

Manajemen Pengeluaran Daerah di Indonesia: Penanganan Krisis Kesehatan dan Ekonomi Selama Pandemi COVID-19

Local Expenditure Management in Indonesia: Handling the Health and Economic Crisis During the COVID-19 Pandemic

Muhammad Mansur

Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia

email: muhammad.mansur81@ui.ac.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis strategi manajemen pengeluaran daerah di Indonesia dalam rangka pemulihan kesehatan dan ekonomi selama pandemi COVID-19. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode pengumpulan data kualitatif melalui studi kepustakaan meliputi buku, artikel jurnal, berita, laporan, dan peraturan perundang-undangan. Hasilnya menunjukkan bahwa pemerintah daerah di Indonesia telah melakukan *refocusing* dan realokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagai strategi manajemen pengeluaran daerah untuk mengatasi krisis kesehatan dan ekonomi. Namun, implementasi kebijakan *refocusing* dan realokasi tersebut menghadapi permasalahan seperti keterbatasan ruang fiskal serta tidak didukung adanya sistem pengendalian, pengawasan, dan evaluasi yang efektif. Temuan berikutnya menjelaskan bahwa tidak semua pemerintah daerah di Indonesia memiliki kapasitas fiskal yang besar sehingga tidak tersedia opsi untuk membuat kebijakan fiskal ekspansif. Dalam proses implementasi kebijakan, Badan Pemeriksa Keuangan telah memperingati bahwa terdapat risiko kesalahan tata kelola, korupsi, hingga penipuan anggaran negara selama masa pandemi COVID-19. Selain itu, *Indonesia Corruption Watch* yang menemukan bahwa masih terdapat kelemahan dalam manajemen pengeluaran daerah, terutama dalam proses pengadaan barang/jasa yang rentan terhadap korupsi. Oleh karena itu, peneliti menyarankan agar pemerintah daerah mengoptimalkan dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa, serta memperkuat peran aparat pengawas eksternal dan internal pemerintahan untuk menjalankan sistem pengendalian, pengawasan, dan evaluasi keuangan daerah.

Kata Kunci: Manajemen Pengeluaran Daerah, *Refocusing*, Realokasi, Pemerintah Daerah.

Abstract

This study aimed to analyze local expenditure management strategies in Indonesia to recover the health and economy during the COVID-19 pandemic. This study used a qualitative approach with qualitative data collection methods through literature studies including books, journal articles, news, reports, and regulation. The results showed that local governments in Indonesia have refocused and reallocated Local Revenue and Expenditure Budgets as a local expenditure management strategy to handle the health and economic crisis. However, the implementation of the refocusing and reallocation policy faced problems such as limited fiscal space and was not being supported by an effective control, monitoring, and evaluation system. More findings explain that all local governments in Indonesia do not have a large fiscal capacity, so there are no options to make expansionary fiscal policies. In the implementing policy process, the Audit Board of the Republic of Indonesia has warned that there are risks of mismanagement, corruption, and state budget fraud during the COVID-19 pandemic. In addition, Indonesia Corruption Watch found that there are still weaknesses in the management of regional expenditures, especially in the process of procuring goods/services that are vulnerable to corruption. Therefore, the researcher suggested that local governments should have been optimizing Transfer to Local and Village Funds, as well as strengthening the role of external and internal supervisory agencies to carry out a system of controlling, monitoring, and evaluating local finance.

Keyword: Local Expenditure Management, Refocusing, Reallocation, Local Government.

Pendahuluan

Pandemi COVID-19 yang telah berjalan sejak tahun 2020 di Indonesia tidak hanya menyebabkan krisis di bidang kesehatan, tetapi juga berdampak besar terhadap perekonomian nasional yang ditandai dengan kontraksi pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) sebesar 2,07 persen tahun 2020 (Badan Pusat Statistik, 2021). Tekanan ekonomi akibat COVID-19 juga diyakini lebih kompleks dibandingkan dengan krisis ekonomi global lainnya guncangan *demand* dan *supply* di sektor industri (Gorbiano, Mufti, & Rahman, 2020; Jones, Palumbo, & Brown, 2021; Rio-Chanona, Mealy, Pichler, Lafond, & Farmer, 2020). Hal tersebut secara akumulatif telah mengurangi pendapatan pajak negara dan daerah dimana *World Bank* dalam laporannya menyebutkan bahwa Pajak Pertambahan Nilai (PPN) merupakan komponen pendapatan yang menyumbang sebagian besar penurunan penerimaan pemerintah di dunia (World Bank, 2020). Kementerian Keuangan juga melaporkan bahwa realisasi pendapatan negara tahun 2020 hanya mencapai 92,64 persen (Kementerian Keuangan, 2021).

Permasalahan ekonomi dan pendapatan pemerintah tersebut justru bertolak belakang dengan peran pemerintah dalam menangani situasi krisis akibat COVID-19. Pandemi telah mengekspos kelemahan rakyat Amerika Serikat dan Inggris sehingga pemerintah mereka secara aktif berusaha memerangi krisis melalui bantuan pembiayaan layanan kesehatan dan sosial (Balz, 2020; King B. , 2021). Realitas tersebut menunjukkan bahwa beban dan tanggungjawab pemerintah justru bertambah di samping permasalahan penerimaan yang menurun karena enggan mengambil langkah-langkah penghematan dan meyakini kebijakan fiskal prosiklikal sangat diperlukan untuk mengurangi dampak yang jauh lebih merusak.

