

**PEMANFAATAN DANA COVID-19 OLEH KEPALA DAERAH
INCUMBENT PERSPEKTIF HUKUM
POSITIF DAN *FIQH SIYASAH***



Skripsi

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Memperoleh
Gelar Sarjana Hukum (SH) di Bidang Hukum Tata Negara (*Siyasah*)

OLEH:

Deka Surya Mandala

Nim 1611150024

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI FATMAWATI SOEKARNO
BENGKULU
2022 M/ 1443 H**



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
FATMAWATI SOEKARNO BENGKULU
FAKULTAS SYARIAH

Jl. Raden Fatah Pagar Dewa Telp.(0736) 51276 fax(0736) 51771
Bengkulu website: www.uinfasbengkulu.ac.id

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi ini yang ditulis oleh Deka Surya Mandala, Nim 1611150024

dengan judul **Pemanfaatan Dana Covid-19 Oleh Kepala Daerah Incumbent**

Perspektif Hukum Positif dan Fiqh Siyasah, Program Studi Hukum Tata

Negara Fakultas Syariah telah di periksa dan diperbaiki sesuai dengan saran

pembimbing I dan II, Oleh karena itu, skripsi ini disetujui untuk diujikan dalam

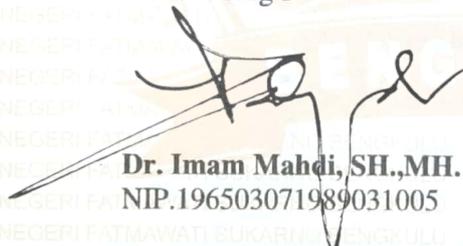
sidang munaqasyah Skripsi Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Fatmawati

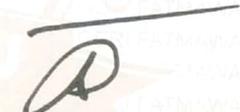
Soekarno (UINFAS) Bengkulu.

Bengkulu, Februari 2022

Pembimbing I

Pembimbing II


Dr. Imam Mahdi, SH.,MH.
NIP.196503071989031005


Drs. H. Tasri, M.A
NIP. 196208211991031002



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
FATMAWATI SOEKARNO BENGKULU
FAKULTAS SYARIAH

Jl. Raden Fatah Pagar Dewa Telp.(0736) 51276 fax(0736) 51771
Bengkulu website: www.uinfasbengkulu.ac.id

PENGESAHAN

Skripsi oleh : Deka Surya Mandala, Nim 1611150024 dengan judul **Pemanfaatan Dana Covid-19 Oleh Kepala Daerah Incumbent Perspektif Hukum Positif dan Fiqh Siyash**, Program Studi Hukum Tata Negara Jurusan Syariah, Telah diuji dan dipertahankan didepan tim sidang Munaqyash Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Fatmawati Soekarno Bengkulu (UNFAS) Bengkulu

Pada :
Hari : Jum'at
Tanggal : 18 Februari 2021

Dan dinyatakan LULUS, dapat diterima dan disahkan sebagai syarat guna memperoleh gelar Sarjana Hukum (SH), dalam Ilmu Hukum Tata Negara.



Bengkulu, Februari 2022 M.
Rajab 1443H.

Tim Sidang Munaqyash

Ketua

Drs. H Suansar Khatib, M.Ag
NIP.195708171991031001

Sekretaris

Badrun Taman, M. S.I
NIP. 198612092019031002

Penguji I

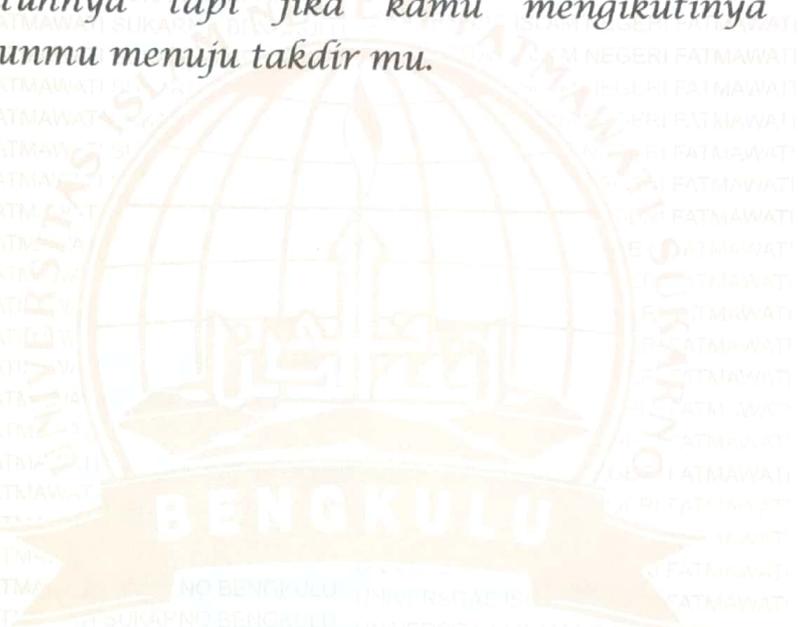
Dr. Nenar Julr, LC, M.Ag
NIP. 197509252006042002

Penguji II

Drs. Hendri Kusmidi, M.H.I.
NIP. 196907061994031002

Motto

- *Make Your Better and Something the Best Come To You*
- *“Maka sesungguhnya bersama kesulitan itu ada kemudahan”*
(QS. Al Insyirah ayat 5)
- *Mimpi itu seperti bintang, kamu mungkin tidak bisa menyentuhnya tapi jika kamu mengikutinya dia akan menuntunmu menuju takdir mu.*



Persembahan

Skripsi Ini Saya Persembahkan Kepada:

- ✚ *Ayah dan Ibu Tercinta Yang Telah Memberikan Segala Usaha dan Do'a nya Untuk Kesuksesanku.*
- ✚ *Kepada adikku fera santri maiyora Yang selalu ikut mendukung ku*
- ✚ *Kepada Keluarga Besar ku yang selalu ada untuk ku.*
- ✚ *Kepada sahabat sekaligus saudara ku Septi Listiani, Rasyid Tanjung,satria adha utama, ediansyahroini, apriski wijaya, Ariska Puspita sari s.h , Vera Mashinta s.h , Mela dan Arma Yunita yang menjadi pendengar keluh kesah ku.*
- ✚ *Kepada Teman Seperjuangan Apriski Wijaya S.H, Arif Setiawan, Ego Sudarman, Debi Saputra yang banyak berperan dalam penulisan skripsi ku*
- ✚ *Kepada kelas HTN Angkatan 2016 yang menemani hari-hari di kampus.*
- ✚ *Kepada keluarga Kedua Ku di Desa Sawang Lebar Ilir*
- ✚ *Kepada Pembimbing Akademik ku Bapak Dr. Imam Mahdi, SH.,MH. Sekaligus pembimbing skripsi*
- ✚ *Kepada Pembimbing Skripsi ku Bapak Drs. H. Tasri, M.A*
- ✚ *Semua Teman-Teman Seperjuangan ku yang lain yang aku sayangi*
- ✚ *Almamater yang Telah Menempahku Menjadi Pribadi "BE SMART"*

SURAT PERNYATAAN

Dengan ini menyatakan :

1. Skripsi dengan Judul **Pemanfaatan Dana Covid-19 Oleh Kepala Daerah Incumbent Perspektif Hukum Positif dan Fiqh Siyasah** adalah asli dan belum pernah diajukan dan mendapatkan gelar akademik, baik di IAIN Bengkulu maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Skripsi ini murni gagasan, pemikiran dan rumusan saya sendiri tanpa bantuan yang tidak sah dari pihak lain kecuali arahan dari tim pembimbing.
3. Didalam Skripsi ini tidak terdapat hasil karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali kutipan secara tertulis dengan jelas atau dicantumkan sebagai acuan didalam naskah saya, dengan disebutkan nama pengarangnya dan dicantumkan didalam daftar pustaka.
4. Bersedia Skripsi ini diterbitkan di Jurnal Ilmiah Fakultas Syariah atas nama saya dan dosen Pembimbing Skripsi Saya
5. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya, dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran pernyataan ini, saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar sarjana, serta sanksi sesuai dengan norma dan ketentuan yang berlaku.

Bengkulu, Februari 2022M.
Rajab 1443 H.



... siswa yang Menyatakan

Deka Surya Mandala
NIM. 1611150024

ABSTRAK

Penganggaran Dana Covid-19 Oleh Kepala Daerah *Incumbent* Perspektif Hukum Positif dan *Siyasah* Oleh: Deka Surya Mandala, NIM. 1611150029
Pembimbing I: Dr. Imam Mahdi., SH., MH. dan Pembimbing II: Drs. H. Tasri, MA.

Tujuan dilakukannya penelitian ini tentunya ialah untuk mengetahui bagaimana tinjauan hukum terhadap pemanfaatan dana Covid-19 oleh kepala daerah *Incumbent* perspektif hukum Positif dan untuk mengetahui bagaimana pemanfaatan dana Covid-19 oleh kepala daerah *Incumbent* perspektif *Fiqh Siyasah*. Permasalahan yang menjadi pokok dalam penelitian ini adalah masih terdapatnya beberapa kepala daerah *Incumbent* yang menyalahgunakan kewenangan dalam memanfaatkan Dana Covid-19. Metode Penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum kepustakaan dengan menggunakan pendekatan yuridis Normatif. Dalam penelitian di gunakan teknik anlaisis deskriptif Induktif. Berdasarkan hasil penelitian bahwa 1). Pemanfaatn dana Covid-19 oleh kepala daerah *Incumbent* ditinjau dari perspektif hukum positif dilakukan oleh pemerintah daerah dengan landasan yuridisnya ialah Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 yang mengatakan bahwa gubernur atau bupati dan/atau walikota yang menggunakan dana Covid-19 tidak dapat dituntut secara pidana dan digugat secara perdata tidak berlaku bagi seorang kepala daerah *Incumbent* yang menggunakan dana tersebut untuk kepentingan pribadi dan pencalonannya. Hal tersebut dapat dirujuk berdasarkan Pasal 64 ayat (1) huruf a, b, dan c, Pasal 68 ayat (1) huruf h, serta Pasal 74 ayat (1) PKPU tentang kampanye pemilihan kepala daerah. Pernyataan ini berbanding lurus dengan asas hukum yaitu *lex specialis derogat legi generalis*. 2). Penganggaran Dana Covid-19 oleh kepala daerah *Incumbent* ditinjau dari perspektif *Siyasah* dapat dilihat berdasarkan pemikiran Politik Islam masa Klasik, Pertengahan dan periode Modern, dimana dari ketiga periode tersebut pemikiran Politik Islam periode Modern yang paling relevan untuk mengkaji kewenangan Kepala daerah perspektif *Siyasah*. Dimana dalam pemikiran politik Islam kepala daerah dikategorikan sebagai seorang pemimpin yang dipesamakan dengan pemimpin negara (khalifah). Segala kewajiban mengenai tugas dan fungsi yang dibebankan kepada khalifah juga menjadi kewajiban bagi kepala daerah, termasuk mengelola anggaran pemerintahan/negara. Dalam pelaksanaan pengelolaan anggaran tersebut harus dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip dan ajaran yang diatur dalam hukum Islam.

Kata Kunci: *Penganggaran, Dana Covi-19, Kepala Daerah Incumbent, Siyasah.*

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur kepada Allah SWT atas segala nikmat dan karunianya sehingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi yang berjudul **Penganggaran Dana Covid-19 Oleh Kepala Daerah *Incumbent* Perspektif Hukum Positif dan *Siyasah***’.

Shalawat dan Salam untuk Nabi besar Muhammad SAW, yang telah berjuang untuk menyampaikan ajaran Islam sehingga umat mendapatkan petunjuk kejalan yang lurus baik di dunia maupun akhirat.

Penyusunan Skripsi ini bertujuan untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H) pada program studi Hukum Tata Negara (Siyasah) pada Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Fatmawati Soekarno (UINFAS) Bengkulu. Dalam penyusunan Skripsi ini penulis mendapatkan bantuan dari berbagai pihak. Dengan demikian penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof, Dr. KH.Zulkarnain Dali. M.Pd selaku Rektor Universitas Islam Negeri Fatmawati Soekarno (UINFAS) Bengkulu.
2. Bapak Dr. Suwarjin, M.A selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Fatmawati Soekarno (UINFAS) Bengkulu.
3. Ibu Dr. Miti Yarmunida, M.Ag Wakil Dekan 1 Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Fatmawati Soekarno (UINFAS) Bengkulu.
4. Bapak Ifansyah Putra, M.Sos Selaku Ka. Prodi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Fatmawati Soekarno (UINFAS) Bengkulu.

5. Bapak Dr. Imam Mahdi, S.H., MH., dosen Pembimbing akademik sekaligus Pembimbing I Penulis yang telah memeberikan dukungan, semangat dan motivasi.
6. Bapak Drs. H. Tasri, MA, Pembimbing II yang telah memberikan Bimbingan, Motivasi, semangat dan arahan dengan penuh kesabaran.
7. Kepada Kedua Orang Tuaku Tercinta yang selalu mendo'akan untuk kesuksesanku.
8. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Fatmawati Soekarno (UINFAS) Bengkulu yang telah mengajar dan memberikan berbagai ilmunya dengan penuh keikhlasan
9. Staf dan Karyawan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Fatmawati Soekarno (UINFAS) Bengkulu yang telah memberikan Pelayanan dengan baik dalam hal administrasi.
10. Semua Pihak yang telah berkontribusi nyata dalam penulisan ini.

Penulis menyadari, dalam penyusunan Skripsi ini, tentu tidak luput dari kekhilafan dan kekurangan dari berbagai sisi. Oleh sebab itu, penulis mengharapkan kritik dan saran yang sifatnya membangun demi kesempurnaan skripsi ini ke depan.

Bengkulu, Agustus 2021
Penulis

Deka Surya Mandala

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	i
HALAMAN PENGESAHAN	iii
MOTTO	iv
PERSEMBAHAN	v
SURAT PERNYATAAN	vi
ABSTRAK	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	x
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar belakang	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Batasan Masalah	8
D. Tujuan Penelitian	9
E. Kegunaan Penelitian	9
F. Penelitian Terdahulu	10
G. Metode Penelitian	12
H. Rencana Outline	16
BAB II KAJIAN TEORI	18
A. Pemerintah Daerah	18
B. Teori Kewenangan Pemerintah	25
C. Teori Anggaran	31
D. <i>Fiqih Siyasah</i>	34
BAB III TINJAUAN UMUM TENTANG KEPALA DAERAH INCUMBENT DAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH	41
A. Kepala Daerah <i>Incumbent</i>	41
1. Pengertian Kepala Daerah <i>Incumbent</i>	41
2. Hak dan Kewenangan Kepala Daerah <i>Incumbent</i>	42

B. Pengelolaan Keuangan Daerah Di Masa Pandemi <i>Covid-19</i>	45
1. Penanganan Pandemi <i>Covid-19</i>	45
2. <i>Refocusing</i> dan Realokasi APBD.....	49
BAB IV PEMANFATAN DANA COVID-19 OLEH KEPALA DAERAH INCUMBENT PERSPEKTIF HUKUM POSITIF DAN FIQH SIYASAH	55
A. Kewenangan Kepala Daerah <i>Incumbent</i> Melakukan Penganggaran Dana Covid-19 Perspektif Hukum Positif	55
B. Kewenangan Kepala Daerah <i>Incumbent</i> Melakukan Penganggaran Dana Covid-19 Perspektif <i>Fiqh Siyasa</i>	74
BAB V PENUTUP	91
A. Kesimpulan	91
B. Saran	91

**DAFTAR PUSTAKA
LANMPIRAN-LAMPIRAN**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Pengelolaan anggaran dana *Corona Virus Disease (Covid-19)* dilakukan oleh pemerintah daerah melalui Kepala daerah berdasarkan kewenangan khusus yang diberikan oleh pemerintah pusat. Dalam rangka memberikan kewenangan sebagai pedoman bagi pemerintah daerah untuk mengelolah anggaran tersebut pemerintah pusat menerbitkan beberapa kebijakan yang bersifat darurat/kegentingan memaksa. Pelaksanaan kewenangan tersebut dilakukan oleh pemerintah daerah secara *refocusing*. Kegiatan *refocusing* dapat berupa pemberian bantuan sembako kepada masyarakat, bantuan ibu hamil, balita dan lansia. Selain itu, *refocusing* dimaksudkan untuk memudahkan perencanaan kegiatan, koordinasi pelaksanaan, serta monitoring dan evaluasi kinerja pemerintah daerah penanganan pandemi Covid-19. Dalam pelaksanaannya kegiatan *refocusing* berpedoman pada beberapa regulasi sebagai berikut:

- 1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (*Covid- 19*) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang
- 2) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2020 Tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020.

- 3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2020 Tentang Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 di Lingkungan Pemerintah Daerah.
- 4) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 19/PMK.07/2020 Tentang Penyaluran dan Penggunaan Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Insentif Daerah Tahun Anggaran 2020 Dalam Rangka Penanggulangan Corona Virus Disease 2019 (*Covid-19*).
- 5) Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor HK.01.07/Menkes/215/2020 Tentang Pemanfaatan Dana Alokasi Khusus Bidang Kesehatan Untuk Pencegahan/atau Penanganan *Covid-19* Tahun Anggaran 2020.
- 6) Keputusan Bersama Menteri dalam Negeri dan Menteri Keuangan Nomor 119/2813/SJ Nomor 177/KMK.07/2020 Tentang Percepatan Penyesuaian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2020 Dalam Rangka Penanganan Corona Virus Disease 2019 (*Covid-19*), serta Pengamanan Daya Beli Masyarakat dan Perekonomian Nasional.
- 7) Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 6/KM.7/2020 Tentang Penyaluran Dana Alokasi Khusus Fisik Bidang Kesehatan dan Dana Bantuan Operasional Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan dan/atau Penanganan Corona Virus Disease 2019 (*Covid-19*).

Menurut Rida Perwitasari, mengenai kewenangan pemerintah daerah untuk mengelola anggaran dimasa pandemi mengatakan bahwa,

Dalam rangka pelaksanaan kebijakan di bidang keuangan, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk melakukan pengutamaan penggunaan alokasi anggaran untuk kegiatan tertentu (*refocusing*), perubahan alokasi, dan penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah,” bunyi Pasal 3 Perpu ini yang pengaturan untuk perubahan di daerah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri”.¹

Berdasarkan pernyataan rida perwitasari yang telah dipaparkan penda memang diberikan kewenangan khusus untuk mengelola keuangan daerah di masa pandemi Covid-19. Begitu juga dengan kepala daerah yang memiliki

¹Rida Perwitasari, “Akuntabilitas Keuangan Daerah DI masa Pandemi Covid -19” <https://inspiremedia.id/> (Diakses pada: 25 september,2020).

kebebasan khusus untuk mengeluarkan kebijakan-kebijakan tertentu yang berhubungan dengan upayanya untuk menanggulangi pandemi Covid-19.

Pemerintah daerah dapat melakukan pemangkasan pada belanja-beplanja tertentu misalnya pengeluaran untuk perjalanan dinas, belanja rapat, bimbingan teknis, penyuluhan, dan sejenisnya untuk dialihkan pada penanganan Covid-19 yaitu biaya perjalanan dinas, biaya belanja modal. Menanggapi kewenangan pemangkasan anggaran oleh pemerintah daerah tersebut, menurut Dina Eva Silalahi dan Rasinta Ria Ginting mengatakan bahwa:²

Pemangkasan anggaran oleh pemerintah daerah dan nilai-nilai yang terdapat dalam ketentuan *refocusing* anggaran ialah menitikberatkan pada substansi keadilan materiil, yaitu menjadi salah satu objek yang harus dikedepankan oleh pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan anggaran Covid-19 yang telah diberikan oleh pemerintah pusat.³

Pada hakikatnya penyelenggaraan Pemerintahan Daerah membutuhkan inovasi dalam bidang pemerintahan secara keseluruhan. Sudah waktunya untuk menata kembali sistem hukum yang ada guna kepentingan pemerintah sebagai wujud pola interaksi antara eksekutif dengan legislatif di daerah dengan menciptakan mekanisme *checks and balances* (sistem pengawasan dan keseimbangan) di tingkat lokal,⁴ tidak terkecuali dalam hal kewenangan untuk mengelola anggaran oleh Pemda meskipun negara sedang dilanda pandemi.

²Dina Eva Silalahi dan Rasinta Ria Ginting, "Strategi Kebijakan Fiskal Pemerintah Indonesia Untuk Mengatur Penerimaan dan Pengeluaran Negara Dalam Menghadapi Pandemi Covid-19," *Jesya : Jurnal Ekonomi & Ekonomi Syariah* Vol. 3, no. 2, 2020, h. 165.

³Dina Eva Silalahi dan Rasinta Ria Ginting, "Strategi Kebijakan Fiskal Pemerintah Indonesia Untuk Mengatur....", h. 167.

⁴Mutiha Kamila, "Fungsi Pengawasan DPRD terhadap pengelolaan APBD tahun 2014 kota balikpapan, *E-Journal Ilmu Pemerintahan*", Vol. 2, No. 1, Tahun 2014, h. 858

Namun yang terjadi, pada saat ini banyak pemerintah daerah (kepala daerah) dalam mengelola dana Covid-19 seringkali dilakukan untuk kepentingan pribadi secara politik, seperti dalam bentuk pemberian bantuan, memang sudah sesuai dengan ketentuan di dalam undang-undang kebijakan keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan untuk penanganan pandemi Covid-19 Pasal 3 yang mengatakan bahwa,

Dalam rangka pelaksanaan kebijakan di bidang keuangan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (4), Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk melakukan pengutamaan penggunaan alokasi anggaran untuk kegiatan tertentu (refocusing), perubahan alokasi, dan penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah”.⁵

Pemberian bantuan oleh Pemerintah daerah (kepala daerah) seringkali dilakukan dengan maksud untuk memperoleh keuntungan politik secara pribadi. Misalnya, kepala daerah yang akan mencalonkan diri kembali, yang sudah ditetapkan sebagai calon kepala daerah memberikan bantuan sembako namun dilakukan dengan cara memberi iming-iming untuk kepentingan pencalonannya. Hal ini melanggar peraturan pencalonan kepala daerah seperti diatur dalam undang-undang No 1 tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang no 1 tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota menjadi undang-undang dan PKPU NO 04 2017. Peristiwa ini merupakan suatu permasalahan yang harus dikaji secara yuridis karena masih menimbulkan kerancuan mengenai tindakan yang dilakukan kepala daerah tersebut. Jika merujuk pada Pasal 3 undang-undang

⁵Pasal 3 ayat (1), Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid- 19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/ Atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang.

stabilitas sistem keuangan untuk penanganan pandemi Covid-19, maka kepala daerah yang melakukan penyalahgunaan kewenangan dalam mengelola dana Covid-19 seperti tersebut diatas semestinya dilakukan tindakan hukum kepadanya.

