

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintah Kota Bandung membuat Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan (PIPPK) sebagai bentuk perhatian Pemerintah Kota Bandung demi mewujudkan pemerataan pembangunan dengan berupa bantuan Rp100.000.000 untuk Lembaga Kemasyarakatan Kewilayahan (LKK) yang terdiri dari RW, PKK, Karang Taruna dan LPM tingkat Kelurahan di Kota Bandung. Kebijakan itu tertuang dalam Peraturan Walikota Bandung nomor 107 Tahun 2018 tentang perubahan kedua atas peraturan Walikota Bandung Nomor 281 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan Kota Bandung. Program ini adalah upaya pemerintahan Kota Bandung untuk menjawab permasalahan pembangunan yang kurang merata dan tidak tepat sasaran. Selain itu program PIPPK ini dapat dicapai secara efektif dan efisien jika ditempuh melalui peran serta dan partisipatif yang aktif dan luas dari seluruh masyarakat, semua pihak coba dilibatkan dalam pengambilan kebijakan untuk memecahkan masalah di kewilayahan antara lain Pemerintah daerah, kelompok ahli, dunia usaha dan masyarakat luas itu sendiri. Semua pihak yang terlibat ini diharapkan dapat menjalankan peran dan tanggung jawabnya dalam upaya memberdayakan masyarakat sebagai pelaku utama dari PIPPK.

Pemerintah Kota Bandung dalam membuat PIPPK memiliki tujuan guna membuat kemajuan pembangunan di kewilayahan. Maksud dari program ini untuk meningkatkan tugas, peran dan fungsi aparat kewilayahan dan semua pemangku kebijakan lembaga kemasyarakatan kelurahan dalam rangka percepatan pelaksanaan pembangunan melalui pengembangan perbedayaan partisipasi masyarakat.

Ciri khas PIPPK ini adalah adanya peran serta masyarakat dalam membangun daerahnya masing-masing. Pembangunan yang dirancang dalam PIPPK seharusnya tidak hanya pada sektor infrastruktur fisik saja (Pembangunan), melainkan pembangunan non fisik juga (Pemberdayaan). Kenyataannya dalam pelaksanaan dilapangan, PIPPK menemui banyak kendala terutama dari Sumber Daya Manusia (SDM) atau dari masyarakat itu sendiri, sehingga program PIPPK ini belum maksimal disebabkan karena perbedaan tingkat pemahaman dan juga pengetahuan dalam proses pelaksanaan PIPPK mulai dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi. SDM sangat penting sekali dalam pelaksanaan program, masyarakat juga termasuk bagian yang dituntut untuk berperan aktif mulai dari proses perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi. Hal tersebut adalah tantangan dan permasalahan bagi masyarakat dan aparat pemerintah di kelurahan.

Eratnya hubungan antara masyarakat, pihak pelaksana PIPPK dalam hal ini diturunkan kepada Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan (LKK) dan pihak Kelurahan membutuhkan koordinasi yang baik dalam penting dalam proses pelaksanaan PIPPK. Koordinasi antara aparat pemerintah Kewilayahan dengan

LKK pelaksanaan PIPPK menjadi kunci utama dalam proses pelaksanaan program tersebut agar bisa berjalan maksimal sesuai dengan yang direncanakan. Peran dari aparatur pemerintah dalam PIPPK ini adalah membina, mengarahkan, dan melakukan pengawasan. Sedangkan LKK dalam PIPPK bertindak sebagai pelaksana kegiatan, namun tidak sedikit juga LKK yang tidak tahu mengenai bagaimana proses pelaksanaan PIPPK, sehingga aparat pemerintah mesti siap terus memantau, membantu dan memfasilitasi semua keperluan.

Kecamatan Cibiru merupakan salah satu kecamatan di Kota Bandung yang melaksanakan PIPPK. Kecamatan Cibiru memiliki 4 Kelurahan yaitu Pasirbiru, Cisurupan, Cipadung dan Palasari. Pada pelaksanaan di Kecamatan Cibiru memang terbilang belum stabil baik dari segi penyerapan anggaran maupun pelaksanaan PIPPK itu sendiri berdasarkan laporan realisasi anggaran PIPPK dari tahun 2015-2018.

