BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Kinerja

Kinerja berasal dari kata *job performance* atau *actual performance* yang berarti prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai oleh seseorang. Pengertian kinerja (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya (Anwar Prabu Mangkunegara 2000 : 67).

Mahsun menjelaskan konsep kinerja sebagai berikut:

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

Berdasarkan pengertian di atas kinerja adalah kegiatan yang dilakukan oleh individu atau organisasi yang memiliki gambaran dari tingkat pencapaian dalam suatu kegiatan/program/kebijakan yang diambil dari strategi suatu organisasi. Hal ini seiring dengan yang dikemukakan oleh Prawirosentono, yang menyatakan bahwa:

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

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

Wirawan menjelaskan kinerja adalah "keluaran yang dihasilkan oleh fungsi-fungsi atau indikator-indikator suatu pekerjaan atau suatu profesi dalam waktu tertentu" (Wirawan, 2009:5). Berdasarkan penjelasan menurut Wirawan di atas bahwa kinerja merupakan hasil yang diperoleh dari bidang-bidang perkerjaan atau profesi sesuai dengan fungsi-fungsi atau indikator-indikatornya, perolehan hasil kerja tersebut didapat dalam aktivitas-aktivitas selama periode waktu tertentu.

Whitemore dalam Hamzah B. Uno dan Nina Lamatenggo memberikan penjelasan bahwa "Kinerja adalah pelaksaan fungsi-fungsi yang dituntut dari seseorang yang menuntut kebutuhan paling minim untuk berhasil". (Whitemore dalam Hamzah B. Uno dan Nina Lamatenggo, 2014:59). Berdasarkan penjelasan ahli di atas dapat dipahami bahwa kinerja merupakan fungsi dari seseorang yang di tuntut menghasilkan kinerja dan dituntut untuk berhasil walau dengan kebutuhan paling minim. Mangkunegara menyatakan kinerja sebagai berikut:

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

Berdasarkan penjelasan menurut mangkunegara diatas, kinerja juga merupakan prestasi kerja atau hasil kerja baik kualitas maupun kuantitas yang di

capai dalam periode tertentu. Hasil dari kinerja tersebut dihasilkan dari fungsi-fungsi dari suatu pekerjaan yang sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

2.1.2 Kinerja Organisasi Publik

Organisasi merupakan suatu alat atau wadah kerjasama untuk mencapai tujuan bersama dengan pola tertentu yang perwujudannya memiliki kekayaan baik fisik maupun non fisik sehingga dimungkinkan terjadinya suatu konflik dalam sebuah organisasi yang dikarenakan oleh adanya ketidakselarasan tujuan dan ketidaksepahaman yang disebabkan oleh ekspektasi perilaku dan sebagianya.

Organisasi sebagai suatu pola dari cara-cara dalam mana sejumlah orang yang saling berhubungan, bertemu muka, dan terkait dalam suatu tugas yang bersifat kompleks berhubungan satu dengan yang lainnya secara sadar menetapkan dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan semula secara sistematis. Organisasi yang berhasil dan efektif merupakan organisasi dengan individu yang didalamnya memiliki kinerja yang didalamnya memiliki kinerja yang baik.

Organisasi yang efektif atau berhasil akan ditopang oleh sumber daya manusia yang berkualitas. Banyak organisasi yang berhasil atau efektif karena ditopang oleh kinerja sumber daya manusia. Sebaliknya, tidak sedikit organisasi yang gagal karena faktor kinerja sumber daya manusia dengan demikian ada kesesuaian antara keberhasilan organisasi atau kinerja oragnisasi dengan kinerja individu atau sumber daya manusia.

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

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

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

Berdasarkan pendapat dwiyanto di atas, kinerja merupakan kegiatan yang sangat penting untuk mengukur keberhasilan suatu organisasi pelayanan publik, pencapaian keberhasilan pelayanan publik tersebut agar sesuai dengan saaran dan harapan. Mahsun menjelaskan tentang kinerja organisasi sebagai berikut:

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

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

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

2.1.3 Pengukuran Kinerja

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

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

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

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

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

(Mahsun, 2006:77-78)

Pengukuran kinerja organisasi diatas menjelaskan adanya masukan, proses, keluaran, hasil, manfaat dan dampak dalam menentukan pencapaian kinerja organisasi. Pengukuran tersebut mulai dari adanya masukan seperti SDM, dana, dan peralatan, proses merupakan kecepatan, ketetapan dalam bekerja, keluaran yang merupakan hasil dari proses input itu sendiri yang akhirnya menghasilkan manfaat dan dampak bagi organisasi itu sendiri dan masyarakat yang keduanya saling timbal balik.

