

BAB IV

ANALISIS PRAKTIK PENGUMPULAN DANA KAMPANYE OLEH BUPATI BANDUNG BARAT PERIODE 2013-2018

A. Kewenangan Bupati Bandung Barat Mengumpulkan Dana Kampanye Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

1. Wewenang Kepala Daerah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan negara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara.¹⁴⁵ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.¹⁴⁶

Ruang lingkup keuangan negara menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan negara meliputi: hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman, kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga, penerimaan negara, pengeluaran negara, penerimaan daerah, pengeluaran daerah, kekayaan negara/kekayaan daerah yang

¹⁴⁵ UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

¹⁴⁶ Ibid, Pasal 3 ayat (1)

dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah, dan kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum, dan kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.¹⁴⁷

Undang-Undang Keuangan Negara menegaskan bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara dikelola oleh Presiden yaitu kepala pemerintahan, sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan pengelolaan keuangan negara tersebut diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.¹⁴⁸ Kekuasaan pengelolaan keuangan daerah tersebut dilaksanakan oleh kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola APBD, dan selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah.¹⁴⁹

Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah, pejabat pengelola keuangan daerah mempunyai tugas menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD, menyusun rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD, melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan peraturan daerah, melaksanakan fungsi bendahara umum daerah, dan menyusun

¹⁴⁷ UU Keuangan Negara Pasal 2

¹⁴⁸ UU Keuangan Negara, op.cit. Pasal 6 ayat (2) huruf c.

¹⁴⁹ Ibid, Pasal 10 ayat (1)

laporan keuangan yang merupakan per-tanggungjawaban pelaksanaan APBD.¹⁵⁰ Selain pejabat pengelola keuangan daerah, di dalam Undang-Undang Keuangan Negara diatur pula tugas Kepala perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah, diantaranya: menyusun anggaran perangkat daerah yang dipimpinnya, menyusun dokumen pelaksanaan anggaran, melaksanakan anggaran perangkat daerah yang dipimpinnya, melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak, mengelola utang piutang daerah yang menjadi tanggung jawab perangkat daerah yang dipimpinnya, mengelola barang milik/kekayaan daerah yang menjadi tanggung jawab perangkat daerah yang dipimpinnya dan menyusun dan menyampaikan laporan keuangan perangkat daerah yang dipimpinnya.¹⁵¹

Dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara, tidak dapat dipisahkan dari perbendaharaan negara, yang pengertiannya terdapat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yaitu pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.¹⁵² Ruang lingkup perbendaharaan negara meliputi: pelaksanaan pendapatan dan belanja negara, pelaksanaan pendapatan dan belanja daerah, pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara, pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran daerah, pengelolaan kas, pengelolaan piutang dan utang negara/daerah, pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah, penyelenggaraan akuntansi dan sistem informasi manajemen keuangan negara/daerah, peyusunan laporan

¹⁵⁰ Ibid, Pasal 10 ayat (2)

¹⁵¹ UUKN Pasal 10 ayat (3)

¹⁵² UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 1 angka 1

pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD, penyelesaian kerugian negara/daerah, pengelolaan Badan Layanan Umum, dan yang terakhir perumusan standar, kebijakan, serta sistem dan prosedur yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD.¹⁵³

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mengatur bahwa Gubernur/bupati/walikota selaku Kepala Pemerintahan Daerah bertugas menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBD, menetapkan kuasa pengguna anggaran dan bendahara penerimaan dan/atau bendahara pengeluaran, menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan daerah, menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah, menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik daerah, dan menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran.¹⁵⁴ Selain itu, Undang-Undang Perbendaharaan Negara mengatur bahwa kepala perangkat daerah adalah pengguna anggaran/pengguna barang bagi satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya, dan kepala perangkat daerah dalam melaksanakan tugasnya selaku pejabat pengguna anggaran/pengguna barang perangkat daerah yang dipimpinnya berwenang: menyusun dokumen pelaksanaan anggaran, melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran belanja, melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran, melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak, mengelola utang dan piutang, menggunakan barang

¹⁵³ UU Perbendaharaan Negara Pasal 2

¹⁵⁴ UU Perbendaharaan Negara Pasal 5

milik daerah, mengawasi pelaksanaan anggaran, kemudia menyusun dan menyampaikan laporan keuangan perangkat daerah yang dipimpinnya.¹⁵⁵

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengamanatkan kepada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, namun pengaturannya masih bersifat umum sehingga dari Undang-Undang Perbendaharaan Negara lahir peraturan pelaksana yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (PPKD), Untuk menindaklanjuti PP No. 58 Tahun 2005 tersebut, maka lahirlah Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 jo Permendagri No. 59 Tahun 2007 jo Permendagri No. 21 Tahun 2011 tentang Pengelolaan 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.¹⁵⁶ Kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah tentang sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah,¹⁵⁷ yang mencakup tata cara penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan dan akuntansi, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan daerah¹⁵⁸ dan juga memuat tata cara penunjukan pejabat yang diberi

¹⁵⁵ *Ibid*, Pasal 6.

