

**STRATEGI PENGANGGARAN DAERAH
DALAM KONDISI PANDEMI COVID-19
DI KOTA TANGERANG SELATAN PROVINSI BANTEN**

Disusun oleh:

NAMA : AHMAD MUAM
NOMOR POKOK : 1907000005
PROGRAM STUDI : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA

**Diajukan untuk memenuhi sebagian syarat-syarat guna memperoleh gelar
Doktor Terapan Administrasi Pembangunan Negara (Dr. Tr.)**



**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA
PROGRAM DOKTOR TERAPAN
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA
2023**

LEMBAR PERSETUJUAN DISERTASI

Nama : Ahmad Muam
Nomor Pokok Mahasiswa : 1907000005
Program Studi : Administrasi Pembangunan Negara
Judul Disertasi (Indonesia) : Strategi Penganggaran Daerah Dalam Kondisi Pandemi Covid-19 Di Kota Tangerang Selatan Provinsi Banten
Judul Disertasi (Inggris) : *Regional Budgeting Strategy in Covid-19 Pandemic Condition in South Tangerang City, Banten Province*

Diterima dan disetujui untuk dipertahankan Tim Promotor Disertasi

Promotor



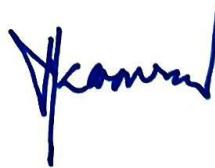
Prof. Dr. Nurliah Nurdin, S.Sos., MA.

Ko Promotor 1



Dr. Agus Sudrajat, S.Sos., MA.

Ko Promotor 2



Prof. Dr. R. Luki Karunia, SE., Ak., MA., CA.

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

Nama : Ahmad Muam
Nomor Pokok Mahasiswa : 1907000005
Program Studi : Administrasi Pembangunan Negara
Judul Disertasi (Indonesia) : Strategi Penganggaran Daerah Dalam Kondisi Pandemi Covid-19 Di Kota Tangerang Selatan Provinsi Banten
Judul Disertasi (Inggris) : *Regional Budgeting Strategy in Covid-19 Pandemic Condition in South Tangerang City, Banten Province*

Telah mempertahankan Disertasi di hadapan Pengaji Disertasi
Program Studi Administrasi Negara Program Doktor Terapan
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA, pada:

Hari : Senin
Tanggal : 25 September 2023
Pukul : 09.00 - selesai

TELAH DINYATAKAN LULUS DISERTASI:

Ketua Sidang : Dr. Mala Sondang Silitonga, MA.



Sekretaris : Dr. RN. Afsdy Saksono, M.Sc.

Anggota 1 : Dr. Hendrikus T. Gedeona, S.I.P., M.Si.

Aanggota 2 : Yuniarto Hadiwibowo, S.ST., Ak., MA., Ph.D.

Promotor : Prof. Dr. Nurliah Nurdin, MA.

Ko Promotor 1 : Dr. Agus Sudrajat, MA.

Ko Promotor 2 : Prof. Dr. R. Luki Karunia, SE., Ak., MA., CA.

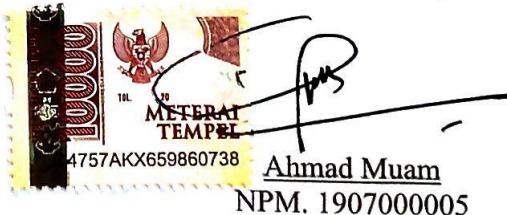
PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa:

1. Disertasi ini adalah asli dan belum pernah dipergunakan untuk memperoleh gelar akademik pada tingkat Sarjana atau Magister atau Doktor baik di Politeknik STIA LAN Jakarta maupun di Perguruan Tinggi lain.
2. Disertasi ini adalah benar merupakan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain kecuali bimbingan dari Tim Promotor.
3. Pendapat atau karya orang lain yang telah dipublikasikan dan tertulis dalam Disertasi ini dicantumkan dalam Daftar Pustaka.
4. Pernyataan ini dibuat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari ada ketidakbenaran dalam Pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar serta sanksi lainnya sesuai dengan peraturan yang berlaku di Politeknik STIA LAN.

Jakarta, September 2023

Yang Membuat Pernyataan



KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbil 'alamin, puji syukur peneliti panjatkan ke hadirat Allah SWT. yang telah melimpahkan anugerah, rahmat, taufik, dan ridho-Nya sehingga peneliti dapat menyelesaikan disertasi yang berjudul “Strategi Penganggaran Daerah Dalam Kondisi Pandemi Covid-19 di Kota Tangerang Selatan Provinsi Banten”. Disertasi ini merupakan salah satu syarat dalam memperoleh gelar Doktor Terapan Bidang Administrasi Pembangunan Negara dari Politeknik Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi LAN Jakarta.

Ucapan terima kasih yang mendalam saya sampaikan kepada sejumlah pihak yang telah memberikan dukungan penuh dan rekomendasi sehingga saya dapat menyelesaikan diseertasi ini. Oleh karena itu, saya ingin mengucapkan terima kasih yang tulus kepada Prof. Dr. Nurliah Nurdin, M.A. (Promotor), Dr. Agus Sudrajat, S.Sos., M.A. (Ko-Promotor I), dan Prof. Dr. R. Luki Karunia, S.E., Ak., M.A. (Ko-Promotor II) atas bimbingan, dukungan, nasihat, dan motivasinya yang terus menerus dari awal hingga akhir studi saya. Saya juga mengucapkan terima kasih kepada Tim Pengaji Dr. Mala Sondang Silitonga, MA., Dr. RN. Afsdy Saksono, M.Sc., Dr. Hendrikus T. Gedeona, S.I.P., M.Si., dan Yuniarto Hadiwibowo, S.E., S.S.T., Ak., M.A., Ph.D. atas koreksi, masukan, nasihat, dan motivasi yang berharga dari awal hingga akhir penelitian disertasi ini.

Saya ingin menyampaikan penghargaan kepada Pimpinan Politeknik STIA LAN Jakarta dan jajarannya yang mendukung pembelajaran dan proses penyelesaian studi peneliti. Saya juga menyampaikan secara tulus ucapan terima kasih kepada Pimpinan Pemerintah Kota Tangerang Selatan dan jajarannya yang telah mendukung dan memberikan kesempatan yang berharga ini dalam menyelesaikan pendidikan doktoral di Politeknik STIA LAN Jakarta.

