

berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Perubahan sistematis terhadap paradigma penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik (terpusat) cenderung ke arah pemberdayaan daerah yang disertai juga dengan pelimpahan wewenang kekuasaan (desentralisasi). Hal tersebut telah membawa dampak yang besar dalam pembelajaran daerah untuk lebih mandiri dalam hal perencanaan, pengawasan, hingga pengaturan pembiayaan guna meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*Good Governance*).

Implikasi dari otonomi daerah yang berdasar pada asas desentralisasi memberikan dampak positif bagi berbagai daerah. Salah satu dampak positif tersebut adalah adanya pemekaran daerah baik propinsi maupun kabupaten/kota yang terjadi hampir di seluruh Indonesia. Dampak dari pemekaran propinsi dan kabupaten/kota telah membentuk kecamatan dan kelurahan/desa baru. Hal tersebut bertujuan agar pelayanan pemerintah kepada masyarakat dapat lebih efektif dan efisien serta diharapkan dapat mempercepat pelaksanaan pembangunan.

Perwujudan terhadap pemberian kewenangan sebagai wujud pelaksanaan otonomi daerah adalah nyata dan bertanggung jawab. Nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di

hubungan antara pemerintahan nasional dengan lokal, adanya pelimpahan kewenangan kepada pemerintah dan masyarakat setempat untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri guna meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat.

Menurut Nelson Kasfir dalam Osborne⁵⁾, alasan menerapkan desentralisasi lebih didasarkan pada pertimbangan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan mempercepat proses pembangunan ekonomi daerah.

Pemerintah Daerah Tingkat II (pemerintah kabupaten) adalah suatu lembaga yang dipimpin oleh seorang Kepala Daerah (Bupati) yang dibentuk oleh Negara. Seorang bupati mempunyai peran tugas dan fungsi yang menyangkut kepentingan masyarakat di daerah tersebut. Tugas-tugas tersebut baik berupa penyediaan sarana dan prasarana, barang-barang dan jasa publik, menjaga kelestarian alam dan menjaga masyarakat. Sedangkan, fungsi yang dilakukan oleh pemerintah adalah fungsi regulasi, pemberdayaan dan pelayanan.

Sekretariat Daerah (disingkat Setda) adalah unsur pembantu pimpinan Pemerintah Daerah, yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah (disingkat Sekda). Sekretaris Daerah bertugas membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah.

Dalam pelaksanaan tugas dan kewajibannya, sekretaris daerah bertanggung jawab kepada Kepala Daerah. Sekretaris Daerah diangkat dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang memenuhi persyaratan. Sekretaris Daerah disebut sebagai jabatan paling puncak dalam pola karier PNS di daerah karena kedudukannya sebagai pembina PNS di daerahnya⁶⁾.

Kabupaten Katingan adalah pemerintah daerah yang baru hasil dari pemekaran wilayah. Dalam hal ini peran Sekretariat Daerah Kabupaten Katingan sangat penting terkait dalam hal penyelenggaraan pemerintahan, administrasi, organisasi, dan tata laku pelaksanaan pemerintahan. Sekretariat Daerah Kabupaten merupakan unsur pembantu pimpinan Pemerintah Kabupaten yang bertugas sebagai pelaksana tugas penyelenggaraan pemerintahan, administrasi, organisasi dan tata laksana serta memberikan pelayanan administrasi kepada seluruh Perangkat Daerah Kabupaten.

Didasarkan atas peran penting dari sekretaris daerah, maka pada tanggal 26 Juni 2007, terjadi alih tugas dari sekretaris daerah dikarenakan sekretaris daerah sebelumnya tidak dapat bekerjasama dengan Bupati selaku pemimpin daerah. Atas usul Bupati Katingan kepada Gubernur Kalimantan Tengah, sekretaris daerah tersebut dipindahtugaskan sebagai staf ahli di Sekretariat Daerah dan sebagai gantinya, Asisten Ekonomi dan ~~Pembangunan~~ ~~Sekretariat~~ ~~Daerah~~ ~~Kabupaten~~ ~~Katingan~~ diangkat menjadi ~~Dik~~ ~~(De~~ ~~keluarga~~ ~~Tinggi)~~ ~~Sekretariat~~

Sebagai pemerintah daerah kabupaten yang baru, maka perlu disiapkan kinerja institusi yang optimal karena langsung berhubungan dengan urusan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan. Melihat pentingnya peran Sekretariat Daerah dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan, administrasi, organisasi dan tata laksana serta memberikan pelayanan administrasi kepada seluruh Perangkat Daerah Kabupaten, Sekretariat Daerah mempunyai andil yang besar dalam upaya memberdayakan kinerja pemerintahan. Seorang Sekretaris daerah juga diharuskan dapat mengatasi permasalahan-permasalahan yang dihadapi.

