

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Dengan adanya otonomi daerah yang dapat mengubah integritas pemerintah agar lebih efektif dan berkompeten, pemerintah daerah harus mengimplementasikan kembali akan birokrasi yang telah diterapkan selama ini (Mardiasmo, Akuntansi Sektor Publik, 2004). Pemerintah daerah berfungsi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan baik sesuai dengan visi dan misi atau aturan yang telah ditetapkan. Semakin baik kinerja pemerintah daerah maka semakin baik pula pelayanan yang diberikannya. Kinerja pemerintah yang dituntut untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat untuk kemudahan pelayanan yang diberikannya dan pembaharuan dengan mengaplikasikan prinsip-prinsip *good governance*. *Good Governance* adalah suatu tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang pola sikap dan pola tindak pelakunya dilandasi prinsip-prinsip dan karakteristik tertentu (Mardiasmo, 2004, hal. 25). Suatu negara yang menerapkan *Good Governance* berarti negara tersebut berlandaskan pada prinsip-prinsip partisipasi, pemerintahan berdasarkan hukum, transparansi, responsivitas, orientasi konsensus, keadilan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas, visi strategis dan saling keterkaitan. Namun, baru-baru ini terbukti terdapat penyelewengan atau korupsi ratusan juta APBDes (Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa)

yang dilakukan oleh Kepala Desa di Klaten (Syauqi, 2020). Serta Bupati Klaten tertangkap dalam operasi tangkap tangan karena kasus jual beli jabatan atau pengisian jabatan di Kabupaten Klaten (Nurdin, 2017). Ini merupakan tindakan yang melanggar semua prinsip-prinsip *good governance* dan juga gaya kepemimpinan yang berkualitas.

Apalagi pada saat ini ada pandemi virus corona atau disebut dengan COVID-19 yang sedang menyebar di Indonesia. *Corona virus diseases* adalah salah satu jenis virus yang tidak terlihat namun memberikan ancaman bagi kehidupan manusia. Terhitung sampai dengan tanggal 3 Juni 2020 sebanyak 6.472.662 orang yang terpapar virus corona, 2.985.901 pasien yang dinyatakan sembuh dari virus corona dan sebanyak 381.697 orang yang meninggal dunia (Bramasta, 2020). Tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi kasus yang luar biasa ini yaitu dengan menyebarluaskan informasi tentang gerakan *Social Distancing*. Rencana pemerintah ini menjelaskan bahwa untuk mengurangi dan juga memotong mata rantai penyebaran virus corona, maka setiap orang harus berjaga jarak dengan orang lain minimal 1 meter, mengurangi bahkan tidak bertemu dengan seseorang secara langsung dan menjauhi sekerumunan atau kumpulan banyak orang (CNN Indonesia, 2020). Namun, rencana tersebut tidak diterima dengan baik oleh masyarakat, misalnya pemerintah telah memberlakukan belajar di rumah bagi pelajar ataupun mahasiswa untuk tidak pergi ke kampus dan menetapkan bekerja di rumah bahkan ibadah di rumah, akan tetapi dalam situasi seperti ini masyarakat malah

digunakan untuk berwisata dan pengajian akbar (Malik & AR, 2020). Masyarakat Indonesia banyak yang tidak menghiraukan kebijakan pemerintah dan menganggap remeh virus ini.

Kebijakan yang dilakukan oleh hampir semua negara dalam mencegah menyebarnya virus corona adalah dengan *Lockdown* atau karantina wilayah. *Lockdown* ini adalah pembatasan aktivitas atau tindakan darurat untuk mencegah orang-orang meninggalkan atau memasuki wilayah tertentu (Shalihah, 2020). Pembatasan ini dilakukan untuk mengurangi tersebarnya virus corona dan menurunkan angka kematian akibat virus tersebut. *Lockdown* memberikan dampak yang negatif bagi sebagian besar warga Indonesia karena dengan diberlakukannya bekerja dari rumah atau disebut dengan *Work From Home* (WFH), tidak semua bidang dapat menerapkan hal tersebut, misalnya Dinas Pendudukan dan Pencatatan Sipil yang berhubungan dengan pembuatan KTP-El, tentang pembayaran pajak bermotor serta perpanjangan STNK di Samsat dan bidang-bidang lainnya yang menginginkan kehadiran masyarakat secara langsung (Andhika, 2020). Meskipun tidak diterapkannya WFH, tetapi selalu melakukan pembatasan pelayanan publik. Pembatasan yang diberlakukan misalnya dengan membatasi jumlah antrean yang akan masuk ke dalam ruangan maupun yang ada di dalam ruangan dan juga menerapkan kebijakan pemerintah dengan berjarak minimal 1 meter dari orang lain.

