BAB II
LANDASAN TEORI

2.1 Pengertian Kinerja

Kinerja merupakan suatu fungsi dari motivasi dan kemampuan untuk menyelesaikan tugas atau pekerjaan. Seseorang sepatutnya memiliki derajat kesediaan dan tingkat kemampuan tertentu. Kesediaan dan keterampilan seseorang tidaklah cukup efektif untuk mengerjakan sesuatu tanpa pemahaman yang jelas tentang apa yang akan dikerjakan dan bagaimana mengerjakan.

Kinerja merupakan perilaku nyata yang ditampilkan setiap orang sebagai prestasi kerja yang dihasilkan oleh pegawai sesuai dengan perannya dalam instansi. Kinerja karyawan merupakan suatu hal yang sangat penting dalam upaya instansi untuk mencapai tujuan. Instansi umumnya mendasarkan perencanaan tujuan yang hendak dicapai di masa depan dengan perilaku yang diharapkan dari keseluruhan personil dalam mewujudkan tujuan tersebut. Tujuan utama penilaian kinerja pegawai adalah untuk memotivasikan karyawan dalam mencapai sasaran operasi dan dalam memenuhi standar perilaku yang telah ditetapkan sebelumnya. Menurut Marihot Tua Efendy mengatakan bahwa, Kinerja adalah unjuk kerja yang merupakan hasil kerja dihasilkan oleh pegawai atau prilaku nyata yang ditampilkan sesuai dengan perannya dalam organisasi. (Efendy, 2002:194).

Definisi di atas menjelaskan tentang hasil kerja dari seorang aparatur dengan kerja yang nyata, menentukan perannya dalam organisasi untuk mencapai tujuan dari organisasi itu sendiri.

Kinerja merupakan hasil dan keluaran yang dihasilkan oleh seorang pegawai sesuai dengan perannya dalam organisasi untuk periode tertentu. Kinerja pegawai yang baik adalah salah satu faktor yang sangat penting dalam upaya instansi untuk meningkatan produktivitas. Kinerja merupakan indikator dalam menentukan bagaimana usaha untuk mencapai tingkat produktivitas yang tinggi dalam suatu organisasi atau instansi.

Kinerja dalam sebuah organisasi merupakan salah satu unsur yang tidak dapat dipisahkan dalam menjalankan tugas organisasi, baik itu dalam

lembaga pemerintahan maupun swasta. Kinerja berasal dari bahasa *job performance atau actual perpormance* (prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai oleh seseorang atau suatu institusi). Kamus bahasa Indonesia. Berikut pengertian kinerja: “Menurut Awar Prabu Mangku Negara dalam bukunya yang berjudul evaluasi kinerja sumber daya manusia

> “kinerja sumberdaya manusia adalah prestasi kerja atau hasil kerja *output* baik kualitas maupun kuantitas yang dicapai dalam persatuan periode waktu dalam melaksanakan tugas kerjanya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya”
> (Mangku Negara, 2005:9).

Berhasil tidaknya tujuan dan cita-cita dalam organisasi pemerintahan tergantung bagaimana proses kinerja itu dilaksanakan. kinerja tidak lepas dari faktor-faktor yang mempengaruhi. Berikut faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja sebagaimana yang dikemukakan oleh Keith Davis dalam buku Anwar Prabu Mangku Negara.

1. “Faktor Kemampuan (*Ability)*
   Secara psikologis, kemampuan ability terdiri dari kemampuan potensi *IQ* dan kemampuan *reality knowledge*+*skill*. Artinya pimpinan dan karyawan yang memiliki *IQsuperior, very superior, gifted dan genius* dengan pendidikan yang memadai untuk jabatan dan terampil dalam menjalankan pekerjaan sehari-hari maka akan mudah menjalankan kinerja maksimal.
2. Faktor motivasi (*Motivation)*
   Motivasi diartiakan sebagai suatu sikap *attitude* pimpinan dan karyawan terhadap situasi kerja *situation* dilingkungan organisasinya. Mereka yang bersikap positif *fro* terhadap situasi kerjanya akan menunjukan motivasi kerja tinggi dan sebaliknya jika mereka berpikir negatif kontra terhadap situasi kerjanya akan menunjukan pada motivasi kerja yang rendah. Situasi yang dimaksud meliputi hubungan kerja, fasilitas kerja, iklim kerja, kebijakan pimpinan, pola kepemimpinan kerja dan kondisi kerja.”
   (Mangku Negara 2005:13).

Dalam pengertian diatas bahwa suatu kinerja dipengaruhi oleh beberapa faktor pendukung dan penghambat berjalannya suatu pencapaian kinerja yang maksimal faktor tersebut meliputi faktor yang berasal dari *intern* maunpun *ekstern.* Dalam menilai kinerja apakah sudah berjalan dengan yang direncanakan perlu diadakan suatu evaluasi kinerja sebagai mana

yang dikemukakan oleh Andrew E. Sikula dalam buku Anwar Prabu Mangku Negara.

> "Evaluasi kinerja atau penilaian merupakan evaluasi yang sistematis dari pekerjaan pegawai dan potensi yang dapat dikembangkan. Penilaian dalam proses penapsiran atau penentuan nilai, kualitas atau status dari beberapa objek orang ataupun sesuatu barang"
> (Mangku Negara, 2005:69).

Dari beberapa pendapat tentang penilaian atau evaluasi kinerja dapat disimpulkan bahwa evaluasi kinerja adalah penilaian yang dilakukan secara sistematis untuk menilai kinerja pegawai dan organisasi. Disamping itu juga untuk menentukan kebutuhan pelatihan kerja dengan tepat dan memberikan tanggung jawab kepada pegawai atau organisasi sehingga dapat meningkatkan kinerjanya dimasa yang akan datang.