Saya ingin mengucapkan terima kasih kepada kedua orang tua saya, almarhumah ibu saya Marufah dan almarhum ayah saya Fatchurrohman, serta kedua mertua saya ibu Bariyah dan almarhum Saeran. Do'a yang dilantunkan oleh beliau menjadi sarana bagi saya mendapatkan kemudahan dalam menuntaskan setiap jenjang pendidikan yang peneliti jalani.

Ucapan terima kasih setinggi-tingginya perlu saya sampaikan kepada istri Retno Ambarwati Subhiningsih, ananda Aisyah Zakiyyah, ananda Muhammad Ihsan Fawzi dan Siti Chairunisa dengan *baby*-nya Muhammad Zavien Fawzi serta adik Siti Munawwaroh atas kesabaran, kasih sayang, pengertian, dan dukungannya yang tiada henti selama saya menyelesaikan pendidikan. Terima kasih banyak atas cinta dan kesabaran kalian, yang telah membuat diri ini lebih kuat, untuk menyelesaikan studi ini. Tak lupa saya juga mengucapkan terima kasih yang tulus kepada semua rekan dan kolega atas dukungan, bantuan, dan doanya, yang yang membuat penelitian ini terasa lebih mudah.

Akhirnya, peneliti menyadari bahwa penelitian dalam disertasi ini masih jauh dari kualitas yang sempurna. Namun, proses penyelesaian disertasi ini telah menjadi hal yang sangat luar biasa dan memberikan pengalaman yang berharga.

Peneliti berharap adanya kritik dan komentar yang membangun. Teriring juga permohonan maaf sekiranya dalam penelitian ini ada kesalahan dan kealpaan. Kami berharap semoga disertasi ini dapat bermanfaat dalam ladang ilmu pengetahuan dan pemangku kepentingan terkait.

Jakarta, September 2023

Peneliti

ABSTRAK

STRATEGI PENGANGGARAN DAERAH DALAM KONDISI PANDEMI COVID-19 DI KOTA TANGERANG SELATAN PROVINSI BANTEN

Promotor: Prof. Dr. Nurliah Nurdin, S.Sos., MA.

Ko Promotor 1: Dr. Agus Sudrajat, S.Sos., MA.

Ko Promotor 2: Prof. Dr. R. Luki Karunia, SE., Ak., MA., CA.

Pemerintah Kota Tangerang Selatan mengalami kondisi realisasi pendapatan daerah yang rendah ketika terdampak pandemi Covid-19. Realisasi pendapatan daerah periode APBD Tahun 2020 pada paruh pertama hanya sekitar 33 persen. Situasi ini mendorong diterapkannya langkah-langkah luar biasa untuk menjaga kesehatan finansial pada saat melewati periode yang sangat berat dalam hal anggaran daerah sekaligus untuk melaksanakan pemulihan. Penelitian ini menganalisis kondisi anggaran daerah pada masa pandemi Covid-19 serta menghadirkan sebuah strategi kebijakan publik terkait anggaran daerah berkelanjutan di Kota Tangerang Selatan. Penelitian ini menggunakan landasan *The Local Budget A Complex System Model* karena memasukkan dimensi kondisi eksogen. Kondisi eksogen ini menjadi relevan dalam penelitian ini dengan adanya covid-19 sebagai faktor bebas yang mempengaruhi anggaran daerah. Metode campuran dipilih oleh peneliti yang menggabungkan dua metode yaitu metode kuantitatif dan metode kualitatif. Kedua metode ini dilakukan semuanya pada saat melaksanakan kegiatan penelitian supaya didapatkan data yang obyektif, dapat diandalkan, valid, serta komprehensif. Pendapatan asli daerah berdasarkan hasil penelitian mempunyai korelasi signifikan dengan belanja modal. Hal ini sejatinya menunjukkan bahwa optimalisasi pendapatan asli daerah perlu mendapatkan atensi dari Pemerintah Kota Tangerang Selatan untuk menjaga kapasitas keuangan daerah pada saat pandemi covid-19, bahkan menjadi komponen penting dalam menjaga anggaran daerah berkelanjutan. Berdasarkan analisis data, temuan penelitian, dan pengecekan keabsahan data disimpulkan bahwa penelitian ini menemukan ada faktor baru yaitu cadangan kas yang belum masuk dalam *The Local Budget A Complex System Model* yang dikemukakan oleh Chapman. Hasil penelitian ini juga menghasilkan rumusan terkait dengan strategi Anggaran Daerah dalam menjaga kesehatan keuangan daerah. Upaya penerapan hasil penelitian berupa strategi anggaran daerah adalah memilih aspek legalitas dengan menggunakan instrumen dalam bentuk naskah dinas pemerintah daerah yang menginformasikan hal-hal yang perlu mendapatkan atensi segera serta bermuatan substansi yang sangat diperlukan dalam pengambilan kebijakan. Hasil penelitian juga diajukan kepada pemerintah untuk dipertimbangkan dalam kebijakan perencanaan pembangunan dan penyusunan anggaran daerah.

Kata Kunci: anggaran daerah, pandemi Covid-19, strategi anggaran daerah, naskah dinas

ABSTRACT

REGIONAL BUDGETING STRATEGY IN COVID-19 PANDEMIC CONDITION IN SOUTH TANGERANG CITY, BANTEN PROVINCE

Chief Promoter: Prof. Dr. Nurliah Nurdin, S.Sos., MA.

Co Promoter 1: Dr. Agus Sudrajat, S.Sos., MA.

Co Promoter 2: Prof. Dr. R. Luki Karunia, SE., Ak., MA., CA.

The South Tangerang City Government is experiencing low regional revenue realisation conditions when affected by the Covid-19 pandemic. The realisation of local revenue for the 2020 APBD period in the first half was only around 33 per cent. This situation prompted the implementation of extraordinary measures to maintain financial health while going through a very tough period in terms of local budgets as well as to carry out recovery. This research analyses the condition of local budgets during the Covid-19 pandemic and presents a public policy strategy related to sustainable local budgets in South Tangerang City. This research uses the foundation of The Local Budget A Complex System Model because it includes the dimension of exogenous conditions. This exogenous condition becomes relevant in this study with the presence of covid-19 as an independent factor that affects the local budget. A mixed method was chosen by the researcher which combines two methods, namely quantitative methods and qualitative methods. These two methods are all carried out when carrying out research activities so that objective, reliable, valid, and comprehensive data are obtained. Based on the results of the study, local revenue has a significant correlation with capital expenditure. This actually shows that the optimisation of local revenue needs to get attention from the South Tangerang City Government to maintain regional financial capacity during the covid-19 pandemic, and even become an important component in maintaining a sustainable regional budget. Based on data analysis, research findings, and data validity checks, it is concluded that this study found a new factor, namely cash reserves, which has not been included in The Local Budget A Complex System Model proposed by Chapman. The results of this study also produced formulations related to the Regional Budget strategy in maintaining the health of regional finances. Efforts to implement the research results in the form of a regional budget strategy are to choose aspects of legality by using instruments in the form of local government official papers that inform matters that need immediate attention and contain substance that is indispensable in policy making. The research results are also submitted to the government to be considered in development planning policies and regional budgeting.