Dalam praktiknya, tugas penanganan COVID-19 di Indonesia menjadi tanggung jawab pemerintah daerah karena adanya desentralisasi urusan pemerintahan di sektor kesehatan. Di samping itu, disrupsi ekonomi juga akan berdampak pada kesejahteraan masyarakat yang pada akhirnya menuntut otoritas tingkat lokal untuk merespon krisis tersebut (Dutta & Fischer, 2021). Pradana et al. (2020) menyebutkan bahwa keterlibatan pemerintah daerah di Indonesia patut mendapat perhatian dalam rangka melindungi masyarakat yang rentan, terutama orang miskin dan anggota masyarakat terkecil. *Fiscal power atau fiscal autonomy* yang dimiliki oleh pemerintah daerah sebagai kewenangan untuk mengatur pendanaan dan alokasi dana lebih banyak atas pilihan kebijakan publik menjadi upaya konkrit untuk menyelesaikan masalah lokal (Gomes, 2012).

Namun, pemerintah daerah di Indonesia saat ini terkendala oleh ketergantungan fiskal daerah yang masih tinggi dengan rata-rata nasional Transfer ke Daerah dan Dana Desa sebesar 80,1 persen, serta realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada 2020 turun sebesar 5,3 persen (Nugraha, 2019) (Liputan6, 2021). Karenanya, salah satu upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah yaitu mengatur pengeluaran pemerintah daerah di bidang pendidikan, kesehatan, dan sosial untuk mengatasi krisis (Gunarto, Sentri, & Said, 2018). Tujuan dari penelitian ini adalah untuk

menganalisis bagaimana strategi manajemen pengeluaran daerah di Indonesia dalam rangka penanganan kesehatan dan ekonomi akibat pandemi COVID-19.

Metode Penelitian

Menurut Creswell (2014), pendekatan kualitatif dilakukan untuk menganalisis makna dari suatu fenomena yang terjadi di masyarakat. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk menjelaskan bagaimana manajemen pengeluaran daerah di Indonesia. Penelitian ini juga menggunakan teknik pengumpulan data kualitatif melalui studi kepustakaan. Analisis dilakukan dengan cara meninjau melakukan coding terhadap data yang bersumber dari buku, artikel jurnal, laporan, dan peraturan perundang-undangan.

Hasil dan Pembahasan

Pada awal April 2020, Pemerintah Indonesia melalui Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 menetapkan bahwa COVID-19 merupakan bencana nasional. Penetapan tersebut berdasarkan kondisi darurat yang terjadi akibat peningkatan kasus positif yang signifikan dalam waktu singkat. Pandemi COVID-19 berdampak secara multidimensional terhadap aspek kehidupan masyarakat. Di samping kesehatan, perekonomian Indonesia menjadi terpuruk, mengikuti negara-negara lainnya seperti Jepang, Amerika, dan Singapura yang terlebih dahulu mengkonfirmasi resesi ekonomi. Badan Pusat Statistik (BPS) telah mengumumkan bahwa perekonomian Indonesia tahun 2020 berdasarkan PDB mengalami kontraksi karena hanya menghasilkan pertumbuhan sebesar 2,07 persen (Badan Pusat Statistik, 2021). Tekanan ekonomi terjadi akibat krisis kesehatan yang berujung pada insinkronisasi sisi *supply* dan *demand* seir. Hal tersebut juga diiring dengan ruang fiskal yang semakin terbatas sehingga menjadikan langkah pemulihan kian berat bagi pemerintah (Sumarto, 2020). Permasalahan ekonomi secara tidak langsung berimplikasi terhadap penurunan pendapatan negara melalui pajak dan sebagainya. Kondisi tersebut tidak selaras dengan peningkatan kebutuhan pemerintah untuk membiayai penanganan COVID-19 di tengah tugas melaksanakan pembangunan dan pemberian pelayanan.

Dalam mengatasi masalah kesehatan dan ekonomi, pemerintah daerah memiliki peran signifikan sebagai otoritas terdekat dan yang paling mengetahui karakteristik daerahnya. Kebijakan awal yang bersifat sentralistik dengan mengacuhkan keberadaan pemerintah daerah menyebabkan sulitnya pengendalian penyebaran virus di setiap daerah. Karenanya, pemerintah daerah perlu dilibatkan untuk menciptakan strategi yang tepat dalam proses penanganan kesehatan dan ekonomi selama pandemi COVID-19.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan sektor kesehatan termasuk ke dalam urusan pemerintahan konkuren dan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, Provinsi, atau Kabupaten/Kota. Artinya, pemerintah daerah memiliki peran dan kewenangan dalam mengurus masalah kesehatan akibat COVID-19 yang terjadi di daerahnya. Pemerintah daerah bersama-sama dengan pemerintah pusat bertanggung jawab terhadap ketersediaan sumber daya yang diperlukan dalam menangani krisis kesehatan, serta mengawasi

kegiatan masyarakat yang berpotensi meningkatkan penyebaran virus (Katharina, 2020). Hal tersebut meliputi penyediaan fasilitas kesehatan yang bermutu (rumah sakit dan alat kesehatan), tenaga kesehatan yang memadai dan berkualitas, serta kebijakan terkait pencegahan penyebaran COVID-19.

