

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Adanya pemberlakuan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan didampingi oleh Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dimana pendelegasian dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tidak hanya mengenai desentralisasi politik saja, melainkan meliputi desentralisasi fiskal pula. Desentralisasi politik yaitu dengan adanya otonomi daerah. Seperti yang sudah diatur dalam Undang-Undang, daerah otonom yaitu daerah yang diberikan hak, kewenangan dan juga kewajiban dalam mengelola dan mengerjakan urusan pemerintah dan kepentingan dari masing-masing daerah. Unsur lain yang dianggap penting pada pelaksanaan otonomi daerah yaitu dilakukannya desentralisasi fiskal yang berkenaan dengan pengelolaan dan pelaksanaan keuangan daerah atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).

Salah satu indikator dalam melihat keberhasilan suatu daerah dapat dilihat pada pemanfaatan dari APBD yang diberikan. APBD meliputi pendapatan daerah dan belanja daerah, pendapatan daerah dapat dijadikan sebagai acuan untuk penyusunan perencanaan jangka pendek (satu tahun) pada daerah terkait sedangkan belanja daerah adalah suatu keharusan yang wajib dilakukan/dilaksanakan oleh pemerintah daerah, hal tersebut bertujuan untuk mengurangi nilai kekayaan bersih

yang terdapat pada anggaran suatu daerah. Menurut Wempy Banga “Belanja daerah merupakan Pembiayaan dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah baik pembangunan dan pelayanan publik daerah secara merata dari pengeluaran keuangan daerah di dalam satu anggaran tertentu.” (Banga, 2017). Belanja daerah memiliki 2 macam yang digunakan, yakni diperuntukkan untuk Belanja Modal dan Belanja Operasi. Penggunaan belanja modal oleh pemerintah yaitu seperti infrastruktur/sarana pada pelayanan publik. Pemanfaat belanja modal yang telah dianggarkan juga dapat dijadikan pendukung bagi setiap kegiatan operasional yang dilakukan oleh setiap instansi pemerintah. Dalam penyusunan anggaran belanja modal lebih diprioritaskan yang membuat penambahan nilai asset pemerintah daerah karena dapat mendorong dari segi investasi di daerah selain itu, pemenuhan sarana dan prasarana pada pelayanan dasar untuk masyarakat. Maka dari itu, setiap instansi pemerintah pasti memiliki belanja modal.

Pembiayaan dalam penyediaan infrastruktur juga termasuk kedalam belanja daerah yang telah dianggarkan. Dalam kamus *Oxford Dictionaries* menguraikan tentang definisi dari infrastruktur (*infrastructure*), yang merupakan bentuk fisik dan organisasi dasar, (misalnya bangunan, pasokan energi, jalan) yang dibutuhkan untuk aktivitas kerja oleh masyarakat dan institusi (Mulyo dan Santoso, 2018: 1). Pemerintah melalui Peraturan Presiden No.42 Tahun 2005 tentang Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur dan dilakukan perubahan yang dituangkan pada Peraturan Presiden No.12 Tahun 2011, menguraikan tentang jenis-jenis infrastruktur yang secara kelengkapannya telah diatur oleh pemerintah, yakni: infrastruktur jalan, transportasi, pengairan, sanitasi dan air minum, listrik,

telematika, dan pengangkutan migas. Infrastruktur yang telah digolongkan oleh pemerintah tersebut, di kategorikan juga sebagai infrastruktur dasar sebab infrastruktur yang telah dijelaskan tersebut memiliki aspek kepentingan umum dan dibutuhkan oleh banyak masyarakat secara luas, oleh karena itu perlu diatur secara lengkap oleh pemerintah. Penyediaan infrastruktur dimulai dari yang paling dasar atau infrastruktur dasar dapat menunjang peran dan fungsi dari instansi pemerintah dalam melaksanakan pelayanan publik.

Menurut (Rakhmat, 2018: 141) akuntabilitas berarti kewajiban untuk mempertanggungjawabkan apa yang telah dilakukan, berdasarkan fungsinya menyajikan informasi mengenai keputusan-keputusan dan tindakan yang diambil selama operasinya suatu entitas untuk me-review sebagaimana halnya dengan perusahaan, lembaga pemerintahan untuk menilai kinerjanya. Pelaksanaan dalam pengelolaan keuangan daerah tidak hanya berfokus pada kemampuan dalam bagaimana anggaran yang sudah dianggarkan tersebut dibelanjakan, melainkan kapabilitas bagaimana anggaran publik yang telah dianggarkan tersebut bisa digunakan secara efektif, efisien, dan ekonomis.

