BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Pemerintah Daerah

Bayu Surianingrat dalam bukunya "mengenal ilmu pemerintahan" mengatakan bahwa "pemerintahan adalah suatu perbuatan atau cara mengenai urusan memerintah misalnya pemerintah adil, pemerintah demokrasi, pemerintahan diktator dan lain sebagainya (Bayu, 1992:10)". Dari pengertian menurut Bayu Suryaningrat bahwa pemerintahan itu berurusan dengan persolan memerintah yang tentunya memerintah untuk keadilan baik itu yang bersifat demokrasi ataupun diktator. Sedangkan menurut Inu Kencana Syafiie pengertian pemerintah sebagai berikut:

> "Pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni karena berapa banyak pemimpin yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berkiat dengan kharismatik menjalankan roda pemerintahan, sedangkan dikatakan sebagai suatu disiplin ilmu pengetahuan, adalah karena memenuhi syarat-syarat yaitu dapat dipelajari dan diajarkan memiliki objek, baik objek materi maupun formal, universal sistematis secara spesifik (khas)".(Kencana, 2001:20)

Menurut pernyataan di atas bahwa pemerintahan merupakan suatu seni, karena pemerintahan merupakan suatu cara bagaimana seseorang dalam memerintah. Pemerintah merupakan suatu organisasi yang mempunyai tujuan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai pelayan masyarakat. Kemampuan aparatur yang ada di lembaga pemerintah sangat penting arti dan keberadaannya dalam rangka meningkatkan mutu pelayanan kepada publik. Sarana dan prasarana yang lengkap tanpa ditunjang dengan kemampuan Sumber

Daya Manusia (SDM) yang berkualitas, maka lembaga tersebut sulit untuk maju dan berkembang. Peran pemerintah daerah sangat penting dalam menciptakan iklim pemerintahan daerah yang lebih maju dan mampu menghasilkan pembangunan yang merata, luas dan bertanggung jawab. Pada era otonomi setiap daerah harus berusaha menggali potensi yang dimiliki daerah. sebagaimana yang diamanatkan dalam undang-undang no 32 tahun 2004 tentang penyelenggaran pemerintahan daerah. undang-undang no 32 tahun 2004 mengisyaratkan bagi setiap daerah untuk bekerja lebih. Dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang lebih efisien dan efektif serta memperhatikan aspek-aspek hubungan antara susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah agar tercipta kondisi yang harmonis antar pemerintahan.

Sesuai dengan pendapat tentang pelaksanaan Otonomi Daerah pengertian Pemerintah Daerah menurut Misdyanti dan Kartasapoetra adalah,"Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dengan kata lain, Pemerintah Daerah adalah pemegang kemudi dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan daerah"(Misdyanti dan Kartasapoetra, 1993:17). Menurut pendapat tersebut pemerintah daerah merupakan aktor yang menjalankan roda-roda pemerintahan di daerah. Segala urusan pemerintahan di daerah menjadi wewenang dan tanggungjawab pemerintah daerah.

Pengertian lain mengenai Pemerintah Daerah tercantum dalam *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Pemerintahan Desa* dan Kelurahan bahwa "Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Dalam penyelenggaraan

pemerintahan di daerah adalah selaras dengan azas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan dapat diwujudkan dalam fungsi-fungsi pemerintah daerah. Adapun fungsi pemerintah daerah menurut Misdyanti dan R.G. Kartasapoetra adalah:

1. Fungsi otonomi
   Fungsi otonomi dari pemerintah daerah adalah melaksanakan segala urusan yang telah diserahkan oleh pemerintah pusat maupun daerah yang lebih tinggi tingkatannya.
2. Fungsi pembantuan
   Merupakan fungsi untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.
3. Fungsi Pembangunan
   Fungsi ini untuk meningkatkan laju pembangunan dan menambah kemajuan masyarakat sehingga tuntutan dari masyarakatpun semakin berkembang dan kompleks
4. Fungsi lainnya
   Selain ketiga fungsi diatas terdapat fungsi lainnya adalah:
   1. Pembinaan wilayah
   2. Pembinaan masyarakat
   3. Pemberian pelayanan, pemeliharaan serta perlindungan kepentingan umum.

   (Misdyanti dan Kartasapoetra, 1993: 20-27).

Fungsi pemerintah daerah menurut pendapat diatas meliputi fungsi otonomi, fungsi pembantuan, fungsi pembangunan dan fungsi lainnya yang merupakan fungsi dari pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahannya. Fungsi otomoni berkaitan dengan penyerahan wewenang dari pusat kepada daerah, fungsi pembantuan berkaitan dengan pelimpahan wewenang dari pusat ke daerah, fungsi pembangunan berkaitan dengan tugas pemerintah daerah dalam menjalankan proses pembangunan di daerah agar berdaya guna kepada masyarakat dan fungsi lainnya berkaitan dengan tugas pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Pemerintah daerah dapat dikatakan bahwa

pembinaan wilayah adalah upaya dari pemerintah daerah untuk meningkatkan sumber daya wilayah yang masih tertinggal, dimana wilayah-wilayah tersebut dapat diupayakan untuk meningkatkan sumber daya yang dimilikinya demi meningkatkan wilayahnya. Adapun upaya pemerintah daerah mengenai pembinaan masyarakat adalah salah satu upaya dari pemerintah daerah untuk meningkatkan sumber daya manusia yang ada dalam suatu wilayah agar lebih mandiri dan berkualitas demi kesejahteraan keluarga dan masyarakat.

2.1.2 Pelayanan Publik

Pemerintah mempunyai aspek-aspek dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Salah satu aspek yang diutamakan yaitu aspek pelayanan. Dengan demikian pemerintah memiliki peran dan fungsi melakukan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan seluruh masyarakat. Arti pelayanan secara etimologis menurut Poerwadarminta, yaitu berasal dari kata layan yang berarti membantu menyiapkan/mengurus apa-apa yang diperlukan seseorang, kemudian pelayanan dapat diartikan sebagai berikut:

1. Perihal/cara melayani
2. Servis/jasa
3. Sehubungan dengan jual beli barang atau jasa.

(Poerwadarminta, 1995:571)

Berdasarkan pengertian pelayanan diatas, maka dapat diartikan bahwa didalam sebuah kegiatan pelayanan terdapat unsur-unsur yang terintegrasi didalamnya. Dimana unsur-unsur tersebut meliputi bagaimana tata cara dalam melayani masyarakat, jasa yang ditawarkan untuk mewujudkan sebuah pelayanan yang baik maupun adanya barang ataupun jasa yang diperjual belikan. Cara

melayani merupakan sebuah tahapan dimana ketentuan-ketentuan dalam standar pelayanan harus diterapkan agar sesuai dengan prediksi tentang cara pemuasan masyarakat. Dalam hal ini, kegiatan pelayanan menuntut keprofesionalan dari pemilik jasa untuk serius dan sepenuh hati dalam membantu masyarakat. Servis/jasa merupakan tahapan berikutnya dimana dalam suatu kegiatan interaksi maka akan ada sebuah hal yang ditimbulkan.

Dalam hal pemberian pelayanan, maka akan muncul hal yang disebut dengan pemberian produk layanan berupa pemberian jasa. Jasa yang dimaksud yaitu sebuah produk yang tidak tampak oleh mata namun memiliki nilai besar yang dapat dirasakan. Produk jasa yang disampaikan didalam pelayanan yang baik akan membuat kepuasan dalam berinteraksi meningkat. Jasa yang ditawarkan dapat juga diperjual belikan sebagai sebuah penghargaan yang dapat diberikan oleh masyarakat untuk sang pemilik jasa. Berkaitan dengan peranan pemerintah dalam melaksanakan pelayanan publik, Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 memberikan definisi pelayanan publik sebagai berikut:

> "Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam bentuk barang dan jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan" (Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003).

