PERATURAN DAERAH DANA CADANGAN: STRATEGI ALTERNATIF PEMBANGUNAN DAERAH

Ayon Diniyanto
Jurusan Hukum Tata Negara IAIN Pekalongan
Email: ayondiniyanto24@gmail.com
Naskah diterima:

Abstract

The reforms and amendments to the constitution in Indonesia have opened the taps of regional autonomy. The impact is that the regions are increasingly autonomous and can carry out development according to the strength and creativity of each region. However, along the way, the implementation of regional autonomy has created gaps. Rich regions will get richer, while poor areas have the potential to continue to be poor. As a result, many poor areas are unable to carry out development because of their limitations, one of which is budget constraints. The regional regulation on reserve funds is an alternative strategy that can be implemented for regional development. The regional regulation on reserve funds is expected to be able to solve financial problems or constraints in the implementation of regional development. This study finds the regional regulation on reserve funds as an alternative strategy for regional development by describing (1) the regional regulation on reserve funds in the era of regional autonomy; and (2) Regional Regulations on reserve funds and regional development. This research also found the obstacles faced in the formation and implementation of regional regulations on reserve funds.

Keywords: Regional Regulation; Reserve Funds; Strategy; Regional Development.

Abstrak

Reformasi dan Perubahan Konstitusi yang terjadi di Indonesia telah membuka keran lahirnya otonomi daerah. Dampaknya daerah semakin otonom dan dapat melakukan pembangunan sesuai dengan kekuatan dan kreatifitas yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Namun dalam perjalanannya, pelaksanaan otonomi daerah memberikan terjadinya kesenjangan. Daerah yang kaya akan semakin kaya, sedangkan daerah yang miskin berpotensi terus miskin. Akibatnya banyak daerah miskin yang tidak dapat melakukan pembangunan karena keterbatasan yang dimiliki, salah satunya keterbatasan anggaran. Perda dana cadangan merupakan salah satu strategi alternatif yang dapat dilakukan untuk pembangunan daerah. Perda dana cadangan diharapkan mampu menyelesaikan problem atau kendala keuangan dalam pelaksanaan pembangunan di daerah. Penelitian ini menemukan Perda dana cadangan sebagai strategi alternatif pembangunan daerah dengan menguraikan (1) Perda dana cadangan di era otonomi daerah; dan (2) Perda dana cadangan dan pembangunan daerah. Penelitian ini juga menemukan kendala yang dihadapi dalam pembentukan dan pelaksanaan Perda dana cadangan.

Kata Kunci: Perda; Dana Cadangan; Strategi; Pembangunan Daerah

A. Pendahuluan

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) telah membawa reformasi kekuasaan. Salah satu reformasi kekuasaan yang kuat adalah adanya penyerahan kewenangan dari pusat ke daerah[1]. UUD 1945 Pasal 18 ayat (2) menyatakan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Konsekuensi dari ayat tersebut secara normatif yaitu daerah mempunyai kewenangan untuk mengurus daerah sendiri. Salah satu bentuk daerah mengurus sendiri urusannya adalah pembangunan. Adanya asas otonomi membuat proses pembangunan daerah menjadi domain daerah. Daerah harus mandiri dalam melakukan pembangunan ~~daerah~~. Permasalahannya adalah, tidak semua daerah mempunyai kekuatan yang sama dalam melakukan pembangunan. Daerah yang kaya akan mengoptimalkan kekayaan yang dimiliki untuk mendorong pembangunan daerah, tetapi daerah yang miskin tentu sulit untuk mengoptimalkan sumber daya dengan keterbatasan[2]. Belum lagi pembangunan daerah yang tidak hanya ditentukan oleh satu faktor atau satu aspek saja melainkan dari berbagai faktor atau aspek[3].

Permasalahan tersebut sesungguhnya telah diberikan solusi melalui adanya pembagian anggaran atau dana antara pusat dan daerah[4]. Kenyataannya atau dalam tataran empiris, masih banyak daerah di Indonesia yang miskin dan kesulitan untuk melakukan pembangunan. Keterbatasan anggaran menjadi faktor utama membuat daerah miskin dan kesulitan melakukan pembangunan. Keterbatasan anggaran tersebut dapat terjadi karena ketidakseimbangan fiskal dan kurangnya optimalisasi sumber daya (*resource*)[5]. Kondisi tersebut tentu membutuhkan solusi alternatif bagi daerah. Daerah yang mempunyai keterbatasan anggaran harus tetap melakukan pembangunan. UUD 1945 telah memberikan kewenangan kepada daerah untuk membentuk hukum. UUD 1945 Pasal 18 ayat (6) menyatakan bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Kewenangan daerah untuk menetapkan atau membentuk peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain merupakan salah satu kekuatan yang dimiliki oleh daerah untuk menyelesaikan permasalahan keterbatasan anggaran[6].

Peraturan daerah selanjutnya disebut Perda dan peraturan-peraturan lain merupakan instrumen atau alat hukum yang dapat berfungsi sebagai alternatif penyelesaian keterbatasan anggaran. Daerah dapat membentuk peraturan daerah yang berkaitan mengatasi problem keterbatasan anggaran. Pembentukan Perda tentang dana cadangan merupakan sebuah keniscayaan. Perda dana cadangan merupakan instrumen hukum yang mengatur pendanaan pembangunan daerah melalui skema dana cadangan. Daerah dapat mengalokasikan anggaran untuk dicadangkan apabila dana tersebut tidak mencukupi untuk melakukan pembangunan di tahun anggaran tertentu. Dana cadangan tersebut

1. Roy Marthen Moonti. 2019. Regional Autonomy in Realizing Good Governance. Substantive Justice International Journal of Law Volume 2 Nomor 1, hlm. 43-53.
2. Dani Muhtada dan Ayon Diniyanto. 2017. Harmonisasi Peraturan Daerah: Tantangan Dan Strategi Di Era Otonomi Daerah. Dalam Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) Ke - 4 dengan Tema Penataan Regulasi Di Indonesia. Jember: UPT Penerbitan Universitas Jember, hlm. 103; Sani Safitri. 2016. Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah Di Indonesia. Jurnal Criksetra Volume 5 Nomor 9, hlm. 82.
3. Widhianthini. 2017. A Dynamic Model for Sustainable Tourism Village Planning Based on Local Institutions. Journal of Regional and City Planning Volume 28 Nomor 1; Kusumastuti. 2017. The Old Phase of Javanese Villages as an Early Form of Participatory Democratic Governance in Indonesia. Journal of Regional and City Planning Volume 28 Nomor 3.
4. Rudy Badrudin dan Baldric Siregar. 2015. The Evaluation of the Implementation of Regional Autonomy in Indonesia. Economic Journal of Emerging Markets Volume 7 Nomor 1.
5. Wihana Kirana Jaya, 2020. Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia dalam Perspektif Teori Ekonomi Kelembagaan. Yogyakarta, hlm. 6.
6. Rodiyah. 2012. Aspek Demokrasi Pembentukan Peraturan Daerah dalam Perspektif Socio-Legal. Masalah-Masalah Hukum Volume 41 Nomor 1, hlm. 144.

kemudian disimpan dan akan ditambah dana lagi dari alokasi anggaran di tahun selanjutnya. Setelah dana cadangan mencukupi untuk melakukan pembangunan, maka dana tersebut digunakan. Kondisi normatif, empiris, dan permasalahan dari latar belakang tersebut dapat digambarkan seperti dalam Tabel 1.