¹⁵⁶ UU No. 17 Tahun 2003 Pasal 6

¹⁵⁷ Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 330 ayat (2)

¹⁵⁸ *Ibid*, Pasal 330 ayat (3)

wewenang BUD, kuasa BUD, pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran, bendahara penerimaan, dan bendahara pengeluaran berhalangan.¹⁵⁹

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.¹⁶⁰ Namun tidak termasuk kewenangan oleh pemerintah pusat seperti dibidang moneter, yang meliputi antara lain mengeluarkan dan mengedarkan uang, yang diatur dengan undang-undang.¹⁶¹

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,

¹⁵⁹ Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 330 ayat (4)

¹⁶⁰ *Ibid*, Pasal 2

¹⁶¹ UU No. 17 Tahun 2003 Pasal 6 ayat (2) huruf d

bahwa pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan tersebut didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan menguji, dan yang menerima/ mengeluarkan uang.¹⁶²

2. Kewenangan Bupati Bandung Barat Dalam Mengumpulkan Dana Kampanye Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

Praktik pengumpulan dana kampanye yang dilakukan oleh Bupati Bandung Barat periode 2014-2018, H. Abubakar, dipergunakan untuk mengukung istrinya, Elin Suharliah, dalam mengikuti Pilkada Bupati Bandung Barat periode 2018-2023 berpasangan dengan Maman Sulaiman Sunjaya. Hal tersebut dilakukan dengan cara memerintahkan Weti Lembanawati selaku Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan (Disperindag) Kabupaten Bandung Barat untuk menyampaikan kepada para kepala perangkat daerah untuk membantu kebutuhan H. Abubakar untuk mensukseskan pencalonan istrinya dalam pilkada KBB. Hal yang sama juga dilakukan oleh H. Abubakar kepada para kepala perangkat daerah secara langsung untuk membantu mensukseskan pencalonan pasangan Elin Suharliah dan Maman S Sunjaya, bahwa kemudian oleh para kepala perangkat daerah di lingkungan pemerintahan Kabupaten Bandung Barat, Weti Lembanawati ditunjuk untuk mengkoordinir pengumpulan uang dari perangkat daerah. Weti Lembanawati terbukti menjadi orang yang disepakati oleh para

¹⁶² Muhammad Djumhana, *Pengantar Hukum Keuangan Daerah dan Himpunan Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Keuangan Daerah*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, Hlm. 6.

kepala perangkat daerah untuk mengkoordinir pengumpulan uang dari para kepala perangkat daerah.

Selain Weti Lembanawati, Adiyoto selaku Kepala Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) Kabupaten Bandung Barat pada awal tahun 2018 Adiyoto dan para Kepala Perangkat Daerah diminta oleh H. Abubakar untuk membantu dan mendukung Ibu Erlin Suharliah dan Maman S Sunjaya yang akan diusung untuk maju dalam Pilkada tahun 2018.

Seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, bahwa Kepala Daerah sebagai pemegang kekuasaan atas keuangan daerah dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah, seperti halnya H. Abubakar, Bupati Bandung Barat, beliau memegang kekuasaan atas keuangan daerah Kabupaten Bandung Barat. Kemudian kekuasaan pengelolaan keuangan daerah tersebut dilaksanakan oleh kepala perangkat daerah sebagai pengelola APBD, dan selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah.¹⁶³ Dalam kasus ini Weti Lembanawati menjabat sebagai Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan (Disperindag) Kabupaten Bandung Barat dan Adiyoto sebagai Kepala Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) Kabupaten Bandung Barat. Atas jabatannya sebagai Kepala Perangkat Daerah maka Weti Lembanawati dan Adiyoto ditetapkan juga menjadi pejabat pengelola APBD yaitu sebagai pengguna anggaran dan pengguna barang. Selain itu, berpacu kepada pengertian dari keuangan daerah, H. Abubakar, Weti

¹⁶³ UUKN Pasal 10 ayat (1)

Lembanawati, dan Adiyoto termasuk subjek keuangan daerah, yaitu mereka yang terlibat dalam pengelolaan keuangan 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.¹⁶⁴

Pada dasarnya, Undang-Undang memberikan wewenang kepada kepala daerah selaku pemegang kekuasaan keuangan daerah untuk melimpahkan kekuasaannya tersebut kepada kepala perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang. Sehingga H. Abubakar memiliki wewenang memerintahkan kepada Weti Lembanawati dan Adiyoto. Namun pada hakikatnya wewenang tersebut diberikan untuk tujuan pengelolaan keuangan daerah yang dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Dan pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah, sesuai dengan asas pengelolaan keuangan daerah yang terdapat dalam PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

¹⁶⁴ Muhammad Djumhana, loc.cit.