Selain itu, sehubungan dengan peranan pemerintah dalam ikut serta melaksanakan pelayanan publik, pengertian pelayanan publik menurut Joko Widodo adalah "Pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat

yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan" (Widodo, 2001:269). Berdasarkan pengertian pelayanan publik diatas, maka dapat diartikan dengan pemberian layanan dari Organisasi Pemerintah ataupun berupa jual beli barang/jasa dengan menggunakan tata cara serta aturan-aturan yang telah ditetapkan sehingga akan terwujudnya pemenuhan kebutuhan masyarakat dan ketentuan perundang-undangan yang dilaksanakan. Definisi mengenai pelayanan publik dikemukakan oleh Saefullah adalah:

> "pelayanan yang diberikan kepada masyarakat umum yang menjadi penduduk negara yang bersangkutan, dilihat dari prosesnya, terjadi interaksi antara yang memberi pelayanan dengan yang diberi palayanan. Pemerintah sebagai lembaga birokrasi mempunyai fungsi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, sedangkan masyarakat sebagai pihak yang memberikan mandat kepada pemerintah mempunyai hak untuk memperoleh pelayanan dari pemerintah" (Saefullah, 1999:5).

Bahwa berdasarkan pendapat di atas, pelayanan publik merupakan suatu pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Pelayanan yang diberikan oleh pemerintah merupakan suatu kewajiban bagi pemerintah dan hak bagi masyarakat untuk mendapatkannya. Hal ini sejalan dengan pendapat Normann tentang karakteristik pelayanan, yaitu meliputi:

> 1. pelayanan merupakan suatu produksi yang mempunyai sifat yang tidak dapat diraba, berbeda dengan barang produksi lain (barang jadi atau barang industri yang berwujud)
> 2. pelayanan itu kenyataannya terdiri dari tindakan nyata dan merupakan pengaruh yang sifatnya adalah tindak sosial
> 3. produksi dan konsumsi dari pelayanan tidak dapat dipisahkan secara nyata, karena pada umumnya kejadian bersamaan dan terjadi di tempat yang sama
> (Normann dalam Wiryatmi, 1996:6).

Menurut kedua pendapat di atas bahwa pelayanan adalah pola hubungan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat. Pemerintah sebagai lembaga birokrasi mempunyai fungsi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, sedangkan masyarakat sebagai pihak yang memberikan mandat kepada pemerintah mempunyai hak untuk memperoleh pelayanan dari pemerintah. Karakteristik pelayanan yang dapat dijadikan ciri sebuah pelayanan yaitu bahwa pelayanan adalah merupakan suatu produk yang kasat mata dimana pelayanan merupakan suatu produksi yang mempunyai sifat yang tidak dapat diraba.

Pelayan bukan merupakan suatu produk yang terlihat wujud dan bentuknya, namun pelayanan merupakan wujud ketanggapan serta keandalan para aparatur pemerintahan dalam menangani segala harapan serta keluhan masyarakat. Pelayanan merupakan sebuah tindakan yang kemudian akan menimbulkan sebuah interaksi sosial antara pemberi layanan dan penerima layanan. Selain itu, didalam proses pembuatan pelayanan, waktu dan tempatnya akan sulit untuk ditentukan karena terkadang pelayanan akan berlangsung secara spontan tanpa mengenal waktu dan tempat. Pendapat lain yang menyinggung tentang definisi pelayanan publik dikemukakan oleh Moenir yaitu “kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor materil melalui sistem, prosedur, dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya” (Moenir, 1995:26).

Berdasarkan kedua pendapat tersebut, pelayanan publik merupakan suatu tindakan perbuatan yang dilakukan oleh sekelompok orang ataupun perorangan dengan berlandaskan oleh peraturan-peraturan yang telah ditetapkan. Didalam

pelaksanaannya, pelayanan yang diberikan harus melewati suatu sistem, prosedur maupun metode yang telah ditentukan agar pemenuhan kebutuhan masyarakat berjalan dengan lancar. Namun didalam sebuah prosedur yang telah ditetapkan tersebut, akan ditentukan pembayaran yang dikenakan bagi si penerima pelayanan. Pembayaran bukan merupakan hal yang terpenting dalam pelayanan disesuaikan dengan tujuan organisasi itu sendiri, karena dibayar ataupun tidak, kepuasan pelanggan merupakan tujuan utama yang harus dicapai.

2.1.3 Kinerja Organisasi

Istilah kinerja seringkali digunakan untuk menyebut prestasi atau tingkat keberhasilan individu maupun kelompok individu. Kinerja bisa diketahui hanya jika individu atau kelompok individu tersebut mempunyai kriteria keberhasilan yang telah ditetapkan. Kriteria keberhasilan ini berupa tujuan-tujuan atau target-target tertentu yang hendak dicapai. Pernyataan ini sejalan dengan pendapat Mahsun yang mengatakan bahwa: "kinerja adalah gambaran mengenai tingkat capaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* dalam organisasi" (Mahsun, 2006:25). Berdasarkan pengertian tersebut bahwa kinerja merupakan suatu hasil yang diperoleh dari pelaksanaan suatu program dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Konsep kinerja merupakan singkatan dari kinetika energi kerja yang padanannya dalam bahasa inggris adalah (*performance*). Secara etimologis

performance berasal dari kata *to perform* yang berarti menampilkan atau melaksanakan. Wibowo mengatakan bahwa:

> ”Pengertian *performance* sering diartikan sebagai kinerja, hasil kerja/prestasi kerja. Kinerja mempunyai makna lebih luas, bukan hanya menyatakan sebagai hasil kerja, tetapi juga bagaimana proses kerja berlangsung. Kinerja adalah tentang melakukan pekerjaan tersebut. Kinerja adalah tentang apa yang dikerjakan dan bagaimana cara mengerjakannya. Kinerja merupakan hasil pekerjaan yang mempunyai hubungan kuat dengan tujuan strategis organisasi, kepuasan konsumen dan memberikan kontribusi ekonomi”(Wibowo, 2007:7).

Berdasarkan pengertian di atas maka kinerja merupakan suatu cara, proses dan hasil dari suatu individu atau kelompok melalui berbagai strategi yang telah ditetapkan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Pendapat lain menjelaskan bahwa kinerja merupakan “keluaran yang dihasilkan oleh fungsi-fungsi dan indikator-indikator suatu pekerjaan atau suatu profesi dalam waktu tertentu” (Wirawan, 2009:5). Maksud dari pengertian ini adalah hasil dari suatu pekerjaan yang dilakukan oleh berbagai profesi dalam kurun waktu yang telah tertentu.

Mangkunegara berpendapat bahwa “kinerja (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggungjawab yang diberikan kepadanya” (Mangkunegara, 2006:9). Kinerja dalam hal ini merupakan suatu hasil atas prestasi kerjanya dalam suatu organisasi berdasarkan kewenangannya. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Prawirosentono 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)

Dengan demikian kinerja merupakan suatu hasil kerja dari individu atau kelompok dalam sebuah organisasi untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan melalui visi, misi, tujuan, sasaran dan strategi yang dirumuskan berdasarkan tugas dan fungsi masing-masing. Kajian mengenai kinerja tidak dapat dipisahkan dengan individu yang berada dalam suatu organisasi. Organisasi sebagai wadah atau tempat dari sekelompok orang yang mempunyai tujuan bersama yang hendak dicapai.

