

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Kinerja

1. Definisi Kinerja

Menurut Wibowo (2007:7), kinerja berasal dari pengertian *performance*, yaitu sebagai hasil kerja atau prestasi kerja. Kinerja adalah tentang melakukan pekerjaan dan hasil yang dicapai dari pekerjaan tersebut. Selain itu, menurut Amstrong dan Baron dalam Wibowo (2007:7), kinerja merupakan hasil pekerjaan yang mempunyai hubungan kuat dengan tujuan strategi organisasi, kepuasan konsumen, dan memberikan kontribusi pada ekonomi. Menurut Mahsun (2006:25), kinerja (*performance*) adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi. Istilah kinerja sering digunakan untuk menyebut prestasi atau tingkat keberhasilan individu maupun kelompok individu. Kinerja bisa diketahui hanya jika individu atau kelompok individu mempunyai kriteria keberhasilan yang telah ditetapkan. Kriteria keberhasilan ini berupa tujuan-tujuan atau target-target tertentu yang hendak dicapai.

Menurut Prawirosentono dalam Sinambela (2006:137), kinerja adalah hasil kerja yang 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.

Dari berbagai pendapat di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kinerja merupakan suatu proses dan hasil kerja atau tingkat pencapaian dalam pelaksanaan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dalam rangka mencapai tujuan organisasi dalam periode tertentu.

2. Definisi Kinerja Organisasi Publik

Menurut Mahsun (2006:1), organisasi sering dipahami sebagai sekelompok orang yang berkumpul dan bekerja sama dengan cara yang terstruktur untuk mencapai tujuan atau sejumlah sasaran tertentu yang telah ditetapkan bersama. Kinerja organisasi mempunyai banyak pengertian. Menurut Pasolong (2010:175), konsep kinerja pada dasarnya dapat dilihat dari dua segi, yaitu kinerja pegawai (perindividu) dan kinerja organisasi. Kinerja pegawai adalah hasil kerja perseorangan dalam suatu organisasi. Sedangkan kinerja organisasi adalah totalitas hasil kerja yang dicapai suatu organisasi. Kinerja pegawai dan kinerja organisasi keterkaitan yang sangat erat. Tercapainya tujuan organisasi tidak terlepas dari sumber daya yang dimiliki oleh organisasi yang digerakkan atau dijalankan pegawai yang berperan aktif sebagai pelaku dalam upaya mencapai tujuan organisasi tersebut.

Sedangkan menurut Wibawa dalam Pasolong (2010:176), yang mengemukakan bahwa kinerja organisasi adalah sebagai efektivitas organisasi secara menyeluruh untuk kebutuhan yang ditetapkan dari setiap kelompok yang berkenaan melalui usaha-usaha yang sistemik dan meningkatkan kemampuan organisasi secara terus menerus untuk mencapai kebutuhannya secara efektif. Sedangkan menurut Keputusan Kepala LAN No. 239/1x/6/8/2003, kinerja instansi pemerintah adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian sasaran ataupun tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran dari visi, misi dan strategi instansi pemerintah yang mengindikasikan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan (<http://lakip.unnes.ac.id/index.php/download/file/7>, diakses Rabu, 10 September 2014 pukul 12.36 WIB).

Berdasarkan uraian di atas maka penulis menyimpulkan bahwa kinerja organisasi publik merupakan suatu totalitas dari hasil kerja yang dicapai oleh suatu organisasi birokrasi pemerintahan secara menyeluruh sesuai tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran dari visi, misi dan strategi instansi pemerintah yang mengindikasikan tingkat keberhasilan serta tingkat kegagalan dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan.

3. Pengukuran Kinerja

Menurut Mahmudi (2010:12), pengukuran kinerja merupakan alat untuk menilai kesuksesan suatu organisasi. Dalam konteks organisasi sektor publik, kesuksesan organisasi itu akan digunakan untuk mendapatkan legitimasi dan dukungan publik. Masyarakat akan menilai kesuksesan organisasi sektor publik melalui kemampuan organisasi dalam memberikan pelayanan publik yang relatif murah dan berkualitas. Selanjutnya menurut Mahmudi (2010:14), pengukuran kinerja merupakan bagian penting dari proses pengendalian manajemen, baik organisasi publik maupun swasta. Namun karena sifat dan karakteristik organisasi sektor publik berbeda dengan sektor swasta, penekanan dan orientasi pengukuran kinerjanya pun terdapat perbedaan. Adapun tujuan dilakukan penilaian kinerja di sektor publik adalah :

- a. Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi;
- b. Menyediakan sarana pembelajaran pegawai;
- c. Memperbaiki kinerja periode berikutnya;
- d. Memberikan pertimbangan yang sistematis dalam pembuatan keputusan pemberian *reward and punishment*;
- e. Memotivasi pegawai;
- f. Menciptakan akuntabilitas publik

Menurut Mahsun (2006: 26), pengukuran kinerja adalah suatu metode atau alat yang digunakan untuk mencatat dan menilai pencapaian pelaksanaan kegiatan berdasarkan tujuan, sasaran, dan strategi sehingga dapat diketahui kemajuan organisasi serta meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas.

Selanjutnya menurut Mahsun (2006:34) yang mengungkapkan bahwa pengukuran kinerja bukanlah tujuan akhir melainkan merupakan alat agar dihasilkan manajemen yang lebih efisien dan terjadi peningkatan kinerja. Kemudian hasil dari pengukuran kinerja akan memberi tahu kita apa yang telah terjadi, bukan mengapa hal itu terjadi atau apa yang harus dilakukan.

