

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

#### 2.1 Tinjauan Pustaka

##### 2.1.1 Organisasi

*Organizing* berasal dari kata *organize* yang berarti menciptakan struktur dengan bagian-bagian yang diintegrasikan sedemikian rupa, sehingga hubungannya satu sama lain terikat oleh hubungan terhadap keseluruhan. Hasibuan menjelaskan konsep organisasi menurutnya “Organisasi adalah suatu sistem perserikatan formal, berstruktur dan terkoordinasi dari sekelompok orang yang bekerja sama dalam mencapai tujuan tertentu, Organisasi hanya merupakan alat dan wadah” (Hasibuan, 2006:120). Berdasarkan pendapat di atas organisasi merupakan suatu perkumpulan formal dan berstruktur yang saling bekerjasama untuk mencapai tujuan. Organisasi disini dapat dikatakan sebagai wadah atau sarana anggota yang ada di dalamnya.

Wibowo memberikan pendapat mengenai organisasi bahwa “Organisasi adalah suatu wadah yang dibentuk untuk mencapai tujuan bersama secara efektif” (Wibowo, 2007:1). Berdasarkan pendapat di atas dapat di tarik kesimpulan bahwa organisasi merupakan sebuah wadah bersama dari setiap individu untuk mencapai tujuan secara efektif.

Mahsun pun mempunyai pendapat lain dan memberikan pendapat tentang konsep organisasi yaitu:

Organisasi sering dipahami sebagai sekelompok orang yang berkumpul dan bekerja sama dengan cara yang terstruktur untuk mencapai tujuan atau sejumlah sasaran tertentu yang telah ditetapkan bersama. (Mahsun, 2014:1).

Berdasarkan kesimpulan ahli di atas dapat di tarik kesimpulan bahwa organisasi sebuah wadah untuk manusia dalam membentuk suatu kegiatan atau saling bertukar pikiran, yang dapat membangun kepribadian bangsa yaitu saling kerja sama antar sesama dan saling membantu dalam hal apa pun yang berstruktur, terkordinasi dari sekelompok orang. Organisasi juga merupakan proses untuk menjadi alat dan wadah dalam melakukan aktivitas-aktivitasnya dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama.

### **2.1.2 Kinerja**

Kinerja berasal dari kata *job performance* atau *actual performance* yang berarti prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai oleh seseorang. Pengertian kinerja (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

Mahsun menjelaskan konsep kinerja sebagai berikut:

Kinerja adalah gambaran mengenai tingkatan pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan /program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam strategi planning suatu organisasi.(Mahsun, 2014:25)

Berdasarkan pengertian di atas kinerja adalah kegiatan yang dilakukan oleh individu atau organisasi yang memiliki gambaran dari tingkat pencapaian dalam suatu kegiatan/program/kebijakan yang di ambil dari strategi planning suatu organisasi.

Hal ini seiring dengan yang dikemukakan oleh Prawirosentono, yang menyatakan bahwa:

Kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika. (Prawirosentono, 2008:2)

Berdasarkan penjelasan di atas dapat di tarik kesimpulan bahwa kinerja merupakan hasil kerja dari individu atau kelompok di dalam organisasi yang menjalankan kegiatan yang menghasilkan kinerja dengan berupaya mencapai tujuan individu atau organisasi dan tetap pada kebijakan atau tidak melanggar hukum.

Wirawan menjelaskan kinerja adalah “keluaran yang dihasilkan oleh fungsi-fungsi atau indikator-indikator suatu pekerjaan atau suatu profesi dalam waktu tertentu”. (Wirawan, 2009:5). Berdasarkan penjeleasan menurut wirawan di atas bahwa kinerja merupakan hasil yang diperoleh dari bidang-bidang perkerjaan atau profesi sesuai dengan fungsi-fungsi atau indikator-indikator nya, Perolehan hasil kerja tersebut di dapat dalam aktivitas-aktivitas selama periode waktu tertentu.

Whitemore dalam Hamzah B. Uno dan Nina Lamatenggo memberikan penjelasan bahwa “Kinerja adalah pelaksanaan fungsi-fungsi yang dituntut dari seseorang yang menuntut kebutuhan paling minim untuk berhasil”. (Whitemore dalam Hamzah B. Uno dan Nina Lamatenggo, 2014:59). Berdasarkan penjelas ahli di atas dapat di tarik kesimpulan bahwa kinerja merupakan fungsi dari seseorang yang di tuntutan menghasilkan kinerja dan di tuntutan untuk berhasil walau dengan kebutuhan paling minim.

Mangkunegara menyatakan kinerja sebagai berikut:

kinerja (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya". (Mangkunegara, 2006:9).

Berdasarkan penjelasan menurut mangkunegara diatas, kinerja juga merupakan prestasi kerja atau hasil kerja baik kualitas maupun kuantitas yang di capai dalam periode tertentu. Hasil dari kinerja tersebut dihasilkan dari fungsi-fungsi dari suatu pekerjaan yang sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

### **2.1.3 Kinerja Organisasi Publik**

Organisasi merupakan suatu alat atau wadah kerjasama untuk mencapai tujuan bersama dengan pola tertentu yang perwujudannya memiliki kekayaan baik fisik maupun non fisik sehingga dimungkinkan terjadinya suatu konflik dalam sebuah organisasi yang dikarenakan oleh adanya ketidakselarasan tujuan dan ketidaksepahaman yang disebabkan oleh ekspektasi perilaku dan sebagainya. Organisasi sebagai suatu pola dari cara-cara dalam mana sejumlah orang yang saling berhubungan, bertemu muka, dan terkait dalam suatu tugas yang bersifat kompleks berhubungan satu dengan yang lainnya secara sadar menetapkan dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan semula secara sistematis. Organisasi yang berhasil dan efektif merupakan organisasi dengan individu yang didalamnya memiliki kinerja yang didalamnya memiliki kinerja yang baik.

