

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

*Coronavirus Disease 2019* (COVID-19) merupakan penyakit yang berasal dari virus baru yaitu *Coronavirus* jenis SARS-CoV-2. WHO menyampaikan bahwa pandemi ini berasal dari daerah Wuhan, Tiongkok, pertama kali ditemukan pada bulan Desember tahun 2019. *Coronavirus Disease 2019* atau disingkat dengan COVID-19 telah menyebar dengan sangat cepat ke-178 negara atau 99,5% dari PDB dunia. Menurut Wang (2020) dalam jurnal yang ditulis oleh A.Syauqi (2020) menjelaskan bahwa *Coronavirus* merupakan virus RNA *strain* tunggal positif, berkapsul dan tidak bersegmen.

Perkembangan COVID-19 berdampak pada berbagai sektor termasuk pada sektor pendidikan, sektor kesehatan dan sektor ekonomi di Indonesia. Pandemi COVID-19 telah mengakibatkan banyaknya korban jiwa, kerugian materil, hingga terganggunya kesejahteraan masyarakat. Hal ini menjadi landasan diterbitkannya Instruksi Presiden RI Joko Widodo Nomor 4 Tahun 2020 yang ditetapkan pada tanggal 20 Maret 2020. Instruksi tersebut membahas tentang *refocusing*, realokasi anggaran, serta pengadaan barang dan jasa dalam rangka percepatan penanganan COVID-19. Adapun Instruksi Presiden yang langsung diberikan kepada Menteri Keuangan yaitu memfasilitasi proses revisi anggaran secara cepat, sederhana, dan akuntabel. Selanjutnya Instruksi Presiden yang diberikan kepada Menteri Dalam Negeri yaitu agar Menteri Dalam Negeri

mengambil langkah-langkah lebih lanjut dalam rangka percepatan penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan/atau perubahan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD untuk percepatan penanganan *Coronavirus Disease 2019* kepada Gubernur/Bupati/Walikota.

Pemerintah Daerah mengutamakan penggunaan Belanja Tidak Terduga (BTT) yang tersedia dalam APBD Tahun Anggaran 2020. Selanjutnya pemerintah menetapkan Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19) dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan. Pemerintah mendukung dengan mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2020 tentang pengutamaan penggunaan alokasi anggaran untuk kegiatan tertentu, perubahan alokasi, dan penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pada pasal 2 ayat 1 dijelaskan bahwa Pemerintah Daerah menetapkan kebijakan keuangan daerah dalam rangka : 1) Penanganan pandemi COVID-19; dan/atau 2) Menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian daerah. Kebijakan keuangan daerah tersebut yaitu untuk melakukan pengutamaan penggunaan alokasi anggaran kegiatan tertentu (*refocusing*), perubahan alokasi, dan penggunaan APBD.

Selanjutnya Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan Nomor 119/2813/SJ Nomor 177/KMK.07/2020 membahas tentang Percepatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2020 dalam rangka penanganan

*Coronavirus Disease 2019 ( COVID-19)*, serta pengamanan daya beli masyarakat dan perekonomian nasional. Keputusan Bersama tersebut ditetapkan pada tanggal 9 April 2020 dan terdapat tiga belas keputusan terkait keuangan daerah yang harus dilakukan oleh masing-masing kepala daerah. Salah satu keputusannya yaitu agar mempercepat perubahan perencanaan APBD untuk tahun 2020.

Pemerintah Kota Solok merespon dengan menerbitkan Instruksi Walikota Nomor 910/23/BKD-2020 tentang “Percepatan Penyesuaian APBD Tahun 2020 Dalam Rangka Penanganan COVID-19”. Dengan adanya kebijakan *refocusing* maka APBD Kota Solok mengalami pergeseran pada tahun berjalan. Namun pada tanggal 18 April 2020 Pemerintah Sumatera Barat telah menetapkan “Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 20 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Penanganan *Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)* Di Provinsi Sumatera Barat”. Peraturan ini mengacu pada Permenkes Nomor 9 tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar. Peraturan ini berlaku untuk semua kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat mulai tanggal 22 April 2020. Dengan adanya peraturan tersebut maka perencanaan APBD tahun 2020 yang sudah dilakukan *refocusing* harus dilakukan pergeseran APBD.

Tabel di bawah ini merupakan ringkasan dari pergeseran APBD berdasarkan objek pendapatan dan belanja tahun anggaran 2020 yang telah ditetapkan pada tanggal 6 April 2020 oleh kepala daerah bersama DPRD Kota Solok di dalam peraturan daerah.

