

**ANALISIS KINERJA BADAN PENGELOLA KEUANGAN DAERAH (BPKD)
(STUDI KASUS PADA PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN BUTON)**

*PERFORMANCE ANALYSIS OF THE REGIONAL FINANCIAL MANAGEMENT BOARD
(A CASE STUDY ON REGIONAL GOVERNMENT OF BUTON REGENCY)*



Oleh :

WA ODE ERMINAWATI

PROGRAM PASCASARJANA MEGISTER KEUANGAN DAERAH

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR, 2007



LEMBAR PERSETUJUAN

UJIAN HASIL PENELITIAN

JUDUL : ANALISIS KINERJA BADAN PENGELOLA KEUANGAN
DAERAH
(Studi Kasus Pada Pemerintah Daerah Kabupaten Buton)

NAMA MAHASISIWA : WA ODE ERMINAWATI

PROGRAM STUDI : MEGISTER KEUANGAN DAERAH

MENYETUJUI

PEMBIMBING I

PEMBIMBING II

Prof. Dr. Hj. SITI HAERANI, SE, M.Si.

Dr. NURSINI, SE, MA.

PERNYATAAN KEASLIAN THESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Wa Ode Erminawati

Nomor Mahasiswa : P 2600206516

Program Studi : Megister Keuangan Daerah

Menyatakan bawah tesis yang saya tulis ini adalah benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi dari tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, September 2007
Yang Menyatakan,

Wa Ode Erminawati

PRAKATA

Tesis ini bertujuan untuk menganalisis Kinerja Badan Pengelola Keuangan Daerah di Kabupaten Buton dengan menggunakan beberapa indikator ,prosedur kerja,ketersediaan anggaran,sumber daya manusia serta sarana dan prasarana. Walaupun hasil penelitian menunjukkan bahwa Kinerja BPKD Kabupaten Buton “baik”. Penulis juga berupaya memberikan beberapa rekomendasi yang diperlukan untuk lebih meningkatkan kontribusi dan efektivitas organisasi BPKD di masa mendatang.

Penulis menyampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan baik moril maupun materil kepada penulis mulai dari proses kuliah sampai dengan penyusunan tesis ini. Semoga bantuan tersebut akan mendapatkan balasan setimpal dari-Nya. Secara khusus penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. dr. Idrus A. Paturusi sebagai Rektor Universitas Hasanuddin Makassar
2. Bapak Ir. H. L. M. Sjafei Kahar dan Bapak Ali La Opa, SH, sebagai Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Buton
3. Bapak Prof. Dr. dr. A. Razak Thaha, M.Sc. selaku Ketua Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin
4. Bapak Prof. Dr. H. Muh. Yunus Zain, MA selaku Ketua Program Magister Keuangan Daerah dan Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Hasanuddin

5. Ibu Prof. Dr. Hj. Siti Haerani, SE, M.Si, Ibu Dr. Nursini, SE, MA, dan Bapak Mursalim Nohong, SE, M.Si. yang telah membimbing penulis dari awal hingga tesis ini selesai.
6. Bapak Prof. Dr.H.A. Karim Saleh, Bapak Dr. H. Abdul Hamid Habbe, M.Si, serta Ibu Haliah, SE., M.Si., Ak. selaku tim penguji.
7. Segenap Dosen dan Pengelola Program Magister Keuangan Daerah
8. Kepala Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) Kabupaten Buton,Bapak H. Kaharuddin Syukur,SE serta staf BPKD yang telah membantu penyediaan data penelitian.
9. Suami tercinta Jusran Buraera dan putriku Reyna Zhafirah, atas kesetiaan, pengertian dan dorongannya.
10. Almarhum Ayahanda dan Ibunda tercinta atas doa dan kasih sayangnya.
- 11.Seluruh Teman-teman MKD, Alsri, Novy, Ris', Ulla, Erni, Agusnur, Ibu Nuraeni, Pak Bachtiar, Ucok, Ati, Agussalim, Pak Bustam, dan Pak Zul, terima kasih atas kebersamaan dan motivasinya.

Diakui bahwa karya ini jauh dari kesempurnaan, saran, koreksi dan kritik senantiasa penulis harapkan untuk perbaikan dimasa-masa mendatang. Penulis berharap semoga karya ini dapat bermanfaat.

Makassar, September 2007

Penulis,

ABSTRAK

Wa Ode Erminawati, Analisis Kinerja Badan Pengelola Keuangan Daerah (*Studi Kasus Pada Pemerintah Daerah Kabupaten Buton*) (dibimbing oleh Ibu Prof. Dr. Hj. Siti Haerani, SE, M.Si, dan Ibu Dr. Nursini, SE, MA.)

Secara umum tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kinerja Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) di Kabupaten Buton. Indikator yang digunakan dalam penelitian ini adalah: (1) prosedur kerja, (2) ketersediaan anggaran, (3) sumber daya manusia, serta (4) sarana dan prasarana.

Metoda penelitian menggunakan pendekatan diskriptif analitik dengan menggunakan analisis rentang skala, dan dalam pengumpulan data digunakan instrumen kuesioner, telaah dokumen, observasi dan survey,.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja organisasi BPKD Kabupaten Buton berada dalam kriteria "baik". Pengertian baik dalam penelitian ini dapat bermakna bahwa (1) prosedur kerja BPKD Kabupaten Buton sudah mendukung peningkatan kinerja organisasi; (2) Anggaran dalam pelaksanaan program maupun kegiatan di BPKD Kabupaten Buton sudah tersedia dengan baik dan memadai/memenuhi kebutuhan organisasi; (3) Secara rata-rata kemampuan SDM di BPKD, bisa mendukung dan meningkatkan kinerja organisasi; dan (4) pegawai sudah merasa nyaman dengan fasilitas yang dimiliki oleh kantor, fasilitas pendukung kerja dapat dioperasionalkan dengan benar oleh para pegawai, kualitas dan kuantitas dari fasilitas senantiasa terpenuhi.

ABSTRACT

WA ODE ERMINAWATY. *Performance Analysis of the Regional Financial Management Board (A Case Study on Regional Government of Buton Regency)* (SUPERVISED by. **Hj. Sitti haerani** and **Nursini**)

The study is devoted to describing the performance of the Regional Financial Management Board (BPKD) of Buton regency. Performance indicators used in the study are: 1) work procedure, 2) budget availability, 3) human resource, and 4) means and facilities. The method used is descriptive analysis with band scale measurement. The data are collected with questionnaires, through observations and document inspections.

The study indicates that the organisational performance of the regional financial management board of Buton regency is considered "good" which means : 1) the work procedure of the board has supported the organisational performance : 2) the budget for the program and the activities of the board is available with sufficient amount for its activity : 3) the average capability of human resources of the board sufficient to support the performance of the organisation and 4) the employees have been satisfied with the current facilities in the office, and they can operate most of the office facilities to support their works. The quantity and quality of the facilities are always fulfilled.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	I
LEMBAR PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR GAMBAR.....	xi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	7
C. Rumusan Masalah	9
D. Tujuan Penelitian.....	9
E. Manfaat Penelitian	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Teori	11
1. Hakekat Organisasi	11
2. Hakekat Manajemen	22
3. Konsep Kinerja	26
B. Definisi Operasional Variabel (DOV)	47
C. Kerangka Pemikiran.....	50
BAB III METODA PENELITIAN	
A. Metoda Penelitian	51
B. Populasi dan Sampel	52
C. Teknik Pengumpulan Data	53
D. Teknik Analisis Data	59
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitain.....	54
B. Gambaran Umum BPKD Kabupaten Buton.....	60
C. Deskripsi Tanggapan Responden.....	71
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	96
B. Saran.....	101
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

	Hal.
1. Pertumbuhan Ekonomi Sektoral Kabupaten Kabupaten Buton Tahun 2002-2005	56
2. Peranan Sektor Ekonomi Dalam PDRB Kabupaten Buton Atas Dasar Harga Berlaku Tahun 2002-2005 (PERSEN).....	57
3. PDRB Per Kapita Kabupaten Buton Tahun 2002 – 2005.....	58
4. APBD Kabupaten Buton Dari Tahun 2001-2006 (Ribu Rupiah).....	59
5. PAD Kabupaten Buton Tahun 2001-2006 (Ribu Rupiah).....	60
6. Status Kepegawaian BPKD Kabupaten Buton Tahun 2007	65
7. Pendidikan Formal Pegawai BPKD Kabupaten Buton.....	66
8. Pengalaman Kerja Pegawai BPKD Kabupaten Buton	68
9. Pendidikan Formal Pegawai BPKD Kabupaten Buton	69
10. Tanggapan Responden Tentang Prosedur Kerja Pada BPKD Kabupaten Buton.....	77
11. Tanggapan Responden Yang Berstatus PNS Tentang Prosedur Kerja PNS Pada BPKD Kabupaten Buton.....	78
12. Tanggapan Responden Yang Berstatus Honorer Tentang Prosedur Kerja Pada BPKD Kabupaten Buton	79
13. Tanggapan Responden Tentang Alokasi Anggaran Pada BPKD Kabupaten Buton	84
14. Tanggapan Responden Yang Berstatus PNS Tentang Alokasi Anggaran Pada BPKD Kabupaten Buton	85

15. Tanggapan Responden Yang Berstatus Honorer Tentang Alokasi Anggaran Pada Bpkd Kabupaten Buton	85
16. Alokasi Belanja BPKD Kabupaten Buton Tahun 2006.....	86
17. Tanggapan Responden Tentang Sumber Daya Manusia Pada BPKD Kabupaten Buton	89
18. Tanggapan Responden Yang Berstatus PNS Tentang Sumber Daya Manusia BPKD Kabupaten Buton	89
19. Tanggapan Responden Yang Berstatus Honorer Tentang Sumber Daya Manusia BPKD Kabupaten Buton	90
20. Belanja Modal BPKD Kabupaten Buton Tahun 2006 Dan 2005	91
21. Tanggapan Responden Tentang Sarana dan Prasarana Pada BPKD Kabupaten Buton	93
22. Tanggapan Responden Yang Berstatus PNS Tentang Sarana Dan Prasarana BPKD Kabupaten Buton	94
23. Tanggapan Responden Yang Berstatus Honorer Tentang Sarana Dan Prasarana BPKD Kabupaten Buton	94