B. Rumusan Masalah

Dari penjelasan di atas, maka rumusan masalah yang ingin diteliti adalah ***“Bagaimana kinerja Sekretariat Daerah Kabupaten Katingan Propinsi Kalimantan Tengah tahun 2007?”***

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah mengetahui kinerja Sekretariat Daerah Kabupaten Katingan tahun 2007 berdasarkan indikator *efektifitas, kualitas, responsivitas, dan akuntabilitas*

2. Manfaat

Diharapkan hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi beberapa pihak, antara lain Sekretariat Daerah Kabupaten Katingan, Masyarakat dan Penulis sebagai bahan masukan dan referensi, khususnya di bidang pemerintah daerah.

D. Kerangka Dasar Teori

1. Kinerja Organisasi

a. Pengertian Kinerja

Kinerja atau performa (*employ performance*) menurut Bernadin dan Russel dalam Ruky S.Achmad adalah: “. . . *the record of outcomes produced on a specified job function or activity during a special time periode* “, yang artinya adalah catatan outcomes yang dihasilkan dan fungsi suatu pekerjaan tertentu atau kegiatan selama suatu periode waktu tertentu⁷⁾.

Sedangkan menurut Rue dan Byars dalam Keban⁸⁾, Kinerja atau performance juga dapat didefinisikan sebagai tingkat pencapaian hasil, atau “*The degree of accomplishment*”. Dengan kata lain kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan dan sebuah

⁷⁾ H. John Bernadin & Jorce E. Russel dalam Ruki. S.Achmad, 2001, *Sistem Manajemen Kinerja : Panduan Praktis untuk Merancang dan Meraih Kinerja Prima*, Gramedia, Jakarta., hlm.31

⁸⁾ Keban, Y.T., 1995, *Indikator Pemda: Pendekatan Manajemen dan Kebijakan*, Seminar

organisasi atau tingkatan sejauh mana usaha yang telah dilakukan dalam mencapai tujuan tersebut.

Kinerja merupakan hasil kerja yang mampu dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang yang tergabung dalam suatu instansi atau organisasi sesuai dengan tanggung jawab dan wewenang dalam upaya untuk mencapai tujuan organisasi atau instansi secara legal dan sesuai dengan moral etika⁹⁾.

Sedangkan, menurut Suyadi Prawiro Sentoro dalam Cardoro F.G.¹⁰⁾, kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka upaya untuk mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan etika dan moral.

b. Pengukuran Kinerja

Salah satu yang sulit dalam analisis kinerja organisasi adalah memilih perangkat ukuran kinerja berdasarkan hasil yang seimbang untuk mengukur kesuksesan dalam memenuhi tujuan dan sasaran organisasi, terutama yang berhubungan dengan kinerja organisasi. Di kalangan organisasi privat dimana tujuan pembentukannya adalah

⁹⁾ Agus Dwiyanto, 1995, *Penilaian Kinerja Organisasi Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Fisipol UGM, hlm.8.

¹⁰⁾ F.G, Cardoro, F.G., 1997, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta: Andi Offset, hlm.41

untuk produksi barang dan jasa dengan orientasinya mencapai keuntungan yang besar, maka ukuran kinerjanya antara lain seberapa besar kemampuan berproduksi, seberapa besar profit yang dapat diraih, bagaimana efisiensi melalui perbandingan output dan input atau *cost* dan benefit serta efektivitas yang dikembangkan melalui target dan realisasi dan kemampuan organisasi untuk berkompetisi dalam merebut pangsa pasar.

Pengukuran kinerja merupakan alat untuk menilai kesuksesan organisasi. Dalam konteks organisasi sektor publik, kesuksesan organisasi itu digunakan untuk mendapatkan legitimasi dan dukungan publik¹¹⁾

Namun dengan perkembangan paradigma organisasi sektor publik maka kinerja organisasinya pun telah memasuki domain kinerja organisasi sektor privat tersebut. Beberapa indikator yang dapat dipakai untuk mengukur kinerja organisasi privat maupun publik yakni: *work load/demand, economy, efficiency, effectiveness dan equity* (Perry, 1990 dalam Dwiyanto¹²⁾, 1995). Namun khusus untuk organisasi sektor publik menurut Fynn, 1986, Jakson dan

¹¹⁾ Mahmudi, 2007, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, Yogyakarta : UPPSTIM YKPM, hlm.12

¹²⁾ Agus Dwiyanto, *Op.cit.*, hlm.25

Palmer, 1992 dalam Bryson¹³⁾, masih sulit untuk menemukan alat ukur yang sesuai.