Kemudian menurut Wibowo (2007:319-320), pengukuran hanya berkepentingan untuk mengukur apa yang penting dan relevan. Untuk itu, perlu jelas tentang apa yang dikatakan penting dan relevan sebelum menentukan ukuran apa yang harus digunakan. Hal-hal yang diukur tergantung pada apa yang dianggap penting oleh *stakeholders* dan pelanggan. Pengukuran mengatur keterkaitan antara strategi berorientasi pelanggan dan tujuan dengan tindakan. Pengukuran kinerja yang tepat dapat dilakukan dengan cara :

- a. Memastikan bahwa persyaratan yang diinginkan pelanggan telah terpenuhi;
- b. Mengusahakan standar kinerja untuk menciptakan perbandingan;
- c. Mengusahakan jarak bagi orang untuk memonitor tingkat kinerja;
- d. Menetapkan arti penting masalah kualitas dan menentukan apa yang perlu prioritas perhatian;
- e. Menghindari konsekuensi dari rendahnya kualitas;
- f. Mempertimbangkan penggunaan sumber daya;
- g. Mengusahakan umpan balik untuk mendorong usaha perbaikan.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pengukuran kinerja merupakan suatu alat atau cara untuk mengetahui atau menilai sejauh mana tujuan, sasaran serta program dari suatu organisasi dapat tercapai yang bertujuan untuk meningkatkan suatu kinerja organisasi.

4. Indikator Kinerja

Menurut Mahmudi (2010:155-156), 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 atau pihak luar untuk menilai kinerja organisasi. Secara umum, indikator kinerja memiliki peran antara lain yaitu :

- a. Membantu memperbaiki praktik manajemen;
- b. Meningkatkan akuntabilitas manajemen dengan memberikan tanggung jawab secara eksplisit dan pemberian bukti atas suatu keberhasilan atau kegagalan;
- c. Memberikan dasar untuk melakukan perencanaan kebijakan dan pengendalian;
- d. Memberikan informasi yang esensial kepada manajemen sehingga memungkinkan bagi manajemen untuk melakukan pengendalian kinerja disemua level organisasi;
- e. Memberikan dasar untuk pemberian kompensasi kepada staf.

Adapun beberapa indikator yang perlu digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik menurut Dwiyanto dalam Pasolong (2010:178-180), antara lain yaitu :

a. Produktivitas

Produktivitas yaitu tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga mengukur efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipakai sebagai ratio antara input dan output. Konsep produktivitas dirasa terlalu sempit dan kemudian *General Accounting Office* (GAO) mencoba mengembangkan satu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan salah satu indikator kinerja yang penting. Sedangkan yang dimaksud produktivitas menurut Dewan Produktivitas Nasional, adalah suatu sikap mental yang selalu berusaha dan mempunyai pandangan bahwa suatu kehidupan hari ini (harus) lebih baik dari hari kemarin, dan hari esok lebih baik dari hari ini.

b. Kualitas Pelayanan

Kualitas pelayanan yaitu cenderung menjadi penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan publik terhadap kualitas. Dengan demikian menurut Dwiyanto, kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja birokrasi publik. Keuntungan utama menggunakan kepuasan masyarakat sebagai indikator kerja adalah informasi mengenai kepuasan masyarakat seringkali tersedia secara mudah dan murah. Informasi mengenai kepuasan masyarakat terhadap

kualitas pelayanan seringkali diperoleh dari media massa ataupun diskusi publik. Kualitas layanan relatif sangat tinggi, maka bisa menjadi satu ukuran kinerja birokrasi publik yang mudah dan murah dipergunakan. Kepuasan masyarakat dapat menjadi indikator untuk menilai kinerja birokrasi publik.

c. Responsivitas

Responsivitas ialah kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas disini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas juga dimaksudkan sebagai salah satu indikator kinerja, karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan birokrasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidaksiharasan antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat. Organisasi yang memiliki responsivitas yang rendah, maka dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek pula.

d. Responsibilitas

Responsibilitas ialah menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan birokrasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar dengan kebijakan birokrasi, baik yang eksplisit maupun implisit. Oleh karena itu, responsibilitas bisa saja pada suatu ketika berbenturan dengan responsivitas.

e. Akuntabilitas

Akuntabilitas menunjuk seberapa besar kebijakan dan kegiatan birokrasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya ialah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu memprioritaskan kepentingan publik. Dalam konteks ini, konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan birokrasi publik itu konsisten dengan kehendak publik. Kinerja birokrasi publik tidak hanya bisa dilihat dari ukuran internal dan dikembangkan oleh birokrasi publik atau pemerintah, seperti pencapaian target. Kinerja sebaiknya harus dilihat dari ukuran eksternal, seperti nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku di masyarakat. Suatu kegiatan birokrasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi jika kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai-nilai serta norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.

Selain itu, ada pula menurut Kumorotomo dalam Pasolong (2010:180), beberapa indikator kinerja yang dapat dijadikan pedoman dalam menilai kinerja birokrasi publik, antara lain yaitu :

a. Efisiensi

Efisiensi yaitu menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapat laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis.

b. Efektivitas

Efektivitas yaitu apakah tujuan yang didirikan organisasi pelayanan publik tersebut tercapai. Hal tersebut erat kaitannya dengan rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi serta fungsi agen pembangunan.

c. Keadilan

Keadilan yaitu mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik. Kriteria ini erat kaitannya dengan konsep ketercukupan atau keadilan.

d. Daya tanggap

Daya tanggap yaitu berlainan dengan bisnis yang dilaksanakan oleh perusahaan swasta, organisasi pelayanan publik merupakan bagian dari daya tanggap negara atau pemerintah akan kebutuhan masyarakat yang mendesak.

