

TESIS

**Implikasi Pelaksanaan Pemerintahan di Kabupaten Kampar
Dalam Masa Pandemi Covid-19 Berdasarkan
Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah**

**diajukan Sebagai Salah Satu Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H)**



OLEH

**NAMA : H. CATUR SUGENG SUSANTO, S.H
NPM : 181022156
BKU : HUKUM TATA NEGARA**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PEKANBARU
2021**

DAFTAR SINGKATAN

NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
UUD	: Undang Undang Dasar
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
UU	: Undang Undang
Kab.	: Kabupaten
Prov.	: Provinsi
HAM	: Hak Asasi Manusia
Covid-19	: Corona Virus Disease 2019
RI	: Republik Indonesia
Forkopimda	: Forum Komunikasi Pimpinan Daerah
ODP	: Orang Dalam Pemantauan
APIP	: Aparat Pengawas Intern Pemerintah
KMK	: Keputusan Menteri Keuangan
PMK	: Peraturan Menteri Keuangan
RPJMD	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
TKDD	: Transfer ke Daerah dan Dana Desa
TUN	: Tata Usaha Negara
MERS	: Middle East Respiratory Syndrome
SARS	: Acute Respiratory Syndrome
PUPR	: Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang
PPKI	: Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
BPUPKI	: Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
CPNS	: Calon Pegawai Negeri Sipil
PSBB	: Pembatasan Sosial Berskala Besar
DKI	: Daerah Khusus DKI
LPJ	: Laporan Pertanggung jawaban
RKPD	: Rencana Kerja Pemerintah Daerah
Km	: Kilometer
WFH	: Work From Home
KTP-EI	: Kartu Tanda Penduduk Elektronik
PDP	: Pasien Dalam Pengawasan
RS	: Rumah Sakit
BLT	: Bantuan Langsung Tunai
WHO	: World Health Organization
KUA PPAs	: Kebijakan Umum Anggaran Platform Prioritas Anggaran Sementara
LRA	: Laporan Realisasi Anggaran
SKB	: Surat Keputusan Bersama
DBH	: Dana Bagi hasil
DAU	: Dana Alokasi Umum
TAPD	: Tim Anggaran Pemerintah Daerah
OPD	: Organisasi Pemerintah Daerah

APD	: Alat Pelindung Diri
PKH	: Program Keluarga Harapan
PPKD	: Pejabat Pengelola Keuangan Daerah
SDA	: Sumber Daya Alam
IPM	: Indeks Pembangunan Manusia
SPM	: Standar Pelayanan Minimal
SMP	: Sekolah Menengah Pertama
PAUD	: Pendidikan Anak Usia Dini
APK	: Angka Partisipasi Kasar
SD	: Sekolah Dasar
SMP-BK	: Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan



Dokumen ini adalah Arsip Milik :
Perpustakaan Universitas Islam Riau

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
SURAT PERNYATAAN.....	ii
SURAT KEPUTUSAN PENUNJUKAN PEMBIMBING.....	iii
BERITA ACARA PERSETUJUAN TESIS.....	iv
BERITA ACARA BIMBINGAN TESIS.....	v
ABSTRAK.....	vi
ABSTRACT.....	vii
KATA PENGANTAR	ix-xi
DAFTAR SINGKATAN.....	xii-xiii
DAFTAR TABEL.....	xiv
DAFTAR DIAGRAM, BAGAN DAN GAMBAR.....	xv
DAFTAR ISI.....	xvi
BAB I : PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Masalah Pokok.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Kegunaan Penelitian.....	10
E. Kerangka Teori.....	10
1. Teori Konstitusi (<i>Grand Theory</i>).....	11
2. Teori Otonomi Daerah (<i>Midle Range Theory</i>).....	14
3. Teori Kewenangan (<i>Aplied Theory</i>).....	19

F. Konsep Operasional.....	21
G. Metode Penelitian.....	23
1. Jenis dan Sifat Penelitian.....	23
1.1. Sifat Penelitian.....	23
1.2. Jenis Penelitian.....	24
2. Objek Penelitian.....	24
3. Lokasi Penelitian.....	25
4. Populasi dan Sampel.....	25
5. Sumber Data.....	25
5.1. Data Primer.....	26
5.2. Data Sekunder.....	26
5.3. Data Tersier.....	26
6. Analisis Data dan Penarikan Kesimpulan.....	26
BAB II : TINJAUAN UMUM PEMERINTAHAN DAN LANDASAN TEORI..	28
A. Tinjauan Umum Pemerintahan.....	28
1. Pengertian Pemerintah dan Pemerintahan.....	28
2. Sistem Pemerintahan Indonesia.....	30
3. Sistem Pemerintahan Daerah.....	33
B. Landasan Teori.....	39
1. Teori Konstitusi.....	40
1.1. Istilah Konstitusi.....	40
1.2. Konstitusi dan Negara.....	46
1.3. UUD 1945 Sebagai Konstitusi Indonesia.....	52

2. Teori Otonomi Daerah.....	62
3. Teori Kewenangan.....	72
3.1. Kewenangan Pemerintah Daerah.....	78
3.2. Kewenangan Pengelolaan Keuangan Daerah.....	81
BAB III : PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN.....	90
A. Implikasi Pelaksanaan Pemerintahan Kabupaten Kampar di Masa Covid-19.....	90
1. Kabupaten Kampar di Era Otonomi Daerah.....	90
2. Implikasi Pelaksanaan Pemerintahan di Masa Covid-19.....	102
B. Upaya Pemerintah Kabupaten Kampar Mensiasati Program Pembangunan.....	117
1. <i>New Normal</i> dan Kebijakan PSBB.....	117
2. Kebijakan Daerah Mensiasati Program Pembangunan Di Masa Pandemi Covid-19.....	122
3. Kebijakan Daerah di Bidang Pelayanan Dasar.....	127
BAB IV : PENUTUP.....	138
A. Kesimpulan.....	138
B. Saran.....	139
DAFTAR PUSTAKA.....	141

DAFTAR TABEL

Tabel I	: Pembagian Urusan Pemerintahan Menurut Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 hal 65.....	65
Tabel II	: Defenisi dan Perbedaan Wewenang Atribusi, Delegasi dan Mandat.....	74
Tabel III	: Kasus Konfirmasi Covid-19 Kabupaten Kampar s/d 17 Desember 2020.....	97
Tabel IV	: Sasaran dan Prioritas Pembangunan Kabupaten Kampar.....	104
Tabel V	: Ringkasan Perubahan APBD Kabupaten Kampar Tahun Anggaran 2020...	106
Tabel VI	: Ringkasan Perubahan Belanja APBD Kampar Menurut Urusan Pemerintahan Daerah dan Organisasi Tahun Anggaran 2020.....	112
Tabel VII	: Rekapitulasi Program Untuk Pencegahan dan Penanganan Covid-19.....	121
Tabel VIII	: Matrik Target Pembangunan Daerah Kabupaten Kampar.....	123
Tabel IX	: Skenario Perkembangan Makro Ekonomi.....	126
Tabel X	: Alokasi Anggaran SPM Bidang Pendidikan Kabupaten Kampar Tahun 2020.....	133
Tabel XI	: Alokasi Anggaran SPM Tahun 2020 dan 2021.....	135

DAFTAR DIAGRAM, BAGAN DAN GAMBAR

Diagram I : Pembagian Urusan Pemerintahan Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014.....	4
Bagan I : Gambaran Sistem Presidential.....	32
Gambar I : Bandul Otonomi Daerah.....	37
Gambar II : Peta Administrasi Wilayah Kabupaten Kampar.....	91
Gambar III : Jumlah Penduduk Miskin Kabupaten Kampar Tahun 2018-2019.....	92



ABSTRAK

Pandemi Covid-19 yang telah menyerang dan menyebar luas di Indonesia sejak bulan Maret 2020, mengakibatkan terjadinya krisis ekonomi. Dalam upaya mencegah dan menanggulangi Covid-19, Pemerintah Pusat menerbitkan regulasi agar Pemerintah Daerah melakukan *refocusing* dan realokasi anggaran APBD Tahun 2020. Di samping itu, Pusat juga melahirkan kebijakan TKDD (Transfer ke Daerah dan Dana Desa) melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 35/PMK.07/2020 yang mengakibatkan terjadinya pemotongan dana bagi hasil Kabupaten Kampar sebesar Rp 445.444.316.000,00. Pusat sekaligus menginstruksikan daerah supaya menyesuaikan APBD untuk menampung kebutuhan penanganan dan pencegahan Covid-19.

Penelitian ini bertujuan untuk melakukan kajian ***Implikasi Pelaksanaan Pemerintahan di Kabupaten Kampar dalam Masa Pandemi Covid-19 Berdasarkan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*** dengan menemukan dua rumusan masalah, yakni bagaimana implikasi TKDD terhadap anggaran Pemerintah Kabupaten Kampar dalam menyelenggarakan urusan wajib konkuren di masa Pandemi Covid-19, dan apakah kebijakan yang dilakukan dalam melaksanakan program pembangunan, menyelenggarakan urusan wajib konkuren baik bidang pendidikan maupun di bidang kesehatan.

Penelitian ini bersifat deskriptif (*descriptive research*), yakni menggambarkan objek yang akan diteliti, kemudian menjelaskannya berdasarkan fakta lapangan. Dalam penelitian ini, peneliti berupaya memberi gambaran tentang penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Kampar dalam masa Pandemi Covid-19. Di samping itu menemukan fakta terhadap data yang menjadi hambatan dari penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Kampar, apakah penyelenggaraan pemerintahannya telah memenuhi kaedah Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Analisis hukum yang digunakan didasarkan kepada ilmu hukum ketatanegaraan yang mencakup hukum yang pernah berlaku, sedang berlaku (*ius constitutum*) maupun hukum yang seharusnya (*das sollen*).

Kesimpulan dari penelitian ini, bahwa Pandemi Covid-19 yang mengakibatkan gangguan ringan pada sistem pernapasan, infeksi paru-paru hingga kematian, telah merembes kepada krisis ekonomi. Dalam upaya mencegah penanggulangan Covid-19, Pemerintah Pusat menerbitkan beberapa regulasi dimana salah satu dari regulasi tersebut memerintahkan Pemerintah Daerah melakukan *refocusing* dan realokasi anggaran APBD Tahun 2020. Dampak *refocusing* dan realokasi anggaran adalah terjadinya pemotongan dana TKDD (Transfer ke Daerah dan Dana Desa) yang untuk Kabupaten Kampar nilainya mencapai Rp 445.444.316.000,00. Pemotongan tersebut membuat Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar melakukan penundaan terhadap program pembangunan yang telah disahkan dalam APBD.

Kata Kunci: Regulasi, Pandemi Covid-19 dan *Refocusing*.

ABSTRACT

The Covid-19 pandemic which has attacked and spread widely in Indonesia since March 2020, resulted in an economic crisis. In an effort to prevent and tackle Covid-19, the Central Government issued a regulation so that the Regional Government should refocus and reallocate the 2020 APBD budget. In addition, the Central Government also issued a TKDD (Transfer to Regions and Village Fund) policy through the Minister of Finance Regulation Number 35 / PMK .07/2020 which resulted in a reduction in the profit sharing funds of Kampar Regency amounting to IDR 445,444,316,000.00. The Central Government at the same time instructed the regions to adjust the APBD to accommodate the needs for handling and preventing Covid-19.

This research aims to study the Implications of Government Implementation in Kampar Regency in the Covid-19 Pandemic era based on Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government by finding two problem formulations, namely how the implications of TKDD on the budget of the Kampar Regency Government in carrying out concurrent mandatory affairs in the future. The Covid-19 pandemic, and whether the policies carried out in implementing development programs, carry out concurrent obligatory affairs in both the education and health sectors.

This research is descriptive (descriptive research), which describes the object to be studied, then explains it based on field facts. In this study, researchers attempted to provide an overview of governance in Kampar Regency during the Covid-19 Pandemic. In addition, finding facts regarding the data that is an obstacle to the administration of government in Kampar Regency, whether the administration of its government has met the rules of Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government. The legal analysis used is based on the science of constitutional law which includes laws that have been in effect, are currently in effect (*ius constitutum*) as well as laws that they should be (*das sollen*).

The conclusion of this study that the Pandemic Covid-19 resulted in a minor disorder in the respiratory system, lung infection to death, has led to the economic crisis. In an effort to prevent Covid-19 prevention, the central government published several regulations that one of the regulations ordered the regional government to refocus and reallocation of the APBD budget in 2020. The impact of refocusing and budget reallocation was the occurrence of TKDD funds (transfers to regions and village funds) For Kampar Regency the value reached Rp. 445,444,316,000.00. The cutting made the Regional Government of Kampar delayed the development program that had been ratified in the APBD.

Keywords: Regulation, Pandemic Covid-19 and Refocusing.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menurut Undang Undang Dasar 1945 memberi keleluasaan kepada daerah untuk melaksanakan otonomi daerah.¹ Sistem ini bertujuan mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan dalam NKRI.

Keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah sangat ditentukan oleh pemerintah daerah, yakni Kepala Daerah, DPRD, Perangkat Daerah dan masyarakat untuk bekerja keras, disiplin dan berperilaku sesuai dengan nilai, norma moral, dan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.² Dalam pelaksanaannya, otonomi daerah juga dihadapkan dengan banyak kendala terutama terkait pola hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah, pembagian keuangan, organisasi perangkat daerah dan pendelegasian kewenangan oleh pusat kepada daerah, apakah dilaksanakan sesuai norma di dalam undang-undang atau didelegasikan setengah hati.

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, membagi urusan pemerintahan ke dalam tiga bagian, yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan

¹ Angka 6 Pasal 1 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan terminologi otonomi daerah. **Otonomi Daerah** adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

² HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hal. 23.

pemerintahan umum.³ Pembagian tersebut merupakan implementasi dari Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 dalam kerangka NKRI dan otonomi daerah.⁴ Sekaligus menegaskan pola hubungan pusat dan daerah yang dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2004 diposisikan ke dalam dua bagian, yakni hubungan struktural dan hubungan fungsional.⁵

Pola hubungan struktural, didasarkan pada tingkat dan jenjang pemerintahan dimana pemerintah pusat ditempatkan sebagai penyelenggara pemerintahan tingkat nasional, sementara pemerintah daerah menjadi pelaksana pemerintahan di daerah. Pemerintahan daerah dilaksanakan oleh kepala daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi⁶ dan tugas pembantuan.⁷ Pola hubungan fungsional didasarkan pada fungsi masing-masing pemerintahan yang saling

³ Pasal 9 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam pasal tersebut dijelaskan, bahwa **Usuran Pemerintahan Absolut** adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. **Usuran Pemerintahan Konkuren** adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Usuran Pemerintahan Konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. **Usuran Pemerintahan Umum** adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

⁴ Pasal 18 UUD 1945 menyatakan, (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang; (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan; (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum; (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis; (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat; (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

⁵ <https://www.kompas.com/skola/read/2020/09/17/140000269/hubungan-fungsional-pemerintah-pusat-dan-daerah>. Diakses tanggal 06 November 2020 pukul 15.45 wib.

⁶ Angka 7 Pasal 1 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan tentang terminologi Asas Otonomi. **Asas Otonomi** adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah.

⁷ Angka 11 Pasal 1 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan terminologi Tugas Pembantuan. **Tugas Pembantuan** adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Usuran Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.

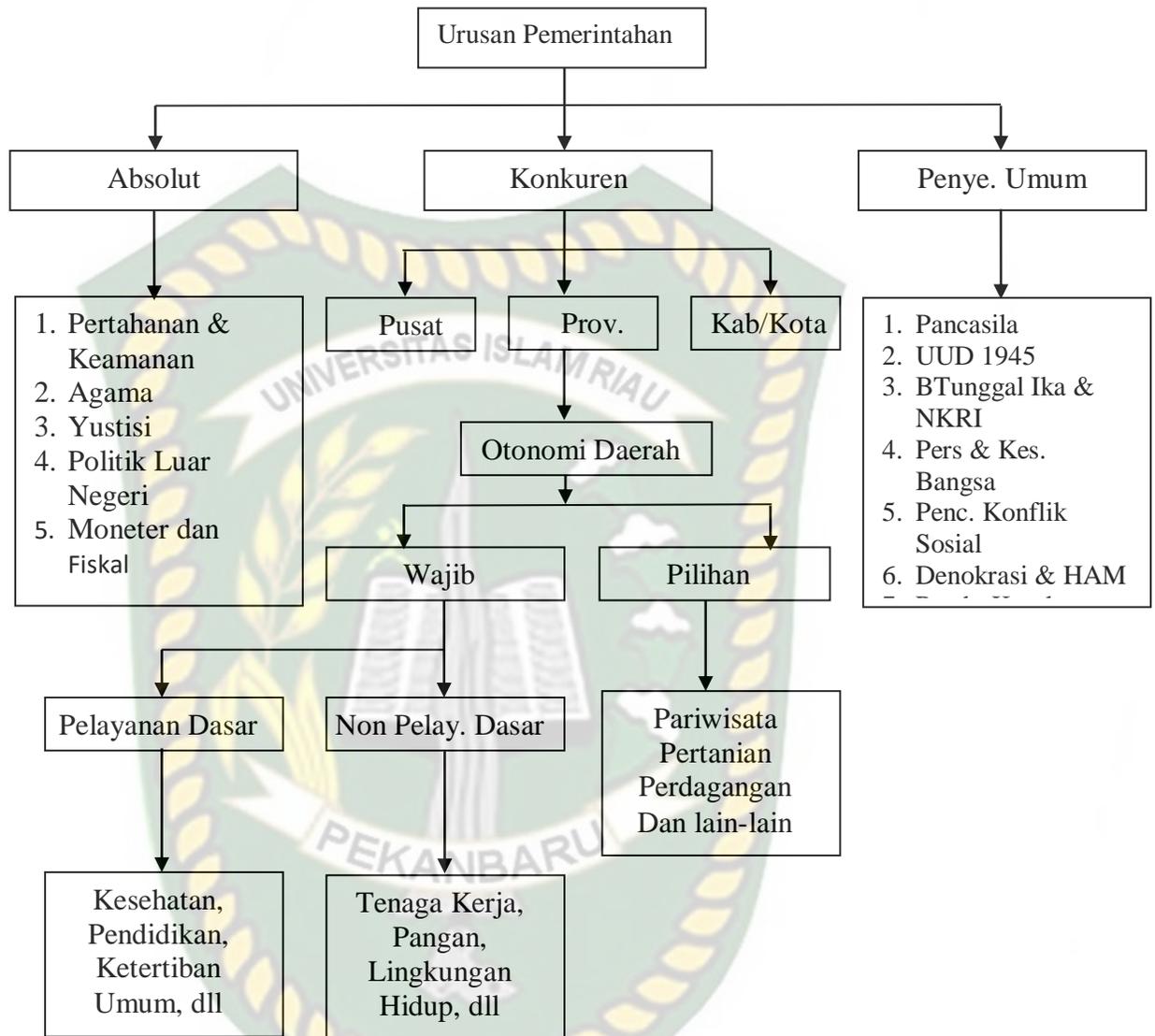
mempengaruhi dan saling bergantung antara satu dengan lainnya. Pelaksanaan hubungan fungsional didasarkan kepada tiga asas penyelenggaraan pemerintahan, yakni asas dekonsentrasi⁸, desentralisasi⁹ dan tugas pembantuan (*medebewind*). Format hubungan menurut Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 berbeda dengan pola hubungan pusat dan daerah yang diatur oleh Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dimana formatnya berlandaskan kepada hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah.

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 membagi urusan pemerintahan berdasarkan kewenangan. Urusan absolut menjadi kewenangan pemerintah pusat, urusan konkuren dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota, sementara urusan penyelenggaraan umum menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Pembagian ketiga urusan tersebut dapat didiskripsikan pada diagram I di bawah ini:

⁸ Angka 9 Pasal 1 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendefenisikan terminologi Dekonsentrasi. **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.

⁹ Angka 8 Pasal 1 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendefenisikan terminologi Desentralisasi. **Desentralisasi** adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.

Diagram I
Pembagian Urusan Pemerintahan Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014



Dalam diagram, urusan konkuren dilaksanakan oleh pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Urusan konkuren yang merupakan kewenangan daerah sebagai pemangku otonomi, dibagi ke dalam dua kelompok, yakni urusan pilihan dan urusan wajib. Urusan wajib meliputi pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan

kawasan pemukiman, ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat, serta social. Urusan non pelayanan dasar meliputi tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil dan menengah, penanaman modal, kemudahan dan olahraga, statistic, persandian, kebudayaan dan perpustakaan. Penulisan tesis ini dibatasi pada pelayanan dasar yang menjadi urusan wajib Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar. Pembatasan ruang lingkup ini dianggap penting agar pembahasannya tidak terlalu meluas.

Sejak pertengahan Maret 2020 Indonesia dan negara-negara lain di dunia telah di landa oleh Pandemi Covid-19.¹⁰ Corona virus ini sampai sekarang terus menyerang masyarakat dan membuat posisi pemerintah daerah sangat sulit melaksanakan pemerintahan dalam rangka melaksanakan program pembangunan, memberi pelayanan dan meningkatkan kesejahteraan. Kesulitan tersebut disebabkan karena pemerintah daerah harus fokus melakukan penanganan dan pencegahan agar virus corona tidak menyerang masyarakat dan tidak meluas.

Presiden Joko Widodo telah menetapkan Keputusan Presiden (Keppres) No. 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease* 2019 (*Covid-19*). Sejalan dengan penetapan tersebut, Presiden juga

¹⁰ Menurut WHO, **Pandemi** adalah skala penyebaran penyakit yang terjadi secara global di seluruh dunia. Namun, ini tidak memiliki sangkut paut dengan perubahan pada karakteristik penyakitnya sebagaimana dilaporkan *The Guardian*. Pandemi memiliki level yang lebih tinggi dibanding epidemi atau keadaan ketika suatu penyakit menyebar dengan cepat diantara banyak orang dan dalam jumlah lebih banyak dibanding keadaan normal. Lihat <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200312075307-4-144247/who-nyatakan-wabah-covid-19-jadi-pandemi-apa-maksudnya>. Diakses pada tanggal 08 November 2020 pukul 21.46 wib.

menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 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.¹¹

Beberapa point yang diatur dalam Perppu Nomor 1 Tahun 2020 adalah pelaksanaan kebijakan di bidang keuangan daerah, perpajakan, program pemulihan ekonomi nasional, kebijakan keuangan negara dan lainnya. Perppu tersebut juga mengatur bahwa biaya yang dikeluarkan dalam rangka pelaksanaan kebijakan merupakan bagian dari biaya ekonomi untuk menyelamatkan perekonomian dari masa krisis dan bukan merupakan kerugian keuangan negara.¹² Peraturan lain yang sejalan dengan perppu adalah Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2020 tentang *Refocussing* Anggaran serta Pengadaan Barang dan Jasa Dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19, Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 210/PMK.02/2019 tentang Tata Cara Revisi Anggaran Tahun Anggaran 2020, Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2020 tentang Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 di Lingkungan Pemerintah Daerah, dan Instruksi Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pencegahan Penyebaran dan Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 di Lingkungan Pemerintah Daerah.

¹¹ Telah ditetapkan DPR RI menjadi Undang Undang Nomor 2 Tahun 2020.

¹² Lihat Pasal 27 (1), biaya yang telah dikeluarkan pemerintah dan/atau lembaga anggota KSSK dalam rangka pelaksanaan kebijakan pendapatan negara termasuk kebijakan di bidang perpajakan, kebijakan di bidang keuangan daerah, kebijakan pembiayaan, kebijakan stabilitas sistem keuangan, dan program pemulihan ekonomi nasional, merupakan bagian dari biaya ekonomi untuk penyelamatan perekonomian dari krisis, dan bukan merupakan kerugian negara.

Menteri Dalam Negeri menginstruksikan kepada gubernur, bupati dan walikota untuk melakukan langkah-langkah sebagai berikut:¹³

1. Melakukan percepatan pengutamaan penggunaan alokasi anggaran kegiatan tertentu (*refocusing*) dan/atau perubahan alokasi anggaran yang digunakan secara memadai untuk meningkatkan kapasitas:
 - a. Penanganan kesehatan dan hal-hal lain terkait kesehatan;
 - b. Penanganan dampak ekonomi terutama menjaga agar dunia usaha daerah masing-masing tetap hidup; dan
 - c. Penyediaan jaring pengaman sosial/social safety net, sebagaimana tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Instruksi Menteri ini.
2. Melakukan koordinasi dengan Forum Komunikasi Pimpinan Daerah (Forkopimda), organisasi kemasyarakatan dan tokoh masyarakat/agama untuk:
 - a. Mensosialisasikan dan menghimbau masyarakat agar tidak mudik guna menghindari penyebaran Covid-19;
 - b. Dalam hal masyarakat terlanjur mudik, maka kepada masyarakat pemudik yang tibadi daerah tujuan mudik untuk:
 - 1) Melakukan isolasi mandiri sebagai orang dalam pemantauan (ODP) sesuai dengan protokol kesehatan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan; dan;
 - 2) Mempersiapkan tempat karantina kesehatan dan pemberian bantuan kedaruratan kepada masyarakat sesuai dengan protokol kesehatan.
 - c. Memberikan arahan secara berjenjang sampai dengan tingkat desa untuk menghindari stigma negatif yang berlebihan terhadap pemudik;
3. Memastikan dan mengawasi:
 - a. Kecukupan sembako di wilayah masing-masing baik dalam ketersediaan *supply* dan kelancaran distribusi; dan
 - b. Aktivitas industri dan pabrik serta dunia usaha terutama yang menghasilkan kebutuhan pokok masyarakat dan alat-alat kesehatan penanganan Covid-19 tetap berjalan dengan memperhatikan protokol kesehatan (jaga jarak, *hand sanitizer*, dan lain-lain).
4. Pelaksanaan instruksi menteri ini khususnya terkait percepatan pengutamaan penggunaan alokasi anggaran kegiatan tertentu (*refocusing*) dan/atau perubahan

¹³ Instruksi Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pencegahan Penyebaran dan Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019. Instruksi ini diterbitkan dalam pencegahan penyebaran dan percepatan penanganan Corona Virus Disease 2019 dengan memperhatikan Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2020 tentang *Refocusing* Kegiatan, Realokasi Anggaran serta Pengadaan Barang dan Jasa Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2020 tentang Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 019 di Lingkungan Pemerintah Daerah.

alokasi anggaran sebagaimana dimaksud diatas dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari sejak dikeluarkannya Instruksi Menteri ini.

5. Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang belum melaksanakan percepatan pengutamaan penggunaan alokasi anggaran tertentu (*refocusing*) dan/atau perubahan alokasi anggaran paling lama 7 (tujuh) hari sejak dikeluarkan Instruksi Menteri ini akan dilakukan rasionalisasi dana transfer.
6. Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) secara berjenjang melakukan pembinaan dan pengawasan atas pelaksanaan Instruksi Menteri Dalam Negeri ini.

Instruksi menteri dalam negeri menjadi petunjuk teknis bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan kegiatan di Daerah. Untuk pengelolaan keuangan, pemerintah daerah berpedoman kepada 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, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah.

Kabupaten Kampar merupakan salah satu kabupaten di Indonesia yang menghadapi kesulitan dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan pada masa Pandemi Covid-19. Pelaksanaan program pembangunan daerah ini untuk lima tahun kerja (2017-2022) telah disusun dan ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten

Kampar Nomor 5 Tahun 2017 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Kampar yang telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 5 Tahun 2017 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2017-2022. Di masa Pandemi Covid-19 arah pembangunan tersebut harus disesuaikan kembali dengan keadaan dan kebutuhan daerah dalam masa Covid-19 dengan mempedomani berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur situasi kedaruratan di tengah pandemi.

Diantara kesulitan yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Kampar adalah terjadinya pemotongan anggaran sebesar Rp 445.444.316.000,00 (16,40%) setelah munculnya TKDD (Transfer ke Daerah dan Dana Desa) melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 35 Tahun 2020 sebagai tindak lanjut dari terbitnya Undang Undang Nomor 2 Tahun 2020. Di samping itu, Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar harus melakukan *refocusing* dan realokasi anggaran dalam APBD Tahun 2020 untuk disesuaikan dengan situasi kedaruratan di masa Covid-19. Jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Kampar yang sebelum perubahan tercatat Rp 2.715.599.832.724,00 akan tetapi setelah perubahan menjadi Rp 2.270.155.516.724,00 terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung. Perubahan secara substantive tersebut tentu sangat berpengaruh terhadap kinerja pemerintahan dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan konkuren yang telah diamanahkan oleh Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Berdasarkan uraian dan fenomena di atas, penulis melakukan penelitian rencana penulisan tesis dengan judul, ***“Implikasi Pelaksanaan Pemerintahan di***

Kabupaten Kampar dalam Masa Pandemi Covid-19 Berdasarkan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”.

B. Masalah Pokok

Berdasarkan latar belakang dan fenomena penyelenggaraan pemerintahan seperti diurai diatas, masalah pokok yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana implikasi TKDD (Transfer ke Daerah dan Dana Desa) terhadap anggaran Pemerintah Kabupaten Kampar dalam menyelenggarakan urusan wajib konkuren di masa Pandemi Covid-19?
2. Apakah kebijakan yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Kampar dalam melaksanakan program pembangunan?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dilakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui implikasi TKDD (Transfer ke Daerah dan Dana Desa) terhadap anggaran Pemerintah Kabupaten Kampar dalam menyelenggarakan urusan wajib konkuren pada masa Pandemi Covid-19.
2. Untuk mengetahui kebijakan yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Kampar dalam melaksanakan program pembangunan.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan atas penelitian ini dikelompokkan ke dalam dua bagian, yakni kegunaan teoritis dan kegunaan praktis. Adapun uraiannya adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan teoritis, penelitian ini berusaha mengetahui secara akademis implikasi TKDD terhadap anggaran Pemerintah Kabupaten Kampar dalam

menyelenggarakan urusan wajib konkuren pada Pandemi Covid-19 menurut ketatanegaraan Indonesia. Di samping itu untuk memberi sumbangan kepada pengembangan ilmu hukum khususnya hukum ketatanegaraan.

2. Kegunaan praktis, dapat memberi masukan bagi pertumbuhan hukum ketatanegaraan, dan dapat pula bermanfaat dalam praktik penyelenggaraan negara berkenaan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa Pandemi Covid-19.

E. Kerangka Teori

Berdasarkan pemahaman tentang pelaksanaan pemerintahan daerah dalam masa Pandemi Covid-19 seperti diurai dalam latar belakang, penelitian dan penulisan tesis ini menggunakan tiga kerangka teori. Ketiga teori tersebut adalah Teori Konstitusi sebagai *Grand Theory*, Teori Kewenangan sebagai *Middle Range Theory* dan Teori Otonomi Daerah sebagai *Applied Theory*. Adapun uraian masing-masing teori adalah sebagai berikut:

1. Teori Konstitusi (*Grand Theory*)

Sri Soemantri berpendapat, tidak ada satu negara pun di dunia yang tidak mempunyai konstitusi atau undang undang dasar. Negara dan konstitusi merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan.¹⁴ Konstitusi merupakan kerangka hukum dasar yang mengatur konsep, karakter dan organisasi negara yang meliputi fungsi dan tata cara bekerjanya lembaga negara. Konstitusi merupakan hukum dasar dan hukum organik dari suatu negara yang tertulis atau tidak tertulis, yang menetapkan karakter dan konsepsi pemerintahan dalam standar kehidupan negara,

¹⁴ Sri Soemantri Martosoewigno, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Penerbit Alumni, Bandung, 1984, hlm. 1

pengorganisasian, regulasi, distribusi dan dibatasinya fungsi berbagai departemen pemerintahan, serta luasnya penggunaan kekuasaan. Menurut I Dewa Gede Atmadja, dalam pandangan Aristoteles tentang negara dan hukum, konstitusi sebagai *polis* atau “negara kota” mengatur keseluruhan hidup warga baik kehidupan spiritual keagamaan maupun material kebendaan. Dalam buku berjudul “*Politics*” Aristoteles mendefinisikan konstitusi sebagai berikut :¹⁵

“A contitution (or polity) may be defined as the organization of a polis in respect of its offices generally, but in respect of that particular office which is severeign in all issues”. (Suatu konstitusi atau politi mungkin dapat didefenisikan sebagai organisasi dari polis yang dihormati oleh pejabat-pejabat pada umumnya, bahkan juga ditaati oleh pejabat-pejabat khusus yang berdaulat dalam seluruh tindakannya)

Dalam ketatanegaraan, istilah konstitusi (*constitution*) selalu dipergunakan dalam dua pengertian. *Pertama*, untuk menunjuk kepada seluruh ketentuan mengenai katatanegaraan suatu negara yang menggambarkan sistem ketatanegaraannya. Seluruh *rules* digolongkan ke dalam dua bagian, yakni *rules* yang berderajat legal atau *law* dan *rules* yang bukan berderajat *legal* (*non legal* atau *extra legal*). Apabila *rules* tersebut berbentuk *legal*, maka pengadilan dapat memaksakan berlakunya *rules* tersebut bila terjadi pelanggaran. *Kedua*, menunjuk kepada pengertian yang lebih sempit daripada pengertian *rules* yang pertama, yaitu untuk menggambarkan hukum keseluruhan kumpulan dari *rules* baik yang *legal* maupun *non legal*, tetapi hanya menunjuk kepada *rules* tertentu saja yang termuat dalam sebuah dokumen.¹⁶

¹⁵ I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi, Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Edisi Revisi, Setara Press, Malang, 2010, hlm. 25

¹⁶ Joeniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tatanegara di Indonesia*, Liberty Yogyakarta, 1983, hlm. 22-23.

Dalam *Modern Constitutions*, K.C. Wheare menyatakan, bahwa di semua negara, termasuk Inggris, peraturan hukum maupun non hukum, tertulis maupun tidak tertulis, dipadukan untuk membentuk sistem ketatanegaraan.¹⁷ Menurut Jimly Asshiddiqie konstitusi memiliki fungsi :¹⁸

1. Penentu dan pembatas kekuasaan organ negara;
2. Pengatur hubungan kekuasaan organ negara;
3. Pengatur hubungan kekuasaan antarorgan negara dengan warga negara;
4. Pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara atau kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara;
5. Penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam system demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara;
6. Simbolik sebagai pemersatu (symbol of unity);
7. Sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*) serta sebagai *centre of ceremony*;
8. Sebagai sarana pengendalian masyarakat (*social control*) baik dalam arti sempit hanya di bidang politik maupun dalam arti luas mencakup bidang social dan ekonomi;
9. Sebagai sarana perekayasa dan pembaruan masyarakat (*social engineering atau social reform*).