Organisasi sering dipahami sebagai sekelompok orang yang berkumpul dan bekerja sama dengan cara yang terstruktur untuk mencapai tujuan atau sasaran tertentu yang telah ditetapkan bersama. *Organizing* yang 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 berpendapat bahwa organisasi merupakan 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). Maksud dari pengertian tersebut adalah organisasi hanya merupakan alat sekaligus tempat atau wadah dari sekelompok orang yang terstruktur untuk mencapai tujuan tertentu. Organisasi dapat berbentuk perusahaan, divisi, departemen, *group* atau tim. Mahsun berpendapat bahwa:

> "Sebuah organisasi harus menyediakan *direction framework* (kerangka kerja arahan) sebagai panduan kegiatan atau proyek dan dasar pengambilan keputusan organisasi. Dengan *direction framework* tersebut, organisasi bisa menilai apakah kegiatan-kegiatan organisasi telah dilaksanakan dengan tidak menyimpang dari tujuan dan sasarn yang telah ditetapkan. *Direction framework* yang harus disediakan sebuah organisasi meliputi: visi, misi, strategi, prinsip, klien/pelanggan/pengguna, *stakeholder*, tujuan, sasaran, produk atau jasa, *roles, responsibilities and skiil"* .(Mahsun, 2006:1)

Berdasarkan pernyataan tersebut adalah bahwa suatu organisasi dalam proses pelaksanaannya harus mempunyai panduan atau arahan agar proses pelaksanaannya tidak menyimpang dari nilai-nilai yang sudah ditetapkan. Panduan atau arahan tersebut berpedoman kepada visi, misi, strategi, prinsip, klien/pelanggan/pengguna, *stakeholder*, tujuan, sasaran, produk atau jasa, *roles, responsibilities and skiil*. Sebuah organisasi tidak hanya berkecimpung pada organisasi yang bersifat swasta tetapi pada masa sekaang berdasarkan kebutuhan masyarakat akan pelayanan yang prima maka muncul organisasi sektor publik.

Seperti yang telah dijelaskan di atas bahwa suatu kinerja tidak dapat dipisahkan dengan sebuah organisasi. Adapun konsep mengenai kinerja organisasi adalah "suatu kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi pelayan publik dalam mencapai misinya untuk memenuhi harapan dan memuaskan pengguna jasa" (Dwiyanto, 2008:47). Berdasarkan pendapat tersebut maka kinerja organisasi merupakan serangkaian kegiatan kerja sebuah organisasi untuk mewujudkan suatu tujuan yang telah ditetapkan khususnya memberikan pelayanan yang prima kepada setiap pengguna jasa.

Kinerja organisasi juga merupakan hasil (*output)* dari suatu proses tertentu yang dilakukan oleh seluruh komponen organisasi terhadap sumber-sumber tertentu yang digunakan (*input*). Dengan demikian kinerja organisasi merupakan serangkaian kegiatan atau aktivitas yang dilakukan oleh individu atau kelompok dalam suatu organisasi untuk memberikan suatu pelayanan yang optimal kepada masyarakat umum berdasarkan visi, misi, sasaran, strategi dan tujuan.

2.1.3.1 Pengukuran Kinerja Organisasi

Pengukuran kinerja suatu organisasi tidak mungkin dapat dilakukan sebelum kita mengetahui terlebih dahulu tujuan yang ditetapkan oleh organisasi tersebut. Hal ini karena pengukuran kinerja sebetulnya merupakan proses untuk mengukur kesesuaian realisasi dengan tujuan yang ditetapkan. "Pengukuran kinerja merupakan suatu aktivitas penilaian pencapaian target-target tertentu yang diderivasi dari tujuan strategi organisasi" (Mahsun, 2006:29). Dengan demikian pengukuran kinerja harus berbasis pada strategi organisasi. Pemilihan indikator dan ukuran kinerja serta penetapan target untuk setiap ukuran ini merupakan upaya kongkrit dalam memformulasikan tujuan strategis organisasi sehingga lebih berwujud dan terukur. Mahmudi berpendapat "Pengukuran kinerja merupakan alat untuk menilai kesuksesan organisasi" (Mahmudi, 2010:12).

Maksudnya bahwa dalam konsteks organisasi sektor publik, kesuksesan organisasi itu akan digunakan untuk mendapatkan legitimasi dan dukungan publik. Masyarakat akan menilai kesuksesan organisasi sektor publik melalui

kemampuan organisasi dalam memberikan pelayanan publik yang relatif murah dan berkualitas. Kemudian Mahmudi mengatakan bahwa

> "mengukur kesuksesan sektor publik tidaklah semudah mengukur kesuksesan suatu perusahaan bisnis. Untuk bisa mengukur sukses atau tidaknya organisasi sektor publik perlu diketahui beberapa hal penting berikut:
> 1. Apa yang sebenarnya akan diukur?
> 2. Skala atau ukuran apa yang akan digunakan?
> 3. Berapa toleransi kesalahan (*margin of error*) yang dapat diterima?
> 4. Siapa yang akan mengukur?
> 5. Untuk siapa informasi kinerja tersebut dan apa yang akan mereka lakukan dengan laporan hasil kinerja itu?"
>
> (Mahmudi, 2010:13)

Mengukur sebuah kinerja haruslah diketahui secara jelas mengenai semua yang mempengaruhi ukuran kinerja seperti apa yang diukur, bagaimana dampak dari kesalahan, informasi dan siapa yang mengukur. Hal tersebut dilaksanakan agar proses pengukuran kinerja organisasi dapat berjalan dengan lancar. Sejalan dengan pendapat Mahsun ada beberapa elemen pokok suatu pengukuran kinerja antara lain:

> 1. Merumuskan tujuan, sasaran dan strategi organisasi
> 2. Merumuskan indikator dan ukuran kerja
> 3. Mengukur tingkat ketercapaian tujuan dan sasarn-sasaran organisasi
> 4. Evaluasi kinerja (Feedback, penilaian kemajuan organisasi, meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas)"
>
> (Mahsun, 2006:26)

2.1.3.2 Tujuan Pengukuran Kinerja Organisasi

Sektor publik tidak bisa lepas dari kepentingan umum sehingga pengukuran kinerja mutlak diperlukan untuk mengetahui seberapa berhasil misi dari sektor publik tersebut dapat dicapai penyedia jasa dan barang-barang publik. Mahmudi mengatakan bahwa:

> "bagian pengukuran kinerja merupakan bagian penting dari proses pengendalian manajemen baik organisasi publik maupun swasta. Tujuan dilakukannya penilaian kinerja di sektor publik adalah:
> 1. Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi
> 2. Menyediakan sarana pembelajaran pegawai
> 3. Memperbaiki kinerja berikutnya
> *4.* Memberikan pertimbangan yang sistemik dalam pembuatan keputusan pemberian *reward* dan *punishment*
> 5. Memotivasi pegawai
> 6. Menciptakan akuntabilitas publik"
>
> (Mahmudi, 2010:14)

Adanya pengukuran kinerja organisasi menjadikan kita dapat menilai sejauh mana kinerja yang sudah dilaksanakan. Apakah organisasi berjalan sesuai arah atau menyimpang dari tujuan yang ditetapkan. Pengukuran kinerja organisasi juga dapat merubah perilaku, sikap, skill atau pengetahuan kerja yang harus dimiliki pegawai untuk mencapai hasil kerja terbaik, memberikan gambaran untuk melakukan kinerja yang lebih baik dari sebelumnya, memotivasi pegawai serta menciptakan akuntabilitas publik.

2.1.3.3 Indikator Kinerja Organisasi

Definisi indikator kinerja seringkali disamakan dengan definisi ukuran kerja, namun sebenarnya meskipun keduanya merupakan kriteria pengukuran kinerja, terdapat perbedaan makna. Indikator kinerja mengacu pada penilaian kinerja secara tidak langsung, yaitu hal-hal yang sifatnya hanya merupakan indikasi-indikasi kinerja, sehingga bentuknya cenderung kualitatif. Sedangkan ukuran kinerja adalah kriteria kinerja yang mengacu pada penilaian kinerja secara langsung, sehingga bentuknya lebih bersifat kuantitatif. Indikator kinerja dan

ukuran kinerja ini sangat dibutuhkan untuk menilai tingkat ketecapaian tujuan, sasaran dan strategi.