2.2 Pengertian Aparatur

Aparatur berasal dari kata "aparat" yang berarti badan, alat, instansi, pegawai negeri. Sedangkan kata "aparatur" diartikan sebagai alat negara. Definisikan "aparatur" sebagai aspek-aspek administrasi yang diperlukan dalam menyelenggarakan pemerintahan atau negara sebagai alat untuk mencapai tujuan nasional. Setiap aparatur pemerintahan dalam menjalankan kinerjanya, harus selalu dilandasi dengan tanggung jawab, dalam melaksanakan tugasnya agar dapat menciptakan kualitas kinerja yang optimal dan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat pada umumnya. Sebuah lembaga pemerintah tidak lepas dari aparatur sebagai pelaksana penyelenggaraan pemerintahan, hal ini sesuai dengan pendapat Soerwono Handayaningrat yang mengatakan bahwa:

> "Aparatur ialah aspek-aspek administrasi yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan atau negara, sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi. Aspek-aspek administrasi itu terutama ialah kelembagaan atau organisasi dan kepegawaian"
> (Handayaningrat, 1982:154).

Aparatur menurut definisi diatas dikatakan bahwa aparatur merupakan organisasi kepegawaian dalam penyelenggaraan administrasi

pemerintahan atau negara dalam melayani masyarakat. Aspek-aspek administrasi merupakan kelembagaan atau organisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Setiap aparatur pemerintahan dalam menjalankan kinerjanya, harus selalu dilandasi dengan tanggung jawab, dalam melaksanakan tugasnya agar dapat menciptakan kualitas kinerja yang optimal dan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat pada umumnya. Sebuah lembaga pemerintah tidak lepas dari aparatur sebagai pelaksana penyelenggaraan pemerintahan, hal ini sesuai dengan pendapat Soerwono Handayaningrat yang mengatakan bahwa:

> "Aparatur ialah aspek-aspek administrasi yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan atau negara, sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi. Aspek-aspek administrasi itu terutama ialah kelembagaan atau organisasi dan kepegawaian"
> (Handayaningrat,1982:154).

Aparatur menurut definisi di atas dikatakan bahwa aparatur merupakan organisasi kepegawaian dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan atau negara dalam melayani masyarakat. Aspek-aspek administrasi merupakan kelembagaan atau organisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

2.3 Pengertian Kinerja Aparatur

Kinerja aparatur merupakan suatu konsistensi, produktivitas, kualitas, dan responsivitas terhadap pengadaan, pengembangan, kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan, dan pemberhentian dalam rangka mencapai tujuan bersama. Manajemen sumber daya manusia sama hal nya dengan kinerja aparaturnya namun kinerja aparatur lebih khusus dilibatkan untuk pemerintahan atau instansi yang lainnya untuk memperoleh, memajukan atau mengembangkan, dan memelihara tenaga kerja yang kompeten sedemikian rupa sehingga tujuan organisasi dapat tercapai dengan baik.

Pencapaian tujuan yang telah ditetapkan disusunlah suatu rangkaian kegiatan yang sistematis sehingga tujuan tersebut dapat dicapai

dengan tertib, efektif, dan efisien. Pelaksanaan kegiatan yang merupakan operasional dari peran yang melekat padanya disebut dengan Manajemen Kinerja Aparatur. Manajemen kinerja merupakan proses perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengendalian terhadap pencapaian kinerja dan dikomunikasikan secara terus-menerus oleh pimpinan kepada aparaturnya. Dalam kerangka organisasi terdapat hubungan antara kinerja perorangan (*individual performance*) dengan kinerja organisasi *(organization performance)*. Suatu organisasi pemerintah maupun swasta besar maupun kecil dalam tujuan yang telah ditetapkan harus melalui kegiatan-kegiatan yang digerakkan oleh orang atau sekelompok orang yang aktif berperan sebagai pelaku, dengan kata lain tercapainya tujuan organisasi hanya dimungkinkan karena adanya upaya yang dilakukan oleh orang atau kinerja aparatur dalam organisasi tersebut. Kinerja organisasi akan sangat ditentukan oleh unsure aparaturnya karena itu dalam mengukur kinerja suatu organisasi sebaiknya diukur dalam tampilan kerjadari aparaturnya.

Adapun pengertian kinerja aparatur yang dikemukakan oleh Agus Dharma dalam bukunya “Manajemen Prestasi” yaitu sebagai berikut: “Kinerja aparatur adalah sesuatu yang dicapai oleh aparatur, prestasi kerja yang diperhatikan oleh aparatur, kemampuan kerja dikaitkan dengan penggunaan peralatan kantor”. (Dharma, 1991:105)

Sejalan dengan pengertiant ersebut, A.A. Anwar Prabu Mangkunegara dalam bukunya “Evaluasi Kinerja SDM”, mengatakan bahwa:

“Kinerja aparatur adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang aparatur dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya”.

Berdasarkan pengertian di atas kinerja aparatur Kualitas dan kuantitas adalah dua kata yang sering menjadi aspek utama dalam merefleksikan keberhasilan dalam perkembangan dakwah di area-area yang menjadi lahan garapan kita. Kualitas adalah tolok ukur yang terkiat dengan kemampuan, skill, kecerdasan dan lain-lain, sedangkan kuantitas adalah tolok ukur yang berkaitan dengan jumlah.

2.4 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja

Aparatur sebagai pelayan masyarakat, harus memberikan pelayanan terbaik untuk mencapai suatu kinerja. Kenyataannya untuk mencapai kinerja yang diinginkan tidaklah mudah, banyak hambatan-hambatan yang harus dilewati. Menurut Keith Davis dalam A.A. Anwar Prabu Mangkunegara terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi pencapain kinerja, faktor tersebut berasal dari faktor kemampuan dan motivasi aparatur. Berdasarkan hal tersebut maka akan dijelaskan sebagai berikut:

> "Faktor yang mempengaruhi pencapaian kinerja adalah faktor kemampuan (*ability*) dan faktor motivasi (*motivation*), yang dirumuskan sebagai berikut: "*Human Performance= Ability+Motivation, Motivation= Atitude+Situation, Ability= Knowledge+Skill"*
> (Mangkunegara, 2005:13-14).