Organisasi yang efektif atau berhasil akan ditopang oleh sumber daya manusia yang berkualitas. Banyak organisasi yang berhasil atau efektif karena ditopang oleh kinerja sumber daya manusia. Sebaliknya, tidak sedikit organisasi

yang gagal karena faktor kinerja sumber daya manusia dengan demikian ada kesesuaian antara keberhasilan organisasi atau kinerja organisasi dengan kinerja individu atau sumber daya manusia.

Kinerja organisasi merupakan indikator tingkatan prestasi yang dapat dicapai dan mencerminkan keberhasilan suatu organisasi, serta merupakan hasil yang dicapai dari perilaku anggota organisasi. Kinerja juga dikatakan sebagai sebuah hasil (output) dari suatu proses tertentu yang dilakukan oleh seluruh komponen organisasi terhadap sumber-sumber tertentu yang digunakan (input). Selanjutnya, kinerja juga merupakan hasil dari serangkaian proses kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu organisasi. Bagi suatu organisasi, kinerja merupakan hasil dari kegiatan kerjasama diantara anggota atau komponen organisasi dalam rangka mewujudkan tujuan organisasi.

Kinerja organisasi pada dasarnya memiliki kesamaan substansial yakni untuk melihat seberapa jauh tingkat pencapaian hasil yang telah dilakukan oleh birokrasi pelayanan. Kinerja itu merupakan suatu konsep yang disusun dari berbagai indikator yang sangat bervariasi sesuai dengan fokus dan konteks penggunaannya. Kinerja merupakan hasil dari serangkaian proses kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu organisasi.

Kinerja organisasi menurut Dwiyanto yaitu:

Suatu kegiatan yang penting karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi pelayanan publik dalam mencapai misinya untuk memenuhi harapan dan memuaskan pengguna jasa (Dwiyanto, 2014:47).

Berdasarkan pendapat dwiyanto di atas, kinerja merupakan kegiatan yang sangat penting untuk mengukur keberhasilan suatu organisasi pelayanan publik,

pencapaian keberhasilan pelayanan publik tersebut agar sesuai dengan saaran dan harapan.

Mahsun dalam menjelaskan tentang kinerja organisasi sebagai berikut:

kinerja (*performance*) adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan kegiatan/ program/ kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi. (Mahsun, 2014:25).

Berdasarkan penjelasan menurut Mahsun di atas dapat di jabarkan bahwa kinerja organisasi merupakan suatu gambaran tentang peningkatan suatu pencapaian kegiatan organisasi. Tingkat pencapaian tersebut di lihat dari sasaran, visi dan misi dari organisasi tersebut.

Berdasarkan defisini para ahli di jelaskan bahwa definisi kinerja organisasi merupakan prestasi atau tingkat keberhasilan kelompok. Kinerja tersebut dapat diketahui keberhasilannya jika tujuan, sasaran dapat tercapai sesuai yang telah ditetapkan. Keberhasilan kinerja organisasi dipengaruhi strategi perencanaan mulai dari tujuan, sasaran, visi dan misi dari sebuah organisasi pelayanan publik untuk memuaskan pengguna jasa.

### **2.1.3.1 Pengukuran Kinerja Organisasi**

Pengertian menurut mahsun "Pengukuran kinerja organisasi adalah merupakan proses untuk mengatur kesesuaian realisasi dengan tujuan yang telah ditetapkan". (Mahsun, 2006:195). KemenPAN RI Nomor PER/O9/M.PAN/5/2007 Tentang Pedoman Umum Penetapan Indikator Kinerja Utama Di Lingkungan Instansi Pemerintah menerangkan bahwa :

pengukuran kinerja adalah kegiatan manajemen khususnya membandingkan tingkat kinerja yang dicapai dengan standar, rencana, atau target dengan menggunakan indikator kinerja yang telah ditetapkan. (KemenPAN RI Nomor PER/O9/M.PAN/5/2007)

Berdasarkan pengertian di atas bahwa pengukuran kinerja dapat di jelaskan sebagai gambaran tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang tidak mungkin terlepas dari tujuan atau misi organisasi. Pengukuran tingkat pencapaian lah di tetapkan. Tanpa adanya pengukurna kinerja, akan sulit untuk menilai tingkat keberhasilan dan ketidakberhasilan kebijaksanaan maupun program suatu instansi pemerintahan.

Menurut Mahsun untuk mengukur kinerja organisasi publik indikator-indikatornya terdiri sebagai berikut :

1. Kelompok masukan (*input*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran.
2. Kelompok Proses (*process*) adalah ukuran kegiatan, baik dari segi kecepatan, ketepatan, maupun tingkat akurasi pelaksanaan kegiatan tersebut.
3. Kelompok Keluaran (*output*) adalah sesuatu yang diharapkan langsung dapat dicapai dari sesuatu kegiatan yang dapat berwujud (*tangible*) maupun tidak berwujud (*intangible*).
4. Kelompok Hasil (*outcome*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah yang mempunyai efek samping.
5. Kelompok manfaat (*benefit*) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.
6. Kelompok dampak (*impact*) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negative.  
(Mahsun, 2006:77-78)

Pengukuran kinerja organisasi di atas menjelaskan adanya masukan, proses, keluaran, hasil, manfaat dan dampak dalam menentukan pencapaian kinerja organisasi. Pengukuran tersebut mulai dari adanya masukan seperti SDM, dana, dan peralatan, proses merupakan kecepatan, ketetapan dalam bekerja, keluaran yang

merupakan hasil dari proses input itu sendiri yang akhirnya menghasilkan manfaat dan dampak bagi organisasi itu sendiri dan masyarakat yang keduanya saling timbal balik.