Kecamatan Cibiru pada tahun 2016 menerima penghargaan atas prestasi pelaksanaan PIPPK yang diserahkan langsung oleh Walikota saat itu yaitu Ridwan Kamil. Kecamatan Cibiru termasuk penyerapan tertinggi selama tahun 2015 (Sumber: *Republika.co.id*). Prestasi ini merupakan awal yang bagus dalam pengelolaan PIPPK kedepannya dengan harapan bahwa kinerja keuangan PIPPK di Kecamatan Cibiru tetap tinggi penyerapan anggarannya.

Kecamatan Cibiru pada tahun 2018 pada tingkat kelurahan disebutkan beberapa kelurahan dengan rata-rata penyerapan di bawah 10 persen per juli 2018 (Sumber: *pikiran-rakyat.com*) dua diantaranya adalah Kelurahan Palasari dan

Kelurahan Ciburupan yang merupakan kelurahan yang ada di Kecamatan Cibiru. Kelurahan Palasari memperoleh 8,95% dan Kelurahan Ciburupan 8,91% penyerapan anggaran PIPPK. Ini merupakan masalah serius yang ada di Kecamatan Cibiru terkait PIPPK karena di awal pada tahun 2016 Kecamatan Cibiru merupakan Kecamatan dengan realisasi penyerapan tertinggi dan masuk lima besar, sementara di tahun 2018 ini Kecamatan Cibiru mendapat sorotan tajam karena adanya dua kelurahan yang penyerapannya masih rendah.

Pelaksanaan PIPPK di Kecamatan Cibiru masih dikatakan belum stabil sejak tahun 2015 hingga tahun 2018 sehingga perlu dilakukan evaluasi secara akademik dan teoritis tentang bagaimana pengelolaan keuangan anggaran belanja pada PIPPK agar kedepannya Kecamatan Cibiru dapat memaksimalkan penyerapan anggaran dan bukan tidak mungkin di tahun-tahun yang akan datang Kecamatan Cibiru kembali mendapat prestasi dari pengelolaan PIPPK.

Evaluasi dari suatu kinerja keuangan, penyerapan anggaran dan belanja menjadi salah satu tolak ukur. Berdasarkan data, tahun 2018 terjadi selisih yang cukup besar antara anggaran dan realisasinya, jika diperesentasikan penyerapan anggaran mencapai sebesar -20.40% yang tidak terserap atau terealisasikan dari yang telah dianggarkan. Bisa dilihat dalam tabel berikut ini:

Tabel 1.1**Varians belanja PIPPK di Kecamatan Cibiru tahun 2015-2018**

Tahun	Realisasi	Anggaran	Varians	%
2015	7,362,015,690.00	7,367,173,000.00	-5,157,310.00	-0.07%
2016	6,495,805,500.00	6,499,857,000.00	-4,051,500.00	-0.06%
2017	6,407,244,122.00	6,501,224,407.59	-93,980,285.59	-1.45%
2018	3,891,356,302.00	4,888,851,905.38	-997,495,603.38	-20.40%

Sumber : Kantor Kecamatan Cibiru (Data diolah)

Tahun 2018 menjadi tahun dengan realisasi terendah PIPPK selama periode 2015-2018 dengan realisasi anggaran paling kecil, di empat kelurahan yang ada di Kecamatan Cibiru yaitu tidak mencapai 90% atau paling tinggi hanya 88% dan terendahnya 69% padahal, di tiga tahun sebelumnya penyerapan anggaran belanja di Kecamatan Cibiru ini benar-benar baik, total pada Menurut Mahmudi (2016:155) tingginya selisih tersebut secara umum dapat menghasilkan dua asumsi. Satu, hal ini memperlihatkan sebuah efisiensi anggaran. Dua, apabila berakibat pada munculnya selisih minus maka kemungkinan besar adanya kelemahan perencanaan anggaran yang berakibat pada estimasi belanja yang cukup buruk atau kemungkinan lainnya diakibatkan oleh adanya program atau kegiatan yang tidak terlaksana. Dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

