

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah.**

Pembangunan bidang kebudayaan dan pariwisata merupakan salah satu urusan yang dapat dijadikan andalan bagi daerah-daerah otonom dalam pembangunan daerah. Hal ini dikarenakan urusan tersebut memiliki peluang besar untuk menambah pendapatan asli daerah. Karena setiap daerah memiliki kekayaan alam dan budaya yang sangat beragam dan unik sehingga sangat potensial untuk memberikan nilai tambah ekonomi bagi masyarakat dan pemerintah daerah. Di saat yang sama, melalui kemajuan teknologi informasi membuat kekayaan alam, keanekaragaman budaya dan kesenian yang dimiliki daerah-daerah menjadi mudah dikenal masyarakat dunia sehingga dapat mengundang wisatawan baik domestik maupun manca negara. Apalagi secara yuridis, telah ada payung hukum yang jelas dalam pengelolaan kebudayaan dan pariwisata seperti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya serta Rancangan Undang-Undang Kebudayaan yang sudah memasuki tahap final untuk disahkan.

Seperti penyelenggaraan pembangunan pada umumnya, penyelenggaraan pembangunan bidang kebudayaan dan pariwisata di daerah sangat membutuhkan daya dukung beberapa faktor strategis sehingga mampu memberikan nilai tambah yang nyata dan signifikan. Adapun faktor-faktor strategis dimaksud yaitu kapasitas daya saing destinasi, produk dan usaha kebudayaan dan pariwisata, menciptakan

pangsa pasar kebudayaan dan pariwisata melalui pemasaran terpadu di dalam maupun di luar daerah, kualitas, pelayanan maupun informasi budaya dan wisata daerah, pengembangan *incentive system* usaha dan investasi di bidang kebudayaan dan pariwisata, penciptaan infrastruktur pendukung kebudayaan dan pariwisata daerah, menyediakan SDM yang sesuai kebutuhan serta mewujudkan sinergi *multi-stakeholders* dalam desain program kebudayaan dan kepariwisataan daerah.

Namun pada kenyataannya, menghadirkan berbagai faktor strategis pembangunan bidang kebudayaan dan pariwisata tersebut tidaklah mudah untuk dilakukan setiap daerah. Kondisi obyektif daerah pada umumnya menunjukkan faktor strategis dimaksud belum dapat dihadirkan secara utuh karena keterbatasan yang dimiliki setiap daerah. Disaat yang sama, masih ditemui dilema (*paradox*) dalam pengembangan industri kebudayaan dan pariwisata di daerah. Sifat paling mendasar dari investasi pada industri budaya dan pariwisata adalah "*high investment, not quick yield*" artinya investasi di bidang kebudayaan dan pariwisata membutuhkan investasi yang besar dengan tingkat pengembalian yang lama (jangka panjang). Kondisi ini sungguh tidak menarik bagi kebanyakan *stakeholders* kepariwisataan yang masih memiliki budaya "*instant and shortcut*", dimana mereka lebih menyukai melakukan investasi yang dapat segera memberikan keuntungan. Sehingga para investor tidak tertarik menanamkan modalnya dalam mengembangkan usaha kebudayaan dan pariwisata. Permasalahan ini kemudian membuat penyelenggaraan pembangunan kebudayaan dan pariwisata menjadi kurang optimal di setiap daerah.

Kabupaten Sintang sebagai daerah otonom menempatkan pembangunan kebudayaan dan pariwisata sebagai salah satu prioritas pembangunan daerah.

Meskipun sumber daya alam yang dimiliki cukup besar, namun daya ungkit pembangunan daerah juga diupayakan melalui pemanfaatan budaya dan pariwisata yang juga berbasis pada kekayaan alam itu sendiri. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Periode 2011-2015 disebutkan bahwa salah satu visi pembangunan yang dicanangkan Pemerintah Kabupaten Sintang yaitu mewujudkan Masyarakat Kabupaten Sintang Yang Berkualitas, dengan makna masyarakat yang derajat kesehatan dan tingkat pendidikannya semakin membaik, berakhlak mulia dan memiliki ketahanan budaya.

Salah satu kebijakan pembangunan yang ditempuh dari visi tersebut adalah pembangunan bidang kebudayaan yang meliputi sepuluh (10) program seperti pengembangan nilai budaya, pengelolaan kekayaan budaya, pengelolaan keragaman budaya, program pengembangan nilai budaya, program pengelolaan kekayaan budaya, program pengelolaan keragaman budaya, program pengembangan kerjasama pengelolaan kekayaan budaya, program pengembangan pemasaran pariwisata, program pengembangan destinasi wisata dan program pembangunan kemitraan. Berbagai program ini menunjukkan adanya keterkaitan dan keterpaduan yang erat antara urusan kebudayaan dan urusan kepariwisataan sehingga menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam penyelenggaraan pembangunan daerah di Kabupaten Sintang. Mensinergikan bidang kebudayaan dan pariwisata semakin relevan mengingat pengembangan pariwisata berbasis kekayaan budaya lokal sudah menjadi trend yang cukup menjanjikan saat ini dan mendatang.