**Tabel 1.1**

**Ringkasan Pergeseran APBD Tahun Anggaran 2020**

**Menurut Peraturan WaliKota Solok No 17 Tahun 2020**

Uraian	Jumlah	
	Sebelum pengesahan	Setelah pengesahan
<b>PENDAPATAN</b>	<b>Rp.610.943.486.705</b>	<b>Rp.611.026.278.072</b>
Pendapatan Asli Daerah	Rp.46.000.000.000	Rp.46.000.000.000
Dana Perimbangan	Rp.493.691.086.000	Rp.493.773.877.367
Lain-lain pendapatan daerah yang sah	Rp.71.252.400.705	Rp.71.252.400.705
<b>BELANJA</b>	<b>Rp.688.964.333.500</b>	<b>Rp.689.047.124.867</b>
Belanja Tidak Langsung	Rp.292.021.873.034	Rp.299.159.059.234
Belanja Langsung	Rp.396.942.460.466	Rp.389.888.065.633

**Sumber : Badan Keuangan Daerah Kota Solok**

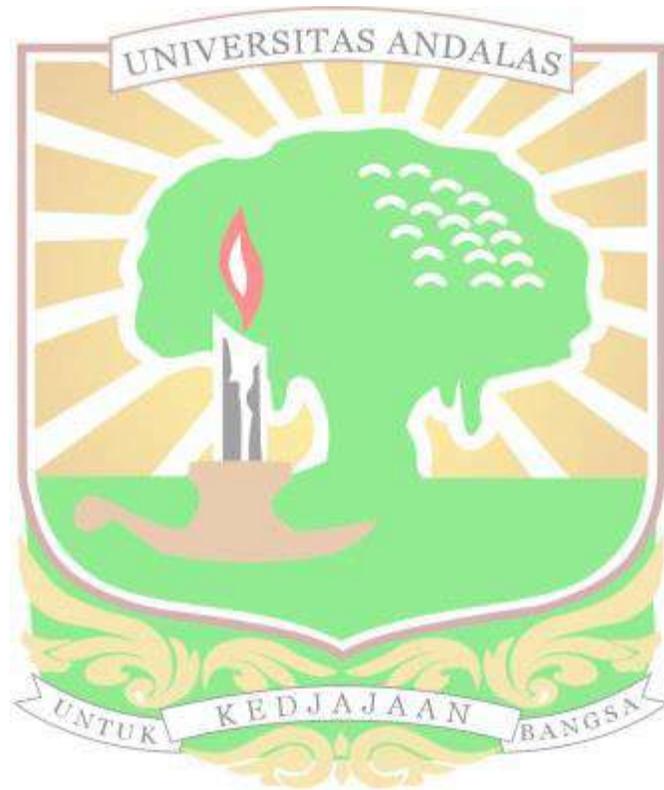
Pada tahun 2021 masih terdapat pergeseran APBD karena adanya kebijakan *refocusing* dan realokasi anggaran. Tabel di bawah ini merupakan ringkasan dari perubahan APBD Tahun Anggaran 2021 berdasarkan objek pendapatan, belanja, dan

pembiayaan tahun anggaran 2021. Perubahan ini merupakan perubahan pertama pada tahun 2021, dengan beberapa pengurangan dan penambahan anggaran yang terjadi.

**Tabel 1.2**

**Ringkasan Perubahan APBD Tahun Anggaran 2021**

**Menurut Peraturan WaliKota Solok No 4 Tahun 2021**



Uraian	Jumlah	
	APBD 2021	Perubahan APBD
<b>PENDAPATAN</b>	<b>Rp.561.208.357.905</b>	<b>Rp.544.481.063.638</b>
Pendapatan Asli Daerah	Rp.40.483.356.200	Rp.42.182.038.866
Pendapatan Transfer	Rp.509.040.401.705	Rp.490.974.424.772
Lain-lain pendapatan daerah yang sah	Rp.11.324.600.000	Rp.11.324.600.000
<b>BELANJA</b>	<b>Rp.636.686.506.505</b>	<b>Rp.665.780.707.425</b>
Belanja Operasi	Rp.536.730.403.250	Rp.538.070.905.584
Belanja Modal	Rp.94.956.103.255	Rp.126.238.025.936
Belanja Tidak Terduga	Rp.5.000.000.000	Rp.1.471.775.905
<b>PEMBIAYAAN</b>	<b>Rp.75.478.148.600</b>	<b>Rp.121.299.643.787</b>
Penerimaan Pembiayaan	Rp.75.478.148.600	Rp.121.299.643.787