Penilaian kinerja merupakan kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai tolak ukur berhasil atau tidaknya suatu organisasi dalam mencapai misinya. Untuk organisasi pelayanan publik, informasi mengenai kinerja tentu sangat berguna untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan oleh organisasi itu memenuhi harapan dan memuaskan pengguna jasa. Dengan melakukan penelitian terhadap kinerja maka upaya untuk memperbaiki kinerja bisa dilakukan secara lebih terarah dan sistematis. Informasi mengenai kinerja juga penting untuk menciptakan tekanan bagi para pejabat penyelenggara pelayanan untuk melakukan perubahan-perubahan dalam organisasi.

Berikut adalah kegunaan dan penilaian terhadap kinerja:

- 1) Menilai kuantitas, kualitas dan efisiensi pelayanan.
- 2) Memotivasi birokrasi pelaksana.
- 3) Memonitor para kontraktor.
- 4) Melakukan penyesuaian anggaran (budget).

¹³⁾ M. John Bryson, 1995, *Strategic Planning For Public and Nonprofit Organization: A*

- 5) Mendorong pemerintah agar lebih memperhatikan kebutuhan masyarakat yang dilayani.
- 6) Menuntun perbaikan dalam pelayanan publik.

Namun sayangnya penilaian terhadap kinerja birokrasi publik masih amat jarang dilakukan. Sangat berbeda dengan organisasi bisnis yang kinerjanya dengan mudah bisa dilihat dan profitabilitas, yang diantaranya dapat tercermin dari indeks harga saham di bursa efek, birokrasi publik tidak memiliki tolak ukur yang jelas dan tidak mudah diperoleh informasinya oleh publik. Berikut adalah penyebab kesulitan dalam pengukuran kinerja organisasi pelayanan publik:

- 1) Tujuan dan misi organisasi pelayanan publik sangat kabur dan bersifat multidimensional.
- 2) Stakeholders (pengambil kebijakan) jauh lebih banyak dan kompleks daripada orang swasta.
- 3) Stakeholders sering memiliki kepentingan yang terbentuk antara satu dengan yang lain.

Menyusuri tujuan organisasi publik, yaitu untuk memenuhi kebutuhan dan melindungi kepentingan publik, maka kinerja organisasi publik tersebut dapat dinyatakan berhasil apabila mampu

kinerja organisasi publik juga dikemukakan oleh Dwiyanto¹⁴⁾, sebagai berikut:

Kesulitan dalam mengukur kinerja organisasi pelayanan publik sebagian muncul karena tujuan dan misi organisasi publik acap kali tidak hanya sangat kabur, akan tetapi juga bersifat multidimensional. Organisasi publik mempunyai *stakeholder* privat, karena *stakeholder* dan organisasi publik sering kali memiliki kepentingan yang bersinggungan satu sama lainnya, yang mengakibatkan ukuran kinerja organisasi publik di mata *stakeholder* juga berbeda-beda.

Berkaitan dengan pengukuran kinerja organisasi, Ruky¹⁵⁾ mengemukakan bahwa penilaian terhadap kinerja organisasi merupakan kegiatan membandingkan antara hasil yang sebenarnya diperoleh dengan yang direncanakan. Sasaran yang ingin dicapai organisasi diteliti, mana yang telah dicapai sepenuhnya (100%), mana yang di atas standar (target) dan mana yang di bawah target atau tidak tercapai sepenuhnya.

c. Indikator Pengukuran Kinerja

Definisi mengenai kinerja organisasi dikemukakan oleh Bastian¹⁶⁾ sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan tugas suatu organisasi dalam upaya mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi organisasi tersebut.

¹⁴⁾ Agus Dwiyanto, Op.cit., hlm.36

¹⁵⁾ Achmad S. Ruky, op.cit., hlm.158.

Indikator kinerja organisasi adalah ukuran kualitatif dan kuantitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan dengan memperhitungkan elemennya, yaitu:

1. Indikator masukan (*input*)

Adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar organisasi mampu menghasilkan produknya, baik barang atau jasa yang meliputi sumber daya manusia, informasi, kebijakan, dan sebagainya.

2. Indikator keluaran (*output*)

Yaitu segala sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang berupa fisik ataupun non fisik.

3. Indikator hasil (*outcome*)

Adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung).

4. Indikator manfaat (*benefit*)

Adalah segala sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.

5. Indikator dampak (*impact*)

Adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif pada setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang telah

Sedangkan indikator yang umumnya digunakan sebagai ukuran sejauh mana kinerja organisasi yang berorientasi profit/keuntungan ada 3 (tiga) indikator¹⁷⁾, yaitu:

1. Efisiensi

Yaitu hubungan antara input dan output dimana penggunaan barang dan jasa yang dibeli organisasi untuk mencapai output tertentu.