Dalam rangka melakukan tindakan hukum kepada kepala daerah tersebut tidak sesuai dengan undang-undang kebijakan keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan untuk penanganan pandemi Covid-19 yang mengatakan tindakan yang dilakukan oleh kepala daerah dalam mengelola anggaran untuk penanggulangan Pandemi Covid-19 termasuk juga pemberian bantuan tidak dapat dituntut dan digugat. Sebagaimana dalam Pasal 27 menyebutkan,

Anggota KSSK, Sekretaris KSSK, anggota sekretariat KSSK, dan pejabat atau pegawai Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, serta Lembaga Penjamin Simpanan, dan pejabat lainnya, yang berkaitan dengan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini, tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana jika dalam melaksanakan tugas didasarkan pada iktikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.⁶

Terdapat perbedaan dan pertentangan antara isi Pasal 3 dan Pasal 27 sebagaimana penulis sebutkan diatas. Ketika kepala daerah *Incumbent* memberikan bantuan sembako atau bantuan tunai, dalam rangka penanggulangan Covid-19 untuk memperoleh keuntungan politik secara pribadi merupakan salah satu bentuk penyalahgunaan kewenangan yang

⁶Pasal 27 ayat (2), Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid- 19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/ Atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang.

semestinya ditindak lanjuti secara hukum namun hal tersebut tidak dapat dilakukan atau kepala daerah tersebut memiliki kekebalan hukum disaat menggunakan anggaran untuk penanggulangan Covid-19 serta terhadap kepala daerah tersebut tidak dapat dilakukan tuntutan secara pidana ataupun gugatan secara perdata. Oleh sebab itu, peristiwa tersebut perlu dilakukan kajian ilmiah secara komprehensif dan terstruktur agar didapatkan kepastian hukum. Padahal, Penyalahgunaan wewenang adalah suatu perbuatan melawan hukum yang paling berpotensi dilakukan oleh Pengguna Anggaran atau Kuasa Pengguna Anggaran dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, Karena Pengguna Anggaran atau kuasa Pengguna Anggaran adalah jabatan yang tentunya memiliki kewenangan hal inilah yang menjadi alasan mereka sangat berpotensi melakukan penyalahgunaan wewenang.⁷

Sedangkan didalam kajian *fiqh siyasah* pelaksanaan hak anggaran dilakukan pada waktu bermusyawarah yang merupakan kewenangan dari lembaga *Ahl al-Halli wa al-'aqdi*. Sebagaimana Umar Bin Khatab yang mengenakan bea cukai atau usyur kepada pedagang non muslim yang membawa dagangannya ke negara muslim setelah bermusyawarah kepada para sahabat yang menjadi dewan syurahnya.⁸ Selain itu setiap pemimpin dalam ketatanegaraan Islam mengatur cara-cara manfaat harta yang mengarah kepada kemakmuran bersama. berdasarkan firman Allah dalam surah Al-Hasyr ayat: 7:

⁷M. Sofian Assaori, "Pertanggungjawaban Pidana Pejabat Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran (PA/KPA) dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah," *Jurnal : Kajian Hukum dan Keadilan III*, No. 9 2015, h. 590.

⁸A. Hasjmy, *Dimana Letaknya Negara Isla*, (surabaya: bina ilmu, 1984), cetakan ke-1, h. 262

مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ
وَابْنِ السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ ۗ وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا
نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا ۗ وَاتَّقُوا اللَّهَ ۚ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ

Artinya: “Apa saja harta rampasan (fa’i) yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya yang berasal dari penduduk kota-kota maka adalah untuk Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan, supaya harta itu jangan hanya beredar di antara orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu, maka terimalah dia. Dan apa yang dilarangnya bagimu, maka tinggalkanlah, dan bertaqwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah sangat keras hukumannya”.⁹

Ayat tersebut menjelaskan bahwa sesungguhnya harta adalah milik Allah dan diperuntukkan kepada orang-orang yang membutuhkannya. Oleh karena itu, rakyat mempunyai hak melalui lembaga yang dimilikinya dalam peruntukan harta tersebut untuk kemaslahatan umat. Untuk mencapai kemaslahatan umat harus ditegakkan prinsip siyasah yaitu prinsip amanah, keadilan, ketaatan dan musyawarah. Semua prinsip tersebut dapat tercapai dengan pengambilan kebijakan secara musyawarah mufakat.¹⁰

Pada dasarnya konsep politik di Indonesia memang ada banyak yang kurang atau tidak sesuai ajaran Islam. Bahkan sering bertentangan dengan konsep-konsep dasar yang ada dalam Al-Quran dan hadits.¹¹ Islam yang datang langsung datang dari Allah SWT Hadir ditengah kehidupan manusia yang tidak hanya bersifat individual namun juga sosial yang mencakup kemasyarakatan

⁹Agus Hidayatullah et all, *Al Wasim: Al-Qur’an Tajwid Kode Transliterasi Perkata Terjemah Perkata*, (Bekasi: Cipta Bagus Segara, 2013), Surah Al-Hasyr:7, h. 546.

¹⁰<https://tafsirweb.com/10805-quran-surat-al-hasyr-ayat-7.html>, (Diakses Pada 21 April 2021).

¹¹ Wahyu Abdul Jafar, “Fikih Syasah dalam Perspektif Al-Quran dan Alhadits”, al-imarah: *jurnal pemerintahan dan politik islam*, vol. 3, no. 1, 2008, h. 19-20

masyarakat skala kecil bahkan sekala besar berbangsa dan benegara.¹² Oleh sebab itu, dalam rangka mencari solusi atas permasalahan yang telah penulis paparkan, maka penulis melakukan kajian secara komprehensif dan tersistem serta ilmiah lalu menuangkannya kedalam sebuah skripsi yang berjudul **“Penggangan Dana Covid-19 Oleh Kepala Daerah *Incumbent* Perspektif Hukum Positif dan *Siyasah*”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah penulis paparkan diatas, maka rumusan masalah yang akan menjadi pokok pembahasan dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana pemanfaatan Dana Covid-19 oleh kepala daerah *Incumbent* ditinjau dari perspektif hukum positif?
2. Bagaimana pemanfaatn Dana Covid-19 oleh kepala daerah *Incumbent* ditinjau dari perspektif *Fiqh Siyasah*?

C. Batasan Masalah

Supaya pembahasan hasil penelitian tidak menyimpang dari tujuan yang hendak di capai dalam penelitian ini. Maka, dalam penelitian yang penulis lakukan permasalahan yang akan di batasi pada Bagaimana pemanfaatan Dana Covid-19 oleh kepala daerah *Incumbent* di tinjau berdasarkan UU No. 02 Tahun 2020 Tentang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Staebilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi

¹²Yovenska L. Man dan Olan Darmadi, “ Karakteristik Pemimpin dalam Islam”, al-
imarah: *jurnal pemerintahan dan politik islam*, vol. 4, no. 2, 2019 h. 152

Corona Virus Disease 2019 (Covid- 19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/ Atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang, PKPU No. 04 Tahun 2017 Tentang Kampanye pemilihan Gubernur dan wakil Gubernur Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Walikota dan kajian *Fiqh Siyash* Secara umum.

D. Tujuan Penelitian

Pada dasarnya penelitian ini dilakukan untuk mencari jawaban atas rumusan masalah yang telah penulis sebutkan diatas yaitu:

1. Untuk mengetahui tinjauan hukum terhadap pemanfaatan dana Covid-19 oleh kepala daerah *Incumbent* perspektif hukum Positif.
2. Untuk mengetahui tinjauan hukum terhadap pemanfaatan dana Covid-19 oleh kepala daerah *Incumbent* perspektif *Siyash*.

E. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Secara teori, Penelitian yang akan penulis lakukan berguna untuk:

- a. Menjawab rumusan masalah dalam penelitian
- b. Memberikan pengetahuan kepada penulis khususnya, dan kepada seluruh stakeholder umumnya mengenai tinjauan hukum dan etika politik terhadap kebijakan mengenai anggaran yang dibuat oleh Kepala Daerah yang akan mencalonkan diri kembali dalam Pilkada.
- c. Untuk memberikan kontribusi pemikiran dan keilmuan dibidang hukum tata negara (siyash) khususnya pemerintah daerah dan kepala daerah.

2. Kegunaan Praktis

- a. Untuk dijadikan sebagai bahan pertimbangan bagi Kepala Daerah yang akan mencalonkan diri kembali dalam pilkada saat akan melakukan pemberian bantuan dengan menggunakan anggaran dana *Covid-19*.
- b. Untuk dijadikan bahan acuan bagi stakeholder yang akan melakukan penelitian yang memiliki kesamaan dengan penelitian penulis.

F. Penelitian Terdahulu

Sepanjang sepengetahuan penulis sudah ada beberapa penelitian yang mengangkat tema yang sama dengan tema penelitian yang akan penulis lakukan. Oleh karena itu, penelitian tersebut penulis jadikan sebagai rujukan dan perbandingan dalam penelitian yang akan penulis lakukan. Penelitian terdahulu yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. *Skripsi*, Ahmad Fajar Rifai, “Pelayanan badan keuangan dan aset daerah (BPKAD) dalam penerapan peraturan daerah kota Yogyakarta nomor 1 tahun 2011 tentang pajak daerah perspektif siyasah iddariah”, Program Studi Hukum Tata Negara (*siyasah*) Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Yogyakarta Tahun 2017.

Penelitian ini merupakan jenis penelitiann *field research* atau penelitian lapangan dengan informasi penelitian yaitu badan pengelolaan keuangan dan aset daerah (BPKAD) kota Yogyakarta. Penelitian bersifat *deskriptif-analisis*, yaitu penelitian yang bertujuan memberikan gambaran atas sebuah permasalahan dengan melalui kegiatan analisis data data penelitian, dan penelitian ini menggunakan pendekatan *normatif-empiris*.

Persamaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan penulis lakukan adalah sama-sama membahas mengenai penganggaran keuangan daerah berdasarkan perspektif *fiqih siyasah*. Sedangkan perbedaannya dalam penelitian yang akan penulis lakukan, titik tekan pembahasannya adalah mengenai pemberian bantuan oleh kepala daerah *Incumbent* pengaturan penganggaran keuangan daerah dimasa pandemi Covid-19 dalam perspektif *siyasah*. Selain itu dalam penelitian yang akan penulis lakukan jenis penelitian yang akan penulis lakukan adalah *libraly research* dengan menggunakan pendekatan hukum normatif atau *normatif law research*.

2. *Jurnal*, Fakultas ekonomi dan bisnis universitas pajajaran, “*Implementasi Kebijakan Keungan Dipemerintahan Pusat Dan Daerah Akibat Pandemi Covid-19*”, Pusat Studi Akutansi Universitas Padjajaran, 2018.

Penelitian ini dilakukan berdasarkan hasil *focus grup discustion* dosen-dosen dapartemen akutansi, fakultas ekonomi bisnis unpat pada 5 april 2020. Persamaan antara penelitian ini dengan penelitian yang akan penulis lakukan sama-sama membahas mengenai kebijakan keuangan di pemerintahan pusat dan daerah akibat pandemi Covid-19. Sedangkan perbedaannya karya tulis tersebut merupakan hasil diskusi yang berisikan argument-argumen ilmiah, sedangkan penelitian yang akan penulis lakukan merupakan penelitian ilmiah dengan jenis penelitian hukum normatif.

3. *Jurnal Halu Oleo Law Reviw Vol. 4, issue. 2*, Muhammad junaidi at all, Kebijakan *Refocusing* Anggaran Belanja Daerah Dalam Penanganan Covid-19”, Fakultas Hukum Universitas Halu Oleo Kendri Sulawesi Tenggara Tahun 2020.

Persamaan antara penelitian ini dengan penelitian yang penulis lakukan sama-sama membahas kebijakan *refocusing* anggaran oleh pemerintah daerah dalam penanggulangan Covid-19. Perbedaannya, dalam penelitian terdahulu metodologi pendekatan yang digunakan adalah *social legal resarch*. Sedangkan metodologi yang penulis lakukan adalah *normatif law resarch*

G. Metode Penelitian

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian yang akan penulis lakukan adalah jenis penelitian hukum Normatif (*Normatif Law Research*) dengan menggunakan pendekatan kualitatif yang bersifat preskriptif berbentuk penelitian kepustakaan (*Library Law Research*). Model penelitian yang penulis lakukan ialah dengan melakukan telaah pustaka terhadap peraturan perundang-undangan yang relevan dengan tema penelitian yang penulis angkat, yaitu mengenai kewenangan penegelolaan anggaran Dana Covid-19 oleh pemerintah daerah (Kepala Daerah).

Karena penelitian yang penulis lakukan merupakan penelitian hukum normative maka pendekatan yang akan penulis gunakan ialah pendekatan perundnag-undnaga, pendekatan kasus dan pendekatan

perbandingan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Peter Mahmud Marzuki bahwa pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum normatif antara lain adalah sebagai berikut:¹³

- 1) Pendekatan kasus (*Case approach*)
- 2) Pendekatan perundang-undangan (*Statute approach*)
- 3) Pendekatan historis (*Historical approach*)
- 4) Pendekatan perbandingan (*Comparative approach*)
- 5) Pendekatan konseptual (*Conceptual approach*)

2. Sumber dan Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

a. Sumber Bahan Hukum

Menurut Peter Mahmud Marzuki “Dalam penelitian hukum Normatif tidak mengenal adanya data, untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus perskrepsi mengenai apa yang seyogianya, diperlukan sumber-sumber penelitian”. Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.¹⁴

Jenis bahan hukum dapat dibedakan menjadi 3 (Tiga), yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier. Dalam penelitian ini, sumber bahan hukum terdiri atas:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang digunakan terdiri dari peraturan hukum atau peraturan perundang-undangan, catatan resmi, risalah

¹³Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, h. 133

¹⁴Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (rev.ed.), (Jakarta: Prenadamedia Group, 2005), h. 181

dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim, yaitu:

- 1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (*Covid-19*) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/ Atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang
 - 2) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2020 Tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020.
 - 3) Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor HK.01.07/Menkes/215/2020 Tentang Pemanfaatan Dana Alokasi Khusus Bidang Kesehatan Untuk Pencegahan/atau Penanganan *Covid-19* Tahun Anggaran 2020.
 - 4) Keputusan Bersama Menteri dalam Negeri dan Menteri Keuangan Nomor 119/2813/SJ Nomor 177/KMK.07/2020 Tentang Percepatan Penyesuaian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2020 Dalam Rangka Penanganan Corona Virus Disease 2019 (*Covid-19*), serta Pengamanan Daya Beli Masyarakat dan Perekonomian Nasional.
 - 5) Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 6/KM.7/2020 Tentang Penyaluran Dana Alokasi Khusus Fisik Bidang Kesehatan dan Dana Bantuan Operasional Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan dan/atau Penanganan Corona Virus Disease 2019 (*Covid-19*).
 - 6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2020 Tentang Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 di Lingkungan Pemerintah Daerah.
 - 7) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 19/PMK.07/2020 Tentang Penyaluran dan Penggunaan Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Insentif Daerah Tahun Anggaran 2020 Dalam Rangka Penanggulangan Corona Virus Disease 2019 (*Covid-19*).
- 2) Bahan Hukum Sekunder

Karena penelitian ini termasuk kedalam penelitian hukum normatif, maka Bahan hukum sekunder merupakan sumber data yang utama. Bahan hukum sekunder yang utama adalah buku teks karena buku teks berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum

dan pandangan-pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi.¹⁵ Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang digunakan meliputi: Buku-buku ilmiah dibidang hukum, Jurnal ilmiah Makalah dan Artikel Ilmiah.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum pendukung yang berguna untuk memeperkuat argument dan isu yang diperoleh melalui bahan hukum primer dan sekunder. Adapun abahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini antara lain: Internet, Media Sosial dan artikel yang relavan dengan tema penelitian.

3. Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian yang akan penulis lakukan adalah dengan menggunakan studi dokumen (Studi kepustakaan). Studi dokumen adalah suatu alat pengumpulan bahan hukum yang dilakukan melalui pengkajian terhadap seluruh bahan hukum tertulis dengan mempergunakan analisis isi dari bahan hukum yang berkaitan dengan tema penelitian yang akan penulis lakukan.

Karena dalam penelitian ini peneliti menggunakan pendekatan perundang-undangan maka pengumpulan bahan hukum dilakukan peneliti dengan cara mencari peraturan perundang-undangan yang mengkaji isu yang akan dibahas. Teknik ini berguna untuk mendapatkan landasan teori dengan mengkaji dan mempelajari peraturan perundang-undangan, buku-

¹⁵Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (rev.ed.)...., h. 182

buku, dokumen, laporan, arsip dan hasil penelitian lainnya baik cetak maupun elektronik yang berhubungan dengan tema yang akan diteliti oleh Penulis.

Pada Penelitian hukum yang akan dilakukan ini bahan hukum dianalisis menggunakan teknik analisis deskriptif induktif. Dimana dalam menganalisis bahan hukum yang telah penulis kumpulkan yaitu melalui metode pemaparan dari hal bersifat khusus kemudian dijelaskan secara umum. Selain itu, penulis menggunakan metode intepretasi dan kontruksi hukum untuk menganalisis peraturan perundang–undangan yang dijadikan sebgai bahan hukum dalam penelitian ini. Metode inpretasi sistematis dan intpretasi teologis adalah metode intpretasi yang akan penulis gunakan. Keduanya penulis gunakan karena dalam penelitian ini bahan hukum primernya adalah peraturan perundang–undangan yang akan mengkaji mengenai peristiwa hukum sebagai wujud implementasi dari peraturan tersebut.

H. Rencana Outline

Bagian ini menjelaskan mengenai recana kerangka isi (Outline) yakni Sistematika penulisan skripsi yang akan penulis lakukan, yaitu sebgai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Berisi Latar Belakang, Rumusan Dan Batasan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penilitian, Kerangka Teori, Penelitian Terdahulu, Metode Penelitian, Rencana Outline.

BAB II KAJIAN TEORI

Berisi pembahasan tentang yang penulis gunakan dalam penelitian ini, yaitu Teori Pemerintahan Daerah, Teori Kewenangan Pemerintah dan Teori *Refocusing*.

BAB III GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN

Berisi Pembahasan mengenai objek penelitian penulis, yaitu Kepala Daerah *Incumbent* dan Kewenangan Kepala daerah Dalam Mengelola Anggaran Covid-19.

BAB IV ISI & PEMBAHASAN

Bagian ini membahas mengenai bagaimana tinjauan hukum terhadap Penganggaran dana Covid-19 oleh kepala daerah *Incumbent* perspektif hukum Positif dan siyasah.

BAB V PENUTUP

Berisikan Kesimpulan dan Saran

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Pemerintah Daerah

Inu Kencana dalam bukunya pengantar Ilmu Pemerintahan mengutip pendapat dari W.S Sayre “pemerintah ialah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Sedangkan menurut David Apter “pemerintah ialah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya”.¹⁶

Pemerintah di dalam bahasa Indonesia berarti pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Dalam arti lain berarti lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota, dan sebagainya. Selanjutnya, Daerah ialah lingkungan pemerintah : wilayah, daerah diartikan sebagai bagian permukaan bumi; lingkungan kerja pemerintah, wilayah; lingkup dari suatu tempat yang digunakan untuk tujuan khusus, wilayah; tempat-tempat sekeliling atau yang dimaksud dalam lingkungan suatu kota: tempat yang terkena peristiwa

¹⁶Inu Kencana Syafiie, *Pengantar ilmu pemerintahan*, (Jakarta: Refika Aditama, 2010), h. 11

sama; bagian permukaan tubuh.¹⁷ Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dinas kelautan dan perikanan merupakan unsur pelaksana otonomi daerah, yang dibentuk berdasarkan desentralisasi yaitu penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berdasarkan asas otonomi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.¹⁸

Sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁹ Pemerintahan Daerah ini menggunakan asas-asas sebagai berikut:

1. Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan daerah berdasarkan Otonomi Daerah. Pasal 1 angka (7) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
2. Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.
3. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
4. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau

¹⁷G. Setya Nugraha, R. Maulina f, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. (Surabaya), h.145.

¹⁸Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁹Pasal 1, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

5. Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD, sedangkan pemerintah daerah adalah Gubernur, Walikota, dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.²⁰ Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum, perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi Lembaga Sekretariat, unsur pendukung kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah, serta unsur pelaksanaan urusan daerah di wadahi dalam Lembaga Dinas Daerah.²¹

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pemerintah menyelenggarakan sendiri, atau dapat melimpahkan sebagian urusan kepada perangkat pemerintahan atau wakil pemerintahan di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan

²⁰Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

²¹Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), h. 1.

desa.²² Di samping itu penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di luar urusan pemerintah, pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan, atau melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur selaku wakil pemerintah, atau menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.²³ Penyelenggara Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

- 1) kepastian hukum; tertib penyelenggara Negara.
- 2) kepentingan umum.
- 3) Keterbukaan.
- 4) Proporsionalitas.
- 5) Profesionalitas.
- 6) Akuntabilitas.
- 7) Efisiensi.
- 8) Efektivitas.
- 9) keadilan.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 11 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Daerah, Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah terdiri atas Urusan Wajib dan Urusan Pilihan. Urusan wajib adalah urusan yang wajib diselenggarakan berkaitan dengan pelayanan dasar. Sedangkan urusan pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang secara nyata

²²Bhenyamin Hoessein, "Kebijakan Desentralisasi", *Jurnal Administrasi Negara Vol. II. No.02. Maret. 2002*, h. 3.

