



## **POLICY BRIEF - KERTAS KEBIJAKAN 3**

Aksi Menuju  
Pembangunan Berkelanjutan  
dalam Masa Pandemi

**Realokasi Anggaran  
dan Penyesuaian  
(Refocusing) Program:  
Tantangan dan Respons  
Pemerintah Daerah  
Hadapi Pandemi**

Laporan penelitian ini disusun sebagai bagian dari proyek Leadership Ownership and Capacities for Agenda 2030 Local Implementation and Stakeholder Empowerment (LOCALISE SDGs) yang dilaksanakan oleh United Cities and Local Governments Asia-Pacific (UCLG ASPAC) di 30 pemerintah daerah (16 Provinsi dan 14 Kota), bekerja sama dengan Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKSI) dan didukung secara finansial oleh Uni Eropa.

LOCALISE SDGs turut melibatkan asosiasi pemerintah daerah lainnya di Indonesia seperti Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia (APPSI), Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI), Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia (ADKASI) dan Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia (ADEKSI).

Materi publikasi ini diproduksi dengan bantuan hibah dari Uni Eropa. Pendapat/pandangan yang dinyatakan dalam materi publikasi ini sepenuhnya merupakan tanggung jawab UCLG ASPAC dan APEKSI, dan bukan mencerminkan pendapat/pandangan Uni Eropa.



Didukung oleh pendanaan hibah dari:



Didukung oleh:



Disusun oleh:



Sekretariat UCLG ASPAC: Balai Kota Provinsi DKI Jakarta, Gedung H, Lantai 21, Jl. Medan Merdeka Selatan No.8-9 Jakarta 10110, Indonesia, Tel. (62-21) 389 01801 Fax. (62-21) 389 01802, Email: [secretariat@uclg-aspac.org](mailto:secretariat@uclg-aspac.org), Situs: <https://uclg-aspac.org> | <https://localisedsgs-indonesia.org>

**Foto Sampul:**

Kesibukan di tempat pemindangan ikan, kampung nelayan Tanjung Luar, Lombok Timur, Nusa Tenggara Barat.

**Fotografer:** Bastian AS & Tim

**Tim Peneliti:**

Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPoD): Robert Na Endi Jaweng - Principal Investigator, Eduardo Edwin Ramda, H. Nurcahyadi Suparman, Sarah Nita Hasibuan, Ditha Mangiri, Michico Tambunan

**Penyunting Naskah:**

Dr. Bernadia Irawati Tjandradewi, Rahmi Dwi Nydia, Imam Wisaya Surataruna, Aniessa Delima Sari, Rona Ikram Putri

**Penerjemah:**

Dimas Primacahyadi

**Kontributor:**

Setyo Budiantoro, Sanjoyo (Sekretariat Nasional SDGs BAPPENAS), Dr. Megandaru W. Kawuryan (Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia – APPSI), Indah Sri Wibi Nastiti, Teguh Ardhiwiratno (Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia – APEKSI), Aniessa Delima Sari, Hendra Susila Adi, Vidya Kartika, Cemara Dinda (UCLG ASPAC), Rona Ikram Putri

**Desainer Grafis:**

Derick Prawira

# Langkah- Langkah Pengelolaan Anggaran yang Efektif di Masa Pandemi COVID-19

## LATAR BELAKANG

Dunia tak lagi sama sejak kasus pertama COVID-19 ditemukan di Wuhan, China, pada Desember 2019 lalu. Dalam waktu kurang dari tiga bulan, jumlah infeksi COVID-19 menginjak angka 126 ribu kasus di 123 negara dan World Health Organization (WHO) mengumumkan status pandemi global. Pemerintah di berbagai negara berjuang mengatasi situasi darurat ini.