Berdasarkan pengertian di atas, aparatur dalam pencapaian kinerja harus memiliki kemampuan dan motivasi kerja. Kemampuan yang dimiliki aparatur dapat berupa kecerdasan ataupun bakat. Motivasi yang dimiliki aparatur dilihat melalui sikap dan situasi kerja yang kondusif, karena hal ini akan berhubungan dengan pencapaian prestasi kerja atau kinerja aparatur pada lingkungan Bapusipda Provinsi Jawa Barat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

2.4.1 Kemampuan

Kemampuan seorang aparatur berbeda-beda, kemampuan didapat dari kecerdasan ataupun bakat dari aparatur tersebut. Pengertian kemampuan menurut Moenir bahwa:

> "Kemampuan berasal dari kata dasar mampu yang dalam hubungan dengan tugas/pekerjaan berarti dapat (kata sifat/keadaan) melakukan tugas/pekerjaan sehingga menghasilkan barang atau jasa sesuai dengan yang diharapkan"
> (Moenir, 2002:116).

Layanan merupakan salah satu subsistem Bapusipda Provinsi Jawa Barat sebagai lembaga teknis daerah Pemerintah Provinsi Jawa Barat

dalam bidang perpustakaan yang berhubungan langsung dengan pengguna (*user*). Maka, kemampuan yang dimiliki aparatur dalam memberikan pelayanan merupakan ujung tombak dan sekaligus gambaran kualitas Bapusipda Provinsi Jawa Barat. Menurut Miftah Thoha sebagaimana dikutip oleh Nayono dalam buku Mengenal Kehidupan Berorganisasi bahwa: "Kemampuan adalah salah satu unsur dari kematangan, berkaitan dengan pengetahuan dan keterampilan yang diperoleh dari pendidikan, latihan dan pengalaman" (Nayono,1998:19).

Berdasarkan teori di atas, kemampuan sebagai keadaan yang dimiliki seseorang sehingga memungkinkan dirinya untuk dapat melakukan sesuatu berdasarkan keahlian dan ketarampilannya. Kaitannya dengan penerapan (*Online Public Access Catalog*) OPAC pada Bapusipda Provinsi Jawa Barat, kemampuan aparatur merupakan salah satu faktor penunjang kemampuan Bapusipda Provinsi Jawa Barat untuk dapat meningkatkan kinerja aparaturnya. Setiap organisasi membutuhkan pengelola, dan pengelola tersebut tidak lain adalah aparatur yang terdapat didalamnya. Berkenaan dengan hal tersebut, E. Koswara dalam buku Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat, Tolak ukur yang digunakan untuk mengetahui kemampuan aparatur adalah:

1. Rasio jumlah pegawai dengan jumlah penduduk
2. Masa kerja pegawai
3. Golongan kepegawaian
4. Pendidikan formal
5. Pendidikan teknis fungsional"

(Koswara E, 2001:259).

Berdasarakan pendapat di atas, dapat dijelaskan bahwa tolak ukur yang digunakan untuk mengetahui kemampuan aparatur adalah ratio jumlah aparatur Bapusipda Provinsi Jawa Barat dengan jumlah penduduk, masa kerja aparatur, golongan kepegawaian, pendidikan dan pendidikan teknis fungsional yang dimiliki oleh aparatur. Pendapat lain hampir sama juga dikemukakan pleh J. B Kristiadi yang dikutip oleh B. Hestu Cipto Handoyo dalam buku Otonomi Daerah dan Urusan Rumah Tangganya, bahwa:

Untuk mengetahui kemampuan aparat, ada beberapa faktor yang harus diperhatikan, yakni:

1. “Ratio jumlah pegawai dengan jumlah penduduk
2. Pengalaman kerja pegawai
3. Golongan kepegawaian
4. Pendidikan formal yang dicapai
5. Pendidikan non formal
6. Kesesuaian antara pendidikan dengan jabatan”

(Handoyo, 1998:102).

Berdasarkan pendapat di atas bahwa untuk mengetahui kemampuan aparatur ratio jumlah aparatur dengan jumlah penduduk, masa kerja aparatur, golongan kepegawaian, pendidikan formal, pendidikan teknis fungsional menjadi faktor dalam meningkatkan kinerja. Kemampuan (*ability*) aparatur terdiri dari dua indikator yaitu:

Pertama, kemampuan potensi (IQ), merupakan aspek kemampuan yang ada dalam diri aparatur dan diperoleh dari faktor keturunan (*herediter*). Kemampuan potensi kemudian dibagi ke dalam dua bagian yaitu:

a. Kemampuan dasar umum (*inteligensi* atau kecerdasan). *Inteligensi* atau kecerdasan menurut C.P. Chaplin (1975) bahwa: *“*Kemampuan menghadapi dan menyesuaikan diri terhadap situasi baru secara cepat dan efektif” (Dalam Syamsu, 2003:9). *Inteligensi* atau *kecerdasan* harus dimiliki oleh setiap aparatur Bapusipda Provinsi Jawa Barat agar dalam menjalankan segala tugasnya dapat berjalan dengan efektif.
b. Kemampuan dasar khusus (*aptitudes* atau bakat). *Aptitudes* atau bakat adalah kondisi seseorang yang dengan suatu pendidikan dan latihan yang memungkinkannya mencapai kecakapan, pengetahuan dan keterampilan khusus. *Aptitudes* atau bakat merupakan faktor bawaan yang dimiliki oleh aparatur ataupun pengaruh dari lingkungan. Maka apabila seseorang terlahir dengan suatu bakat khusus dididik dan dilatih, bakat tersebut dapat berkembang dan dimanfaatkan secara optimal. Sebaliknya apabila dibiarkan tanpa pengarahan dan penguatan, bakat itu akan hilang dan tak berguna.