DAFTAR GAMBAR

	Hal.
1. PAD Kabupaten Buton Tahun 2001-2006 (Ribu Rupiah).....	60
2. Status Kepegawaian BPKD Kabupaten Buton Tahun 2007.....	65
3. Skala Tanggapan Responden Tentang Prosedur Kerja Di BPKD Kabupaten Buton.....	80
4. Siklus Pengelolaan Keuangan Daerah Menurut PERMENDAGRI	81
5. Skala Tanggapan Responden Tentang Alokasi Anggaran Di BPKD Kabupaten Buton	87
6. Skala Tanggapan Responden Tentang Sumber Daya Manusia Di BPKD Kabupaten Buton.....	90
7. Skala Tanggapan Responden Tentang Sarana Dan Prasarana BPKD Kabupaten Buton	95

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Reinventing Government merupakan upaya menata kembali birokrasi menuju perubahan yang berkelanjutan serta berefek domino baik dalam pemerintahan maupun dalam pembangunan. Seiring konteks penataan kembali ini, peran dan kinerja organisasi dituntut untuk lebih efektif, efisien serta ekonomis dalam mencapai tujuan. Di sisi yang lain instrumen untuk mewujudkan kinerja organisasi pemerintah yang maksimal, belum berbanding lurus dengan beban tersebut. Berbagai kendala seperti minimnya kualitas sumber daya aparatur, terbatasnya sarana dan prasarana operasional, sistem/prosedur serta mekanisme kerja yang belum efektif dan efisien, serta sederet masalah lain menjadi tantangan setiap organisasi pemerintah dalam menjawab tuntutan publik yang menghendaki perbaikan.

Menurut Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Kepemerintahan yang Baik Kementerian Perencanaan Pembangunan/Bappenas (Bappenas, 2005:2) bahwa tingginya perilaku menyimpang di lingkungan aparatur pemerintah, baik di pusat maupun di daerah antara lain terjadi akibat lemahnya penerapan fungsi manajemen secara konsisten dan bertanggungjawab, rendahnya disiplin dan kinerja sumber daya manusia

aparatur, lemahnya fungsi pengawasan terhadap kinerja aparatur pemerintah, sistem karier berdasarkan prestasi kerja belum sepenuhnya diterapkan, gaji yang belum memadai untuk hidup layak, dan lemahnya sistem pertanggungjawaban publik yang kemudian berakibat pada rendahnya kualitas pembangunan. Permasalahan tersebut saling terkait dan mempengaruhi satu sama lain.

Gagasan-gagasan seperti restrukturisasi birokrasi dan rasionalisasi pegawai, tak dapat dipungkiri merupakan konsep resistensi atas manifestasi kinerja birokrasi yang sampai saat ini masih jauh dari nilai yang diharapkan. Persoalan birokrasi semakin sulit dan rumit ketika diperhadapkan dengan kondisi eksternal organisasi yang kian cepat berubah dan secara bersama-sama menawarkan peluang dan tantangan serta harapan sekaligus ancaman. Dalam kondisi seperti ini, maka eksistensi aparatur merupakan tumpuan yang diharapkan mampu menjawab dan memberikan kontribusi maksimal.

Menurut Imawan (2005:1) bahwa berbagai penelitian menunjukkan adanya empat aspek birokrasi di Indonesia yang perlu direformasi. Keempatnya membutuhkan jawaban yang berbeda. Aspek kelembagaan dan organisasi menuntut jawaban restrukturisasi. Aspek SDM/aparatur menuntut adanya rasionalisasi, relokasi, dan peningkatan kualitas PNS. Aspek ketatalaksanaan atau sistem prosedur menghendaki adanya simplifikasi serta

otomatisasi. Aspek kultur birokrasi mengharuskan dilakukannya perubahan kultur para aparat negara.

Hoadley, mengemukakan bahwa di tengah arus perubahan yang terjadi drastis di Asia, reformasi birokrasi di Indonesia justru berjalan sangat lamban. Hal itu disebabkan begitu kentalnya nuansa korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dalam aktivitas birokrasi pemerintahan (pikiran-rakyat.com, 2005:1). Persoalannya menurut Hoadley, pencapaian demokrasi yang mestinya paralel dengan reformasi di tubuh birokrasi tidak berlangsung di negeri ini. "Padahal, hakikat demokrasi adalah pencapaian kesejahteraan masyarakat. Itu hanya bisa dilakukan dalam kultur birokrasi yang bersifat melayani publik (*public servant*).

Menurut Tamin (Imam, 2002) bahwa lebih dari 60% pegawai negeri sipil (PNS) mirip dengan pengangguran. Pernyataan Tamin tersebut mengandung makna bahwa lebih dari 60% PNS tidak berfungsi sesuai dengan tuntutan kondisi perubahan, dan juga dapat dipastikan mereka adalah pegawai-pegawai yang tidak profesional, tidak produktif serta tidak memiliki kinerja yang baik.

Pada Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) Kabupaten Buton Provinsi Sulawesi Tenggara tercatat sampai dengan Tahun 2007 data jumlah pegawai sebanyak 58 orang. Dari jumlah tersebut terdapat 16 orang adalah tenaga kontrak/pegawai honorer, atau jika diprosentasikan maka terdapat

27,58% pegawai yang non PNS. Data ini kontras dengan pernyataan Tamin di atas bahwa begitu banyak PNS yang menganggur tapi, di BPKD Kabupaten Buton PNS tidak diberdayakan dan harus mengangkat/mempertahankan pegawai-pegawai kontrak/honorier. Atau, apakah PNS yang ada, tidak mampu memberikan kontribusi kerja yang maksimal sehingga harus direkrut pegawai non PNS yang lebih baik kinerjanya.

Pengamatan sementara penulis atas fenomena kinerja yang terjadi di BPKD Kabupaten Buton bahwa antara pegawai kontrak/honorier lebih menunjukkan kinerja yang lebih baik daripada pegawai negeri sipil, padahal dari segi pengalaman dan tingkat pendidikan hampir tidak terdapat perbedaan yang signifikan antara PNS dengan pegawai kontrak.

Masalah kualitas dan kuantitas pegawai hanyalah salah satu dari indikator yang berpengaruh terhadap kinerja organisasi. Bentuk organisasi, sistem/prosedur kerja, sarana dan prasarana, anggaran yang dibutuhkan oleh organisasi dan indikator-indikator yang berpengaruh lainnya sangat terkait dan berhubungan dengan kinerja organisasi secara umum. Untuk memahami kinerja organisasi secara keseluruhan tidak dapat dilakukan penilaian secara parsial atau terpisah-pisah antara satu indikator dengan indikator lainnya.

Dalam menunjang kinerja pegawai dan kinerja organisasi secara menyeluruh, BPKD Kabupaten Buton telah melakukan serangkaian perubahan. Pada Tahun 2004 bentuk organisasinya diubah dari Bagian

Keuangan menjadi Badan Pengelola Keuangan Daerah. Perubahan bentuk organisasi ini telah membawa dampak besar dalam penataan kerja organisasi, diantaranya kewenangan yang lebih luas, terintegrasinya urusan keuangan daerah dan dampak positif lainnya. Pada hakekatnya restrukturisasi dilakukan untuk mendapatkan bentuk organisasi yang miskin struktur tetapi kaya fungsi, tetapi sampai saat ini belum ada data dan penelitian yang bisa dijadikan justifikasi apakah hal tersebut tercapai atau tidak dalam proses perubahan organisasi BPKD Kabupaten Buton.

Sejumlah regulasi yang diterbitkan baik oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah membutuhkan proses sosialisasi dan adaptasi dalam pengimplementasiannya. Perubahan-perubahan tersebut berpengaruh pula dalam pola-pola kerja BPKD yang sudah terbiasa dengan sistem kerja sebelumnya. Mulai pada awal Tahun 2007 BPKD Kabupaten Buton telah menerapkan sistem keuangan daerah berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 13 Tahun 2006. Sistem kerja yang didasarkan atas peraturan terakhir ini juga belum memiliki data apakah pegawai BPKD Kabupaten Buton sudah bisa atau mampu melaksanakan hal tersebut.

Pada Tahun 2006 teridentifikasi bahwa proses penyusunan Laporan Realisasi Anggaran (LRA) belum dilakukan melalui proses akuntansi yaitu dilakukan atas realisasi belanja (SPJ) dari masing-masing SKPD selaku pengguna anggaran. Masalah lainnya adalah neraca sebagai elemen

pelaporan keuangan tidak dihasilkan dari suatu proses akuntansi sehingga dalam pelaksanaannya tidak terpadu dengan laporan perhitungan anggaran, tetapi proses inventarisasi yang memungkinkan neraca belum menyajikan informasi yang lengkap dan akurat (Perwakilan BPK RI, 2006).

Pada tahun 2005 hasil pemeriksaan BPK menunjukkan bahwa terdapat kelemahan dalam pemisahan tugas serta pengawasan yang memadai sesuai tujuan pengendalian yang layak, diantaranya: 1) tidak adanya mekanisme pengawasan yang cukup terhadap pencatatan atas pengeluaran SPMU yang hanya dikerjakan oleh satu orang sehingga bila terjadi kesalahan tidak dapat terdeteksi; 2) Bagian akuntansi keuangan daerah sangat tergantung pada kemampuan satu orang saja, sehingga propabilitas terjadinya kesalahan dalam pencatatan pelaporan sangat besar.

Dalam anggaran pelaksanaan kegiatan organisasi BPKD Kabupaten Buton juga belum bisa memastikan apakah hal tersebut berpengaruh terhadap kinerja organisasi secara keseluruhan. Menurut Suyono, (2006:1) bahwa faktor ketersediaan anggaran sangat penting dalam menentukan kinerja organisasi. Instrumen anggaran tidak bisa dilihat hanya dari sisi anggaran yang banyak tetapi juga bisa saja kinerja organisasi menjadi rendah karena dipengaruhi oleh terlalu banyaknya anggaran untuk setiap kegiatan dari organisasi tersebut, atau juga pengelolaannya yang tidak tepat.