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

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

(Dwiyanto, 2008:50-51)

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

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

Tingkat kepuasaan dan kesesuaian antara harapan masyarakat/ pelanggan dengan pelayanan yang diperoleh. Tolak ukur dari kualitas ini adalah tergantung

pada masyarakat/ pelanggan apakah telah sesuai dengan apa yang diharapkan pelanggan dan menimbulkan kepuasan.

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

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

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

pelanggan, memahami kebutuhan pelanggan secara spesifik, serta memiliki waktu pengoperasian yang nyaman bagi pelanggan.

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

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

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

Prinsip responsibilitas ini diwujudkan dengan kesadaran bahwa tanggung jawab merupakan konsekuensi logis dari adanya wewenang, menyadari akan adanya tanggung jawab sosial, menghindari penyalahgunaan kekuasaan dan menjadi professional. Prinsip ini juga mengandung prinsip yang mencerminkan kinerja pengelolaan perusahaan yang baik dan mengakui stakeholders serta

mendorong kerjasama yang aktif antara perusahaan dengan stakeholders untuk menciptakan kemakmuran.

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

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

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

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

2.1.4 Tujuan Pengukuran Kinerja

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

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

Tujuan adanya pengukuran menurut pendapat di atas agar dapat mencapai tujuan organisasi, sarana kepegawaian, perencanaan ke depan, pemberian reward dan punishment dan penyemangat kerja. Faktor-faktor tersebut merupakan faktor sangat penting baik untuk orang-orang yang ada di dalam organisasi maupun masyarakat yang mengggunakan layanan organisasi itu sendiri.

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

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

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

2.1.5 Kendala dan Tantangan Pengukuran Kinerja

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

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

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

(Mahsun, 2014:21-22)

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

2.1.6 Banjir

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

terjadi di sungai ketika alirannya melebihi kapasitas saluran air, terutama di kelokan sungai.

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

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

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

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

> Banjir adalah sebagai fenomena alam terkait dengan ulah manusia terjadi sebagai akibat akumulasi beberapa faktor yaitu hujan, kondisi sungai, kondisi daerah hulu, kondisi daerah budidaya dan pasang surut air laut.

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

2.1.7 Penanggulangan Banjir

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

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

2.1.8 Faktor-Faktor Penyebab Banjir

Menurut Kodoatie dan Sugiyanto, “faktor penyebab terjadinya banjir dapat diklasifikasikan dalam dua kategori, yaitu banjir alami dan banjir oleh tindakan manusia” (Kodoatie dan Sugiyanto, 2007:78-79). Banjir akibat alam dipengaruhi oleh curah hujan, fisiografi, erosi dan sedimentasi, kapasitas sungai, kapasitas drainase dan pengaruh air pasang. Sedangkan banjir akibat aktivitas manusia

disebabkan karena ulah manusia yang menyebabkan perubahan-perubahan lingkungan seperti : perubahan kondisi DAS, kawasan pemukiman di sekitar bantaran, rusaknya drainase lahan, kerusakan bangunan pengendali banjir, rusaknya hutan (vegetasi alami), dan perencanaan sistim pengendali banjir yang tidak tepat. Menurut Maryono ada lima faktor penting penyebab banjir di Indonesia yaitu:

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

Banjir juga bisa di akibat kan karena faktor alam dari hujan yang berkepanjangan sehingga menyebab kan daerah aliran sungai hancur lalu dari faktor non-alam seperti kesalahan pada perencanaan pembangunan aliran sungai yang tidak tepat, lalu dari sampah yang di hasilkan dari perbuatan manusia di buang di aliran sungai sehingga dalam jangka waktu yang lama menyebabkan ada nya pendangkalan kedalaman sungai sehingga ketinggian air naik dan meluap ke daratan kering, lalu kesalahan tata wilayan dan pembangunan sarana dan prasana yang tidak tepat seperti pembuatan gedung di sekitaran aliran sungai yang menyebab kan terjadi nya penyempitan jalur aliran sungai sehingga sungai tak mampu menampung debit air yang datang dan menyebabkan meluap nya air ke daratan.

