

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Sejak tahun 2020 hingga saat ini, secara global negara-negara di dunia sedang disibukan dengan pandemi yang terjadi yaitu COVID-19 termasuk di Indonesia. World Health Organization (WHO) memberi pengertian bahwa Coronaviruses (Cov) adalah virus yang menyerang tubuh manusia khususnya bagian pernafasan yang menyebabkan timbulnya penyakit yaitu flu baik dalam bentuk ringan maupun berat. Virus Corona merupakan virus zoonotic yang artinya virus ini ditularkan oleh hewan terhadap manusia. Menurut Kementerian Kesehatan Indonesia, kasus COVID-19 bermula muncul dari Wuhan, China pada tanggal 30 Desember 2019. Pada saat itu Wuhan Municipal Health Committee mengumumkan pernyataan "*urgent notice on the treatment of pneumonia of unknown cause*". Virus Corona ini tidak hanya berhenti hanya di Wuhan tetapi meluas ke bagian negara-negara lain. Hal ini dikarenakan penyebaran virus yang sangat cepat. Penyebaran virus Corona ini memberikan dampak yang cukup signifikan bagi perekonomian dunia termasuk Indonesia, baik dari sisi perdagangan, investasi maupun pariwisata (Hanoatubun, 2020).

Pemerintah Indonesia dalam menanggapi dan menyikapi penyebaran kasus COVID-19 memilih jalan yang berbeda dari negara-negara lain dimana mereka merespons pandemi ini dengan menerapkan *lockdown* total, tetapi Indonesia memilih untuk menerapkan serangkaian kebijakan terbuka seperti Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM). Indonesia memilih menyikapi pandemi secara moderat menjadi salah satu

motivasi pemerintah karena pemerintah ingin memberi kelunakan pukulan pandemi COVID-19 terhadap perekonomian Indonesia (Muliadi & Effendi, 2021). Kebijakan yang dikeluarkan pemerintah ini memberikan dampak yang sangat signifikan bagi masyarakat, pelaku usaha, instansi pemerintah, dan berbagai kalangan lainnya berupa kerugian baik kesehatan maupun finansial. Seluruh masyarakat dan pemerintah sedang berjuang mengatasi kerugian yang dikarenakan adanya COVID-19. Dampak ekonomi yang disebabkan oleh COVID-19 lebih kompleks dan rumit dibandingkan krisis ekonomi global yang terjadi tahun 2008- 2009 di sektor dunia usaha yang diakibatkan oleh kondisi *supply* yang negatif (Chang & McAleer, 2020).

Salah satu faktor penyebab kondisi seperti ini adalah karena para pekerja banyak yang terpapar virus sehingga kapasitas produksi dalam perindustrian menurun (Suparman, 2021). Menurut penelitian, jika 10 persen masyarakat bumi terpapar infeksi virus maka akan terjadi kekurangan tenaga kerja yang serius, sehingga akan berdampak pada infrastruktur ekonomi dan keuangan suatu negara. Faktor lainnya adalah kegiatan masyarakat menjadi terbatas guna mengurangi sirkulasi penyebaran virus, dan secara otomatis berdampak pula pada pemangsaan produksi, penurunan perdagangan internasional, pariwisata, ekonomi kreatif, dan kegiatan ekonomi lainnya (Wang et al., 2020). Dampak yang diberikan oleh pandemi ini mendorong kemunculan pertanyaan bagaimana cara guna menekan kerugian yang timbul (Ahrens & Ferry, 2021b). Ada beberapa penelitian yang sudah mencoba mendalami masalah yang terjadi saat ini dan hasilnya menunjukkan ketidaksiapan masyarakat dan organisasi dalam menghadapi masalah pandemi COVID-19 (Sargiacomo & Walker, 2020).