Dalam menilai apakah pelaksanaan otonomi daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah pada pengelolaan keuangan daerah terkait dengan desentralisasi fiskal sudah berjalan dengan semestinya atau malah sebaliknya, maka dilakukan evaluasi kebijakan berkenaan dengan hal tersebut. Evaluasi kebijakan adalah penilaian berdasarkan suatu indikator mengenai keberhasilan atau kegagalan pada suatu peraturan yang sebelumnya telah diatur oleh pemerintah. Seringkali evaluasi kebijakan publik dianggap sebagai

pengevaluasian pada implementasi kebijakan saja, akan tetapi realitasnya evaluasi kebijakan mempunyai 3 komponen makna, yakni berawal dari evaluasi perumusan kebijakan, kemudian evaluasi implementasi kebijakan, dan evaluasi lingkungan kebijakan. Berhasil guna atau tidaknya suatu kebijakan dapat ditentukan oleh ketiga komponen tersebut. Sejauhmana keefektifan suatu kebijakan dapat dilihat dalam proses pengevaluasian kebijakan, suatu kebijakan tidak dapat dilepas begitu saja tanpa pengevaluasian karena pengevaluasian juga dapat mengidentifikasi kesenjangan antara harapan dan kenyataan. Evaluasi dapat dinilai dengan beberapa tolak ukur, menurut William N. Dunn (N.Dunn, 2018: 333) tolak ukur dari suatu evaluasi yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan.

Evaluasi berfokus pada keuangan dinas terkait, dalam hal ini pada belanja daerah bidang infrastruktur dasar, yang artinya evaluasi suatu keberhasilan ataupun kegagalan dinas dalam melaksanakan kinerja belanja daerahnya. Permasalahan yang muncul dari sisi belanja daerah khususnya pada bidang infrastruktur dasar di Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung menyebabkan rendahnya penyerapan anggaran belanja, sehingga bisa dikatakan bahwa masih kurang optimalnya Penyerapan anggaran belanja pada tahun 2020.

Pada anggaran tahun 2020 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dianggarkan untuk Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung sebesar Rp. 196.765.654.663 sedangkan pada realisasi anggarannya hanya mencapai Rp. 172.722.469.323, maka dapat dikatakan sesuai dengan Laporan Kinerja Instansi

Pemerintah pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung Tahun 2020 terjadi Silpa Rp. 24.043.185.340.

Tabel 1.1
Realisasi Anggaran Belanja Daerah Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung Tahun 2020

Uraian	Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	%
BELANJA	245.383.388.557,78	209.034.480.680,00	85.19
Belanja Operasi	127.762.602.754,10	112.573.865.184,00	88.11
1. Belanja Pegawai	40.925.704.073,18	36.312.011.357,00	88.73
2. Belanja Barang	86.836.898.680,92	76.261.853.827,00	87.82
Belanja Modal	117.620.785.803,68	96.460.615.496,00	82.01
1. Belanja Peralatan dan Mesin	2.014.244.540,00	1.956.230.650,00	97.12
2. Belanja Bangunan dan Gedung	194.000.000,00	0	0
3. Belanja Jalan, Irigasi, dan Jaringan	115.407.500.653,92	94.504.384.846,00	81.89
4. Belanja Aset Tetap dan Lainnya	5.040.609,76	0	0

Sumber : Laporan Realisasi Anggaran (LRA) Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung tahun 2020

Berdasarkan tabel diatas, diidentifikasi bahwa realisasi anggaran belanja pada Dinas Pekerjaan Umum Tahun 2020 hanya tercapai 85,19% atau Rp. 209.034.480.680,00 dari anggaran yang diberikan sebesar Rp. 245.383.388.557,78 dengan belanja operasi terealisasi sebesar 88,11% atau Rp. 112.573.865.184,00 dari anggaran sebesar Rp. 127.762.602.754,10 dan belanja modal terealisasi sebesar 82,01% atau Rp. 96.460.615.496,00 dengan anggaran yang diberikan sebesar Rp. 117.620.785.803,68.

