

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Definisi Umum

2.1.1 Anggaran

Anggaran merupakan salah satu bentuk perencanaan keuangan yang dibuat oleh instansi untuk digunakan dimasa depan dalam mengarahkan suatu program atau kegiatan agar pelaksanaannya dapat terkendali. Biasanya anggaran merupakan perencanaan yang dinyatakan dengan angka dan satuan mata uang untuk pelaksanaan operasional dalam jangka waktu yang telah ditentukan. Anggaran memiliki peran penting dalam pelaksanaan kegiatan suatu instansi. Peran penting tersebut adalah sebagai instrumen perencanaan dan sebagai instrumen kontrol. Anggaran juga memiliki manfaat sebagai bentuk pengendalian terhadap aktivitas tertentu agar mencapai tujuan dan terhindar dari pemborosan, serta dapat memantau pelaksanaan kegiatan instansi.

Anggaran dapat diklasifikasikan dari berbagai sudut pandang yakni menurut dasar, menurut cara penyusunan, menurut jangka waktu, menurut sektornya, menurut kemampuan dan anggaran parsial. Secara umum anggaran dibuat sebagai perkiraan awal mengenai keuangan yang mungkin bisa saja berubah dan biasanya

dilaksanakan dalam jangka 1 periode dimulai dari 1 Januari sampai 31 Desember tahun bersangkutan.

Penyusunan anggaran bertujuan untuk menetapkan rencana secara jelas dalam rangka mengurangi ketidakpastian serta kebingungan dalam melaksanakan kegiatan operasional. Anggaran berisi informasi mengenai suatu kegiatan sehingga bisa digunakan sebagai pedoman dan target bagi suatu instansi dalam memaksimalkan sumber daya yang terbatas.

Setiap perencanaan tentunya berbasis dengan ketidakpastian dan dalam penyusunan anggaran memerlukan biaya pengorbanan. Ketidakpastian tersebut terjadi karena anggaran didasarkan pada estimasi yang membuat anggaran dapat berubah sewaktu-waktu tergantung dari kebutuhan instansi.

Di balik ketidakpastian tersebut, anggaran juga bermanfaat dalam mengantisipasi target yang menyimpang dari yang seharusnya karena anggaran dibuat untuk mengarahkan kegiatan yang lebih efisien sehingga dengan adanya anggaran dapat mengevaluasi kinerja selama periode bersangkutan apakah sudah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan diawal.

2.1.2 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 21 Tahun 2011, mendefinisikan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai perencanaan keuangan tahunan pemerintah daerah dan DPRD yang ditetapkan melalui peraturan daerah. APBD menjadi dasar kebijakan utama pemerintah daerah untuk pengambilan keputusan dan merencanakan pembangunan di masa yang akan datang serta

menjadi tolok ukur dalam melaksanakan kegiatan keuangannya sekaligus pelaksanaan proses desentralisasi.

APBD disusun berdasarkan basis kinerja dalam hal ini yang menjadi pencapaian utama adalah hasil *output* dari rencana atau *input* yang telah ditetapkan. Dalam APBD, besaran pendapatan merupakan perkiraan yang telah terukur secara logis dan dapat tercapai sesuai dengan sumber dari pendapatan tersebut. Pendapatan bisa saja terealisasi lebih dari besaran anggaran. Sementara itu, belanja pada APBD besarnya merupakan angka tetinggi yang membatasi setiap jenis belanja. Sehingga belanja tidak bisa terealisasi melebihi anggaran.

Belanja harus didukung kepastian atas ketersediaan dan kecukupan dana melalui pendapatan sehingga pejabat yang berwenang tidak dapat melakukan pengeluaran melalui APBD jika dananya tidak ada atau tidak mencukupi dalam anggaran dalam mendanai suatu kegiatan tersebut.

2.1.3 Fungsi APBD

Pada dasarnya APBD berfungsi sebagai landasan pelaksanaan keuangan oleh pemerintah daerah dalam satu periode anggaran. Sementara berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 APBD memiliki beberapa fungsi sebagai berikut:

- 1) Fungsi Otorisasi yang artinya bahwa APBD menjadi suatu dasar dalam pelaksanaan pendapatan dan belanja daerah diperiode bersangkutan;
- 2) Fungsi Perencanaan yang artinya bahwa APBD menjadi petunjuk bagi pemerintah dalam membuat perencanaan kegiatan pada tahun berjalan;

- 3) Fungsi Pengawasan yang artinya bahwa APBD menjadi dasar dalam menilai suatu kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- 4) Fungsi Alokasi yang artinya bahwa APBD harus terarah agar dapat mengurangi pengangguran dan inefisiensi sumber daya;
- 5) Fungsi Distribusi yang artinya bahwa APBD harus memberikan perhatian dalam keadilan dan kepatutan agar tidak terjadi kesenjangan antar wilayah; dan
- 6) Fungsi Stabilisasi yang artinya bahwa APBD dapat dijadikan sebagai alat dalam memelihara serta memberikan upaya kesetaraan perekonomian suatu daerah.