Tabel 1.2

Efisiensi Belanja PIPPK di Kecamatan Cibiru tahun 2015-2018

KELURAHAN	TAHUN ANGGARAN			
	2015	2016	2017	2018
	%	%	%	%
CIPADUNG	100,00%	99,95%	99,97%	69,01%
CISURUPAN	100,00%	99,96%	99,84%	81,00%
PALASARI	99,93%	99,97%	94,69%	80,59%
PASIRBIRU	99,77%	99,86%	99,93%	88,97%
Grand Total	99,93%	99,94%	98,61%	79,89%

Sumber: Kantor Kecamatan Cibiru (Data diolah)

Pertumbuhan belanja pada tiga tahun pertama PIPPK ini cukup stabil dengan tidak terlalu turun jumlah penganggaran PIPPK di Kecamatan Cibiru, namun di tahun 2018 pertumbuhan belanjanya turun signifikan. Padahal secara umum pertumbuhan belanja bisa dikatakan cenderung selalu naik dengan alasan umumnya terjadi penyesuaian inflasi, perubahan kurs rupiah, perubahan jumlah pelayanan dan lainnya, berdasarkan data diatas terlihat bahwa pertumbuhannya turun drastis. Turunnya angka pertumbuhan belanja ini perlu dilakukan evaluasi untuk menilai apakah kenaikan tersebut masih dalam batas kewajaran atau tidak sehingga perlu diketahui alasan atas turunnya pertumbuhan belanja tersebut, apakah masih relative terkendali atau malah diluar kendali pemerintah daerah. Berikut ini adalah pertumbuhan belanja anggaran PIPPK di Kecamatan Cibiru tahun 2015-2018:

Tabel 1.3

Pertumbuhan belanja PIPPK di Kecamatan Cibiru tahun 2015-2018

TAHUN	KETERANGAN			
	REALISASI TAHUN t	REALISASI TAHUN t-1	SELISIH	Pertumbu han
2015	7,362,015,690.00	-	-	-
2016	6,495,805,500.00	7,362,015,690.00	-866,210,190.00	-13.33%
2017	6,407,244,122.00	6,495,805,500.00	-88,561,378.00	-1.38%
2018	3,891,356,302.00	6,407,244,122.00	-2,515,887,820.00	-64.65%

Sumber: Kantor Kecamatan Cibiru (Data diolah)

PIPPK merupakan sebuah program pembangunan dan pemberdayaan merata yang menuntut inovasi dari setiap pemangku kebijakan dari lingkup PIPPK, namun tetap harus di evaluasi apakah modal yang sudah dikeluarkan itu sudah memiliki porsi yang seimbang dalam upaya pembangunan yang berjangka menengah dan jangka panjang sehingga fungsi dari anggaran sebagai alat stabilisasi, alokasi dan distribusi berjalan sebagaimana fungsinya.

Melihat berbagai persoalan diatas maka diperlukan sebuah evaluasi untuk mengukur kinerja dari PIPPK ini, yang mana pada tahun 2018 benar-benar mengalami penurunan yang drastis daripada tahun-tahun sebelumnya. Disini, evaluasi melalui pengendaliannya akan memastikan bahwa program yang dikerjakan sedang mencapai target yang ditetapkan diawal. Proses pengendalian evaluasi akan membandingkan kinerja dengan hasil yang diinginkan kemudian memberikan umpan balik sebagai alat untuk mengevaluasi hasil yang telah dikerjakan kemudian mengambil tindakan perbaikan bila dibutuhkan. Untuk

mengevaluasi apakah kinerja dari PIPPK ini sudah dikatakan baik atau tidak, dalam pengelolaan PIPPK ini, baik atau tidaknya dapat diukur dengan pengukuran kinerja anggaran belanja. Dengan demikian, penulis memberi judul penelitian ini yaitu **“Evaluasi Kinerja Keuangan Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan (PIPPK) di Kecamatan Cibiru tahun 2015-2018”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan paparan latar belakang masalah di atas peneliti menentukan identifikasi masalah sebagai berikut:

1. Tingginya varians (selisih) antara realisasi belanja dengan anggaran belanja di Kecamatan Cibiru pada tahun 2018 masih tinggi yaitu sebesar Rp.997.495.603,38
2. Efisiensi yang dilakukan oleh Kecamatan Cibiru belum maksimal karena diperkirakan adanya program yang tidak terealisasi karena terjadi penurunan tingkat efisiensi dari 98.55% menjadi 79.60%
3. Pertumbuhan belanja PIPPK di Kecamatan Cibiru cenderung menurun dari tahun ke tahunnya.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan latar belakang masalah di atas peneliti menentukan identifikasi masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana evaluasi kinerja keuangan yang dilakukan Kecamatan Cibiru untuk memperbaiki varians belanja PIPPK Tahun 2015-2018?
2. Bagaimana evaluasi kinerja keuangan yang dilakukan Kecamatan Cibiru untuk meningkatkan efesiensi belanja PIPPK Tahun 2015-2018?
3. Bagaimana evaluasi kinerja keuangan yang dilakukan Kecamatan Cibiru untuk menstabilkan pertumbuhan belanja PIPPK Tahun 2015-2018?

D. Tujuan Penelitian

Hasil dari rumusan masalah yang telah dijelaskan, adapun tujuan dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Mengetahui bagaimana evaluasi kinerja keuangan yang dilakukan Kecamatan Cibiru untuk memperbaiki varians belanja PIPPK Tahun 2015-2018.
2. Mengetahui bagaimana evaluasi kinerja keuangan yang dilakukan Kecamatan Cibiru untuk meningkatkan efesiensi belanja PIPPK Tahun 2015-2018.
3. Mengetahui bagaimana evaluasi kinerja keuangan yang dilakukan Kecamatan Cibiru untuk menstabilkan pertumbuhan belanja PIPPK Tahun 2015-2018.

E. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan harapan memberikan manfaat, baik manfaat praktis maupun teoritis sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

- a. Mengetahui tingkat keberhasilan dalam pelaksanaan Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan di Kecamatan Cibiru Kota Bandung
- b. Mengetahui evaluasi yang dilakukan oleh Kecamatan Cibiru dalam meningkatkan kinerja keuangan PIPPK.
- c. Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan
- d. Penelitian ini menjadikan wawasan pembaca mengenai evaluasi kinerja keuangan PIPPK di Kecamatan Cibiru

2. Kegunaan Praktis

- a. Diharapkan dapat menambah wawasan bagi pembaca dan dapat mendorong penulis untuk lebih giat berusaha mengembangkan ilmu pengetahuan, sehingga penulis terdorong untuk melakukan penelitian lebih lanjut baik dalam bidang kebijakan maupun dalam bidang lainnya.
- b. Untuk menambah motivasi dan memberikan masukan kepada pihak yang berkepentingan
- c. Diharapkan dapat bermanfaat sebagai pedoman dalam penelitian selanjutnya

F. Kerangka Pemikiran

Evaluasi menurut Arikunto (2012:325) evaluasi program adalah rangkaian kegiatan yang dikerjakan secara sadar dan sengaja untuk mengetahui tingkat keberhasilan suatu program. Sementara itu, pandangan dari Stufflebeam dalam Arikunto, evaluasi adalah proses penggambaran, pencarian dan pemberian informasi sehingga pengambil kebijakan bisa menentukan alternatif tindakan.

