BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN PROPOSISI

2.1 Tijauan Pustaka

2.1.1 Konsep Kinerja

Konsep kinerja pada dasarnya dapat dilihat dari dua segi, yaitu kinerja pegawai (perindividu) dan kinerja organisasi. Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan tugas dalam suatu organisasi, dalam upaya mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi tersebut (Bastian,2001:329). Pegawai adalah orang yang melakukan pekerjaan dengan mendapatkan imbalan jasa berupa gaji dan tunjangan dari pemerintah. Unsur manusia sebagai pegawai maka tujuan badan (wadah yang telah ditentukan) kemungkinan besar akan tercapai sebagaimana yang diharapkan. Pegawai inilah yang mengerjakan segala pekerjaan atau kegiatan-kegiatan penyelenggaraan pemerintahan.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka pengertian kinerja pegawai adalah hasil kerja perseorangan dalam suatu organisasi. Definisi kinerja diatas menjelaskan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan tugas yang dilakukan oleh seluruh pegawai yang ada disuatu organisasi atau instansi pemerintah. Meningkatkan kinerja dalam sebuah organisasi atau instansi pemerintah merupakan tujuan atau target yang ingin dicapai oleh organisasi dan instansi pemerintah dalam memaksimalkan suatu kegiatan.

Kinerja merupakan implementasi dari teori keseimbangan, yang mengatakan bahwa seseorang akan menunjukan prestasi yang opimal bila ia mendapatkan manfaat (*benifit*) dan terdapat adanya rangsangan (*inducement*) dalam pekerjaannya secara adil fan masuk akal (*reasonable*). (Sinambela, 2014:140).

Kinerja ialah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang di capai oleh seseorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Kinerja merupakan keluaran yang dihasilkan secara kualitas dan kuantitas.Pencapaian tersebut dihasilkan dari pegawai yang bertanggungjawab dengan pekerjaannya. (Mangkunegara, 2006:9).

Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau program dan kebijakan dalam mewujudkan sasaran,tujuan, visi dan misi organisasi yang tertuan dalam *strategic palnning* suatu organisasi.(Mahsun, 2006:25).

Kinerja (*performance*) dalam organisasi didefinisikan sebagai tingkat pecapaian hasil (*the degree of accomplishment*) atau kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan organisasi secara berkesinambungan. (Keban, 2003:43).

Kinerja adalah hasil kerja yang dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggungjawab masing – masing dalam mencpai tujuan orgnaisai bersangkutan secara legal tidak melanggar hukum dan sesuai moral maupun etika. (Sedarmayanti, 2004:176).

Kinerja (*perfomance*) merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelakasnaan suatu program kegiatan atau kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan , visi dan misi organisasi yang dituangkan melalui perencanaan strategis suatu organisasi. (Moeheriono, 2010:60).

Kinerja merupakan suatu fungsi dari motivasi dan kemampuan unuk menyelesaikan tugas atau pekerjaan. Seseorang harus memiliki derajat kesediaan dan tingkat kemampuan tertentu. Kesediaan dan keterampilan seseorang tidaklah cukup efektif untuk mengerjakan sesuatu tanpa pemahan yang jelas tentang apa yang dikerjakan dan bagaimana mengerjakannya. (Hersey dan Blanchard 1993).

Kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh pegawai atau sekelompok pegawai dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika. (Prawirosentono, 1999:2).

Hasil yang dicapai oleh seorang aparatur menurut ukuran profesionalisme dalam pekerjaannya diaplikasikan dalam perilaku, kecerdasan dan kemampuan sesuai dengan peranan, kegiatan dan tugas yang telah ditentukan. Peningkatan kinerja aparatur pemerintah melalui penggunaan teknologi dan informasi pada instansi pemerintah akan menghasilkan kualitas kerja yang produktif dan tepat guna. Aplikasi e-Government tidak akan berjalan sempurna apabila tidak selalu di imbangi dengan SDM yang memadai dan kinerja yang efektif.

Kinerja merupakan sesuatu yang telah dicapai oleh organisasi dalam kurun waktu tertentu, baik yang terkait dengan input, output, outcome, benefit, maupun

impact.” (Baban, 2006:176). Hasil kerja yang dicapai oleh aparatur suatu instansi dalam menjalankan tugasnya dalam kurun waktu tertentu, baik yang terkait dengan input, output, outcome, benefit, maupun impact dengan tanggung jawab dapat mempermudah arah penataan organisasi pemerintahan. Adanya hasil kerja yang dicapai oleh aparatur dengan penuh tanggung jawab akan tercapai peningkatan kinerja yang efektif dan efisien

Dari berbagai pendapat yang telah diuraikan diatas bahwa definisi dari kinerja (*performance*) dapat disimpulkan sebagai hasil kerja yang dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi baik secara kuantitaif maupun secara kualitatif, sesuai dengan kewenagan dan tugas tanggung jawab masing-masing dalam upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika.

