

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Pengertian Kinerja**

Kinerja adalah prestasi aktual pegawai yang diterima oleh suatu organisasi yang ditentukan oleh interaksi antara motivasi dan kemampuan, disamping itu variabel ini juga dipengaruhi oleh pengalaman, naluri dan tingkat aspirasi, juga faktor pribadi seperti usia, pendidikan dan latar belakang keluarga (Gibson, 2000:65).

Mangkunegara (2000 : 67): Kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Sastrohadiwiryono (2002 : 291) menyatakan bahwa : “Kinerja adalah kinerja yang dicapai seorang tenaga kerja dalam melaksanakan tugas dan pekerjaan yang diberikan kepadanya.

Mathis dan Jackson (2002 : 78) berpendapat bahwa: “Kinerja pada dasarnya adalah apa yang dilakukan atau tidak dilakukan karyawan. Kinerja pegawai adalah yang mempengaruhi seberapa banyak mereka memberi kontribusi kepada organisasi yang antara lain termasuk: (1) kuantitas *output*, 2) kualitas *output*, (3) jangka waktu *output*, (4) kehadiran di tempat kerja, dan (5) sikap kooperatif.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa kinerja karyawan merupakan hasil yang dicapai karyawan dalam pelaksanaan

suatu pekerjaan yang diberikan kepadanya baik secara kuantitas maupun kualitas melalui prosedur yang berfokus pada tujuan yang hendak dicapai serta dengan terpenuhinya standard pelaksanaan.

Untuk mencapai kinerja yang baik, unsur yang paling dominan adalah sumber daya manusia, walaupun perencanaan telah tersusun dengan baik dan rapi tetapi apabila orang atau personil yang melaksanakan tidak berkualitas dan tidak memiliki semangat kerja yang tinggi, maka perencanaan yang telah disusun tersebut akan sia-sia.

Kinerja adalah tingkat kompetensi terhadap pekerjaan yang diberikan dalam tatanan kesatuan stratejik yang mendukung sistem kerja berdasarkan team work. Untuk mengetahui seseorang mempunyai kinerja atau tidak maka dapat dilakukan melalui penilaian. Penilaian (*Performance Appraisal*) dapat dilakukan dengan membandingkan prestasi aktual pegawai dengan rencana kinerja yang diharapkan organisasi, penilaian kinerja memainkan peranan yang sangat penting dalam meningkatkan motivasi di tempat kerja. Pegawai menginginkan dan memerlukan penghargaan berkenaan dengan kinerja dan penilaian menyediakan kesempatan untuk memberikan kompensasi terhadap pegawai. Jika kinerja tidak sesuai dengan standar, maka penilaian memberikan kesempatan untuk meninjau kemampuan pegawai dan menyusun rencana peningkatan kinerja (Dessler, 2002 : 71).

Penilaian kinerja (*Performance appraisal*) adalah suatu proses melalui manajemen organisasi-organisasi mengevaluasi atau menilai kinerja pegawai. Kinerja ini dapat memperbaiki keputusan-keputusan kepersonaliaan dan memberikan upah balik bagi pegawai dalam pelaksanaan pekerjaannya. Penilaian

kinerja pegawai tidak hanya menilai hasil fisik, tetapi pelaksanaan pekerjaan secara keseluruhan yang menyangkut berbagai bidang seperti kemampuan kerja, kerajinan, disiplin, hubungan kerja atau hal-hal khusus sesuai bidang dan tingkatan pekerjaan. Sedangkan menurut Simanjuntak (2005 : 22) karakteristik dari penilaian kinerja meliputi :

- a. Fokus pada individual
- b. Ada harapan dan standar dari kinerja
- c. Biasanya melibatkan dua bagian antara pegawai dengan penilai; yang satu mewujudkan standar dan lainnya mereview kinerja
- d. Penilaian biasanya seseorang yang memiliki wewenang manajemen lini atas seorang penilai
- e. Sisi penilaian memberikan kesimpulan tertulis berkenaan dengan kinerja seseorang yang direview.
- f. Konsekuensi dari penilaian bahwa organisasi secara langsung menetapkan kompensasi berdasarkan kinerja (pay for performance) dan banyak perusahaan menggunakan appraisal sebagai dasar untuk mempromosikan pegawai.

## **2.2. Pengertian Organisasi**

Organisasi yang didirikan pada dasarnya ingin mencapai tujuan dan sasaran yang telah disepakati bersama dengan lebih efisien dan efektif dengan tindakan yang dilakukan bersama-sama dengan penuh rasa tanggung jawab. Hal ini dapat dilakukan apabila para manajer dan anggotanya mengerti dan memahami

dengan benar tentang organisasi. Karena, organisasi tersebut dapat dipandang sebagai wadah, sebagai proses, sebagai perilaku dan sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi. Namun, pendefinisian organisasi yang banyak dilakukan oleh para ahli sekurang-kurangnya mempunyai unsur-unsur adanya manusia atau orang-orang yang bekerjasama, adanya kerjasama itu sendiri, dan adanya tujuan organisasi yang telah disepakati.