²³Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), h. 35

ada dan berpotensi meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah.²⁴

Dalam otonomi daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah harus berdasarkan pada sistem manajemen pemerintahan yang baik melalui basis transparansi, akuntabilitas, efektif dan efisien.²⁵ Dengan menerapkan pemerintahan daerah yang baik, otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab akan tercipta dengan baik, maka fungsi pemerintahan daerah adalah:

- 1) Menjalankan pemerintahan daerah yang efektif dan efisien.
- 2) Melaksanakan pembangunan daerah secara merata.
- 3) Menyediakan pelayanan kepada masyarakat secara cepat, murah, mudah dan berkualitas.

Berdasarkan kamus besar bahasa indonesia, kata wewenang disepadankan dengan kata kewenangan, yang memiliki arti sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang atau badan lain.²⁶ Keabsahan suatu tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan. Mengenai kewenangan terlihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara guna menjalankan fungsinya.

²⁴H. M. Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, (Yogyakarta: Total Media, 2013), h. 61.

²⁵Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Teras, 2011), Cetakan-1, h. 114.

²⁶Kamal Hidjaz, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, (Makasar, Pustaka Refleksi. 2010), h. 35

Wewenang ialah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.²⁷

Asas legalitas adalah salah satu prinsip utama yang digunakan sebagai dasar didalam penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan disetiap negara hukum. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan mesti mempunyai legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan begitu, substansi asas legalitas ialah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan- tindakan hukum tertentu. Penjelasan mengenai konsep wewenang, bisa juga disandingkan melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan.

Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban²⁸. Kewenangan merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilaksanakan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan ialah kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan juga memiliki kedudukan yang penting didalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Karena pentingnya kedudukan

²⁷SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1997), h. 154.

²⁸Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, (Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2009), h 26

kewenangan ini, F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyatakan sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi Negara.²⁹

Kemudian F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Ridwan, menyatakan pandangan sebagai berikut : “Bahwa hanya ada dua cara untuk mendapatkan wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi menyangkut dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut kepada pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Tentang mandat, tidak dibicarakan mengenai pemberian wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terdapat perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanya hubungan internal”.³⁰ Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 13 Ayat (3), yang menjadi kewenangan dari Pemerintah Daerah tingkat provinsi adalah sebagai berikut:³¹

- 1) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas daerah Kabupaten/kota
- 2) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah Kabupaten/kota
- 3) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah Kabupaten/kota
- 4) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi

Wewenang terdiri dari sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh

²⁹Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), h. 99

³⁰Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Pres, 2003), h. 74-75.

³¹Pasal 13 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

adalah bahwa penggunaan wewenang bertujuan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum adalah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standar wewenang yaitu standar hukum (semua jenis wewenang) dan juga standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).³² Pemberian kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilakukan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah-daerah otonom atau yang dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif.

B. Teori Kewenangan Pemerintah

Kewenangan menurut kamus besar bahasa Indonesia yaitu, berasal dari kata wenang adalah hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Sedangkan menurut H. D. Stoit mengatakan bahwa, “wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan publik”.³³

P. C. L. Tonnaer menyatakan bahwa “kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan

³²La Ode Bariun, “Hakikat Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Yang Berkeadilan”. *Disertasi*: Program Pasca Sarjana. Universitas Hasanuddin. Makassar, 2015, h. 136

³³H. D. Stoit dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), h. 101.

hukum antara pemerintah dengan warga Negara”.³⁴ Di antara beberapa pendapat sarjana yang dikemukakan di atas tidak terdapat perbedaan yang prinsip pada pengertian “kekuasaan” dan “wewenang”. Pertama: “kekuatan” menurut Utrecht sama dengan: “kekuasaan”

Menurut Soerjono Soekanto, kekuasaan yaitu kemampuan badan yang lebih tinggi untuk mempengaruhi pihak lain menurut kehendak yang ada pada pemegang kekuasaan, biarpun kemampuan tersebut mempunyai atau tidak mempunyai dasar yang sah. Kedua: kekuasaan, (Bagir Manan dan Utrecht) sebagai hak yang sah untuk berbuat atau tidak berbuat. Ketiga: wewenang, Bagir Manan, Stout dan Nicolai) yaitu kemampuan yang diperoleh berdasarkan aturan-aturan untuk melakukan tindakan tertentu yang dimaksud untuk menimbulkan akibat tertentu yang mencakup hak dan sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*).³⁵

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri sedangkan kewajiban secara horizontal.³⁶

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dan bagian awal dari pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan, karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Fokus

³⁴P. C. L. Tonnar dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi*...., h. 101.

³⁵Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*....,h. 103.

³⁶Bagir Manan dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*....,h. 101.

kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat.³⁷

Indroharto, mengemukakan tiga macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, kewenangan itu meliputi.³⁸

a. Atribusi.

Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang itu, dibedakan antara:

- 1) Yang berkedudukan sebagai original legislator di tingkat pusat adalah Majelis Perwakilan Rakyat sebagai pembentuk konstitusi (konstituante) dan Dewan Perwakilan Rakyat bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang.
- 2) Yang bertindak sebagai delegated legislator, seperti presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan TUN tertentu.

b. Delegasi.

Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi

³⁷Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara*, (Bekasi: Jala Permata Aksara, 2015), h.97.

³⁸Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1993), h.64.

mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan si A, untuk selanjutnya menjadi kewenangan si B. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang.

c. Mandat.

Mandat, di situ tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dan Badan atau Pejabat TUN yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat. Jadi secara umum sebagaimana dikatakan oleh Indroharto, Sumber Kewenangan Pemerintah ada Tiga macam, yaitu Atribusi, Delegasi dan Mandat.

Sedangkan menurut Philipus M. Hadjon cara memperoleh wewenang atas dua, yaitu:

a. Atribusi

Menurut Philipus M. Hadjon Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Sehingga tampak jelas bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan (utamanya UUD 1945). Dengan kata lain, atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang

sebelumnya kewenangan itu, tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan.³⁹

b. Delegasi dan kadang-kadang juga mandat.

Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat pemerintahan (pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain tersebut. Dengan kata penyerahan, ini berarti adanya perpindahan tanggung jawab dan yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegetaris*). Suatu delegasi harus memenuhi syarat- syarat tertentu, antara lain:⁴⁰

- 1) Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- 2) Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- 3) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- 4) Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.

³⁹Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang Pemerintahan (*bestuurbevoegdheid*)", *Jurnal: Pro Justitia Tahun XVI Nomor I Januari 1998*, h. 90.

⁴⁰Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang Pemerintahan....", h. 90-92.

- 5) Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan dari pengguna wewenang tersebut.⁴¹

Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a/n pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Tanggung jawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggung jawab tetap berada di tangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dan kata a.n (atas nama). Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab si pemberi mandat.

Dalam perkembangannya wewenang pemerintah dipengaruhi oleh karakteristik tugas yang dibebankan kepadanya. Tugas pemerintah adalah mengikuti tugas negara, yaitu menyelenggarakan sebagian dari tugas negara sebagai organisasi kekuasaan. Dalam khazanah ilmu-ilmu kenegaraan terdapat beberapa macam dari tugas negara. Mac Iver mengemukakan tiga tugas pemerintah dengan menggolongkan menjadi:

- a. *Cultural function.*
- b. *General welfare function.*
- c. *Economic control function.*⁴²

Dalam rangka untuk memutar roda pelaksanaan sistem pemerintahan “kekuasaan” dan “wewenang” merupakan instrument yang

⁴¹Philipus M. Hadjon, “Tentang Wewenang Pemerintahan....”, h. 92.

⁴²Mac Iver dalam Ateng Syarifudin, 1996, *Butir-Butir Gagasan Tentang Penyelenggaraan Hukum Dan Pemerintahan Yang Baik*, (Bandung: PT Citra Adhya Bakti, 1996), h. 15.

sangat penting. Dalam ilmu hukum tata negara dan hukum administrasi istilah “kekuasaan” dan “wewenang” terkait erat dengan pelaksanaan fungsi pemerintahan. Bahwa untuk menentukan seseorang atau suatu badan sebagai pejabat yang mengikat administrasi, tidak ditentukan semata-mata dari kedudukan dalam struktur pemerintahan. Pemerintah selaku pelaksana undang-undang harus menjalankan tugasnya berdasarkan kewenangan yang dimilikinya pada dasarnya tidak boleh menyimpang.⁴³ Jadi, meskipun memiliki kewenangan pemerintah harus tetap melaksanakan kewenangan tersebut dengan berpedoman kepada peraturan perundang-undangan.

C. Teori Anggaran

Anggaran adalah suatu rencana kuantitatif (satuan jumlah) periodik yang disusun berdasarkan program yang telah disahkan. Anggaran (*budget*) merupakan rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan secara kuantitatif untuk jangka waktu tertentu dan umumnya dinyatakan dalam satuan uang, tetapi dapat juga dinyatakan dalam satuan barang/jasa. Anggaran merupakan alat manajemen dalam mencapai tujuan. Jadi, anggaran bukan tujuan dan tidak dapat menggantikan manajemen. Dalam penyusunan anggaran perlu dipertimbangkan faktor-faktor sebagai berikut:

- a) Pengetahuan tentang tujuan dan kebijakan umum perusahaan.
- b) Data masa lalu.
- c) Kemungkinan perkembangan kondisi ekonomi.
- d) Pengetahuan tentang taktik, strategi pesaing, dan gerak-gerik pesaing.

⁴³Ateng Syarifudin, 1996, *Butir-Butir Gagasan Tentang*, h. 17.

- e) Kemungkinan adanya perubahan kebijakan pemerintah.
- f) Penelitian untuk pengembangan perusahaan.

Terdapat beberapa tujuan disusunnya anggaran, antara lain:

- 1) Digunakan sebagai landasan yuridis formal dalam memilih sumber dan investasi dana.
- 2) Mengadakan pembatasan jumlah dana yang dicari dan digunakan.
- 3) Merinci jenis sumber dana yang dicari maupun jenis investasi dana, sehingga dapat mempermudah pengawasan.
- 4) Merasionalkan sumber dan investasi dana agar dapat mencapai hasil yang maksimal.
- 5) Menyempurnakan rencana yang telah disusun karena dengan anggaran menjadi lebih jelas dan nyata terlihat.
- 6) Menampung dan menganalisis serta memutuskan setiap usulan yang berkaitan dengan keuangan.

Anggaran dapat dikelompokkan dari berbagai sudut pandang diantaranya ialah sebagai berikut ini:

1. Menurut dasar penyusunan, anggaran terdiri dari:
 - a) Anggaran variabel, yaitu anggaran yang disusun berdasarkan interval (kisar) kapasitas (aktivitas) tertentu dan pada intinya merupakan suatu seri anggaran yang dapat disesuaikan pada tingkat-tingkat aktivitas (kegiatan) yang berbeda.

- b) Anggaran tetap, yaitu anggaran yang disusun berdasarkan suatu tingkat kapasitas tertentu.⁴⁴
2. Menurut cara penyusunan, anggaran terdiri dari:
- a) Anggaran periodik, adalah anggaran yang disusun untuk satu periode tertentu, pada umumnya periodenya satu tahun yang disusun setiap akhir periode anggaran.
- b) Anggaran kontinu, adalah anggaran yang dibuat untuk mengadakan perbaikan anggaran yang pernah dibuat, misalnya tiap bulan diadakan perbaikan, sehingga anggaran yang dibuat dalam setahun mengalami perubahan.⁴⁵
3. Menurut jangka waktunya, anggaran terdiri dari:
- a) Anggaran jangka pendek (anggaran taktis), adalah anggaran yang dibuat dengan jangka waktu paling lama sampai satu tahun. Anggaran untuk keperluan modal merupakan anggaran jangka pendek.
- b) Anggaran jangka panjang (anggaran strategis), adalah anggaran yang dibuat dengan jangka waktu lebih dari satu tahun. Anggaran untuk keperluan investasi barang modal merupakan anggaran jangka panjang yang disebut anggaran modal (*capital budget*). Anggaran jangka panjang tidak mesti berupa anggaran modal. Anggaran jangka panjang diperlukan sebagai dasar penyusunan anggaran jangka pendek.⁴⁶

⁴⁴Nafarin, *Penganggaran Perusahaan*, (Jakarta: Salemba Empat, 2000), h. 49.

⁴⁵Nafarin, *Penganggaran Perusahaan*,.....h. 51.

⁴⁶Trisnawati, Rina, *Pengaruh Karakteristik Anggaran Terhadap Kinerja Manajerial*, (Jakarta: Empirika, 2000), h.25.

4. Menurut bidangnya, anggaran terdiri dari anggaran operasional dan anggaran keuangan. Kedua anggaran ini bila dipadukan disebut “anggaran induk (master budget).” Anggaran induk yang mengkonsolidasikan rencana keseluruhan perusahaan untuk jangka pendek, biasanya disusun atas dasar tahunan. Anggaran tahunan dipecah lagi menjadi anggaran triwulan dan anggaran triwulanan dipecah lagi menjadi anggaran bulan. Anggaran operasional adalah anggaran untuk menyusun anggaran laporan laba rugi. Anggaran operasional merupakan anggaran yang dapat dikecualikan oleh pemerintah apabila suatu waktu terdapat keadaan genting memaksa/darurat yang membutuhkan anggaran dalam pelaksanaannya, sedangkan belum terdapat perencanaan anggaran untuk kegiatan tersebut. Anggaran operasional antara lain terdiri:
- 1) Anggaran penjualan
 - 2) Anggaran biaya pabrik
 - 3) Anggaran biaya bahan baku.

D. Fiqih Siyasah

1. Kedudukan Kepala Daerah Perspektif Fiqh Siyasah

Secara umum fiqh adalah ilmu yang menerangkan tentang hukum yang mengatur perbuatan manusia yang yang diperoleh melalui dalil-dali terperiunci. Di dalam bahasa Arab fiqh yang ditulis dengan fiqh berarti paham atau pengertian. Sedangkan ilmu fiqh adalah ilmu yang bertugas menentukan dan menguraikan norma-norma hukum dasar yang terdapat di dalam Al- Qur'an dan ketentuan-ketentuan umum yang terdapat dalam

sunnah Nabi yang direkam dalam kitab-kitab hadits. Dengan kata lain ilmu fiqh adalah ilmu yang berusaha memahami hukum-hukum yang terdapat di dalam Al- Qur'an dan sunnah Nabi Muhammad untuk ditetapkan pada perbuatan manusia yang telah dewasa yang sehat akalnya yang berkewajiban melaksanakan hukum Islam. Hasil pemahaman tentang hukum Islam itu disusun secara sistematis dalam kitab-kitab fiqh disebut hukum fiqh.⁴⁷

Dengan menganalisa definisi di atas dapat dirumuskan hakikat dari *fiqh* yaitu:

- a) *Fiqh* itu adalah ilmu tentang hukum yang berkaitan dengan perbuatan manusia.
- b) Yang dibicarakan adalah hal-hal yang bersifat *amaliyah furu'iyah*.
- c) Pengertian tentang hukum Allah itu didasarkan kepada *dalil tafsili*.
- d) *Fiqh* digali dan ditemukan melalui penalaran dan *istidlal* seorang *mujtahid* atau *faqih*.⁴⁸

Ilmu *fiqh siyasah* adalah ilmu yang membahas tentang cara pengaturan masalah ketatanegaraan Islam semisal bagaimana cara untuk mengadakan perundang-undangan dan berbagai peraturan lainnya yang sesuai dengan prinsip-prinsip Islam yang bertujuan untuk kemaslahatan umum.⁴⁹

⁴⁷Muhammad Daud Ali, *Hukum Islam; Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2013), Cetakan Ke-19, h. 48-50.

⁴⁸Amir Syarifuddin, *Garis-Garis Besar Fiqh*, (Jakarta: Kencana, 2010), Cetakan Ke-3, h. 5.

⁴⁹Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zana, *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2008), h. 10.

Adapun kemaslahatan tersebut jika dilihat dari sisi *syari'ah* bisa dibagi menjadi tiga yaitu ada yang wajib melaksanakannya, ada yang sunnah melaksanakannya, dan ada pula yang mubah melaksanakannya, kemaslahatan tersebut haruslah memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a) Kemaslahatan itu harus sesuai dengan *maqashid al-syari'ah*, semangat ajaran, dalil-dalil *kulli* dan *dalil qoth'i* baik *wurud* maupun *dalalahnya*.
- b) Kemaslahatan itu harus meyakinkan, artinya kemaslahatan itu berdasarkan penelitian yang cermat dan akurat sehingga tidak meragukan bahwa itu bisa mendatangkan manfaat dan menghindarkan mudarat.
- c) Kemaslahatan itu membawa kemudahan dan bukan mendatangkan kesulitan yang diluar batas dalam arti kemaslahatan itu bisa dilaksanakan.⁵⁰

Berdasarkan pengertian etimolgi dan terminologi di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa *Fiqh Siyasah* adalah ilmu tata negara Islam yang secara spesifik membahas tentang seluk-beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya dan negara pada khususnya, berupa penerapan hukum, peraturan dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang bernafaskan atau sejalan dengan ajaran Islam, guna mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan menghindarkannya dari berbagai

⁵⁰H. A, Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih; Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang Praktis*, (Jakarta; Kencana, 2011), Cetakan Ke-4, h.28-29.

kemudaran yang mungkin timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang dijalaninya.⁵¹

Sedangkan secara umum, di dalam literatur *fiqh siyasah* sesungguhnya dikenal dua jenis *siyasah*:

- 1) *Siyasah syar'iyah* yaitu *siyasah* yang proses penyusunannya memperhatikan norma dan etika agama.
- 2) *Siyasah wadh'iyah* yaitu *siyasah* yang dihasilkan oleh produk pemikiran manusia semata yang dalam proses penyusunannya tidak memperhatikan norma dan etika agama.⁵²

Setiap produk *siyasah syar'iyah* pastilah Islami, namun tidak demikian dengan *siyasah wadh'iyah*. *Siyasah wadh'iyah* sangat boleh jadi bertentangan dengan ajaran Islam karena dalam proses penyusunannya memang tidak lebih dulu merujuk pada ajaran atau norma agama. Namun hal ini bukan berarti setiap *siyasah wadh'iyah* pasti tidak Islami. *Siyasah wadh'iyah* bisa saja bernilai Islami atau dapat dikategorikan *siyasah syar'iyah* selama ia memenuhi enam macam kriteria sebagai berikut:

- 1) Isinya sesuai atau sejalan atau tidak bertentangan secara hakiki dengansyariat Islam.
- 2) Peraturan itu meletakkan persamaan kedudukan manusia di depan hukum dan pemerintahan.

⁵¹Anjeli Adelia Febnalani Z, "Tinjauan *Fiqh Siyasah* Terhadap Kinerja Aparatur Sipil Negara Dalam Pelayanan Masyarakat (Studi di Desa Natar Kecamatan Natar Kabupaten Lampung Selatan)", *Skripsi*: Fakultas Syari'ah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, Tahun 2018, h. 19

⁵²H. A, Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih; Kaidah-Kaidah Hukum.....*, h. 29.

- 3) Tidak memberatkan masyarakat.
- 4) Untuk menegakkan keadilan.
- 5) Dapat mewujudkan kemaslahatan dan mampu menjauhkan kemudharatan.
- 6) Prosedur pembentukannya melalui musyawarah.⁵³

Fiqh Siyasah adalah ilmu yang otonom atau sekalipun bagian dari ilmu *fiqh*. Selanjutnya, Hasbi Ash-Shiddieqy mengungkapkan bahwa bahasan ilmu *fiqh* mencakup individu, masyarakat dan Negara, meliputi bidang-bidang ibadah, muamalah, kekeluargaan, perikatan, kekayaan, warisan, kriminal, pradilan, acara pembuktian, kenegaraan dan hukum-hukum internasional, seperti perang, damai dan traktat.⁵⁴

Hal itu disebabkan setiap ilmu mempunyai objek dan metode, maka kalau kita membicarakan suatu ilmu haruslah mengetahui apa objeknya, luaslapangan pembicaraan, bahasan dan metodenya. Objek *fiqh siyasah* menjadi luas, sesuai kapasitas bidang-bidang apa saja yang perlu diatur, seperti peraturan hubungan warga negara dengan lembaga negara, hubungan dengan negara lain, Islam dengan non Islam ataupun pengaturan-pengaturan lain yang dianggap penting oleh sebuah negara, sesuai dengan ruang lingkup serta kebutuhan negara tersebut.

Menurut Imam al-Mawardi, seperti yang dituangkan di dalam karangan *fiqh siyasah*-nya yaitu *al-Ahkam al-Sulthaniyyah*, maka dapat diambil kesimpulan ruang lingkup *fiqh siyasah* adalah sebagai berikut:

⁵³J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran; Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: Lembaga Studi Islam dan Masyarakat, 1994), h. 2.

⁵⁴Anjeli Adelia Febnalani Z, "Tinjauan *Fiqh Siyasah* Terhadap Kinerja....", h. 19

- 1) *Siyasah Dusturiyyah.*
- 2) *Siyasah Maliyyah.*
- 3) *Siyasah Qadla'iyah.*
- 4) *Siyasah Harbiyyah.*
- 5) *Siyasah 'Idariyyah.*⁵⁵

Sedangkan menurut Ibn Taimiyyah, mendasarkan objek pembahasan ini pada Q.S An-Nisa (4) Ayat 58 dan 59 yakni berkaitan dengan mereka yang memegang kekuasaan (pemerintahan), yang punya kewajiban menyampaikan amanat kepada yang berhak, dan menetapkan hukum dengan adil. Sedangkan ayat 59 berkaitan dengan hubungan antara penguasa dan rakyat dar dalam kalangan militer maupun kalangan lain wajib mentaati Allah dan RasulNya serta mematuhi pemerintah. Dalam kitabnya tersebut Ibnu Taimiyah membagi ruang lingkup *fiqh siyasah* adalah sebagai berikut:

- 1) *Siyasah Qadla'iyah*
- 2) *Siyasah 'Idariyyah*
- 3) *Siyasah Maliyyah*
- 4) *Siyasah Dauliyyah/Siyasah Kharijiyyah.*⁵⁶

Salah satu ulama terkemuka di Indonesia, Hasby Ashiddieqy, menyatakan bahwa obyek kajian fiqh siyasah berkaitan dengan pekerjaan mukallaf dan segala urusan pentadbirannya, dengan mengingat persesuaian pentadbiran ini dengan jiwa syari'ah yang kita tidak peroleh

⁵⁵Alî bin Muhammad al-Mâwardî, *al-Ahkâm al-Sulthâniyyah wa al-Wilâyât al-Dîniyyah* (Beirut: Dâr al-Kutub al-.,Alamiyyah, 2006), h. 4 dalam Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), h. 13.