Kedua, kemampuan *reality* (*actual ability*) yaitu kemampuan yang diperoleh melalui belajar (*achivement* atau prestasi). Pengembangan

kemampuan sangatlah diperlukan baik melalui pendidikan ataupun melaui pelatihan-pelatihan. Pendidikan dan pelatihan merupakan bagian dari sumberdaya aparatur, semakin lama waktu yang digunakan seorang untuk pendidikan dan pelatihan, semakin tinggi kemampuan melakukan pekerjaan akan semakin tinggi kinerjanya. Oleh karena itu, Bapusipda Provinsi Jawa Barat sebagai lembaga pemerintah yang berorientasikan terhadap pelayanan perlu mengadakan pelatihan dan menempatkan aparatur pada pekerjaan yang sesuai dengan keahliannya masing-masing (*the right man in the right place, the right man on the right job*).

2.4.2 Motivasi

Motivasi aparatur untuk bekerja biasanya ditunjukkan oleh aktivitas yang terus-menerus, dan berorientasikan tujuan. Motivasi merupakan kondisi yang menggerakan diri aparatur secara terarah untuk mencapai tujuan kerja. Pengertian lain dikatakan oleh Keith Davis yang dikutip A. A Anwar Mangkunegara, bahwa:

> "Motivasi diartikan suatu sikap (*attiude*) pimpinan dan karyawan terhadap situasi kerja (*situation*) dilingkungan organisasinya. Mereka yang bersikap positif (pro) terhadap situasi kerjanya akan menunjukan motivasi kerja tinggi dan sebaliknya jika mereka bersikap negatif (kontra) terhadap situasi kerja akan menunjukan kerja yang rendah, situsi kerja yang dimaksud mencakup antara lain hubungan kerja, fasilitas kerja, kebijakan pimpinan, pola kepemimpinan kerja dan kondisi kerja"
> (Mangkunegara, 2006:14).

Motivasi dalam arti bagaimana aparatur menafsirkan lingkungan kerja mereka. Kemampuan kerja yang ditunjukan aparatur didasari atas faktor-faktor apa yang memberi andil dan berkaitan dengan efek negatif terhadap kemampuan aparatur serta apa yang menimbulkan kegairahan dalam bekerja. Faktor motivasi terdiri dari dua indikator yaitu:

*S*ituas dari motivasi, dapat diartikan sebagai suasana yang dapat menentukan sikap aparatur tersebut. Perilaku manusia banyak dipengaruhi definisi situasi, apabila manusia mendefinisikan sesuatu sebagai hal nyata, maka konsekuensinya menjadi nyata. Maka, sikap seseorang kerap

ditentukan oleh bagaimana cara aparatur memahami situasi yang dihadapinya. Situasi dikatakan oleh Keith Davis bahwa “Suatu keadaan atau kondisi dalam lingkungan kerja yang dapat mempengaruhi sikap seseorang” (Davis, 1998:7). Situasi kerja yang dimaksud antara lain hubungan kerja, fasilitas kerja, kebijakan pimpinan, pola kepemimpinan kerja dan kondisi kerja. Mangkunegara mengatakan terdapat beberapa prinsip dalam memotivasi kerja aparatur, yaitu:

a. “Prinsip partisipasi yaitu upaya memotivasi kerja, aparatur perlu diberikan kesempatan untuk ikut berpartisipasi dalam menentukan tujuan yang akan dicapai oleh pemimpin.
b. Prinsip komunikasi yaitu pemimpin mengkomunikasikan segala sesuatu yang berhubungan dengan usaha pencapaian tugas dengan informasi yang jelas, sehingga aparatur akan lebih mudah termotivasi dalam kerjanya.
c. Prinsip mengakui andil bawahan yaitu pemimpin mengakui bahwa bawahan (aparatur) mempunyai andil didalam usaha pencapaian tujuan
d. Prinsip pendelegasian wewenang yaitu pemimpin yang memberikan otoritas atau wewenang kepada aparatur bawahan untuk sewaktu-waktu dapat mengambil keputusan terhadap pekerjaan yang dilakukannya, akan membuat aparatur yang bersangkutan menjadi termotivasi untuk mencapai tujuan yang diharapkan oleh pemimpin
e. Prinsip memberi perhatian yaitu pemimpin memberikan perhatian terhadap apa yang diinginkan aparatur, sehingga memotivasi aparatur untuk bekerja seperti yang diharapkan oleh pemimpin”

(Mangkunegara, 2005:61).

Secara psikologis, aspek yang sangat penting dalam kepemimpinan kerja adalah sejauh mana pimpinan mampu mempengaruhi motivasi kerja aparaturnya agar mereka mampu bekerja produktif dengan penuh tanggung jawab. Mangkunegara mengatakan, bahwa “ada hubungan yang positif antara motivasi berprestasi dengan pencapaian kinerja” (Mangkunegara, 2005:62). Artinya pimpinan dan aparatur yang mempunyai motivasi berprestasi tinggi akan mencapai kinerja tinggi, dan sebaliknya mereka yang kinerjanya rendah disebabkan karena motivasi kerjanya rendah. Menurut Abraham Maslow mengatakan beberapa teknik motivasi kerja aparatur, antara lain sebagai berikut:

1. Teknik Pemenuhan kebutuhan aparatur, sebagai berikut:
   a) Kebutuhan fisiologis, yaitu kebutuhan makan, minum, perlindungan fisik, bernafas dan sexual. Kebutuhan ini merupakan kebutuhan paling mendasar, dalam hubungan dengan kebutuhan ini pemimpin perlu memberikan gaji yang layak pada pegawai.
   b) Kebutuhan rasa aman, yaitu kebutuhan pertindungan dari ancaman bahaya dan lingkungan kerja. Maka pemimpin harus memberikan tunjangan kesehatan, asuransi kecelakaan perumahan dan dana pensiun.
   c) Kebutuhan sosial atau rasa memiliki, yaitu kebutuhan untuk di terima dalam kelompok unit kerja, berafiliasi, berinteraksi, serta rasa dicintai dan mencintai. Maka, pemimpin perlu menerima eksistensi atau keberadaan pegawai sebagai anggota kelompok kerja melakukan interaksi kerja yang baik dan hubungan kerja yang harmonis.
2. Teknik Komunikasi Persuasif
   Teknik komunikasi persuasif merupakan salah satu teknik memotivasi kerja aparatur, yang dilakukan dengan cara mempengaruhi aparatur secara ekstralogis. Teknik ini dirumuskan dalam "AIDDAS".
   A = *Attention* (Perhatikan)
   I = *Interest* (Minat)
   D = *Desire* (Hasrat)
   D = *Decision* (Keputusan)
   A = *Action* (Aksi/Tindakan)
   S = *Satisfaction* (Kepuasan)
   (Mangkunegara, 2005:76-77).