2. Efektivitas

Yaitu hubungan antara output dan tujuan, dimana efektivitas diukur berdasarkan seberapa jauh tingkat output, kebijakan, dan prosedur dari organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

3. Ekonomis

Yaitu hubungan antara pasar dan input dimana pembelian barang dan jasa pada kualitas yang diinginkan dan pada harga yang terbaik yang dimungkinkan.

Bastian¹⁸⁾ mengemukakan bahwa terlepas dari besar, jenis, sektor atau spesialisasinya, setiap organisasi biasanya cenderung untuk tertarik pada pengukuran kinerja dalam aspek berikut ini:

1. Aspek finansial, meliputi anggaran rutin dan pembangunan dari suatu instansi pemerintah. Karena aspek finansial dapat dianalogikan sebagai aliran darah dalam tubuh manusia, maka aspek finansial merupakan aspek penting yang perlu diperhatikan dalam pengukuran kinerja.
2. Kepuasan pelanggan, dimana dalam globalisasi perdagangan, peran dan posisi pelanggan sangat krusial dalam penentuan strategi perusahaan. Hal serupa juga terjadi pada instansi pemerintah. Dengan semakin banyaknya tuntutan masyarakat akan pelayanan yang berkualitas, maka instansi pemerintah dituntut untuk secara terus menerus memberikan pelayanan yang berkualitas prima. Untuk itu, pengukuran kinerja perlu didesain sehingga pimpinan dapat memperoleh informasi yang relevan atas tingkat kepuasan pelanggan.
3. Operasi bisnis internal, dimana informasi operasi bisnis internal diperlukan untuk memastikan bahwa seluruh kegiatan instansi pemerintah sudah *in-concert* (seirama) untuk mencapai tujuan dan sasaran organisasi seperti yang tercantum dalam rencana strategis. Disamping itu, informasi operasi bisnis internal diperlukan untuk melakukan perbaikan terus menerus

4. Kepuasan pegawai, dimana dalam setiap organisasi, pegawai merupakan aset yang harus dikelola dengan baik. Apalagi dalam perusahaan yang banyak melakukan inovasi, peran strategis pegawai sungguh sangat nyata. Hal serupa juga terjadi pada instansi pemerintah. Apabila pegawai tidak dikelola dengan baik, maka kehancuran dan instansi pemerintah sungguh sulit untuk dicegah.
5. Kepuasan komunitas dan *stakeholder/shareholder*, dimana instansi pemerintah tidak beroperasi *in vacuum* artinya kegiatan instansi pemerintah berinteraksi dengan berbagai pihak yang menaruh kepentingan terhadap keberadaannya. Untuk itu informasi dan pengukuran kinerja perlu didesain untuk mengakomodasi kepuasan dari para stakeholder.
6. Waktu, dimana ukuran waktu juga merupakan variabel yang perlu diperhatikan dalam desain pengukuran kinerja. Betapa sering kita membutuhkan informasi untuk pengambilan keputusan, namun informasi tersebut lambat diterima. Sebaliknya informasi yang ada sering sudah tidak relevan atau

Adapun pengukuran dan manfaat penilaian kinerja organisasi dikatakan oleh Bastian¹⁹⁾ akan mendorong pencapaian tujuan organisasi dan akan memberikan umpan balik untuk upaya perbaikan secara terus menerus (berkelanjutan). Secara terperinci Bastian mengemukakan peranan penilaian pengukuran kinerja organisasi sebagai berikut:

1. Memastikan pemahaman para pelaksana dan ukuran yang digunakan untuk pencapaian prestasi.
2. Memastikan tercapainya skema prestasi yang disepakati.
3. Memonitor dan mengevaluasi kinerja dengan perbandingan antara skema kerja dan pelaksanaannya.
4. Memberikan penghargaan maupun hukuman yang obyektif atas prestasi pelaksanaan yang telah diukur sesuai dengan sistem pengukuran yang telah disepakati.
5. Menjadikannya sebagai alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam upaya memperbaiki kinerja organisasi.
6. Mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi.
7. Membantu proses kegiatan organisasi.
8. Memastikan bahwa sejumlah keputusan telah dilakukan

9. Menunjukkan peningkatan yang perlu dilakukan.
10. Mengungkapkan permasalahan yang terjadi.

Jika disimak lebih lanjut mengenai konsep kinerja organisasi, maka Larry D. Stout dalam Bastian²⁰⁾, mengemukakan bahwa pengukuran atau penilaian kinerja organisasi merupakan proses mencatat dan mengukur pencapaian pelaksanaan kegiatan dalam arah pencapaian misi (*mission accomplishment*) melalui hasil-hasil yang ditampilkan berupa produk, jasa ataupun suatu proses. Sedangkan James B. Whittaker dalam Bastian²¹⁾, berpendapat bahwa pengukuran atau penilaian kinerja organisasi adalah suatu alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas.

