

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### 1.1 Latar Belakang Penelitian

Berdasarkan informasi media cetak dan *on-line* secara khusus, alokasi anggaran untuk penanganan Covid-19 bisa dipastikan tidak ada dalam APBD Tahun Anggaran 2020. Jika ada, maka anggaran yang tersedia hanya berupa Belanja Tidak Terduga (BTT). Itu pun besaran nilainya relatif kecil. Untuk itu, pemerintah daerah harus bergerak melakukan percepatan penyesuaian APBD tahun 2020.

Dalam kondisi pemerintahan yang mengalami disfungsi pada saat ini, paling tidak ada tiga langkah konkret yang bisa dilakukan pemerintah daerah agar ketersediaan anggaran penanganan penyebaran dan dampak Covid-19 dapat terpenuhi. Pertama, melakukan prioritas penggunaan alokasi anggaran kegiatan tertentu (*refocusing*) melalui optimalisasi penggunaan Belanja Tidak Terduga (BTT) yang tersedia dalam APBD Tahun Anggaran 2020. Dalam hal ini, optimalisasi penggunaan BTT merupakan langkah konkret pertama yang harus dilakukan pemerintah daerah karena anggarannya memang telah tersedia dalam APBD. Kedua, menyisir, merasionalisasi dan menjadwalkan ulang capaian program dan kegiatan tahun 2020. Sehubungan dengan hal ini, pemerintah daerah dapat melakukan rasionalisasi terhadap belanja pegawai, belanja barang/jasa, serta belanja modal. Ketiga, memanfaatkan uang kas yang tersedia.

Selanjutnya, pemerintah daerah membuat skala prioritas dalam pengalokasian penggunaan anggaran untuk keperluan pencegahan penyebaran dan percepatan penanganan Covid-19. Setidaknya, ada tiga prioritas utama pengalokasian anggaran tersebut, yaitu (1) penanganan kesehatan; (2) penanganan dampak ekonomi; dan (3) penyediaan jaring pengaman sosial dalam bentuk hibah dan bantuan sosial.

Penanganan kesehatan dapat diwujudkan dalam bentuk penyediaan Alat Pelindung Diri (APD) tenaga medis, pemberian insentif tenaga kesehatan, dan penyediaan sarana fasilitas kesehatan bagi pasien Covid-19. Untuk menangani dampak ekonomi, pemerintah daerah perlu memastikan bahwa bahan pangan dan kebutuhan pokok warga masyarakat telah cukup tersedia. Hal lain yang tidak kalah penting adalah keberadaan dunia usaha yang menjadi denyut nadi perekonomian tidak boleh mengalami kebuntuan. Oleh karena itu, wajar kiranya pemerintah daerah memberi stimulus penguatan modal usaha kepada pelaku usaha yang terdampak Covid-19, terutama bagi pelaku usaha UMKM. Jika perlu, pelaku usaha diberi insentif dalam bentuk pembebasan pajak daerah dan difasilitasi penundaan pembayaran kredit perbankannya. Kemudian, warga masyarakat terdampak Covid-19 diberikan bantuan sosial berupa barang dan/atau uang tunai yang diberikan secara langsung oleh pemerintah daerah.

Kondisi penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai akibat dari penyebaran Covid-19 dapat dikatakan berada pada situasi tidak normal. Hukum yang berlaku adalah hukum yang “tidak normal”. Ketentuan

Peraturan Perundang-undangan dapat saja dikesampingkan manakala pemerintah daerah harus bertindak cepat menyikapi dan menuntaskan persoalan. Aspek yang dikedepankan adalah aspek kemaslahatan. Keabsahan tindakan pemerintahan tidak lagi dinilai berdasarkan kesesuaiannya dengan peraturan perundang-undangan (*rechmatigheid*), namun mesti dilihat dari segi kemanfaatannya (*doelmatigheid*) bagi kepentingan umum. Kebijakan pemerintah diuji dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Pemerintahan Daerah yang baik (*good local government*) merupakan isu yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. Tuntutan masyarakat kepada pemerintah terhadap pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik sejalan dengan semakin meningkatnya pengetahuan masyarakat, disamping adanya pergeseran paradigm pemerintahan dari *rulling government* yang terus bergerak menuju *good governance* dipahami sebagai fenomena berdemokrasi secara adil. Dalam konteks ini diperlukan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang kuat, aspiratif, dan berkarakter. DPRD sebagai wakil rakyat, senantiasa memperhatikan dan memperjuangkan aspirasi masyarakat di daerah, sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.