Kemudian adapula lima dasar yang dapat dijadikan indikator kinerja sektor publik, menurut Nasucha dalam Pasolong (2010:180), antara lain yaitu :

- a. Pelayanan yang menunjukkan seberapa besar pelayanan yang diberikan;
- b. Ekonomi, yang menunjukkan apakah biaya yang digunakan lebih murah dari pada yang direncanakan;
- c. Efisien, yang menunjukkan perbandingan hasil yang dicapai dengan pengeluaran;
- d. Efektivitas, yang menunjukkan perbandingan hasil yang seharusnya dengan hasil yang dicapai;
- e. Equity, yang menunjukkan tingkat keadilan potensial dari kebijakan yang dihasilkan.

Sementara itu, menurut Mahsun (2006:81), indikator kinerja merupakan kriteria yang digunakan untuk menilai keberhasilan pencapaian tujuan organisasi yang diwujudkan dalam ukuran-ukuran tertentu. Indikator kinerja mengacu pada penilaian kinerja secara tidak langsung yaitu hal-hal yang sifatnya hanya merupakan indikasi-indikasi kinerja, sehingga bentuknya cenderung kualitatif. Sedangkan ukuran kinerja adalah kriteria yang mengacu pada penilaian kinerja secara langsung, sehingga bentuknya lebih bersifat kuantitatif. Selanjutnya syarat indikator kinerja menurut BPKP dalam Mahsun (2006:74-75) adalah sebagai berikut :

- a. Spesifik dan jelas, sehingga dapat dipahami dan tidak ada kemungkinan kesalahan interpretasi.
- b. Dapat diukur secara objektif baik yang bersifat kuantitatif maupun kualitatif, yaitu dua atau lebih mengukur indikator kinerja mempunyai kesimpulan yang sama.
- c. Relevan, indikator kinerja harus menangani aspek-aspek objektif yang relevan.
- d. Dapat dicapai, penting dan harus berguna untuk menunjukkan keberhasilan masukan, keluaran, hasil, manfaat dan dampak serta proses.
- e. Harus cukup fleksibel dan sensitif terhadap perubahan/penyesuaian pelaksanaan dan hasil pelaksanaan kegiatan.
- f. Efektif, data/informasi yang berkaitan dengan indikator kinerja yang bersangkutan dapat dikumpulkan, diolah, dan dianalisis dengan biaya yang tersedia.

Dari beberapa penjelasan indikator kinerja diatas, sehingga dapat diketahui bahwa indikator untuk mengukur kinerja pada suatu organisasi dapat dilihat dari berbagai pendekatan yaitu, baik dari pendekatan ekonomi, sosial, keorganisasian maupun manajemen. Dalam penelitian ini, peneliti menganalisis elemen dari indikator-indikator kinerja dengan mengidentifikasi indikator yang dominan, yang dipaparkan oleh para ahli di atas, yang kemudian indikator-indikator yang digunakan tersebut akan disesuaikan dengan kondisi organisasi yang diteliti serta permasalahan yang terjadi, sehingga data yang diperoleh relevan. Dalam penelitian ini, penulis dapat menentukan indikator-indikator kinerja yang dapat di ambil untuk menilai kinerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Bandar Lampung meliputi lima indikator yaitu produktivitas, kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas dan akuntabilitas.

Untuk mendeskripsikan produktivitas pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Bandar Lampung, dapat diketahui melalui input dan output. Dengan adanya konsep produktivitas tersebut, diharapkan dapat digunakan untuk menilai seberapa besar pelayanan publik memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota bandar Lampung. Maka dengan demikian, indikator produktivitas tersebut dapat menjadi tolak ukur dalam penilaian kinerja pada badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Bandar lampung, sehingga menjadi sangat penting untuk diteliti.

Pada indikator kualitas layanan merupakan indikator yang sangat penting untuk dijadikan sebagai salah satu tolak ukur dalam penilaian kinerja pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Bandar Lampung. Indikator kualitas layanan ini sangat berkaitan erat dengan kepuasan masyarakat yang mengacu pada responsivitas. Dengan demikian, kualitas layanan tersebut dapat dijadikan salah satu elemen indikator kinerja organisasi.

Selanjutnya ialah pada indikator daya tanggap (responsivitas). Indikator daya tanggap ini sangat relevan untuk dijadikan tolak ukur dalam penilaian kinerja pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Bandar Lampung. Daya tanggap termasuk dalam responsivitas yang ditunjukkan oleh suatu organisasi. Sehingga secara singkat responsivitas disini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan pada badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Bandar Lampung dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Suatu organisasi yang memiliki responsivitas rendah otomatis memiliki kinerja yang tidak optimal pula. Hal inilah yang menjadi alasan responsivitas dilibatkan sebagai elemen indikator yang digunakan oleh peneliti.

Kemudian pada indikator responsibilitas digunakan untuk mengetahui suatu tindakan yang dilakukan oleh badan penanggulangan Bencana daerah (BPBD) Kota Bandar Lampung dalam melaksanakan program kerja yang peka akan situasi dan target yang akan dicapai. Sehingga indikator responsibilitas ini dapat dijadikan sebagai tolak ukur untuk menilai kinerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Bandar Lampung dalam melaksanakan kegiatan atau program mengacu pada ketentuan atau peraturan yang ada di organisasi

tersebut. Kemudian indikator akuntabilitas merupakan ukuran yang menunjukkan sejauhmana kegiatan yang diselenggarakan sesuai dengan kehendak publik dan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat. Akuntabilitas menjadi penting, karena dengan melihat akuntabilitas pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Bandar Lampung, maka akan dapat diketahui pula orientasi pelayanan yang dikembangkan oleh organisasi tersebut. Dengan demikian, indikator akuntabilitas diikutsertakan sebagai tolak ukur penilaian kinerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Bandar Lampung dalam menghadapi dan menanggulangi bencana di Kota Bandar Lampung.

5. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja

Kinerja merupakan suatu konstruk multidimensional yang mencakup banyak faktor yang mempengaruhinya. Dimana menurut Mahmudi (2010:20), yang mengemukakan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja antara lain yaitu :

a. Faktor personal atau individu

Faktor ini meliputi pengetahuan, keterampilan, kemampuan, kepercayaan diri, motivasi, dan komitmen yang dimiliki oleh setiap individu;

b. Faktor kepemimpinan

Faktor ini meliputi kualitas dalam memberikan dorongan, semangat, arahan, dan dukungan yang diberikan manajer atau *team leader*;

c. Faktor tim

Faktor ini meliputi kualitas dukungan dan semangat yang diberikan oleh rekan dalam satu tim, kepercayaan terhadap sesama anggota tim, kekompakan serta keeratan anggota tim;

d. Faktor sistem

Faktor ini meliputi sistem kerja, fasilitas kerja atau infrastruktur yang diberikan oleh organisasi, proses organisasi, dan kultur kinerja dalam organisasi;

e. Faktor konstektual (situasional)

Faktor ini meliputi tekanan dan perubahan lingkungan eksternal dan internal.

Menurut Pasolong (2010:186-189), faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja suatu organisasi yang dapat dijelaskan sebagai berikut :

1) Kemampuan

Pada dasarnya kemampuan menurut Robbins dalam Pasolong (2010: 186-189), ialah suatu kapasitas individu untuk mengerjakan berbagai tugas dalam suatu pekerjaan. Kemampuan tersebut dapat dilihat dari dua segi, antara lain yaitu :

- a. Kemampuan intelektual, yaitu kemampuan yang diperlukan untuk melakukan kegiatan mental; dan
- b. Kemampuan fisik, yaitu kemampuan untuk diperlukan tugas-tugas yang menuntut stamina, kecekatan, kekuatan dan keterampilan.

Kemampuan dalam suatu bidang hanya dapat dimiliki oleh seseorang yang memiliki bakat dan intelegensi (kecerdasan) yang mencukupi. Sedangkan bakat yang biasanya dikembangkan dengan pemberian kesempatan pengembangan pengetahuan melalui tiga hal yaitu pendidikan, pelatihan serta pengalaman kerja.

2) Kemauan

Kemauan atau motivasi menurut Robbins dalam Pasolong (2010: 186-189) ialah kesediaan untuk mengeluarkan tingkat upaya yang tinggi untuk tujuan organisasi. Kemauan atau motivasi kerja seseorang dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain yaitu :

- a. Pengaruh lingkungan fisik, yaitu setiap pegawai menghendaki lingkungan fisik yang baik untuk bekerja, lampu yang terang, ventilasi udara yang nyaman, sejuk, bebas dari gangguan suara berisik dan sebaiknya ada musik;
- b. Pengaruh lingkungan sosial, yaitu sebagai makhluk sosial dalam melaksanakan pekerjaan tidak semata-mata hanya mengejar penghasilan saja, melainkan juga mengharapkan penghargaan oleh pegawai lain, pegawai lebih berbahagia apabila menerima dan membantu pegawai lain;

3) Energi

Energi menurut Jordan E. Ayan dalam Pasolong (2010:186-189) adalah pemercik api yang menyalakan jiwa. Tanpa adanya energi psikis dan fisik yang mencukupi, maka perbuatan kreatif pegawai terhambat;

4) Teknologi

Teknologi dapat dikatakan sebagai “tindakan yang dikerjakan oleh individu atau suatu objek dengan atau tanpa bantuan alat mekanikal, untuk membantu beberapa perubahan terhadap objek tersebut. Menurut Rousseau dalam Pasolong (2010:188), mengatakan bahwa teknologi adalah penerapan pengetahuan untuk melakukan pekerjaan;

5) Kompensasi

Kompensasi yaitu sesuatu yang diterima oleh pegawai sebagai balas jasa kinerja dan bermanfaat baginya;

6) Kejelasan tujuan

Kejelasan tujuan merupakan salah satu faktor penentu dalam pencapaian kinerja. Oleh karena itu pegawai tidak mengetahui dengan jelas tujuan pekerjaan yang hendak dicapai, maka tujuan yang tercapai tidak efisien dan atau kurang efektif;

7) Keamanan

Keamanan pekerjaan menurut Strauss dan Sayles dalam Pasolong (2010:189), yaitu sebuah kebutuhan manusia yang fundamental, karena pada umumnya orang menyatakan lebih penting keamanan pekerjaan dari pada gaji atau kenaikan pangkat.

Menurut Mangkunegara (2009: 13) faktor yang mempengaruhi pencapaian kinerja adalah faktor kemampuan (*ability*) dan faktor motivasi (*motivation*). Sedangkan menurut Simamora dalam Mangkunegara (2009: 14), kinerja (*Performance*) dipengaruhi oleh tiga faktor yaitu :

1. Faktor individual, yang terdiri antara lain :

- a) Kemampuan dan keahlian
- b) Latar belakang
- c) Demografi

2. Faktor psikologi, yang terdiri antara lain :

- a) Persepsi
- b) *Attitude*

- c) *Personality*
 - d) Pembelajaran
 - e) Motivasi
3. Faktor organisasi, yang terdiri antara lain :
- a) Sumber daya
 - b) Kepemimpinan
 - c) Penghargaan
 - d) Struktur
 - e) *Job design*

Dari beberapa penjelasan diatas, maka penulis dapat menyimpulkan bahwa ada banyak faktor yang dapat mempengaruhi kinerja organisasi, dimana faktor-faktor tersebut dapat berasal dari internal maupun eksternal yang tergantung pada jenis, karakteristik serta tujuan pembentukan organisasi itu sendiri.