Untuk melaksanakan berbagai program pembangunan bidang kebudayaan tersebut, kemudian dibentuk perangkat daerah yaitu Dinas Kebudayaan Dan

Pariwisata Kabupaten Sintang. Secara teknis operasional, penyelenggaraan tugas pokok, fungsi serta program kebudayaan dan pariwisata menjadi tanggungjawab dan kewenangan Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Kabupaten Sintang. Untuk mengemban tanggungjawab dan kewenangan tersebut, Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Kabupaten Sintang wajib memformulasikan visi dan misi organisasi yang berkualitas, fokus dan dapat diaplikasikan. Sebab dengan visi dan misi tersebut, Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Kabupaten Sintang sebagai suatu organisasi akan memiliki pedoman dalam memanfaatkan sumber daya organisasi yang dimiliki. Adapun visi dan misi tersebut tertuang dalam dokumen rencana strategis (Renstra).

Dalam Rencana Strategis Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Kabupaten Sintang periode 2011-2015 dijelaskan prioritas kebijakan yang ditempuh untuk mengembangkan kebudayaan dan pariwisata di Kabupaten Sintang yaitu: (1) mewujudkan sumber daya manusia (SDM) pengelola kebudayaan dan pariwisata yang berkualitas dan professional, (2) mewujudkan pelestarian nilai-nilai budaya, kesenian tradisional dikalangan masyarakat, serta benda cagar budaya dan bangunan bersejarah, (3) meningkatkan kualitas dan kuantitas keanekaragaman obyek dan daya tarik budaya dan wisata, dan (4) meningkatkan kualitas sarana dan jasa, budaya dan pariwisata dengan memfasilitasi dan meningkatkan kerjasama antar pelaku budaya dan pariwisata. Berbagai prioritas kebijakan yang dimiliki Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Kabupaten Sintang akan dapat terlaksana jika organisasi Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Kabupaten Sintang mampu mewujudkan kinerja yang optimal.

Pengalaman selama ini, penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sintang masih dihadapkan pada berbagai kendala yang multidemensi, diantaranya aspek teknis operasional, aspek institusional dan aspek pembiayaan. Aspek teknis operasional antara lain, masih kurangnya sarana dan prasarana peralatan kerja yang memadai pada obyek-obyek wisata sehingga cukup mengganggu kenyamanan pengunjung dalam berwisata, penataan kawasan obyek wisata masih kurang baik, dan kurangnya kebersihan, keamanan, dan keindahan dari obyek-obyek wisata. Sedangkan masalah yang berkaitan dengan aspek institusi diantaranya masalah kemampuan dari sumber daya manusia. Data yang ada menunjukkan bahwa jumlah pegawai yang berpendidikan SMA lebih dominan serta minimnya pendidikan dan pelatihan yang berkaitan dengan peningkatan wawasan dan pengetahuan yang berkenaan dengan kebudayaan dan pariwisata yang dapat meningkatkan kinerja pegawai secara profesional. Disisi lain terdapat beberapa pegawai yang berlatar belakang pendidikan kepariwisataan. Selain kendala-kendala tersebut masih terdapat kendala lain yaitu kurangnya sarana pendukung teknologi seperti komputer yang tersambung dengan jaringan internet. Hal ini tentu saja akan menghambat dalam proses penyelesaian pekerjaan dan menyebabkan kurangnya perolehan informasi secara cepat yang akan mempengaruhi kinerja dari organisasi. Sementara itu, masalah pembiayaan cukup mendominasi keberhasilan pengembangan pariwisata di Kabupaten Sintang, karena secara langsung hal tersebut berkaitan erat dengan masalah teknis operasional di lapangan. Adanya kecukupan dana akan berarti tercukupinya biaya investasi dan biaya operasional serta pemeliharaan sarana dan prasarana maupun obyek wisata itu sendiri. Sebab pengelolaan obyek wisata akan

dapat menarik minat pengunjung membutuhkan anggaran untuk pengelolaan yang cukup besar.