Tabel 1.2

Laporan Pengawasan Anggaran Definit Per Kegiatan pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung Tahun 2020

Uraian	Anggaran	Realisasi				
		Pegawai	Barang & Jasa	Modal	Total	%
Program Pengelolaan Sarana dan Prasarana Penerangan Jalan Umum	18.403.417.169,33	0,00	5.447.785.550,00	11.100.402.041,00	16.548.187.591,00	89,92
Pembangunan dan Pemeliharaan Penerangan Jalan Umum	16.688.597.169,33	0,00	3.966.053.350,00	11.100.402.041,00	15.066.455.391,00	90,28
Pengendalian dan Pemanfaatan Penerangan Jalan Umum	705.320.000,00	0,00	572.561.500,00	0,00	572.561.500,00	81,18
Perencanaan Pemanfaatan Jalan Umum	1.009.500.000,00	0,00	909.170.700,00	0,00	909.170.700,00	90,06
Program Pengelolaan Sarana dan Prasarana Sumber Daya Air	47.792.520.000,00	0,00	3.907.209.750,00	32.017.313.664,00	35.924.523.414,00	75,17
kegiatan pembangunan dan pemeliharaan sumber daya air	36.000.000.000,00	0,00	345.000.000,00	32.017.313.664,00	32.362.313.664,00	89,90
kegiatan pengendalian dan pemanfaatan	1.700.490.000,00	0,00	1.201.770.000,00	0,00	1.201.770.000,00	70,67

sumber daya air						
kegiatan perencanaan sumber daya air	2.400.000.000,00	0,00	2.360.437.750,00	0,00	2.360.439.750,00	98,35
pembangunan Drainase (Banjir) Jl. Kawaluyaan (DPU Kota Bandung) (Banprov)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Pembangunan Drainase (Banjir) Jl. Ibrahim Adjie (DPU Kota Bandung) Jl. Cianjur No. 34 Bandung, Kel. Babakan Surabaya Kec. Kiaracandong Kota Bandung (Banprov)	7.692.030.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Sumber: Laporan Pengawasan Anggaran Defisit Per Kegiatan Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung Tahun 2020

Berdasarkan tabel diatas, program yang berkenaan dengan infrastruktur dasar tidak terealisasi dengan baik. Terlihat pada program pengelolaan sarana dan prasarana penerangan jalan umum yang hanya terealisasi sebesar 89,92% dengan anggaran yang diberikan sebesar Rp. 18.403.417.169,33 sedangkan yang terealisasi hanya sebesar Rp. 16.548.187.591,00. Begitupula pada program pengelolaan sarana dan prasarana sumber daya air yang hanya terealisasi

sebesar 75,17% dengan anggaran Rp. 47.792.520.000,00 dan jumlah realisasi sebesar Rp. 35.924.523.414,00.

Melihat dari Peraturan Menteri Keuangan Nomor 258/PMK.02/2015 tentang Tata Cara Pemberian Penghargaan dan Pengenaan Sanksi Atas Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Keuangan Negara atau Lembaga, maka dari itu lembaga atau kementerian di haruskan secara formal dan legal untuk fokus terhadap implementasi dari anggarannya, jika terdapat 3 yang tidak terpenuhi, maka ada sanksi dari kementerian yang sudah diatur dalam aturannya. Kemudian ketika anggaran secara persentasenya tidak mencapai besaran yang telah ditetapkan yakni sebesar 95%, maka ada sanksi yang akan diterima, sanksi tersebut biasanya berupa pemotongan anggaran belanja dalam estimasi anggaran ditahun berikutnya. Selain itu, dilakukannya penilai kebijakan dengan tolak ukur efektivitas, efisiensi, ketepatan, pemerataan, responsivitas dan kecukupan.

Berdasarkan uraian diatas, belum optimalnya penyerapan anggaran belanja daerah khususnya pada bidang infrastruktur dasar pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung, oleh karenanya, penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengambil judul **“Evaluasi Belanja Daerah Bidang Infrastruktur Dasar pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung Tahun 2020”**

B. Identifikasi Masalah

Melihat latar belakang yang telah disampaikan di atas, peneliti mengidentifikasi masalah dengan rincian, sebagai berikut:

1. Belum optimalnya penyerapan anggaran bidang infrastruktur dasar di Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung pada tahun 2020.
2. Belum seimbang antara anggaran dengan realiasi anggaran pada program berkenaan dengan bidang infrastruktur dasar.
3. Terjadinya pemotongan anggaran karena cenderung rendahnya realisasi anggaran.

C. Rumusan Masalah

Sebagaimana identifikasi masalah yang telah diuraikan oleh penulis di atas, maka dapat dirumuskan rumusan masalah penelitian, sebagai berikut:

1. Bagaimana efektivitas penggunaan anggaran belanja daerah bidang infrastruktur dasar pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung tahun 2020?
2. Bagaimana efisiensi anggaran belanja daerah bidang infrastruktur dasar pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung tahun 2020?
3. Bagaimana kecukupan dalam penggunaan anggaran belanja daerah bidang infrastruktur dasar pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung tahun 2020?
4. Bagaimana pemerataan anggaran belanja daerah bidang infrastruktur dasar pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung tahun 2020?
5. Bagaimana responsivitas terhadap realisasi anggaran belanja daerah bidang infrastruktur dasar pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung tahun 2020?