B. Tinjauan Tentang Evaluasi Kinerja

1. Definisi Evaluasi Kinerja

Evaluasi Kinerja menurut Kreitner dan Kinicki dalam Wibowo (2007 :351-352), merupakan pendapat yang bersifat evaluatif atas sifat, perilaku seseorang, atau prestasi sebagai dasar untuk keputusan dan rencana pengembangan personil. Sementara itu, evaluasi mengidentifikasi kebutuhan pelatihan dan pengembangan. Dimana evaluasi menunjukkan keterampilan dan kompetensi pekerja yang ada sekarang ini kurang cukup sehingga dikembangkan program. Efektivitas pelatihan

dan pengembangan dipertimbangkan dengan mengukur seberapa baik pekerja yang berpartisipasi mengerjakan evaluasi kinerja.

Menurut Rosidah (2009:275), Evaluasi kinerja (*performance evaluation*) dalam organisasi publik merupakan peranan kunci dalam pengembangan pegawai dan produktivitas mereka. Evaluasi kinerja pada prinsipnya merupakan manifestasi dari bentuk penilaian kinerja seorang pegawai. Penilaian kinerja memberikan gambaran tentang keadaan pegawai dan sekaligus dapat memberikan *feedback* (umpan balik).

Sementara menurut Kaswan (2012:211), mengatakan bahwa penilaian kinerja yang memiliki banyak faset: sebagai latihan observasi dan penilaian, proses umpan balik, dan intervensi organisasi masih amat diperlukan. Selanjutnya menurut Newstrom dan Davis dalam Kaswan (2012:211), sebagai proses pengukuran disamping juga proses yang penuh dengan muatan emosi, penilaian kinerja diperlukan karena sejumlah alasan, yang di antaranya :

- a. Mengalokasikan sumber daya dalam lingkungan yang dinamis,
- b. Memotivasi dan menghargai karyawan,
- c. Memberi umpan balik kepada karyawan tentang kinerjanya,
- d. Memelihara hubungan yang adil dalam kelompok,
- e. Membina dan mengembangkan karyawan,
- f. Mematuhi aturan kesempatan kerja yang setara.

Menurut Mangkunegara (2005:10), evaluasi kinerja adalah penilaian yang dilakukan secara sistematis untuk mengetahui hasil pekerjaan karyawan dan kinerja organisasi. Disamping itu juga untuk menemukan kebutuhan pelatihan

kerja secara tepat, memberikan tanggung jawab yang sesuai kepada karyawan sehingga dapat melaksanakan pekerjaan yang lebih di masa mendatang dan sebagai dasar untuk menentukan kebijakan dalam hal promosi jabatan atau penentuan imbalan.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis menyimpulkan bahwa penilaian/evaluasi kinerja adalah suatu penilaian yang dilakukan secara sistematis untuk mengetahui hasil kinerja dari suatu organisasi, yang dapat dilakukan melalui efektivitas pelatihan dan pengembangan kinerja secara tepat serta peningkatan kinerja dari Sumber Daya Manusia (SDM) organisasi untuk memperbaiki serta meningkatkan kinerja organisasi tersebut.

2. Tujuan Evaluasi Kinerja

Tujuan evaluasi kinerja menurut Sunyoto dalam Mangkunegara (2005:10), adalah untuk memperbaiki atau meningkatkan kinerja organisasi melalui peningkatan kinerja dari SDM organisasi, dimana secara lebih spesifik tujuan dari evaluasi kinerja antara lain yaitu :

- a. Meningkatkan saling pengertian antara karyawan tentang persyaratan kinerja.
- b. Mencatat dan mengakui hasil kerja seorang karyawan, sehingga mereka termotivasi untuk berbuat yang lebih baik, atau sekurang-kurangnya berprestasi sama dengan prestasi yang terdahulu.
- c. Memberikan peluang kepada karyawan untuk mendiskusikan keinginan dan aspirasinya dan meningkatkan kepedulian terhadap karier atau terhadap pekerjaan yang diembannya sekarang.

- d. Mendefinisikan atau merumuskan kembali sasaran masa depan, sehingga karyawan termotivasi untuk berprestasi sesuai dengan potensinya.
- e. Memeriksa rencana pelaksanaan dan pengembangan yang sesuai dengan kebutuhan pelatihan, khusus rencana diklat, dan kemudian menyetujui rencana itu jika tidak ada hal-hal yang perlu diubah.

Sedangkan menurut Wibowo (2007:351), evaluasi kinerja dilakukan untuk memberikan penilaian terhadap hasil kerja atau prestasi kerja yang diperoleh organisasi, tim atau individu. Dimana evaluasi kinerja tersebut akan memberikan umpan balik terhadap tujuan dan sasaran kinerja, perencanaan dan proses pelaksanaan kinerja.