⁵⁶Ibn Taimiyah, *Al-Siyasah al-Syar'iyat fi islah al Ra'iyat, dar Al-Kutub al Arabiyat*, (Beirut, 1966), h. 4.

dalilnya yang khusus dan tidak berlawanan dengan suatu nash dari nash-nash yang merupakan syari'ah amah yang tetap.⁵⁷ Hasby membagi ruang lingkup Fiqh Siyasah menjadi delapan bidang beserta penerangannya yaitu:

- 1) *Siyasah Dusturiyyah Syar'iyah* (kebijaksanaan tentang peraturan perundang-undangan)
- 2) *Siyasah Tasyri'iyah Syar'iyah* (kebijaksanaan tentang penetapan hukum).
- 3) *Siyasah Qadla'iyah Syar'iyah* (kebijaksanaan peradilan)
- 4) *Siyasah Maliyyah Syar'iyah* (kebijaksanaan moneter)
- 5) *Siyasah 'Idariyyah Syar'iyah* (kebijaksanaan administrasi negara).
- 6) *Siyasah Dauliyyah/Siyasah Kharijiyyah Syar'iyah* (kebijaksanaan hubungan luar negeri atau internasional).
- 7) *Siyasah Tanfidziyyah Syar'iyah* (Politik pelaksanaan undang-undang).
- 8) *Siyasah Harbiyyah Syar'iyah* (Politik Peperangan).⁵⁸

Dalam Pembahasan mengenai *fiqh Siyasah* diatas diketahui bahwa terdapat beberapa pembagian lagi dalam kajian *fiqh siyasah*. Sejalan dengan itu, tema penelitian yang penulis lakukan, yaitu mengenai kewenangan kepala daerah *Incumbent* dalam melakukan penganggaran keuangan daerah di masa pandemi Covid-19 merupakan salah satu sub bagian dari objek Kajian *Fiqh Siyasah* yaitu Cabang *Siyasah Dusturiyah*.

Alasan mengapa tema penelitian yang dilakukan ini dimasukkan ke dalam objek kajian *siyasah dusturiyah* karena kedudukan kepala daerah yang merupakan bagian dari satuan sistem pemerintahan yang termasuk kedalam bidang kelembagaan Negara, yang mana mengenai segala hal ikhwal lembaga-lembaga Negara dalam hukum tata Negara Islam (*Fiqh*

⁵⁷Hasby Ash Shiddieqy, *Pengantar Siyasah Syar'iyah*, (Yogyakarta: Madah), h. 28.

⁵⁸Hasby Ash Shiddieqy, *Pengantar Siyasah Syar'iyah* ..., h. 28.

Siyasah) merupakan salah satu objek kajian *Fiqh Siyasah Dusturiyah*. Akan tetapi, selain membahas mengenai kewenangan kepala daerah *Incumbent* penelitian ini secara tidak langsung menyinggung permasalahan mengenai keuangan dan anggaran yang merupakan bagaian dari objek kajian *siyasah Mal'iyah*. Jadi, berdasarkan pemaparan di atas, dapat diketahui bahwa kepala daerah dalam kajian Fiqh Siyasah merupakan pemimpin yang hak dan kewajiban serta kewenangannya sama dengan *Khalifah* (pemimpin negara) dalam system ketatanegaraan Islam.

2. Kewenangan Kepala Daerah Dalam Pemikiran Politik Islam Periode Klasik dan Petengahan

Pemikiran politik Islam didunia telah lama muncul dan banyak memberikan kontribusi pemikirannya dalam kehidupan umat manusia sepanjang masa. Eksistensi pemikiran politik Islam dalam system penyelenggaraan pemerintahan Indonesia juga memberi warna tersendiri dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia mulai dari zaman perjuangan hingga masa pasca reformasi seperti saat ini.

Islam sebagai agama *rahmatan lil alamin* telah sepenuhnya mengatur seluruh kehidupan manusia. Meski tidak secara spesifik dibahas oleh para pemikir politik Islam mengenai kewenangan kepala daerah *Incumbent* dalam mengelola anggaran namun bukan berarti hal tersebut tidak dikaji da diatur dalam system pemikiran politik Islam. Mulai dari pemikir politik Islam era Klasik, Pertengahan dan era modern telah

menyebutkan hasil pemikiran mereka mengenai kewenangan kepala daerah dalam mengelola keuangan.

Pemikir Politik Islam periode Klasik dan Pertengahan seperti Al-Farabi, Al-Mawardi, Al-Ghazali, Ibn-Taimiyah dan Ibn Khaldun merupakan tokoh pemikir Politik Islam yang telah banyak menyumbangkan hasil pemikirannya mengenai pemikiran politik Islam yang dapat dijadikan oleh penguasa dan cendikiawan muslim saat ini untuk mempelajari dan menerapkan system politik Islam termasuk juga mengenai kewenangan Kepala Daerah *Incumbent* dalam mengelola anggaran di masa pandemic Covid-19.

Dalam masa Klasik dan Pertengahan, Pemikiran Politik Islam diwarnai oleh Kondisi Politik yang mapan pada periode awal Dinasti Abbasyah. Lalu mengalami disintegrasi dan akhirnya lemah dikuasai oleh Mongol. Kemudian akhirnya muncul tiga kerajaan besar di dunia Islam Kala itu, yaitu kerajaan Utsmani di Turki, Mughal di India, dan Safawi di Iran. Dalam masa itu para ulama tidak mempertanyakan otoritas bentuk kerajaan turun-temurun. Mereka masih berbicara otoritas suku Quraisy sebagai pemegang kekuasaan politik tertinggi dan kekhilafan universal. Disisi lain, wacana syura yang merupakan watak asli dari politik Islam dan bersumber langsung dari Al-Qur'an, ternyata tertutup oleh ambisi para

petualang dan intrik-intrik yang terjadi diantara sesama umat Muslim itu Sendiri.⁵⁹

Jadi, dari penjelasan diatas maka dapat disimpulkan bahwa pemikiran politik Islam periode Klasik dan pertengahan hanya berfokus pada system pemerintahan negara secara umum, yaitu mengenai pemimpin tertinggi negara atau khalifa dan proses pengambilan keputusan oleh penguasa yang dilakukan melalui musyawarah (*Syura*). Oleh karenanya pemikiran politik Islam periode Klasik dan pertengahan tidak dapat dijadikan pedoman untuk mengetahui bagaimana kajian terhadap kewenangan kepala daerah Incumbent dalam mengelola Dana Covid-19. Akan tetapi bukan berarti sepenuhnya pemikiran politik Islam Periode Klasik ini dapat dikecualikan seluruhnya untuk mengkaji hal tersebut, beberapa hasil pemikiran para ulama era ini ada beberapa yang sangat relevan dengan peristiwa tersebut meski tidak secara konkrit disebutkannya.

Seperti pemikiran Ibn Khaldun mengenai pentingnya peran strategis Agama dalam suatu pemerintahan. Bagi Ibn Khaldun agama memainkan peran penting. Kehancuran suatu dinasti atau pemerintahan didahului oleh ketidak berjalannya peran strategiis agama dalam mengarahkan kekuasaan.⁶⁰ Pemikiran Ibn Khaldun tersebut sangat relevan dengan kondisi social politik Indonesia saat ini. Dimana para penguasa

⁵⁹Muhammad Iqbal dan Amin Husein Nasution, *Pemikiran Politik Islam Dari Masa Klasik Hingga Indonesia Kontemporer*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), Cetakan Ke-1, h. 307-308.

⁶⁰Ibn Khaldun, *Muqaddimah*, (Beirut: Dar al-Kitab al-Ilmiyah, 2006), h. 39.

termasuk juga Kepala daerah *Incumbent* harus diarahkan dengan Agama dan ajaran-ajaran Islam agar tidak terjadi penyimpangan. Agama harus dijadikan tameng dan penahan laju system pemerintahan dan pembuatan kebijakan yang merugikan masyarakat. Islam tidak melarang seorang penguasa untuk mempertahankan eksistensi kepemimpinannya, namun menjadi salah ketika seorang pemimpin membuat kebijakan yang hanya menguntungkan individu atau kelompoknya saja sedangkan rakyat hanya merasakan ketidakadilan dan kerugian atas kebijakan yang dikeluarkan tersebut. Oleh sebab itulah peran strategis agama dalam mengarahkan kekuasaan sangat diperlukan untuk menghindari agar tidak terjadi penyimpangan-penyimpangan dan kesewenangan oleh penguasa.

Sedangkan menurut Ibn Taimiyah berpendapat bahwa mengatur urusan umat memang merupakan bagian dari kewajiban agama yang terpenting, tetapi hal ini tidak berarti pula agama tidak dapat hidup tanpa negara.⁶¹ Oleh karenanya Ibn Taimiyah menolak *Ijma'* sebagai landasan kewajiban tersebut. Berbeda dengan Al-Mawardi Ibn Taimiyah menggunakan penekatan sosiologis. Menurutnya kesejahteraan manusia tidak dapat tercipta kecuali hanya dalam satu tatanan social dimana setiap orang saling bergantung pada yang lainnya.⁶²

Pemikiran Politik Islam periode Klasik dan pertengahan pada dasarnya masih termasuk dalam bingkai pemikiran Sunni yang sangat mengutamakan kepatuhan kepada penguasa, otoritas suku Quraisy dan

⁶¹Ibn Taimiyah, *Al-Siyasah al-Syar'iyah fi Islhlah al-Ra'i wa al-Ra'iyah*, (Mesir: Dar al-Kitab al-Arabi, 1996) h.161

⁶²Muhammad Iqbal dan Amin Husein Nasution, *Pemikiran Politik Islam...*, h. 32.

keharmonisan social. Dalam pemikiran politik Islam periode Klasik ini penguasa termasuk juga pemerintah daerah dan kepala daerah. Jadi segala pemikiran politik Islam yang dikelurakan oleh para pemikir politik Islam Periode ini juga berlaku bagi Kepala Daerah *Incumbent*. Dapat dan harus dijadikan pedoman bagi kepala daerah *Incumbent* dalam menentukan Kebijakan-kebijakan tidak terkecuali dalam mengelola Dana Covid-19 seperti saat ini. Indonesia dengan negara mayoritas rakyatnya pemeluk agama Islam sudah sepatutnya melaksanakan system pemerintahannya dengan mengedepankan prinsip-prinsip dalam ajaran Islam dalam rangka meningkatkan kemaslahatan masyarakatnya.

3. Kewenangan Kepala Daerah Dalam Pemikiran Politik Islam Periode Modern

Abad-19 higgah awal abad-20 memperlihatkan sosok buram waja Dunia Islam. Hampir seluruh Wilayah Islam berada di bawah jajahan Bangsa Barat. Selai itu dalam internal umat Islam sendiri pemahaman agama mereka yang tidak antisipatif terhadap berbagai permasalahan membuat mereka semakin jauh tertinggal menghadapi hegemoni bangsa eropa kala itu. Namun, Kontak Umat Islam dengan Bangsa Barat juga membawa hikmah tersendiri bagi umat Islam. Adanya kontak tersebut menyadarkan bahwa mereka telah mengalami kemunduran dibandingkan dengan bangsa barat yang menjajah mereka saat itu.⁶³

⁶³Harun Nasution, *Islam Ditinjau Dari Berbagai Aspeknya II*, (Jakarta: UII Press, 1986), h.94.

Pemikiran Politik Islam Pada periode modern ini di dominasi oleh tokoh-tokoh seperti Sayyid Jamaludin Al-afgani, Muhammad Abdu, Muhammad Rasyied Ridho, Muhammad Iqbal, Mustafa Kemal artatuk, dan Ali abdurraziq. Dimana pada masa ini pada masa ini dengan adanya dominasi bangsa barat terhadap umat Islam para pemikir politik juga terjadi perbedaan pendapat. Ada yang bersikap apriori dan anti barat, ada juga yang menerima mentah-mentah segala yang datang dari barat, serta ada pula yang berusaha mencari nilai-nilai positif dari pemikiran barat. Kelompok pertama disebut Kelompok Integralis, Kelompok Kedua Sekularis dan kelompok ketiga yang berbeda dan menjembatani kelompok sebelumnya.⁶⁴

Dalam konteks hubungan Islam dan negara serta penetrasi pemikiran politik barat ke dunia Islam menyebabkan terjadi beberapa perbedaan pendapat pada para pemikir politik Islam. Kelompok pertama mengembangkan gagasan kesempurnaan ajaran Islam dan menolak pengaruh-pengaruh pemikiran politik bangsa barat. Muhammad rasyid ridha, Hasal Al-Banna, Al Maudadi, dan Sayyid Quthub dalam berbagai variasi pemikiran mereka adalah para pemikir yang mendukung konsep tersebut. Bagi mereka Islam adalah ajaran yang sempurna dan meniru gagasan bangsa barat adalah perbuatan yang terlarang. Seperti halnya Rasyid Ridha yang masih merindukan berdirinya khalifah Universal, Sayyid Quthb dengan negara supranasional yang melepas batas-batas

⁶⁴Muhammad Iqbal dan Amin Husein Nasution, *Pemikiran Politik Islam...*, h. 56.

geografis dan Maudadi yang beranggapan bahwa system demokrasi Barat sebagai system Musryik dan bertentangan dengan ajaran Islam.

Kelompok kedua berusaha memisahkan ajaran dari Politik. Mereka beranggapan Islam adalah sesuatu dan Politik adalah sesuatu yang lain juga. Keduanya tidak boleh disatukan. Urusan politik harus diatur dalam kerangka sekuler. Tokoh-tokoh yang setuju dengan konsep ini ialah Mushtafa Kemal Artatuk, Ali Abdurazieq dan Thaha Husein. Ali dan Thaha lebih banyak berbicara pada tataran pemikiran. Raziq menolak khalifah sebagai bentuk ideal pemerintahan Islam. Thaha Husein mengusulkan peniruan mentah-mentah terhadap system politik Bangsa Barat. Sementara itu Artatuk bergerak lebih jauh lagi, ia menolak peran serta agama dalam Politik Praktis dan membangun sebuah negara Turki yang Sekuler.

Sedangkan Kelompok Ketiga berusaha untuk menjembatani kedua arus pemikiran kelompok pertama dan kelompok kedua yang bertentangan diatas. Mereka tidak menolak mentah-mentah pemikiran politik yang berasal dari Bangsa Barat. Tetapi juga tidak menerima begitu saja warisan pemikiran politik Islam yang tidak lagi sesuai dengan situasi dan kondisi social yang berkembang saat ini. Tokoh-tokohnya ialah jamludin al-afgani, Muhammad abduh, Muhammad Iqbal, Muhammad Syahlut, dan Muhammad Natsir. Mereka dapat menerima Demokrasi dan Sosialise umpamnya dengan diberi nilai-nilai religious. Mereka juga tidak sepenuhnya dapat menerima system pemerintah khilafah universal yang

sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan. Kelompok ketiga ini mencoba merumuskan system pemerintahan Islam dengan tetap berpijak pada akar-akar keislaman yang kokoh seperti Syura, namun tidak menutup diri pada pemikiran politik yang berkembang dari barat yang tidak bertentangan ajaran-ajaran Islam.

Jadi, Pemikiran Politik Islam Pada Masa Modern Ini sangat relevan untuk diterapkan dalam mengkaji kewenangan kepala daerah dalam mengelola keuangan dimasa pandemic Covid-19. Kepala daerah *Incumbent* sebaiknya berpedoman kepada pemikiran Kelompok ketiga yang tidak menolak mentah-mentah pemikiran politik bangsa barat namun tetap mengedepankan dengan ajaran-ajaran dan nilai religious. Selain itu, sikap kelompok ketiga ini sangat sesuai dengan prinsip-prinsip yang termuat dalam dasar negara Indonesia yaitu Pancasila.

BAB III

**TINJAUAN UMUM TENTANG KEPALA DAERAH *INCUMBENT* &
PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH DI ERA *COVID-19***

A. Kepala Daerah *Incumbent*

1. Pengertian Kepala Daerah *Incumbent*

Secara yuridis mengenai Kepala Daerah *Incumbent* telah diatur tegas dalam Pasal 70 ayat (3) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang berbunyi:

“Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan: a. menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan b. dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya”.⁶⁵

Dari isi Pasal tersebut dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan kepala daerah *Incumbent* adalah seorang kepala daerah/wakil kepala daerah, baik itu tingkat provinsi atau kabupaten/kota yang masih menjabat dan akan mencalonkan diri kembali dalam pemilihan umum kepala daerah yang akan datang. Hal ini sejalan dengan pendapat Ramlan Suebakti yang menyatakan bahwa Kepala daerah *Incumbent* pada dasarnya lebih memiliki banyak peluang untuk memperoleh jumlah suara yang lebih besar daripada kandidat kepala daerah lainnya, sebab mereka (*Incumbent*) telah lebih dikenal oleh masyarakatnya”.⁶⁶

⁶⁵Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang No. 10 Tahun 2016....,

⁶⁶Ramalan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, edisi Revisi, (Jakarta: PT.Grasindo, 2004)

Masykuruddin Hafidz, Koordinator Nasional Jaringan Pendidikan Pemilih Rakyat (JPPR) mengatakan bahwa kepala daerah dan wakilnya yang akan maju kembali dalam pilkada memang seharusnya cuti selama tahapan pilkada berlangsung. Hal itu untuk mengantisipasi penyalahgunaan kewenangan, seperti yang banyak terjadi sebelum ketentuan itu diatur. Selama ini, banyak kepala daerah yang melakukan mobilisasi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan memanfaatkan fasilitas jabatannya. Pertarungan tersebut kerap merugikan calon kepala daerah yang bertarung melawan petahana. Pasalnya, petahana juga kerap melakukan kampanye terselubung dengan memanfaatkan sosialisasi program kerjanya.⁶⁷

2. Hak dan Kewenangan Kepala Daerah *Incumbent*

Hak dan kewajiban kepala daerah *Incumbent* selama proses pencalonan dirinya kembali diatur didalam Peraturan pelaksana undang-undang pemilihan umum kepala daerah yaitu Peraturan menteri dalam negeri Republik Indonesia No 74 Tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan wakil Walikota. Meski tidak spesifik menyebutkan mengenai hak dan kewajiban kepala daerah *Incumbent* dalam peraturan tersebut secara tidak langsung mengatur mengenai hak dan kewajiban kepala daerah *Incumbent*. Cuti di Luar Tanggungan Negara adalah keadaan tidak masuk kerja bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang diizinkan dalam kurun waktu tertentu, karena

⁶⁷Masykuruddin Hafidz dalam Lili Sunardi, "Ribut-ribut Cuti Kampanye", <http://koran.bisnis.com/read/20161014/250/592517/ribut-ribut-cuti-kampanye>, diakses tanggal 01 Juli 2021.

melaksanakan Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota dengan tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.⁶⁸ Pasal 2 Peraturan menteri dalam Negeri tersebut berbunyi:⁶⁹ Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan:

- a) Menjalani Cuti di Luar Tanggungan Negara dan
- b) Dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.

Cuti di luar tanggungan negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur diberikan oleh Menteri atas nama Presiden, dan bagi Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota diberikan oleh Gubernur atas nama Menteri. Gubernur memberikan Cuti di Luar Tanggungan Negara kepada Bupati dan dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sebelum penetapan pasangan calon. Jika Gubernur tidak memberikan Cuti di Luar Tanggungan Negara maka Menteri memberikan Cuti di Luar Tanggungan Negara kepada Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota.

Selama Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota menjalani Cuti di Luar Tanggungan Negara, maka perlu ditunjuk Pelaksana Tugas Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota sampai selesainya masa kampanye.

⁶⁸Pasal 1 ayat (5), Peraturan menteri dalam negeri Republik Indonesia No 74 Tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan wakil Walikota.

⁶⁹ Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri

Pelaksana Tugas Gubernur harus berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya Kementerian Dalam Negeri atau Pemerintah Daerah Provinsi. Sedangkan Pelaksana Tugas Bupati/Walikota harus berasal dari pejabat pimpinan tinggi pratama Pemerintah Daerah Provinsi atau Kementerian Dalam Negeri. Pengisian Pelaksana Tugas Gubernur ditunjuk oleh Menteri. Sedangkan Pelaksana Tugas Bupati/Walikota ditunjuk oleh Menteri atas usul Gubernur.⁷⁰

Berdasarkan Penjelasan isi Permendagri di atas dapat disimpulkan bahwa kepala Daerah *Incumbent* memiliki kewajiban untuk melakukan Cuti di luar tanggungan negara selama proses pencalonan dirinya dalam pemilihan kepala daerah kembali, cuti diluar tanggungan Negara tersebut secara spesifik diatur di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan wakil Walikota. Cuti tersebut mulai dilakukan oleh kepala daerah *Incumbent* selama masa Kampanye.

Didalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut juga diatur mengenai hak kepala daerah *Incumbent*, yaitu hak untuk kembali menjalankan tugas dan fungsinya sebagai kepala daerah apabila masa cuti diluar tanggungan Negara telah selesai. Cuti diluar tanggungan Negara selesai apabila masa kampanye telah dinyatakan selesai oleh komisi pemilihan umum daerah. Selain itu terdapat larangan bagi kepala daerah *Incumbent* yaitu menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.

⁷⁰Pasal 4 dan 5, Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No 74 Tentang,.....

