

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Suatu pembangunan ditujukan untuk memperoleh suatu peningkatan ke dalam jenjang yang lebih tinggi. Pembangunan Nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa dan negara. Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, bersatu berkedudukan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tentram, tertib dan dinamis dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai.¹

Melihat kondisi objektif bahwa kemajuan dalam sebuah negara tidak terlepas dari peranan elemen-elemen yang mempunyai korelasi terhadapnya dan kualitas rakyatnya. Indonesia sebagai negara yang notabene sedang melakukan perubahan-perubahan yang mendasar, seperti halnya struktur yang dibuat lebih demokratis merupakan masa transisi yang begitu panjang dari kegagalan masa orde pemerintahan sebelumnya.

Berdasarkan pada uraian di atas maka tujuan utama pembangunan ialah untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur secara merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Semua itu dapat tercapai apabila

¹ GBHN Tahun 1993 BP-7 Pusat, hal. 45.

didukung oleh partisipasi seluruh warga masyarakat dan perlu didukung oleh kinerja aparaturnya dan organisasi pelaksana yang mampu dan terjadinya hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah. Dengan adanya pemerintah yang bersifat otonom adalah merupakan konsekuensi dilaksanakannya asas desentralisasi yang merupakan penyerahan urusan pemerintah pusat kepada daerah itu sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Garis-Garis Besar Haluan Negara mengamanatkan bahwa pembangunan nasional dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Konsep “Pembangunan manusia Indonesia seutuhnya” dan “pembangunan seluruh masyarakat Indonesia” sebagaimana diamanatkan GBHN pada hakekatnya cukup memberikan tempat. Manusia yang bersifat multidimensional dan menempatkan manusia pada posisi sentral.²

Otonomi yang diputuskan pemerintah yang mengatur bagaimana pola pemerintahan yang lebih transparan dan lebih demokratis serta kejelasan terhadap kesenangan daerah dan pusat adalah jawaban atas permasalahan yang terjadi di berbagai daerah yang memicu timbulnya gerakan separatisme merupakan upaya-upaya dalam meningkatkan pembangunan yang lebih merata dan menyeluruh yang nantinya akan dapat menciptakan pemerataan pembangunan dan pemberdayaan dalam segala hal yang merupakan cita-cita dari otonomi daerah.

Pembangunan merupakan suatu proses yang tidak pernah berhenti karena permasalahan selalu berkembang dan muncul sesuai dengan tingkat kemajuan

² M. Sidiq, T. M. D. A., *Dasar-Dasar Pembangunan*, Tiga Wajana Yogyakarta, hal. (21-24)

teknologi dan kemajuan masyarakat. Semakin tinggi tingkat kemajuan masyarakat, semakin tinggi pula tingkat kebutuhan yang harus dipenuhi. Artinya pemerintah sebagai penyelenggara negara masyarakat melalui peningkatan program-program pembangunan.

Dengan diberlakukannya otonomi daerah maka akan semakin terbuka peluang bagi daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan juga dalam menggali potensi-potensi yang menjadi kekayaan daerah sebagai sumber pendapatan daerah setempat. Peran pemerintah dalam hal ini sangat besar sekali, karena kedudukan pemerintah yaitu sebagai pihak yang mempunyai wewenang untuk memberikan bimbingan dan pengarahan, sedangkan masyarakat adalah sebagai pelaksana atau pelaku utama. Dan kesemuanya itu akan dapat terwujud apabila ada kerjasama yang baik antara pemerintah dengan masyarakat.

Mengenai pemerintah daerah di dalam pasal 18 UUD 1945 ditentukan bahwa:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

Menghadapi kewenangan yang diberikan oleh pihak pusat kepada pemerintah daerah maka daerah kabupaten dan kota diharapkan mampu memberikan ruang gerak yang memadai untuk membuat program-program pembangunan dan pelayanan terhadap aspirasi dan kebutuhan daerah. Pemerintah daerah Kabupaten Muara Enim dalam menyelenggarakan pemerintahannya memerlukan kesiapan mental dari pegawai pemerintah kabupaten maupun masyarakat untuk menjadi daerah yang mandiri yang tidak tergantung dari

pemerintah pusat. Meskipun otonomi di satu sisi memberikan harapan-harapan dan peluang-peluang bagi pemerintah daerah, tetapi disisi lain tantangan yang dihadapi tidaklah sedikit seperti persiapan pengadaan sarana dan prasarana penunjang peningkatan profesionalitas pegawai pemerintahan kabupaten, peningkatan kualitas sumber daya manusia dan peran aktif masyarakat.