Tabel 1. Kondisi Normatif, Empiris, Permasalahan, dan Solusi Pembangunan Daerah

No	Normatif	Empiris	Permasalahan	Solusi
1	Otonomi daerah	Terjadinya distribusi kewenangan dari pusat ke daerah	Ada daerah misikin dan ada daerah kaya	Salah satunya dengan Perda dana cadangan
2	Daerah punya kekuasaan untuk membangun	Daerah mempunyai anggaran atau sumber daya	Tidak semua daerah mempunyai sumber daya yang memadai/ sama	Salah satunya dengan Perda dana cadangan

Namun yang menjadi permasalahan adalah sudahkah setiap daerah membentuk Perda dana cadangan sebagai solusi dari masalah keterbatasan anggaran? Kenyataannya tidak semua keterbatasan anggaran di daerah diselesaikan menggunakan Perda dana cadangan. Penelitian ini mengkaji terkait dengan dengan (1) bagaimana Perda dana cadangan sebagai strategi alternatif pembangunan daerah? dan (2) bagaimana kendala pembentukan dan pelaksanaan Perda dana cadangan? Penelitian ini bertujuan untuk (1) menemukan Perda dana cadangan sebagai strategi alternatif pembangunan daerah; dan (2) menemukan kendala pembentukan dan pelaksanaan Perda dana cadangan. Penelitian ini juga diperlukan mengingat masih sedikit kajian atau riset terkait dengan Perda dana cadangan.

Penelitian ini sangat penting karena materi penelitian terkait dengan Perda dana cadangan masih jarang dikaji. Peneliti melakukan penelitian ini untuk menambah kajian terkait dengan Perda dana cadangan, disamping juga menemukan fungsi Perda dana cadangan sebagai alternatif pembangunan daerah dan kendala yang dihadapi dalam pembentukan serta pelaksanaan Perda dana cadangan. Kontribusi penelitian ini diharapkan mampu menambah khazanah keilmuan terkait dengan Perda dana cadangan dan otonomi daerah. Perlu diketahui bahwa metode penelitian ini dilakukan dengan pendekatan penelitian kualitatif yaitu dengan menangkap fenomena terkait Perda dana cadangan dan kemudian menarasikan hasil tangkapan tersebut secara deksriptif. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu jenis penelitian doktrinal dengan tipe yuridis normatif. Sumber data dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder berupa kepustakaan. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka. Kemudian validitas data menggunakan *traingulasi.* Analisis data dalam penelitian ini menggunakan *interactive model*[7].

B. Pembahasan

Penelitian ini seperti yang telah disinggung dalam rumusan masalah dan tujuan, maka ada dua hal utama yang akan dibahas dalam penelitian ini. Pertama, yaitu terkait dengan Perda dana cadangan sebagai alternatif pembangunan daerah. Kedua, penelitian ini mengkaji terkait dengan kendala pembentukan dan pelaksanaan Perda dana cadangan. Konsep yang digunakan dalam penelitian ini yaitu menggunakan konsep Perda dana cadangan, konsep otonomi daerah, dan konsep pembangunan daerah.

B.1. Perda Dana Cadangan sebagai Strategi Alternatif Pembangunan Daerah

Perda dana cadangan seperti disinggung sebelumnya merupakan solusi alternatif untuk melakukan pembangunan daerah. Pertanyaannya adalah bagaimana Perda dana cadangan mampu melakukan pembangunan daerah. Peneliti menguraikan terlebih dahulu secara struktur konseptual terkait dengan Perda dana cadangan sebagai solusi pembangunan daerah. Ada beberapa hal yang perlu dibahas terlebih dahulu untuk merekonstruksi konsep Perda dana cadangan dalam pembangunan daerah. Penelitian ini menguraikan dua hal konseptual Perda dana Cadangan dalam

7. Rodiyah. 2013. Aspect Democracy In The Formation of Regional Regulation (Case Study The Formation of Regional Regulation About Education In Perspective Socio-Legal). International Journal of Business, Economic and Law Volume 2 Nomor 3, hlm. 55; Ayon Diniyanto. 2019. Reformasi Hukum Tanah Desa: Redefinisi Dan Penguatan Kedudukan. Jurnal RechtsVinding: Media Pembinaan Hukum Nasional Volume 8 Nomor 3, hlm. 353.

pembangunan daerah. Dua konsep tersebut yaitu (1) Perda dana cadangan di era otonomi daerah; dan (2) Perda dana cadangan dan pembangunan daerah. Peneliti setelah mendudukan konsep Perda dana cadangan dalam pembangunan daerah, selanjutnya peneliti menguraikan cara Perda dana cadangan melakukan pembangunan daerah. Teori yang digunakan yaitu teori otonomi daerah dan teori pembangunan daerah.

1. Perda Dana Cadangan di Era Otonomi Daerah

Kemunculan Perda dana cadangan tidak dapat dilepaskan daeri lahirnya era otonomi daerah. Seperti yang telah disinggung sebelumnya, bahwa adanya otonomi daerah memberikan kewenangan bagi daerah untuk mengurus daerah sendiri. Kewenangan yang diberikan daerah untuk mengurus daerah sendiri yaitu melakukan pembangunan. Daerah juga diberikan kewenangan untuk membentuk Perda dan peraturan-peraturan yang lain. Konsep dan teori otonomi daerah yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengurus urusan daerah sendiri dan konsep kewenangan daerah untuk membentuk Perda dapat dikatakan simbiosis mutualisme (saling menguntungkan)[8].

Otonomi daerah dari perspektif sejarah sudah ditunggu-tunggu sejak lama oleh bangsa Indonesia. Sentralisiasi kekuasaan dibawah rezim orde baru membuat pembangunan di daerah kerap tidak merata[9]. Padahal dalam logika, sentralisasi kekuasaan mempermudah distribusi anggaran pembangunan kepada daerah secara merata. Pemerintah pusat dapat mengatur distribusi anggaran pembangunan secara merata, karena pemerintah pusat mempunyai kekuasaan untuk mengalokasikan anggaran pembangunan kepada daerah. Kenyataannya, banyak daerah di Indonesia yang masih tertinggal dalam pembangunan daerah. Ketimpangan antar daerah terjadi. Banyak daerah yang mempunyai kekayaan berupa sumber daya alam, tetapi tidak menikmati karena diambil terlebih dahulu oleh pusat[10].

Kronologi sejarah tersebut kemudian menuntut lahirnya otonomi daerah dengan tujuan untuk menciptakan pemerataan dan keadilan pembangunan. Lahirnya otonomi daerah dalam kenyataannya juga tidak serta merta menyelesaikan ketimpangan pembangunan antar daerah. Adanya otonomi daerah membuat daerah harus melakukan kreatifitas sendiri dalam mengelola pembangunan daerah. Akibatnya daerah yang mempunyai dan mampu memanfaatkan kekayaan seperti (sumber daya alam, sumber daya manusia, dan infrastruktur) akan semakin kaya. Adapun daerah yang miskin dan tidak mampu memanfaatkan kekayaan yang dimiliki akan tetap miskin. Kompetisi antar daerah terjadi dan ketimpangan antar daerah tidak terelakan. Otonomi daerah dapat dikatakan belum mampu mewujudkan pemerataan dan keadilan pembangunan daerah[11].