Berdasarkan ulasan dan pendapat dari para pakar manajemen dan organisasi publik di atas, maka pengertian kinerja adalah suatu keadaan yang berkaitan dengan keberhasilan organisasi dalam menjalankan misi yang dimilikinya, yang dapat diukur dari berbagai aspek.

Berdasarkan aspek-aspek kinerja yang harus diukur tersebut dapat ditelusuri sampai sejauh mana cakupan pengukuran kinerja ini

Menurut BPKP²²⁾, cakupan pengukuran kinerja harus mencakup item-item sebagai berikut:

- 1) Kebijakan (*policy*)
- 2) Perencanaan dan penganggaran (*planning and budgeting*)
- 3) Kualitas (*quality*)
- 4) Kehematan (*economy*)
- 5) Keadilan (*equity*)
- 6) Pertanggungjawaban (*accountability*)

Sedangkan Dwiyanto²³⁾ mengemukakan ukuran dari tingkat kinerja organisasi publik secara lengkap sebagai berikut:

1. Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dan output. Konsep produktivitas dirasa terlalu sempit dan kemudian *General Accounting Office* (GAO) mencoba mengembangkan suatu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting

2. Orientasi kualitas

Isu mengenai orientasi kualitas cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik. Dengan demikian, kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja publik.

3. Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat, responsivitas menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan dengan kebutuhan

masyarakat. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi publik. Organisasi dengan responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang rendah pula.

4. Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa pejabat publik tersebut karena dipilih oleh rakyat, maka dengan sendirinya akan selalu merepresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini, konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Didasarkan atas ulasan dan pendapat di atas, maka pengertian dari kinerja organisasi yang digunakan adalah suatu keadaan yang berkaitan dengan keberhasilan organisasi dalam menjalankan misi yang dimilikinya. Dalam penelitian ini kinerja diukur berdasarkan tingkat produktivitas

kualitas, responsivitas dan akuntabilitas organisasi sekretariat daerah Kabupaten Katingan, Kalimantan Tengah.

2. Otonomi Daerah

a. Pengertian Otonomi Daerah

Secara terminologi, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi berasal dari kata Yunani yaitu *Autos* dan *Nomos*. Kata pertama berarti “sendiri” dan kedua berarti “perintah”, jadi otonomi bermakna “memerintah sendiri”. Otonomi daerah sendiri dapat diartikan sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Jadi, otonomi berarti perundangan sendiri (*self wetgeving*), otonomi selain mengandung arti “perundangan” (*regeling*), juga mengandung arti “pemerintahan”²⁴).

Secara terminologi, otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri

urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan²⁵⁾.

b. Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Adanya otonomi daerah memberikan keleluasan penuh kepada birokrasi daerah untuk secara mandiri mengelola dan mengorganisir daerahnya masing-masing (*decentralized management*). Aparatur Pemerintah Daerah berkesempatan untuk melakukan fungsi-fungsi manajemen pemerintahan seperti perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pengarahannya (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*) secara mandiri bebas dari campur tangan Pemerintah Pusat sebagaimana yang selama ini terjadi.

Sesuai isi Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, urusan pemerintahan yang tidak menjadi urusan pemerintahan daerah ialah: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama²⁶⁾. Sehingga bidang-bidang lain di luar ke-6 bidang tersebut menjadi urusan pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi luas dan nyata. Dalam rangka merealisasikan otonomi daerah yang luas

²⁵⁾ B.N. Marbun, Op.cit., hlm.195.

²⁶⁾ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 10 ayat (3).

dan nyata ini. Pemerintah daerah dituntut tanggap, mampu dan mempunyai kinerja yang tahan uji.

Diberikannya hak kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada badan-badan otonomi seperti provinsi dan kabupaten/kota, maka badan-badan tersebut dengan inisiatifnya sendiri dapat mengurus rumah tangganya sendiri dengan menggunakan peraturan-peraturan daerah yang tidak boleh bertentangan dengan UUD atau peraturan perundangan yang lebih tinggi serta mampu menjalankan penyelenggaraan kepentingan publik. Pemberian otonomi secara luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Melalui otonomi secara luas, daerah diharapkan dapat meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi, dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia²⁷⁾. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kerangka dan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya. Hal ini berarti bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan Undang-Undang. Daerah memiliki kewenangan membentuk kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

c. Pengertian Desentralisasi

Definisi tentang desentralisasi tidak ada yang tunggal, namun banyak definisi yang dikemukakan oleh para pakar mengenai desentralisasi. Dari sudut pandang terminologi, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia²⁸⁾.