Secara konseptual pengukuran kinerja terbagi ke dalam dua objek. Objek pertama pengukuran kinerja dilakukan atas individu-individu yang ada didalamnya (personel). Pengukuran kinerja pegawai/karyawan ini didasarkan atas satu keyakinan bahwa kinerja organisasi merupakan akumulasi dari kinerja pegawai secara keseluruhan. Dalam konsep yang lain disebutkan pula bahwa kinerja organisasi tidak hanya dipengaruhi oleh pegawainya saja, tetapi dipengaruhi pula oleh unsur, elemen dan indikator-indikator organisasi lainnya. Konsepsi ini meyakini bahwa sehebat apapun manusia yang ada di dalam organisasi tetapi bila tidak ditunjang oleh fasilitas pendukung lainnya seperti dana, sistem kerja, sarana dan prasarana dan lain sebagainya, maka organisasi tersebut tidak bisa menghasilkan kinerja maksimal.

Penelitian ini diarahkan untuk melihat/menilai/mengukur output kerja dari organisasi (bukan individu pegawai saja), walaupun kinerja individu juga merupakan bagian dari indikator yang berpengaruh terhadap kinerja organisasi. Indikator lain yang turut mempengaruhi kinerja organisasi adalah ketersediaan dana, sistem/mechanisme kerja, serta sarana dan prasarana penunjang kerja.

B. Identifikasi Masalah

Penelitian ini diarahkan untuk melihat kinerja organisasi BPKD Kabupaten Buton secara umum. Selain beberapa hal yang telah disebutkan

sebelumnya, maka terdapat sejumlah pertimbangan khusus yang melatar belakangi penelitian ini, antara lain :

1. Tuntutan perbaikan kinerja pegawai BPKD di Kabupaten Buton senantiasa dituntut untuk ditingkatkan, tetapi sejauh ini belum pernah dilakukan studi untuk mengetahui sejauh mana kinerja organisasi tersebut.
2. Daftar Penilaian Prestasi Pegawai (DP3) belum bisa memberikan informasi kondisi objektif kinerja pegawai.
3. Penilaian kinerja yang difokuskan sebatas pada unsur pegawai saja belum bisa menjadi dasar untuk menarik kesimpulan bahwa faktor-faktor seperti pengetahuan, kemampuan, motivasi, dan sikap perilaku pegawai merupakan unsur pembentuk kinerja organisasi secara menyeluruh.
4. Pengetahuan, kemampuan, motivasi, dan sikap perilaku pegawai tidak cukup dinilai secara parsial atau terpisah-pisah, tetapi kinerja pegawai dalam organisasi haruslah dilihat sebagai output dari kerja tim.
5. Dugaan terdapat banyak faktor yang bisa berpengaruh terhadap kinerja pegawai dan kinerja organisasi di BPKD Kabupaten Buton yang belum tereksplorasi, menyebabkan upaya penataan kinerja selalu didasarkan atas rujukan konsep serta teori dan bukan fakta.
6. Untuk mengetahui hal-hal tersebut perlu dilakukan satu riset yang mendalam, tersistematis dan menyeluruh melalui metoda serta analisis-analisis data yang tepat dan lengkap.

Melalui metoda deskriptif analitik, penelitian ini berusaha untuk memecahkan masalah faktor-faktor kinerja organisasi yang dikemas dalam judul penelitian: Analisis Kinerja Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD). Penelitian ini merupakan studi kasus yang dilakukan pada Pemerintah Kabupaten Buton sehingganya hasil penelitian tidak bisa digeneralisir pada organisasi lain.

C. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang di atas, dan adanya beberapa masalah yang teridentifikasi dari penelitian ini, maka dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut : **Sejauhmana Kinerja Badan Pengelola Keuangan Daerah di Kabupaten Buton?**

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian merupakan sasaran yang ingin dicapai oleh peneliti atas masalah penelitiannya. Secara umum tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kinerja Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) di Kabupaten Buton.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian terdiri atas manfaat akademik dan manfaat praktis. Secara akademik penelitian ini diharapkan bisa memberi kontribusi terhadap pengembangan dan pengayaan khasanah ilmu pengetahuan. Secara praktis

diharapkan penelitian ini memberi kontribusi dan sumbangsih pikir atas masalah kinerja pegawai di BPKD Kabupaten Buton dan juga diharapkan penelitian ini menjadi informasi serta bahan kajian untuk penelitian lebih lanjut.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Teori

1. Hakekat Organisasi

1.1. Konsepsi Organisasi

Kata organisasi sudah menjadi bahasa yang lumrah dan tidak lagi terbatas hanya dalam lingkungan akademik dan praktisi saja, tetapi kata tersebut juga telah menjadi bahasa umum yang familyer digunakan luas oleh masyarakat. Secara singkat organisasi didefinisikan sebagai kerja sama antara dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan. Stoner et. all (1996:7) mendefinisikan organisasi adalah Dua orang atau lebih yang bekerja sama dalam cara yang terstruktur untuk mencapai sasaran spesifik atau sejumlah sasaran.

Unsur utama dari organisasi adalah adanya dua orang untuk bekerja sama dan adanya tujuan yang ingin dicapai. Setiap organisasi yang dibentuk pastilah memiliki tujuan. Dalam upaya mencapai tujuan tersebut maka dibutuhkanlah satu alat yang digunakan untuk mengaturnya yang disebut dengan manajemen. Pengaturan ini penting agar tujuan organisasi bisa tercapai dengan logis, efektif, efisien serta ekonomis.

Seluruh sumber daya yang dimiliki oleh organisasi diarahkan dan digunakan untuk mencapai tujuan tersebut. Tercapainya tujuan antara satu organisasi dengan organisasi lainnya bisa berbeda-beda. Ada organisasi yang mencapai tujuannya melebihi dari target yang telah ditetapkan sebelumnya dan ada pula yang tidak mencapai (gagal) dalam mewujudkan tujuannya.

Sumber daya kunci dalam mencapai tujuan organisasi adalah manusia, sehingganya orientasi manajemen berpusat dari dan untuk manusia itu sendiri. Perhatian atas kebutuhan dan harapan-harapan yang diinginkan oleh karyawan/pegawai menjadi salah satu indikator yang menentukan kinerja. Secara khusus masalah ini akan diuraikan pada tinjauan atas hakekat kinerja.

Ketika membahas konsep organisasi maka secara bersama-sama juga akan dibahas konsep manajemen, kepemimpinan dan hubungan antara manusia yang ada di dalam organisasi. Organisasi tidak mungkin mencapai tujuannya bila tidak dilakukan melalui prinsip-prinsip manajemen, manajemen tidak akan bisa dilakukan dengan baik apabila tidak ada kepemimpinan dan kepemimpinan pun tidak akan baik apabila tidak ada hubungan-hubungan yang harmonis antara personil-personil yang ada di dalam organisasi.

Organisasi yang baik memiliki struktur dan fungsi yang proporsional dengan kebutuhan organisasi itu sendiri. Dalam konsep terakhir organisasi yang baik diistilahkan dengan "miskin struktur kaya fungsi". Struktur yang singkat akan membentuk rentang kendali yang pendek sehingga proses

pengawasan menjadi efektif. Urusan dan hubungan-hubungan vertikal antar *top manager*, *middle manager* dan *lower manager* menjadi cepat. Secara horisontal juga terjadi hal yang sama, sehingga organisasi tersebut memiliki akselerasi dan *speed* (kecepatan) bekerja yang baik.

Struktur yang ramping membawa konsekuensi yang logis terhadap meningkatnya fungsi dari masing-masing unit yang ada di dalamnya. Unit-unit tersebut akan mengalami apa yang disebut dengan pengkayaan fungsi, dimana setiap unit kerja akan menangani urusan ataupun kegiatan dari unit-unit yang tidak tercover dalam struktur organisasi.

Penelitian ini merujuk pada kinerja organisasi. Menurut Kusnan, (2005:17-18) Penilaian mengenai organisasi dan faktor-faktor yang mempengaruhinya pada masa depan dapat diikhtisarkan sebagai berikut:

- a) Organisasi-organisasi akan beroperasi dalam lingkungan yang bergolak yang membutuhkan perubahan-perubahan penyesuaian yang terus menerus. Hal ini menunjukkan bahwa organisasi tidak statis.
- b) Organisasi-organisasi perlu menyesuaikan diri dengan berbagai nilai kultural dalam lingkungan sosial. Contoh organisasi yang berada di suatu kampus, maka organisasi itu harus menyesuaikan dengan budaya kampus tersebut.
- c) Organisasi-organisasi akan terus meluaskan batas-batas daerah wewenangnya.

- d) Keberadaannya akan bertambah besar dan kompleks.
- e) Organisasi-organisasi akan terus mendeferensiasikan kegiatan-kegiatan mereka sehingga menambah masalah integrasi dan koordinasi, karena kompetitif dan perkembangan iptek yang cepat.
- f) Perhatian terhadap mutu kehidupan kerja akan meningkat, karena pesaing semakin besar, maka kualitas harus ditingkatkan.
- g) Penekanan lebih besar pada saran dan bujukan daripada pemaksaan yang didasarkan pada kekuasaan sebagai alat koordinasi kegiatan dan fungsi organisasi.
- h) Para peserta di semua tingkat organisasi akan lebih berpengaruh.
- i) Nilai dan gaya hidup orang dan kelompok dalam organisasi akan terdapat lebih banyak ragamnya. Karena peluang antara pria dan wanita sama, dari sisi etnis juga sama.
- j) Penilaian terhadap prestasi organisasi akan lebih sulit. Karena organisasi selalu berkembang, maka standar yang baku sudah tidak memadai lagi.
- k) Proses perubahan berencana dengan keterlibatan para peserta yang meluas akan dilembagakan/ diformalkan.
- l) Gerakan menjauh selalu tercipta dari organisasi stabil mekanistik menuju ke arah sistem yang adaptif yang tanggap terhadap perubahan. Perubahan dinamis dalam sifat organisasi akan selalu meningkatkan

jurang/gap antara pengetahuan dan penerapannya, namun demikian kemajuan terus ada.