Perda sebagai instrumen hukum yang diberikan konstitusi sesungguhnya dapat dijadikan salah satu pupuk bagi problem otonomi daerah. Daerah harus memanfaatkan kewenangan untuk membentuk Perda sebagai instrumen hukum dalam pembangunan daerah. Lagi-lagi kreatifitas masing-masing daerah diperlukan untuk mengelola pembangunan daerah melalui Perda. Perda dana cadangan dapat dikatakan sebagai solusi terhadap problem otonomi daerah. Otonomi daerah memang memberikan kewenangan kepada daerah untuk membuat anggaran pembangunan daerah. Anggaran pembangunan setiap daerah faktanya tidak selalu cukup untuk melakukan pembangunan daerah[12]. Era otonomi

8. Rodiyah, Ridwan Arifin, and Steven. 2020. Local Autonomy and Federalism: How Indonesia Deal with Democracy in the Global Governance? Pandecta: Research Law Journal Volume 15 Nomor 2, hlm. 344; Uly Faoziyah dan Wilmar Salim. 2020. Seeking Prosperity Through Village Proliferation: An Evidence of the Implementation of Village Funds (Dana Desa) in Indonesia. Journal of Regional and City Planning Volume 31 Nomor 2, hlm. 98.
9. Muhammad Noor, 2012. Memahami Desentralisasi Indonesia. Pertama. Sleman: Interpena, hlm. 54–55.
10. Haryanto. 2016. Masa Depan Politik Desentralisasi Di Indonesia: Sebuah Studi Awal. Jurnal Ilmu Pemerintahan Volume 9 Nomor 2, hlm. 119.
11. Dani Muhtada dan Ayon Diniyanto. 2018. Dasar-Dasar Ilmu Negara. Semarang: BPFH Unnes, hlm. 50–103; 2016. Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia. Jurnal Ilmu Pemerintahan Moderat: Modern dan Demokratis Volume 2 Nomor 2, hlm. 797.
12. Kuncoro Thesaurianto. 2007. Analisis Pengelolaan Keuangan Daerah Terhadap Kemandirian Daerah. Universitas Diponegoro, hlm. 19–20.

daerah mengharuskan setiap daerah mempunyai kreatifitas. Melalui pembentukan Perda dana cadangan, daerah dapat mengalokasikan anggaran yang tidak mencukupi untuk pembangunan ditahun tertentu. Alokasi anggaran tersebut dicadangkan dan ditambah dengan anggaran ditahun selanjutnya sampai mencukupi untuk melakukan pembangunan tertentu di daerah.

Perlu dikatahui bahwa pembentukan Perda dana cadangan tidak boleh asal-asalan. Ada setidaknya empat model dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dapat menjadi rujukan dalam pembentukan Perda Dana cadangan. Empat model tersebut yaitu (1) ROCCIPI yang merupakan kepanjangan dari *Rule, Opportunity, Communication, Capacity, Interest, Process, and Ideology*[13]*;* (2) RIA atau *Regulatory Impact Assessment;* (3) Reg-Map atau *Regulatory Mapping;* dan (4) IRR merupakan singkatan dari Integrative Reg-Map RIA[14].

Konsep dan teori tersebut nampaknya diperhatikan dan ditangkap secara tepat oleh Pemerintah Daerah (Pemda). Faktanya, lahirnya era otonomi daerah membuat daerah banyak membentukPerda dana cadangan. Di Kabupaten Purbalingga misalnya, berdasarkan riset yang dilakukan peneliti sampai dengan saat ini terdapat lima Perda dana cadangan. Lima Perda dimaksud yaitu:

(1) Peraturan Daerah Kabupaten Purbalingga Nomor 12 Tahun 2007 tentang Pembentukan Dana Cadangan Pembangunan Pasar Induk Kabupaten Purbalingga (Perda No. 12 Th. 2007);
(2) Peraturan Daerah Kabupaten Purbalingga Nomor 15 Tahun 2013 tentang Pembentukan Dana Cadangan Biaya Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Purbalingga Tahun 2015 (Perda No. 15 Th. 2013);
(3) Peraturan Daerah Kabupaten Purbalingga Nomor 6 Tahun 2015 tentang Pembentukan Dana Cadangan Pembangunan Bandar Udara Di Kabupaten Purbalingga (Perda No. 6 Th. 2015).
(4) Peraturan Daerah Kabupaten Purbalingga Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan Dana Cadangan Pembangunan *Islamic Center* dan Pembangunan Gedung Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Perda No. 5 Tah 2016); dan
(5) Peraturan Daerah Kabupaten Purbalingga Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan Dana Cadangan Pembangunan Jalan dan Jembatan pada Ruas Jalan Pepedan-Tegalpingen (Perda No. 6 Th. 2016).

Perda-Perda tersebut menjadi bukti bahwa Pemda Kabupaten Purbalingga bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Purbalingga telah membuat lima Perda dana cadangan dalam kurun waktu kurang lebih 15 (lima belas) tahun. Era otonomi daerah dapat dikatakan membuat Pemda Kabupaten Purbalingga produktif membentuk Perda dana cadangan. Lima Perda dana cadangan yang ada di Kabupaten Purbalingga selanjutnya dapat diklasifikasian menjadi dua tipe Perda dana cadangan. Pertama, yaitu tipe Perda dana cadangan untuk pembangunan seperti Perda No. 12 Th. 2007, Perda No. 6 Th. 2015, Perda No. 5 Th. 2016, dan Perda No. 6 Th. 2016. Kedua yaitu tipe Perda dana cadangan untuk demokrasi seperti Perda No. 15 Th. 2013.

2. Perda Dana Cadangan dan Pembangunan Daerah

Prinsip Perda dana cadangan adalah untuk mengatasi kekurangan anggaran pembangunan tertentu di daerah. Hal ini karena setiap pembangunan tidak selalu teratasi dengan anggaran dalam satu tahun. Banyak pembangunan di daerah yang tidak bisa dialokasikan dengan anggaran dalam satu tahun. Di Kabupaten Purbalingga terdapat empat jenis pembangunan yang tidak dapat diselesaikan menggunakan alokasi anggaran dalam satu tahun. Hasilnya, Pemda Kabupaten Purbalingga bersama DPRD Kabupaten Purbalingga membentuk empat Perda dana cadangan.

13. Sutrisno Purwohadi Mulyono. 2015. Model Pembentukan Peraturan Desa Berbasis Demokrasi Partisipatoris: Suatu Alternatif Pelaksanaan UndangUndang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Semarang: Abshor, hlm. 113–115.
14. Rodiyah. 2016. Aspek Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah. Semarang: BPFH Unnes, hlm. 219–299.

Perda No. 12 Th. 2007 berkaitan dengan pembangunan pasar induk di Kabupaten Purbalingga. Perda ini secara filosofis sesunggunya dibentuk karena untuk meningkatkan pelayanan publik. Adapun dari segi normatif, Perda No. 12 Th. 2007 lahir dalam rangka menampung kebutuhan dana pembangunan pasar induk di Kabupaten Purbalingga. Artinya, secara tersirat dana pembangunan pasar induk di Kabupaten Purbalingga dalam satu tahun anggaran tidak mencukupi untuk merealisasikan pembangunan, sehingga dibentuk dana cadangan. Menariknya, dana cadangan untuk pembangunan pasar induk di Kabupaten Purbalingga masih dalam satu anggaran yaitu tahun anggaran 2007. Pasal 6 Perda No. 12 Th. 2007 pada pokoknya menyatakan bahwa anggaran pembentukan dana cadangan untuk pembangunan pasar induk di Kabupaten Purbalingga sebesar Rp 15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah). Jumlah tersebut dianggarkan dalam tahun 2007 yang terdiri dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) sebanyak Rp 12.000.000.000,00 (dua belas miliar rupiah) dan Perubahan APBD sebanyak Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

Kemudian Perda No. 6 Th. 2015 dalam rangka membangun bandar udara di Kabupaten Purbalingga. Perda No. 6 Th. 2015 dari segi filosofis lahir dalam rangka untuk meningkatkan pelayanan publik dari sektor transportasi angkutan. Perda No. 6 Th. 2015 secara normatif dibentuk karena pembiayaan pembangunan bandar udara di Kabupaten Purbalingga tidak dapat dilakukan dalam satu tahun anggaran. Dana cadangan pembangunan bandar udara di Kabupaten Purbalingga dianggarkan dari APBD Perubahan tahun 2015. Jumlah dana yang dicadangkan melalui Perubahan APBD tahun 2015 sebanyak Rp 15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah).