2.1.1.1 Faktor – faktor yang Mempengaruhi Kinerja

Kinerja merupakan suatu konstruk multidimensional yang mencakup banyak faktor yang mempengaruhinya, diantarnya yaitu:

1. Faktor personal/individu, meliputi: pengetahuan, keterampilan (*skiil*) kemampuan, kepercayaan diri, motivasi dan komitmen yang dimiliki oleh setiap individu.
2. Faktor kepemimpinan, meliputi: kualitas dalam memberikan dorongan, semangat, arahan, dan dukungan yang diberikan manajer dan *team leader*.
3. Faktor tim, meliputi: kualitas dukungan dan semangat yang diberikan oleh rekan dalam satu tim, kepercayaan terhadap sesama anggota tim, kekompakaan dan keeratan anggota tim
4. Faktor sistem, meliputi: sistem kerja, fasilitas kerja atau infrastruktur yang diberikan oleh organnisasi, proses organisasi, dan kultur kinerja lingkungan ekstral dan internal.
   (Mahmudi, 2013:20)

2.1.1.2 Indikator Kinerja

Indikator kinerja (*performance indicator*) didefinisikan sebagai berikut:

1. Indikator kinerja sebagai nilai atau karakterristik tertentu yang dipergunakan untuk mengukur *output* atau *outcome* sauatu kegiatan.
2. Sebagai alat ukur yang dipergunakan untuk menentukan derajat keberhasilan suatu organisasi dalam mencapaian tujuannya.
3. Sebagai ukuran kuantitatif dan kualitatif yang mengambarkan tingkat pencapaian suatu suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan oleh organisasi.
4. Suatu informasi operasional yang berjumpa indikasi mengenai kinerja atau kondisi suatu fasilitas atau kelompok fasilitas.
   (Moeheriono, 2010:74).

Indikator kinerja merupakan sarana atau alat (*means*) untuk mengukur hasil suatu aktivitas, kegiatan, atau proses dan bukan hasil atau tujuan itu sendiri (*ends)*. Peran indikator kinerja bagi organisasi sektor publik adalah memberikan tanda atau rambu-rambu bagi manajer dan pihak luar untuk menilai kinerja organisasi. Selain itu pula peran indikator kinerja diantaranya yaitu:

1. Membantu memperbaiki praktik manajemen
2. Meningkatkan akuntabilitas manajemen dengan tanggung jawab secara ekplisit dan pemberian bukti atas suatu keberhasilan atau kegagalan.
3. Memberikan dasar untuk melakukan perencanaan kebijakan dan pengendalian.
4. Memberikan informasi yang esensial kepada manajemen sehingga memungkinkan bagi manajemen untuk melakukan pengendalian kinerja di semua level organisasi.
5. Memberikan dasar untuk pemberian kompensasi kepada staff.
   (Mahmudi, 2013:156).

2.1.2 Konsep Organisasi

Organisasi adalah suatu sistem perserikatan formal, berstruktur dan terkoordinasi dari sekelompok orang yang bekerja sma dalam mencapai tujuan tertentu, organisasi hanya merupakan alat dan wadah. (Hasibuan, 2006:120).

Organisasi sering dipahami sebagai sekelompok orang yang berkumpul dan bekerja sama dengan cara yang terstruktur untuk mencapai tujuan sejumlah sasaran yang telah ditetapkan bersama. (Mahsun, 2006:1)

Organisasi adalah kesatuan sosial yang dikoordinasi secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasikan atas dasar relatif terus-menerus untuk mencapai tujuan. (Robbins, 2001:4).

Yang dimaksud pengorganisasian adalah mengatur personil atau staf yang ada dalam institusi agar semua kegiatan yang telah di tetapkan dalam rencana dapat berjalan dengan baik, yang akhirnya semua tujuan dapat dicapai. Dengan kata lain, pengorganisasian adalah pengkoordinasian kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan suatu institusi, guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan peng-organisasian mencakup beberapa unsur pokok, antara lain:

a. Hal yang diorganisasikan ada dua macam, yakni:
    1. Pengorganisasian kegiatan ialah pengaturan berbagai kegiatan yang ada di dalam rencana sehingga membentuk satu kesatuan yang terpadu untuk mencapai tujuan.
    2. Pengorganisasian tenaga pelaksana ialah mencakup pengaturan hak dan wewenang setiap tenaga pelaksana sehingga setiap kegiatan mempunyai penanggung jawab.

b. Proses pengorganisasian ialah langkah-langkah yang harus dilakukan sedemikian rupa sehingga semua kegiatan dan tenaga pelaksana dapat berjalan sebaikbaiknya.

c. Hasil pengorganisasian ialah terbentuknya wadah atau sering disebut " struktur organisasi " yang merupakan perpaduan antara kegiatan dan tenaga pelaksana. Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pengorganisasian adalah visualisasi kegiatan dan pelaksana kegiatan (personil) dalam suatu institusi.

Dilihat dari segi pembagian kegiatan dan pelaksanaan tugas, fungsi, dan wewenang, maka organisasi secara umum dibedakan atas tiga jenis, yakni:

1. Organisasi Lini (Line Organization). Dalam jenis organisasi ini, pembagian tugas dan wewenang terdapat perbedaan yang tegas antara pimpinan dan pelaksanaan. Peran pemimpin dalam hal ini sangat domonan, dimana semua kekuasaan di tangan pimpinan. Oleh sebab itu, dalam pelaksanaan kegiatan yang utama adalah wewenang dan perintah. Bentuk organisasi semacam ini khususnya di dalam institusi-institusi yang kecil sangat efektif, karena keputusan-keputusan cepat diambil dan pelaksanaan keputusan juga cepat.
2. Organisasi Staf (Staff Organization) Dalam organisasi ini, tidak begitu tegas garis pemisah antara pimpinan dan staf pelaksana. Peran staf bukan sekedar pelaksana perintah pimpinan, namun staf berperan sebagai pembantu pimpinan. Bentuk organisasi ini muncul karena makin kompleksnya masalah-masalah organisasi sehingga pimpinan sudah tidak dapat lagi menyelesaikan semuanya dan memerlukan bantuan orang lain.

3. Organisasi Lini dan Staf Organisasi ini merupakan gabungan kedua jenis organisasi yang terdahulu disebutkan (lini dan staf). Dalam organisasi ini staf bukan sekedar pelaksana tugas, tetapi juga diberikan wewenang untuk memberikan masukan demi tercapainya tujuan secara baik.

Demikian juga pimpinan tidak sekedar memberi perintah atau nasehat, tetapi juga bertanggung jawab atas perintah atau nasehat tersebut. (Notoadmodjo, 2011).