Definisi organisasi dari beberapa pandangan ahli organisasi tersebut diatas maka selanjutnya dapat digunakan sebagai acuan dalam mendefinisikan organisasi secara sederhana, sebagai berikut: “Organisasi adalah merupakan suatu bentuk kerjasama untuk mencapai tujuan bersama-sama secara efisien dan efektif melalui kegiatan yang telah ditentukan secara sistematis dan didalamnya ada pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab yang jelas dalam mencapai tujuan organisasi tersebut”.

Organisasi itu sangatlah penting dalam kehidupan kita dan meresap dalam kehidupan masyarakat, karena dalam kenyataannya sebagian besar orang hidup dalam organisasi dan menghabiskan waktu hidup mereka sebagai anggota organisasi (sosial, pekerjaan, sekolah dan sebagainya). Memang kadangkala kita melihat organisasi itu dapat dijalankan dengan lancar, efisien dan cepat serta tanggap terhadap kebutuhan manusia dan kadangkala juga dapat menjengkelkan atau membingungkan kita. Namun organisasi itu setidaknya-tidaknya dapat mencapai tujuannya secara efisien dan efektif jika kemampuan *technical skill* dan manajerial *skill* dapat diterapkan dengan baik menjadi satu kesatuan yang solid yakni kerjasama yang baik untuk mencapai tujuan organisasi.

Organisasi dapat dilihat atau ditinjau dari beberapa sudut pandangan, antara lain:

### **1. Organisasi Sebagai Wadah**

Organisasi adalah merupakan suatu wahana kegiatan yang mencerminkan bahwa organisasi merupakan tempat beraktivitas saja yakni kegiatan administrasi dan manajemen. Dalam wadah kegiatan itu setiap orang harus jelas tugas, wewenang dan tanggung jawabnya, serta hubungan dan tata kerjanya. Pengertian demikian ini merupakan organisasi yang bersifat “statis” karena hanya melihat strukturnya saja. Dikatakan oleh SoewarHandayani (2000:42) memberikan penjelasan sebagai wadah yang sifatnya statis, karena setiap orang dalam wadah itu harus jelas tugas, wewenang dan tanggung jawabnya serta hubungan dan tata kerjanya.

Oleh karena itu dalam organisasi yang dipandang sebagai wadah aktivitas maka pola struktur harus atas dasar landasan yang kuat serta pemikiran yang benar-benar berorientasi pada masa depan. Hal ini sangat perlu dilakukan untuk mengantisipasi terjadi adanya perubahan dimasa datang misalnya perubahan tujuan, perubahan aktivitas yang menuntut adanya perubahan yang mendasar dan strukturnya tidak harus berubah.

### **2. Organisasi Sebagai suatu Proses Pembagian Kerja**

Organisasi sebagai suatu proses pembagian kerja melihat bahwa adanya unsur-unsur yang saling berhubungan, yakni sekelompok orang atau individu, adanya kerjasama dan adanya tujuan tertentu yang telah ditetapkan. Interaksi

dalam organisasi akan terjadi antara individu dengan individu, individu dengan kelompok dan kelompok dengan kelompok. Hubungan-hubungan ini terjadi karena adanya pembagian kerja yang telah jelas dalam suatu sistem. Kerjasama dalam suatu sistem yang teratur ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu yang telah disepakati bersama.

Allen dalam Ancok (2000:57) mengemukakan tentang perlunya pembagian kerja sebagai berikut:

*We can define organization as the process of denifying and grouping the work to be performed, defining and delegating responsibility and authority, and establishing relationships for the purposes of enabling people to work most effectively together in accomplishing objectives”* (kami dapat merumuskan organisasi sebagai proses menetapkan dan mengelompok-lompokkan pekerjaan yang akan dilakukan, merumuskan dan melimpahkan tanggung jawab dan wewenang serta menyusun hubungan-hubungan dengan maksud untuk memungkinkan orang-orang bekerja sama secara paling efektif dalam mencapai tujuan-tujuan organisasi.

Pengelompokan orang-orang dalam suatu pekerjaan yang dilakukan akan memungkinkan terjadinya hubungan kerjasama yang formal sesuai dengan apa yang telah ditetapkan disamping itu dapat pula terjadi hubungan yang sifatnya informal antara individu dengan individu maupun individu dengan kelompok kerja yang lain, hal ini dapat terjadi karena adanya kepentingan-kepentingan pribadi masing-masing individu dalam suatu organisasi.

### **3. Organisasi sebagai Suatu Alat dalam Mencapai Tujuan**

Manusia mendirikan suatu organisasi karena adanya beberapa tujuan dari individu dan hanya akan tercapai lewat tindakan yang harus dilakukan dengan adanya kesepakatan-kesepakatan atau adanya persetujuan bersama. Untuk melaksanakan kesepakatan tersebut maka dengan cara kerjasama akan dapat

meringankan, mengefektifkan, mengefisiensikan dan mengoptimalkan pencapaian tujuan yang hendak dicapai bersama.