Keywords: local budget, Covid-19 pandemic, local budget strategy, official paper

DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN DISERTASI	ii
LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI.....	iii
PERNYATAAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
ABSTRAK	vii
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR GAMBAR.....	xiv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Identifikasi Masalah.....	10
1.3. Rumusan Permasalahan.....	11
1.4. Tujuan Penelitian	11
1.5. Manfaat Penelitian	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	13
2.1. Penelitian Terdahulu	13
2.2. Tinjauan Literatur	22
2.2.1. Administrasi Publik.....	22
2.2.2. Kondisi Anggaran Daerah.....	24
2.2.3. Anggaran.....	26
2.2.3.1. Konsep Anggaran.....	26
2.2.3.2. Kebijakan Anggaran Daerah	33
2.2.3.3. Krisis Anggaran Daerah.....	37
2.3. Definisi Konsep dan Definisi Operasional	41
2.4. Kerangka Berfikir	44
BAB III METODOLOGI PENELITIAN	51

3.1. Metode Penelitian.....	51
3.2. Teknik Pengumpulan Data.....	56
3.2.1. Bahan Dokumenter	57
3.2.2. Wawancara.....	58
3.2.3. Focus Group Discussions (FGD)	60
3.3. Teknik Pengolahan dan Analisis Data	61
3.3.1. Analisis Data Tahap Uji Kuantitatif	61
3.3.2. Analisis Data Tahap Uji Kualitatif.....	66
3.4. Instrumen Penelitian.....	70
BAB IV HASIL PENELITIAN.....	72
4.1. Kondisi Umum Daerah	72
4.2. Laporan Realisasi Anggaran (LRA).....	75
4.3. Analisis dan Pembahasan Kondisi Anggaran Daerah	77
4.3.1. Analisis Deskriptif.....	77
4.3.1.1. Analisis Deskriptif Penyerapan Anggaran Daerah.....	78
4.3.1.2. Analisis Deskriptif Laju Realisasi Pendapatan Asli Daerah	79
4.3.1.3. Analisis Deskriptif Laju Realisasi Pendapatan Transfer.....	81
4.3.1.4. Analisis Deskriptif Laju dan Rasio Belanja Modal.....	82
4.3.1.5. Analisis Deskriptif Komposisi Belanja Modal	82
4.3.1.6. Analisis Deskriptif Keberlanjutan Anggaran Daerah.....	83
4.3.2. Uji Asumsi Klasik.....	86
4.3.2.1. Uji Normalitas.....	87
4.3.2.2. Uji Multikolinearitas	87
4.3.2.3. Uji Heteroskedastisitas.....	88
4.3.2.4. Uji Autokorelasi.....	92
4.3.3. Analisis Regresi Berganda (<i>Multiple Regression Analysis</i>).....	94
4.3.3.1. Uji signifikansi t-test (Significance Testing of Parameters)	95
4.3.3.2. Uji F (Simultan)	96
4.3.3.3. Analisis Adjusted R-Square R² (Model Summary).....	97
4.3.4. Analisis Perbedaan Realisasi APBD.....	98
4.3.5. Interpretasi Analisis Kuantitatif.....	100

4.4. Analisis dan Pembahasan Strategi Anggaran Daerah	102
4.4.1. Mengelola Dan Mengorganisasikan Data	102
4.4.2. Pencatatan Data Penting	104
4.4.3. Pengklasifikasian Data Menjadi Kode dan Tema	105
4.4.3.1. Identifikasi Kode.....	105
4.4.3.2. Penafsiran Data.....	107
4.4.4. Temuan Penelitian	107
4.4.4.1. Faktor Pendapatan Asli Daerah (P1).....	107
4.4.4.2. Faktor Transfer ke Daerah (P2).....	121
4.4.4.3. Faktor Kebijakan Belanja (P3).....	124
4.4.4.4. Faktor Cadangan Kas (P4)	137
4.4.4.5. Faktor Pengelolaan Pinjaman (P5).....	142
4.4.4.6. Faktor Kerja sama Pemerintah (P6)	145
4.4.5. Pengecekan Keabsahan Data Penelitian	151
4.4.5.1. Uji Kepercayaan (Credibility).....	152
4.4.5.2. Uji Keteralihan (Transferability).....	163
4.4.5.3. Uji Ketergantungan (Dependability).....	164
4.4.5.4. Uji Kepastian (Confirmability)	165
4.4.6. Strategi Anggaran Daerah Berkelanjutan	166
4.4.7. Focus Group Discussions (FGD)	173
4.4.8. Keterbatasan Penelitian	176
BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	178
5.1. Kesimpulan	178
5.2. Rekomendasi	180
5.2.1. Rekomendasi Strategi Anggaran Daerah	180
5.2.2. Rekomendasi Penelitian Di masa Depan (Future Research).....	182
5.3. Kontribusi Penelitian	182
5.3.1. Kontribusi Teoritis	182
5.3.2. Kontribusi Praktis	183
DAFTAR PUSTAKA	184
LAMPIRAN	195

LAMPIRAN 1: Laporan Realisasi Anggaran 2012-2021.....	195
LAMPIRAN 2: Pedoman Wawancara.....	206
LAMPIRAN 3: Data Set Uji Kuantitatif.....	211
LAMPIRAN 4: Hasil Output Analisis SPSS	213
LAMPIRAN 5: Rekap Pernyataan (<i>Statement</i>)	225
LAMPIRAN 6: Transkrip Wawancara	258
LAMPIRAN 7: Grafik Analisis Deskriptif.....	295
LAMPIRAN 8: Tabel Hasil Analisis Kuantitatif.....	298
LAMPIRAN 9: <i>Word Frequency</i>	302
RIWAYAT HIDUP.....	306