Pada kenyataannya, perintah H. Abubakar tersebut bertujuan untuk mendanai kampanye istrinya Elin Suharliah untuk pencalonan Bupati Bandung Barat periode 2018-2023. Sedangkan H. Abubakar selaku Kepala Daerah tidak boleh melakukan wewenang yang pengaturannya tidak terdapat dalam Undang-Undang, dan tidak ada dalam Peraturan Daerah.

Suatu wewenang mengandung hak dan kewajiban. Tidak ada wewenang tanpa hak, demikian pula wewenang tanpa hak hanyalah merupakan suatu kumpulan kewajiban. Wewenang tanpa kewajiban akan merupakan kumpulan hak semata-mata dan hal inilah yang mudah menimbulkan kesewenang-wenangan. Salah satu kewajiban yang selalu melekat adalah bahwa pemegang wewenang hanya boleh menggunakan wewenang dalam batas yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Kalaupun dalam keadaan tertentu ada kebebasan bertindak (*freies ermessen/nach freies ermessen*), hanya dapat dilakukan setelah dipenuhi syarat-syarat tertentu untuk mencapai tujuan umum tertentu.¹⁶⁵

Dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Kepala Perangkat daerah atau Kepala Dinas disebut sebagai pejabat pengelola keuangan daerah, Pasal 10 ayat (2) huruf c menyebutkan salah satu tugasnya yaitu melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Yang dimaksud dalam UU Keuangan Negara Pasal 10 ayat (2) huruf c tersebut bahwa pemungutan tersebut untuk menambah pendapatan daerah,

¹⁶⁵ Efik Yusdiansyah, *Implikasi keberadaan MAHKAMAH KONSTITUSI terhadap Pembentukan Hukum Nasional dalam Kerangka NEGARA HUKUM*, Lubuk Agung, Bandung, 2010, hlm. 31.

pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih¹⁶⁶ sumber-sumber pendapatan daerah yang terdiri atas:

a. pendapatan asli Daerah meliputi:

1. pajak daerah (ditetapkan dengan undang-undang yang pelaksanaan di Daerah diatur lebih lanjut dengan Perda);
2. retribusi daerah (ditetapkan dengan undang-undang yang pelaksanaan di Daerah diatur lebih lanjut dengan Perda);
3. hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan (ditetapkan dengan Perda dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan);
[REDACTED]
- dan
[REDACTED]
4. lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah (ditetapkan dengan Perda dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan);
[REDACTED]

b. pendapatan transfer, yang meliputi:

a. transfer pemerintah pusat terdiri atas:

1. dana perimbangan, meliputi:

a. DBH, yang bersumber dari:

1. pajak, DBH yang bersumber dari pajak terdiri atas pajak bumi dan bangunan (PBB), PPh dan wajib pajak orang pribadi dalam negeri dan PPh Pasal 21.

¹⁶⁶ Perda KBB No.4 Tahun 2010 Pasal 1 angka 48.

2. cukai, adalah cukai hasil tembakau sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

3. sumber daya alam, DBH yang bersumber dari sumber daya alam berasal dari: penerimaan kehutanan yang berasal dari iuran ijin usaha pemanfaatan hutan (IIUPH), provisi sumber daya hutan (PSDH) dan dana reboisasi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan, kemudian penerimaan pertambangan mineral dan batubara yang berasal dari penerimaan iuran tetap (landrent) dan penerimaan iuran eksplorasi dan iuran eksploitasi (royalty) yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan, selanjutnya berumber dari penerimaan negara dari sumber daya alam pertambangan minyak bumi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan, dan penerimaan negara dari sumber daya alam pertambangan gas bumi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan, serta penerimaan dari panas bumi yang berasal dari penerimaan setoran bagian Pemerintah Pusat, iuran tetap, dan iuran produksi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan.

b. DAU; dan

c. DAK

2. dana otonomi khusus,

3. dana keistimewaan, dan

4. dana Desa.

b. transfer antar-daerah terdiri atas:

1. pendapatan bagi hasil dan

b. bantuan keuangan.

c. lain-lain pendapatan Daerah yang sah, meliputi seluruh pendapatan Daerah selain pendapatan asli Daerah dan pendapatan transfer, yang meliputi:

- hibah, yaitu bantuan berupa uang, barang, dan/atau jasa yang berasal dari Pemerintah Pusat, Daerah yang lain, masyarakat, dan badan usaha dalam negeri atau luar negeri yang bertujuan untuk menunjang peningkatan penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

- dana darurat, dapat dialokasikan pada Daerah dalam APBN untuk mendanai keperluan mendesak yang diakibatkan oleh bencana yang tidak mampu ditanggulangi oleh Daerah dengan menggunakan sumber APBD.