Berdasarkan pengertian di atas, seorang pemimpin harus mengetahui kebutuhan aparatur dimulai dari kebutuhan fisiologis, yaitu pemimpin memberikan gaji yang layak pada aparatur. Kebutuhan rasa aman, contohnya dengan adanya tunjangan kesehatan, asuransi kecelakaan perumahan dan dana pensiun. Kebutuhan sosial atau rasa memiliki, adanya pengakuan keberadaan aparatur sebagai anggota kelompok kerja, sehingga terjadi interaksi kerja yang baik dan hubungan kerja yang harmonis. Pertama kali seorang pemimpin harus memberikan perhatian kepada aparatur mengenai pentingnya tujuan dari suatu pekerjaan, agar timbul minat aparatur terhadap pelaksanaan kerja. Apabila minat tersebut telah ada, maka akan timbul tindakan kerja seperti yang

diharapkan oleh pemimpin sehingga seorang aparatur akan bekerja dengan motivasi tinggi dan merasa puas terhadap hasil kerjanya.

2.5 Faktor Penghambat Kinerja

Selain pada sumber kesalahan dalam penilaian kinerja terdapat pula faktor yang didefinisikan Veithzal Rivai sebagai faktor yang dapat menghambat kinerja, dalam hal ini Veithzal mendifinisikan menjadi 3 (tiga) kelompok utama yaitu:

1. “Kendala hukum/legal.
   Penilaian kinerja harus bebas dari diskriminasi tidak sah atau tidak legal. Apapun format penilaian kinerja yang digunakan oleh departemen SDM harus sah dan dapat dipercaya. Jika hal tersebut tidak dipenuhi, keputusan dan penempatan mungkin ditentang melanggar hukum ketenagakerjaan atau hukum lainnya. Keputusan tidak tepat mungkin dapat terjadi kasus pemecatan yang diakibatkan kepada kelalaian.
2. Bias oleh penilai (penyelia). Setiap masalah yang didasarkan kepada ukuran subyektif adalah peluang terjadinya bias. Bentuk – bentuk bias yang umumnya terjadi adalah:
   a. *Hallo effect* terjadi ketika pendapat pribadi penilai mempengaruhi pengurukan kinerja baik dalam arti positif dan kinerja jelek dalam arti negatif.
   b. Kesalahan yang cenderung terpusat. Beberapa penilai tidak suka menempatkan karyawan ke dalam posisi ekstrim dalam arti ada karyawan yang dinilai sangat positif dan dinilai sangat negatif.
   c. Bias terlalu lunak dan terlalu keras. Bias terlalu lunak terjadi ketika penilai cenderung begitu mudah dalam mengevaluasi kinerja karyawan.
   3. Mengurangi bias penilaian. Bias penilaian dapat dikurangi melalu standar penilaian dinyatakan secara jelas, pelatihan, umpan balik, dan pemilihan teknik penilaian kinerja yang sesuai”

   (Veithzal Rivai, 2003:317).

Dari definisi di atas penghambat kinerja cenderung berada dalam kesalahan dan kelalaian beberapa anggota atau pegawai dalam mengerjakan sesuatu ketenagakerjaan dan tidak sesuai dengan standarisasi tujuan.

2.6 Penilaian Kinerja

Menurut Sofyandi (2008:122), Penilaian kinerja (*performance appraisal*) adalah proses organisasi dalam mengevaluasi pelaksanaan kerja karyawan. Dalam penilaian dinilai kontribusi karyawan kepada organisasi selama periode waktu tertentu. Umpan balik kinerja memungkinkan karyawan mengetahui seberapa baik bekerja jika dibandingkan dengan standar organisasi. Apabila penilaian kinerja dilakukan secara benar, para karyawan, penyelia, departemen SDM, dan akhirnya organisasi akan diuntungkan dengan melalui upaya-upaya karyawan memberikan kontribusi yang memuaskan kepada organisasi.

Penilaian kinerja berkenaan dengan seberapa baik seseorang melakukan pekerjaan yang ditugaskannya. Penilaian kinerja memberikan dasar bagi keputusan-keputusan yang mempengaruhi gaji, promosi, pemberhentian, pelatihan, transfer, dan kondisi-kondisi kepegawaian lainnya.

Menurut Moeheriono (2009:106), faktor-faktor penilaian adalah aspek-aspek yang diukur dalam proses penilaian kerja individu.

Faktor penilaian tersebut terdiri atas empat aspek, yakni sebagai berikut:

1. “Hasil kerja, yaitu keberhasilan karyawan dalam pelaksanaan kerja (*output*) biasanya terukur, seberapa besar yang telah dihasilkan, berapa jumlahnya dan beberapa besar kenaikannya, misalnya omset pemasaran, jumlah keuntungan dan total perputaran aset, dan lain-lain.
2. Perilaku, yaitu aspek tindak tunduk karyawan dalam melaksanakan pekerjaan, pelayanan, kesopanan, sikap, dan perilakunya baik terhadap sesama karyawan maupun kepada pelanggan.
3. Atribut dan kompetensi, yaitu kemahiran dan penguasaan karyawan sesuai tuntutan jabatan, pengetahuan, kemitraan dan keahliannya, seperti kepemimpinan, inisiatif, dan komitmen”.

(Moeheriono, 2009:106).

Penilaian dinilai kontribusi karyawan kepada organisasi selama periode waktu tertentu. Umpan balik kinerja memungkinkan karyawan mengetahui seberapa baik bekerja jika dibandingkan dengan standar organisasi. Apabila penilaian kinerja dilakukan secara benar, para karyawan, penyelia, departemen SDM, dan akhirnya organisasi akan diuntungkan

dengan melalui upaya-upaya karyawan memberikan kontribusi yang memuaskan kepada organisasi.