Kedudukan, fungsi dan tujuan konstitusi dalam negara berubah dari zaman ke zaman. Pada masa peralihan dari negara feodal monarkhi atau oligarki,

¹⁷ K.C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern, Modern Constitutions*, (terjemahan, Imam Baehaqie), Nusa Media, Bandung, hlm. 23.

¹⁸ Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, hlm. 27-28.

konstitusi berkedudukan sebagai benteng pemisah antara rakyat dan penguasa yang secara berangsur-angsur berfungsi sebagai alat rakyat melawan penguasa. Sejak itu setelah perjuangan dimenangkan oleh rakyat, konstitusi bergeser kedudukannya dari sekedar penjaga keamanan dan kepentingan hidup rakyat menjadi senjata bagi rakyat untuk mengakhiri kekuasaan dalam sistem monarki dan oligarki, serta untuk membangun tata kehidupan baru atas dasar kepentingan bersama dengan menggunakan berbagai ideologi, seperti individualisme, liberalisme, universalisme dan demokrasi.

Selanjutnya kedudukan dan fungsi konstitusi ditentukan oleh ideologi yang melandasi negara. Di dalam negara demokrasi konstitusional, undang undang dasar berfungsi membatasi kekuasaan pemerintah sehingga penyelenggara kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian hak-hak rakyat dapat lebih dilindungi, dan kemudian muncullah gagasan yang disebut dengan konstitusionalisme.¹⁹

2. Teori Otonomi Daerah (*Midle Range Theory*)

Pencanangan Otonomi Daerah²⁰ dilakukan pemerintah pada tahun 2001 setelah Undang Undang Dasar 1945 diamandemen oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Konsepsi dasar otonomi lahir setelah terjadinya perluasan terhadap Pasal 18 UUD 1945 yang dalam ayat (5) dan (6) ditegaskan, bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh

¹⁹Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Edisi Revisi, Cetakan Ketiga, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 22-23.

²⁰ Pasal 1 angka 6 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan tentang defenisi terminologi Otonomi Daerah. **Otonomi Daerah** adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat, dan pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah serta peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.²¹ Keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah sangat bergantung kepada pemerintah daerah yang meliputi DPRD, kepala daerah, perangkat daerah serta masyarakat untuk bekerja keras, terampil, disiplin, berperilaku dan atau sesuai dengan nilai, norma dan moral, serta ketentuan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan sarana dan prasarana serta pembiayaan yang terbatas secara efisien, efektif dan professional.²²

Dalam Ni'matul Huda, Hans Kalsen menyatakan bahwa otonomi daerah adalah suatu perpaduan langsung dari ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demookrasi. Organ-organ pembuat norma-norma daerah dipilih oleh para subyek dari norma-norma ini. Desentralisasi menunjuk hanya kepada masalah-masalah tertentu yang menyangkut kepentingan khusus daerah, dan ruang lingkup wewenang kotapraja atau kotamadya dibatasi kepada tingkatan norma-norma khusus. Tetapi kadang-kadang lembaga administratif terpilih, yakni dewan kotapraja/kotamadya berkompeten membuat norma-norma umum, yang disebut dengan undang-undang otonom. Undang-undang ini harus ada dalam kerangka undang-undang pusat yang dibuat oleh organ legislative negara.²³

²¹ Pasal 1 angka 11 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan defenisi terminologi Tugas Pembantuan. **Tugas Pembantuan** adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

²² HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 23.

²³ Hans Kalsen dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia, Bandung, cet II Juni 2010, hlm. 70.

Otonomi pada dasarnya adalah konsep politik dimana muatan politis yang terkandung dalam istilah ini adalah kebebasan dan kemandirian. Suatu daerah dianggap otonom apabila memiliki kewenangan (*authority*) atau kekuasaan (*power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan terutama dalam menentukan kepentingan daerah maupun masyarakat. Melalui otonomi daerah, daerah dapat melaksanakan demokratisasi dimana aspirasi rakyat terakomodir secara baik. Dikaitkan dengan teori Montesque, otonomi daerah merupakan mekanisme untuk mengatur kekuasaan negara yang dibagikan secara vertikal dalam hubungan ‘atas bawah’.²⁴

Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan dalam upaya menyusun, mengatur dan mengurus daerah sendiri tanpa ada campur tangan dari pemerintah pusat. Pada hakekatnya urusan pemerintahan dibagi ke dalam dua bagian, yakni *pertama*, urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah tanpa desentralisasi yang menjadi kewenangan pemerintah. Beberapa urusan yang masuk ke dalam kelompok pertama ini diselenggarakan dengan asas sentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. *Kedua*, urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah melalui asas desentralisasi. Menurut G. Shabbir Cheema dan Rondinelli, penyerahan kekuasaan (*devolution*) memiliki karakteristik, yaitu:²⁵

“Firs, local units of government are autonomous, independent, and clearly perceived as separate levels of government over which central authorities exercise little or no direct control. Second, the local governments have clear and legally recognized geographical boundaries within which the exercise

²⁴ Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasi*, Total Media, Yogyakarta, 2013, hlm. 71

²⁵ Dennis A. Rondinelli dan G. Shabbir Cheema, *Implementing Decentralization Policies; An Introduction*, dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, *ibid.* hlm. 71

authority and perform public functions. Third, local governments have corporate status and the power to secure resources to perform their functions. Fourth, devolution implies the need to develop local government as institutions in the sense that they are perceived by local citizens as organizations providing services that satisfy their needs and as governmental units over which they have some influence. Finally, devolution is an arrangement in which there are reciprocal, mutually beneficial, and coordinate relationships between central and local governments; that is, the local governments has the ability to interact reciprocally with other units in the system of government of which it is a part.”

(*Pertama*, satuan-satu local pemerintahan bersifat otonom, independen, dan dipandang sebagai perangkat pemerintah yang terpisah yang sedikit atau tidak tidak terpengaruh oleh control dari badan pemerintah pusat. *Kedua*, pemerintahan daerah memiliki batas-batas geografis yang jelas dan diakui secara hukum sebagai tempat untuk melaksanakan kewenangan dan fungsi-fungsi publiknya. *Ketiga*, pemerintah daerah memiliki badan hukum dan kekuasaan untuk memanfaatkan sumberdaya demi menjalankan fungsi-fungsinya. *Keempat*, devolusi mengandaikan kebutuhan untuk mengembangkan pemerintahan daerah sebagai lembaga dalam arti bahwa mereka dipandang oleh warganegara setempat sebagai instansi yang memberikan layanan memenuhi kebutuhan mereka dan sebagai satuan-satuan pemerintah yang memiliki pengaruh tertentu. *Terakhir*, devolusi merupakan kesepakatan hubungan yang berciri timbal balik, saling menguntungkan, dan seperempak antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah; yaitu pemerintah daerah memiliki kemampuan untuk berinteraksi secara timbal balik dengan satuan-satuan lain di dalam system pemerintah yang menjadi induknya.)

Desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreading van behoegheid*) akan tetapi juga mengandung pengertian pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. I Gde Pantja Astawa menyebutkan bahwa desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri atau otonom, setiap pembicaraan mengenai desentralisasi akan selalu dipersamakan dengan otonomi.²⁶ Sistem desentralisasi mengandung maksud

²⁶ I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, PT Alumni, Bandung, 2013, hlm. 26.

pengakuan terhadap penentuan kebijakan pemerintah daerah dalam mengelola potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah. Melalui desentralisasi pemerintah diharuskan untuk belajar menggunakan hak dan melakukan kewajiban secara seimbang dan demokratis. Adapun dasar-dasar hubungan antara pusat dan daerah dalam rangka desentralisasi adalah sebagai berikut:²⁷

a. Permusyawaratan dalam system pemerintahan negara.

UUD 1945 menghendaki kerakyatan dilaksanakan pada pemerintahan tingkat daerah, berarti UUD 1945 menghendaki keikutsertaan rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan tingkat daerah hanya dimungkinkan oleh desentralisasi.

b. Pemeliharaan dan pengembangan prinsip pemerintahan asli.

Pada tingkat daerah, susunan pemerintahan asli yang dipertahankan adalah yang sesuai dengan dasar permusyawaratan system pemerintahan Negara.

c. Kebhinekaan.

Bhinneka Tunggal Ika melambangkan keragaman Indonesia. Otonomi atau desentralisasi merupakan salah satu cara untuk mengendorkan spaning atau ketegangan yang timbul dari keragaman.

d. Dasar Negara hukum.

Dalam perkembangan, paham Negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan, sebab pada akhirnya hukum mengatur dan membatasi

²⁷ Agus Santoso, *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Juli 2013, hlm. 8-9

kekuasaan Negara atau pemerintah. Jadi hukum dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.²⁸

3. Teori Kewenangan (*Applied Theory*)

Istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah dalam bahasa Belanda yang disebut dengan “*bevoegdheid*” (wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam hukum tata pemerintahan (hukum administrasi), karena pemerintahan baru dapat melaksanakan fungsinya atas dasar wewenang yang diperoleh. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Wewenang merupakan kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.²⁹

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang menjadi dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan di setiap negara hukum. Dalam konteks ini, setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki legitimasi berupa kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Substansi dari asas legalitas adalah wewenang, atau kemampuan untuk melakukan suatu tindakan-tindakan hukum tertentu. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kewenangan diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan

²⁸ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 161-167.

²⁹ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.

orang lain agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.³⁰ Lebih lanjut Shadhily memperjelas *authority sebagai* “pemberian wewenang (*delegation of authority*)”. *Delegation of authority* adalah proses penyerahan wewenang dari seorang pimpinan (*manager*) kepada bawahannya (*subordinates*) yang disertai dengan timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu.³¹ Proses *delegation of authority* dilaksanakan melalui langkah-langkah sebagai berikut :

1. Menentukan tugas bawahan;
2. Penyerahan wewenang itu sendiri; dan
3. Timbulnya kewajiban melakukan tugas yang sudah ditentukan.

Konsepsi wewenang dapat juga dilihat melalui sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang itu meliputi atribusi, delegasi, dan mandat.³² Prajudi Atmosudirdjo berpendapat, pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan adalah apa yang disebut dengan kekuasaan formal, yakni kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Kewenangan merupakan kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau terhadap sesuatu bidang pemerintahan, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang untuk melakukan tindak hukum publik”.³³ Indroharto memperjelas pengertian wewenang dengan mengelompokkannya ke dalam tiga bagian, yakni wewenang atribusi, delegasi dan mandat, Wewenang atribusi diperoleh dari peraturan perundang-

³⁰ Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 1170.

³¹ *Ibid*, hlm. 172.

³² *Ibid*.

³³ Prajudi Atmosudirdjo , *Hukum Administrasi Negara*, Ghlmia Indonesia, Jakarta, 1981. hlm. 29.

undangan atau lahir dari wewenang pemerintah yang baru. Delegasi merupakan pelimpahan wewenang dari badan atau jabatan TUN (tata usaha negara) yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan TUN lainnya. Sementara mandat, tidak terjadi karena pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari badan atau jabatan TUN yang satu kepada yang lain.³⁴ Tanpa membedakan istilah wewenang dan kewenangan, Indroharto mengemukakan pendapatnya secara yuridis, bahwa wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.³⁵ Menurut Indroharto, wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas tiga komponen yakni pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum.³⁶ Komponen pengaruh dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum bahwa wewenang harus merujuk kepada dasar hukumnya. Komponen konformitas diartikan bahwa hukum mengandung maksud adanya standar wewenang berupa standar hukum dan standar khusus.

F. Konsep Operasional

Untuk menghindari penafsiran yang meluas terhadap judul tesis ini dan dalam rangka mempermudah pemaknaan istilah-istilah yang terdapat di dalamnya, penulis melakukan pembatasan-pembatasan atas penggunaan istilah sebagai berikut:

³⁴ Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 90.

³⁵ *Ibid*, hlm. 68.

³⁶ Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi*, Tahun 1997/1998, Tentang Wewenang, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, hlm. 2.

1. **Implikasi** adalah segala sesuatu yang telah dihasilkan dengan adanya sebuah proses perumusan kebijakan, atau sebagai akibat dan konsekuensi yang timbul dengan dilaksanakannya kebijakan atau kegiatan tertentu.³⁷
2. **Pelaksanaan** adalah sebagai proses dalam bentuk rangkaian kegiatan yaitu berawal dari kebijakan guna mencapai suatu tujuan maka kebijakan itu diturunkan dalam suatu program dan proyek.³⁸
3. **Pemerintahan** adalah Pemerintahan adalah Besctuurvoering atau pelaksanaan tugas pemerintah, sedangkan Pemerintah adalah organ/alat atau alat yang menjalankan pemerintahan.³⁹ Pemerintahan dapat pula diartikan secara luas dan secara sempit. Bagir Manan berpendapat, pemerintahan dalam arti luas mencakup semua alat kelengkapan negara yang terjadi dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislative dan yudikatif atau alat-alat kelengkapan Negara lain yang bertindak untuk dan atas nama Negara.⁴⁰
4. **Pandemi** adalah penyebaran penyakit baru ke seluruh dunia.⁴¹
5. **Coronavirus disease 2019** (Covid-19) adalah keluarga besar virus yang menyebabkan penyakit mulai dari gejala ringan sampai berat. Ada dua jenis coronavirus yang diketahui menyebabkan penyakit yang dapat menimbulkan gejala berat seperti *Middle East Respiratory Syndrome* (MERS) dan *Severe Acute Respiratory Syndrome* (SARS). Coronavirus Disease (Covid-19) adalah

³⁷ Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 2003, hlm. 114.

³⁸ Rahardjo Adisasmita, *Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Daerah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, hlm. 35

³⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yograkarta, 2002, hlm. 2

⁴⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum*, Fakultas Hukum UII Yogyakarta, 2001, hlm. 101.

⁴¹ Rina Tri Handayani, Dewi Arradini, Aquartuti Tri Darmayanti, Aris Widiyanto, Joko Tri Atmojo, *Pandemi Covid-19, Respon Imun Tubuh, Danherd Immunity*, Jurnal Ilmiah Permas: Jurnal Ilmiah STIKES Kendal Volume 10 No 3, hlm 373-380, Juli 2020, <file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/830-Article%20Text-3201-2-10-20200830.pdf>.

virus jenis baru yang belum pernah diidentifikasi sebelumnya pada manusia.

Virus corona adalah *zoonosis* (ditularkan antara hewan dan manusia).⁴²

G. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah cara atau proses pemeriksaan dengan menggunakan cara penalaran dan pemikiran yang logis analitis, didasarkan pada dalil-dalil, rumus-rumus suatu ilmu untuk menguji suatu hipotesis tentang peristiwa alamiah, peristiwa sosial atau peristiwa hukum tertentu. Adapun metode yang digunakan dalam penelitian penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Jenis dan Sifat Penelitian

1.1. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif (*descriptive research*), yakni menggambarkan objek yang akan diteliti, kemudian menjelaskannya secara sistematis berdasarkan fakta lapangan. Peneliti tidak akan melakukan uji hipotesis akan tetapi berupaya memberi gambaran tentang penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Kampar dalam masa Pandemi Covid-19. Di samping itu menemukan fakta terhadap data hambatan yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Kampar dalam melaksanakan pemerintahan pada masa Pandemi Covid-19, apakah telah memenuhi kaedah perundang-undangan khususnya Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴² Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, *Pedoman Kesiap-siagaan Menghadapi Coronavirus Disease 2019*, Februari 2020, hlm. 12

1.2. Jenis Penelitian

Disebabkan penelitian ini bertujuan untuk menemukan fenomena melalui pengumpulan data, maka jenis penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif tidak semata bertujuan untuk mencari sebab dan akibat terjadinya sesuatu melainkan berupaya memahami situasi dengan menginterpretasikan masalah.⁴³

2. Objek Penelitian

Objek penelitian penulisan tesis ini adalah Implikasi Pelaksanaan Pemerintahan di Kabupaten Kampar Dalam Masa Pandemi Covid-19 ditelaah dalam perspektif Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Di samping itu 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. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah Pemerintahan Kabupaten Kampar Provinsi Riau. Kabupaten ini termasuk daerah yang menjadi percontohan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia tahun 2001 setelah Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diundangkan dalam lembaran negara, dan di masa Pandemi Covid-19, bersama dengan kabupaten/kota, Kampar juga mengalami

⁴³ Hadari Nawawi, *Metode Penelitian di Bidang Sosial*, Gajah Mada Universitas Press, Yogyakarta, 1998, Cet. ke-8, hlm. 63

pemotongan transfer anggaran dari Pemerintah Pusat sebesar Rp 445.444.316.000,00 (16,40%) setelah munculnya TKDD (Transfer ke Daerah dan Dana Desa) melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 35 Tahun 2020.

3. Populasi dan Sampel

Mengingat luasnya ruang lingkup Pemerintahan Kabupaten Kampar, peneliti hanya menjadikan lima Organisasi Perangkat Daerah (OPD) sebagai objek kajian, yakni Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah, Dinas PUPR (Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang), Dinas Kesehatan dan Dinas Pendidikan, Kepemudaan dan Olahraga.

4. Sumber data

Sumber data yang akan peneliti jadikan rujukan untuk disurvei/diteliti dengan metode *interview* (wawancara), observasi dan pengumpulan dokumen dikelompokkan ke dalam tiga bagian, yakni:

4.1. Data Primer

- a. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kampar;
- b. Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Kampar;
- c. Kepala Dinas PUPR (Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang) Kabupaten Kampar;
- d. Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Kampar; dan
- e. Kepala Dinas Pendidikan, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Kampar.

5.2. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh dari berbagai peraturan perundang-undangan, tesis, disertasi, jurnal dan buku-buku yang ada hubungan dengan objek kajian dan atau penyelenggaraan pemerintahan. Diantara peraturam perundang-undangan yang menjadi rujukan adalah Undang Undang Dasar 1945, Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah junto Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014, 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 lain-lain yang terkait. Di samping itu penulis juga menggunakan data yang bersumber dari internet, media online sebagai data pendukung.

5.3. Data Tersier

Diperoleh dari kamus atau ensiklopedi. Pengumpulan data tersier dilaksanakan dengan memilih bahan-bahan hukum yang relevan dengan objek penelitian.

6. Analisis Data dan Penarikan Kesimpulan

Data yang terdokumentasi akan dianalisis menggunakan instrumen teori seperti terdapat dalam kerangka teori untuk membahas rumusan masalah dalam

penelitian. Oleh karena, sasaran data dalam penelitian ini bersifat kualitatif, maka analisis data dilakukan dengan analisis kualitatif. Apabila terdapat data kuantitatif (angka-angka), itu hanya sebatas melengkapi dan mempertajam analisis kualitatif semata. Metode analisis yang digunakan adalah analisis data kualitatif yang hasil kajiannya dilakukan secara deskriptif sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Adapun penarikan kesimpulan dilakukan dengan cara deduktif, yakni menarik kesimpulan dari hal yang bersifat umum kepada hal yang bersifat khusus.



BAB II

TINJAUAN UMUM PEMERINTAHAN DAN LANDASAN TEORI

Ruang lingkup pembahasan bab ini dibagi ke dalam dua bagian. Bagian *pertama*, tentang Tinjauan Umum Pemerintahan dan bagian *kedua* tentang Landasan Teoritis. Pada bagian *pertama*, penulis menjelaskan masalah aspek legal penyelenggaraan pemerintahan dalam otonomi daerah yang secara konstitusional telah diatur oleh Undang Undang Dasar 1945 dan peraturan perundangan-undangan lainnya. Pada bagian *kedua*, penulis mengulas tiga kerangka teori yang menjadi landasan teoritis penulisan tesis ini. Ketiga landasan tersebut adalah Teori Konstitusi sebagai *grand theory*, Teori Otonomi Daerah (*middle range theory*) dan Teori Kewenangan (*Applied Theory*).

A. Tinjauan Umum Pemerintahan

1. Pengertian Pemerintah dan Pemerintahan

Pemerintah berasal dari kata “*pemerintahan*” (asal kata “perintah”) yang diartikan dengan menyuruh melakukan sesuatu. Istilah pemerintahan identik dengan perbuatan, cara, hal dan sebagainya dalam memerintah. Pengertian pemerintah dan pemerintahan dapat didefinisikan dalam arti luas dan sempit. Pemerintahan dalam arti luas adalah segala bentuk kegiatan atau aktivitas penyelenggara negara yang dilakukan oleh organ-organ negara yang mempunyai otoritas atau kewenangan untuk menjalankan kekuasaan dalam rangka mencapai tujuan. Pemerintah dalam arti sempit adalah aktivitas atau kegiatan yang dilakukan oleh fungsi eksekutif dalam hal ini yang dilakukan oleh presiden, menteri-menteri sampai kepada birokrasi paling

bawah.⁴⁴ Pemerintahan adalah sebuah organisasi yang terdiri dari sekumpulan orang-orang yang mengelola kewenangan-kewenangan mengurus masalah kenegaraan dan kesejahteraan rakyat serta melaksanakan kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan meliputi kegiatan legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam usaha mencapai tujuan negara.⁴⁵ Pemerintahan, menurut Yusri Munaf, dalam paradigma lama memiliki objek material negara sehingga pemerintahan berorientasi pada kekuasaan, namun dalam paradigma baru pemerintahan dipandang memiliki objek materialnya masyarakat sehingga pemerintahan dimaknai sebagai suatu proses menata kelola kehidupan masyarakat dalam suatu pemerintahan/negara.⁴⁶

Menurut Djokosutono, negara dapat diartikan sebagai suatu organisasi manusia yang berada di bawah suatu pemerintahan yang sama. Pemerintahan sebagai alat untuk bertindak demi kepentingan rakyat untuk mencapai tujuan organisasi negara, antara lain kesejahteraan, pertahanan, keamanan, tata tertib, keadilan, kesehatan dan lain-lain.⁴⁷ Untuk dapat bertindak dengan sebaik-baiknya pemerintah mempunyai wewenang yang dibagikan kepada alat-alat kekuasaan negara agar negara dapat mencapai tujuannya. Sistem pemerintahan adalah suatu struktur yang terdiri dari organ-organ pemegang kekuasaan yang saling melakukan hubungan fungsional baik secara vertikal maupun horizontal. Jimly Asshidiqie mengartikan sistem pemerintahan sebagai hubungan antara lembaga-lembaga negara. Sementara Sri Soemantri menyebut, pemerintahan adalah hubungan antara lembaga legislatif

⁴⁴ Nurmi Chatim, *Hukum Tata Negara*, Pekanbaru: Cendikia Insani, 2006, hlm. 46

⁴⁵ Nurman, *Strategi Pembangunan Daerah*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm. 55

⁴⁶ Yusri Munaf, *Hukum Administrasi Negara*, Marpoyan Tujuh Publishing, Pekanbaru, 2016, hlm. 47

⁴⁷ C.S.T Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta:PT. Rineka Cipta, 2000, hlm. 91

dan eksekutif.⁴⁸ Ismail Suny berpendapat bahwa sistem pemerintahan adalah suatu sistem tertentu yang menjelaskan hubungan antara alat-alat perlengkapan negara yang tertinggi di suatu negara.⁴⁹

2. Sistem Pemerintahan Indonesia

Di awal telah diurai, bahwa Sistem Pemerintahan merupakan suatu struktur yang terdiri dari fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif yang saling berhubungan, bekerjasama dan mempengaruhi satu sama lain. Sistem pemerintahan adalah cara kerja lembaga-lembaga negara dalam sebuah negara. Secara teoritis system pemerintahan berkembang sejak zaman klasik hingga zaman modern, dan bentuknya terdiri dari:

1. Sistem Pemerintahan Presidensial;
2. Sistem Pemerintahan Parlementer;
3. Sistem Pemerintahan Quasi; dan
4. Sistem Pemerintahan Referendum.

Indonesia merupakan negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Sistem ini dinilai memiliki kekuasaan yang kuat karena presiden sekaligus sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Dalam system presidensial, presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum untuk masa jabatan lima tahun, karenanya dalam melaksanakan pemerintahan presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen akan tetapi melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya secara konstitusional menurut Undang Undang Dasar 1945. Menurut Sarundajang, presiden dan parlemen memiliki kedudukan yang sama, ia mengangkat para menteri untuk

⁴⁸ Sri Soemantri, *Sistem-Sistem Pemerintah Negara-negara ASEAN*, Tarsito Bandung, 1976, hlm 37.

⁴⁹ Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, cet vi, 1987, hlm. 9-10.

membantu tugas-tugasnya di dalam pemerintahan.⁵⁰ Alan R. Ball menamakan system pemerintahan presidensial dengan istilah *the presidential type of government*, sementara C.F. Strong menyebut dengan *non parliamentary atau the fixed executive*.⁵¹ Beberapa istilah lain yang juga sering digunakan oleh para ahli hukum untuk system pemerintahan ini adalah:⁵²

1. *Presidential type of government* (pemerintahan dengan tipe presidensial);
2. *Non parliamentary* (non parlementer) atau *fixed executive* (jabatan eksekutif yang pasti);
3. *Separation of power* (sistem pemisahan kekuasaan).

Beberapa ciri dari system presidensial, yaitu: (1) Presiden sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintahan; (2) Presiden tidak dipilih oleh badan perwakilan tetapi oleh dewan pemilih dan belakangan peranan dewan pemilih tidak tampak lagi sehingga dipilih oleh rakyat; (3) Presiden berkedudukan sama dengan legislatif; (4) Kabinet dibentuk oleh Presiden sehingga kabinet bertanggungjawab kepada presiden; (5) Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif, begitupun sebaliknya Presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif.⁵³ Inu Kencana menggambarkan system presidensial seperti terlihat dalam bagan I sebagai berikut:

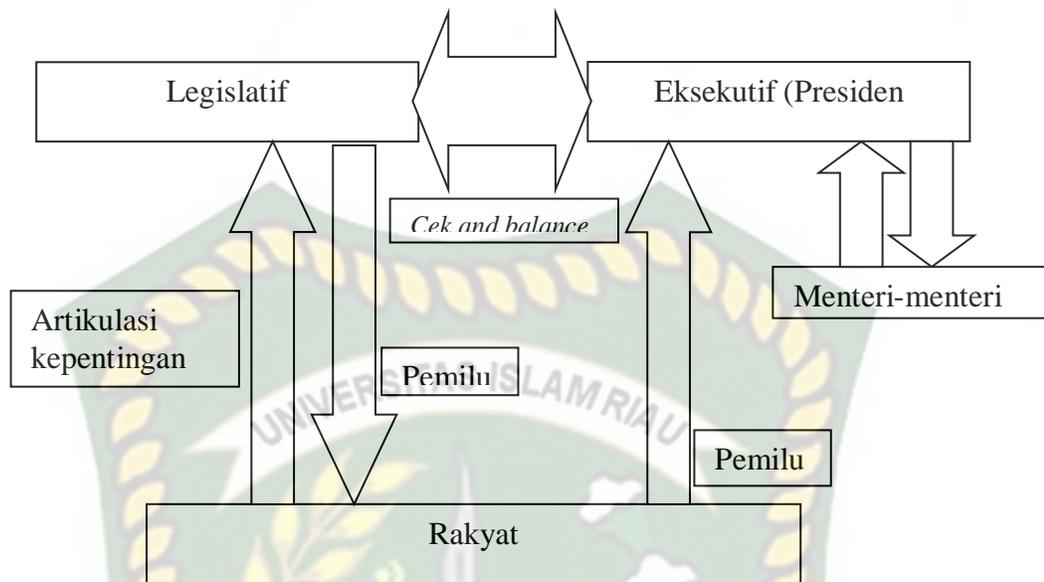
⁵⁰ Sarundajang, *Babak Baru Sistim Pemerintahan*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta, 2012, hlm. 33

⁵¹ Mariana, D., Paskalina, C., & Yuningsih, N. Y *Perbandingan Pemerintahan*, Universitas Terbuka, Jakarta, 2007, hlm. 10

Muliadi Anangkota, *Klasifikasi Sistem Pemerintahan, Perspektif Pemerintahan Modern*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, ISSN 2442-5958E-ISSN 2540-8674, Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Cendrawasih Papua.

⁵³ Inu Kencana Syafie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 88

Bagan I
Gambaran Sistem Presidensial



Sumber: Inu Kencana, 2011

Dalam bagan terdeskripsi, bahwa antara eksekutif dengan legislatif memiliki kedudukan yang sejajar, hal ini disebabkan karena kedua lembaga sama-sama dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum baik untuk keanggotaan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat), DPD (Dewan Perwakilan Rakyat) maupun DPR (Dewan Perwakilan Rakyat). Demikian halnya dengan presiden dan wakil presiden. Kesejajaran kedudukan bukan berarti keduanya memiliki tugas yang sama akan tetapi berbeda dan melaksanakan peran masing-masing secara *check and balances*. Presiden dan wakil presiden dibantu oleh para menteri yang bertanggung jawab langsung kepada presiden. Pemilihan dan pengangkatan para menteri merupakan hak prerogatif dari presiden.

Dalam pandangan Bagir Manan, sistem pemerintahan presidensial dapat dikatakan subsistem pemerintahan republik, karena memang hanya dapat dijalankan

dalam negara yang berbentuk republik. Ada beberapa prinsip pokok dari sistem pemerintahan presidensial, yaitu: a) Terdapat pemisahan yang jelas antara kekuasaan eksekutif dan legislatif, presiden merupakan eksekutif tunggal dan kekuasaan eksekutif tidak terbagi; b) Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara, c) Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu/bawahan yang bertanggung jawab kepadanya; d) Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan sebaliknya, e) Presiden tidak dapat membubarkan parlemen, dan f) Pemerintah bertanggung jawab kepada rakyat.⁵⁴

3. Sistem Pemerintahan Daerah

Pembahasan dalam sub bab ini difokuskan pada Sistem Pemerintahan Daerah yang diatur Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah junto Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015. Dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.⁵⁵ Undang-undang juga mendefinisikan terminologi daerah otonom sebagai 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.⁵⁶

⁵⁴ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 15-16.

⁵⁵ Lihat Pasal 1 Angka 3 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Bandingkan dengan terminologi yang sama pada Pasal 1 Angka 3 Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyebutkan, bahwa Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

⁵⁶ Lihat Pasal 1 Angka 12 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemerintah Daerah yang dikenal juga dengan istilah *local government*, menjalankan konsep-konsep baik menyangkut asas, system, prinsip maupun tujuan pemerintahan daerah. Dalam ketatanegaraan Indonesia, prinsip dasar pemerintahan daerah berpedoman kepada Pasal 18 UUD 1945 yang menyatakan sebagai berikut:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang;
2. Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum;
4. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis;
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Secara struktural terjadi perbedaan mendasar antara Pasal 18 UUD 1945 Amandemen dengan Pasal 18 UUD 1945. Pada pasal 18 sebelum amandemen, pengaturan terkait pemerintahan daerah hanya dalam satu pasal saja, akan tetapi setelah amandemen berubah menjadi tiga pasal dengan penambahan pasal 18A dan 18B. Secara substansi, terjadi perubahan sangat substantif pada norma pasal. Menurut Bagir Manan, terdapat paradigma baru arah pemerintahan yang jelas dari penambahan pasal tersebut, yakni:

1. Prinsip Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan [Pasal 18 ayat (2)].

2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya [Pasal 18 ayat (5)].
3. Prinsip kekhususan dan keragaman Daerah [Pasal 18A, ayat (1)].
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya [Pasal 18B, ayat (2)].
5. Prinsip mengakui dan menghormati Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus dan istimewa [Pasal 18B, ayat (1)].
6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum [Pasal 18 ayat (3)].
7. Prinsip hubungan Pusat dan Daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil [Pasal 18A ayat (2)]

Pemikiran Manan sangat sejalan dengan *local self government* yang dianut negara-negara barat dalam pemerintahan daerah. Aries Djaenuri menyebut, pemerintahan *local self government* diperlukan oleh sistem pemerintahan negara untuk menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan sesuai dengan kondisi daerah. Dalam hal-hal tertentu penyelenggaraan pemerintahan negara di daerah akan lebih efisien dan efektif apabila diserahkan kepada pemerintahan daerah. Hal demikian disebabkan karena pemerintah daerah lebih memahami kebutuhan daerah dan masyarakatnya. Demikian pula untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah-daerah khusus tertentu, perlu dibentuk pemerintahan yang mempunyai kewenangan mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di daerah. Walaupun pemerintahan daerah dengan *local self government* memiliki kewenangan mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya akan

tetapi kedudukannya tetap merupakan subsistem dari sistem pemerintahan negara.⁵⁷ Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah daerah berpedoman kepada Asas Umum Penyelenggaraan Negara, yang di dalam Hukum Administrasi Negara dikenal dengan Asas-asas umum pemerintahan yang layak.⁵⁸

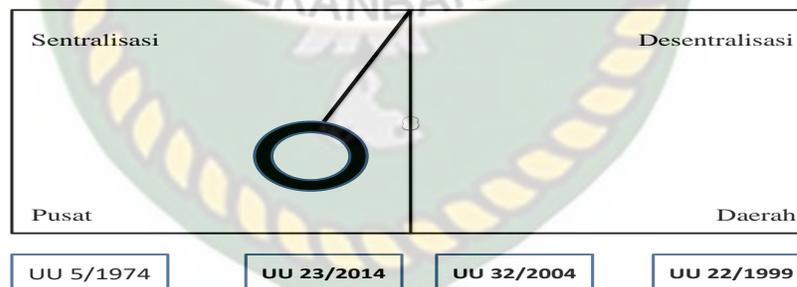
Secara substantif *local self government* tidak jauh berbeda dengan bentuk pemerintahan daerah di Indonesia yang diatur dalam UUD 1945 dimana Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah melaksanakan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan lain sebagai urusan pemerintah pusat. Di samping itu pemerintah daerah juga diberi hak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain. Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dibangun atas dasar penyelenggaraan pemerintahan dalam kerangka memberi kewenangan kepada daerah agar dapat menjalankan kewenangan dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Sementara hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Negara juga mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus

⁵⁷ Aries Djaenuri, *Konsep Dasar Pemerintahan Daerah*, <http://repository.ut.ac.id/4206/1/IPEM4214-M1.pdf>. Diakses pada hari Senin tanggal 28 Desember 2020 pukul 00.05 wib.