Di Indonesia sendiri, sejak kasus pertama dikonfirmasi pada Maret 2020, pemerintah merumuskan berbagai strategi untuk membendung efek pandemi ini. Ada tiga fokus utama pemerintah yakni kesehatan, jaring pengaman sosial, dan penanggulangan dampak ekonomi. Pemerintah daerah harus melakukan realokasi anggaran dan penyesuaian (*refocusing*) program. Rencana Kerja dan Pembangunan Daerah (RPKD) pun diubah untuk menangani pandemi.

Dalam pelaksanaannya, pemerintah daerah menghadapi berbagai tantangan. Tantangan awalnya adalah desain penanganan pandemi yang memakai model campuran *collaborative-governance* dengan asas pemerintahan otonomi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Lalu, pemerintah daerah harus menjadwalkan ulang program dan serta memanfaatkan anggaran dalam periode yang kurang tepat: triwulan pertama dalam kalender anggaran (tahun fiskal). Periode ini adalah masa paceklik anggaran daerah. Semua masalah ini menghambat program pemulihan ekonomi nasional. Tekanan fiskal di sisi penerimaan membuat belanja investasi dan pelaksanaan proyek infrastruktur terhenti. Mesin birokrasi tak bergerak dalam kekuatan penuh, sehingga Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tak berfungsi optimal. Ini mengakibatkan neraca keuangan banyak daerah terjebak di zona negatif, bahkan mengalami resesi.

Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) sebagai lembaga yang fokus pada upaya pembentukan kebijakan publik berbasis bukti, mencoba berkontribusi. Dalam penelitiannya, KPPOD menyiapkan rekomendasi kebijakan yang bisa membantu pemerintah daerah memulihkan ekonomi nasional di masa pandemi ini. Penelitian KPPOD juga hendak menjawab tantangan tentang penggunaan anggaran dalam kerangka pembangunan berkelanjutan. Rekomendasi kebijakan dari penelitian ini diharapkan bisa menunjang upaya pembangunan berkelanjutan di masa pandemi COVID-19, serta memberi masukan bagi pemerintah daerah secara menyeluruh, komprehensif, dan matang.

## ISU KHUSUS: PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN HADAPI PANDEMI

Di masa pandemi ini, program pemerintah memiliki tiga fokus utama: layanan kesehatan, jaring pengaman sosial, dan penanggulangan dampak ekonomi. Ketiga fokus ini adalah bagian penting dari Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB), sebuah komitmen global dan nasional yang berupaya menyejahterakan masyarakat, mendorong pembangunan sosial, ekonomi dan lingkungan hidup. TPB terdiri dari 17 tujuan sebagai berikut:



Penyesuaian program yang meliputi sektor kesehatan, jaringan sosial dan penanggulangan dampak ekonomi pada dasarnya sejalan dengan agenda TPB. Misalnya, tujuan (1) tanpa kemiskinan, (2) tanpa kelaparan, (3) kehidupan sehat dan sejahtera; maupun aspek ekonomi seperti tujuan (8) pekerjaan layak dan pertumbuhan ekonomi, (10) berkurangnya kesenjangan.

Selain itu, pemerintah juga menetapkan empat tema utama dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2021, yaitu pemulihan industri, pariwisata dan investasi; reformasi sistem kesehatan; reformasi sistem perlindungan sosial; serta reformasi sistem ketahanan bencana. Hal ini diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 40 tahun 2020 tentang Pedoman Penyusunan RKP tahun 2021. Regulasi ini mengamanatkan pemerintah daerah untuk fokus pada kebijakan penanganan pandemi di daerah.

Elaborasi regulasi ini terhadap TPB termuat dalam arah pembangunan, yang terlampir dalam regulasi tersebut. Pilar lingkungan, ekonomi, sosial, dan tata kelola sebagai pilar pembangunan berkelanjutan termuat dalam tujuh agenda pembangunan yang menjadi acuan RKP. Elaborasi konsep ini diharapkan bisa menghidupkan aktualisasi TPB di seluruh Indonesia.