*Sumber : Badan Keuangan Daerah Kota Solok*

Pada tahun 2020 Kota Solok diberikan apresiasi oleh Menteri Dalam Negeri Bapak Tito Karanvian karena berhasil meningkatkan Pendapatan Daerah urutan Nomor 2 se Indonesia. Selanjutnya, pada tahun tersebut Kota Solok juga mengadakan

Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) serentak. Momentum PILKADA tersebut dilakukan pada saat implementasi kebijakan *refocusing* dan realokasi anggaran. Implementasi kebijakan *refocusing* dan realokasi APBD penting untuk diteliti dikarenakan kebijakan ini berpengaruh terhadap seluruh aspek, serta merupakan *mandatory spending* APBN yang harus dilaksanakan oleh setiap daerah. Hal tersebut membuat peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang bagaimana respon setiap daerah khususnya daerah Kota Solok dalam menyikapi adanya kebijakan *Refocusing* dan realokasi anggaran.

Selanjutnya ada beberapa penelitian terdahulu yang meneliti seputar analisis keefektifan dan efisiensi terhadap implementasi *refocusing* dan realokasi APBD. Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Natta Sanjaya (2020) membahas tentang “Kebijakan Penganggaran Daerah di Masa Pandemi COVID-19 (Studi Kasus Pada Pemerintah Daerah Provinsi Banten)”. Hasil dari penelitian tersebut menjelaskan bahwa Pemerintah Daerah Provinsi Banten telah melakukan upaya-upaya penganggaran keuangan daerah di masa pandemi COVID-19 sesuai ketentuan yang diamanatkan oleh pemerintah pusat yaitu melalui *refocusing* dan realokasi anggaran untuk fokus kepada bidang penanganan kesehatan, pemulihan sektor ekonomi, dan jaringan pengaman sosial. Lanjutnya Pemerintah Provinsi Banten telah berupaya melakukan pengaturan defisit APBD di masa pandemi COVID-19 ini dengan tepat melalui sektor pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah berdasarkan prinsip *countercyclical*. Namun, ada permasalahan dalam pelaksanaan prinsip *countercyclical*

yaitu konsistensi skala prioritas penganggaran yang terjadi pada masing-masing OPD masih belum tepat dan efektif.

Penelitian kedua dari Eko Budi Lestari (2021) dengan judul “Implementasi Kebijakan *Refocusing* dan Realokasi APBD Tahun Anggaran 2020 Pada Masa Pandemi COVID-19 Di Kota Bengkulu Provinsi Bengkulu”. Hasil penelitian menjelaskan bahwa pelaksanaan *refocusing* dan realokasi APBD di Kota Bengkulu tidak sesuai dengan waktu yang telah ditentukan, akan tetapi sudah sesuai dengan target yang ditetapkan. Dalam pelaksanaannya terdapat beberapa hambatan diantaranya terdapat kegiatan yang sudah berjalan akhirnya ditunda, terbitnya peraturan baru dalam waktu yang singkat serta lemahnya respons terhadap arahan terbaru Pemerintah Pusat. Upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah dengan berkoordinasi dengan perangkat daerah, meningkatkan intensitas pemeriksaan kebijakan baru, serta menentukan percepatan pengumpulan hasil penyesuaian oleh perangkat daerah.

Selanjutnya Penelitian yang dilakukan oleh Putri Febriyanti, dkk (2021) membahas tentang “Analisis Efektivitas dan Efisiensi Anggaran Belanja Langsung”. Hasil penelitian menjelaskan bahwa tingkat efektivitas bersifat fluktuatif atau setiap tahun hasilnya berubah-ubah. Dinas Sosial Kota Bandung untuk hasil tingkat efisiensi terbilang stabil pada periode tahun 2016-2020. Hasil perhitungan tingkat efisiensi pada tahun 2016 sampai 2019 masuk kriteria efisien karena persentasenya rata-rata ada pada tingkat 80% dan untuk tahun 2020 sebesar 53,92% yang masuk kriteria sangat efisien. Saran dan rekomendasi dari penelitian tersebut yaitu 1) Meningkatkan kualitas sumber daya terkait kesulitan penggunaan sistem komputerisasi, 2) Perbaiki dalam proses

pelaksanaan anggaran belanja langsung dengan seluruh pihak terkait, dan 3) Memperbaiki prosedur lelang dan melakukan evaluasi pada tahapan lelang.