Berdasarkan pendapat para ahli di atas mengenai konsep organisasi maka dapat di simpulkan bahwa organisasi wadah sebagai perserikatan formal yang berstruktur, terkordinasi dan sekelompok orang. Organisasi juga merupakan proses untuk menjadi alat dan wadah dalam melakukan aktivitas-aktivitasnya dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama.

2.1.2.1 Konsep Kinerja Organisasi

Kinerja organisasi adalah suatu kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu orgnaisasi pelayanan publik dalam mencapai misinya untuk memenuhi harapan dan memuaskan pengguna jasa. Kinerja organisasi menurut pendapat diatas adalah kegiatan yang sangat penting untuk mengukur keberhasilan suatu organisasi publik. Pencapaian keberhasilan pelayanan publik tersebut agar sesui dengan saran dan harapan. (Dwiyanto, 2008:47).

Kinerja organisasi merupakan agregasi atau akumulasi kinerja semua unit-unit organisasi, yang sama dengan penjumlahan kinerja semua orang atau individu

yang bekerja di organisasi tersebut. Dengan demikian kinerja organisasi sangat dipengaruhi oleh tiga faktor utama , yaitu dukungan organisasi, kemampuan manajemen, dan kinerja setiap orang yang bekerja di perusahaan tersebut. Kinerja organisasi juga sangat dipengaruhi oleh dukungan organisasi antara lain dalam penyusuanan struktur organisasi, pemilihan teknologi, dan penyediaan prasarana serta sarana kerja. (Simanjuntak, 2005:3).

Kinerja organisasi adalah totalitas hasil kerja yang dicapai suatu organisasi, tercapainya tujuan organisasi berarti bahwa dapat mencapai tujuan yang didasarkan pada tujuan yang sudah ditetapkan sebelumnya. (Surjadi, 2009:7).

Kinerja organisasi merupakan sesuatu yang telah dicapai oleh organisasi dalam kurun waktu tertentu, baik yang terkait dengan *input, output, outcome, benefit* maupun *impact.*(Sobandi, 2006:176).

Berdasarkan pendapat di atas dapat di jelaskan bahwa definisi kinerja organisai merupakan prestasi atau tingkat keberhasilan kelompok. Kinerja tersebut dapat diketahui keberhasilannya jika tujuan, sasaran dapat tercapai sesuai yang telah di tetapkan. Keberhasilan kinerja dipengaruhi strategi perencanaan mulai dari tujuan, sasaran, visi dan misi dari sebuah organisasi pelayanan publik.

Organisasi pemerintahan menggunakan alat untuk mengukur suatu kinerja birokrasi publik, indikator yang digunakan menurut Sobandi, (2006: 176) dalam bukunya yang berjudul Desentralisasi dan Tuntutan Penataan Kelembagaan Daerah menjelaskan yang termasuk dalam indikator kinerja sebagai berikut:

1. *Output* adalah sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang berupa fisik (sarana dan prasarana) atau pun non fisik (pelatihan).
2. Hasil adalah mengukur pencapaian atau hasil yang terjadi karena pemberian layanan. segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung).
3. Kaitan usaha dengan pencapaian adalah usaha yang dilakukan dalam memberikan pelayanan kesehatan dasar bagi masyarakat bisa tercapai sesuai dengan pembangunan kesehatan.
4. Informasi penjelas adalah suatu informasi yang harus disertakan dalam pelaporan kinerja yang mencakup informasi kuantitatif dan naratif.

Berdasarkan penejelasan di atas, dapat kita ketahui bahwa dalam pengukuran kinerja organisasi dilihat dari indikator: *Pertama*, *output* adalah suatu keluaran yang dicapai dalam suatu kegiatan. Kegiatan tersebut dapat berupa fisik yang berupa fisik atau pun non fisik. Kegiatan fisik dapat berupa penyediaan sarana dan prasarana sedangkan kegiatan berupa non fisik dapat berupa pelatihan pelatihan yang diberikan kepada aparatur.

Kedua, hasil adalah suatu keluaran yang berasal dari suatu kegiatan myang dengan melalui berbagai macam proses dapat berupa pemberian pelayanan yang kemudian akan menghasilkan keluaran yang memiliki efek jangka panjang.

Ketiga, kaitan usaha dengan pencapaian adalah suatu ukuran efisiensi yang mengkaitkan usaha dengan keluaran pelayanan. Ukuran efisiensi yang mengaitkan usaha dengan keluaran pelayanan mengukur sumber daya yang digunakan atau biaya per unit keluaran, dan memberi informasi tentang keluaran ditingkat tertentu dari penggunaan sumber daya di lingkungan organisasi.

Keempat, informasi penjelas adalah suatu usaha yang dilakukan oleh individu atau kelompok untuk menyampaikan informasi dengan jelas kepada orang lain. Suatu informasi harus disertakan dalam pelaporan kinerja yang

mencakup informasiyang membantu pengguna untuk memahami ukuran kinerja yang dilaporkan, menilai kinerja suatu organisasi, dan mengevaluasi faktor yang akan mempengaruhi kinerja yang dilaporkan. Ada dua jenis informasi penjelas yaitu pertama, faktor substansial yang ada diluar kontrol seperti karakteristik lingkungan dan demografi. Kedua, faktor yang dapat dikontrol seperti pengadaan staf**.**

Pengukuran kinerja organisasi adalah merupakan proses untuk mengatur kesesuaian dengan tujuan yang telah ditetapkan (Mahsun, 2006:195). KemenPAN RI Nomor PER/09/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 tealah ditetapkan.