1.2. Paradigma Baru Organisasi Publik

Gagasan untuk menata kembali birokrasi di Indonesia berangkat dari satu kesadaran bahwa organisasi yang dimiliki oleh pemerintah saat ini sulit dan lambat untuk melakukan proses adaptasi dengan perubahan yang terjadi begitu cepat. Perubahan mendasar sekali yang dilakukan oleh pemerintah adalah dengan memberikan sebagian kewenangan yang dimilikinya kepada pemerintah daerah melalui mekanisme desentralisasi.

Secara khusus bagi organisasi-organisasi publik pemerintah melakukan beberapa kebijakan seperti reorganisasi, restrukturisasi, privatisasi/swastanisasi, rasionalisasi dan reformasi-reformasi lainnya. Walker (dalam Noegroho, 2003:1) mengemukakan bahwa praktik-praktik manajemen saat ini memiliki kecenderungan mengarah pada bentuk organisasi yang ramping (*lean*), datar (*flat*), dan fleksibel dengan tujuan menjadikan organisasi tersebut menjadi organisasi yang bisa bergerak lincah (*nimble organization*) dalam mengantisipasi berbagai perubahan yang terjadi.

Dengan tujuan efisiensi dan fleksibel tadi, maka muncul bentuk organisasi baru, yaitu organisasi dengan struktur yang lebih datar, hirarki yang lebih pendek, dan dengan orang-orang yang lebih sedikit. Lalu muncul istilah *downsizing*, *delayering*, atau *flattening* (Kurnia, 2002:5):

1) *Downsizing*

Downsizing, secara mudahnya adalah memangkas atau memotong bagian-bagian organisasi yang di-anggap menjadi beban atau menjadi sumber biaya, biasanya menyangkut sumberdaya manusia. Bentuk-bentuk *downsizing* adalah pemberhentian sejumlah pegawai, pensiun dini, atau penawaran untuk berhenti.

2) *Delayering*

Delayering dilakukan dengan tujuan meningkatkan jangkauan kendali manajemen. Idealnya hal ini seharusnya diimbangi dengan peningkatan *self-management* bawahan dengan demikian kendali manajemen dapat dilakukan oleh atasan dan bawahan.

3) *Flattening*

Flattening merupakan cara organisasi membuat strukturnya menjadi lebih pendek, lebih horisontal. Biasanya dilakukan dengan memangkas atau mengurangi jumlah level dalam strukturnya. Misalnya menghilangkan jabatan wakil direktur atau asisten manajer, dan sebagainya.

Upaya pemerintah untuk terus melakukan pembenahan dalam bidang organisasi publik ini semakin diperkuat oleh gagasan-gagasan baru seperti konsep *reinventing government* oleh David Osborne dan Ted Gaebler. Disamping itu pula gagasan tentang terwujudnya *good governance* (pemerintahan yang baik) melalui prinsip-prinsipnya yang jelas-jelas menjadi

tantangan pemerintah ditengah sistem pemerintahan yang buruk (*bad governance*). Secara singkat berikut ini akan dipaparkan prinsip-prinsip dari konsep-konsep tersebut.

a) Prinsip Good Governance (UNDP, dalam LAN, 2000:7)

- 1) *Participation*. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya.
- 2) *Rule of Law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.
- 3) *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dimonitor.
- 4) *Responsiveness*. Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap stakeholders.
- 5) *Consensus Orientation*. Good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.
- 6) *Equity*. Semua warga negara, laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.

- 7) *Effectiveness and efficiency*. Proses-proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
 - 8) *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga stakeholders. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
 - 9) *Strategic Vision*. Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif good governance dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan.
- b) 10 Prinsip *reinventing government* (Osborne & Gaebler, 2004:322-324)
- 1) *Pemerintahan Katalis*

Pemerintahan katalis memisahkan fungsi pemerintahan sebagai pengarah (membuat kebijakan, peraturan, undang-undang) dengan fungsi sebagai pelaksana (fungsi penyampai jasa dan penegakan). Selain itu, kemudian mereka menggunakan berbagai metode (kontrak voucher hadiah, insentif pajak, dan sebagainya) untuk membantu organisasi publik mencapai tujuan, memilih metode yang paling sesuai

untuk mencapai efisiensi, efektifitas persamaan pertanggungjawaban, dan fleksibilitas.

2) *Pemerintahan Milik Masyarakat*

Pemerintahan milik masyarakat mengalihkan wewenang kontrol yang di milikinya ke tangan masyarakat. Masyarakat diberdayakan sehingga mampu mengontrol pelayanan yang diberikan oleh birokrasi. Dengan adanya kontrol dari masyarakat, pegawai negeri (dan juga pejabat terpilih, politisi) akan memiliki komitmen yang lebih baik, lebih peduli, dan lebih kreatif dalam memecahkan masalah.

3) *Pemerintahan Kompetitif*

Pemerintahan kompetitif mensyaratkan persaingan di antara para penyampai jasa atau pelayanan untuk bersaing berdasarkan kinerja dan harga mereka memahami bahwa kompetisi adalah untuk kekuatan fundamental untuk memaksa badan pemerintah melakukan perbaikan.

4) *Pemerintahan Berorientasi Misi*

Pemerintah berorientasi misi melakukan deregulasi internal, menghapus banyak peraturan internal dan secara radikal menyederhanakan sistem administrasi, seperti anggaran kepegawaian dan pengadaan. Mereka mensyaratkan setiap badan pemerintah untuk mendapatkan misi yang jelas, kemudian memberi kebebasan pada

manajer untuk menemukan cara terbaik mewujudkan misi tersebut, dalam batas-batas legal.

5) *Pemerintahan Berorientasi Pada Hasil*

Pemerintah yang *result-oriented* mengubah fokus dari *input* (kepatuhan kepada peraturan dan membelanjakan anggaran sesuai ketentuan) menjadi akuntabilitas pada keluaran atau hasil. Mereka mengukur kinerja badan publik, menetapkan target, memberi imbalan kepada badan-badan yang mencapai atau melebihi target, dan menggunakan anggaran untuk mengungkapkan tingkat kinerja yang diharapkan dalam bentuk besarnya anggaran.

6) *Pemerintahan Berorientasi Pelanggan*

Pemerintah berorientasi pelanggan memperlakukan masyarakat yang dilayani: siswa, orang tua siswa, pembayar pajak, orang mengurus KTP, pelanggan telepon sebagai pelanggan. Mereka melakukan survei pelanggan, menetapkan standar pelayanan, memberi jaminan, dan sebagainya. Dengan masukan dan insentif ini, mereka meredesain organisasinya untuk menyampaikan nilai maksimum kepada pelanggan.

7) *Pemerintahan Wirausaha*

Pemerintah berusaha memfokuskan energinya bukan sekedar untuk menghabiskan anggaran, tetapi juga untuk menghasilkan uang. Mereka meminta masyarakat yang di layani untuk membayar; menurut *return on investment* mereka memanfaatkan insentif seperti dana usaha, dana inovasi untuk mendorong para pimpinan badan pemerintah berpikir mendapatkan dana operasional.

8) *Pemerintahan Antisipatif*

Pemerintahan antisipatif adalah pemerintahan yang berpikir ke depan. Mereka mencoba mencegah timbulnya masalah dari pada memberikan pelayanan untuk menghilangkan masalah. Mereka menggunakan perencanaan strategis, pemberian visi masa depan, dan berbagai metode lain untuk melihat masa depan.

9) *Pemerintahan Desentralisasi*

Pemerintahan desentralisasi adalah pemerintahan yang mendorong wewenang dari pusat pemerintahan melalui organisasi atau sistem. Mendorong mereka yang langsung melakukan pelayanan, atau pelaksana untuk lebih berani membuat keputusan sendiri.

10) *Pemerintahan Berorientasi Pasar*

Pemerintahan berorientasi pasar sering memanfaatkan struktur pasar swasta untuk memecahkan masalah daripada menggunakan

mekanisme administratif, seperti penyampaian pelayanan atau perintah dan kontrol dengan memanfaatkan peraturan. Mereka menciptakan insentif keuangan, insentif pajak, pajak hijau, *affluent fees*. Dengan cara ini, organisasi swasta atau anggota masyarakat berperilaku yang mengarah pada pemecahan masalah sosial.

2. Hakekat Manajemen

2.1. Pengertian Manajemen

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa organisasi dan manajemen dua hal yang harus dibahas secara bersama-sama, karena antara keduanya memiliki hubungan yang sangat erat. Menurut Hasibuan (2001:1) "manajemen merupakan alat untuk mencapai tujuan yang diinginkan". Manajemen yang baik akan memudahkan terwujudnya tujuan perusahaan, pegawai dan masyarakat. Dengan manajemen unsur-unsur manajemen menjadi efektif dan efisien dalam penggunaannya. Lebih lanjut hasibuan (2000:9) mengemukakan manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber daya lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan tertentu.

Terry dan Rue, (2003:1) mengatakan manajemen adalah suatu proses kerangka kerja, yang melibatkan bimbingan atau pengarahan suatu kelompok orang-orang ke arah tujuan-tujuan organisasional atau maksud-maksud yang

nyata. Menurut Handoko yang dikutip oleh Martoyo (1996:5) ada 3 (tiga) alasan dibutuhkan manajemen yaitu :

1. Untuk mencapai tujuan, manajemen dibutuhkan untuk mencapai tujuan organisasi dan pribadi.
2. Untuk menjaga keseimbangan di antara tujuan-tujuan yang saling bertentangan, manajemen dibutuhkan untuk menjaga keseimbangan antara tujuan-tujuan, sasaran-sasaran dan kegiatan yang saling bertentangan dari pihak-pihak yang berkepentingan dalam organisasi.
3. Untuk mencapai efisiensi dan efektivitas. Suatu kerja organisasi dapat diukur dengan banyak cara yang berbeda. Salah satu cara umum adalah efisiensi dan efektivitas.