Berkembangnya desentralisasi di Indonesia juga berimplikasi pada lahirnya kewenangan bagi pemerintah daerah untuk mengurus kepentingannya, termasuk pembuatan kebijakan penganggaran. Kewenangan tersebut merupakan wujud dari desentralisasi fiskal yang menjadi penting bagi pemerintah daerah karena berkaitan langsung dengan fungsi pengeluaran dan pemasukan untuk membiayai pelayanan publik dan pelaksanaan pembangunan daerah. Pemerintah daerah dapat merumuskan kebijakan perencanaan yang berisi berbagai program pemulihan kesehatan dan ekonomi akibat pandemi COVID-19. Untuk membiayai program tersebut, pemerintah daerah perlu melakukan pengaturan pada aspek pengeluaran daerah. Manajemen keuangan daerah di Indonesia merupakan proses sistematis dan memungkinkan pemerintah daerah untuk melakukan pengaturan sumber daya keuangan secara efektif dan efisien atas dasar desentralisasi fiskal untuk menyesuaikan prioritas dan tujuan masyarakat lokal (Halim, 2007; Venkateswaran, 2014; Hamsiah, 2019). Lebih jauh, pemerintah daerah dari awal perlu membuat strategi perencanaan yang relevan dengan masalah publik yang dihadapi saat ini. Pasalnya, kompleksitas permasalahan yang dihadapi pemerintah daerah cukup tinggi karena penurunan pendapatan daerah, sementara di sisi lain anggaran belanja pemerintah daerah terus meningkat, khususnya pada sektor kesehatan dan sosial. Hal tersebut dibenarkan oleh Menteri Keuangan yang melaporkan bahwa realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di tahun 2020 mengalami penurunan sebesar 5,3 persen, terlebih di daerah-daerah yang bertumpu pada sektor pariwisata mengalami tekanan lebih besar selain daerah episentrum COVID-19 karena imbas dari pembatasan sosial (Liputan6, 2021; Fauzia, 2020). Dalam hal ini, manajemen pengeluaran daerah menjadi sebuah landasan untuk mendesain bagaimana kebijakan pembiayaan yang efisien dan efektif di tengah krisis kesehatan dan ekonomi. Pemerintah daerah berperan penting dalam menyusun rencana keuangan tahunan atau APBD dengan cara menetapkan prioritas kebijakan dan rencana kebijakan pembiayaan.

Untuk membuat kebijakan APBD yang efektif di tengah kondisi masyarakat yang kompleks, pemerintah daerah terlebih dahulu harus memahami inti dari permasalahan yang sedang dihadapi saat ini. World Bank (1998) menjelaskan bahwa di samping proses kontrol pengeluaran, evaluasi dan audit, accounting and controlling, perencanaan dan sistem manajemen pengeluaran dan alokasi sumber daya juga sangat penting untuk memandu bagaimana kebijakan pengeluaran daerah. Pada kenyataannya, pandemi COVID-19 masih belum dapat diatasi dengan baik oleh pemerintah sehingga proses pemulihan ekonomi tidak membuahkan hasil yang signifikan jika krisis kesehatan masih terus berlanjut. Orientasi kebijakan perlu difokuskan terhadap aspek kesehatan dan ekonomi karena keduanya memiliki risiko yang besar. Hal tersebut pada dasarnya telah disadari oleh Pemerintah Indonesia dengan mengeluarkan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas

Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19, yang mana di dalamnya menjelaskan bahwa pemerintah daerah berwenang untuk melakukan pengutamaan penggunaan anggaran untuk kegiatan tertentu (*refocusing*), perubahan alokasi anggaran, dan penggunaan APBD. Aturan tersebut kemudian diperkuat dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2020 tentang Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 di Lingkungan Pemerintah Daerah yang menjadi landasan penanganan COVID-19 di daerah masing-masing. Dalam peraturan tersebut, pemerintah daerah harus memprioritaskan penggunaan APBD untuk antisipasi dan penanganan dampak penularan Covid-19.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, rincian anggaran belanja daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) meliputi belanja operasi (belanja pegawai, barang dan jasa, bunga, subsidi, hibah, serta bantuan sosial), belanja modal, belanja tidak terduga, dan belanja transfer. Dalam keadaan darurat, penyesuaian anggaran pengeluaran sangat diperlukan melalui kebijakan *refocusing* atau realokasi anggaran untuk menjamin stabilitas keuangan negara, terutama ketika menghadapi suatu krisis akibat guncangan ekonomi (Junaidi, Sukarna, Arifin, & Soegianto, 2020). Pembiayaan operasional pencegahan COVID-19 tersebut dianggarkan dengan cara mengurangi alokasi biaya pada pos-pos lainnya karena tidak memungkinkan untuk dilaksanakan dan dianggap bukan menjadi prioritas pemerintah. Hal tersebut tertuang dalam Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan Nomor 119/2813/SJ Nomor 177/KMK.07/2020 yang menjelaskan bahwa Kepala Daerah diminta untuk melakukan penyesuaian belanja daerah melalui:

1. Rasionalisasi belanja pegawai terutama dilakukan dengan cara:
 1. Melakukan penyesuaian besaran tunjangan kinerja daerah agar tidak melebihi besaran tunjangan kinerja di pusat.
 2. Melakukan penyesuaian besaran tunjangan kinerja daerah sesuai kebutuhan rasionalisasi belanja pegawai bagi yang tunjangannya lebih rendah daripada pusat.
 3. Mengendalikan/mengurangi honorarium kegiatan.
 4. Mengendalikan/mengurangi honorarium pengelola dana BOS.
 5. Mengendalikan/mengurangi pemberian uang lembur dengan mempertimbangkan kebutuhan riil pelaksanaan pekerjaan.
2. Rasionalisasi belanja barang/jasa sekurang-kurangnya sebesar 50% dengan mengurangi anggaran belanja, terutama untuk perjalanan dinas, peralatan kantor, pakaian dinas, sarana atau prasarana, dan sebagainya.
3. Rasionalisasi belanja modal sekurang-kurangnya sebesar 50% dengan mengurangi anggaran belanja, terutama untuk pengadaan kendaraan dinas, pengadaan mesin dan alat berat, pengadaan tanah, renovasi atau pembangunan gedung baru, serta pembangunan infrastruktur lainnya.