Sebagai pelaksanaan dari pasal 18 UUD 1945 telah dibentuk Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang menggariskan bahwa Pemerintah Daerah adalah kepala daerah beserta kerangka daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah. sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sebagai badan legislatif.

Dengan demikian dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah ada pembagian tugas dan wewenang yang tegas antara kepala daerah dan dewan Perwakilan Rakyat Daerah dimana DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah.

Kabupaten adalah merupakan eselon pemerintahan setelah propinsi dimana bupati atau walikota bertanggung jawab memberikan laporan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.

Kabupaten merupakan konsentrasi dari pelaksanaan otonomi luas dengan sistem desentralisasi dimana bupati mempunyai wewenang atas penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Sebagai sebuah kabupaten yang memiliki 19 kecamatan dalam menjalankan tugas pemerintahan, aparatur pemerintah Kabupaten Muara Enim memerlukan

koordinasi untuk menjalankan kinerja yang baik dan terpadu antar sektor dalam lingkup wilayah kabupaten agar tujuan pembangunan dapat tercapai secara efektif dan efisien. Pemerintah Kabupaten Muara Enim mempunyai beberapa dinas untuk menjalankan tugasnya masing-masing dan untuk membangun daerah Kabupaten Muara Enim.

Tindakan Pemerintah Kabupaten Muara Enim ini dalam upaya melakukan efektivitas kinerja pemerintah kabupaten masih banyak mengalami hambatan yaitu masih banyaknya pelanggaran hak dan kewajiban, komersialisasi jabatan, penyalahgunaan wewenang dan tindakan indisipliner lainnya. Adapun indikator yang dipakai oleh penulis untuk mengukur kinerja pemerintah Kabupaten Muara Enim ada 3 aspek yaitu aspek responsibilitas, aspek profesionalisme, aspek akuntabilitas. Alasan penulis mengambil 3 aspek ini karena 3 aspek ini sudah mencakup semua untuk mengukur kinerja pemerintah Kabupaten Mura Enim dan didukung dengan masing-masing indikator.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas maka penulis dapat menarik suatu rumusan masalah, yaitu: “Bagaimana kinerja Pemerintah Kabupaten Muara Enim tahun 2003?”

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Di Setiap penelitian tentunya ada tujuan-tujuan yang hendak dicapai baik

itu bagi si peneliti maupun pihak yang terkait. Adapun tujuan dalam penelitian

- a. Mengetahui kinerja pemerintah Kabupaten Muara Enim
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat kinerja Kabupaten Muara Enim.

2. Manfaat Penelitian

Di setiap penulisan pasti ada manfaat yang didapatkan bagi penulis sendiri ataupun pihak lain yang terkait. Adapun manfaat penelitian ini sebagai berikut:

- a. Sebagai sumbangan ilmu, karena dalam suatu penelitian pasti terdapat hal-hal baru yang ditemui atau suatu yang pernah kita ketahui sebelumnya, sehingga dapat menambah wawasan, memperkaya pengetahuan dan pengalaman, akan menambah bahan bacaan atau kepustakaan baik untuk penulis sendiri maupun pihak-pihak lain yang memerlukannya sebagai bahan referensi.
- b. Sumbangan bagi kantor pemda agar dapat lebih berjalan sesuai dengan fungsinya dan dapat meningkatkan kinerja pegawai dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.
- c. Akan menambah bahan bacaan atau kepustakaan baik untuk penulis maupun untuk pihak-pihak lain yang memerlukan sebagai bahan referensi.