2.2. Prinsip-Prinsip Manajemen

Koontz, at. all (1994:75) menyebutkan fungsi-fungsi manajemen yakni:

- a) Perencanaan – adalah pengambilan keputusan; perencanaan merupakan upaya pemilihan arah tindakan yang diikuti suatu perusahaan, dan setiap departemennya.
- b) Pengorganisasian – pembagian kelompok kerja untuk mencapai tujuan dengan peran masing-masing.
- c) Pengisian lowongan – atau penetapan staf mencakup upaya mengisi dan upaya untuk menjaga tetap terisinya berbagai jabatan yang ditetapkan oleh struktur organisasi.

- d) Pemimpinan – adalah proses mempengaruhi orang-orang agar mereka mau berusaha kerja secara antusias untuk mencapai tujuan organisasi atau kelompok.
- e) Pengendalian – adalah pengukuran dan koreksi terhadap kegiatan para bawahan untuk menjamin bahwa apa yang terlaksana itu cocok dengan rencana

Dalam konsep yang lain Terry dan Rue (2003:9) memaparkan lima fungsi manajemen yakni:

1. *Planning* – menemukan tujuan-tujuan yang hendak dicapai selama suatu masa yang akan datang dan apa yang harus diperbuat agar dapat mencapai tujuan-tujuan itu.
2. *Organizing* – mengelompokkan dan menentukan berbagai kegiatan penting dalam memberikan kekuasaan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan itu.
3. *Staffing* – menentukan keperluan-keperluan sumber daya manusia, pengarahan, penyaringan, latihan dan pengembangan tenaga kerja.
4. *Motivating* – mengarahkan atau menyalurkan perilaku manusia ke arah tujuan-tujuan
5. *Controlling* – mengukur pelaksanaan dengan tujuan-tujuan menentukan sebab-sebab penyimpangan-penyimpangan dan mengambil tindakan-tindakan korektif di mana perlu.

2.3. Manusia Sebagai Unsur Penting Manajemen

Di samping ada prinsip-prinsip manajemen, terdapat pula unsur-unsur manajemen. Unsur-unsur manajemen tersebut adalah *man* (manusia), *money* (uang/modal), *method* (metode/cara kerja), *machine* (mesin/peralatan), *market* (pasar). Dari beberapa unsur manajemen tersebut, maka manusia adalah yang paling memegang peranan penting dalam pencapaian tujuan organisasi. Semua unsur organisasi memerlukan campur tangan manusia dalam operasionalnya. Urgensi unsur manusia ini pula, maka manajemen membahas khusus dalam satu bidang ilmu, yakni manajemen Sumber Daya Manusia (SDM). Unsur-unsur lain organisasi adalah unsur pelengkap atau penunjang dari kinerja manusia itu sendiri.

Menurut Dharma dan Sunatrio, (2001:9) dasar penciptaan nilai strategi SDM adalah mengelola infrastruktur untuk memahami dan mengimplementasikan strategi perusahaan. Biasanya profesi dalam fungsi SDM diharapkan dapat mengarahkan usaha ini. Huselid, Jackson & Randal (dalam Becker, Huselid & Ulrich, 2001) mengungkapkan bahwa Manajemen SDM yang efektif terdiri dari 2 dimensi penting, yaitu:

- a) Manajemen SDM teknis, mencakup: rekrutmen, kompensasi dan benefit.
- b) Manajemen SDM yang strategik, mencakup: penyampaian (*delivery*) pelayanan Manajemen SDM teknis dalam cara yang mendukung langsung implementasi strategi perusahaan.

3. Konsep Kinerja

3.1. Pengertian Kinerja

Kinerja dalam Bahasa Inggris disebut dengan *performance*. Dalam Baldrige Glossary, (2007:1) disebutkan bahwa: *The term "performance" refers to output results and their outcomes obtained from processes, products, and services that permit evaluation and comparison relative to goals, standards, past results, and other organizations. Performance might be expressed in non-financial and financial terms.* Definisi tersebut bila diterjemahkan secara bebas bahwa: istilah "kinerja" mengacu pada hasil keluaran, cara memperoleh hasil melalui proses, produk, dan jasa yang dihasilkan dibandingkan dan tujuan, standar, atau hasil sebelumnya, bisa juga dibandingkan dengan organisasi lain. Capaian tersebut boleh dinyatakan dalam bentuk ukuran keuangan dan juga bisa dalam bentuk lain (non keuangan).

Bernandin dan Russell (dalam Gomes, 2003:135) memberi batasan mengenai performansi sebagai: *"....the record of outcomes produced on a specified job function or activity during a specified time period"*. Secara bebas pernyataan ini dapat diartikan bahwa kinerja merupakan outcome yang dihasilkan dari fungsi satu pekerjaan tertentu atau kegiatan selama satu periode waktu tertentu).

Kinerja terdiri dari kinerja individu dan kinerja organisasi. Simamora, (2001:415) menyebutkan bahwa Penilaian kinerja (*performance appraisal*) adalah proses dengannya organisasi mengevaluasi pelaksanaan kerja individu. Pernyataan Simamora lebih melihat kinerja dari sisi individu, padahal kinerja individu hanya merupakan bagian dari kinerja organisasi itu sendiri.

Ruki (2002:7) menyebutkan "performance management" sebenarnya mempunyai ruang lingkup yang lebih besar. Bila program diterapkan, ia bersifat menyeluruh dan menggarap semua bagian/fungsi dari sebuah organisasi (*organizing wide*). Terdapat beberapa elemen dalam manajemen kinerja menurut Ruki (2002:8), yaitu: sarana dan prasarana, proses kerja atau metode kerja, kemampuan sumber daya manusia, gairah kerja, motivasi sumber daya manusia, serta kualitas bahan baku dan bahan pembantu.

3.2. Indikator dan Pengukuran Kinerja Pemerintah

Dalam institusi pemerintah kinerja organisasi diukur melalui formula yang disebut dengan Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah (LAKIP). Menurut Simbolon (2003:1) bahwa kinerja Instansi pemerintah adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan melalui sistem pertanggungjawaban secara periodik

Hidayat (2003:50) menyebutkan bahwa dalam Pengukuran Kinerja, merupakan *metoda pengukuran performance gap*, yaitu membandingkan antara rencana kinerja dengan capaian masing-masing indikator sasaran maupun indikator kinerja kegiatan (*inputs, outputs, outcomes, benefits, dan impacts*) . Untuk mengukur kinerja digunakan dua formulir yaitu :

- a. Formulir Pengukuran Kinerja Kegiatan (PKK) yang meliputi pengukuran terhadap indikator-indikator kinerja kegiatan dalam lingkup program yang membawahnya. Pada pengukuran kinerja kegiatan, setiap indikator diukur kinerjanya atas dasar perbandingan antara rencana dan realisasi untuk setiap indikator kinerja.
- b. Formulir Pengukuran Pencapaian Sasaran (PPS) yang meliputi pencapaian rencana tingkat capaian (target) untuk setiap indikator

Indikator Kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu kegiatan yang telah ditetapkan. Indikator kinerja kegiatan yang akan ditetapkan dikategorikan ke dalam kelompok : Masukan (*inputs*), keluaran(*outputs*); hasil (*outcomes*); manfaat (*benefits*); dampak (*impacts*).

- 1) Masukan (*Inputs*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dan program dapat berjalan dalam rangka menghasilkan output, misalnya sumber daya manusia, dana, material, waktu, teknologi dan sebagainya.

- 2) Keluaran (*Outputs*) adalah segala sesuatu berupa produk/jasa (fisik dan/atau non fisik) sebagai hasil langsung dari pelaksanaan suatu kegiatan dan program berdasarkan masukan yang digunakan.
- 3) Hasil (*Outcomes*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah. Outcomes merupakan ukuran seberapa jauh setiap produk/jasa dapat memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat.
- 4) Manfaat (*Benefits*) adalah kegunaan suatu keluaran (*outputs*) yang dirasakan langsung oleh masyarakat. Dapat berupa tersedianya fasilitas yang dapat diakses oleh publik.
- 5) Dampak (*Impact*) adalah ukuran tingkat pengaruh sosial, ekonomi, lingkungan atau kepentingan umum lainnya yang dimulai oleh capaian kinerja setiap indikator dalam suatu kegiatan. Indikator-indikator tersebut secara langsung atau tidak langsung dapat mengindikasikan sejauh mana keberhasilan pencapaian sasaran. Penetapan indikator kinerja kegiatan harus didasarkan pada perkiraan yang realistis dengan memperhatikan tujuan dan sasaran yang ditetapkan serta data pendukung yang harus diorganisasi. Indikator kinerja dimaksud hendaknya : spesifik dan jelas, dapat diukur secara obyektif, relevan dengan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, dan tidak bias.

Menurut Satria (2006:1) manajemen kinerja yang baik untuk menuju organisasi berkinerja tinggi, harus mengikuti kaidah-kaidah berikut ini.