Kemudian selisih dari hasil penyesuaian belanja tersebut dialihkan untuk pembiayaan kebijakan di bidang kesehatan dan ekonomi, di antaranya:

1. Belanja bidang kesehatan dan hal-hal lain terkait kesehatan dalam rangka pencegahan dan penanganan pandemi COVID-19. Misalnya pengadaan alat pelindung diri (APD) untuk tenaga medis, sarana dan peralatan layanan kepada masyarakat, dan penanganan pasien COVID-19.
2. Penyediaan jaring pengaman sosial/*social safety net* antara lain melalui pemberian bantuan sosial kepada masyarakat miskin/kurang mampu yang mengalami penurunan daya beli akibat adanya pandemi COVID-19.
3. Penanganan dampak ekonomi, terutama menjaga agar dunia usaha daerah tetap hidup, antara lain melalui pemberdayaan usaha mikro, kecil dan menengah, serta koperasi dalam rangka memulihkan dan menstimulasi kegiatan perekonomian di daerah.

Dengan adanya peraturan-peraturan tersebut, pemerintah daerah juga membuat regulasi untuk menyesuaikan besaran APBD. Pendapatan yang menurun selama masa pandemi berdampak terhadap kemampuan daerah untuk membiayai berbagai kegiatan dalam rangka menjalankan tugas pemerintahan. Sebagai contoh, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta telah mengeluarkan. Perubahan APBD DKI Jakarta tahun 2020 yang semula bernilai Rp 87,9 triliun menjadi Rp 63,3 triliun berakibat pada penundaan sejumlah program pembangunan di DKI Jakarta. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Provinsi DKI Jakarta mengatakan bahwa salah satu program yang tertunda akibat perubahan APBD adalah pembuatan rumah susun (Wiryo, 2020). Dalam melakukan penyesuaian pengeluaran daerah, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta telah melakukan berbagai pengurangan pengeluaran belanja daerah, antara lain belanja langsung (belanja pegawai, barang dan jasa, modal) dan belanja tidak langsung (belanja pegawai, subsidi, hibah, dan bantuan keuangan kepada Provinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintahan Desa) (lihat Tabel 1). Sedangkan untuk menangani masalah kesehatan dan ekonomi yang terjadi selama pandemi Covid-19, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta menambah beberapa elemen belanja daerah, antara lain belanja bantuan sosial dan belanja tidak terduga. Perubahan tersebut merupakan bentuk *refocusing* atau realokasi anggaran dengan pendekatan skala prioritas penanganan masalah kesehatan dan ekonomi yang saat ini dibutuhkan oleh masyarakat. *Refocusing* dilakukan dengan cara melakukan penundaan atau pembatalan kegiatan-kegiatan yang tidak lagi relevan dengan prioritas pemerintah dan tidak dapat dilakukan pada periode darurat (Sanjaya, 2020).

Tabel 1. Perubahan Anggaran Belanja Daerah DKI Jakarta Tahun 2020

Belanja Daerah	Keterangan	Semula	Hasil Perubahan
Belanja Tidak Langsung	Belanja Pegawai	Rp 20.886.283.045.005	Rp 15.687.823.944.325
	Belanja Subsidi	Rp 5.579.192.320.807	Rp 4.508.890.241.433
	Belanja Hibah	Rp 2.575.054.083.320	Rp 2.373.116.610.792
	Belanja Bantuan Sosial	Rp 4.805.798.650.000	Rp 5.113.560.031.000
	Belanja Bantuan Keuangan Kepada Provinsi/Kabupaten/	Rp 563.908.448.200	Rp 371.358.448.200

	Kota dan Pemerintahan Desa		
	Belanja Tidak Terduga	Rp 188.901.596.980	Rp 5.521.444.220.129
Belanja Langsung	Belanja Pegawai	Rp 3.304.485.588.485	Rp 3.303.481.990.471
	Belanja Barang dan Jasa	Rp 23.589.563.846.594	Rp 18.000.710.465.939
	Belanja Modal	Rp 18.041.247.738.352	Rp 3.896.675.006.424

Sumber: Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, 2020

Namun, kebijakan realokasi atau *refocusing* bukan perkara mudah bagi setiap pemerintah daerah. Keberagaman kondisi dan kemampuan daerah menjadi akar permasalahan penggunaan anggaran belanja daerah. Pada April 2020, pemerintah mencatat bahwa jumlah pemerintah daerah yang belum mengalokasikan anggaran untuk jaring pengaman sosial sekitar 103, terdapat sekitar 140 daerah yang belum mengalokasikan anggaran untuk penanganan dampak ekonomi, dan terakhir terdapat 34 daerah yang belum menyampaikan data anggaran untuk penanganan covid-19 (Hartomo, 2020). Pemerintah daerah merasa kesulitan untuk melakukan realokasi APBD untuk penanganan pandemi Covid-19 lantaran ruang fiskal atau jumlah anggaran yang tersedia tidak cukup besar, berbeda dengan daerah lainnya seperti DKI Jakarta atau Aceh yang memiliki dana silpa (selisih lebih anggaran) (Astuti, 2020). Masalah lainnya adalah terkait kesepakatan atau kontrak program yang telah dilakukan sebagian pemerintah daerah di awal waktu sehingga tidak memungkinkan untuk melakukan realokasi (Basith, 2020). Di sisi lain, berdasarkan temuan di lapangan, ditemukan fakta bahwa pada sebagian daerah mengalami kendala penyerapan anggaran karena lemahnya koordinasi antara perencanaan dan pelaksanaan anggaran (Ananda, 2021). Padahal kebijakan fiskal ekspansif melalui belanja di sektor kesehatan dan ekonomi sangat dibutuhkan untuk memulihkan perekonomian daerah.