Berbicara tentang pemerintahan daerah tidak terlepas dari dua unsur penting didalamnya, yaitu: (1) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga pemerintahan daerah yang melaksanakan fungsi pemerintahan daerah sebagai mitra pemerintahan daerah, dan (2) lembaga eksekutif daerah (pemerintahan daerah), yaitu Kepala Daerah beserta

jajaranya. Wasistiono,S dan Wiyoso, Y (2009) mengemukakan bahwa kedudukan DPRD dalam sistem pemerintahan daerah sebagai bagian dari sistem pemerintahan negara mengalami perubahan yang sangat dinamis, seiring perubahan sistem desentralisasinya.

Menurut pasal 1 ayat 4 Undang-Undang No 23 tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah Lembaga Perwakilan Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan pemerintahan Daerah dalam pasal 1 ayat 3 Undang-Undang No 23 tahun 2014, pemerintahan Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadikan kewenangan Daerah Otonom. Dalam penjelasan Undang-Undang No 23 tahun 2014 bahwa antara DPRD dan pemerintahan daerah mempunyai fungsi masing-masing, walau demikian bukan berarti bahwa DPRD dan Pemerintahan Daerah berjalan sendiri-sendiri, sehubungan dengan posisi DPRD yang kuat karena berfungsi mengawasi jalanya pemerintahan.

Pelimpahan kewenangan yang besar itu secara otomatis juga memindahkan fokus politik ke daerah karena pusat kekuasaan tidak hanya dimonopoli oleh pemerintahan pusat seperti era sentralisasi namun telah terdistribusi ke daerah. Pelimpahan kewenangan itu disertai pula dengan pemberian kekuasaan yang lebih besar bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menjalankan fungsi *legislasi*, *budgeting* dan *controlling*. Karena diharapkan dengan Otonomi Daerah, Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah (DPRD) mampu meningkatkan peran pembuatan peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat di daerah seperti halnya dengan Pemerintahan Kota Medan sebagai daerah otonom yang memiliki kewenangan otonomi dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunan sesuai dengan kebutuhan dan potensi yang dimiliki secara bersama-sama dengan berbagai unsur stakeholder

Tidak dapat disangkal bahwa penguatan peran lembaga legislatif di era reformasi ini adalah suatu keharusan yang tidak dapat dibantahkan lagi. Seperti diketahui fungsi dan peran DPRD adalah melaksanakan fungsi-fungsi, budgeting, legislation, dan controlling sudah merupakan kebutuhan internal bagaimana DPRD dapat menciptakan suatu mekanisme kerja yang dapat mengoptimalkan kinerjanya. Menumbuhkan kesadaran DPRD akan fungsi yang diembannya merupakan suatu kebutuhan yang mendesak. Karena masyarakat madani sangat berharap banyak agar DPRD dapat melakukan fungsi-fungsi parlemennya dengan peran yang lebih nyata dan dirasakan manfaatnya bagi masyarakat.

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur dari penyelenggara pemerintahan daerah dan memiliki tanggung jawab yang sama dengan pemerintah daerah dalam rangka menjalankan roda pemerintahan daerah. DPRD sebagai organisasi politik yang berjuang untuk menyuarakan aspirasi rakyat. Adapun Tugas pokok dan Fungsi DPRD yaitu sebagai berikut :

1. Fungsi Pembentukan Perda atau legislasi adalah fungsi membentuk Peraturan Daerah bersama sama dengan kepala daerah.

2. Fungsi Anggaran atau *budgeting*, yaitu bersama kepala daerah menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) tiap tahun bersama kepala daerah.
3. Fungsi Pengawasan atau *controlling*, yaitu mengawasi pelaksanaan Undang-Undang, Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

Mengenai Tugas dan wewenang DPRD telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Salah satu fungsi DPRD adalah fungsi anggaran yang merupakan fungsi membahas dan memberikan persetujuan, menjalankan serta menetapkan rancangan peraturan daerah tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) bersama kepala daerah.

Keberadaan Pemerintahan dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terkait dengan adanya musibah wabah *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) di Kota Medan, harus cepat dan tanggap serta bekerjasama dan berkoordinasi sesuai dengan peran dan fungsinya serta kewenangannya melaksanakan penanggulangan dan percepatan penanganan dampak dari Covid-19.