Tanpa indikator yang jelas, akan sulit untuk menentukan mana yang relatif lebih efektif diantara alternatif alokasi sumber daya yang berbeda, alternatif desain-desain organisasi yang berbeda, dan diantara pilihan-pilihan pendistribusian tugas dan wewenang yang berbeda dalam sebuah kinerja yang dilakukan suatu organisasi. Menurut Dwiyanto dalam bukunya yang berjudul *Reformasi Birokrasi Publik*, yaitu :

1. Produktifitas
2. Kualitas Layanan
3. Responsivitas
4. Responsibilitas
5. Akuntabilitas
   (Dwiyanto, 2008:50-51)

Model kinerja menurut Dwiyanto diatas terdapat lima faktor yang mempengaruhi kinerja, yaitu produktifitas, kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas. *Pertama*, produktivitas yaitu rasio antara *input* dan *output.* Proses *input* merupakan tahapan awal yang dilakukan suatu organisasi berupa rencana atau ketentuan yang telah ditetapkan, sedangkan proses *output* merupakan hasil dari sebuah kinerja yang dilakukan organisasi. Semakin baik hasil kerja yang dicapai oleh suatu organisasi atau instansi dalam suatu proses kinerja, maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula jika semakin buruk hasil kerja yang dicapai oleh suatu organisasi atau instansi, maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat besar untuk terjadi.

Kedua, kualitas layanan yaitu pelayanan yang diberikan organisasi kepada pihak pengguna jasa atau *stakeholders* demi memberikan kepuasan terhadap kualitas layanan yang menjadi indikator keberhasilan dari sebuah kinerja organisasi. Tingkat kualitas layanan tersebut dapat diukur dengan cara antara lain *Tangibles* (Bukti Langsung) yaitu kemampuan suatu perusahaan dalam menunjukkan eksistensi kepada pihak eksternal meliputi fasilitas fisik (gedung), perlengkapan, dan peralatan yang digunakan (teknologi) serta penampilan pegawainya. Reliability (Kehandalan) yaitu kemampuan perusahaan untuk memberikan pelayanan sesuai yang dijanjikan secara akurat dan terpercaya. *Assurance* (Jaminan) yaitu pengetahuan, kesopansantunan, dan kemampuan para pegawai perusahaan untuk menumbuhkan rasa percaya para pelanggan kepada perusahaan. *Emphaty* (Empati) yaitu memberikan perhatian yang tulus dan bersifat individual yang diberikan kepada para pelanggan dengan upaya memahami keinginan konsumen, memiliki pengertian dan pengetahuan tentang pelanggan, memahami kebutuhan pelanggan secara spesifik serta memiliki waktu pengoprasian yang nyaman bagi pelanggan.

Ketiga, responsivitas yaitu kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program pelayanan. Kemampuan aparatur birokrasi dalam mengenali kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi apabila aparatur memiliki daya tangkap yang cepat dalam memberikan pelayanan yang sesuai dengan keinginan masyarakat.

Keempat, responsibilitas yaitu kegiatan pelaksanaan yang dilakukan sesuai dengan target yang akan dicapai suatu organisasi serta prinsip-prinsip administrasi pelayanan yang baik dalam menggunakan sistem layanan. Responsibilitas pelayanan publik dijabarkan menjadi beberapa yang diantaranya tanggung jawab serta kerjasama yang dilakukan aparatur dengan *stakeholders* guna menciptakan kesesuaian dalam mencapai tujuan.

Kelima, akuntabilitas yaitu suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan organisasi. Akuntabilitas organisasi dapat dilihat dari indikator-indikator sebagai berikut:

a. *Legal Accountability*, berkaitan dengan undang-undang maupun peraturan.

b. *Program Accountability,* berkaitan dengan pencapaian program-perogram.

c. *Process Accountability,* berkaitan dengan pemanfaatan sumber-sumber potensi daerah.

d. *Outcome Accountability,* berkaitan dengan efektivitas hasil kinerja yang bermanfaat untuk memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat.

Berkaitan dengan kesulitan yang terjadi dalam pengukuran kinerja organisasi publik, Agus Dwiyanto mengemukakan kesulitan yang terjadi pada sebuah kinerja organisasi ialah sebagai berikut :

> "Kesulitan dalam pengukuran kinerja organisasi pelayanan publik sebagian muncul karena tujuan dan misi organisasi publik seringkali bukan hanya kabur akan tetapi juga bersifat multidimensional. Organisasi publik memiliki *stakeholders* yang jauh lebih banyak dan kompleks ketimbang organisasi swasta. *Stakeholders* dari organisasi publik seringkali memiliki kepentingan yang berbenturan satu dengan yang lainnya, akibatnya ukuran kinerja organisasi publik dimata para *stakeholders* juga menjadi berbeda-beda". (Dwiyanto, 2008: 49).

Berdasarkan pendapat tersebut, faktor yang menyebabkan kesulitan dalam pengukuran kinerja organisasi pelayanan publik adalah adanya misi dan tujuan yang bias atau kurang jelas yang luas cakupannya, kemudian bersifat multidimensional yaitu terdiri dari *stakeholders* yang banyak dan kompleks. Hal ini juga berdampak pada penilaian ukuran kinerja organisasi publik menjadi berbeda satu dengan yang lain sehingga terdapat benturan-benturan yang terjadi dikalangan stakeholders dalam proses pelaksanaannya. Penggunaan indikator kinerja penting untuk mengetahui apakah suatu aktivitas atau program telah dilakukan secara efisien dan efektif. Mahsun berpendapat penentuan indikator kinerja perlu mempertimbangkan indikator berikut:

1. Biaya pelayanan
2. Penggunaan (*utilization*)
3. Kualitas dan standar pelayanan (*quality and standards*)
4. Cakupan pelayanan (*coverage*)
5. Kepuasan (*satisfaction*)
   (Mahsun, 2006:73)

Maksud dari pernyataan di atas adalah untuk membuat suatu indikator kinerja yang sesuai dengan keadaan dan kondisi suatu organisasi diperlukan beberapa aspek yaitu Biaya pelayanan, penggunaan (*utilization*), kualitas dan standar pelayanan (*quality and standards*), cakupan pelayanan (*coverage*) serta kepuasan (*satisfaction* agar pada akhirnya dapat dijadikan acuan untuk mencapai suatu keberhasilan dalam pengukuran kinerja.

Berdasarkan pengertian diatas maka untuk mengukur kinerja organisasi terdiri dari produktifitas, kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas dan akuntabilitas. Produktivitas dari suatu organisasi dapat dilihat dari rasio input dan output, kualitas layanan dapat dilihat dari sumber daya manusia dan kepuasan masyarakat, responsivitas dapat dilihat dari prosedur dan keinginan masyarakat,

responsibilitas dapat dilihat dari tanggung jawab dan administrasi pelayanan sedangkan akuntabilitas dapat dilihat dari ukuran target yang dicapai. Sedangkan menurut Mahsun dalam bukunya *Pengukuran Kinerja Sektor Publik* terdapat indikator dalam kinerja organisasi sebagai berikut :

a. Masukan *(input)* adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan pengeluaran. Indikator ini mengukur sumber daya seperti dana, SDM, dan sumber daya yang dimiliki.
b. Proses. Dalam indikator proses, organisasi merumuskan ukuran kegiatan, baik dari segi kecepatan, ketetapan, maupun akurasi pelaksanaan kegiatan tersebut. Rambu yang paling dominan dalam proses adalah tingkat efisiensi dan ekonomis pelaksanaan kegiatan organisasi. Efisiensi berati besarnya hasil yang diperoleh dengan pemanfaatan sejumlah masukan. Sedangkan ekonomis adalah bahwa suatu kegiatan dilaksanakan lebih murah dibandingkan dengan standar biaya dan waktu yang telah ditentukan untuk itu.
c. Keluaran (*output)* adalah sesuatu yang diharapkan langsung dapat dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik atau nonfisik. Tolak ukur keluaran digunakan untuk mengukur keluaran yang dihasilkan dari suatu kegiatan.
d. Hasil *(outcomes)* adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung). Indikator keluaran lebih utama dari sekedar keluatran. *Outcomes* menggambarkan tingkat pencapaian atas hasil yang lebih tinggi yang mungkin mencakup kepentingan banyak pihak.
e. Manfaat (*Benefit*) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan. Indikator manfaat menggambarkan manfaat yang diperoleh dari indikator hasil. Manfaat tersebut akan dirasakan setelah beberapa waktu kemudian, khususnya dalam jangka menengah dan panjang.
f. Dampak (*Impact*) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif ataupun negatif.
(Mahsun, 2006:77-78)

Berdasarkan beberapa pendapat diatas bahwa kinerja organisasi sebenarnya dapat dilihat melalui berbagai dimensi seperti dimensi dari mulai produktifitas, kualitas layanan, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, responsivitas, responsibilitas, keadilan, daya tangkap, masukan, proses, keluaran, hasil, manfaat

bahkan dampak dari suatu kebijakan atau program tersebut, setiap dimensi saling berkesinambungan satu dengan yang lainnya. Berbagai perspektif dalam melihat kinerja menunjukan bahwa terdapat indikator-indikator yang digunakan untuk menyusun kinerja pelayanan publik ternyata sangat bervariasi. Melalui pengukuran dan evaluasi kinerja dapat ditentukan tingkat keberhasilan dan kegagalan organisasi dalam mencapai tujuannya.