2.1.4 Prosedur Penyusunan APBD

Secara umum siklus pengelolaan anggaran terdiri dari penyusunan, penetapan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban APBD. Tahapan mulai dari penyusunan sampai dengan penetapan APBD dijabarkan sebagai berikut:

- 1) Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

Penyusunan APBD didasari oleh RKPD. RKPD tersebut dilaksanakan dalam rangka melayani masyarakat agar dapat mencapai tujuan bernegara. RKPD memuat rencana kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan, dan kewajiban daerah. RKPD bertujuan menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan dan pelaksanaan. Penyusunan RKPD selesai paling lambat akhir bulan Mei sebelum tahun anggaran bersangkutan. RKPD ditetapkan melalui peraturan kepala daerah.

2) Kebijakan Umum APBD (KUA)

Kepala daerah dibantu oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) yang dipimpin oleh sekretaris daerah selaku koordinator pengelola keuangan daerah menyusun rancangan KUA berdasarkan RKPD dan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri setiap tahun. Rancangan KUA berisi target pencapaian kinerja yang terukur dari program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Rancangan KUA yang telah disusun disampaikan oleh sekretaris daerah kepada kepala daerah, paling lambat awal bulan Juni dan kemudian disampaikan kepada DPRD paling lambat pertengahan bulan Juni untuk dibahas dalam RAPBD tahun anggaran berikutnya. Rancangan KUA disepakati menjadi KUA paling lambat minggu pertama bulan Juli tahun anggaran berjalan.

3) Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)

Pemerintah daerah harus menyusun rancangan PPAS berdasarkan KUA yang disepakati. Rancangan PPAS disampaikan oleh Kepala daerah kepada DPRD paling lambat minggu kedua bulan Juli tahun anggaran berjalan dan kemudian disepakati paling lambat akhir bulan Juli tahun anggaran berjalan. KUA dan PPAS yang telah disepakati, masing-masing dituangkan ke dalam nota kesepakatan yang ditandatangani bersama antara kepala daerah dengan pimpinan DPRD.

4) Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran SKPD

Sesuai dengan nota kesepakatan, TAPD menyiapkan rancangan surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA SKPD sebagai acuan kepala

SKPD dalam menyusun RKA-SKPD dan diterbitkan paling lambat awal bulan Agustus tahun anggaran berjalan. Kemudian setiap kepala SKPD menyusun RKA-SKPD sesuai pedoman yang telah ditetapkan. RKA-SKPD memuat rencana pendapatan, belanja, dan pembiayaan untuk tahun yang direncanakan serta prakiraan maju untuk tahun berikutnya. RKA-SKPD yang telah disusun oleh SKPD disampaikan kepada PPKD untuk dibahas lebih lanjut oleh TAPD.

5) Persiapan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) APBD

Berdasarkan RKA-SKPD dilakukan pembahasan penyusunan Raperda oleh TAPD untuk menelaah kesesuaian antara RKA-SKPD dengan dokumen perencanaan lainnya. Rancangan peraturan daerah disusun bersamaan dengan penyusunan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD. Raperda yang telah disepakati akan disosialisasikan ke masyarakat dan disampaikan kepada DPRD.

6) Penyampaian dan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang APBD

Raperda beserta lampirannya disampaikan oleh kepala daerah kepada DPRD paling lambat pada minggu pertama bulan Oktober tahun anggaran sebelumnya untuk mendapatkan persetujuan bersama yang dilakukan paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Pembahasan tersebut berpedoman pada KUA dan PPA yang telah disepakati. Jika belum ada persetujuan terkait Raperda dengan batas waktu 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran berkenaan maka pengeluaran dilaksanakan maksimal sebesar jumlah APBD tahun anggaran sebelumnya. Raperda tentang APBD

dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dari Gubernur bagi kabupaten/kota.

7) Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD

Raperda yang telah disetujui dan rancangan peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD yang belum ditetapkan oleh Bupati disampaikan terlebih dahulu kepada Gubernur untuk dievaluasi paling lambat 3 (tiga) hari kerja. Hasil evaluasi masuk menjadi bagian keputusan Gubernur dan disampaikan kepada Bupati/Walikota paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak diterimanya rancangan dimaksud. Keputusan pimpinan DPRD bersifat final dan dilaporkan pada sidang paripurna berikutnya.

8) Penetapan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) tentang Penjabaran APBD

Hasil evaluasi kemudian ditetapkan oleh kepala daerah menjadi perda tentang APBD dan perkada tentang penjabaran APBD. Penetapan tersebut dilakukan paling lambat tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya.