Berdasarkan pengrtian di atas pengukuran kinerja dapat di jelaskan sebagai gambaran tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang tidak mungkin terlepas dari tujuan atau misi organisasi. Pengukuran tingkat pencapaianlah ditetapkan. Tanpa adanya pengukuran kinerja, akan sulit menilai tingkat keberhasilan dan ketidak berhasilan kebijakan maupun program suatu instansi pemerintah.

Untuk mengukur kinerja organisasi instansi pemerintahan indikator-indikatornya tersendiri sebagai berikut:

1. Masukan (*Input*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran indikator ini mengukur jumlah sumber daya seperti anggaran, SDM, peralatan, material dan masukan lain yang digunakan untuk melasanakan kegitan.

2. Proses dalam indikator proses, organisasi merumuskan ukuran kegitan, baik dari segi kecepatan, ketepatan, maupun tingkat akurasi pelaksanaan kegiatan tersebut. Rambu yang paling dominan dalam proses adalah tingkat efesiensi dan ekonomis pelaksanaan kegiatan organisasi. Efesiensi berarti 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 dotentukan untuk itu.
3. Keluaran (*Output*) adalah sesuatu yang diharapkan langsung dapat dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik atau non fisik. Tolok ukur keluaran digunakan untuk mengukur keluran yang dihasilkan kegiatan.
4. Hasil (*Outcomes)* adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsi keluaran kegiatan pada jangka menegah (efek langsung). Indikator keluaran lebih utama dari sekedar keluaran. Outcomes menggamarkan tingkat pencapaian atas hasil yang lebih tinggi yang mungkin mencangkup kepentingan banyak pihak.
5. 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.
6. Dampak (*Impact*) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif ataupun negative.

(Mahsun, 2006:77-78)

Berdasarkan penjelasan diatas dapat diketahui bahwa untuk mengetahui mengukur kinerja organisasi instansi pemerintah dapat dilihat dari *input* yaitu segala sesuatu yang dibutuhkan untuk melaksanakan kegiatan agar menghasilkan keluaran yang dapat bermanfaat bagi penggunanya. *Input* dalam hal ini berkaitan dengan SDM, anggaran, peralatan, material dan msukan lainnya.

Proses suatu organisasi akan merumuskan suatu kegiatan dengan segala strategi yang ada mulai dari kecepatan, ketepatan, maupun akurasi pelaksanaan kegiatan tersebut. Hal yang paling penting dalam proses yaitu tingkat efisiensi dan ekonomis pelaksanaan kegiatan organisasi.

Keluaran atau *output* adalah suatu hasil yang didapat mulai dari penginputan kemudian melalui tahap proses yang kemudian akan menghasilkan

suatu keluaran yang bermanfaat bagi orang lain. Keluaran dapat berupa fisik dan non fisik.

Hasil atau *outcome* yaitu segala sesuatu yang mencerminkan keluaran yang memberikan manfaat bagi orang. *Outcome* menggambarkan tingkat pencapaian yang menyangkut kepentingan orang banyak. *Benefit* adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan tujuan akhir dari kegiatan yang telah dilakukan. Dampak adalah suatu pengaruh yang ditimbulkan atkibat adanya aktivitas dari indiviu atau kelompok.

2.1.2.2 Tujuan Pengukuran Kinerja Organisasi

Pengukuran kinerja merupakan alat untuk menilai kesuksesan organisasi, yang dalam konteks organisasi sektor publik akan dgunakan untuk mendapatkan dukungan dan legitimasi dari publik. Masyarakat akan menilai keberhasilan organisasi lewat kemampuan organisasi dalam memberikan layanan publik yang relatif murah dan berkualitas.

Tujuan dilakukannya pengukuran kinerja organisasi sektor publik adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi
2. Menyediakan sarana pembelajaran pegawai
3. Memberikan kinerja periode berikutnya
4. Memberikan pertimbangan yang sistematik dalam pembuatan keputusan pemberian *reward* dan punishmen.
5. Memotivasi pegawai
6. Menciptakan Akuntabilitas publik
   (Moeheriono, 2010:74)

Tujuan adanya pengukuran menurut pendapat diatas agar dapat mencapai tujuan organisasi, sarana kepegawaian,perencanaan ke depan, pemberian *reward*

dan *punishment* dan penyemangat kerja. Faktor – faktor tersebut merupakan faktor sangat penting baik untuk orang – orang yang ada di dalam organisasi maupun masyarakat yang menggunakan layanan organisasi itu sendiri.

Secara umum tujuan sistem pengukuran kinerja 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 di telusuri perkembangan pencapaian strategi
3. Mengakomodasi pemahaman kepentingan manajer level menengah dan level bawah serta memotivasi untuk mencapai *goal congruence*
4. Sebagai alat dan kemampuan kolektif yang rasional
(Mardiasmo, 2004:122)

Berdasarkan penjelasan di atas pengukuran kinerja di sini lebih kepada adanya komunikasi, finansial, kesepahaman dan alat pencapaian tujuan. Pengukuran kinerja berdasarkan poin – poin menurut para ahli adalah untuk menilai akuntabilitas organisasi dan pimpinan dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Adanya pengukuran kinerja merupakan faktor penting dalam mengimplementasikan manajeman strategik.

2.1.2.3 Kendala dan Tantangan Pengukuran Kinerja Organisasi

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. Berada dengan organisasi pubilik, karena laba bukanlah merupakan tujuan utama, namun organisasi lebih memutusakan perhatian pada peningkatan pencapaian kesejahteraan rakyat. Sifat multidimensional kinerja organisasi sektor publik,

tidak ada indikator tunggal yang dapat digunakan untuk menunjukan kinerja secara komprehensif. Ukuran finansial tidak cukup mengukur kinerja organisasi sektor publik, sebab perlu pengembagan ukuran kinerja yang bersifat nonfinalsial.