Beberapa aspek yang terkait dengan kemungkinan terjadinya banjir pada suatu wilayah diantaranya adalah ”litologi (tipe dan tekstur batuan), penggunaan lahan, intensitas hujan, kemiringan lereng, karakteristik aliran (orde aliran), dan deformasi lahan akibat tektonik (morfotektonik)” (Sukiyah, 2004:45). Sedangkan

menurut Sukiyah banjir di akibat kan faktor alam karena litologi non alam yaitu penggunaan lahan seperti pelebaran jalan atau peluasan kota sehingga mengambil lahan aliran sungai, lalu kemiringan lereng bias terjadi karena faktor non alam dan alam karena pengerukan yang di lakukan manusia terus menerus sehingga merubah struktur lereng itu sendiri atau kemiringan lereng yang terjadi sudah lama karena faktor alam.

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

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

Penjelasan menurut BPBD Provinsi Jawa Barat di atas dapat ditarik kesimpulan, curah hujan tinggi adalah faktor alam kejadian ini bisa menyebabkan sungai tak mampu lagi menampung debit air yang terus turun sehingga meluap lah air di sungai ke daratan. Permukaan tanah lebih rendah di bandingkan muka air laut, seperti yang di kutip dari salah satu media berita elektronik bahwa kejadian ini sudah terjadi di jakarta sehingga air dari mengalir turun ke daratan lebih rendah http://news.detik.com , lalu banyak pemukiman yang di bangun di dataran sepanjang sungai sehingga menyebabkan penurunan lahan di sekitar sungai dan menyebabkan pendangkalan kedalaman sungai, dan tersendat nya aliran sungai karena sampah oleh perilaku manusia.

2.2 Kerangka Pemikiran

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

Instansi pemerintahan yang bergerak dalam penanggulangan bencana, khusunya bencana banjir sangatlah penting dalam peningkatan kinerja organisasinya sebab penanggulangan bencana merupakan terjadinya yang tidak dapat diprediksi kapan kejadiannya. Kinerja organisasi sendiri merupakan kegiatan yang sangat penting untuk mengukur keberhasilan dalam pencapaian tujuannya.

Berdasarkan hal tersebut untuk melihat keberhasilan kinerja BPBD Kabupaten Karawang di wilayah Kabupaten Karawang dalam penanggulangan bencana banjir, maka dibutuhkan indikator pengukuran kinerja. Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja organisasi tersebut diantaranya *input, process, output, outcome, benefit dan impact.*

Model kinerja menurut Mashun memiliki enam faktor yang mempengaruhi kinerja, pertama yaitu *input* merupakan segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini

mengukur jumlah sumber daya seperti anggaran (dana), sumberdaya manusia, peralatan, material dan masukan lainya.

Kedua yaitu *process* merupakan ukuran kegiatan BPBD Kabupaten Karawang, baik dari segi kecepatan waktu penanggulangan bencana banjir, ketepatan penanggulangan bencana banjir, maupun tingkat akurasi penanggulangan bencana banjir dalam pelaksanaan kegiatan.

Ketiga, yaitu *output* merupan indikator yang terdiri dari bentuk fisik dan jasa yang dihasilkan dari kinerja BPBD Kabupaten Karawang dalam menanggulangi bencana banjir di Desa Dawuan Kecamatan Cikampek Kabupaten Karawang.

Keempat, *outcome* merupakan hasil yang dicapai dari kegiatan BPBD Kabupaten Karawang dalam penanggulangan bencana banjir di Desa Dawuan Kecamatan Cikampek Kabupaten Karawang.

Kelima, *benefit* merupakan manfaat yang dirasakan oleh BPBD Kabupaten Karawang dan masyarakat Desa Dawuan dalam kegiatan penanggulangan bencana banjir di Desa Dawuan Kecamatan Cikampek Kabupaten Karawang.

Keenam, *impact* adalah pengaruh atau dampak yang ditimbulkan dari kegiatan BPBD Kabupaten Karawang dalam penanggulangan bencana banjir di Desa Dawuan Kecamatan Cikampek Kabupaten Karawang baik positif maupun negatif. 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. Jika sebaliknya penyelenggaraan pelayanan publik tidak diukur dengan nilai-nilai yang baik

dalam menggunakan sistem layanan, proses kinerja dalam pelayanan publik akan mengalami kesulitan. Sehingga jika pengukuran terhadap tindakan telah dilakukan, maka akan diperoleh suatu tingkat kesesuaian dalam pencapaian target. Indikator-indikator pengukuran di atas sangat berpengaruh untuk melihat pencapain tujuan organi asi yang dalam hal ini instansi Pemerintahan khususnya mengenai kinerja BPBD Kabupaten Karawang di wilayah Kabupaten Karawang dalam penanggulangan bencana banjir.