B. Pengelolaan Keuangan Daerah Di Masa Pandemi Covid-19

1. Penanganan Pandemi Covid-19

Munculnya Pandemi *Covid-19* menyebabkan Pemerintah menerbitkan berbagai regulasi. Regulasi pertama yang diterbitkan oleh pemerintah Pusat adalah Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang kebijakan keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona. Regulasi ini disusul dengan munculnya Inpres No 4 tahun 2020 tentang *refocusing* kegiatan dan realokasi anggaran serta Pengadaan Barang dan Jasa dalam rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).⁷¹

Kemudian pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 39 tahun 2020 Tentang Pengutamaan Penanggulangan Alokasi Anggaran untuk Kegiatan Tertentu, Perubahan Alokasi, dan Penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Pemerintah daerah diwajibkan menyediakan anggaran untuk penanggulangan *Covid-19*. Jika anggaran yang ada tidak mencukupi maka pemerintah diharuskan melakukan pergeseran anggaran serta menunda kegiatan tertentu.⁷²

Perlu di pahami bahwa penanganan pandemi *Covid-19* sebagai keadaan darurat suatu negara sejatinya dapat didasarkan kepada 3 (tiga) pendekatan yaitu:

⁷¹Yesi Mutia Basri dan Gusnardi "Pengelolaan Keuangan Pemerintah di Masa Pandemi Covid 19 (Kasus Pada Pemerintah Provinsi Riau)", *Jurnal Akuntansi Terapan Indonesia Vol 4 No 1 March 2021*, h. 38

⁷²Yesi Mutia Basri dan Gusnardi "Pengelolaan Keuangan Pemerintah....",

- (1) pelayanan kesehatan (*health services*),
- (2) pemenuhan kebutuhan fiskal (*fulfillment of fiscal needs*),
- (3) percepatan penanganan dalam kegiatan sosial (*acceleration of handling in social activities*).⁷³

Ketiga pendekatan tersebut sejatinya tercermin dalam beberapa produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia dalam menghadapi pandemi *Covid-19*. Seperti kehadiran Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.

Dalam bidang ekonomi terdapat Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan. Kedua peraturan tersebut memang dapat ditunjukkan dalam menjalankan proses penanganan bencana kedaruratan seperti saat *Covid-19* ini, sedangkan dalam konteks kedaruratan pilihan kedaruratan suatu negara itu dapat dilihat dari 3 (tiga) bentuk, antara lain yaitu:

- (1) *The declaration of a state of emergency under the constitution.*
- (2) *The use of existing legislation with public health or national disaster (legislative model).*
- (3) *The passing of new emergency legislation.*

Indonesia sendiri menggunakan model yang kedua yaitu menggunakan undang-undang yang ada dengan memperhatikan kesehatan masyarakat (model legislatif). Hal ini dibuktikan dengan kehadiran Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 yang kehadiran undang-undang tersebut dibentuk dalam menghadapi kondisi darurat akibat *Covid-19*.

⁷³WHO Director-General's Opening Remarks at the Media briefing on COVID-19, 26 October 2020, dimuat dalam: <<https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19—26-october-2020>>, Diakses tanggal 01 Juli:2021.

Melihat kondisi tersebut, dalam hal ini selain pemerintah Indonesia melakukan pemenuhan hak atas kesehatan terhadap setiap orang yang terdampak pandemi *Covid-19* juga terhadap pemenuhan fiskal (*fulfillment of fiscal needs*) melalui kehadiran Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020. Kehadiran undang-undang tersebut kemudian berimplikasi terhadap perubahan terkait postur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2020 yaitu dalam pendapatan negara, belanja negara serta pembiayaan. Kemudian, pemerintah mengalokasikan dana sebesar 56,57 triliun rupiah dari dana APBN untuk menangani dampak penyebaran (*Covid-19*).

Dalam menghadapi dampak tersebut, realisasi transfer ke daerah dan dana desa (TKDD) juga dilakukan dari dana APBN, sampai dengan Maret 2020 mencapai 174,50 triliun rupiah yang meliputi transfer ke daerah sebesar 167,30 triliun dan dana desa 7,20 triliun. Dengan demikian, kondisi tersebut akan mempengaruhi jalannya hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam menangani pandemi *Covid-19*, yaitu terkait dengan hubungan keuangan dalam mekanisme pendanaan yang saat ini difokuskan sebagai upaya untuk dalam menangani pandemi *Covid-19*.⁷⁴

Dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah berdasar kepada pemahaman bahwa daerah memiliki hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri yang berkaitan dengan pemenuhan

⁷⁴Deden Rafi Syafiq Rabbani et al, "Selayang Pandang Upaya Penanganan Pandemi Covid-19 melalui Refocusing dan Realokasi APBD: Sebuah Urusan Yang Belum Usai", <https://fh.unpad.ac.id>. (Diakses Pada: 01 Juli 2021).

kebutuhan daerah. Berjalannya hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah tidak terlepas dari konsep desentralisasi fiskal. Dalam proses desentralisasi fiskal pemerintah daerah diberikan kekuasaan untuk meningkatkan dan mempertahankan sumber daya keuangan untuk memenuhi tanggung jawab daerah tersebut.⁷⁵

Pemerintah daerah diberikan izin untuk melakukan *refocusing* atau pemusatan kembali Dana APBD serta proses realokasi misalnya dilakukan pemerintah daerah sebagai solusi dalam melakukan penanganan pandemi *Covid-19*. Realokasi APBD dapat dipahami sebagai proses perubahan atau mengalihkan arah tujuan dari suatu kebijakan anggaran yang digunakan berdasarkan kebutuhan yang menyangkut proses pendanaan dalam kebijakan tersebut. Terhadap proses *refocusing* dana APBD misalnya, jumlah dana belanja tidak terduga yang dilakukan pemerintah daerah mencapai angka 24,74 triliun rupiah dan terhadap belanja bantuan sosial sebesar 38,00 triliun rupiah. Dana tersebut digunakan pemerintah daerah sebagai upaya untuk menekan dampak pandemi *Covid-19*.⁷⁶ Akan tetapi, pemerintah daerah terkhususnya kepala daerah *Incumbent* dilarang untuk mengelola Dana tersebut dalam rangka kampanye mensukseskan pencalonan dirinya kembali dalam Pilkada. Kepala daerah hanya mengelola dana tersebut untuk kepentingan masyarakat di masa pandemic *Covid-19*.

⁷⁵Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), h. 204.

⁷⁶Deden Rafi Syafiq Rabbani et all, "Selayang Pandang Upaya Penanganan Pandemi Covid-19 melalui Refocusing dan Realokasi APBD: Sebuah Urusaan Yang Belum Usai", <https://fh.unpad.ac.id>. (Diakses Pada: 01 Juli 2021).

2. *Refocusing* dan Realokasi APBD

Secara umum dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah pemerintah daerah terikat oleh beberapa aturan terkait. Salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Hadirnya perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan bagian dari subsistem keuangan negara serta menjadi konsekuensi adanya pembagian tugas dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.⁷⁷

Berjalannya proses perimbangan keuangan tersebut dapat dilihat dengan kehadiran Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). APBD ini kemudian menjadi dasar pengelolaan keuangan daerah dalam tahun anggaran tertentu. Dalam melakukan penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dapat dilalui melalui proses perencanaan dan penganggaran dalam pengelolaan keuangan daerah. Perencanaan dan penganggaran sendiri merupakan proses yang paling krusial dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.⁷⁸

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) didalamnya memuat 3 (tiga) komposisi, yaitu: pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan. Terhadap pendapatan daerah mempunyai 3 (tiga) bagian utama, yaitu:

(1) Pendapatan asli daerah (PAD).

⁷⁷Anggit Sulistiawan dkk, "Bentuk Dan Mekanisme Perencanaan Keuangan Daerah Yang Partisipatif Guna Mewujudkan Akuntabilitas Publik", *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Edisi No. 2 Vol. 2, 2019, h. 147.

⁷⁸Haryanto, *Perencanaan Dan Penganggaran Daerah*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2008), h. 4.

(2) Dana perimbangan.

(3) Lain-lain pendapatan daerah yang sah.⁷⁹

Ketiga bagian ini yang kemudian memiliki pengaruh yang signifikan terhadap proses *refocusing* dan realokasi dana APBD, diikuti oleh belanja daerah dan pembiayaan juga ikut menentukan proses pelaksanaan *refocusing* dan realokasi dana APBD tersebut. Dengan melakukan proses *refocusing* dan realokasi terhadap dana APBD, maka akan membawa perubahan terhadap struktur anggaran APBD tersebut. Dalam melakukan perubahan struktur anggaran APBD dapat dilakukan oleh pemerintah daerah dengan kemudian mempertimbangkan ketentuan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 316 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, dapat dirumuskan bahwa perubahan terhadap struktur anggaran dalam APBD dapat dilakukan dengan pertimbangan alasan-alasan, yaitu sebagai berikut:

- 1) Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum APBD.
- 2) Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit, antar kegiatan, dan antar jenis belanja.
- 3) Keadaan yang menyebabkan sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya, harus digunakan untuk pembiayaan dalam tahun anggaran berjalan.
- 4) Keadaan darurat dan/atau keadaan luar biasa.⁸⁰

⁷⁹Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Ringkasan Pendapatan Dan Belanja Daerah, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan*, (Jakarta, 2017), h. 5.

⁸⁰Pasal 316 ayat (1) Undang Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Dasar untuk melakukan perubahan struktur anggaran APBD ini pada dasarnya hanya dapat dilakukan 1 (satu) kali dalam satu tahun, namun dikecualikan dalam keadaan luar biasa dapat dilakukan perubahan lebih dari 1 (satu) kali dengan syarat sebagaimana diatur dalam Pasal 316 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Syarat tersebut menghendaki bahwa harus adanya estimasi penerimaan atau pengeluaran dalam APBD yang mengalami kenaikan atau penurunan sebesar 50% (lima puluh) persen. Di samping itu, perubahan tersebut juga dilakukan secara teknis dengan wewenang yang dimiliki oleh kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dengan demikian, Gubernur, Bupati/Wali Kota memiliki tanggung jawab serta otoritas dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah terhadap perubahan anggaran APBD.⁸¹

Kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan oleh masing-masing kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola anggaran pendapatan dan belanja daerah dan dilaksanakan oleh kepala satuan kerja perangkat daerah (SKPD). Kemudian, memperhatikan pula fungsi stabilisasi terhadap proses penggunaan instrumen kebijakan pemerintah daerah dalam mengatur keuangan daerah yang dimiliki oleh DPRD. Selanjutnya, perubahan struktur anggaran APBD tersebut juga ditetapkan melalui rancangan peraturan daerah tentang perubahan APBD setelah ditetapkannya

⁸¹Pasal 317 ayat (1), (2), (3), dan (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD tahun sebelumnya.⁸²

Proses pencegahan dan pengendalian *Covid-19* harus ditempatkan pada prioritas yang paling utama dalam segala kebijakan pemerintahan. Kehadiran keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri Dan Menteri Keuangan RI Nomor 119/2814/SJ Nomor 177/KMK/07/2020 memberikan beberapa ketentuan penting terhadap upaya melakukan percepatan penanganan *Covid-19* yang berkaitan dengan penggunaan APBD, antara lain sebagai berikut:

- 1) Mewajibkan kepada kepala daerah untuk melakukan penyesuaian target pendapatan daerah dalam APBD melalui 2 (dua) cara, yaitu: Pertama, penyesuaian pendapatan transfer ke daerah dan dana desa (TKDD). Kedua, penyesuaian pendapatan asli daerah.
- 2) Kepala daerah harus melakukan penyesuaian belanja daerah dalam rangka pencegahan dan penanganan pandemi *Covid-19* terdiri dari 3 (tiga) cara, yaitu: (1) Belanja bidang kesehatan seperti pengadaan alat pelindung diri (APD) bagi tenaga medis serta penyediaan sarana dan peralatan layanan kepada masyarakat dan penanganan pasien. (2) Penyediaan jaringan pengamanan sosial (social safety net) seperti pemberian bantuan sosial kepada masyarakat kurang mampu. (3) Penanganan dampak ekonomi.

⁸²Yosef P. Koton, *Restrukturisasi Organisasi Teori dan Aplikasi Dalam Mengefektifkan Pengelolaan Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: Deepublish, 2019), h. 3.

- 3) Kepala daerah harus melakukan pengutamakan penggunaan anggaran dan metode pelaksanaan kegiatan dan anggaran melalui realokasi penggunaan anggaran honorarium, bantuan sosial dan hibah untuk kemudian dialihkan menjadi anggaran bantuan sosial kepada masyarakat miskin yang mengalami penurunan daya beli akibat pandemi *Covid-19*.

Dalam melakukan *refocusing* dan realokasi dana APBD untuk menanggulangi dampak pandemi *Covid-19* sebagai wujud adanya pertanggungjawaban daerah, maka pemerintah daerah juga memiliki kewajiban untuk melakukan: (1) Laporan penyesuaian APBD, (2) Laporan pencegahan dan/atau penanganan *Covid-19* yang berisi laporan kinerja bidang kesehatan untuk pencegahan dan/atau penanganan *Covid-19* dari pemerintah daerah serta laporan bantuan sosial untuk pemberian bantuan sosial dan/atau ekonomi kepada masyarakat yang terdampak *Covid-19*. Laporan tersebut kemudian harus diberikan kepada Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan dibawah Menteri Keuangan RI serta Direktur Jenderal Bina Keuangan Daerah dibawah Menteri Dalam Negeri RI.

Terhadap pelaksanaan *refocusing* dan realokasi dana APBD yang dapat dijadikan sebagai upaya dalam menanggulangi pandemi *Covid-19* harus secara tepat dilaksanakan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kebutuhan daerah dalam menanggulangi dampak yang terjadi akibat *Covid-19*. Pemerintah daerah juga harus tetap melakukan penyesuaian terhadap anggaran APBD yang kemudian mengalami perubahan akibat

proses *refocusing* dan realokasi dengan memberikan laporan penyesuaian tersebut kepada pemerintah pusat sebagai bentuk dari pertanggungjawaban daerah dalam melaksanakan pengelolaan keuangan daerah. Tujuannya terhadap proses perubahan struktur anggaran dalam APBD dapat dilakukan dengan tetap memperhatikan kebutuhan daerah yang bersifat prioritas kesesuaian dengan arah dan kebijakan yang berlaku.

BAB IV
PEMANFATAAN DANA COVID-19 OLEH KEPALA DAERAH
INCUMBENT PERSPEKTIF HUKUM
POSITIF & *FIQH SIYASAH*

A. Kewenangan Kepala Daerah *Incumbent* Melakukan Penganggaran Dana Covid-19 Perspektif Hukum Positif

1. Berdasarkan Undang-undang Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Covid- 19

Kewenangan Kepala Daerah (*Incumbent*) untuk melakukan pengelolaan keuangan daerah dalam rangka penanggulangan Pandemi Covid-19 di Indonesia secara yuridis diakomodir oleh Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Covid- 19 Menjadi Undang-Undang.

Kewenangan Pengelolaan Keuangan daerah untuk penanggulangan Pandemi Covid-19 secara umum dapat kita lihat berdasarkan isi Pasal 3 ayat (1) undang-undang tersebut yang berbunyi:

Dalam rangka pelaksanaan kebijakan di bidang keuangan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (4), Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk melakukan pengutamakan penggunaan alokasi anggaran untuk kegiatan tertentu (*refocusing*), perubahan alokasi, dan penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.⁸³

⁸³Pasal 3 ayat (1), Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang...

Secara formal, kewenangan pemerintah daerah (Kepala Daerah *Incumbent*) untuk melakukan *refocusing* anggaran pendapatan dan belanja daerah sudah cukup jelas. Namun dalam pelaksanaannya masih terdapat banyak sekali penyimpangan-penyimpangan dan ke abstrakan yang berujung pada penyalahgunaan kewenangan oleh kepala daerah *Incumbent*.

Adanya Tarik ulur kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan anggaran untuk menanggulangi pandemic Covid-19 masih Nampak jelas terjadi. Sebagaimana di kemukakan oleh Prof. Dr. R. Siti Zuhro dalam pemaparannya pada webinar Desentralisasi dan Otonomi Daerah “Relasi Pusat & Daerah dalam Mengatasi Pandemi Covid-19)” sebagaimana dikutip dalam <http://politik.lipi.go.id> dengan mengetengahkan topik terkait “Tarik-Menarik Kewenangan Pusat-Daerah dalam Mengatasi COVID-19”. Menurut Siti Zuhro mengatakan bahwa

Pemerintah pusat perlu meluruskan kembali desentralisasi dan Otonomi Daerah karena masing-masing sudah mempunyai tugas pokok dan fungsinya. Dalam hal ini, tidak hanya tingkatan pemerintahan saja yang perlu direformasi, tetapi juga pola korbinwasnya. Praktik sistem multipartai tidak boleh berpengaruh negatif terhadap birokrasi pemerintahan karena birokrasi sulit netral secara politik sehingga birokrasi menjadi partisan. Sifat birokrasi pada dasarnya hierarkis, mulai pusat sampai daerah, sehingga tidak perlu dibenturkan dengan realitas warna-warni partai yang memimpin birokrasi. Birokrasi harus terjaga dan tidak boleh dijadikan lahan tarik-menarik kepentingan. Apalagi dalam melawan COVID-19, siapapun yang memimpin birokrasi harus taat pada etika pemerintahan dan profesional dalam menjalankan

tugasnya sehingga konflik antartingkatan pemerintahan tidak perlu terjadi saat ini.⁸⁴

Era desentralisasi dan Otonomi Daerah telah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas pelayanan publik, khususnya di bidang kesehatan. Sehubungan dengan kondisi yang terjadi saat ini, penyebaran COVID-19 di seluruh wilayah Indonesia tentu membutuhkan respons cepat dari pemerintah, khususnya pemerintah daerah. Beberapa kepala daerah telah melakukan inisiatif lebih dulu untuk mengantisipasi terjadinya persebaran virus yang semakin meluas, misalnya dengan penerapan kebijakan karantina wilayah (*lockdown*) dan pembatasan sosial berskala besar (*social distancing*, *physical distancing*). Kebijakan ini membatasi pergerakan masyarakat dengan meliburkan sekolah, meminta karyawan bekerja dari rumah atau dikenal dengan *work from home* (WFH), membatasi kegiatan keagamaan hingga membatasi penggunaan transportasi publik.⁸⁵

Namun dalam perkembangannya, kebijakan pemerintah daerah tersebut dinilai tidak sejalan dengan kebijakan pemerintah pusat. Inisiatif yang dilakukan kepala daerah justru dianulir oleh pemerintah pusat karena dianggap telah melangkahi kewenangan pusat. Padahal menurut Undang-undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, daerah-daerah memiliki tanggung jawab dalam memberikan pelayanan dasar,

⁸⁴Siti Zuhro, "Relasi Pusat & Daerah dalam Mengatasi Pandemi Covid-19)", dalam <http://politik.lipi.go.id> (Diakses Pada: 09 Agustus 2021).

⁸⁵Fakhrur Rozi et al, Bunga Rampai Covid-19 : Buku Kesehatan Mandiri Untuk Sahabat, (Depok: Departemen Administrasi dan Kebijakan Kesehatan Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Indonesia, 2021), h. 4

khususnya dalam meningkatkan pelayanan kesehatan. Urusan yang menjadi kewenangan daerah sangat jelas diatur dalam undang-undang ini di mana pemerintah pusat memiliki kewenangan dalam enam urusan yaitu Politik Luar Negeri, Pertahanan Keamanan, Yustisi, Moneter dan Fiskal Nasional; dan Agama.⁸⁶ Selain keenam urusan tersebut, tentu menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Selanjutnya, dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Covid- 19 Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/ Atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang mengatakan bahwa:

Ketentuan mengenai pengutamaan penggunaan alokasi anggaran untuk kegiatan tertentu (refocusing), perubahan alokasi, dan penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Jadi, berdasarkan isi Pasal 3 ayat (2) tersebut diatas, kebijakan keuangan oleh kepala daerah dalam rangka menanggulangi pandemi covid-19 dilaksanakan dengan berpedoman kepada peraturan pelaksana dari undang-undang tersebut yaitu peraturan menteri dalam Negeri.

Selanjutnya dalam Pasal 27 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 berbunyi “Segala tindakan termasuk keputusan yang diambil

⁸⁶Pasal 10, Undang-undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara”. Dari isi Pasal ini dapat dipahami bahwa adanya indikasi kekebalan hukum terhadap pemerintah selaku pemegang kewenangan untuk mengelolah Dana Covid-19 diatur dalam undang-undnag tersebut, termasuk juga kepala daerah *Incumbent*. Padahal potensi terjadi peyimpangan sangat besar sekali dilakukan oleh kepala daerah *Incumbent*.

Menurut Rajendran, peneliti dari Mumbai *University* bahwa potensi penyimpangan dana bencana lebih terbuka lebar dan sering terjadi di negara Asia, khususnya di negara berkembang. Karena pemerintah dan public hanya fokus pada penanganan, pencegahan, dan pemulihan pascabencana. Di sisi lain minim melakukan pengawasan terhadap penggunaan dana, apalagi belum pasti diikuti dengan prosedur yang memastikan dana itu tepat guna dan tepat sasaran.⁸⁷ Dari pendapat rajendaran tersebut diketahui bahwa potensi penyalahgunaan kewenangan oleh pemerintah dalam mengelola dana untuk penanggulangan bencana sangat besar sesakali kemungkinan terjadinya. Hal ini juga berlaku bagi kepala daerah *Incumbent* dalam mengelola Dana Covid-19 di lingkungan pemerintah daerah. Maka dari itu isi Pasal tersebut semakin memperbesar kemungkinan penyimpangan dan penyalagunaan kewenangan oleh pemerintah kepala daerah *Incumbent* tersebut. Situasi Masyarakat yang banyak membutuhkan uluran tangan secara langsung dari pemrintah di kala bencana pandemi Covid-19

⁸⁷Rajendran dalam Rio Christiawan, “Mengawal Perppu Covid-19” <https://analisis.kontan.co.id/news/mengawal-perppu-covid-19> diakses pada 15 Agustus 2021.

memungkinkan sekali banyak dimanfaatkan oleh calon kepala daerah untuk menaikkan elektabilitas mereka.