Perbaikan kinerja harus terus dilakukan dalam rangka menciptakan suatu proses kinerja yang benar-benar mengoptimalkan sumber daya yang tersedia dan menunjuk pada suatu kondisi tercapainya kinerja yang maksimal dalam sebuah organisasi. Kinerja organisasi dapat dilihat melalui berbagai dimensi seperti dimensi dari mulai produktifitas, kualitas layanan, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, responsivitas, responsibilitas, keadilan, daya tangkap, masukan, proses, keluaran, hasil, manfaat bahkan dampak dari suatu kebijakan atau program tersebut, setiap dimensi saling berkesinambungan satu dengan yang lainnya.

Produktifitas tidak hanya mengukur efisiensi seperti menyangkut tentang keberhasilan organisasi pelayanan publik, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis tetapi juga efektifitas di dalam suatu organisasi apakah tujuan dari didirikannya organisasi pelayanan publik tersebut tercapai atau belum sehingga dapat mengukur kemampuan suatu organisasi atau instansi untuk seberapa baik semua komponen organisasi bekerja, guna memastikan bahwa pelaksanaannya memenuhi standar.

Apabila efektivitas sudah tercapai sesuai harapan didapat suatu rasio antara *input* dan *output* dari suatu kegiatan atau program disuatu organisasi atau instansi, sehingga dihasilkan suatu kualitas layanan yang baik yang diharapkan sesuai tujuan dan dapat meningkatkan kinerja disuatu organisasi sehingga masyarakat mendapatkan pelayanan yang maksimal. Adanya kualitas layanan yang baik maka kinerja organisasi akan respon terhadap kebutuhan masyarakat.

Responsivitas sangat diperlukan karena merupakan bukti kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda, dan mengembangan program-program pelayanan publik. Adanya responsivitas ini maka keadilan dalam suatu organisasi dapat dirasakan. Responsivitas dapat berpengaruh kedalam responsibilitas karena responsibilitas dapat menggambarkan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit, sehingga akuntabilitas di dalam suatu organisasi akan lebih menghasilkan kebijakan-kebijakan dan program-program kerja suatu organisasi dapat memihak kepada masyarakat secara luas dan manfaat dari kebijakan tersebut akan terasa oleh semua pihak, baik masyarakat ataupun instansi atau organisasi yang mengelola kebijakan tersebut.

Kebijakan tersebut akan bermanfaat dan tidak percuma dengan adanya kebijakan yang telah dibuat agar dampak yang dihasilkan dari setiap kebijakan yang dikeluarkan akan lebih mementingkan kebutuhan masyarakat, sehinga masyarakat akan patuh dan tunduk terhadap kebijakan yang telah dibuat. Dimensi didalam mengukur indikator kinerja organisasi pada dasarnya memiliki kesamaan

substansial yakni untuk melihat seberapa jauh tingkat pencapaian hasil yang telah dilakukan oleh birokrasi pelayanan atau instansi tersebut apakah sesuai atau tidak dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Kinerja organisasi merupakan suatu konsep yang disusun dari berbagai indikator yang sangat bervariasi sesuai dengan fokus dan konteks penggunaannya untuk mencapai tujuan yang telah atau ingin dicapai oleh suatu organisasi atau instansi.

Dengan demikian, ada kesesuaian antara keberhasilan organisasi atau kinerja organisasi dengan aspek-aspek yang mendukung keberhasilan kinerja dalam sebuah organisasi, baik dilihat dari aspek kinerja individu ataupun sumber daya manusia yang tersedia. Dimensi atau indikator kinerja merupakan aspek-aspek yang menjadi ukuran dalam menilai kinerja. Ukuran-ukuran dijadikan tolak ukur dalam menilai kinerja. Dimensi ataupun ukuran kinerja sangat diperlukan karena akan bermanfaat baik bagi banyak pihak.

2.1.3.4 Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Organisasi

Pada sistem penilaian kerja tradisional, kinerja hanya dikaitkan dengan faktor personal, namun dalam kenyataannya, kinerja sering diakibatkan oleh faktor-faktor lain diluar faktor personal, seperti sistem situasi kepemimpinan atau tim. Proses penilaian kinerja individual tersebut harus diperluas dengan penilaian kinerja tim dan efektivitas manajernya. Kinerja merupakan suatu konstruk multidimensional yang mencakup banyak faktor yang mempengaruhinya. Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja menurut Mahmudi adalah sebagai berikut:

1. Faktor personal/individual
2. Faktor kepemimpinan
3. Faktor tim
4. Faktor sistem
5. Faktor kontekstual (situasional)
   (Mahmudi, 2010:20)

Menurut pendapat mahmudi bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi sebua kinerja adalah faktor personal yang meliputi pengetahuan, keterampilan (*skill*), kemampuan, kepercayaan diri, motivasi, dan komitmen yang dimiliki oleh setiap individu. Faktor kepemimpinan meliputi kualitas dalam memberikan dorongan, semangat, arahan, dan dukungan yang diberikan manajer dan *team leader*. Faktor tim meliputi kualitas dukungan dan semangat yang diberikan oleh rekan dalam satu tim, kepercayaan terhadap sesame anggota lain, kekompakan dan keeratan anggota tim. Faktor sistem meliputi sistem kerja, fasilitas kerja atau infrastruktur yang diberikan oleh organisasi, proses organisasi, dan kultur kinerja dalam organisasi. Faktor kontekstual (situasional) meliputi tekanan dan perubahan lingkungan eksternal dan internal. Menurut Salusu menyatakan ada dua dimensi atau kondisi yang dapat mempengaruhi kinerja organisasi, yaitu kapabilitas organisasi dan lingkungan eksternal, yang dijelaskan sebagai berikut :

1. Kapabilitas Organisasi
   Kapabilitas organisasi yaitu konsep yang dipakai untuk menunjuk pada kondisi lingkungan internal yang terdiri atas dua faktor strategi, yaitu kekuatan dan kelemahan. Kekuatan adalah situasi dan kemampuan internal yang bersifat positif, yang memungkinkan organisasi memiliki keuntungan strategi dalam mencapai sasarannya; sedangkan kelemahan adalah situasi dan ketidakmampuan internal yang mengakibatkan organisasi tidak dapat mencapai sasarannya. Kedua faktor ini saling berkaitan dan saling mempengaruhi. Faktor yang perlu diperhitungkan dalam melihat kemampuan internal organisasi antara lain; struktur organisasi, sumberdaya baik dana maupun tenaga, lokasi, fasilitas yang dimiliki, integritas seluruh karyawan dan integritas kepemimpinan.