Jelas bahwa konteks TPB dan penanggulangan pandemi tidak bisa dihadapkan secara *vis a vis*. Konteks kedaruratan dalam pandemi ini justru menguatkan esensi dan eksistensi pembangunan yang berkelanjutan. Manifestasi TPB dalam penanggulangan pandemi hanya mengubah susunan prioritas untuk menjawab tantangan kedaruratan serta potensi dampak COVID-19 terhadap lingkungan, ekonomi, sosial, dan tata kelola.

Ketahanan ekonomi suatu daerah bergantung pada pergeseran ke praktik berkelanjutan, serta kemampuan pemerintah daerah dalam menyusun rencana penanggulangan dampak pandemi. Memastikan pertumbuhan inklusif penting untuk ketahanan yang lebih baik terhadap krisis di masa depan (OECD, 2020). Karena itu, inklusivitas adalah faktor penting dalam penanggulangan dampak pandemi. Setiap kelompok masyarakat bisa mengalami dampak dari pandemi ini, mulai dari sisi ekonomi, sosial, hingga lingkungan. Untuk menerapkan strategi jangka panjang, kebijakan untuk pemulihan ekonomi berkelanjutan harus menjadi prioritas.

### ALTERNATIF PEMBIAYAAN DI MASA PANDEMI

Penerimaan daerah diproyeksikan berkurang akibat melemahnya kondisi ekonomi dan turunnya Penerimaan Nasional Bukan Pajak (PNBP). Selain itu, banyak perusahaan yang mengalami kesulitan finansial. Karena itu, pemerintah daerah tidak bisa mengandalkan dana *Corporate Social Responsibility* (CSR). Ada beberapa cara yang bisa dipertimbangkan pemerintah daerah sebagai alternatif pembiayaan.

#### 1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Pemanfaatan APBD dapat dioptimalkan dengan restrukturisasi pos belanja dan dengan menyesuaikan prioritas yang telah diamankan dalam ketentuan pemerintah. Pos belanja harus diprioritaskan untuk penanganan kesehatan, jaring pengaman sosial, dan penanggulangan dampak ekonomi di daerah.

#### 2. Pelibatan Masyarakat Secara Sukarela (Zakat)

Opsi ini didukung oleh terbitnya Fatwa Nomor 23 Tahun 2020 oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI) tentang Pemanfaatan Harta Zakat, Infak, dan *Shadaqah* untuk Penanggulangan COVID-19 dan Dampaknya. Dukungan fatwa MUI menjamin penggunaan sumber dana, sehingga secara prinsip tidak bertentangan dengan esensi zakat itu sendiri. Potensi yang sama juga bisa dilihat di agama lain, seperti dana punia bagi umat Hindu, dana pengembangan sosial ekonomi bagi umat Katolik, dan skema lainnya.

### 3. Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU)

Mekanisme KPBU atau *public-private partnership* bisa menjadi alternatif, namun bukan prioritas. Perekonomian di Indonesia saat ini sedang mengalami resesi, jadi pemerintah harus berpikir realistis dan sadar bahwa KPBU tidak akan memberikan bantuan optimal.

### 4. Disinsentif Pemanfaatan Ruang

Disinsentif adalah perangkat atau upaya untuk mengenakan beban kepada pihak yang memanfaatkan ruang. Disinsentif dilakukan untuk mencegah, membatasi, atau mengurangi kegiatan pemanfaatan ruang yang tidak sejalan dengan rencana tata ruang. Potensi pendapatan melalui skema ini akan memastikan dana bagi pemerintah daerah, sebab kewenangan penataan ini berada di level pemerintah daerah.

### 5. Pinjaman Daerah

Skema pinjaman daerah ini sudah dilakukan di beberapa daerah di Indonesia. Pemerintah pusat memberikan pinjaman pada pemerintah daerah untuk memulihkan ekonomi nasional. Pinjaman yang disalurkan lewat PT Sarana Multi Infrastruktur (Persero) ini diberikan pada daerah yang mengalami tekanan ekonomi karena pandemi COVID-19. Ada relaksasi untuk persyaratan pinjaman daerah selama masa pandemi, dan persetujuan dari DPRD tak lagi diperlukan. Syarat ini diganti dengan surat pemberitahuan, sehingga pinjaman daerah bisa dipertanggungjawabkan ke DPRD. Syarat lainnya adalah pemerintah daerah harus menyertakan kerangka acuan kerja, untuk menunjukkan proyek tersebut ada dalam APBD.

