

Pendekatan Proses Dalam Mengukur Kinerja Birokrasi Melalui Pelaksanaan Administrasi Standar Pelayanan Minimal di Kantor Sekretariat Daerah Kabupaten Buton Selatan

La Ode Mastatar Mas'ud^{1*}, Rahmawati¹

¹ Ilmu Administrasi Negara, Universitas Dayanu Ikhsanuddin, Baubau

e-mail: atharwamasud12@gmail.com

* Corresponding Author

Received: 20 November 2025

Revised: 15 Desember 2025

Accepted: 31 Desember 2025

Abstrak

Penelitian ini menganalisis pendekatan proses sebagai aspek penting dalam mengukur kinerja birokrasi melalui pelaksanaan administrasi Standar Pelayanan Minimal (SPM) di Kantor Sekretariat Daerah Kabupaten Buton Selatan. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan satu temuan utama, yaitu proses administrasi SPM secara formal telah mengikuti SOP dan alur kerja, tetapi efektivitasnya belum stabil karena ketidakkonsistenan penerapan SOP, variasi alur antarunit, hambatan koordinatif-teknis-birokratis, serta pola pengawasan dan solusi yang cenderung reaktif. Temuan ini menegaskan bahwa kualitas proses merupakan determinan penting kinerja birokrasi, sehingga pengukuran kinerja yang lebih komprehensif perlu memasukkan indikator proses selain capaian output administratif.

Kata kunci: kinerja, proses, standar pelayanan minimal

Abstract

This study analyzes the process approach as an important aspect in measuring bureaucratic performance through the implementation of the administration of Minimum Service Standards (SPM) at the South Buton Regency Regional Secretariat Office. The research uses a qualitative approach with data collection through interviews, observations, and documentation. The results of the study show one main finding, namely that the SPM administration process has formally followed SOPs and workflows, but its effectiveness has not been stable due to inconsistencies in the implementation of SOPs, variations in flows between units, coordinated-technical-bureaucratic obstacles, and supervisory patterns and solutions that tend to be reactive. These findings confirm that process quality is an important determinant of bureaucratic performance, so more comprehensive performance measurement needs to include process indicators in addition to administrative output achievements.

Keywords: performance, process, minimum service standards

This is an open access article under the [CC-BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.



PENDAHULUAN

Pengukuran kinerja birokrasi merupakan instrumen strategis dalam mendorong akuntabilitas dan peningkatan kualitas pelayanan publik. Namun, berbagai penelitian menunjukkan bahwa praktik pengukuran kinerja di sektor publik masih didominasi oleh pendekatan administratif yang menekankan pemenuhan target dan kelengkapan laporan, sementara kualitas proses kerja sebagai penentu utama keberlanjutan kinerja belum menjadi fokus utama. (Behn, 2003) menegaskan bahwa tujuan pengukuran kinerja yang beragam

menuntut penggunaan indikator yang tepat; ketika indikator hanya berorientasi pada output, organisasi cenderung mengabaikan pembelajaran dan perbaikan proses.

Sejumlah penelitian empiris memperlihatkan bahwa lemahnya perhatian terhadap proses kerja berdampak langsung pada ketidakefisienan dan inkonsistensi kinerja organisasi publik. Studi (Andaso, 2020) menunjukkan bahwa keterlambatan dan variasi kualitas layanan pada unit pelayanan terpadu lebih banyak disebabkan oleh ketidakjelasan alur proses dan lemahnya koordinasi antarunit dibandingkan faktor regulasi. Temuan ini diperkuat oleh (Handayani & Fiqih, 2024) yang dalam evaluasi Standar Pelayanan Minimum menemukan bahwa aspek proses, khususnya ketepatan waktu dan konsistensi pelaksanaan, merupakan indikator yang memiliki tingkat kinerja relatif rendah meskipun dipersepsikan sangat penting.

Penelitian di bidang manajemen kinerja juga mengungkapkan bahwa penilaian kinerja yang tidak terhubung dengan perbaikan sistem kerja berpotensi mendorong perilaku reaktif dan orientasi jangka pendek. (A. S. DeNisi & Pritchard, 2006) menegaskan bahwa sistem penilaian kinerja yang hanya menilai hasil tanpa memberikan umpan balik terhadap proses tidak efektif dalam meningkatkan kinerja secara berkelanjutan. Kemudian (Armstrong, 2006) selanjutnya menyatakan bahwa manajemen kinerja yang efektif harus memusatkan perhatian pada bagaimana pekerjaan dilakukan, bukan semata-mata pada apa yang dihasilkan.

Dalam konteks birokrasi pemerintahan daerah di Indonesia, fakta empiris menunjukkan bahwa persoalan proses administrasi masih menjadi kendala utama dalam peningkatan kinerja. (Dwiyanto, 2021) mencatat bahwa rendahnya kualitas pelayanan publik sering kali dipicu oleh prosedur kerja yang berbelit, koordinasi yang lemah, serta pengawasan yang lebih menekankan kepatuhan administratif dibandingkan perbaikan proses. Studi (H. Sofyani, 2020) juga mengungkapkan bahwa keterbatasan tata kelola teknologi informasi memperparah masalah proses kerja dan menghambat peningkatan akuntabilitas serta kualitas layanan pemerintah daerah.

