

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penganggaran pada organisasi sektor publik merupakan suatu proses yang cukup rumit. Karakteristik penganggaran sektor publik berbeda dengan penganggaran pada sektor swasta. Pada sektor swasta anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, namun sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus diinformasikan kepada publik untuk dievaluasi, dikritik, dan didiskusikan untuk mendapat masukan (Rahayu, 2007).

Pada organisasi sektor publik, *good governance* seperti yang banyak diharapkan masyarakat Indonesia akan segera dapat terwujud apabila pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahannya berpegang pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 maupun Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 yang memiliki tiga prinsip dasar yaitu ekonomis, efisiensi dan efektivitas.

Berdasarkan hal di atas, sangat jelas bahwa pengukuran nilai efisiensi ini sangatlah dibutuhkan oleh instansi pemerintahan dalam menjalankan tugasnya. Hal yang paling penting untuk dilakukan dalam mengendalikan tingkat efisiensi pengalokasian APBD ini adalah dengan perencanaan yang baik pada saat awal pengalokasian APBD, yaitu dengan memperhatikan *output* yang akan dihasilkan, serta proses alokasi yang mengutamakan kepentingan publik, seperti penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Rostanty (2010). Tidak hanya itu, perubahan paradigma pemerintah kearah pelayanan yang lebih efisien bukanlah hal yang dapat ditawar lagi. Berbagai tuntutan agar pemerintah dapat memberikan pelayanan secara cepat dan efektif sudah menjadi tuntutan umum dimasyarakat beberapa

tahun belakangan ini. Untuk itu, setiap instansi dalam pemerintahan sudah sepatutnya berusaha untuk memperbaiki kinerja yang lebih lengkap untuk mengetahui pencapaian visi dan misi dari instansi yang bersangkutan.

Organisasi sektor publik sering dinilai sebagai sarana penurunan efisiensi, serta institusi yang selalu merugi, apalagi anggaran yang berada pada instansi yang besar dengan jumlah belanja langsung yang lebih besar dari pada instansi lain. Dinas Pekerjaan Umum salah satunya, instansi Pemerintahan ini merupakan instansi yang bertugas untuk memberikan pelayanan dalam hal penyediaan fasilitas-fasilitas umum yang dibutuhkan oleh masyarakat dan Pemerintah, misalnya pembangunan dan perbaikan jalan, jembatan, pengairan, serta sarana dan prasarana lingkungan. Berdasarkan wilayah kerjanya, Dinas Pekerjaan Umum merupakan salah satu Dinas yang memiliki peranan penting terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Fasilitas umum yang disediakan oleh Dinas Pekerjaan Umum merupakan faktor pendukung dalam penyelenggaraan perekonomian warga, apalagi dengan wilayah kerja yang berada diperkotaan dengan jumlah penduduk yang lumayan padat, tentu saja kebutuhan akan fasilitas umum pun semakin besar.

Dalam konteks otonomi daerah yang ditandai dengan kemampuan *self supporting-nya* organisasi daerah, instansi Dinas Pekerjaan Umum mempunyai peran sangat penting sebagai instansi yang melaksanakan dan mengawal pembangunan infrastruktur di daerah. Infrastruktur yang baik dan lengkap, akan memperlancar perekonomian di daerah, begitu juga sebaliknya jeleknya infrastruktur akan menghambat perekonomian sehingga pembangunan di daerah menjadi lambat dan tidak berkembang.

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan untuk memberikan kesempatan bagi upaya pengembangan yang demokratis dan kinerja daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat. Sebagai daerah otonom, pemerintah daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat secara luas. Terwujudnya transportasi yang efektif dan efisien dapat menunjang sekaligus menggerakkan dinamika pembangunan.

Untuk itu dalam pengembangan infrastruktur secara efektif, dan efisiennya pengadaan infrastruktur yang baru, dapat dilakukan dengan cara meminimumkan jumlah biaya konstruksi. Dinas Pekerjaan Umum sebagai pelaksana pembangunan dalam hal ini dalam melaksanakan pembangunan infrastruktur hendaknya melakukan suatu pengukuran. Salah satu cara evaluasi yang dapat dipertimbangkan adalah melakukan pengukuran efisiensi.