Seiring dengan munculnya konsep *Good Governance* di Indonesia yang kemudian menjadi isu sentral, maka sistem pemerintahan yang dibangun harus merujuk pada nilai dan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Maka dari itu, perbaikan atau reformasi dibidang manajemen publik menjadi suatu keharusan, karena reformasi dibidang manajemen publik dipandang sebagai bagian dari upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Untuk mencapai maksud tersebut, saat ini fokus maupun orientasi aktivitas birokrasi pemerintahan seharusnya bukan lagi administratif, tetapi harus bergeser ke arah manajemen. Jika demikian, maka prinsip-prinsip efisiensi, efektivitas, maupun ekonomis (3E) dalam menjalankan seluruh aktivitas maupun penggunaan sumberdaya organisasi harus terukur. Aktivitas yang terukur yang dilakukan di dalam organisasi baik dalam pelaksanaan maupun hasilnya akan lebih dapat dipertanggungjawabkan dibandingkan bila tidak diterapkan sebuah sistem pengukuran yang obyektif. Pada titik inilah konsep kinerja menjadi penting untuk ditelaah dalam organisasi publik.

Berangkat dari berbagai pemikiran tersebut, menggiring penulis untuk mengkaji lebih dalam tentang kinerja organisasi pada dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sintang dalam suatu penelitian ilmiah.

## B. Perumusan Masalah.

Agar penelitian ini lebih terfokus pada titik permasalahan dan tidak melebar terlalu jauh, maka penulis merumuskan permasalahan penelitian ini sebagai berikut: **“Bagaimana kinerja Organisasi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sintang dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi yang dimilikinya selama tahun 2014 – 2015 ?”**

Dari perumusan masalah tersebut akan diperinci ke dalam sub-sub masalah sebagai berikut :

1. Apakah kinerja Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sintang dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi pada tahun 2014 – 2015 telah mencapai hasil yang optimal?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kinerja Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sintang tahun 2014 - 2015?

## C. Tujuan Penelitian.

Tujuan yang diharapkan dari pelaksanaan penelitian adalah :

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis tingkat kinerja Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sintang.
2. Untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi dari kinerja Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sintang.

#### D. Manfaat Penelitian.

##### 1. Secara Praktis

Secara praktis manfaat yang diharapkan dari dilakukannya penelitian ini adalah agar dapat menjadi masukan bagi Dinas kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sintang khususnya dan Pemerintah Kabupaten Sintang umumnya, serta sekaligus pula sebagai bahan pertimbangan bagi Dinas kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sintang dalam peningkatan kinerjanya kepada masyarakat.

##### 2. Secara ilmiah

Sebagai wujud aplikatif dari teori-teori metodologi penelitian, dan sekaligus sebagai wahana latihan bagi penulis untuk menerapkan langkah-langkah penelitian dengan konsepsi yang jelas dan benar sesuai prosedur serta hasilnya akan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

#### E. Kerangka Dasar Teori.

##### 1. Teori Desentralisasi/Otonomi Daerah

Desentralisasi dalam pandangan Ruiters dalam Hoogerwerf (1978:500) dapat diartikan sebagai pengakuan atau penyerahan wewenang badan-badan umum yang lebih tinggi kepada badan-badan umum yang lebih rendah untuk secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan kepentingan sendiri mengambil keputusan pengaturan dan pemerintahan serta struktur wewenang yang dimiliki termasuk didalamnya prinsip-prinsip pembagian wewenang.

Prinsip-prinsip pembagian wewenang meliputi: 1) unitarisme dan federalisme, 2) sentralisasi dan desentralisasi (dalam arti sempit), dan 3)

konsentrasi dan dekonsentrasi. Unitarisme dan federalisme berlaku pada negara-negara federal, di mana pemerintahan federal dan pemerintahan negara-negara bagian mendasarkan pelaksanaan wewenangnya atas konstitusi-konstitusi tersendiri yang bersama-sama menjamin suatu pembagian wewenang antara negara federal dan negara bagian. Wewenang-wewenang tersebut tidak saling membawahi, akan tetapi sejajar dengan pembatasan-pembatasan satu sama lain. Sentralisasi dan desentralisasi digunakan pada bersangkutan dengan hubungan-hubungan di negara kesatuan atau dalam suatu negara bagian dari suatu federasi. Negara demikian lebih terdesentralisasi apabila lebih banyak wewenang dan tugas di bidang pelaksanaan kebijakan diserahkan atau ditugaskan kepada badan-badan umum yang tidak langsung berada di bawah pemerintahan pusat. Sedangkan konsentrasi dan dekonsentrasi merupakan kecenderungan untuk menyebarkan fungsi-fungsi pemerintahan pada jenjang tertentu secara meluas kepada organisasi pemerintahan.

Lebih lanjut Ruiters (1983:501) menjelaskan bahwa desentralisasi menurut pendapat umum terbagi dalam dua bentuk yaitu: 1) Desentralisasi teritorial dan 2) fungsional. Desentralisasi teritorial seperti di Nederland, propinsi-propinsi dan kota praja-kota praja yang terdesentralisasi secara teritorial. Provinsi-provinsi dan kota praja-kota praja merupakan kesatuan-kesatuan dengan identitas publik sendiri. Untuk itu, provinsi-provinsi dan kota praja-kota praja disebut juga korporasi-korporasi daerah. Sedangkan desentralisasi fungsional bentuknya antara lain badan-badan urusan pengairan, badan kerja sama kota praja termasuk yang disebut *pregewesten*.