Selanjutnya ada Perda No. 5 Th. 2016 untuk pembangunan *Islamic Center* dan Gedung DPRD. Perda No. 5 Th. 2016 secara filosofis bertujuan untuk memberikan pelayanan bagi masyarakat dan juga peningkatan kualitas pelayanan. Pemberian pelayanan bagi masyarakat khusunya masyarakat muslim yaitu terkait dengan pembangunan *Islamic Center*. Peningkatan kualitas pelayanan terhadap masyarakat terkait dengan pembangunan Gedung DPRD. Perda No. 5 Th. 2016 secara normatif hampir sama dengan perda dana cadangan sebelumnya, yaitu lahir karena pendanaan dalam satu tahun anggaran tidak mencukupi untuk merealisasikan pembangunan. Hanya, dalam Perda No. 5 Th. 2016, alokasi dana cadangan dalam lebih dari satu tahun anggaran terpenuhi. Pasal 6 Perda No. 5 Th. 2016 pada pokoknya menyatakan bahwa pembiayaan pembangunan *Islamic Center* dan Gedung DPRD dilakukan dengan menganggarkan dana dalam dua tahun anggaran yaitu tahun anggaran 2016 dan 2017. Pembangunan *Islamic Center* dan Gedung DPRD dengan menggunakan dana cadangan dari tahun anggaran 2016 dan 2017 merupakan pembangunan *Islamic Center* dan Gedung DPRD Tahap Pertama.

Dana cadangan untuk pembangunan *Islamic Center* Tahap Pertama sebesar Rp 20.000.000.000,00 (dua puluh miliar rupiah). Jumlah dana cadangan tersebut didapat dari pencadangan dua tahun anggaran yaitu tahun 2016 dan 2017. Tahun 2016 sebanyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) yang berasal dari Perubahan APBD tahun anggaran 2016. Tahun 2017 dengan jumlah Rp 15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah) yang berasal dari Perubahan APBD tahun anggaran 2017. Dana cadangan selanjutnya yang diatur oleh Perda No. 5 Th. 2016 yaitu tentang pembangunan Gedung DPRD Tahap Pertama. Jumlah dana cadangan pembangunan Gedung DPRD Tahap Pertama sebanyak Rp 15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah). Dana cadangan tersebut terdiri dari pencadangan melalui Perubahan APBD tahun anggaran 2016 sebanyak Rp 5.000.000.0000,00 (lima miliar rupiah) dan pencadangan dari APBD tahun anggaran 2017 sebanyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

Terakhir, ada Perda No. 6 Th. 2016 sebagai strategi pembangunan jalan dan jembatan di Pepedan-Tegalpingen. Perda ini tidak lain secara filosofis sebagai bentuk upaya Pemda Kabupaten Purbalingga untuk membangun infrastruktur yang mempermudah akses masyarakat antar wilayah (Pepedan – Tegalpingen). Pembentukan Perda No. 6 Th. 2016 secara normatif hampir sama dengan Perda dana cadangan sebelumnya, karena pembangunan ruas jalan Pepedan Kecamatan Karangmoncol dan Tegalpingen Kecamatan Pengadegan tidak dapat dilakukan dalam satu tahun anggaran. Jumlah dana

cadangan dalam yang diatur dalam Perda No. 6 Th. 2016 sebanyak Rp 26.000.000.000,00 (dua puluh enam miliar rupiah) dalam dua tahun anggaran yaitu tahun anggaran 2016 dan 2017. Tahun anggaran 2016 menurut Pasal 6 Perda No. 6 Th. 2016 dengan jumlah Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah). Dana tersebut dicadangkan dari Perubahan APBD tahun anggaran 2016. Tahun anggaran 2017 sebanyak Rp 21.000.000.000,00 (dua puluh satu miliar rupiah) yang dicadangkan dari APBD tahun anggaran 2017. Empat Perda tersebut jika digambarkan dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2.
Perda Dana Cadangan di Kabupaten Purbalingga

No	No Perda	Jumlah (Dalam Miliar Rupiah)	Tahap I (Dalam Miliar Rupiah)	Tahap II (Dalam Miliar Rupiah)
1	Perda No. 2 Th. 2007	15	12	3
2	Perda No. 6 Th. 2015	15	15	-
3	Perda No. 5 Th. 2016	20 (*Islamic Center*) 15 (Gedung DPRD)	5 (*Islamic Center*) 5 (Gedung DPRD)	15 (*Islamic Center*) 15 (Gedung DPRD)
4	Perda No. 6 Th. 2016	26	5	21

Konsep Perda dana cadangan, konsep dan teori otonomi daerah serta pembangunan daerah yang telah dijelaskan sebelumnya sudah menggambarkan secara tersirat cara Perda dana cadangan melakukan pembangunan daerah. Daerah dapat melakukan pembangunan tertentu menggunakan dana cadangan. Misalnya, di Kabupaten Purbalingga tentang pembangunan pasar induk, bandara, *Islamic Center,* dan gedung DPRD dan jembatan. Lima bangunan tersebut dibangun dengan menggunakan Perda dana cadangan. Dasar hukum atau instrumen hukum untuk melakukan pembangunan di Kabupaten Purbalingga beberapa kali didasarkan dengan menggunakan Perda dana cadangan.

B.2. Kendala Pembentukan dan Pelaksanaan Perda Dana Cadangan

Perda dana cadangan mamang memberikan manfaat terutama dalam pembangunan daerah yang membutuhkan dana besar. Tetapi disisi lain, Perda dana cadangan juga mempunyai kendala. Hal tersebut sesungguhnya merupakan sesuatu yang wajar dalam sebuah kebijakan hukum. Kebijakan hukum tidak lepas dari kendala sebagai konsekuensi yang dihadapi. Tanpa adanya kendala, maka kebijakan tersebut patut dipertanyakan kualitasnya. Kendala yang dihadapi Perda dana cadangan ternyata terjadi dalam pembentukan dan pelaksanaan.

1. Kendala Pembentukan Perda Dana Cadangan

Pembentukan Perda dana cadangan dapat dikatakan mempunyai kendala. Kendala tersebut terjadi karena kendala normatif dan politis. Kendala normatif berkaitan dengan ketentuan dalam Perda dana cadangan. Adapun kendala politis berkaitan dengan kebijakan pembentuk Perda dana cadangan.

Pertama kendala normatif. Kendala normatif dalam pembentukan Perda dana cadangan yaitu pembentukan Perda dana cadangan tidak dilakukan melalui kajian naskah akademik. Pembentukan Perda dana cadangan tidak diawali dengan pembentukan atau penyusunan naskah akademik. Hal tersebut secara fakta terjadi pada Perda No. 5 Th. 2016. Perda No. 5 Th. 2016 dibentuk tidak dengan membentuk naskah akademik terlebih dahulu. Alasan tidak adanya penyusunan naskah akademik dikarenakan adanya keadaan yang mendesak dan Perda No. 5 Th. 2016 harus segera disahkan[15].