9) Perubahan APBD

Jika ada penyesuaian APBD dan/atau perubahan keadaan dibahas bersama DPRD. Penyesuaian apabila terjadi perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi KUA, keadaan yang mengharuskan pergeseran anggaran, keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan ditahun berjalan, keadaan darurat, dan keadaan luar biasa.

2.1.5 Struktur APBD

Secara umum APBD terdiri dari anggaran pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Penjelasan mengenai setiap komponen adalah sebagai berikut.

1) Pendapatan Daerah

Pendapatan daerah adalah semua penerimaan berupa uang melalui rekening kas umum daerah, yang kemudian menjadi penambah ekuitas, dan merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran serta tidak perlu dibayar kembali oleh daerah.

a. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

- Pajak Daerah merupakan kontribusi wajib kepada daerah yang sifatnya dapat dipaksakan sesuai dengan undang-undang, dan tidak mendapatkan imbalan langsung. Pajak daerah akan digunakan dalam mendanai keperluan daerah.
- Retribusi Daerah merupakan pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu dari pemerintah daerah untuk orang pribadi atau badan.
- Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan adalah bagian dari Pendapatan Asli Daerah diluar hasil Pajak Daerah, retribusi daerah, dan penerimaan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah yang terdiri dari bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah, milik negara, milik swasta atau kelompok usaha masyarakat serta hasil kerja sama dengan pihak ketiga.

- Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah merupakan pendapatan asli daerah diluar pajak daerah, retribusi daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.

b. Dana Perimbangan

Dana perimbangan adalah dana yang dialokasikan dari APBN untuk daerah sebagai pengeluaran pemerintah pusat yang digunakan untuk mendanai kegiatan pemerintah daerah dalam rangka desentralisasi. Dana perimbangan terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH).

c. Lain-Lain Pendapatan

Lain-lain pendapatan terdiri atas pendapatan hibah dan pendapatan Dana Darurat.

2) Belanja Daerah

Belanja daerah adalah semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang dapat mengurangi ekuitas dana dan saldo anggaran lebih periode bersangkutan. Belanja daerah merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayaran kembali oleh daerah. Sesuai dengan Permendagri No. 13 Tahun 2006 Belanja daerah dikelompokkan sebagai berikut.

a. Menurut urusan

Belanja yang dipergunakan dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi/kabupaten/kota yang terdiri atas urusan wajib untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat serta

urusan pilihan untuk pencapaian standar pelayanan minimal dan penanganan dalam bidang tertentu.

b. Menurut organisasi

Belanja menurut organisasi terdiri dari belanja untuk Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Dinas Pemerintah, dan Lembaga Teknis Daerah.

c. Menurut program dan kegiatan

Klasifikasi belanja yang disesuaikan dengan urusan pemerintahan dan kewenangan daerah.

d. Menurut kelompok belanja

- Belanja Langsung

Belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja langsung terdiri atas belanja pegawai sehubungan dengan pemberian honorarium/upah, belanja barang dan jasa, serta belanja modal.

- Belanja Tidak Langsung

Belanja yang dianggarkan tidak berkaitan langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja langsung terdiri dari belanja pegawai, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan, dan belanja tak terduga.

3) Pembiayaan Daerah

Berdasarkan Permendagri No. 21 Tahun 2011 Pembiayaan Daerah adalah semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan Daerah berasal dari Sisa lebih perhitungan anggaran daerah yang merupakan selisih lebih realisasi atas penerimaan dan pengeluaran selama satu periode, penerimaan pinjaman daerah yang merupakan kewajiban pemerintah daerah untuk membayar kembali, dana cadangan daerah yang merupakan hasil penyesihan untuk kegiatan tertentu dan hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan.

2.1.6 Sistematisa Perubahan APBD

Seiring dengan pelaksanaan APBD pemerintah daerah dapat mengubah maupun menggeser APBD yang telah disahkan. Berdasarkan Permendagri No. 21 Tahun 2011, pemerintah daerah dapat melakukan perubahan APBD jika terjadi beberapa hal yakni adanya perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi Kebijakan Umum APBD (KUA); keadaan yang mengharuskan pemerintah daerah melakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar belanja; keadaan yang mengharuskan SiLPA tahun sebelumnya digunakan pada periode berjalan; keadaan darurat dan keadaan luar biasa. Pemerintah daerah hanya dapat melakukan perubahan satu kali dalam anggaran kecuali terjadi keadaan luar biasa.

