

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Reformasi birokrasi adalah salah satu bagian dari peristiwa atau keadaan yang disebut sebagai era reformasi dan berlangsung pada tahun 1998/1999 di Indonesia. Reformasi birokrasi di Indonesia telah memberikan pandangan baru dan perubahan pada sistem atau tata kelola pemerintahan Negara hingga memunculkan konsep *New Public Management* (NPM) di Indonesia dan menggantikan konsep *Old Public Management* (OPM) yang dianggap kurang berfokus pada pelayanan konsumen (masyarakat). Konsep NPM ini dikemukakan pertama kali oleh Christopher Hood dalam artikelnya yang berjudul *All Public Management of All Seasons*. Konsep NPM dipandang sebagai konsep yang dapat meningkatkan efisiensi sektor publik, respon lembaga publik pada masyarakat, serta diharapkan mampu meningkatkan akuntabilitas dan kinerja pemerintah (Christensen dan Lægreid, 2015). *New Public Management* (NPM) sendiri memiliki beberapa prinsip yang secara singkat menjelaskan bahwa paradigma NPM memberikan arahan agar organisasi pemerintahan dapat melakukan tatakelola dengan berdasarkan pada pencapaian kinerja pelayanan publik yang semakin baik (*continuous improvement*).

Pelaksanaan reformasi birokrasi adalah salah satu bentuk usaha untuk membantu mewujudkan tata kelola atau sistem pemerintahan yang baik berdasarkan kaidah manajemen yang sering disebut dengan *good governance*

kemampuan pemerintah daerah dalam mewujudkan program-program yang berkaitan dengan pelayanan publik seperti pendidikan, perizinan, dan kesehatan serta seberapa mampu pemerintah melibatkan partisipasi masyarakat dalam mewujudkan program tersebut dapat dijadikan acuan keberhasilan dari realisasi *good governance* atau efektivitas pemerintah daerah Zuhro (2016). Dalam sebuah penelitian Haning (2018) menyatakan bahwa di Indonesia perubahan dalam hal birokrasi masih dikategorikan sangat lambat jika dibandingkan dengan organisasi bisnis. Salah satu aspek yang memperlambat perubahan tersebut adalah segi SDM, hal tersebut disebabkan adanya pola pikir yang sudah terbentuk sekian lama sehingga sudah sulit untuk menerima perubahan atau menerima budaya baru dalam birokrasi Haning (2018).

Salah satu bentuk dukungan pemerintah untuk membantu tercapainya reformasi birokrasi adalah dengan adanya langkah yang berupa keputusan menurunkan instruksi Nomor 7 Tahun 1999 tentang pemberlakuan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) yang kemudian berubah menjadi Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAPKIN) sejak pemberlakuan Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 dan PermenPAN RB Nomor 53 Tahun 2014. Seluruh organisasi atau institusi pemerintah harus mengikuti regulasi maupun peraturan yang telah disusun oleh pemerintah, hingga sifat dari regulasi ataupun peraturan tersebut menjadi memaksa agar dilaksanakan oleh seluruh organisasi pemerintah (Ahyaruddin dan Akbar, 2017). Namun Razi (2017) menuturkan bahwa masih ditemukan kasus pemerintah daerah yang cenderung tidak dapat mengimplementasikan peraturan perundangan yang terdapat pada instruksi yang

telah diturunkan, masih saja ditemukan ketidakpatuhan dalam pelaksanaan peraturan tersebut.

Lalu, apakah benar bahwa akuntabilitas kinerja instansi pemerintah di Indonesia sudah nyata dan berjalan dengan semestinya? Fakta atau fenomena yang ada pada instansi pemerintah menunjukkan bahwa akuntabilitas kinerja yang mereka hasilkan masih bersifat semu cenderung bias bahkan sering dipertanyakan kebenaran dan kejelasannya (Ahyaruddin dan Akbar, 2017). Hal tersebut juga didukung oleh (Dewata dkk., 2020) yang menyatakan bahwa praktik good governance di Indonesia masih diwarnai dengan banyak penyimpangan yang menyebabkan kerugian negara pada beberapa instansi pemerintah. Dengan demikian hal ini menunjukkan bahwa tingkat akuntabilitas kinerja pemerintah daerah masih kurang sebab instansi pemerintah cenderung melaporkan kinerja yang baik secara berlebihan dan kegiatan atau program kerja yang gagal cenderung disembunyikan, akibatnya masyarakat akan memiliki ekspektasi yang berlebihan atas keberhasilan kegiatan maupun program pemerintah daerah (Ahyaruddin dan Akbar, 2017).