- dan lain-lain pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain yang disebutkan diatas, Komisi, rabat, potongan, atau penerimaan lain dengan nama dan dalam bentuk apa pun yang dapat dinilai dengan uang secara langsung sebagai akibat dari penjualan, tukar-menukar, hibah, asuransi, dan/atau pengadaan barang dan jasa termasuk penerimaan bunga, jasa giro, atau penerimaan lain sebagai akibat penyimpanan uang pada bank, penerimaan dari hasil pemanfaatan barang Daerah atau dari kegiatan lainnya merupakan pendapatan Daerah.¹⁶⁷

Pendapatan daerah harus ditetapkan dalam Peraturan Daerah, Pemerintah Daerah dilarang melakukan pungutan selain yang diatur dalam peraturan

¹⁶⁷ UU Pemda Pasal 285-297

perundang-undangan.¹⁶⁸ Sedangkan pengumpulan dana kampanye yang dilakukan oleh H. Abubakar melalui Weti Lembanawati dan Adiyoto tidak termasuk kedalam sumber-sumber pendapatan daerah yang telah ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan pengumpulan dana kampanye tersebut tidak bertujuan untuk menambah pendapatan daerah dan tidak ada pengaturannya dalam Peraturan Daerah. Selain itu H. Abubakar tidak memiliki kewenangan untuk memungut karena tidak ada pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan. Dalam hal dihubungkan dengan PKPU 8 Tahun 2015 pasangan calon dilarang menerima sumbangan atau bantuan lain untuk kampanye yang berasal dari pemerintah dan pemerintah daerah.¹⁶⁹ Sedangkan H. Abubakar dengan sengaja memungut dana kampanye dari setiap kepala perangkat daerah, dana tersebut berasal dari anggaran kegiatan.

Undang-Undang Keuangan Negara mengatur mengenai tugas Kepala Perangkat Daerah selaku pejabat pengguna anggaran barang/daerah yaitu menyusun anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya,¹⁷⁰ termasuk anggaran yang dimiliki setiap Badan/Dinas yang telah ditetapkan dalam APBD, anggaran tersebut dapat dipergunakan untuk suatu program, program yang dimaksud adalah penjabaran kebijakan perangkat daerah dalam bentuk upaya yang berisi satu atau lebih kegiatan dengan menggunakan sumber daya yang disediakan untuk mencapai hasil yang terukur sesuai dengan misi perangkat

¹⁶⁸ UU Pemda Pasal 286 ayat (2)

¹⁶⁹ PKPU No. 8 Tahun 2015 Pasal 49 ayat (1) huruf c

¹⁷⁰ UUKN Pasal 10 ayat (3) huruf a

daerah.¹⁷¹ Anggaran perangkat daerah tersebut dihubungkan dengan asas-asas umum pengelolaan keuangan negara yang terdapat dalam penjelasan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, termasuk ke dalam asas akuntabilitas berorientasi pada hasil, di dalam asas akuntabilitas berorientasi pada hasil terdapat anggaran berbasis kinerja (*performance budget*) yang terdapat dalam Pasal 14 Undang-Undang Keuangan Negara yaitu menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga tahun berikutnya. Rencana kerja dan anggaran tersebut disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai, dan disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sedang disusun.¹⁷² Maka, dalam menyusun anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya hendaknya kepala perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran dan barang memperhatikan asas anggaran berbasis kinerja tersebut, karena maksud dan tujuan penganggaran berbasis kinerja yaitu mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (ouput) dan dampak (outcome) atas alokasi belanja (input) yang ditetapkan, disusun berdasarkan sasaran tertentu yang hendak dicapai dalam satu tahun anggaran, dan program dan kegiatan disusun berdasarkan renstra/tupoksi Kementerian Negara/Lembaga.