Berbeda dengan Mahsun, Dwiyanto menjelaskan untuk menilai kinerja organisasi birokrasi publik ini tentu saja diperlukan indikator-indikator atau kriteria-kriteria untuk mengukurnya secara jelas. Indikator-indikator yang digunakan menurut Dwiyanto, yaitu :

1. Produktifitas
2. Kualitas Layanan
3. Responsivitas
4. Responsibilitas
5. Akuntabilitas.

(Dwiyanto, 2008:50-51)

Model kinerja menurut Dwiyanto di atas terdapat lima faktor yang mempengaruhi kinerja, yaitu produktifitas, kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas. Produktifitas adalah Rasio antara input dengan output, merupakan perbandingan terbaik antara hasil yang diperoleh dengan jumlah kerja yang dikeluarkan. Produktivitas dikatakan tinggi jika hasil yang diperoleh lebih besar dari pada sumber tenaga kerja yang dipergunakan dan sebaliknya.

Berdasarkan pengertian di atas, indikator input menurut Mahsun terdiri dari jumlah dana, jumlah pegawai, jumlah infrastruktur dan jumlah waktu, sedangkan indikator output terdiri dari bentuk fisik dan jasa yang dihasilkan (Mahsun, 2006:196). Pengukuran Produktivitas tersebut dapat menghasilkan perbandingan yang lebih detail antara input dan output. Kualitas Layanan adalah pemberian informasi kepada masyarakat yang tersedia secara mudah dan murah.

Tingkat kepuasan dan kesesuaian antara harapan masyarakat/ pelanggan dengan pelayanan yang diperoleh. Tolak ukur dari kualitas ini adalah tergantung pada masyarakat/ pelanggan apakah telah sesuai dengan apa yang diharapkan pelanggan dan menimbulkan kepuasan.

Indikator kualitas pelayanan publik yang lain digagas oleh Zeithaml, Parasuraman & Berry adalah *tangibles*, *reliability*, *assurance*, *emphaty*. Mengenai pengukuran kualitas pelayanan (*measuring service quality*) dijelaskan lebih lanjut menurut Parasuraman et al adalah sebagai berikut :

*Consumers evaluate five dimensions of service quality; these dimensions include tangibles, reliability, assurance and emphaty. Tangibles include the service provider's physical facilities, their equipment and the appearance of employees. Realibility is the ability of the service firm to perform the service promised dependably and accurately. Assurance refers to the knowledge and coutesy of the company's employees and their ability to inspire trust and confidence in the customer toward the service provider. Emphaty is the caring, individualized attention the service firm provides each customer (Zeithaml, Parasuraman, dan Berry, 1990:26).*

Berdasarkan pendapat di atas indikator –indikator kualitas layanan dapat dijelaskan bahwa *Tangibles* (Bukti Fisik) yaitu fasilitas fisik (gedung), perlengkapan dan peralatan yang dipergunakan (teknologi), serta penampilan pegawainya. *Reliability* (Kehandalan) yaitu kemampuan untuk memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat dan kemampuan untuk dipercaya terutama memberikan jasa secara tepat waktu, dengan cara yang sama sesuai dengan jadwal yang telah dijanjikan dan tanpa melakukan kesalahan setiap kali. sikap yang simpatik, dengan akurasi yang tinggi. *Assurance* (Jaminan) yaitu pengetahuan, kesopansantunan, dan kemampuan para pegawai dalam memberikan kepercayaan kepada pengguna layanan. *Empathy* (Empati) adalah memberikan perhatian secara

individual atau pribadi yang diberikan kepada para pelanggan dengan berupaya memahami keinginan konsumen, memiliki pengertian dan pengetahuan tentang pelanggan, memahami kebutuhan pelanggan secara spesifik, serta memiliki waktu pengoperasian yang nyaman bagi pelanggan.

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Menurut Zeithaml, Parasuraman, dan Berry “*Responsiveness is, the willingness of the firm’s staff to help customers and provide them with prompt service*” (Zeithaml, Parasuraman, dan Berry, 1990:26).

Berdasarkan pengertian di atas, indikator responsivitas dapat di jelaskan terdiri dari adanya kesediaan staf perusahaan untuk membantu pelanggan mengenai informasi yang jelas mengenai kegiatan pelayanan serta pelayanan secara cepat dan tepat. Sehingga pelaksanaan pelayanan dapat berjalan dengan cepat dan jelas tanpa merugikan konsumen atau masyarakat.

Responsibilitas adalah pelaksanaan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan sesuai dengan kebijakan organisasi atau prinsip-prinsip administrasi. Menurut Nasution bahwa prinsip ”Responsibilitas terdiri dari adanya Tanggung jawab dan kerjasama antara perusahaan atau *stakeholders*” (Nasution, 2007:152).

Prinsip responsibilitas ini diwujudkan dengan kesadaran bahwa tanggung jawab merupakan konsekuensi logis dari adanya wewenang, menyadari akan adanya tanggung jawab sosial, menghindari penyalahgunaan kekuasaan dan

menjadi professional. Prinsip ini juga mengandung prinsip yang mencerminkan kinerja pengelolaan perusahaan yang baik dan mengakui stakeholders serta mendorong kerjasama yang aktif antara perusahaan dengan stakeholders untuk menciptakan kemakmuran.