Selanjutnya menurut Kaswan (2012:213), penilaian kinerja memainkan peran penting dan proses manajemen kinerja secara keseluruhan. Dalam hal ini penilaian kinerja adalah proses yang digunakan organisasi untuk menilai kinerja karyawan. Organisasi biasanya melakukan penilaian kinerja untuk berbagai tujuan, di antaranya :

- a. Penilaian memberi judikasi organisasi secara resmi untuk pengambilan keputusan pekerjaan, yaitu mempromosikan karyawan yang berkinerja menonjol; membina karyawan berkinerja kurang melatih, memudahkan atau mendisiplinkan yang lain; meningkatkan imbalan (atau tidak); dan sebagai landasan mengurangi jumlah tenaga kerja. Singkatnya, penilaian berfungsi sebagai input kunci untuk melaksanakan sistem imbalan dan hukuman organisasi yang sifatnya resmi.

- b. Penilaian digunakan sebagai kriteria dalam validasi tes. Yaitu, hasil tes dikorelasikan dengan hasil penilaian untuk menilai hipotesis bahwa skor tes memprediksikan kinerja pekerjaan. Akan tetapi, jika pekerjaan tidak dilakukan dengan cermat, atau jika pertimbangan di luar kinerja mempengaruhi hasil kinerja, penilaian tidak dapat digunakan untuk tujuan itu.
- c. Penilaian memberi umpan balik kepada karyawan dan dengan demikian berfungsi sebagai sarana untuk pengembangan pribadi dan karir.
- d. Penilaian dapat membantu mengidentifikasi kebutuhan pengembangan karyawan dan juga untuk meneguhkan tujuan-tujuan untuk program pelatihan.
- e. Penilaian dapat mendiagnosis masalah-masalah organisasi dengan mengidentifikasi kebutuhan pelatihan dan karakteristik-karakteristik pribadi untuk dipertimbangkan dalam mempekerjakan, dan penilaian juga menyediakan landasan untuk membedakan antara karyawan yang berkinerja efektif dengan yang berkinerja tidak efektif. Oleh karena itu penilaian menggambar awal suatu proses, dari pada produk akhir.
- f. Penilaian bersifat memotivasi, yaitu mendorong inisiatif, mengembangkan rasa tanggung jawab, dan merangsang usaha-usaha untuk berkinerja lebih baik.
- g. Penilaian merupakan wahana komunikasi, sebagai dasar diskusi tentang hal-hal yang berhubungan dengan pekerjaan antara atasan dan bawahan. Melalui diskusi, kedua pihak dapat mengenal lebih baik lagi.

- h. Penilaian dapat berfungsi sebagai dasar untuk perencanaan SDM dan pekerjaan, yaitu memberikan input yang berharga untuk inventarisasi keterampilan dan perencanaan SDM.
- i. Penilaian dapat dijadikan dasar penelitian MSDM, yaitu untuk menentukan apakah program MSDM yang ada (seperti seleksi, pelatihan, kompensasi, dll) efektif.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, maka dapat diketahui bahwa tujuan dilakukannya evaluasi kinerja yaitu untuk memperbaiki atau meningkatkan kinerja organisasi melalui peningkatan SDM organisasi serta memberikan penilaian terhadap hasil kerja/prestasi kerja yang diperoleh suatu organisasi, tim atau individu.

C. Tinjauan Tentang Pelayanan Publik

1. Definisi Pelayanan Publik

Istilah pelayanan publik yang menjadi fokus studi disiplin Ilmu Administrasi Publik sering digunakan dalam penelitian khususnya disiplin ilmu sosial. Dimana sesuai dengan UU No 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Pasal 1, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Menurut Pasolong (2010:128), mengatakan bahwa pelayanan pada dasarnya dapat didefinisikan sebagai aktivitas seseorang, sekelompok dan/atau organisasi baik langsung maupun tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan. Sedangkan menurut Kurniawan dalam Pasolong (2010:128), yang mengatakan bahwa pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Selanjutnya menurut Mahmudi (2010:223), pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, aparatur pemerintah bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat. Masyarakat berhak untuk mendapatkan pelayanan yang terbaik dari pemerintah karena masyarakat telah memberikan dananya dalam bentuk pembayaran pajak, retribusi, dan berbagai pungutan lainnya. Dengan demikian pelayanan publik menurut Mahmudi ialah kegiatan pelayanan oleh penyelenggara layanan publik untuk pemenuhan kebutuhan publik.

Berdasarkan beberapa pendapat diatas, dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah serangkaian aktivitas atau kegiatan yang berupa pemberian layanan yang dilakukan oleh suatu organisasi baik yang berupa barang maupun jasa, dimana hal tersebut dalam upaya pemenuhan akan kebutuhan masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu, yaitu kesejahteraan masyarakat. Dari kesimpulan

tersebut, dapat diketahui bahwa pelayanan publik yang diberikan oleh Badan Penanggulangan bencana Daerah (BPBD) Kota Bandar Lampung kepada masyarakat sangat penting, hal tersebut mengingat seberapa besarnya potensi bencana yang terjadi di Kota Bandar Lampung sehingga menjadikan organisasi tersebut menjadi sangat berperan aktif dalam memberikan pelayanan terhadap penanganan bencana di Kota Bandar Lampung yang semakin kompleks.

2. Kualitas Pelayanan Publik

Menurut Pasolong (2010:132), mengatakan bahwa kualitas pada dasarnya merupakan kata yang menyangkut arti relatif karena bersifat abstrak, kualitas dapat digunakan untuk menilai atau menentukan tingkat penyesuaian suatu hal terhadap persyaratan atau spesifikasinya. Bila persyaratan atau spesifikasi itu terpenuhi berarti kualitas sesuatu hal yang dimaksud dapat dikatakan baik, sebaliknya jika persyaratan tidak terpenuhi maka dapat dikatakan tidak baik. Dengan demikian, untuk menentukan kualitas diperlukan indikator. Karena spesifikasi yang merupakan indikator harus dirancang berarti kualitas secara tidak langsung merupakan hasil rancangan yang tidak tertutup kemungkinan untuk diperbaiki atau ditingkatkan.