Secara teoretis, pandangan Deming menempatkan sistem dan proses sebagai sumber utama variasi kinerja organisasi. Ketika proses tidak stabil dan tidak terstandarisasi, organisasi cenderung mengatasi masalah melalui solusi jangka pendek seperti lembur dan percepatan pekerjaan, yang pada akhirnya tidak menyelesaikan akar permasalahan kinerja (Deming, 1994). Meskipun pendekatan ini telah banyak dibahas dalam literatur manajemen, kajian empiris yang secara spesifik mengaplikasikan pendekatan proses untuk mengukur kinerja birokrasi pada level sekretariat daerah, khususnya dalam pengelolaan administrasi SPM, masih relatif terbatas.

Berdasarkan uraian tersebut, gap riset penelitian ini terletak pada minimnya kajian yang menjadikan kualitas proses administrasi sebagai indikator utama pengukuran kinerja birokrasi di lingkungan sekretariat daerah. Sebagian besar penelitian terdahulu berfokus pada hasil layanan atau evaluasi program, tanpa menelusuri secara mendalam dinamika proses administratif yang menopang pencapaian kinerja tersebut.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis secara mendalam kualitas proses administrasi Standar Pelayanan Minimal (SPM) sebagai aspek penting dalam pengukuran kinerja birokrasi di Kantor Sekretariat Daerah Kabupaten Buton Selatan.

TINJAUAN PUSTAKA

Konsep Kinerja dan Pengukuran Kinerja

Kinerja pada dasarnya merujuk pada tingkat pencapaian hasil kerja individu atau organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dalam perspektif manajemen, kinerja tidak hanya dipahami sebagai hasil akhir, tetapi juga sebagai proses berkelanjutan yang melibatkan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan perbaikan (Armstrong, 2009). Oleh karena itu, pengukuran kinerja menjadi instrumen penting untuk memastikan bahwa aktivitas organisasi berjalan selaras dengan tujuan strategisnya.

Menurut (Behn, 2003) pengukuran kinerja memiliki berbagai tujuan, antara lain untuk mengevaluasi, mengendalikan, menganggarkan, memotivasi, serta mendorong pembelajaran organisasi. Perbedaan tujuan tersebut menuntut perbedaan indikator kinerja. Ketika organisasi hanya menggunakan indikator yang berorientasi pada output, maka fungsi pembelajaran dan perbaikan proses akan terabaikan. (Hatry, 2023) menambahkan bahwa sistem pengukuran kinerja yang efektif harus mampu memberikan informasi yang relevan bagi pengambilan keputusan dan perbaikan layanan, bukan sekadar memenuhi tuntutan akuntabilitas formal.

Dalam kajian sumber daya manusia dan organisasi, kinerja juga dipengaruhi oleh sistem penilaian yang digunakan. (A. S. DeNisi & Pritchard, 2006) menyatakan bahwa penilaian

kinerja akan efektif apabila mampu mengaitkan tujuan organisasi, motivasi individu, serta umpan balik yang berorientasi pada perbaikan cara kerja. Penilaian yang hanya menilai hasil tanpa memahami proses berpotensi mendorong perilaku jangka pendek dan reaktif. Hal ini sejalan dengan temuan (Murphy, 2020) yang menyebutkan bahwa praktik evaluasi kinerja tidak akan efektif jika tidak diikuti dengan pembenahan sistem kerja yang mendasarinya.

Kinerja dalam Konteks Sektor Publik dan Birokrasi

Pengukuran kinerja dalam sektor publik memiliki karakteristik yang berbeda dengan sektor privat. Tujuan organisasi publik tidak semata-mata berorientasi pada efisiensi ekonomi, tetapi juga pada nilai publik, akuntabilitas, dan kualitas pelayanan kepada masyarakat (Denhardt, 2007). Oleh karena itu, kinerja birokrasi tidak cukup diukur melalui output administratif, melainkan harus mencerminkan sejauh mana proses birokrasi mampu menghasilkan pelayanan yang adil, responsif, dan berkualitas.

Menurut (Dwiyanto, 2021) mengemukakan bahwa rendahnya kinerja pelayanan publik di Indonesia sering kali disebabkan oleh prosedur yang berbelit, koordinasi antarlembaga yang lemah, serta budaya birokrasi yang lebih menekankan kepatuhan administratif daripada orientasi pelayanan. Penelitian (Nurdin et al., 2023) juga menunjukkan bahwa efektivitas penilaian kinerja pegawai sektor publik di Indonesia masih terkendala oleh sistem yang belum sepenuhnya mendorong perbaikan kinerja secara berkelanjutan.

