

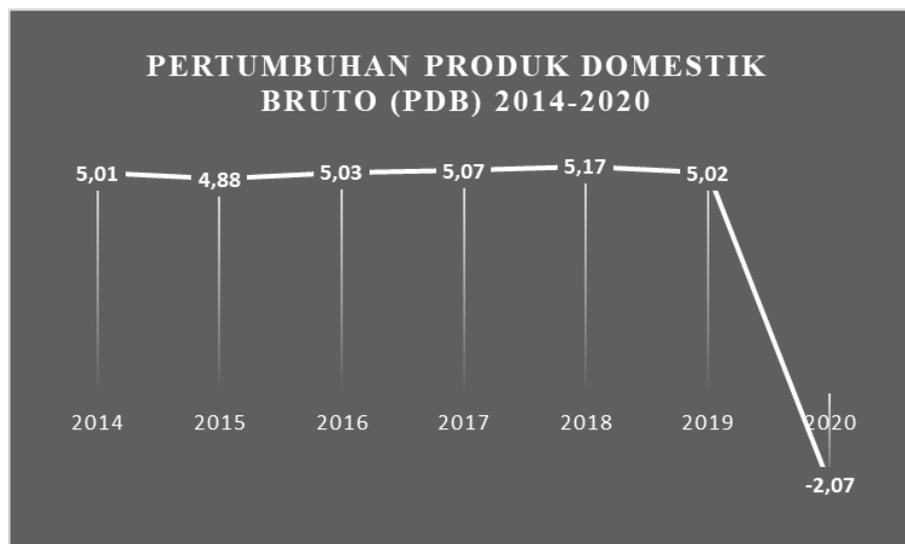
BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pandemi covid-19 berpengaruh terhadap berbagai sektor di Indonesia. Sektor yang terpengaruh cukup besar akibat adanya pandemi covid-19 yaitu sektor ekonomi baik pada pemerintah tingkat pusat ataupun daerah. Hal tersebut didukung dengan adanya pernyataan dari berbagai lembaga ekonomi global yang memproyeksikan pertumbuhan ekonomi Indonesia tahun 2020 melambat dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi tahun 2019. Pada tahun 2020, pertumbuhan ekonomi Indonesia mengalami penurunan sebesar -2,07%. Penurunan ini terjadi karena adanya 10 dari 17 sektor perekonomian di Indonesia yang mengalami kinerja negatif akibat dampak dari pandemi covid-19.

Sektor perekonomian yang paling terdampak akibat pandemi covid-19 dari sektor produksi yakni kelompok transportasi dan pergudangan yang mengalami gejolak hingga 15,04%. Penurunan ini terjadi karena pada masa pandemi covid-19 terdapat banyak kebijakan pemerintah yang berupaya dalam memutus rantai penyebaran virus mulai dari PPKM, *Work from Home*, *Study from Home*, dan lain sebagainya. Sektor lain yang terkena dampak akibat pandemi covid-19 yaitu sektor akomodasi dan makanan minuman yang tercatat mengalami minus 10,22%. Penurunan ini terjadi karena adanya penurunan wisatawan mancanegara sebesar 75% dan tutupnya sejumlah hotel dan restoran selama pandemi covid-19 (Badan Pusat Statistik).



Gambar 1. 1. Pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) 2014-2020

Sumber: (bps.go.id, 2021).

Penurunan ekonomi Indonesia, secara langsung berdampak terhadap pengelolaan keuangan daerah terutama pada pendapatan daerah. Menurut Undang Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa, pendapatan asli daerah merupakan pendapatan daerah yang diperoleh berdasarkan peraturan daerah yang berlaku. Sumber pendapatan asli daerah terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Dari adanya pandemi covid-19, berdampak terhadap penurunan pendapatan pemerintah seperti dari pajak ataupun dari retribusi daerah. Besaran pendapatan daerah sangat dipengaruhi oleh seberapa besar sumber daya daerah yang mampu dikelola hingga dapat menghasilkan pendapatan bagi daerahnya. Kemampuan daerah dalam mengelola potensi daerah yang dimiliki secara optimal akan mampu menghasilkan sumber keuangan yang berupa pendapatan asli daerah (Antari & Sedana, 2018).

Penurunan keuangan daerah yang disebabkan pandemi covid-19, memaksa pemerintah berupaya menyusun kebijakan-kebijakan dalam menanggulangi pandemi covid-19 sehingga dapat berpengaruh terhadap peningkatan keuangan daerah. Keadaan tersebut selaras dengan teori regulasi yang menyatakan tentang adanya kebutuhan atas regulasi (aturan) dalam memperbaiki atau memperbarui tatakelola dan operasi dalam organisasi. Menurut Siallagan (2020), regulasi muncul sebagai respon akibat adanya krisis yang tidak dapat diidentifikasi, dengan demikian hal yang mendorong kebijakan regulasi muncul adalah karena adanya krisis dalam penentuan standar.