Mengukur nilai efisiensi adalah dengan membandingkan antara *Output* yang dihasilkan terhadap *Input* yang digunakan. Proses kegiatan operasional dapat dikatakan dilakukan secara efisien apabila suatu target kinerja tertentu (*Outcome*) dapat dicapai dengan menggunakan sumber daya dan biaya serendah-rendahnya (Mardiasmo dalam lestari, 2013).

Pembangunan prasarana jalan, jembatan dan irigasi yang telah diupayakan selama ini meliputi pembangunan jembatan, pemeliharaan jembatan, peningkatan dan pemeliharaan jalan, pembangunan saluran drainase, pemeliharaan jaringan irigasi, pemeliharaan bantaran dan tanggul sungai, pengembangan dan peningkatan infrastruktur, dan lain-lain kegiatan ke PU an yang diprioritaskan untuk kelancaran transportasi darat, serta membuka daerah-daerah terisolir. Namun kita tidak tahu

apakah pengadaan dan pemeliharaan dalam kegiatan tersebut sudah memenuhi kriteria efisiensi atau belum.

Dalam konteks kaitannya dengan penyediaan barang publik oleh pemerintah, maka yang menjadi tujuan akhir adalah meningkatkan kondisi pareto (*pareto improvement*) yang belum efisien. Konsep efisiensi dalam literatur ekonomi, biasanya mengacu pada sebuah konsep yang disebut dengan efisiensi pareto (*pareto efficiency*) atau pareto optimal (Stiglitz, 2000; Hyman, 2008 dalam Pamula, 2012). Pareto optimal didefinisikan sebagai sebuah kondisi dimana sudah tidak mungkin lagi mengubah alokasi sumber daya untuk meningkatkan kesejahteraan pelaku ekonomi (*better off*) tanpa mengorbankan pelaku ekonomi yang lain (*worse off*). Dengan kata lain, kondisi pareto terjadi ketika semua pelaku ekonomi dalam kondisi kesejahteraan yang optimum, dan kondisi yang lebih baik dari inilah yang disebut dengan *pareto improvement*.

Para ekonom percaya bahwa peningkatan pareto menjadi tujuan akhir sehingga setiap kebijakan harus ditempatkan dalam tujuan untuk meningkatkan pareto yang disebut sebagai prinsip pareto (*pareto principle*). Dan akan lebih baik lagi jika seluruh anggaran sudah berada pada kondisi *pareto optimal*.

Dalam fokus penelitian ini, Dinas Pekerjaan Umum Kota Solok yang berada dibawah pemerintahan Kota Solok akan dijadikan sebagai objek penelitian untuk melihat apakah setiap anggaran yang dialokasikan pada program/kegiatan dimasing-masing bidangnya sudah memperhatikan kondisi pareto optimal atau yang lebih dikenal dengan efisiensi pareto. Dan apakah dalam kondisi tersebut Pemda sudah berusaha melakukan *pareto improvement* atau belum.

Berdasarkan observasi awal, penulis menemukan bahwa dalam penyusunan perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2013, Dinas Pekerjaan Umum Kota Solok masih belum menerapkan prinsip efisiensi, terutama efisiensi pareto dengan melakukan *pareto improvement* atau peningkatan kondisi pareto. Hal ini dapat dilihat pada kegiatan Rehabilitasi/Pemeliharaan Jalan pada tabel dibawah ini:

Tabel 1.1 Pertambahan Anggaran Kegiatan Rehabilitasi/Pemeliharaan Jalan (dalam Rupiah)

Anggaran Sebelum Perubahan APBD	Anggaran Setelah Perubahan APBD	Pertambahan Anggaran Setelah Perubahan	Realisasi Anggaran	Sisa Anggaran setelah Realisasi
871.870.000	1.375.870.000	504.000.000	823.971.458	551.898.542

Sumber : Dokumen Perubahan APBD Kota Solok tahun 2013 dan Laporan Keuangan Dinas Pekerjaan Umum Kota Solok tahun 2013.