Ketidaksesuaian KUA dengan APBD yang telah disahkan dikarenakan terjadinya proyeksi pendapatan atau belanja maupun pembiayaan yang melampaui atau tidak tercapainya dengan target sesuai yang ditetapkan dalam KUA. Perubahan

KUA akan disampaikan kepada DPRD yang kemudian dibahas dan disepakati oleh kepala daerah dan pimpinan DPRD menjadi kebijakan umum perubahan APBD. Sementara itu jika perubahan APBD disebabkan oleh keharusan melakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, kegiatan, jenis belanja maka akan dituangkan dalam DPPA-SKPD. Pergeseran antar rincian objek belanja harus mendapat persetujuan PPKD dan pergeseran antar objek belanja harus mendapat persetujuan sekretaris daerah. Pergeseran anggaran dapat dilakukan dengan mengubah peraturan daerah tentang APBD.

Kriteria perubahan APBD yang disebabkan oleh keadaan darurat adalah bukan kegiatan normal dan tidak dapat diprediksi sebelumnya dan tidak diharapkan terjadi kembali serta berada diluar kendali dan pengaruh pemerintah daerah yang memiliki dampak signifikan terhadap anggaran untuk pemulihan. Ketika keadaan darurat terjadi maka pemerintah daerah dapat melakukan belanja yang belum tersedia anggarannya dalam hal ini dengan menggunakan pos belanja tidak terduga yang kemudian dapat diusulkan dalam rancangan perubahan APBD. Jika belanja tidak terduga tidak mencukupi maka pemerintah daerah dapat menggunakan dana dari hasil penjadwalan ulang capaian target kinerja program dan kegiatan lainnya atau bisa juga dengan memanfaatkan uang kas yang tersedia.

Sementara itu, perubahan anggaran terjadi karena keadaan luar biasa berupa estimasi penerimaan maupun pengeluaran APBD mengalami kenaikan atau penurunan lebih besar dari 50 persen. Ketika penerimaan mengalami kenaikan atau penurunan pemerintah daerah dapat melakukan penambahan atau pengurangan capaian target kinerja program atau kegiatan lainnya. Kegiatan tersebut dituangkan

dalam DPPA-SKPD yang menjadi dasar penyusunan rancangan peraturan daerah tentang perubahan APBD.

2.2 Kebijakan *Refocussing* dan Realokasi Anggaran Belanja

Secara bahasa *Refocussing* Anggaran artinya memfokuskan kembali anggaran dan Realokasi Anggaran artinya merealokasi kembali anggaran. Sementara menurut istilah kata *Refocussing* Anggaran adalah melakukan pemusatan kembali anggaran untuk kegiatan tertentu yang sebelumnya tidak ada dianggarkan. Kegiatan memusatkan kembali tersebut dilakukan melalui perubahan anggaran. Realokasi Anggaran menurut istilah adalah mengalokasikan kembali anggaran untuk kegiatan tertentu atas hasil *Refocussing* yang telah dilakukan untuk dialokasikan pada kegiatan yang sebelumnya belum ada dianggarkan. Kegiatan mengalokasikan kembali dilakukan dengan menggeser atau mengalihkan anggaran dari kegiatan sebelumnya ke kegiatan yang lain.

2.3 Dasar Hukum *Refocussing* dan Realokasi Anggaran Belanja

2.3.1 Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2020

Peraturan ini diterbitkan pada 20 Maret 2020 yang menginstruksikan kepada para pejabat salah satunya adalah Gubernur dan Bupati/Walikota seluruh Indonesia untuk melaksanakan beberapa hal yaitu:

- 1) Mengutamakan penggunaan alokasi anggaran untuk mempercepat penanganan Covid-19 melalui *Refocussing* kegiatan dan Realokasi melalui mekanisme revisi anggaran dan segera diajukan kepada Menteri Keuangan.

- 2) Melaksanakan pengadaan barang dan jasa terutama alat kesehatan untuk penanganan Covid-19 dengan cepat untuk penanganan Covid-19 dengan mempermudah dan memperluas akses sesuai peraturan yang berlaku.

2.3.2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020

UU No. 2 Tahun 2020 merupakan penetapan atas Perpu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Covid-19 dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang. Dalam peraturan ini dibahas mengenai implikasi terjadinya pandemi Covid-19 yang mengganggu kestabilan perekonomian dan keuangan negara sehingga diperlukan kebijakan untuk mengatasi hal tersebut dan perubahan terkait batasan defisit, pertumbuhan ekonomi, dan postur APBN baik dari sisi pendapatan, belanja maupun pembiayaan. Selain itu juga dalam peraturan ini dibahas mengenai kebijakan pada Bidang Keuangan Daerah yang mengharuskan setiap pemerintah daerah melakukan *Refocussing* dan Realokasi belanja.

2.3.3 Instruksi Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020

Dalam peraturan ini ditujukan kepada Gubernur dan Bupati/Walikota terdapat beberapa instruksi dan tata cara melakukan percepatan *Refocussing* dan/atau perubahan alokasi anggaran yang digunakan untuk penanganan berkaitan dengan kesehatan, dampak ekonomi, dan penyediaan jaring pengaman sosial.