Dampak penerapan WFH pada pelayanan publik menyebabkan banyak laporan dari masyarakat akan pelayanan publik yang terhambat, seperti pembuatan dan perpanjangan SIM (Surat Izin Mengemudi), pembuatan KTP-El, pembaharuan KK (Kartu Keluarga), pembuatan sertifikat tanah dan lain-lain (Putra, 2020). Oleh karena itu maka pengelola pelayanan publik menyusun pembaharuan dalam melayani masyarakat agar pelayanan yang diberikan tidak terhambat yaitu dengan memberikan pelayanan memakai sistem online, misalnya pada PLN yang memanfaatkannya dengan penyambungan baru, menambah atau mengurangi daya hingga kepengaduan dan pembayaran online dengan internet banking atau ATM (Adiwijaya, 2020). Dengan adanya pelayanan secara online membuat kurang bermanfaat bagi masyarakat dalam memperoleh pelayanan publik. Oleh karena itu masyarakat memiliki hak dalam memperoleh pelayanan publik dengan baik dan masyarakat memiliki peran dalam mengawasi akan pelayanan publik yang dilakukan secara online oleh pengelola pelayanan publik. Jika masyarakat tidak bisa mengakses sistem online yang diterapkan oleh pengelola pelayanan publik maka masyarakat memiliki hak untuk mengadukan atau menyampaikan hal tersebut kepada pengelola pelayanan publik. Masyarakat dapat memberikan penilaian terhadap kinerja pemerintah dalam mengelola pelayanan publik yaitu dengan melihat seberapa jauh pemerintah telah melaksanakan program atau rencana yang telah disusunnya (Lastiar Hutapea & Widyaningsih, 2017). Salah satu manfaat dari penilaian

tersebut yaitu dapat meningkatkan kualitas dan kuantitas kinerja pelayanan publik. Masyarakat mengharapkan kinerja pemerintah yang baik dan bersih dalam memberikan pelayanan publik (Yudhasena & Putri, 2019).

Menurut Claraini, Savitri, & Wiguna (2017) kinerja pemerintah yang baik dan bersih tidak hanya dipengaruhi oleh *good governance* dan sistem pengendalian intern saja tetapi juga dipengaruhi oleh gaya kepemimpinan. Gaya kepemimpinan merupakan beragam pola perilaku yang disenangi oleh pemimpin dengan teknik mengatur dan mengendalikan pekerja (Desser, 1997). Gaya kepemimpinan berhubungan dengan langkah-langkah yang digunakan oleh pemerintah untuk memengaruhi kinerja aparatur pemerintah, seperti langkah apa yang harus dilakukan oleh pemerintah saat adanya virus corona dalam melayani masyarakat. Gaya kepemimpinan ini sangat cocok digunakan dalam organisasi pemerintahan, karena berpusat pada pembaharuan suatu daerah yang mengutamakan pemberian pelayanan yang baik untuk mencapai visi dan misi organisasi tersebut (Basalama & Piartrini, 2019). Gaya kepemimpinan ini menjadi aspek yang sangat membantu dalam meningkatkan kinerja aparatur pemerintah daerah, karena pemerintah bersedia menerima dan mendengarkan kritikan dari aparatur pemerintah juga masyarakatnya. Seperti saat pandemi ini, pemerintah turun langsung membagikan masker dan memberikan penyuluhan kepada masyarakat agar tidak bepergian keluar kota serta menyiapkan tempat untuk cuci tangan

dengan sabun di beberapa tempat umum yaitu mushola, masjid, pos ronda, balai desa dan lain-lain (Kominfo, 2020).