Penilaian kinerja berkenaan dengan seberapa baik seseorang melakukan pekerjaan yang ditugaskannya. Penilaian kinerja memberikan dasar bagi keputusan-keputusan yang mempengaruhi gaji, promosi, pemberhentian, pelatihan, transfer, dan kondisi-kondisi kepegawaian lainnya.

Dari definisi di atas penilaian kinerja adalah penilaian tentang prestasi kerja karyawan dan penilaian kerja sangat penting bagi manajemen untuk digunakan dalam menjelaskan tujuan dan standar kerja. Dalam persaingan global, perusahaan menuntut kinerja yang tinggi. Seiring dengan itu, karyawan membutuhkan umpan balik atas kinerja mereka sebagai pedoman perilakunya dimasa mendatang.

2.7 Penataan Ruang

Penataan ruang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR). Dalam Pasal 1 Butir 1 UUPR, Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Ruang sendiri terbagi dalam beberapa kategori, yaitu:

a. Ruang Daratan adalah ruang yang terletak di atas dan di bawah permukaan daratan, termasuk permukaan perairan darat dan sisi darat dari garis laut terendah.
b. Ruang Lautan adalah ruang yang terletak di atas dan di bawah permukaan laut dimulai dari sisi laut dari sisi garis laut terendah termasuk dasar laut dan bagian bumi dibawahnya, dimana negara Indonesia memiliki hak yuridiksinya.
c. Ruang udara adalah ruang yang terletak di atas ruang daratan dan atau ruang lautan sekitar wilayah negara dan melekat pada bumi, dimana negara Indonesia memiliki hak yuridiksinya .

Di dalam Undang-undang Penataan Ruang (UUPR), ruang terdiri dari ruang wilayah dan ruang kawasan. Pengertian wilayah dalam Pasal 1 Butir 17 UUPR adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional. Sedangkan pengertian kawasan dalam Pasal 1 Butir 20 Undang-undang Penataan Ruang (UUPR) adalah wilayah yang memiliki fungsi utama lindung atau budi daya.

Ruang dalam wilayah nasional adalah wadah bagi manusia untuk melakukan kegiatannya. Hal ini tidaklah berarti bahwa ruang wilayah nasional akan dibagi habis oleh ruang-ruang yang diperuntukan bagi kegiatan manusia (fungsi budidaya) akan tetapi harus dipertimbangkan pula adanya ruang-ruang yang mempunyai fungsi lindung dalam kaitannya terhadap keseimbangan tata udara, tata air, konservasi flora dan fauna serta satu kesatuan ekologi.

Pasal 1 Butir 2 Undang-undang Penataan Ruang (UUPR), menjelaskan tentang yang dimaksud dengan tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang. Struktur ruang dalam Pasal 1 Butir 3 Undang-undang Penataan Ruang (UUPR) adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional. Sedang pola ruang dalam Pasal 1 Butir 4 adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya.

Pengertian penataan ruang dalam Pasal 1 Butir 5 Undang-undang Penataan Ruang (UUPR) adalah suatu sistem proses yang terdiri dari perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Proses penataan ruang tersebut merupakan satu kesatuan sistem yang tidak dapat terpisahkan satu sama lainya. Sesuai dengan Pasal 6 Ayat (3) Undang-undang Penataan Ruang (UUPR) maka penataan ruang wilayah nasional meliputi ruang wilayah yurisdiksi dan

wilayah kedaulatan nasional yang mencakup ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan.

2.7.1 Penataan Ruang Dalam Pengembangan Wilayah

Kebijakan sentralisasi pada masa lalu membuat ketergantungan daerah-daerah kepada pusat semakin tinggi dan nyaris mematikan kreatifitas masyarakat beserta seluruh perangkat Pemerintah di daerah. Sementara itu dalam era desentralisasi, partisipasi masyarakat dan azas keterbukaan cenderung untuk dijadikan pedoman dengan asumsi bahwa pelaksanaan prinsip tersebut akan menghasilkan kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dengan kata lain, terdapat rasa memiliki masyarakat terhadap kebijakan yang ditetapkan dan muncul komitmen untuk melaksanakannya sehingga pembangunan yang berkelanjutan dapat diwujudkan.

Pada posisi lain dengan diberlakukannya Undang-undang Otonomi Daerah, telah memberikan legitimasi untuk menyerahkan kewenangan dalam proses penyelenggaraan penataan ruang kepada daerah. Konsekuensi dari kondisi tersebut antara lain adalah memberikan kemungkinan banyaknya Kabupaten/Kota yang lebih memikirkan kepentingannya sendiri, tanpa memikirkan sinergi dalam perencanaan tata ruang dan pelaksanaan pembangunan dengan Kabupaten/Kota lainnya untuk sekedar mengejar targetnya dalam lingkup “kacamata” masing-masing.

Untuk mensinergikan kepentingan masing-masing Kabupaten/Kota diperlukan satu dokumen produk penataan ruang yang bisa dijadikan pedoman untuk menangani berbagai masalah lokal, lintas wilayah, dan yang mampu memperkecil kesenjangan antar wilayah yang disusun dengan mengutamakan peran masyarakat secara intensif.

Pada akhirnya, penataan ruang diharapkan dapat mendorong pengembangan wilayah dalam rangka meningkatkan kualitas hidup masyarakat (city as engine of economic growth) yang berkeadilan sosial (social justice) dalam lingkungan hidup yang lestari (environmentaly

sound) dan berkesinambungan (*sustainability sound*) melalui penataan ruang.