⁵⁸ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 27

atau istimewa, mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI. Menurut Bhenyamin Hoessin, otonomi daerah mengandung konsep kebebasan untuk berprakarsa dalam mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat yang memiliki status tanpa kontrol oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah (*local government*) dan otonomi daerah (*local autonomy*) tidak dicerna sebagai daerah akan tetapi merupakan masyarakat setempat. Urusan dan kepentingan yang menjadi perhatian keduanya bersifat lokalitas karena basis politiknya adalah lokalitas dan bukan bangsa.⁵⁹ Irfan Setiawan menggambarkan penerapan otonomi daerah di Indonesia seperti “*Banduljam*” yang bergerak ke kiri dan ke kanan yang seakan menggambarkan penerapan desentralisasi di Indonesia, *banduljam* tersebut dapat dilihat dalam gambar I di bawah ini:⁶⁰

Gambar I
“Bandul” Otonomi Daerah di Indonesia



Sumber: Irfan Setiawan, 2018

⁵⁹ Bhenyamin Hoessein, *Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah*, Jurnal Bisnis & Birokrasi No.1/Vol.1/Juli. Departemen Ilmu Administrasi Fisip-UI, 2000, hlm. 16.

⁶⁰ Irfan Setiawan, <file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/FIXEDISIBUKUVersiContoh.pdf>. Diakses pada hari Senin tanggal 28 Desember 2020 pukul 02.15 wib.

Dalam “banduljam”, otonomi daerah diumpamakan bergerak diantara sentralisasi dengan desentralisasi, hal ini terlihat dari pemberlakuan undang-undang sejak zaman Orde Baru hingga Orde Reformasi. Di masa Orde Baru melalui pemberlakuan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, paradigma otonomi daerah berjalan dalam format sentralisasi, sementara di Orde Reformasi melalui Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004, paradigma otonomi mengarah ke desentralisasi. Akan tetapi uniknya, Irfan Setiawan mengelompokkan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengarah ke sentralisasi. Hal demikian terjadi karena tarik menarik kewenangan antara Pusat dengan Daerah. Banyak kewenangan pemerintah kabupaten/kota yang tersebar dalam urusan pemerintahan konkuren yang sebelumnya menjadi kewenangan kabupaten/kota dialihkan menjadi kewenangan pemerintah provinsi, seperti kewenangan di bidang perizinan pertambangan dan pendidikan Sekolah Menengah Atas. Undang Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja juga merupakan bagian dari disain sentralisasi kewenangan. Kajian Budiyo dkk menyimpulkan bahwa perubahan kewenangan konkuren Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 membawa konsekuensi terjadinya polemik antarpemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota serta infleksibilitas, inefektifitas dan inefisiensi dalam pelaksanaan urusan pemerintahan seperti kewenangan di bidang perizinan pertambangan yang akan lebih baik jika dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota karena sesuai dengan aspek perpajakan daerahnya. Hal ini

menjadikan pembagian urusan pemerintahan konkuren daerah bernuansa *the thinnest version rule of law*.⁶¹

B. Landasan Teori

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, teori adalah pendapat yang didasarkan pada penelitian dan penemuan, didukung oleh data dan argumentasi. Teori juga berarti penyelidikan eksperimental yang mampu menghasilkan fakta berdasarkan ilmu pasti, logika, metodologi, argumentasi.⁶² Para ahli memberi pandangan yang berbeda dalam mendefinisikan teori. Tetapi secara umum teori merupakan sebuah system konsep abstrak yang mengindikasikan adanya hubungan diantara konsep-konsep tersebut dan dapat membantu kita memahami sebuah fenomena. Teori merupakan salah satu konsep dasar dalam penelitian social. Secara khusus, teori merupakan seperangkat konsep/konstruk, definisi dan proposi yang berusaha menjelaskan hubungan sistematis suatu fenomena dengan cara memerinci hubungan sebab akibat yang terjadi.⁶³ Kerangka teoritis merupakan konsep yang menjadi abstraksi dari hasil pemikiran yang bertujuan mengadakan kesimpulan terhadap dimensi-dimensi. Hal mana didasarkan atas pemikiran bahwa setiap penelitian selalu disertai dengan pemikiran teoritis akibat adanya hubungan sebab akibat antara teori dengan kegiatan pengumpulan, analisis serta konstruksi.

Bertolak dari pemikiran di atas, seperti telah diurai di awal penulisan bab, tiga kerangka teori yang penulis gunakan dalam penulisan tesis ini bertujuan

⁶¹ Budiyo, Muhtadi, Ade Arif Firmansyah, *Dekonstruksi Urusan Pemerintahan Konkuren Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, No. 67 Th. XII (Desember, 2015), pp. 419-432.

⁶² Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, Edisi Ketiga, 2007, hlm. 1177

⁶³ Ziauddin Sardar, *Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*, Mizan, Bandung, 1996, hlm. 43

agar teori-teori tersebut dapat mengadakan kesimpulan atas fenomena terkait dengan implikasi penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana yang menjadi objek kajian penelitian.

1. Teori Konstitusi

1.1. Istilah Konstitusi

Perkataan “Konstitusi” (pembentukan) berasal dari kata kerja “*constituer*” (Perancis) yang maksudnya membentuk, yang dibentuk itu adalah negara. Dari pengertian tersebut konstitusi mengandung makna peraturan perundang-undangan tentang negara. Belanda menggunakan istilah “*grondwet*” yaitu undang-undang yang menjadi dasar (*grond*) dari segala hukum. Indonesia menggunakan istilah *grondwet* menjadi undang undang dasar. Konstitusi dapat juga diartikan dengan ketentuan dan aturan tentang ketatanegaraan atau undang undang dasar.⁶⁴ Bagir Manan menyebut, konstitusi sebagai kaidah yang tertuang dalam suatu dokumen khusus yang dikenal dengan istilah undang undang dasar. Ada yang memandang UUD itu bukan kaidah hukum akan tetapi kumpulan pernyataan (manifesto) tentang keyakinan, pernyataan tentang cita-cita.⁶⁵ Pemakaian istilah konstitusi merujuk kepada pembentukan atau menyusun dan menyatakan suatu negara.⁶⁶ Di negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasional, dipakai istilah *constitution* atau konstitusi.⁶⁷

⁶⁴ Departemen Pendidikan Nasional, *op. cit.*, hlm. 590

⁶⁵ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 7.

⁶⁶ Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989, hlm. 10.

⁶⁷ Sri Soemantri M, *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 Dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 29.

Mengutip Ellydar Chaidir, E.C.S Wade mengartikan konstitusi sebagai *a document having a special legal sancity sets out the framework and the principle functions of the organ of government of state and declares the principle governing the operation of those organ* (suatu dokumen yang merupakan kerangka dasar yang menampilkan sanksi hukum khusus dan prinsip dan fungsi-fungsi lembaga-lembaga pemerintahan negara dan menyatakan pula prinsip-prinsip yang mengatur cara kerja lembaga lain).⁶⁸ K.C. Wheare, membagi “konstitusi” ke dalam dua pengertian, *pertama*, menggambarkan seluruh sistem ketatanegaraan suatu negara, dan *kedua*, kumpulan berbagai peraturan yang membentuk serta mengatur pemerintahan. Peraturan-peraturan tersebut sebagian bersifat legal, dan sebagian lainnya bersifat non-legal berupa kebiasaan, saling pengertian, adat atau konvensi, yang tidak diakui oleh pengadilan sebagai hukum, tetapi tidak kalah efektifnya dalam mengatur ketatanegaraan dibandingkan dengan apa yang secara baku disebut hukum.⁶⁹

Black’s Law Dictionary menafsirkan kata *constitution* sebagai, “*the fundamental and organic law of nation or state that establishes the institutions and apparatus of government, defines the scope of governmental sovereign powers, and guarantees individual civil rights and civil liberties.*”⁷⁰ Menurut Wheare, peraturan-peraturan hukum itu terwujud dalam undang-undang seperti Undang Undang Pengalihan Kekuasaan (*Act of Sattlement*) yang mengatur perihal suksesi kekuasaan, Undang Undang Perwakilan Rakyat (*Representation of the*

⁶⁸ Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Cetakan Pertama, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 32.

⁶⁹ K.C. Wheare, *Konstitusi.... Op. Cit.*, hlm. 1.

⁷⁰ Bryan A. Garner (Editor In Chief), *Black’s Law Dictionary, Ninth Edition*. West A Thomson Reuters Business, US, 2009, hlm. 358.

People Acts), Undang Undang Peradilan (*Judicature Acts*), Undang Undang Parlemen (*Parlement Acts*) yang membatasi kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat (*House of Lord*). Namun hampir di setiap negara kecuali Inggris, “Konstitusi” digunakan dalam pengertian yang lebih sempit dibandingkan dengan pengertian di atas. Konstitusi digambarkan bukan seluruh kumpulan peraturan, baik legal maupun non-legal, melainkan kumpulan yang biasanya dihimpun dalam suatu dokumen atau dalam beberapa dokumen yang berkaitan erat.⁷¹ Undang Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi tertulis juga dituangkan dalam sebuah *dokumen formal* yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945.⁷²

Mengutip Ellydar Chaidir, J. Peery, mengungkapkan bahwa konstitusi merupakan tindakan politik yang tidak semata-mata menetapkan konfigurasi khusus dari kata-kata, tetapi juga berbicara mengenai norma khusus dimana rakyat memahaminya. James Bryce mendefinisikan konstitusi sebagai “suatu kerangka masyarakat politik (negara) yang diorganisir melalui hukum. Hukum menetapkan adanya lembaga-lembaga permanen dengan fungsi yang telah diakui dan hak-hak yang telah ditetapkan”. Konstitusi dapat dikatakan kumpulan prinsip-prinsip yang mengatur kekuasaan pemerintahan, hak-hak rakyat dan hubungan diantara keduanya. Konstitusi merupakan catatan tertulis yang dapat ditemukan dalam bentuk dokumen dan dapat diamandemen menurut kebutuhan dan perkembangan zaman, atau konstitusi dapat juga berwujud sekumpulan hukum terpisah dan memiliki otoritas khusus sebagai hukum konstitusi.⁷³

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Sri Soemantri, *Prosedur... Op.Cit.*, hlm. 2.

⁷³ C.F. Strong, *Modern...Op. Cit.*, hlm. 14-15.

Konstitusi menurut Strong memuat tiga hal pokok, yakni prinsip-prinsip mengenai kekuasaan pemerintahan, prinsip-prinsip mengenai hak-hak warga negara dan prinsip-prinsip mengenai hubungan antara warga negara dengan pemerintah.⁷⁴ Prinsip-prinsip mengenai kekuasaan pemerintah (*the principles according to the powers of the government*) akan menjelaskan kepada siapa kekuasaan penyelenggaraan negara diserahkan, apakah kekuasaan tersebut terpusat pada satu tangan atau dibagikan kepada beberapa lembaga kekuasaan dan sebagainya. Prinsip-prinsip mengenai hak warga negara (*the principles according to the rights of the governed*), pada dasarnya semua hak yang dimiliki individu (*individual rights*) yang menjadi bagian integrasi dari fungsi kemanusiaan setiap orang. Kemudian prinsip-prinsip mengenai hubungan antara warga negara dengan pemerintah (*the principles according to the relations between the governed and the government*). Prinsip yang ketiga ini juga penting karena lewat prinsip-prinsip itu akan diketahui di mana letak antara hak dan kewajiban masing-masing.

Beberapa ahli hukum ada yang membedakan antara konstitusi dengan undang-undang dasar tetapi juga ada yang menyamakan pengertian diantara keduanya. Herman Hallere dan F. Lassalle membagi pengertian konstitusi ke dalam tiga bagian, yaitu :⁷⁵

1. *Die Politische Verfassung als gesellschaftlich wirklichkeit*. Konstitusi mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan. Jadi mengandung pengertian politis dan sosiologis.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*

2. *Die Verselbstandigte rechtsverfassung*. Konstitusi merupakan suatu kesatuan kaidah yang hidup dalam masyarakat. Jadi mengandung pengertian yuridis.

3. *Die geshereiben Verfassung*. Konstitusi ditulis dalam suatu naskah yang sebagai undang-undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.

Dari pemikiran Heller, Dahlan Thaib, dkk., menyimpulkan bahwa jika pengertian undang-undang harus dihubungkan dengan pengertian konstitusi, maka undang undang dasar itu baru merupakan sebagian dari pengertian konstitusi yaitu konstitusi yang tertulis saja. Konstitusi tidak tertulis hanya bersifat yuridis semata, akan tetapi mengandung pengertian logis dan politis. Wheare, ahli konstitusi Inggris, sebagaimana dikutip dari Sri Soemantri, mengklasifikasi konstitusi ke dalam beberapa macam:⁷⁶

- a. Konstitusi tertulis dan konstitusi bukan dalam bentuk tertulis (*written constitution and no written constitution*);
- b. Konstitusi fleksibel dan konstitusi rijid (*flexible constitution and rigid constitution*);
- c. Konstitusi derajat tinggi dan konstitusi tidak derajat tinggi (*supreme constitution and not supreme and not supreme constitution*);
- d. Konstitusi serikat dan konstitusi kesatuan (*federal constitution and unitary constitution*);

⁷⁶ Sri Soemantri, *Prosedur.....Op. Cit*, hlm. 55.

- e. Konstitusi sistem pemerintahan presidensiil dan konstitusi sistem pemerintahan parlementer (*Presidential executive and Parliamentary executive constitution*).

Sri Soemantri menyebut, pada umumnya materi konstitusi atau undang-undang dasar mencakup tiga hal yang fundamental, yakni :⁷⁷

- a. *Pertama*, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia warga negara;
- b. *Kedua*, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental;
- c. *Ketiga*, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Sementara Lord Bryce, sebagaimana dikutip dari Titik Triwulan Tutik, menyebut empat motif timbulnya konstitusi, yaitu :⁷⁸

1. Adanya keinginan anggota warga negara untuk menjamin hak-haknya yang mungkin terancam dan sekaligus membatasi tindakan-tindakan penguasa;
2. Adanya keinginan dari pihak yang diperintah atau yang memerintah dengan harapan untuk menjamin rakyatnya dengan menentukan bentuk suatu sistem ketatanegaraan tertentu;
3. Adanya keinginan dari pembentuk negara yang baru untuk menjamin tata cara penyelenggaraan ketatanegaraan;
4. Adanya keinginan untuk menjamin kerja sama yang efektif antar negara bagian.

⁷⁷ *Ibid.* hlm. 45-50

⁷⁸ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi... Op. Cit.* hlm. 90

Hans Kelsen membedakan antara konstitusi formal dengan konstitusi material. Menurutnya, hakekat perbedaan kedua konstitusi ini adalah menyangkut isu mengenai bentuk dan proses untuk memberikan bentuk (*anactment, amendment, annulment*). Sementara tentang signifikansi makna dari perbedaan tersebut bukan sesuatu yang sifatnya mutlak atau prinsipial, artinya, bagi sebuah negara, konstitusi formal bukan hal pokok (*is not indispensable*).⁷⁹

2. Konstitusi dan Negara

Negara dan konstitusi merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan.⁸⁰ Konstitusi Republik Indonesia (Undang Undang Dasar 1945) merupakan titik kulminasi bangsa Indonesia dalam memperjuangkan kemerdekaan. Dalam pandangan Van Apeldoorn, pengertian undang undang dasar selalu berubah-ubah, dan hal ini bermula dari timbulnya ajaran “rasionalitas” hukum kodrat di mana manusia awal mulanya hidup dalam keadaan alam (*status naturalis*), suatu keadaan yang mempunyai pemerintahan dan tidak memiliki hukum positif,⁸¹ Dari sini kemudian lahir perjanjian masyarakat, yakni perjanjian yang dibuat antara manusia untuk membentuk kekuasaan pemerintahan dalam rangka mendirikan negara. Isi perjanjian itu adalah adanya undang-undang dasar yang dibuat antara pemerintah dengan rakyat setelah negara terbentuk.⁸²

⁷⁹ Hans Kelsen, dalam Titon Slamet Kurnia, Konstitusi HAM, Undang Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 & Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Februari 2014, hlm. 14

⁸⁰ Sri Soemantri, *Prosedur....Op. Cit.* hlm. 1-2.

⁸¹ Ajaran ini mencari keterangan tentang sebab musabab dan alasan untuk adanya negara, yaitu untuk tertib hukum (*status civilis*).

⁸² L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Oetarid Sadino, penerjemah), Cetakan Ketigapuluh empat Pradnya Paramita, Jakarta, 2011, hlm. 312.

Dari sudut bentuk negara, Howgood dalam *Modern Constitution*, seperti dijelaskan Dahlan Thaib, Jazim Hamid dan Ni'matul Huda, menyebut sembilan bentuk negara yang sekaligus menunjuk kepada bentuk-bentuk konstitusi, tiga di antaranya adalah :⁸³

1. *Spontaneous State (Spontane Staat)*.
Konstitusinya disebut *Revolutionary Constitution*. *Spontaneous State* adalah negara yang timbul sebagai akibat revolusi dimana konstitusinya juga bersifat revolusioner. Sebagai contoh Konstitusi Amerika Serikat dan Konstitusi Perancis.
2. *Negotiated State (Parlementaire Staat)*.
Konstitusinya disebut *Parliamentarian Constitution*. *Negotiated State* adalah negara yang berdasarkan pada kebenaran relatif (*relatieve waarheid*). Bukan berdasarkan *absolute waarheid* seperti *oosterse democratie*, yaitu Rusia. Lainnya halnya dengan Islam yang mempunyai al-Qur'an, Kristen terdapat Injil. Tetapi revolusi Perancis tidak mempunyai *absolute waarheid*, akan tetapi masih harus dicari *relatieve waarheid* dengan jalan forum diskusi dan negosiasi sebagai *political philosophy* nya. Negosiasi berarti *geven en nemen*, memberi dan menerima, *take and give* tetapi sifatnya seperti orang dagang sapi (*koc-handel*). Masing-masing pihak ingin memperoleh keuntungan sebanyak mungkin, dan tidak lagi mencari kebenaran. Parlemen merupakan tempat dimana diskusi dan negosiasi tidak dilaksanakan sehingga adanya parlemen yang tercermin dalam konstitusi negara merupakan ciri dari *negotiated state*, dan karenanya konstitusinya disebut *parliamentarian constitution*.
3. *Derivative State (Algeleide Staat)*.
Konstitusinya disebut "*Neo-National Constitution*". *Derivative State* adalah negara yang konstitusinya mengambil pengalaman dari negara-negara yang masih ada (*neo-national*). *Derivative State* ini hanya meniru, tidak ada buah pikiran yang asli (*oorspronkelijke gedacht*). Bentuk negaranya juga meniru (*afleiden*) dari negara-negara barat. Keadaan yang demikian disebut "*neo-national*", maksudnya nasionalisme yang berdasarkan pada kolonialisme atau nasionalisme yang timbul karena penjajahan sebagai akibat akulturasi proses. Konstitusi Burma, Thailand, Vietnam Utara, Vietnam Selatan, India, Pakistan, dan *last but not least* Indonesia.

⁸³ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda, *Teori dan....Op. Cit.*, hlm. 60-61

Undang Undang Dasar merupakan dokumen formal yang juga disebut konstitusi tertulis dan berisi hal-hal sebagai berikut:⁸⁴ 1) Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau; 2) Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa; 3) Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa akan datang; 4) Suatu keinginan dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Dari keempat materi tersebut paling sedikit ada dua hal yang terkandung dalam undang undang dasar yang akan menjamin perkembangannya. *Pertama*, cara perumusan kaidah yang bersifat umum dan mengatur pokok-pokok saja supaya ada keluwesan dalam menampung perkembangan yang terjadi. *Kedua*, adanya kaidah yang mengatur perubahan formal apabila upaya penyesuaian tidak mungkin ditarik dari kaidah-kaidah pokok yang sudah ada. Moh. Mahfud MD mengurai dua hal yang harus diperhatikan dalam muatan konstitusi, yakni :⁸⁵

1. *Pertama*, muatan konstitusi harus bersifat mendasar dan abstrak-umum; tidak memuat hal-hal konkret, teknis dan kuantitatif agar tidak terlalu sering menghadapi tuntutan perubahan. Hal-hal yang bersifat konkret, teknis dan kuantitatif biasanya lebih mudah dipersoalkan apabila berhadapan dengan persoalan-persoalan baru yang muncul di tengah-tengah masyarakat.
2. *Kedua*, konstitusi harus memuat prosedur dan perubahan yang tidak mudah dilakukan kecuali dengan alasan-alasan yang sangat penting, misalnya

⁸⁴ Sri Soemantri, *Prosedur...Op. Cit.*, hlm. 2.

⁸⁵ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan Keempat, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 380-381.

harus ada ketentuan tentang jumlah minimal pengusul perubahan, dan quorum minimal dalam pengambilan keputusan. Ada juga Undang Undang Dasar yang perubahannya harus dilakukan melalui referendum.

Sependapat dengan Mahfud, Djokosutono mengungkapkan, konstitusi memiliki dua arti penting yakni :⁸⁶ *Pertama*, dari segi isi (*naar de inhoud*) karena konstitusi memuat dasar (*grond slagen*) dari struktur (*inrichting*) dan memuat fungsi (*administratie*) negara. *Kedua*, dari segi bentuk (*naar de maker*) konstitusi bukan dibuat oleh sembarang orang atau lembaga. Menurut Padmo Wahjono, sebagai sesuatu yang mencerminkan kesadaran hukum negara, maka sudah logis apabila terdapat cara-cara yang istimewa dalam pembentukan konstitusi. Cara ini diperlukan supaya tidak mudah dasar negara tersebut diubah-ubah melalui amandemen.⁸⁷ Jadi apabila terdapat keinginan untuk melakukan amandemen maka diperlukan pula cara-cara yang istimewa untuk mengubahnya.⁸⁸

Wahjono membagi dua macam konstitusi di dunia, yakni: 1) Yang dalam Naskah Tertentu (*Rigid Constitution*); 2) Yang tidak dalam Naskah Tertentu (*Flexible Constitution*) atau dalam ucapan sehari-hari disebut yang tertulis dan yang tidak tertulis, adapun aliran yang menyertainya adalah :⁸⁹

1. Aliran yang menghendaki bahwa konstitusi harus ada dalam naskah tertentu. Aliran ini dipengaruhi oleh keunggulan modifikasi yang

⁸⁶ Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 48.

⁸⁷ Padmo Wahjono, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketiga, IND-HILL-CO, Jakarta, 2003, hlm. 159.

⁸⁸ *Grondwet* dalam pengertian *materieel* menghendaki bentuk atau *vorm* tertentu, maka orang mungkin memasukkan dalam undang-undang dasar itu soal-soal yang tidak fundamental dalam organisasi negara, tetapi sesuatu yang dianggap penting. Apa sebabnya dimasukkan? Oleh karena sulit dirubah dan supaya ada jaminan kepastian tidak selalu dirubah. Jadi *Grondwet* disini sudah menjadi *Grondwet* dalam arti *formeel*, baca: Padmo Wahjono, *ibid*.

⁸⁹ *Ibid*.

menghendaki konstitusi diletakkan dalam satu naskah supaya terdapat kepastian tentang organisasi negara.

2. Aliran yang menolak dan menganggap adanya naskah tertentu karena hal demikian mempersulit negara untuk merubah konstitusi yang sesuai dengan perkembangan masyarakat. Aliran ini mengatakan bahwa pembuatan konstitusi tidak ubahnya dengan pembuatan peraturan biasa dengan cara-cara yang biasa, dan tidak perlu dipersulit melainkan cukup dengan kebiasaan-kebiasaan dalam ketatanegaraan. Dengan mudah kebiasaan-kebiasaan tersebut dapat menyesuaikan dengan perkembangan masyarakat.⁹⁰

Pertumbuhan dan perkembangan konstitusi tidak hanya dalam materi, tetapi juga pada proses dan tata cara formal, serta tata cara yang tidak formal. Dikaitkan dengan tujuan, maka konstitusi memiliki fungsi sebagai berikut :⁹¹

- a. Penentu dan pembatas kekuasaan organ negara;
- b. Pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara;
- c. Pengatur hubungan kekuasaan antarorgan negara dengan warga negara;
- d. Pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara;
- e. Penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara;
- f. Simbolik sebagai pemersatu (*symbol of unity*);
- g. Simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*);
- h. Simbolik sebagai pusat upacara (center of ceremony);
- i. Sebagai sarana pengendalian masyarakat (social control), baik dalam artian sempit hanya di bidang politik maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi;

⁹⁰ Aliran yang berpaham bahwa tidak mengharuskan adanya naskah tertentu dipelopori oleh Hans Kelsen dan Krabbe, lihat : Padmo Wahjono, *ibid*.

⁹¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi... Op. Cit.*, hlm. 27-28.

- j. Sebagai sarana perekayasaan dan pembaruan masyarakat (*social engineering* atau *social reform*), baik dalam arti sempit maupun dalam arti luas.

Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan negara, pengatur hubungan antarorgan negara, dan pengatur hubungan kekuasaan antarorgan negara dengan warga negara merupakan fungsi yang terpenting.⁹² Fungsi-fungsi yang lain memang penting juga akan tetapi, menurut Sinaga, tanpa disertai dengan pelaksanaan fungsi yang ketiga maka fungsi tersebut tidak akan berjalan secara baik. Dalam hal ini fungsi penentu dan pembatas kekuasaan negara harus diartikan positif yaitu bahwa kekuasaan menjadi semakin jelas sehingga lebih mudah dilaksanakan organ negara.

Dari penjelasan di atas, disimpulkan bahwa hubungan antara konstitusi dengan negara sangat erat. Negara (pemerintah) tidak dapat melaksanakan kekuasaan tanpa konstitusi, demikian sebaliknya, konstitusi tidak akan lahir tanpa adanya negara. Akan tetapi, kelahiran sebuah konstitusi adalah kehendak rakyat yang harus dilaksanakan oleh pemerintah. Oleh karenanya, undang undang dasar harus selalu disiapkan untuk kepentingan seluruh bangsa, dan apabila hal ini diabaikan rakyat tidak akan menerima undang undang dasar tersebut. Padahal, penerimaan rakyat merupakan syarat penting dari sebuah undang undang dasar.⁹³ Pembentukan sebuah konstitusi dilengkapi pula dengan kerangka kerja sebuah negara untuk menjelaskan bentuk negara, sistem pemerintahan, dan tujuan negara. Pemaknaan konstitusi sebagai kerangka kerja dan sistem ketatanegaraan Indonesia

⁹² Budiman N.P.D Sinaga, *Hukum Tata Negara, Perubahan Undang Undang Dasar*, PT. Tatanusa, Jakarta, 2009, hlm. 80.

⁹³ *Ibid.*

dapat dilihat dalam pembukaan UUD 1945 yang menyatakan, bahwa “.....untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan serta mewujudkan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

3. UUD 1945 Sebagai Konstitusi Indonesia

Undang Undang Dasar 1945 sebagai Konstitusi Negara Republik Indonesia ditetapkan oleh PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) sebagai dasar negara pada tanggal 18 Agustus 1945. Pada saat ditetapkan sampai diundangkannya dalam Berita Republik Indonesia Tahun II Nomor 7 tanggal 15 Februari 1946, konstitusi ini belum bernama UUD 1945, akan tetapi disebut dengan “Oendang-Oendang Dasar” (tanpa tahun 1945).⁹⁴ Penamaan sebagai UUD 1945 muncul ketika Presiden Soekarno menerbitkan Dekrit Presiden 1959⁹⁵. Sebab Konstituante gagal menetapkan undang undang dasar.⁹⁶

⁹⁴ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori..., Op. Cit.*, hlm 96.

⁹⁵ Dalam Pendahuluan Memorandum DPR-GR yang memuat Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Perundangan RI dan Skema Susunan Kekuasaan di Dalam Negara RI, dijelaskan bahwa Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menetapkan : a) Pembubaran Konstituante; b) Berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945; dan tidak berlakunya lagi Undang-Undang Dasar Sementara (1950); dan c) Pembentukan MPRS dan DPAS merupakan sumber hukum bagi berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945,

Dalam Memorandum Dewan Permusyawaratan Rakyat Gotong Royong⁹⁷ disebutkan bahwa UUD 1945 sebagai perwujudan dari tujuan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 terdiri dari “pembukaan” dan “batang tubuh”.⁹⁸ Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 adalah penuangan jiwa Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, yakni jiwa Pancasila sesuai dengan penjelasan autentik Undang-Undang Dasar 1945 yang mengandung pokok-pokok pikiran sebagai berikut :

1. "Negara"....,melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam pembukaan ini diterima aliran pengertian negara persatuan, negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Jadi negara mengatasi segala paham golongan, mengatasi segala paham perseorangan. Negara, menurut pengertian "pembukaan" itu menghendaki persatuan, meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. Inilah suatu dasar negara yang tidak boleh dilupakan.
2. Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.
3. Pokok yang ketiga yang terkandung dalam "pembukaan", ialah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu sistim negara yang terbentuk dalam Undang-Undang Dasar harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan.
4. Pokok pikiran yang ke-4, yang terkandung dalam "pembukaan" ialah negara berdasarkan Ke-Tuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

sejak 5 Juli 1959, dikeluarkan atas dasar hukum darurat negara (*staatsnoodrecht*), mengingat keadaan ketata-negaraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan negara, nusa dan bangsa, serta merintang pembangunan semesta, untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur, disebabkan kegagalan Konstituante melaksanakan tugasnya menetapkan Undang Undang Dasar.

⁹⁶ Semenjak Presiden Soekarno menetapkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Indonesia memasuki babak sejarah baru, yakni berlakunya kembali UUD 1945 dalam kerangka demokrasi terpimpin. Demokrasi Terpimpin mengandung pengertian kedaulatan rakyat yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan yang dimaksud permusyawaratan/perwakilan adalah MPR sebagai pemegang kedaulatan.

⁹⁷ Tanggal 9 Juni 1966, hasil sidangnya disahkan dalam sidang ke-4 MPRS menjadi Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966.

⁹⁸ Moc. Tolchah Mansoer, *Teks Resmi dan Beberapa Soal Tentang UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 69.

Batang tubuh UUD 1945 terdiri dari 16 bab dan 37 pasal. Disamping itu terdapat pula aturan peralihan yang terdiri dari 4 pasal dan 2 ayat aturan tambahan. Disebabkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sudah mengandung ketentuan-ketentuan peralihan, maka aturan peralihan dan aturan tambahan yang terdapat dalam batang tubuh UUD 1945 tidak lagi memiliki kekuatan yang berlaku kecuali Pasal II Aturan Peralihan yang menyatakan, bahwa segala badan negara dan peraturan yang ada masih berlaku selama belum diadakan yang baru menurut undang undang dasar. UUD 1945 pernah berlaku dalam dua kurun waktu berbeda, yakni: *Pertama*, berlaku UUD 1945 sebagaimana diundangkan dalam Berita Republik Indonesia Tahun II Nomor 7. *Kedua*, UUD 1945 berlaku lagi sebagai akibat gagalnya Konstituante menetapkan undang undang dasar yang baru untuk menggantikan UUDS 1950. Indonesia sendiri dalam sejarah ketatanegaraannya pernah memberlakukan tiga macam undang undang dasar, masing-masing :

1. Undang Undang Dasar 1945 (18 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1949).
2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 (27 Desember 1949 sampai 17 Agustus 1950).
3. Undang Undang Dasar Sementara 1950 (17 Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959).
4. Undang Undang Dasar 1945 (sejak dikeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai 21 Oktober 1999).

5. Undang Undang Dasar 1945 Amandemen, berlaku sejak tanggal 21 Oktober 1999 sampai sekarang.⁹⁹

Proses perumusan UUD 1945 sangat berkait dengan proses konsensus nasional bangsa Indonesia di awal pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), yang naskahnya dipersiapkan oleh Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Konsensus tersebut bermula dari perdebatan masalah dasar negara setelah Indonesia merdeka. Menurut Adnan Buyung Nasution, perdebatan soal dasar negara, yang berarti dasar ideologis atau falsafah negara, sudah menjadi bagian dari pembicaraan konstitusional Indonesia semenjak awal persiapan pembentukan negara Republik Indonesia. Kemudian menjadi pembicaraan pokok dalam BPUPKI¹⁰⁰ dari tanggal 29 Mei hingga 1 Juni 1945.¹⁰¹ BPUPKI sendiri didirikan pada tanggal 29 April 1945, menyusul pernyataan Perdana Menteri Jepang Kuniaki Koiso pada tanggal 7 September 1944, yang mengucapkan janji historisnya bahwa Indonesia akan diberi kemerdekaan “pada masa depan”. Dalam rancangan awal, kemerdekaan Indonesia akan diberikan oleh Jepang dalam dua tahap, yakni melalui BPUPKI kemudian

⁹⁹ Dalam kurun waktu 1999-2002, UUD 1945 mengalami 4 kali amandemen, yakni 1) SU MPR 1999 tanggal 14-21 Oktober 1999 (Perubahan Pertama UUD 1945); 2) SU MPR 2000 tanggal 7-18 Agustus 2000 (Perubahan Kedua UUD 1945); 3) SU MPR 2001, tanggal 1-9 November 2001 (Perubahan Ketiga UUD 1945); 4) SU MPR 2002, tanggal 1-11 Agustus 2002 (Perubahan Keempat UUD 1945).

¹⁰⁰ Jumlah anggota BPUPKI adalah 60 orang, ditambah satu orang Ketua (Radjiman Wediodiningrat), dua orang Wakil Ketua (Ichibangase dan R.P Soeroso) sehingga semua anggota BPUPKI berjumlah 63 orang. Dalam perkembangannya anggota tersebut bertambah 6 orang lagi sehingga total anggota BPUPKI 69 orang. Kemudian ditambah 7 orang anggota istimewa, terdiri dari: Tokubetu Iin, Tokonomi Tokuzi, Miyano Syoozoo, Itagaki Masamitu, Matuura Mitokiyo, Tanaka Minoru, Masuda Toyohiko, Ide Toitiroe (Jepang).