Kemudian dalam kaitannya dengan evaluasi kinerja keuangan, sebagaimana dikemukakan oleh David Hunger dan Thomas Wheelen (2003:384) terdapat lima proses pengendalian dan evaluasi yaitu:

1. Menentukan yang akan diukur: Manajer puncak menetapkan proses implementasi dan hasil yang akan dipantau dan dievaluasi.
2. Menetapkan standar kinerja: Setiap standar biasanya memuat rentang toleransi, yang menentukan penyimpangan yang dapat diterima.
3. Mengukur kinerja: pengukuran harus dilakukan pada saat awal penentuan standar
4. Membandingkan kinerja aktual dengan standar yang telah ditetapkan: jika hasil aktual berada dalam rentang toleransi, proses pengukuran berhenti disini.
5. Mengambil tindakan: jika hasil aktual berada di luar rentang toleransi, maka perlu diambil tindakan untuk memperbaikinya.

Menurut Abdul Halim dan Syam Kusufi (2012:127) mengatakan bahwa penganggaran kinerja mengakibatkan dikaitkannya semua mata anggaran dengan target kinerja, kegiatan serta program. Anggaran dikeluarkan untuk mendanai program dan kegiatan serta setiap program dan kegiatan memiliki ukuran dan target kerjanya. Oleh karena itu, konsep pengendalian aktivitas menuntut adanya system pengukuran kinerja. Sistem pengukuran kinerja sector public merupakan sebuah sistem yang memiliki tujuan untuk membantu manajer publik melakukan penilaian capaian suatu strategi lewat tolok ukur kinerja yang diterapkan.

Kinerja pemerintah daerah menurut Mahsun (2009:25) merupakan penggambaran tentang tingkat capaian pelaksanaan suatu program kegiatan untuk melaksanakan tujuan, sasaran, visi dan misi organisasi yang terencana dalam strategi planing sebuah organisasi. Untuk menilai apakah kinerja pemerintah itu baik atau tidak, penulis menggunakan sebuah alat analisis, yakni analisis kinerja anggaran belanja, dimana alat ini berfungsi mengukur bagaimana pengelolaan kinerja anggaran PIPPK.

Menurut Mahmudi (2010:155) alat untuk menganalisis kinerja anggaran yaitu dengan menggunakan analisis kinerja anggaran belanja, yaitu:

1. Analisis Varians Belanja

Adalah analisis terhadap selisih atau perbedaan antara anggaran belanja dengan realisasi. Kinerja pemerintah daerah dikatakan kurang baik apabila ada selisih yang banyak sedangkan apabila ada selisih yang lumayan kecil maka kinerja keuangan pemerintah daerah akan dikatakan baik. Rumus dari analisis varians belanja adalah sebagai berikut:

Analisis varian belanja = realisasi anggaran-anggaran belanja.

2. Analisis rasio efisiensi belanja

Adalah analisis yang dipakai untuk menghitung besaran efisiensi anggaran yang dikerjakan pemerintah. Rumus untuk menghitung tingkat efisiensi anggaran belanja adalah sebagai berikut:

$$\text{rasio efisiensi belanja} = \frac{\text{realisasi belanja}}{\text{anggaran belanja}} \times 100$$