Gaya kepemimpinan yang berkualitas bagi pemerintah adalah mampu memberikan motivasi dan meningkatkan kinerja aparatur pemerintah. Sedangkan, kurangnya gaya kepemimpinan dalam suatu instansi atau organisasi pemerintahan memberikan dampak pada turunnya semangat dan kinerja karyawan itu (Supartini & Suyamto, 2017). Selain gaya kepemimpinan yang dimiliki, pemerintah juga harus mempunyai kinerja yang berkualitas dan tidak lepas dari adanya prinsip *good governance* yaitu partisipasi, pemerintahan berdasarkan hukum, transparansi, responsivitas, orientasi konsensus, keadilan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas, visi strategis dan saling keterkaitan. Oleh karena itu pemerintah desa perlu menerapkan prinsip-prinsip *good governance* dalam melakukan penanggulangan dan penanganan COVID-19. Sehingga masyarakat bisa puas terhadap kinerja yang dilakukan oleh pemerintah desa. Adanya respon puas dari masyarakat menandakan bahwa kinerja pemerintah dalam penanggulangan dan penanganan COVID-19 ini berjalan dengan baik.

Kabupaten Klaten merupakan salah satu kabupaten yang berada di wilayah Provinsi Jawa Tengah dengan wilayah seluas 658,22 km<sup>2</sup> yang terdiri dari 26 kecamatan, 10 kelurahan dan 391 desa. Kinerja pemerintah yang baik dan sesuai dengan harapan masyarakat merupakan kinerja pemerintah yang berlandaskan prinsip-prinsip *good governance*.

Pemerintah desa yang menerapkan prinsip-prinsip tersebut untuk memberikan bentuk pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat seperti bersikap adil dalam memberikan bantuan masker, *hand sanitizer* dan sembako. Bersikap adil dan responsivitas merupakan salah satu prinsip-prinsip good governance. Selain bersikap adil dan responsivitas, pemerintah desa diharapkan mampu menerapkan prinsip-prinsip good governance yang lain seperti partisipasi, pemerintahan berdasarkan hukum, transparansi, responsivitas, orientasi konsensus, keadilan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas, visi strategis dan saling keterkaitan dalam memberikan pelayanan. Sehingga pelayanan yang diberikan pemerintah desa mendapatkan respon yang positif dari masyarakat. Peningkatan kualitas pelayanan yang dilakukan dalam penanggulangan bencana wabah corona ini sangat penting. Dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik ini memerlukan kepemimpinan yang tegas dan dapat memberikan pengarahan terhadap kinerja pemerintah desa (Tamami, 2016). Gaya kepemimpinan dapat memengaruhi kinerja aparatur pemerintah, untuk merealisasikan kemajuan yang ada pada organisasi pemerintahan perlu adanya sumber daya yang berkualitas dan pemimpin yang bisa mengembangkan kinerja pemerintah desa (Tiyana & Fahkri, 2019).

**Tabel 3. 1 Jumlah desa di Kabupaten Klaten**

No	Kecamatan	Jumlah Desa
1.	Prambanan	16

2.	Gantiwarno	16
3.	Wedi	19
4.	Bayat	18
5.	Cawas	20
6.	Trucuk	18
7.	Kalikotes	7
8.	Kebonarum	7
9.	Jogonalan	18
10.	Manisrenggo	16
11.	Karangnongko	14
12.	Ngawen	13
13.	Ceper	18
14.	Pedan	14
15.	Karangdowo	19
16.	Juwiring	19
17.	Wonosari	18
18.	Delanggu	16
19.	Polanharjo	18
20.	Karanganom	19
21.	Tulung	18
22.	Jatinom	17
23.	Kemalang	13

24.	Klaten Selatan	11
25.	Klaten Tengah	3
26.	Klaten Utara	6

Sumber : klatenkab.go.id

Penelitian tentang gaya kepemimpinan terhadap kinerja pemerintah telah dilakukan oleh penelitian sebelumnya. Penelitian yang dilakukan oleh Anggraini & Redy (2017) tentang “Pengaruh Komitmen Organisasi dan Gaya Kepemimpinan Terhadap Hubungan Partisipasi Anggaran dan Kinerja Aparat Pemerintah Daerah” menemukan bahwa gaya kepemimpinan berpengaruh positif terhadap kinerja aparat pemerintah daerah, penelitian yang dilakukan oleh Claraini et al., (2017) tentang “Pengaruh Good Governance, Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Dan Gaya Kepemimpinan Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah (Studi Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Rokan Hilir)” menemukan bahwa good governance, sistem pengendalian intern pemerintah dan gaya kepemimpinan berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Prayoga (2017) tentang “Pengaruh Good Governance, Budaya Organisasi, Gaya Kepemimpinan, Komitmen Organisasi, Dan Pengendalian Intern Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah (Studi Empiris Pada SKPD Kabupaten Pelalawan)” menemukan bahwa good governance dan gaya kepemimpinan berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah, penelitian yang dilakukan oleh Hi. Laha & Suranto (2018) tentang “Pengaruh Kepemimpinan Transformasional