Desentralisasi berarti melepaskan diri dari pusat. Kondisi ini mencerminkan adanya kewenangan dari bagian atau bawahannya untuk melaksanakan sesuatu yang diserahkan dari pusat, dengan tetap adanya hubungan antara pusat dan bagian bawahannya (daerah)²⁹⁾.

²⁸⁾ Ibid., hlm.195.

²⁹⁾ Tjahja Supriatna, op.cit., hlm.24

Didasarkan pada teori-teori yang telah disebutkan di atas, desentralisasi merupakan sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara pemerintahan nasional dengan lokal. Diantara mekanisme ini pemerintah nasional melimpahkan kewenangan kepada pemerintah dan masyarakat setempat untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri guna meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat.

Cheema dan Rondinelli, dalam Romli³⁰⁾, memberikan pengertian desentralisasi cukup luas. Mereka dalam memberikan batasan mencakup juga perspektif administratif dan perspektif politik. Dalam konteks itu mereka mengartikan desentralisasi mencakup: dekonsentrasi, delegasi, devolusi, dan privatisasi atau debirokratisasi.

Bila desentralisasi dipahami berdasarkan perspektif Hubungan Negara Masyarakat, maka akan diketahui bahwa sesungguhnya keberadaan desentralisasi tidak lain adalah untuk mendekatkan pemerintah kepada masyarakat sedemikian rupa, sehingga antara keduanya dapat tercipta interaksi yang dinamis, baik pada proses pengambilan keputusan maupun dalam implementasi kebijakan. Secara implisit juga mengindikasikan bahwa tujuan utama yang hendak dicapai melalui desentralisasi meliputi terwujudnya demokrasi di tingkat lokal

terciptanya efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan ekonomi di daerah.

Dalam hal tujuan, negara-negara yang menerapkan kebijakan desentralisasi, menurut pandangan Smith, berdasarkan beberapa tujuan. Pertama, desentralisasi diterapkan dalam upaya untuk pendidikan politik. Kedua, untuk latihan kepemimpinan politik. Ketiga, untuk memelihara stabilitas politik. Keempat, untuk mencegah konsentrasi kekuasaan di Pusat. Kelima, untuk memperkuat akuntabilitas publik. Keenam, untuk meningkatkan kepekaan elit terhadap kebutuhan masyarakat³¹⁾.

Dalam dunia sekarang ini, sesuatu hanya akan berjalan lebih baik jika mereka yang bekerja di organisasi publik mempunyai otoritas untuk mengambil keputusan sendiri. Menurut David Osborne, lembaga yang terdesentralisasi mempunyai sejumlah keunggulan. Pertama, lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih fleksibel, lembaga tersebut dapat memberi respon dengan cepat terhadap lingkungan dan kebutuhan pelanggan. Kedua, lembaga terdesentralisasi jauh lebih efektif daripada yang tersentralisasi. Ketiga, lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih inovatif daripada yang tersentralisasi. Keempat, lembaga yang terdesentralisasi menghasilkan semangat kerja yang lebih tinggi, lebih banyak komitmen, dan lebih besar produktivitasnya³²⁾.

³¹⁾ Ibid., hlm.23.

³²⁾ David Osborne, *op.cit.*, hlm.25

Sedangkan menurut Nelson Kasfir dalam Ruky³³⁾, alasan menerapkan desentralisasi lebih didasarkan pada pertimbangan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan mempercepat proses pembangunan ekonomi daerah. Ada tiga alasan mengapa kebijakan desentralisasi yang dipilih, yaitu: Pertama, untuk menciptakan efisiensi penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Kedua, untuk memperluas otonomi daerah. Ketiga, untuk beberapa kasus sebagai strategi untuk mengatasi instabilitas politik.

Berkaitan dengan kendala, ada dua hal. Pertama, berkaitan dengan skala besaran wilayah operasi pemerintah daerah yang mengakibatkan penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi kurang efektif, utamanya dalam menangani berbagai persoalan sosial dan ekonomi. Kedua, adanya ketidaktulusan dikalangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk mendudukan partisipasi masyarakat sebagai elemen penting dalam proses pengambilan keputusan.

Menurut pendapat The Liang Gie yang dikutip Josep Kaho dalam Nugroho³⁴⁾, tentang alasan dianutnya desentralisasi adalah sebagai berikut:

- a. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksud untuk mencegah penumpukan kekuasaan

³³⁾ Menurut Nelson Kasfir, desentralisasi pada akhirnya dapat menimbulkan tiga

- b. Dalam bidang politik penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
- c. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan desentralisasi adalah untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien.
- d. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan pada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan, atau latar belakang sejarahnya.
- e. Dari sudut pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan langsung membantu pembangunan tersebut.