Pemerintah Indonesia menyadari bahwa COVID-19 memberikan dampak yang sangat signifikan yang mana sangat besar bagi Indonesia terutama di bidang perekonomian. Dengan demikian, pemerintah perlu untuk lebih memperkuat dasar perencanaan keuangan, terutama pada pemerintah daerah karena kemampuan untuk bertahan dan beradaptasi pemerintah daerah lebih kecil dibandingkan pemerintah pusat. Praktik akuntansi berperan besar sebagai acuan dasar dalam pengambilan keputusan karena terdapat serangkaian rincian informasi yang dapat digunakan sebagai bahan analisis dan pertimbangan dibandingkan dengan hanya berspekulasi tak berdasar (Ahrens & Ferry, 2021a). Untuk mengurangi dampak tersebut, pemerintah daerah mengambil langkah untuk mengeluarkan serangkaian kebijakan terkait kejadian luar biasa saat ini dengan cara memberikan prioritas terhadap proses perencanaan anggaran di masa depan yang biasa dikenal dengan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) terutama dalam bidang kesehatan dan keselamatan masyarakat serta perlindungan dunia usaha guna menyelamatkan masyarakat dari berbagai aspek kehidupan (Kurniawansyah et al., 2020; Silalahi & Ginting, 2020).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan bagian dari praktik akuntansi yang diterapkan dalam pemerintahan guna mengelola anggaran pemerintah daerah. Penganggaran dapat diartikan sebagai ekspresi kuantitatif formal dari rencana strategi dari sebuah organisasi, untuk memastikan upaya dan motivasi sampai pada tujuan dan sasaran strategis (Kenno et al., 2021). Pengelolaan anggaran yang dapat terealisasi dengan baik di masa pandemi COVID-19 ini menjadi salah satu bagian dari respons pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi masyarakat terutama dalam mengelola keuangan dan pencegahan timbulnya resiko

pembengkakan dana dalam skala besar yang menyebabkan terkendalanya peningkatan ekonomi (Ahrens & Ferry, 2021a).

Dalam suatu daerah, APBD menjadi instrumen utama dan penting dalam pengendalian keuangan setelah maupun sebelum COVID-19 (Grediani, 2020). Dengan demikian, pemerintah mengeluarkan beberapa kebijakan terkait anggaran pemerintah untuk menyelamatkan perekonomian Indonesia (Silalahi & Ginting, 2020). Pertama, Presiden Republik Indonesia memberikan instruksi kepada seluruh menteri, gubernur, dan bupati/walikota untuk memotong beban pengeluaran non-prioritas dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Kedua, Presiden memerintahkan agar pemerintah pusat dan daerah melakukan re-alokasi anggaran guna mempercepat pemberantasan dampak COVID-19 baik dari sisi kesehatan maupun ekonomi melalui Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2020 tentang *Refocusing* Kegiatan, Re-alokasi Anggaran, Pengadaan Barang, dan Pelayanan Percepatan Penanganan COVID-19. Ketiga, Presiden telah meminta pemerintah pusat dan daerah untuk menjamin dan menjaga tersedianya bahan pokok dengan menjamin daya beli masyarakat, khususnya masyarakat kalangan bawah. Keempat, Presiden meminta Program Kerja Intensif Tunai diperbanyak, dengan syarat program tersebut harus mematuhi protokol kesehatan, seperti menjaga jarak aman fisik. Pemerintah fokus terhadap Program Kerja Intensif Tunai di beberapa kementerian, seperti Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementerian Perhubungan, Kementerian Pertanian, dan Kementerian Kelautan dan Perikanan. Kelima, pemerintah memberikan bantuan tambahan uang tunai sebesar Rp 50.000 per minggu untuk masing-masing keluarga yang menjadi pemegang kartu sembako

murah selama enam bulan. Dalam pelaksanaan bantuan penambahan alokasi kas pada kartu sembako murah, pemerintah menyiapkan dana anggaran sebesar Rp 4,56 triliun.

Pandemi COVID-19 merupakan bencana alam yang memberikan konsekuensi negatif terhadap bidang sosial dan ekonomi. Ketika terjadi bencana, diharapkan pemerintah melakukan upaya-upaya untuk meminimalisir akibat yang ditimbulkan (Taekratok et al., 2018). Saat bencana alam terjadi, masyarakat akan bertanya bagaimana pemerintah melakukan upaya penanganan bencana ini karena secara otomatis masyarakat akan melihat situasi bencana ini sebagai masalah publik yang serius dan sangat membutuhkan tindakan pemerintah. Sehingga, saat bencana terjadi, hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah untuk segera merespon tuntutan masyarakat (Putra & Matsuyuki, 2019). Upaya yang dilakukan untuk menghadapi bencana dan konsekuensinya dapat menjadi kompleks dan tidak pasti karena tidak ada pedoman umum yang dapat digunakan untuk manajemen krisis (Bundy et al., 2017). Untuk menangani ketidakpastian tersebut anggaran dan alokasi dana dapat digunakan untuk menentukan respon pemerintah (Asatryan et al., 2017). Dengan adanya kebijakan anggaran, pemerintah akan mampu melaksanakan banyak kebijakan seperti kebijakan sosial, kebijakan terkait pengendalian dampak ekonomi, dan kebijakan kesehatan. Pengambilan keputusan dan kebijakan yang baik salah satunya dapat diukur melalui pengelolaan anggaran yang baik dan juga hal tersebut merupakan salah satu faktor utama dan penting guna mengukur dan menganalisa bagaimana pertanggungjawaban yang tercipta dari praktik akuntansi dimana pemerintah memberikan seluruh keputusan berdasarkan informasi akuntansi yang ada. Dengan terpenuhinya anggaran yang cukup maka seluruh bentuk