2. Lingkungan Eksternal
   Kondisi yang kedua adalah lingkungan eksternal, yang terdiri atas dua faktor strategi, yaitu peluang dan ancaman atau tantangan. Peluang sebagai situasi dan faktor-faktor eksternal yang membantu organisasi mencapai atau bahkan bisa melampaui pencapaian sasarannya; sedangkan ancaman adalah faktor-faktor eksternal yang menyebabkan organisasi tidak dapat mencapai sasarannya. Dalam mengamati lingkungan eksternal, ada beberapa sektor yang peka secara strategi, artinya bisa menciptakan peluang, atau sebaliknya merupakan ancaman. Perkembangan teknologi misalnya, peraturan perundang-undangan, atau situasi keuangan, dapat saja memberi keuntungan atau kerugian bagi organisasi.
   (Salusu, 2001:53)

Berdasarkan pendapat dari diatas maka faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kinerja adalah lingkungan internal dan eksternal serta pemberian penghargaan sehingga dapat memicu peningkatan kinerja. Penilaian kinerja yang disertai penghargaan dapat memotivasi dan memicu peningkatan kinerja. Namun terdapat beberapa kelemahan di dalam penerapannya seperti faktor internal yaitu kelemahan ialah ketidakmampuan internal yang mengakibatkan organisasi tidak dapat mencapai sasarannya serta penerapan *reward* yang salah pada suatu organisasi sehingga menurunkan kinerja didalam suatu organisasi.

Hal ini sesuai dengan apa yang dibutuhkan individu bahwa mereka tidak semuanya merasa puas dengan imbalan berupa finansial, kemudian rasa menghargai terhadap *reward* sangat kurang karena *reward* diberikan dalam bentuk berwujud namun tidak disertai dengan pengakuan yang layak. Ada beberapa pegawai yang membutuhkan pengakuan atas prestasi yang di perolehnya tidak hanya sekedar bonus atau tunjangan saja, kemudian banyak yang menerima *reward.* Semakin banyak yang menerima penghargaan dengan nilai yang tidak proporsional akan mengurani motivasi seseorang dalam memperoleh penghargaan.

2.1.2 Pengelolaan Sampah

Pengelolaan merupakan serangkaian kegiatan dengan merencanakan dan memanfaatkan sumber daya alam maupun sumber daya manusia untuk mencapai tujuan organisasi. Definisi pengelolaan dari Lembaga Administrasi Negara (LAN), dalam *www.stialan.ac.id/publik/perpustakaan.php* adalah sebagai berikut:

> Pengelolaan adalah proses dari keseluruhan usaha atau kegiatan, meliputi:
> a. memikirkan dan menentukan berbagai hal yang bersangkutan dengan apa-apa yang dilakukan.
> b. mengusahakan, mengatur, menggerakkan dan memanfaatkan sumber-sumber baik yang berupa manusia, yang diperlakukan untuk pencapaian tujuan.
> c. menjamin agar tidak terjadi penyimpangan-penyimpangan dan kegagalan pencapaian tujuan"
> (*www.stialan.ac.id/publik/perpustakaan.php*)

Pengertian pengelolaan dari pendapat di atas merupakan serangkaian kegiatan usaha atas proses pencapaian tujuan dalam organisasi dengan memanfaatkan secara maksimal baik sumber daya manusia maupun sumber daya alam. Tujuan dari pengelolaan itu sendiri untuk membantu kebijaksanaan suatu organisasi dengan memanfaatkan tenaga orang lain. Dengan kata lain pengelolaan merupakan pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab yang diterapkan dalam sebuah organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Istilah pengelolaan sendiri menurut Stoner dan Wankel yang dikutip oleh Suwardjoko P. Warpani, adalah: "kegiatan merencanakan, mengorganisasikan, memimpin dan mengendalikan usaha anggota organisasi." (Warpani, 2002: 24). Berdasarkan pendapat tersebut pengelolaan merupakan suatu proses perencanaan atas usaha-usaha anggota-anggota organisasi dalam memanfaatkan barang yang

sudah tidak terpakai menjadi suatu barang yang punya harga jual. Menurut Dadang Solihin dan Putut Marhayudi, menyatakan:

> "Pengelolaan tempat milik daerah dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan." (Solihin, 2002:229)

Kutipan di atas memberikan penjelasan bahwa proses pengelolaan yang menjadi wewenang milik daerah didasarkan kepada perundang-undangan yang berlaku untuk mewujudkan suatu pelayanan yang efektif, efisien, transfaran dan dapat dipertanggungjawabkan. Proses tersebut pada saat pelaksanaannya dilakukan secara tertib dan taat kepada peraturan yang berlaku. Sampah merupakan salah satu permasalahan yang dapat merugikan banyak pihak baik masyarakat maupun pemerintah itu sendiri. Adapun pengertian sampah menurut Undang-Undang No 18 tahun 2008 adalah: "Sampah adalah sisa kegiatan sehari-hari manusia dan/atau proses alam yang berbentuk padat". (UU No. 18-2008). Berdasarkan pengertian tersebut sampah merupakan hasil dari aktivitas masyarakat yang berbentuk padat dan biasa mengeluarkan bau. Sampah dapat bersumber dari rumah tinggal, kawasan industry, fasilitas sosial, fasilitas umum dan lain sebagainya.

Segala macam organisme yang ada di alam ini berpotensi untuk menghasilkan limbah atau bahan buangan atau yang dapat juga kita sebut sampah. Semakin majunya peradaban, menyebabkan volume sampah bertambah banyak. Menurut Wardhana Sampah itu terdiri dari beberapa jenis, yang diklasifikasikan menjadi dua, yaitu:

1. Sampah Organik
   Jenis sampah daratan yang dapat didegradasi atau dipecah oleh mikroorganisme, menjadi bahan yang mudah menyatu kembali dengan alam tanpa menimbulkan pencemaran pada lingkungan.
2. Sampah Anorganik
   Jenis sampah daratan yang tidak dapat didegradasi atau dipecah oleh mikroorganisme, dan tidak dapat menjadi bahan yang mudah menyatu kembali dengan alam.
   (Wardhana, 2004:99-100)

Pengertian di atas menjelaskan bahwa jenis sampah terbagi menjadi dua bagian, yaitu sampah organik dan sampah anorganik. Sampah organik merupakan sampah yang berasal dari sayuran, buah-buahan, makanan serta tumbuh-tumbuhan yang pada dasarnya dapat didegradasi atau dipecah oleh mikroorganisme sehingga dalam pengolahannya dapat dengan mudah tanpa menimbulkan pencemaran pada lingkungan. Sampah anorganik merupakan sampah yang berasal dari benda mati seperti plastic, kaleng, kaca dan logam yang dalam pengolahannya susah karena sampah tidak dapat didegradasi atau dipecah oleh mikroorganisme yang biasanya menimbulkan volume sampah semakin membesar.

Penumpukan sampah yang tidak terkendali dapat menimbulkan penyakit dan pencemaran lingkungan. Pengendalian sampah diperlukan untuk mengurangi dampak-dampak buruk yang dihasilkan oleh sampah terutama kerusakan lingkungan dengan kesehatan. Salah satu usaha yang dilakukan untuk meminimalisir dampak buruk dari sampah yaitu dengan cara pengelolaan sampah yang baik dan benar, oleh karena itu diperlukan peran aktif dari instansi atau institusi-intitusi yang berwenang untuk melaksanakan pengelolaan sampah yang baik dan benar.

Sejati dalam bukunya yang berjudul *Pengolahan Sampah Terpadu*, sebagai berikut: "Pengelolaan sampah adalah semua kegiatan yang dilakukan untuk menangani sampah sejak ditimbulkan sampai dengan pembuangan akhir" (Kuncoro, 2009:24). Pengelolaan sampah yang baik dilakukan sejak ditimbulkan sampah sampai akhir pembuangan. Secara garis besar, kegiatan pengelolaan sampah meliputi pengendalian timbulan sampah, pengumpulan sampah, transfer dan tranpor, pengolahan, dan pembuangan akhir.

