

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Di tingkat global, konsep *good governance* menjadi paradigma utama dalam penyelenggaraan pemerintahan modern yang menekankan transparansi, akuntabilitas fiskal, dan partisipasi publik sebagai prasyarat utama terciptanya *public value*. Lembaga internasional seperti *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), *United Nations Development Programme* (UNDP), dan *World Bank* menegaskan bahwa transparansi fiskal merupakan instrumen penting untuk memperkuat kepercayaan masyarakat dan efektivitas kebijakan publik. Moore (1995) dalam *Public Value Theory* menyatakan bahwa pemerintah menciptakan nilai publik melalui kebijakan yang mencerminkan kebutuhan, keadilan, dan aspirasi masyarakat. Pemikiran terbaru mengenai *public value* dijelaskan oleh Nabatchi (2018) yang menekankan frame nilai publik melalui kolaborasi, transparansi fiskal, dan orientasi kesejahteraan warga. Pendekatan ini memperbarui teori Moore dengan menempatkan Nilai Publik sebagai indikator legitimasi kebijakan daerah. Sejalan dengan itu, penelitian terbaru menunjukkan bahwa tingkat transparansi fiskal dan keterlibatan publik berpengaruh signifikan terhadap persepsi masyarakat terhadap legitimasi kebijakan dan kualitas tata kelola publik (Khosrowjerdi, 2022; Xiao, 2024). Dengan demikian, alokasi anggaran publik bukan sekadar keputusan teknokratis, tetapi juga cerminan dari nilai-nilai keadilan dan akuntabilitas yang mendasari tata kelola pemerintahan demokratis.

Konteks nasional, Indonesia telah membangun kerangka hukum yang mengatur desentralisasi fiskal melalui Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kedua regulasi ini memberikan kewenangan bagi daerah untuk mengelola Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai sumber utama pembiayaan pembangunan lokal. Namun, dalam praktiknya, tantangan masih muncul terutama dalam menyeimbangkan antara alokasi untuk

kebutuhan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur sosial dengan proyek yang bersifat simbolik atau estetika. Kementerian Keuangan Indonesia (2023) menunjukkan adanya ketimpangan antar daerah dalam kapasitas fiskal dan efisiensi penggunaan PAD. Sejumlah penelitian juga menyoroti bahwa sebagian besar daerah belum sepenuhnya menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan PAD sehingga berimplikasi pada rendahnya Nilai Publik terhadap keadilan kebijakan fiskal daerah (Akita, 2021; Sipahutar et al., 2025). Hal ini menunjukkan bahwa perwujudan tata kelola yang baik masih menghadapi hambatan institusional dan kultural di tingkat pemerintahan daerah.

Secara khusus di Kabupaten Pangandaran, sebagai daerah otonom yang relatif baru dan mengandalkan sektor pariwisata sebagai pengungkit utama PAD, muncul fenomena alokasi anggaran yang cenderung diarahkan ke pembangunan infrastruktur estetika seperti ikon wisata, penataan pantai dan taman kota serta proyek penataan kawasan wisata seperti pantai Pangandaran dan Batukaras dengan anggaran sekitar Rp63 miliar. Realisasi PAD Kabupaten Pangandaran tahun 2023 tercatat sebesar Rp242,766 miliar, naik dari anggaran Rp215,022 miliar namun menurun dibanding realisasi tahun sebelumnya (TA 2022) sebesar Rp256,748 miliar. Sementara itu, dokumen perencanaan wilayah dan laporan kinerja menunjukkan bahwa sebagian besar anggaran Dinas Pariwisata dan Kebudayaan dialokasikan untuk program peningkatan daya tarik destinasi wisata (89,21 %) ketimbang alokasi untuk indikator kesejahteraan dasar masyarakat. (Pemerintah Kabupaten Pangandaran, 2024). Fenomena ini memperlihatkan adanya ketegangan antara pembangunan berbasis estetika dan pembangunan berbasis kebutuhan dasar masyarakat.

Meskipun berbagai dinamika global, nasional, dan regional telah menunjukkan pentingnya transparansi fiskal, akuntabilitas, serta orientasi keadilan dalam pengelolaan PAD, pemahaman akademik mengenai bagaimana masyarakat menilai kebijakan alokasi anggaran daerah masih memerlukan penguatan empiris. Fenomena yang muncul di Kabupaten Pangandaran di mana alokasi PAD lebih banyak diarahkan pada pembangunan estetika ketimbang pemenuhan kebutuhan

dasar masyarakat menggambarkan adanya jarak antara prinsip ideal *good governance* dan praktik kebijakan yang berlangsung di lapangan. Untuk mendapatkan gambaran yang lebih komprehensif mengenai konteks ini, penting untuk meninjau temuan-temuan penelitian sebelumnya yang telah mengkaji hubungan antara transparansi fiskal, akuntabilitas, partisipasi publik, dan persepsi masyarakat terhadap kebijakan anggaran. Oleh karena itu, telaah terhadap penelitian terdahulu menjadi pijakan yang relevan untuk memahami posisi penelitian ini dalam lanskap keilmuan administrasi publik.