DAFTAR TABEL

Tabel 2. 1 Penelitian Terdahulu	18
Tabel 2. 2 Indikator Anggaran Daerah.....	25
Tabel 2. 3 Strategi Mengatasi Krisis Anggaran Daerah.....	39
Tabel 2. 4 Faktor yang Mempengaruhi Anggaran Daerah.....	46
Tabel 3. 1 Data Dokumen Sumber Penelitian Kuantitatif.....	57
Tabel 4. 1 Sumber Laporan Realisasi Anggaran (LRA)	76
Tabel 4. 2 Pengambilan Keputusan Uji Durbin-Watson.....	93
Tabel 4. 3 Sumber Informan Tahap Kualitatif	103
Tabel 4. 4 Identifikasi <i>Nodes</i> – Kode Pernyataan (<i>Statement</i>).....	106
Tabel 4. 5 Identifikasi Triangulasi Sumber.....	152
Tabel 4. 6 Triangulasi Faktor <i>Local Government Revenue</i>	153
Tabel 4. 7 Triangulasi Faktor Transfer ke Daerah	154
Tabel 4. 8 Triangulasi Faktor Kebijakan Belanja	155
Tabel 4. 9 Triangulasi Faktor Pengelolaan Pinjaman	156
Tabel 4. 10 Triangulasi Faktor Cadangan Kas.....	157
Tabel 4. 11 Triangulasi Faktor Kerja sama Pemerintah.....	158
Tabel 4. 12 Karakteristik Obyek Penelitian	163
Tabel 4. 13 Aspek Uji Ketergantungan.....	164
Tabel 4. 14 Contoh Rekap Pernyataan.....	165

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. 1 Grafik Pendapatan Daerah Kota Tangsel 2016-2020.....	8
Gambar 1. 2 Grafik Pendapatan Daerah Se-Provinsi Banten 2020	9
Gambar 2. 1 <i>The Local Budget A Complex System Model</i>	32
Gambar 2. 2 Kerangka Berpikir Anggaran Daerah.....	49
Gambar 3. 1 Explanatory Sequential Mixed Methods.....	52
Gambar 3. 2 Mixed-Explanatory Design Participant Selection Model.....	52
Gambar 3. 3 Tahapan Penelitian.....	55
Gambar 3. 4 <i>The Data Analysis Spiral</i>	66
Gambar 4. 1 Statistik <i>d</i> Durbin-Watson.....	93
Gambar 4. 2 Rekap Pernyataan Informan (<i>Statement</i>).....	104
Gambar 4. 3 <i>Mind Map Node Local Budget</i>	105
Gambar 4. 4 Koordinasi Bapenda dan Kecamatan Pondok Aren	160
Gambar 4. 5 Koordinasi Kelurahan Jurangmangu Timur	160
Gambar 4. 6 Koordinasi Kelurahan dengan Ketua RT dan RW	161
Gambar 4. 7 Fasilitas Pelayanan Keliling Pajak Daerah.....	162
Gambar 4. 8 Pelayanan Keliling Kelurahan Jurangmangu Timur	162
Gambar 4. 9 Proses Analisis Data dengan NVivo 12Plus	166
Gambar 4. 10 Strategi Anggaran Daerah Berkelanjutan.....	167

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kebijakan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah dilaksanakan seiring dengan telah disahkannya peraturan perundang-undangan nomor 22 Tahun 1999 yang mengatur terkait dengan Pemerintahan Daerah dan peraturan perundang-undangan Nomor 25 Tahun 1999 yang mengatur terkait dengan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Disahkannya dua peraturan perundang-undangan tersebut menghadirkan ruang kebijakan administrasi kepemerintahan yang baru. Kebijakan peraturan perundang-undangan ini menghantarkan otoritas untuk melaksanakan pengelolaan terkait dengan keuangan daerah maupun ruang geografis bagi pemerintah daerah. Kedua undang-undang tersebut merupakan hasil revisi mengikuti kebutuhan dalam upaya merespon berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Perubahan pada peraturan perundang-undangan nomor 22 Tahun 1999 yang mengatur terkait dengan Pemerintahan Daerah adalah dengan disahkannya peraturan perundang-undangan nomor 23 Tahun 2014 yang mengatur terkait dengan Pemerintahan Daerah. Sedangkan perubahan pada peraturan perundang-undangan Nomor 25 Tahun 1999 yang mengatur terkait dengan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah adalah dengan disahkannya peraturan perundang-undangan Nomor 1 Tahun 2022 yang mengatur terkait dengan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Perubahan ini merupakan keniscayaan untuk menghadirkan kebijakan fiskal pusat dengan fiskal di daerah yang harmonis, kapasitas fiskal daerah yang bertambah, dan belanja di daerah semakin berkualitas. Dampaknya adalah menghadirkan kualitas pelayanan layanan yang membaik dan diterima sama oleh masyarakat di manapun dalam kerangka kesatuan (DJPK Kemenkeu, 2022a).

Kualitas pelayanan masyarakat yang baik adalah merupakan salah satu tujuan otonomi daerah. Secara umum salah tujuan utama otonomi daerah adalah meningkatkan kemandirian daerah dan kreativitas daerah sebagai upaya menghadirkan pelayanan publik yang berkualitas dan terwujudnya masyarakat yang sejahtera (Bappenas, 2003). Pelayanan publik yang baik menjadi salah satu faktor yang menarik bagi pihak yang ingin menginvestasikan dananya pada satu pemerintah daerah. Kondisi ini kiranya dapat diwujudkan apabila pemerintah memberikan berbagai fasilitas untuk terkait dengan pelayanan investasi yang baik (Kusmayadi & Qomari, 2019).

Untuk menghadirkan pelayanan publik yang baik sebagai wujud suksesnya pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan maka pemerintah mengupayakan penyempurnaan terkait dengan sistem administrasi yang dihadirkan secara baik dengan dilaksanakan secara sangkil dan mangkus. Fungsi manajemen keuangan dilaksanakan dalam administrasi keuangan oleh pemimpin dalam upaya mendorong staf yang terkait dalam tugas di bidang keuangan termasuk di dalamnya adalah proses perencanaan dan penganggaran (Bingham et al., 1991). Administrasi yang menekankan keberhasilan kepemerintahan dengan tepat memerlukan efisiensi dalam mengelola pemerintahan (Wilson, 1887).