Beberapa penelitian empiris mengonfirmasi bahwa kualitas kinerja pelayanan publik sangat ditentukan oleh pengelolaan proses. (Andaso, 2020) dalam evaluasi kinerja Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) menemukan bahwa keterlambatan layanan dan ketidakkonsistenan kualitas lebih banyak disebabkan oleh alur proses yang tidak terstandarisasi dan lemahnya koordinasi internal dibandingkan faktor regulasi. Temuan ini menunjukkan bahwa persoalan kinerja birokrasi sering kali bersumber dari proses internal organisasi.

Pendekatan Proses dalam Pengukuran Kinerja

Pendekatan proses memandang organisasi sebagai rangkaian aktivitas yang saling berkaitan dalam mengubah input menjadi output. Dalam perspektif ini, kualitas output sangat ditentukan oleh kualitas proses yang dijalankan. Selanjutnya (Deming, 2000) menekankan bahwa sebagian besar variasi kinerja berasal dari sistem dan proses kerja, bukan dari individu pelaksana. Oleh karena itu, perbaikan kinerja harus diarahkan pada perbaikan sistem dan proses secara berkelanjutan.

Kemudian (Deming et al., 2018) mengkritik organisasi yang hanya berfokus pada hasil jangka pendek karena pendekatan tersebut mendorong solusi reaktif, seperti percepatan pekerjaan dan lembur, tanpa menyelesaikan akar permasalahan. Dalam konteks birokrasi, fokus pada pemenuhan tenggat administrasi tanpa pengendalian proses berpotensi menimbulkan ketidakkonsistenan kinerja dan penurunan kualitas layanan.

Srangkan (Michael Armstrong, 2006) menegaskan bahwa manajemen kinerja yang efektif harus memusatkan perhatian pada bagaimana pekerjaan dilakukan (process-oriented), bukan hanya pada apa yang dihasilkan. Hal ini diperkuat oleh (A. DeNisi & Smith, 2014) yang menyatakan bahwa kinerja tingkat organisasi sangat dipengaruhi oleh sejauh mana sistem penilaian kinerja mendorong perbaikan proses kerja secara kolektif.

Pendekatan proses juga sejalan dengan berbagai model evaluasi kinerja dan program. Model CIPP (Context, Input, Process, Product) menempatkan proses sebagai komponen utama yang menjembatani input dan produk, serta menjadi fokus evaluasi untuk perbaikan (Stufflebeam & Shinkfield, 2007); (Toosi et al., 2021). Dalam konteks sektor publik, pendekatan ini relevan untuk memahami bagaimana kebijakan dan standar pelayanan diimplementasikan melalui proses administrasi.

Temuan Penelitian Terdahulu Terkait Proses dan Kinerja

Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa lemahnya perhatian terhadap proses berdampak pada rendahnya kinerja organisasi publik. (Handayani & Fiqih, 2024) dalam evaluasi Standar Pelayanan Minimum menemukan bahwa indikator proses, khususnya ketepatan waktu dan konsistensi pelaksanaan, memiliki tingkat kinerja yang relatif rendah meskipun dianggap sangat penting. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan antara standar yang ditetapkan dan praktik implementasinya.

Penelitian (H. Sofyani, 2020) menegaskan bahwa tata kelola teknologi informasi berperan penting dalam meningkatkan kualitas layanan dan akuntabilitas pemerintah daerah. Keterbatasan sistem informasi dan aplikasi justru memperbesar variasi proses dan

memperlambat kinerja administrasi. Temuan ini mengindikasikan bahwa perbaikan proses tidak dapat dilepaskan dari dukungan sistem dan teknologi yang memadai.

Di sisi lain, penelitian (Ahmed et al., 2013) menunjukkan bahwa pendekatan evaluasi kinerja yang lebih canggih, seperti fuzzy approach, dikembangkan untuk meningkatkan akurasi penilaian. Namun, pendekatan tersebut lebih banyak diterapkan pada penilaian individu dan belum sepenuhnya menjawab persoalan proses organisasi secara sistemik. Dengan demikian, terdapat kebutuhan untuk mengintegrasikan pendekatan evaluasi kinerja dengan analisis proses kerja organisasi.

Implikasi Teoretis dan Kerangka Pemikiran Penelitian

Berdasarkan telaah pustaka, dapat disimpulkan bahwa kinerja birokrasi tidak dapat dipisahkan dari kualitas proses administrasi yang dijalankan. Pengukuran kinerja yang hanya berfokus pada output administratif berisiko mengabaikan sumber utama variasi kinerja, yaitu proses kerja itu sendiri. Pendekatan proses, sebagaimana ditegaskan oleh (Deming, 2000), (Michael Armstrong, 2006), serta berbagai penelitian empiris di sektor publik, memberikan landasan teoretis yang kuat untuk menjadikan proses sebagai indikator kunci dalam pengukuran kinerja birokrasi.