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

1. Kinerja adalah hasil kerja dari tindakan atau kegiatan yang dilakukan BPBD Kabupaten Karawang dalam menanggulangi bencana banjir.
2. Organisasi adalah keseluruhan dari unit kerja BPBD Kabupaten Karawang yang bekerja dalam penanggulangan banjir.
3. Kinerja organisasi adalah hasil kerja BPBD Kabupaten Karawang dalam penanggulangan banjir yang sudah memupunyai tujuan yang telah di tetapkan.
4. BPBD Kabupaten Karawang adalah organisasi Kabupaten Karawang yang di bentuk untuk menanggulangi banjir di Kabupaten Karawang.
5. Kinerja BPBD Kabupaten Karawang di wilayah Kabupaten Karawang dapat di ukur dari suatu keberhasilan dalam penanggulangan banjir.

Adapun faktor-faktornya sebagai berikut:

1. *Input* adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan BPBD Kabupaten Karawang di wilayah Kabupaten

Karawang dalam penanggulangan bencana banjir berdasarkan rencana atau ketentuan yang telah ditetapkan. Input disini terdiri dari :

1) Jumlah dana merupakan sesuatu yang dibutuhkan BPBD Kabupaten Karawang dalam pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana banjir agar berjalan dengan baik.
2) Jumlah pegawai merupakan sesuatu yang dibutuhkan BPBD Kabupaten Karawang dalam pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana banjir agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan dengan baik.
3) Jumlah infrastruktur merupakan sesuatu yang dibutuhkan BPBD Kabupaten Karawang dalam pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana banjir agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan dengan baik.
4) Jumlah waktu merupakan suatu pengukur kinerja BPBD Kabupaten karawang dalam penanggulangan bencana banjir.

2. *Process* adalah ukuran kegiatan dalam penanggulangan bencana banjir dari pelaksanaan kegiatan BPBD Kabupaten Karawang dalam menanggulangi bencana banjir *Process* disini terdiri dari :
    1) Kecepatan merupakan ukuran terhadap kinerja aparatur BPBD Kabupaten Karawang dalam menanggulangi bencana banjir.
    2) Ketepatan merupakan ukuran terhadap kinerja BPBD Kabupaten Karawang dalam menanggulang bencana banjir.

3) Akurasi merupakan ukuran terhadap kinerja BPBD Kabupaten Karawang dalam menanggulang bencana banjir.