D. Kerangka Dasar Teori

Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, kontrak proposisi untuk menerangkan fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antara konsep.³

³ Muzi Singodihardjo dan Sofyan Efendi, *Metode Penelitian Survei*, LP2ES, 1990, hal 27

Menurut Muchtar Mas'ud yang dimaksud teori adalah:

“Teori adalah bentuk penjelasan umum yang menjelaskan mengapa suatu (fenomena) itu terjadi. Teori merupakan serangkaian konsep-konsep menjadi suatu penjelasan yang menunjukkan bagaimana konsep-konsep itu secara logis berhubungan atau menentukan suatu hipotesa.”⁴

Teori juga merupakan ungkapan mengenai hubungan kausal yang logis di antara berbagai gejala atau perubahan variabel dalam bidang tertentu sehingga dapat dipergunakan sebagai kerangka berpikir dalam memahami dan menanggapi permasalahan yang timbul dalam bidang tertentu.⁵

Kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan yang terjalin antara variabel dengan berdasarkan pada konsep definisi tertentu. Pada bagian kerangka dasar teori ini dikembangkan teori-teori yang menjadi acuan dalam penelitian yang akan dilakukan.

1. Pemerintah Daerah

a. Pengertian Pemerintah Daerah

Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia terdapat daerah-daerah otonom dan pemerintahan di daerah-daerah itu disebut “Pemerintahan Daerah”. Sebagaimana telah sama-sama diketahui, praktis semua anggaran.

Negara mengenal apa yang disebut “Pemerintah nasional ialah pemerintah yang meliputi seluruh wilayah dan seluruh penduduk negara dan pemerintahan setempat hanya mengenal sebagian penduduk saja dan wilayah negara.”⁶

⁴ Muchtar Mas'ud, *Disiplin dan Metode*, LP3ES, Jakarta, hal 216.

⁵ Buntoro Tjokroamidjojo, H. Prof. Dan Mustoko Diningrat, Drs., *Teori Strategi Pembangunan Nasional*, PT. Gunung Agung, Jakarta, 1982, hal 12.

⁶ *Media*, 1985, hal 15.

Pemerintah daerah menurut Mariun adalah :

“Suatu bentuk daripada pemerintahan setempat dalam nama kepada masyarakat setempat diberikan kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri”.⁷

Menurut pasal 5 ayat 1 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

Menurut pasal 1 huruf i Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, yang dimaksud daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-Undang no. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah daerah pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Hal-hal yang mendasar dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD.

Berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, pemberian kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan pada asas desentralisasi yang dalam

wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Yang dimaksud luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang menyangkut kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan bidang politik, hankam, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Sedang bertanggung jawab ialah perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan pusat dan juga keutuhan bangsa dan negara.

Daerah propinsi daerah kabupaten dan daerah kota masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan yang hirarki satu sama lain. Dalam hal ini daerah propinsi tidak membawahi daerah kabupaten, dan daerah kota, sehingga gubernur bukanlah merupakan atasan dari bupati atau walikota. Akan tetapi, dalam prakteknya tetap ada hubungan koordinasi, kerja sama dan kemitraan antara daerah propinsi dengan daerah kabupaten atau daerah kota dalam kedudukan masing-masing dalam daerah otonom. Di samping itu sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dapat melakukan

hubungan pembinaan dan pengawasan terhadap daerah kabupaten dan daerah kota.

Pemberian kedudukan propinsi sebagai daerah otonom dan sekaligus sebagai wilayah administrasi dilakukan dengan pertimbangan ialah:⁸

- 1) Untuk memelihara hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat lintas daerah kabupaten dan daerah kota serta melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan baik daerah kabupaten dan daerah kota.
- 3) Untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.

b. Pembagian Daerah menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999

Dalam hal pembagian daerah menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menjadi pertimbangan adalah:

- 1) Faktor kemampuan ekonomi
- 2) Faktor potensi daerah
- 3) Faktor sosial daerah
- 4) Faktor sosial politik
- 5) Faktor jumlah penduduk dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

⁸ Dedi Supriyadi, Brata Kusuma, Phd. Dadang Solihin, M.A., *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah*

Daerah dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi adalah daerah propinsi, sedang daerah yang dibentuk berdasar asas desentralisasi adalah kabupaten dan daerah kota. Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

1) Daerah propinsi

Daerah propinsi sebagai daerah otonom juga berkedudukan sebagai wilayah administrasi, terdiri dari wilayah darat dan wilayah laut sejauh 12 mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas atau arah perairan kepulauan. Daerah propinsi yang dahulu disebut propinsi daerah tingkat I sekarang disebut propinsi.