Berdasarkan data dari Lembaga kajian dan Advokasi kebijakan Publik menyatakan bahwa “Kepala daerah yang tengah memerintah (*Incumbent*) masih mempunyai peluang lebih besar dalam memenangkan Pilkada. Sebagai contoh, dalam pelaksanaan Pilkada pada 2006, sebanyak 62.2% kepala daerah *Incumbent* yang maju dalam Pilkada berhasil menang. Posisi *Incumbent*, menguntungkan bagi kandidat. Besarnya peluang kepala daerah terpilih kembali ini tidak bisa dilepaskan dari keuntungan yang didapat karena memiliki kesempatan untuk mengelola keuangan daerah yang notabene memang menjadi kewenangannya selaku kepala daerah.⁸⁸

2. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Percepatan Penanganan Covid-19 Di Lingkungan Pemerintah Daerah

Kewenangan pemerintah daerah atau Kepala daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah dimasa pandemi Covid-19 secara terperinci telah diatur dalam peraturan pelaksana undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona virus Disease 2019 (Covid- 19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/ Atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang, yaitu Peraturan menteri dalam Negeri

⁸⁸<https://lanskap-artikel.blogspot.com/2008/02/incumbent-dan-pilkada.html> diakses tanggal 11 Januari 2022.

No. 20 Tahun 2020 Tentang Percepatan Penanganan Corona Dieserse Viruss 2019 Di Lingkungan Pemerintah Daerah. Dalam Pasal 2 berbunyi:

- (1) Pemerintah Daerah perlu melakukan langkah antisipasi dan penanganan dampak penularan Covid-19.
- (2) Pemerintah Daerah perlu memprioritaskan penggunaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah untuk antisipasi dan penanganan dampak penularan Covid-19.⁸⁹

Berdasarkan isi Pasal 2 tersebut, Kewenangan pemerintah daerah lebih dititik beratkan atau diprioritaskan pada langkah antisipasi dan pencegahan penyebaran Covid-19. Oleh karenanya, kebijakan keuangan yang dikeluarkan oleh Kepala daerah haruslah bersifat kepada pencegahan penyebaran. Kepala daerah melalui kebijakan-kebijakan keuangan yang dilakukannya pada dasarnya tidak dianjurkan untuk mengeluarkan kebijakan yang bersifat perbaikan. Pada fase ini, sesuai dengan perannya sebagai peraturan pelaksana, isi Pasal 2 Permendagri tersebut tidak lagi menyinggung soal kewenangan kepala daerah, akan tetapi telah spesifik membahas mengenai runag lingkup kebijkan keuangan dan tujuan kebijakan keuangan yang akan dikeluarkan oleh kepala daerah dalam menanggulangi pandmei covid-19 di daerahnya masing-masing.

Selain mengatur mengenai prioritas anggaran sebagaimana dsebutkan dalam Pasal 2 diatas, peraturan menteri dalam negeri no 20 tahun 2020 juga mengatur mengenai kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah dalam melaksanakan percepatan penanganan Covid-19 di

⁸⁹Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri No 20 Tahun 2020 Tentang Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 Di Lingkungan Pemerintah Daerah.

daerah, salah satunya kewenangan untuk membentuk Gugus Covid-19.

Diatur dalam Pasal 3 yang berbunyi:

- (1) Untuk mengantisipasi dan menangani dampak penularan COVID-19, Kepala Daerah membentuk Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 Daerah berdasarkan pertimbangan dan rekomendasi Ketua Pelaksana Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 sesuai Keputusan Presiden mengenai Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19.
- (2) Penanganan COVID-19 di daerah dilakukan dengan memperhatikan arahan Ketua Pelaksana Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19.
- (3) Pendanaan yang diperlukan untuk keperluan Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 Daerah yang dibebankan pada APBD.⁹⁰

Dari isi Pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa pendanaan terkait keperluan dan pelaksanaan gugus Tugas percepatan penanganan Covid-19 di Daerah oleh pemerintah Daerah merupakan keuangan daerah yang bersumber dari APBD. Oleh sebab itu, kepala daerah selaku pemegang kewenangan diharapkan dapat dengan bijak mengatur keuangan daerahnya dalam rangka menanggulangi percepatan penyebaran Covid-19.

Meskipun pemerintah pusat telah memberikan kewenangan *Refocusing* yang seluas-luasnya kepada pemerintah daerah (Kepala daerah) untuk mengelolah dana Covid-19 dalam rangka menanggulangi pandemi covid-19 di daerah, tetap saja terdapat beberapa antisipasi yang perlu disiapkan oleh pemerintah daerah supaya tidak terjadi penyimpangan-penyimpangan dan supaya tidak terjadi benturan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

⁹⁰Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri No 20 Tahun 2020 Tentang....

Selanjutnya dalam Pasal 4 permendagri tersebut juga mengatakan

bahwa:

- (1) Dalam melakukan langkah antisipasi dan penanganan dampak penularan COVID-19 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Pemerintah Daerah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBD.
- (2) Pengeluaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan pembebanan langsung pada belanja tidak terduga.
- (3) Dalam hal belanja tidak terduga sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak mencukupi, Pemerintah Daerah menggunakan:
 - a) dana dari hasil penjadwalan ulang capaian program dan kegiatan lainnya serta pengeluaran pembiayaan dalam tahun anggaran berjalan; dan/atau.
 - b) memanfaatkan uang kas yang tersedia.
- (4) Penjadwalan ulang capaian program dan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a diformulasikan terlebih dahulu dalam perubahan dokumen pelaksanaan anggaran satuan kerja perangkat daerah dalam waktu paling lama 1 (satu) hari.

Pasal 5

- (1) Tata cara pelaksanaan, penatausahaan, dan pertanggungjawaban belanja tidak terduga untuk mendanai kebutuhan antisipasi dan penanganan dampak penularan COVID-19 dilakukan dengan tahapan:
 - a) Kepala perangkat daerah yang secara fungsional terkait dengan antisipasi dan penanganan dampak penularan COVID-19, mengajukan Rencana Kebutuhan Belanja untuk mengantisipasi dan menangani dampak penularan COVID-19, paling lama 1 (satu) hari kepada pejabat pengelola keuangan daerah selaku bendahara umum daerah.
 - b) Pejabat pengelola keuangan daerah selaku bendahara umum daerah mencairkan belanja tidak terduga kepada kepala perangkat daerah yang secara fungsional terkait dengan antisipasi dan penanganan dampak penularan COVID-19, paling lama 1 (satu) hari terhitung sejak diterimanya rencana kebutuhan belanja.
 - c) Pencairan dana antisipasi dan penanganan dampak penularan COVID-19 dilakukan dengan mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - d) Pencairan sebagaimana dimaksud dalam huruf c diserahkan kepada bendahara pengeluaran perangkat daerah yang secara fungsional terkait dengan antisipasi dan penanganan dampak penularan COVID-19.

- e) Penggunaan dana dicatat pada buku kas umum tersendiri oleh bendahara pengeluaran pada perangkat daerah yang secara fungsional terkait dengan antisipasi dan penanganan dampak penularan COVID-19.
- f) Kepala perangkat daerah yang secara fungsional terkait dengan antisipasi dan penanganan dampak penularan COVID-19, bertanggungjawab secara fisik dan keuangan terhadap dana antisipasi dan penanganan dampak penularan COVID-19 yang dikelolanya.
- g) Pertanggungjawaban atas penggunaan dana antisipasi dan penanganan dampak penularan COVID-19, disampaikan oleh kepala perangkat daerah yang secara fungsional terkait dengan antisipasi dan penanganan dampak penularan COVID-19, kepada pejabat pengelola keuangan daerah dengan melampirkan bukti pengeluaran yang sah dan lengkap atau surat pernyataan tanggungjawab belanja.

Kepala daerah yang telah diberikan kewenangan untuk membentuk satuan gugus tugas penanganan Covid-19 memiliki kewajiban untuk melakukan pertanggungjawaban anggaran kepada pemerintah pusat dalam bentuk laporan pertanggungjawaban kegiatan. Jika terjadi penyimpangan dalam pengelolaan anggaran Covid-19 dalam rangka pelaksanaan peraturan menteri dalam negeri ini maka kepala daerah tersebut akan di tindak dan dapat dimintai pertanggungjawabannya.

Kewenangan *refocusing* anggaran dan kewenangan pembentukan satuan gugus tugas yang dimiliki oleh pemerintah daerah (Kepala Daerah) harus di Imbangi dan disesuaikan dengan Kondisi sosial politik dan ekonomi masyarakatnya. Khususnya bagi kepala daerah yang akan mencalonkan diri kembali dalam pemilihan kepala daerah yang akan datang (Kepala daerah *Incumbent*). Jangan sampai kewenangan tersebut justru disalahgunakan untuk kepentingan pencalonan dirinya kembali dalam pilkada yang akan diikutinya.

Dalam Pilkada serentak 9 Desember 2020 lalu, masalah klasik dari Pilkada-pilkada sebelumnya yang masih tertancap kuat dan menjadi problem yang tak terselesaikan berupa pragmatisme partai politik dalam rekrutmen calon pemimpin lokal yang amburadul yang akhirnya bermuara pada tumbuh kembangnya dinasti politik di tingkat lokal. Temuan Nagara Institute menunjukkan terdapat 124 kandidat yang terafiliasi dengan dinasti politik dan maju sebagai calon kepala daerah dengan rincian sebagai berikut:⁹¹

- a) 57 calon bupati dan 30 calon wakil bupati.
- b) 20 calon walikota dan 8 calon wakil walikota.
- c) 5 calon gubernur dan 4 calon wakil gubernur.

Jumlah tersebut jika diklasifikasikan berdasarkan gender, terdapat 67 laki-laki dan 57 perempuan. Dari 57 perempuan tersebut terdapat 29 kandidat perempuan yang merupakan istri dari Kepala Daerah sebelumnya. 124 kandidat dinasti politik tersebar merata di 270 daerah pemilihan. Provinsi Sulawesi Selatan adalah daerah dengan jumlah kandidat dinasti terbanyak dengan jumlah 12 orang (satu kota pemilihan dan 4 (empat) kabupaten pemilihan). Disusul Sulawesi Utara yakni 11 orang yang tersebar di satu provinsi pemilihan, 4 (empat) kabupaten pemilihan dan 3 (tiga) kota pemilihan. Daerah rawan dinasti terbesar ketiga dan keempat ada di Pulau Jawa, yakni Jawa Tengah sebanyak 10 orang kandidat dinasti yang tersebar di 7 (tujuh) kabupaten pemilihan dan 2 (dua) kota pemilihan. Selanjutnya di Jawa Timur yakni sebanyak 9 orang

⁹¹<https://nagarainstitute.com/pers-release-124-dinasti-politik-bertarung-dalam-pilkada-serentak-2020/>, diakses tanggal 12 Januari 2022.

yang tersebar di 7 (tujuh) kabupaten pemilihan dan 2 (dua) kota pemilihan. Masalah Dinasti tersebut juga sesuai dengan permasalahan potensi penyalagunaan anggaran oleh kepala daerah *Incumbent*.⁹²

Dalam membuat kebijakan anggaran dalam rangka menanggulangi pandemi Covid-19, kepala daerah *Incumbent* dilarang untuk mengikutsertakan atau bahkan mengatasnamakan kepentingan pribadi dan kelompoknya guna mensukseskan pencalonannya dalam pemilihan kepala daerah selanjutnya. Artinya, kebijakan-kebijakan pengelolaan anggaran (*refocusing*) anggaran yang dilakukan oleh kepala daerah *Incumbent* harus murni dilakukan dalam rangka percepatan penanganan pandemi covid-19.

Setiap kebijakan yang berhubungan dengan keuangan daerah sebagaimana yang di amanahkan kepada kepala daerah baik itu berupa kebijakan atau pemeberian dana langsung kepada masyarakat harus dilakukan sesuai dengan ketentuan undang-undang No 2 Tahun 2020 dan Peraturan menteri dalam Negeri No 20 Tahun 2020 sebagai landasan yuridis dalam memebuat kebijakan. Apabila ditemukan penyelewengan dalam *refocusing* anggaran oleh kepala daerah, maka dapat dilakukan tindakan hukum terhadapnya, baik gugatan secara perdata maupun tuntutan secara pidana.

⁹²⁹²<https://nagarainstitute.com/pers-release-124-dinasti-politik-bertarung-dalam-pilkada-serentak-2020/>, diakses tanggal 12 Januari 2022

3. Analisis Hukum Terhadap Pelaksanaan Kewenangan Kepala Daerah *Incumbent* dalam Melakukan Pengelolaan Dana Covid-19

Sebagaimana telah dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya bahwa kewenangan kepala daerah *Incumbent* dalam melakukan pengelolaan dana Covid-19 secara yuridis di akomodir oleh Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona virus Disease 2019 (Covid-19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang dan sebagai peraturan pelaksana undang-undang tersebut dikeluarkan Peraturan menteri dalam Negeri No. 20 Tahun 2020 Tentang Percepatan Penanganan Corona Dieserse Viruss 2019 Di Lingkungan Pemerintah Daerah.

Namun, menjadi persolaan ketika dalam peraturan tersebut hanya mengatur kewenangan pemerintah daerah dan Kepala daerah secara umum dalam melakukan pengeloan anggaran dana Covid-19. Dalam peraturan tersebut tidak dijelaskan secara spesifik batasan-batasan kewenanangan yang diberikan oleh pemerintah pusat dan yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk melakukan pengelolaan dana Covid-19. Oleh karena itu, dalam pelaksanaannya kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah untuk mengelola anggaran covid-19 banyak yang disalahgunakan dan di

pergunakan tidak sesuai dengan sbagaimana mestinya, terutama oleh kepala daerah *Incumbent*. Sebagai contoh, dalam Pasal 2 huruf (j) Undang-undang No 2 Tahun 2020 mengatakan bahwa kebijakan keuangan negara dalam hal Penganggaran dan Pembiayaan Dalam rangka pelaksanaan kebijakan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (4), maka Pemerintah berwenang untuk memberikan hibah kepada Pemerintah Daerah”. Dalam penjelasan Pasal tersebut mengatakan bahwa Hibah kepada pemerintah daerah diberikan dalam rangka penanganan bencana alam, bencana non alam, bencana kemanusiaan dan/atau kebijakan stimulus fiskal dalam rangka mengurangi dampak ekonomi atas bencana tersebut.⁹³

Berdasarkan isi dan penjelasan Pasal tersebut masih belum mengenai bentuk hibah yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerinta daerah serta ruang lingkup pengalokasian hibah oleh pemerintah pusat tersebut juga tidak diatur secara jelas sehingga hibah yang diberikan oleh pemrintah pusat kepada pemerintah daerah tersebut sangat berpotensi untuk disalahgunakan oleh pemerintah daerah dalam memuluskan rencana-rencananya dalam rangka menarik simpati publik. Khususnya bagi kepala daerah *Incumbent* yang akan sangat diuntungkan dengan adanya hibah dari pemrintah pusat tanpa ada pedoman atau batasan ruang lingkup pengalokasian hibah tersebut. Kemungkinan terburuknya ialah kepala daerah *Incumbent* tersebut melakukan pengelolaan dana hibah dengan

⁹³Penjelasan Pasal 2 huruf (j) undang-undang No 02 Tahun 2020 Tentang...

mengatas namakan dirinya atau untuk kepentingan pencalonannya kembali.

Sehubungan dengan itu, dapat dilihat dalam laman resmi Bawaslu RI, hasil pengawasan jajaran pengawas di tingkat provinsi dan kabupaten/kota setidaknya terdapat pembagian bansos saat pandemi Covid-19 di 23 kabupaten/kota pada 11 provinsi yang diduga telah dipolitisasi oleh petahana. Secara prosentase jumlah ini kecil dibanding jumlah daerah yang akan menyelenggarakan pemilihan kepala daerah tahun ini yang terdiri dari 9 provinsi dan 261 kabupaten/ kota. Jika hal ini dilumrahkan, maka bukan saja menciderai semangat demokrasi tetapi telah mengarah sebagai perbuatan melawan hukum, yaitu:⁹⁴

- 1) Bansos yang didistribusikan dikemas atau dilabeli gambar kepala daerah yang *Incumbent*.
- 2) Bansos dikemas dengan menyertakan jargon dan simbol-simbol politik atau jargon kampanye yang telah digunakan pada pilkada periode sebelumnya atau yang akan digunakan pada pilkada tahun ini.
- 3) Bansos diberikan tidak mengatasnamakan pemerintah, melainkan atas nama kepala daerah yang petahana atau pribadi. Itulah mengapa transparansi dan akuntabilitas sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu menjadi perhatian bagi semua pihak.

⁹⁴<https://www.timesindonesia.co.id/bansos-incumbent-dan-pilkada-2020> daikses Tanggal 11 Jaanuari 2022.

- 4) Posisi petahana ditunjuk jadi Kepala Gugus Tugas Penanganan Covid-19 daerah. Persoalan ini sama saja dengan membuka peluang Kepala daerah *Incumbent* untuk memuluskan langkahnya di Pilkada 2020.

Incumbent dapat menyelam sambil minum air, menangani Covid-19 sambil sosialisasi dan melakukan kampanye terselubung. Artinya ini kemudian mengundang banyak reaksi dari kalangan untuk memintakan *Incumbent* agar mundur dari kepala Gugus Tugas Penanganan Covid-19 di daerah.⁹⁵ Jadi, potensi pelanggaran terkait pengelolaan dana oleh kepala daerah *Incumbent* dalam pilkada serentak tahun 2020 masih terjadi dan masih belum teratasi secara keseluruhan oleh regulasi yang ada saat ini.

Sudah begitu banyak peraturan perundang-undangan yang mengakomodir mengenai kewenangan kepala daerah *Incumbent* dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah dimasa Pandemi Covid-19. Meski tidak secara spesifik diatur mengenai kepala daerah *Incumbent* tersebut namun kewenangan-kewenangan yang diatur tersebut telah dapat dijadikan landasan bagi penegakan hukum jika terjadi penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh kepala daerah dalam mengelola Dana Covid-19. Supaya dapat dilakukan penindakan jika ada kepala daerah *Incumbent* yang menyalahkan kewenangannya mengelola Dana Covid-19 tidak bisa hanya satu aturan hukum saja yang digunakan. Seluruh peraturan perundang-undangan terkait-undang hingga peraturan daerah harus digunakan.

⁹⁵<https://www.timesindonesia.co.id/read/news/279301/bansos-incumbent-dan-pilkada-2020>, diakses Tanggal 11 Januari 2022

Kepala daerah *Incumbent* dilarang melakukan hal-hal yang berpotensi menyebabkan terjadinya penyalahgunaan kewenangannya selaku kepala daerah atau pejabat negara. Dalam pelaksanaan Kampanye pemilihan oleh pejabat Negara harus dilakukan tanpa memanfaatkan jabatan yang sedang didudukinya. Hal ini berdasarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (PKPU RI) No. 04 Tahun 2017 Tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Dalam Pasal 64 ayat (3) PKPU yaitu, bahwa:

Selama Kampanye, Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, Wakil Walikota yang menjadi Pasangan Calon, dilarang:

- a. Menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatannya.
- b. Menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan yang terkait dengan jabatannya, yang menguntungkan atau merugikan Pasangan Calon lain di wilayah kewenangannya dan di wilayah lain.

Dalam Pasal tersebut diatas dapat dipahami bahwa seorang kepala daerah *Incumbent* dilarang untuk menggunakan fasilitas negara saat melakukan kampanye. Namun dalam penjelasan selanjutnya mengenai isi Pasal tersebut yaitu Pasal 64 huruf dijelaskan bahwa “Fasilitas negara sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a, berupa: sarana mobilitas, seperti kendaraan dinas meliputi kendaraan dinas pejabat negara dan kendaraan dinas pegawai, serta alat transportasi dinas lainnya. Termasuk juga gedung kantor, rumah dinas, rumah jabatan milik pemerintah, milik pemerintah daerah, kecuali daerah terpencil, yang pelaksanaannya harus memerhatikan prinsip

keadilan. Fasilitas negara lain seperti sarana perkantoran, radio daerah dan sandi/telekomunikasi milik pemerintah daerah, dan peralatan lainnya.⁹⁶

Isi Pasal 64 diatas secara umum dapat dijadikan landasan dalam pelarangan dan penindakan bagi kepala daerah yang terbukti menyalahgunakan kewenangannya dan memanfaatkan fasilitas negara terkait jabatannya dalam kampanye yang dilakukan untuk mengikuti pemilihan. Namun dalam ayat penjelasannya menjadikan Pasal tersebut masih belum cukup kuat untuk dijadikan satu-satunya landasan dalam penindakan terhadap kepala daerah *Incumbent* jika menyalahgunakan anggaran negara, karena dalam penjalsan ayat tersebut dijelaskan secara rinci mengenai yang dimaksud dengan fasilitas negara. Oleh karena itu supaya dapat dilakukan langkah hukum terhadap kepala daerah yang menyalahgunakan anggaran maka perlu merujuk kepada Pasal 68 huruf (h) PKPU a quo yang mengatur bahwa kepala daerah *Incumbent* saat kampanye dilarang menggunakan fasilitas dan anggaran pemerintah dan pemerintah daerah.⁹⁷

Kepala daerah *Incumbent* yang memberikan bantuan kepada masyarakat dimasa Pandemi Covid-19 dan mengatasmamakan kegiatan tersebut untuk kepentingan pribadi dan pencalonannya dapat dikategorikan sebagai perbuatan yang dilarang berdasarkan Pasal 68 huruf (h) PKPU No 04 Tahun 2017 sebagai perbuatan yang mengguakan fasilitas negara dan anggara pemerintah dan pemerintah daerah. Oleh karena itu, terhadap kepala daerah

⁹⁶Pasal 64 ayat (5) huru a, b, c, PKPU RI) No. 04 Tahun 2017 Tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

⁹⁷Pasal 68 ayat (1) huruf h, PKPU RI) No. 04 Tahun 2017...,

Incumbent tersebut dapat dituntut secara pidana dan gugatan secara perdata sesuai dengan Pasal 74 ayat (1) PKPU *a quo* yang isinya menyatakan “Pelanggaran atas larangan ketentuan pelaksanaan Kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 ayat (1) huruf a sampai dengan huruf i dikategorikan sebagai tindak pidana dan dikenai sanksi berdasarkan peraturan perundang-undangan”.⁹⁸

Isi Pasal 27 ayat (2) Undang-undang Kebijakan keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Covid-19 dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas system keuangan yang mengatakan bahwa gubernur atau bupati dan/atau walikota yang menggunakan dana Covid-19 tidak dapat dituntut secara pidana dan digugat secara perdata tidak berlaku bagi seorang kepala daerah *Incumbent* yang menggunakan dana tersebut untuk kepentingan pribadi dan pencalonannya. Hal tersebut dapat dirujuk kepada Pasal 64 ayat (1) huruf a, b, dan c, Pasal 68 ayat (1) huruf h, serta Pasal 74 ayat (1) PKPU tentang kampanye pemilihan kepala daerah. Pernyataan ini berbanding lurus dengan asas hukum yaitu *lex specialis derogat legi generalis* atau hukum yang khusus mengesampingkan hukum yang umum.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Covid- 19 dan Peraturan menteri dalam Negeri No. 20 Tahun

⁹⁸Pasal 74 ayat (1) PKPU RI No. 04 Tahun 2017...,

2020 Tentang Percepatan Penanganan Covid-19 Di Lingkungan Pemerintah Daerah selayaknya dijadikan pedoman oleh kepala daerah *Incumbent* dalam mengelola Dana Covid-19. Hal ini dimaksudkan supaya dapat mencegah kemungkinan terjadinya penyimpangan dan penyalahgunaan kewenangan yang dapat merugikan masyarakat di daerah. Penyimpangan dan penyalahgunaan kewenangan oleh kepala daerah *Incumbent* dalam mengelola Dana Covid-19 merupakan Fenomena yang perlu dibuktikan terlebih dahulu kebenarannya sebelum dilakukan tindakan hukum. Mengingat kedudukan mereka dalam pemerintahan yang tentunya akan berdampak bagi kehidupan social politik masyarakat jika dilakukan penindakan terhadap kepala daerah *Incumbent* tersebut akan merugikan seluruh lapisan masyarakat di Daerah.