Pertanyaannya adalah apakah boleh pembentukan Perda tanpa harus didahului dengan penyusunan naskah akademik? Pasal 1 Nomor 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan selanjutnya disebut UU No. 12 Th. 2011 menyatakan bahwa "*Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat*". Ketentuan tersebut menyinggung terkait definisi naskah akademik dan kedudukan naskah akademik dalam Perda.

15. Keterangan tersebut didapat saat Peneliti melakukan diskusi dengan beberapa Staf di Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Purbalingga sekitar bulan Desember 2016.

Pengaturan lebih lanjut terkait naskah akademik dalam Perda Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 63 UU No. 12 Th. 2011 yang menyatakan bahwa Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pasal ini menyatakan bahwa pengaturan penyusunan Perda Provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap Perda Kabupaten/Kota. Artinya ketentuan naskah akademik dalam Perda Kabupaten/Kota mengikuti ketentuan naskah akademik dalam Perda Provinsi mulai dari pengaturan dampai dengan sistematika.

Pasal 56 ayat (2) UU No. 12 Th. 2011 menyatakan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Pasal ini tidak secara eksplisit menyatakan bahwa dalam penyusunan Perda harus menyertai naskah akademik. Kata *dan/atau* dapat memberikan multitafsir terkait kewajiban menyusun naskah akademik sebelum membentuk Perda. Tafsir *dan/atau* dalam Pasal 56 ayat (2) UU No. 12 Th. 2011 dapat ditafasirkan bahwa pembentukan naskah akademik merupakan suatu kewajiban. Disisi lain, kalimat *dan/atau* bisa ditafsirkan bahwa penyusunan naskah akademik dalam pembentukan Perda bukan suatu kewajiban. Alasannya karena penyusunan naskah akademik dalam pembentukan Perda dapat digantikan dengan penjelasan atau keterangan. Penjelasan atau keterangan disebut lebih dahulu dalam Pasal 56 ayat (2) UU No. 12 Th. 2011, sehingga kedudukan naskah akademik dapat sebagai *substitusi*[16].

Naskah akademik yang bukan merupakan suatu kewajiban dalam penyusunan Perda sesungguhnya merupakan suatu kendala. Hal tersebut dikarenakan urgensi dari naskah akademik. Urgensi dari penyusunan naskah akademik terhadap pembentukan Perda dapat dilihat seperti: (1) naskah akademik didalamnya terdapat dasar filosofis, yuridis, dan sosiologis pembentukan Perda; (2) naskah akademik bersisi desain tentang materi, ruang lingkup, dan kerangka Perda; dan (3) naskah akademik dapat dijadikan pijakan dan pertimbangan bagi pembentuk Perda untuk membahas dan menetapkan Perda[17].

Walaupun penyusunan naskah akademik dalam pembentukan Perda bukan merupakan suatu kewajiban. Tetapi pembentukan Perda yang tidak didahului dengan penyusunan naskah akademik dapat dikatakan menegasikan urgensi naskah akademik. Hal ini tentu merupakan suatu kendala, karena dapat memberikan dampak permasalahan dikemudian hari. Dampak permasalahan yang dimaksud yaitu: (1) dasar filosofis, yuridis, dan sosiologis Perda yang kurang jelas karena belum dirumuskan secara tepat sebelumnya; (2) materi, ruang lingkup, dan kerangka Perda kurang rinci karena tidak dilakukan kajian secara mendalam terlebih dahulu; dan (3) tidak ada dasar pijakan ilmiah yang kuat bagi pembentuk Perda untuk membahas dan menetapkan Perda.

Hal ini nampaknya berlaku pada Perda No. 5 Th. 2016, dimana Perda tersebut tidak terdapat dasar filosofis dan sosiologis. Adanya hanya dasar yuridis atau dasar normatif pembentukan Perda No. 5 Th. 2016. Kemudian, materi, ruang lingkup, dan kerangka Perda No. 5 Th. 2016 juga belum detail karena masih bersifat general. Hal itu dapat dilihat dari jumlah pasal yang hanya terdapat 12 pasal. Pertanyaan yang harus dijawab dan menjadi dampak permasalahan yaitu apa dasar ilmiah pembentuk Perda No. 5 Th. 2016? Mengingat tidak ada naskah akademik dalam pembentukan Perda tersebut. Ini tentu menjadi pertanyaan besar dan dari segi transparansi dan akuntabilitas pembentukan Perda patut dipertanyakan.

Kedua kendala politis. Pembentukan Perda dana cadangan sesuai kepentingan kepala daerah. Pembentukan perda dana cadangan tidak berdasarkan pada kepentingan masyarakat luas. Akibatnya kerap terjadi pro dan kontra di masyarakat terkait dengan pembangunan yang dialokasikan anggaran dari dana cadangan. Hal ini terjadi pada Perda No. 5

16. Gunawan. 2016. Kedudukan dan Urgensi Naskah Akademik dalam Pembentukan Suatu Peraturan Daerah Di Tinjau dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jurnal Online Mahasiswa (JOM) Bidang Ilmu Hukum Volume 1 Nomor 1, hlm. 15–16.
17. Ibid., hlm. 16–17.

Th. 2016 khususnya terkait dengan pembangunan *Islamic Center*. Pembangunan *Islamic Center* dalam kenyataan dilapangan terjadi pro dan kontra. Pro dan kontra tersebut karena pembangunan *Islamic Center* bukan berasal dari aspirasi masyarakat. Artinya pembangunan *Islamic Center* tidak terlebih dahulu dilakukan berdasarkan aspirasi masyarakat secara representatif dan proporsional. Hal tersebut dapat dibuktikan paling tidak dengan bukti. Pertama, organisasi masyarakat (ormas) Pengurus Cabang Nahdlatul Ulama (PCNU) Kabupaten Purbalingga yang merupakan organisasi keagamaan dengan pengikut muslim terbesar di Kabupaten Purbalingga menyatakan bahwa pembangunan *Islamic Center* bukan merupakan aspirasi masyarakat. Kedua, tidak ada data kuantitatif dan kualitatif aspirasi masyarakat terkait dengan pembangunan *Islamic Center*[18].

Pertanyannya adalah pembangunan *Islamic Center* merupakan kepentingan siapa? PCNU Kabupaten Purbalingga beranggapan bahwa pembangunan *Islamic Center* tidak lain adalah kebijakan dari penguasa atau dapat dikatakan sesuai dengan kepentingan kepala daerah. Hal ini dibuktikan dengan dua bukti yang telah disebutkan yaitu tidak aspiratif secara representatif dan proposional serta tidak ada data aspirasi masyarakat dalam pembangunan *Islamic Center*[19]. Pernyataan bahwa pembangunan *Islamic Center* merupakan kebijakan penguasa merupakan pernyataan yang kuat didukung dengan data. Data menyatakan bahwa salah visi Kabupaten Purbalingga yang berasal dari visi Calon Kepala Daerah Purbalingga 2016-2021 terpilih adalah Purbalingga yang Mandiri dan Berdaya Saing Menuju Masyarakat Sejahtera yang Berakhlak Mulia.