Pemerintahan Kota Medan dan DPRD mengalihkan sebesar 40 persen dari APBD Kota Medan Tahun 2020 untuk digunakan dalam penanganan dan penyebaran Covid-19 di Kota Medan. Alokasi anggaran itu digunakan untuk mencegah dan menanggulangi dampak negatif dari penyebaran virus corona di Medan yang telah berlangsung sejak awal tahun 2020. Meski telah mengalihkan sejumlah anggaran, mewabahnya Covid-19

telah menimbulkan dampak negatif yang luar biasa terhadap perekonomian Medan. Dalam Nota Pengantar Ranperda Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Kota Medan tahun 2019, dijelaskan bahwa akumulatif realisasi Pendapatan Daerah mencapai Rp5,5 Triliun lebih. Pendapatan Asli Daerah sebesar Rp1,82 triliun lebih dan Pendapatan Transfer senilai Rp3,4 triliun Lebih.

Wakil Ketua DPRD Medan H. Ihwan Ritonga, SE.,MM, meminta Pemko Medan segera menyampaikan laporan *refocusing* (perubahan) anggaran ke DPRD Medan untuk dibahas dan disepakati. Percepatan perubahan pergeseran mata di APBD Pemko Medan Tahun Anggaran 2020 sangat penting guna mengetahui besaran belanja Bantuan Sosial bagi masyarakat Kota Medan terkena dampak *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19). DPRD Kota Medan bertindak cepat mengambil langkah-langkah yang tepat mendukung Pemerintah Kota Medan terkait dengan anggaran percepatan penanganan Covid-19 di Kota Medan. Menurut Sekretaris Daerah (Sekda) Kota Medan menjelaskan<sup>1</sup>, ada 3 (tiga) fokus yang harus dilakukan dalam melakukan *refocusing* (perbaikan) dan evaluasi anggaran. Penanganan Covid-19, yaitu baik itu pencegahan maupun yang sudah terkena, jelas sekda, juga penyediaan anggaran untuk *social safety net* (jaringan pengaman sosial), serta penyediaan anggaran untuk menjaga kelangsungan perekonomian di masing-masing daerah.

---

<sup>1</sup> <https://www.kompas.com/skola/read/2020/01/04/160000069/tanggung-jawab-pemerintah-dalam-penanggulangan-bencana?page=all>.

Pernyataan Sekda ini merupakan instruksi dari Menteri dalam negeri (Mendagri) guna menghadapi ancaman Covid-19 tersebut, Mendagri mengatakan, telah mengeluarkan Instruksi No 1/2020 tentang Pencegahan Penyebaran dan Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 di Lingkungan Pemerintah Daerah. Salah satu isi poin dalam instruksi tersebut, pemerintah daerah harus melakukan percepatan penggunaan alokasi anggaran kegiatan tertentu (*refocusing*) dan perubahan alokasi anggaran untuk peningkatan kapasitas.

Anggota Fraksi Hanura DPRD Kota Medan Hendra DS, menyoroti kinerja Pemko Medan dalam penanganan Covid-19. Menurut Hendra, yang dilakukan Pemko Medan tidak sesuai dengan yang diharapkan masyarakat. Pemko Medan gamang dalam menangani kasus Covid-19. Terlihat dengan kawasan zona merah yang tak bisa diatasi sampai saat ini. Seluruh kecamatan sekarang masih zona merah. Penggunaan anggaran yang begitu besar itu, harusnya digunakan untuk prioritas sosialisasi kesadaran masyarakat.

Kalau masyarakat sudah ada kesadaran dengan sosialisasi yang dilakukan Pemko, maka akan lebih mudah untuk diarahkan agar lebih waspada dengan bahaya Covid ini. Tapi faktanya untuk sosialisasi saja masih sangat minim, padahal anggaran besar. Sementara itu<sup>2</sup>, berdasarkan informasi Gugus Tugas Percepatan Penanganan (GTPP) Covid-19 Sumut

---

<sup>2</sup> MEDAN, [Waspada.co.id](http://Waspada.co.id) Selasa (23/6).



menyatakan jumlah pasien terkonfirmasi atau positif Covid-19 bertambah 58 orang. Total kasus positif Covid-19 di Sumut per 31 Agustus 2020 menjadi 6.827 orang. Masih ada terus penambahan pasien positif Covid-19 di Sumut. Pada Senin ada nambah 58 sehingga totalnya 6.827 orang.