Untuk mengatasi masalah keterbatasan ruang fiskal, Pemerintah Daerah setidaknya dapat memanfaatkan Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Insentif Daerah (DID). Dalam Keputusan Menteri Kesehatan No. HK.01.07/MENKES/215/2020, pemerintah daerah dapat mengajukan revisi rencana kegiatan DAK Bidang Kesehatan Tahun 2020 kepada Kementerian Kesehatan sebagai penanggungjawab. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 19/PMK.07/2020, pemerintah daerah juga wajib menganggarkan alokasi DID kelompok kategori pelayanan dasar kesehatan untuk kegiatan pencegahan dan penanganan COVID-19. Solusi yang mungkin dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah adalah melakukan efisiensi dan mendorong *refocusing* untuk mengoptimalkan penanganan masalah kesehatan dan ekonomi selama pandemi COVID-19. Hal tersebut bertolak pada bukti empiris yang dilakukan oleh negara-negara Uni Eropa dalam merespon krisis ekonomi dengan berfokus pada kekuatan kohesi sosial, mendorong kebijakan persaingan untuk membangun pasar layanan publik kompetitif dan membatasi kontrol pemerintah lokal (Kim & Warner, 2021). Hal tersebut juga dilakukan oleh Pemerintah Kota di Swiss dan pemerintah lokal di Amerika Serikat (Pemerintah Fresno dan Milwaukee) yang menerapkan langkah-langkah penghematan pengeluaran untuk mengatasi defisit anggaran melalui pembatasan program pembangunan ekonomi dan *rescaling* insentif. (Ladner & Soguel, 2015; Hinkley &

Weber, 2021). Menurut Jimenez (2018), penghematan fiskal yang dikombinasikan dengan perencanaan rasional saat krisis dapat memperbaiki kesehatan fiskal dan memulihkan ekonomi. Efisiensi pengeluaran publik pada kenyataannya juga berdampak positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi (Faisol, 2017). Berbagai bukti empiris tersebut dapat dijadikan pertimbangan bagi pemerintah daerah untuk mendesain strategi pengaturan pengeluaran atau belanja daerah dalam rangka pemulihan kesehatan dan ekonomi.

Selain perencanaan yang baik, kebijakan belanja daerah yang efektif juga harus memperhatikan aspek implementasi dari penggunaan anggaran (Morrell & Kopanyi, 2014). Kualitas manajemen pengeluaran publik dalam jangka panjang berpengaruh terhadap level korupsi (Triwibowo, 2019). Dalam manajemen pengeluaran daerah, pengendalian dan pengawasan penggunaan anggaran belanja untuk penanganan pandemi COVID-19 termasuk elemen yang dapat mempengaruhi kinerja keuangan daerah. Pasalnya Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menjelaskan bahwa terdapat risiko kesalahan tata kelola, korupsi, hingga penipuan anggaran negara selama masa pandemi COVID-19 (CNN Indonesia, 2021). Hal tersebut perlu dijadikan peringatan oleh pemerintah daerah untuk membuat sistem manajemen pengeluaran daerah untuk menghindari terjadinya kasus korupsi pengadaan barang dan jasa.

Dalam penggunaan anggaran belanja daerah, pengadaan barang dan jasa untuk penanganan COVID-19 (pengadaan bantuan sosial, bantuan tunai, dan pengadaan barang/jasa terkait kesehatan) perlu mendapat pengawasan yang lebih. Hal tersebut berkaca pada hasil survei Lembaga Survei Indonesia yang menunjukkan bahwa korupsi masih marak terjadi saat pengadaan barang dan jasa (Harbowo, 2021). Karenanya sistem pengendalian dan pengawasan pengadaan barang dan jasa menjadi aspek penting untuk memastikan kebijakan perencanaan belanja daerah sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

Mekanisme pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah daerah dalam rangka penanganan COVID-19 sebenarnya telah diatur pada Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa No. 13 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Dalam Penanganan Keadaan Darurat. Dalam proses pengadaan, terdapat empat fase penting yaitu perencanaan, pelaksanaan, penyelesaian pembayaran, dan audit. Akan tetapi, dari berbagai kasus korupsi pengadaan barang dan jasa yang terungkap menggambarkan bahwa persoalannya sangat kompleks. Peningkatan transparansi melalui pemanfaatan teknologi informasi dan kompetisi dalam bentuk *tendering* tidak otomatis membuat praktik perburuan rente berhenti (Widoyoko, 2018). Adanya celah dalam peraturan mengenai pengadaan barang/jasa dalam penanganan darurat juga tidak dapat dipungkiri. Pengaturan mengenai kontrak sejak awal yang terjadi pada kasus korupsi bantuan sosial yang menjerat Menteri Sosial menjadi bukti kerentanan penggunaan anggaran. Selain itu, fase audit juga nampaknya menjadi persoalan pemeriksaan harga wajar pengadaan barang/jasa sangat sulit untuk diukur dan akan menimbulkan kekeliruan yang berujung pada kerugian pemerintah daerah (Tejomurti, 2020). Untuk memastikan akuntabilitas dan transparansi pengadaan barang/jasa oleh pemerintah dalam rangka penanganan COVID-19, Indonesia Corruption Watch (2020)

setidaknya memberikan beberapa poin penting untuk menghindari penyalahgunaan anggaran, antara lain:

1. Pemerintah harus membuat kebijakan terkait dengan sentralisasi pengadaan yang dapat dilakukan oleh Gugus Tugas Covid-19 atau BNPB dalam rangka melakukan konsolidasi pengadaan barang/jasa.
2. Membuka akses data ke publik melalui portal daring untuk meningkatkan transparansi dan memperkuat pengawasan.
3. Optimalisasi penggunaan mesin pencari untuk mencari penyedia yang pernah bekerja sama dengan pemerintah seperti *e-catalogue* LKPP untuk mencegah terjadinya manipulasi perusahaan penyedia.
4. Kementerian Kesehatan membuat skala prioritas yang efektif dan efisien dalam pengadaan barang/jasa.
5. Pemerintah harus memastikan bahwa kebutuhan alat kesehatan merupakan hasil kajian cepat berdasarkan kondisi di lapangan.

Dalam penggunaan anggaran belanja daerah di masa pandemi Covid-19, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) memiliki peranan penting untuk melaksanakan tugas pendampingan dan pengawasan keuangan terhadap kegiatan penanganan COVID-19 atas permintaan Presiden. Melalui Surat Edaran Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan (BPKP) Nomor SE-6/KD2/2020, pemerintah daerah diminta untuk meninjau Kembali (*review*) kegiatan pengadaan barang/jasa dalam rangka percepatan penanganan COVID-19. Kegiatan *review* yang menginstruksikan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) untuk mengawasi kegiatan pengadaan barang/jasa di lingkungan Pemerintah Daerah dengan memperhatikan kebutuhan dan peraturan perundang-undangan mengenai mekanisme pengadaan barang/jasa. Hasil dari *review* nantinya akan diberikan kepada Kepala Daerah untuk dijadikan sebagai saran perbaikan.

Selain pengawas internal, lembaga eksternal juga dapat seperti Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), serta Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga dapat mengawasi implementasi penggunaan anggaran. BPK dapat menjalankan tugas untuk mengaudit laporan keuangan, sedangkan KPK menyelidiki laporan penyalahgunaan anggaran yang mengarah pada tindak pidana korupsi.

Penyesuaian pengeluaran daerah di Indonesia selama pandemi COVID-19 tidak dapat terlepas dari faktor politik/administrasi, ekonomi, dan fungsi perencanaan. Menurut Davey (1988), sifat konstitusi, struktur perekonomian, dan fungsi perencanaan dari pemerintah daerah berpengaruh terhadap belanja daerah. Peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat terkait kebijakan keuangan negara dalam rangka penanganan COVID-19 menjadi landasan yang memaksa pemerintah daerah untuk melakukan *refocusing* atau realokasi anggaran. Kuatnya dorongan untuk melakukan perubahan anggaran juga datang dari masyarakat melihat kondisi sulit yang dialami saat krisis, yang mana mereka membutuhkan pelayanan kesehatan dan bantuan sosial. Faktor krisis ekonomi akibat masalah kesehatan juga menjadi alasan pemerintah daerah untuk

melakukan realokasi anggaran belanja daerah yang berfokus pada pemulihan kesehatan. Sedangkan faktor fungsi perencanaan berimplikasi terhadap perubahan arah kebijakan belanja daerah pada upaya penyediaan layanan kesehatan dan jaring pengaman sosial.

Penutup

Berdasarkan analisis melalui studi kepustakaan, penelitian ini menemukan bahwa strategi manajemen pengeluaran daerah di Indonesia dalam rangka pemulihan kesehatan dan ekonomi akibat pandemi COVID-19 adalah melakukan *refocusing* dan realokasi anggaran. *Refocusing* pengeluaran daerah diprioritaskan untuk aspek kesehatan dan ekonomi melalui penyediaan layanan kesehatan dan bantuan sosial kepada masyarakat. Pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan yang mewajibkan pemerintah daerah untuk melakukan efisiensi dan realokasi anggaran untuk penanganan COVID-19. Akan tetapi, setiap daerah merespons hal tersebut secara berbeda. Beberapa pemerintah daerah yang memiliki kapasitas fiskal yang baik berhasil melakukan realokasi. Sedangkan bagi pemerintah daerah lain, tantangan dalam melakukan keterbatasan ruang fiskal pada awalnya menyulitkan pemerintah daerah untuk melakukan realokasi anggaran. Hal terpenting lainnya adalah bahwa manajemen pengeluaran daerah juga perlu didukung oleh sistem pengendalian dan pengawasan, serta evaluasi yang baik. Optimalisasi peran APIP sangat dibutuhkan guna memastikan implementasi anggaran belanja daerah sesuai perencanaan. Pemerintah pusat sebagai entitas lebih tinggi berperan penting dalam menyeleraskan manajemen pengeluaran daerah di Indonesia dengan kebijakan stabilitas keuangan negara. Walaupun penelitian ini menggunakan studi kepustakaan, setidaknya penulis dapat memberikan gambaran bagaimana kebijakan manajemen pengeluaran daerah di Indonesia selama pandemi COVID-19. Penulis juga menyarankan agar pemerintah daerah di Indonesia dapat mengoptimalkan dana Transfer Daerah dan Dana Desa (TKDD) untuk memperbesar ruang fiskal, serta memperkuat peran pengawasan guna memastikan efektivitas anggaran. Penulis juga menyadari keterbatasan penelitian ini sehingga studi selanjutnya diharapkan mampu mengeksplorasi secara spesifik kapasitas fiskal daerah dan aspek pengawasan anggaran selama pandemi COVID-19 di Indonesia.