¹⁰¹ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, Grafiti Jakarta, September 1995, hlm. 57.

disusul dengan pendirian PPKI.¹⁰² Tugas BPUPKI hanya melakukan usaha-usaha penyelidikan kemerdekaan, sementara tugas penyusunan rancangan dan penetapan UUD menjadi kewenangan PPKI. Akan tetapi skenario ini mengalami perubahan karena keberanian para pemimpin bangsa yang berhasil menerobos batas-batas formalitas.¹⁰³

Pembentukan UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis juga dipengaruhi oleh berbagai faktor politik, ekonomi, sosial dan budaya, yang sejarah kelahirannya tidak dapat dipisahkan dari situasional bangsa Indonesia. Suasana kebathinan proklamasi tersebut tercermin dalam Pembukaan UUD 1945 sebagai berikut :

“Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan diatas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.

Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentosa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur

Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia

¹⁰² Dalam catatan Dewa Gede Atmadja, pada tanggal 7 September 1944 Pemerintah Militer Jepang menetapkan “janji politik” berisi: apabila Jepang memenangkan perang, maka bangsa Indonesia akan dimerdekakan dalam lingkungan Kemakmuran Bersama Asia Timur Raya di bawah pimpinan Jepang. Tindak lanjut dari janji politik itu maka pada tanggal 29 April 1945 dikeluarkan pernyataan oleh Pemerintah Jepang sebagai berikut: a) agar bangsa Indonesia berani menyatakan kemerdekaannya dihadapan musuh Jepang, yaitu sekutu (Amerika serikat dan kawan-kawannya); b) akan dibentuk *Dokuritzu Zyuunbi Tyoosakai* atau Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) dan *Dokuritzu linkai* atau Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), baca: Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Setera Pers, Malang, 2010, hlm. 106.

¹⁰³ Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Gramedia Pustaka, Jakarta, 2011, hlm. 9

yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Pergantian dan pemberlakuan UUD telah membawa perubahan struktur dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan negara, dan kemungkinan lain adalah perubahan dasar filsafat dan tujuan negara. M. Solly Lubis, dalam praktik ketatanegaraan, menjelaskan pergantian itu tidak membawa perubahan pada dasar filsafat dan tujuan negara, dan hanya terbatas pada perubahan struktur, mekanisme dan *policy* saja. Dasar filsafat negara tetap Pancasila sementara tujuan pokoknya tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu :¹⁰⁴

1. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.
2. Memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.
3. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.¹⁰⁵

¹⁰⁴ M. Solly Lubis, *Fungsi Perundang-undangan Dasar*, dalam Padmo Wahjono (ed.), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 113-121.

¹⁰⁵ Bandingkan dengan Jimly Asshiddiqie. Asshiddiqie menyebutkan, kandungan pemikiran yang terdapat dalam Pembukaan Undang Undang Dasar mencakup empat pokok pikiran, yaitu : *Pertama*, bahwa negara Indonesia adalah negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, serta mencakupi segala paham golongan dan paham perseorangan. *Kedua*, bahwa Negara Indonesia hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh warganya; *Ketiga*, bahwa Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat; *Keempat*, bahwa Negara Indonesia adalah negara yang berke-Tuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab. Selain keempat pokok pikiran itu, keempat alenia Pembukaan Undang Undang Dasar masing-masing mengandung pula cita-cita luhur dan filosofis yang harus menjiwai keseluruhan sistem berpikir materi Undang Undang Dasar. *Alenia Pertama*, menegaskan keyakinan bangsa Indonesia bahwa kemerdekaan itu adalah hak asasi segala bangsa, dan karena itu segala bentuk penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan. *Alenia Kedua* menggambarkan proses perjuangan bangsa Indonesia yang panjang dan penuh penderitaan yang akhirnya berhasil mengantarkan bangsa Indonesia ke depan pintu gerbang negara Indonesia yang merdeka,

Jimly Asshiddiqie mengurai sembilan prinsip pokok yang mendasari penyusunan sistem penyelenggaraan Negara Indonesia dalam rumusan undang-undang. Kesembilan prinsip tersebut dapat ditemukan apabila kita menelaah secara mendalam berbagai pergumulan pemikiran yang berkembang di kalangan para ahli, dan di kalangan perumus naskah undang undang dasar maupun naskah Perubahan Undang Undang Dasar 1945. Prinsip-prinsip tersebut adalah:¹⁰⁶ (1) Ketuhanan Yang Maha Esa; (2) Cita Negara Hukum atau Nomokrasi; (3) Paham Kedaulatan Rakyat atau Demokrasi; (4) Demokrasi Langsung dan Demokrasi Pancasila; (5) Pemisahan Kekuasaan dan Prinsip *Check and Balances*; (6) Sistem Pemerintahan Presidentil, (7) Prinsip Persatuan dan Keragaman dalam Negara Kesatuan; (8) Demokrasi Ekonomi dan Ekonomi Pancasila; dan (9) Cita Masyarakat Madani.¹⁰⁷

Prinsip-prinsip dasar ini sangat terkait erat dengan lima dasar dari Pancasila yang tercantum dalam Pembukaan Undang Undang Dasar 1945, yaitu: (1)

bersatu, berdaulat, adil, dan makmur. *Alenia Ketiga*, menegaskan pengakuan bangsa Indonesia akan ke-Maha Kuasaan Tuhan Yang Maha Esa, yang memberikan dorongan spritual kepada segenap bangsa untuk memperjuangkan perwujudan cita-cita luhurnya, yang atas dasar keyakinan spritual serta dorongan luhur itulah rakyat Indonesia menyatakan kemerdekaannya. *Alenia Keempat*, menggambarkan visi bangsa Indonesia mengenai bangunan kenegaraan yang hendak dibentuk dan diselenggarakan dalam rangka melembagakan keseluruhan cita-cita bangsa untuk merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur dalam wadah Negara Indonesia. Alenia keempat ini menentukan dengan jelas mengenai Tujuan Negara dan Dasar Negara Indonesia sebagai Negara yang menganut prinsip demokrasi konstitusional. Negara Indonesia itu dimaksudkan untuk tujuan (1) melindungi segenap bangsa Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) mewujudkan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa merupakan dua tujuan positif sebagai *common virtues* atau *amar alma'ruf* yang perlu diwujudkan bersama melalui pelembagaan Negara Indonesia itu. Adapun tujuan yang hendak dicapai dengan peran negara dalam rangka perlindungan internal dan ketertiban dunia eksternal, bersifat negatif dalam rangka *nahi munkar* terhadap segala bentuk ancaman dan tantangan yang perlu dicegah dan ditanggulangi atau dihadapi dengan sebaik-baiknya berdasarkan prinsip kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, baca : Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 52-53.

¹⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 55.

¹⁰⁷ *Ibid.*, hlm. 68.

Ketuhanan Yang Maha Esa; (2) Kemanusiaan yang Adil dan Beradab; (3) Persatuan Indonesia; (4) Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan; dan (5) Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Perancang Undang Undang Dasar 1945 menyadari bahwa apa yang mereka lakukan saat menyusun UUD 1945 suatu saat akan mengalami perubahan sesuai dengan dinamika kehidupan masyarakat, bangsa dan negara terutama dinamika di bidang politik, sosial dan budaya. Munculnya langkah antisipatif dari *founding fathers* itu menyakini mereka bahwa suatu saat akan terjadi perubahan Undang Undang Dasar 1945, dan sebagai langkah antisipatif, mereka pun mencantumkan pasal perubahan UUD 1945 di dalam Pasal 37 yang menyatakan:

- 1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- 2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
- 3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- 4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- 5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Dalam Perubahan IV Undang Undang Dasar 1945 tanggal 10 Agustus 2002, pasal ini sebelumnya berbunyi: (1) Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir; (2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota yang hadir.

Bagir Manan berpendapat, dorongan mengubah UUD 1945 didasarkan kenyataan bahwa UUD 1945 sebagai subsistem tatanan konstitusi dalam pelaksanaannya tidak berjalan sesuai dengan *staatsidee* yang didasarkan pada konstitusi, seperti tegaknya tatanan demokrasi, negara berdasarkan atas hukum yang menjamin hak-hak asasi manusia, kekuasaan kehakiman yang merdeka, serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sebaliknya, yang terjadi adalah otoriterisme atau kediktatoran dengan menggunakan UUD 1945 sebagai sandaran.¹⁰⁹ Pandangan serupa disampaikan pula oleh Mahfud MD yang beranggapan bahwa UUD 1945 memiliki kelemahan. Ia kemudian mencontohkan Pasal 8 yang berbunyi: *"Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Kemudian selambat-lambatnya tigapuluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai akhir masa jabatannya"*.¹¹⁰

Dalam, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, Mahfud secara rinci menjelaskan tujuh kelemahan UUD 1945, yakni :¹¹¹

¹⁰⁹ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH. UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 11.

¹¹⁰ <http://www.republika.co.id>, Diakses pada hari Selasa tanggal 29 Desember 2020 pukul 08.15 wib.

¹¹¹ Moh. Mahfud MD, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, UII Press Yogyakarta, 1999, hlm. 96-98.

1. Kekuasaan eksekutif terlalu besar tanpa disertai oleh prinsip *checks and balances* yang memadai sehingga UUD 1945 bisa disebut *executive heavy*, dan itu menguntungkan bagi siapa saja yang menduduki jabatan presiden;
2. Rumusan ketentuan UUD 1945 sebagian besar bersifat sangat sederhana, umum bahkan tidak jelas (*vague*) sehingga banyak pasal yang menimbulkan multitafsir;
3. Unsur-unsur konstitusionalisme tidak dielaborasi secara memadai dalam UUD 1945;
4. UUD 1945 terlalu menekankan pada semangat penyelenggara negara;
5. UUD 1945 memberikan atribusi kewenangan yang terlalu besar kepada Presiden untuk mengatur berbagai hal penting dengan UU. Akibatnya, banyak UU yang substansinya hanya menguntungkan si pembuatnya (Presiden dan DPR) ataupun saling bertentangan satu sama lain;
6. Banyak materi muatan yang penting justru diatur dalam Penjelasan UUD, tetapi tidak tercantum di dalam pasal-pasal UUD 1945;
7. Status dan materi penjelasan UUD 1945 yang sering menjadi objek perdebatan karena banyak materi Penjelasan yang tidak diatur di dalam pasal-pasal UUD 1945, misalnya materi negara hukum, istilah kepala negara dan kepala pemerintahan, istilah mandataris MPR, pertanggung jawaban Presiden dan seterusnya.¹¹²

Amandemen UUD 1945 yang dilakukan sebanyak empat kali merupakan “*national agreement*” dan karya besar bangsa Indonesia sekaligus proses *desakralisasi* UUD 1945 yang sangat positif. Apabila terhadap naskah asli dapat dilakukan amandemen, maka amandemen kelima tidak perlu lagi diperdebatkan karena bersifat strategis mengingat UUD 1945 pasca amandemen masih menyisakan beberapa kelemahan. Amandemen kelima UUD 1945 diharapkan dapat menciptakan sistem ketatanegaraan dan demokrasi yang berakar pada budaya dan karakter bangsa, sistem pemerintahan yang mampu merefleksikan

¹¹² Dalam pandangan yang sama, A.M. Fatwa menjelaskan, salah satu latar belakang dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945 adalah karena konstitusi kurang memenuhi aspirasi demokrasi, termasuk dalam meningkatkan kemampuan untuk mewadahi pluralisme dan mengelola konflik yang timbul karenanya. Lemahnya *checks and balances* antarlembaga negara, antarpusat-daerah, atau pun antara negara dan masyarakat mengakibatkan mudahnya muncul kekuasaan yang sentralistik, yang melahirkan ketidak-adilan. Tidak dimungkiri, sentralisme kekuasaan pemerintah di bawah UUD 1945 telah membawa implikasi munculnya ketidakpuasan yang berlarut-larut dan konflik dimana-mana. Konflik tersebut cukup mendasar karena mengombinasikan dua elemen yang kuat: faktor identitas berdasarkan perbedaan ras, agama, kultur, bahasa, daerah dan lain-lain dengan pandangan ketidakadilan dalam distribusi ataupun pengelolaan hasil sumber-sumber daya ekonomi, baca: A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Buku Kompas Gramedia, Jakarta, September 2009, hlm.1-2.

ideologi Pancasila serta menjamin tercapainya tujuan nasional seperti tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.

C. Teori Otonomi Daerah

Otonomi Daerah mulai diujicobakan pemberlakuannya pada tanggal 1 Januari 2001 setelah Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diberlakukan.¹¹³ Dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 ditegaskan, bahwa 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.¹¹⁴ Otonomi dalam makna sempit dapat dimaknakan sebagai kemandirian (mandiri), dalam pengertian luas terminologi otonomi diartikan sebagai berdaya (pemberdayaan) suatu daerah dalam kaitannya dengan pembuatan dan keputusan menyangkut kepentingan daerah.¹¹⁵

Kata lain yang sering digunakan untuk maksud otonomi adalah desentralisasi. Menurut Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.¹¹⁶ Kedua terminologi tersebut sama-sama memiliki arti kemandirian dan pemberdayaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi hak dan wewenang daerah otonom.¹¹⁷ Konsepsi dasar kedua kata tersebut merupakan

¹¹³ Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah diubah menjadi Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004, kemudian diubah lagi menjadi Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 juncto Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014.

¹¹⁴ Lihat Pasal 1 angka 6 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014.

¹¹⁵ Ubedilah, dkk, *Demokrasi, HAM dan Masyarakat Madani*, Jakarta, Indonesia Center for Civic Education, Jakarta, 2000, hlm.170

¹¹⁶ Lihat Pasal 1 Angka 8 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014.

¹¹⁷ Pasal 1 Angka 12 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan, Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

penjabaran dari pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 ayat (1) sampai ayat (6) yang menyatakan, bahwa:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang;
2. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki dewan perwakilan rakyat daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum;
4. Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis;
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat;
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Otonomi daerah dan desentralisasi memiliki kesamaan makna karena diantara keduanya sulit untuk dipisahkan. Perserikan Bangsa Bangsa mendefinisikan desentralisasi sebagai wewenang dari pemerintah pusat yang berada di ibukota, melalui cara dekonsentrasi antara lain pendelegasian kepada pejabat dibawahnya maupun pendelegasian kepada pemerintah atau perwakilan daerah, sedang otonomi daerah merupakan wujud dari desentralisasi.¹¹⁸ Desentralisasi menghasilkan

¹¹⁸ Desentralisasi atau penguatan demokrasi lokal merupakan hal dasar dan menjadi instrument penting untuk mencapai kemakmuran masyarakat, yakni pencapaian nilai-nilai dari suatu komunitas bangsa, terciptanya pemerintahan demokratis, kemandirian masyarakat sebagai perwujudan dari otonomi, peningkatan efisiensi administrasi dan pembangunan sosial ekonomi. Baca A.F Leemans dalam *Otonomi Daerah, Evaluasi dan Proyeksi. Partnership Governance Reform in Indonesia*. CV. Trio Rimba Persada. 2003, hlm. 9. Dalam Diskusi Terbatas Memperingati Sewindu Suara Pembaruan dan HUT Ke-50 Republik Indonesia, Mantan Mentwari Dalam Negeri Rudini menjelaskan, bahwa tujuan pemberian otonomi adalah untuk memungkinkan daerah mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Untuk mencapai maksud tersebut, maka titik berat otonomi dilakukan di daerah tingkat II, dengan pertimbangan bahwa daerah tingkat II lah yang langsung berhubungan dengan masyarakat sehingga diharapkan dapat lebih mengerti dan memenuhi aspirasi-

pemerintahan lokal (*local government*). Adanya pembagian kewenangan serta tersediannya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah. Kelompok yang memaknai desentralisasi sebagai revolusi menyatakan bahwa bentuk konkret dari dianutnya azas ini adalah adanya daerah otonom. Ciri utama dari daerah otonom ialah adanya lembaga perwakilan daerah dan eksekutif yang berfungsi sebagai lembaga politik lokal.¹¹⁹

Perwujudan otonomi daerah yang konsepsi dasarnya terdapat dalam Pasal 18 UUD 1945 direalisasikan dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 9 undang-undang tersebut mendelegasikan kewenangan urusan berdasarkan semangat otonomi untuk mendorong terciptanya prakarsa lokal agar daerah dapat berkembang, maju, mandiri dan berdaya, mengurus urusan pemerintahan menurut kemampuan sendiri. Pendistribusian urusan dilakukan secara berjenjang mulai dari *financial, empowering*, pengelolaan sumberdaya alam sampai kepada membangun partisipasi masyarakat. Di dalam pasal tersebut ditegaskan bahwa:

1. Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum;
2. Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat;
3. Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota;
4. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah;
5. Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

aspirasi masyarakat tersebut. Baca: *Otonomi Daerah, Peluang dan Tantangan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hlm. 47.

¹¹⁹<https://www.kompas.com/skola/read/2020/03/19/140000969/desentralisasi--arti-kelebihan-dan-kelemahannya?page=all>. Diakses pada hari Jum'at tanggal 25 Desember 2020 pukul 23.58 wib.

Secara normative pembagian atas masing-masing urusan dapat dilihat pada table I di bawah ini:

Tabel I
Pembagian Urusan Pemerintahan Menurut Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014

No.	Jenis Urusan	Bidang	Kewenangan	Keterangan
1.	Absolut	Politik Luar Negeri Pertahanan Keamanan Yustisi Menoter dan Fiskan Nasional Agama	Pusat	Pusat melaksanakan sendiri, melimpahkan kewenangan kepada instansi vertikal di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat
2.	Konkuren	<i>Pendidikan, Kesehatan, Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman, Ketenteraman, Ketertiban umum, dan Pelindungan Masyarakat dan Sosial</i> Tenaga Kerja, Pemberdayaan Perempuan dan Pelindungan Anak, Pangan, Pertanahan, Lingkungan Hidup, Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, Perhubungan, Komunikasi dan Informatika Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah, Penanaman modal, Kepemudaan dan Olah Raga, statistik, Persandian, Kebudayaan, Perpustakaan, dan Kearsipan.	Daerah	Urusan Pemerintahan Wajib Terkait Pelayanan Dasar Urusan Pemerintahan Wajib Tidak Terkait Pelayanan Dasar
		<i>Kelautan dan Perikanan, Pariwisata, Pertanian, Kehutanan, Energi dan Sumber Daya Mineral, Perdagangan, Perindustrian dan Transmigrasi.</i>	Daerah	Urusan Pemerintahan Pilihan
3.	Pemerintahan Umum	<i>Pembinaan Wawasan Kebangsaan dan Ketahanan Nasional, Pelestarian Bhinneka Tunggal Ika, Pembinaan Persatuan dan Kesatuan Bangsa, Pembinaan Kerukunan antarsuku dan intrasuku, Umat Beragama, Ras, dan Golongan lainnya, Penanganan Konflik Sosial, Koordinasi Pelaksanaan Tugas antarinstansi Pemerintahan di Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota.</i>	Daerah	Dilaksanakan oleh gubernur, bupati dan walikota di daerah masing-masing dan dibantu instansi vertical, bertanggungjawab kepada presiden melalui menteri, dibiayai oleh APBN.

Sumber: Olahan dari UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Dari tabel I, tergambar bahwa praktis hampir semua urusan pemerintahan oleh undang-undang telah didistribusikan (*distribution of authority*) kepada daerah berdasarkan prinsip otonomi luas dan desentralisasi kecuali urusan absolut yang oleh undang-undang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Pelaksanaan urusan-urusan tersebut didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, dan kepentingan strategis nasional. Di luar urusan bersifat absolut, pusat juga berwenang melaksanakan urusan yang meliputi: (a) Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah provinsi atau lintas negara; (b) Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah provinsi atau lintas negara; (c). Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas negara; (d) Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat; dan/atau (e) Urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Pemberian otonomi kepada daerah pada dasarnya merupakan upaya pemberdayaan daerah dalam rangka mengelola pembangunan di daerah. Kreatifitas, inovasi dan kemandirian diharapkan dimiliki oleh daerah sehingga dapat mengurangi tingkat ketergantungan daerah kepada pemerintah pusat, dan yang lebih penting lagi adalah dengan otonomi daerah, kualitas pelayanan kepada masyarakat mengalami peningkatan baik pelayanan yang bersifat langsung maupun pelayanan tidak langsung seperti pembangunan fasilitas umum dan fasilitas sosial. Dengan demikian penyediaan barang-barang publik (*public goods*) dan pelayanan publik (*public*

services) dapat lebih maksimal.¹²⁰ Kebijakan otonomi daerah bertumpu kepada pinrisp-prinsip, yakni:¹²¹

- a. Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik kepada daerah;
- b. Penguatan peran DPRD dalam pemilihan dan penetapan kepada daerah, kewenangan DPRD dalam menilai keberhasilan atau kegagalan kepemimpinan kepala daerah harus dipertegas;
- c. Pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur setempat demi menjamin tampilnya kepemimpinan pemerintahan yang berkualifikasi tinggi dengan tingkat akseptabilitas yang tinggi pula;
- d. Peningkatan efektifitas fungsi-fungsi pelayanan eksekutif melalui pembenahan organisasi dan intitusi yang dimiliki agar lebih sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang telah didesentralisasikan, setara dengan beban tugas yang dipikul, selaras dengan kondisi daerah, serta lebih responsive terhadap kebutuhan daerah;
- e. Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah serta pengaturan yang lebih jelas atas sumber-sumber pendapatan Negara dan daerah, pembagian reverse (pendapatan) dari sumber penerimaan yang berkait dengan kakayaan alam, pajak dan retribusi, serta tata cara dan syarat untuk pinjaman dan obligasi daerah;
- f. Perwujudan desentralisasi fiskal melalui pembesaran alokasi subsidi dari pemerintah pusat yang bersifat block grant, pengaturan pembagian sumber-sumber pendapatan daerah, pemberian keleluasaan kepada daerah untuk menetapkan prioritas pembangunan, serta optimalisasi upaya pemberdayaan masyarakat melalui lembaga-lembaga swadaya pembangunan yang ada;
- g. Pembinaan dan pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai local yang bersifat kondusif terhadap upaya memelihara harmoni social sebagai suatu bangsa.

Secara konsepsional otonomi daerah merupakan cita-cita yang ingin diwujudkan untuk kemandirian daerah dalam rangka mensejahterakan masyarakat. Akan tetapi setelah otonomi daerah berjalan selama 19 tahun¹²², keinginan tersebut belum sepenuhnya tewujud karena kebijakan otonomi lebih bertumpu kepada *political will* dan *political administrative* daripada yuridis. Hal demikian terjadi akibat adanya

¹²⁰ Bartakusumah, *Perencanaan Pembangunan Daerah*, Gramedia, Jakarta, 2005, hlm. 131

¹²¹ Syaekani, Affan Gaffar, M.Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Jogjakarta, 2002, hal..175-177.

¹²² Bersandar kepada Undang Undang Nomor 22 Tahun 199 tentang Pemerintahan Daerah yang menjadi tonggak penting pemberlakuan otonomi luas setelah UUD 1945 diamandemen oleh MPR RI.

tarik menarik antara kepentingan pusat dengan kepentingan daerah dimana pusat cenderung mengintervensi daerah untuk kepentingan ekonomi dan politik, sementara daerah berorientasi kepada kesejahteraan rakyat. Perubahan kebijakan tersebut menyebabkan terjadinya perubahan kewenangan yang secara yuridis telah ditetapkan oleh undang-undang. Pusat yang diberi kewenangan menyelenggarakan urusan absolut dalam praktik ketatanegaraan juga masuk kepada urusan konkuren yang menjadi kewenangan daerah. Tarik menarik kewenangan tersebut antara lain dapat diamati dalam bidang pendidikan yang merupakan urusan pelayanan dasar wajib konkuren. Pada matriks pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah Pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota, disebutkan bahwa pengelolaan pendidikan menengah dan pengelolaan pendidikan khusus, menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi. Sementara pengelolaan pendidikan dasar dan pendidikan anak usia dini dan pendidikan nonformal, menjadi kewenangan pemerintah daerah kab./kota. Pengelolaan tersebut meliputi manajemen pendidikan, kurikulum, pendidik dan tenaga kependidikan, bahasa dan sastra, bahkan perizinan pendidikan. Pembagian kewenangan ini, didasarkan atas kenyataan bahwa pemerintah daerah sangat mengetahui kondisi sekolah di daerah masing-masing. Akan tetapi untuk menentukan sekolah-sekolah di prov./kab./kota harus merujuk kepada data dari kementerian pendidikan dan kebudayaan sehingga sering terjadi perbedaan data karena berbeda dalam menentukan indikatornya. Pemerintah juga menerbitkan Permenpan-RB Nomor 36 Tahun 2018 yang mengharuskan pemerintah daerah merujuk data kementerian pendidikan dan kebudayaan, kementerian kesehatan, dan kementerian agama dalam menentukan posisi/wilayah sekolah, apakah sekolah masuk dalam kategori sekolah di

wilayah tertinggal atau tidak untuk kemudian dijadikan dasar pemberian tambahan nilai 10 dari total nilai seleksi kompetensi bidang pada rekrutmen CPNS 2018. Dari perspektif undang-undang, kemunculan Permenpan-RB Nomor 36 Tahun 2018 bertentangan dengan asas perundang-undangan yang menyebutkan bahwa peraturan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan lebih tinggi.¹²³

Asisten Bidang Pencegahan Ombudsman RI Perwakilan Kalimantan Selatan Zayanti Mandasari juga mencatat intervensi pusat kepada daerah dalam penanganan Covid-19 sehingga mengakibatkan lambatnya pencegahan viruscorona. Hal ini terlihat dari penetapan status PSBB (Pembatasan Sosial Berskala Besar) dalam rangka percepatan penanganan Covid-19 yang diajukan Pemerintah DKI Jakarta pada 31 Maret 2020. Sementara daerah-daerah lain seperti Kabupaten Tegal, Provinsi Papua, Provinsi Bali telah lebih awal melakukan *lock down* lokal dengan menutup akses keluar masuk dari dan untuk ke pelabuhan, bandara, jalan darat serta pos lintas batas negara, membatasi kerumunan warga, meliburkan peserta didik dari sekolah, bekerja dari rumah dan beribadah di rumah masing-masing untuk melindungi masyarakat dari corona. Sesuai kewenangan daerah dalam pelaksanaan urusan konkuren, pengajuan PSBB merupakan langkah konstitusional masing-masing daerah untuk melakukan pencegahan agar wabah viruscorona tidak meluas. Hal demikian dipertegas pula oleh Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang mengamanahkan kepada kepala daerah supaya melindungi masyarakat yang telah memilihnya menjadi gubernur, bupati dan walikota. Tetapi pengajuan PSBB oleh

¹²³<https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--tarik-menarik-kewenangan-pemerintah-pusat-dan-daerah--dalam-rekrutmen-cpns>. Diakses pada hari Sabtu tanggal 26 Desember 2020 pukul 17.18 wib.

Gubernur DKI Jakarta Anies Baswedan ditolak Menteri Kesehatan dengan alasan persyaratan tidak lengkap.¹²⁴ Secara legal, pemerintah pusat berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan memiliki kewenangan dalam menetapkan PSBB akan tetapi prosedur dan persyaratan yang harus dipenuhi oleh daerah dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 terlalu rumit dan berbelit, antara menyusun empat hal secara rinci mulai dari peningkatan jumlah kasus menurut waktu, penyebaran kasus, kejadian transmisi lokal serta kesiapan daerah dalam menyediakan kebutuhan hidup masyarakat, sarana dan prasarana kesehatan, anggaran dan operasional jaringan pengamanan social dan keamanan. Sementara daerah harus menangani Covid-19 dengan cepat.

Penelitian yang dilakukan Ari Dwipayana tentang Tarik Menarik Kewenangan Penyelenggaraan Pelabuhan Pada Era Otonomi Daerah: Studi Kasus Pada Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat juga mengungkap adanya intervensi pemerintah pusat kepada daerah dalam pengelolaan pelabuhan. Dari hasil penelitiannya, Dwipayana memberi kesimpulan, telah terjadi tarik-menarik kewenangan pengelolaan pelabuhan antara pemerintah pusat dan Pemerintah Provinsi Jawa Barat terkait dengan kepentingan kewenangan pengurusan pelabuhan regional, kepentingan pajak dan retribusi dan kepentingan penyelenggaraan pelabuhan internasional. Pemerintah pusat menilai pemerintah daerah belum mempunyai kesiapan dalam pengurusan pelabuhan baik sarana prasarana pendukung, aparatur maupun dana sehingga kewenangan masih dilaksanakan pusat, apabila tidak pengelolaan pelabuhan akan menurunkan kualitas layanan publik dan kompetensi. Sementara pemerintah daerah mempunyai

¹²⁴ <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--tarik-menarik-penanganan-covid-19>. Diakses pada hari Sabtu tanggal 26 Desember 2020 pukul 17.47 wib.

kepentingan dengan penerimaan Pendapatan Asli Daerah. Selama ini pendapatan dari sektor kepelabuhanan semuanya masuk ke kas pemerintah pusat, dan tidak dinikmati oleh daerah. Di samping itu tidak mengikutsertakan DPRD sebagai wakil rakyat di daerah. Kepentingan daerah lainnya adalah apabila memiliki pelabuhan internasional, maka daerah tidak tergantung kepada daerah lain termasuk dalam berkegiatan ekonomi.¹²⁵

Tujuan utama desentralisasi adalah membebaskan pemerintahan pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik sehingga berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pemerintah pusat diharapkan mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakna makro nasional yang bersifat strategis. Sementara daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa daerah akan terpacu sehingga kapabilitasnya mengatasi berbagai masalah domestik semakin kuat. Desentralisasi juga menjadi simbol adanya kepercayaan (*trust*) pemerintah pusat kepada daerah sesuai dengan misi otonomi daerah yang diatur Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014.¹²⁶ Adanya pendistribusian kewenangan yang secara jelas diatur oleh undang-undang merupakan langkah yang tepat dalam memberdayakan pemerintahan lokal. Akan tetapi dengan adanya perbedaan antara konsep (norma atau kaedah) dengan praktik ketatanegaraan membuat pengejawantahan norma menjadi kabur, dan hal ini tidak ubahnya seperti di masa Orde

¹²⁵ http://etd.repository.ugm.ac.id/home/detail_pencarian/34901. Diakses pada hari Sabtu tanggal 26 Desember 2020 pukul 18.19 wib.

¹²⁶ Achmad Fauzi, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus Semarang, *Otonomi Daerah Dalam Kerangka Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang Baik*, Jurnal Spektrum Hukum, Vol. 16/No. 1/April 2019, <http://jurnal.untagsmg.ac.id/index.php/SH/article/viewFile/1130/977>. Diakses pada Sabtu tanggal 26 Desember 2020 pukul 18.42 wib.

Baru yang menerapkan system sentralisasi kepada daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Menurut Henry Maddick, desentralisasi mencakup proses dekonsentrasi dan devolusi yang merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.¹²⁷ Sangat disayangkan apabila kewenangan tersebut masih dijalankan setengah hati oleh pemerintah pusat, dalam bahasa masyarakat awam dikatakan, “kepala dipegang ekor dilepas”. Menurut Bagir Manan, tidak dijalkannya otonomi daerah secara sepenuh hati ialah karena “di balik itu semua, ada satu dasar sentralisasi yang tidak pernah diungkap secara terbuka yaitu purbasangka terhadap daerah. Pusat beranggapan, desentralisasi, apalagi dalam bentuk otonomi, berpotensi memecah negara kesatuan. Daerah-daerah dengan kemandirian otonomi dapat mendorong proses memisahkan diri dari negara kesatuan.¹²⁸

C. Teori Kewenangan

Kewenangan atau wewenang¹²⁹ memiliki kedudukan sangat strategis dalam Hukum Administrasi Negara. Kamus Besar Bahasa Indonesia meletakkan kedua istilah tersebut dalam makna yang sama, yakni sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.¹³⁰ Black’s Law Dictionary mengartikan wewenang dengan *legal power; a right to command or to act; the right and power of publik officers to require*

¹²⁷ Henry Muddick, *Democracy, Decentralization an Development, Reprinted London, Asia Publishing House*, diterjemahkan secara bebas dengan judul, *Desentralisasi dalam Praktek*, Cetakan I, Pustaka Kendi, Yogyakarta, 2004, hlm. 34

¹²⁸ BN. Marbun, *otonomi Daerah 1945-2020, Proses & Realita, Perkembangan Otda, Sejak Zaman Kolonial Sampai Saat ini*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2010, hlm. 181

¹²⁹ Dalam Bahasa Inggris istilah kewenangan atau wewenang disebut dengan *authority* atau *bevoegdheid* dalam Bahasa Belanda.

¹³⁰ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus.... Ibid.* hlm. 1272

*obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties.*¹³¹ Beberapa ahli hukum mendefinisikan kedua istilah tersebut dalam pengertian yang berbeda. Akan tetapi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia Hasan Shadhily menterjemahkan istilah tersebut dalam arti yang sama, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Wewenang sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain agar dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.¹³² Pemaknaan yang sama diantara kedua istilah itu secara konseptual sama dengan pengertian dalam Bahasa Belanda yang mengartikan kewenangan dan wewenang sebagai *bevoegdheid* (wewenang atau berkuasa).

Menurut Prajudi Atmosudirdjo, di dalam kewenangan terdapat wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik.¹³³ Indroharto membagi wewenang ke dalam tiga aspek, yakni wewenang atribusi, delegasi dan mandat. Wewenang atribusi merupakan pemberian dari pemerintahan yang baru yang diamanahkan oleh peraturan perundang-undangan. Wewenang delegasi bersumber dari badan atau pejabat yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif dan diberikan kepada badan atau pejabat lainnya. Sementara wewenang mandat bukan merupakan pemberian wewenang baru atau pun bukan pula pelimpahan wewenang dari badan atau pejabat yang satu kepada lainnya.¹³⁴ Sama dengan Indroharto, Philipus M. Hadjon juga mengemukakan bahwa setiap tindakan pemerintahan disyaratkan bertumpu kepada kewenangan yang sah yang diperoleh melalui atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan atribusi digariskan

¹³¹ Bryan A. Garner (*Editor in Chief*), *Black's Law...op.cit.* hlm. 152

¹³² Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus...op. cit.* hlm. 170.