6. Bagaimana ketepatan anggaran belanja daerah bidang infrastruktur dasar pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung tahun 2020?

D. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, maka penulis merinci tujuan dari penelitian ini, sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui efektivitas penggunaan anggaran belanja daerah bidang infrastruktur dasar pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung tahun 2020.
2. Untuk mengetahui efisiensi anggaran belanja daerah bidang infrastruktur dasar pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung tahun 2020.
3. Untuk mengetahui kecukupan dalam penggunaan anggaran belanja daerah bidang infrastruktur dasar pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung tahun 2020.
4. Untuk mengetahui pemerataan anggaran belanja daerah bidang infrastruktur dasar pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung tahun 2020.
5. Untuk mengetahui responsivitas terhadap realisasi anggaran belanja daerah bidang infrastruktur dasar pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung tahun 2020.
6. Untuk mengetahui ketepatan anggaran belanja daerah bidang infrastruktur dasar pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung tahun 2020.

E. Manfaat Hasil Penelitian

Terdapat manfaat penelitian yang akan diteliti ini, rinciannya sebagai berikut:

1. Manfaat Secara Teoritis
 - a. Penulis berharap bahwa penelitian ini akan bisa dimanfaatkan untuk analisis teoritis dan pengembangan terhadap keilmuan Administrasi Publik terutama yang mempelajari tentang keuangan daerah, dalam hal ini adalah Evaluasi Belanja Daerah.
 - b. Penulis berharap hadirnya tulisan ini, akan dapat dimanfaatkan untuk kontribusi ilmiah di masa yang akan datang dan tentunya akan berguna pula dalam keilmuan Administrasi Publik tentang Keuangan Daerah, terutama yang membahas Evaluasi Belanja Daerah.
 - c. Penulis berharap, dengan tulisan ini bisa memberikan wawasan kepada yang membaca tentang Evaluasi Belanja Daerah, dan tentunya tulisan ini bisa menjadi sumber referensi untuk penulisan yang sejenis atau melanjutkan tulisan ini dengan tema yang sama.
2. Manfaat Secara Praktis
 - a. Penulisan ini memiliki tujuan, tujuannya adalah untuk menambah penguasaan materi tentang evaluasi belanja daerah dan berguna sebagai syarat tugas akhir dari akademik untuk mendapatkan gelar Sarjana Administrasi Publik.
 - b. Penulis berharap tulisan ini dapat memberikan kontribusi dalam penyelesaian masalah tentang evaluasi belanja daerah dan

penelitian ini bisa memberikan masukan-masukan yang baik bagi pihak-pihak tertentu.

F. Kerangka Pemikiran

Fokus pada penelitian ini merupakan evaluasi belanja daerah di bidang infrastruktur dasar pada dinas pekerjaan umum kota Bandung tahun 2020, yang dimana merupakan salah satu dari penerapan ilmu administrasi publik khususnya dalam bidang keuangan.

Salah satu ahli yakni Geroge J. Gordon (1993) memberikan definisi administrasi publik, bahwa administrasi publik merupakan prosedur yang lengkap, dimana sebuah organisasi atau badan hukum mempunyai tugas dan jabatan yang legal/resmi untuk menjalankan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan sebelumnya sudah ditetapkan oleh lembaga yang berwenang yakni lembaga eksekutif, legislative, dan yudikatif. Sedangkan ahli yang lainnya yakni Huges memberikan definisi administrasi publik yang merupakan suatu amanah dari kebijakan yang berasal dari pihak lain untuk diimplementasikan dalam pelayanan publik ataupun kepada masyarakat (Revida et al., 2020: 99).

Kemudian diuraikan tentang fungsi dari administrasi publik oleh salah satu ahli yakni Gerald E. Caiden (1982), sebagai berikut: 1) tradisional 2) pembangunan desa 3) manajemen ekonomi 4) kesejahteraan social 5) fungsi kontrol lingkungan dan 6) fungsi hak asasi manusia (Fadhlillah, 2019: 11).

Saat menyinggung mengenai perekonomian, maka akan berhubungan pula dengan yang namanya keuangan. Keuangan negara adalah aset ataupun kekayaan

yang ditata oleh pemerintah, salah satunya adalah komoditas dan mata uang yang dipunyai oleh pemerintah; kertas yang memiliki nilai secara finansial; kemudian terdapat dana-dana yang lainnya yang dipunyai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, yayasan, lembaga, dan badan usaha. Secara sederhana bahwa keuangan negara merupakan semua aset dalam kas negara yang dapat dinilai dengan uang yang bersumber dari penerimaan suatu negara (Effendie, 2017: 11).