Tertera dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 2008 definisi pengelolaan sampah adalah: **"**Pengelolaan sampah adalah kegiatan yang sistematis, menyeluruh, dan berkesinambungan yang meliputi pengurangan dan penanganan sampah". (UU No. 18 Thn 2008). Berdasarkan pengertian di atas pengelolaan sampah merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan secara sistematis dan terstruktur yang dilakukan secara terus menerus meliputi penanganan yaitu dengan cara memanfaatkan sampah menjadi barang yang dapat digunakan atau bernilai jual. Proses pengelolaan sampah yang dilakukan oleh PD. Kebersihan Kota Bandung meliputi sebagai berikut:

1. Proses pertama dalam pengelolaan sampah adalah pewadahan sampah yang terdiri dari pola pewadahan individu dan pola pewadahan komunal
2. Pengumpulan sampah dari sumbernya. Ketentuan dari proses pengumpulan sampah terdiri dari criteria alat pengumpul, frekuensi pengumpulan, jadwal pengumpulan pengumpulan secara terpisah, pengumpulan langsung, dan tenaga pengumpulan sampah

3. Proses penyapuan, adapun metode dari proses penyapuan sampah adalah sebagai berikut:
    a. Penyapu mengambil hasil sapuannya, menempatkan kedalam gerobak (*hand cart*). Gerobak diketemukan dengan kendaraan pengumpul pada tempat dan waktu yang telah ditetapkan sebelumnya
    b. Penyapu membawa gerobak ke tempah pemindahan terdekat
    c. Panyapuan di jalan protokol yang sudah ditempatkan tong atau wadah sampah, hasil sapuan dimasukkan kedalam tong atau wadah sampah tersebut. Pengosongan wadah sampah dapat menggunakan kendaraan pengumpul truk mini/*pick up*
    d. Penyapuan jalan meliputi objek sapuan berupa badan jalan, trotoar dan media jalan
4. Proses pemindahan/transfer sampah
5. Proses pengangkutan, dengan ketentuan sebagai berikut:
    a. Kriteria kapasitas angkut
    b. Kriteria produktifitas truk
    c. Kriteria pengangkutan, yaitu terisolasi, mudah dibersihkan, cepat memuat, cepat mengosongkan, adanya rute serta jadwal setiap kendaraan, adanya pengendalian dan pemantauan serta pengaturan jadwal manghindari jam sibuk atau kemacetan lalu lintas
6. Proses *Rause, Recycling, Reduce* (3R).
7. Proses pengolahan (composting, pemadatan dan pembakaran)
8. Pembuangan sampah ke TPA

Pengelolaan sampah diselenggarakan berdasarkan asas tanggung jawab, asas berkelanjutan, asas manfaat, asas keadilan, asas kesadaran, asas kebersamaan, asas keselamatan, asas keamanan, dan asas nilai ekonomi. Sampah yang dikelola berdasarkan Undang-Undang No 18 Tahun 2008 terdiri atas:

a. Sampah rumah tangga
   Sampah rumah tangga berasal dari kegiatan sehari-hari dalam rumah tangga, tidak termasuk tinja dan sampah spesifik.
b. Sampah sejenis sampah rumah tangga
   Sampah sejenis sampah rumah tangga berasal dari kawasan komersial, kawasanindustri, kawasan khusus, fasilitas sosial, fasilitas umum, dan/atau fasilitas lainnya.

c. Sampah spesifik
   Sampah spesifik meliputi:
   a. sampah yang mengandung bahan berbahaya dan beracun;
   b. sampah yang mengandung limbah bahan berbahaya dan beracun;
   c. sampah yang timbul akibat bencana;
   d. puing bongkaran bangunan
   e. sampah yang secara teknologi belum dapat diolah dan
   f. sampah yang timbul secara tidak periodik.
   (UU No. 18 Tahun 2008)

Berdasarkan pengertian di atas bahwa jenis sampah yang dikelola ada 3 (tiga) jenis yaitu sampah rumah tangga, sampah sejenis sampah rumah tangga dan sampah spesifik. Ketiga jenis sampah tersebut dikelola berdasarkan asas tanggung jawab dari penghasil sampah, sehingga jika dikelola dengan baik dapat menjadi barang yan bermanfaat dan memiliki nilai jual. Dibutuhkan kesadaran dari masyarakat dan dukungan pemerintah, untuk mengelola sampah dengan efektif. Menurut Cunningham (2004) tahap pengelolaan sampah modern terdiri dari 3R (*Reduce, Reuse, Recycle*) sebelum akhirnya dimusnahkan atau dihancurkan. Adapun pengertian 3R sebagai berikut:

1. *Reduce* (mengurangi)
2. *Reuse (*menggunakan kembali
3. *Recycle* (mendaur ulang)
   (Cunningham, 2004:57)

Berdasarkan pengertian di atas, *reduce* berarti mengurangi jumlah sampah yang dihasilkan. Prinsip *Reduce* dilakukan dengan cara sebisa mungkin melakukan minimalisasi barang atau material yang digunakan. Semakin banyak kita menggunakan material, semakin banyak sampah yang dihasilkan. *Reuse* Prinsip *reuse* dilakukan dengan cara sebisa mungkin memilih barang-barang yang bisa dipakai kembali. Dan juga menghindari pemakaian barang-barang yang hanya sekali pakai. Hal ini dapat memperpanjang waktu pemakaian barang sebelum menjadi sampah. Terakhir adalah *recycle*, Prinsip *recycle* dilakukan dengan cara sebisa mungkin, barang-barang yang sudah tidak berguna lagi, bisa didaur ulang. Tidak semua barang bisa didaur ulang, namun saat ini sudah banyak industri non-formal dan industri rumah tangga yang memanfaatkan sampah menjadi barang lain.

2.2 Kerangka Pemikiran

Kinerja merupakan proses kerja atau pekerjaan individu, kelompok maupun organisasi untuk mewujudkan tujuan melalui berbagai strategi yang telah tersusun baik oleh individu, kelompok maupun organisasi dari tingkat pencapaian hingga mencapai prestasi. Kajian mengenai kinerja tidak dapat dipisahkan dengan individu yang berada dalam sebuah organisasi. Organisasi sebagai wadah atau tempat dari sekelompok orang yang mempunyai tujuan bersama yang hendak dicapai. Kinerja organisasi merupakan serangkaian kegiatan kerja yang telah

terorganisir sehingga dapat terwujudnya suatu pencapaian keberhasilan dari organisasi tersebut.

Pentingnya kinerja dalam sebuah organisasi adalah untuk mengukur suatu proses kerja atau pekerjaan suatu individu/kelompok dalam organisasi dari tujuan-tujuan yang sudah direncanakan sehingga mewujudkan sebuah kegiatan, program, kebijakan yang sudah terlaksana dapat menghasilkan sebuah pencapaian atau prestasi. Keberhasilan kinerja dapat diukur dari hasil akhirnya. Pentingnya pengukuran kinerja organisasi Pengukuran kinerja juga dilakukan untuk memberikan gambaran agar melakukan kinerja yang lebih baik dari sebelumnya. Gambaran umum teori kinerja menurut Dwinyanto adalah bersangkutan dengan proses kerja atau pekerjan baik oleh individu, kelompok maupun organisasi untuk mewujudkan suatu tujuan atau misi dalam memberikan pelayanan publik, dimana nantinya setelah terlaksana dapat diukur dari tingkat keberhasilannya.

Kinerja organisasi yang diukur dalam penelitian ini adalah kinerja PD. Kebersihan Kota Bandung. PD. Kebersihan Kota Bandung merupakan Badan yang bertugas dalam proses pengelolaan sampah di Kota Bandung. Menurut beliau terdapat beberapa indikator yang mempengaruhi keberhasilan suatu kinerja organisasi. Untuk mengetahui bagaimana kinerja PD. Kebersihan Kota Bandung dalam mengelola sampah digunakan indikator-indikator yang mempengaruhi keberhasilan sebuah kinerja, seperti menurut Dwiyanto indikator-indikator kinerja organisasi meliputi, produktifitas, kualitas layanan, responsivitas, resposibilitas dan akuntabilitas.

Pertama, produktivitas yaitu rasio antara *input* dan *output.* Proses *input* merupakan tahapan awal yang dilakukan suatu organisasi berupa rencana atau ketentuan yang telah ditetapkan, sedangkan proses *output* merupakan hasil dari sebuah kinerja yang dilakukan organisasi. Semakin baik hasil kerja yang dicapai oleh suatu organisasi atau instansi dalam suatu proses kinerja, maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula jika semakin buruk hasil kerja yang dicapai oleh suatu organisasi atau instansi, maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat besar untuk terjadi.