¹³³ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 29

¹³⁴ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, Jakarta, 1991, hlm. 90.

melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat berasal dari pelimpahan.¹³⁵ Secara yuridis perbedaan ketiga wewenang dapat dilihat pada table II sebagai berikut:

Tabel II
Defenisi dan Perbedaan Wewenang Atribusi, Delegasi dan Mandat

No.	Jenis Wewenang	Defenisi	Perolehan Wewenang	Pengalihan Wewenang
1.	Atribusi	Pemberian kewenangan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan oleh UUD 1945 atau undang-undang sehingga tanggungjawab berada pada penerima atribusi (Pasal 1 angka 22 dan Pasal 12 ayat (2))	a. Melalui UUD 45 dan/atau undang-undang; b. Sifat wewenang nya baru. (Pasal 1 ayat (1))	Kewenangan atribusi tidak dapat didelegasikan kecuali ditentukan lain. (Pasal 12 ayat (3))
2.	Delegasi	Pelimpahan kewenangan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. (Pasal 1 angka 22 dan Pasal 13 ayat (22))	a. Diberikan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan di atasnya; b. Ditetapkan dengan peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan/ atau peraturan daerah dan; c. Sifat wewenangnya telah ada sebelumnya. (Pasal 12 ayat (1))	Kewenangan delegasi tidak dapat didelegasikan kecuali ditentukan lain. (Pasal 13 ayat (3))
3.	Mandat	Pelimpahan kewenangan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandate. (Pasal 1 angka 24)	a. Diberikan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan di atasnya; dan b. Sifat pelaksanaannya tugas rutin. (Pasal 14 ayat (1)).	Pengalihan kewenangan tidak diatur namun penerima mandate tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan strategis yang berdampak pada perubahan status hukum organisasi, kepegawaian dan alokasi anggaran. (Pasal 14 ayat (7)).

Sumber: Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Berdasarkan tabel II yang mengurai tiga jenis kewenangan, yakni atribusi, delegasi dan mandat maka penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan melalui

¹³⁵ Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, hal. 7.

kewenangan atribusi. Kewenangan pemerintahan daerah yang diperoleh secara atribusi adalah urusan pemerintahan konkuren yang pada Pasal 11 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 dibagi menjadi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Rincian dari urusan pemerintahan wajib tersebut kemudian diatur dalam pada Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang meliputi:

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. Ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat; dan
- f. Sosial.

Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar adalah:

- a. Tenaga kerja;
- b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. Pangan;
- d. Pertanahan;
- e. Lingkungan Hidup;
- f. Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil;
- g. Pemberdayaan Masyarakat dan Desa;
- h. Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana;
- i. Perhubungan;

- j. Komunikasi dan Informatika;
- k. Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah, Penanaman Modal;
- l. Kependudukan dan Olahraga;
- m. Statistik;
- n. Persandian;
- o. Kebudayaan;
- p. Perpustakaan; dan
- q. Kearsipan.

Selain urusan wajib, pemerintahan daerah juga mempunyai kewenangan melaksanakan urusan pemerintahan pilihan yang terdiri atas:

- a. Kelautan dan perikanan;
- b. Pariwisata;
- c. Pertanian;
- d. Kehutanan;
- e. Energi dan Sumberdaya Mineral;
- f. Perdagangan;
- g. Perindustrian; dan Transmigrasi.

Urusan-urusan pemerintahan tersebut di atas menjadi kewenangan pemerintahan daerah secara atribusi, dan dalam pelaksanaannya pemerintahan daerah harus menerbitkan regulasi atau peraturan daerah untuk melaksanakan kewenangan tersebut.¹³⁶ Hal demikian sesuai dengan Pasal 7 ayat (1) Undang Undang Nomor 12

¹³⁶ Ali Marwan HSB & Evlyn Martha Julianthy, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara, *Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang*

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur hierarki peraturan perundang-undangan.¹³⁷ Menurut Pasal 7 ayat (1), jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Daerah Provinsi;
- f. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Ketentuan Pasal 7 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 sejalan dengan Pasal 14 yang menyatakan, bahwa materi muatan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan. Di samping itu Pasal 236 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan, bahwa perda memuat materi muatan: (a) Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; serta (b) Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi yang sama diatur pula oleh Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang mengatakan, bahwa

Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. <file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/Vol.%2015%20No.%202%20-%20Pelaksanaan%20Kewenangan%20Atribusi%20Pemerintah%20Daerah.pdf>. Diakses pada hari Minggu tanggal 27 Desember 2020 pukul 10.11 wib.

¹³⁷ Hierarki (bahasa Yunani) adalah suatu susunan hal (objek, nama, nilai, kategori, dan sebagainya) di mana hal-hal tersebut dikemukakan sebagai berada di "atas," "bawah," atau "pada tingkat yang sama" dengan yang lainnya. <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=pengertian+hirarki+menurut+para+ahli>. Diakses pada hari Minggu tanggal 26 Desember 2020 pukul 10.25 wib.

perda memuat materi muatan: (a) Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; (b) Penjabaran lebih lanjut ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan peraturan kepala daerah apabila mengacu kepada Pasal 246 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bertujuan untuk melaksanakan perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan kewenangan atribusi melalui peraturan daerah sekaligus merupakan penegasan dari Pasal 9 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan, bahwa urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini berarti bahwa pelaksanaan urusan konkuren oleh pemerintahan daerah merupakan wujud dari pelaksanaan otonomi daerah dimana daerah berhak mengatur rumah tangganya sendiri.

Ketentuan ini kemudian dihubungkan dengan materi muatan peraturan daerah baik yang telah diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 236 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 maupun Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 dimana salah satu materi muatannya menyangkut penyelenggaraan otonomi daerah. Dengan demikian, kewenangan atribusi pemerintahan daerah yang menjadi urusan konkuren bersifat wajib dan pilihan dilaksanakan oleh pemerintahan daerah dalam bentuk peraturan daerah. Kedudukan ini membuat perda semakin mempunyai kedudukan yang strategis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

3.1. Kewenangan Pemerintah Daerah

Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa negara Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik. Norma konstitusional ini memberi pesan bahwa Negara Republik Indonesia didirikan dalam bentuk Negara

Kesatuan dan bukan Negara Federasi, karenanya daerah mempunyai wewenang mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri berdasarkan prinsip-prinsip otonomi daerah. Adapun hak otonomi dalam Negara Kesatuan diatur berdasarkan undang-undang dan tidak boleh melampaui volume seperti negara bagian pada sistem federalisme di Amerika Serikat atau di Malaysia.¹³⁸ Prinsip pembagian kewenangan pada Negara Kesatuan dibagi ke dalam beberapa bagian, yakni:¹³⁹

- a. Kekuasaan atau kewenangan pada dasarnya milik pemerintahan pusat, daerah diberi hak dan kewajiban mengelola dan menyelenggarakan sebagian kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan.
- b. Pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah tetap mempunyai garis komando dalam hubungan hirarkis. Pemerintah daerah merupakan subordinasi dari pemerintahan pusat akan tetapi hubungan yang dibangun tidak untuk mengintervensi pemerintahan daerah;
- c. Kewenangan yang dialihkan kepada daerah dalam keadaan tertentu dapat ditarik kembali oleh pemerintah pusat apabila pemerintah daerah tidak dapat menjalankan kewenangannya dengan baik.

Asas penyelenggaraan pemerintahan daerah ditegaskan dalam Pasal 18 Ayat (2) bahwa pemerintah provinsi dan daerah kabupaten/kota mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan pembantuan.

Secara universal asas tersebut mencakup tiga hal penting, yaitu: (1) asas

¹³⁸ Andi Malaranggeng dkk, *Otonomi Daerah Prospektif Teoritis dan Praktis*, Bigrafpublishing, Yogyakarta, 1999, hlm. 122.

¹³⁹ Gadjong, Agussalim Andi, *Pemerintahan Daerah dan Kajian Politik Hukum*, Ghalia, Bogor, 2007, hlm. 71.

desentralisasi; asas dekonsentrasi; dan (3) tugas pembantuan (*medebewind*).¹⁴⁰ Asas desentralisasi menggambarkan pengalihan tugas operasional ke pemerintah lokal dan juga menggambarkan pendelegasian kewenangan pembuat keputusan kepada pemerintah yang tingkatannya lebih rendah. Dengan kata lain desentralisasi merupakan pelaksanaan pembagian kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam negara kesatuan dalam rangka otonomi.¹⁴¹

Konsep otonomi daerah yang seluas-luasnya merupakan salah satu upaya untuk menghindar dari isu negara federal. Cakupan otonomi seluas-luasnya bermakna bahwa urusan diserahkan sebanyak mungkin kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangga daerah.¹⁴² Pemikiran yang sama juga dikemukakan oleh Soehino¹⁴³ dan Nasroen,¹⁴⁴ yang mengatakan bahwa otonomi daerah seluas-luasnya dilaksanakan bukan tanpa batas. Prinsip otonomi seluas-luasnya menitikberatkan daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan daerah kecuali yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat. Daerah juga memiliki kewenangan membuat kebijakan berupa regulasi untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Di samping itu dilaksanakan pula prinsip yang nyata dimana urusan pemerintahan diselenggarakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai potensi dan

¹⁴⁰ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat dan Daerah*, Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hlm. 32.

¹⁴¹ Mustamin Dg Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Atribus dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 35.

¹⁴² Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.

¹⁴³ Soehino, *Perkembangan Pemerintahan Di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1980, hlm. 50.

¹⁴⁴ M. Nasroen, *Masalah-masalah Disekitar Otonomi Daerah*, Wolter, Jakarta, 1951, hlm. 28.

kekhasan daerah. Hal senada disampaikan pula oleh Hatta¹⁴⁵ bahwa dasar kedaulatan rakyat adalah hak rakyat untuk menentukan nasibnya.

3.2. Kewenangan Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah merupakan salah satu perhatian utama pengambil keputusan baik di tingkat pusat maupun daerah. Sejalan dengan hal itu, berbagai perundang-undangan telah ditetapkan dalam rangka menciptakan sistem pengelolaan keuangan yang mampu memenuhi tuntutan dan kebutuhan masyarakat, yakni terbentuknya semangat desentralisasi, demokratisasi, transparansi, dan akuntabilitas dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan pengelolaan keuangan daerah. Secara garis besar, pengelolaan keuangan daerah dibagi menjadi dua bagian, yaitu manajemen penerimaan daerah dan manajemen pengeluaran daerah.¹⁴⁶ Kedua komponen tersebut sangat menentukan kedudukan pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Pengelolaan keuangan daerah pada prinsipnya bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber-sumber keuangan daerah, meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan masyarakat. Untuk meningkatkan efisiensi dan profesionalisme, pemerintah daerah perlu melakukan perekayasa ulang terhadap birokrasi yang selama ini dijalankan, sebab pada masa mendatang, pusat dan daerah akan menghadapi gelombang-gelombang baik yang berasal dari tekanan eksternal maupun internal masyarakat.¹⁴⁷

¹⁴⁵Mohammad Hatta, *Kearah Indonesia Merdeka Kumpulan Karangan Jilid I*, Bulan Bintang, Jakarta, 1976, hlm. 103.

¹⁴⁶Syahrir, *Pemulihan Ekonomi dan Otonomi Daerah*, Lembaga Studi Pembangunan Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 84.

¹⁴⁷Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2010, hlm. 20-21.

Berikut ini akan dibahas secara ringkas konsep utama manajemen keuangan daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006.¹⁴⁸

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggung jawaban dan pengawasan. Ruang lingkup keuangan daerah meliputi:

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

¹⁴⁸ Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, MSP, Jakarta, 2007, hlm. 77.

Badan Penelitian dan Pengembangan Ekonomi Universitas Gadjah Mada menjelaskan, bahwa perencanaan anggaran daerah dapat dikaji dari sisi makro dan sisi mikro, yakni:

1. Konsep Makro Perencanaan Anggaran Daerah Anggaran Daerah.

Konsep ini merupakan rencana kerja pemerintah daerah yang diwujudkan dalam bentuk uang (rupiah) selama periode waktu tertentu (satu tahun). Anggaran ini digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja dan sebagai alat untuk memotivasi para pegawai dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja.

2. Konsep Mikro Perencanaan Anggaran Daerah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Konsep mikro merupakan salah satu instrumen kebijakan yang dapat dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Oleh karena itu, DPRD dan Pemerintah Daerah harus berupaya secara nyata dan terstruktur guna menghasilkan APBD yang dapat mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sesuai dengan potensi masing-masing Daerah, serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang transparan, berorientasi pada kepentingan dan akuntabilitas publik.

Harus diakui bahwa dalam struktur APBD yang lama, tuntutan di atas belum dapat dipenuhi sepenuhnya.¹⁴⁹

Struktur anggaran APBD hanya menyajikan informasi tentang jumlah sumber pendapatan dan penggunaan dana. Sementara itu, informasi tentang kinerja yang ingin dicapai, keadaan dan kondisi ekonomi serta potensinya tidak tergambar dengan jelas. Informasi tersebut diperlukan sebagai tolok ukur yang harus dijadikan acuan dalam perencanaan anggaran. Karena ketidakjelasan tersebut, maka sistem perencanaan anggaran yang digunakan selama ini tidak dapat memberikan gambaran yang komprehensif mengenai inisiatif, aspirasi dan kebutuhan riil masyarakat dan potensi sumberdaya yang dimilikinya.¹⁵⁰

Untuk menghasilkan struktur anggaran yang sesuai dengan harapan dan kondisi normatif tersebut, maka APBD yang merupakan penjabaran kuantitatif dari tujuan dan sasaran pemerintah daerah serta tugas pokok dan fungsi unit kerja harus disusun dalam struktur yang berorientasi pada tingkat kinerja tertentu. Artinya, APBD harus mampu memberikan gambaran yang jelas tentang tuntutan besarnya pembiayaan atas berbagai sasaran yang hendak dicapai, tugas dan fungsi pokok sesuai dengan kondisi, potensi, aspirasi dan kebutuhan riil di masyarakat untuk suatu tahun tertentu. Dengan demikian alokasi dana yang digunakan dalam membiayai berbagai program dan kegiatan dapat memberikan manfaat yang benar-benar dirasakan masyarakat (*value for money*) dan kepuasan publik (*public satisfaction*) sebagai wujud pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan

¹⁴⁹ Badan Penelitian dan Pengembangan Ekonomi Universitas Gadjah Mada (PPE-FE-UGM), *Modul Pelatihan Strengthening Core Local Government Competencies*. UGM, Yogyakarta, 2005, hlm. 21.

¹⁵⁰ Abdurrahman, *ibid.*

dan pelayanan yang berorientasi pada kepentingan publik (*public accountability*) dapat dicapai.

Juli Panglima Saragih menyebutkan, secara umum perencanaan anggaran daerah dibedakan ke dalam dua bagian, yaitu: *pertama*, perencanaan dalam menentukan arah dan Kebijakan Umum APBD. Perencanaan ini disebut perencanaan kebijakan (*policy planning*) anggaran daerah. Dalam prakteknya, rencana ini harus disusun dan disepakati secara bersama-sama oleh DPRD dan pemerintah daerah. Perencanaan kebijakan harus memuat kejelasan mengenai tujuan dan sasaran yang akan dicapai di tahun mendatang dan sekaligus juga harus menjadi acuan bagi proses pertanggungjawaban (LPJ) kinerja keuangan daerah pada akhir tahun anggaran. *Kedua*, perencanaan merupakan serangkaian strategi, prioritas, program dan kegiatan yang diperlukan dalam mencapai arah dan Kebijakan Umum APBD. Perencanaan ini disebut juga perencanaan operasional (*operational planning*) anggaran daerah. Karena bersifat teknis dan operasional, proses ini dibebankan kepada pemerintah daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD. APBD, Perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.¹⁵¹

APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Penyusunan APBD berpedoman kepada RKPD dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk

¹⁵¹ Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 106.

tercapainya tujuan bernegara. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Penetapan prioritas anggaran pengeluaran daerah harus mengacu kepada prinsip penganggaran terpadu (*unified budgeting*).¹⁵² Penganggaran terpadu adalah penyusunan rencana keuangan tahunan yang dilakukan secara terintegrasi untuk seluruh jenis belanja guna melaksanakan kegiatan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip pencapaian efisiensi alokasi dana. Sebagaimana ditetapkan dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, penyusunan APBD harus berdasar pada penganggaran terpadu. Penyusunan APBD dilakukan secara terintegrasi untuk seluruh jenis belanja. Penyusunan APBD juga harus berorientasi kepada anggaran berbasis kinerja, dan penganggaran di daerah disusun dalam Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium-Term Expenditure Framework*). Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah merupakan pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan, dan pengambilan keputusan terhadap kebijakan tersebut dilakukan dalam perspektif lebih dari satu tahun anggaran dengan mempertimbangkan implikasi biaya. Prakiraan maju (*forward estimate*) adalah perhitungan kebutuhan dana untuk tahun anggaran berikutnya dari tahun yang direncanakan guna memastikan kesinambungan program dan kegiatan yang telah disetujui dan menjadi dasar penyusunan anggaran tahun berikutnya.

APBD merupakan instrumen bagi kebijakan Pemerintah Daerah. Selain itu, juga merupakan perencanaan strategik yang memiliki ukuran-ukuran kinerja.

¹⁵² *Ibid*, hlm. 109.

APBD dapat digunakan sebagai acuan dalam mengevaluasi apakah program yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah disepakati. Sebagai instrumen kebijakan, APBD menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektifitas pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan daerah. APBD digunakan sebagai alat untuk menentukan besaran pendapatan, pembiayaan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa mendatang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Idealnya, APBD merupakan perwujudan aspirasi dan keinginan masyarakat mengenai pembangunan di daerah. Hal ini mengandung makna bahwa semua tahapan yang dimulai dari perencanaan dan persiapan, ratifikasi, implementasi dan pelaporan serta evaluasi APBD, sebaiknya bersifat terbuka bagi masyarakat umum.

Dengan demikian, tuntutan dan kebutuhan publik menjadi bagian yang terintegrasi dalam APBD. Beberapa masalah utama yang menyebabkan sasaran dalam APBD belum tercapai adalah:

1. Rendahnya Partisipasi Publik.

Di satu sisi, pemerintah daerah belum menemukan suatu metode yang dapat menjaring partisipasi publik secara efektif. Di sisi lain, sebagian masyarakat masih mempunyai anggapan bahwa APBD adalah persoalan elit yang tidak perlu diketahui masyarakat. Untuk mengatasi hal tersebut, prinsip transparansi dalam pengelolaan APBD menjadi sebuah agenda

yang harus terus dikembangkan guna membuka akses seluas-luasnya bagi masyarakat. Sarana yang selama ini dipakai pemerintah daerah dalam menampung aspirasi publik adalah musrenbang, yang dimulai dari desa hingga ke tingkat kabupaten. Di samping itu, pemerintah daerah juga mengakomodir pokok-pokok fikiran anggota DPRD dalam menyerap aspirasi masyarakat.

2. Kurang Berorientasi Pada Tujuan Jangka Panjang.

Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban untuk turut serta memberikan rangsangan (stimulus) dalam perekonomian apabila kondisi ekonomi sedang mengalami kelesuan. Hal ini dapat dilakukan apabila APBD dikelola secara benar. Akan tetapi, pemerintah daerah tampaknya kurang menggunakan metode ini. Terdapat banyak kejadian dimana kebijakan pemerintah daerah tidak mempunyai tujuan menggerakkan perekonomian daerah, misalnya dalam menentukan anggaran pembangunan, banyak proyek pemerintah daerah yang tidak memiliki dampak berantai (*multiplier effect*) bagi perekonomian di daerah. Di daerah yang masyarakatnya tergolong miskin, pembangunan (fisik dan nonfisik) tidak berjalan secara *multiplier effect*.

Pengelolaan APBD yang tidak efisien dapat dilihat dari dua sisi, yakni defisit APBD yang berdampak negatif terhadap perekonomian daerah karena pemerintah daerah tidak mampu memberikan stimulus bagi perekonomian. Akan tetapi pada daerah-daerah yang struktur APBD surplus ternyata juga tidak mampu memberikan stimulus bagi perekonomian di dalam APBD karena anggaran

pembangunannya tidak dikelola secara efisien.¹⁵³ Akibatnya banyak anggaran APBD yang tidak tepat sasaran dan tidak memberi efek positif bagi pembangunan daerah.



¹⁵³ Mudrajat Kuncoro, *Otonomi Daerah dalam Transisi, pada Seminar Nasional Manajemen Daerah dalam Era Global*, Andi, Yogyakarta, 2004, hlm. 32.

BAB III

PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN

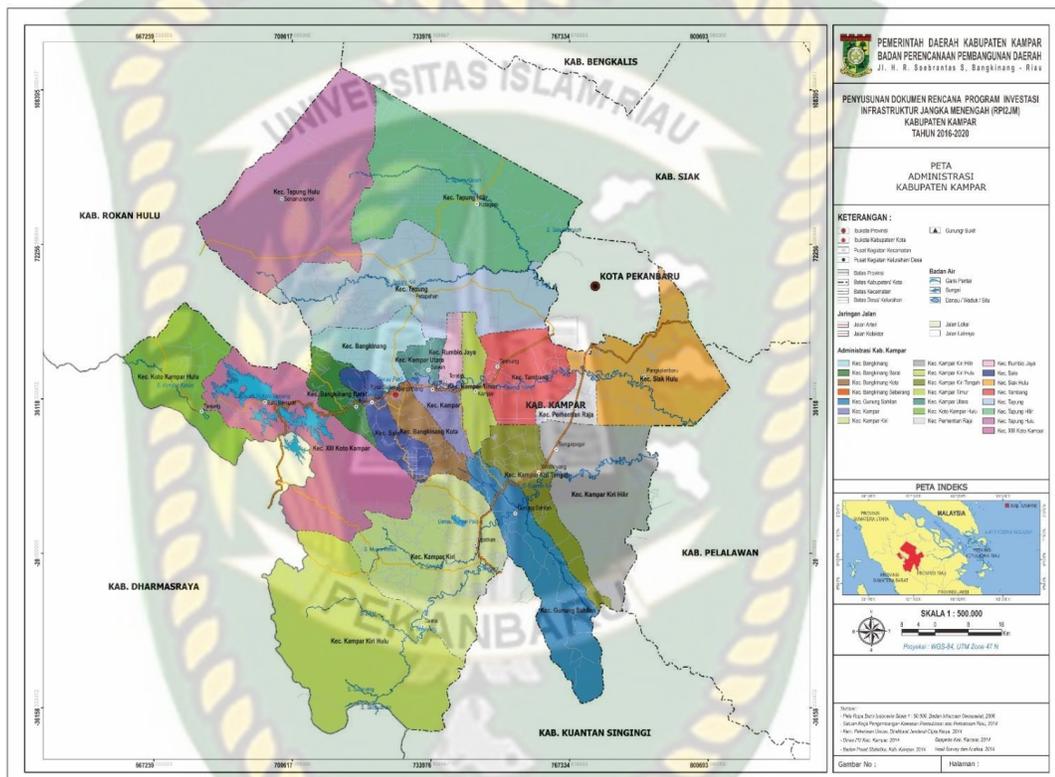
A. Implikasi Pelaksanaan Pemerintahan Kabupaten Kampar di Masa Covid-19

1. Kabupaten Kampar di Era Otonomi Daerah

Kabupaten Kampar termasuk kabupaten tertua di Provinsi Riau. Daerah yang berbatasan dengan Kota Pekanbaru dan Kabupaten Siak di sebelah utara, Kabupaten Kuantan Singingi di sebelah selatan, Kabupaten Rokan Hulu dan Provinsi Sumatera Barat di sebelah barat dan Kabupaten Pelalawan dan Kabupaten Siak di timur, mempunyai dua buah sungai besar. Kedua sungai itu adalah Sungai Kampar yang membujur dari barat ke timur dengan panjang $\pm 413,5$ km dengan kedalaman rata-rata 7,7 meter dan lebar 143 meter. Sungai Kampar membujur dari barat ke timur melewati beberapa kecamatan, yakni Kecamatan XIII Koto Kampar, Bangkinang, Bangkinang Barat, Bangkinang Seberang, Kampar, Kampar Timur, Rumbio Jaya, Kampar Utara, Siak Hulu dan Kampar Kiri. Disamping itu terdapat pula Sungai Siak yang membujur dari barat ke timur dengan panjang ± 90 km dengan kedalaman rata-rata 8 –12 meter yang melintasi Kecamatan Tapung dan bermuara ke Selat Bengkalis Kabupaten Bengkalis. Sungai-sungai tersebut memiliki fungsi yang strategis dalam kehidupan ekonomi masyarakat, antara lain sebagai prasarana perhubungan, sebagai sumber air bersih, budi daya ikan, tempat mencari ikan bagi petani maupun sebagai sumber energi listrik untuk PLTA Koto Panjang.

Kabupaten Kampar memiliki luas wilayah $\pm 10.983,46 \text{ km}^2$ atau $\pm 11,62$ persen dari luas wilayah Provinsi Riau ($94.561,60 \text{ km}^2$) dan dihuni oleh 851.837 jiwa yang populasinya tersebar di 21 kecamatan dengan peta administrasi wilayah seperti terlihat dalam gambar II sebagai berikut:

Gambar II
Peta Administrasi Wilayah Kabupaten Kampar



Sumber: Bappeda Kabupaten Kampar, 2020

Kabupaten Kampar adalah daerah percontohan penerapan otonomi daerah setelah Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah diberlakukan oleh Pemerintah Pusat pada 1 Januari 1999.¹⁵⁴ Sebagai daerah

¹⁵⁴ Penelitian Candra Jon Asmara dan Ermansyah dari Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial Universitas Islam Negeri Suska Riau terhadap pelaksanaan otonomi daerah di Desa Tanjung Kampar Kiri Hulu menyimpulkan bahwa 1) Penyelenggaraan Pemerintahan Desa; Penyelenggaraan pemerintahan desa dalam rangka pelaksanaan otonomi desa Tanjung Koto Kampar Hulu menurut Undang-Undang Nomor

percontohan penerapan otonomi daerah di Indonesia, Kabupaten Kampar merupakan daerah yang memiliki pengalaman lebih daripada kabupaten dan kota lain dalam pelaksanaan desentralisasi. Data Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kampar 2019, jumlah penduduk miskin daerah ini tercatat 66.810 jiwa (7,71%), atau mengalami penurunan dari tahun 2018 sebesar 69.320 jiwa (8,18%). Adapun grafik penduduk miskin Kabupaten Kampar dalam rentang waktu 2003-2012 dapat dilihat dalam gambar II di bawah ini:



32 Tahun 2004 masih belum bisa diwujudkan secara optimal, mengingat penyelenggaraan pemerintahan desa oleh Kepala Desa dan perangkat desa masih banyak benturan kebijakan yang harus mengacu kepada petunjuk laksana dan petunjuk teknis dari Camat Kecamatan Koto Kampar Hulu dan Bupati Kabupaten Kampar; 2) Hambatan dalam melaksanakan otonomi desa di Desa Tanjung Koto Kampar Hulu ditemukan belum adanya sumber daya manusia yang mampu melaksanakan otonomi desa, keuangan yang belum memadai, fasilitas yang mendukung belum tersedia dan organisasi serta manajemen pemerintahan desa yang belum terlaksana dengan baik. Candra Jon Asmara dan Ermansyah, *Urgensi Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Dalam Rangka Mewujudkan Otonomi Desa*, Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan, Universitas Riau, Vol. 13 Nomor 31, 2014.

Bangsa Indonesia memiliki pengalaman sejarah yang panjang dalam menangani berbagai kejadian penularan penyakit seperti kolera, flu burung dan influenza. Kolera yang pertama kali ditemukan pada dekade kedua abad ke-19 di Arab Saudi, mewabah ke Indonesia melalui aktivitas pengiriman jamaah haji. Demikian pula dengan penyakit pes yang disebabkan oleh kegiatan impor beras dari Myanmar. Influenza juga pernah mewabah di Tanah Air sebagai konsekuensi dari aktivitas perdagangan maritim Hindia Belanda dan Eropa pada dekade awal abad ke-20,¹⁵⁵ dan flu burung yang menyerang Indonesia di awal tahun 2012. Menurut WHO, dari 349 kematian akibat flu burung di seluruh dunia, 155 orang diantaranya terjadi di Indonesia.¹⁵⁶

Dewasa ini Indonesia diserang penyakit yang lebih berbahaya dibandingkan penyakit-penyakit sebelumnya, Covid-19.¹⁵⁷ Kasus corona pertama kali muncul di Kota Wuhan, China pada Desember 2019.¹⁵⁸ Di Indonesia virus ini muncul pada

¹⁵⁵ https://www.researchgate.net/publication/342671376_Kebijakan_Pemerintah_Dalam_Penanganan_Pandemi_Covid-19. Diakses pada hari Senin tanggal 28 Desember 2020 pukul 19.28 wib.

¹⁵⁶ https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2012/03/120308_birdfluindonesia. Diakses Senin tanggal 28 Desember 2020 pukul 19.31 wib.

¹⁵⁷ Coronavirus atau virus corona merupakan keluarga besar virus yang menyebabkan infeksi saluran pernapasan atas ringan hingga sedang, seperti penyakit flu. Banyak orang terinfeksi virus ini, setidaknya satu kali dalam hidupnya. Namun, beberapa jenis virus corona juga bisa menimbulkan penyakit yang lebih serius, seperti: Middle East Respiratory Syndrome (*MERS-CoV*). *Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS-CoV)*. Pneumonia. SARS yang muncul pada November 2002 di Tiongkok, menyebar ke beberapa negara lain. Mulai dari Hongkong, Vietnam, Singapura, Indonesia, Malaysia, Inggris, Italia, Swedia, Swiss, Rusia, hingga Amerika Serikat. Epidemi SARS yang berakhir hingga pertengahan 2003 itu menjangkiti 8.098 orang di berbagai negara. Setidaknya 774 orang mesti kehilangan nyawa akibat penyakit infeksi saluran pernapasan berat tersebut. Sampai saat ini terdapat tujuh coronavirus (*HCoV*s) yang telah diidentifikasi, yaitu: *HCoV-229E*, *HCoV-OC43*, *HCoV-NL63*, *HCoV-HKU1*, *SARS-COV* (yang menyebabkan sindrom pernapasan akut), *MERS-COV* (sindrom pernapasan Timur Tengah), *COVID-19* atau dikenal juga dengan Novel Coronavirus (menyebabkan wabah pneumonia di kota Wuhan, Tiongkok pada Desember 2019, dan menyebar ke negara lainnya mulai Januari 2020. Indonesia sendiri mengumumkan adanya kasus covid 19 dari Maret 2020.

¹⁵⁸ <https://www.kompas.com/tren/read/2020/12/01/175400965/hampir-satu-tahun-asal-usul-virus-corona-masih-menjadi-misteri?page=all>. Diakses Senin tanggal 28 Desember 2020 pukul 19.41 wib.

awal Maret 2020¹⁵⁹ dan hingga akhir Desember 2020 masih terus menyerang masyarakat Indonesia termasuk warga Kabupaten Kampar Provinsi Riau.

Untuk mencegah penyebaran dan penularan Pandemi coronavirus, Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi Riau dan Pemerintah Kabupaten Kampar membuat beberapa kebijakan dengan menerbitkan regulasi dalam berbagai bentuk baik undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan daerah termasuk surat keputusan dan surat edaran. Landasan utama lahirnya semua kebijakan tersebut adalah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.¹⁶⁰ Di samping undang-undang tersebut, diterbitkan pula Perppu Nomor 1 Tahun 2020 yang kemudian menjadi Undang Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 menjadi Undang-Undang. Perppu yang mengundang pro dan kontro ini mengatur masalah kebijakan keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan dalam rangka penanganan Covid-19 dan/atau menghadapi ancaman

¹⁵⁹<https://www.merdeka.com/foto/peristiwa/1152104/20200302221553-indonesia-diserang-corona-warga-berbondong-borong-sembako-001-nirmatullah-efendi.html>. Diakses pada hari Senin tanggal 28 Desember 2020 pukul 19.52 wib.

¹⁶⁰ Tiga dari dasar pertimbangan Undang Undang Keekarantinaan Kesehatan menyebutkan, (1) bahwa dalam rangka pelaksanaan pembangunan manusia Indonesia seutuhnya diperlukan adanya perlindungan kesehatan bagi seluruh masyarakat Indonesia yang tersebar di berbagai pulau besar maupun kecil yang terletak pada posisi yang sangat strategis dan berada pada jalur perdagangan internasional, yang berperan penting dalam lalu lintas orang dan barang; (2) bahwa kemajuan teknologi transportasi dan era perdagangan bebas dapat berisiko menimbulkan gangguan kesehatan dan penyakit baru atau penyakit lama yang muncul kembali dengan penyebaran yang lebih cepat dan berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat, sehingga menuntut adanya upaya cegah tangkal penyakit dan faktor risiko kesehatan yang komprehensif dan terkoordinasi, serta membutuhkan sumber daya, peran serta masyarakat, dan kerja sama internasional; (3) bahwa sebagai bagian dari masyarakat dunia, Indonesia berkomitmen melakukan upaya untuk mencegah terjadinya kedaruratan kesehatan masyarakat yang meresahkan dunia sebagaimana yang diamanatkan dalam regulasi internasional di bidang kesehatan, dan dalam melaksanakan amanat ini Indonesia harus menghormati sepenuhnya martabat, hak asasi manusia, dasar-dasar kebebasan seseorang, dan penerapannya secara universal.

yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan.¹⁶¹

Beberapa kebijakan terkait pencegahan dan penanganan viruscorona yang telah diterbitkan Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten Kampar adalah:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019;
3. Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2018 tentang penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Dalam Keadaan Tertentu;
4. Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019;
5. Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019;
6. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019;
7. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 09 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019;
8. Keputusan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 13 A Tahun 2020 tentang Perpanjangan Status Keadaan Tertentu Darurat Bencana Wabah Penyakit Akibat Virus Carona di

¹⁶¹ Pandangan pro dan kontra atas penerbitan perppu ini terkait dengan materi yang terdapat dalam Bab V Ketentuan Penutup Pasal 27 ayat 3 yang menyatakan: (1) Biaya yang telah dikeluarkan Pemerintah dan/atau lembaga anggota KSSK dalam rangka pelaksanaan kebijakan pendapatan negara termasuk kebijakan di bidang perpajakan, kebijakan belanja negara termasuk kebijakan di bidang keuangan daerah, kebijakan pembiayaan, kebijakan stabilitas sistem keuangan, dan program pemulihan ekonomi nasional, merupakan bagian dari biaya ekonomi untuk penyelamatan perekonomian dari krisis dan bukan merupakan kerugian Negara; (2) 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 perundang-undangan; (3) Segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara.