Kepala Daerah Terhadap Kinerja Pegawai di Sekretariat Daerah Pemerintah Provinsi Maluku Utara” menemukan bahwa kepemimpinan transformasional kepala daerah berpengaruh terhadap kinerja pegawai dan penelitian yang dilakukan oleh Supartini & Suyamto (2017) tentang “Kepuasan Kerja, Komitemn Organisasi, Motivasi, dan Gaya Kepemimpinan terhadap Kinerja Manajerial Pemerintah Daerah” menemukan bahwa terdapat pengaruh yang signifikan antara gaya kepemimpinan terhadap kinerja pemerintah.

Banyak penelitian terdahulu yang telah dilakukan mengenai penerapan good governance terhadap kinerja pemerintah daerah dan hasilnya konsisten atau berpengaruh. Penelitian yang dilakukan oleh Nasrun (2018) tentang “Pengaruh Good Governance Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene Dan Kepulauan” menemukan bahwa good governance berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah, Penelitian yang dikembangkan oleh Lestari (2016) tentang “Pengaruh Good Governance, Gaya Kepemimpinan, Komitmen Organisasi, dan Pengendalian Intern terhadap Kinerja Pemerintah Daerah” menemukan bahwa good governance dan gaya kepemimpinan berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah, Penelitian yang dilakukan oleh penelitian yang dilakukan oleh Yudhasena & Putri (2019) tentang “Pengaruh Good Government Governance, Pengendalian Intern, dan Budaya Organisasi Terhadap Kinerja Organisasi Perangkat Daerah (OPD)” menemukan bahwa good governement governance berpengaruh

positif terhadap kinerja organisasi perangkat daerah, penelitian yang dilakukan oleh Yang & Suartana (2017) tentang “Pengaruh Good Governance, Pengelolaan Keuangan Daerah Dan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Pada Kinerja Pemerintah Daerah”, menemukan bahwa terdapat pengaruh yang signifikan antara penerapan good governance terhadap kinerja pemerintah.

Dari beberapa penelitian yang dilakukan oleh peneliti sebelumnya, maka peneliti termotivasi untuk menambahkan variabel kualitas pelayanan pada masa pandemi COVID-19 dijadikan sebagai variabel intervening. Karena penelitian sebelumnya masih jarang yang memasukkan kualitas pelayanan pada masa pandemi COVID-19 sebagai variabel intervening. Letak perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu terletak pada teknik pengambilan sampel, waktu penelitian, objek penelitian dan penambahan kualitas pelayanan sebagai variabel intervening. Sampel penelitian yaitu aparat pemerintah desa di Kabupaten Klaten. Teknik pengambilan sampel yang digunakan oleh Claraini et al., (2017) yaitu menggunakan *purposive sampling*, sedangkan pada penelitian ini menggunakan teknik pengambilan sampel yaitu teknik *convenience random sampling* karena keterbatasan sampel dan peneliti sedang di daerah Klaten, maka penelitian dilakukan di daerah Klaten. Untuk teori yang digunakan adalah teori *stewardship*. Waktu penelitian yang dilakukan oleh Claraini et al., (2017) dan Putra & Saud (2017) telah dilakukan pada tahun 2017, sedangkan penelitian ini dilakukan pada tahun 2020. Selain itu,

objek penelitian Claraini et al., (2017) telah dilakukan di SKPD Kabupaten Rokan Hilir dan Putra & Saud (2017) telah dilakukan di SMA/SMK Muhammadiyah yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta, sedangkan penelitian ini dilakukan pada kantor pemerintah desa di Kabupaten Klaten.

Berdasarkan uraian penjelasan mengenai latar belakang di atas, peneliti tertarik untuk meneliti **“Pengaruh Good Governance Dan Gaya Kepemimpinan Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Dengan Kualitas Pelayanan Pada Masa Pandemi COVID-19 Sebagai Variabel Intervening (Studi Empiris Pada Pemerintah Desa Di Kabupaten Klaten)”**. Penelitian ini merupakan penelitian yang mengacu pada penelitian Putra & Saud (2017) yang berjudul “Pengaruh Pemahaman Good Governance Terhadap Kinerja dengan Kompetensi sebagai Variabel Intervening”. Selain itu pada penelitian ini juga menambahkan variabel intervening kualitas pelayanan yang digunakan oleh Claraini et al., (2017) yang berjudul “Pengaruh Good Governance, Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Gaya Kepemimpinan Dan Kualitas Pelayanan Publik Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah (Studi Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Rokan Hilir)” dengan menghilangkan sistem pengendalian intern sebagai variabel independen karena sudah banyak yang melakukan penelitian tentang variabel tersebut.