Namun dalam praktik pengumpulan dana kampanye yang dilakukan oleh Weti Lembanawati dan Adiyoto atas perintah H. Abubakar, memang dapat dibenarkan bahwa Weti Lembanawati dan Adiyoto selaku kepala perangkat daerah memiliki tugas yang telah diatur oleh Undang-Undang yaitu menyusun

¹⁷¹ Perda KBB, op.cit Pasal 1 angka 39

¹⁷² UU Keuangan Nagara, Pasal 14 ayat (1), (2), dan (3)

anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya, namun dalam kasus ini Weti dan Adiyoto serta Kepala Perangkat daerah lainnya mengumpulkan uang yang dikolektifkan kepada Weti Lembanawati untuk tujuan membiayai kampanye pasangan calon Elin Suharliah dengan Maman S Sunjaya menyisihkan dari uang anggaran kegiatan. Uang yang dikolektifkan tersebut tidak ada korelasinya dengan misi Perangkat Daerah, tidak beralasan hukum, tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, terlebih melanggar asas pengelolaan keuangan negara yaitu berorientasi pada hasil yang di dalamnya terdapat anggaran berbasis kinerja (*performance budget*) yang terdapat dalam Pasal 14 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 3 ayat (3) menyebutkan bahwa setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBN/APBD jika anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia.¹⁷³ Sebagai salah satu upaya untuk menjadikan istrinya pemenang dalam Pilkada Bandung Barat tahun 2018, H. Abubakar dengan memerintahkan Adiyoto untuk melakukan 2 (dua) survey melalui konsultan survey Indopolling yaitu survey kepuasan masyarakat terhadap kinerja pemerintahan yang dipimpin oleh H. Abubakar yang dilaksanakan pada pertengahan tahun 2017 dengan biaya Rp120.000.000,00 (seratus dua puluh juta rupiah) dan survey elektabilitas calon Bupati Bandung Barat dimana istrinya juga merupakan obyek survey yang dilaksanakan pada sekitar akhir tahun 2017 / awal tahun 2018 dengan biaya

¹⁷³ UU Perbendaharaan Negara Pasal 3 ayat (3)

Rp120.000.000,00 (seratus dua puluh juta rupiah), namun diketahui bahwa dalam APBD Kabupaten Bandung Barat Tahun Anggaran 2017 dan Tahun Anggaran 2018 tidak dianggarkan/mata anggaran untuk biaya survey, sehingga Adiyoto membayarkan biaya 2 (dua) survey yang sudah dilakukan oleh konsultan survey Indopolling dengan menggunakan dana *non-budgeter*/dana saving/atau dana yang bersumber dari penyisihan 10% dan 20% kegiatan resmi di Bappelitbangda Kabupaten Bandung Barat. Hal ini jelas melanggar Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Perbendaharaan Negara karena telah melakukan kegiatan yang tidak dianggarkan dalam APBD Kabupaten Bandung Barat.

Praktik pengumpulan dana kampanye yang dilakukan oleh H. Abubakar melalui Weti Lembanawati dan Adiyoto selaku Kepala Perangkat Daerah telah melanggar Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Barat Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 1 angka 78 yang menyebutkan dalam pelaksanaan APBD terdapat asas umum pelaksanaan APBD yaitu SKPD¹⁷⁴ dilarang melakukan pengeluaran atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk tujuan yang tidak tersedia anggarannya, dan/atau tidak cukup tersedia anggarannya dalam APBD. Pelaksanaan belanja daerah harus didasarkan pada prinsip hemat, tidak mewah, efisien dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.¹⁷⁵ Weti Lembanawati dan Adiyoto atas perintah dari H. Abubakar telah melakukan pengeluaran anggaran dari APBD Kabupaten Bandung Barat untuk tujuan kampanye, dengan melakukan survey, dimana tujuan tersebut tidak tersedia

¹⁷⁴ Merupakan singkatan dari Satuan Kinerja Perangkat Daerah, namun sekarang dikenal dengan Perangkat Daerah.

¹⁷⁵ Perda KBB No. 4 Tahun 2010 Pasal 35

anggarannya dalam APBD Kabupaten Bandung Barat. Anggaran tersebut tidak tersedia karena setiap tahun terdapat rencana kerja dan anggaran lembaga yang dipimpinnya, rencana kerja dan anggaran tersebut disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai, disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang telah disusun. Hal tersebut adalah anggaran berbasis kinerja (*performance budget*) yang terdapat dalam Pasal 14 Undang-undang Keuangan Negara, praktik pengumpulan dana kampanye yang dilakukan oleh H. Abubakar tidak akan pernah ada dalam APBD Kabupaten Bandung Barat karena memang tidak ada anggarannya dalam APBD karena dari segi wewenang anggaran tersebut tidak mungkin dimasukkan karena bukan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan dana tersebut tidak tersedia karena memang tidak dianggarkan sebelumnya dalam APBD, kemudian dikembalikan pada asas anggaran berbasis kinerja (*performance budget*) anggaran untuk dana kampanye tersebut tidak ada karena bukan ditujukan untuk kegiatan perangkat daerah namun untuk kepentingan pribadi atau personal.