- 1) Terdapat suatu indikator kinerja (*key performance indicator*) yang terukur secara kuantitatif, serta jelas batas waktu untuk mencapainya. Tentu saja ukuran ini harus menjawab berbagai permasalahan yang dihadapi oleh organisasi tersebut. Jika pada organisasi bisnis atau komersial, maka indikator kinerjanya adalah berbagai aspek finansial seperti laba, pertumbuhan penjualan, lalu indikator pemasaran seperti jumlah pelanggan, dan sebagainya. Sedangkan pada organisasi pemerintahan seperti POLRI, maka ukuran kinerja tentu berbagai bentuk pelayanan kepada masyarakat. Semuanya harus terukur secara kuantitatif dan dimengerti oleh berbagai pihak yang terkait, sehingga nanti pada saat evaluasi kita bisa mengetahui, apakah kinerja sudah mencapai target atau belum. Michael Porter, seorang profesor dari Harvard Business School mengungkapkan bahwa kita tidak bisa memamanajemeni sesuatu yang tidak dapat kita ukur. Jadi, ukuran kuantitatif itu penting. Organisasi yang tidak memiliki indikator kinerja, biasanya tidak bisa diharapkan mampu mencapai kinerja yang memuaskan para pihak yang berkepentingan (stakeholders).
- 2) Semua ukuran kinerja tersebut biasanya dituangkan ke dalam suatu bentuk kesepakatan antara atasan dan bawahan yang sering disebut

sebagai kontrak kinerja (*performance contract*). Dengan adanya kontrak kinerja, maka atasan bisa menilai apakah si bawahan sudah mencapai kinerja yang diinginkan atau belum. Kontrak kinerja ini berisikan suatu kesepakatan antara atasan dan bawahan mengenai indikator kinerja yang ingin dicapai, baik sasaran pencapaiannya maupun jangka waktu pencapaiannya. Ada 2 (dua) hal yang perlu dicantumkan dalam kontrak kinerja, yaitu sasaran akhir yang ingin dicapai (*lag*) serta program kerja untuk mencapainya (*lead*). Mengapa keduanya dicantumkan? Supaya pada saat evaluasi nanti berbagai pihak bisa bersikap fair, tidak melihat hasil akhir semata, melainkan juga proses kerjanya. Adakalanya seorang bawahan belum mencapai semua hasil akhir yang ditargetkan, tetapi dia sudah melaksanakan semua program kerja yang sudah digariskan. Tentu saja atasan tetap harus memberikan reward untuk dedikasinya, walaupun sasaran akhir belum tercapai. Ini juga bisa menjadi basis untuk perbaikan di masa yang akan datang (*continuous improvements*).

- 3) Terdapat suatu proses siklus manajemen kinerja yang baku dan dipatuhi untuk dikerjakan bersama, yaitu (1) perencanaan kinerja berupa penetapan indikator kinerja, lengkap dengan berbagai strategi dan program kerja yang diperlukan untuk mencapai kinerja yang diinginkan, (2) pelaksanaan, di mana organisasi bergerak sesuai dengan rencana yang telah dibuat, jika ada perubahan akibat adanya perkembangan baru,

maka lakukanlah perubahan tersebut, dan terakhir (3) evaluasi kinerja, yaitu menganalisis apakah realisasi kinerja sesuai dengan rencana yang sudah ditetapkan dulu? Semuanya harus serba kuantitatif.

- 4) Adanya suatu sistem *reward* dan *punishment* yang bersifat konstruktif dan konsisten dijalankan. Konsep *reward* ini tidak melulu bersifat finansial, melainkan juga dalam bentuk lain, seperti promosi, kesempatan pendidikan, dan sebagainya. *Reward* dan *punishment* diberikan setelah melihat hasil realisasi kinerja, apakah sesuai dengan indikator kinerja yang telah direncanakan atau belum. Tentu saja ada suatu *performance appraisal* atau penilaian kinerja terlebih dahulu sebelum *reward* dan *punishment* diberikan. Hati-hati dengan pemberian *punishment*, karena dalam banyak hal, pembinaan jauh lebih bermanfaat.
- 5) Terdapat suatu mekanisme *performance appraisal* atau penilaian kinerja yang relatif obyektif, yaitu dengan melibatkan berbagai pihak. Konsep yang sangat terkenal adalah penilaian 360 derajat, di mana penilaian kinerja dilakukan oleh atasan, rekan sekerja, pengguna jasa, serta bawahan. Pada prinsipnya manusia itu berpikir secara subyektif, tetapi berpikir bersama mampu mengubah sikap subyektif itu menjadi sangat mendekati obyektif. Dengan demikian, ternyata berpikir bersama jauh lebih obyektif daripada berpikir sendiri-sendiri. Ini adalah semangat yang ingin dibawa oleh konsep penilaian 360 derajat. Walaupun banyak kritik

yang diberikan terhadap konsep ini, tetapi cukup banyak yang menggunakannya di berbagai organisasi.

- 6) Terdapat suatu gaya kepemimpinan (*leadership style*) yang mengarah kepada pembentukan organisasi berkinerja tinggi. Inti dari kepemimpinan seperti ini adalah adanya suatu proses coaching, counseling, dan empowerment kepada para bawahan atau sumber daya manusia di dalam organisasi. Satu aspek lain yang sangat penting dalam gaya kepemimpinan adalah, sikap followership, atau menjadi pengikut. Bayangkan jika semua orang menjadi komandan di dalam organisasi, lantas siapakah yang menjadi pelaksana? Bukannya kinerja tinggi yang muncul, melainkan kekacauan di dalam organisasi (chaos). Sejatinya, pada kondisi tertentu seseorang harus memiliki jiwa kepemimpinan, tetapi pada situasi yang lain, dia juga harus memahami bahwa dia juga merupakan bagian dari sebuah sistem organisasi yang lebih besar, yang harus dia ikuti.
- 7) Menerapkan konsep manajemen SDM berbasis kompetensi. Umumnya organisasi berkinerja tinggi memiliki kamus kompetensi dan menerapkan kompetensi tersebut kepada hal-hal penting, seperti manajemen kinerja, rekrutmen dan seleksi, pendidikan, pengembangan, dan promosi. Seperti yang diuraikan pada awal makalah ini, kompetensi tersebut setidaknya mencakup 3 (tiga) hal, yaitu kompetensi inti organisasi, kompetensi

perilaku, serta kompetensi teknis yang spesifik terhadap pekerjaan. Jika kompetensi ini sudah dibakukan di dalam organisasi, maka kegiatan manajemen SDM akan menjadi lebih transparan, dan pimpinan organisasi juga dengan mudah mengetahui kompetensi apa saja yang perlu diperbaiki untuk membawa organisasi menjadi berkinerja tinggi.

James B. Ehitetaker menyebutkan bahwa "pengukuran kinerja merupakan suatu alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Pengukuran kinerja juga digunakan untuk menilai pencapaian tujuan dan sasaran (*goals* dan *objectivies*)". Ada beberapa elemen kunci dari sistem kinerja menurut Whittaker (dalam LAN & BPKP, 2000:5), yakni :

- 1) Perencanaan dan pencapaian tujuan
- 2) Pengembangan ukuran yang relevan
- 3) Pelaporan formal atas hasil
- 4) Penggunaan informasi.

Secara umum, indikator kinerja memiliki beberapa fungsi, sebagai berikut:

- a) Memperjelas tentang apa, berapa dan kapan suatu kegiatan dilaksanakan.
- b) Menciptakan konsensus yang dibangun oleh berbagai pihak terkait untuk menghindari kesalahan interpretasi selama pelaksanaan kebijaksanaan/

program/kegiatan dan dalam menilai kinerjanya termasuk kinerja instansi pemerintah yang melaksanakannya.

- c) Membangun dasar bagi pengukuran, analisis dan evaluasi kinerja organisasi/unit kerja.

Kinerja instansi pemerintah merupakan permasalahan yang kompleks dan dinamis. Kinerja instansi pemerintah akan terkait dengan banyak faktor lainnya seperti struktur (besaran) organisasi, sistem dan prosedur kerja, gaya kepemimpinan, strategi dan nilai budaya serta faktor lingkungan seperti sistem politik, hukum, pengaruh globalisasi dan lain sebagainya. Kinerja adalah perwujudan kewajiban suatu lembaga untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi lembaganya dalam mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan melalui sistem pertanggungjawaban secara periodik. Kinerja instansi pemerintah perlu dinilai berdasarkan tingkat kepuasan masyarakat terhadap hasil pelaksanaan tugasnya. Oleh karena itu perlu diketahui tentang obyek yang dianalisis, berbagai pendekatan untuk menganalisis kinerja organisasi termasuk organisasi pemerintah dan bagaimana melakukan analisis terhadap kinerja organisasi pemerintah (Suyono, 2006:1)

(Suyono, 2006:1) menuliskan beberapa kriteria untuk mengukur kinerja yang disarankan oleh Kreitner dan Kinicki (2001), adalah sebagai berikut :

- a) Pencapaian Tujuan: Kriteria ini merupakan kriteria yang paling umum digunakan dalam menilai kinerja organisasi, dimana output dan atau hasil yang ada dibandingkan dengan hasil sebelumnya dan rencana/target yang telah ditetapkan. Pendekatan ini digunakan untuk menilai sampai seberapa jauh pencapaian tujuan organisasi.
- b) Perolehan Sumber: Kriteria ini lebih terkait pada input daripada output. Kinerja organisasi lebih dilihat sebagai kemampuan organisasi dalam mendapatkan input/sumber-sumber seperti bahan, pegawai, dana/modal, tenaga ahli dan sebagainya.
- c) Proses Internal: Organisasi yang berkinerja tinggi harus memiliki internal proses yang sehat. Organisasi memiliki internal sistem yang sehat jika arus informasi berjalan baik, pegawai mempunyai loyalitas, komitmen, kepuasan kerja dan saling percaya. Selain itu kriteria yang lain adalah minimalnya konflik yang tidak perlu terjadi serta tidak ada manuver politik yang merusak dari para anggota.
- d) Kepuasan Konstituen Strategis: Organisasi tergantung pada orang-orang dan sekaligus mempengaruhi hidup orang-orang tersebut. Oleh karena itu tingkat kepuasan tiap-tiap pihak yang terlibat merupakan kriteria penting bagi kinerja organisasi.

3.2.1. Faktor Sumber Daya Manusia

Sebagaimana disebutkan Ruki (2002:8) bahwa salah satu faktor utama yang mempengaruhi kinerja organisasi adalah faktor sumber daya manusia (SDM) atau sumber daya aparatur (SDA). Dalam konteks pemerintah indikator yang digunakan dalam menilai kinerja SDM/SDA adalah penilaian DP3 dengan unsur-unsur yang dinilai adalah kesetiaan, prestasi kerja, tanggung jawab, ketaatan, kejujuran, kerja sama, prakarsa, serta kepemimpinan.

Dalam teori tentang pengukuran kinerja individu, terdapat beberapa formulasi, seperti kinerja merupakan fungsi perkalian antara kemampuan pegawai dengan motivasi. Pengukuran model ini diperkenalkan oleh Kennet N, Wexley & Gary P. Lathan pada Tahun 1981. Disamping itu ada juga yang melakukan pengukuran kinerja individu tersebut dengan menambahkan indikator sikap dan perilaku pegawai.