Percepatan tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari sejak dikeluarkannya peraturan ini dan dilaporkan kepada Menteri Dalam

Negeri c.q. Dirjen Bina Keuangan Daerah. Pemerintah daerah yang belum melaksanakan percepatan *Refocussing* dan/atau perubahan alokasi anggaran sesuai dengan ketentuan maka akan dilakukan rasionalisasi dana transfer.

2.3.4 Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 35/PMK.07/2020

Dalam PMK No. 35/PMK.07/2020 membahas mengenai pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa 2020 dalam rangka penanganan Covid-19 dan/atau menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dengan ruang lingkup pengalokasian, penggunaan, penyaluran, dan pemantauan serta evaluasi. Penyesuaian alokasi pagu TKDD dilakukan atas DBH, DAU, DAK Fisik, DAK Nonfisik, DID, Dana Otonomi Khusus dan Dana Tambahan Infrastruktur, Dana Keistimewaan, dan Dana Desa.

2.3.5 Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan Nomor 119/2813/SJ/Nomor117/KMK.07/2020

Dalam keputusan bersama ini Mendagri dan Menkeu meminta kepada Kepala Daerah untuk segera melakukan penyesuaian terhadap target pendapatan dan belanja daerah dalam APBD. Penyesuaian belanja daerah melalui:

- 1) Rasionalisasi belanja pegawai dengan melakukan penyesuaian tunjangan kinerja daerah maupun insentif sejenisnya agar nominalnya tidak lebih dari tunjangan kinerja di pemerintah pusat dan sesuai dengan kebutuhan rasionalisasi belanja pegawai. Selain itu kepala daerah juga diminta untuk mengontrol/mengurangi upah kegiatan dan pengelola dana bos serta pemberian uang tambahan karena

lembur dengan mempertimbangkan kebutuhan riil pelaksanaan pekerjaan yang bersifat mendesak dan dilakukan secara selektif.

- 2) Rasionalisasi belanja barang/jasa minimal sebesar 50 persen dengan mengurangi belanja untuk perjalanan dinas; barang pakai habis keperluan kantor serta pengadaan dan belanja jasa lainnya.
- 3) Rasionalisasi belanja modal minimal sebesar 50 persen dengan mengurangi anggaran belanja untuk pengadaan maupun renovasi kendaraan, mesin, dan tanah.

Selisih anggaran pendapatan dan belanja yang telah disesuaikan digunakan untuk mendanai belanja bidang kesehatan dalam rangka penanganan Covid-19, penyediaan jaring pengaman sosial, dan penanganan dampak ekonomi.

Kepala daerah harus melakukan pengutamakan penggunaan anggaran dan metode pelaksanaan kegiatan dan anggaran melalui realokasi anggaran, pemberian bantuan sosial, penerapan pola padat karya tunai, dan penyesuaian pelaksanaan kegiatan.

Bagi Pemerintah daerah yang tidak melaksanakan perubahan maka penyesuaian ditampung dalam Laporan Realisasi Anggaran. Hasil penyesuaian APBD harus disampaikan kepada Menteri Keuangan dalam hal ini Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan dan Menteri Dalam negeri dalam hal ini Direktur Jenderal Bina Keuangan Daerah dengan batas waktu paling lambat 2 (dua) minggu setelah ditetapkannya Keputusan Bersama ini.

Jika kepala daerah belum menyampaikan laporan hasil penyesuaian APBD maka akan dilakukan penundaan penyaluran DAU dan/atau DBH sampai dengan

disampaikannya laporan tersebut dan jika sampai akhir tahun tidak disampaikan laporan penyesuaian maka penundaan penyaluran DAU dan/atau DBH tidak dapat disalurkan kembali kepada daerah yang bersangkutan.

2.4 Teori Penerapan/Implementasi Kebijakan Publik

Dalam suatu proses kebijakan publik, penerapan atau implementasi merupakan bagian dari langkah dari proses tersebut. Penerapan dilaksanakan setelah kebijakan ditetapkan secara jelas tujuannya, program telah dibuat, serta dana telah dialokasikan sehingga nantinya bisa disampaikan kepada pengguna kebijakan agar mencapai tujuan yang diharapkan. Mengimplementasikan kebijakan publik terdapat dua langkah yang bisa dipilih yakni langsung mengimplementasikan dalam bentuk program kegiatan atau melalui kebijakan yang telah dibuat sebelumnya. Tanpa adanya implementasi maka proses kebijakan dan tujuan yang ingin dicapai tidak bisa terwujud.

Namun dalam kenyataannya implementasi bisa dikatakan sebagai proses rumit dan tidak sederhana sehingga sangat memungkinkan terjadinya kegagalan dan benturan kepentingan antar pelaku kebijakan dalam implementasi. Menurut Andrew Dunsire kegagalan atau ketidakmampuan dalam implementasi disebut sebagai *implementation gap* yang berarti dalam proses kebijakan publik terdapat perbedaan kondisi dari yang diharapkan dengan yang nyata terjadi. Kegagalan tersebut dapat dikaji melalui studi implementasi kebijakan.

