

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Penelitian**

Rasio penerimaan negara Indonesia terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) pada tahun 2024 tercatat hanya sebesar 12,8%, terendah di antara negara-negara berkembang di Asia Tenggara, yang menunjukkan bahwa potensi penerimaan fiskal nasional masih belum optimal (World Bank, 2024). Kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) secara nasional pun cenderung stagnan dalam kisaran 20–25% selama satu dekade terakhir, disertai dengan ketimpangan yang tinggi antar daerah, di mana Jakarta mampu mencapai lebih dari 80%, sementara sebagian besar kabupaten hanya berada di bawah 15%. Kondisi ini menegaskan bahwa sekitar 350 kabupaten di Indonesia masih sangat bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat akibat rendahnya kapasitas PAD yang dimiliki (Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, 2025).

Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Garut relatif kecil jika dibandingkan dengan kebutuhan pembangunan yang semakin meningkat. Keterbatasan kontribusi PAD ini menjadi hambatan bagi pemerintah daerah dalam membiayai program prioritas, sehingga ketergantungan terhadap dana transfer dari pemerintah pusat masih tinggi. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara kapasitas fiskal dengan tuntutan pembangunan daerah yang berkelanjutan.

Berdasarkan data yang tersedia dari berbagai sumber, kondisi kemandirian fiskal Kabupaten Garut menunjukkan bahwa kontribusi Pendapatan Asli Daerah

(PAD) terhadap total Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) masih relatif rendah. Proporsi PAD Kabupaten Garut terhadap total pendapatan daerah pada tahun 2020 tercatat sekitar 11 persen, dan meningkat sedikit menjadi sekitar 12 persen pada tahun 2021 (Jurnal Bukit Pengharapan, 2022). Angka ini menunjukkan bahwa sebagian besar pendapatan daerah Garut masih bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat. Hal tersebut diperkuat dengan data rasio ketergantungan fiskal, di mana sekitar 83,03 persen pendapatan Kabupaten Garut pada tahun 2018 bersumber dari dana transfer, menunjukkan tingkat ketergantungan fiskal yang cukup tinggi (Cakrawala IMWI, 2020).

Sementara itu, berdasarkan data dari Kementerian Keuangan melalui peta Indeks Kapasitas Fiskal Daerah (IKFD), Kabupaten Garut memperoleh skor kapasitas fiskal sebesar 0,1517 yang dikategorikan sebagai daerah dengan kapasitas fiskal rendah (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2023). Nilai ini menempatkan Garut di antara kabupaten dengan kemampuan keuangan daerah yang masih terbatas dibandingkan daerah lain di Provinsi Jawa Barat. Secara umum, data ini menunjukkan bahwa meskipun terjadi peningkatan kecil dalam proporsi PAD, kemandirian fiskal Kabupaten Garut masih perlu diperkuat melalui optimalisasi potensi sumber-sumber pendapatan daerah, inovasi pengelolaan aset, serta peningkatan efektivitas pemungutan pajak dan retribusi daerah.

Dalam konteks ini, Organisasi Perangkat Daerah (OPD) penghasil PAD, seperti Dinas Perhubungan, Dinas Kesehatan, Dinas Perdagangan, serta Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD), memegang peran strategis sebagai ujung tombak penerimaan daerah. Namun demikian, tantangan utama yang dihadapi bukan

hanya terkait regulasi atau sistem pemungutan, melainkan juga menyangkut kinerja aparatur dan tata kelola sumber daya manusia publik. Optimalisasi PAD sangat bergantung pada sejauh mana aparatur mampu menunjukkan profesionalisme, inovasi, serta akuntabilitas dalam mengelola sumber daya dan pelayanan publik.

Data kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) per Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Kabupaten Garut dapat diperoleh melalui *Laporan Realisasi APBD* dan *Laporan Kinerja OPD* yang diterbitkan oleh Pemerintah Kabupaten Garut setiap tahun. Dalam laporan tersebut, tercantum realisasi PAD dari berbagai OPD penghasil seperti Dinas Perhubungan, Dinas Kesehatan, Dinas Perdagangan dan Perindustrian, Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD), serta unit pelayanan lainnya yang berkontribusi terhadap pendapatan daerah. Melalui data tersebut, dapat dianalisis proporsi dan efektivitas kontribusi masing-masing OPD dalam mendukung peningkatan PAD, sekaligus mengidentifikasi sektor-sektor potensial yang dapat ditingkatkan untuk memperkuat kapasitas fiskal daerah.