Penelitian serupa juga dilakukan oleh Aida Kumala, dkk (2020) tentang “Efektivitas *Refocusing* dan Realokasi Anggaran dalam Penanganan COVID-19”. Penelitian ini dilakukan di BAPEDA Kota Malang dengan hasil penelitian bahwa untuk penerimaan daerah Kota Malang dikatakan cukup efektif karena dari perhitungan sebesar 82% dan dilihat dari sisi capaian kinerja daerah tetap tidak ada penurunan dan juga peningkatan. Akan tetapi pada saat pembelanjaan daerah kurang efisien dikarenakan melebihi anggaran belanja yang dianggarkan dalam perhitungan formula efisiensi sebesar 115%.

Selanjutnya penelitian oleh F. Manimbaga, dkk (2021) dengan judul “Analisis Efektivitas dan Efisiensi Kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Kota Bitung Tahun Anggaran 2014-2018”. Penelitian ini dilakukan di Badan Keuangan dan Aset Daerah (BKAD) Kota Bitung. Penelitian ini menggunakan rasio efektivitas dan rasio efisiensi. Hasil penelitian ditemukan bahwa tingkat efektivitas kinerja keuangan pada Kota Bitung adalah efektif pada tahun 2014 dan 2017, namun cukup efektif pada tahun 2015, 2016, dan 2018. Sedangkan tingkat efisiensi kinerja keuangan pada Kota Bitung adalah efisien pada tahun 2014, 2016, dan 2017. Namun pada tahun 2015 dan 2018 kinerja keuangan tidak efisien.

Dari beberapa penelitian di atas belum ada penelitian tentang bagaimana respon pemerintah daerah dalam menyikapi kebijakan *refocusing* dan realokasi APBD. Kemudian peneliti akan menggunakan pengukuran kebijakan dari teori Edward III

secara detail. Teori tersebut sebenarnya telah digunakan oleh penelitian Budi Eko Lestari, namun belum secara lengkap. Oleh karena itu, peneliti termotivasi untuk melakukan penelitian ini guna melengkapi penelitian terdahulu. Serta beberapa penelitian diatas hanya berfokus pada tingkat keefektifan dan efisiensi APBD secara umum, sedangkan peneliti akan melihat bagaimana keefektifan anggaran pada setiap OPD yang ada di Kota Solok. Dengan begitu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Analisis dan Evaluasi Implementasi Kebijakan *Refocusing* dan Realokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Solok Pada Masa Pandemi Covid-19 Tahun 2020-2021”**. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mengevaluasi bagaimana tingkat keefektifan dan efisiensi terhadap *refocusing* dan realokasi APBD Kota Solok, serta bagaimana upaya dari pemerintah Kota Solok dalam menyikapi adanya hambatan dalam pelaksanaan kebijakan *refocusing* dan realokasi tersebut. Selain itu juga bertujuan untuk mengetahui apa saja program dan kegiatan yang berdampak dari kebijakan *refocusing* dan realokasi APBD tersebut.

## 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan, maka rumusan masalah yang akan peneliti ajukan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi kebijakan *refocusing* dan realokasi APBD berdasarkan teori Edward III pada masa pandemi COVID-19 di Kota Solok pada tahun 2020-2021?

2. Bagaimana keefektifan dan efisiensi terhadap implementasi *refocusing* dan realokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada masa pandemi COVID-19 di Kota Solok?
3. Apa saja program dan kegiatan yang mengalami *refocusing* anggaran pada tahun 2020 dan 2021?
4. Apa saja hambatan yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Solok dalam implementasi *refocusing* dan realokasi APBD pada masa pandemi COVID-19?
5. Apa saja upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Solok dalam mengatasi hambatan dalam implementasi *refocusing* dan realokasi APBD pada masa pandemi COVID-19?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan penelitian yang peneliti buat yaitu sebagai berikut :

1. Untuk menganalisa bagaimana implementasi kebijakan *refocusing* dan realokasi APBD pada masa pandemi COVID-19 di Kota Solok pada tahun 2020-2021.
2. Untuk menganalisa bagaimana keefektifan dan efisiensi implementasi *refocusing* dan realokasi APBD pada masa pandemi COVID-19 di Kota Solok pada tahun 2020-2021.

3. Untuk memaparkan program dan kegiatan yang mengalami kebijakan *refocusing* dan realokasi APBD pada perangkat daerah di Kota Solok pada tahun 2020-2021.
4. Untuk memaparkan apa saja hambatan yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Solok dalam implementasi *refocusing* dan realokasi APBD pada tahun 2020-2021.
5. Untuk memaparkan upaya apa yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Solok dalam mengatasi hambatan dalam implementasi *refocusing* dan realokasi APBD pada tahun 2020-2021.