Pembangunan *Islamic Center* menurut pemerintah, dikatakan sebagai bagian untuk mewujudkan visi Kabupaten Purbalingga 2016-2021[20]. Artinya memang kebijakan pembangunan *Islamic* Center dilakukan secara *top down* bukan berdasarkan aspirasi secara *bottom up*. Hal yang sama juga diungkapkan oleh Pengurus Daerah Muhammadiyah (PDM) Kabupaten Purbalingga yang merupakan salah satu organisasi keagamaan terbesar di Kabupaten Purbalingga. PDM Kabupaten Purbalingga menyatakan bahwa pembangunan *Islamic Center* merupakan ide dari Bupati. Ide awal pembangunan *Islamic Center* tidak lain berasal dari Bupati Purbalingga. PDM Kabupaten Purbalingga disisi lain mengungkapkan, walaupun ide awal pembangunan *Islamic Center* berasal dari Bupati Purbalingga selaku kepala daerah. Pembangunan *Islamic Center* sudah sesuai dengan suasana kebatinan masyarakat Kabupaten Purbalingga yang religius[21]. Pernyataan dari PDM Kabupaten Purbalingga mengkonfirmasi bahwa pembangunan *Islamic Center* merupakan keinginan dari kepala daerah, terlepas dari suasana kebatinan masyarakat. Mengingat suasana kebatinan masyarakat bersifat abstrak apabila belum dikonkritisasi melalui penyerapan aspirasi yang konkrit dan jelas.

Pembentukan Perda dana cadangan seperti Perda No. 5 Th. 2016 sesuai kepentingan kepala daerah bukan berasal dari penyerapan aspirasi masyarakat yang representatif dan proporsional merupakan suatu kendala serius. Kendala yang dimaksud yaitu pembentukan Perda dana cadangan dapat tidak sesuai sasaran karena tidak berdasarkan keinginan dan kebutuhan masyarakat. Akibatnya program pembangunan daerah melalui pembentukan Perda dana cadangan bersifat *top down* bukan *bottom up*. Fenomena tersebut tentu tidak baik dalam proses pembangunan dan demokratisasi yang pada ujungnya hanya menguntukan beberapa kelompok saja bukan menguntungkan masyarakat secara luas (representatif dan proporsional).

18. Keterangan bahwa pembangunan Islamic Center bukan berasal dari aspirasi masyarakat disampaikan oleh Suroso Abdul Rozak selaku Ketua Pengurus Cabang Nahdlatul Ulama (PCNU) Kabupaten Purbalingga Periode 2013-2018. Peneliti melakukan wawancara dengan Suroso Abdul Rozak pada tanggal 7 Desember 2016.
19. Keterangan bahwa pembangunan Islamic Center merupakan kebijakan penguasa dalam hal ini kepala daerah disampaikan oleh Suroso Abdul Rozak selaku Ketua Pengurus Cabang Nahdlatul Ulama (PCNU) Kabupaten Purbalingga Periode 2013-2018. Peneliti melakukan wawancara dengan Suroso Abdul Rozak pada tanggal 7 Desember 2016.
20. Keterangan disampaikan oleh Hadi Iswanto selaku Kasubid Fisik dan Prasarana Wilayah BAPPEDA Kabupaten Purbalingga. Peneliti melakukan wawancara dengan Hadi Iswanto pada tanggal 5 Desember 2016.
21. Keterangan bahwa pembangunan Islamic Center berasal dari ide Bupati Purbalingga disampaikan oleh Ali Sudarmo selaku Ketua Pengurus Daerah Muhammadiyah (PDM) Kabupaten Purbalingga Peneliti melakukan wawancara dengan Ali Sudarmo pada tanggal 7 Desember 2016.

Pembentukan Perda dana cadangan yang demokratis sesungguhnya dapat dilakukan dengan model pembentukan peraturan perundang-undangan yang demokratis. Rodiyah menyatakan bahwa model pembentukan perundang-undangan yang demokratis adalah dengan menggunakan model IRR. Model IRR dikatakan demokratis karena mengkombinasikan antara *Regulatory Mapping* (Reg-Map) dengan *Regulatory Impact Assessment* (RIA) sehingga proses pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan aspirasi masyarakat serta tidak tumpang tindih dengan regulasi yang lain. Model IRR ini dapat diterapkan untuk mewujudkan pembentukan Perda dana cadangan yang demokratis[22].

2. Kendala Pelaksanaan Perda Dana Cadangan

Kendala pembentukan Perda dana cadangan seperti diuraikan sebelumnya tergolong serius dan perlu dilakukan Perda dana cadangan selain mempunyai kendala dalam pembentukan juga terdapat kendala dalam pelaksanaan. Kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Perda dana cadangan setidaknya ada dua yaitu kendala dalam penegakan hukum dan pelaksanaan belum tuntas.

Pertama, kendala dalam penegakan hukum. Penegakan hukum Perda dana cadangan kerap mengalami kendala. Maksudnya, terdapat Perda dana cadangan yang tidak dilaksanakan dengan baik. Hal ini terjadi dalam Perda No. 5 Th. 2016 yang menyeret Bupati Purbalingga Tasdi dalam korupsi. Tasdi diputus pengadilan bersalah karena melakukan tindak pidana korupsi terkait dengan pembangunan *Islamic Center.* Padahal, pembangunan *Islamic Center* awalnya dilakukan menggunakan dana cadangan yang diatur dalam Perda No. 5 Th. 2016. Secara substansi memang perkara tindak pidana korupsi yang dilakukan Tasdi bukan mengambil uang secara langsung dari dana cadangan yang diatur dalam Perda No. 5 Th. 2016[23]. Tetapi perilaku tindak pidana korupsi dilakukan Tasdi terkait tindak pidana korupsi yang berkaitan dengan proyek dan proyek tersebut diatur dalam Perda dana cadangan. Perilaku tindak pidana tersebut tentu mencoreng penegakan hukum Perda dana cadangan.

Masyarakat dapat berasumsi bahwa Perda dana cadangan dijadikan sebagai media atau instrumen untuk melakukan tindak pidana korupsi melalui proyek-proyek yang didanai dengan dana cadangan. Asumsi seperti itu tentu sah-sah saja mengingat dalam fakta, terdapat kasus tindak pidana korupsi terkait dengan proyek yang didanai melalui dana cadangan. Selanjutnya masyarakat juga dapat berkesimpulan bahwa penegakan hukum Perda dana cadangan tidak berjalan. Penegakan hukuam yang tidak berjalan karena Perda dana cadangan diasumsikan sebagai media atau instrumen untuk melakukan tindak pidana korupsi. Adanya tindak pidana korupsi dalam proyek yang dibiayai menggunakan dana cadangan sekali lagi dapat menjadi dasar asumsi dan kesimpulan masyarakat bahwa penegakan hukum Perda dana cadangan tidak berjalan dengan baik.

Kedua, pelaksanaan belum tuntas. Kendala pelaksanaan Perda dana cadangan dalam pelaksanaan belum tuntas, maksudnya adalah belum dijalankannya Perda dana cadangan sampai tuntas. Tuntas yang dimaksud yaitu sampai selesainya program pembangunan sesuai amanat Perda dana cadangan. Bentuk pelaksanaan Perda dana cadangan yang belum tuntas karena proyek pembangunan yang didanai menggunakan dana cadangan mangkrak atau belum selesai. Hal ini terjadi pada Perda No 5 Th. 2016 dan Perda No. 6 Th. 2016. Perda No. 5 Th. 2016 khsusunya terkait dengan pembangunan *Islamic Center* mengalami kendala pelaksanaan belum tuntas. Pembangunan *Islamic Center* sampai dengan saat ini dapat dikatakan mangkrak/belum selesai. Ada beberapa alasan mengapa pembangunan *Islamic Center* mangkrak. Salah satu alasan yaitu karena terdapat tindak pidana korupsi dalam pembangunan *Islamic Center*[24].