Dalam konteks penelitian ini, administrasi Standar Pelayanan Minimal di Kantor Sekretariat Daerah Kabupaten Buton Selatan diposisikan sebagai proses strategis yang mencerminkan kinerja birokrasi secara keseluruhan. Dengan demikian, kajian ini tidak hanya berkontribusi pada pengayaan literatur pengukuran kinerja sektor publik, tetapi juga memberikan dasar konseptual bagi pengembangan sistem pengukuran kinerja birokrasi yang lebih berorientasi pada perbaikan berkelanjutan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan aparatur yang terlibat dalam administrasi SPM, observasi terhadap tahapan kerja administrasi (input data, verifikasi/validasi, disposisi pimpinan, tindak lanjut, hingga pelaporan), serta dokumentasi SOP, jadwal, dan berkas administrasi. Analisis data dilakukan secara tematik dengan langkah reduksi data, pengelompokan tema, penyajian narasi analitis, dan penarikan kesimpulan. Keabsahan data diperkuat melalui triangulasi sumber (perbandingan jawaban antar-informan) dan triangulasi metode (wawancara, observasi & dokumen) (Creswell, 2019); (Moleong, 2016).

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa proses administrasi Standar Pelayanan Minimal (SPM) di Kantor Sekretariat Daerah Kabupaten Buton Selatan secara formal telah mengacu pada SOP dan alur kerja yang ditetapkan, tetapi efektivitas prosesnya belum stabil karena variasi implementasi antarunit, kepatuhan SOP yang situasional, hambatan koordinatif-teknis-birokratis, serta pengawasan dan respons perbaikan yang cenderung reaktif. Konsekuensi langsung dari kondisi tersebut adalah kinerja birokrasi yang terlihat "terpenuhi" pada level output administratif, namun belum sepenuhnya mencerminkan kinerja proses yang konsisten, efisien, dan berkelanjutan. Dalam kerangka pengukuran kinerja, temuan ini menegaskan bahwa indikator output semata tidak cukup untuk membaca kinerja birokrasi, karena output dapat tercapai sekalipun prosesnya menghadapi inefisiensi, bottleneck, dan variasi yang berulang. Dengan demikian, kualitas proses administrasi SPM perlu dipahami sebagai determinan yang secara substantif membentuk kinerja birokrasi Setda: proses yang stabil menghasilkan output yang reliabel, sedangkan proses yang tidak stabil memaksa organisasi mengandalkan strategi kompensasi (misalnya lembur dan percepatan) yang memperbesar biaya organisasi dan mengurangi pembelajaran sistemik.

Secara teoretis, temuan ini sejalan dengan asumsi dasar pemikiran Deming bahwa variasi kinerja terutama bersumber dari sistem dan proses, bukan semata individu pelaksana (Deming, 2000). Dalam penelitian ini, aparatur bukan tidak bekerja; justru pekerjaan dilakukan dalam sistem yang memungkinkan variasi prosedur, ketergantungan pada jalur disposisi pimpinan, serta ketidaksinkronan pasokan data dari OPD. Kondisi semacam ini dalam perspektif Deming menghasilkan variasi proses yang tidak terkendali, sehingga organisasi mengalami fluktuasi lead time administrasi: ada periode proses berjalan sesuai SOP, ada pula periode proses melambat ketika hambatan meningkat. (Deming, 2000) menekankan bahwa organisasi yang berfokus pada hasil jangka pendek cenderung mengatasi

variasi dengan pemadaman masalah (misalnya percepatan kerja), bukan dengan perbaikan sistemik. Pola yang sama tampak pada administrasi SPM ketika tenggat pelaporan mendekat: organisasi mengintensifkan kerja, memperpanjang jam kerja, dan mengandalkan komunikasi intensif untuk mengejar keterlambatan. Strategi ini dapat menyelesaikan pekerjaan jangka pendek, tetapi tidak menurunkan variasi proses pada siklus berikutnya, sehingga masalah keterlambatan berpotensi berulang.

Jika ditinjau dari teori manajemen kinerja, situasi ini menggambarkan adanya ketidakselarasan antara apa yang diukur/dituntut (output administratif, ketepatan waktu pelaporan) dengan apa yang semestinya diperbaiki (kualitas proses). (Michael Armstrong, 2006) menempatkan manajemen kinerja sebagai sistem yang mengintegrasikan tujuan, standar, pemantauan, umpan balik, dan perbaikan untuk menghasilkan kinerja tinggi. Namun, ketika organisasi menilai keberhasilan terutama dari pemenuhan laporan dan deadline, maka perilaku organisasi akan diarahkan untuk mengoptimalkan capaian tersebut meski harus melakukan penyesuaian prosedur. Mekanisme ini dapat dijelaskan melalui kerangka motivasional dalam penilaian kinerja: (A. S. DeNisi & Pritchard, 2006) menyatakan bahwa penilaian kinerja akan efektif apabila mengarahkan perilaku kerja melalui umpan balik terhadap cara kerja, bukan sekadar hasil akhir. Dalam penelitian ini, kepatuhan terhadap SOP menjadi situasional karena SOP belum diposisikan sebagai komponen inti kinerja yang dievaluasi dan diberi umpan balik yang konsisten. Dengan kata lain, ketika proses tidak menjadi bagian dari indikator kinerja yang diperhatikan, maka proses tidak cukup “mengikat” praktik kerja; aparatur akan cenderung rasional dengan mengutamakan pemenuhan output yang terlihat dan dinilai.