Transparansi anggaran dan akuntabilitas pemerintah daerah merupakan dua faktor utama yang menentukan kualitas manajemen keuangan publik, terutama dalam konteks efektivitas belanja dan kinerja fiskal. Studi ini menemukan bahwa penerapan transparansi belum sepenuhnya merata di berbagai daerah, sehingga menghasilkan variasi signifikan dalam kualitas pengelolaan anggaran serta Nilai Publik terhadap tata kelola fiskal. Temuan tersebut menegaskan bahwa keterbukaan informasi anggaran mampu memperkuat legitimasi pemerintah daerah, namun implementasi yang lemah dalam pelaporan dan komunikasi fiskal sering kali menghambat terciptanya *governance* yang responsif dan akuntabel. Temuan ini memberi dasar empiris penting bahwa keberhasilan pengelolaan PAD tidak hanya ditentukan oleh kapasitas fiskal daerah, tetapi juga oleh sejauh mana prinsip transparansi dijalankan secara konsisten dalam siklus anggaran (Fathirah et al., 2024).

Transparansi keuangan memiliki pengaruh langsung terhadap kepercayaan masyarakat dan kesediaan warga dalam mematuhi kewajiban fiskal mereka. Hasil penelitian ini menemukan bahwa pemerintah daerah yang menyediakan informasi keuangan secara jelas, mudah diakses, dan dapat diverifikasi cenderung memperoleh tingkat kepercayaan publik yang lebih tinggi dibandingkan pemerintah yang minim keterbukaan. Selain itu, penelitian tersebut menegaskan bahwa transparansi fiskal tidak hanya berfungsi sebagai alat kontrol publik, tetapi juga sebagai instrumen yang memperkuat hubungan emosional dan kognitif antara warga dan pemerintah lokal. Dalam konteks pengalokasian PAD, temuan ini

memperlihatkan bahwa Nilai Publik terhadap keadilan dan manfaat kebijakan sangat bergantung pada kualitas transparansi yang disediakan oleh pemerintah daerah (Krah et al., 2023).

Temuan Sebelumnya menunjukkan bahwa keterbukaan fiskal yang tinggi berkaitan erat dengan efisiensi, daya saing, serta stabilitas keuangan daerah. Temuan tersebut menunjukkan bahwa transparansi tidak hanya memiliki nilai normatif, tetapi juga berkontribusi pada peningkatan manajemen keuangan publik melalui mekanisme monitoring sosial dan akuntabilitas institusional. Penelitian ini memberikan wawasan penting bagi konteks Indonesia, karena menunjukkan bahwa pemerintah daerah yang menekankan transparansi secara sistematis cenderung memiliki kapasitas fiskal yang lebih kuat dan tingkat kepercayaan publik yang lebih baik dalam jangka panjang (Cifuentes-Faura et al., 2024).

Originalitas penelitian ini terletak pada fokusnya yang secara spesifik menelaah bagaimana masyarakat menilai keadilan dan nilai publik dari alokasi PAD yang condong pada pembangunan estetika di daerah pariwisata, sebuah topik yang belum banyak disentuh dalam literatur administrasi publik Indonesia. Berbeda dengan penelitian terdahulu yang lebih menitikberatkan pada efisiensi fiskal, akuntabilitas formal, atau kinerja anggaran, studi ini menempatkan Nilai Publik sebagai variabel kunci untuk membaca legitimasi kebijakan fiskal daerah. Penelitian ini juga mengombinasikan perspektif *Public Value Theory* dan prinsip *equity* dalam menilai ketegangan antara kebutuhan dasar masyarakat dan orientasi pembangunan berbasis estetika, sehingga menghasilkan pendekatan analitis yang lebih komprehensif. Selain itu, penelitian ini mengambil konteks Kabupaten Pangandaran sebagai daerah otonom baru dengan ketergantungan tinggi pada sektor pariwisata, yang menjadikan dinamika PAD-nya unik dan belum banyak dikaji secara mendalam. Dengan demikian, penelitian ini menawarkan kontribusi empiris dan konseptual baru dalam memahami bagaimana prinsip nilai publik, transparansi, dan keadilan fiskal dapat diukur melalui suara dan persepsi masyarakat lokal.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara idealitas *good governance* yang menjunjung transparansi, partisipasi, dan keadilan dengan realitas