22. Rodiyah, Indah Sri Utari, Dani Muhtada, dan Waspiah. 2018. Village Bureaucracy Reform In Democratic and Autonomy Era In Indonesia: Study of The Establishment of Laws and Regulations Method By IRR Model. South East Asia Journal of Contemporary Business, Economic and Law Volume 17 Nomor 4, hlm. 4.

23. Nazar Nurdin. "Alasan Hakim Vonis Bupati Purbalingga 7 Tahun Penjara". Kompas.com. 06 Februari 2019. Diakses tanggal 01 Maret 2021. https://regional.kompas.com/read/2019/02/06/18353171/alasan-hakim-vonis-bupati-purbalingga-7-tahun-penjara?page=all

24. Rahdyan Trijoko Pamungkas. "Banggar DPRD Purbalingga Sidak Tiga Mega Proyek . Ini Hasil Dan Rekomendasinya." Tribunbanyumas.com. 17 Januari 2020. Diakses tanggal 01 Maret 2021. https://banyumas.tribunnews.com/2020/01/17/banggar-dprd-purbalingga-sidak-tiga-mega-proyek-ini-hasil-dan-rekomendasinya

Kemudian Perda No. 6 Th. 2016 yang dalam pelaksanaannya yaitu pembangunan jalan dan jembatan pada ruas Jalan Pepedan-Tegalpingen. Pembangunan tersebut telah selesai, tetapi sampai dengan saat ini hasil dari pembangunan tersebut belum diperbolehkan untuk jalan/akses masyarakat umum. Belum diketahui secara alasan secara pasti terkait dengan jembatan pada Jalan Pepedan-Tegalpingen yang sampai dengan saat ini belum dioperasikan, walaupun pembangunannya telah selesai. Alasan yang beredar saat ini masih bersifat alasan teknis seperti belum dilakukan uji kelayakan (statis dan dinamis)[25].

Proses pembangunan yang dibiayai dengan Perda dana cadangan dan mangkrak tentu merupakan kendala dari pelaksanaan Perda dana cadangan. Perda dana cadangan yang seharusnya menjadi instrumen hukum untuk melakukan akselerasi pembangunan, justru terjadi pembangunan yang mangkrak. Kondisi seperti ini tentu merugikan masyarakat. Dampak Perda dana cadangan yang seharusnya dinikmati oleh masyarakat, tetapi menjadi tidak dinikmati oleh masyarakat karena banyak pembangunan yang mangkrak. Ini merupakan kendala serius bagi Perda dana cadangan. Kendala tersebut harus segera dicarikan jalan keluar dan diselesaikan agar pembangunan yang dibiayai oleh dana cadangan berjalan dengan baik dan bermanfaat bagi masyarakat.

Itulah dua kendala pelaksanaan yang harus diketahui sebagai bagian dari deteksi atau diagnosa dalam proses pembangunan. Terutama pembangunan yang dilakukan menggunakan dana cadangan. Uraian tentang kendala pelaksanaan Perda dana cadangan yang telah disebutkan sebelumnya juga merupakan diagnosa permasalahan dalam Perda dana cadangan. Diagnosa tersebut diharapkan dapat membantu dalam menangani permasalahan terkait dengan pelaksanaan Perda dana cadangan.

C. Penutup

C.1. Kesimpulan

Otonomi daerah telah membawa angin segar bagi pembangunan daerah. Daerah diberikan kewenangan untuk membangun daerah sendiri sesuai dengan kemampuan dan kreatifitas masing-masing daerah. Namun dalam pelaksanaannya banyak ditemukan problem atau kendala dalam pembangunan daerah di era otnomi daerah. Salah satu problem atau kendala yang dihadapi adalah kekurangan anggaran dalam pembangunan. Problem atau kendala tersebut harus dihadapi oleh masing-masing daerah dengan mengoptimalkan kewenangan yang dimiliki. Perda dana cadangan merupakan strategi alternatif pembangunan daerah dalam menyelesaikan problem atau kendala kekuarangan anggaran saat melakukan pembangunan. Konsep Perda dana cadangan sebagai strategi alternatif pembangunan daerah nampaknya dihayati betul oleh daerah dalam melaksanakan pembangunan. Di Kabupaten Purbalingga terdapat lima Perda dana cadangan sebagai dasar hukum atau mengatur terkait dengan pembangunan. Perda dana cadangan di Kabupaten Purbalingga yang menjadi dasar pembangunan seperti Perda No. 12 Th. 2007, Perda No. 6 Th. 2015, Perda No. 5 Th. 2016, dan Perda No. 6 Th. 2016.

Keberadaan Perda dana cadangan tersebut bukan serta merta menjadikan pembangunan berjalan mulus. Ada kendala yang dihadapi oleh Perda dana cadangan mulai dari pembentukan sampai dengan pelaksanaan. Kendala pembentukan Perda dana cadangan yaitu terdiri dari kendala normatif dan kendala politis. Kendala normatif berkaitan dengan tidak adanya naskah akademik dalam penyusunan Perda dana cadangan seperti yang terjadi pada Perda No. 5 Th. 2016. Kendala politis tentang kepentingan kepala daerah. Misalnya terkait dengan pembangunan *Islamic Center* yang pendanannya diatur dalam Perda No. 5 Th. 2016. Pembangunan *Islamic Center*

25. Amin Wahyudi. "Sudah Tiga Tahun, Proyek Jembatan Merah Purbalingga Belum Tuntas." Serayunews.com. 18 Oktober 2020. Diakses tanggal 01 Maret 2021. https://serayunews.com/sudah-tiga-tahun-proyek-jembatan-merah-purbalingga-belum-tuntas/

merupakan inisiatif dari kepala daerah. Kemudia kendala pelaksanaan Perda dana cadangan yang terdiri dari penegakan hukum dan pelaksanaan belum tuntas. Kendala Perda dana cadangan terkait dengan penegakan hukum yaitu Perda dana cadangan kerap terjadi penyimpangan terutama secara tersirat seperti yang terjadi dalam Perda No. 5 Th. 2016 yang didalam perjalannnya terdapat tindak pidana korupsi terhadap pembangunan yang diatur dengan Perda dana cadangan. Kendala selanjutnya terkait dengan pelaksanaan Perda dana cadangan yaitu adanya pelaksanaan pembangunan yang belum tuntas. Hal tersebut misalnya dapat dilihat pada pembangunan *Islamic Center* dan Jembatan Pepedan-Tegalpingen. Dua pembangunan tersebut diatur oleh Perda dana cadangan.

C.1. Saran

Disarankan kepada pembentuk Pemerintah Daerah dan DPRD untuk membentuk Perda dana cadangan sebagai strategi alternatif pembangunan daerah, sehingga tetap mampu melaksanakan pembangunan walupun dengan keuangan yang terbatas di setiap tahun anggaran. Disarankan juga kepada pembentuk Perda dana cadangan untuk melakukan kajian akademik melalui naskah akademik sebelum membentuk Perda dana cadangan. Disarankan juga kepada pembentuk Perda dana cadangan untuk melakukan pembangunan yang menggunakan dana cadangan harus sesuai aspirasi masyarakat secara aspiratif dan representatif. Disarankan juga kepada pelaksana Perda dana cadangan untuk melakukan penegakan hukum terhadap pelaksanaan Perda dana cadangan sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan. Disarankan juga kepada pelaksana Perda dana cadangan untuk serius melaksanakan Perda dana cadangan serta melaksanakan pembangunan secara tuntas.