Ada dua jenis desentralisasi, yakni desentralisasi territorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi territorial adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi) dan batas pengaturan tersebut adalah daerah. Sedangkan desentralisasi fungsional adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu dan batas pengaturan termaksud adalah jenis fungsi itu sendiri, misalnya soal pertanahan, kesehatan, pendidikan dan sebagainya.

Desentralisasi juga bermakna sebagai pengembalian harga diri pemerintah pusat. Selain itu, kebijakan desentralisasi untuk otonomi daerah pada dasarnya merupakan koreksi terhadap kegagalan sistem sentralisasi dan unifomisasi pemerintahan yang selama ini berlaku. Pemahaman yang mendalam terhadap posisi strategis otonomi dijelaskan Rasyid (2003:9) sebagai berikut:

Posisi kebijakan otonomi daerah sebagai sebuah proyek pengembalian harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Di masa lalu, banyak masalah di daerah yang tidak tertangani dengan baik karena keterbatasan kewenangan pemerintah daerah di bidang itu. Ini berkenaan antara lain dengan konflik pertanahan, kebakaran hutan, pengelolaan pertambangan, perizinan investasi, perusakan lingkungan, alokasi anggaran dan dana subsidi pemerintah pusat, penetapan prioritas pembangunan, penyusunan organisasi pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah, pengangkatan dalam jabatan struktural, perubahan batas wilayah administrasi, pembentukan kecamatan, kelurahan dan desa serta pemilihan kepala daerah.

Keterbatasan wewenang daerah berdampak pada tumpulnya kreativitas untuk mengembangkan sumber daya alam maupun sumber daya manusia, termasuk upaya pemerintah untuk memperkecil rentang kendali beban-beban rutin dan teknis. Lebih jauh Rasyid (2003:9) mengungkapkan bahwa tujuan utama dari kebijakan desentralisasi di satu pihak membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga ia berkesempatan untuk mempelajari, memahami dan merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat dari padanya. Pada saat yang sama pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi kewenangan pemerintah ke daerah, maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreativitas mereka akan terpacu, sehingga kapabilitas dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat. Desentralisasi merupakan *symbol trust* dari pemerintah pusat.

Sejalan dengan pandangan di atas, Gunawan, (2002:79) mengemukakan bahwa desentralisasi menjadi harapan sekaligus tantangan bagi proses demokratisasi Indonesia. Globalisasi di semua belahan dunia menimbulkan anomie, disintegrasi, konflik berbasis lokalitas etnis dan budaya bahkan agama dan eksekusi ideologi lainnya. Namun di sisi lain globalisasi akan melibas nilai dan konsep budaya lokal yang tidak sesuai dengan norma dan standar nilai internasional. Sejalan dengan hal tersebut Tjandra (2004:12) mengungkapkan bahwa pokok-pokok otonomi daerah antara lain: 1) konsep otonomi daerah berkaitan dengan cara pembagian secara vertikal kekuasaan pemerintahan, 2)

dasar kerakyatan dalam desentralisasi adalah hak rakyat di daerah untuk menentukan nasibnya sendiri dan mengatur pemerintahan sendiri (*zelf bestuur*), 3) sistem pelayanan publik yang efektif dan efisien adalah prinsip dasar dari desentralisasi, 4) pemerintahan daerah yang sinergis dengan prinsip *Good Governance* adalah pemerintahan daerah yang berkarakter terbuka, kerakyatan, akuntabel dan partisipatif.

## 2. Kinerja Organisasi

Kinerja ( performance ) sudah menjadi kata populer yang sangat menarik dalam pembicaraan manajemen publik. Dalam kehidupan suatu organisasi, penilaian kinerja merupakan sesuatu yang penting. Hal tersebut dikarenakan dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam kurun waktu tertentu, dan penilaian tersebut dapat dijadikan input bagi perbaikan atau peningkatan kinerja yang telah dicapai.

Apabila suatu organisasi tidak mengukur kinerjanya maka organisasi tersebut tidak akan mengetahui apa yang sudah dikerjakan (Shand 1997:22) dan di mana organisasi tersebut berada (Scott 1994:15). Pernyataan ini menambah argument betapa pentingnya mengukur kinerja organisasi termasuk organisasi publik. Bagi organisasi publik, hasil dari pengukuran kinerja dapat membantu pimpinan dalam pengambilan keputusan dan dalam meningkatkan efektivitas dan efisiensi organisasi. Selain itu, hasil dari pengukuran kinerja organisasi juga dapat membantu pimpinan dalam menetapkan target-target yang lebih spesifik, alokasi anggaran yang lebih baik, dan dalam meningkatkan motivasi dan akuntabilitas pegawai (Chang, R 2011: 43).