Terdapat beberapa manfaat nyata dari Desentralisasi, antara lain:

Pertama, mendorong peningkatan diharapkan akan menghasilkan dua partisipasi, prakarsa dan kreativitas serta kemandirian masyarakat daerah.

Kedua, memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran

.....

3. Pemerintah Daerah

a. Pengertian Pemerintah Daerah

Berdasarkan pasal 1 huruf d Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang dikatakan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan pemerintah daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas desentralisasi. Ini berarti pemerintah daerah terdiri dari dua unsur yaitu eksekutif dan legislatif. Sedangkan menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat 2 Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah Daerah Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan yang dikatakan Pemerintah Daerah menurut pasal 1 huruf b Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah Kepala Daerah Beserta Perangkat Daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah. Menurut pasal 6 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, perangkat daerah terdiri atas Sekretariat Daerah, Dinas Daerah dan lembaga teknis daerah lainnya sesuai dengan kebutuhan daerah

Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 1 ayat 3, yang dimaksud Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.

Mengacu pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, maka unsur-unsur Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah, Sekretariat Daerah, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah. Kesemua unsur tersebut merupakan suatu sistem yang saling berhubungan dan bekerjasama dalam mencapai tujuan bersama.

b. Sistem Penyelenggaraan

Menurut Drs. Zakari dalam Nugroho³⁵⁾, sistem pemerintahan daerah adalah semua komponen atau unsur yang terdapat dalam pemerintahan daerah (perangkat eksekutif dan legislatif daerah) yang saling berhubungan dan saling mempengaruhi atau tergantung (*dependent*) dan bekerja sama dalam menjalankan fungsinya (tugas dan wewenang) dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan daerah. Sedangkan menurut Mashuni Maschab, Pemerintahan Daerah adalah satuan aparatur negara yang berwenang memerintah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, yang

³⁵⁾ Riant Nugroho, Op.cit, hlm.8.

berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam lingkungan negara.

Setiap Daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah. Menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 pasal 43 tentang kewajiban kepala daerah, kepala daerah mempunyai kewajiban sebagai berikut:

- a. Mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana cita-cita Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945.
- b. Memegang teguh Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.
- c. Menghormati kedaulatan rakyat.
- d. Menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan.
- e. Meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat.
- f. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat.
- g. Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah dan menetapkannya sebagai Peraturan Daerah bersama dengan DPRD.

Selain itu Kepala Daerah memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD setiap akhir tahun

anggaran. Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Gubernur bagi Kepala Daerah Kabupaten dan Kepala Daerah Kota, sekurang-kurangnya sekali dalam satu tahun, atau jika dipandang perlu oleh Kepala Daerah atau apabila diminta oleh Presiden.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 2 ayat 2 dan 3 pemerintah daerah mempunyai fungsi dan tugas mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dengan maksud menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

E. Definisi Konseptual

1. Kinerja

Adalah suatu keadaan yang berkaitan dengan keberhasilan organisasi dalam menjalankan misi yang dimilikinya yang diukur dengan menggunakan indikator pengukuran kinerjanya seperti: produktivitas, kualitas, responsivitas dan akuntabilitas

2. Produktivitas

Adalah rasio antara input dan output. Konsep ini dikembangkan dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik mempunyai hasil yang diharapkan sebagaimana misi dan tujuannya.

3. Kualitas

Adalah parameter terhadap keluaran (output) dan hasil (outcomes) yang diterima oleh stakeholders. Kualitas ini merupakan indikator pengukuran kinerja yang semakin penting, karena masyarakat sebagai salah satu stakeholders dinilai perlu dalam memberikan penilaian terhadap kinerja organisasi.

4. Responsivitas

Adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

5. Akuntabilitas

Adalah penilaian terhadap kebenaran dan kesesuaian terhadap norma, nilai dan aturan yang berkembang. Pengukuran terhadap akuntabilitas didasarkan atas kebijakan, aturan atau kegiatan yang konsisten

F. Definisi Operasional

Menurut Singarimbun³⁶⁾, definisi operasional berisikan indikator dari suatu variabel yang memungkinkan peneliti mengumpulkan data secara relevan untuk variabel tersebut. Untuk keperluan dalam studi penelitian ini, maka definisi operasional dijabarkan sebagai berikut:

1. Kinerja adalah tingkat pencapaian tujuan organisasi yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawabnya masing-masing dalam rangka untuk mencapai tujuan organisasi secara legal.
2. Organisasi Sekretariat Daerah (Sekda) adalah unsur pembantu pimpinan pemerintahan Kabupaten yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Daerah (Setda), berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati.
3. Pengukuran Kinerja adalah alat atau cara yang digunakan untuk mengukur keberhasilan suatu kinerja. Dalam penelitian ini alat ukur yang digunakan adalah :
 - a. Tingkat produktivitas yang dihasilkan oleh organisasi Setda Kabupaten Katingan yang meliputi output atas produk yaitu kebijakan bupati.
 - b. Orientasi atau kualitas pelayanan tingkat kepuasan para pengguna jasa Setda, yaitu perangkat daerah.