Pada dasarnya bahwa keuangan negara yang dibicarakan tidak hanya uang negara saja, namun dibicarakan juga tentang keuangan daerah. Dalam Perpu No. 58 tahun 2005, pengertian keuangan daerah merupakan sebuah hak sekaligus kewajiban yang dimiliki oleh pemerintah daerah, tentunya hak dan kewajiban tersebut bisa dinilai dengan bentuk uang, hal tersebut termasuk hal-hal apapun yang berbentuk kekayaan daerah.

Penyusunan peraturan keuangan daerah oleh pemerintah memiliki tujuan agar dapat meningkatkan tingkat efisiensi dan efektivitas sumber daya keuangan yang dikelola oleh pemerintah, dalam pengelolaan sumber daya keuangan, peningkatan kesejahteraan dan pengoptimalisasiaan pelayanan kepada masyarakat daerah. Secara sederhananya, keuangan daerah adalah pengelolaan keuangan yang menjadi hak dan kewajiban oleh pemerintah daerah, yang memiliki tujuan untuk memodali pemerintah ketika akan melaksanakan kegiatan dari pemerintah daerah sendiri (Khusaini, 2018: 98).

Dalam pengelolaannya, bahwa keuangan daerah memberikan efek yang besar bagi perkembangan suatu daerah, tujuannya agar diketahui capaian maupun target

keuangan daerah selama ini, oleh karena itu alasan diadakan evaluasi karena diperlukan untuk mengetahui hal tersebut. Dalam pandangan salah satu ahli yakni Norma E. Gronlund (1985) menguraikan bahwa evaluasi merupakan rangkaian prosedur yang sistematis yang digunakan untuk menjadi sebuah penentu dalam pengumpulan suatu keputusan, menjadi tolak ukur yang dapat mengetahui seberapa jauh program-program yang telah dicapai (Hairun, 2020: 87).

Memiliki hubungan dengan keuangan daerah sama halnya dengan keuangan daerah di Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung khususnya dalam belanja daerah bidang infrastruktur dasar pengevaluasian belanja daerah perlu dilakukan guna mengetahui sejauhmana tujuan program belanja telah tercapai.

Evaluasi bisa diartikan sebagai relasional, tiap-tiap menunjuk pada implementasi beberapa skala nilai dari hasil sebuah perencanaan dan kebijakan. Pengertian secara spesifiknya, evaluasi memiliki fokus terhadap pembentukan informasi terkait sebuah manfaat ataupun nilai dari sebuah kebijakan. Ketika sebuah kebijakan memiliki sebuah nilai, hal tersebut dikarenakan kontribusinya sesuai dengan tujuan awal. Maksudnya kebijakan yang telah dilaksanakan atau kebijakan yang telah direncanakan tersebut sudah mencapai tingkat kinerja, yang artinya permasalahan-permasalahan kebijakan sudah terselesaikan (N.Dunn, 2018: 331). Dalam penelitian ini mereferensikan dari teorinya Dunn, Dunn menjelaskan bahwa terdapat kriteria evaluasi kebijakan yakni efektivitas, efisiensi, ketepatan, pemerataan, kecukupan, dan responsivitas.

1) Efektivitas

Efektivitas merupakan hubungan antara tujuan dengan output. Ketika output memiliki kontribusi yang besar dalam meraih tujuan, maka akan semakin efektif pula program-program yang dicanangkan.

2) Efisiensi

Pada dasarnya bahwa efisiensi memiliki kesamaan dengan produktivitas, ketika sebuah aktivitas atau kegiatan disebut efisien maka akan mampu memberikan retusan yang optimal.

3) Kecukupan

Kecukupan menggarisbawahi hubungan yang kuat antara alternatif kebijakan dengan hasil yang diharapkan.

4) Pemerataan (Kesamaan)

Pemerataan berkaitan erat dengan rasionalitas hukum dan sosial dan mengacu pada distribusi hasil dan usaha di berbagai kelompok masyarakat.

5) Responsivitas

Responsivitas merupakan kemampuan birokrasi untuk mencairatkan kebutuhan-kebutuhan yang dibutuhkan oleh masyarakat dan keinginan masyarakat.

6) Ketepatan

Artinya, ketepatan bisa diisi oleh keberhasilan-keberhasilan lain dalam kebijakan.

Gambar 1.1**Kerangka Pemikiran**