Dalam memahami kinerja sebuah organisasi, termasuk guna memperoleh gambaran yang obyektif terhadap kinerja Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sintang, tentunya diperlukan pemahaman mendasar tentang pengertian dari konsep kinerja itu sendiri. Setelah itu, akan dilanjutkan dengan suatu ukuran standar tertentu atau indikator yang dapat dijadikan acuan dalam memahami kinerja, sehingga realisasi hasil yang diperolehnya benar-benar dapat terungkap seperti apa adanya.

Konsep kinerja telah banyak menyedot perhatian dari berbagai ahli. Beberapa ahli telah mengajukan berbagai pengertian kinerja. Roger (1990: 41) misalnya secara singkat dan padat mendefinisikan kinerja sebagai "tingkat pencapaian hasil" atau "the degree of accomplishment". Pengertian ini lebih melihat output dari kehidupan suatu organisasi dimana output itu disesuaikan dengan maksud dan tujuan awal dari organisasi. Dengan demikian, dalam pengertian ini, kinerja tidak lain adalah dari hasil yang diperoleh yang merupakan gambaran dari apa menjadi maksud dan tujuan organisasi sejak semula.

### 3. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja Organisasi

Kinerja tidak terjadi dengan sendirinya. Dengan kata lain, terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi kinerja. Adapun faktor-faktor tersebut menurut Armstrong (1998: 16-17) adalah sebagai berikut:

1. Faktor individu (*personal factors*). Faktor individu berkaitan dengan keahlian, motivasi, komitmen, dll.

2. Faktor kepemimpinan (*leadership factors*). Faktor kepemimpinan berkaitan dengan kualitas dukungan dan pengarahan yang diberikan oleh pimpinan, manajer, atau ketua kelompok kerja.
3. Faktor kelompok/rekan kerja (*team factors*). Faktor kelompok/rekan kerja berkaitan dengan kualitas dukungan yang diberikan oleh rekan kerja.
4. Faktor sistem (*system factors*). Faktor sistem berkaitan dengan sistem/metode kerja yang ada dan fasilitas yang disediakan oleh organisasi.
5. Faktor situasi (*contextual/situational factors*). Faktor situasi berkaitan dengan tekanan dan perubahan lingkungan, baik lingkungan internal maupun eksternal.

Selain faktor-faktor diatas terdapat pula faktor lain yang mempengaruhi kinerja organisasi, meliputi:

1. Teknologi yang meliputi peralatan kerja dan metode kerja yang digunakan untuk menghasilkan produk atau jasa yang dihasilkan oleh organisasi. Semakin berkualitas teknologi yang digunakan, maka akan semakin tinggi tingkat kinerja organisasi tersebut.
2. Kualitas input atau material yang digunakan oleh organisasi.
3. Kualitas lingkungan fisik yang meliputi keselamatan kerja, penataan ruangan, dan kebersihan.
4. Budaya organisasi sebagai pola tingkah laku dan pola kerja yang ada dalam organisasi yang bersangkutan.
5. Kepemimpinan sebagai upaya untuk mengendalikan anggota organisasi agar bekerja sesuai dengan standar dan tujuan organisasi.

6. Pengelolaan sumber daya manusia yang meliputi aspek kompensasi, imbalan, promosi dan lainnya. (Ruky, 2001:7)

Dalam menerapkan manajemen kinerja juga terdapat beberapa fokus kegiatan yang menjadi perhatian menurut Amstrong dan Baron (1998) yaitu:

1. Fokus pada output, outcome, proses dan input

Manajemen kinerja memberi perhatian pada output atau pencapaian hasil bersama dengan *outcome* atau dampak yang diakibatkan oleh kinerja. Selain itu manajemen kinerja juga memberi perhatian terhadap proses yang diperlukan untuk mencapai hasil dan input dalam pengertian kapabilitas (pengetahuan, keterampilan dan kompetensi) yang diharapkan dari tim dan individu yang terlibat.

2. Fokus pada perencanaan

Manajemen kinerja memberi perhatian perencanaan ke depan untuk mencapai kesuksesan di masa depan. Hal ini bermakna bahwa menentukan harapan diekspresikan sebagai tujuan dan rencana bisnis.

3. Fokus pada pengukuran dan review

Asumsi yang sangat kuat menyatakan bahwa jika kamu tidak dapat mengukur, maka kamu tidak dapat mengelola. Manajemen kinerja memberi perhatian terhadap pengukuran hasil dan dengan melakukan ulasan kemajuan terhadap pencapaian tujuan sebagai dasar untuk bertindak.