Tanggal 31 Maret 2020, Pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19. Dalam Perppu tersebut, terdapat kebijakan berupa *refocusing* anggaran. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020 pada pasal 3 ayat 1, *refocusing* anggaran merupakan kewenangan dalam melakukan pengutamaan penggunaan alokasi anggaran untuk kegiatan tertentu. Presiden Joko Widodo menyampaikan dalam sidang Kabinet Peripurna tahun 2020 menyatakan bahwa tujuan dari *refocusing* anggaran adalah memangkas belanja yang tidak menjadi prioritas dan pemotongan rencana belanja yang tidak mendesak (perjalanan dinas, rapat-rapat, dan belanja-belanja yang manfaatnya tidak dirasakan langsung oleh rakyat) yang nantinya dana tersebut digunakan untuk fokus menangani pandemi covid-19 baik dalam bidang kesehatan maupun penanganan dampak sosial ekonomi (Dabamona, 2021). Perpu

tersebut merupakan landasan bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam melakukan *refocusing* dan relokasi anggaran pada masa pandemi covid-19.

Kebijakan *refocusing* anggaran akan menimbulkan permasalahan baru tentang kinerja dari anggaran yang disusun setelah adanya kebijakan *refocusing* anggaran yang tertuang pada Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020. Permasalahan ini timbul karena, bagaimana kinerja yang dapat dicapai (terrealisasi) dari adanya kebijakan *refocusing* anggaran. Timbulnya pertanyaan tersebut didasari karena adanya pemangkasan belanja seperti pembangunan dan hal lain sebagainya yang manfaatnya tidak secara langsung dirasakan oleh masyarakat. Dengan menilai kinerja dari APBD dapat menggambarkan bagaimana uang publik dipergunakan, terutama untuk menilai tingkat keberhasilan kebijakan (*refocusing* anggaran) yang disusun pada tahun periode penyusunan (Assidi, 2016).

Pengukuran kinerja sangat penting dilakukan untuk menilai akuntabilitas organisasi pemerintahan dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Akuntabilitas tidak serta merta dimaksudkan hanya untuk menunjukkan bagaimana uang publik dibelanjakan, namun akuntabilitas memberikan informasi mengenai bagaimana uang publik yang digunakan dapat digunakan secara ekonomis, efisien, dan efektif. Pengukuran kinerja memiliki manfaat dalam menggambarkan tingkat keberhasilan dalam pengelolaan keuangan dan memberikan informasi terkait penggunaan aset yang dimiliki oleh daerah. Kinerja dari anggaran dapat menggambarkan apakah dana yang dianggarkan dengan realisasinya dapat digunakan secara ekonomis, efektif dan efisien (*Value for Money*) (Perdana et al., 2020).

Value for Money merupakan tolak ukur kinerja dari anggaran pada organisasi sektor publik yang menilai kinerja anggaran dengan realisasinya menggunakan rasio ekonomi, efisien, dan efektif. Efisien dan efektif memiliki arti bahwa dalam memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada masyarakat dana yang dibelanjakan meski tepat terhadap kebutuhan yang diperlukan. Ekonomi dalam konsep *Value for Money* ketika dapat menghilangkan atau mengurangi biaya-biaya yang tidak perlu untuk dikeluarkan (Mardiasmo, 2018). Ketiga rasio yang terdapat dalam *Value for Money* mampu memberikan gambaran dari kinerja APBD secara jelas.

Alasan lain penggunaan metode *Value for Money* sebagai metode dalam mengukur kinerja anggaran dibandingkan menggunakan metode rasio yang lainnya dikarenakan metode *Value for Money* dapat digunakan dalam mengukur kinerja pada waktu periode yang singkat. Maksud dari periode yang singkat adalah periode dari adanya kebijakan *refocusing* anggaran, yang mana ketika keadaan telah kembali pulih seperti sebelumnya maka regulasi ini (*refocusing* anggaran) akan dihapuskan. Sedangkan rasio-rasio lainnya seperti rasio kemandirian dan rasio pertumbuhan kurang relevan dalam menggambarkan tujuan penelitian. Rasio kemandirian memaparkan terkait tingkat ketergantungan daerah terhadap sumber pendanaan eksternal yang ditunjukkan dengan perhitungan besarnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain, misalnya; Bantuan Pemerintah Pusat/Provinsi maupun Pinjaman Daerah (Amal & Wibowo, 2022). Dari pernyataan tersebut rasio ini lebih menilai tingkat kemampuan daerah dalam membiayai segala kebutuhannya, sedangkan dalam penelitian ini menilai tingkat realisasi dari ketercapaian anggaran yang