2) Daerah kabupaten dan daerah kota

Daerah kabupaten dan daerah kota bersifat otonom yaitu daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi, berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Sebutan Kabupaten Daerah Tingkat II dan Kotamadya Daerah Tingkat II yang berlaku selama ini diganti dengan sebutan kabupaten atau kota.

3) Kecamatan

Kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota. Kecamatan yang menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dan Daerah Kota sebagai

wilayah administrasi dalam angka dekonsentrasi. Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, kedudukannya diubah menjadi perangkat daerah kabupaten atau daerah kota.

4) Kelurahan atau desa

Kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten dan atau daerah kota di bawah kecamatan. Kelurahan merupakan perangkat kecamatan yang dipimpin oleh kepala kelurahan yang disebut lurah. Lurah diangkat dari PNS yang memenuhi syarat walikota atau bupati atas usul camat. Pembentukan kelurahan ditetapkan dengan peraturan daerah. Desa dibentuk pemerintahan desa dan Badan Perwakilan Desa yang merupakan pemerintah desa, yang terdiri atas kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dan perangkat desa. Kepala desa dipilih langsung oleh penduduk dari desa calon yang memenuhi syarat dan masa jabatan kepala desa paling lama 10 tahun atau dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan. Kepala desa dilantik oleh bupati.

2. Evaluasi Kinerja

Evaluasi kinerja merupakan kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan suatu organisasi atau unit kerja evaluasi kinerja merupakan analisis dan interpretasi keberhasilan atau kegagalan pencapaian kinerja.

Kinerja yang sering juga disebut dengan "*performance*" merupakan tingkat keberhasilan organisasi atau suatu instansi dalam melaksanakan

pekerjaan.⁹ Kinerja merupakan hasil kerja yang dapat pula diartikan sebagai hasil kerja yang mampu dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang yang tergabung dalam suatu instansi atau organisasi sesuai dengan tanggung jawab dan kewenangan dalam upaya mencapai tujuan organisasi atau instansi secara legal dan sesuai dengan moral dan etika.¹⁰

a. Pengertian Kinerja

1) Kinerja Individu

Menurut WJS Purwodarminto yang dimaksud kinerja adalah:

“Kinerja adalah hasil kerja yang dicapai oleh seseorang karyawan dalam melaksanakan tugas yang dibebankan kepadanya.”¹¹

2) Kinerja Organisasi

Dalam suatu organisasi atau instansi yang memiliki banyak anggota, kinerja setiap anggota dapat mempengaruhi kinerja organisasi atau instansi secara keseluruhan. Oleh karena itu, untuk mencapai kinerja para anggota yang terlibat dalam organisasi atau instansi perlu ditingkatkan terlebih dahulu untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan. Menurut Miner, kinerja seseorang atau suatu instansi dapat diukur dengan melalui kualitas pekerjaan mencakup pemahaman dan penguasaan tugas, kebutuhan instansi-instansi dalam pelaksanaan tugas kemampuan dalam memecahkan masalah.¹²

⁹ John B. Miner, *Organization Behaviour, Performance Productivity*, New York, Random House, 1998, hal 57.

¹⁰ Agus Dwiyanto, *Penelitian Kinerja Organisasi Pelayanan Publik*, Yogyakarta Fisipol, UGM, 1995, hal 8.

¹¹ WJS Purwodarminto, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Dasteka, Jakarta, 1986, hal 624

Ketelitian dalam tugas, efisiensi waktu, tenaga dan biaya dalam melaksanakan tugas, ketekunan dan kedisiplinan dalam melakukan tugas, timbulnya inisiatif, sikap terhadap tugas, kemampuan dalam bekerja sendiri atau tim, memiliki tanggung jawab, kecakapan anggota instansi dalam menggunakan peralatan kerja. Sementara pada ukuran kinerja yang kuantitas pekerjaan mencakup menyelesaikan seluruh pekerjaan yang terdapat dalam instansi.