4. Fokus pada pengembangan dan perbaikan berkelanjutan

Manajemen kinerja memberi perhatian pada penciptaan suatu budaya dimana organisasi dan individu belajar dan mengembangkan ke arah suatu

proses yang berkelanjutan. Manajemen kinerja menyediakan alat bagi pengintegrasian pembelajaran dan pekerjaan sehingga setiap orang belajar dari kesuksesan dan tantangan dikeseharian aktivitasnya.

5. Fokus pada komunikasi

Manajemen kinerja memberi perhatian pada komunikasi. hal ini dilakukan dengan melakukan penciptaan suatu iklim dimana dialog yang berkelanjutan antara pimpinan dengan anggota timnya terjadi untuk menentukan harapan dan berbagi informasi akan misi organisasi, nilai-nilai dan tujuan. Ini menentukan saling memahami mengenai apa yang akan dicapai dan kerangka bagi pengelolaan dan pengembangan orang untuk memastikan bahwa hal tersebut akan dicapai.

6. Fokus bagi stakeholder

Manajemen kinerja memberi perhatian terhadap pemuasan kebutuhan dan harapan seluruh stakeholder organisasi baik itu pegawai, pimpinan, masyarakat atau rekanan. Idealnya, pegawai diperlakukan sebagai mitra di dalam organisasi yang memiliki kepentingan dan harus dihormati, yang memiliki pendapat dan harus dihargai dan didengar, dan yang mendorong untuk memberi kontribusi terhadap formulasi tujuan dan rencana bagi tim dan bagi mereka sendiri. Manajemen kinerja harus fokus pada kebutuhan individual dan tim dan juga organisasi, mengakui bahwa mereka tidak membutuhkan hal yang serupa.

## 7. Fokus pada etika

Proses manajemen kinerja memberi perhatian pada proses yang berlangsung dengan didasarkan prinsip-prinsip etika yang telah disepakati.

Berangkat dari berbagai pengertian tentang manajemen kinerja yang telah diuraikan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa evaluasi kinerja merupakan bagian integral dari manajemen kinerja yang dilakukan baik pada tingkatan organisasi, tim dan individu. Karena itu, apabila ingin mendefinisikan evaluasi kinerja pegawai maka pengertian tersebut harus dipandang sebagai bagian yang tak terpisahkan dari unsur-unsur lain yang ada di dalam organisasi dan manajemen. Agar penelitian memiliki rujukan dan batasan dalam melakukan penelitian tentang model evaluasi kinerja organisasi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) pada pemerintah kota makassar, maka rumuskan pengertian model evaluasi kinerja organisasi dipandang sebagai suatu pendekatan sistematis terhadap perbaikan kinerja melalui proses penentuan tujuan kinerja strategik; pengukuran kinerja; pengumpulan, analisa, review, dan laporan data kinerja; dan menggunakan data untuk mendorong perbaikan kinerja melalui kinerja individu/pegawai, tim dan organisasi.

Kinerja yang ditampilkan oleh pegawai merupakan perpaduan antara faktor lingkungan internal organisasi, lingkungan eksternal dan faktor internal pegawai itu sendiri. Faktor lingkungan internal organisasi merupakan faktor pendukung dari organisasi dimana pegawai bekerja. Misalnya strategi organisasi, sarana dan prasarana organisasi, berbagai sumberdaya yang diperlukan mendukung pekerjaan pegawai, berbagai sistem yang ada misalnya sistem penggajian,

perlindungan pegawai, iklim organisasi, nilai-nilai organisasi. Faktor lingkungan eksternal organisasi yang dapat berpengaruh langsung maupun tidak langsung, tergantung kepada jenis perubahan lingkungan yang ada. Misalnya terjadi perubahan politik, peraturan perundang-undangan, tuntutan masyarakat dan lain-lain. Sedangkan faktor internal pegawai adalah faktor-faktor yang berasal dari dalam diri pegawai baik karena faktor bawaan dari lahir atau karena diperoleh selama masa pertumbuhan. Misalnya bakat, sifat pribadi, sikap mental, konsep diri, sifat pribadi, keadaan fisik dan kejiwaan. Sedangkan yang dibentuk semasa pertumbuhan misalnya pengetahuan, keterampilan, etos kerja, pengalaman kerja, dan motivasi kerja. Ketiga faktor-faktor tersebut sangat berperan terhadap tingkat kinerja pegawai. Artinya semakin tinggi dukungan faktor-faktor tersebut maka semakin tinggi kinerja pegawai.