Akuntabilitas Merujuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang di pilih oleh rakyat. Dalam konteks ini, Konsep akuntabilitas publik dapat di gunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak. Pelayanan yang berkembang dalam masyarakat tersebut diantaranya meliputi transparansi pelayanan, prinsip keadilan, jaminan penegakan hukum, hak asasi manusia dan orientasi pelayanan yang dikembangkan bagi masyarakat pengguna jasa. Menurut mahsun bahwa akuntabilitas organisasi dapat dilihat dari indikator-indikator sebagai berikut :

1. *Fiscal Accountability*, Akuntabilitas yang di tuntutan masyarakat berkaitan pemanfaatan hasil perolehan pajak dan retribusi.
  2. *Legal Accountability*, berkaitan dengan Undang-undang maupun peraturan.
  3. *Program Accountability*, berkaitan dengan pencapaian program-program.
  4. *Proses Accountability*, berkaitan dengan pemanfaatan sumber-sumber potensi daerah.
  5. *Outcome Accountability*, berkaitan efektivitas hasil dapat bermanfaat memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat.
- (Mahsun, 2006:85)

Indikator-indikator akuntabilitas suatu organisasi untuk melihat tingkat kesesuaian dalam penyelenggaraan pelayanan. Tingkat kesesuaian tersebut yang dapat dilihat dari kesesuaian dengan undang-undang, pencapaian program, pemanfaatan sumber-sumber potensi dan pemenuhan terhadap harapan masyarakat

dengan demikian akan terciptanya kinerja organisasi pelayan publik yang memenuhi kebutuhan masyarakat.

Adanya penilaian kinerja untuk organisasi pelayanan publik atau birokrasi publik sangat berguna untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan oleh organisasi tersebut dalam memenuhi harapan dan memuaskan pengguna jasa. Penilaian kinerja tersebut bermanfaat untuk memperbaiki kinerja organisasi pelayanan publik atau birokrasi publik secara terarah dan sistematis sehingga dapat mengetahui kondisi kinerja dari organisasi tersebut.

### **2.1.3.2 Tujuan Pengukuran Kinerja Organisasi**

Pengukuran kinerja merupakan alat untuk menilai kesuksesan organisasi, yang dalam konteks organisasi sektor publik akan digunakan untuk mendapatkan dukungan dan legitimasi dari publik. Masyarakat akan menilai keberhasilan organisasi lewat kemampuan organisasi dalam memberikan layanan publik yang relatif murah dan berkualitas. Mahmudi berpendapat bahwa tujuan dilakukannya pengukuran kinerja organisasi sektor publik adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi
  2. Menyediakan sarana pembelajaran pegawai
  3. Memperbaiki kinerja periode berikutnya
  4. Memberikan pertimbangan yang sistematis dalam pembuatan keputusan pemberian reward dan punishment
  5. Memotivasi pegawai
  6. Menciptakan akuntabilitas publik
- (Mahmudi, 2013:14)

Tujuan adanya pengukuran menurut pendapat di atas agar dapat mencapai tujuan organisasi, sarana kepegawaian, perencanaan ke depan, pemberian reward dan punishment dan penyemangat kerja. Faktor-faktor tersebut merupakan faktor

sangat penting baik untuk orang-orang yang ada di dalam organisasi maupun masyarakat yang menggunakan layanan organisasi itu sendiri.

Secara umum, tujuan sistem pengukuran kinerja menurut Mardiasmo adalah sebagai berikut:

1. Mengkomunikasikan strategi secara lebih baik dengan menggunakan metode *top down* dan *bottom up*
2. Mengukur kinerja finansial dan nonfinansial secara berimbang sehingga dapat ditelusuri perkembangan pencapaian strategi
3. Mengakomodasi pemahaman kepentingan manajer level menengah dan level bawah serta memotivasi untuk mencapai goal congruence
4. Sebagai alat untuk mencapai kepuasan berdasarkan pendekatan individual dan kemampuan kolektif yang rasional (Mardiasmo, 2004:122)

Berdasarkan penjelasan di atas pengukuran kinerja di sini lebih kepada adanya komunikasi, finansial, kesepahaman dan alat pencapai tujuan. Pengukuran kinerja berdasarkan poin-poin menurut para ahli adalah untuk menilai akuntabilitas organisasi dan pimpinan dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik.

### **2.1.3.3 Kendala dan Tantangan Pengukuran Kinerja Organisasi**

Kendala dan Tantangan Pengukuran Kinerja Organisasi Sektor Publik  
Pengukuran kinerja merupakan proses mencatat dan mengukur pencapaian pelaksanaan kegiatan ke arah pencapaian tujuan melalui hasil-hasil yang ditampilkan baik berupa produk, jasa maupun suatu proses. Kebanyakan organisasi swasta menggunakan laba sebagai ukuran kinerjanya. Namun tidak demikian dengan organisasi publik, karena laba bukanlah merupakan tujuan utama, namun organisasi lebih memusatkan perhatian pada peningkatan pencapaian kesejahteraan rakyat.

Mahsun mengungkapkan beberapa kendala dalam mengukur kinerja organisasi sektor publik antara lain:

1. Kinerja organisasi sektor publik tidak bisa dinilai hanya berdasar rasio-rasio keuangan karena sebenarnya organisasi ini tidak untuk mendapatkan laba.
  2. Output organisasi sektor publik tidak berwujud barang atau produk fisik melainkan berupa pelayanan.
  3. Antara input dan output tidak mempunyai hubungan secara langsung (discretionary cost center) karena sulitnya menetapkan standar sebagai tolok ukur produktivitas.
  4. Tidak beroperasi berdasarkan market forces sehingga tidak ada pembandingan yang independen dan memerlukan instrumen pengganti mekanisme pasar dalam mengukur kinerja
  5. Mengukur kepuasan masyarakat yang heterogen dari jasa pelayanan organisasi sektor publik tidak mudah dilakukan.
- (Mahsun, 2014:21-22)

Berdasarkan penjelasan menurut Mahsun di atas dapat di tarik kesimpulan bahwa kendala dalam pengukuran kinerja organisasi menurut pendapat di atas kinerja pemerintahan tidak dapat dilihat dari rasio keuangan, hasilnya tak terukur dan banyak pelayanannya tidak bersasarkan market forces, adanya pengguna pelayanan yang banyak. Kinerja pemerintahan dalam hal ini tidak seperti perusahaan yang mencari keuntungan, karena kinerja pemerintahan bertujuan agar pelayanan kepada masyarakat dapat terpenuhi dan bermanfaat bagi masyarakat.