Kegagalan dalam implementasi karena kurang tegasnya sistem internal maupun eksternal atau bahkan kebijakan itu sendiri. Kegagalan implementasi disebabkan oleh tiga hal yaitu pertama, *bad policy* yang biasanya terjadi karena

kondisi internal yang belum siap sehingga perumusan kebijakan yang asal-asalan atau kondisi eksternal yang tidak memungkinkan pelaksanaan kegiatan sesuai kebijakan tersebut. Kedua adalah *bad implementation* yang dikarenakan pelaksana kebijakan kurang memahami petunjuk pelaksanaan maupun petunjuk teknis atau bisa dikarenakan adanya *implementation gap*. Kemudian yang ketiga adalah *bad luck*. Dari ketiga faktor tersebut dapat disimpulkan bahwa hal yang dapat menimbulkan kegagalan harus dipikirkan dengan matang mulai dari perumusan kebijakan tersebut karena bisa saja kegagalan implementasi justru muncul saat awal dibuatnya kebijakan. Sementara itu dalam rangka menilai kebijakan tersebut apakah telah berhasil atau belum, maka dapat dilakukan evaluasi kebijakan.

Faktor penentu keberhasilan kebijakan bagi setiap tingkat instansi pemerintahan adalah logika kebijakan yang akan diimplementasikan melalui kemampuan pelaksana, ketersediaan sumber daya, dan manajemen yang baik, serta lingkungan mana kebijakan diimplementasikan.

Salah satu model dan teori yang terkenal dalam implementasi kebijakan dan yang akan digunakan dalam penelitian karya tulis ini merujuk pada teori George. C. Edwards III (dikutip dalam Agustino (2014)). George. C. Edward salah satu ilmuwan penganut aliran Top Down. Top Down merupakan salah satu model yang digunakan dalam menggambarkan implementasi kebijakan. Model ini digunakan untuk menentukan faktor apa saja yang menyebabkan keberhasilan implementasi. Teori yang dicanangkan oleh George dinamakan dengan *Direct and Indirect Impact On Impelementation*. Dalam teori tersebut terdapat empat variable yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan yakni sebagai berikut:

1) Komunikasi

Komunikasi sangat berpengaruh terhadap keberhasilan proses implementasi suatu kebijakan karena pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan harus mengetahui apa yang akan dikerjakan melalui komunikasi yang baik. Komunikasi diperlukan agar para pembuat dan pelaksana kebijakan semakin konsisten terhadap pelaksanaan kebijakan yang akan diterapkan. Tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur komunikasi yang baik yaitu:

- a. Transmisi merupakan proses menyalurkan komunikasi, Jika transmisi dilakukan dengan baik maka akan menghasilkan implementasi yang baik. Kegagalan atau penghambat transmisi biasanya disebut dengan miskomunikasi atau kesalahan dalam memaknai informasi.
- b. Kejelasan dalam komunikasi harus ada dan tidak membingungkan atau tidak ambigu. Tidak adanya kejelasan komunikasi akan menghalangi tujuan yang ingin dicapai.
- c. Konsistensi terhadap perintah dalam kebijakan yang diberikan dan dikomunikasikan harus jelas. Jika perintah tersebut sering berubah maka akan menimbulkan kebingungan bagi pelaksana kebijakan.

2) Sumber daya

- a. Manusia adalah salah satu sumber daya utama dalam pengimplementasian kebijakan. Implementasi yang gagal biasanya disebabkan oleh kekurangan tenaga ahli dalam hal ini adalah staf dan tidak tersedia staf yang kompeten dibidangnya. Namun penambahan staf saja tidak dapat mengatasi kegagalan

implementasi karena diperlukan staf yang memadai dan memiliki kemampuan serta pemahaman dalam mengimplementasikan kebijakan.

- b. Informasi dalam mengimplementasikan kebijakan harus memenuhi dua bagian yaitu informasi yang tersedia harus berhubungan dengan cara pelaksanaan kebijakan dan adanya informasi tentang kepatuhan pelaksana kebijakan terhadap peraturan yang telah ditetapkan pemerintah.
- c. Wewenang harus dinyatakan secara formal agar perintah yang terdapat dari satu kebijakan dapat diterima dan dilaksanakan. Ketika tidak adanya wewenang maka kekukatan dalam mengimplementasikan kebijakan dimata publik tidak dapat diterima dan dilegitimasi sehingga implementasi kebijakan mengalami kegagalan.
- d. Fasilitas berbentuk fisik seperti sarana dan prasarana juga diperlukan dalam implementasi kebijakan. Pelaksana kebijakan bisa saja telah mencukupi kriteria sebelumnya seperti pegawai yang memadai dan memiliki kewenangan dalam melaksanakan tugasnya tetapi jika tidak ada fasilitas pendukung maka implementasi tidak akan berhasil.