Setiap daerah tentu memiliki variasi dan karakter persoalan sendiri, namun tipologi masalah secara umum kiranya tetap memungkinkan penarikan sejumlah rekomendasi sebagai berikut:



# A Rekomendasi Umum (Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah)

## Rekomendasi Kebijakan

### Jangka Pendek (1-3 Bulan)



**Desentralisasi manajemen penanganan COVID-19.** Asas penyelenggaraan dan desain kewenangan penanganan bencana nasional non-alam di Indonesia memang menempatkan pemerintah pusat sebagai pemegang komando.

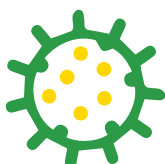
Pemerintah daerah mendapatkan delegasi kewenangan dari presiden melalui gugus tugas dan satuan tugas. Namun, mengingat pola respons pandemi yang semakin berkembang di basis lokal (bahkan komunitas warga), hendaknya ruang bagi diskresi pemerintah daerah tetap dibuka lebar dengan pengendalian yang kuat oleh pemerintah pusat.

### Jangka Menengah (3-6 bulan)



**Integrasi protokol pengawasan.** Untuk menciptakan situasi kondusif bagi pemerintah daerah, berbagai pranata pengawasan yang berjalan terpisah harus merumuskan protokol pengawasan dengan standar yang lugas. Dimulai dari pengawas internal pemerintah, aparat pemeriksa keuangan, hingga aparat penegakan hukum.

### Jangka Panjang (>6 bulan)



**Penanggulangan pandemi adalah prasyarat pemulihan ekonomi.** Kesehatan harus menjadi prioritas, mengingat eskalasi pandemi dan derajat ancamannya di satu sisi, serta belum ditemukannya vaksin di sisi lain. Dalam ketidakpastian seperti ini, pemerintah daerah perlu membuat simulasi untuk berbagai skema fiskal, untuk memastikan pelayanan kesehatan dapat berjalan dengan baik sementara kegiatan ekonomi tetap terjaga.

## B Pemerintah Pusat

### Rekomendasi Kebijakan

#### Jangka Pendek (1-3 Bulan)



**Sanksi penundaan Dana Alokasi Umum (DAU) sebagai terapi kejut bagi pemerintah daerah.** Pesan yang jauh lebih penting untuk didorong ke depan adalah memastikan komitmen dan kapasitas untuk menanggulangi dampak pandemi. Momentum krusial untuk itu adalah saat Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah dan Kementerian Dalam Negeri memantau dan mengevaluasi RAPBD sepanjang bulan November dan Desember 2020.

#### Jangka Menengah (3-6 bulan)



**Perubahan paradigma sanksi dalam masa pandemi.** Paradigma ini perlu diubah, terkait dengan sanksi penundaan DAU kepada daerah yang tidak segera melakukan realisasi anggaran dalam jangka waktu tertentu. Selain itu, sanksi perlu berlaku selektif menurut alasannya. Jika masalahnya teknis, maka perlu pendampingan. Jika motifnya politis dan ada komitmen rendah dari pemerintah daerah, maka sanksi fiskal bisa diberikan.

#### Jangka Panjang (>6 bulan)



**Kerangka asistensi dan pengendalian dari pusat.** Asistensi dan pengendalian dilakukan kepada daerah berdasarkan aglomerasi karakteristik persoalan di daerah. Diharapkan ada pengelompokan pada daerah-daerah di Indonesia dengan mempertimbangkan kemiripan tantangan yang dihadapi. Dengan begitu, realokasi anggaran dan penyesuaian program bisa dilakukan dengan lebih efektif.