Ketika masyarakat sudah merasa pemerintah daerahnya bekerja dengan baik, maka tidak ada lagi tuntutan dan evaluasi kinerja yang disuarakan sehingga pemerintah daerah tidak akan melakukan perubahan secara berkelanjutan dan hal tersebut dapat menghambat pembangunan daerah terkait. dari beberapa penelitian sebelumnya yang menggunakan teori kelembagaan menunjukkan hasil yang mana alasan utama dan dasar atas perubahan organisasi adalah sekadar agar mendapatkan legitimitasi atau sebuah pengakuan saja saja, bukan untuk mendapatkan peningkatan

kinerja secara substantive atau berkesinambungan, dan salah satunya adalah penelitian yang dilakukan oleh (Ahyaruddin dan Akbar, 2017). Dari hasil tersebut, kita dapat mengindikasikan jika pelaporan kinerja yang selama ini disusun dan disampaikan oleh instansi pemerintah daerah cenderung hanya sebatas formalitas saja. Laporan tersebut disusun hanya untuk memenuhi tuntutan regulasi atau peraturan perundangan yang berlaku. Keadaan tersebut yang menjadi salah satu alasan mengapa penelitian ini penting untuk dilakukan, penelitian ini bertujuan untuk melihat, menganalisis, dan menguji secara empiris beberapa faktor yang mungkin berpengaruh atau berdampak dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah yaitu penerapan regulasi, komitmen manajemen, insentif, serta transparansi.

Beberapa temuan yang berkaitan dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah Kabupaten Batang dan melatarbelakangi penelitian ini adalah data yang menunjukkan bahwa capaian akuntabilitas kinerja selama dua tahun terakhir berada pada tingkat yang sama dan tidak mengalami kemajuan.

Dikutip dari infopublik.id (2021) kepala Bagian Organisasi Sekretariat Daerah (BOSD) Kabupaten Batang Willopo menekankan bahwa untuk meningkatkan nilai reformasi birokrasi Pemkab Batang harus segera melakukan perbaikan pada manajemen kerjanya, terkhusus pada pemanfaatan informasi kinerja. Hal tersebut memang sangat penting untuk dilakukan, mengingat tingkat akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah Kabupaten Batang yang dikutip dari inspektorat.jatengprov.go.id (2017) sempat berada pada peringkat 19 dari 36 kabupaten se Jawa Tengah dengan nilai 57,67 dan mendapat predikat CC, data

tersebut menunjukkan bahwa peningkatan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kabupaten Batang masih harus mendapatkan perhatian agar terus mengalami kemajuan.

Penerapan regulasi atau peraturan adalah salah satu bentuk usaha pemerintah selain untuk mengevaluasi kinerja instansi pemerintah daerah, adalah untuk dapat membantu masyarakat menilai dan melihat kinerja dari instansi pemerintah melalui laporan kinerja yang instansi buat.

Seluruh organisasi pemerintah diwajibkan untuk mematuhi peraturan maupun undang-undang yang dibuat oleh pemerintah, sehingga dalam hal ini peraturan ataupun regulasi menjadi bersifat memaksa untuk dilaksanakan (Ahyaruddin dan Akbar, 2017). Selanjutnya, penelitian terdahulu yang dilakukan oleh (Nadila dkk, 2021) (Ahyaruddin dan Akbar, 2017) mendapatkan hasil bahwa mandat legislatif atau regulasi berpengaruh positif terhadap akuntabilitas dan kinerja instansi pemerintah. Hal ini dapat menunjukkan bahwa regulasi mampu mendorong pemerintah untuk lebih terbuka dalam menyampaikan hasil kerjanya.

Komitmen manajemen atau komitmen organisasi juga mempunyai peran yang cukup penting pada akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah. Terwujudnya organisasi yang akuntabel dan transparan adalah apabila mendapat dukungan dan komitmen yang kuat dari seluruh lapisan anggota baik dari tingkat bawah, tingkat tengah, maupun tingkat atas (Budiarto dan Damayanti, 2020). Komitmen manajemen yang tinggi akan mengarahkan individu dalam organisasi untuk peduli dengan nasib organisasi dan selalu berusaha untuk membawa organisasi tersebut ke arah dan tingkat yang lebih baik, sebaliknya individu atau

karyawan dengan komitmen manajemen yang rendah hanya akan mementingkan dirinya atau kelompoknya saja Pinka (2013) dalam (Ahyaruddin dan Akbar, 2017).

Dengan demikian komitmen manajemen yang semakin kuat dan baik akan meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah. (Pradita dkk, 2019) menyatakan apabila komitmen organisasi tiap anggota semakin tinggi maka informasi akan semakin terbuka dan pelayanan organisasi terhadap masyarakat akan jauh lebih baik. Penelitian (Nadila dkk, 2021) mendapatkan hasil bahwa komitmen manajemen berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Insentif atau bonus adalah sistem penghargaan (reward system) pada sebuah organisasi ataupun perusahaan yang dapat berdampak pada keefektifan atau kinerja karyawan dalam organisasi tersebut apabila sistem penghargaan tersebut disusun dengan baik dan tepat (Bae dan Lawler, 2000) dalam Muktiani (2019). Jika kinerja karyawan baik, maka hal tersebut secara tidak langsung akan mendorong instansi dengan sukarela menunjukkan hasil kinerja dengan akuntabel. Penelitian Almizan (2019) menyatakan bahwa insentif berpengaruh positif terhadap akuntabilitas instansi pemerintah.