Kepatuhan SOP yang situasional juga menunjukkan bahwa SOP berfungsi lebih sebagai dokumen kepatuhan daripada instrumen pengendali mutu proses. Pada saat beban kerja dan tekanan tenggat meningkat, SOP cenderung dinegosiasikan demi percepatan penyelesaian administrasi. Pola seperti ini menguatkan argumen bahwa pengukuran kinerja birokrasi harus mempertimbangkan tujuan penggunaan informasi kinerja. (Behn, 2003) menjelaskan bahwa ukuran kinerja dibutuhkan untuk berbagai tujuan, termasuk pembelajaran dan perbaikan, sehingga ukuran yang hanya menangkap hasil akhir tidak memadai untuk mendiagnosis masalah sistemik. Dalam administrasi SPM, jika organisasi hanya mengandalkan indikator “laporan selesai” atau “laporan tepat waktu”, maka informasi kinerja yang dihasilkan tidak mampu menjawab pertanyaan kunci: tahapan proses mana yang paling sering menjadi bottleneck, variasi apa yang paling dominan, dan faktor apa yang paling menentukan keterlambatan. Di titik ini, pengukuran kinerja kehilangan daya diagnostiknya. (Hatry, 2023) menekankan bahwa pengukuran kinerja yang kuat harus menghasilkan informasi yang dapat ditindaklanjuti untuk perbaikan layanan; tanpa indikator proses (misalnya lead time per tahap, tingkat pengembalian berkas karena tidak lengkap, frekuensi revisi/verifikasi ulang, dan waktu tunggu disposisi), organisasi cenderung hanya mengetahui bahwa keterlambatan terjadi, tetapi tidak mengetahui dengan presisi di mana dan mengapa keterlambatan itu muncul.

Dimensi proses dalam temuan penelitian ini juga memperlihatkan masalah standarisasi lintas unit. Variasi alur kerja antarunit dapat dipandang sebagai fleksibilitas, namun di sisi lain mencerminkan kurangnya keseragaman teknis dan standar operasional yang benar-benar sama dipahami dan diterapkan. Dalam perspektif Deming, variasi prosedur yang tidak distandarkan akan menciptakan variasi output dan pemborosan (Deming, 1994). Standarisasi di sini tidak identik dengan rigiditas, melainkan upaya menciptakan baseline proses yang stabil agar setiap unit bekerja pada aturan main yang sama. Jika baseline stabil, barulah organisasi dapat melakukan perbaikan incremental secara terukur. Dalam situasi penelitian ini, baseline yang tidak stabil menyebabkan organisasi sulit memprediksi waktu penyelesaian administrasi SPM secara konsisten. Implikasinya, perencanaan kerja menjadi kurang presisi, koordinasi menjadi lebih mahal, dan ketergantungan pada komunikasi ad hoc meningkat. Pola tersebut menjelaskan mengapa solusi yang muncul cenderung berbentuk “komunikasi intensif” dan “percepatan proses” dua strategi yang sering muncul ketika organisasi belum memiliki sistem kontrol proses yang kuat.

Kondisi di atas selaras dengan temuan penelitian terdahulu di sektor publik. Studi (Andaso, 2020) mengenai evaluasi kinerja pelayanan terpadu satu pintu menunjukkan bahwa keterlambatan dan variasi kualitas layanan lebih banyak dipengaruhi oleh alur proses yang belum tertata dan koordinasi internal yang belum optimal. Meskipun konteksnya berbeda (PTSP vs administrasi SPM di Setda), logika organisasionalnya serupa: ketika alur proses tidak terstandarisasi dan koordinasi lintas unit lemah, keterlambatan dan inkonsistensi kinerja meningkat. Temuan penelitian ini juga sejalan dengan evaluasi SPM oleh (Handayani & Fiqih, 2024) yang menempatkan ketepatan waktu dan konsistensi pelaksanaan sebagai aspek

penting yang kinerjanya belum memadai. Penelitian ini memperdalam hasil tersebut dengan menunjukkan mekanisme internal yang melahirkan rendahnya kinerja indikator proses: keterlambatan pasokan data dari OPD, kendala aplikasi/jaringan, serta antrian disposisi yang menjadi bottleneck birokratis. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya menguatkan temuan terdahulu bahwa proses adalah masalah prioritas, tetapi juga memberi penjelasan sistemik tentang bagaimana hambatan proses terbentuk dan mengapa ia berulang.