Selain yang terkonfirmasi, jumlah pasien suspek (pasien dalam pengawasan/PDP) juga bertambah 15 orang menjadi 766 orang. Sementara jumlah pasien meninggal bertambah sebanyak tiga orang dan totalnya kini menjadi 315 orang. Sementara jumlah pasien yang sembuh sebanyak 3.965 orang. Angka itu atas penambahan 60 orang.

Habiburrahman Sinuraya Anggota DPRD Kota Medan menilai bahwa Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 Kota Medan tidak transparan dalam mempergunakan anggaran untuk mengatasi pandemi virus corona atau covid-19. Sudah lebih dari dua bulan berjalan DPRD Kota Medan tidak pernah diberikan laporan sejauh mana anggaran yang dikucurkan untuk penanganan covid-19 terpakai<sup>3</sup>. Sedangkan awalnya Plt. Walikota Medan Ir.Akhyar Nasution,M.Si., ada Rp500 miliar anggaran disiapkan dari hasil *refocusing* anggaran organisasi perangkat daerah (OPD), cuma sejauh mana uang tersebut dipergunakan, dan untuk apa saja, kita tidak tahu, ke publik maupun ke DPRD tidak pernah disampaikan<sup>4</sup>. Habiburrahman Sinuraya tidak ingin anggaran penanganan covid-19 Kota Medan dijadikan ajang oleh oknum-oknum tertentu. Sebab masih ada warga yang membutuhkan bantuan karena terdampak covid 19. Untuk itu, ia minta

---

<sup>3</sup> medanbisnis.com

<sup>4</sup> ibid

aparatus penegak hukum turut mengawasi penggunaannya. Mengingat sampai hari ini publik tidak tahu sudah berapa banyak yang dihabiskan anggaran karena tidak diumumkan. Sudari (Komisi II DPRD Medan) menyoroti anggaran biaya pemakaman Covid-19 yang mencapai Rp880 juta. Jumlah korban warga Medan hanya 103 orang. Dengan biaya Rp5 juta per jenazah, harusnya biaya yang dikeluarkan untuk warga Medan hanya sekitar Rp515 juta. Sisa anggaran sejumlah Rp365 juta untuk pemakaman sebanyak 87 orang warga bukan Medan harusnya bisa ditagihkan ke pemerintah daerahnya<sup>5</sup>.

Afif Abdillah (Anggota DPRD Kota Medan) mengatakan bahwa Daftar Rekapitulasi Pengeluaran Covid-19 yang diserahkan BPBD Kota Medan kepada Komisi II DPRD Medan, telah dikeluarkan dana sejumlah Rp7,08 miliar untuk penanganan Covid-19. Dana terbesar digunakan untuk belanja pengadaan cairan disinfektan, hand sanitizer dan hand soap senilai Rp3,19 miliar. Kemudian biaya pengadaan APD, pompa, toa dan wastafel senilai Rp1,81 miliar. Serta biaya pemakaman senilai Rp880 juta<sup>6</sup>.

Berdasarkan pengamatan awal di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti mengenai “Peran DPRD Kota Medan dalam Melaksanakan Kebijakan Anggaran Guna Menangani Pandemi Covid-19”.

## 1.2 Batasan Masalah

Karena luasnya permasalahan mengenai bidang pelayanan publik, serta mengingat keterbatasan waktu, biaya, dan tenaga maka penelitian ini

---

<sup>5</sup> ibid

<sup>6</sup> Waspada.co.id Medan, Selasa 23 Juni 2020

dibatasi pada Belum optimalnya Peran DPRD Kota Medan dalam Melakukan Kebijakan Anggaran Guna Menangani Pandemi Covid-19.

### 1.3 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut: Bagaimana Peran DPRD Kota Medan dalam Melakukan Kebijakan Anggaran Guna Menangani Pandemi Covid-19?

### 1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan masalah yang telah dirumuskan di atas maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Peran DPRD Kota Medan dalam Menjalankan Kebijakan Anggaran Guna Menangani Pandemi Covid-19.

### 1.5 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan yang telah dirumuskan di atas, maka diharapkan penelitian ini mempunyai manfaat sebagai berikut:

#### 1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pengembangan teori dan analisisnya untuk kepentingan penelitian dimasa yang akan datang serta bermanfaat bagi ilmu pengetahuan.