#### **2.1.4 Banjir**

Banjir merupakan terbenamnya daratan karena volume air yang meningkat. Dengan kata lain, dimana suatu daerah dalam keadaan tergenang oleh air dalam jumlah yang begitu besar, selain itu banjir adalah peristiwa yang terjadi ketika aliran air yang berlebihan merendam daratan kering. Banjir diakibatkan oleh volume air di suatu badan air seperti sungai atau danau yang meluap atau menjebol bendungan

sehingga air keluar dari batasan alaminya. Banjir dapat terjadi di sungai ketika alirannya melebihi kapasitas saluran air, terutama di kelokan sungai.

Banjir dalam pengertian umum menurut Peraturan Dirjen RLPS Nomor 04 Tahun 2009 menjelaskan sebagai berikut :

Banjir adalah debit aliran air sungai dalam jumlah yang tinggi, atau debit aliran air di sungai secara relatif lebih besar dari kondisi normal akibat hujan yang turun di hulu atau di suatu tempat tertentu terjadi secara terus menerus, sehingga air tersebut tidak dapat ditampung oleh alur sungai yang ada, maka air melimpah keluar dan menggenangi daerah sekitarnya. (Peraturan Dirjen RLPS Nomor 04 Tahun 2009)

Berdasarkan penjelasan banjir di atas dapat di tarik kesimpulan bahwa banjir merupakan kejadian meluapnya aliran sungai dalam jumlah besar dan tinggi yang melewati batas wajar atau kondisi normal saat hujan terjadi, sehingga sungai tak mampu untuk menampung debit air lalu meluaplah air dari sungai ke daratan.

Sedangkan Menurut Perka BNPB Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penyusunan Banjir sebagai berikut:

Banjir adalah sebagai fenomena alam terkait dengan ulah manusia terjadi sebagai akibat akumulasi beberapa faktor yaitu hujan, kondisi sungai, kondisi daerah hulu, kondisi daerah budidaya dan pasang surut air laut. (Perka BNPB nomor 4 tahun 2008)

Berdasarkan beberapa pemaparan di atas bisa di katakan banjir merupakan aliran air yang meluap keluar daratan tingginya melebihi muka air normal sehingga melimpah dari sungai atau gorong-gorong dan menyebabkan adanya genangan pada lahan rendah di sisi sungai. Aliran air limpasan tersebut yang semakin meninggi, mengalir dan melimpasi muka tanah yang biasanya tidak dilewati aliran air.

#### **2.1.4.1 Penanggulangan Banjir**

Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 menjelaskan “Penanggulangan banjir adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.” (UU No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana). Berdasarkan penjelasan di atas dapat dijabarkan bahwa penanggulangan banjir merupakan kegiatan untuk penanganan bencana banjir. Penanggulangan bencana banjir tersebut mulai dari pencegahan, tanggap darurat dan rehabilitasi untuk para korban bencana banjir.

Sedangkan Menurut Balai Pengelolaan DAS (Daerah Aliran Sungai ), penanggulangan banjir sebagai “ suatu cara untuk memperkecil dampak negatif dari bencana banjir, antara lain korban jiwa, kerusakan harta benda, kerusakan lingkungan dan terganggunya kegiatan sosial ekonomi.” (<http://bpdas-ctw.sim-rpls.dephut.go.id>) Berdasarkan pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa penanggulangan bencana banjir adalah serangkaian kegiatan mulai dari pencegahan, tanggap darurat, rehabilitasi terhadap bencana banjir. Tujuan dari penanggulangan tersebut untuk memperkecil resiko seperti korban jiwa, kerusakan harta benda, lingkungan dan sosial ekonomi.

#### **2.1.4.2 Faktor-Faktor Penyebab Banjir**

Menurut Kodoatie dan Sugiyanto, “faktor penyebab terjadinya banjir dapat diklasifikasikan dalam dua kategori, yaitu banjir alami dan banjir oleh tindakan

manusia” (Kodoatie dan Sugiyanto, 2007:78-79). Banjir akibat alam dipengaruhi oleh curah hujan, fisiografi, erosi dan sedimentasi, kapasitas sungai, kapasitas drainase dan pengaruh air pasang. Sedangkan banjir akibat aktivitas manusia disebabkan karena ulah manusia yang menyebabkan perubahan-perubahan lingkungan seperti : perubahan kondisi DAS, kawasan pemukiman di sekitar bantaran, rusaknya drainase lahan, kerusakan bangunan pengendali banjir, rusaknya hutan (vegetasi alami), dan perencanaan sistem pengendali banjir yang tidak tepat.

Ada lima faktor penting penyebab banjir di Indonesia yaitu:

faktor hujan, faktor hancurnya retensi Daerah Aliran Sungai (DAS), faktor kesalahan perencanaan pembangunan alur sungai, faktor pendangkalan sungai dan faktor kesalahan tata wilayah dan pembangunan sarana dan prasarana (Maryono, 2005:37).