2.7.2 Paradigma Penataan Ruang

Dalam rangka menerapkan penataan ruang untuk pada akhirnya mewujudkan pengembangan wilayah seperti yang diharapkan, maka terdapat paradigma yang harus dikembangkan sebagai berikut:

a. Otonomi Daerah (UU No.22/1999)/(UU 32/2004) , mengatur kewenangan Pemerintah Daerah dalam pembangunan Globalisasi.
b. Pembangunan wilayah tidak terlepas dari pembangunan dunia, investor akan menanamkan modalnya di daerah yang memiliki kondisi politik yang stabil dan didukung sumberdaya yang memadai.
c. Pemberdayaan masyarakat.
d. Pendekatan pemberdayaan masyarakat merupakan tuntutan yang harus dipenuhi *Good Governance*.
e. Iklim dan kinerja yang baik dalam pembangunan perlu dijalankan. Karakteristiknya adalah partisipasi masyarakat, transparasi, responsif dan akuntabilitas.

2.7.3 Srategi Partisipatif Masyarakat Dalam Perencanaan Tata Ruang

Undang-Undang nomor 24 tahun 1992 menyebutkan bahwa ” ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya ”. Selanjutnya, tata ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak. Pengertian penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang termasuk didalamnya penataan ruang kota.

Beberapa persoalan dalam penataan ruang adalah:

a. Kebijakan Pemerintah yang tidak sepenuhnya berorientasi kepada masyarakat, sehingga masyarakat tidak terlibat langsung dalam pembangunan.

b. Tidak terbukanya para pelaku pembangunan dalam menyelenggarakan proses penataan ruang (*gap feeling*) yang menganggap masyarakat sekedar obyek pembangunan.
c. Rendahnya upaya-upaya pemerintah dalam memberikan informasi tentang akuntabilitas dari program penataan ruang yang diselenggarakan, sehingga masyarakat merasa pembangunan yang dilaksanakan tidak memperhatikan aspirasinya.
d. Walaupun pengertian partisipasi masyarakat sudah menjadi kepentingan bersama (*common interest*), akan tetapi dalam prakteknya masih terdapat pemahaman yang tidak sama. Hal ini ditunjukkan dimana Pemerintah sudah melakukan sosialisasi dan konsultasi dengan masyarakat, akan tetapi masyarakat merasa tidak cukup hanya dengan proses tersebut. Jadi semua proses keputusan yang diambil harus melibatkan masyarakat.
e. Tidak optimalnya kemitraan atau sinergi antara swasta dan masyarakat dalam penyelenggaraan Penataan ruang.

Persoalan yang dihadapi dalam perencanan partisipatif saat ini antara lain panjangnya proses pengambilan keputusan. Jarak antara penyampaian aspirasi hingga jadi keputusan relative jauh. UU 32/2004 (UU No. 22 Tahun 1999 dan PP No. 25 Tahun 2000) tentang Otonomi Daerah maka telah menggeser pemahaman dan pengertian banyak pihak tentang usaha pemanfaatan sumber daya alam, terutama asset yang selama ini diangap untuk kepentingan Pemerintahan Pusat dengan segala perizinan dan aturan yang menimbulkan perubahan kewenangan. Perubahan sebagai tanggapan dari ketidak adilan selama ini, seperti perubahan dalam pengelolaan sumber daya alam yang tidak diikuti oleh aturan yang memadai serta tidak diikuti oleh batasan yang jelas dalam menjaga keseimbangan fungsi Regional atau Nasional. Meskipun di dalam UU tersebut desa juga dinyatakan sebagai daerah otonom, namun tidak memiliki kewenangan yang jelas. Dengan kata lain, sebagian besar kebijakan publik, paling rendah masih diputuskan di tingkat kabupaten. Padahal, mungkin masalah yang

diputuskan sesunggguhnya cukup diselesaikan di tingkat local/desa. Jauhnya rentang pengambilan keputusan tersebut merupakan potensi terjadinya deviasi, baik yang pada gilirannya menyebabkan banyak kebijakan publik yang tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Berdasarkan persoalan-persoalan tersebut, upaya keras untuk mewujudkan partisipasi masyarakat yang sesungguhnya harus diupayakan. Maka kerjasama dengan pihak-pihak terkait seperti perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat (ornop), tokoh masyarakat, dewan perwakilan rakyat, dan pihak-pihak terkait lainnya perlu disinergikan.

2.7.4 Tantangan Dalam Menerapkan Partisipatif Masyarakat

Hambatan dan tantangan terbesar dari penerapan perencanaan partisipatif adalah resistensi birokrasi (*mental block*) dan politisi, serta menganggap kapasitas masyarakat dan perangkat pemerintahan desa masih sangat terbatas baik teknis maupun sikap/perilaku berdemokrasi.

Resistensi birokrasi terutama berkaitan dengan pembagian/pendelegasian kewenangan dan perimbangan keuangan. Sebagian besar birokrat masih keberatan apabila kewenangannya diserahkan yang akan membawa konsekuensi berkurangnya anggaran dinas/instansi yang dikuasainya. Selain itu, masih banyak peraturan birokrasi yang berorientasi “proyek”. Pemberdayaan masyarakat dan pengembangan institusi local (kelembagaan partisipasi masyarkat) pun dilaksanakan dengan pendekatan proyek. Untuk mengatasi hal ini, langkah yang harus ditempuh antara lain: Pemaksaan melalui pembaruan kebijakan / peraturan perundang-undangan yang lebih prodemokrasi / partisipasi (*structural*); dan pendekatan social-kultural (*mental treatment* , pendidikan dan latihan, dsb).

Resistensi politisi diperkirakan akan muncul karena salah satu konsekuensi dari desentralisasi fiscal adalah berkurangnya anggaran daerah yang berarti juga mengurangi nominal anggaran legislative. Hal ini lebih mudah diselesaikan melalui pendekatan politik dengan mengedepankan sikap kenegarawanan.

Tantangan terberat adalah bagaimana agar manajemen partisipatif ini tidak terdistorsi dan dimanipulasi oleh kelompok tertentu, seperti elit desa dan sebagainya. Karena itu, pengembangan system/mekanisme perumusan/pengambilan kebijakan public, termasuk resolusi konflik, serta peningkatan kapasitas masyarakat dan modal sosial sangat mendesak dilakukan.