Daftar Pustaka

Buku

Jaya, Wihana Kirana. 2020. Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia dalam Perspektif Teori Ekonomi Kelembagaan. Yogyakarta.

Muhtada, Dani dan Ayon Diniyanto. 2018. *Dasar-Dasar Ilmu Negara*. Semarang: BPFH Unnes.

Mulyono, Sutrisno Purwohadi. 2015. *Model Pembentukan Peraturan Desa Berbasis Demokrasi Partisipatoris: Suatu Alternatif Pelaksanaan UndangUndang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*. Semarang: Abshor.

Noor, Muhammad. 2012. *Memahami Desentralisasi Indonesia*. Pertama. Sleman: Interpena.

Rodiyah. 2016. *Aspek Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*. Semarang: BPFH Unnes.

Jurnal

Ayon Diniyanto. 2019. Reformasi Hukum Tanah Desa: Redefinisi Dan Penguatan Kedudukan. Jurnal RechtsVinding: Media Pembinaan Hukum Nasional Volume 8 Nomor 3, hlm. 351–365.

Dani Muhtada dan Ayon Diniyanto. 2017. Harmonisasi Peraturan Daerah: Tantangan Dan Strategi Di Era Otonomi Daerah. Dalam Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) Ke - 4 dengan Tema Penataan Regulasi Di Indonesia. Jember: UPT Penerbitan Universitas Jember.

Gunawan. 2016. Kedudukan dan Urgensi Naskah Akademik dalam Pembentukan Suatu Peraturan Daerah Di Tinjau dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jurnal Online Mahasiswa (JOM) Bidang Ilmu Hukum Volume 1 Nomor 1.

Haryanto. 2016. Masa Depan Politik Desentralisasi Di Indonesia: Sebuah Studi Awal. Jurnal Ilmu Pemerintahan Volume 9 Nomor 2.

Kiki Endah. 2016. Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia. Jurnal Ilmu Pemerintahan Moderat: Modern dan Demokratis Volume 2 Nomor 2.

Kuncoro Thesaurianto. 2007. Analisis Pengelolaan Keuangan Daerah Terhadap Kemandirian Daerah. Universitas Diponegoro.

Kusumastuti. 2017. The Old Phase of Javanese Villages as an Early Form of Participatory Democratic Governance in Indonesia. Journal of Regional and City Planning Volume 28 Nomor 3, hlm. 219–36. https://doi.org/10.5614/jrcp.2017.28.3.5.

Roy Marthen Moonti. 2019. Regional Autonomy in Realizing Good Governance. Substantive Justice International Journal of Law Volume 2 Nomor 1. https://doi.org/10.33096/substantivejustice.v2i1.31.

Rodiyah. 2013. Aspect Democracy In The Formation of Regional Regulation (Case Study The Formation of Regional Regulation About Education In Perspective Socio-Legal). International Journal of Business, Economic and Law Volume 2 Nomor 3.

Rodiyah. 2012. Aspek Demokrasi Pembentukan Peraturan Daerah dalam Perspektif Socio-Legal. Masalah-Masalah Hukum Volume 41 Nomor 1.

Rodiyah, Indah Sri Utari, Dani Muhtada, dan Waspiah. 2018. Village Bureaucracy Reform In Democratic and Autonomy Era In Indonesia: Study of The Establishment of Laws and Regulations Method By IRR Model. South East Asia Journal of Contemporary Business, Economic and Law Volume 17 Nomor 4.

Rodiyah, Ridwan Arifin, and Steven. 2020. Local Autonomy and Federalism: How Indonesia Deal with Democracy in the Global Governance? Pandecta: Research Law Journal Volume 15 Nomor 2,.

Rudy Badrudin dan Baldric Siregar. 2015. The Evaluation of the Implementation of Regional Autonomy in Indonesia. Economic Journal of Emerging Markets Volume 7 Nomor 1, hlm. 1–11. https://doi.org/10.20885/ejem.vol7.iss1.art1.

Sani Safitri. 2016. Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah Di Indonesia. Jurnal Criksetra Volume 5 Nomor 9.

Uly Faoziyah dan Wilmar Salim. 2020. Seeking Prosperity Through Village Proliferation: An Evidence of the Implementation of Village Funds (Dana Desa) in Indonesia. Journal of Regional and City Planning Volume 31 Nomor 2, hlm. 97–121. https://doi.org/10.5614/jpwk.2020.31.2.1.

Widhianthini. 2017. A Dynamic Model for Sustainable Tourism Village Planning Based on Local Institutions. Journal of Regional and City Planning Volume 28 Nomor 1, hlm. 1–15. https://doi.org/10.5614/jrcp.2017.28.1.1.

Internet

Amin Wahyudi. "Sudah Tiga Tahun, Proyek Jembatan Merah Purbalingga Belum Tuntas." Serayunews.com. 18 Oktober 2020. Diakses tanggal 01 Maret 2021. https://serayunews.com/sudah-tiga-tahun-proyek-jembatan-merah-purbalingga-belum-tuntas/

Nazar Nurdin. "Alasan Hakim Vonis Bupati Purbalingga 7 Tahun Penjara". Kompas.com. 06 Februari 2019. Diakses tanggal 01 Maret 2021. https://regional.kompas.com/read/2019/02/06/18353171/alasan-hakim-vonis-bupati-purbalingga-7-tahun-penjara?page=all

Rahdyan Trijoko Pamungkas. "Banggar DPRD Purbalingga Sidak Tiga Mega Proyek . Ini Hasil Dan Rekomendasinya." Tribunbanyumas.com. 17 Januari 2020. Diakses tanggal 01 Maret 2021. https://banyumas.tribunnews.com/2020/01/17/banggar-dprd-purbalingga-sidak-tiga-mega-proyek-ini-hasil-dan-rekomendasinya

Utama, Danny Adriadhi. "Suap Proyek Islamic Center, Bupati Purbalingga Divonis 7 Tahun Penjara." Merdeka.com. 06 Februari 2019. Diakses tanggal 01 Maret 2021. https://www.merdeka.com/peristiwa/suap-proyek-islamic-center-bupati-purbalingga-divonis-7-tahun-penjara.html#:~:text=Suap%20Proyek%20Islamic%20Center%2C%20Bupati%20Purbalingga%20Divonis%207%20Tahun%20Penjara,-Bupati%20Purbalingga%20Tasdi&text=Merdeka.com%20%2D%20Bupati%20Purbalingga%20nonaktif,juta%20subsider%20empat%20bulan%20penjara.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Daerah Kabupaten Purbalingga Nomor 12 Tahun 2007 tentang Pembentukan Dana Cadangan Pembangunan Pasar Induk Kabupaten Purbalingga.

Peraturan Daerah Kabupaten Purbalingga Nomor 15 Tahun 2013 tentang Pembentukan Dana Cadangan Biaya Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Purbalingga Tahun 2015.

Peraturan Daerah Kabupaten Purbalingga Nomor 6 Tahun 2015 tentang Pembentukan Dana Cadangan Pembangunan Bandar Udara Di Kabupaten Purbalingga.

Peraturan Daerah Kabupaten Purbalingga Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan Dana Cadangan Pembangunan *Islamic Center* dan Pembangunan Gedung Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Daerah Kabupaten Purbalingga Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan Dana Cadangan Pembangunan Jalan dan Jembatan pada Ruas Jalan Pepedan-Tegalpingen.