Akibat praktik pengumpulan dana kampanye oleh Bupati Bandung Barat H. Abubakar periode 2008-2018 dibantu oleh bawahannya yaitu Weti Lembanawati dan Adiyoto telah menyebabkan kerugian keuangan negara dengan cara melakukan penyisihan/pemotongan terhadap anggaran kegiatan perangkat daerah masing-masing sebesar 10% pada tahun 2017 dan 20% pada tahun 2018 yang dipergunakan untuk mendukung kebutuhan H. Abubakar dalam pencalonan Elin Suharliah dengan Maman S Sunjaya sebagai Calon Bupati/Wakil Bupati Bandung Barat periode 2018 – 2023 dalam Pilkada Tahun 2018. Selain

menyebabkan kerugian keuangan negara tersebut, juga menimbulkan kerugian daerah karena anggaran kegiatan Dinas/Badan di Kabupaten Bandung Barat berasal dari APBD Kabupaten Bandung Barat. Pengertian kerugian daerah menurut Perda Kabupaten Bandung Barat Nomor 4 Tahun 2010 adalah kekurangan uang surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja ataupun lalai.¹⁷⁶

B. Kedudukan peraturan kebijakan (*Beleidsregel*) terkait pengumpulan dana kampanye oleh Bupati Bandung Barat dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan jo Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Penyelenggaraan kekuasaan negara harus selalu berdasarkan Undang-Undang (*wetmatig*). Padahal dalam kenyataannya pembuat Undang-Undang tak mungkin dapat memperkirakan atau mengatur seluruhnya apa yang akan terjadi di kemudian hari. Hal ini membuat terjadinya pembatasan yang ketat bagi penyelenggaraan kekuasaan negara. Konsekuensi dari hal tersebut mempersempit ruang gerak pemerintah dalam menjalankan kekuasaan negara.¹⁷⁷

Peraturan kebijakan menurut Hukum Administrasi Negara yaitu bagian dari *freies ermessen* (*dekresionare power*) yang 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-

¹⁷⁶ Perda KBB No. 4 Tahun 2010 Pasal 1 angka 78. Bandingkan dengan pengertian kerugian keuangan negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

¹⁷⁷ Efik Yusdiansyah, loc.cit. hlm.10

undang.¹⁷⁸ *Freies Ermessen* dalam Bahasa Indonesia dikenal dengan istilah diskresi atau kebebasan bertindak seorang penyelenggara negara.

Di dalam penyelenggaraan tugas-tugas administrasi negara, pemerintah banyak mengeluarkan kebijakan yang dituangkan dalam berbagai bentuk salah satunya yaitu peraturan kebijakan, Peraturan kebijakan hanya berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggara tugas-tugas pemerintahan, karenanya tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan perundang-undangan.¹⁷⁹

Dalam praktiknya, peraturan kebijakan dapat berupa keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman, bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan. Namun terhadap peraturan kebijakan tersebut tidak dapat diuji secara *wetmatigheid* karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijakan, karena peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *freies ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi membuat peraturan perundang-undangan, pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diserahkan pada *doelmatigheid* sehingga batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang layak.¹⁸⁰

Peraturan kebijakan yang dilakukan oleh Bupati Bandung Barat H. Abubakar secara teori termasuk ke dalam peraturan kebijakan yang tidak tertulis, dapat juga disebut sebagai instruksi, karena H. Abubakar memerintahkan Weti Lembanawati dan Adiyoto untuk mengumpulkan uang yang bertujuan untuk dana

¹⁷⁸ 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.

¹⁷⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, Hlm.175

¹⁸⁰ Ridwan HR, op.cit hlm. 186-187.

kampanye istrinya pada Pilkada Bandung Barat periode 2018-2023 kepada Kepala Perangkat Daerah di lingkungan pemerintahan Kabupaten Bandung Barat. Namun meskipun secara teori instruksi bagian ialah bagian dari peraturan kebijakan (*beleidsregel*), tetap tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, sedangkan yang dilakukan oleh H. Abubakar sangat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Peraturan kebijakan yang dilakukan oleh H. Abubakar tersebut tidak lepas dari wewenang diskresi (*freies ermessen*) yang dimilikinya sebagai pejabat administrasi negara, H. Abubakar sebagai Kepala Pemerintah Daerah dapat melakukan suatu perbuatan yang pengaturannya tidak terdapat dalam Undang-Undang. Namun, diskresi pada hakikatnya bertujuan 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.¹⁸¹

Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang dilakukan oleh H. Abubakar sebagai wujud dari diskresi (*freies ermessen*) tersebut pengujiannya dari aspek *doelmatigheid* yang ada pada Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB), AUPB secara umum dapat ditemukan di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang meliputi: asas kepastian hukum, asas kemanfaatan, asas ketidakberpihakan, asas kecermatan, asas tidak menyalahgunakan kewenangan, asas keterbukaan, asas kepentingan umum dan pelayanan yang baik.