Banjir juga bisa diakibatkan karena faktor alam dari hujan yang berkepanjangan sehingga menyebabkan daerah aliran sungai hancur lalu dari faktor non-alam seperti kesalahan pada perencanaan pembangunan aliran sungai yang tidak tepat, lalu dari sampah yang dihasilkan dari perbuatan manusia di buang di aliran sungai sehingga dalam jangka waktu yang lama menyebabkan adanya pendangkalan kedalaman sungai sehingga ketinggian air naik dan meluap ke daratan kering, lalu kesalahan tata wilayah dan pembangunan sarana dan prasarana yang tidak tepat seperti pembuatan gedung di sekitaran aliran sungai yang menyebabkan terjadinya penyempitan jalur aliran sungai sehingga sungai tak mampu menampung debit air yang datang dan menyebabkan meluapnya air ke daratan.

Beberapa aspek yang terkait dengan kemungkinan terjadinya banjir pada suatu wilayah diantaranya adalah "litologi (tipe dan tekstur batuan), penggunaan lahan, intensitas hujan, kemiringan lereng, karakteristik aliran (orde aliran), dan deformasi lahan akibat tektonik (morfotektonik)" (Sukiyah, 2004:45). Sedangkan menurut Sukiyah banjir di akibat kan faktor alam karena litologi non alam yaitu penggunaan lahan seperti pelebaran jalan atau peluasan kota sehingga mengambil lahan aliran sungai, lalu kemiringan lereng bias terjadi karena faktor non alam dan alam karena pengerukan yang di lakukan manusia terus menerus sehingga merubah struktur lereng itu sendiri atau kemiringan lereng yang terjadi sudah lama karena faktor alam.

Menurut BPBD Provinsi Jawa Barat menjelaskan ada beberapa faktor penyebab banjir diantaranya:

1. Curah hujan tinggi.
  2. Permukaan tanah lebih rendah dibandingkan muka air laut.
  3. Terletak pada suatu cekungan yang dikelilingi perbukitan dengan pengaliran air keluar sempit.
  4. Banyak permukiman yang dibangun pada dataran sepanjang sungai.
  5. Aliran sungai tidak lancar akibat banyaknya sampah serta bangunan di pinggir sungai.
  6. Kurangnya tutupan lahan di daerah hulu sungai.
- (Buku Panduan BPBD Jawa Barat)

Penjelasan menurut BPBD Provinsi Jawa Barat di atas dapat ditarik kesimpulan, curah hujan tinggi adalah faktor alam kejadian ini bisa menyebabkan sungai tak mampu lagi menampung debit air yang terus turun sehingga meluap lah air di sungai ke daratan. Permukaan tanah lebih rendah di bandingkan muka air laut, seperti yang di kutip dari salah satu media berita elektronik bahwa kejadian ini sudah terjadi di jakarta sehingga air dari mengalir turun ke daratan lebih rendah

<http://news.detik.com/berita/3199820/jakarta-bakal-lebih-rendah-dari-permukaan-laut-ahok-ada-dua-teori>, lalu banyak pemukiman yang di bangun di dataran sepanjang sungai sehingga menyebabkan penurunan lahan di sekitar sungai dan menyebabkan pendangkalan kedalaman sungai, dan tersendatnya aliran sungai karena sampah oleh perilaku manusia.

#### 2.1.4.3 Tahapan Penanggulangan Banjir

Menurut Kebijakan Penanggulangan Banjir di Indonesia Deputi Bidang Sarana dan Prasarana, Direktorat Pengairan dan Irigasi Penanggulangan banjir dilakukan secara bertahap dari pencegahan sebelum banjir (*prevention*), penanganan saat banjir (*response/intervention*), dan pemulihan setelah banjir (*recovery*). 3 Tahapan tersebut berada dalam suatu siklus kegiatan penanggulangan banjir yang berkesinambungan, sebagaimana digambarkan pada yang mencakup beberapa jenis kegiatan seperti ditunjukkan pada Tabel 2.1.

**Tabel 2.1**  
**Kegiatan dalam Siklus Penanggulangan Banjir**

Siklus	Kegiatan
PENCEGAHAN ( <i>Prevention</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Upaya - upaya Struktural</li> <li>- Upaya di dalam badan Sungai (<i>In Stream</i>)</li> <li>- Upaya di luar badan Sungai (<i>Off-Stream</i>)</li> <li>• Upaya - upaya Non-Struktural</li> <li>- Upaya Pencegahan Banjir Jangka Panjang</li> </ul> <p>PENCEGAHAN (<i>Prevention</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Upaya Pengelolaan Keadaan Darurat Banjir dalam Jangka Pendek</li> </ul>

PENANGANAN ( <i>Intervention/Response</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemberitahuan dan Penyebaran Informasi Prakiraan Banjir</li> <li>• Reaksi Cepat dan Bantuan Penanganan Darurat Banjir</li> <li>• Perlawanan terhadap Banjir</li> </ul>
PEMULIHAN ( <i>Recovery</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bantuan Segera Kebutuhan Hidup Sehari-hari dan Perbaikan Sarana dan Prasarana</li> <li>- Pembersihan dan Rekonstruksi Pasca Banjir- Rehabilitasi dan Pemulihan Kondisi Fisik dan Non-Fisik</li> <li>• Penilaian Kerusakan/Kerugian dan Asuransi Bencana Banjir</li> <li>• Kajian Penyebab Terjadinya Bencana Banjir</li> </ul>

(Sumber: Panduan Penanggulangan Banjir BPBD Jawa Barat)

Kegiatan penanggulangan banjir mengikuti suatu siklus (*life cycle*), yang dimulai dari banjir, kemudian mengkajinya sebagai masukan untuk pencegahan (*prevention*) sebelum bencana banjir terjadi kembali. Pencegahan dilakukan secara menyeluruh, berupa kegiatan fisik seperti pembangunan pengendali banjir di wilayah sungai (*in-stream*) sampai wilayah dataran banjir (*off-stream*), dan kegiatan non-fisik seperti pengelolaan tata guna lahan sampai sistem peringatan dini bencana banjir.