#### 2. Manfaat Praktis

##### a. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini dapat memperluas pengetahuan peneliti serta menjadi masukan mahasiswa Prodi Ilmu Administrasi Negara untuk mempersiapkan diri terjun ke dalam dunia

masyarakat. Penelitian ini merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana.

b. Bagi DPRD Kota Medan

Sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi DPRD Kota Medan dalam pelaksanaan Peran DPRD terkait dengan Menjalankan Kebijakan Anggaran Guna Penanganan Covid-19 di Kota Medan.

c. Bagi Fisip UISU

Untuk menambah koleksi pustaka dan bahan bacaan bagi mahasiswa Program Studi Ilmu Administrasi Negara pada khususnya dan mahasiswa Fisip UISU pada umumnya.

## 1.6 Kerangka Teori

Untuk menjawab masalah penelitian maka dalam melaksanakan penelitian ini diperlukan teori-teori terkait dengan analisis peran DPRD Kota dalam Kebijakan Anggaran . Adapun teori yang dipakai dalam penelitian ini adalah

### 1. Teori Optimalisasi Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, meliputi :

a. Pembentukan peraturan daerah (*Legislasi*)

Fungsi pembentukan perda dilaksanakan dengan cara membahas bersama Kepala Daerah dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan peraturan daerah, mengusulkan rancangan peraturan daerah, dan menyusun program pembentukan peraturan daerah bersama kepala daerah.

b. Pembuatan anggaran (*Budgeting*)

Fungsi anggaran diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD yang diajukan oleh kepala daerah.

c. Melaksanakan pengawasan (*Controlling*).

Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh BPK.

2. Teori dan Proses Kebijakan Budi Winarno. Budi Winarno dalam bukunya Teori dan Proses Kebijakan Publik (2007: 32-34), memaparkan beberapa tahap dalam perumusan kebijakan, yaitu :

1. Perumusan Masalah.

Untuk dapat merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik pula.

Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat.

## 2. Agenda Kebijakan.

Tidak semua masalah publik akan masuk kedalam agenda kebijakan. Masalah-masalah tersebut saling berkompetensi antara satu dengan yang lain. Hanya masalah-masalah tertentu yang pada akhirnya akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Suatu masalah agar masuk kedalam agenda kebijakan harus mematuhi syarat tertentu, seperti misalnya apakah masalah tersebut mempunyai dampak yang sangat besar bagi masyarakat dan membutuhkan penanganan yang harus segera dilakukan. Masalah yang telah masuk kedalam agenda kebijakan akan dibahas oleh para perumus kebijakan, seperti kalangan legislatif (DPR), kalangan eksekutif, agen-agen pemerintah dan mungkin juga kalangan yudikatif. Masalah-masalah tersebut dibahas berdasarkan tingkat urgensinya untuk segera diselesaikan. Agenda kebijakan itu sendiri didefinisikan sebagai tuntutan-tuntutan agar para pembuat kebijakan memilih atau merasa terdorong untuk melakukan tindakan tertentu. Berbicara penyusunan agenda kebijakan dalam lembaga dewan/legislatif maka secara langsung pada akhirnya berbicara juga masalah politik, walaupun tidak semua pakar kebijakan menyatakan bahwa agenda kebijakan merupakan bagian dari tuntutan-tuntutan politik. Ketika suatu masalah publik telah masuk kedalam agenda

para perumus kebijakan, maka masalah tersebut akan diidentifikasi menurut dua macam agenda kebijakan, yakni agenda sistematis dan agenda lembaga atau pemerintah.

### 3. Pemilihan Alternatif Kebijakan Untuk Memecahkan Masalah.

Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah pemecahan masalah. Disini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut. Adanya pertarungan kepentingan ini dalam suatu lembaga pemerintahan dan politik adalah suatu hal yang wajar, sebab setiap lembaga pemerintahan atau politik akan berusaha menunjukkan eksistensi kekuasaannya dengan selalu melahirkan atau mengusulkan kebijakan yang tentunya berbeda dengan pihak lain. Untuk mengantisipasi pertarungan kepentingan yang tidak berkesudahan, dan perlunya suatu koordinator. Penyampaian saran atau tujuan rekomendasi kebijakan dilakukan dengan bersahaja berdasarkan suatu kajian yang spesifik. Artinya, suatu alternatif kebijakan yang dipilih untuk disarankan telah dihitung nilai lebihnya dibandingkan dengan berbagai alternatif lain yang mungkin dapat dilakukan