3. Analisis Pertumbuhan Belanja

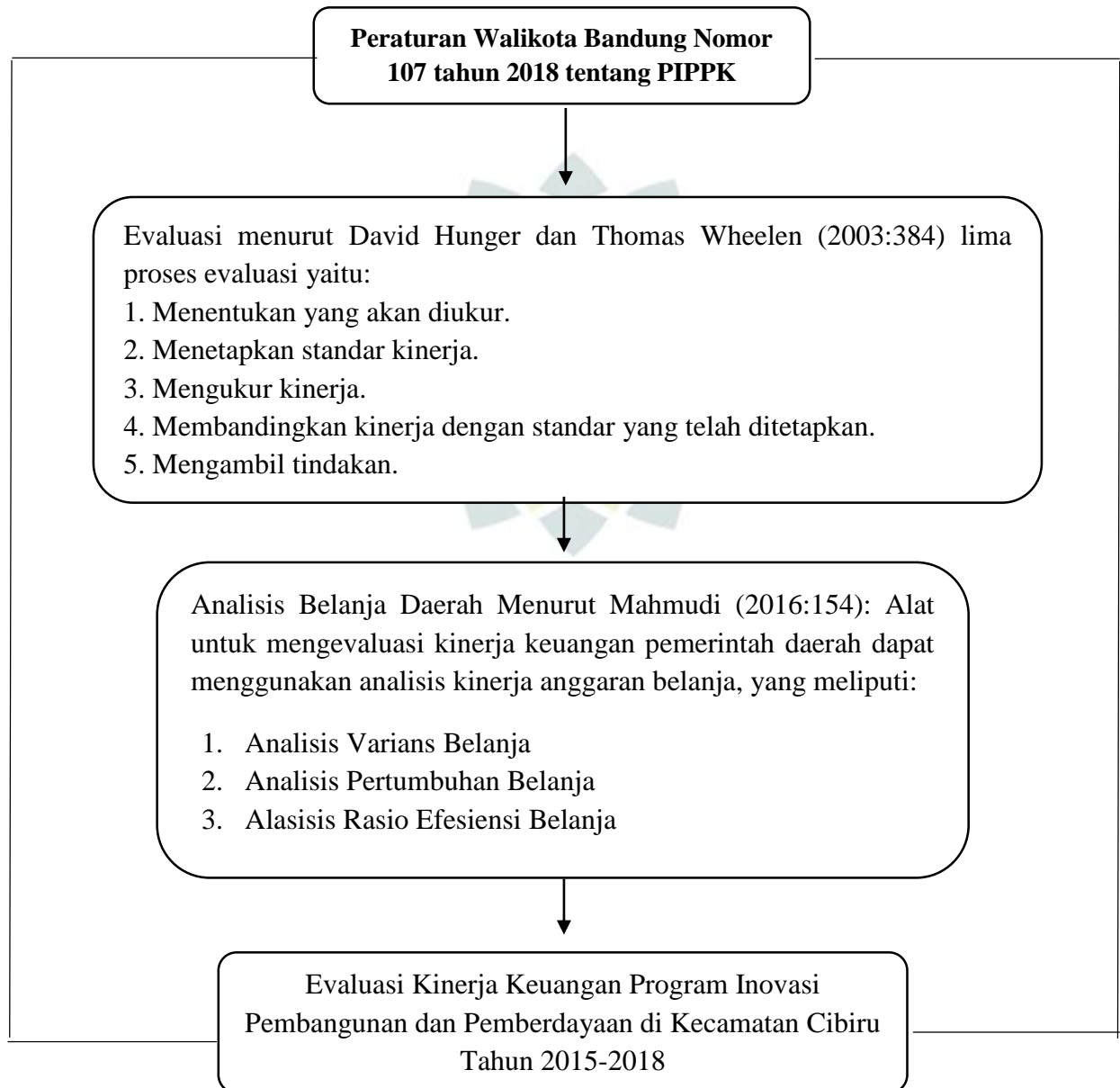
Adalah analisis yang berguna untuk mengetahui perkembangan belanja dari periode ke periode sehingga dapat diketahui berapa jumlah angka pertumbuhan setiap realisasi belanja, apa pertumbuhan yang terjadi rasional kemudian bisa dipertanggung jawabkan. Pertumbuhan belanja daerah dapat dihitung melalui rumus sebagai berikut:

$$\text{Pertumbuhan Belanja Thn } t = \frac{\text{Realisasi Belanja Thn } t - \text{Realisasi Belanja Thn } t-1}{\text{Realisasi Belanja Thn } t-1}$$

Dibawah ini adalah sebuah kerangka pemikiran yang dipakai didalam penelitian in, yaitu dalam gambar 1.1 dibawah ini:

Gambar 1.1

Kerangka Pemikiran



Sumber: Peneliti (Data diolah)