disusun sehingga rasio ini kurang relevan dengan penelitian ini. Sedangkan rasio pertumbuhan mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari periode ke periode (Amal & Wibowo, 2022). Sama halnya dengan rasio kemandirian, rasio pertumbuhan juga lebih menitikberatkan terhadap penilaian atas peningkatan daerah dibandingkan menilai tingkat realisasi dari ketercapaian anggaran serta rasio pertumbuhan melakukan perbandingan periode ke periode sehingga membutuhkan periode yang cukup lama, sehingga rasio ini kurang relevan dengan penelitian ini. Selain kedua rasio tersebut terdapat pula rasio-rasio lain seperti rasio likuiditas, rasio *leverage*, rasio aktivitas, dan rasio profitabilitas yang kurang relevant jika digunakan dalam penelitian ini. Alasan kurang relevannya rasio ini didasari atas keterbatasan penyajian laporan keuangan pada organisasi sektor publik dan penilain keberhasilan APBD sebagai penilaian pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah lebih ditekankan pada pencapaian target, sehingga kurang memperhatikan perubahan yang terjadi pada komposisi ataupun struktur APBD (Pramono, 2014).

Penelitian terdahulu yang menggunakan *Value for Money* sebagai metode dalam mengukur kinerja anggaran adalah penelitian yang dilakukan oleh Perdana (2020) yang menyatakan bahwa kinerja APBD Kota Surabaya selama 2014-2018 dengan metode *Value for Money* mendapatkan hasil bahwa perhitungan ketiga komponen menunjukkan hasil yang baik. Selama rentang periode penelitian rasio ekonomi menunjukkan hasil yang konsisten dan cenderung mengalami peningkatan. Untuk rasio efisiensi menunjukkan hasil yang sangat efisien selama rentang periode penelitian. Sedangkan untuk rasio efektivitas, cenderung

mengalami fluktuatif dalam rentang efektif hingga sangat efektif. Penelitian lain yang juga menggunakan metode *value for money* dalam menilai kinerja APBD yaitu penelitian Mulyaningtyas (2018) yang dalam penelitiannya menyatakan bahwa Kinerja Keuangan BPPKA Kota Mojokerto pada tahun anggaran 2013 masuk dalam kriteria cukup ekonomis, cukup efisien, dan sangat efektif. Tahun anggaran 2014 kriteria pengukuran kinerja keuangannya yaitu cukup ekonomis, kurang efisien, dan tidak efektif. Kemudian tahun anggaran 2015, pengukuran kinerja keuangannya masuk dalam kriteria cukup ekonomis, kurang efisien, dan sangat efektif. Selain kedua penelitian tersebut, penelitian lain yang relevan serta terbaru yang menggunakan menggunakan metode *value for money* dalam menilai kinerja daerah yaitu penelitian Fadhila & Tanjung (2022) yang menyatakan bahwa Kinerja Pemerintah Kabupaten Deli Serdang dengan metode *value for money* yang diukur dengan rasio ekonomis, rasio efisiensi, dan rasio efektivitas dalam kurun waktu 5 tahun terakhir yaitu tahun 2016 sampai dengan 2020 mengalami fluktuatif. Rasio ekonomis Kabupaten Deli Serdang mengalami kestabilan (sudah cukup ekonomis) dalam penghematan dalam belanja pemerintah daerah Kabupaten Deli Serdang. Sedangkan untuk rasio efektivitas menurun. Rasio efisiensi daerah ditahun 2016 sampai dengan tahun 2020 mengalami penurunan namun dengan kategori efektif.

Berdasarkan permasalahan tersebut, maka penelitian ini akan menganalisis tentang kinerja APBD Provinsi di Indonesia setelah adanya kebijakan *refocusing* anggaran dengan pendekatan *Value for Money*. Hal yang memotivasi peneliti untuk melakukan penelitian ini adalah adanya penurunan ekonomi yang cukup drastis sehingga pemerintah mengeluarkan kebijakan baru dalam penyusunan APBD serta

adanya pertanyaan tentang bagaimana kinerja APBD setelah adanya kebijakan *refocusing* anggaran. Alasan penelitian APBD Provinsi di Indonesia didasarkan pada dampak yang ditimbulkan dari adanya pandemi covid-19 serta wilayah kebijakan *refocusing* anggaran yaitu mencakup seluruh provinsi di Indonesia. Selain itu, berdasarkan Badan Pusat Statistik, pertumbuhan ekonomi Indonesia tahun 2020 mengalami penurunan yang sangat drastis akibat pandemi covid-19 yaitu mencapai 7% dari tahun sebelumnya. Hal ini menunjukkan bahwa seluruh Provinsi di Indonesia mengalami penurunan pertumbuhan ekonomi meski besaran penurunannya berbeda. Kebaruan dalam penelitian ini yaitu pada penelitian ini, peneliti melakukan analisis terkait kinerja APBD sebagai respon terhadap adanya regulasi baru (*refocusing* anggaran) yang ditetapkan untuk menjaga stabilitas sistem keuangan dalam menangani pandemi covid-19. Selain itu, penelitian ini mengembangkan tempat penelitian dengan menggunakan seluruh Provinsi di Indonesia.