Kinerja seseorang atau instansi perlu dilakukan evaluasi sehingga dapat diketahui tercapai tidaknya tujuan instansi dan efektif tidaknya proses kerja yang berlangsung dalam instansi terutama instansi pemerintah. Istilah evaluasi dalam modul sosialisasi sistem akuntabilitas kinerja pemerintah dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*) pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*). Suatu evaluasi mempunyai karakteristik tertentu yang membedakan dari analisis. Adapun karakteristik evaluasi kinerja adalah sebagai berikut:

1) Fokus nilai

Selain tujuan kepada pemberian nilai dari suatu pelaksanaan tugas atau pekerjaan evaluasi kinerja ini lebih ditekankan atau ditujukan untuk menentukan manfaat dari pelaksanaan tugas yang dilakukan oleh seseorang atau instansi dan bukan sekedar usaha untuk mengumpulkan informasi mengenai sesuatu hal. Pada umumnya ketepatan suatu tujuan maupun secara pelaksanaan tugas merupakan hal yang perlu diusah

Oleh karena itu, evaluasi mencakup pula prosedur untuk mengevaluasi tujuan dan sasaran itu sendiri.

2) Interdependensi fakta-nilai

Suatu nilai evaluasi kinerja tidak hanya tergantung kepada “fakta” untuk memberi pernyataan bahwa pelaksanaan tugas atau pekerjaan dalam instansi telah mencapai hasil yang maksimal atau minimal, harus didukung dengan bukti-bukti (fakta), bahwa hasil pelaksanaan tugas tersebut merupakan konsekuensi dari tindakan-tindakan yang telah dilakukan dalam mengatasi atau memecahkan masalah tertentu dalam hal ini kegiatan monitoring merupakan persyaratan yang penting bagi evaluasi kinerja.

3) Orientasi masa kini dan lampau

Evaluasi kinerja diarahkan pada hasil yang sekarang ada dan hasil yang diperoleh pada masa lalu. Evaluasi kinerja tidak berkaitan dengan hasil yang diperoleh di masa mendatang. Evaluasi kinerja tidak berkaitan dengan hasil yang diperoleh pada masa lalu. Evaluasi kinerja tidak berkaitan dengan hasil yang diperoleh di masa mendatang. Evaluasi bersifat retrospektif dan berkaitan dengan tindakan-tindakan yang telah dilakukan (*ex-post*) rekomendasi yang dihasilkan dari suatu evaluasi kinerja bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi tindakan dilakukan (*ex-ante*).

4) Kualitas nilai

Evaluasi kinerja dipandang sebagai tujuan sekaligus cara sehingga nilai yang ada dalam suatu evaluasi kinerja mempunyai kualitas ganda. Selanjutnya evaluasi kinerja dipandang sebagai suatu rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang dalam pelaksanaan tugas ada dapat dianggap sebagai intrinsik (diperlukan bagi dalam tubuh instansi) ekstrinsik (diperlukan karena mempunyai pencapaian tujuan).

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa evaluasi kinerja merupakan suatu proses umpan balik atas kinerja di masa lalu yang digunakan untuk meningkatkan produktivitas seseorang atau instansi di masa mendatang. Sebagai proses yang berkelanjutan, evaluasi kinerja menyediakan informasi mengenai kinerja dalam hubungan terhadap tujuan dan sarana. Selanjutnya evaluasi terhadap ketentuan-ketentuan yang telah disepakati pihak-pihak yang terkait. Dan ditetapkan oleh yang berwenang untuk dijadikan pedoman, pegangan atau petunjuk bagi setiap usaha dan kegiatan aparatur pemerintah agar kelancaran dan keterpaduan dalam upaya mencapai sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi dapat tercapai.

b. Aspek-aspek kinerja organisasi pemerintah daerah

Dalam menentukan ukuran kinerja organisasi publik tidak semudah dalam mengukur kinerja organisasi swasta atau privat. Kinerja dapat diukur melalui kemampuan produksi, keuntungan yang diraih, efisiensi biaya, dan efektifitas serta kemampuan dalam berkompetisi. Namun pada organisasi publik pengukuran kinerja sulit dilakukan karena tujuan dan misi dari

organisasi publik seringkali bersifat multidimensional.¹³ Kendati demikian keberhasilan kinerja organisasi publik dapat diketahui dari kemampuan organisasi publik dalam mencari atau mewujudkan tujuannya.