Penanganan (*response/intervention*) dilakukan setelah pencegahan dilakukan pada saat bencana banjir terjadi. Tindakan penanganan bencana banjir, antara lain pemberitahuan dan penyebaran informasi tentang prakiraan banjir (*flood forecasting information and dissemination*), tanggap darurat, bantuan peralatan perlengkapan logistik penanganan banjir (*flood emergency response and assistance*), dan perlawanan terhadap banjir (*flood fighting*).

Pemulihan setelah banjir dilakukan sesegera mungkin, untuk mempercepat perbaikan agar kondisi umum berjalan normal. Tindakan pemulihan, dilaksanakan mulai dari bantuan pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari, perbaikan sarana-prasarana (*aftermath assistance and relief*), rehabilitasi dan adaptasi kondisi fisik dan non-fisik (*flood adaptation and rehabilitation*), penilaian kerugian materi dan non-materi, asuransi bencana banjir (*flood damage assessment and insurance*), dan pengkajian cepat penyebab banjir untuk masukan dalam tindakan pencegahan (*flood quick reconnaissance study*).

## **2.2 Kerangka Pemikiran**

Kinerja merupakan kegiatan yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya. Kinerja juga mengarah selain kepada individu juga organisasi yang pada hal ini khususnya organisasi/ instansi pemerintahan, jelas di sini instansi pemerintahan di sebut sebuah organisasi sebab penjelasan mengenai organisasi itu sendiri merupakan suatu perkumpulan yang terstruktur, legal yang didalamnya terdapat sekelompok orang yang saling bekerja sama untuk mencapai tujuan sesuai rencana, visi dan misi dari organisasi/ instansi itu sendiri.

Instansi pemerintahan khususnya DPPK Kota Bandung yang merupakan instansi pemerintahan yang bergerak dalam penanggulangan bencana, khususnya bencana banjir sangatlah penting dalam peningkatan kinerja organisasinya sebab penanggulangan bencana merupakan kejadian yang tidak dapat diprediksi kapan kejadiannya. Kinerja organisasi sendiri merupakan kegiatan yang sangat penting untuk mengukur keberhasilan dalam pencapaian tujuannya, termasuk kinerja DPPK

Kota Bandung di wilayah Kota Bandung dalam penanggulangan bencana banjir yang merupakan daerah yang sering terkena banjir yang tentunya membutuhkan perhatian yang serius.

Berdasarkan hal tersebut untuk melihat keberhasilan kinerja DPPK Kota Bandung di wilayah Kota Bandung dalam penanggulangan bencana banjir, maka dibutuhkan indikator pengukuran kinerja organisasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja organisasi tersebut diantaranya Produktifitas, Kualitas Layanan, Responsivitas, Responsibilitas, dan Akuntabilitas.

Model kinerja menurut Dwiyanto diatas terdapat lima faktor yang mempengaruhi kinerja, pertama yaitu Produktifitas adalah rasio antara input dan output. Input terdiri dari jumlah dana, jumlah pegawai, jumlah infrastruktur dan jumlah waktu, sedangkan indikator output terdiri dari bentuk fisik dan jasa yang dihasilkan.

Kedua yaitu Kualitas Layanan adalah Tingkat kepuasan dan kesesuaian antara harapan masyarakat/ pelanggan dengan pelayanan yang diperoleh. Tingkat kualitas layanan tersebut dapat diukur diantaranya *Tangibles* (Bukti Fisik) yaitu kemampuan suatu perusahaan dalam menunjukkan eksistensi kepada pihak eksternal meliputi fasilitas fisik (gedung), perlengkapan dan peralatan yang dipergunakan (teknologi), serta penampilan pegawainya. *Reliability* (Kehandalan) yaitu kemampuan perusahaan untuk memberikan pelayanan sesuai yang dijanjikan secara akurat dan terpercaya. Kinerja harus sesuai dengan harapan pelanggan yang berarti ketepatan waktu, pelayanan yang sama, untuk semua pelanggan tanpa kesalahan, sikap yang simpatik, dan dengan akurasi yang tinggi. *Assurance*

(Jaminan) yaitu pengetahuan, kesopansantunan, dan kemampuan para pegawai perusahaan untuk menumbuhkan rasa percaya para pelanggan kepada perusahaan. *Empathy* (Empati) adalah memberikan perhatian yang tulus dan bersifat individual yang diberikan kepada para pelanggan dengan berupaya memahami keinginan konsumen, memiliki pengertian dan pengetahuan tentang pelanggan, memahami kebutuhan pelanggan secara spesifik, serta memiliki waktu pengoperasian yang nyaman bagi pelanggan.

Ketiga, responsivitas Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat. Daya tanggap terdiri dari adanya pemberian pelayanan seperti pemberian informasi yang jelas mengenai kegiatan pelayanan pelayanan secara cepat dan tepat,. Sehingga pelaksanaan pelayanan dapat berjalan dengan cepat dan jelas tanpa merugikan konsumen atau masyarakat.

Keempat, Responsibilitas adalah pelaksanaan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan sesuai dengan kebijakan organisasi atau prinsip-prinsip administrasi. Prinsip Responsibilitas terdiri dari adanya Tanggung jawab dan kerjasama antara perusahaan atau *stakeholders*.