Salah satu dimensi mengelola pemerintahan adalah melalui tata kelola di lingkup pemerintah pusat maupun daerah terkait dengan keuangan. Tata kelola keuangan daerah sebagai salah satu elemen pengejawantahan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah, telah ditetapkan peraturan perundangan (peraturan pemerintah) bernomor 58 pada tahun 2005 yang mengatur terkait dengan pengelolaan keuangan daerah, yang selanjutnya direvisi terakhir melalui penetapan peraturan pemerintah dengan 12 pada tahun 2019.

Pada peraturan pemerintah nomor 12 tahun 2019 tersebut di atas menyatakan bahwa keuangan daerah adalah melingkupi hak serta kewajiban Daerah. Terkait dengan hak serta kewajiban daerah akan dinilai secara nominal sebagai landasan dalam mengelola kekayaan daerah dan keuangan daerah. Dalam implementasinya pengelolaan keuangan yang merupakan administrasi keuangan daerah meliputi

antara lain pengawasan keuangan daerah, pelaporan dan pertanggungjawaban keuangan daerah, pelaksanaan dan penatausahaan keuangan daerah, serta perencanaan dan peanggaran keuangan daerah (Nurcholis, 2019). Peran penting penganggaran antara lain untuk meningkatkan koordinasi dan komunikasi di antara pihak-pihak yang berkepentingan/terlibat dalam pelaksanaan kegiatan, pembuatan keputusan, perencanaan, serta pengendalian (Mardiasmo, 2018).

Penganggaran merupakan salah satu pilar *public financial management*. Penganggaran daerah dalam tataran pemerintah daerah menjadi bagian dalam tahap administrasi keuangan daerah yang menghasilkan dokumen keuangan daerah yaitu anggaran pendapatan dan belanja daerah. Dokumen anggaran pendapatan dan belanja daerah ini menemukan kepentingannya karena mempunyai beberapa peran yang utama dalam pemerintah daerah. Secara umum peran anggaran pendapatan dan belanja daerah antara lain: (1) Merupakan pengejawantahan kebijakan publik tingkat target fiskal, (2) menyajikan informasi terkait dengan keseimbangan antara pendapatan, belanja dan pembiayaan, (3) merupakan alat kendali dengan didasari konsekuensi hukum, sehingga apabila pemangku kepentingan yang terikat dalam anggaran melanggar ketentuan perundang-undangan akan menerima sanksi hukum, (4) merupakan perangkat untuk memberikan penilaian terkait dengan kinerja pemerintah daerah (Farvacque-Vitkovic et al., 2014).

Pendapatan daerah merupakan salah satu komponen dalam anggaran daerah. Pendapatan daerah terdiri dari kelompok lain-lain pendapatan yang sah, dana transfer yang merupakan hasil dari kebijakan desentralisasi fiskal, dan pendapatan asli daerah. Kondisi pendapatan daerah pada periode tahun 2020 dalam situasi pandemi covid-19, berdasarkan data dari kementerian keuangan memberikan informasi bahwa pendapatan asli daerah secara agregat pada tahun 2020 turun sebanyak 15 persen. Nilai agregat pendapatan asli daerah tahun 2020 diperkirakan sebesar 250,38 triliun rupiah atau turun 43,28 triliun rupiah dibandingkan dengan pendapatan asli daerah tahun sebelumnya yang sebesar 293,66 triliun rupiah (DJPb Kemenkeu, 2020). Sedangkan di pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota terkait dengan total pendapatan dalam anggaran pendapatan dan

belanja daerah tahun 2020 mencapai 1.134,8 triliun rupiah atau berkang 5,3 persen dibandingkan dengan anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun 2019 yakni 1.198,4 triliun rupiah. Namun demikian, anggaran pendapatan dan belanja negara mengalami penurunan lebih besar terkait dengan realisasi pendapatan negara yaitu sebesar 16,7 persen dibandingkan realisasi pendapatan daerah. Penurunan pendapatan daerah khususnya pada komponen pendapatan asli daerah yang mengalami penurunan 15 persen mendapatkan dukungan dari pemerintah pusat berupa dana transfer ke daerah sebanyak 742,5 triliun rupiah (DJPb Kemenkeu, 2020). Penyaluran dana transfer ke daerah dan dana desa merupakan bagian dari kebijakan desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal mencakup cara dan mekanisme kerjasama fiskal dalam pembagian atas pendapatan negara di antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat, termasuk alokasi pengeluaran, dan pelaksanaan pengelolaan keuangan di pemerintah daerah (Cheema & Rondinelli, 2007).

Desentralisasi fiskal sebagai kebijakan yang dicanangkan oleh pemerintah pusat membawa konsekuensi bagi pemerintah pusat untuk memenuhi kewajiban menyediakan pendanaan guna membiayai kegiatan yang telah dilimpahkan wewenangnya kepada pemerintah daerah berupa dana transfer ke pemerintah daerah. Pada tataran pemerintah daerah kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat dalam kerangka hubungan keuangan pusat dan daerah mengandung konsekuensi logis bahwa pilihan kebijakan desentralisasi fiskal menghadirkan kepada pemerintah daerah kewenangan untuk mengelola pendapatan dan belanja untuk kepentingan penyelenggaraan kegiatan dalam lingkup wewenang pemerintah daerah. Penyelenggara pemerintah daerah mempunyai tanggung jawab dan otoritas untuk memenuhi kepentingan masyarakat dengan berdasarkan pada prinsip-prinsip pertanggungjawaban, adanya partisipasi masyarakat, dan keterbukaan kepada masyarakat (Farvacque-Vitkovic et al., 2014).

Penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak terlepas dari dukungan pendanaan dari pemerintah pusat baik dalam kondisi normal maupun kondisi krisis akibat pandemi Covid-19. Kondisi pandemi Covid-19 juga mendorong pemerintah di berbagai belahan yang terdampak pandemi Covid-19 untuk memutuskan

tahapan-tahapan penting dalam upaya perlindungan terkait dengan kesehatan masyarakat serta dukungan dalam hal perekonomian. Pemerintah perlu menerapkan langkah-langkah luar biasa untuk menjaga kesehatan finansial pada saat melewati periode yang sangat berat dalam hal perekonomian sekaligus untuk melaksanakan pemulihan terkait dengan pandemi Covid-19.