Beberapa kendala pengukuran kinerja organisasi sektor publik antara lain:

1. Kinerja organisasi sektor publik tidak bisa dinialai hanya berdasar rasio-rasio keuangan, karena tujuan organisasi bukan memaksimalkan laba.
2. Output beruapa pelayanan biasanya bersifat kualitatif, *intangible* dan *inderect* sehingga sulit diukur
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 isntrumen pengganti mekanisme pasar dalam mengukur kinerja
5. Mengukur kepuasan masyarakat yang heterogen dari jasa pelayanan organisasi sektor publik tidak mudah dilakukan
   (Mahsun, 2006, 21-22)

Kendala dalam pengukuran kinerja organisasi menurut pendapat di atas bahwa kinerja pemerintahan tidak dapat dilihat dari rasio keuangan, hasilnya tak terukur/banyak pelayanannya tidak berdasarkan *market forces*, adanya pengguna pelayanan yang banyak. Kinerja pemerintahan dalam hal ini tidak seperti perusahan yang mencari keuntungan, karena kinerja pemerintahan bertujuan agar pelayanan kepada masyrakat dapat terpenuhi dan bermanfaat bagi masyarkat.

2.1.3 Penanggulanan Bencana Longsor

2.1.3.1 Konsep Bencana

Bencana merupakan kejadian yang disebabkan oleh alam atau manusia. Kejadian bencana menyebabkan kerusakan lngkungan, harta, jiwa manusia yang

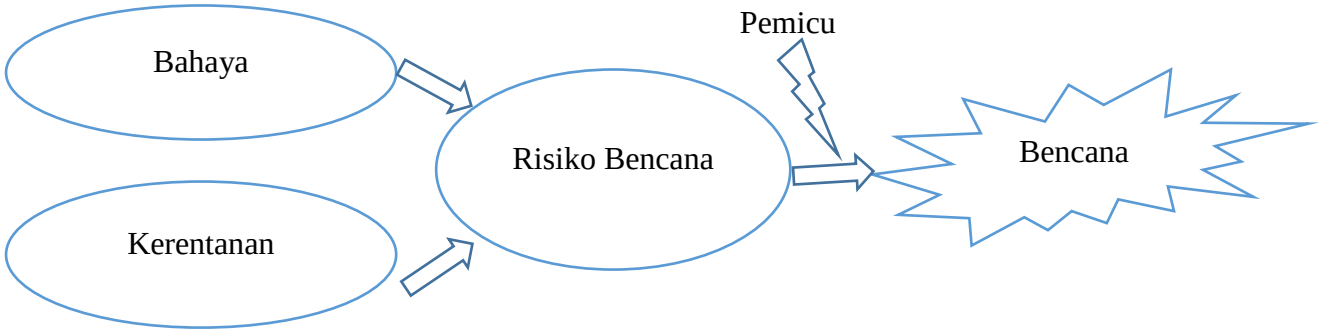
diluar kemampuan masyarakat. Menurut *UNPD (United Nations Develoment Programme*) menjelaskan definisi bencana sebagai berikut :

> "Bencana adalah gangguan yang serius dari berfungsinya satu masyarakat, yang menyebabkan kerugian-kerugian yang besar terhadap lingkungan, material dan manusia yang melebihi kemampuan dari masyarakat yang tertimpa bencana untuk menanggulangi dengan hanya menggunakan sumber-sumber daya masyarakat itu sendiri" (UNDP, 1992:11)

Pendapat di atas di jelaskan bahwa bencana merupakan gangguan terhadap masyarakat yang mengakibatkan kerugian bagi masyarakat dan kerusakan terhadap lingkungan. Penggulangan bencana tersebut hanya menggunakan sumber daya masyarakat itu sendiri. Berdasarkan penjelasan di atas bahwa bencana merupakan rangkaian peristiwa yang menganggu dan mengancam masyarakat, yang disebabkan oleh faktor alam dan manusia. Bencana menyebabkan timbulnya korban jiwa, materi, keruskan lingkungan dan dampak fisikologi.

Gambar 2.1

Proses Terjadinya Bencana



(Sumber : Nurjanah dkk. Manajemen bencana.2013 hal 14)

Berdasarkan gambar di atas bahwa bencana terjadi setelah melalui proses tiga unsur yang diantaranya yaitu:

1. Bahaya
   Bahaya adalah suatu fenomena alam atau buatan yang mempunyai potensi mengancam kehidupan manusia, kerugian harta benda dan kerusakan lingkungan
2. Kerentanan (*vulnerability*)
   Ketentuan merupan suatu kondisi dari suatu komunitas atau masyarakat yang mengarah atau menyebabkan ketidak mampuan dalam menghadapi ancaman bahaya.
3. Resiko Bencana (*risk disaster*)
   Risiko bencana adalah interaksi antara tingkat kerentanan daerah dengan ancaman bahaya yang ada. (Nurjanah 2013:21)
   Berdasarkan urutan bencana terjadi setelah melalui proses tiga unsur yang diantaranya meliputi *pertama* bencana terjadi melalui aspek bahaya suatu fenomena alam atau buatan yang mempunyai potensi mengancam kehidupan manusia, kerugian harta benda dan kerusakan lingkungan. *Kedua* bencana terjadi melalui aspek kerentanan (*vulnerability*)

2.1.3.2 Faktor – faktor Penyebab Bencana

Terdapat tiga penyebab terjadinya bencana yaitu :

1. Faktor alam (*natural disaster*) karena fenomena alam dan tanpa ada campur tangan manusia
2. Faktor non – alam (*non-natural disaster*) yaitu bukan karena fenomena alam dan juga bukan akibat perbuatan manusia
3. Faktor sosial/manusia (*man-made disaster*) yang murni akibat perbuatan manusia, misal konflik horizontal, konflik vertikal, dan terorisme

(Nurjanah dkk, 2013 : 21)

Berdasarkan teori di atas ada tiga faktor penting dalam terjadinya bencana yang menyebutkan bahwa: *pertama* bahwa faktor alam *natural disaster* sangat mempengaruhi terjadi nya bencana karena fenomena alam dan tanpa ada campur

tangan manusia. *Kedua* penyebab terjadinya becana faktor non alam *(non-natural disaster*) juga amat berpengaruh bukan karena fenomena alam saja yang menetukan terjadinya bencana namun diakibatkan juga faktor diluar itu dan juga bukan akibat perbuatan manusia. *Ketiga* faktor terjadinya bencana diakibatkan pula oleg sosial atau manusia(*man-made disaster*) yang murni akibat perbuatan manusia, mislanya konflik horizontal, konflik vertikal dan terorisme.