Menurut Sinambela dkk (2006:6), mengatakan bahwa kualitas pelayanan prima tercermin dari :

a. Transparansi

Transparansi yaitu pelayanan yang bersifat terbuka, muda dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;

b. Akuntabilitas

Akuntabilitas yaitu pelayanan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

c. Kondisional

Kondisional yaitu pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas;

d. Partisipatif

Partisipatif yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat;

e. Kesamaan hak

Kesamaan hak yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial; serta

f. Keseimbangan hak dan kewajiban

Keseimbangan hak dan kewajiban yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Selanjutnya, menurut Sulistio dan Kusuma B (2009:40), untuk menyatakan apakah suatu pelayanan publik dapat dikategorikan sebagai jenis pelayanan yang berkualitas baik atau tidak, menurut Zhetaml dalam Sulistio (2009:40) memberikan kriteria-kriteria pelayanan publik yang baik sebagai berikut:

a. *Tangible*, terdiri dari atas fasilitas fisik peralatan, personil dan komunikasi;

b. *Realiabile*, terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat;

- c. *Responsiveness*, kemampuan untuk membantu konsumen bertanggung jawab terhadap mutu pelayanan yang diberikan;
- d. *Competence*, tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan layanan;
- e. *Courtesy*, sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi;
- f. *Credibility*, sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat;
- g. *Security*, jasa pelayanan yang diberikan harus dijamin bebas dari berbagai bahaya dan resiko;
- h. *Accessibility*, terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan;
- i. *Communication*, kemauan pemberi layanan untuk mendengarkan suatu, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat;
- j. *Understanding the customer*, melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Sedangkan menurut Mahmudi (2010:228) yang mengatakan bahwa dalam memberikan pelayanan publik, instansi penyedia pelayanan publik harus memperhatikan asas pelayanan publik, yaitu transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, tidak diskriminatif (kesamaan hak), dan keseimbangan hak dan kewajiban.

Berdasarkan beberapa pendapat diatas, maka dapat diketahui bahwa kualitas pelayanan publik harus mencakupi transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, tidak diskriminatif (kesamaan hak), dan keseimbangan hak dan kewajiban dimana semuanya ini saling berkaitan satu sama lain dalam pencapaian kualitas pelayanan publik.

D. Tinjauan Tentang Bencana

Menurut Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 05 Tahun 2010, yang menjelaskan bahwa Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non-alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 05 Tahun 2010 Tentang Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Bandar Lampung, mengatakan bahwa potensi penyebab bencana di wilayah Kota Bandar Lampung dapat berasal dari bencana alam, bencana non-alam, dan bencana sosial. Bencana alam antara lain berupa gempa bumi karena alam, letusan gunung berapi, angin topan, tanah longsor, kekeringan, kebakaran hutan atau lahan karena aktor alam, hama penyakit tanaman, epidemi, wabah, kejadian luar biasa, dan kejadian antariksa atau benda-benda angkasa.

Sedangkan bencana non-alam antara lain kebakaran hutan/lahan yang disebabkan oleh manusia, kecelakaan transportasi, kegagalan konstruksi atau teknologi, dampak industri, ledakan nuklir, pencemaran lingkungan dan kegiatan keantariksaan. Sementara itu bencana sosial antara lain berupa kerusuhan sosial dan konflik sosial dalam masyarakat.

Berbicara mengenai bencana, berdasarkan Peraturan daerah Kota Bandar Lampung Nomor 05 Tahun 2010 tentang Badan Penanggulangan Bencana daerah Kota Bandar Lampung yang tidak terlepas pula dari pembahasan yaitu antara lain mengenai :

- a. Penanggulangan bencana merupakan salah satu bagian dari pembangunan nasional yang tidak dapat dilaksanakan hanya oleh pemerintah, tetapi terdapat kewajiban pemerintah daerah untuk terlibat secara aktif dalam sebelum, selama dan setelah bencana.
- b. Penyelenggaraan penanggulangan bencana, yang merupakan serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang beresiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi;
- c. Kegiatan pencegahan bencana, merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan sebagai upaya untuk menghilangkan dan/atau mengurangi ancaman bencana;
- d. Kesiapsiagaan, merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna;

- e. Mitigasi, merupakan serangkaian upaya untuk mengurangi resiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana;
- f. Tanggap darurat, merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan prasarana dan sarana.
- g. Resiko bencana, merupakan potensi kerugian yang ditimbulkan akibat bencana pada suatu wilayah dan kurun waktu tertentu yang dapat berupa kematian, luka, sakit jiwa terancam, hilangnya rasa aman, mengungsi, kerusakan atau kehilangan harta, dan gangguan kegiatan masyarakat;
- h. Rehabilitasi, merupakan perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pasca bencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pasca bencana;
- i. Rekonstruksi, merupakan pembangunan kembali semua prasarana dan sarana, kelembagaan pada wilayah pasca bencana, baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pasca bencana.

E. Kerangka Pikir

Kota Bandar Lampung merupakan daerah yang memiliki berbagai potensi terhadap terjadinya bencana. Bencana yang terjadi dapat berasal dari bencana alam, bencana non-alam ataupun bencana sosial. Bencana yang terjadi tidak hanya memberikan ampak buruk pada lingkungan, tetapi juga terhadap kesehatan masyarakat dan pertumbuhan ekonomi, serta tak jarang menelan banyak korban jiwa, merusak fasilitas umum.