Hal-hal yang perlu mendapatkan perhatian akibat pandemi adalah: (1) *Gross Domestic Product* akan mengalami penurunan yang tajam, (2) Anggaran pemerintah akan mengalami defisit yang tajam (mencapai dua digit), (3) Pemerintah perlu menerapkan perlindungan kesehatan sebagai prioritas, (4) Pemerintah perlu memperhatikan kebutuhan belanja yang cenderung meningkat, dan (5) Pemerintah perlu mempertimbangkan pengendalian atas pembiayaan (Hughes, 2020). Pandemi global meningkatkan tantangan menjadi lebih berat terkait dengan potensi gangguan pada pasar keuangan internasional, lembaga, dan pengaturan bantuan yang diandalkan oleh banyak negara untuk membiayai pengeluaran negara. Dampak tekanan fiskal akibat pandemi dipengaruhi oleh tiga faktor utama (i) pengeluaran tambahan untuk layanan kesehatan dan intervensi kesehatan masyarakat; (ii) dampak gangguan ekonomi secara umum terhadap aliran penerimaan pajak dan pengeluaran kesejahteraan; dan (iii) biaya untuk mendukung perusahaan, bank, dan individu tertentu yang mengalami kesulitan keuangan sebagai akibat dari gangguan ekonomi (Hughes, 2020). Dalam tataran pelaksanaan keuangan negara (*public finance*) setiap tahun dalam anggaran pemerintah ditetapkan dalam bentuk kebijakan anggaran (Musgrave & Musgrave, 1989). Aktivitas ekonomi yang terganggu memberikan implikasi kepada perubahan dalam postur anggaran baik anggaran pendapatan dan belanja negara maupun anggaran pendapatan dan belanja daerah terkait dengan jumlah Pendapatan, jumlah Belanja, serta jumlah Pembiayaan.

Sebagai respon atas perlunya perubahan postur anggaran pendapatan dan belanja negara, pemerintah mengeluarkan peraturan perundang-undangan berupa peraturan presiden dengan nomor 72 yang ditetapkan pada tahun 2020. Postur anggaran pendapatan dan belanja negara yang berubah mengindikasikan penurunan

jumlah dana yang ditransfer ke daerah. Penurunan dana ini memberikan dampak pada semakin lemahnya kemampuan kapasitas fiskal daerah (Triyanto & Pamungkas, 2017). Perubahan postur anggaran pendapatan dan belanja negara mempengaruhi dana transfer ke daerah. Perubahan dana transfer ke daerah direspon melalui kebijakan administrasi keuangan negara/daerah dengan mengambil langkah antara lain *refocusing* dan realokasi. Dasar hukum *refocusing* ini diatur dan dituangkan dalam bentuk instruksi Presiden yang bernomor empat pada tahun 2020 yang mengatur terkait dengan percepatan penanganan Covid-19 melalui realokasi anggaran, kebijakan pengadaan barang dan jasa, dan *refocussing* kegiatan. Sedangkan terkait dengan implementasi di pemerintah daerah, postur anggaran pendapatan dan belanja daerah yang berubah memberikan dampak pada lebih lamanya upaya memenuhi target pembangunan yang mempunyai pengaruh langsung pada kinerja penyelenggaraan pemerintahan dan perencanaan karena adanya perubahan alokasi sumber daya dalam kondisi pandemi Covid-19 (Jabar Online, 2020).

Komponen pendapatan daerah yang utamanya selain transfer ke daerah adalah dalam komponen pendapatan asli daerah. Akibat pandemi Covid-19 menyebabkan tekanan pada salah satu komponen pendapatan anggaran pendapatan dan belanja daerah yaitu kelompok pendapatan asli daerah khususnya objek pendapatan retribusi daerah dan pajak daerah. Untuk kelompok pendapatan asli daerah khususnya pada objek pendapatan pajak daerah secara agregat berdasarkan laporan realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah yang dirilis oleh Kementerian Keuangan untuk semester pertama pada tahun 2019 menunjukkan agregat nasional sebesar 85,2 triliun rupiah sedangkan semester pertama tahun 2020 secara agregat menurun menjadi 77,5 triliun rupiah (DJPK Kemenkeu, 2020) atau menurun 9,03 persen. Padahal pada periode sebelumnya yaitu semester pertama tahun 2018 menunjukkan bahwa objek pendapatan pajak daerah secara agregat menghasilkan 66,4 triliun rupiah. Apabila dibandingkan antara pajak daerah secara agregat pada semestar pertama tahun 2018 dengan tahun 2019 mengalami peningkatan sebesar 18,9 triliun rupiah atau setara dengan 28,5 persen.

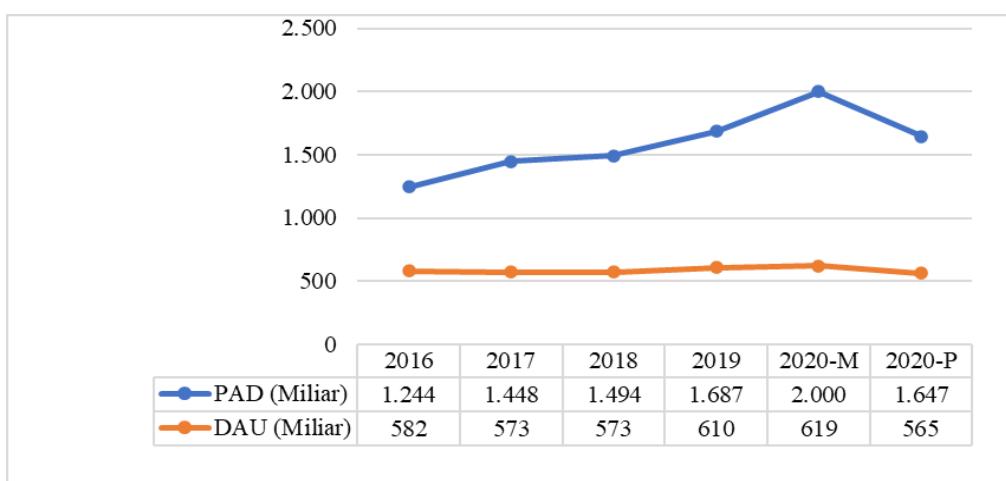
Dengan kondisi tersebut di atas maka upaya pemerintah daerah melakukan penyesuaian anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun 2020 adalah keniscayaan, karena kemampuan keuangan daerah yang melemah akibat menurunnya pendapatan daerah baik dari kelompok transfer ke daerah maupun kelompok pendapatan asli daerah. Sebagai dasar untuk aspek legalitas bagi pemerintah daerah dalam rangka penyesuaian anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun 2020 maka pemerintah pusat pada tahun mengeluarkan keputusan kementerian dalam negeri dengan nomor 119/2813/SJ serta keputusan kementerian keuangan dengan nomor 177/KMK.07/2020 yang mengatur terkait dengan penanganan Covid-19 melalui upaya mempercepat penyelesaian anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun 2020. Kebijakan tersebut merupakan bagian dari landasan hukum dalam hal implementasi pelaksanaan penyesuaian belanja daerah dan target pendapatan daerah di anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Upaya penyelarasan pendapatan daerah pada masa pandemi covid-19 antara lain penyelarasan pendapatan transfer ke daerah yang didasarkan pembagian lokus, penyelarasan alokasinya. Selain itu, dengan mempertimbangkan potensi retribusi dan pajak daerah, dilakukan penyelarasan pendapatan asli daerah. Terkait dengan langkah-langkah penyelarasan belanja daerah, diambil langkah dengan melakukan rasionalisasi atas belanja. Penyelarasan atas pendapatan dan belanja daerah disajikan dalam Laporan Penyesuaian anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk selanjutnya dikirim ke Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Keuangan (Puspasari, 2020).