Selain aspek pendapatan, kinerja aparatur dan sumber daya manusia (SDM) pemerintah daerah menjadi faktor penting dalam efektivitas pengelolaan PAD. Kinerja aparatur ini tercermin melalui hasil evaluasi *Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP)* yang dilaksanakan oleh Kementerian PAN-RB. Kabupaten Garut memperoleh nilai SAKIP yang mencerminkan tingkat akuntabilitas dan efektivitas tata kelola pemerintahan. Nilai SAKIP tersebut dapat dilengkapi dengan data *Indeks Profesionalitas ASN* yang disusun oleh KemenPAN-RB atau Badan Kepegawaian Negara (BKN), untuk menilai

kompetensi, kinerja, dan integritas aparatur di lingkungan Pemerintah Kabupaten Garut. Dengan menggabungkan kedua data ini, dapat diperoleh gambaran sejauh mana kualitas SDM birokrasi mendukung peningkatan kinerja fiskal daerah.

Selanjutnya, aspek pelayanan publik juga menjadi indikator penting dalam menilai kinerja daerah penghasil PAD. Data *Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM)* atas layanan publik yang diselenggarakan oleh OPD penghasil PAD, seperti RSUD, Dinas Perdagangan, atau Dinas Perhubungan, mencerminkan persepsi masyarakat terhadap kualitas layanan pemerintah. Hasil survei IKM yang dilakukan secara berkala menunjukkan tingkat kepuasan, efektivitas, dan responsivitas pelayanan publik terhadap kebutuhan masyarakat. Selain itu, *Indeks Reformasi Birokrasi (IRB)* Kabupaten Garut menggambarkan capaian dalam membenahi tata kelola pemerintahan dan perbaikan proses pelayanan publik. Kombinasi antara data IKM dan IRB menjadi ukuran penting untuk melihat keterkaitan antara peningkatan kinerja birokrasi, kualitas layanan publik, dan kontribusi terhadap penerimaan PAD daerah.

Kepemimpinan berbasis kinerja menjadi kebutuhan mendesak dalam tata kelola organisasi sektor publik, termasuk pada OPD penghasil PAD. Kepala OPD dituntut untuk tidak hanya menjalankan fungsi administratif, tetapi juga mampu memastikan pencapaian target, akuntabilitas, serta transparansi dalam pengelolaan sumber daya publik. Paradigma ini sejalan dengan pendekatan *New Public Management (NPM)* yang menekankan pentingnya orientasi hasil, efisiensi, dan tanggung jawab kinerja aparatur pemerintah (Hood, 1991). Dalam konteks pemerintah daerah, kepemimpinan berbasis kinerja memungkinkan terciptanya

budaya kerja yang lebih produktif, terukur, dan berorientasi pada pelayanan publik yang berkualitas (Pollitt & Bouckaert, 2017). Dengan demikian, penguatan kepemimpinan berbasis kinerja di lingkungan OPD menjadi faktor kunci dalam upaya meningkatkan kinerja organisasi, khususnya dalam mendukung optimalisasi PAD daerah.

Kepemimpinan berbasis kinerja di tingkat daerah tidak dapat dilepaskan dari tuntutan reformasi birokrasi yang dicanangkan pemerintah Indonesia. Kepala OPD dituntut untuk berorientasi pada target kinerja yang jelas, akuntabilitas dalam penggunaan anggaran, serta transparansi dalam proses pelayanan publik. Hal ini sesuai dengan arah kebijakan pembangunan aparatur negara yang menekankan pada kinerja berbasis hasil (Kementerian PAN-RB, 2020). Sejalan dengan itu, penelitian di Indonesia menunjukkan bahwa gaya kepemimpinan yang berorientasi pada kinerja mampu meningkatkan efektivitas organisasi publik serta memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah (Wibowo, 2021). Dengan demikian, kepemimpinan berbasis kinerja menjadi instrumen penting untuk memastikan OPD penghasil PAD tidak hanya mengejar realisasi anggaran, tetapi juga menghadirkan tata kelola yang profesional, efisien, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Kapabilitas manajerial kepala OPD merupakan faktor penting yang menentukan efektivitas pengelolaan sumber daya sekaligus kemampuan organisasi dalam melakukan inovasi untuk menggali potensi PAD. Perspektif *Resource-Based View (RBV)* menekankan bahwa keunggulan kompetitif organisasi bergantung pada kualitas sumber daya internal yang bersifat unik, sulit

ditiru, dan mampu menciptakan nilai tambah (Barney, 1991; Teece, 2018). Dalam konteks pemerintah daerah, kapabilitas manajerial kepala OPD tidak hanya mencakup kemampuan teknis dalam perencanaan dan pengelolaan anggaran, tetapi juga mencakup keterampilan kepemimpinan strategis, pengambilan keputusan berbasis data, serta pengembangan inovasi pelayanan publik yang dapat meningkatkan penerimaan daerah.