kebijakan dapat direalisasikan dengan baik yang akan berdampak pada terciptanya stabilitas perekonomian yang terjaga.

Menyikapi pandemi COVID19, pemerintah menerapkan kembali anggaran dengan skema realokasi dan penyesuaian program, yang keduanya saling terkait. Penyesuaian hanya dapat dilakukan setelah realokasi selesai dilakukan. Realokasi anggaran dan penyesuaian program pada dasarnya adalah upaya rasionalisasi (Rahmawati et al., 2021). Sesuai Instruksi Presiden No. 4 tahun 2020, realokasi mengacu pada langkah-langkah perubahan, yang dilakukan dengan melakukan perubahan terhadap APBD. Sedangkan, penyesuaian adalah upaya menata kembali program-program akibat hasil re-alokasi anggaran. Rasionalisasi anggaran ini terdiri dari rasionalisasi belanja barang/jasa minimal 50%; belanja modal minimal 50%; belanja pegawai; dan belanja lainnya. Dalam upayanya melakukan rasionalisasi melalui skema realokasi dan penyesuaian, pemerintah daerah wajib memperhatikan adanya beberapa kondisi. Pertama, pemerintah harus memperhatikan mengenai kemampuan keuangan daerah dengan cara memberikan toleransi total rasionalisasi belanja barang/jasa dan modal minimal 35%. Kedua, penurunan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diakibatkan menurunnya aktivitas masyarakat. Ketiga, pemerintah harus mengetahui bagaimana pentingnya anggaran penanganan daerah guna meningkatkan ekonomi saat Covid-19 (Rahmawati et al., 2021).

Fungsi APBN/APBD adalah sebagai penjaga stabilitas ekonomi, maka fungsi tersebut secara otomatis terkait dengan fungsi kebijakan anggaran pemerintah dalam rangka meminimalisir dampak ekonomi yang dilakukan baik melalui kebijakan belanja maupun penerimaan. Hal ini terkait erat dengan fungsi kebijakan fiskal sebagai alat untuk mengelola ekonomi makro dari sudut pandang permintaan

agregat. Alat kebijakan fiskal yang terdiri dari belanja, pendapatan, dan pembiayaan pemerintah yang diatur sedemikian rupa sehingga menciptakan kondisi dimana kinerja keuangan berjalan dengan baik dan apabila terjadi sebuah kejadian luar biasa seperti pandemi COVID-19 saat ini, instrumen tersebut bisa menyesuaikan diri dan tidak menimbulkan efek terlalu besar bagi pemerintah. Beberapa rincian kebijakan yang dapat dibuat yaitu melakukan pergeseran APBD, penambahan belanja dan pembiayaan APBD, yang diutamakan guna alokasi di dalam bidang penanganan kesehatan, penanganan dampak ekonomi, dan perlindungan sosial (Sanjaya, 2020).

Penelitian ini dilakukan untuk mendalami bagaimana implementasi perubahan APBD dalam penanggulangan pandemi COVID-19 khususnya di Pemerintah Kabupaten Semarang. Salah satu kebijakan desentralisasi yang dicapai dengan pelaksanaan pemerintahan daerah sendiri mulai banyak dipraktikkan pada masa reformasi, dimana mengubah pemerintahan yang sebelumnya sentralisasi menjadi desentralisasi dengan memberikan kekuasaan yang lebih besar dan lebih luas kepada daerah (Sutrisna, 2020). Didirikannya Badan Keuangan Daerah (BKUD) tidak terlepas dari kebijakan Otonomi Daerah yang telah memaksa organisasi pemerintah daerah untuk melakukan serangkaian perubahan yang kreatif dan inovatif menuju pemerintahan yang lebih baik dan mandiri. Perubahan dasar bagi pemerintah yaitu pengelolaan keuangan daerah yang termasuk didalamnya terdapat pengelolaan aset daerah yang memberikan tuntutan alokasi terhadap anggaran dan pendapatan untuk dilakukan penyesuaian dengan kebutuhan masyarakat.