implementasi kebijakan alokasi PAD di daerah pariwisata seperti Pangandaran. Dalam kerangka teoritis, prinsip *public value governance* menuntut pemerintah untuk menyeimbangkan nilai efisiensi ekonomi dengan keadilan sosial dalam kebijakan fiskal. Namun, kajian empiris mengenai bagaimana masyarakat menilai kebijakan alokasi PAD yang lebih berorientasi pada estetika dibanding pemenuhan kebutuhan dasar masih sangat terbatas. Beberapa penelitian terdahulu lebih menitikberatkan pada efisiensi penggunaan anggaran atau akuntabilitas fiskal tanpa menelaah Nilai Publik terhadap nilai dan keadilan kebijakan daerah (Bovens, 2022; Heald, 2020). Kesenjangan inilah yang menjadi ruang akademik penting bagi penelitian ini untuk menjelaskan bagaimana Nilai Publik dapat menjadi indikator nilai publik dan legitimasi kebijakan fiskal daerah.

Oleh karena itu, penelitian ini menjadi penting baik secara teoritis maupun praktis. Dari sisi teoritis, penelitian ini memperluas penerapan *Public Value Theory* (Moore, 1995) dan *Equity Theory* dalam konteks administrasi publik, khususnya dalam menganalisis persepsi masyarakat terhadap keadilan dan transparansi alokasi PAD. Dari sisi praktis, hasil penelitian diharapkan memberikan kontribusi nyata bagi pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan alokasi PAD yang lebih inklusif, akuntabel, dan berpihak pada kebutuhan dasar masyarakat. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memperkuat partisipasi publik dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap tata kelola keuangan daerah (OECD, 2023; Sam, 2024). Dengan demikian, studi ini berperan dalam memperkuat paradigma *public value governance* yang menempatkan Nilai Publik sebagai fondasi legitimasi kebijakan dan kesejahteraan kolektif.

Berdasarkan latar belakang tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul “Analisis Nilai Publik terhadap Kebijakan Alokasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam Pembangunan Infrastruktur Estetika dan Kebutuhan Dasar di Kabupaten Pangandaran”.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas disimpulkan bahwa masalah penelitian diidentifikasi menjadi beberapa point yakni:

1. Transparansi pengelolaan dan komunikasi alokasi PAD masih belum optimal, khususnya dalam menjelaskan prioritas antara belanja infrastruktur estetika dan pemenuhan kebutuhan dasar, sehingga publik belum memperoleh informasi yang jelas dan mudah diakses.
2. Kualitas partisipasi publik dalam proses perencanaan dan penganggaran masih bersifat terbatas dan belum bermakna, sehingga aspirasi masyarakat belum terintegrasi secara kuat dalam penentuan prioritas alokasi PAD.
3. Prinsip keadilan dalam alokasi anggaran belum terimplementasi secara konsisten, terutama dalam menjaga keseimbangan yang proporsional antara pembangunan infrastruktur estetika dan pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat.
4. Akuntabilitas pemerintah daerah dalam mempertanggungjawabkan pilihan kebijakan anggaran masih belum memadai, baik dari aspek pelaporan, keterukuran capaian, maupun ketersediaan ruang evaluasi yang dapat diakses publik.
5. Pemetaan empiris terhadap Nilai Publik atas kebijakan alokasi PAD masih terbatas, sehingga hubungan antara transparansi, partisipasi publik, keadilan alokasi, dan peran akuntabilitas dalam membentuk nilai publik belum ter jelaskan secara komprehensif.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian identifikasi masalah diatas muncul beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

1. Berapa besar pengaruh positif dan signifikan transparansi melalui akuntabilitas terhadap Nilai Publik di Kabupaten Pangandaran?
2. Berapa besar pengaruh positif dan signifikan partisipasi publik melalui akuntabilitas terhadap Nilai Publik di Kabupaten Pangandaran?

3. Berapa besar pengaruh positif dan signifikan keadilan alokasi melalui akuntabilitas terhadap Nilai Publik di Kabupaten Pangandaran?
4. Berapa besar pengaruh positif dan signifikan akuntabilitas terhadap Nilai Publik?
5. Berapa besar pengaruh positif dan signifikan Transparansi terhadap Nilai Publik?
6. Berapa besar pengaruh positif dan signifikan partisipasi publik terhadap Nilai Publik?
7. Berapa besar pengaruh positif dan signifikan keadilan alokasi terhadap Nilai Publik?

D. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis pengaruh positif dan signifikan Transparansi terhadap Nilai Publik
2. Menganalisis pengaruh positif dan signifikan partisipasi publik terhadap Nilai Publik
3. Menganalisis pengaruh positif dan signifikan keadilan alokasi terhadap Nilai Publik
4. Menganalisis pengaruh positif dan signifikan akuntabilitas terhadap Nilai Publik
5. Menganalisis pengaruh positif akuntabilitas dalam memediasi transparansi terhadap Nilai Publik di Kabupaten Pangandaran
6. Menganalisis pengaruh positif akuntabilitas dalam memediasi partisipasi publik terhadap Nilai Publik di Kabupaten Pangandaran
7. Menganalisis pengaruh positif akuntabilitas dalam memediasi keadilan alokasi terhadap Nilai Publik di Kabupaten Pangandaran

E. Manfaat dan Kegunaan Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini berkontribusi dalam memperkuat pemahaman tentang penerapan *Public Value Theory* (Nabatchi, 2018), dan *Policy Analysis*

(Weible & Cairney, 2021) dalam konteks tata kelola fiskal daerah di Indonesia. Hasil penelitian diharapkan memperluas kajian mengenai keterkaitan antara transparansi, partisipasi publik, keadilan alokasi, dan persepsi nilai kebijakan dalam menciptakan legitimasi publik. Temuan ini dapat memperkaya literatur administrasi publik mengenai dinamika nilai publik di tingkat lokal, khususnya pada daerah yang bergantung pada sektor pariwisata. Dengan demikian, penelitian ini berfungsi sebagai landasan konseptual bagi studi empiris serupa di bidang kebijakan fiskal dan pembangunan daerah.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini memberikan masukan bagi pemerintah daerah dalam meningkatkan efektivitas kebijakan alokasi PAD yang lebih transparan, partisipatif, dan berkeadilan. Rekomendasi penelitian dapat digunakan sebagai dasar penyusunan strategi komunikasi publik dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan anggaran. Pemerintah Kabupaten Pangandaran khususnya dapat memanfaatkan hasil ini untuk menyeimbangkan antara pembangunan estetika yang mendukung sektor wisata dan pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat. Dengan begitu, kebijakan daerah dapat lebih responsif terhadap aspirasi publik dan memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

3. Manfaat Bagi Peneliti Lain

Bagi peneliti lain, penelitian ini menyediakan kerangka analisis empiris dan variabel terukur untuk mengkaji Nilai Publik terhadap kebijakan fiskal di daerah otonom. Penelitian ini juga dapat dijadikan rujukan metodologis dalam mengembangkan instrumen survei berbasis *public value governance* untuk konteks pemerintahan daerah lainnya.. Dengan demikian, studi ini menjadi pijakan akademik yang relevan bagi pengembangan penelitian lanjutan di bidang kebijakan publik dan administrasi daerah.

F. Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir dalam penelitian ini disusun untuk menjelaskan hubungan konseptual antara prinsip tata kelola pemerintahan dengan pembentukan Nilai Publik dalam kebijakan alokasi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kerangka ini berangkat dari perspektif administrasi publik yang memandang penyelenggaraan pemerintahan sebagai proses pengelolaan sumber daya publik untuk memenuhi kepentingan masyarakat melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang efektif. Administrasi publik tidak hanya berkaitan dengan aktivitas birokrasi yang bersifat teknis, tetapi juga mencakup mekanisme tata kelola yang menekankan transparansi, akuntabilitas, dan keterlibatan masyarakat dalam proses kebijakan. Dalam kerangka tersebut, kualitas pengelolaan keuangan daerah dipahami sebagai bagian dari praktik administrasi publik yang bertujuan menghasilkan manfaat publik serta meningkatkan legitimasi kebijakan di mata masyarakat (Henry, 2017).

Dalam perspektif keuangan publik, pengelolaan dan pengalokasian anggaran pemerintah merupakan instrumen penting dalam mencapai tujuan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Teori keuangan publik menjelaskan bahwa pemerintah memiliki fungsi utama dalam mengalokasikan sumber daya publik secara efisien, mendistribusikan manfaat pembangunan secara adil, serta menjaga stabilitas ekonomi melalui kebijakan fiskal. Dalam konteks pemerintahan daerah, fungsi tersebut tercermin dalam kewenangan pemerintah daerah untuk mengelola sumber pendapatan seperti PAD serta menentukan prioritas penggunaannya bagi berbagai program pembangunan. Oleh karena itu, kebijakan alokasi anggaran daerah tidak hanya dipahami sebagai keputusan administratif, tetapi juga sebagai proses kebijakan yang menentukan bagaimana sumber daya publik didistribusikan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (Musgrave & Musgrave, 1989)