2.1.3.3 Dampak Bencana

Dampak bencana dapat dibagi kedalam tiga bagian, yaitu

1. Dampak langsung (*direct impact*) Meliputi kerugian finansial dari kerusakan aset ekonomi, misalnya rusaknya bangunan tinggal, infrastruktur, lahan pertanian dan lain-lain.
2. Dampak tidak langsung (*indirect impact*) Meliputi berhentinya proses produksi, hilangnya output dan sumber penerimaan.
3. Dampak sekunder (*secondary impact*) Meliputi terhambatnya pertumbuhan ekonomi, terganggunya rencana pembangunan yang telah disusun,meningkatnya defisit neraca pembayaran, meningkatnya angka kemiskinan dan lain-lain. (Nurjanah dkk, 2013 : 35)

Berdasarkan uraian diatas dapat kita ketahui bahwa ada 3 bagian dampak bencana apabila terjadi suatu bencana alam, *pertama* dampak langsung, dampak langsung melputi suatu kerugian finansial dari kerusakan seperti aset ekonomi, contohnya adalah bangunan tinggal, infrastruktur , lahan pertanian dan lainnya. *Kedua*, dampak tidak langsung, meliputi berhentinya proses produksi suatu barang dan sumber daya alam, *ketiga* dampak sekunder, terhambatnya ekonomi, terganggungnya rencana pembangunan yang telah disusun, meningkatnya defisit neraca dan meningkatnya angka kemiskinan.

2.1.3.4 Konsep Tanah Longsor

Tanah Longsor adalah jenis bencana alam yang terjadi karena gerakan massa tanah atau batuan, yang keluar dari lereng akibat dari adanya ganggun kestabilan tanah dari sebelumnya. (BNPB, 2010). tanah longsor merupakan suatu bentuk erosi dimana pemindahan tanahnya terjadi pada suatu saat dan melibatkan volume besar tanah. Longsor terjadi akibat meluncurnya suatu volume tanah di atas suatu lapisan agak kedap air yang jenuh air (Munir, 2006:294). tanah longsor terjadi sebagai akibat meluncurnya suatu volume tanah di atas suatu lapisan agak kedap air yang jenuh air. Menurut Arsyad (1989: 31) Lapisan yang terdiri dari tanah liat atau mengandung kadar liat akan bertindak sebagai peluncur. Longsor lahan adalah salah satu tipe gerakan massa batuan dan tanah menuruni lereng akibat gaya gravitasi bumi.(Suprapto Dibyosaputro,1992:27)

2.2 Kerangka Pemikiran

Pembangunan Bidang Penanggulangan bencana pada hakekatnya adalah pembangunan manusia seutuhnya di bidang kesadaran kebencanaan, yang fokus sasarannya diarahkan kepada pembangunan Sumber Daya Manusia di Bidang Penanggulangan bencana yang sebaik-baiknya, serta penciptaan masyarakat yang mempunyai kepedulian dan kepekaan terhadap ancaman bencana alam, bencana sosial dan bencana lainnya.

Bencana alam berupa tanah longsor sering terjadi di Desa Cisalak sebagian wilayahnya berupa tebing curam dan pegunungan. Menurut warga setempat sudah

lebih dari 5 bulan mulai dari Bulan Januari 2017 sampai bulan Juni 2017 sering terjadi longsor ketika musim hujan tiba,puluhan rumah milik warga blok cisalak, tepatnya di RT 06 RW 04 Desa Cisalak Kecamatan Lemahsugih dilaporkan mengalami kerusakan akibat pergerakan tanah. Empat rumah diantaranya tergolong parah, sehingga harus dikosongkan karena dapat mengancam keselamatan. Terkait dengan musibah tersebut BPBD Kabupaten Majalengka, telah mengambil langkah – langkah penanganan termasuk melakukan evakuasi pada pemilik rumah yang mengalami rusak parah serta bantuan logistik.

Berdasarkan permasalahan di atas,, untuk menganalisis permaslahan yang ada, peneliti menggunakan teori kinerja yang dikemukakan oleh Baban Sobandi yang menggambarkan bahwa untuk mengukur suatu kinerja dapat dilihat dari empat indikator:

Pertama, Output adalah suatu keluaran yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang berupa fisik atau pun non fisik. Suatu kegiatan yang berupa fisik maupun non fisik yang diharapkan dapat dirasakan langsung oleh masyarakat. *Output* meliputi dua hal yaitu kualitas pelayanan yang diberikan oleh instansi hal ini digunakan untuk mengukur fisik pelayanan dan kuantitas pelayanan yang diberikan yang memenuhi persyaratan kualitas tertentu. Indikator ini mengukur kuantitas fisik pelayanan yang memenuhi uji kualitas.