Transparansi dapat diartikan sebagai keterbukaan dalam hal pemberian informasi-informasi yang berkaitan dengan program kerja atau kegiatan yang menjadi tanggung jawab sesuai peraturan undang-undang yang berlaku bagi setiap penyelenggara pemerintahan (Saputra dkk, 2014). Sehingga dengan demikian, pemerintah harus mampu memberikan akses pada masyarakat untuk mendapatkan hasil atau laporan baik anggaran maupun kinerja instansi pemerintah secara

terbuka. Hasil atau laporan tersebut akan membantu masyarakat untuk ikut menilai dan mengevaluasi kinerja instansi pemerintah. Transparansi juga salah satu prinsip good governance yang mendukung terlaksananya NPM.

Sejauh ini, penelitian mengenai akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah dan Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAPKIN) sudah banyak dilakukan, namun masih saja ditemukan fakta yang menunjukkan bahwa kinerja instansi pemerintah bersifat semu. Bahkan dari salah satu hasil wawancara yang dilakukan oleh (Ahyaruddin dan Akbar, 2017) terhadap salah satu responden menemukan jawaban yang mengejutkan, menurut responden tersebut informasi dari LAPKIN tidak benar-benar digunakan, LAPKIN dibuat hanya sebagai formalitas yang mana harus dilaporkan tepat waktu, sesuai format dan sesuai ketentuan kepada DEP DAGRI, namun hanya sebatas disetor, informasinya tidak digunakan untuk apapun. Sehingga penelitian ini masih menjadi penting untuk dilakukan.

Dalam kitab suci Al Qur'an juga sudah ada ayat yang menjelaskan mengenai bagaimana seharusnya seseorang mengemban amanah, yaitu dalam Surah An-Nisa ayat 58 :

نَ اللَّهُ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا
يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi

pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.”

Ayat Al-Qur’an diatas menjelaskan bahwa ketika seseorang diberi amanah atau sedang mengemban amanah yang mana dalam hal ini adalah pemerintah baik pusat, daerah, maupun desa harus menyampaikan amanah yang diberikan padanya kepada orang-orang yang berhak menerima dengan bentuk kinerja yang jujur. Termasuk dalam hal transparansi dan akuntabilitas, pemerintah harus memberikan hak kepada pemberi mandat ataupun masyarakat luas untuk mengetahui tentang hasil atau kinerja mereka saat melaksanakan amanah yang diberikan secara keseluruhan dan dengan tidak ada yang ditutupi atau dibatasi informasinya.

Berdasarkan latar belakang, fenomena kasus dan temuan, serta hasil penelitian-penelitian sebelumnya, maka peneliti tertarik untuk meneliti lebih lanjut mengenai faktor yang berpengaruh dan mendorong akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah dengan judul “Pengaruh Penerapan Regulasi, Komitmen Manajemen, Insentif, Dan Transparansi Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dan temuan di atas, maka secara umum dapat diidentifikasi masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah Penerapan Regulasi berpengaruh positif terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah?
2. Apakah Komitmen Manajemen berpengaruh positif terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah?

3. Apakah Insentif berpengaruh positif terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah?
4. Apakah Transparansi berpengaruh positif terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Atas rumusan masalah yang telah dibuat, maka penelitian ini bertujuan untuk menguji dan memperoleh bukti empiris mengenai :

1. Menguji secara empiris dan menganalisis apakah penerapan regulasi dapat berpengaruh positif terhadap tingkat akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah
2. Menguji secara empiris dan menganalisis apakah komitmen manajemen dapat berpengaruh positif terhadap tingkat akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah
3. Menguji secara empiris dan menganalisis apakah insentif dapat berpengaruh positif terhadap tingkat akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah
4. Menguji secara empiris dan menganalisis apakah transparansi dapat berpengaruh positif terhadap tingkat akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang sudah dipaparkan, penulis berharap penelitian ini dapat bermanfaat bagi para pembaca dan pengguna hasil dan temuan dari penelitian ini. Baik manfaat secara langsung maupun tidak langsung.

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat teoritis

- Secara teori, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dan masukan pada bidang pendidikan dan ekonomi yang khususnya membahas mengenai akuntansi sektor publik diantaranya adalah akuntabilitas, kinerja, regulasi, komitmen manajemen, transparansi, teori stewardship maupun teori kelembagaan.
- Peneliti juga berharap penelitian ini dapat dijadikan sebagai referensi tambahan untuk penelitian-penelitian berikutnya yang masih satu sub tema dengan penelitian ini.

2. Manfaat praktis

- Untuk para pelaku di sektor publik (Pemerintah daerah) : penelitian ini diharapkan dapat menunjukkan dan memberikan informasi terkait faktor-faktor pendorong akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah. Serta hasil dari penelitian ini diharapkan mampu memperbaiki kondisi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah yang masih semu atau belum berjalan dengan semestinya, khususnya pada daerah lokasi yang menjadi tempat penelitian.
- Untuk pengguna LAPKIN (pemberi mandat dan masyarakat) : hasil dari penelitian ini diharapkan mampu untuk memberikan informasi mengenai kondisi atau tingkat akuntabilitas kinerja pemerintah daerah khususnya pada lokasi atau daerah penelitian dilakukan (Kabupaten Batang)