Dengan berkembangnya paradigma organisasi sektor publik, maka kinerja organisasi telah dapat dimasukkan dalam domain kinerja organisasi sektor privat. Oleh sebab itu, Perry¹⁴ mengungkapkan bahwa indikator yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik adalah *work lead* atau *demand, economy, efficiency, effectiveness* dan *equity*. Berbeda dengan Perry, Levine¹⁵ menyatakan bahwa untuk mengukur kinerja organisasi publik maka aspek yang digunakan adalah sebagai berikut:

1) Responsivitas (*Responsiveness*)

Aspek responsivitas mengacu pada keselarasan program dan kegiatan pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Kinerja organisasi publik dinilai semakin baik apabila kebutuhan dan keinginan masyarakat semakin banyak diprogramkan dan dijalankan oleh organisasi publik.

2) Responsibilitas (*Responsibility*)

Aspek responsibilitas mencakup kesesuaian pelaksanaan kegiatan organisasi publik yang dilakukan dengan prinsip-prinsip baik secara implisit maupun eksplisit. Dalam aspek ini, kinerja organisasi publik

¹³ Agus Dwiyanto, *Op.Cit.* hal. 16.

¹⁴ *Ibid*, hal. 18.

¹⁵ *Ibid*, hal. 21.

dinilai semakin baik apabila kegiatan yang dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi, peraturan, dan kebijakan organisasi.

3) Profesionalisme

Aspek profesionalisme menunjukkan sifat dari suatu pekerjaan yang membutuhkan kompetensi atau keahlian teknis. Profesionalisme menjadi suatu kebutuhan yang tidak dapat dihindari oleh para pengelola organisasi karena semakin tumbuhnya kompleksitas masalah-masalah yang ada dalam masyarakat dan semakin canggih perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

4) Akuntabilitas (*Accountability*)

Aspek ini diartikan sebagai pertanggungjawaban dari para aparatnya tentang apa yang telah dilakukan terhadap pihak yang berkepentingan. Konsep ini mengarah kepada pengertian bahwa segala tindakan organisasi akan dinilai dan dievaluasi oleh kalangan yang terkait atau memiliki kepentingan dengan kabupaten khususnya. Salah satu cara untuk mengukur akuntabilitas tersebut adalah melaksanakan rapat koordinasi serta evaluasi dari setiap kegiatan yang sedang atau telah dilakukan oleh organisasi karena hal tersebut akan menjadi bahan koreksi bagi organisasi dalam melakukan pembenahan-pembenahan dalam meningkatkan kualitas.

Bagi setiap organisasi, penilaian terhadap kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting. Penilaian tersebut dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam jangka waktu tertentu.

Kegunaan penilaian kinerja adalah:

- 1) Menilai kualitas, kuantitas dan efisiensi pelayanan
- 2) Memotivasi birokrat pelaksana
- 3) Memonitor para kontraktor
- 4) Melakukan penyesuaian anggaran (*budget*)
- 5) Mendorong pemerintah agar lebih memperhatikan kebutuhan masyarakat yang dilayani
- 6) Menuntun perbaikan dalam pelayanan publik.

Penyebab kesulitan dalam pengukuran kinerja adalah:

- 1) Tujuan dan misi organisasi pelayanan publik sangat kabur bersifat multi dimensional
- 2) *Stakeholders* (pengambil kebijakan) jauh lebih banyak dan kompleks dari pada orang swasta
- 3) *Stake holders* sering memiliki kepentingan yang berbentuk antara satu dengan yang lain.

Permasalahan penilaian kinerja Pemda:

Aparat pemda hanya mengetahui:

- 1) Peraturan perundangan didirikannya pemda
- 2) Target pembangunan yang siap untuk dilaksanakan
- 3) Metode operasi, petunjuk pelaksanaan dan teknis
- 4) Garis koordinasi tertentu.

Mereka tidak memahami:

- 1) Apakah pemda sebagai organisasi publik di daerah telah berhasil mencapai tujuan
- 2) Apakah kinerja pemda cukup berhasil.¹⁶

c. Fungsi Evaluasi Kinerja

- 1) Mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan kinerja suatu organisasi, seberapa jauh target telah dicapai.
- 2) Memberikan masukan (klarifikasi dan kritik sebagai umpan balik) untuk mengatasi permasalahan yang ada (reformulasi alternatif kebijakan atau program kebijakan telah mencapai hasil maksimal atau minimal harus didukung dengan bukti-bukti).

Standardisasi indikator kinerja, langkah ini adalah menetapkan standar capaian kinerja untuk setiap indikator kinerja untuk setiap periode tertentu (lima tahunan, tiga tahunan dan satu tahunan).