- Indonesia;
9. Peraturan Gubernur Riau Nomor 27 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Penanggulangan Corona Virus Disease di Kabupaten Kampar, Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Siak, Kabupaten Bengkalis dan Kota Dumai;
 10. Surat Edaran Gubernur Riau Nomor 43/SE/2020 Tanggal 10 Februari 2020 tentang Kesiapsiagaan Dalam Upaya Pencegahan Penyebaran Penyakit Pneumoni dari Negara Republik Rakyat Tiongkok ke Indonesia;
 11. Keputusan Bupati Kampar Nomor 360-316/III/2020 tentang Penetapan Status Siaga Darurat Bencana Non Alam Akibat Corona Virus Disease 2019 di Kabupaten Kampar Propinsi Riau Tahun 2020;
 12. Surat Keputusan Bupati Kampar Nomor 360-364/IV/2020 tentang Penetapan Status Tanggap Darurat Bencana Non Alam Akibat Corona Virus Disease 2019 di Kabupaten Kampar Propinsi Riau Tahun 2020;
 13. Surat Keputusan Bupati Kampar Nomor 360-365 /III/2020 tentang Pembentukan Gugus Tugas Penanganan Corona Virus Disease di Kabupaten Kampar;
 14. Surat Keputusan Bupati Kampar Nomor 360-428/V/2020 tentang Penetapan Lokasi Pos Cek Poin Pelayanan, Pengamanan dan Pencegahan serta Pengendalian Corona Virus Disease 2019 Pasca Pembatasan Sosial Berskala Besar di Kabupaten Kampar;
 15. Surat Edaran Bupati Kampar Nomor 440/Dinkes/P2P-3/2020/3952 tentang kewaspadaan Carona Virus di Kabupaten Kampar;
 16. Surat Keputusan Kepala Pelaksana Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Kampar Nomor 60/SKEP/BPBD-SET/2020 tentang Posko Pendisiplinan New Normal Pencegahan serta Pengendalian Corona Virus Disease 2019 Pasca Pembatasan Sosial Berskala Besar di Kabupaten Kampar Tahun 2020.

Merujuk kepada perkembangan penyebaran dan penularan corona yang terus mengalami peningkatan dengan korban kematian yang terus bertambah maka pada tanggal 17 April 2020 Presiden Joko Widodo mengumumkan bahwa Covid-19 merupakan bencana nasional non alam. Penetapan tersebut tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020. Di Kabupaten Kampar, kematian akibat coronavirus juga mengalami peningkatan dan perkembangannya dapat dilihat pada tabel III di bawah ini:

Tabel III
Kasus Konfirmasi Covid-19 Kabupaten Kampar s/d 27 Desember 2020

No.	Nama Puskesmas	Jumlah Kasus	Sembuh	Meninggal	Dirawat
1.	Bangkinang Kota	347	318	12	16
2.	Bangkinang	54	53	0	1
3.	Salo	41	39	0	2
4.	Kuok	26	23	2	1
5.	XIII Koto Kampar I	17	17	0	0
6.	XIII Koto Kampar II	16	16	0	0
7.	XIII Koto Kampar III	16	14	1	1
8.	Koto Kampar Hulu	52	48	1	3
9.	Tapung	32	30	0	2
10.	Tapung I	37	20	0	15
11.	Tapung II	88	62	2	19
12.	Tapung Hulu I	53	43	1	9
13.	Tapung Hulu II	40	30	2	8
14.	Tapung Hilir I	14	10	0	4
15.	Tapung Hilir II	52	40	0	4
16.	Kampar	128	110	7	10
17.	Kampar Timur	64	58	3	2
18.	Kampar Utara	46	45	0	1
19.	Rumbio Jaya	20	18	0	4
20.	Tambang	187	152	11	23
21.	Siak Hulu I	311	265	4	40
22.	Siak Hulu II	94	77	2	15
23.	Siak Hulu III	65	60	1	4
24.	Kampar Kiri Hilir	21	17	3	1
25.	Kampar Kiri	31	29	0	2
26.	Kampar Kiri Hulu I	3	3	0	0
27.	Kampar Kiri Hulu II	0	0	0	0
28.	Perhentian Raja	41	29	2	9
29.	Kampar Kiri Tengah	37	35	2	0
30.	Gunung Sahilan I	9	7	1	1
31.	Gunung Sahilan II	3	3	0	0
	Jumlah	1.945	1.679	64	197

Sumber: Dinas Kesehatan Kab. Kampar, 2020

Coronavirus telah membuat masyarakat mengalami trauma dan ketakutan, diantaranya ada yang mengalaminya secara individual karena dicurigai tertular corona, lalu mengisolasi diri lingkungan social. Ada pula yang mengalami trauma

psychologis bersifat *violence act* dan trauma psikologis yang bersifat *collective attach* sebagai respons atas kepanikan serangan virus yang mematikan itu. Dampak virus yang bersifat massif itu tidak hanya mempengaruhi tingkat kesehatan masyarakat akan tetapi mempengaruhi juga aktivitas ekonomi, sosial, psikologis, budaya, politik, pemerintahan, pendidikan, olahraga, agama, dan lain-lain. Karenanya dibutuhkan kebijakan yang tepat dalam pencegahan dan penanggulangannya agar corona tidak meluas menyerang masyarakat. Kebijakan yang diambil tidak semata mencegah dan menyembuhkan pasien yang terinfeksi corona namun yang lebih penting adalah bagaimana mengatasi dampak sosial, psikologis dan dampak ekonomi yang timbul akibat corona. Secara teoritis dan implementatif pengambilan kebijakan tersebut tentu tidak mudah karena harus mempertimbangkan banyak faktor, antara lain dukungan fiskal, geografis daerah, infrastruktur pendukung dan sumberdaya aparatur sipil negara. Pemerintah Kabupaten Kampar telah mengambil langkah-langkah cepat untuk merespon kebijakan pemerintah pusat dalam pencegahan dan penyebaran coronavirus, beberapa diantara langkah tersebut adalah:¹⁶²

1. Membentuk Tim Gugus Percepatan Penanganan Covid-19 melalui keputusan bupati dengan melibatkan seluruh perangkat daerah, instansi vertikal dan lembaga kemasyarakatan yang terkait dengan penanganan percepatan Covid-19. Struktur Tim Gugus disesuaikan dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 440/2622/SJ.

¹⁶² Laporan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) di Kabupaten Kampar Tahun, diterbitkan oleh Sekretariat Daerah Kabupaten Kampar Tahun 2020.

2. Melakukan penanganan kesehatan dan keselamatan masyarakat dengan melibatkan RSUD Bangkinang, RS Swasta dan seluruh Puskesmas se Kabupaten Kampar. Beberapa program yang dilakukan dinas kesehatan adalah penyampaian informasi dan edukasi kepada masyarakat tentang Covid-19, pendirian posko kesehatan yang dilengkapi dengan personil kesehatan, mobile, obat-obatan serta mobil ambulan, melaksanakan epidemiologi berupa *kontak tracking* dan *kontak tracing* terhadap seluruh ODP (Orang Dalam Pemantauan), PDP (Pasien Dalam Pengawasan) dan pasien terkonfirmasi positif Covid-19, melakukan penyemprotan desinfektan terhadap fasilitas umum dan tempat ibadah. Di samping itu melakukan pelatihan terhadap petugas kesehatan (dokter, perawat dan analis), penjemputan dan rujukan PDP ke rumah sakit, penguburan suspek Covid-19, pengadaan rapid test dan alat pelindung diri baik untuk petugas kesehatan maupun masyarakat.¹⁶³
3. Menghimbau para pegawai-pegawai melakukan *work from home* (WFH). Pemberlakuan WFH memang tidak untuk seluruh penyelenggara pemerintahan karena terdapat beberapa bidang yang tidak dapat dilakukan secara WFH, seperti dinas kependudukan dan pencatatan sipil terkait dengan perekaman KTP-El, dan bidang-bidang lain dimana masyarakat datang secara langsung berurusan.
4. Menganjurkan kepada masyarakat agar melaksanakan *physical distancing* (pembatasan fisik) tidak semata saat berada di luar rumah akan tetapi juga

¹⁶³ Dedy Sambudi, Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Kampar di Bangkinang.

ketika berada di dalam rumah, tidak bepergian ke tempat-tempat keramaian dan membatasi kontak fisik seperti berjabat tangan, menjaga jarak aman minimal satu meter ketika berinteraksi dengan orang lain, terlebih jika orang tersebut sedang sakit atau beresiko tinggi terinfeksi Covid-19. Kemudian mensosialisasikan penggunaan masker dan membiasakan diri mencuci tangan.¹⁶⁴

5. Meliburkan peserta didik di seluruh sekolah dan mengganti pembelajaran tatap muka dengan e-learning (belajar *online*) seperti *google class room*, *whatsapp* dan lain-lain, ujian nasional ditiadakan, sementara ujian sekolah dilakukan dengan cara *online/daring*, penugasan, portofolio atau bentuk penilaian jarak jauh lainnya. Sekolah juga diharuskan merelokasi dana bos untuk menganggarkan pencegahan penyebaran Covid-19.¹⁶⁵
6. Menutup sementara destinasi wisata dan membukanya kembali pada saat *new normal*.¹⁶⁶
7. Memberikan pembinaan dan bantuan kepada masyarakat (kelompok wanita tani) memanfaatkan lahan pekarangan dan sekitar pemukiman agar menanam tanaman untuk pangan, ternak dan ikan, mensosialisasikan dan membina masyarakat (kelompok wanita tani) meningkatkan ekonomi melalui penghematan pengeluaran dengan cara memanfaatkan lahan pekarangan, meningkatkan akses pangan, meningkatkan ketersediaan bahan pangan segar beragam, bergizi, sehat dan aman di pekarangan rumah tangga.

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ M. Yaser, Kepala Dinas Pendidikan, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Kampar di Bangkinang.

¹⁶⁶ Zulia Dharma, Kepala Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Kampar di Bangkinang.

Di samping itu mengantisipasi kerawanan dan kelangkaan pangan akibat pandemi *Covid-19* apabila berlangsung dalam waktu lama seperti disampaikan WHO sehingga tidak terjadi krisis pangan di Kabupaten Kampar.¹⁶⁷

8. Menyampaikan bantuan social kepada masyarakat seperti Bantuan Program Keluarga Harapan, Bantuan Pangan Non Tunai/Sembako dan Bantuan Sosial Tunai dari Kementerian Sosial, Bantuan Langsung Tunai (BLT) Dana Desa dari Kementerian Desa, Bantuan Sosial Tunai dari Pemerintah Provinsi dan bantuan lain dari pihak ketiga.¹⁶⁸
9. Menerapkan PSBB (Pembatasan Sosial Berskala Besar) dan penegakan hukum bagi masyarakat yang melanggar ketentuan.

Pemerintah Kabupaten Kampar juga rutin menggelar telekonferens dengan Pemerintah Provinsi Riau untuk berkoordinasi dalam rangka melaksanakan pemerintahan konkuren mengatasi Pandemi Covid-19. Materi telekonferens di samping melaporkan perkembangan penanganan kasus corona juga terkait dengan penyaluran bantuan sembako baik yang disediakan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi Riau maupun Pemerintah Kabupaten Kampar, serta larangan mudik menjelang Hari Raya Idul Fitri.

Pada tanggal 1 Juni 2020, penanganan Covid-19 memasuki babak baru yang disebut dengan *new normal* atau tatanan normal baru.¹⁶⁹ Menurut Siti Zuhro, di era

¹⁶⁷ Cokroamnito, Kepala Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten Kampar di Bangkinang

¹⁶⁸ Yusri, Sekretaris Daerah Kabupaten Kampar di Bangkinang.

¹⁶⁹ Dicanangkan Presiden Joko Widodo pada Juni 2020. *New normal* menjadi istilah baru yang ramai diperbincangkan. Istilah ini muncul tak lama setelah Presiden mengajak "berdamai" dengan Covid-19. Di tahap awal ada sejumlah daerah yang akan menjadi proyek percontohan kebijakan, yakni 4 provinsi dan 25 kabupaten/kota. Empat provinsi tersebut adalah Sumatera Barat, DKI Jakarta, Jawa Barat, dan

kenormalan baru masyarakat dihadapkan pada pola hidup yang berubah baik secara individual, social, budaya, ekonomi, politik maupun hukum. Kebijakan PSBB yang diambil pemerintah sempat menyebabkan pelayanan publik terhambat, dan karenanya new normal perlu dibarengi dengan edukasi yang berkesinambungan kepada seluruh masyarakat.¹⁷⁰ *New Normal* mendorong masyarakat agar melek teknologi informasi sekaligus menuntut Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar agar mempersiapkan segala infrastruktur terkait dengan pelayanan publik terutama di bidang kesehatan. Pemerintah Kabupaten Kampar menyadari bahwa reformasi birokrasi dalam rangka mengoptimalkan pelayanan publik itu bukan hal mudah, ada beberapa faktor yang turut menjadi kendala, yakni:

1. Geografis Kabupaten Kampar yang luas;
2. Penyebaran penduduk yang tidak merata dan sebagian besar berada di pedesaan yang belum terjangkau teknologi informasi;
3. Terbatasnya dukungan financial mempersiapkan sarana dan prasarana;
4. Budaya kerja birokrasi yang belum adaptif dengan *new normal*; dan
5. Rendahnya disiplin masyarakat mematuhi protokol kesehatan.

2. Implikasi Pelaksanaan Pemerintahan di Masa Pandemi Covid-19

Pada sub bagian ini akan diurai dua implikasi pelaksanaan pemerintahan Kabupaten Kampar dalam masa Covid-19. *Pertama*, implikasi yang bersifat internal dan *kedua*, implikasi eksternal. Implikasi internal dibatasi pada aspek pengelolaan keuangan daerah dalam mewujudkan dayaguna dan hasil guna pembangunan mulai

Gorontalo, <https://nasional.kompas.com/read/2020/06/06/17360741/presiden-jokowi-minta-new-normal-diterapkan-secara-hati-hati>. Diakses pada hari Selasa tanggal 29 Desember 2020 pukul 20.39 wib.

¹⁷⁰<http://www.politik.lipi.go.id/kegiatan/1406-sinergi-pemerintah-dalam-masa-new-normal-covid-19>. Diakses pada hari Selasa tanggal 29 Desember 2020 pukul 20.44 wib.

dari penyusunan dan pengesahan APBD Kabupaten Kampar sampai kepada pengelolaan keuangan oleh organisasi perangkat daerah. Implikasi eksternal terkait dengan transfer dana bagi hasil dari pemerintah pusat kepada daerah sesuai Peraturan Menteri Keuangan Nomor 35 Tahun 2020.

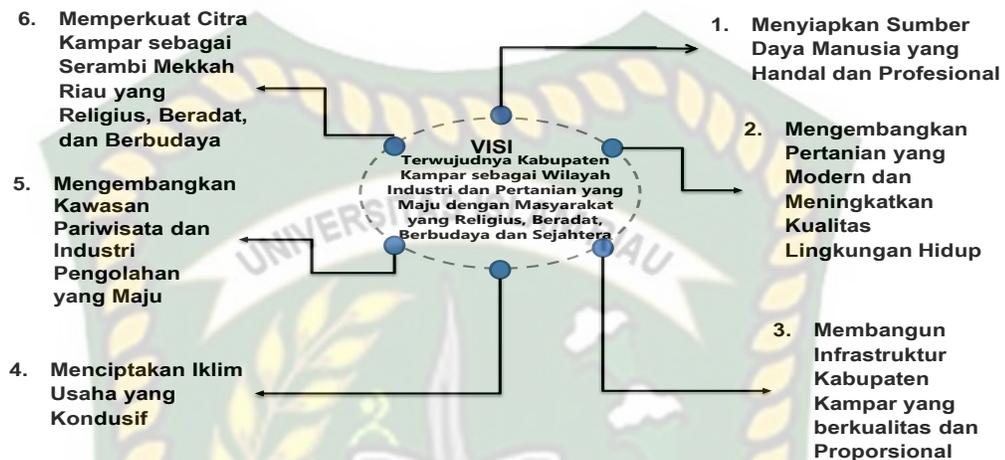
Pelaksanaan anggaran tahun 2020 dimulai dari penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kampar tentang APBD (Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah) untuk masa satu tahun.¹⁷¹ Berdasarkan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014, tahapan RAPBD dimulai dari penyusunan KUA dan PPAS (Kebijakan Umum Anggaran dan *Platform* Prioritas Anggaran sementara) yang disusun berdasarkan RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah), kemudian disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Setelah KUA PPAS disepakati oleh kepala daerah bersama DPRD, maka dokumen itu menjadi pedoman bagi perangkat daerah dalam menyusun rencana kerja dan anggaran untuk dituangkan ke dalam RAPBD. Rancangan APBD yang dikirim ke DPRD disusun berdasarkan sasaran dan prioritas pembangunan daerah, RKPD dan KUA PPAS dimana di dalam dokumen tersebut

¹⁷¹ Lihat Pasal 309 Undang Undang Nomor 23 tahun 2014. Baca juga Pasal 310, yang menyebutkan: (1) Kepala daerah menyusun KUA dan PPAS berdasarkan RKPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 265 ayat (3) dan diajukan kepada DPRD untuk dibahas bersama; (2) KUA serta PPAS yang telah disepakati kepala daerah bersama DPRD menjadi pedoman Perangkat Daerah dalam menyusun rencana kerja dan anggaran satuan kerja Perangkat Daerah; (3) Rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan Daerah sebagai bahan penyusunan rancangan Perda tentang APBD tahun berikutnya; (4) Ketentuan mengenai tata cara penyusunan rencana kerja dan anggaran, serta dokumen pelaksanaan anggaran satuan kerja Perangkat Daerah diatur dalam Perda yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Juga Pasal 311 yang menyebutkan: (1) Kepala daerah wajib mengajukan rancangan Perda tentang APBD disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD sesuai dengan waktu yang ditentukan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan untuk memperoleh persetujuan bersama; (2) Kepala daerah yang tidak mengajukan rancangan Perda tentang APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangannya yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama 6 (enam) bulan; (3) Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas kepala daerah bersama DPRD dengan berpedoman pada RKPD, KUA, dan PPAS untuk mendapat persetujuan bersama.

terdapat pula visi dan misi bupati yang penjabarannya dapat dilihat pada IV di bawah ini:

Tabel IV
 Sasaran dan Prioritas Pembangunan Kabupaten Kampar

VISI DAN MISI BUPATI KAMPAR TAHUN 2017-2022



S

Sumber: Bappeda Kabupaten Kampar, 2020

Visi Bupati Kabupaten Kampar tahun 2017-2022 adalah *Terwujudnya Kabupaten Kampar sebagai Wilayah Industri dan Pertanian yang Maju dengan Masyarakat yang Religius, Beradab, Berbudaya dan Sejahtera* (lihat tabel IV). Visi ini kemudian diimplementasikan ke dalam enam misi, yakni 1) Menyiapkan Sumber Daya Manusia yang Handal dan Profesional; 2) Mengembangkan Pertanian yang Modern dan Meningkatkan Kualitas Lingkungan Hidup; 3) Membangun Infrastruktur Kabupaten Kampar yang berkualitas dan Proporsional; 4) Menciptakan Iklim Usaha yang Kondusif; 5) Mengembangkan Kawasan Pariwisata dan Industri Pengolahan yang Maju; dan 6) Memperkuat Citra Kampar sebagai Serambi Mekkah Riau yang Religius, Beradab, dan Berbudaya. Kebijakan ini merupakan Visi dan Misi Bupati Kabupaten Kampar H. Aziz Zaenal dan Catur Sugeng Susanto sebagai Bupati dan Wakil Bupati

Kampar masa bhakti 2017-2022, akan tetapi disebabkan Aziz Zaenal wafat maka sesuai peraturan perundang-undangan Gubernur Riau atas nama Menteri Dalam Negeri melantik Wakil Bupati Catur Sugeng Susanto menjadi Bupati Kampar sampai akhir periode.¹⁷²

Sasaran dan prioritas utama yang ingin dicapai Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar dalam pencapaian visi adalah menyiapkan sumberdaya manusia, mengembangkan pertanian modern, membangun infrastruktur, memperkuat citra Kabupaten Kampar sebagai Serambi Mekkah Riau, mengembangkan kawasan wisata dan industri dan menciptakan iklim usaha yang kondusif. Keenam sasaran tersebut bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan perekonomian daerah. Untuk tahun anggaran 2020 Pemerintah Kabupaten Kampar bersama DPRD telah menetapkan APBD sebesar Rp 2.715.599.832.724,00 (sebelum perubahan) dan Rp 2.445.950.570.053,00 (sesudah perubahan) atau berkurang 9,93 persen, yang bersumber dari Dana Perimbangan Rp 2.016.006.183,00 (sebelum perubahan) dan Rp 1.713.702.058.268,00 (setelah perubahan) atau berkurang Rp 302.304.124.732,00 (15%). Belanja Daerah dialokasikan Rp 2.765.824.755.856,00 (sebelum perubahan) dan Rp 2.676.882.682.373,17 atau berkurang Rp 88.942.073.482,83 (3,22%), terdiri dari Belanja Tidak Langsung Rp 1.494.768.501.517,00 (sebelum perubahan) dan Rp 1.461.627.678.259,00 (setelah perubahan) atau berkurang Rp 33.140.823.258,00 (2,22%), Belanja Langsung Rp 1.271.056.254.339,00 (sebelum perubahan) dan Rp 1.215.255.004.114,17 (setelah perubahan) atau berkurang Rp 55.801.250.224,83 (4,39%). Keseluruhan pendapatan

¹⁷² Yusri, Sekretaris Daerah Kabupaten Kampar di Bangkinang.

dan belanja disusun menurut urusan pemerintahan, organisasi, pendapatan, belanja dan pembiayaan baik dalam APBD maupun Perubahan APBD. Adapun rincian APBD Kabupaten Kampar tahun 2020 dapat dilihat pada tabel V sebagai berikut:

Tabel V
Ringkasan Perubahan APBD Kabupaten Kampar Tahun Anggaran 2020

Nomor Urut	Uraian	Jumlah (Rp.)		Bertambah/(Berkurang)	
		Sebelum Perubahan	Setelah Perubahan	(Rp.)	%
1	2	3	4	5	6
4.	PENDAPATAN DAERAH	2.715.599.832.724,00	2.445.950.570.053,00	(269.649.262.671,00)	(9,93)
4.1.	PENDAPATAN ASLI DAERAH	238.691.177.900,00	233.194.071.972,00	(5.497.105.928,00)	(2,30)
4.1.1.	Hasil Pajak Daerah	125.546.192.000,00	116.624.524.000,00	(8.921.668.000,00)	(7,11)
4.1.2.	Hasil Retribusi Daerah 1)	14.963.759.365,00	12.758.903.000,00	(2.204.856.365,00)	(14,73)
4.1.3.	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	25.950.000.000,00	23.353.302.272,00	(2.596.697.728,00)	(10,01)
4.1.4.	Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah	72.231.226.535,00	80.457.342.700,00	8.226.116.165,00	11,39
4.2.	DANA PERIMBANGAN	2.016.006.183.000,00	1.713.702.058.268,00	(302.304.124.732,00)	(15,00)
4.2.1.	Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak	736.710.655.000,00	570.426.337.268,00	(166.284.317.732,00)	(22,57)
4.2.2.	Dana Alokasi Umum	880.181.253.000,00	775.080.963.000,00	(105.100.290.000,00)	(11,94)
4.2.3.	Dana Alokasi Khusus	399.114.275.000,00	368.194.758.000,00	(30.919.517.000,00)	(7,75)
4.3.	LAIN-LAIN PENDAPATAN DAERAH YANG SAH	460.902.471.824,00	499.054.439.813,00	38.151.967.989,00	8,28
4.3.1.	Pendapatan Hibah	116.720.640.000,00	116.720.640.000,00	0,00	-
4.3.3.	Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi 2)	110.510.136.824,00	127.896.755.813,00	17.386.618.989,00	15,73
4.3.4.	Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	233.671.695.000,00	228.773.044.000,00	(4.898.651.000,00)	(2,10)
4.3.5.	Bantuan keuangan dari propinsi atau pemerintah daerah lainnya		25.664.000.000,00	25.664.000.000,00	-
	JUMLAH PENDAPATAN	2.715.599.832.724,00	2.445.950.570.053,00	(269.649.262.671,00)	(9,93)
5.	BELANJA DAERAH	2.765.824.755.856,00	2.676.882.682.373,17	(88.942.073.482,83)	(3,22)
5.1.	BELANJA TIDAK LANGSUNG	1.494.768.501.517,00	1.461.627.678.259,00	(33.140.823.258,00)	(2,22)
5.1.1.	Belanja Pegawai	1.044.693.420.282,00	1.032.465.538.234,00	(12.227.882.048,00)	(1,17)
5.1.3.	Belanja Subsidi	3.177.220.914,00	3.177.220.914,00	0,00	-
5.1.4.	Belanja Hibah	26.508.364.384,00	25.648.064.384,00	(860.300.000,00)	(3,25)
5.1.6.	Belanja Bagi Hasil Kepada Propinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintahan Desa	14.050.995.137,00	12.938.342.700,00	(1.112.652.437,00)	(7,92)
5.1.7.	Belanja Bantuan Keuangan Kepada Propinsi/Kabupaten/Kota, Pemerintahan Desa dan Partai Politik	403.838.500.800,00	370.334.746.027,00	(33.503.754.773,00)	(8,30)
5.1.8.	Belanja Tidak Terduga	2.500.000.000,00	17.063.766.000,00	14.563.766.000,00	582,55
5.2.	BELANJA LANGSUNG	1.271.056.254.339,00	1.215.255.004.114,17	(55.801.250.224,83)	(4,39)
5.2.1.	Belanja Pegawai	62.788.545.500,00	76.372.959.281,00	13.584.413.781,00	21,64
5.2.2.	Belanja Barang dan Jasa	660.204.888.665,00	680.991.919.537,01	20.787.030.872,01	3,15
5.2.3.	Belanja Modal	548.062.820.174,00	457.890.125.296,16	(90.172.694.877,84)	(16,45)
	JUMLAH BELANJA	2.765.824.755.856,00	2.676.882.682.373,17	(88.942.073.482,83)	(3,22)
	SURPLUS/ (DEFISIT)	(50.224.923.132,00)	(230.932.112.320,17)	(180.707.189.188,17)	359,80
6.	PEMBIAYAAN DAERAH	50.224.923.132,00	230.932.112.320,17	180.707.189.188,17	359,80
6.1.	PENERIMAAN PEMBIAYAAN DAERAH	50.224.923.132,00	230.932.112.320,17	180.707.189.188,17	359,80
6.1.1.	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Daerah Tahun Sebelumnya	50.224.923.132,00	230.932.112.320,17	180.707.189.188,17	359,80
	JUMLAH PENERIMAAN PEMBIAYAAN	50.224.923.132,00	230.932.112.320,17	180.707.189.188,17	359,80
	JUMLAH PENGELUARAN PEMBIAYAAN	-	-	-	-
	PEMBIAYAAN NETO	50.224.923.132,00	230.932.112.320,17	180.707.189.188,17	359,80
6.3	SISA LEBIH PEMBIAYAAN ANGGARAN TAHUN BERKENAAN (SILPA)	0,00	0,00	0,00	

Sumber: Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Kampar, 2020

Perubahan anggaran pada tahun 2020 dilakukan dengan mempedomani situasi daerah dalam menghadapi Pandemi Covid-19 yang terjadi pada triwulan pertama, dan merujuk kepada Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan Nomor 119/2813/SJ dan Nomor 177/KMK.07/2020 tentang Percepatan Penyesuaian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2020 dalam Rangka Penanganan Corona Virus Disease 2019, serta Pengamanan Daya Beli Masyarakat dan Perekonomian Nasional tanggal 9 April 2020. Dalam diktum keenam SKB ditegaskan, bahwa penyesuaian target pendapatan daerah dan rasionalisasi belanja daerah dilakukan dengan terlebih dahulu melakukan perubahan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD Tahun Anggaran 2020, kemudian dituangkan ke dalam Peraturan Daerah tentang Perubahan APBD Tahun Anggaran 2020 atau ditampung dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) bagi Pemerintah Daerah yang tidak melakukan perubahan APBD.

Sebelum SKB, Menteri Dalam Negeri menerbitkan instruksi Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pencegahan Penyebaran dan Percepatan Penanganan Covid-19 di Lingkungan Pemerintah Daerah. Dalam instruksi ditegaskan bahwa substansi perubahan peraturan kepala daerah mencakup tiga hal pokok, yakni:

1. Penanganan kesehatan dan hal-hal lain terkait kesehatan;
2. Penanganan dampak ekonomi terutama menjaga agar dunia usaha daerah masing-masing tetap hidup; dan
3. Penyediaan jaring pengaman sosial (*social safety net*).

Substansi perubahan tersebut berbeda dengan alasan dimungkinkannya perubahan APBD yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang

Pengelolaan Keuangan Daerah. Pada pasal 161 ayat (2) ditegaskan, bahwa perubahan APBD dapat dilakukan apabila terjadi hal-hal sebagai berikut:

1. Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi KUA;
2. Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar organisasi, antar unit organisasi, antar Program, antar Kegiatan, dan antar jenis belanja;
3. Keadaan yang menyebabkan SiLPA tahun anggaran sebelumnya harus digunakan dalam tahun anggaran berjalan;
4. Keadaan darurat; dan/atau
5. Keadaan luar biasa.

Berdasarkan SKB dan Instruksi Menteri Dalam Negeri, Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar melakukan *refocusing* dan realokasi anggaran untuk penyesuaian terutama terkait dengan tiga hal yang telah ditetapkan Pemerintah, yakni penanganan kesehatan, penanganan dampak ekonomi dan penyediaan jaring pengaman sosial (*social safety net*). Hasil dari penyesuaian dituangkan ke dalam Laporan Penyesuaian APBD kemudian disampaikan kepada kementerian keuangan dan kementerian dalam negeri. Hal ini dilakukan agar penyaluran sebagian dana alokasi umum dan atau dana bagi hasil tidak mengalami penundaan seperti disebutkan dalam PMK 35/PMK.07/2020. *Refocusing* dilakukan dengan merujuk kepada beberapa kriteria, yakni:

1. Rasionalisasi belanja barang/jasa dan belanja modal masing-masing minimal sebesar 50%, serta adanya rasionalisasi belanja pegawai dan belanja lainnya, dengan memperhitungkan perkiraan penurunan pendapatan daerah;

2. Adanya upaya pemda untuk melakukan rasionalisasi belanja daerah dengan memperhatikan:
 - a. Kemampuan keuangan daerah dengan memberikan toleransi total rasionalisasi belanja barang/jasa dan belanja modal sekurang-kurangnya 35%;
 - b. Penurunan pendapatan asli daerah yang ekstrim sebagai dampak dari menurunnya aktivitas masyarakat dan perekonomian; dan/atau
 - c. Perkemkembangan tingkat pandemi Covid-19 di masing-masing daerah yang perlu segera mendapatkan penanganan dengan anggaran yang memadai;
3. Penggunaan hasil rasionalisasi belanja daerah untuk dialokasikan bagi pencegahan/ penanganan Covid-19, jaring pengaman sosial, dan menggerakkan/memulihkan perekonomian di daerah.

Secara yuridis Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar telah menetapkan APBD menjadi peraturan daerah, dan akan mengelola anggaran secara professional, transparan serta akuntabel. Akan tetapi disebabkan terbitnya Undang Undang Nomor 2 Tahun 2020 maka rencana penggunaan APBD tertunda karena Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar harus melakukan *refocusing* terlebih dahulu.¹⁷³ Kebijakan *refocusing* di bidang

¹⁷³ Sesuai dengan namanya, undang-undang ini merupakan penetapan dari 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. Undang-ini lahir dari tiga pertimbangan yang di dalam konsiderannya menyatakan: a) bahwa penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) yang dinyatakan oleh Organisasi Kesehatan Dunia (*World Health Organization*) sebagai pandemi pada sebagian besar negara-negara di seluruh dunia, termasuk di Indonesia, menunjukkan peningkatan dari waktu ke waktu dan telah menimbulkan korban jiwa, serta kerugian material yang semakin besar, sehingga berimplikasi pada aspek sosial, ekonomi, dan kesejahteraan masyarakat; b) bahwa implikasi pandemi Corona Vints Disease 2019 (COVID-19) telah berdampak antara lain terhadap perlambatan pertumbuhan ekonomi nasional, penurunan penerimaan negara, dan peningkatan belanja negara dan pembiayaan, sehingga diperlukan berbagai upaya Pemerintah untuk melakukan penyelamatan kesehatan dan perekonomian nasional, dengan fokus pada belanja untuk kesehatan, jaring pengaman sosial (*social safetynet*), serta pemulihan perekonomian termasuk untuk dunia usaha dan masyarakat yang terdampak; b) bahwa implikasi pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) telah berdampak pula terhadap

keuangan daerah tertuang pada pasal 3 yang menyatakan, bahwa: (1) 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; (2) 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.¹⁷⁴ Ketentuan yang sama juga diatur di dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 35 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Transfer Ke Daerah Dan Dana Desa Tahun Anggaran 2020 Dalam Rangka Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Dan/Atau Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional.¹⁷⁵ Adapun norma dari peraturan tersebut menyebutkan, bahwa :

memburuknya sistem keuangan yang ditunjukkan dengan penularan berbagai aktivitas ekonomi domestik, sehingga perlu dimitigasi bersama oleh Pemerintah dan Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) untuk melakukan tindakan antisipasi (*fonaard looking*) dalam rangka menjaga stabilitas sektor keuangan.

¹⁷⁴ Pasal 1 ayat (4) Perppu Nomor 1 Tahun 2020 menyatakan, “kebijakan keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (3) meliputi kebijakan pendapatan negara termasuk kebijakan di bidang perpajakan, kebijakan belanja negara termasuk kebijakan di bidang keuangan daerah, dan kebijakan pembiayaan”. Sementara Pasal 1 ayat (3) menyebutkan, “untuk melaksanakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dalam rangka: a. penanganan pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19), dan atau b. menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas system keuangan, perlu menetapkan kebijakan keuangan negara dan kebijakan stabilitas sistem keuangan”.