#### 1.4. Manfaat Penelitian

Dengan tercapainya tujuan penelitian seperti dinyatakan diatas, diharapkan bahwa penelitian ini akan memberikan manfaat praktis kepada berbagai pihak sebagai berikut :

1. Bagi Pemerintah Kota Solok

Dapat memberikan saran yang lebih membangun demi tercapainya tingkat efektivitas dan efisiensi APBD yang lebih baik dan dapat menjadi evaluasi dalam pengelolaan keuangan daerah.

2. Bagi Masyarakat



Dapat memberikan edukasi kepada masyarakat luas tentang adanya kebijakan *refocusing* dan realokasi anggaran dari pemerintah pusat dalam rangka penanggulangan COVID-19.

### 3. Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi serta bahan bacaan yang berguna bagi peneliti selanjutnya di masa yang akan datang.

### 4. Bagi Peneliti

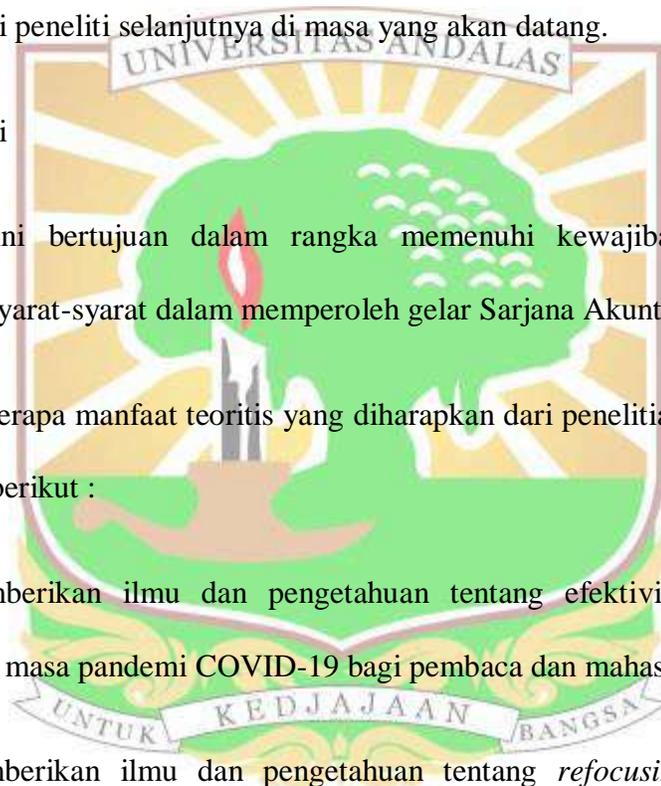
Penelitian ini bertujuan dalam rangka memenuhi kewajiban peneliti guna memenuhi syarat-syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Akuntansi.

Adapun beberapa manfaat teoritis yang diharapkan dari penelitian yang dilakukan adalah sebagai berikut :

1. Untuk memberikan ilmu dan pengetahuan tentang efektivitas dan efisiensi keuangan di masa pandemi COVID-19 bagi pembaca dan mahasiswa lain.
2. Untuk memberikan ilmu dan pengetahuan tentang *refocusing* dan realokasi anggaran di masa pandemi COVID-19 bagi pembaca dan mahasiswa lain.

### 1.5. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi terdiri dari lima bab, dimulai dari bab satu pendahuluan. Bab ini menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan. Selanjutnya diteruskan



dengan bab dua tinjauan pustaka, yang menguraikan landasan teori dan tinjauan kajian terdahulu. Selanjutnya diteruskan dengan bab tiga metode penelitian, yang menguraikan pendekatan dan desain penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, jenis informan, teknik analisis data, waktu penelitian dan tempat penelitian.

Selanjutnya diteruskan dengan bab empat hasil dan pembahasan. Bab ini akan menguraikan tentang gambaran umum penelitian, hasil penelitian, dan pembahasan serta analisis data berdasarkan landasan teoritis, kajian terdahulu serta kondisi yang berkembang pada saat atau periode penelitian ini dilakukan. Kemudian bab lima adalah penutup, dimana bab ini akan menguraikan kesimpulan yang diperoleh berdasarkan pengolahan data dan pembahasan hasil penelitian yang dilakukan secara mendalam pada bab sebelumnya. Selanjutnya juga menjelaskan keterbatasan penelitian, implikasi, dan saran yang berguna bagi pihak-pihak yang terkait.

