

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pelayanan publik menjadi *issue* sentral, memaksa semua pihak baik institusi negara maupun masyarakat untuk melakukan regulasi kembali dalam penyelenggaraannya. Meskipun penyediaan pelayanan publik merupakan suatu kewajiban yang harus dilakukan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara. Akan tetapi kewajiban penyediaan pelayanan tersebut masih belum dapat memberikan kepuasan bagi masyarakat penggunaanya. (Larasati, 2007).

Salah satu faktor yang mungkin mempengaruhi tingkat pelayanan publik adalah tingkat kemandirian fiskal daerah. Pada prinsipnya kebijakan desentralisasi fiskal mengharapkan ketergantungan daerah terhadap pusat berkurang, sehingga mampu mencapai kemandirian daerah sebagaimana tercapainya tujuan otonomi itu sendiri. Menurut Halim (2007), ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, sehingga Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sejalan dengan Waluyo (2007) yang mengatakan bahwa idealnya semua pengeluaran daerah dapat dipenuhi dengan menggunakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sehingga daerah dapat benar- benar otonom, tidak lagi tergantung ke pemerintah pusat.

Dengan demikian Pendapatan Asli Daerah (PAD) memiliki peran yang sangat sentral dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah. Dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat Daerah disebutkan bahwa PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi.

Faktor kedua, tingkat kemandirian dalam mengelola potensi daerah. Pemberian Dana Bagi Hasil (DBH) yang juga merupakan dana perimbangan dari pusat kepada pemerintah daerah didasarkan atas potensi daerah penghasil. Jadi pemerintah pusat memberikan dana perimbangan ini dengan memperhatikan kontribusi daerah kepada negara dalam sektor pajak dan non pajak (Sumber Daya Alam). Transfer DBH yang besar tidak secara cuma-cuma diberikan oleh pusat kepada daerah. Oleh karena itu, jika pemerintah daerah menginginkan transfer Bagi Hasil yang tinggi maka pemerintah daerah harus dapat mengoptimalkan potensi pajak dan SDA yang dimiliki oleh masing-masing daerah, sehingga kontribusi yang diberikan DBH terhadap Pendapatan daerah dapat meningkat. Jadi prinsip pemberian DBH ini berbeda dengan pemberian DAU yang secara sukarela dengan hanya melihat pada kebutuhan daerah akan dana, tetapi DBH diberikan atas dasar potensi yang dimiliki masing-masing daerah yang berasal dari sector pajak maupun SDA, sehingga proporsi PAD per DBH ini menunjukkan kemandirian daerah dalam mengelola potensi daerah.

Faktor ketiga , SiLPA. Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran atau dikenal dengan SiLPA yang merupakan selisih antara realisasi belanja dan pendapatan daerah dimana realisasi pendapatan daerah melebihi realisasi belanja daerah. Artinya SiLPA ini merupakan dana yang ada dalam anggaran pemerintah tetapi belum dimanfaatkan, jadi masih menganggur. Akumulasi SiLPA bisa digunakan untuk menutup defisit APBD anggaran setelahnya. Selain itu pemanfaatan SiLPA untuk mendanai belanja daerah terutama belanja yang bersifat investasi yaitu belanja modal juga merupakan cara yang tepat untuk memanfaatkan dana yang masih menganggur untuk mengurangi terjadinya perbedaan kepentingan antar para pemangkunya sehingga dapat menimbulkan masalah yang serius di daerah. Oleh karena itu SiLPA disini bisa dikondisikan sebagai dana untuk membiayai belanja daerah yang sifatnya meningkatkan pelayanan daerah terhadap publik.

Faktor Keempat, Penerapan *e-government*. Dikutip dari penelitian yang dilakukan oleh Sonny (2013) penerapan *e-government* pada pemerintahan saat ini belum berjalan mulus dibanding pihak swasta. Penggunaan sistem informasi masih belum maksimal. Masing-masing lembaga pemerintah baik pusat dan daerah belum memiliki hubungan kerjasama yang sinergis. Penerapan *e-government* dapat menciptakan suatu hasil kerja yang efisien, partisipatif, berkeadilan, demokratis, transparan dan bertanggung jawab bila ditunjang dengan sistem aparatur negara yang modern, yang dilandasi oleh derajat rasionalitas yang tinggi. Pemerintah menyadari bahwa *e-government* penting dalam reformasi birokrasi dewasa

ini. Harapan yang muncul adalah penerapan *e-government* akan memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Namun, untuk penerapannya memang tidak mudah, karena memerlukan proses dan tahapan-tahapan seperti halnya meningkatkan hasil kerja birokrasi.