Di Indonesia, tantangan keterbatasan PAD seringkali berakar pada lemahnya kapasitas manajerial aparatur dalam mengoptimalkan potensi ekonomi lokal. Studi terbaru menegaskan bahwa kualitas manajerial pimpinan OPD berpengaruh langsung terhadap efektivitas birokrasi dan pencapaian kinerja pembangunan daerah (Suwandi, 2022). Lebih jauh, kapabilitas manajerial yang kuat mendorong lahirnya inovasi pelayanan publik yang adaptif terhadap kebutuhan masyarakat dan dinamisnya lingkungan eksternal (Kementerian PAN-RB, 2021). Oleh karena itu, penguatan kapabilitas manajerial kepala OPD menjadi salah satu prasyarat utama dalam meningkatkan kinerja OPD penghasil PAD sekaligus mendukung kemandirian fiskal daerah.

Keadilan organisasi merupakan salah satu faktor kunci yang memengaruhi sikap dan motivasi aparatur dalam bekerja secara optimal. *Organizational Justice Theory* menekankan tiga dimensi utama, yaitu keadilan distributif yang terkait dengan pemerataan hasil dan imbalan, keadilan prosedural yang berhubungan dengan konsistensi dan transparansi proses pengambilan keputusan, serta keadilan interaksional yang menyangkut kualitas perlakuan dan komunikasi antara pimpinan dan bawahan (Colquitt et al., 2001). Penelitian mutakhir menunjukkan

bahwa ketika aparatur merasakan adanya keadilan pada ketiga dimensi tersebut, maka akan terbentuk kepercayaan, komitmen, serta dorongan untuk berkontribusi lebih tinggi terhadap pencapaian kinerja organisasi (Greenberg, 2020).

Dalam konteks OPD penghasil PAD di Indonesia, persepsi keadilan organisasi sangat penting karena berkaitan erat dengan motivasi ASN dalam melaksanakan tugas pelayanan publik. Ketidakadilan dalam distribusi beban kerja, prosedur evaluasi, maupun interaksi pimpinan dengan staf dapat menurunkan semangat kerja dan loyalitas aparatur. Sebaliknya, penerapan prinsip keadilan yang konsisten akan memperkuat motivasi, integritas, dan profesionalitas ASN (Hidayat, 2021). Keadilan organisasi juga terbukti menjadi faktor pendorong peningkatan kinerja birokrasi daerah, khususnya dalam menghadapi tuntutan transparansi dan akuntabilitas publik (Kementerian PAN-RB, 2022). Dengan demikian, keadilan organisasi merupakan fondasi penting dalam menciptakan lingkungan kerja yang kondusif bagi OPD penghasil PAD untuk mencapai target kinerja secara berkelanjutan.

Komitmen pelayanan publik menjadi faktor kunci dalam mendorong kinerja aparatur pemerintah daerah. Aparatur yang memiliki komitmen tinggi akan menempatkan kepentingan masyarakat di atas kepentingan pribadi, sehingga lebih berorientasi pada pencapaian layanan publik yang berkualitas. Hal ini sejalan dengan konsep *Public Service Motivation* (PSM) yang diperkenalkan oleh Perry dan Wise (1990), yang menekankan bahwa motivasi pelayanan publik merupakan dorongan intrinsik bagi pegawai untuk melayani masyarakat. Dalam konteks organisasi publik, komitmen pelayanan publik terbukti meningkatkan

akuntabilitas, integritas, dan kepatuhan terhadap prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

Penelitian terkini juga memperkuat relevansi PSM terhadap kinerja aparatur. Aparatur dengan komitmen pelayanan publik yang kuat cenderung lebih adaptif terhadap perubahan, berpartisipasi aktif dalam inovasi pelayanan, serta memiliki etos kerja yang lebih tinggi dibanding mereka yang motivasinya semata-mata berbasis imbalan material. Studi Kim (2021) menunjukkan bahwa PSM berperan signifikan dalam meningkatkan efektivitas sektor publik di berbagai negara. Dengan demikian, memperkuat komitmen pelayanan publik pada OPD penghasil PAD di Kabupaten Garut menjadi strategi penting untuk mengoptimalkan kinerja organisasi dalam menghadapi keterbatasan fiskal dan tuntutan akuntabilitas publik.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa peningkatan kinerja OPD penghasil PAD di Kabupaten Garut tidak hanya ditentukan oleh kepemimpinan berbasis kinerja yang menekankan akuntabilitas dan transparansi, melainkan juga oleh kapabilitas manajerial dalam mengelola sumber daya serta keadilan organisasi yang mampu membangun motivasi dan loyalitas aparatur. Lebih jauh, komitmen pelayanan publik yang sejalan dengan konsep *Public Service Motivation* berperan sebagai penggerak utama dalam mengoptimalkan kinerja aparatur di sektor publik. Namun, penelitian terdahulu umumnya masih berfokus pada kinerja organisasi publik secara umum dan belum banyak menyoroti OPD penghasil PAD di tingkat kabupaten. Selain itu, kajian yang mengintegrasikan kepemimpinan berbasis kinerja, kapabilitas manajerial, dan

keadilan organisasi dengan komitmen pelayanan publik sebagai variabel mediasi masih terbatas, khususnya dalam konteks daerah dengan tantangan fiskal seperti Kabupaten Garut. Oleh karena itu, penting dilakukan penelitian mengenai **“Determinasi Kepemimpinan Berbasis Kinerja, Kapabilitas Manajerial, dan Keadilan Organisasi terhadap Kinerja OPD Penghasil PAD di Kabupaten Garut melalui Komitmen Pelayanan Publik.”**

## **1.2. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian tersebut, maka permasalahan diidentifikasi terkait dengan hal-hal sebagai berikut.