Akhirnya, pengembangan manajemen partisipatif ini tidaklah mudah. Dibutuhkan kesabaran, keuletan dan komitmen yang tinggi untuk mewujudkannya. Mengingat partisipasi adalah salah satu elemen penting dalam governance maka untuk mendorong terciptanyagood governance , banyak organisasi memilih isu partisipasi sebagai strategi awal mewujudkan *good governance* . Strategi yang diambil organisasi *civil society* umumnya dilandasi analisis situsasi yang mengemukakan adanya tiga hambatan utama menuju partisipasi yang baik (Hetifah. 2000), yaitu:

Pertama, hambatan *structural* yang membuat iklim atau lingkungan menjadi kurang kondusif untuk terjadinya partisipasi. Di antaranya adalah kurangnya kesadaran berbagai pihak akan pentingnya partisipasi serta kebijakan maupun aturan yang kurang mendukung partisipasi termasuk kebijakan desentralisasi fiskal. Kedua, adalah hambatan internal masyarakat sendiri, diantaranya kurang inisiatif, tidak terorganisir dan tidak memiliki kapasitas memadai untuk terlibat secara produktif dalam proses pengambilan keputusan. Hal ini terjadi antara lain akibat kurangnya informasi. Ketiga, adalah hambatan akibat kurang terkuasainya metode dan teknik-teknik partisipasi.

2.7.5 Upaya Pelibatan Masyarakat Dalam Penataan Ruang

Pelibatan masyarakat dalam penataan ruang untuk mendukung pembangunan wilayah, maka beberapa prinsip dasar yang perlu diperankan oleh pelaksana pembangunan adalah sebagai berikut:

a. Menempatkan masyarakat sebagai pelaku yang sangat menentukan dalam proses penataan ruang.
b. Memposisikan pemerintah sebagai fasilitator dalam proses penataan ruang.
c. Menghormati hak yang dimiliki masyarakat serta menghargai kearifan lokal dan keberagaman sosial budayanya.
d. Menjunjung tinggi keterbukaan dengan semangat tetap menegakkan etika dan moral.
e. Memperhatikan perkembangan teknologi dan profesional.

Prinsip - prinsip dasar tersebut dimaksudkan agar masyarakat sebagai pihak yang paling terkena akibat dari penataan ruang harus dilindungi dari berbagai tekanan dan paksaan pembangunan yang dilegitimasi oleh birokrasi yang sering tidak dipahaminya. Masyarakat juga bagian dari Rakyat Indonesia yang sudah sepatutnya mendapat perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) yang dapat dirumuskan dalam perencanaan tata ruang, seperti hak memiliki rasa aman terhadap keberlanjutan ekonomi, hak untuk mendapatkan pelayanan kesehatan, pendidikan, hak untuk mendapatkan rasa aman terhadap bencana dan lainnya. Mengacu pada prinsip tersebut sebenarnya telah banyak keterlibatan masyarakat dalam berbagai tingkatan proses pembangunan, termasuk dalam proses Penataan Ruang.

2.7.6 Strategi Peningkatan Peran Masyarakat Dalam Pembangunan

Strategi yang perlu dilakukan dalam mendorong proses partisipasi menuju *good government* di Indonesia adalah:

a. Peningkatan Kesadaran *(Awareness Raising*)

   Memperkaya konsep – konsep pembangungan partisipatoris dalam pengembilan keputusan publik. mendorong kesadaran eksekutif dan legislatitif agar lebih membuka diri terhadap partisipasi

masyarakat/warga, ratusan bahkan ribuan seminar, workshop dan pelatihan telah dilakukan untuk mengangkat aspek partisipasi ke dalam proses pembangunan, mendorong permintaan yang lebih besar untuk partisipasi dan akuntabilitas dengan meningkatkan kesadaran masyarakat tentang kebutuhan dan hak mereka berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan publik. Kegiatan utama berupa pendampingan, pelatihan serta kampanye publik.

b. Advokasi Kebijakan (*Policy Advocacy*)

   Membangun legal framework berupa kebijakan dan peraturan yang mendorong partisipasi. memberikan insentif/penghargaan terhadap inovasi untuk mendorong partisipasi. mendorong terbentuknya berbagai partnership antara Pemerintah dengan komponen civil society dengan jalan mendesain dan melakukan uji coba proyek – proyek inovatif dan partisipatif, memantau program/proyek pemerintah khususnya yang mengandung komponen partisipasi, mempengaruhi kebijakan dan strategi lembaga – lembaga donor internasional tentang partisipasi dan governance, caranya antara lain dengan aktif terlibat dalam proses konsultasi yang dilakukan berbagai lembaga donor ketika melakukan *policy* dan strategi bantuannya. cara lain adalah melakukan pemantauan proyek pembangunan yang dibiayai lembaga keuangan.

c. Pengembangan Institusi (*Institution Building*)

   Mendorong terbentuknya Forum Tata Ruang sebagai wujud konsultasi *public*, memperbaiki kualitas partisipasi antara lain dengan menjamin keterlibatan kelompok perempuan dan kelompok marjinal lainnya dalam proses partisipasi, memperkuat jaringan antar di daerah agar terjadi *shared learning* antar-institusi sehingga menjadi lebih efektif menjalankan perannya mendorong *good governance*, memfasilitasi upaya penguatan institusi melalui *civil education untuk* membangun dan mengembangkan kekuatan serta mengasah keterampilan berpartisipasi secara efektif.

d. Pengembangan Kapasitas (*Capacity Building*)

Mengembangkan berbagai metode alternatif dan teknik – teknik partisipasi, menyediakan *skilled facilitator* untuk memfasilitasi proses partisipasi, pelatihan untuk *Community Organiser* (CO) dilakukan oleh banyak lembaga untuk mengkader fasilitator – fasilitator handal membangun system informasi dan komunikasi berbagai komunitas (*community based development*), melakukan pelatihan penggunaan metode partisipatoris baik untuk aparat pemerintah, aktivis, LSM maupun masyarakat.