Referensi

- Ananda, C. F. (2021, April 26). *Endapan Anggaran Daerah di Era Pandemi*. Retrieved from sindonews.com: <https://nasional.sindonews.com/read/408520/18/endapan-anggaran-daerah-di-era-pandemi-1619366640>
- Astuti, I. (2020, April 4). *KPPOD Ungkap Daerah Kesulitan Realokasi APBD untuk Tangani Pandemi*. Retrieved from mediaindonesia.com: <https://mediaindonesia.com/ekonomi/301238/kppod-ungkap-daerah-kesulitan-realokasi-apbd-untuk-tangani-pandem>
- Badan Pusat Statistik. (2021, Februari 5). *Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Triwulan IV-2020*. Retrieved from bps.go.id: <https://www.bps.go.id/pressrelease/2021/02/05/1811/ekonomi-indonesia-2020-turun-sebesar-2-07-persen--c-to-c-.html>

- Balz, D. (2020, April 19). *Government is everywhere now. Where does it go next?* Retrieved from washingtonpost.com:
<https://www.washingtonpost.com/graphics/2020/politics/pandemic-government-role/>
- Basith, A. (2020, April 9). *Ini kendala pemda saat diminta pemerintah pusat lakukan realokasi anggaran.* Retrieved from kontan.co.id: <https://nasional.kontan.co.id/news/ini-kendala-pemda-saat-diminta-pemerintah-pusat-lakukan-realokasi-anggaran>
- CNN Indonesia. (2021, Januari 11). *BPK Ungkap Risiko Korupsi Dana APBN di Masa Pandemi Corona.* Retrieved from cnnindonesia.com:
<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20210111112407-532-592071/bpk-ungkap-risiko-korupsi-dana-apbn-di-masa-pandemi-corona>
- Creswell, J. W. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches 4th Edition.* Los Angeles: SAGE Publications Inc.
- Davey, K. J. (1988). *Pembiayaan Pemerintah Daerah: Praktek-Praktek Internasional dan Relevansinya bagi Dunia Ketiga.* Jakarta: Universitas Indonesia.
- Dutta, A., & Fischer, H. W. (2021). The local governance of COVID-19: Disease prevention and social security in rural India. *World Development, Volume 138*, 1-11. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105234>.
- Faisol. (2017). THE ANALYSIS OF LOCAL GOVERNMENT EXPENDITURE EFFICIENCY AND ITS IMPACT ON ECONOMIC GROWTH IN INDONESIA. *The 3rd International Conference on Economics, Business, and Accounting Studies (ICEBAST)*, (pp. 30-41). Jember.
- Fauzia, M. (2020, November 26). *Gara-gara Covid-19, Pendapatan Asli Daerah Merosot Rp 33,88 Triliun.* Retrieved from kompas.com:
<https://money.kompas.com/read/2020/11/26/182219926/gara-gara-covid-19-pendapatan-asli-daerah-merosot-rp-3388-triliun>
- Gomes, S. (2012). Fiscal Powers to Subnational Governments: Reassessing the Concept of Fiscal Autonomy. *Regional & Federal Studies, 22:4*, 387-406.
 doi:10.1080/13597566.2012.679849
- Gorbiano, M. I., Mufti, R. R., & Rahman, R. (2020, Maret 6). *COVID-19 impact far more complex than 2008 crisis: Sri Mulyani.* Retrieved from thejakartapost.com:
<https://www.thejakartapost.com/news/2020/03/06/covid-19-impact-far-more-complex-than-2008-crisis-sri-mulyani.html>
- Gunarto, T., Sentri, A., & Said, M. (2018). LOCAL GOVERNMENT EXPENDITURES AND ECONOMIC GROWTH IN A NEW AUTONOMOUS IN INDONESIA. *Academy of Accounting and Financial Studies Journal, Volume 22, Issue 4*, 1-16.
- Halim, A. (2007). *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah.* Jakarta: Salemba Empat.
- Hamsiah, A. (2019). *Manajemen Keuangan Daerah Dalam era Otonomi Daerah.* Azkiya Publishing: Bogor.
- Harbowo, N. (2021, April 18). *Korupsi Masih Marak dalam Pengadaan Barang dan Jasa.* Retrieved from kompas.id: <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2021/04/18/korupsi-masih-marak-dalam-pengadaan-barang-dan-jasa/>
- Hartomo, G. (2020, April 14). *Pemda Tak Mau Realokasi Anggaran untuk Corona, Transfer DAU Bakal Ditunda.* Retrieved from okezone.com:
<https://economy.okezone.com/read/2020/04/14/20/2199076/pemda-tak-mau-realokasi-anggaran-untuk-corona-transfer-dau-bakal-ditunda>