B. Kewenangan Kepala Daerah *Incumbent* Melakukan Penganggaran Dana Covid-19 Perspektif *Fiqh Siyasah*

Berbicara mengenai kewenangan kepala daerah dalam mengelola anggaran erat kaitannya dengan pelaksanaan dari kewenangan otonomi daerah. Dimana kewenangan otonomi daerah adalah salah satu topik yang cukup hangat saat awal reformasi sebagai diskursus perdebatan panjang pro kontra pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia sebelumnya yang dianggap berbeda antara peraturan perundang-undangan dengan implementasinya.

Topik kewenangan otonomi daerah khususnya desentralisasi keuangan menjadi topik yang akan mengurai benang kusut problematika pemerintahan daerah di Indonesia. Sehingga, perlu ada kajian mendalam, menyeluruh dan transparan baik berupa pungutan pajak, retribusi, pengelolaan kekayaan

daerah, maupun pelibatan swadaya masyarakat/swasta. Mengkaji tema penelitian ini dari sudut konsep *Siyasah* maka akan ditemukan jawabannya dalam kajian *Siyasah Dusturiyah* dan *siyasah Maliyah*. Oleh sebab itulah kewenangan kepala daerah Incambent dalam mengelola anggaran ini dapat dikaitkan dengan tanggung jawab negara (*Mas'uliyah Ad-Daulah*), seperti yang diungkapkan oleh Muhammad Baqir Ash-Shadr bahwa dalam hukum Islam menugaskan negara untuk menjamin kebutuhan individu.⁹⁹ Maka dari itu, dalam masa pandemic seperti saat ini, ketika banyak sekali kebijakan pemerintah yang menghambat aktifitas perekonomian masyarakat maka pemerintah harus mampu mencari solusi untuk membantu masyarakat agar tetap mampu memenuhi kebutuhan hidup mereka. Salah satu cara yang harus dilakukan oleh pemerintah ialah dengan mengelola anggaran secara efisien, khususnya pada lingkup pemerintahan daerah. Dengan kata lain negara harus berusaha untuk mencapai kesejahteraan umat secara menyeluruh. Negara merupakan alat untuk menerapkan dan mempertahankan nilai-nilai ajaran Islam agar lebih efektif dalam kehidupan manusia.

Dalam kajian *Siyasah*, Kewenangan kepala daerah disamakan dengan kewenangan pemimpin negara (*Khalifah*) pada umumnya. Hal itu dapat dilihat berdasarkan pemikiran politik Islam, baik periode klasik, pertengahan dan modern yang memukul rata seorang pemimpin dalam pemerintahan khususnya antara kewenangan kepala negara dan kepala daerah dalam mengelola keuangan. Politik Islam tidak membahas secara spesifik mengenai

⁹⁹Ija Sutana, *Politik Ekonomi Islam*, (Bandung: Pustaka Setia, 2010), h. 43.

kewenangan kepala daerah. Untuk lebih jelas berikut penjelasan mengenai kewenangan kepala daerah berdasarkan pemikiran politik Islam.

Legislasi atau kekuasaan legislasi disebut juga *al-sulthah al-tasyri'iyah*, yaitu kekuasaan pemerintahan Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Sedangkan kewenangan dan tugas dari pada kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang terpenting dalam pemerintahan Islam, karena ketentuan dan ketetapan yang dikeluarkan lembaga legislatif ini akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif dan peradilan.

Orang-orang yang duduk di lembaga legislatif ini terdiri dari para mujtahid dan ahli fatwa (*mufti*) serta para pakar dalam berbagai bidang. Karena otoritas menetapkan syariat merupakan wewenang Allah, maka wewenang dan tugas lembaga legislatif hanya sebatas menggali dan memahami sumber-sumber syariat Islam; al-Qur'an dan Sunnah Nabi dan menjelaskan hukum-hukum yang terkandung didalamnya. Undang-undang dan peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan-ketentuan kedua syariat Islam tersebut.¹⁰⁰

Hal serupa juga berlaku bagi seorang kepala daerah dalam setiap membuat kebijakan-kebijakan dimasa pandemic Covid-19. Karena sejatinya Islam mempersamakan antara kewenangan yang dimiliki oleh seorang kepala daerah dengan seorang pemimpin negara (Khalifah) dalam hal pembuatan

¹⁰⁰Eling Sinta, "Analisis Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 Perspektif Siyash Dusturiyah (Studi Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2020 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020)", *Skripsi*, Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah IAIN Bengkulu Tahun 2020, h. 103.

kebijakan. Hal itu juga sebagaimana telah diejlaskan dalam pembahasan mengenai pemikiran politik Islam dalam pembahasan sebelumnya. Namun dapat kita lihat juga berdasarkan pendapat dari Al-Mawardi mengatakan tugas seorang kepala negara diantaranya adalah:

- 1) Menerapkan hukum kepada dua pihak yang berperkara, dan menghentikan perseteruan diantara dua pihak yang berselisih, agar keadilan menyebar secara merata, kemudian orang tidak sewenang-wenang, dan orang teraniaya tidak merasa lemah.
- 2) Menegakkan supremasi hukum (hudud) untuk melindungi larangan-larangan Allah Ta'ala dari upaya pelanggaran terhadapnya, dan melindungi hak-hak hamba-hambanya dari upaya pelanggaran dan perusakan terhadapnya.¹⁰¹

Pendapat Al-Mawardi diatas juga sesuai dengan Firman Allah SWT surah Shaad: 26 yang berbunyi:

يٰۤاٰدُوۤدُ اِنَّا جَعَلٰنَاكَ خَلِيۡفَةً فِى الْاَرْضِ فَاحۡكُمۡ بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ الْهَوٰى فَيُضِلَّكَ
عَنۡ سَبِيۡلِ اللّٰهِ ۗ اِنَّ الَّذِيۡنَ يَظۡلُمُوۡنَ عَنۡ سَبِيۡلِ اللّٰهِ لَهُمْ عَذَابٌ شَدِيۡدٌۢ بِمَا نَسُوۡا يَوْمَ
الْحِسَابِ

“Hai Daud, Sesungguhnya Kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) di muka bumi, Maka berilah keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu, karena ia akan menyesatkan kamu dari jalan Allah. Sesungguhnya orang-orang yang sesat dari jalan Allah akan mendapat azab yang berat, karena mereka melupakan hari perhitungan”. (QS. Shaad: 26).¹⁰²

Pendapat Al-mawardi dan Ayat Al-Qur'an diatas mengenai tugas seorang kepala negara tersebut diatas memiliki peran yang sangat besar dalam penegakan hukum di masyarakat dan dapat dijadikan sebagai acuan bagi

¹⁰¹Al-Mawardi, *Al-Ahkâm Al-Sulthâniyyah Wa Wi-Wilâyât Al-Dîniyyah*, (Bairut: Dar al Kutub, 2006), h.37.

¹⁰²Agus Hidayatullah, Et all, *Al-Wasim: Al-Qur'an Tajwid Kode, Transliterasi Perkata dan Terjemah Perkata*, (Bekasi: Cipta Bagus Segara, 2013), h. 455 (Q.S SAD: 26).

kepala daerah *Incumbent* dalam mengelola keuangan untuk penanganan Pandemi Covid 19 dengan tentunya tetap berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 yang dimana Perpu merupakan peraturan yang dibentuk oleh kepala negara dalam ikhwal kegentingan yang memaksa akan tetapi telah dijelaskan pendapat dari al-mawardi diatas bahwa seorang kepala negara menerapkan hukum kepada masyarakat agar masyarakat tidak berbuat sewenang-wenang dan agar masyarakat tak melakukan apa yang dilarang.

Penjelasan diatas tentunya bertolak belakang dengan apa yang dilakukan oleh kepala daerah *Incumbent* jika menyalahgunakan kewenangannya dalam mengelola anggaran Covid-19, seperti memberikan bantuan kepada masyarakat dengan menggunakan dana hibah dari pemerintah pusat namun mengatasnamakan dirinya selaku kepala daerah *Incumbent* yang membiayai kegiatan tersebut. Hal itu dapat menjadi indikasi dilakukannya perbuatan yang melanggar hukum dan merugikan masyarakat.

Jadi kepala daerah *Incumbent* ataupun lembaga pemerintah pada umumnya belum berijtihad secara komprehensif untuk membuat aturan dalam menangani permasalahan yang konkrit di masyarakat, khususnya dalam mengelola Dana Covid-19. Berdasarkan Kajian Siyasah Dusturiyah Pemerintah daerah atau kepala daerah *Incumbent* dilarang untuk melakukan perbuatan hukum atau mengeluarkan kebijakan yang akan menguntungkan dirinya dan pencalonan dirinya dalam Pilkada yang akan diikutinya kembali

dengan cara yang tidak dibenarkan Agama Islam. Hal ini dapat kita lihat berdasarkan Firman Allah SWT dalam Al-Qura'an yang berbunyi:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ
مِّنكُمْ ۝

“Wahai orang-orang yang beriman! Janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil (tidak benar), kecuali dalam perdagangan yang berlaku atas dasar suka sama suka di antara kamu”. (Q.S AN-Nisa: 29).¹⁰³

Berdasarkan Tafsir Jalalain dikatakan bahwa (Hai orang-orang yang beriman! Janganlah kamu makan harta sesamamu dengan jalan yang batil) artinya jalan yang haram menurut agama seperti riba dan gasab/merampas (kecuali dengan jalan) atau terjadi (secara perniagaan) menurut suatu qiraat dengan baris di atas sedangkan maksudnya ialah hendaklah harta tersebut harta perniagaan yang berlaku (dengan suka sama suka di antara kamu) berdasar kerelaan hati masing-masing, maka bolehlah kamu memakannya.¹⁰⁴ Perbuatan yang dilakukan oleh Kepala daerah *Incumbent* yang menggunakan Dana Hibah dari pemerintah pusat dengan mengatasnamakan dirinya dalam memberikan bantuan kepada masyarakat di masa Pandemi Covid-19 merupakan “Jalan yang haram sebagaimana dimaksud dalam surah An-Nisa: 29 diatas.

UU Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan

¹⁰³ Agus Hidayatullah et all, *Al-Qur'an Tajwid Kode, Transliterasi Per Kata, Terjemahan Perk Kata*, (Bekasi: Cipta Bagus Segara, 2013), Q.S An-Nisa: 29, h. 83.

¹⁰⁴ Imam Jalaludin, *Tafsir Jalalain Berikut Asbahun Nuzul Ayat Surat Al-Fatihah S.D. Al-Isra*, (Bandung: Sinar Baru Algensindo, 2006).

Pandemi Covid- 19 Menjadi Undang-Undang dan Peraturan menteri dalam Negeri No. 20 Tahun 2020 Tentang Percepatan Penanganan Corona Dieserse Viruss 2019 Di Lingkungan Pemerintah Daerah merupakan legitimasi kepada Kepala Daerah *Incumbent* dalam membuat kebijakan dan mengatur masyarakat di masa pandemi Covid-19. Kemaslahatan masyarakat dalam hal perekonomian di masa pandemi Covid-19 mengalami kesulitan tidak patut jika dijadikan kesempatan oleh kepala daerah *Incumbent* untuk memeproleh keuntungan Pribadi dalam pencalonannya kembali. Jika penyalahgunaan tersebut benar terjadi maka hal tersebut sudah tidak sesuai dengan prinsip-prinsip yang tertuang dalam kewenangan penguasa dalam *maqâsid al-syari'ah* berdasarkan Kajian *Fiqh Siyasa*.

Maqâsid al-syari'ah adalah tujuan yang hendak dicapai bagi manusia dari penetapan sebuah hukum syarak terhadap manusia demi tercapainya kemaslahatan dan terhindarnya kerusakan di dunia dan di akhirat. Kemaslahatan dalam memelihara agama, akal, keturunan, harta, jiwa, dengan Pengelolaan Dana Covid-19 yang Profesional, Akuntabel dan Terbuka merupakan sesuatu yang diharuskan, jika tidak menerbitkan aturan tersebut maka kemaslahatan yang berkaitan dengan jiwa manusia, keturunan, harta, akal, agama akan terancam dan mafsadah tersebut akan menimpa masyarakat.

Selain itu, dalam rangka mengkaji kewenangan kepala daerah *Incumbent* melakukan penganggaran Dana Covid-19 perspektif *Fiqh Siyasa* dapat pula merujuk kepada Kaidah fiqh الضَّرُّ يُرَالُ artinya bahaya itu harus dihilangkan. Jadi, konsepsi kaidah ini memberikan pengertian bahwa manusia

harus dijauhkan dari *idhrar* (tindak menyakiti), baik oleh dirinya maupun orang lain, dan tidak semestinya ia menimbulkan bahaya (menyakiti) pada orang lain.¹⁰⁵

Kebolehan berbuat atau meninggalkan sesuatu karena *dharar* adalah untuk memenuhi penolakan terhadap bahaya, bukan selain ini. Dalam kaitan ini Dr. Wahbah az-Zuhaili membagi kepentingan manusia akan sesuatu dengan 5 klasifikasi, yaitu:¹⁰⁶

- a. *Dharar*, yaitu kepentingan manusia yang diperbolehkan menggunakan sesuatu yang dilarang, karena kepentingan itu menempati puncak kepentingan manusia, bila tidak dilaksanakan maka mendatangkan kerusakan. Kondisi semacam ini memperbolehkan segala yang diharamkan atau dilarang, seperti memakai pakaian sutra bagi laki-laki yang telanjang, dan sebagainya.
- b. *Hajat*, yaitu kepentingan manusia akan sesuatu yang bila tidak dipenuhi mendatangkan kesulitan atau mendekati kerusakan. Kondisi semacam ini tidak menghalalkan yang haram. Misalnya seorang laki-laki yang tidak mampu berpuasa maka diperbolehkan berbuka dengan makanan halal, bukan makanan haram.
- c. *Manfaat*, yaitu kepentingan manusia untuk menciptakan kehidupan yang layak. Maka hukum diterapkan menurut apa adanya karena sesungguhnya hukum itu mendatangkan manfaat. Misalnya makan makanan pokok seperti beras, ikan, sayur-mayur, lauk-pauk, dan sebagainya.
- d. *Zienah*, yaitu kepentingan manusia yang terkait dengan nilai-nilai estetika.
- e. *Fudhul*, yaitu kepentingan manusia hanya sekedar untuk berlebihan, yang memungkinkan mendatangkan kemaksiatan atau keharaman. Kondisi semacam ini dikenakan hukum saddu adz dzariah, yakni menutup segala kemungkinan yang mendatangkan mafsadah.

¹⁰⁵Rachmat Syafe'i, *Ilmu Ushul Fiqih Untuk UIN, STAIN, PTAIS*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2010), Cetakan Ke-IV, h. 135

¹⁰⁶Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqih Islam Wa Adillatuhu*. Terj. Abdul Hayyie al-Kattani, dkk.. (Jakarta: Gema Insani, 2011), Cetakan Ke-1, h. 246-247

Jadi, dalam hal seorang kepala daerah *Incumbent* yang melakukan penganggaran Dana Covid-19 pada hakikatnya memang merupakan perbuatan yang dibolehkan untuk dilakukan. Namun ketika hal tersebut dilakukan dengan mengatasnamakan diri pribadi dan untuk memperoleh keuntungan dalam pencalonan dirinya kembali tentunya hal tersebut akan memberikan dampak yang bisa menimbulkan bahaya bagi masyarakat banyak. Sebagai contoh, ketika Dana Covid-19 tersebut diberikan dalam bentuk bantuan langsung tunai oleh kepala daerah *Incumbent* dan dana tersebut dibagikan kepada tim sukses atau masyarakat yang akan memilihnya maka hal tersebut sudah menyimpang dari ketentuan yang semestinya, atau dengan kata lain perbuatan tersebut tidak sesuai dengan kaidah *Ad-Dhararu Yuzalu* sebagaimana dijelaskan di atas. Kaidah *Ad-Dhararu Yuzalu* bersumber pada firman Allah SWT yang berbunyi:

وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا وَادْعُوهُ حَوْفًا وَطَمَعًا ۚ إِنَّ رَحْمَتَ اللَّهِ قَرِيبٌ مِّنَ الْمُحْسِنِينَ

“Dan janganlah kamu membuat kerusakan di muka bumi, sesudah (Allah) memperbaikinya dan Berdoalah kepada-Nya dengan rasa takut (tidak akan diterima) dan harapan (akan dikabulkan). Sesungguhnya rahmat Allah amat dekat kepada orang-orang yang berbuat baik”. (Q.S Al-A’raf: 56).

Bahwa permasalahan-permasalahan yang muncul dalam kehidupan sehari-hari ragam macamnya. Tentunya ini mengharuskan agar supaya didapati jalan keluar terhadap jalan penyelesaiannya. Maka disusunlah suatu kaidah secara umum yang diikuti cabang-cabang secara lebih mendetail terkait permasalahan yang sesuai dengan kaidah tersebut.

Penganggaran Dana Covid-19 oleh kepala daerah *Incumbent* ditinjau berdasarkan perspektif *siyasah* merupakan hal yang patut untuk dilakukan. Realita yang ada serta berdasarkan hasil kajian yang penulis lakukan diketahui bahwasanya penganggaran Dana Covid-19 oleh kepala daerah *Incumbent* dalam kajian *siyasah* dapat ditemukan pada bahasan mengenai penganggaran keuangan negara secara umum oleh penguasa (*Khilafah*). Dalam pelaksanaannya, seorang *Khilafah* memiliki kebebasan untuk mengelola Dana negara, dalam situasi normal atau sedang terjadi wabah selama dilakukan sesuai dengan ketentuan syariat Islam yang bersumber dari Al-Qur'an dan Hadits.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Kesimpulan yang penulis peroleh setelah melakukan penelitian mengenai Penganggaran Dana Covid-19 Oleh Kepala Daerah *Incumbent* Perspektif Hukum Positif dan *Siyasah* adalah sebagai berikut:

1. Pemanfaatan dana Covid-19 oleh kepala daerah *Incumbent* ditinjau dari perspektif hukum positif dilakukan dengan cara *refocusing* anggaran yang landasan yuridisnya ialah Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020, Peraturan menteri dalam Negeri No. 20 Tahun 2020 dan PKPU No 04 Tahun 2017 tentang Kampanye pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Jadi, kepala daerah *Incumbent* tetap dapat dapat dituntut secara pidana dan digugat secara perdata apabila terbukti menyalahgunakan kewenangannya dalam pemanfaatan anggaran Dana Covid-19.

Pemanfaatan Dana Covid-19 oleh kepala daerah *Incumbent* ditinjau dari perspektif Fiqh *Siyasah* dapat dilihat berdasarkan Surah An-Nisa ayat: 29 yang pada intinya menyatakan bahwa pemanfaatan Dana Covid-19 oleh kepala daerah *Incumbent* dilakukan dengan berpedoman pada ketentuan hukum yang berlaku dan bertujuan untuk memaslahatkan umat. Selain itu, dalam *Fiqh Siyasah* kepala daerah dikategorikan sebagai seorang pemimpin yang dipesamakan dengan pemimpin negara (khalifah).

B. Saran

Saran yang ingin penulis sampaikan setelah melakukan penelitian ialah penulis berharap kepala daerah *Incumbent* dapat melakukan pengelolaan Dana Covid-19 dengan baik dan benar serta professional. Pengelolaannya dilakukan benar-benar untuk membantu masyarakat yang terdampak pandemic Covid-19. Kebijakan yang dikeluarkan tidak boleh mementingkan kepentingan pribadi dan pencalonannya.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU-BUKU

- Amir Syarifuddin, *Garis-Garis Besar Fiqh*, Jakarta: Kencana, 2010, Cetakan Ke-3.
- Ash Shiddieqy Hasby, *Pengantar Siyasah Syar'iyah*, Yogyakarta: Madah, 2006.
- Asshiddiqie Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Daud Ali Muhammad, *Hukum Islam; Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo, 2013, Cetakan Ke-19.
- Djazuli H., A, *Kaidah-Kaidah Fikih; Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang Praktis*, Jakarta; Kencan, 2011, Cetakan Ke-4.
- Haryanto, *Perencanaan Dan Penganggaran Daerah*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2008.
- Hasjmy A., *Dimana Letaknya Negara Isla*, (surabaya: bina ilmu, 1984), cetakan ke-1.
- Hidayatullah Agus et all, *Al Wasim: Al-Qur'an Tajwid Kode Transliterasi Perkata Terjemah Perkata*, Bekasi: Cipta Bagus Segara, 2013.
- Hidjaz Kamal, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Makasar, Pustaka Refleksi. 2010.
- HR Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013.
- HR Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Pres, 2003.
- Ibnu Mujar Syarif dan Khamami Zana, *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, Jakarta: Erlangga, 2008.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Harapan, 1993.