Kondisi penurunan pendapatan daerah juga dialami oleh Kota Tangerang Selatan pada saat kondisi Covid-19. Sebagaimana disajikan pada Gambar 1.1, Pendapatan Asli Daerah tahun 2020 mengalami revisi dari anggaran pendapatan dan belanja daerah murni sebesar dua triliun rupiah yang mengalami penurunan anggaran pendapatan dan belanja daerah perubahan menjadi 1,647 triliun rupiah, yaitu mengalami penurunan sebesar 353 miliar rupiah atau setara 18 persen. Sedangkan untuk dana transfer ke daerah yang berupa dana alokasi umum sebagaimana disajikan pada Gambar 1.1 juga menunjukkan penurunan dari

anggaran pendapatan dan belanja daerah murni sebesar 619 miliar rupiah menjadi 565 miliar rupiah di anggaran pendapatan dan belanja daerah perubahan atau menurun sebesar 54 miliar rupiah yang setara 8 persen.

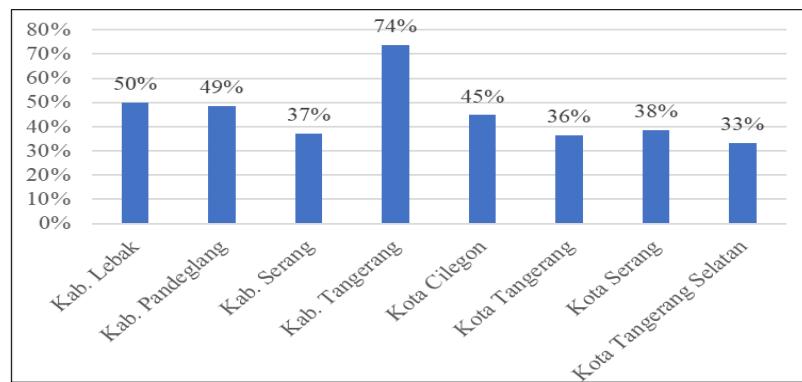
Gambar 1. 1 Grafik Pendapatan Daerah Kota Tangsel 2016-2020



Sumber: Peraturan Daerah tentang APBD Kota Tangerang Selatan

Penurunan pendapatan daerah Kota Tangerang Selatan terkonfirmasi dalam laporan realisasi anggaran pada periode semester pertama Tahun 2020. Di Provinsi Banten Pemerintah Kota Tangerang Selatan berada pada posisi terendah dalam pencapaian realisasi pendapatan daerah pada periode semester pertama tahun 2020 yang hanya mencapai 33 persen dari anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun 2020 yang telah ditetapkan. Posisi tertinggi dicapai oleh Pemerintah Kabupaten Tangerang yang mampu merealisasikan pendapatan daerah sebesar 74 persen yang diikuti Pemerintah Kabupaten Lebak yang mencapai 50 persen, dan ketiga adalah Pemerintah Kabupaten Pandeglang yang mencapai 49 persen, posisi keempat adalah Pemerintah Kota Cilegon yang mencapai 45 persen, diikuti pemerintah Kota Serang pada posisi kelima dengan pencapaian sebesar 38 persen, posisi keenam oleh Kabupaten Serang sebesar 37 persen, dan posisi ketujuh oleh Pemerintah Kota Tangerang sebesar 36 persen dalam merealisasi anggaran daerahnya. Dengan memprtimbangkan kondisi empiris atas realisasi anggaran pendapatan dan belanja tersebut tersebut maka peneliti mengambil Pemerintah Kota Tangerang Selatan sebagai lokus penelitian. Pada Gambar 1.2 disajikan realisasi pendapatan daerah Kabupaten/Kota se Provinsi Banten pada periode semester pertama tahun 2020.

Gambar 1. 2 Grafik Pendapatan Daerah Se-Provinsi Banten 2020



Sumber: Diolah dari Data Ditjen Perimbangan Keuangan-Kemenkeu

Menurunnya pendapatan daerah Kota Tangerang Selatan memerlukan hadirnya kebijakan anggaran daerah di luar kondisi normal. Pada kondisi tertentu kebijakan anggaran daerah dihadapkan pada kondisi krisis baik karena bencana nonalam seperti pandemi covid-19 maupun bencana alam. Menyiapkan solusi atas krisis keuangan akibat pandemi memerlukan perhatian penuh dari pemerintah khususnya terkait dengan pengelolaan likuiditas untuk mendukung kegiatan atau operasi pemerintahan (Habyarimana et al., 2020).

Kebijakan dinamika anggaran daerah berkelanjutan perlu disiapkan dengan hati-hati dan selalu dalam koridor peraturan yang sah. Pemerintah daerah dalam upaya menyiapkan fasilitas publik dapat mengkombinasikan pendekatan tradisional dan alternatif. Sumber pendanaan alternatif ini memiliki potensi secara efektif melengkapi sumber tradisional dalam menyediakan dan merawat fasilitas publik yang berdampak sosial tinggi dengan menghadirkan sumber daya baru serta dapat mendorong penyelesaian kegiatan secara tepat waktu. (C. Chen & Bartle, 2017).