### 4. Tahap Penentuan Kebijakan.

Setelah itu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan diambil sebagai cara untuk memecahkan masalah kebijakan, maka tahap

paling akhir dalam pembuatan kebijakan adalah menetapkan atau mengesahkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

## 1.7 Kerangka Konsep

### 1. Peran dan Fungsi DPRD

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi (UU Nomor 23 tahun 2014) :

#### 1. Pembentukan Perda Kabupaten/Kota

Fungsi pembentukan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dilaksanakan dengan cara: 1. membahas bersama bupati/wali kota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota; 2. mengajukan usul rancangan Perda Kabupaten/Kota; dan 3. menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota.

Program pembentukan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana memuat daftar urutan dan prioritas rancangan Perda Kabupaten/Kota yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran. Dalam menetapkan program pembentukan Perda Kabupaten/Kota DPRD kabupaten/kota melakukan koordinasi dengan bupati/wali kota.

#### 2. Fungsi Anggaran

Menurut Mamesah, (dalam Halim dan Kusufi, 2012:38) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat



didefinisikan sebagai rencana operasional keuangan pemda, dimana pada satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah selama satu tahun anggaran tertentu, dan pihak lain menggambarkan perkiraan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud. Pengurusan keuangan di pemerintah daerah diatur dengan membagi menjadi pengurusan umum dan pengurusan khusus. Pemerintah daerah memiliki APBD dalam pengurusan umum dan kekayaan milik daerah yang dipisahkan pada pengurusan khusus.

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam tahun anggaran tertentu. Ketentuan ini berarti bahwa APBD merupakan rencana pelaksanaan semua pendapatan daerah dan belanja daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Dari semua itu, pemungutan semua penerimaan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD sehingga APBD menjadi dasar bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah (Bratakusumah dan Solihin, 2002:209).

APBD mempunyai fungsi utama, yaitu (UU No. 33 Tahun 2004, Pasal 66 ayat 3) :

a) Fungsi Otorisasi

Mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.

b) Fungsi Perencanaan

Mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

c) Fungsi Pengawasan

Mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

d) Fungsi Alokasi

Mengandung arti bahwa anggaran daerah harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian.

e) Fungsi Distribusi

Mengandung arti bahwa kebutuhan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatuhan.

Fungsi anggaran diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD Kabupaten/Kota yang diajukan oleh bupati/wali kota.

Fungsi anggaran dilaksanakan dengan cara: 1. membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh bupati/wali kota berdasarkan RKPD; 2. membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD kabupaten/kota; 3. membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang perubahan APBD kabupaten/kota; dan 4. membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kabupaten/kota

### 3. Fungsi Pengawasan.

Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap: 1. pelaksanaan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota; 2. pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota; dan 3. pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, DPRD kabupaten/kota berhak mendapatkan laporan hasil pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. DPRD kabupaten/kota melakukan pembahasan terhadap laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan. DPRD kabupaten/kota dapat meminta klarifikasi atas temuan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan.

### 4. Kebijakan Penanganan Covid-19

Pada tanggal 28 Januari 2020, Kepala Pusat Krisis Kesehatan Kementerian Kesehatan Budi Sylvana menerangkan soal penerbitan pedoman kesiapsiagaan khusus menghadapi virus baru korona. Pedoman ini dibuat mengadopsi apa yang dibuat oleh Organisasi Kesehatan WHO. Inilah yang dijadikan acuan petugas kesehatan untuk penanganan jika terjadi penularan. pada tanggal 13 Maret 2020 Presiden menandatangani Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19. Gugus tugas ini dipimpin oleh Kepala BNPB Doni Monardo.

Untuk melindungi warga dari resiko penularan, Presiden Jokowi menetapkan peraturan tentang Pembatasan Sosial Berskala besar melalui Peraturan pemerintah (PP) Nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial bersekala Besar (PSBB) dan mulai berlaku sejak 1 April 2020.