Tabel diatas menunjukkan banyaknya penambahan anggaran untuk anggaran setelah perubahan APBD, yaitu Rp.504.000.000,- atau 57,81%, namun jumlah anggaran yang terealisasi lebih kecil dari anggaran yang telah ditetapkan sebelum perubahan APBD, sehingga jumlah sisa anggarapun lebih banyak. Padahal sisa anggaran sebanyak itu dapat dialokasikan pada kegiatan lain yang membutuhkan anggaran lebih. Tak hanya itu, *ouput* yang dihasilkanpun tidak sesuai dengan indikator, yaitu hanya 1 kecamatan yang terealisasi dari 2 kecamatan yang direncanakan.

Untuk itu sangat penting bagi peneliti agar membahas lebih lanjut mengenai analisis efisiensi ini dalam penelitian yang berjudul “**Analisis Efisiensi Alokasi**

APBD Kota Solok tahun 2013-2015 dengan Pendekatan Efisiensi Pareto (Studi Kasus pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Solok)”.

1.2 Rumusan Masalah.

Apakah pemerintah Kota Solok telah berupaya melakukan peningkatan kondisi pareto (*pareto improvement*) untuk anggaran kegiatan Dinas Pekerjaan Umum Kota Solok?

1.3 Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui apakah pemerintah Kota Solok telah berupaya melakukan peningkatan kondisi pareto (*pareto improvement*) atas anggaran kegiatan Dinas Pekerjaan Umum Kota Solok.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Akademis

Dengan mengetahui kondisi pengalokasian anggaran pada APBD Kota Solok Tahun Anggaran 2013-2015, diharapkan dapat memperkaya pemahaman terhadap teori efisiensi pareto atau pareto optimal dalam konsepsi pelaksanaan penyusunan anggaran publik.

2. Manfaat Praktis

Dari hasil penelitian ini diharapkan :



- a. Jika diketahui Pemerintah Daerah belum melakukan *pareto improvement*, maka untuk penganggaran selanjutnya agar dipertimbangkan untuk melakukan efisiensi anggaran dengan *pareto improvement*.
- b. Efisiensi anggaran yang dilakukan dengan *pareto improvement* akan menciptakan tata pemerintahan yang baik dengan penghematan anggaran dan pengalokasian anggaran pada unit-unit yang membutuhkan.

1.5 Pembatasan Penelitian.

- a. Ruang Lingkup.

Dalam penelitian ini, akan dilakukan tinjauan atas efisiensi pengalokasian anggaran pada APBD Dinas Pekerjaan Umum Kota Solok tahun anggaran 2013-2015 dianalisis dengan konsep efisiensi pareto. Penelitian ini tidak membahas secara rinci mengenai pelaksanaan penyusunan anggaran.

- b. Tempat penelitian.

Penelitian dilakukan dengan melihat dokumen-dokumen yang ada di Dinas Pekerjaan Umum dan DPPKA Kota Solok yang beralamat di Jalan Lubuk Sikarah no. 89 Kota Solok.

1.6 Sistematika Penulisan.

Dalam rangka pemahaman secara menyeluruh dalam penulisan tesis ini, penulis merasa perlu untuk membuat sistematika penulisan agar dapat menunjukkan arah penulisan serta keterkaitan antar bab. Adapun sistematika penulisan dari tesis ini dapat dijelaskan sebagai berikut.

Bab satu akan menguraikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, batasan penelitian serta sistematika penulisannya. Bab dua memuat kerangka teori dengan beberapa tinjauan literatur utama, meliputi teori efisiensi pareto, definisi anggaran dan penganggaran, alokasi sumber daya, hasil-hasil penelitian terdahulu serta kerangka pikir. Bab tiga memuat metode penelitian yang meliputi desain penelitian, unit analisis, teknik pengumpulan data, serta teknik analisis. Bab empat memuat hasil dari penelitian yang diawali dengan gambaran umum Kota Solok. Bab lima sebagai penutup berisi simpulan dari keseluruhan pembahasan hasil penelitian dan rekomendasi berupa saran sebagai bahan penyempurnaan kebijakan dibidang manajemen pemerintahan daerah terutama dalam efisiensi pareto.