- c. Responsivitas yaitu kemampuan organisasi Setda Kabupaten Katingan untuk mengenali kebutuhan perangkat daerah yang meliputi penanganan atas keluhan dan laporan perangkat daerah terhadap masalah yang terjadi dalam pemberian layanan.
- d. Akuntabilitas yang berkaitan dengan kegiatan organisasi Setda yang tunduk pada pejabat politik yang memerintah, dalam hal ini Bupati Kabupaten Katingan yang meliputi penyediaan laporan tahunan Setda dan pencapaian target layanan yang ditetapkan Bupati.

G. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Metode ini merupakan tipe penelitian yang bukan bermaksud untuk menguji hipotesis tertentu tetapi hanya menggambarkan apa adanya mengenai suatu variabel, gejala, keadaan atau fenomena tertentu.

2. Unit Analisa

Analisa dilakukan pada:

- a. Sekretaris Daerah Kabupaten Katingan Propinsi Kalimantan Tengah.

1. *Daerah Sekretariat Daerah Kabupaten Katingan Propinsi Kalimantan*

- c. Pegawai Kantor Sekretariat Daerah Kabupaten Katingan Propinsi Kalimantan Tengah.
- d. Masyarakat Kabupaten Katingan Propinsi Kalimantan Tengah.

3. Sumber Data

Sumber data yang akan dijadikan dasar dalam penelitian ini adalah:

- a. Sekretaris Daerah Kabupaten Katingan Propinsi Kalimantan Tengah.
- b. Pejabat dan pegawai Kantor Sekretariat Daerah Kabupaten Katingan Propinsi Kalimantan Tengah.
- c. BPS Propinsi Kabupaten Katingan Propinsi Kalimantan Tengah.
- d. Buku-buku, arsip-arsip serta dokumen lain yang mendukung.

4. Teknik Pengumpulan Data

Data yang dihimpun dalam penelitian ini adalah data yang berkaitan dengan kinerja organisasi sekretariat daerah Kabupaten Katingan, Propinsi Kalimantan Tengah. Data dihimpun dari berbagai sumber, antara lain:

1. Dokumentasi

Yaitu data-data sekunder yang diperoleh dari kantor Sekretariat Daerah dan data dari kantor BPS Kabupaten Katingan.

2. Wawancara mendalam/*in depth interview*

Yaitu data yang diperoleh dengan cara melakukan wawancara dengan narasumber (*key informan*) yang

dianggap memiliki kemampuan dan kewenangan yang memadai sesuai dengan yang diteliti.

3. Observasi/pengamatan langsung

Yaitu pengamatan/observasi langsung terhadap obyek untuk menggali aspek-aspek yang relevan dan penting sebagai dasar analisis dan pembahasan yang dilakukan.

5. Teknik Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini adalah analisa kualitatif interpretatif. Analisa ini adalah penelitian yang berusaha menginterpretasikan fenomena-fenomena yang ada, muncul, dan terjadi berdasarkan data-data yang terkumpul tanpa menggunakan perhitungan statistik³⁷⁾. Pendekatan interpretatif dalam ilmu sosial dimulai dengan pemahaman data/fakta yang dikumpulkan dan kemudian dicoba dianalisis melalui pemahaman intelektual yang dibangun atas dasar pengalaman empiris.

Empat tahapan³⁸⁾ dalam menganalisis data pada penelitian ini antara lain:

³⁷⁾ Noeng Muhajir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta, 1989, hal.171.

³⁸⁾

1. Pengumpulan data

Pengumpulan data dilakukan dalam teknik observasi, wawancara dan studi pustaka

2. Penilaian data

Pencocokan data yang diperoleh dan penyesuaian data dengan kenyataan yang ada di lapangan

3. Interpretasi data

Langkah interpretasi data ini pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan penilaian data, tetapi langkah ini membutuhkan kecermatan yang harus dibekali seperangkat kerangka konseptual yang telah disusun.

4. Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan dilakukan berdasarkan pengumpulan, penilaian dan interpretasi data