Hambatan teknis berupa kendala jaringan dan aplikasi yang ditemukan dalam penelitian ini menegaskan bahwa proses administrasi SPM tidak bisa dipisahkan dari faktor teknologi informasi. Dalam organisasi publik modern, teknologi informasi bukan lagi sekadar alat bantu, tetapi infrastruktur proses kerja. (H. Sofyani, 2020) menunjukkan bahwa tata kelola teknologi informasi berperan penting dalam peningkatan kualitas layanan, akuntabilitas, dan transparansi pemerintah daerah. Ketika tata kelola TI belum kuat, proses administrasi akan menjadi rentan terhadap gangguan teknis, sehingga menambah variasi waktu penyelesaian dan meningkatkan biaya koordinasi. Dalam konteks administrasi SPM, kendala sistem/aplikasi memperpanjang tahap verifikasi, validasi, serta penyiapan dokumen, yang kemudian memicu efek domino pada tahapan berikutnya. Efek domino ini membuat organisasi harus mengejar ketertinggalan di akhir dengan lembur atau percepatan, sehingga memperkuat pola reaktif. Hal ini menunjukkan bahwa rekomendasi perbaikan proses tidak dapat berhenti pada aspek manusia dan prosedur, tetapi harus mencakup pembenahan sistem pendukung informasi sebagai bagian integral dari desain proses.

Selain hambatan teknis, bottleneck birokratis berupa antrian disposisi dan tanda tangan pimpinan merupakan faktor yang memperlihatkan karakter struktural proses administrasi di lingkungan birokrasi. Bottleneck semacam ini mengimplikasikan adanya titik kontrol tunggal (single-point approval) yang memperpanjang waktu tunggu. Dalam pendekatan proses, waktu tunggu merupakan komponen besar dari inefisiensi karena tidak menghasilkan nilai tambah tetapi menyerap waktu kerja (Hatry, 2023). Walaupun penelitian ini tidak mengukur waktu tunggu secara kuantitatif, narasi informan mengindikasikan bahwa waktu tunggu disposisi menjadi penyebab penting keterlambatan. Karena itu, kinerja birokrasi bukan hanya dipengaruhi oleh "kerja staf" tetapi juga oleh desain tata kelola keputusan dan alur otorisasi. Ketika alur otorisasi tidak diatur dengan mekanisme pengganti (delegasi/alternatif) atau dukungan sistem elektronik yang mempercepat proses, maka variasi dan keterlambatan cenderung bersifat struktural.

Pola pengawasan yang ditemukan dalam penelitian ini juga berkontribusi pada ketidakstabilan proses. Pengawasan dilakukan melalui monitoring berkala, laporan mingguan, evaluasi triwulan, serta pengecekan berkas sebelum naik ke tahap berikutnya. Namun, pengawasan lebih menekankan kelengkapan dokumen dan kepatuhan administratif ketimbang pemetaan masalah proses secara preventif. Dalam perspektif Deming, inspeksi di akhir tidak akan menghasilkan kualitas yang stabil jika desain proses tidak diperbaiki (Deming, 1986). Artinya, pengawasan yang hanya memeriksa berkas berpotensi menjadi "gerbang" tambahan yang justru memperpanjang proses jika tidak disertai perbaikan hulu (misalnya meningkatkan kualitas input dokumen dari OPD dan standarisasi format). Di sisi lain, Armstrong (2009) menekankan bahwa umpan balik kinerja seharusnya berfungsi sebagai mekanisme pembelajaran. Dalam penelitian ini, pengawasan belum berperan sebagai pembelajaran sistem karena temuan pengawasan tidak selalu diterjemahkan menjadi perubahan prosedur, penguatan koordinasi, atau perbaikan teknologi. Akibatnya, kesalahan atau keterlambatan cenderung berulang, dan organisasi kembali bergantung pada strategi reaktif.

Solusi yang ditempuh untuk mengatasi keterlambatan lembur, percepatan proses, penyesuaian jadwal, penetapan prioritas, komunikasi intensif, adanya kapasitas adaptif organisasi, namun sekaligus menegaskan bahwa adaptasi tersebut masih dominan bersifat simptomatik. Dalam kerangka Deming, solusi yang tidak menyentuh akar variasi proses akan menghasilkan perbaikan sesaat tetapi tidak meningkatkan kapabilitas sistem (Deming, 1994). Dalam kerangka manajemen kinerja, solusi reaktif mengindikasikan bahwa sistem penilaian kinerja belum cukup memberi insentif pada perbaikan cara kerja, sehingga perubahan yang terjadi bersifat "penambahan energi" (lebih lama bekerja) bukan "peningkatan desain" (lebih baik bekerja). DeNisi dan Pritchard (2006) menjelaskan bahwa perbaikan kinerja berkelanjutan memerlukan perubahan faktor-faktor yang membentuk perilaku kerja, seperti kejelasan tujuan, umpan balik, dan dukungan sistem. Dalam kasus administrasi SPM, tujuan kerja memang jelas (laporan selesai), tetapi dukungan sistem berupa standarisasi lintas unit, integrasi informasi lintas OPD, dan tata kelola persetujuan yang efisien belum sepenuhnya memadai.