Dalam prespektif kinerja organisasi, kemampuan, motivasi, sikap dan perilaku dari pegawai tidak dilihat secara parsial atau terpisah. Dalam organisasi unsur-unsur penentu kinerja tersebut tergabung menjadi satu kemampuan, motivasi, dan sikap perilaku tim kerja (*team work*). kinerja organisasi merupakan kinerja keseluruhan atau gabungan dari kerja keseluruhan orang yang ada didalamnya, sehingganya untuk melihat kinerja aparatur maka yang kinerja tersebut bukan kinerja individu tetapi kinerja tim.

Robbins (2003:347) mendefinisikan bahwa tim kerja adalah suatu kelompok dimana individu menghasilkan satu tingkatan kinerja yang lebih besar daripada jumlah masukan individu tersebut. Menurut Clarke, (2007:1) Secara umum, terdapat empat fase dalam membangun sebuah tim. Setiap fase memiliki karakteristik dan ciri tersendiri, yang merefleksikan situasi dan kondisi sebuah kelompok pada fase tersebut.

1) *Fase Pembangunan (Developing)*

Dalam fase ini situasi dan suasana yang terjadi sangat egosentris dan mementingkan diri sendiri. Setiap anggota tim selalu merasa yang "paling" dibandingkan dengan anggota lain dan mereka saling menolak satu sama lainnya. Dalam jangka pendek, pada fase ini tidak ada tugas yang dapat dijalankan dengan hasil yang memuaskan. Situasi ini bahkan dapat membuat frustrasi anggota maupun ketua tim. Walaupun demikian, setiap pembentukan tim memang akan dimulai dengan situasi seperti ini.

2) *Fase Penggairahan (Storming)*

Fase kedua dimulai saat kegairahan mulai timbul dan anggota tim mulai antusias dalam melaksanakan tugas-tugas yang diberikan. Kesungguhan dan komitmen mulai tampak pada tahapan ini. Anggota tim mulai terbuka satu sama lain, meskipun belum secara positif berdampak pada pencapaian tim. Mereka lebih cenderung saling mengkritik, mengeluh dan

berdebat. Satu hal positif yang dimulai pada tahapan ini adalah adanya keterlibatan dan komunikasi.

3) *Fase Pembentukan (Norming)*

Tertantang. Inilah kata kunci pada tahapan ini. Tim mulai siap untuk menyelesaikan dan melakukan pencapaian yang baik atas tugas-tugas yang diberikan kepada mereka. Anggota tim mulai berdiskusi dan saling memberikan pendapat, pengalaman dan pengetahuan untuk dapat memberikan kontribusi dalam menyelesaikan tugas tim. Pencapaian dan penyelesaian tugas pada tahapan ini memang belum optimal, tapi setiap anggota tim sudah mengetahui apa yang harus dan bisa dilakukan olehnya agar mendapatkan hasil yang lebih baik bagi timnya.

4) *Fase 4: Pencapaian (Performing)*

Dalam tahapan ini sebuah tim tidak hanya dapat melakukan setiap tugas dengan baik, namun tim tersebut sangat mandiri, terkoordinasi dan terkelola dengan baik. Setiap anggota tim menunjukkan kesungguhan dalam menyelesaikan tugasnya. Setiap tim dalam tahapan ini selalu siap mendapatkan tantangan dan tugas baru. Perlu dicatat bahwa untuk sampai pada tahapan seperti ini sebuah tim membutuhkan waktu yang panjang dan usaha yang keras dari setiap anggotanya

Setiap individu yang tergabung dalam tim membawa suatu aspek yang akan berdampak langsung terhadap kinerja tim. Aspek-aspek tersebut harus

kita kenali dan kelola dengan baik untuk menciptakan tim yang memiliki kinerja tinggi. Ada sembilan aspek utama yang dibawa oleh individu ke dalam sebuah tim, yaitu:

- a) Kompetensi (*Competency*). Keahlian anggota tim pada suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kontribusi bagi pencapaian tujuan tim.
- b) Kemampuan belajar (*Learning*) Kemampuan belajar anggota tim yang berpengaruh langsung terhadap kemampuan belajar tim.
- c) Kesungguhan (*Commitment*) Kesungguhan yang dapat diberikan anggota tim dalam melaksanakan tugas yang diberikan.
- d) Kerjasama (*Team work*) Kemampuan bekerjasama setiap individu sebagai anggota tim.
- e) Kolaborasi (*Collaboration*) Kemampuan berkolaborasi di dalam tim dan di antara tim.
- f) Komunikasi (*Communication*) Tingkat kemampuan komunikasi setiap anggota tim.
- g) Kepercayaan (*Trust*) Tingkat kepercayaan terhadap sesama anggota tim.
- h) Motivasi (*Motivation*) Motivasi yang dimiliki setiap anggota tim.
- i) Kepemimpinan (*Leadership*) Kemampuan untuk memimpin.

3.2.2. Sarana Prasarana Kerja

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2006 Tentang Standarisasi Sarana Dan Prasarana Kerja Pemerintahan Daerah, disebutkan

bahwa sarana kerja adalah fasilitas yang secara langsung berfungsi sebagai penunjang proses penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam mencapai sasaran yang ditetapkan, antara lain; ruangan kantor, perlengkapan kerja, dan kendaraan dinas. Prasarana kerja adalah fasilitas yang secara tidak langsung berfungsi menunjang terselenggaranya suatu proses kerja aparatur dalam meningkatkan kinerja sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya, seperti gedung kantor, rumah jabatan dan rumah instansi.

Sarana dan prasarana penunjang kerja bisa meliputi ketersediaan, kualitas dan kuantitas. Sarana dan prasarana kerja bagi organisasi dimaksudkan dan ditujukan untuk:

- a) kelancaran proses pekerjaan;
- b) kelancaran hubungan kerja intern dan ekstern antar pejabat/pegawai;
- c) memudahkan komunikasi;
- d) kelancaran tugas pengawasan dan pengamanan; dan
- e) memudahkan pengamanan arsip dan dokumentasi.
- f) keselamatan, keamanan, kesehatan jasmani dan rohani;
- g) keleluasaan bergerak secara sehat dan teratur;
- h) cahaya dan ventilasi yang sehat baik siang maupun malam;
- i) penataan yang bernilai estetika;
- j) kesejahteraan pegawai; dan

k) kemungkinan perkembangan bagian kantor untuk perubahan sesuai perkembangan volume/beban kerja dan struktur organisasi.

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Moenir (1995:119), bahwa sarana dan prasarana sangat penting karena dapat :

- a. Mempercepat proses pelaksanaan pekerjaan sehingga dapat menghemat waktu.
- b. Meningkatkan produktivitas.
- c. Kualitas kerja lebih baik dan terjamin.
- d. Ketetapan suasana dan stabilitas.
- e. Lebih mudah dalam gerak para pelakunya.
- f. Menimbulkan rasa kenyamanan bagi orang-orang yang berkepentingan.
- g. Menimbulkan perasaan puas pada orang-orang yang berkepentingan sehingga dapat mengurangi sifat emosionalnya sendiri.

Tercapainya setiap sasaran dan tujuan organisasi dengan efektif dan efisien tak lepas dari peran ketersediaan sarana dan prasarana. Sarana dan prasarana pelaksanaan pekerjaan dapat menghemat waktu, selanjutnya dapat meningkatkan kinerja pegawai.

3.2.3. Sistem dan Prosedur Kerja

Sistem yang dimaksudkan dalam hal ini adalah sistem sebagai suatu metoda. Salah satu definisi sistem dirumuskan oleh Murdick dan Ross (Amirin, 1996:12), adalah :

'A system is a set of elements forming an activity or a processing procedure/scheme seeking a common goal or goals by operating on data and/or energy and/or matter in a time reference to yield information and/or energy and/or matter'. Rumusan definisi tersebut dapat diartikan sebagai "kumpulan unsur yang melakukan sesuatu kegiatan atau menyusun skema atau tatacara melakukan sesuatu kegiatan pemrosesan untuk mencapai sesuatu atau beberapa tujuan, dan hal ini dilakukan dengan cara mengelolah data dan/atau energi dan/atau barang (benda) di dalam jangka waktu tertentu guna menghasilkan informasi dan/atau energi dan/atau barang (benda).

Disamping sistem kerja terdapat pula prosedur kerja. Menurut Terry dalam (Hasibuan 1996:102), bahwa "Prosedur adalah suatu rangkaian tugas yang mewujudkan uraian waktu dan rangkaian yang harus dilaksanakan". Sedangkan Winadi (1987:24) mengemukakan bahwa "Prosedur berhubungan dengan pemilihan serta penggunaan arah, tindakan-tindakan tertentu agar sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan menurut uraian tugas".

Dari kedua pengertian di atas menunjukkan hubungan yang relevan dengan pokok permasalahan di mana prosedur berhubungan erat dengan kualitas pelayanan, waktu dan rangkaian tugas yang secara keseluruhan merupakan urutan kronologis dan cara yang ditetapkan untuk melaksanakan suatu pekerjaan. Hal tersebut masih terus digunakan oleh organisasi publik

bahwa setiap prosedur memegang peranan penting dalam keteraturan dan disiplin yang berjalan dengan sistematis.

Pengertian prosedur juga disebut sebagai tata kerja seperti terurai pada buku SANRI Jilid II (1997:136) yang menjelaskan bahwa :

1. Tata kerja adalah cara-cara pelaksanaan kerja yang seefisien mungkin atau sesuatu tugas dengan mempertimbangkan segi-segi tujuan, peralatan, fasilitas, tenaga kerja, waktu, ruang, dan biaya yang tersedia.
2. Prosedur kerja adalah rangkaian tata kerja yang berkaitan satu sama lain sehingga menunjukkan adanya suatu urutan tahap demi tahap secara jelas dan pasti serta jalan yang harus ditempuh dalam rangka penyelesaian suatu bidang tugas.