- Hinkley, S., & Weber, R. (2021). Incentives and Austerity: How Did the Great Recession Affect Municipal Economic Municipal Economic. *Urban Affairs Review*, 2021, Vol. 57(3), 820-855. doi:10.1177/1078087420964254
- Jackson, P. M. (1999). Central Control of Local Expenditure: Central/Local Fiscal Relations: The Macroeconomic Dimension. *Public Money and Management*, 19:3, 11-16. doi:DOI: 10.1111/1467-9302.0017
- Jones, L., Palumbo, D., & Brown, D. (2021, Januari 24). *Coronavirus: How the pandemic has changed the world economy*. Retrieved from bbc.com: <https://www.bbc.com/news/business-51706225>
- Junaidi, M., Sukarna, K., Arifin, Z., & Soegianto. (2020). Kebijakan Refocusing Anggaran Belanja Daerah dalam Penanganan Pandemi COVID-19. *Halu Oleo Law Review*, Volume 4, Issue 2, 145-156.
- Katharina, R. (2020, Maret). *RELASI PEMERINTAH PUSAT-PEMERINTAH*. Retrieved from dpr.go.id: https://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info%20Singkat-XII-5-11-P3DI-Maret-2020-176.pdf
- Kementerian Keuangan. (2021). *LAPORAN REALISASI ANGGARAN PENDAPATAN TINGKAT KEMENTERIAN NEGARA/LEMBAGA MENURUT JENIS PENDAPATAN/AKUN UNTUK PERIODE YANG BERAKHIR 31 DESEMBER 2020*. Retrieved from kemenkeu.go.id: <https://www.kemenkeu.go.id/media/17363/realisasi-pendapatan-sd-triwulan-iv-ta-2020.pdf>
- Kim, Y., & Warner, M. E. (2021). Pragmatic municipalism or austerity urbanism? Understanding local government responses to fiscal stress. *Local Government Studies*, 47:2, 234-252. doi:10.1080/03003930.2020.1729751
- King, B. (2021, Maret 3). *Budget 2021: How much will it cost the UK and how will we pay?* Retrieved from bbc.com: <https://www.bbc.com/news/business-52663523>
- King, D. N., & Ma, Y. (1999). Central Control of Local Expenditure: Central Government Control over Local Authority Expenditure: The Overseas Experience. *Public Money and Management*, 19:3, 23-28. doi:10.1111/1467-9302.00175
- Ladner, A., & Soguel, N. (2015). Managing the crises – how did local governments react to the local governments react to the explains the differences? The case of Swiss municipalities. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 81(4), 752-772. doi:10.1177/0020852314558033
- Liputan6. (2021, Januari 29). *Gegara Pandemi Covid-19, Penerimaan Asli Daerah Turun 5,3 Persen di 2020*. Retrieved from liputan6.com: <https://www.liputan6.com/bisnis/read/4460943/gegara-pandemi-covid-19-penerimaan-asli-daerah-turun-53-persen-di-2020>
- Morrell, L., & Kopanyi, M. (2014). Managing Local Expenditure. In C. Farvacque-Vitkovic, & M. Kopanyi, *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments* (pp. 215-274). Washington DC: The World Bank.
- Nugraha, Y. N. (2019, Januari 30). *Desentralisasi dan Ketergantungan Fiskal Daerah*. Retrieved from detik.com: <https://news.detik.com/kolom/d-4406834/desentralisasi-dan-ketergantungan-fiskal-daerah>
- Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. (2020). *Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2020*. Jakarta: Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

- Pradana, M., Rubiyanti, N., S, W., Hasbi, I., & Utami, D. G. (2020). Indonesia's fight against COVID-19: the roles of local government units and community organisations. *Local Environment*, 25:9, 741-743. doi:10.1080/13549839.2020.1811960
- Rio-Chanona, R. M., Mealy, P., Pichler, A., Lafond, F., & Farmer, J. D. (2020). Supply and demand shocks in the COVID-19 pandemic: an industry and occupation perspective. *Oxford Review of Economic Policy*, 1-44. Retrieved from <https://doi.org/10.1093/oxrep/graa033>
- Sanjaya, N. (2020). KEBIJAKAN PENGANGGARAN DAERAH DIMASA PANDEMI COVID-19 (STUDY KASUS PADA PEMERINTAH DAERAH PROVINSI BANTEN). *Jurnal Ilmu Administrasi*, Vol. 17, No. 2, 273-290.
- Sumarto, A. H. (2020, November 30). *Pemerintah Daerah dan Pemulihan Ekonomi*. Retrieved from detik.com: <https://news.detik.com/kolom/d-5274938/pemerintah-daerah-dan-pemulihan-ekonomi>
- Tejomurti, K. (2020, Mei 28). *Pengadaan Barang di Masa Pandemi*. Retrieved from detik.com: <https://news.detik.com/kolom/d-5031402/pengadaan-barang-di-masa-pandemi>
- Triwibowo, S. (2019). PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT AND CORRUPTION IN INDONESIA: A PANEL COINTEGRATION AND IN INDONESIA: A PANEL COINTEGRATION AND . *Journal of Indonesian Economy and Business*, Volume 34, Number 3, 267-279.
- Venkateswaran, R. K. (2014). Municipal Financial Management. In C. Farvacque-Vitkovic, & M. Kopanyi, *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments* (pp. 93-145). Washington DC: The World Bank.
- Widoyoko, J. D. (2018). Politik, Patronase dan Pengadaan. *INTEGRITAS*, Volume 4, Nomor 2, 1-23.
- Wiryo, S. (2020, November 3). *Nilai APBD DKI 2020 Akan Menciut, Sejumlah Pembangunan di Jakarta Ditunda*. Retrieved from kompas.com: <https://megapolitan.kompas.com/read/2020/11/03/16305601/nilai-apbd-dki-2020-akan-menciut-sejumlah-pembangunan-di-jakarta-ditunda>
- World Bank. (1998). *Public Expenditure Management Handbook*. Washington DC: The World Bank.
- World Bank. (2020). *Government Financial Reporting in Times of the COVID-19 Pandemic*. Washington DC: World Bank.