Pelayanan publik merupakan hak dasar bagi warga Negara yang harus dipenuhi oleh Negara. Hal ini dilakukan karena pelayanan publik merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kewajiban Negara untuk mensejahterakan rakyatnya. Buruknya pelayanan publik yang terjadi selama ini karena tidak adanya paradikma yang jelas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Kinerja pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi yang ada di Indonesia masih cukup kuat mengabdikan kepada kekuasaan (*state oriented*) dibandingkan kepada publik (*publik oriented*). (Hesti, 2011).

Tabel 1.
Pendapatan Asli Daerah Jawa Barat (2013-2017)

No	Tahun	Pendapatan
1	2013	12,4 Triliun
2	2014	15 Triliun
3	2015	16 Triliun
4	2016	17 Triliun
5	2017	16,5 Triliun

Sumber databoks.co.id

Pemerintah Provinsi (Pemprov) Jawa Barat berhasil merealisasikan 101,3% dari anggaran Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebesar Rp 17,04

triliun pada 2016. Jumlah tersebut terdiri atas pajak daerah Rp 15 triliun, retribusi daerah Rp 73 juta, laba BUMD dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan Rp 332 juta, serta sumber PAD lainnya sebesar Rp 919 juta.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, sejak 2013, ekonomi Jawa Barat menunjukkan tren pertumbuhan. Salah satu indikatornya tercermin PAD provinsi di Tanah Pasundan tersebut yang terus naik dari Rp 12,4 triliun menjadi Rp 17,04 triliun pada 2016. Namun, Pemprov Jawa Barat hanya menargetkan PAD sebesar Rp 16,52 triliun pada 2017, turun 3,04% dari realisasi tahun sebelumnya. Rasio PAD terhadap total pendapatan daerah provinsi cenderung menurun dari 67,4% pada 2014 menjadi hanya 61,54% pada 2016. Ini mengindikasikan bahwa kemandirian pengelolaan anggaran keuangan Jawa Barat yang berasal dari pendapatan asli daerah semakin berkurang. PAD dapat digunakan sebagai indikator mengukur tingkat kemandirian daerah. Semakin tinggi nilai PAD, maka ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat akan semakin berkurang.

Penelitian mengenai tingkat kemandirian dalam memenuhi kebutuhan fiskal daerah telah dilakukan oleh Prakosa (2004) membuktikan bahwa DAU dan PAD berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah, baik dengan lag maupun tanpa lag. Ketika tidak menggunakan lag, pengaruh PAD terhadap Belanja daerah lebih kuat daripada DAU, tetapi ketika menggunakan lag, pengaruh DAU terhadap belanja daerah justru lebih kuat daripada PAD. Hal ini berarti telah terjadi *flypaper effect* dalam respon

Pemda terhadap DAU dan PAD. Ketika kedua faktor (DAU dan PAD) diregres serentak terhadap BJD (belanja daerah), pengaruh keduanya juga signifikan, baik dengan ataupun tanpa lag. Dalam model prediksi BJD, daya prediksi DAU terhadap BJD tetap lebih tinggi dibanding daya prediksi PAD. Dengan demikian, memang telah terjadi *flypaper effect*.

Sedangkan pendapat Maimunah (2006) membuktikan adanya perilaku asimetris yang ditunjukkan oleh pengaruh DAU terhadap belanja daerah dan PAD. Besarnya proporsi DAU berpengaruh positif terhadap belanja daerah, tetapi besarnya proporsi PAD tidak berpengaruh secara signifikan terhadap belanja daerah. Kemudian pada saat pemerintah daerah mendapatkan DAU yang lebih tinggi, maka pemerintah meningkatkan belanjanya, namun tidak disertai dengan peningkatan PAD yang signifikan. Hal ini menunjukkan bahwa transfer pemerintah khususnya DAU begitu dominan dalam mendanai belanja pemerintah daerah.