Secara umum pendekatan yang digunakan yang digunakan dalam mengevaluasi kinerja dapat dikelompokkan menjadi empat jenis yaitu;

- a. Pendekatan sifat pribadi (*trait approach*) dimana yang dinilai dari seorang pegawai adalah murni karakteristik yang melekat pada pribadi pegawai dan tidak ada hubungannya dengan pekerjaan pegawai. Namun dalam perkembangannya kemudian yang dinilai hanya sifat pribadi yang ada hubungannya dengan pekerjaannya.
- b. Pendekatan hasil kerja (*output approach*) dimana kinerja pegawai dinilai berdasarkan seberapa besar seorang pegawai dapat mencapai tujuan tersebut.
- c. Pendekatan perilaku kerja (*behavior approach*) dimana pegawai yang bekerja menggunakan perilaku kerja dan prosedur tertentu. Selain itu harus berpegang teguh pada kode etik profesi yang mengatur perilaku mereka. Contoh sistem ini

yaitu model behaviorally *Anchor Rating Scale*, *behavior Observation Scale*, dan model *Behavior Expectation Scale*.

- d. Pendekatan campuran (*mix approach*) dimana pendekatan ini merupakan pendekatan yang paling banyak dipakai yang menggabungkan ketiga dimensi kinerja dalam indikator kinerja pegawai. Indikator kinerja yang digunakan adalah campuran ketiga dimensi penilaian kinerja dalam bentuk persentase (Wirawan, 2009).

Dalam pandangan Stewart and Stewart, (1997: 53) bahwa ada 4 faktor penghambat suksesnya implementasi sistem manajemen kinerja yang terintegrasi:

1. Hambatan Visi (*Vision Barrier*)

Dalam praktik, tidak banyak orang dalam organisasi yang memahami atau mengerti visi dan strategi dari organisasi mereka. Umumnya sangat minim karyawan yang memahami visi dan strategi organisasi.

2. Hambatan Orang (*People Barrier*)

Banyak orang dalam organisasi memiliki tujuan yang tidak terkait dengan strategi organisasi. Artinya, organisasi tidak menghubungkan pencapaian kinerja dengan sistem reward dan punishment. Akibatnya, karyawan tidak memiliki motivasi yang memadai untuk meningkatkan kinerja.

3. Hambatan Sumberdaya (*Resource Barrier*)

Sumberdaya waktu, energi, dan uang organisasi tidak dialokasikan pada hal-hal yang penting dan strategis bagi organisasi. Sebagai misal, anggaran tidak dikaitkan dengan strategi organisasi sehingga menghasilkan pemborosan sumberdaya.

#### 4. Hambatan Manajemen (*Management Barrier*)

Hambatan juga berasal dari manajemen itu sendiri karena terlalu sedikit menghabiskan waktu untuk membahas strategi organisasi dan terlalu banyak menghabiskan waktu pada pembuatan keputusan yang sifatnya taktis jangka pendek.

#### F. Definisi Konseptual

1. Desentralisasi adalah pendelegasian atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah provinsi maupun kabupaten/kota untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.
2. Kinerja Organisasi adalah tingkat pencapaian hasil kerja atau pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh suatu organisasi.

#### G. Definisi Operasional

Menurut Hadawi Nawawi dalam buku yang berjudul *Administrasi Pendidikan* bahwa kegiatan operatif manajemen organisasi mencakup Planning (perencanaan), Organizing (pengorganisasian), Actuating (menggerakkan/melaksanakan), Controlling (pengawasan) dan Evaluating (evaluasi). (Hadari Nawawi, 1981: 16).

Berdasarkan penjelasan di atas maka yang diukur dari kinerja organisasi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sintang ditinjau dari 5(lima) aspek, yaitu :

1. Aspek Perencanaan.
2. Aspek Pengorganisasian.
3. Aspek Pelaksanaan Kegiatan sesuai Tugas Pokok dan Fungsi.
4. Aspek Pengawasan/Kontrol
5. Aspek Evaluasi dan Pelaporan.

## H. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Dilihat dari substansinya, penelitian ini pada dasarnya adalah jenis penelitian evaluasi deskriptif. Yaitu suatu penelitian yang hendak melakukan penilaian tentang sesuatu hal dengan tujuan untuk memperoleh gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta serta hubungannya antar fakta. Batasan ini sesuai dengan pendapat Azwar (1998:7), bahwa penelitian deskriptif bertujuan menggambarkan secara sistematis dan akurat fakta dan karakteristik mengenai sasaran atau mengenai bidang tertentu, serta berusaha menggambarkan situasi atau kejadian yang nyata.