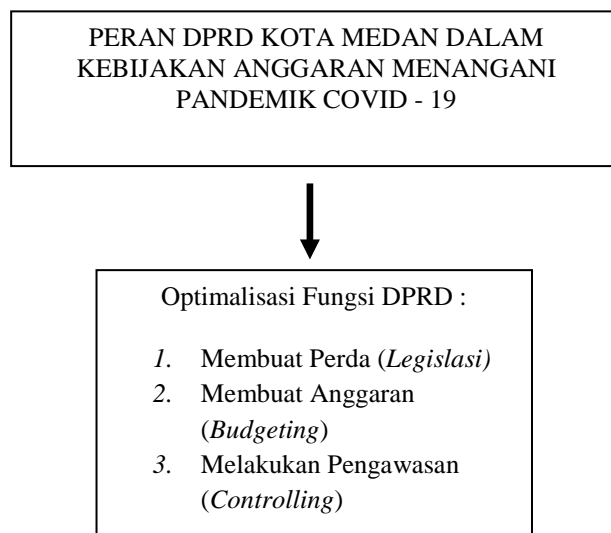
#### 5. Gugus Tugas Percepatan Penanganan (GTPP) Covid-19

Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 awalnya tak direncanakan dibentuk. Situasi darurat pandemi covid-19 lah yang memaksa Presiden Jokowi dengan sigap membentuk lembaga ini. Dengan penyebaran yang masif, virus korona yang terus menyebar memerlukan penanganan secara terstruktur. Gugus tugas ini dibentuk demi koordinasi yang terstruktur di antara lembaga-lembaga terkait untuk gerak bersama menangani kasus-kasus Covid-19. Secara resmi Gugus Tugas Percepatan Penanganan (GTPP) Covid-19 dibentuk pada 13 Maret 2020 dengan adanya Keppres No. 7 Tahun 2020 Tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19. Pembentukan gugus

tugas ini langkah strategis penanganan Covid-19 di Indonesia, menyusul pengumuman resmi Presiden Jokowi tentang dua kasus positif virus korona pada tanggal 2 Maret 2020. Ada 5 (lima) tujuan utama dibentuknya Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19. yaitu :

1. meningkatkan ketahanan nasional di bidang kesehatan
2. mempercepat penanganan Covid-19 melalui sinergi antar kementerian/lembaga dan pemerintah daerah
3. meningkatkan antisipasi perkembangan eskalasi penyebaran Covid-19
4. meningkatkan sinergi pengambilan kebijakan operasional
5. meningkatkan kesiapan dan kemampuan dalam mencegah, mendeteksi, merespon terhadap Covid-19

#### 1.8 Alur Pikir



Gambar 1 : Kerangka Pikir  
Peran DPRD Kota Medan dalam Kebijakan Anggaran  
Menangan Pandemik Covid-19

## 1.9 Metodologi Penelitian

### 1.8.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan Metode Deskriptif Kualitatif. Dalam pandangan Creswell (1994) pendekatan Deskriptif Kualitatif adalah suatu proses penyelidikan untuk memahami masalah sosial dan manusia secara holistik yang dibentuk dengan kata-kata secara terinci terhadap orang dan pelaku yang diamati. Pendekatan kualitatif menurut peneliti dianggap paling sesuai untuk meneliti bagaimana perumusan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kota Medan. Sebab dalam penelitian ini, peneliti lebih menekankan pada penyelidikan untuk memahami masalah sosial berdasarkan pada pandangan informan yang terperinci tentang suatu masalah. Alasan lain menggunakan pendekatan kualitatif adalah penelitian tentang perumusan APBD ini merupakan suatu permasalahan yang harus dilihat sebagai suatu hal yang holistik, karena setiap aspek di dalamnya merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dan juga penelitian tentang perumusan APBD ini tidak hanya melihat sesuatu yang tampak di atas permukaan saja, melainkan juga pada hal-hal yang ada di balik sesuatu yang tampak tersebut.

### 1.8.2 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilaksanakan di Kantor DPRD Kota Medan.

### 1.8.3 Informan Penelitian

Informan penelitian dipilih secara *purposive sampling*. Informan penelitian didasarkan pada pertimbangan bahwa informan penelitian dapat memberikan informasi yang selengkap-lengkapya dan relevan dengan tujuan penelitian.

Informan penelitian itu yaitu :

- Informan kunci (*key informan*)

Terdiri dari 1 (satu) orang Wakil Ketua DPRD Kota Medan (H. Ihwan Ritonga, SE,MM.)