Temuan penelitian ini juga dapat diperkaya melalui perspektif evaluasi program, khususnya model CIPP yang menempatkan “process evaluation” sebagai komponen penting untuk memastikan implementasi berjalan sesuai rencana dan memberi informasi untuk perbaikan (Stufflebeam & Shinkfield, 2007). Toosi et al. (2021) dalam tinjauan sistematisnya menegaskan bahwa evaluasi proses membantu organisasi memahami bagaimana program dijalankan dan apa yang menghambat pencapaian hasil. Dalam konteks administrasi SPM, evaluasi proses akan membantu Setda tidak hanya menilai apakah laporan tersusun, tetapi juga menilai kualitas implementasi tahapan kerja: apakah input data tersedia tepat waktu, apakah verifikasi berjalan konsisten, apakah disposisi menjadi bottleneck, dan apakah pengawasan memberi umpan balik perbaikan. Dengan demikian, model evaluasi berbasis proses memberikan justifikasi teoretis bahwa kinerja birokrasi harus dibaca melalui proses, bukan hanya produk administratif.

Pembahasan ini juga relevan dengan diskursus pelayanan publik di Indonesia. Dwiyanto (2010) menyatakan bahwa pelayanan publik sering terkendala oleh prosedur yang berbelit dan koordinasi yang lemah. Dalam penelitian ini, prosedur formal tersedia, tetapi justru variasi implementasi dan bottleneck persetujuan memperlihatkan bahwa persoalan inti bukan “kekurangan prosedur,” melainkan “kualitas pengelolaan prosedur” sebagai proses. Dengan kata lain, masalahnya bukan absennya SOP, tetapi lemahnya internalisasi SOP menjadi kebiasaan kerja dan lemahnya desain sistem yang menurunkan variasi proses. Oleh karena itu, temuan penelitian ini memperkuat argumen bahwa reformasi birokrasi perlu bergeser dari sekadar penyusunan aturan menuju penguatan kapabilitas proses dan pembelajaran organisasi.

Secara keseluruhan, menegaskan bahwa proses administrasi SPM memengaruhi kinerja birokrasi melalui empat mekanisme yang saling terkait: pertama, variasi implementasi SOP dan alur antarunit menciptakan ketidakpastian waktu penyelesaian; kedua, hambatan koordinatif-teknis-birokratis memperbesar waktu tunggu dan menambah rework; ketiga, pengawasan yang dominan administratif mengurangi fungsi pembelajaran proses; dan keempat, solusi reaktif memperkuat siklus pemadaman masalah sehingga organisasi tidak membangun perbaikan sistemik. Keempat mekanisme tersebut menjelaskan mengapa output administratif dapat tetap tercapai, tetapi dengan biaya organisasi yang tinggi (waktu, tenaga, risiko kesalahan) dan tanpa perbaikan berkelanjutan. Karena itu, pengukuran kinerja birokrasi dalam administrasi SPM perlu memasukkan indikator proses yang mampu menangkap stabilitas dan efisiensi proses, seperti ketepatan waktu input data dari OPD, konsistensi penerapan SOP, waktu tunggu disposisi, frekuensi koreksi dokumen, serta reliabilitas sistem informasi. Penekanan pada indikator proses ini tidak hanya sejalan dengan teori Deming tentang pengendalian variasi dan perbaikan berkelanjutan (Deming, 1986, 1994), tetapi juga sejalan dengan literatur manajemen kinerja yang menempatkan proses dan umpan balik sebagai inti peningkatan kinerja (Armstrong, 2009; DeNisi & Pritchard, 2006) serta hasil penelitian terdahulu pada sektor publik yang menegaskan pentingnya alur proses, koordinasi, dan dukungan teknologi (Andaso, 2020; Handayani & Fiqih, 2024; Sofyani et al., 2020).