¹⁸¹ UUAP Pasal 1 angka 9.

Pengujian terhadap peraturan kebijakan tersebut menggunakan AUPB 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 wewenang diuji dengan asas spesialisitas (*specialiteitsbeginsel*). Asas spesialisitas 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*).¹⁸²

Dalam Hukum Administrasi Negara, penyalahgunaan kewenangan atau penyalahgunaan wewenang dapat diartikan dalam 3 (tiga wujud) yaitu:¹⁸³

1. Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan;
2. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari

¹⁸² Ridwan HR, op.cit. hlm. 185.

¹⁸³ Ujang Charda S, "Potensi Penyalahgunaan Kewenangan oleh Pejabat Administrasi Negara dalam Pengambilan dan Pelaksanaan Kebijakan Publik (*Potential for abuse of authority by the administrative officers of the state of public policy making and execution*)", Jurnal Wawasan Hukum, Vol. 27 No. 02 September 2012, hlm.601-602.

tujuan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya;

3. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

Berdasarkan hal di atas konsep penyalahgunaan wewenang dalam Hukum Administrasi Negara terbagi menjadi 2 (dua) yaitu:¹⁸⁴

- a. *Detournement de pouvoir* atau melampaui wewenang/batas kekuasaan/penyalahgunaan wewenang.

Melampaui wewenang adalah melakukan tindakan di luar wewenang yang telah ditentukan berdasarkan perundang-undangan tertentu.¹⁸⁵ Pengertian lain menyebutkan bahwa penyalahgunaan wewenang ialah untuk kepentingan pribadi yang bertentangan dengan kewenangan tersebut.¹⁸⁶

Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia Pasal 1 angka 3 menguraikan unsur dari suatu tindakan penyalahgunaan wewenang, “maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban

¹⁸⁴ Tim Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH), *Wewenang dan Penyalahgunaan Wewenang Dalam Hukum Administrasi Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*, Badan Pemeriksa Keuangan. Hlm. 8.

¹⁸⁵ Wiktionary Indonesia “Melampaui Wewenang” dari https://id.m.wiktionary.org/wiki/melampaui_wewenang diakses pada 26 Desember 2019.

¹⁸⁶ KBBI, “*Penyalahgunaan Wewenang*” dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/penyalahgunaan%20wewenang> diakses pada 26 Desember 2019.

hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintah yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immaterial bagi masyarakat dan orang perseorangan.”¹⁸⁷

b. *Abuse de droit* atau sewenang-wenang.

Abuse de droit (tindakan sewenang-wenang), yaitu perbuatan pejabat yang tidak sesuai dengan tujuan di luar lingkungan ketentuan perundang-undangan. Pendapat ini mengandung pengertian bahwa untuk menilai ada tidaknya penyalahgunaan wewenang dengan melakukan pengujian dengan bagaimana tujuan dari wewenang tersebut diberikan (asas spesialisitas). Bertindak sewenang-wenang juga dapat diartikan menggunakan wewenang (hak dan kekuasaan untuk bertindak) melebihi apa yang sepatutnya dilakukan sehingga tindakan dimaksud bertentangan dengan ketentuan.¹⁸⁸

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 17 menyatakan bahwa badan dan/atau pejabat pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang, larangan penyalahgunaan wewenang tersebut meliputi: larangan melampaui wewenang, larangan mencampuradukkan Wewenang, dan/atau larangan bertindak sewenang-wenang.¹⁸⁹

Badan dan/atau pejabat pemerintahan dikategorikan melampaui wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan melampaui masa jabatan atau batas waktu

¹⁸⁷ UU No 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Pasal 1 angka 3

¹⁸⁸ Sjahran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung, Alumni, 1985, hlm. 223.

¹⁸⁹ UUAP Pasal 17

berlakunya wewenang, melampaui batas wilayah berlakunya wewenang, dan/atau bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁹⁰

Kemudian badan dan/atau pejabat pemerintahan dikategorikan mencampuradukkan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan, dan bertentangan dengan tujuan Wewenang yang diberikan.¹⁹¹

Yang terakhir, badan dan/atau pejabat pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan dan/atau bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.¹⁹²

Penyalahgunaan kewenangan sangat erat kaitan dengan terdapatnya ketidaksahan (cacat hukum) dari suatu keputusan dan atau tindakan pemerintah/ penyelenggara negara. Cacat hukum keputusan dan/atau tindakan pemerintah/ penyelenggara negara pada umumnya menyangkut tiga unsur utama, yaitu unsur kewenangan, unsur prosedur dan unsur substansi, dengan demikian cacat hukum tindakan penyelenggara negara dapat diklasifikasikan dalam tiga macam, yakni: cacat wewenang, cacat prosedur dan cacat substansi. Ketiga hal tersebutlah yang menjadi hakekat timbulnya penyalahgunaan kewenangan.¹⁹³

¹⁹⁰ Tim DJIH BPK, op.cit. hlm. 9.