- Informan pendukung

Terdiri dari 8 (delapan) orang Anggota DPRD Kota Medan (Habiburrahman Sinuraya, Sudari, ST, Afif Abdillah, Hendra DS, Roby Barus, Renville Pandapotan Napitupulu , Rudianto Simangunsong, S, Pd.I, Abdul Rani)

### 1.8.4 Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang relevan dan lengkap, penelitian ini menggunakan beberapa teknik untuk mengumpulkan data. Adapun teknik-teknik yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- a) Observasi

Teknik pengumpulan data dengan observasi langsung yaitu pengumpulan data dengan melihat atau mengamati secara langsung. Dalam observasi langsung, pengumpulan data pencatatan yang dilakukan peneliti terhadap objek dilakukan di tempat

berlangsungnya peristiwa sehingga peneliti berada bersama objek yang sedang diteliti atau diamati.

b) Wawancara

Metode wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara terstruktur dengan menggunakan pedoman wawancara dimana telah ditetapkan terlebih dahulu masalah dan pertanyaan yang akan diajukan kepada pihak yang diwawancarai. Tujuan diadakannya wawancara dalam penelitian ini adalah untuk melengkapi dan mengecek ulang data dari hasil observasi. Wawancara dalam penelitian ini dilakukan dengan mendatangi langsung informan penelitian dan menanyakan kepada mereka beberapa hal yang berhubungan dengan pokok permasalahan. Wawancara dilakukan secara mendalam untuk memperoleh data langsung melalui serangkaian tanya jawab dengan pihak-pihak yang terkait dengan peran DPRD dan penanganan Covid-19 di Kota Medan.

c) Dokumentasi

Metode ini merupakan suatu cara pengumpulan data yang menghasilkan catatan-catatan penting yang berhubungan dengan masalah yang diteliti sehingga akan diperoleh data yang lengkap, sah, dan bukan berdasarkan perkiraan dengan mengambil data yang sudah ada dan tersedia dalam catatan dokumen. Dokumentasi ini diambil untuk memperoleh data-data, foto, serta catatan lapangan.



### 1.8.5 Teknik Analisa Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis model interaktif. Analisis model interaktif memungkinkan analisis data kualitatif yang dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas sehingga datanya jenuh. Proses pelaksanaan analisis data dilaksanakan melalui beberapa tahap.

Tahap-tahap analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a) Reduksi data

Data yang diperoleh dari lapangan cukup banyak jumlahnya, oleh karena itu perlu dicatat secara teliti dan rinci. Untuk itu perlu dilakukan analisis data melalui reduksi data. Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya dan membuang yang tidak perlu. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas dan mempermudah dalam pengumpulan data selanjutnya

b) Penyajian data (*data display*)

Data yang telah disusun dari hasil reduksi data, kemudian disajikan dalam bentuk teks yang bersifat naratif. Penyajian data merupakan upaya penyusunan sekumpulan informasi kedalam suatu matriks atau bentuk yang mudah dipahami.

Penyajian data yang mudah dipahami adalah cara utama untuk menganalisis data kualitatif yang valid.

c) Pengambilan kesimpulan

Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara dan akan berubah apabila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Tetapi apabila kesimpulan yang ditemukan pada awal didukung oleh bukti-bukti yang valid dan konsisten pada saat di lapangan untuk mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikeluarkan merupakan kesimpulan yang kredibel sehingga dengan kesimpulan ini diharapkan dapat menemukan temuan baru yang sebelumnya belum ada. Temuan dapat berupa deskripsi apa gambaran suatu objek yang sebelumnya masih belum jelas, sehingga setelah diteliti menjadi jelas.

#### 1.10 Sistematika Penulisan

Sistematika Penulisan Penelitian terdiri dari V (lima) BAB, yaitu :

**BAB I : PENDAHULUAN**

Pada bab ini berisikan latar belakang penelitian, pembatasan masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori, metodologi penelitian, serta sistematika penulisan.

**BAB II : URAIAN TEORITIS**

Berisikan uraian teoritis tentang konsep-konsep yang berkaitan dengan masalah dan objek yang diteliti

**BAB III : DESKRIPSI LOKASI PENELITIAN**

Berisikan tentang uraian Tugas pokok dan Fungsi dan struktur organisasi DPRD Kota Medan

**BAB IV : ANALISA DAN PEMBAHASAN**

Berisikan tentang uraian data yang diperoleh dari pengumpulan data penelitian, kemudian analisis data

**BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN**

Berisikan Kesimpulan penelitian yang dirumuskan dari hasil analisis data, kemudian dilanjutkan dengan saran yang direkomendasikan berdasarkan kesimpulan penelitian yang diperoleh.