Sedangkan Arikunto (1993:292) menyatakan bahwa penelitian evaluasi merupakan model penelitian yang digunakan untuk menentukan kebijakan dengan mempertimbangkan nilai-nilai positif suatu program, yang telah dikembangkan, dengan demikian kegiatan evaluasi dimaksudkan untuk mengembangkan kerangka berpikir dalam rangka pengambilan keputusan. Dari penjelasan Arikunto tersebut, dapat

dimengerti bahwa penelitian evaluatif pada dasarnya lebih banyak mengarah kepada efektifitas sebuah program yang telah ditetapkan pemerintah yang kemudian hasilnya menjadi pertimbangan untuk pembuatan keputusan perbaikan di masa depan.

Kinerja Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sintang pada dasarnya sebuah fenomena yang batas-batas tertentu dapat dipahami sebagai sebuah program pemerintah karena didalamnya terdapat misi dan tujuan yang hendak dicapai yang memiliki dimensi sosial cukup besar. Oleh karenanya sangat penting untuk melakukan penilaian kinerja Dinas Kebudayaan dan Pariwisata kabupaten Sintang agar diperoleh gambaran yang utuh dan sistematis, yang dari itu akan bisa diambil sikap baik perencanaan kembali atau pengambilan keputusan yang bersifat perbaikan di masa mendatang.

## 2. Lokasi Penelitian.

Lokasi penelitian yang akan dijadikan obyek dalam penelitian ini adalah Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sintang Provinsi Kalimantan Barat. Pilihan lokasi ini terutama di dasari kehadiran masalah yang memang terjadi pada lokasi tersebut, selain itu juga karena alasan-alasan teknis seperti waktu, biaya dan akses penulsi sendiri.

## 3. Sumber Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan triangulasi sumber data, yaitu pengumpulan data dari beragam sumber yang berbeda.

Adapun sumber data dalam penelitian ini yaitu data primer dan data sekunder. Yang termasuk dalam data primer adalah hasil wawancara yang

dilakukan dengan para responden tentang topik penelitian. Sedangkan yang termasuk dalam data sekunder yaitu dokumen-dokumen yang diperoleh dari SKPD terkait yang berhubungan dengan kinerja organisasi pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sintang.

#### 4. Metode Pengumpulan Data

Adapun metode pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan triangulasi metode, yaitu penggunaan sejumlah metode pengumpulan data dalam suatu penelitian. Triangulasi metode dilakukan karena setiap metode pengumpulan data memiliki kelemahan dan keunggulan. Dalam penggunaan triangulasi metode ini setidaknya memadukan 3(tiga) metode, yaitu :

- a. Observasi atau pengamatan, yaitu pengumpulan data yang dilakukan dengan pengamatan langsung pada obyek yang diteliti, saat melakukan penelitian. Metode observasi ini biasanya diartikan sebagai pengamatan dan pencatatan dengan sistematis terhadap fenomena-fenomena yang diselidiki (Sutrisno Hadi, 1986:136). Pengamatan dan pengumpulan data berkaitan dengan masalah dan fenomena dalam kinerja organisasi di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata kabupaten Sintang terutama terkait dengan pengelolaan objek wisata. Di samping itu pengamatan juga dilakukan di lingkungan kantor sebagai penunjang kelancaran kinerja organisasi.
- b. Wawancara/interview, yaitu pengumpulan data dengan melakukan wawancara mendalam secara langsung dengan subyek penelitian (responden). Wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk

tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara penanya/pewawancara dengan penjawab/responden dengan alat yang dinamakan *interview guide* atau panduan wawancara (Arikunto, 1993:243).

Adapun informan (responden) yang dimaksud yaitu internal Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sintang :

- Kepala Dinas (Drs. Syarifudin, MM)
  - Sekretaris Dinas (H. Buyung Ahtar, SH)
  - Kepala Bidang Kebudayaan (H. Kamaruzzaman, S.Hut,M.Si)
  - Kepala Bidang Pariwisata (Drs. Nur Ahmadi, M.Si)
  - Kepala Bidang Museum (Dra. Musrikah, M.Si)
- c. Dokumentasi, yaitu suatu cara untuk mencari, mengumpulkan, dan mempelajari dokumen-dokumen, surat-surat, catatan-catatan, buku-buku dan laporan-laporan tertulis yang ada serta berkaitan erat dengan permasalahan yang diteliti.
- Mencari data/dokumen/sumber data berkaitan dengan permasalahan tersebut.

## 5. Tehnik Analisis Data

Sesuai dengan jenis penelitian ini, yaitu deskriptif, maka pengolahan dan analisa data yang digunakan yaitu teknik analisis deskriptif kualitatif. Artinya suatu teknik analisis yang lebih menekankan analisisnya pada proses penyimpulan deduktif dan induktif serta analisis terhadap dinamika hubungan antar fenomena yang diamati, dengan menggunakan logika ilmiah (Azwar, 1998: 5).