- Iqbal Muhammad dan Amin Husein Nasution, *Pemikiran Politik Islam Dari Masa Klasik Hingga Indonesia Kontemporer*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010, Cetakan Ke-1.
- Kantaprawira Rusadi, *Hukum dan Kekuasaan*, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 1998.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Ringkasan Pendapatan Dan Belanja Daerah, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan*, Jakarta, 2017.
- Kencana Syafii Inu, *Pengantar ilmu pemerintahan*, Jakarta: Refika Aditama, 2010.
- Khaldun Ibn, *Muqaddimah*, Beirut: Dar al-Kitab al-Ilmiyah, 2006.
- M. Busrizalti H., *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Yogyakarta: Total Media, 2013.
- M. Hadjon Philipus, "*Tentang Wewenang*", Surabaya: Universitas Airlangga, 2010.
- Mahdi Imam *Et All*, *Pedoman Penulisan Skripsi*, Bengkulu: Fakultas Syariah IAIAN Bnegkulu, 2016.
- Mahdi Imam, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta: Teras, 2011, Cetakan-1.
- Mahmud Marzuki Peter, *Penelitian Hukum*, (rev.ed.), Jakarta: Prenadamedia Group, 2005.
- Manan Bagir, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- Marbun SF., *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1997.
- Mâwardî Al-, *al-Ahkâm al-Sulthâniyyah wa al-Wilâyât al-Dîniyyah*, Beirut: Dâr al-Kutub al-,Alamiyyah, 2006.
- Nafarin, *Penganggaran Perusahaan*, Jakarta: Salemba Empat, 2000.
- Nasution Harun, *Islam Ditinjau Dari Berbagai Aspeknya II*, Jakarta: UII Press, 1986.
- Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, (Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2009.

P. Koton Yosef, *Restrukturisasi Organisasi Teori dan Aplikasi Dalam Mengefektifkan Pengelolaan Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Deepublish, 2019.

Pulungan J. Suyuthi, *Fiqh Siyasah Ajaran; Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: Lembaga Studi Islam dan Masyarakat, 1994.

Rozi Fakhur et all, *Bunga Rampai Covid-19 : Buku Kesehatan Mandiri Untuk Sahabat*, Depok: Departemen Administrasi dan Kebijakan Kesehatan Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Indonesia, 2021.

Setya Nugraha G., dan R. Maulina f, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Surabaya, 2010.

Sinamo Nomensen, *Hukum Administrasi Negara*, Bekasi: Jala Permata Aksara, 2015.

Sunarno Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta:Sinar Grafika, 2008.

Syarifudin Ateng, *Butir-Butir Gagasan Tentang Penyelenggaraan Hukum Dan Pemerintahan Yang Baik*, Bandung: PT Citra Adtya Bakti, 1996.

Taimiyah Ibn, *Al-Siyasah al-Syar'iyah fi Islhlah al-Ra'i wa al-Ra'iyah*, Mesir: Dar al-Kitab al-Arabi, 1996.

Trisnawati, Rina, *Pengaruh Karakteristik Anggaran Terhadap Kinerja Manajerial*, Jakarta: Empirika, 2000.

JURNAL/SKRIPSI/THESIS/DISERTASI

Abdul Jafar Wahyu, "Fikih Syasah dalam Perspektif Al-Quran dan Alhadits", al-imarrah: *jurnal pemerintahan dan politik islam*, vol. 3, no. 1, 2008.

Anjeli Adelia Febnalani Z, "Tinjauan *Fiqh Siyasah* Terhadap Kinerja Aparatur Sipil Negara Dalam Pelayanan Masyarakat (Studi di Desa Natar Kecamatan Natar Kabupaten Lampung Selatan)", *Skripsi: Fakultas Syari'ah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung*, Tahun 2018.

Eva Silalahi Dina dan Rasinta Ria Ginting, "Strategi Kebijakan Fiskal Pemerintah Indonesia Untuk Mengatur Penerimaan dan Pengeluaran Negara Dalam Menghadapi Pandemi Covid-19," *Jesya : Jurnal Ekonomi & Ekonomi Syariah* Vol. 3, No. 2, 2020.

- Hoessein Bhenyamin, “Kebijakan Desentralisasi”, *Jurnal Administrasi Negara Vol. II. No.02*. Maret. 2002.
- Kamila Mutiah, “Fungsi Pengawasan DPRD terhadap pengelolaan APBD tahun 2014 kota balikpapan, *E-Journal Ilmu Pemerintahan*”, Vol. 2, No. 1, Tahun 2014.
- L. Man Yovenska dan Olan Darmadi, “ Karakteristik Pemimpin dalam Islam”, al-*imarah: jurnal pemerintahan dan politik islam*, vol. 4, no. 2, 2019.
- M. Hadjon Philipus, “Tentang Wewenang Pemerintahan (*bestuurbevoegdheid*)”, *Jurnal: Pro Justitia Tahun XVI Nomor I*, Januari 1998.
- Mutia Basri Yesi dan Gusnardi “Pengelolaan Keuangan Pemerintah di Masa Pandemi Covid 19 (Kasus Pada Pemerintah Provinsi Riau)”, *Jurnal Akuntansi Terapan Indonesia Vol 4 No 1*, March 2021.
- Sinta Eling, “Analisis Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 Perspektif Siyasah Dusturiyah (Studi Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2020 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020)”, *Skripsi*, Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah IAIN Bengkulu Tahun 2020.
- Sofian Assaori M., “Pertanggungjawaban Pidana Pejabat Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran (PA/KPA) dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah,” *Jurnal : Kajian Hukum dan Keadilan III*, No. 9 2015.
- Sulistiawan Anggit dkk, “Bentuk Dan Mekanisme Perencanaan Keuangan Daerah Yang Partisipatif Guna Mewujudkan Akuntabilitas Publik”, *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia, Edisi No. 2 Vol. 2*, 2019.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Covid- 19 Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/ Atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang.
- Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang berbunyi “Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota.

Peraturan menteri dalam negeri Republik Indonesia No 74 Tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan wakil Walikota.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No 20 Tahun 2020 Tentang Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 Di Lingkungan Pemerintah Daerah.

INTERNET

Perwitasari, Rida “Akuntabilitas Keuangan Daerah DI masa Pandemi Covid -19” <https://inspiremedia.id/> (Diakses pada: 25 september,2020).

<https://tafsirweb.com/10805-quran-surat-al-hasyr-ayat-7.html>, Diakses Pada 21 April 2021.

Masykuruddin Hafidz dalam Lili Sunardi, Ribut-ribut Cuti Kampanye, www.koran.bisnis.com, diakses dari <http://koran.bisnis.com/read/20161014/250/592517/ribut-ribut-cuti-kampanye>, (diakses pada;01 Juli 2021).

WHO Director-General’s Opening Remarks at the Media briefing on COVID-19, 26 October 2020, dimuat dalam: <<https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19—26-october-2020>, (Diakses Pada 01 Juli:2021).

Deden Rafi Syafiq Rabbani et all, “Selayang Pandang Upaya Penanganan Pandemi Covid-19 melalui Refocusing dan Realokasi APBD: Sebuah Urusan Yang Belum Usai”, <https://fh.unpad.ac.id>. (Diakses Pada: 01 Juli 2021).

Siti Zuhro, “Relasi Pusat & Daerah dalam Mengatasi Pandemi Covid-19)”, dalam <http://politik.lipi.go.id> (Diakses Pada: 09 Agustus 2021).

Rajendran dalam Rio Christiawan, “Mengawal Perppu Covid-19” <https://analisis.kontan.co.id/news/mengawal-perppu-covid-19> diakses pada 15 Agustus 2021.

LAMPYRAN



Lembar Pengajuan Judul Proposal Skripsi

I. IDENTITAS MAHASISWA

Nama : Deka Surya M
NIM : 16116 0020
Prodi : HTN
Semester : 9 (sambutan)

Judul Proposal yang diusulkan :

1. Pengaturan penanganan kawasan daerah di era covid-19 dalam perspektif hukum positif dan hukum Islam
2. pelaksanaan penanganan program pembangunan desa dalam masyarakat desa ditinjau dari perspektif hukum Islam
3. Pembantuan bantuan oleh pemerintah daerah kepala masyarakat makin ramah dampak PBB (Pembantuan Sosial berskala besar)

II. PROSES KONSULTASI

a. Konsultasi dengan Pembimbing Akademik

Catatan: Acc no. 1

Pembimbing
Akademik

b. Konsultasi dengan Dosen Bidang Ilmu

Catatan: Acc no. 1

Kumpulan literatur sesuai arahan

Dosen

III. JUDUL YANG DIUSULKAN

Setelah konsultasi dengan Pembimbing Akademik dan Dosen Bidang Ilmu, maka judul yang saya usulkan adalah : Pembantuan bantuan sosial dalam rangka penanganan covid-19 oleh kepala daerah yang berskala besar/calon/calon kepala daerah ditinjau dari perspektif hukum dan etika politik

Mengetahui,
Ketua Prodi HTN

Yuse Kosasih, S.H., M.H

NIP: 198203182010011012

Bengkulu,...../..... /2019
Mahasiswa

Deka Surya M

Bengkulu, 07 Januari 2021

Lampiran :

Prihal : Permohonan Seminar Proposal

Kepada Yth

Dekan Fakultas Syariah IAIN Bengkulu

di

Assalamualaikum.Wr Wb.

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Deka Surya Mandala

Nim : 1611150024

Prodi/Semester : Hukum Tata Negara/ Sembilan (9)

Judul Skripsi : Pemberian Bantuan Sosial Dalam Rangka Penganggaran

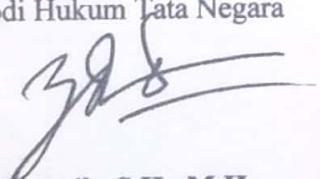
Dana Covid-19 Oleh Kepala Daerah Yang Berstatus Bakal Calon Atau Calon Kepala Daerah Perspektif Hukum Dan Etika Politik

Dengan ini mengajukan permohonan sminar proposal. Sebagai bahan pertimbangan bapak saya lampirkan: Proposal 3 rangkap dengan melampirkan salinan menghadiri seminar proposal dan lembar konsultasi judul dengan menunjukan lembar asli.

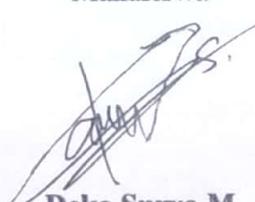
Demikian atas kerja sama nya Bapak diucapkan trimakasih.

Mengetahui

KA. Prodi Hukum Tata Negara


Ade Kosasih, S.H., M.H.
NIP. 198203182010011012

Mahasiswa


Deka Surya M.
NIM. 1611150024



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI
BENGKULU

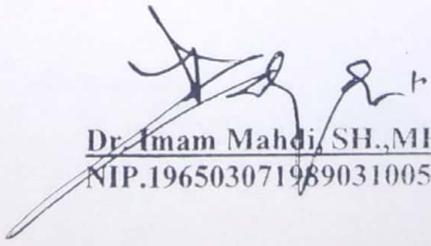
Jalan. Raden Fatah Pagar Dawa
Telepon (0736) 51171-51276. Faksimili. (0736) 51172
Web: iainbengkulu.ac.id

CATATAN PERBAIKAN PROPOSAL SKRIPSI

Nama : Deka Surya M.
Jurusan / Prodi : Hukum Tata Negara

NO	PERMASALAHAN	SARAN PENYEMINAR
1.	Etika dan Moral	Ditambah di proposal saya.
2.	Case Study	- Masalah / problem. - Para pengan - Di perbaiki, ulh again.
3.		- Contoh Buletin / Hospital

Bengkulu,
Penyeminar, 1,


Dr. Imam Mahdi, SH., MH
NIP.196503071989031005



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI
BENGKULU

Jalan. Raden Fatah Pagar Dawa
Telepon (0736) 51171-51276. Faksimili. (0736) 51172
Web: iainbengkulu.ac.id

DAFTAR HADIR SEMINAR PROPOSAL MAHASISWA

Hari/ Tanggal : Kamis, 11 Januari 2021
Nama : Deka Surya M.
NIM : 1611150024
Jurusan/ Prodi : Hukum Tata Negara

JUDUL PROPOSAL	TANDA TANGAN MAHASISWA	NAMA PENYEMINAR	TANDA TANGAN PENYEMINAR
Pemberian bantuan sosial dalam rangka penanganan dan covid-19 oleh kepala daerah yang berstatus calon atau bakal calon kepala daerah ditinjau dari perspektif hukum dan etika politik	 DEKA SURYA M.	1. DR. MAMMAHDI SH. MH	1.
		2. Drs. Tasri, MA	2.

Wassalam
Ka. Prodi

Ad Kosasih, SH., MH.
NIP. 11982031820101112



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI
BENGKULU

Jalan. Raden Fatah Pagar Dawa
Telepon (0736) 51171-51276. Faksimili. (0736) 51172
Web: iainbengkulu.ac.id

CATATAN PERBAIKAN PROPOSAL SKRIPSI

Nama : Deka Surya M.
Jurusan / Prodi : Hukum Tata Negara

NO	PERMASALAHAN	SARAN PENYEMINAR
	jumlah m' pabrika. Tula Pangay dan Tula Gelas Siyadab	Dipantik 7

Bengkulu,
Penyeminar, II,

Drs. Tasri, M.A.
NIP.196208211991031005

HALAMAN PENGESAHAN

Proposal Skripsi dengan Judul “Pengaruh Dana Covid – 19 Oleh Kepala Daerah Incumbent Ditinjau Dari Perspektif Hukum dan Siyasah” . yang disusun oleh

Nama : Deka Surya Mandala

Nim : 1611150024

Prodi : Hukum Tata Negara

Telah ditunjukkan Oleh Tim Penguji Proposal Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Bengkulu pada :

Hari : Kamis

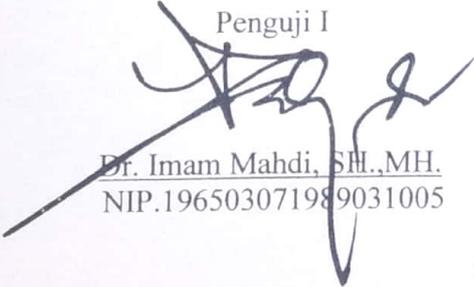
Tanggal : 14 Januari 2021

Proposal Skripsi tersebut telah diperbaiki sesuai saran-saran Tim Penguji. Oleh karenanya sudah dapat di usulkan Penetapan Surat Keputusan (SK) Pembimbing Skripsi

Tim Penguji

Bengkulu, 14 Januari 2021

Penguji I

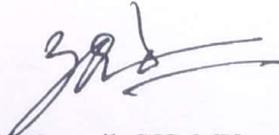

Dr. Imam Mahdi, SH.,MH.
NIP.196503071989031005

Penguji II


Drs. H. Tasri, MA.
NIP. 196208211991031002

Mengetahu

KA. Prodi


Ade Kosasih,SH.,MH.

NIP. 198203182010011012



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI
BENGKULU

Jalan Raden Fatah Pagar Dewa Kota Bengkulu 38211
Telepon (0736) 51276-51172-53879 Faksimili (0736) 51171-51172
Website: www.iainbengkulu.ac.id

SURAT PENUNJUKAN

Nomor : 0858/In.11/F.I/PP.00.9/07.2021

Dalam rangka penyelesaian akhir studi mahasiswa maka Dekan Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu dengan ini menunjuk Dosen :

1. Nama : Dr. Imam Mahdi, SH., MH
NIP : 196503071989031005
Tugas : Pembimbing I
2. Nama : Drs. Tasri, M.A.
NIP : 196208211991031002
Tugas : Pembimbing II

Untuk membimbing, mengarahkan, dan mempersiapkan hal-hal yang berkaitan dengan penyusunan draft skripsi, kegiatan penelitian sampai persiapan ujian munaqasyah bagi mahasiswa yang namanya tertera di bawah ini :

- Nama : Deka Surya Mandala
NIM/ Prodi : 1611150024/HTN
Judul Skripsi : Penganggaran Dana Covid-19 Oleh Kepala Daerah Incumbent Perspektif Hukum Positif Dan Hukum Siyasah.

Demikian surat penunjukan ini dibuat untuk diketahui dan dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Ditetapkan di : Bengkulu
Pada Tanggal : 21 Juli 2021



Tembusan :

1. Wakil Rektor I
2. Dosen yang bersangkutan
3. Mahasiswa yang bersangkutan



KARTU BIMBINGAN SKRIPSI

Nama Mahasiswa : Deka Surya Mandala Pembimbing I : Dr. Imam Mahdi., M.H.
NIM : 1611150024 Judul Skripsi : Penganggaran Dana Covid-19
Fakultas : Syariah oleh Kepala daerah Incumbent
Prodi : Hukum Tata Negara Perspektif Hukum Positif dan
(siyasah) Siyasah.

NO	Hari/ Tanggal	Materi Bimbingan	Saran Pembimbing I	Paraf Pembimbing
1	Selasa, 11-01 2022	BAB II	- sistematika penulisan - uraian teori	
2	Selasa, 16-01 2022	BAB III	- metode penulisan - cari pendapat ahli - cantumkan nama atau sumber kutipan	
3	Selasa, 11-01 2022	BAB VI	- Penulisan - cari jumlah data - cari dukungan data dan pendapat ahli	

Bengkulu,, Januari 2022 M

1443 H

Mengetahui,
Kaprodi HTN

Pembimbing I

(.....)

Dr. Imam Mahdi., S.H, M.H.
NIP. 196503071989031005



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI FATMAWATI
SEOKARNO BENGKULU
Jalan. Raden Fatah Pagar Dawa
Telepon (0736) 51171-51276. Faksimili. (0736) 51172
Web: www.uinfasbengkulu.ac.id

KARTU BIMBINGAN SKRIPSI

Nama Mahasiswa : Deka Surya Mandala
NIM : 1611150024
Fakultas : Syariah
Prodi : Hukum Tata Negara
(siyasah)

Pembimbing I : Dr. Imam Mahdi., M.H.
Judul Skripsi : Penganggaran Dana Covid-19
oleh Kepala daerah Incumbent
Perspektif Hukum Positif dan
Siyasah.

NO	Hari/ Tanggal	Materi Bimbingan	Saran Pembimbing I	Paraf Pembimbing
U.	Selasa, 18-01 2022	BAB V	- Sistematisasi Pembahasan - Daftar Isi	

Mengetahui,
Kaprodi HTN

(Fahsyah Putra, M.Sos)
NIP: 199303312019071005

03-02 -
Bengkulu, ..., Januari 2022 M

1443 H

Pembimbing I

Dr. Imam Mahdi., S.H, M.H.
NIP. 196503071989031005



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
 INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI
 BENGKULU

Jalan. Raden Fatah Pagar Dawa
 Telepon (0736) 51171-51276. Faksimili. (0736) 51172
 Web: iainbengkulu.ac.id

KARTU BIMBINGAN SKRIPSI

Nama Mahasiswa : DEKA SURYA M. Pembimbing I/II : DR. H. TASRI M.P.
 NIM : 161118.0024 Judul Skripsi : PANJANGARA DANA COVID-19
 Jurusan : HTN Objek Kuesioner : kearah INCEM BANT.
 Prodi : HTN Perspektif : Hukum dan Syariah

NO	Hari/ Tanggal	Materi Bimbingan	Saran Pembimbing I/II	Paraf Pembimbing
1	Rabu 12 Juli	Bab II	Dalam pembahasan skripsi ini disebut kata siyarah, yang mana	
	Jumat 24, Sep	BAB <u>IV</u> - hal - 81 - dst -	Harus ada juga lain yang siyarah melalui salah satu sumber hukum yang memegahkan hukum yang Carib boleh atau tidak	
	Kabu, 15 / PH	BAB <u>IV</u> BAB <u>V</u> kampung saya -	Lupa - Mingusyung / Partaya	

Bengkulu, M

..... H

Pembimbing I/II

Mengetahui,
 Kaprodi HKI/HES/HTN

(Wansyah Putra, M. Sos
 NIP. : 199303312018031005)

(DR. H. TASRI MA
 NIP. : 196208211991031002)

CATATAN PERBAIKAN UJIAN SKRIPSI

NAMA : Deka Surya M
 NIM : 1611150024
 JURUSAN : HTN

NO	PERMASALAHAN	KETERANGAN
1	Catatan Baca Al-Qur'an:	Lulus/ Tidak Lulus* Saran:
2	Catatan Hasil Ujian Skripsi: - LB - Informan - bab II, poin 1, 2 pindah ke ke bab II ke bagian Fiqh Siyarah Kesimpulannya -	Masalah terak & bagian akhir LB. ulangnya aja Poin 2 pindah ke bagian Fiqh Siyarah

*Coret yang tidak Perlu

Bengkulu, 18 Februari 2022
 Penguji, I

Dr. Nurman Juliar, LL, M.A
 Dr. Zurifah Nurdin, M.Ag

CATATAN PERBAIKAN UJIAN SKRIPSI

NAMA : Deka Surya M
NIM : 1611150024
JURUSAN : HTN

NO	PERMASALAHAN	KETERANGAN
1	Catatan Baca Al-Qur'an:	Lulus/ Tidak Lulus* Saran:
2	Catatan Hasil Ujian Skripsi: <i>lihat di koreksian dalam skripsi</i>	

*Coret yang tidak Perlu

Bengkulu, 18 Februari 2022
Penguji, II



Drs. H. Henderi Kusmidi, M.H.I

SURAT PERMOHONAN PLAGIASI

Tim uji Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Fatmawati Soekarno Bengkulu menerangkan bahwa :

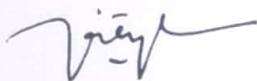
Nama : Deka Surya Mandala

NIM : 1611150024

Judul : **“Penganggaran Dana Covid-19 oleh Kepala Daerah *Incumbent* Perspektif Hukum Positif dan Siyasah”**

Telah dilakukan uji plagiasi terhadap skripsi sebagaimana tersebut di atas, dengan tidak ditemukan karya tulis bersumber dari hasil karya tulis orang lain dengan presentasi plagiasi 12%
Demikian surat keterangan plagiasi ini kami buat untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Ketua Tim Uji Plagiasi



Dr. Miti Yarmunida, M. Ag.

NIP. 19751208201411001

Bengkulu, febuari 2022



METERAI
TEMPEL

F5AJX268173580

Deka Surya Mandala

NIM. 1611150024