Dalam penelitian yang dilakukan Kusnandar (2011) mengenai faktor ketiga yaitu SiLPA, membuktikan Selisih Lebih Pembiayaan Negara berpengaruh positif dan signifikan pada $\alpha=1\%$, hal ini mengindikasikan bahwa SiLPA tahun sebelumnya sangat berpengaruh pada alokasi belanja tahun berikutnya. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Ardhini (2011) SiLPA sebenarnya merupakan indikator efisiensi, karena SiLPA hanya akan terbentuk bila terjadi Surplus pada APBD dan sekaligus terjadi Pembiayaan Neto yang positif, dimana komponen Penerimaan lebih besar dari komponen Pengeluaran Pembiayaan (Balai Litbang NTT, 2008).

Namun menurut Kumorotomo (2010), besarnya SiLPA menunjukkan masih lambatnya perbaikan kemampuan aparat daerah dalam penganggaran. Karena SiLPA ini merupakan dana pemerintah daerah yang pada akhir tahun anggaran sebelumnya belum terpakai, sehingga bisa digunakan untuk membiayai belanja modal pada tahun anggaran berikutnya.

Hasil penelitian mengenai faktor keempat yaitu penerapan *e-government* yang dilakukan oleh Widyatmoko dan Pramudi (2011) membuktikan bahwa penggunaan teknologi informasi berbasis komputer mempunyai pengaruh yang signifikan secara positif terhadap kinerja pegawai kelurahan. Hal tersebut menunjukkan bahwa *e-government* memberikan peluang baru untuk meningkatkan kualitas pemerintahan, dengan cara ditingkatkannya efisiensi, layanan-layanan baru, peningkatan partisipasi warga dan adanya suatu peningkatan terhadap *global information infrastructure*. Dengan demikian *e-government* akan meningkatkan kualitas pelayanan informasi publik sebagai jalan untuk mewujudkan *good government*. Melalui *e-government*, pelayanan pemerintah akan berlangsung secara transparan, dapat dilacak prosesnya, sehingga dapat dianggap akuntabel. Unsur penyimpangan dapat dihindarkan dan pelayanan dapat diberikan secara efektif dan efisien (Sosiawan, 2008).

Penelitian ini mereplikasi pada penelitian yang dilakukan oleh Kartikasari (2014) karena ingin menguji kembali faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kinerja pelayanan publik pemerintah daerah pada objek yang berbeda. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya

terletak pada: Pertama, objek yang digunakan yaitu Kabupaten/Kota di Jawa Barat. Kedua, adanya penambahan variabel *e-government*. Ketiga, tahun anggaran untuk penelitian ini adalah 2014-2016.

Alasan peneliti menambah variabel *e-government* karena ingin mengetahui seberapa besar pengaruh kinerja pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Barat dengan adanya penerapan teknologi informasi yang berguna untuk memberikan informasi dan pelayanan bagi warganya, urusan bisnis, serta hal-hal lain yang berkenaan dengan pemerintahan. Dukungan TI dalam menyediakan informasi yang mudah, murah, cepat dan akurat bagi masyarakat secara adil dan merata diyakini pemerintah mampu meningkatkan daya saing bangsa dalam menghadapi tantangan globalisasi. Sebagai tanggapan terhadap hal tersebut, pemerintah memberikan perhatian khusus dengan mengikutsertakan pembangunan bidang TI dalam rencana pembangunan nasional berupa Kerangka Teknologi Informasi Nasional (KTIN) melalui Keputusan Presiden (Keppres) serta meratifikasi undang-undang yang mengatur telematika (UU Telematika) secara nasional.

Pentingnya penelitian ini dilakukan karena peneliti ingin mengetahui kinerja pelayanan publik pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat,serta alasan memilih tahun penelitian 2014-2016 karena untuk mengetahui perkembangan dari kinerja pelayanan publik pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Jawa Barat dan dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi kinerja pelayanan publik pemerintah daerah di setiap periode perbaikan kinerja di masa yang akan datang.