Badan Keuangan Daerah Kabupaten Semarang pada saat pertamakali berdiri bernama Dinas Pendapatan Daerah (DIPENDA), setelah itu berubah nama menjadi

Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah (DPKD), lalu dilakukan perubahan kembali menjadi Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD). Dan saat ini, DPPKAD telah dirubah kembali menjadi Badan Keuangan Daerah (BKUD) sesuai dengan Peraturan Bupati Semarang Nomor 52 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi dan Rincian Tugas Perangkat Daerah Kabupaten Semarang. Menurut peraturan yang berlaku Bupati/Walikota diharuskan membuat laporan pertanggungjawaban keuangan daerah yang terdiri dari Laporan Realisasi APBD, Neraca Barang Daerah, Laporan Arus Kas dan Catatan atas Laporan Keuangan. Dampak logis akibat perubahan pertanggungjawaban tersebut membentuk sebuah badan yaitu Badan Keuangan Daerah (BKUD) untuk menjaga integritas pengelolaan keuangan yang meliputi pencatatan dan pertanggungjawaban penerimaan kas dan pengeluaran kas, serta aset/barang daerah.

Untuk mencapai tujuan penelitian, penelitian ini akan berfokus pada hubungan tata kelola di berbagai tingkat aktor daerah di Kabupaten Semarang terkait dengan manajemen krisis anggaran di masa pandemi COVID-19. Anggaran pemerintah penting untuk dikaji terutama dalam menanggapi masalah yang timbul akibat pandemi COVID-19. Kajian ini dilakukan melalui tinjauan *Actor-Network Theory* (ANT) karena banyak aktor yang terlibat dalam penentuan kebijakan anggaran, termasuk aktor manusia, seperti politisi, pejabat negara, serta pemerintah pusat dan daerah. Selain aktor manusia, aktor non-manusia juga mungkin terlibat dalam proses penentuan anggaran di masa pandemi COVID-19 yang meliputi mesin (komputer dan sistem informasi untuk penghitungan anggaran), teknik kalkulasi dan penyusunan anggaran yang ditetapkan dari pusat, aturan dari pusat, pedoman anggaran, dan lain-lain. Aktor-aktor ini bertanggung jawab untuk mengalokasikan

sumber daya secara merata untuk tujuan yang berbeda, seperti sekolah dan perawatan kesehatan serta organisasi non-profit dan profit (Muliadi & Effendi, 2021).

Secara umum *Actor Network Theory* adalah pendekatan yang meneliti mengenai praktik perhitungan sebagai jaringan yang terdistribusi. Pendekatan ini memberikan penjelasan bahwa penyusun perhitungan bukanlah pikiran atau otak manusia yang kurang lebih secara bebas menafsirkan akuntansi dan mengubahnya agar sesuai dengan interpretasi dan strategi seseorang. Sebaliknya, seorang akuntan keuangan adalah bagian dari aktor yang lebih luas dan termasuk dalam kategori aktor manusia dan aktor non-manusia yang dengan cara mereka sendiri mempengaruhi penyusunan laporan keuangan. Akuntan keuangan mungkin menganggap diri mereka adalah pusat perhitungan yang berkewajiban untuk menyusun dan mengembangkan laporan keuangan, tetapi pada kenyataannya mereka tidak dapat melakukannya dengan mengandalkan dirinya. Untuk melakukan penyusunan dan pengembangan laporan keuangan, setidaknya kantor akuntansi keuangan membutuhkan catatan dan informasi untuk diperhitungkan. Catatan ini biasanya berupa jejak aktivitas yang telah terjadi. Kantor akuntansi keuangan tidak dapat Menyusun dan mengembangkan laporan keuangan jika tidak memiliki jejak catatan yang memungkinkan untuk menerjemahkan standar akuntansi keuangan (Huikku et al., 2017). Dengan demikian, basis data akuntansi keuangan adalah "jaringan perantara berbentuk bintang raksasa" yang memungkinkan segala sesuatunya bergerak masuk dan keluar. Dalam pendekatan ini kantor akuntan berperan sebagai aktor besar yang dibuat oleh banyak relasi dan entitas. Oleh karena itu, upaya kantor akuntansi keuangan untuk mengembangkan laporan keuangan