Penelitian ini memperkuat argumentasi bahwa kinerja birokrasi Setda Buton Selatan dalam administrasi SPM akan lebih stabil dan berkualitas bila organisasi menggeser fokus dari sekadar pemenuhan output menuju pengelolaan proses secara sistemik. Pengelolaan proses yang sistemik berarti menstandarkan alur lintas unit, memperkuat kepatuhan SOP melalui umpan balik kinerja, mengurangi bottleneck persetujuan melalui perbaikan tata kelola keputusan, memperkuat koordinasi data lintas OPD, serta meningkatkan reliabilitas sistem informasi. Perubahan tersebut akan mengubah pola kerja dari reaktif menjadi preventif, sekaligus meningkatkan kapasitas pembelajaran organisasi yang pada akhirnya menghasilkan kinerja birokrasi yang lebih efisien, akuntabel, dan berkelanjutan.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa kualitas proses merupakan aspek kunci dalam mengukur kinerja birokrasi pada administrasi SPM di Kantor Sekretariat Daerah Kabupaten Buton Selatan. Meskipun SOP dan alur kerja telah tersedia dan dijalankan, efektivitas proses belum stabil karena variasi implementasi antarunit, kepatuhan SOP yang situasional, hambatan koordinatif-teknis-birokratis, serta pengawasan dan solusi yang masih dominan reaktif. Temuan ini menegaskan perlunya memperluas pengukuran kinerja birokrasi dengan memasukkan indikator proses yang mampu menangkap konsistensi SOP, standardisasi alur, titik bottleneck, dan keandalan dukungan teknologi agar perbaikan kinerja dapat dilakukan secara lebih preventif dan berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmed, I., Sultana, I., Paul, S. K., & Azeem, A. (2013). Employee performance evaluation: a fuzzy approach. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 62(7), 718–734. <https://doi.org/10.1108/IJPPM-01-2013-0013>
- Andaso. (2020). *Evaluasi kinerja pelayanan terpadu satu pintu pada Dinas penanaman Modal dan pelayanan Terpadu satu pintu provinsi Kalimantan Utara*. Universitas terbuka.
- Armstrong, M. (2009). *Armstrong's Handbook of Performance Management: An Evidence-Based Guide to Delivering High Performance*. Kogan Page. <https://books.google.co.id/books?id=wtwS9VG-p4IC>
- Behn, R. D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586–606. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1540-6210.00322>
- Creswell, J. W. (2019). *Research design pendekatan metode kualitatif, kuantitatif dan Campuran* (19th ed.). Pustaka Pelajar.
- Deming, W. E. (2000). *Out of the Crisis*. Cambridge University Press. <https://books.google.co.id/books?id=LA15eDIOPgoC>
- Deming, W. E., Cahill, K. E., & Allan, K. L. (2018). *Out of the Crisis, reissue*. MIT Press. <https://books.google.co.id/books?id=PTNwDwAAQBAJ>
- Denhardt, J. V. D. & R. B. (Terjemahan S. P. (2007). *The new public service: serving ot steering*. M.E. Sharpe.
- DeNisi, A. S., & Pritchard, R. D. (2006). Performance Appraisal, Performance Management and Improving Individual Performance: A Motivational Framework. *Management and Organization Review*, 2(2), 253–277. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1740-8784.2006.00042.x>
- DeNisi, A., & Smith, C. E. (2014). Performance Appraisal, Performance Management, and Firm-Level Performance: A Review, a Proposed Model, and New Directions for Future Research. *Academy of Management Annals*, 8(1), 127–179. <https://doi.org/10.5465/19416520.2014.873178>
- Dwiyanto. (2021). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. UGM PRESS. <https://books.google.co.id/books?id=vTMXEAAAQBAJ>
- H. Sofyani, H. A. R. & H. F. (2020). Improving service quality , accountability intervening role of information technology Improving service quality , accountability and transparency of local government : The inter- vening role of information technology governance. *Cogent Business & Management*, 1975. <https://doi.org/10.1080/23311975.2020.1735690>
- Handayani, W., & Fiqih, H. I. (2024). Evaluasi Standar Pelayanan Minimum di Terminal Tipe A Pondok Cabe dengan Metode Importance Performance. *Jurnal Penelitian Sekolah Tinggi Transportasi Darat*, 15(July). <https://doi.org/10.55511/jpsttd.v15i1.667>
- Hatry, H. P. (2023). *Performance Measurement: Getting Results*. Bloomsbury Publishing. <https://books.google.co.id/books?id=R0wCEQAQBAJ>
- Michael Armstrong. (2006). Performance Management Key Strategies And Practical Guidelines. In *Kogan Page: Vol. third*. Kogan Page.
- Moleong, L. J. (2016). *Metodologi penelitian kualitatif* (revisi ke). Remaja rosda karya.
- Murphy, K. R. (2020). Performance evaluation will not die, but it should. *Human Resource Management Journal*, 30(1), 13–31. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1748-8583.12259>
- Nurdin, I., Musa, F., Putri, Y. M., & Airlangga, D. (2023). Efektifitas Penilaian Kinerja Pegawai Sektor Publik di Indonesia. *Musamus Journal of Public Administration.*, 6. <https://doi.org/10.35724/mjpa.v6i1.5324>
- Stufflebeam, D. L., & Shinkfield, A. J. (2007). *Evaluation Theory, Models, and Applications*. Wiley. <https://books.google.co.id/books?id=xx6UGC6UdFMC>
- Toosi, M., Modarres, M., Amini, M., & Geranmayeh, M. (2021). Context, Input, Process, and Product Evaluation Model in medical education: A systematic review. *Journal of Education and Health Promotion*, 10(1), 199. https://doi.org/10.4103/jehp.jehp_1115_20