## B Pemerintah Daerah

### Rekomendasi Kebijakan

#### Jangka Pendek (1-3 Bulan)



**Sinkronisasi dan pembaruan data.** Harus ada penyamaan untuk berbagai hal, mulai dari regulasi hingga basis data, dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Hal ini penting untuk memastikan program layanan kesehatan, perlindungan sosial, dan penanggulangan dampak ekonomi diterima secara efektif oleh kelompok masyarakat terdampak.



**Menjaga kondisi dunia usaha.** Hal ini dilakukan dengan mengakselerasi program insentif sesuai kelompok skala usaha, untuk mencegah kebangkrutan. Perlu ada insentif berbasis persoalan dan skala usaha agar upaya pemulihan dampak ekonomi ini dapat berjalan baik dan optimal.

#### Jangka Menengah (3-6 bulan)



**Optimalisasi fiskal di sisi Pendapatan Asli Daerah (PAD).** Pemerintah daerah harus memperkuat reformasi sistem administrasi perpajakan dengan cara digitalisasi pelayanan pajak/restribusi dan mendekatkan titik-titik layanan ke pusat hunian/perkantoran. Hal ini akan memudahkan masyarakat untuk membayar pajak tanpa menciptakan kerumunan. Optimalisasi ini akan berdampak pada peningkatan pendapatan daerah di masa pandemi. Proses digitalisasi ini perlu diimbangi dengan penyediaan infrastruktur terkait.

#### Jangka Panjang (>6 bulan)



**Inklusi keuangan.** Hal ini harus dipastikan dapat berjalan dengan baik hingga level pedalaman. Inklusi keuangan menjadi penting karena terkait dengan penyaluran dana jaring pengaman sosial dan insentif investasi. Jangan sampai keluarga penerima manfaat dan pengusaha berskala kecil dan mikro terhambat menerima bantuan karena kesalahan dari pihak pemerintah daerah. Tantangannya adalah persoalan literasi keuangan yang tidak merata di daerah. Karena itu, pemerintah daerah harus memastikan literasi keuangan masyarakat telah berada pada tingkat yang baik, untuk memudahkan tahapan inklusi keuangan.

## Daftar Pustaka

Bappenas RI. 2020. Evaluasi Kinerja Pemerintah Daerah 2020. Jakarta.

Kementerian Dalam Negeri RI. 2020. Realisasi APBD TA 2020 Dan Pilkada Serentak Tahun 2020. Jakarta.

Oberthür, S. & Groen, L., 2015. The Effectiveness Dimension of the EU's Performance in International Institutions: Toward a More Comprehensive Assessment Framework. *Journal of Common Market Studies*, 53(6), pp.1319– 1335.

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2020 Tentang Refocusing Kegiatan, Realokasi Anggaran, serta Pengadaan Barang dan Jasa dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Keuangan

Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non alam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) Sebagai Bencana Nasional

Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional dalam Rangka Mendukung Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan serta Penyelamatan Ekonomi Nasional

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 40 tahun 2020 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2021

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan

Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan

Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020

Undang–Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup



## Sekretariat UCLG ASPAC

Balai Kota DKI Jakarta, Gedung H, Lantai 21  
Jl. Medan Merdeka Selatan 8-9  
Jakarta Pusat 10110, Indonesia

Tel : +62 21 3890 1801, Fax : +62 21 3890 1802

Email: [secretariat@uclg-aspac.org](mailto:secretariat@uclg-aspac.org)

Situs : <https://uclg-aspac.org> | <https://localisesdgs-indonesia.org>



Materi publikasi ini diproduksi dengan bantuan hibah dari Uni Eropa. Pendapat/pandangan yang dinyatakan dalam materi publikasi ini sepenuhnya merupakan tanggung jawab UCLG ASPAC dan APEKSI, dan bukan mencerminkan pendapat/pandangan Uni Eropa.