Kedua, hasil adalah suatu keluaran yang berasal dari suatu kegiatan myang dengan melalui berbagai macam proses dapat berupa pemberian pelayanan yang kemudian akan menghasilkan keluaran yang memiliki efek jangka panjang. Maka segala sesuatu kegiatan yang dilakukan atau dilaksanakan pada jangka menengah

oleh instansi terkait harus dapat memberikan efek langsung dari kegiatan tersebut. Kelompok hasil, mengukur pencapaian atau hasil yang terjadi karena pemberian layanan, kelompok ini mencakup ukuran persepsi publik tentang hasil. Ukuran keluaran akan bermanfaat apabila di tampilkan secara baik dengan hasil tahun yang maksimal. Efek sekunder dari pelayanan atas penerimaan atau pengguna bisa teridentifikasi dan layak dilaporkan. Ukuran tersebut mencakup akibat tidak langsung yang signifikan, dimaksud atau tidak dimaksud, positif atau negatif, yang terjadi akibat pemberian pelayanan dari instansi terkait.

Ketiga, kaitan usaha dengan pencapaian adalah suatu ukuran efisiensi yang mengkaitkan usaha dengan keluaran pelayanan. Ukuran efisiensi yang mengaitkan usaha dengan keluaran pelayanan mengukur sumber daya yang digunakan atau biaya per unit keluaran, dan memberi informasi tentang keluaran ditingkat tertentu dari penggunaan sumber daya di lingkungan organisasi. Sub indikator yangmemiliki keterkaitan dengan usaha pencapaian,yaitu ukuran efisiensi yang mengaitkan usaha dengan keluaran pelayanan, indikator ini mengukur sumber daya yang digunakan atau biaya per unit keluaran, dan memberi informasi tentang keluaran ditingkat tertentu dari penggunaan sumber daya manusia. Kedua, ukuran biaya hasil yang menghubungkan usaha dan hasil pelayanan, ukuran ini melaporkan biaya per unit hasil, dan mengaitkan biaya dengan hasil sehingga managemen publik dan masyarakat bisa mengukur nilai pelayanan yang telah diberikan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Majalengka.

Keempat, informasi penjelas adalah suatu usaha yang dilakukan oleh individu atau kelompok untuk menyampaikan informasi dengan jelas kepada

orang lain. Suatu informasi harus disertakan dalam pelaporan kinerja yang mencakup informasi yang membantu pengguna untuk memahami ukuran kinerja yang dilaporkan, menilai kinerja suatu organisasi, dan mengevaluasi faktor yang akan mempengaruhi kinerja yang dilaporkan. Ada dua jenis informasi penjelas yaitu pertama, faktor substansial yang ada diluar kontrol seperti karakteristik lingkungan dan demografi. Kedua, faktor yang dapat dikontrol seperti pengadaan staf.

Berdasarkan pemaparan di atas, peneliti membuat definisi operasional sebagai berikut:

1. Kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh BPBD Kabupaten Majalengka dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.
2. Organisasi adalah kumpulan dua orang atau lebih yang bekerja bersama dan saling terikat dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan atasan dan bawahan.
3. Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Majalengka adalah suatu lembaga pemerintahan yang memiliki tugas pokok dan fungsinya yaitu melaksanakan penanggulangan terhadap bencana yang terjadi di Kabupaten Majalengka.
4. Kinerja Kinerja Aparatur Pemerintah Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) di kabupaten majalengka (Studi Kasus menanggulangi bencana longsor) adalah hasil kerja secara kualitas maupun kuantitas yang dicapai oleh BPBD Kabupaten Majalengka dalam penanggulangan bencana

longsor. Faktor yang mempengaruhi pencapaian kinerja dapat dilihat dari indikator di bawah ini:

1) *Output* adalah sesuatu hasil yang dihasilkan langsung dirasakan dari suatu kegiatan yang berupa fisik atau pun non fisik. kegiatan yang berupa fisik maupun non fisik yang dihasilkan oleh BPBD Kabupaten Majalengka dapat dirasakan langsung oleh masyarakat. *Output* dalam Kinerja BPBD dalam penanggulangan bencana longsor meliputi:
    a. Kualitas Pelayanan adalah segala bentuk aktivitas yang dilakukan oleh BPBD Kabupaten Majalengka guna memenuhi harapan masyarakat serta bagaimana kualitas pelayanan yang diberikan oleh BPBD Kabupaten Majalengka dalam penanggulangan bencana longsor di Kabupaten Majalengka.
    b. Kuantitas pelayanan yang diberikan adalah segala bentuk satuan ukuran yang terkait dengan hasil kerja serta bagaimana kuantitas pelayanan yang diberikan oleh aparatur BPBD Kabupaten Majalengka dalam penanggulangan bencana longsor di Kabupaten Majalengka.
2) Hasil adalah sesuatu yg diadakan, dibuat, dan dijadikan untuk mengukur pencapaian atau hasil yang diberikan oleh BPBD Kabupaten Majalengka dalam penanggulangan bencana longsor di Kabupaten Majalengka. Segala sesuatu kegiatan yang dilakukan atau dilaksanakan oleh BPBD Kabupaten Majalengka dalam penanggulangan bencana longsor di Kabupaten Majalengka pada jangka menengah harus dapat memberikan efek langsung dari kegiatan tersebut. Beberapa hal yang termasuk kedalam hasil,

mengukur pencapaian atau hasil yang terjadi karena pemberian layanan, kelompok ini mencakup:

a. Upaya yang dilaksanakan adalah Upaya BPBD Kabupaten Majalengka dalam menanggulangi longsor.