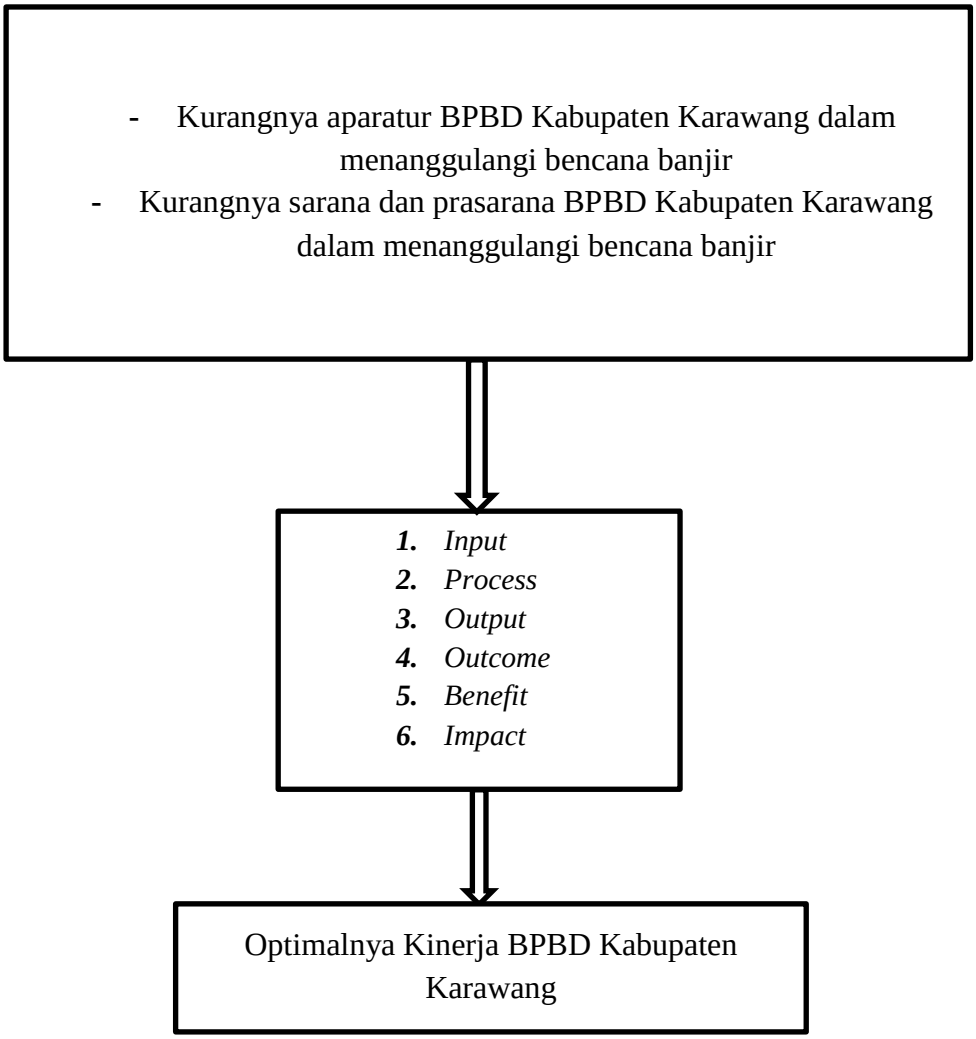
3. *Output* adalah hasil yang berupa bentuk fisik atau jasa dari BPBD Kabupaten Karawang didalam penangulangan bencana banjir. *Ouput* di sini terdiri dari :
    1) Bentuk fisik merupakan hasil yang diberikan oleh BPBD Kabupaten Karawang dalam penanggulangan bencana banjir.
    2) Jasa yang merupakan hasil yang diberikan oleh BPBD Kabupaten Karawang dalam penanggulangan bencana banjir .
4. *Outcome* adalah hasil yang dicapai oleh BPBD Kabupaten Karawang dalam penanggulangan bencana banjir, *outcome* disini terdiri dari :
    1) Bantuan sosial merupakan pemberian bantuan berupa uang/barang dari BPBD Kabupaten Karawang yang sifatnya tidak secara terus menerus dan selektif yang bertujuan untuk melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial ,bantuan sosial dapat diberikan dalam bentuk uang atau barang kepada anggota/kelompok masyarakat
    2) Sosialisasi merupakan suatu proses belajaran yang dilakukan oleh BPBD Kabupaten Karawang kepada masyarakat untuk bertingkah laku berdasarkan batasan-batasan yang telah ada dan diakui di dalam masyarakat.

3) Peraturan yang dibuat merupakan Peraturan merupakan sesuatu yang disepakati dan mengikat sekelompok orang/ lembaga dalam rangka mencapai suatu tujuan dalam hidup bersama.

5. *Benefit* adalah manfaat yang dirasakan oleh BPBD Kabupaten Karawang dan masyarakat Desa Dawuan dalam penanggulangan bencana banjir di Desa Dawuan Kecamatan Cikampek Kabupaten Karawang.
6. *Impact* adalah pengaruh atau dampak yang ditimbulkan dari kegiatan BPBD Kabupaten Karawang dalam penanggulangan bencana banjir di Desa Dawuan Kecamatan Cikampek Kabupaten Karawang terdiri dari:
    1) Dampak positif merupakan kenuntungan yang didapat BPBD Kabupaten Karawang dan masyarakat dalam keberhasilan dalam penanggulangan bencana banjir.
    2) Dampak negatif merupakan kerugian yang didapat oleh masyarakat dalam penanggulangan bencana banjir

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

Bagan 2.1
Model Kerangka Pemikiran



2.3 Proposisi

Berdasarkan uraian di atas maka proposisi penelitian ini adalah kinerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Karawang dalam menanggulangi bencana banjir ditentukan oleh jenis indikator *Input, Process, Output, Outcome, Benefit* dan *Impact.*