## **B. Batasan Masalah**

Batasan masalah dalam penelitian ini berfungsi untuk fokus terhadap masalah dan tidak melebar. Pada penelitian ini hanya menguji pengaruh penerapan *good governance* dan gaya kepemimpinan terhadap kinerja pemerintah daerah dengan kualitas pelayanan pada masa pandemi COVID-19 sebagai variabel intervening. Penelitian ini berfokus pada pemerintah desa di Kabupaten Klaten yang terdiri dari Kepala Desa, Sekretaris Desa dan Bendahara Desa. Penelitian ini dilakukan pada kantor pemerintah desa di Kabupaten Klaten.

## **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, peneliti merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah *good governance* berpengaruh positif terhadap kualitas pelayanan pada masa pandemi COVID-19?
2. Apakah gaya kepemimpinan berpengaruh positif terhadap kualitas pelayanan pada masa pandemi COVID-19?
3. Apakah kualitas pelayanan berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah ?
4. Apakah *good governance* berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah ?
5. Apakah gaya kepemimpinan berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah ?

6. Apakah terdapat pengaruh tidak langsung *good governance* terhadap kinerja pemerintah daerah dengan kualitas pelayanan pada masa pandemi COVID-19 sebagai variabel intervening?
7. Apakah terdapat pengaruh tidak langsung gaya kepemimpinan terhadap kinerja pemerintah daerah dengan kualitas pelayanan pada masa pandemi COVID-19 sebagai variabel intervening?

#### **D. Tujuan**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji apakah *good governance* berpengaruh positif terhadap kualitas pelayanan pada masa pandemi COVID-19.
2. Untuk menguji apakah gaya kepemimpinan berpengaruh positif terhadap kualitas pelayanan pada masa pandemi COVID-19.
3. Untuk menguji apakah kualitas pelayanan berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah.
4. Untuk menguji apakah *good governance* berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah.
5. Untuk menguji apakah gaya kepemimpinan berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah.
6. Untuk menguji Apakah terdapat pengaruh tidak langsung *good governance* terhadap kinerja pemerintah daerah dengan kualitas pelayanan pada masa pandemi COVID-19 sebagai variabel intervening.

7. Untuk menguji Apakah terdapat pengaruh tidak langsung gaya kepemimpinan terhadap kinerja pemerintah daerah dengan kualitas pelayanan pada masa pandemi COVID-19 sebagai variabel intervening.

## **E. Manfaat**

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

### **1. Manfaat teoritis**

Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah sebagai sarana untuk memberikan bukti empiris tentang pengaruh good governance dan gaya kepemimpinan terhadap kinerja pemerintah daerah dan kualitas pelayanan pada masa pandemi COVID-19. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi pada penelitian yang akan datang dengan menggunakan topik yang sama.

### **2. Manfaat praktis**

#### **a. Bagi Pemerintah**

Penelitian ini diharapkan bisa memberikan masukan dan meningkatkan kinerja pemerintah dan good governance agar pemerintah daerah dapat memberikan pelayanan dengan baik terhadap masyarakat.

#### **b. Bagi masyarakat**

Penelitian ini diharapkan mampu menjadi sarana informasi bagi masyarakat terkait gaya kepemimpinan dengan dibuktikan secara

empiris tentang good governance dan kinerja pemerintah daerah dengan kualitas pelayanan penanganan COVID-19.

c. Bagi perguruan tinggi

Penelitian ini diharapkan mampu menjadi tambahan literatur dalam bidang sektor publik, khususnya tentang good governance, gaya kepemimpinan dan kinerja instansi pemerintah daerah.

d. Bagi peneliti

Manfaat bagi peneliti itu sendiri yaitu memberikan pengetahuan tambahan dan melatih kemampuan berfikir secara kritis mengenai good governance, gaya kepemimpinan terhadap kinerja pemerintah dengan kualitas pelayanan pada masa pandemi COVID-19.