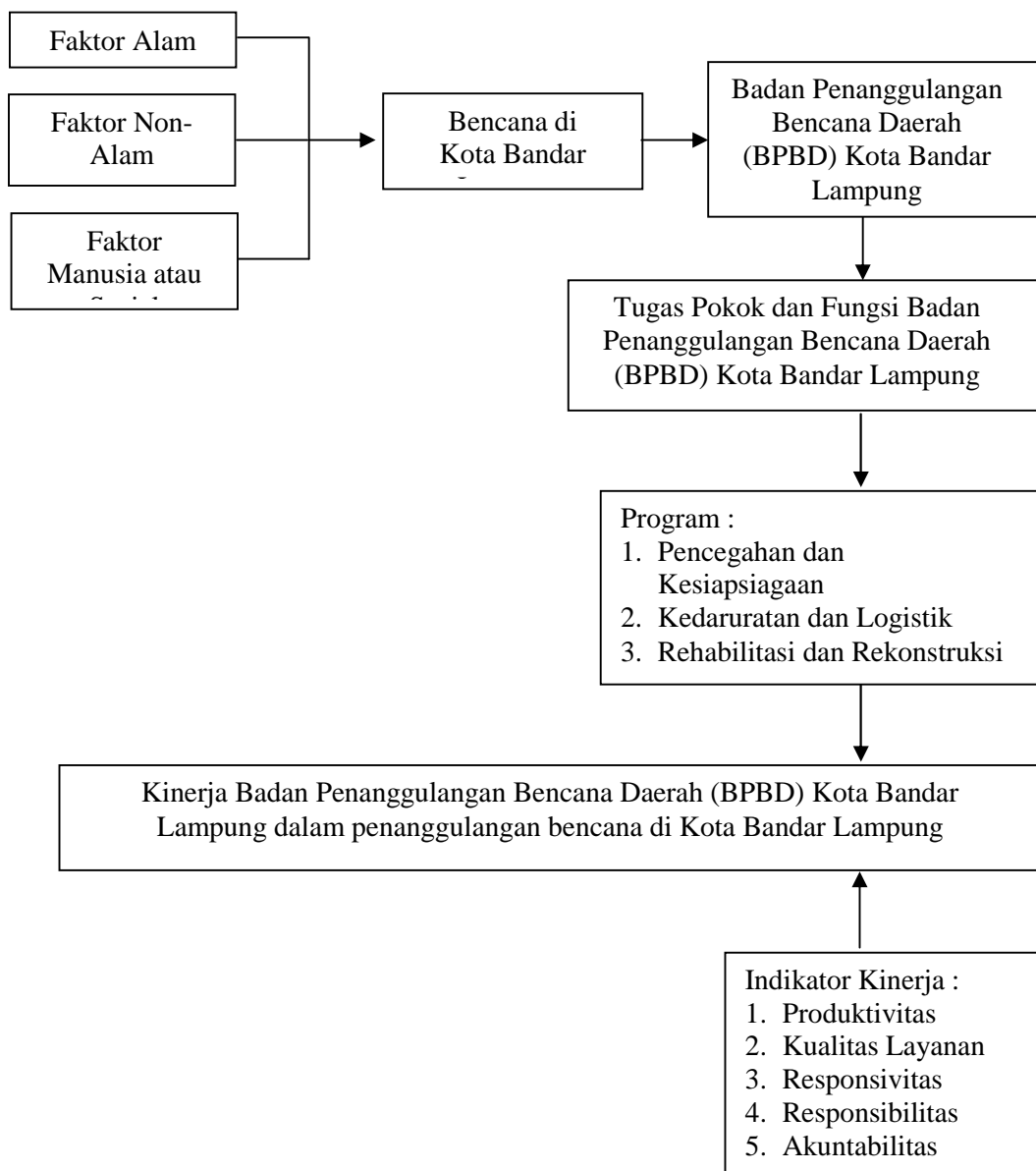
Dalam upaya penanggulangan bencana yang terjadi di Kota Bandar Lampung, disini dibutuhkannya kinerja serta tanggung jawab Pemerintah Kota yang selanjutnya ditangani secara khusus oleh lembaga Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang bernama Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Bandar Lampung yang sesuai amanat Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana serta Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 05 Tahun 2010 tentang Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Bandar Lampung.

Dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Bandar Lampung ini sangatlah penting sebagai satuan kerja perangkat daerah yang melaksanakan urusan penanggulangan bencana yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota. Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Bandar Lampung dapat dikatakan merupakan suatu unsur pelaksana yang mempunyai tugas menjalankan urusan pemerintah daerah yang secara khusus memberikan pelayanan publik dalam hal penyelenggaraan penanggulangan bencana dengan melakukan

kegiatan pencegahan bencana baik itu pada tahap kesiapsiagaan, mitigasi, tanggap darurat, serta rehabilitasi dan rekonstruksi. Hal tersebut bertujuan agar Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Bandar Lampung dapat dijadikan sebagai organisasi yang berdaya guna serta berhasil guna dalam upaya penanggulangan bencana yang terjadi Kota Bandar Lampung.

Untuk mengetahui kinerja pada Badan Penanggulangan Bencana daerah (BPBD) Kota Bandar Lampung, disini peneliti menggunakan indikator kinerja menurut Dwiyanto dalam Pasolong yang terdiri dari lima indikator yaitu produktivitas, kualitas pelayanan, responsivitas, responsibilitas, serta akuntabilitas. Untuk memudahkan memahami dapat dilihat pada gambar 2.1. Gambar kerangka pikir dibawah ini.

Gambar 2.1 Kerangka Pikir



Sumber: Diolah oleh peneliti 2014