¹⁹¹ Tim DJIH BPK op.cit. hlm. 9-10.

¹⁹² Tim DJIH loc.cit.

¹⁹³ Tim JDIH, BPK, op.cit hlm. 9.

Setelah melihat unsur-unsur penyalahgunaan wewenang menurut Hukum Administrasi Negara, yang meliputi *Detournement de pouvoir* (melampaui wewenang/batas kekuasaan/penyalahgunaan wewenang) dan *Abuse de droit* (sewenang-wenang) dan penyalahgunaan wewenang yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, kedudukan peraturan kebijakan yang dilakukan oleh H. Abubakar selaku Bupati Bandung Barat sebagai wujud dari hak pejabat administrasi untuk melakukan diskresi (*freies ermessen*) dalam praktik pengumpulan dana kampanye, dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan H. Abubakar telah melakukan penyalahgunaan wewenang sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 17 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Karena, praktik pengumpulan dana kampanye tersebut bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sehingga dikategorikan sebagai melampaui wewenang yang terdapat dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a UUAP.

Selain itu praktik pengumpulan dana kampanye oleh H. Abubakar dikategorikan mencampuradukkan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b karena Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan di luar cakupan bidang atau materi Wewenang yang diberikan, dan bertentangan dengan tujuan Wewenang yang diberikan. Tindakan yang dilakukan oleh H. Abubakar di luar materi wewenang beliau sebagai Kepala Daerah, karena telah menggunakan APBD Kabupaten Bandung Barat untuk tujuan kepentingan pribadi atau golongan

tertentu, dan tidak mementingkan kesejahteraan rakyat, dan bukan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Praktik pengumpulan dana kampanye oleh H. Abubakar dapat pula dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang yang terdapat dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan karena praktik pengumpulan dana kampanye yang dilakukan H. Abubakar tanpa dasar kewenangan.

Pasal 1 angka 14 Undang-undang Nomor 30 menyebutkan bahwa konflik kepentingan adalah kondisi Pejabat Pemerintahan yang memiliki kepentingan pribadi untuk menguntungkan diri sendiri dan/atau orang lain dalam penggunaan Wewenang sehingga dapat mempengaruhi netralitas dan kualitas Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuat dan/atau dilakukannya. Konflik kepentingan tersebut seperti halnya yang dilakukan oleh Weti Lembanawati dan Adiyoto mengumpulkan dana kampanye atas perintah atasannya H. Abubakar untuk menguntungkan H. Abubakar dan pasangan calon Elin Suharliah dengan Maman S Sunjaya, sehingga Weti Lembanawati dengan Adiyoto menggunakan wewenangnya sebagai Kepala Perangkat Daerah untuk menghimbau kepada Kepala Perangkat Daerah lainnya di lingkungan pemerintahan Kabupaten Bandung Barat mengumpulkan uang untuk dana kampanye istri H. Abubakar ibu Elin Suharliah.

Sedangkan dari Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, peraturan kebijakan (*beleidsregel*) sebagai bagian dari diskresi (*fries*

ermessen) yang dilakukan oleh H. Abubakar dalam pengumpulan dana untuk tujuan kampanye tersebut tidak ada pengaturannya dalam Undang-Undang Keuangan Negara.

Jadi, kedudukan peraturan kebijakan (*Beleidsregel*) terkait pengumpulan dana kampanye oleh Bupati Bandung Barat dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bahwa peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang dilakukan oleh H. Abubakar selaku Bupati Bandung Barat ialah peraturan kebijakan yang menyalahgunakan wewenang, tidak sah menurut hukum karena peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang dilakukan tidak benar. Maka tindakan H. Abubakar tersebut tidak dapat dikatakan sebagai diskresi (*freies ermessen*) namun tindakan yang inkonstitusional atau melawan hukum.

Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara peraturan kebijakan sebagai bagian dari diskresi (*freies ermessen*) tersebut termasuk ke dalam tindakan sewenang-wenang karena tidak ada pengaturannya dalam Undang-Undang Keuangan Negara, karena anggaran tersebut tidak dianggarkan dalam APBD Kabupaten Bandung Barat, tidak sesuai anggaran berbasis kinerja (*performance budget*) dan tidak sesuai peruntukannya.