Kelima, akuntabilitas yaitu suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan organisasi. Akuntabilitas dapat dijabarkan melalui tindakan yang dilakukan oleh aparatur apabila terdapat masyarakat pengguna jasa yang tidak memenuhi persyaratan yang telah ditentukan. Jika penyelenggaraan pelayanan publik diukur dengan nilai-nilai yang baik, maka kemungkinan besar mereka akan menggunakan sistem layanan secara bersungguh-sungguh seperti tujuan yang diharapkannya. Sebaliknya jika penyelenggaraan

pelayanan publik tidak diukur dengan nilai-nilai yang baik dalam menggunakan sistem layanan, maka proses kinerja dalam pelayanan publik akan mengalami kesulitan. Sehingga jika pengukuran terhadap tindakan telah dilakukan, maka akan diperoleh suatu tingkat kesesuaian dalam pencapaian target. Indikator-indikator pengukuran di atas sangat berpengaruh untuk melihat pencapaian tujuan organisasi yang dalam hal ini instansi Pemerintahan khususnya mengenai kinerja Pemerintah Kota Bandung di wilayah Kota Bandung dalam penanggulangan bencana banjir.

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, maka definisi operasional dalam penelitian ini adalah:

1. Kinerja adalah hasil kerja dari Pemerintah Kota Bandung di Kota Bandung dalam penanggulangan banjir.
2. Organisasi adalah keseluruhan dari Pemerintah Kota Bandung yang bekerja dalam penanggulangan banjir.
3. Kinerja organisasi adalah hasil kerja Pemerintah Kota Bandung dalam penanggulangan banjir yang sudah mempunyai tujuan yang telah ditetapkan.
4. Pemerintah Kota Bandung adalah Organisasi di Kota Bandung yang di bentuk untuk penanggulangan banjir di Kota Bandung.
5. Kinerja Pemerintah Kota Bandung di wilayah Kota Bandung dapat di ukur dari suatu keberhasilan dalam penanggulangan banjir.

Adapun faktor-faktornya sebagai berikut:

1. Produktivitas adalah rasio output dan input yang terkait dengan kinerja Pemerintah Kota Bandung dalam penanggulangan banjir, yang meliputi:

- a. *Input* adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan Pemerintah Kota Bandung di wilayah Kota Bandung dalam penanggulangan bencana banjir berdasarkan rencana atau ketentuan yang telah ditetapkan. Input disini terdiri dari : jumlah dana, jumlah pegawai, jumlah infrastruktur dan jumlah waktu.
  - b. *Output* adalah Hasil yang berupa bentuk fisik atau jasa dari Pemerintah Kota Bandung di dalam penanggulangan bencana banjir. *Output* di sini terdiri dari bentuk fisik dan jasa yang dihasilkan.
2. Kualitas layanan adalah pelayanan yang Pemerintah Kota Bandung. pada saat melakukan penanggulangan banjir, adapun pelayanan yang diberikan dengan langkah-langkah sebagai berikut:
- a. Bukti langsung adalah kemampuan Pemerintah Kota Bandung di wilayah Kota Bandung Bandung dalam menunjukan kepada masyarakat akan fasilitas-fasilitas yang menunjang dalam penanggulangan bencana banjir, seperti gedung, perlengkapan dan peralatan yang dipergunakan (teknologi).
  - b. Keandalan adalah kemampuan Pemerintah Kota Bandung dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat yang terkena bencana banjir, seperti ketepatan waktu, pelayanan yang sama, sikap yang simpatik.
  - c. Jaminan adalah pengetahuan, kesopansantunan, dan kemampuan Pemerintah Kota Bandung untuk menumbuhkan rasa percaya para masyarakat dalam penanggulangan bencana banjir.

- d. Empati adalah kemampuan Pemerintah Kota Bandung dalam memberikan perhatian yang tulus bersifat individual yang diberikan kepada korban bencana banjir yang meliputi memahami kebutuhan masyarakat, pemberian pengetahuan secara spesifik, waktu pengoperasian bagi warga yang terkena bencana.
3. Responsivitas adalah kemampuan Pemerintah Kota Bandung untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program yang berkaitan dengan proses penanggulangan banjir yang dilakukan Pemerintah Kota Bandung, yang meliputi:
  - a. Daya Tangkap adalah kemampuan Pemerintah Kota Bandung dalam memberikan pelayanan yang cepat dan menerima masukan-masukan yang berkaitan dengan proses penanggulangan banjir.
  - b. Keinginan Masyarakat adalah suatu harapan yang diinginkan oleh masyarakat dari kegiatan program penanggulangan banjir yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Bandung.
4. Responsibilitas adalah tindakan kemampuan Pemerintah Kota Bandung dalam melaksanakan program kerja yang sesuai dengan target yang akan dicapai pada saat melakukan program penanggulangan banjir, yang meliputi:
  - a. Tanggung Jawab adalah kesediaan untuk menyiapkan diri dalam menghadapi resiko terburuk sekalipun, memberikan kompensasi

atau informasi terhadap yang pernah kemampuan Pemerintah Kota Bandung dalam melakukan program penanggulangan banjir.

- b. Kerjasama adalah upaya tindakan bersamaan yang dilakukan Pemerintah Kota Bandung untuk meminimalisasi kesulitan yang terjadi pada saat proses penanggulangan banjir.
5. Akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan program penanggulangan banjir yang dilakukan Pemerintah Kota Bandung yang meliputi:
- a. Tingkat kesesuaian adalah seberapa besar kesesuaian data atau persyaratan yang diberikan masyarakat kepada kinerja Pemerintah Kota Bandung pada saat penanggulangan banjir
  - b. Tindakan adalah upaya yang dilakukan Pemerintah Kota Bandung dalam menangani banjir di Kota Bandung.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti membuat model kerangka pemikiran sebagai berikut :

**Gambar 2.1**  
**Model Kerangka Pemikiran**