3) Kaitan Usaha dengan Pencapaian adalah mengukur sumber daya yang digunakan oleh aparatur BPBD Kabupaten Majalengka dalam penanggulangan bencana longsor dan memberi informasi dari hasil penggunaan sumber daya tersebut yang membandingkan hasil yang dicapai sekarang dengan hasil yang sebelumnya secara internal, norma atau standar yang biasa diterima atau hasil yang bisa dicapai oleh organisasi yang setara. Yang termasuk kedalam kaitan usaha dengan pencapaian meliputi:

    a. Efisiensi adalah ketepatan cara dalam melakukan sesuatu yang mengkaitkan usaha dengan keluaran pelayanan adalah mengukur sumber daya yang digunakan atau biaya per unit keluaran, dan memberi informasi tentang keluaran ditingkat tertentu dari penggunaan sumber daya, menunjukan efisiensi relatif suatu unit jika dibandingkan dengan hasil sebelumnya, tujuan yang ditetapkan secara internal, norma atau standar yang bisa diterima, atau hasil yang bisa dicapai oleh BPBD Kabupaten Majalengka dalam penanggulangan bencana longsor.

    b. Biaya adalah sesuatu yang dikeluarkan berupa materi, yaitu hasil yang menghubungkan usaha dan hasil pelayanan. Ukuran ini

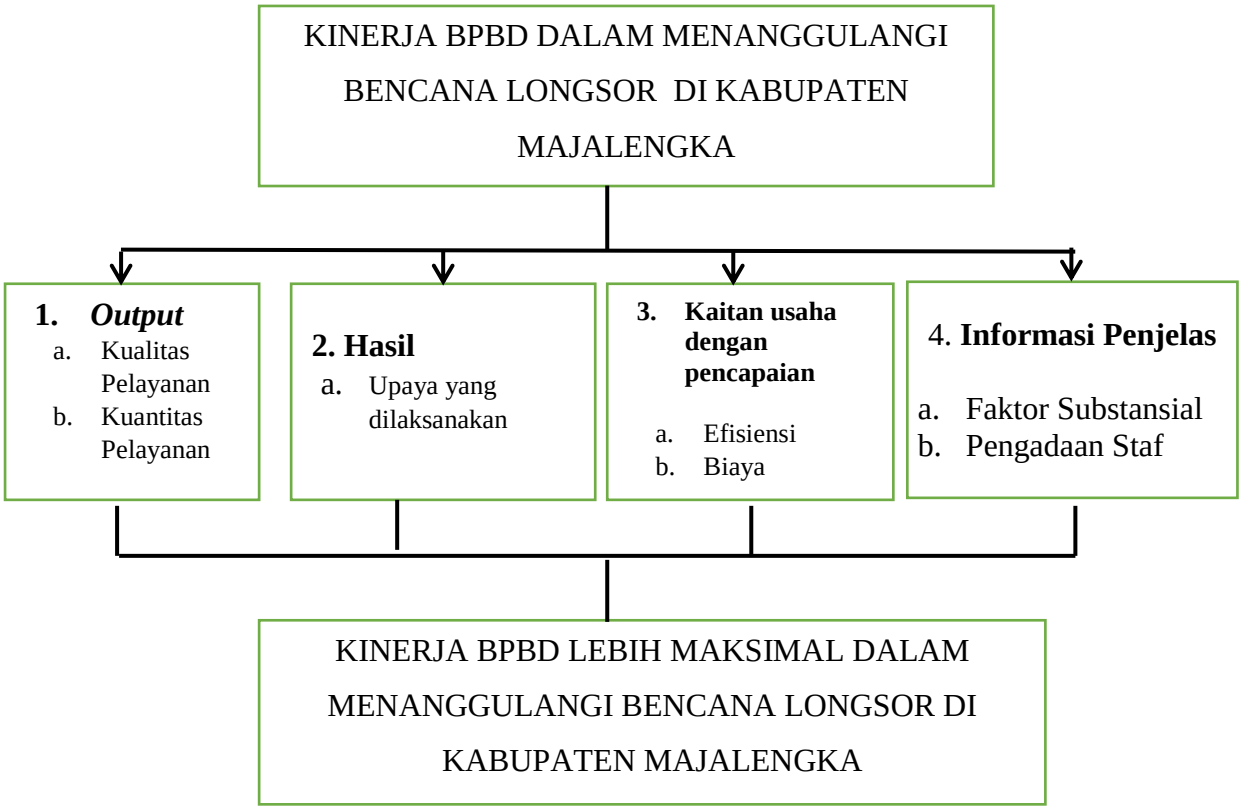
melaporkan biaya per-unit hasil, dan mengaitkan biaya dengan hasil sehingga manajemen publik dan masyarakat bisa mengukur nilai pelayanan yang telah diberikan oleh BPBD Kabupaten Majalengka dalam penanggulangan bencana longsor.

4) Informasi Penjelas adalah suatu hasil berupa informasi yang ada di BPBD Kabupaten Majalengka dalam penanggulangan bencana longsor. faktor yang akan mempengaruhi Informasi penjelas meliputi:
   a. Faktor Subtansial adalah faktor yang ada diluar kontrol BPBD Kabupaten Majalengka dalam penanggulangan bencana longsor seperti karateristik lingkungan dan demografi.
   b. Faktor yang dapat dikontrol adalah faktor yang dapat dikontrol oleh BPBD Kabupaten Majalengka seperti pengadaan staf.

5. Longsor adalah suatu peristiwa geologi yang terjadi di Kabupaten Majalengka karena pergerakan masa batuan atau tanah dengan berbagai tipe dan jenis seperti jatuhnya bebatuan atau gumpalan besar tanah.

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka peneliti memberikan gambaran model kerangka pemikiran yang menjelaskan bahwa untuk mengukur kinerja organisasi adalah sebagai berikut :

Gambar 2.3
Model Kerangka Pemikiran



2.3 Proposisi

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas maka proposisi penelitian ini adalah Kinerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) di Kabupaten Majelengka (Studi Kasus Menaggulangi Bencana Longsor) di tentukan oleh indikator *Output* , Hasil , Kaitan usaha dengan pencapaian, Informasi penjelas.