Upaya kegiatan sebagai bagian dari tugas pemerintahan dalam kondisi anggaran yang kurang baik perlu disikapi dengan adanya anggaran yang dinamis terkait dengan penurunan pendapatan karena penurunan perekonomian. Hal ini untuk menjaga kemampuan dalam menjalankan kewajibannya dalam pelayanan publik (Curristine et al., 2020). Kondisi ekonomi yang menurun akan menurunkan surplus pendapatan pemerintah daerah. Kondisi ini mendorong pemerintah daerah untuk menghadirkan kebijakan keuangan daerah yang adaptif untuk mengatasi

tantangan tersebut dengan membangun instrumen keuangan daerah yang baru (Kluza, 2016).

Berdasarkan latar belakang dan data-data yang menunjukkan bahwa kondisi keuangan daerah yang melemah karena pandemi covid-19 maka perlu dihadirkan langkah-langkah strategis untuk mengatasinya sekaligus menjaga peran pemerintah daerah, terkait pelayanan kepada masyarakat tetap berjalan serta melakukan *recovery* atas penurunan perekonomian daerah. Oleh karena itu, peneliti mengangkat topik strategi penganggaran daerah dalam kondisi pandemi covid-19 di Kota Tangerang Selatan yang merupakan bagian wilayah di Provinsi Banten.

1.2. Identifikasi Masalah

Penelitian ini berangkat dari administrasi keuangan di pemerintah daerah yang disampaikan oleh (Farvacque-Vitkovic et al., 2014) bahwa strategi pengelolaan keuangan daerah adalah kunci dalam rangka mengawal keberlanjutan pelayanan kepada masyarakat. Di sisi lain, keterbatasan ruang fiskal daerah serta tekanan perekonomian perlu disikapi dengan melakukan mobilisasi berbagai sumber keuangan daerah.

Secara empiris kondisi anggaran daerah di Pemerintah Kota Tangerang Selatan pada saat kondisi pandemi Covid-19 mengalami penurunan baik dari sumber pendapatan transfer ke daerah maupun pendapatan asli daerah. Dari delapan pemerintah daerah Kabupaten/Kota di wilayah Provinsi Banten, Pemerintah Kota Tangerang Selatan berada pada posisi terendah dalam pencapaian realisasi pendapatan daerah pada periode semester pertama tahun 2020 yang hanya mencapai 33 persen dari anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun 2020 yang telah ditetapkan.

Situasi ini mendorong pemerintah Kota Tangerang Selatan untuk menerapkan langkah-langkah luar biasa untuk menjaga kesehatan finansial pada saat melewati periode yang sangat berat dalam hal anggaran daerah sekaligus untuk melaksanakan pemulihan terkait dengan pandemi Covid-19. Kondisi ini menjadikan tekanan pada pemerintah Kota Tangerang Selatan yang harus menyediakan anggaran untuk mengatasi kesehatan masyarakat yang kurang baik akibat pandemi Covid-19,

anggaran untuk pemulihan ekonomi, serta anggaran untuk mengatasi dampak sosial kemasyarakatan. Berikut ini adalah identifikasi masalah penelitian ini:

1. Masalah menurunnya penerimaan daerah baik dari kelompok pendapatan asli daerah maupun kelompok pendapatan transfer ke daerah untuk menopang belanja daerah khususnya belanja modal di Pemerintah Kota Tangerang Selatan.
2. Belum adanya strategi penganggaran daerah di Kota Tangerang Selatan dalam rangka mempertahankan pelayanan publik yang berkelanjutan pada masa kondisi tekanan anggaran daerah.

Kedua masalah tersebut yang mendorong peneliti untuk melakukan riset lebih lanjut tentang anggaran daerah di Kota Tangerang Selatan dalam masa pandemi covid-19. Kajian tentang anggaran daerah difokuskan pada kondisi anggaran daerah dan bagaimana dinamika pengelolaan anggaran daerah dalam mengatasi kondisi tekanan keuangan daerah untuk menjaga pelayanan publik yang berkelanjutan.

1.3. Rumusan Permasalahan

Sesuai dengan identifikasi permasalahan yang diuraikan serta dasar pemikiran di latar belakang, maka dirumuskan beberapa masalah penelitian yang bertujuan untuk memfokuskan kajian dalam penelitian ini serta sebagai kontribusi terhadap literatur dan praktik anggaran daerah. Penelitian ini diharapkan mampu menjawab pertanyaan yang diajukan peneliti sebagai berikut:

1. Mengapa postur anggaran daerah selama masa pandemi Covid-19 di Kota Tangerang Selatan mengalami kondisi yang terburuk di wilayah Provinsi Banten?
2. Bagaimana Strategi penganggaran daerah dalam pengelolaan anggaran dalam rangka mempertahankan pelayanan publik yang berkelanjutan pada masa kondisi tekanan anggaran daerah?

1.4. Tujuan Penelitian

Peneliti melakukan kegiatan ini bertujuan untuk menginterpretasikan hal-hal yang berkaitan dengan:

1. Kondisi anggaran daerah selama masa pandemi Covid-19 di Kota Tangerang Selatan.

2. Strategi penganggaran daerah dalam pengelolaan anggaran dalam rangka mempertahankan pelayanan publik yang berkelanjutan pada masa kondisi tekanan anggaran daerah.

1.5. Manfaat Penelitian

Dengan mendasarkan pada uraian di atas, peneliti berharap semoga penelitian ini menghadirkan manfaat baik secara praktis maupun secara akademis. Dari sisi akademis, penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan dalam upaya mengembangkan ilmu pengetahuan utamanya terkait dengan administrasi pengelolaan keuangan daerah dan penganggaran daerah yang adaptif, berdaya dan berkualitas.

Dari sudut pandang praktis, penelitian ini diharapkan secara umum sebagai sumbangan bagi pemerintah daerah dalam memetakan kondisi keuangan daerah serta upaya mitigasi menghadapi keadaan yang menimpa keuangan daerah. Sebagai sumbangan bagi pemerintah pusat untuk mengambil kebijakan terkait dengan pembinaan dan sinkronisasi anggaran daerah yang baik sekaligus mendukung anggaran daerah yang berdaya dan berkualitas. Selain itu penelitian ini juga diharapkan memberikan manfaat bagi peneliti lain yang berminat meneliti topik tentang kondisi anggaran daerah dan strategi mitigasi kondisi anggaran daerah dengan menjadi referensi maupun rujukan tambahan.