1. Bagaimana kepemimpinan berbasis kinerja, kapabilitas manajerial, keadilan organisasi, komitmen pelayanan public dan kinerja OPD penghasil PAD di Kabupaten Garut.
2. Bagaimana pengaruh kepemimpinan berbasis kinerja, kapabilitas manajerial dan keadilan organisasi terhadap kinerja OPD penghasil PAD di Kabupaten Garut.
3. Bagaimana pengaruh kepemimpinan berbasis kinerja, kapabilitas manajerial dan keadilan organisasi terhadap komitmen pelayanan publik OPD penghasil PAD di Kabupaten Garut.
4. Bagaimana pengaruh komitmen pelayanan publik terhadap kinerja OPD penghasil PAD di Kabupaten Garut.
5. Bagaimana komitmen pelayanan publik memediasi pengaruh kepemimpinan berbasis kinerja, kapabilitas manajerial, dan keadilan organisasi terhadap kinerja OPD penghasil PAD di Kabupaten Garut.

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian yang penulis lakukan adalah untuk mengetahui dan menganalisis:

1. Kepemimpinan berbasis kinerja, kapabilitas manajerial, keadilan organisasi, komitmen pelayanan public dan kinerja OPD penghasil PAD di Kabupaten Garut.
2. Kepemimpinan berbasis kinerja, kapabilitas manajerial, dan keadilan organisasi berpengaruh terhadap kinerja OPD penghasil PAD di Kabupaten Garut.
3. Kepemimpinan berbasis kinerja, kapabilitas manajerial dan keadilan organisasi berpengaruh terhadap komitmen pelayanan publik OPD penghasil PAD di Kabupaten Garut.
4. Komitmen pelayanan publik berpengaruh terhadap kinerja OPD penghasil PAD di Kabupaten Garut.
5. Komitmen pelayanan publik memediasi pengaruh kepemimpinan berbasis kinerja, kapabilitas manajerial, dan keadilan organisasi terhadap kinerja OPD penghasil PAD di Kabupaten Garut.

### **1.4. Kegunaan Hasil Penelitian**

Adapun kegunaan dari hasil penelitian ini diantaranya adalah:

#### **1. Kegunaan Teoretis**

- a. Memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu manajemen publik, khususnya dalam memahami bagaimana kepemimpinan berbasis kinerja,

kapabilitas manajerial, dan keadilan organisasi memengaruhi kinerja OPD melalui komitmen pelayanan publik.

- b. Menambah literatur terkait model mediasi komitmen pelayanan publik dalam konteks pemerintahan daerah, terutama pada OPD penghasil PAD yang relatif jarang diteliti.
- c. Menjadi referensi akademik bagi peneliti selanjutnya yang tertarik pada kajian kinerja sektor publik, tata kelola organisasi, dan manajemen SDM di lingkungan pemerintahan.

## **2. Kegunaan Praktis**

- a. Memberikan masukan bagi Pemerintah Kabupaten Garut dalam meningkatkan efektivitas OPD penghasil PAD melalui penguatan kepemimpinan berbasis kinerja, peningkatan kapabilitas manajerial, serta penerapan prinsip keadilan organisasi.
- b. Menjadi dasar bagi OPD penghasil PAD dalam merumuskan strategi peningkatan kinerja yang berorientasi pada pelayanan publik yang profesional, transparan, dan akuntabel.
- c. Menyediakan rekomendasi kebijakan bagi pemangku kepentingan di tingkat daerah dalam rangka memperkuat kapasitas fiskal daerah melalui optimalisasi PAD berbasis kinerja aparatur dan tata kelola SDM publik.

## **1.5. Lokasi dan Jadwal Penelitian**

### **1.5.1. Lokasi Penelitian**

Penelitian akan dilakukan di semua kantor OPD penghasil PAD di Kabupaten Garut.

### **1.5.2. Jadwal Penelitian**

Penelitian direncanakan selama 6 (enam) bulan, terhitung mulai bulan Oktober 2025 sampai dengan bulan Maret 2026. Adapun lebih lengkapnya mengenai jadwal penelitian dapat dilihat pada Lampiran 1.