Kriteria standar kinerja yang baik:

1. *Attainable* : dapat dicapai pada situasi dan kondisi tertentu
2. *Ekonomis* : biaya rendah
3. *Applicable* : dapat diterapkan sesuai dengan kondisi yang ada
4. *Konsisten* : kepatuhan pada rencana
5. *All-inclusive* : komprehensif, menyeluruh, semua aktivitas saling berkaitan.

¹⁶ Zaenul Mahomed, *Organisasi dan Manajemen*, P. 111, Gajah Mada, Yogyakarta, 1998

6. *Understandable* : dapat dimengerti, mudah dan jelas.
7. *Measurable* : dapat diukur, tepat.
8. *Stabil* : dapat teruji pada jangka waktu yang cukup.
9. *Adaptable* : dapat diadaptasikan akan disesuaikan (ditambah, dirubah atau dibuat sendiri).
10. *Legitimasi* : hasil konsensus dan resmi disetujui.
11. *Equitable* : seimbang, dapat digunakan sebagai pembanding dapat dinilai orang lain.
12. Fokus pada *stakeholders* : orientasi hasil untuk memenuhi aspirasi dan kebutuhan *stakeholders*.

E. Definisi Konseptual

Definisi ini menggambarkan adanya hubungan-hubungan antara konsep-konsep spesifik yang berbeda yang ingin diteliti agar penelitian ini dapat dipahami tanpa menimbulkan kekaburan maka perlu didefinisikan dengan jelas konsep-konsep tersebut :

1. Organisasi Pemerintahan Daerah

Organisasi pemerintah daerah merupakan bagian dari elemen-elemen atau unsur negara yang berada di bawah pemerintah pusat dan mengelola serta memberdayakan sumberdaya dalam wilayah yang di lingkungannya.

2. Evaluasi kinerja

Evaluasi kinerja merupakan suatu proses umpan balik atas kinerja masa lalu yang berguna untuk meningkatkan produktivitas di masa yang akan datang.

Sebagai proses yang berkelanjutan, evaluasi menyediakan informasi mengenai kinerja dalam hubungan terhadap tujuan dan sasaran.

F. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan unsur penelitian yang menunjukkan cara mengukur suatu variabel, di samping itu, definisi operasional juga dapat diartikan sebagai petunjuk dan pelaksana untuk mengukur suatu variabel. Terkait dengan pengertian definisi operasional tersebut, maka indikator-indikator yang dapat digunakan untuk mengukur variabel dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Indikator kinerja pemerintah daerah.

1. Aspek responsibilitas

Diukur dengan indikator:

- a. Adanya rencana strategis yang telah tersusun dan tertulis.
- b. Adanya kebijakan program dan kegiatan yang mendukung tercapainya visi.

2. Aspek profesionalisme

Diukur dengan indikator:

- a. Tingkat pendidikan pegawai
- b. Kesesuaian bidang keahlian dan pekerjaan pegawai
- c. Tingkat penyelesaian kerja yang dilakukan oleh pegawai yang efisien
- d. Kemampuan Pemda Kabupaten Muara Enim dalam menerima aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

- e. Pengetahuan dan ketrampilan yang dimiliki pegawai dalam melaksanakan

proses pelaksanaan fungsi dan tata laksana pemerintahan kabupaten

3.. Aspek Akuntabilitas

Diukur dengan indikator:

- a. Laporan koordinasi pelaksanaan program pembangunan di wilayah kabupaten.
- b. Pemantauan pelaksanaan pembangunan di wilayah kabupaten.
- c. Adanya evaluasi kegiatan pemerintah kabupaten dalam pelaksanaan pembangunan di wilayah kabupaten dalam bentuk laporan.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam skripsi ini penulis menggunakan metode penelitian diskriptif kualitatif. Metode diskriptif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data diskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang perilaku yang diamati. Oleh karena itu penelitian ini hanya untuk memfokuskan pada penggambaran dan pemecahan masalah yang dianalisa secara kualitatif.