¹⁷⁵ Dasar pertimbangan yang melatar-belakangi lahirnya Peraturan Menteri Keuangan ini menurut konsiderannya adalah: a) bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (2) 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, ketentuan lebih lanjut mengenai kebijakan keuangan negara termasuk pengutamaan penggunaan alokasi anggaran untuk kegiatan tertentu (*refocusing*), penyesuaian alokasi, dan/atau pemotongan/penundaan penyaluran Transfer ke Daerah dan Dana Desa dengan kriteria tertentu diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan; b) bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020, perlu

- (1) Dalam rangka pelaksanaan kebijakan APBN Tahun Anggaran 2020, dilakukan penyesuaian dan/atau penetapan atas pagu alokasi TKDD Tahun Anggaran 2020;
- (2) Penyesuaian dan/atau penetapan pagu alokasi TKDD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan atas:
 - a. DBH;
 - b. DAU;
 - c. DAK Fisik;
 - d. DAK Nonfisik;
 - e. DID;
 - f. Dana Otonomi Khusus dan DTI;
 - g. Dana Keistimewaan; dan
 - h. Dana Desa.
- (3) Penyesuaian dan/atau penetapan pagu alokasi TKDD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020.

Berpedoman kepada Undang Undang Nomor 2 Tahun 2020 dan Peraturan Menteri Keuangan tersebut, Pemerintah Kabupaten Kampar mengambil langkah-langkah melakukan *refocusing* untuk penyesuaian APBD. Dari hasil kajian Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) akhirnya Pendapatan Daerah Kabupaten Kampar

menetapkan Peraturan Menteri Keuangan tentang Pengelolaan Transfer keDaerah dan Dana Desa Tahun Anggaran 2020 dalam rangka Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional.

Tahun 2020 yang sebelum perubahan tercatat Rp 2.715.599.832.724,00 dan Rp 2.270.155.516.724,00 maka setelah perubahan berkurang sebesar Rp 445.444.316.000,00 (16,40%). Pengurangan tersebut berasal dari dana perimbangan sebagaimana diatur di dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 35 Tahun 2020 sehingga jumlah APBD Kabupaten Kampar di masa Pandemi Covid-19 turun menjadi Rp 2.270.155.516.724,00. Adapun rincian APBD Kabupaten Kampar untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan di masa Pandemi Covid-19 dapat dilihat pada tabel VI sebagai berikut:

Tabel VI
Ringkasan Perubahan Belanja APBD Kabupaten Kampar
Menurut Urusan Pemerintahan Daerah dan Organisasi Tahun Anggaran 2020

No	Urusan Pemerintahan Daerah	BELANJA			
		Sebelum Perubahan Rp.	Setelah Perubahan Rp.	Bertambah/ (Berkurang)	
1	2	3	4	5=(4-3)	6
2	Dinas Pendidikan Kepemudaan Dan Olahraga	904.638.576.259,00	780.519.218.082,00	-124.119.358.177,00	-13,72
3	Dinas Kesehatan	225.138.037.599,00	217.358.699.428,00	-7.779.338.171,00	-3,46
4	Rumah Sakit Umum Daerah Bangkinang	151.160.588.206,00	147.970.258.816,00	-3.190.329.390,00	-2,11
5	Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang	320.159.359.084,00	158.678.329.055,00	-161.481.030.029,00	-50,44
6	Dinas Perumahan Rakyat Dan Kawasan Pemukiman	112.981.361.676,00	87.931.476.014,00	-25.049.885.662,00	-22,17
7	Satuan Polisi Pamong Praja	16.632.913.460,00	12.706.084.233,00	-3.926.829.227,00	-23,61
8	Dinas Sosial	15.166.237.142,00	11.632.453.454,00	-3.533.783.688,00	-23,30
9	Dinas Ketahanan Pangan	7.571.208.597,00	11.354.924.515,00	3.783.715.918,00	49,98
10	Dinas Lingkungan Hidup	17.526.896.954,00	13.655.286.092,00	-3.871.610.862,00	-22,09
11	Badan Penanggulangan Bencana Daerah	8.027.323.634,00	7.652.817.215,00	-374.506.419,00	-4,67
12	Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil	9.709.302.181,00	8.409.265.836,00	-1.300.036.345,00	-13,39
13	Dinas Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa	7.289.703.823,00	5.506.226.493,00	-1.783.477.330,00	-24,47
14	Dinas Pengendalian Penduduk, KB, Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak	17.052.302.353,00	14.979.406.466,00	-2.072.895.887,00	-12,16

15	Dinas Perhubungan	12.078.969.486,00	9.972.923.028,00	-2.106.046.458,00	-17,44
16	Dinas Komunikasi, Informatika Dan Persandian	13.219.075.424,00	9.664.172.064,00	-3.554.903.360,00	-26,89
17	Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu	13.501.349.903,00	9.432.378.278,00	-4.068.971.625,00	-30,14
18	Dinas Perpustakaan Dan Kearsipan	6.829.284.067,00	5.463.670.351,00	-1.365.613.716,00	-20,00
19	Dinas Pertanian Tanaman Pangan Dan Hortikultura	30.065.247.077,00	24.493.687.021,00	-5.571.560.056,00	-18,53
20	Dinas Perkebunan, Peternakan Dan Kesehatan Hewan	19.712.484.749,00	17.767.042.649,00	-1.945.442.100,00	-9,87
21	Dinas Pariwisata Dan Kebudayaan	17.384.572.272,00	10.478.435.072,00	-6.906.137.200,00	-39,73
22	Dinas Perikanan	11.407.507.289,00	8.736.095.562,00	-2.671.411.727,00	-23,42
23	Dinas Perdagangan, Koperasi Dan Usaha Mikro Kecil	8.300.567.493,00	6.865.993.350,00	-1.434.574.143,00	-17,28
24	Dinas Perindustrian Dan Tenaga Kerja	7.845.703.562,00	5.620.521.762,00	-2.225.181.800,00	-28,36
25	Inspektorat Kabupaten	18.414.879.620,00	15.195.625.375,00	-3.219.254.245,00	-17,48
26	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	13.911.431.933,00	11.522.411.426,00	-2.389.020.507,00	-17,17
27	Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah	469.525.352.919,00	438.292.539.419,00	-31.232.813.500,00	-6,65
28	Badan Pendapatan Daerah	18.953.667.193,00	17.281.627.193,00	-1.672.040.000,00	-8,82
29	Badan Kepegawaian Dan Pengembangan Sumber Daya Manusia	28.904.509.408,00	24.015.995.891,00	-4.888.513.517,00	-16,91
30	Sekretariat Daerah	101.066.294.703,00	76.361.268.422,00	-24.705.026.281,00	-24,44
31	Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah	774.451.868,00	774.451.868,00		
32	Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	97.997.422.085,00	89.149.098.813,00	-8.848.323.272,00	-9,03
33	Badan Kesatuan Bangsa Dan Politik	5.907.455.004,00	3.504.653.314,00	-2.402.801.690,00	-40,67
34	Kecamatan Kampar Kiri	4.088.109.412,00	4.153.414.412,00	65.305.000,00	1,60
35	Kecamatan Tapung Hilir	2.330.101.080,00	2.327.561.080,00	-2.540.000,00	-0,11
36	Kecamatan Tapung Hulu	1.797.794.408,00	1.824.744.408,00	26.950.000,00	1,50
37	Kecamatan Tapung	2.788.032.091,00	2.787.262.091,00	-770.000,00	-0,03
38	Kecamatan Tambang	2.994.083.936,00	3.001.368.936,00	7.285.000,00	0,24
39	Kecamatan Kampar	4.605.797.534,00	4.611.067.334,00	5.269.800,00	0,11
40	Kecamatan Kampar Kiri Hulu	2.078.675.615,00	2.095.325.615,00	16.650.000,00	0,80
41	Kecamatan Siak Hulu	2.937.136.301,00	2.941.841.301,00	4.705.000,00	0,16
42	Kecamatan Xiii Koto Kampar	3.651.367.553,00	3.728.391.553,00	77.024.000,00	2,11
43	Kecamatan Rumbio Jaya	1.503.276.207,00	1.486.797.873,00	-16.478.334,00	-1,10
44	Kecamatan Kampar Utara	1.866.205.236,00	1.858.454.236,00	-7.751.000,00	-0,42

45	Kecamatan Kampa	1.686.529.062,00	1.696.094.062,00	9.565.000,00	0,57
46	Kecamatan Salo	1.842.640.460,00	1.860.365.460,00	17.725.000,00	0,96
47	Kecamatan Bangkinang	4.929.250.615,00	5.020.650.615,00	91.400.000,00	1,85
48	Kecamatan Kuok	1.660.887.391,00	1.676.877.391,00	15.990.000,00	0,96
49	Kecamatan Bangkinang Kota	5.564.210.899,00	5.577.135.899,00	12.925.000,00	0,23
50	Kecamatan Kampar Kiri Tengah	2.063.739.008,00	2.075.829.008,00	12.090.000,00	0,59
51	Kecamatan Kampar Kiri Hilir	3.470.178.356,00	3.553.788.356,00	83.610.000,00	2,41
52	Kecamatan Gunung Sahilan	1.575.219.887,00	1.578.419.887,00	3.200.000,00	0,20
53	Kecamatan Perhentian Raja	2.067.088.787,00	2.081.688.787,00	14.600.000,00	0,71
54	Kecamatan Koto Kampar Hulu	1.470.394.995,00	1.496.324.995,00	25.930.000,00	1,76
JUMLAH		2.765.824.755.856,00	2.320.380.439.856,00	-445.444.316.000,00	-16,11

Sumber: Badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Kampar, 2020

Tabel VI menggambarkan bahwa, implikasi pengurangan pendapatan sebesar Rp 445.444.316.000,00 menyebabkan pemerintah daerah harus mengurangi belanja pada seluruh organisasi perangkat daerah termasuk kecamatan. Besaran pengurangan belanja OPD dilakukan secara bervariasi dengan jumlah terbesar terdapat pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (50,40%), kemudian Dinas Ketahanan Pangan (49,98%), Badan Kesatuan Bangsa Dan Politik (40,60%) dan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan (39,73%). Implikasi pemotongan anggaran belanja OPD tentu sangat berpengaruh terhadap beberapa kegiatan pembangunan yang telah direncanakan sebelum *refocusing* terutama menyangkut pembangunan infrastruktur baik jalan maupun jembatan. Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar juga mengalokasikan anggaran sebesar Rp 43.798.232.466 untuk pencegahan dan penanganan Covid-19. Sementara untuk belanja tidak langsung sebesar Rp 1.461.627.678.259,00 dari Rp 2.270.155.516.724,00 pendapatan, sedangkan belanja langsung dialokasikan Rp 1.215.255.004.114,17.

Mencermati struktur APBD Kabupaten Kampar Tahun 2020 dapat disimpulkan bahwa belanja tidak langsung lebih besar dibandingkan dengan belanja langsung.

Munculnya kebijakan TKDD (Transfer ke Daerah dan Dana Desa) tidak terlepas dari konsep desentralisasi fiskal Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah untuk meningkatkan dan mempertahankan sumber daya keuangan.¹⁷⁶ Realokasi anggaran dapat dipahami sebagai sebuah proses perubahan atau pengalihan tujuan penggunaan anggaran berdasarkan kebutuhan pada tahun yang sedang berjalan terutama dalam pencegahan dan penanganan Covid-19 walaupun pada akhirnya *refocusing* berdampak pula terhadap struktur anggaran APBD Kabupaten Kampar. Akan tetapi apabila merujuk kepada Pasal 316 Undang Undang Nomor 23 Nomor 2014 yang menyatakan bahwa Perubahan APBD dapat dilakukan bila terjadi:¹⁷⁷

- a. Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi KUA;

¹⁷⁶ Pasal 88 Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah menyatakan, bahwa Dana Dekonsentrasi merupakan bagian anggaran kementerian negara/lembaga yang dialokasikan berdasarkan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga. Konsepsi Desentralisasi Fiskal dalam Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004 merupakan system pembiayaan penyelenggaraan pemerintah dalam kerangka negara kesatuan yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, kondisi dan kebutuhan daerah sejalan dengan kewajiban, dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangan. Baca: HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 41. Sementara kewenangan propinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten/kota serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya. Baca: Deddy Supriady Bratakusumah, Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 50.

¹⁷⁷ Pasal 316 ayat (2) dan (3) Undang Undang Nomor Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga menyatakan bahwa (2) Perubahan APBD hanya dapat dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun anggaran, kecuali dalam keadaan luar biasa. (3) Keadaan luar biasa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan keadaan yang menyebabkan estimasi penerimaan dan/atau pengeluaran dalam APBD mengalami kenaikan atau penurunan lebih besar dari 50% (lima puluh) persen. Norma ini mengindikasikan bahwa Bupati atau Kepala Daerah memiliki otoritas untuk melakukan perubahan APBD dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu yang telah diatur oleh undang-undang.

- b. Keadaan yang menyebabkan harus dilakukannya pergeseran anggaran antarunit, organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja;
- c. Keadaan yang menyebabkan sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan dalam tahun anggaran berjalan;
- d. Keadaan darurat; dan/atau
- e. Keadaan luar biasa.

maka terbitnya Undang Undang Nomor 2 Tahun 2020 telah memberi norma lain dalam penyesuaian APBD. Penulis berpendapat norma lain tersebut merupakan penafsiran dari keadaan darurat atau keadaan luar biasa yang memerlukan penanganan cepat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 316 huruf (d) dan huruf (e) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014. Demikian pula halnya dengan Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan RI Nomor 119 dan Nomor 177 Tahun 2020 yang mengatur beberapa ketentuan terkait upaya melakukan percepatan penanganan Covid-19 dimana kepala daerah diharuskan melakukan penyesuaian target pendapatan melalui dua tahap, yakni tahap *pertama*, penyesuaian pendapatan transfer ke daerah dan dana desa, serta tahap *kedua*, melakukan penyesuaian pendapatan asli daerah. Di samping itu, kepala daerah juga harus melakukan penyesuaian belanja dalam rangka pencegahan dan penanganan Covid-19 yang meliputi belanja bidang kesehatan seperti pengadaan alat pelindung diri (APD) bagi tenaga medis serta penyediaan sarana dan peralatan layanan kepada masyarakat dan penanganan pasien. Kemudian penyediaan jaringan pengamanan sosial (*social safety net*), antara lain memberi bantuan sosial kepada masyarakat kurang mampu, dan (3) penanganan dampak ekonomi.

2. Upaya Pemerintah Kabupaten Kampar Mensiasati Program Pembangunan

A. *New Normal* dan Kebijakan Penyesuaian PSBB

Tahun 2020 merupakan tahun terberat bagi Bangsa Indonesia karena di tahun ini muncul penyakit Covid-19 yang memporak-porandakan perekonomian daerah dan masyarakat. Ketika Covid-19 menyerang Indonesia pada awal bulan Maret 2020 tidak seorangpun akan menduga bahwa bahaya penyakit dapat menghancurkan sendi-sendi perekonomian nasional dan daerah sehingga *outlook* perekonomian pada tahun tersebut masih diprediksi dengan asumsi normal.

Pemerintah Kabupaten Kampar mengambil kebijakan dengan menerapkan PSBB (Pembatasan Sosial Berskala Besar) untuk membatasi penyebaran virus corona. PSBB diberlakukan pada beberapa titik kecamatan dengan meningkatkan tiga T (*testing, tracing* dan *treatment*) dan menerapkan protokol kesehatan secara ketat. Penerapan kebijakan ini memang tidak mudah karena di samping luasnya wilayah, rendahnya disiplin masyarakat, minimnya infrastruktur kesehatan juga terbatasnya ketersediaan sumberdaya manusia. PSBB secara terbatas pada wilayah yang terduga terinfeksi Covid-19 ini bertujuan di samping mencegah penyebaran coronavirus juga agar masyarakat dapat melaksanakan kegiatan ekonomi dalam rangka memenuhi kebutuhan hidupnya. Secara umum kebijakan yang diambil Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan berdiam diri di rumah (*stay at home*) ;
2. Kebijakan pembatasan sosial (*social distancing*);
3. Kebijakan pembatasan fisik (*physical distancing*);
4. Kebijakan Penggunaan Alat Pelindung Diri (*masker*);

5. Kebijakan menjaga kebersihan diri (cuci tangan);
6. Kebijakan bekerja dan belajar di rumah (*work/study from home*);
7. Kebijakan menunda semua kegiatan yang mengumpulkan orang banyak;
8. Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB); dan
9. Kebijakan pemberlakuan *new normal*.

Di samping kebijakan-kebijakan tersebut, Pemerintah Kabupaten Kampar juga menyerahkan bantuan sembako dan bantuan tunai langsung kepada warga yang terdampak Covid-19. Bantuan yang sama diberikan pula oleh Pemerintah Provinsi Riau, Pemerintah Pusat dan swasta, beberapa diantaranya adalah Program Keluarga Harapan (PKH), bantuan modal kerja dan lain-lain.

Virus corona terus menjadi pembicaraan menakutkan bagi sebagian masyarakat apalagi setelah wabah ini menelan korban jiwa cukup banyak dalam kurun waktu antara bulan Maret sampai akhir Desember 2020. Beberapa informasi yang diakses warga melalui media social dan internet, membuat pengetahuan warga tentang corona semakin bertambah. Informasi yang beragam dengan berbagai versi sekaligus mengundang kecemasan dan ketakutan karena korban corona terus berjatuhan baik yang menimpa keluarga mereka sendiri, tetangga maupun kerabat dekat dan jauh. Wabah corona yang semula dianggap tidak ada atau distigmakan sebagai akal-akalan pemerintah saja, kini diyakini menjadi penyakit berbahaya. Hal demikian terjadi karena virus ini terus menyebar luas hingga ke desa-desa. Sementara Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar dihadapkan dengan situasi yang dilematis, satu sisi harus menyelamatkan warga agar tidak terinfeksi virus corona, akan tetapi di lain sisi harus bekerja keras supaya roda perekonomian daerah terus bergerak dan warga dapat bekerja mencari nafkah.

Karenanya kebijakan *refocusing* dan realokasi anggaran APBD Tahun 2020 dianggap sebagai langkah yang tepat.

Kebijakan *refocusing* dilakukan setelah Presiden Joko Widodo menerbitkan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 yang telah menjadi Undang Undang Nomor 2 Tahun 2020. Strategi *refocusing* merupakan salah siasat pemerintah daerah supaya tetap eksis melaksanakan program pembangunan dalam rangka menyelamatkan perekonomian daerah dan masyarakat dari goncangan Covid-19. Beberapa hal sulit yang dihadapi pemerintah daerah dalam mengimplementasikan kebijakan keuangan terkait Covid-19 adalah :

1. Banyaknya regulasi yang diterbitkan pemerintah dalam merespon Covid-19;
2. Belum ada kejelasan yang memadai dan kongkrit, apakah penanganan Covid-19 merupakan urusan bidang kesehatan sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 atau urusan bencana yang juga diatur dalam Undang Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Undang Undang 23 Tahun 2014, di samping telah membagi urusan pemerintahan ke dalam tiga bagian (Urusan Absolut, Urusan Konkuren dan Urusan Pemerintahan Umum), Pemerintah Pusat juga telah mendelegasikan pelaksanaan otonomi daerah kepada Pemerintah Daerah sebagai implementasi dari Pasal 5 Undang Undang Dasar 1945. Sementara Pasal 9 Undang Undang Nomor 24 Tahun 2007 memberi kewenangan kepada Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana yang meliputi: a) penetapan kebijakan penanggulangan bencana pada wilayahnya selaras dengan kebijakan

pembangunan daerah; b) pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana; c) pelaksanaan kebijakan kerja sama dalam penanggulangan bencana dengan provinsi dan/atau kabupaten/kota lain; d) pengaturan penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya bencana pada wilayahnya; e) perumusan kebijakan pencegahan penguasaan dan pengurasan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam pada wilayahnya; dan f) pengendalian pengumpulan dan penyaluran uang atau barang yang berskala provinsi, kabupaten/kota.

3. Belum adanya kewenangan yang diberikan kepada Gugus Tugas Covid-19 terutama kewenangan dalam pengambilan keputusan dan kewenangan di bidang administrasi pemerintahan. Semua kebijakan dikendalikan oleh pemerintah pusat secara *top down*.

Refocusing dan realokasi anggaran dilakukan hampir di semua pos organisasi perangkat daerah, bahkan kecamatan dan dana desa. Beberapa diantaranya meliputi anggaran makan minum, perjalanan dinas dalam negeri dan luar negeri, pembangunan infrastruktur dan lain-lain. Hal demikian disebabkan karena pemerintah daerah harus mengalokasikan anggaran untuk pengadaan APD (Alat Pelindung Diri), penunjang kesehatan, dan kebutuhan jaring pengaman social yang keseluruhannya membutuhkan biaya sangat besar. Adapun total anggaran yang dialokasikan untuk penanganan dan pencegahan Covid-19 di Kabupaten Kampar dapat dilihat pada tabel VII di bawah ini:

Tabel VII
Rekapitulasi Program/Kegiatan Untuk Pencegahan dan Penanganan Covid-19

No.	Organisasi Perangkat Daerah	Kegiatan	Anggaran (Rp)
1.	Dinas Kesehatan	Pengadaan obat dan pembekalan kesehatan Covid-19	9.648.710.000
		Pencegahan dan penanggulangan wabah corona Covid-19	8.586.118.500
		Pengadaan sarana dan prasarana Covid-19	427.000.000
2.	RSUD Bangkinang	Pencegahan dan penanggulangan Covid-19	4.117.074.616
3.	Dinas Ketahanan Pangan	Peningkatan mutu dan ketahanan pangan dalam rangka penanganan dampak ekonomi akibat Covid-19	6.820.000.000
4.	Satuan Polisi Pamong Praja	Pelaksanaan patrol dan pengawasan lingkungan masyarakat dalam rangka tanggap darurat bencana non alam akibat Covid-19	225.015.000
5.	Badan Penanggulangan Bencana Daerah	Pelaksanaan Tim Gugus Tugas Penanggulangan Covid-19	1.336.305.000
6.	Dinas Pengendalian Penduduk, KB, Perberdayaan dan Perlindungan Anak	Sosialisasi pencegahan virus corona	251.250.000
7.	Dinas Perhubungan	Penyediaan sarana transportasi untuk pemantauan warga di daerah perbatasan dalam rangka penanganan dan pencegahan Covid	225.193.000
8.	Dinas Informasi, Komunikasi dan Persandian	Penyebarluasan informasi pencegahan dan penanganan Covid	997.871.000
9.	Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD)	-	11.163.695.000
	Total Anggaran	-	43.798.232.466

Sumber: Laporan Penanganan Covid-19 oleh Sekretariat Daerah Kabupaten Kampar Tahun 2020.

Dewasa ini, setelah melewati masa tanggap darurat Covid-19 pemerintah menerapkan kehidupan tatanan baru (*new normal*) dengan memberlakukan protokol kesehatan secara ketat, dan Pemerintah Kabupaten Kampar telah menganggarkan dana untuk keperluan tersebut sebesar Rp 43.798.232.466,00. Di samping itu mengambil kebijakan menunda beberapa pembangunan infrastruktur seperti jalan dan jembatan dengan harapan roda perekonomian daerah terus berputar.

B. Kebijakan Daerah Mensiasati Program Pembangunan di Masa Pandemi Covid-19

Di awal telah disebutkan, bahwa Covid-19 telah memaksa semua daerah merevisi anggaran yang telah ditetapkan menjadi peraturan daerah. Target dalam perubahan APBD disesuaikan secara realistis, sementara asumsi anggaran diubah dan disesuaikan dengan situasi sekarang. Demikian halnya dengan prioritas program jangka pendek yang sebagian diantaranya dialihkan untuk penanganan dan pencegahan Covid-19. Kegiatan padat modal seperti membangun jalan, jembatan, gedung dan lain-lain dilakukan kembali pengkajian dan penundaan sampai Covid-19 berakhir. Koreksi dan penyesuaian APBD tersebut terjadi karena baik perencanaan maupun anggaran yang telah dialokasikan sebelumnya disusun berdasarkan asumsi normal tanpa memprediksi negeri ini akan terkena serangan Pandemi Covid-19.

Menggerakkan roda perekonomian daerah dalam masa sulit Pandemi Covid-19 diakui Pemerintah Kabupaten Kampar merupakan hal yang sangat berat, akan tetapi Pemerintah Kabupaten Kampar tidak tinggal diam. Sesuai kebijakan pemerintah pusat dan regulasi yang telah diterbitkan, maka *refocusing* dan realokasi anggaran diarahkan untuk memacu peningkatan investasi, melaksanakan sinergisitas antarsektor dan dunia usaha dalam rangka memperkuat pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat dengan fokus kegiatan sebagai berikut:¹⁷⁸

1. Pengembangan pertanian, industri, pariwisata, dan investasi;
2. Memperkuat sistim kesehatan daerah;
3. Pengembangan sumberdaya manusia yang berbudaya, bertakwa dan berdaya saing;

¹⁷⁸ Azwan, Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kampar di Bangkinang.

4. Pengembangan wilayah dan infrastruktur yang terintegrasi;
5. Pengelolaan SDA yang berwawasan lingkungan.

Melalui lima focus tersebut di atas Pemerintah Kabupaten Kampar optimis dapat mengejar target pembangunan daerah di masa Covid-19. Beberapa dari target tersebut adalah pertumbuhan ekonomi, tingkat kemiskinan, tingkat pengangguran terbuka, indeks pembangunan manusia dan indeks gini ratio yang matriknya dapat dilihat dalam tabel VIII sebagai berikut:

Tabel VIII
Matrik Target Pembangunan Daerah Kabupaten Kampar

No.	Uraian	Target
1.	Pertumbuhan Ekonomi (%)	2,96
2.	Tingkat Kemiskinan (%)	7,52
3.	Tingkat Pengangguran Terbuka (%)	4,99
4.	Indeks Pembangunan Manusia (Poin)	73.00
5.	Indeks Gini Ratio (Poin)	0,30

Sumber: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kampar

Dalam perhitungan Pemerintah Kabupaten Kampar, rencana target tersebut di atas sangat realitis apabila dihitung dari target yang sama yang ingin dicapai Pemerintah Provinsi Riau dan Nasional.¹⁷⁹ Pertumbuhan ekonomi dihitung di bawah target provinsi (2,93%) dan nasional (antara 5,2 sampai 5,6%). Angka kemiskinan ditargetkan sebesar 7,52% atau di atas dari target provinsi (6,62%) dan di bawah target nasional (8,5-9,5%). Tingkat pengangguran terbuka 4,99% atau di bawah target provinsi (5,96%) dan nasional (antara 4,8 sampai 5,2%). Indeks Pembangunan Manusia (IPM) diharapkan mencapai 73,00 poin atau setara dengan target IPM provinsi (73,11%) dan di atas target nasional 71,98 poin. Sedangkan Indeks Gini Ratio ditargetkan 0,30 poin atau di atas target provinsi (0,28 poin).

¹⁷⁹ Azwan, *ibid.*

Upaya yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Kampar untuk mencapai target tersebut adalah meningkatkan struktur perekonomian daerah berbasis potensi lokal dan berdaya saing dimana focus utamanya meliputi bidang pertanian, industri, pariwisata dan investasi melalui beberapa kegiatan, yakni:¹⁸⁰

- Peningkatan efektivitas pengembangan desa mandiri pangan;
- Pembaharuan data ketersediaan dan cadangan pangan;
- Peningkatan diseminasi teknologi terbaru di bidang produksi dan pengendalian penyakit melalui beragam metode penyuluhan;
- Peningkatan kapasitas IPTEK sistem produksi dan teknologi industri;
- Pengembangan sentra-sentra industri potensial;
- Peningkatan iklim investasi dan realisasi investasi melalui peningkatan pelayanan perizinan dan pemberian insentif;
- Peningkatan promosi dan kerjasama investasi melalui pameran, *roadshow* dan event-event lainnya;
- Peningkatan daya tarik wisata, jumlah pelaku usaha industri pariwisata dan jumlah SDM pengelola pariwisata;
- Peningkatan upaya pemasaran pariwisata;
- Peningkatan kapasitas pelaku usaha mikro, kecil, menengah, koperasi dan BUMDes dalam peningkatan perekonomian masyarakat;
- Peningkatan perlindungan konsumen, pengelolaan pasar dan pembinaan pedagang;
- Pembaharuan data ketersediaan dan cadangan pangan;

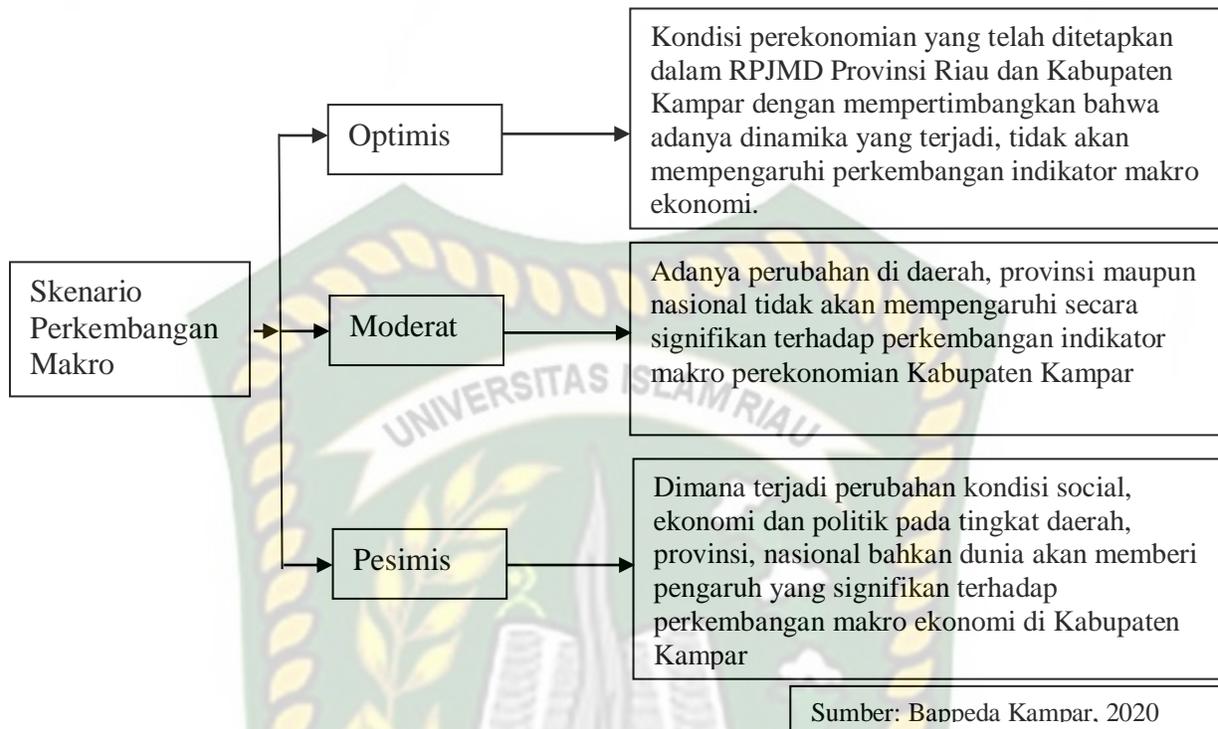
¹⁸⁰ Azwan, *ibid.*

- Peningkatan efektivitas pengembangan desa mandiri pangan;
- Peningkatan diseminasi teknologi terbaru di bidang produksi dan pengendalian penyakit melalui beragam metode penyuluhan;
- Peningkatan akses dan kesempatan kerja melalui kerjasama dengan dunia usaha seperti pelaksanaan *jobfair*.

Agus Herta Sumarto menilai, guncangan ekonomi akibat Covid-19 sangat besar dan dahsyat (*economic wide shock*). Pandemi Covid-19 telah meluluhlantakkan seluruh aktivitas dan fundamental perekonomian nasional, dan hampir tidak ada pelaku ekonomi yang mampu bertahan dan mengambil keuntungan dari krisis ekonomi karena Covid-19. Bahkan sektor Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) yang pada krisis ekonomi tahun 1998/1998 dan 2008 mampu menjadi penyelamat, pada resesi ekonomi saat ini menjadi korban yang paling menderita. Guncangan ekonomi terjadi pada dua sisi sekaligus (*supply dan demand*) sehingga mengakibatkan langkah pemulihan ekonomi semakin berat.¹⁸¹ Pemerintah Kabupaten Kampar sangat menyadari bahwa pemulihan ekonomi sangat berat, hal mana disebabkan terbatasnya ruang fiskal dan ditambah lagi adanya pemotongan dana transfer berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 35 Tahun 2020. Namun demikian, Pemerintah Kabupaten Kampar tetap mensikapi keadaan tersebut melalui tiga skenario perkembangan makro ekonomi, yang baganya dapat dilihat pada tabel IX di bawah ini:

¹⁸¹ <https://news.detik.com/kolom/d-5274938/pemerintah-daerah-dan-pemulihan-ekonomi>. Diakses pada hari Kamis tanggal 31 Desember 2020 pukul 23.53 wib.

Tabel IX
Skenario Perkembangan Makro Ekonomi



Dalam skenario pada bagan di atas, Pemerintah Kabupaten Kampar mensikapi perkembangan ekonomi makro ke dalam tiga pandangan, yakni optimis, moderat dan pesimis. Optimisme didasarkan pada kondisi perekonomian yang telah ditetapkan dalam RPJMD Provinsi Riau dan Kabupaten Kampar dengan mempertimbangkan bahwa adanya dinamika yang terjadi, tidak akan mempengaruhi perkembangan indikator makro ekonomi. Pandangan moderat bertopang dagu pada kenyataan bahwa karena adanya di daerah, provinsi maupun nasional maka perkembangan tersebut tidak akan berpengaruh secara signifikan terhadap indikator makro perekonomian Kabupaten Kampar. Sikap pesimisme dilatar-belakangi oleh terjadinya perubahan kondisi social, ekonomi dan politik pada tingkat daerah, provinsi, nasional bahkan dunia yang akan memberi pengaruh signifikan terhadap perkembangan makro

ekonomi di Kabupaten Kampar. Asumsi ini sejalan dengan proyeksi bank dunia yang menyebutkan bahwa perekonomian negara-negara di Asia Pasific berada dalam kondisi yang sangat buruk khususnya Indonesia dimana pertumbuhan ekonominya berada pada kisaran 2,1 persen dan negative 3,5 persen. Tingkat kemiskinan diperkirakan menurun, tetapi proporsi orang yang rentan (tanpa jaminan ekonomi) akan sangat meningkat. Pertumbuhan ekonomi diproyeksikan melemah secara signifikan pada 2,1persen (paling optimis) hingga minus 3,5 persen pada tahun 2020 sebelum kembali ke rata-rata 5,4 persen pada tahun 2021-2022 ketika permintaan *agregat* telah pulih.¹⁸²

C. Kebijakan Daerah di Bidang Pelayanan Dasar

Pelayanan Dasar yang dimaksud dalam sub bagian ini adalah pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar warga.¹⁸³ Dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pelayanan dasar masuk ke dalam urusan pemerintahan konkuren kategori wajib yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah.¹⁸⁴ Pasal 12 Undang Undang Pemda membagi urusan pelayanan

¹⁸² Muhyiddin, Covid-19, *New Normal dan Perencanaan Pembangunan di Indonesia*, The Indonesian Journal of Development Planning Volume IV No. 2 – Juni 2020, <file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/118-Article%20Text-432-3-10-20200611-1.pdf>. Diakses pada hari Jum'at tanggal 1 Januari 2021 pukul 13.11 wib.