Kedua, kualitas layanan yaitu pelayanan yang diberikan organisasi kepada pihak pengguna jasa atau *stakeholders* demi memberikan kepuasan terhadap kualitas layanan yang menjadi indikator keberhasilan dari sebuah kinerja organisasi. Kepastian dalam pemberian pelayanan dapat diukur melalui sistem informasi yang diberikan dan kualitas sumber daya manusia dalam memberikan pelayanan yang maksimal sehingga kepuasan masyarakat terhadap kualitas layanan dapat terpenuhi.

Ketiga, responsivitas yaitu kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program pelayanan. Kemampuan aparatur birokrasi dalam mengenali kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi apabila aparatur memiliki daya tangkap yang cepat dalam memberikan pelayanan yang sesuai dengan keinginan masyarakat.

Keempat, responsibilitas yaitu kegiatan pelaksanaan yang dilakukan sesuai dengan target yang akan dicapai suatu organisasi serta prinsip-prinsip administrasi pelayanan yang baik dalam menggunakan sistem layanan. Responsibilitas pelayanan publik dijabarkan menjadi beberapa yang diantaranya tanggung jawab serta kerjasama yang dilakukan aparatur dengan *stakeholders* guna menciptakan kesesuaian dalam mencapai tujuan.

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.

Berdasarkan indikator-indikator tersebut peneliti dapat menilai apa yang menyebabkan kinerja PD. Kebersihan Kota Bandung kurang optimal, selain itu Indikator-indikator tersebut digunakan untuk mengukur sebuah keberhasilan dari kinerja PD. Kebersihan Kota Bandung dalam proses pelaksanaan pengelolaan sampah sehingga dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Pengelolaan sampah merupakan suatu upaya untuk mengurangi volume sampah atau merubah

bentuk menjadi yang bermanfaat, antara lain dengan cara pembakaran, pengomposan, pemadatan, penghancuran, pengeringan dan pendaurulangan. PD. Kebersihan Kota Bandung dalam melaksanakan pengelolaan sampah berpegang kepada aspek-aspek penting yaitu peran serta masyarakat, peraturan, kelembagaan, peraturan dan teknik operasional pengelolaan sampah.

Peran serta masyarakat berkaitan dengan sejauh mana masyarakat bekerjasama dengan PD. Kebersihan Kota Bandung dalam proses pengelolaan sampah. PD. Kebersihan Kota Bandung dalam menjalankan tugas dan fungsinya berpaku kepada Peraturan Daerah Kota Bandung No. 9 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Sampah. Berdasarkan Perda ini PD. Kebersihan Kota Bandung harus mewujudkan Kota Bandung menjadi kota yang bersih, nyaman dan berdaya guna. Dilihat dari teknik operasionalnya pengelolaan sampah terdiri dari proses pengumpulan, pemimdahan, penyapuan, pengangkutan, pengolahan dan pembuangan akhir. Bagian-bagian ini sebagian ada yang menjadi kewenangan PD. Kebersihan Kota Bandung dan sebagian lagi merupakan kewenangan masyarakat. Kewenangan PD. Kebersihan berkaitan dengan proses penyapuan jalan-jalan besar, pengangkutan sampah dari tempat pembuangan sampah sementara, pengolahan sampah dan pembuangan sampah ke tempat pembuangan sampah akhir. Kewenangan masyarakat dalam proses pengelolaan sampah adalah pengumpulan sampah-sampah dari tempat tinggal kemudian melakukan pemindahan sampah ke tempat pembuangan sampah sementara serta melakukan pengolahan sampah yang bekerjasama dengan PD. Kebersihan Kota Bandung.

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka peneliti menyusun definisi operasional sebagai berikut :

1. Kinerja Organisasi adalah suatu tingkat pencapaian yang digunakan sebagai hasil kerja PD. Kebersihan Kota Bandung dalam pengelolaan sampah.
2. PD. Kebersihan Kota Bandung adalah Badan Usaha Milik Daerah yang bertugas dalam pengelolaan sampah di Kota Bandung.
3. Kinerja PD. Kebersihan Kota Bandung adalah serangkaian proses atau tahapan yang dilakukan agar terciptanya suatu tolak ukur kinerja yang sesuai dengan standar yang telah ditetapkan, yang terdiri dari beberapa indikator sebagai berikut :
    1) Produktivitas adalah rasio *output* dan *input* yang terkait dengan kinerja PD. Kebersihan Kota Bandung dalam melakukan pengelolaan sampah, yang meliputi :
        a. *Input* adalah segala sesuatu yang dibutuhkan oleh PD. Kebersihan Kota Bandung dalam proses pengelolaan sampah berdasarkan rencana atau ketentuan yang telah ditetapkan. *Input* disini terdiri dari jumlah pegawai, jumlah infrastruktur dan jumlah waktu.
        b. *Output* adalah sebuah hasil dari kinerja yang sudah dilakukan oleh PD. Kebersihan Kota Bandung dalam pengelolaan sampah. *output* disini terdiri dari jasa yang dihasilkan.
    2) Kualitas layanan adalah pelayanan yang diberikan oleh PD. Kebersihan Kota Bandung dalam pengelolaan sampah, adapun

pelayanan yang diberikan dengan langkah-langkah sebagai berikut :

a. Pemberian Informasi adalah suatu pemberian informasi berupa wewenang apa saja yang harus dijalankan masyarakat pada proses pengelolaan sampah.
b. Kualitas Sumber Daya Manusia adalah kinerja PD. Kebersihan Kota Bandung yang memiliki pengetahuan dan kemampuan dalam melakukan proses pengelolaan sampah.

3) Responsivitas adalah kemampuan PD. Kebersihan Kota Bandung untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program yang berkaitan dengan proses pengelolaan sampah, yang meliputi :

a. Daya Tangkap adalah adalah kemampuan PD. Kebersihan Kota Bandung dalam memberikan pelayanan yang cepat dan menerima masukan-masukan yang berkaitan dengan proses pengelolaan sampah.
b. Keinginan Masyarakat adalah harapan yang diinginkan oleh masyarakat dari kegiatan pengelolaan sampah yang dilakukan oleh PD. Kebersihan Kota Bandung.

4) Responsibilitas adalah tindakan PD. Kebersihan Kota Bandung dalam melaksanakan program kerja yang sesuai dengan target yang akan dicapai pada saat melakukan pengelolaan sampah, yang meliputi :

a. Tanggung Jawab adalah kesediaan untuk menyiapkan diri dalam menghadapi resiko terburuk sekalipun, memberikan kompensasi

atau informasi terhadap yang pernah dilakukan PD. Kebersihan Kota Bandung dalam pengelolaan sampah.

b. Kerjasama adalah upaya yang dilakukan PD. Kebersihan Kota Bandung dengan *stakeholders* untuk meminimalisasi kesulitan atau kendala-kendala yang terjadi pada saat proses pengelolaan sampah berlangsung.

5) Akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pengelolaan sampah yang dilakukan oleh PD. Kebersihan Kota Bandung, yang meliputi :

a. Tingkat kesesuaian adalah seberapa besar kesesuaian data atau prosedur pengelolaan sampah dengan peraturan atau ketentuan yang belaku.

b. Tindakan adalah upaya yang dilakukan PD. Kebersihan Kota Bandung apabila terdapat masyarakat tidak memenuhi ketentuan-ketentuan dalam proses pengelolaan sampah.

6) Pengelolaan sampah adalah suatu upaya yang dilakukan oleh PD. Kebersihan Kota Bandung untuk mengurangi volume sampah atau merubah bentuk menjadi yang bermanfaat, antara lain dengan cara pembakaran, pengomposan, pemadatan, penghancuran, pengeringan dan pendaurulangan.

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

Gambar 2.1
Model Kerangka Pemikiran