3.2.4. Anggaran Pelaksanaan Kegiatan

Menurut Mardiasmo (2002:3) bahwa Sebagai instrumen kebijakan, APBD menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. APBD digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja.

Anggaran merupakan salah satu unsur dalam organisasi. Pengaruh signifikan ketersediaan anggaran terhadap kinerja memang tak dapat terbantahkan lagi. Di sisi lain penggunaan anggaran juga bisa menjadi alat yang bisa digunakan untuk mengukur tingkat capaian kinerja organisasi.

Produksi yang dihasilkan oleh organisasi baik itu organisasi provit maupun organisasi publik, senantiasa dibutuhkan input. Anggaran merupakan salah satu input tersebut. Fisher menyebutkan bahwa *"To produce services, state-local governments purchase inputs such as labor services, capital goods, materials, and supplies and combine them to provide public facilities. or what can be called directly produced...."*. (Fisher : 1996:146). Pernyataan ini kurang lebih dapat diartikan bahwa untuk menghasilkan jasa, maka pemerintah daerah terlebih dahulu membeli input (masukan) seperti tenaga kerja, modal, material (bahan-bahan) dan gabungan dari itu semua menghasilkan fasilitas-fasilitas umum yang dinikmati masyarakat.

Terkait dengan anggaran pelaksanaan kegiatan yang bisa mempengaruhi kinerja di BPKD Kabupaten Buton dengan pembahasan produktivitas dan biaya ini Fisher menuliskan bahwa :*"Input price increases will lead to increased costs of providing state-local government services unless the input price increases are matched by increases in productivity"*. (Fisher, 1996:154). Peningkatan harga input akan menyebabkan meningkatnya biaya dalam menyediakan pelayanan oleh pemerintah daerah

karena peningkatan harga input disesuaikan dengan peningkatan produktivitas.

Terkait dengan anggaran organisasi ini, (Suyono, 2006) menyebutkan bahwa terdapat beberapa langkah untuk memperbaiki kinerja pemerintah:

- a) Kinerja instansi pemerintah dapat diperbaiki dengan alokasi anggaran dan kegiatan yang lebih besar. Kenyataannya bahwa penyaluran dana yang besar ke dalam instansi pemerintah hanya menimbulkan pemborosan karena tidak menghasilkan sebagaimana yang diinginkan karena faktor-faktor lain yang terkait dengan instansi pemerintah tidak dibenahi.
- b) Kinerja instansi pemerintah dapat diperbaiki dengan alokasi anggaran dan kegiatan yang lebih sedikit. Kenyataannya memperketat alokasi anggaran dan kegiatan mungkin akan menghemat anggaran, akan tetapi tidak dapat meningkatkan kinerjanya. Contohnya perampangan organisasi (*downsizing*) tidak berpengaruh positif terhadap kinerjanya.
- c) Kinerja instansi pemerintah dapat diperbaiki dengan mengelolanya seperti lembaga bisnis. Kenyataannya teknik manajemen bisnis sering dapat membantu, akan tetapi tidak dapat menyelesaikan seluruh masalah karena hakekatnya sektor publik berbeda dengan sektor bisnis. Sektor publik akan melihat permasalahan dari perspektif sosial dan kepentingan seluruh stakeholders dan memperhitungkan eksternalitas.

- d) Kinerja instansi pemerintah dapat diperbaiki dengan meningkatkan gaji karyawan. Kenyataannya kinerja pegawai negeri tidak hanya ditentukan oleh gaji akan tetapi banyak faktor lainnya seperti faktor internal dan lingkungannya.
- e) Kinerja instansi pemerintah dapat diperbaiki dengan merekrut sumberdaya manusia baru yang bermutu. Kenyataannya tidak selalu demikian karena yang menjadi masalah utamanya bukan SDM karena SDM yang tersedia cukup bermutu akan tetapi sistem organisasi dan manajemen yang menjerat mereka sehingga mempersulit pelaksanaan tugas dan tidak ada kebebasan berinovasi.

B. Definisi Operasional Variabel

Definisi operasional variabel merupakan pendefinisian kembali variabel-variabel yang digunakan dalam penelitian. Terkait dengan kinerja organisasi Badan Pengelola Keuangan Daerah Kabupaten Buton yang dibahas dalam tesis ini, maka berikut yang dimaksud dengan :

1. Kinerja Organisasi adalah output atau hasil dari pekerjaan ataupun kegiatan Badan Pengelola Keuangan Daerah Kabupaten Buton.
2. Sumber Daya Manusia

Manusia merupakan unsur yang sangat penting dalam setiap organisasi. Dalam penelitian ini akan dilakukan penelitian terhadap kualitas sumber daya manusia (pegawai) BPKD melalui : kompetensi (*competency*),

kemampuan belajar (*learning*), kesungguhan (*commitment*), kerjasama (*Team work*), kolaborasi (*collaboration*) komunikasi (*communication*) kepercayaan (*trust*) motivasi (*motivation*) kepemimpinan (*leadership*)

3. Sarana dan Prasarana Kerja

Indikator sarana dan prasarana terdiri dari dua komponen yakni, sarana, yaitu adalah fasilitas yang secara langsung berfungsi sebagai penunjang proses penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam mencapai sasaran yang ditetapkan, antara lain; ruangan kantor, perlengkapan kerja, dan kendaraan dinas. Prasarana kerja adalah fasilitas yang secara tidak langsung berfungsi menunjang terselenggaranya suatu proses kerja aparatur dalam meningkatkan kinerja sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya, seperti gedung kantor, rumah jabatan dan rumah instansi.

Pengukuran nilai atas indikator sarana dan prasarana ini dilakukan melalui pertanyaan tentang apakah sarana dan prasarana tersebut dapat: 1) Mempercepat proses pelaksanaan pekerjaan sehingga dapat menghemat waktu; 2) meningkatkan produktivitas; 3) kualitas kerja lebih baik dan terjamin; 4) ketetapan suasana dan stabilitas; 5) lebih mudah dalam gerak para pelakunya; 6) menimbulkan rasa kenyamanan bagi orang-orang yang berkepentingan; dan 7) menimbulkan perasaan puas pada orang-orang yang berkepentingan.

4. Prosedur Kerja

Prosedur adalah suatu rangkaian tugas yang mewujudkan uraian waktu dan rangkaian yang harus dilaksanakan. Untuk mengeksplorasi nilai indikator prosedur kerja ini akan didasarkan atas Keputusan Menteri Nomor 13 Tahun 2006, karena BPKD Kabupaten Buton sejak Bulan Januari Tahun 2007 telah menerapkan sistem tersebut. Dalam hal pertanyaan akan diarahkan pada : kemudahan dalam memahami aturan, kemudahan dalam pelaksanaan. Disamping itu akan dinilai pula kejelasan peran dalam organisasi dan *job description* masing-masing dari pegawai.

5. Anggaran

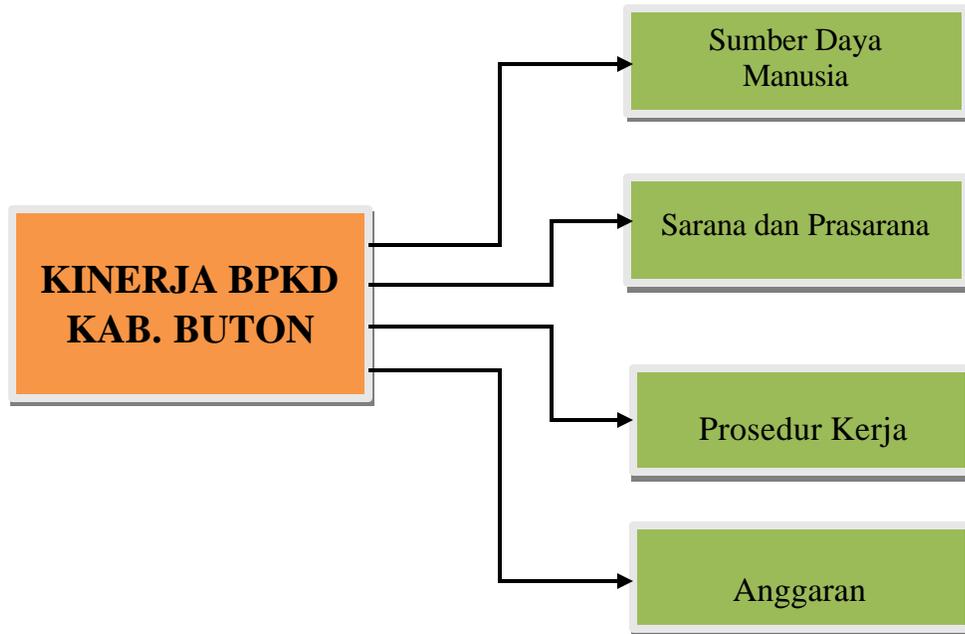
Anggaran merupakan salah satu input dari setiap produk baik jasa maupun barang yang dihasilkan oleh pemerintah. Dalam penelitian ini indikator anggaran diarahkan pada : ketersediaan anggaran, alokasi dan distribusi anggaran atas kegiatan organisasi.

Melalui pendekatan pengukuran Skala Likert, maka indikator-indikator tersebut dinilai berdasarkan persepsi pegawai yang kemudian dikategorikan, menjadi :

Kategori	Nilai Skala
Sangat Setuju/Sangat Berhasil /Sangat Baik	5
Setuju/Berhasil/Baik	4
Ragu-ragu/Cukup Berhasil/Cukup Baik	3
Tidak Setuju/Tidak Berhasil/Tidak Baik	2
Sangat Tidak Setuju/Sangat Tidak Berhasil /Sangat Tidak Baik	1

C. Kerangka Pemikiran

GAMBAR
KERANGKA PIKIR



Dari kerangka pikir di atas dapat dijelaskan bahwa pola hubungan dari variabel penelitian tidak bersifat formatif tetapi lebih bersifat reflektif. Untuk membahas masalah kinerja organisasi maka sumber daya manusia, sarana dan prasarana, prosedur kerja serta anggaran merupakan indikator yang dapat menjelaskan permasalahan tersebut.