Berdasarkan pemaparan latar belakang di atas, peneliti berupaya melakukan penelitian dengan mengangkat judul **“Analisis Kinerja APBD pada Provinsi di Indonesia Sebagai Respon atas Kebijakan *Refocusing* Anggaran dalam Upaya Menjaga Stabilitas Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Pandemi covid-19 berdampak besar terhadap perekonomian Indonesia dan khususnya pada keuangan daerah. Dari adanya penurunan ekonomi yang ditimbulkan pandemi covid-19, pemerintah mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang dapat memaksimalkan penggunaan dana pada masa pandemi covid-19. Kebijakan ini berpengaruh langsung terhadap APBD, hal ini karena pemerintah

melakukan *refocusing* anggaran yang berupaya memangkas anggaran yang tidak di prioritaskan. Dari hal tersebut muncul pertanyaan tentang bagaimana kinerja APBD setelah adanya kebijakan *refocusing* anggaran yang ditetapkan untuk menjaga stabilitas sistem keuangan dalam menangani pandemi covid-19.

1.3 Pembatasan Masalah

Berdasarkan pemaparan terkait permasalahan di atas, untuk membatasi rumusan masalah yang telah dibuat agar tidak meluas dan terfokus pada pokok permasalahan, maka perlu diberi batasan yaitu mengenai analisis rasio dengan menggunakan metode *Value for Money* yang meliputi rasio ekonomi, efisiensi, dan efektivitas dalam menilai kinerja APBD Provinsi di Indonesia setelah adanya kebijakan *refocusing* anggaran.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah.

1. Bagaimana kinerja APBD Provinsi di Indonesia setelah adanya kebijakan *refocusing* anggaran berdasarkan rasio ekonomis?
2. Bagaimana kinerja APBD Provinsi di Indonesia setelah adanya kebijakan *refocusing* anggaran berdasarkan rasio efisiensi?
3. Bagaimana kinerja APBD Provinsi di Indonesia setelah adanya kebijakan *refocusing* anggaran berdasarkan rasio efektivitas?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kinerja APBD Provinsi di Indonesia setelah adanya kebijakan *refocusing* anggaran berdasarkan rasio ekonomis.
2. Untuk mengetahui kinerja APBD Provinsi di Indonesia setelah adanya kebijakan *refocusing* anggaran berdasarkan rasio efisiensi.
3. Untuk mengetahui kinerja APBD Provinsi di Indonesia setelah adanya kebijakan *refocusing* anggaran berdasarkan rasio efektivitas.

1.6 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini dibagi menjadi dua manfaat yaitu sebagai berikut.

a. Manfaat Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperluas wawasan dan pengetahuan di bidang akuntansi sektor publik khususnya pada penganggaran dan pengukuran kinerja sektor publik bagi mahasiswa ataupun pihak yang terkait. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi untuk penelitian-penelitian selanjutnya serta dapat digunakan menjadi bahan penelitian sejenis dan memperkuat penelitian sebelumnya.

b. Manfaat secara Praktis

a. Bagi Penulis.

Penelitian ini menjadi latihan dan penerapan disiplin ilmu yang diperoleh di bangku perkuliahan dan dapat menambah pengetahuan serta wawasan mengenai penilaian kinerja APBD Provinsi di Indonesia setelah adanya kebijakan *refocusing* anggaran.

b. Bagi Pemerintah Daerah/Pusat.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada Pemerintah daerah/pusat tentang kinerja APBD setelah adanya regulasi baru (*refocusing* anggaran), sehingga dikemudian hari jika terdapat kejadian serupa, regulasi ini dapat diterapkan kembali atau menggantinya dengan regulasi yang lebih baik sehingga dapat mencapai tujuan yang dikehendaki.

c. Bagi Universitas Pendidikan Ganesha.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumber referensi untuk penelitian selanjutnya dan dapat memberikan informasi terkait dengan penganggaran dan pengukuran kinerja pada sektor publik.

d. Bagi Masyarakat/Pembaca.

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menambah informasi dan wawasan masyarakat/pembaca mengenai penganggaran sektor publik serta pengukuran kinerja pada organisasi sektor publik.