3) Disposisi

Disposisi adalah sikap dari seorang pelaksana kebijakan yang menjadi salah satu faktor penting dalam implementasi kebijakan. Sikap dari pelaksana tersebut adalah kemampuan dalam melaksanakan kebijakan sehingga dalam praktiknya tidak terjadi penyimpangan. Ada dua hal yang penting dalam disposisi yakni sebagai berikut:

- a. Pengangkatan birokrat atau pemilihan pelaksana kebijakan harus memiliki dedikasi pada kebijakan yang ditetapkan terutama pada kepentingan publik. Apabila pelaksana kebijakan dipilih secara asal maka bisa menjadi hambatan yang nyata karena pelaksana kebijakan justru tidak melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan.
- b. Insentif merupakan salah satu cara yang ampuh menurut George Edward (2009) untuk mengatasi masalah kegagalan implementasi. Pada umumnya orang sangat merespon adanya insentif sehingga dengan menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendukung dalam implementasi kebijakan. Hal ini dilakukan sebagai upaya pemenuhan kepentingan pribadi atau organisasi.

4) Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi menjadi variable terakhir menurut George Edward yang menjadi faktor pendukung dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Menurut George Edwards birokrasi yang baik memiliki karakteristik melakukan *Standard Operating Procedures* (SOP) dan melaksanakan Fragmentasi. SOP merupakan standar minimum untuk menjamin pelaksana kebijakan melakukan hal yang sesuai standar. Sedangkan pelaksanaan fragmentasi adalah upaya dalam penyebaran tanggung jawab aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja. Lemahnya dan tidak kondusifnya struktur birokrasi akan mengakibatkan sumber daya yang dimiliki menjadi tidak efektif dan pada akhirnya akan menghambat implementasi kebijakan. Walaupun sumber daya telah memadai, pelaksana sudah mengetahui, dan adanya

keinginan untuk melaksanakan kebijakan, kebijakan tersebut mungkin tetap tidak terealisasi karena struktur birokrasi yang lemah. Birokrasi yang merupakan bagian dari pelaksana kebijakan harus mendukung kebijakan yang telah ditetapkan secara politik dengan melakukan koordinasi dengan baik.

2.5 Penelitian Terdahulu

Sebagai dasar untuk memperkuat serta dapat mengarahkan pembahasan yang lebih luas serta lebih mendalam, penulis memilih beberapa literatur atas penelitian terdahulu yang relevan dengan topik yang dibahas oleh penulis. Penelitian terdahulu ini dijadikan sebagai tolok ukur dan landasan dalam melihat posisi penelitian yang akan dilakukan oleh penulis. Selain itu juga digunakan sebagai teori pendukung dalam membuat kerangka berpikir dalam karya tulis ini. Penelitian terdahulu yang sudah ada bisa dilanjutkan dengan penelitian baru dari sudut pandang yang berbeda sehingga penelitian yang akan dilaksanakan oleh penulis bisa bermanfaat dan menjadi bahan perbandingan dengan penelitian lain yang memiliki korelasi.

Penelitian terdahulu yang berhubungan dengan topik pembahasan dari penulis adalah mengenai kebijakan terbaru yang dibuat pemerintah dalam mempercepat penanganan Covid-19 yakni *Refocussing* dan Realokasi APBD yang harus dilakukan seluruh pemerintah daerah sesuai dengan Inspres No. 4 Tahun 2020. Selain itu juga penelitian terdahulu yang menjadi dasar adalah mengenai *Refocussing* dan Realokasi Belanja pada APBD sebagaimana diatur dalam Keputusan Bersama Mendagri dan Menkeu No. 119/2813/SJ dan No. 177/KMK.07/2020 sehingga penelitian terdahulu yang diambil adalah yang

memiliki tema topik yang sama yakni *Refocussing* dan Realokasi APBD. Penelitian yang dijadikan dasar penulisan karya tulis ini adalah sebagai berikut.