dimediasi oleh aktor non-manusia (misalnya catatan kejadian, informasi keuangan, dan lain-lain) dan aktor manusia (misalnya auditor) yang bersama-sama mendiskusikan mengenai laporan keuangan tersebut. Melalui pendekatan ini, dapat dikatakan bahwa jaringan terdiri dari lebih dari satu orang ataupun pikiran (Huikku et al., 2017b).

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, penelitian ini akan memaparkan dan menganalisis beberapa hal seperti refocusing dan realokasi terkait dengan implementasi perubahan penganggaran pada Pemerintah Kabupaten Semarang di masa pandemi COVID-19 dengan Tinjauan *Actor Network Theory*.

## 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah dijelaskan, pengelolaan anggaran dalam sektor publik merupakan indikator penting bagi pemerintah dalam mengeluarkan keputusan dan kebijakan. Dengan demikian, berikut adalah rumusan masalah yang akan dibahas dan diteliti dalam pembahasan selanjutnya:

1. Bagaimana proses perubahan dan penyesuaian anggaran sektor publik di masa Pandemi COVID-19?
2. Bagaimana peran aktor, baik aktor manusia maupun non-manusia dalam implementasi kebijakan perubahan penganggaran di masa COVID-19?

## 1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, pengelolaan anggaran dalam sektor publik merupakan indikator penting bagi pemerintah dalam mengeluarkan keputusan dan kebijakan. Dengan demikian, berikut adalah rumusan masalah yang akan dibahas dalam pembahasan selanjutnya:

1. Bagaimana proses perubahan dan penyesuaian anggaran sektor publik di masa Pandemi COVID-19?
2. Bagaimana peran aktor, baik aktor manusia maupun non-manusia dalam implementasi kebijakan perubahan penganggaran di masa pandemi COVID-19?

#### 1.4. Manfaat Penelitian

Dari latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, penelitian mengenai Implementasi Penganggaran Pada Pemerintah Kabupaten Semarang di Masa Pandemi COVID-19 dengan Tinjauan *Actor Network Theory* memberikan beberapa manfaat bagi pembaca, peneliti, dan Universitas Katolik Soegijapranata, antara lain :

##### 1) Bagi Pembaca

- a. Bagi pembaca, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk memperluas wawasan pembaca. Adapun informasi yang terdapat didalam penelitian berdasarkan sumber sumber yang akurat sehingga tidak menyengsarakan siapapun yang membacanya.
- b. Selain menambah wawasan bagi pembaca, penelitian ini memungkinkan untuk menambah minat pembaca secara umum mengenai penganggaran di sektor publik.

##### 2) Bagi Universitas Katolik Soegijapranata

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi kepustakaan Universitas Katolik Soegijapranata Semarang, sehingga juga dapat bermanfaat bagi mahasiswa yang mungkin membutuhkan sumber sumber bagi penelitiannya.

### 3) Bagi Peneliti

Bagi Peneliti sendiri, penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan yang lebih banyak sehingga lebih mendorong penulis untuk lebih memahami mengenai penganggaran di sektor publik.

#### 1.5. Kerangka Pikir Penelitian



Gambar 1.1  
Kerangka Pikir

## 1.6. Sistematika Penulisan

### BAB I Pendahuluan

Dalam penulisan penelitian ini, bagian pertama berisikan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pikir penelitian, dan sistematika penelitian.

### BAB II Teori dan Tinjauan Literatur

Pada bagian kedua berisikan, teori dan tinjauan literatur, penelitian terdahulu, dan pengembangan hipotesis.

### BAB III Pendekatan Penelitian

Pada bagian ketiga, berisikan mengenai pendekatan penelitian, populasi dan sample, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, dan metode analisis.

### BAB IV Analisis Dan Pembahasan

Pada bagian ke empat, berisikan mengenai deskripsi data, analisis data, dan pembahasan analisis

### BAB V Penutup

Pada bagian kelima, berisikan mengenai hasil penelitian, kesimpulan, keterbatasan dan saran dari penulis.