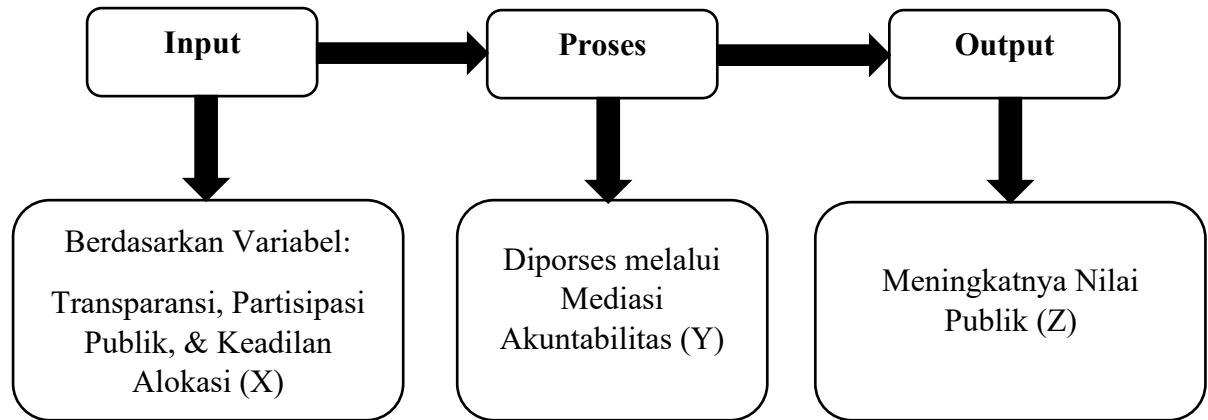
Berdasarkan kerangka tersebut, penelitian ini menempatkan transparansi, partisipasi publik, dan keadilan alokasi sebagai variabel yang merepresentasikan prinsip tata kelola dalam pengelolaan anggaran daerah. Transparansi berkaitan dengan keterbukaan pemerintah dalam menyediakan informasi mengenai kebijakan

fiskal dan penggunaan anggaran sehingga memungkinkan masyarakat memahami serta mengawasi proses pengelolaan keuangan publik (Kopits & Craig, 1998). Partisipasi publik menggambarkan keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kebijakan, sehingga kebijakan yang dihasilkan dapat mencerminkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat secara lebih inklusif (Rowe & Frewer, 2000). Sementara itu, keadilan alokasi mencerminkan prinsip distribusi manfaat anggaran publik secara proporsional dan mempertimbangkan prioritas kebutuhan masyarakat dalam proses penganggaran daerah (Rubin & Bartle, 2023).

Selanjutnya, penelitian ini menempatkan akuntabilitas sebagai variabel mediasi yang menjembatani hubungan antara prinsip tata kelola dan Nilai Publik. Akuntabilitas dalam administrasi publik merujuk pada kewajiban pemerintah untuk menjelaskan dan mempertanggungjawabkan tindakan serta keputusan kebijakan kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan. Mekanisme akuntabilitas memungkinkan masyarakat menilai apakah kebijakan pemerintah telah dilaksanakan secara bertanggung jawab, transparan, dan sesuai dengan kepentingan publik (Bovens, 2007). Ketika mekanisme akuntabilitas berjalan dengan baik, masyarakat memiliki dasar yang lebih kuat untuk menilai kualitas kebijakan yang dijalankan pemerintah.

Pada akhirnya, keseluruhan hubungan tersebut diarahkan pada pembentukan Nilai Publik sebagai hasil akhir dari proses tata kelola kebijakan. Konsep nilai publik menjelaskan bahwa keberhasilan kebijakan pemerintah tidak hanya diukur dari efisiensi pelaksanaan program, tetapi juga dari sejauh mana kebijakan tersebut mampu menciptakan manfaat bagi masyarakat serta meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah. Nilai publik terbentuk ketika kebijakan menghasilkan manfaat yang dirasakan masyarakat dan memperoleh legitimasi sosial melalui proses tata kelola yang transparan, partisipatif, dan akuntabel (Moore, 1995). Dengan demikian, kerangka berpikir penelitian ini menjelaskan bahwa transparansi, partisipasi publik, dan keadilan alokasi berkontribusi dalam memperkuat akuntabilitas pemerintah, yang pada

akhirnya membentuk Nilai Publik terhadap kebijakan alokasi PAD di Kabupaten Pangandaran.



Gambar 1. 1 Kerangka Berpikir

Sumber: Hasil Penelitian (Diolah Peneliti, 2025)