Berdasarkan kondisi dan latar belakang masalah diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian “Pengaruh Tingkat Kemandirian Dalam Memenuhi Kebutuhan Fiskal Daerah, Tingkat Kemandirian Dalam Mengelola Potensi Daerah, Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) dan Penerapan *e-government* Terhadap Tingkat Kinerja Pelayanan Publik (Studi Pada Pemerintah Kabupaten/Kota Di Jawa Barat Tahun 2014-2016)”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka pokok masalah yang dihadapi dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah apabila Dana Alokasi Umum (DAU) tinggi dan diimbangi dengan kenaikan penerimaan PAD, alokasi terhadap Belanja Modal cenderung akan turun? Sedangkan apakah apabila DAU tinggi namun PAD tidak mengalami kenaikan maka alokasi terhadap Belanja Modal cenderung naik? Atau dengan kata lain apakah apabila tingkat kemandirian daerah dalam memenuhi kebutuhan fiskalnya tinggi, maka tingkat kinerja pelayanan publiknya cenderung naik dan begitupun sebaliknya?
2. Apakah apabila Dana Bagi Hasil (DBH) tinggi dan diimbangi dengan kenaikan penerimaan PAD, alokasi terhadap Belanja Modal cenderung akan turun? Sedangkan apakah apabila DBH tinggi namun PAD tidak mengalami kenaikan maka alokasi terhadap Belanja Modal cenderung naik? Atau dengan kata lain apakah apabila tingkat kemandirian daerah dalam

mengelola potensi daerah tinggi, maka tingkat kinerja pelayanan publiknya cenderung turun dan begitupun sebaliknya?

3. Apakah Sisa lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) akhir tahun anggaran sebelumnya berpengaruh positif terhadap tingkat kinerja pelayanan publik pada tahun berikutnya?
4. Apakah penerapan *e-government* berpengaruh positif terhadap tingkat kinerja pelayanan publik?

C. Pembatasan Masalah

Objek penelitian ini hanya terbatas pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat yang terdiri dari 18 kabupaten dan 9 kota. Provinsi Jawa Barat merupakan domisili peneliti, sehingga peneliti ingin mengetahui sejauh mana Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Barat mengalokasikan belanja daerah untuk meningkatkan pelayanan terhadap publik yang dinilai dari besarnya alokasi belanja modal serta peneliti juga dibatasi oleh periode penelitian yakni hanya 3 tahun terhitung dari tahun 2014 sampai 2016.

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah tersebut di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk memberikan bukti empiris pada:

- a. Untuk mengetahui apakah kecenderungan pemerintah daerah merespon besarnya DAU sebagai pendapatan dari dana perimbangan untuk memenuhi kebutuhan fiskalnya dan PAD sebagai pendapatan dari hasil usaha pemerintah daerah sendiri terhadap tingkat kinerja pelayanan publik.
- b. Untuk mengetahui apakah kecenderungan pemerintah daerah merespon besarnya DBH sebagai pendapatan dari dana perimbangan berdasarkan pada potensi-potensi yang dihasilkan oleh daerah bersangkutan dan PAD sebagai pendapatan dari hasil usaha pemerintah daerah sendiri terhadap tingkat kinerja pelayanan publik.
- c. Untuk mengetahui pengaruh SILPA akhir tahun anggaran sebelumnya terhadap tingkat kinerja pelayanan publik tahun anggaran selanjutnya.
- d. Untuk mengetahui pengaruh penerapan *e-government* sebagai penggunaan teknologi informasi oleh pemerintah terhadap tingkat kinerja pelayanan publik.

2. Manfaat Penelitian

- a. Bagi Peneliti

Untuk menambah wawasan dan pengetahuan terhadap tingkat kinerja pelayanan publik.

b. Bagi Akademis

Sebagai bahan acuan untuk penelitian-penelitian selanjutnya dan diharapkan dapat menambah wawasan kepada akademisi mengenai analisa tentang tingkat kemandirian dalam mengelola kebutuhan fiskal daerah, tingkat kemandirian dalam mengelola potensi daerah ,silpa serta penerapan *e-government* terhadap tingkat kinerja pelayanan publik.

c. Bagi Pemerintah

Dapat digunakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat sebagai acuan untuk meningkatkan pelayanan publik khususnya dalam mengelola kebutuhan fiskal dan potensi daerah serta mengatur sisa lebih perhitungan anggaran dan penggunaan teknologi informasi.