Penelitian pertama dilakukan oleh Saphira Putri (2021) dalam karya tulis tugas akhir dengan judul “Tinjauan Atas Penerapan Kebijakan *Refocusing* dan Realokasi Belanja Modal dan Belanja Barang dan Jasa Dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19 Pada APBD Kota Bandar Lampung Tahun Anggaran 2020”. Penelitian tersebut memiliki topik yang sama dengan penulis yakni tentang *Refocussing* dan Realokasi, akan tetapi Saphira membahas lebih mendetail mengenai belanja modal dan belanja barang dan jasa saja sementara penulis membahas mengenai keseluruhan komponen belanja yang terdampak kebijakan *Refocussing* dan Realokasi. Selain itu subjek penelitian yang dilakukan Saphira adalah Kota Bandar Lampung sementara penulis adalah Pemerintah Kota Banjarmasin. Saphira hanya membahas APBD tahun anggaran 2020 sedangkan penulis membahas mengenai APBD 2020 dan juga ingin mengetahui apakah kebijakan *Refocussing* dan Realokasi juga dilakukan untuk APBD Tahun Anggaran 2021. Dari hasil penelitian yang dilakukan Saphira didapatkan hasil bahwa pemerintah Kota Bandar Lampung belum menerapkan rasionalisasi belanja barang dan jasa dan belanja modal sesuai dengan yang diamanatkan pada keputusan bersama. Hal tersebut dikarenakan belanja barang dan jasa dan belanja modal yang seharusnya dilakukan rasionalisasi minimal 50 persen tetapi pada Pemerintah Kota Bandar Lampung belanja tersebut justru bertambah berturut-turut sebesar 18,4 persen dan 23,5 persen. Akibat ketidaksesuaian tersebut, Pemerintah Kota Bandar

Lampung mendapatkan Sanksi berupa penundaan penerimaan Dana Insentif Daerah (DID) dan Dana Alokasi Umum (DAU).

Penelitian yang kedua yang dipilih oleh penulis berjudul “Strategi Realokasi APBD Untuk Penanggulangan Pandemi Covid-19 Studi Kasus Pada Pemerintah Daerah X” yang dilakukan oleh Edy Sudaryanto (2020). Penelitian tersebut membahas beberapa peraturan terkait percepatan penanganan Covid-19 melalui pengalihan alokasi anggaran Belanja Tidak Terduga (BTT) sesuai dengan Permendagri No. 1 Tahun 2020. Pada umumnya pencairan BTT digunakan dalam rangka menyediakan sarana dan prasarana kesehatan berupa alat pelindung diri bagi tenaga medis, penyediaan masker, *hand sanitizer*, vitamin c, vitamin e, sarung tangan, dan alat kesehatan lainnya serta penyemprotan desinfektan. Selain itu juga disediakan tempat isolasi bagi pasien atau warga yang menjadi daftar Pasien Dalam Pengawasan (PDP) atau Orang Dalam Pengawasan (ODP) dan pemberian insentif tenaga medis. Peraturan lainnya yang mendasari penelitian oleh Edy adalah Keputusan Bersama Mendagri dan Menkeu No. 119/2813/SJ dan No. 117/KMK.07/2020. Dalam implementasi peraturan tersebut hasil penelitian yang dilakukan oleh Edy masih terdapat ketidakpatuhan di pemerintah daerah. Hal tersebut teridentifikasi banyak daerah yang belum menyampaikan Laporan APBD sehingga terjadi penundaan penyaluran DAU oleh Kementerian Keuangan. Keterlambatan penyampaian Laporan APBD dikarenakan Laporan APBD yang disesuaikan pemerintah daerah belum memenuhi syarat dalam SKB tersebut. Pelaksanaan implementasi kebijakan Refocussing kegiatan di Pemerintah Daerah

terhambat dikarenakan kegiatan pembangunan yang tertunda dan dialihkan atau dihapuskan.

Penelitian ketiga yang relevan dengan bahasan penulis yakni berjudul “Implementasi Kebijakan *Refocusing* dan Realokasi APBD Tahun Anggaran 2020 Pada Masa Pandemi Covid-19 di Kota Bengkulu Provinsi Bengkulu” yang ditulis oleh Eko Budi Lestari (2021). Topik yang dibahas berkaitan karena tentang implementasi kebijakan akan tetapi subjek yang digunakan berbeda. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Eko menunjukkan bahwa pelaksanaan *Refocussing* dan Realokasi APBD Kota Bengkulu tidak tepat waktu tetapi sudah sesuai dengan target yang telah ditetapkan dalam peraturan. Keterlambatan tersebut disebabkan oleh penyusunan Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS) perubahan oleh pihak pemerintah daerah yang lambat. Selain itu ada beberapa hambatan terkait implementasi kebijakan *Refocussing* dan Realokasi oleh Kota Bengkulu berupa banyaknya peraturan yang dikeluarkan pemerintah pusat dalam waktu yang singkat dan kurang tanggapnya pemerintah daerah terhadap arahan baru terkait pelaksanaan dan realokasi APBD.

Belum ditemukan adanya penelitian yang membahas mengenai implementasi kebijakan *Refocussing* dan Realokasi Belanja di Pemerintah Kota Banjarmasin sehingga penelitian terdahulu yang relevan dicantumkan pada karya tulis ini adalah sebatas penelitian dengan topik yang sama. Karya tulis ini diharapkan dapat menjadi sumber acuan penelitian selanjutnya.