¹⁸³ Lihat Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 100 Tahun 2018 tentang Penerapan Standar Pelayanan Minimal.

¹⁸⁴ Pasal 9 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan, (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum; (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat; (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota; (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Kemudian Pasal 11 menyatakan: (1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.(2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.(3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar

dasar ke dalam enam bidang, yang meliputi: pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, dan sosial. Sub bagian penulisan ini hanya akan membahas dua dari enam bidang tersebut, yakni Bidang Pendidikan dan Bidang Kesehatan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 100 Tahun 2018 tentang Penerapan Standar Pelayanan Minimal (SPM) menyebutkan, bahwa pemerintah daerah menerapkan SPM untuk pemenuhan jenis pelayanan dasar dan mutu pelayanan dasar yang berhak diperoleh oleh setiap warga secara minimal. Penerapan SPM diprioritaskan bagi warga negara yang berhak memperoleh pelayanan dasar secara minimal dengan jenis pelayanan dasar dan mutu pelayanan dasarnya yang dilakukan dengan tahapan:

- a) Pengumpulan data;
- b) Penghitungan kebutuhan pemenuhan pelayanan dasar;
- c) Penyusunan rencana pemenuhan pelayanan dasar; dan
- d) Pelaksanaan pemenuhan dasar. Pemerintah Daerah dalam melaksanakan pemenuhan Pelayanan Dasar bagi warga negara dapat:
 - a. Membebaskan biaya untuk memenuhi kebutuhan dasar bagi warga negara yang berhak memperoleh pelayanan dasar secara minimal dengan memprioritaskan bagi masyarakat miskin atau tidak mampu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau

sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

- b. Memberikan bantuan berupa bantuan tunai, bantuan barang dan/atau jasa, kupon, subsidi, atau bentuk bantuan lainnya.

Adapun pelayanan dasar di bidang pendidikan yang dikelola Pemerintah Kabupaten Kampar terdiri dari pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar dan pendidikan kesetaraan.¹⁸⁵ Sementara di bidang Kesehatan sesuai Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 4 Tahun 2019 tentang Standar Teknis Pemenuhan Mutu Pelayanan Dasar, ditetapkan 12 jenis layanan dan mutu standar pelayanan minimal kesehatan.¹⁸⁶ Kedua belas jenis tersebut adalah:

1. Pelayanan kesehatan ibu hamil;
2. Pelayanan kesehatan ibu bersalin;
3. Pelayanan kesehatan bayi baru lahir;
4. Pelayanan kesehatan balita;
5. Pelayanan kesehatan pada usia pendidikan dasar;
6. Pelayanan kesehatan pada usia produktif;
7. Pelayanan kesehatan pada usia lanjut;
8. Pelayanan kesehatan penderita hipertensi;

¹⁸⁵ Lihat Pasal 5 ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal. Pasal 5 ayat 4 menjelaskan, bahwa: mutu pelayanan dasar untuk setiap jenis pelayanan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) ditetapkan dalam standar teknis, yang sekurang-kurangnya memuat: a. standar jumlah dan kualitas barang dan/ ataujasa; b. standar jumlah dan kualitas pendidik dan tenaga kependidikan; dan c. petunjuk teknis atau tata cara pemenuhan standar. Penerima pelayanan dasar untuk setiap Jenis pelayanan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) yaitu Warga Negara dengan ketentuan: a. usia 16 (enam belas) tahun sampai dengan 18 (delapan belas) tahun untuk Jenis Pelayanan Dasar pendidikan menengah; b. usia 4 (empat) tahun sampai dengan 18 (delapan belas) tahun untuk jenis pelayanan dasar pendidikan khusus; c. usia 5 (lima) tahun sampai dengan 6 (enam) tahun untuk Jenis pelayanan dasar pendidikan anak usia dini ;d. usia 7 (tujuh) tahun sampai dengan 15 (limabelas) tahun untuk jenis pelayanan dasar pendidikan dasar; dan e. usia 7 (tujuh) tahun sampai dengan 18 (delapan belas) tahun untuk jenis pelayanan dasar pendidikan kesetaraan.

¹⁸⁶ Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 4 Tahun 2019 tentang Standar Teknis Pemenuhan Mutu Pelayanan Dasar Pada Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan ini dilatarbelakangi untuk melaksanakan ketentuan Pasal 6 ayat (6) Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal, perlu menetapkan Peraturan Menteri Kesehatan tentang Standar Teknis Pemenuhan Mutu Pelayanan Dasar pada Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan.

9. Pelayanan kesehatan penderita diabetes melitus;
10. Pelayanan kesehatan orang dengan gangguan jiwa berat;
11. Pelayanan kesehatan orang terduga tuberkulosis; dan
12. Pelayanan kesehatan orang dengan risiko terinfeksi virus yang melemahkan daya tahan tubuh manusia (*human immunodeficiency virus*).

Sementara jenis pelayanan yang bersifat peningkatan/promotif dan pencegahan/ preventif mencakup: peningkatan kesehatan; perlindungan spesifik; diagnosis dini dan pengobatan tepat; pencegahan kecacatan; dan rehabilitasi.

Dalam rangka melaksanakan pelayanan dasar di bidang pendidikan, sesuai amanah Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar telah membentuk Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2018 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan. Perda tersebut menjadi dasar hukum bagi daerah dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan Wajib Pelayanan Dasar. Demikian pula halnya di bidang kesehatan dimana telah pula dibentuk Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 27 tahun 2020 tentang Penerapan Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan di Kabupaten Kampar. Melalui perda, Kabupaten Kampar dapat meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, meningkatkan pengawasan kepada perangkat daerah terhadap pelaksanaan kebijakan yang langsung berhadapan dengan masyarakat, dan meningkatkan efisiensi serta efektivitas pelayanan kesehatan.

Penerapan SPM merupakan salah satu kebijakan prioritas nasional yang perlu mendapat perhatian Pemerintah Daerah. Karenanya Pemerintah Kabupaten Kampar

melakukan langkah-langkah penerapan dan pencapaian SPM serta pengintegrasian Standar Pelayanan Minimal dengan dokumen perencanaan.

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, SPM tidak lagi dimaknai secara kontekstual sebagai norma, standar, prosedur, dan kriteria. Batasan pengertian SPM secara tekstual memang tidak berubah, yaitu merupakan ketentuan mengenai jenis pelayanan dasar dan mutu pelayanan dasar yang berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal, namun terdapat perubahan mendasar dalam pengaturan mengenai jenis pelayanan dasar dan mutu pelayanan dasar, kriteria penetapan SPM, dan mekanisme penerapan SPM, standar pelayanan minimal sebagaimana diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018, yakni merupakan urusan pemerintahan wajib yang berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal.

Dalam penerapannya, SPM harus menjamin akses masyarakat untuk mendapatkan pelayanan dasar dari pemerintahan daerah sesuai dengan ukuran-ukuran yang ditetapkan pemerintah. Karenanya, baik perencanaan maupun penganggaran, wajib memperhatikan prinsip-prinsip SPM seperti sederhana, kongkrit, mudah diukur, terbuka, terjangkau, dapat dipertanggung-jawabkan dan mempunyai batas waktu pencapaian. SPM juga dimaksudkan untuk menjawab isu-isu krusial dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah terutama pelayanan dasar yang bermuara kepada terciptanya kesejahteraan masyarakat.

Menindak-lanjuti prinsip-prinsip SPM di atas, Pemerintah Kabupaten Kampar terus melakukan pembenahan agar pelayanan kepada masyarakat dapat dimaksimalkan. Di samping itu, dilakukan pula pengintegrasian dokumen perencanaan

baik yang terdapat dalam RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah), RKPD (Rencana Kerja Pemerintahan Daerah) maupun Rencana Strategis SKPD. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018, SPM Pendidikan di kabupaten dan kota meliputi: Pendidikan Anak Usia Dini, Pendidikan Dasar dan Pendidikan Kesetaraan dimana standar teknis pelayanan minimalnya tertuang dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 32 Tahun 2018.

Kabupaten Kampar telah melakukan upaya-upaya tersebut sesuai dengan petunjuk teknis yang diatur pemerintah. Untuk Pendidikan Anak Usia Dini, pemenuhan pelayanannya dilakukan dengan menyiapkan anggaran pada Dinas Pendidikan Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Kampar. Dengan jumlah Taman Kanak-Kanak sebanyak 356 sekolah, jumlah Kelompok Bermain, TPA, SPS sebanyak 670 satuan, Dinas Pendidikan Kepemudaan dan Olahraga telah merancang kegiatan sebagai penunjang pemenuhan pelayanan minimal, dan dari program tersebut Kabupaten Kampar berhasil mencapai Angka Partisipasi Kasar PAUD sebesar 62,47%. Untuk jenjang pendidikan dasar, kabupaten ini memiliki satuan pendidikan yang tersebar sampai ke pelosok desa, yang keseluruhan datanya terdiri dari: SD sebanyak 503 sekolah dan SMP (135 sekolah). Adapun pemenuhan Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar diarahkan kepada anggaran bantuan operasional sekolah, Sementara pemenuhan kebutuhan guru dan peningkatan mutu pendidikan. Kabupaten Kampar sudah mencapai Angka Partisipasi Kasar (APK) dengan rincian: SD 113,6 %, dan APK SMP 100,7%. Upaya-upaya yang sama juga dilakukan terhadap pendidikan kesetaraan, antara lain melalui penyiapan anggaran pada program/kegiatan khusus di Dinas Pendidikan Kepemudaan dan Olahraga. Adapun rincian anggaran yang

dialokasikan untuk pencapaian SPM Bidang Pendidikan pada tahun 2020 dan tahun 2021 dapat dilihat pada tabel VIII dan tabel X di bawah ini:

Tabel X
Alokasi Anggaran SPM Bidang Pendidikan Kabupaten Kampar Tahun 2020

No.	Program/Kegiatan	Pagu Indikatif 2020
1.	Program Pendidikan Anak Usia Dini	310,550,000.00
2.	Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun	156,927,606,875.00
3.	Program Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan	31,735,861,700.00
	Jumlah	188,974,018,575.00

Sumber: Bappeda Kabupaten Kampar, 2020

Dari data di atas, dapat dilihat bahwa Pemerintah Kabupaten Kampar mengalokasikan anggaran cukup besar untuk bidang pendidikan, yakni Rp 188.974.018.575,00 yang terbagi ke dalam tiga program pokok. Ketiga program pokok tersebut adalah Program Pendidikan Anak Usia Dini sebesar Rp 310.550.000,00, Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun Rp 156,927,606,875.00 dan Program Peningkatan Mutu Pendidikan Tenaga Kependidikan Rp 31,735,861,700.00. Diharapkan pencapaian SPM Bidang Pendidikan Dasar di Kabupaten Kampar berjalan secara maksimal dengan capaian target 100%.

Di SPM Bidang Kesehatan, Pemerintah Kabupaten Kampar juga berkomitmen mencapai target yang telah ditetapkan pemerintah. Adapun jenis pelayanan dasar Kesehatan Daerah yang terdapat dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 4 Tahun 2019 tentang Standar Teknis Pemenuhan Mutu Pelayanan Dasar pada Standar Pelayanan Minimal untuk kabupaten dan kota, meliputi:

1. Pelayanan kesehatan ibu hamil;
2. Pelayanan kesehatan ibu bersalin;
3. Pelayanan kesehatan bayi baru lahir;

4. Pelayanan kesehatan balita;
5. Pelayanan kesehatan pada usia pendidikan dasar;
6. Pelayanan kesehatan pada usia produktif;
7. Pelayanan kesehatan pada usia lanjut;
8. Pelayanan kesehatan penderita hipertensi;
9. Pelayanan kesehatan penderita diabetes melitus;
10. Pelayanan kesehatan orang dengan gangguan jiwa berat;
11. Pelayanan kesehatan orang terduga tuberkulosis; dan
12. Pelayanan kesehatan orang dengan risiko terinfeksi virus yang melemahkan daya tahan tubuh manusia (*Human Immunodeficiency Virus*) yang bersifat peningkatan/promotif dan pencegahan/preventif.

Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan Kabupaten/Kota (SPM-BK) merupakan tolak ukur kinerja pelayanan kesehatan yang diselenggarakan daerah kabupaten/kota. Pemenuhan SPM menjadi suatu keharusan bagi pemerintah daerah, dan Pemerintah Kabupaten Kampar telah melakukan sosialisasi dan advokasi terkait SPM melalui staf dinas kesehatan dan atau tenaga medis pada masing-masing puskesmas. Pemerintah Kabupaten Kampar juga telah menerbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 27 Tahun 2020 tentang Penerapan Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan di Kabupaten Kampar. Bentuk lain yang dilakukan adalah menyampaikan perencanaan kebutuhan program yang disusun berdasarkan SPM. Perencanaan disusul pula dengan anggaran yang harus dialokasikan dalam APBD Kabupaten Kampar. Untuk tahun 2020 dan 2021, anggaran pencapaian SPM Bidang Kesehatan dapat dilihat dari tabel XI di bawah ini:

Tabel XI
Alokasi Anggaran SPM Tahun 2020 dan 2021

NO	Kegiatan	Pagu	Kegiatan	Pagu
	2020		2021	
1	Penurunan angka kematian Ibu, bayi dan Balita	69,985,000.00	Pengelolaan Pelayanan Kesehatan Ibu Hamil	230,400,000
2	Upaya Peningkatan Pelayanan Kesehatan Lansia	9,430,000.00	Pengelolaan Pelayanan Kesehatan Ibu Bersalin	315,000,000
3	Pencegahan dan penanggulangan stunting	161,950,000.00	Pengelolaan Pelayanan Kesehatan Balita	413,100,000
4	Pencegahan dan penanggulangan TB Paru	24,250,000.00	Pengelolaan Pelayanan Kesehatan pada Usia	216,000,000
5	Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS	24,940,000.00	Pengelolaan Pelayanan Kesehatan pada Usia Produktif	385,000,000
6	Pembinaan Pelayanan Kesehatan Jiwa	168,350,000.00	Pengelolaan Pelayanan Kesehatan pada Usia Lanjut	144,000,000
7			Pengelolaan Pelayanan Kesehatan Penderita Hipertensi	135,396,000
8			Pengelolaan Pelayanan Kesehatan Penderita Diabetes Melitus	303,651,000
9			Pengelolaan Pelayanan Kesehatan Orang Dengan Gangguan Jiwa Berat	469,269,000
10			Pengelolaan Pelayanan Kesehatan Orang Terduga Tuberkulosis	141,300,000
11			Pengelolaan Pelayanan Kesehatan Orang Dengan Risiko Terinfeksi HIV	2,251,600
Jumlah		458,905,000.00	-	2,755,367,600.00

Sumber: Bappeda Kabupaten Kampar, 2020

Dari tabel di atas, jumlah anggaran tahun 2021 jauh lebih besar dibandingkan dengan tahun 2020, yakni sebesar Rp 2.755.367.600,00 atau mengalami peningkatan 600%.

Hal tersebut terjadi karena adanya penambahan program di tahun 2021 seperti

Pengelolaan Pelayanan Kesehatan Penderita Hipertensi, Pengelolaan Pelayanan Kesehatan Penderita Diabetes Melitus, Pengelolaan Pelayanan Kesehatan Orang Dengan Gangguan Jiwa Berat, Pengelolaan Pelayanan Kesehatan Orang Terduga Tuberkulosis, dan Pengelolaan Pelayanan Kesehatan Orang Dengan Risiko Terinfeksi HIV, yang pada tahun 2020 program tersedia tidak dimunculkan karena keterbatasan anggaran.

Konsepsi dasar SPM adalah bagaimana setiap penduduk dapat memperoleh pelayanan dasar secara berkeadilan. Beberapa aspek yang berpengaruh agar konsep ini terlaksana secara optimal adalah akses geografis, ekonomi dan social. Dalam tataran implementasi terjadi persepsi yang menyebabkan miskonsepsi tentang SPM dimana sebagian *stakeholder* menganggap SPM sebagai Standar Operating Prosedure akan tetapi terdapat juga pandangan yang menyatakan bahwa SPM merupakan Standar Mutu. Pemerintah Kabupaten Kampar menyadari beberapa kendala yang menyebabkan SPM belum optimal, diantaranya ketersediaan sumberdaya manusia, sarana dan obat-obatan yang memadai. Di samping itu juga minimnya pelatihan dan luasnya wilayah. Minimnya komunikasi informasi dan sosialisasi internal oleh dinas kesehatan baik di lingkungan pemegang program maupun di jajaran puskesmas menjadi salah satu kunci keberhasilan pelaksanaan program ini. Sebaliknya, komunikasi yang minim membuat pemahaman mengenai SPM hanya terbatas pada orang-orang tertentu saja. Diantara masalah yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Kampar dalam pencapaian program ini adalah belum dialokasikannya sumberdaya secara khusus untuk mendukung implementasi SPM, hal ini disebabkan karena

terbatasnya anggaran. Adapun sumberdaya yang tersedia ditujukan untuk melaksanakan program-program dinas kesehatan secara keseluruhan.



Dokumen ini adalah Arsip Milik :
Perpustakaan Universitas Islam Riau

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pandemi Covid-19 yang mengakibatkan gangguan ringan pada sistem pernapasan, infeksi paru-paru hingga kematian, telah merembes kepada krisis ekonomi. Dalam upaya mencegah penanggulangan Covid-19, Pemerintah Pusat menerbitkan beberapa regulasi dimana salah satu dari regulasi tersebut memerintahkan Pemerintah Daerah melakukan *refocusing* dan realokasi anggaran APBD Tahun 2020. Implikasi dari *refocusing* dan realokasi anggaran adalah terjadinya pemotongan dana TKDD (Transfer ke Daerah dan Dana Desa) oleh Pemerintah Pusat, yang untuk Kabupaten Kampar nilainya mencapai Rp 445.444.316.000,00. Akibat pemotongan tersebut Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar harus melakukan penyesuaian APBD dalam rangka menampung kebutuhan penanganan dan pencegahan Covid-19 sehingga menyebabkan sebagian penyelenggaraan urusan wajib konkuren menjadi tertunda. Akibat lainnya adalah masa pelaksanaan tahun anggaran APBD menjadi lebih pendek karena penyesuaian berlangsung pada triwulan kedua, hal demikian dapat mengganggu pelaksanaan program pembangunan daerah.
2. Dalam rangka menyelamatkan perekonomian daerah dan memotong penyebarluasan viruscorona agar tidak meluas, Pemerintah Kabupaten Kampar menjadikan *refocusing* dan realokasi anggaran sebagai strategi. Beberapa faktor penghambat yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Kampar dalam melaksanakan

strategi tersebut, antara lain banyaknya regulasi yang diterbitkan Pemerintah Pusat dalam merespon Covid-19 sehingga membuat daerah kebingungan menterjemahkannya, dan terjadinya tarik menarik kewenangan penyelenggaraan urusan di dalam regulasi yang berbeda. Dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah telah memberi kewenangan kepada daerah menjalankan otonomi daerah sebagai implementasi dari pelaksanaan Pasal 5 Undang Undang Dasar 1945, sementara Undang Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana juga memberi kewenangan kepada daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.

B. Saran

1. Disarankan kepada Pemerintah Pusat, *refocusing* dan realokasi anggaran hendaknya dilakukan secara transparan dengan alasan fiscal yang disertai dengan pertimbangan berdasarkan peraturan perundang-undangan termasuk di dalam menentukan besaran TKDD (Transfer ke Daerah dan Dana Desa) yang dipotong pada masing-masing daerah sehingga Pemerintah Daerah dapat menganbil kebijakan regulatif untuk penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di tahun berikutnya.
2. Disarankan kepada Pemerintah Pusat, untuk menghindari tumpang tindih regulasi dan munculnya multi tafsir atas pelaksanaan norma regulasi terkait dengan penanganan Pandemi Covid-19 sebaiknya tidak terlalu banyak menerbitkan peraturan. Penanganan Covid-19 cukup diatur dengan undang-undang dan peraturan pemerintah yang bersifat komprehensif sebagai pedoman bagi daerah dalam melaksanakan undang-undang. Koordinasi antara Pemerintah

Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten perlu diintensifkan dalam rangka optimalisasi penanganan dan pencegahan Covid-19 sebab coronavirus merupakan *extraordinary* yang memerlukan penanganan secara terpadu, terintegrasi dan terkoordinasi antara Pusat dengan Daerah.



Dokumen ini adalah Arsip Milik :
Perpustakaan Universitas Islam Riau

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, MSP, Jakarta: 2007.
- Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, Grafiti Jakarta, September 1995.
- Affan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Jogjakarta, 2002.
- A.F Leemans, *Otonomi Daerah, Evaluasi dan Proyeksi, Partnership Governance Reform in Indonesia*, CV. Trio Rimba Persada. 2003.
- Agus Santoso, *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Juli 2013.
- Albert Hasibuan, *Otonomi Daerah, Peluang dan Tantangan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002.
- AM. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, September 2009.
- Andi Malaranggeng dkk, *Otonomi Daerah Prospektif Teoritis dan Praktis*, Bigrafpublishing, Yogyakarta, 1999.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- , *Menyongsong Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII Yogyakarta, 2011.
- , *Lembaga Kepresidenan*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003.
- , *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995.
- , *Teori dan Politik Konstitusi*, FH. UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Bartakusumah, *Perencanaan Pembangunan Daerah*, Gramedia, Jakarta, 2005. Syaukani,

- Henry Muddick, *Democracy, Decentralization and Development, Reprinted London, Asia Publishing House*, diterjemahkan bebas dengan judul, Desentralisasi dalam Praktek, Cetakan I, Pustaka Kendi, Yogyakarta, 2004.
- BN. Marbun, *Otonomi Daerah 1945-2020, Proses & Realita, Perkembangan Otda, Sejak Zaman Kolonial Sampai Saat ini*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2010.
- Budiman N.P.D Sinaga, *Hukum Tata Negara, Perubahan Undang Undang Dasar*, PT. Tatanusa, Jakarta, 2009.
- Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasi*, Total Media, Yogyakarta, 2013.
- C.S.T Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta:PT. Rineka Cipta, 2000.
- Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Edisi Revisi, Cetakan Ketiga, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Deddy Supriady Bratakusumah, Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004.
- Dennis A. Rondinelli dan G. Shabbir Cheema, *Implementing Decentralization Policies; An Introduction*, dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*.
- Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Setera Pers, Malang, 2010.
- Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.
- Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Cetakan Pertama, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007.
- Gadjong, Agussalim Andi, *Pemerintahan Daerah dan Kajian Politik Hukum*, Ghalia, Bogor, 2007.
- Hadari Nawawi, *Metode Penelitian di Bidang Sosial*, Gajah Mada Universitas Press, Yogyakarta, 1998, Cet. Ke-8.
- Hans Kalsen dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia, Bandung, cet. II Juni 2010.
- HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005.

- , *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011.
- I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi, Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Edisi Revisi, Setara Press, Malang, 2010.
- I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, PT Alumni, Bandung, 2013.
- Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, Jakarta, 1993.
- Inu Kencana Syafie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*,. PT. Refika Aditama, Bandung, 2011.
- Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, cet vi, 1987.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010
- Joeniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tatanegara di Indonesia*, Liberty Yogyakarta, 1983.
- Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- K.C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern, Modern Constitutions*, (terjemahan, Imam Baehaqie), Nusa Media, Bandung.
- L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Oetarid Sadino, penerjemah), Cetakan Ketiga puluh empat Pradnya Paramita, Jakarta, 2011.
- Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*, Sekjen dan Kewanitaraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- Mariana, D., Paskalina, C., & Yuningsih, N. Y, *Perbandingan Pemerintahan*, Universitas Terbuka, Jakarta, 2007.
- Moc. Tolchah Mansoer, *Teks Resmi dan Beberapa Soal Tentang UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1983.
- Mohammad Hatta, *Kearah Indonesia Merdeka Kumpulan Karangan Jilid I*, Bulan Bintang, Jakarta, 1976.
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan Keempat, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.

- , *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, UII Press Yogyakarta, 1999.
- M. Nasroen, *Masalah-malalah disekitar Otonomi Daerah*, Wolter, Jakarta, 1951.
- M. Solly Lubis, *Fungsi Perundang-undangan Dasar*, dalam Padmo Wahjono (ed.), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.
- Mudrajat Kuncoro, *Otonomi Daerah dalam Transisi, pada Seminar Nasional Manajemen Keuangan Daerah dalam Era Global*, Andi, Yogyakarta, 2004.
- Mustamin Dg Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Atribus dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2010.
- Nurman, *Strategi Pembangunan Daerah*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2015
- Nurmi Chatim, *Hukum Tata Negara*, Pekanbaru:Cendikia Insani, 2006.
- Padmo Wahjono, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketiga, IND-HILL-CO, Jakarta, 2003.
- Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi Tentang Wewenang*, Fakultas Hukum Unair, 1997.
- Prajudi Atmosudirdjo , *Hukum Administrasi Negara*, Ghlmia Indonesia, Jakarta, 1981.
- Rahardjo Adisasmita, *Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Daerah*. Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yograkarta, 2002.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Sarundajang, *Babak Baru Sistim Pemerintahan*,. Kata Hasta Pustaka, Jakarta, 2012.
- , *Arus Balik Kekuasaan Pusat dan Daerah*, Sinar Harapan, Jakarta, 2000.
- SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997.
- Soehino, *Perkembangan Pemerintahan DiDaerah*, Liberty, Yogyakarta, 1980.

Sri Soemantri Martosoewignyo, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Penerbit Alumni, Bandung, 1984.

-----, *Sistem-Sistem Pemerintah Negara-negara ASEAN*, Tarsito Bandung, 1976.

-----, *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta, 1993.

Syahrir, *Pemulihan Ekonomi dan Otonomi Daerah*, Lembaga Studi Pembangunan Indonesia, Jakarta, 2004.

Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011.

Hans Kalsen, dalam Titon Slamet Kurnia, *Konstitusi HAM, Undang Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 & Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Februari 2014.

Ubedilah,dkk, *Demokrasi, HAM dan Masyarakat Madani*, Jakarta, *Indonesia Center for Civic Education*, Jakarta, 2000.

Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989.

Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Juni 2011.

Yusri Munaf, *Hukum Administrasi Negara*, Marpoyan Tujuh Publishing, Pekanbaru

Ziauddin Sardar, *Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*, Mizan, Bandung, 1996.

B. Paper/Jurnal/Makalah

Achmad Fauzi, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus Semarang, *Otonomi Daerah Dalam Kerangka Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang Baik*, Jurnal Spektrum Hukum, Vol. 16/No. 1/April 2019,

Ali Marwan HSB & Evlyn Martha Julianthy, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara, *Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*.

- Badan Penelitian dan Pengembangan Ekonomi Universitas Gadjah Mada (PPE-FE-UGM), Modul Pelatihan “*Strengthening Core Local Government Competencies*”. UGM, Yogyakarta, 2005.
- Bhenyamin Hoessein, Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah, *Jurnal Bisnis & Birokrasi* No.1/Vol.1/Juli. Departemen Ilmu Administrasi Fisip-UI, 2000.
- Budiyono, Muhtadi, Ade Arif Firmansyah, Dekonstruksi Urusan Pemerintahan Konkuren Dalam Undang Undang Pemerintahan Daerah, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, No. 67 Th. XII (Desember, 2015).
- Candra Jon Asmara dan Ermansyah, *Urgensi Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Dalam Rangka Mewujudkan Otonomi Desa*, *Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Universitas Riau, Vol. 13 Nomor 31, 2014.
- Muliadi Anangkota, Klasifikasi Sistem Pemerintahan, Perspektif Pemerintahan Modern, *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, ISSN 2442-5958E-ISSN 2540-8674. Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Cendrawasih Papua.
- Muhyiddin, Covid-19, New Normal dan Perencanaan Pembangunan di Indonesia, *The Indonesian Journal of Development Planning* Volume IV No. 2 – Juni 2020,
- Isdijoso Brahmantio dan Tri Wibowo, *Analisis Kebijakan Fiskal Pada Era Otonomi Daerah* Kajian Ekonomi Dan Keuangan, *Jurnal Respublika* Vol. 6, No. 1. Maret, 2002.
- Laporan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) di Kabupaten Kampar Tahun diterbitkan oleh Sekretariat Daerah Kabupaten Kampar Tahun 2020.
- Philipus M. Hardjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994.
- Rina Tri Handayani, Dewi Arradini, Aquartuti Tri Darmayanti, Aris Widiyanto, Joko Tri Atmojo, Pandemi Covid-19, Respon Imun Tubuh, Dan herd Immunity, *Jurnal Ilmiah Permas: Jurnal Ilmiah STIKES Kendal* Volume 10 No 3, Juli 2020

C. Kamus/Ensiklopedi

Bryan A. Garner, (*Editor in Chief*), *Black's Law Dictionary*, West A Thomson Reuters Business, The United States of Amerika, 2009,

Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2007.

D. Peraturan Perundang-undangan

Undang Undang Dasar 1945

Undang Undang Nomor 2 Tahun 2020

Undang Undang Nomor 11 Tahun 2020

Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014

Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004

Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004

Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011

Undang Undang Nomor 6 Tahun 2008

Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019

Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008

Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005

Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2018

Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 27 Tahun 2020

Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 8 Tahun 2018

Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 5 Tahun 2017

Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020

Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020

Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020

Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2020

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 35/PMK.07/2020

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 210/PMK.02/2019

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 4 Tahun 2019

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2020

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017
Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015
Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006
Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2020
Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 32 Tahun 2018

Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan Nomor 119/2813/SJ
dan Nomor 177/KMK.07/2020
Keputusan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 13A Tahun 2020

Peraturan Gubernur Riau Nomor 27 tahun 2020
Surat Edaran Gubernur Riau Nomor 43/SE/2020
Keputusan Bupati Kampar Nomor 360-316/III/2020
Surat Keputusan Bupati Kampar Nomor 360-364/IV/2020
Surat Keputusan Bupati Kampar Nomor 360-364/III/2020
Surat Keputusan Bupati Kampar Nomor 360-428/V/2020
Surat Edaran Bupati Kampar Nomor 440/Dinkes/P2P-3/2020/3952

E. Online dan Internet

<https://www.researchgate.net/publication/342671376> Kebijakan Pemerintah Dalam P
[enanganan Pandemi Covid-19.](#)

[https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2012/03/120308_birdfluindonesia.](https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2012/03/120308_birdfluindonesia)

[https://www.kompas.com/tren/read/2020/12/01/175400965/hampir-satu-tahun-asal-usul-virus-corona-masih-menjadi-misteri?page=all.](https://www.kompas.com/tren/read/2020/12/01/175400965/hampir-satu-tahun-asal-usul-virus-corona-masih-menjadi-misteri?page=all)

[https://health.detik.com/berita-detikhealth/d-5087787/ahli-asal-usul-virus-corona-mungkin-tak-akan-pernah-ditemukan-mengapa.](https://health.detik.com/berita-detikhealth/d-5087787/ahli-asal-usul-virus-corona-mungkin-tak-akan-pernah-ditemukan-mengapa)

[https://www.merdeka.com/foto/peristiwa/1152104/20200302221553-indonesia-diserang-corona-warga-berbondong-borong-sembako-001-nirmatullah-efendi.html.](https://www.merdeka.com/foto/peristiwa/1152104/20200302221553-indonesia-diserang-corona-warga-berbondong-borong-sembako-001-nirmatullah-efendi.html)

[https://nasional.kompas.com/read/2020/06/06/17360741/presiden-jokowi-minta-new-normal-diterapkan-secara-hati-hati.](https://nasional.kompas.com/read/2020/06/06/17360741/presiden-jokowi-minta-new-normal-diterapkan-secara-hati-hati)

[http://www.politik.lipi.go.id/kegiatan/1406-sinergi-pemerintah-dalam-masa-new-normal-covid-19.](http://www.politik.lipi.go.id/kegiatan/1406-sinergi-pemerintah-dalam-masa-new-normal-covid-19)

<https://news.detik.com/kolom/d-5274938/pemerintah-daerah-dan-pemulihan-ekonomi>
[file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/118-Article%20Text-432-3-10-20200611-1.pdf.](file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/118-Article%20Text-432-3-10-20200611-1.pdf)

[.file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/Vol.%2015%20No.%202%20-%20Pelaksanaan%20Kewenangan%20Atribusi%20Pemerintah%20Daerah.pdf](file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/Vol.%2015%20No.%202%20-%20Pelaksanaan%20Kewenangan%20Atribusi%20Pemerintah%20Daerah.pdf).
<https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=pengertian+hirarki+menurut+para+ahli>.
<http://jurnal.untagsmg.ac.id/index.php/SH/article/viewFile/1130/977>.
<https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--tarik-menarik-kewenangan-pemerintah-pusat-dan-daerah--dalam-rekrutmen-cpns>.
<https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--tarik-menarik-penanganan-covid-19>.
http://etd.repository.ugm.ac.id/home/detail_pencarian/34901.
<https://www.kompas.com/skola/read/2020/03/19/140000969/desentralisasi--arti-kelebihan-dan-kelemahannya?page=all>.
<http://www.republika.co.id>
<file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/FIXEDISIBUKUVersiContoh.pdf>.
<http://repository.ut.ac.id/4206/1/IPEM4214-M1.pdf>.
<file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/830-Article%20Text-3201-2-10-20200830.pdf>.
<https://www.kompas.com/skola/read/2020/09/17/140000269/hubungan-fungsional-pemerintah-pusat-dan-daerah>.
<https://www.cnbcindonesia.com/news/20200312075307-4-144247/who-nyatakan-wabah-covid-19-jadi-pandemi-apa-maksudnya>.