Adapun ciri-ciri metode diskriptif menurut Winarno Soerachmad sebagai berikut :

- a. Memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang yaitu masalah aktual
- b. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun dijelaskan dan kemudian dianalisa.¹⁷

¹⁷ Winarno Soerachmad, *Dasar-Asas Studi Tesis Disertasi*, CV. Texta, Bandung, 1971, hal. 40

2. Lokasi Penelitian

Penelitian dilaksanakan di pemerintahan Kabupaten Muara Enim. Adapun pertimbangan penulis memilih lokasi tersebut sebagai daerah penelitian sebagai berikut:

Alasan pengambilan lokasi di Pemda Muara Enim ini sebagai objek adalah sebagai berikut :

- a. Karena tingkat pendidikan di Pemdamuara enim masih tergolong rendah.
- b. Adanya data dari masyarakat bahwa pelayanan yang diberikan pihak pemerintah kepada masyarakat kurang baik.

Adapun alasan yang lain dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Dari segi pengenalan daerah

Penulis telah mengenal daerah tersebut dengan demikian penyusun akan lebih mudah mengadakan penelitian efektifitas dan kinerja aparat serta efisiensi kerja yang semaksimal mungkin, sebagai mana untuk meningkatkan produktifitas kerja, disini penulis berusaha meneliti bagaimana kinerja yang di lakukan aparat Pemerintah Kabupaten Muara Enim

- b. Penulis dapat mengenalkan daerah si peneliti yaitu Kabupaten Muara Enim, dengan penulis mengambil daerah ini supaya Kabupaten Muara Enim ini bisa dikenel oleh banyak orang.
- c. Mengetahui secara langsung kinerja yang dilakukan di Pemerintahan Kabupaten Muara Enim

3. Data dan Sumber Data

Dalam penelitian ini ada dua jenis data yaitu data primer dan data sekunder, adapun pengertian dari data tersebut adalah:

a. Data primer

Data primer adalah data yang diperoleh dari responden dan berupa keterangan dari pihak-pihak terkait dengan masalah yang ada dalam penelitian ini. Adapun responden dalam penelitian ini adalah pejabat Setda, Bappeda dan dinas daerah dalam wilayah Kabupaten Muara Enim.

b. Data sekunder

Data skunder adalah data yang diperoleh dari hasil bahan-bahan dokumenter tentang daerah penelitian, buku-buku, surat kabar, kepustakaan serta laporan yang ada di Kabupaten Muara Enim (Arsip-arsip kabupaten).

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Interview

Yang dimaksud interview adalah proses tanya jawab lisan di mana dua orang atau lebih berhadap-hadapan secara fisik, yang satu dapat melihat mitra yang lain dan mendengarkan dengan telinga sendiri.¹⁸

Jadi interview merupakan teknik atau cara pengumpulan data dengan jalan langsung terdiri dari dua orang atau lebih berhadap-hadapan secara fisik dalam kedudukan yang berbeda, yaitu penulis dengan interview dengan

¹⁸ G. A. M. H. (1994). *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Rineka Cipta.

subyek penelitian yang telah ditentukan. Disini interview dilakukan dengan 20 Pegawai Setda, Bupati dan Wakil Bupati Muara Enim.

b. Dokumentasi

Digunakan untuk mendapatkan data sekunder yaitu dengan cara mempelajari arsip-arsip atau catatan, monografi dan laporan-laporan yang ada di Kabupaten Muara Enim.¹⁹

c. Observasi

Observasi adalah mengadakan pengamatan langsung pada obyek yang sedang diteliti untuk memperoleh data yang diperoleh.

5. Teknik Analisis Data

Sesui dengan jenis penelitian yang digunakan yaitu jenis penelitian deskriptif maka teknik analisis data yang digunakan adalah teknik analisis data kualitatif. Yang dimaksud teknik analisis data kualitatif menurut Koentjaraningrat adalah:²⁰

“Data yang di kumpulkan itu adalah berupa studi kasus dan bersifat monografis mudah di klarifikasikan dan jumlah sedikit.”

Dengan menggunakan teknik analisis data kualitatif maka data yang diperoleh dalam penelitian itu tidak dianalisa menggunakan angka-angka tetapi data yang diperoleh itu akan diinterpretasikan sesuai dengan tujuan penelitian.

¹⁹ Koentjaraningrat, *Metode penelitian Masyarakat*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1991, hal. 1000

6. Unit Analisis

Adapun unit analisis yang dipakai oleh penulis dalam melakukan penelitian terhadap evaluasi kinerja pemerintah Kabupaten Muara Ujun Tahun