Gibson (2002: 3) dalam kaitannya dengan tujuan maka organisasi itu mengejar tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dapat dicapai secara lebih efisien dan lebih efektif dengan tindakan yang dilakukan secara bersama-sama. Organisasi merupakan suatu alat dalam mencapai tujuan dan sangat diperlukan oleh masyarakat baik dalam bidang profit maupun jasa (pelayanan). Tujuan organisasi akan tercapai bilamana tiap-tiap individu yang ada dalam organisasi sadar akan tugas, wewenang dan tanggung jawabnya sehingga pada akhirnya tujuan organisasi akan tercapai.

### **2.3. Kinerja Organisasi dan Faktor Yang Mempengaruhinya**

Menurut Peter Jennergren dalam Nystrom dan Starbuck (2004:43), makna dari *Performance* (Kinerja) adalah “Pelaksanaan tugas-tugas secara actual”. Sedangkan Osborn dalam Dwiyanto (2001:77) menyebutnya sebagai “Tingkat pencapaian misi organisasi”. Dengan demikian dapatlah disimpulkan yang mana *performance* (kinerja) itu merupakan “Suatu keadaan yang bisa dilihat sebagai gambaran dari hasil sejauh mana pelaksanaan tugas dapat dilakukan berikutan misi organisasi”.

Sebelum membahas masalah kinerja organisasi, terlebih dahulu perlu di bahas tentang masalah organisasi. Organisasi merupakan suatu bentuk kerjasama sekelompok manusia atau orang di bidang tertentu untuk mencapai suatu tujuan tertentu (Supardi dan Anwar, 2002:43). Lebih lanjut Etzioni, menjelaskan bahwa

organisasi memiliki ciri-ciri: a) adanya pembagian kerja, kekuasaan dan tanggungjawab berkomunikasi, pembagian yang direncanakan untuk mempertinggi realisasi tujuan khusus, b) adanya satu atau lebih pusat kekuasaan yang mengawasi penyelenggaraan usaha-usaha bersama dalam organisasi dan pengawasan. Usaha tersebut untuk mencapai tujuan organisasi, pusat kekuasaan ini juga harus menunjuk secara terus menerus pelaksanaan organisasi dan menata kembali strukturnya untuk meningkatkan efisiensi, c) pengaturan personil misalnya orang-orang yang bekerja secara tidak memuaskan dapat dipindahkan dan kemudian mengangkat pegawai lain untuk melaksanakan tugasnya.

Sedangkan Henry dalam Supardi dan Anwar (2002:45) mengatakan bahwa organisasi merupakan suatu koneksitas manusia yang kompleks dan dibentuk untuk tujuan tertentu, dimana hubungan antara anggotanya bersifat resmi (*impersonal*), ditandai oleh aktivitas kerjasama, terintegrasi dalam lingkungan yang lebih luas, memberikan pelayanan dan produk tertentu dan tanggungjawab kepada hubungan dengan lingkungannya.

Ada beberapa pendapat yang mendefinisikan tentang kinerja organisasi, Jackson dan Morgan dalam Supardi dan Anwar (2002:48) mengemukakan bahwa kinerja pada umumnya menunjukkan tingkat tujuan yang telah ditentukan sebelumnya, yang hendak dicapai. Rue and Byar dalam Keban dalam Supardi dan Anwar (2002:31) menyebutkan bahwa kinerja (*performance*) didefinisikan sebagai tingkat pencapaian hasil atau "*the degree of accomplishment*" atau kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan organisasi secara berkesinambungan.

Sementara itu, Gitosudarmo dan Nyoman (2006:11) mengatakan bahwa kinerja juga dapat berarti prestasi kerja, prestasi penyelenggaraan sesuatu (*performance, how well you do a piece of work or activity*). Faustino (2005:61) memberi batasan mengenai performansi adalah suatu cara mengukur kontribusi-kontribusi dari individu - individu anggota organisasi kepada organisasinya.

Selain itu Bernadin dan Russel sebagaimana dikutip Jones dalam Faustino (2005:65) lebih rinci memberikan batasan mengenai kinerja yakni dampak yang dihasilkan dari fungsi suatu pekerjaan tertentu atau kegiatan selama satu periode waktu tertentu. Menurut Jennergen dalam Faustino (2005:66) pengertian kinerja organisasi adalah tingkat yang menunjukkan seberapa jauh pelaksanaan tugas dapat dijalankan secara aktual dan misi organisasi tercapai. Kinerja adalah penampilan cara-cara untuk menghasilkan sesuatu hasil yang diperoleh dengan aktivitas yang dicapai dengan suatu unjuk kerja.

Dengan demikian dari konsep yang ditawarkan tersebut dapat dipahami bahwa kinerja adalah konsep utama organisasi yang menunjukkan seberapa jauh tingkat kemampuan pelaksanaan tugas-tugas organisasi dalam rangka pencapaian tujuan.

Untuk mengetahui bagaimana kinerja sebuah organisasi banyak pendapat para pakar dengan menggunakan indikator dan konsep, seperti efektivitas, efisiensi dan juga produktivitas untuk menentukan sejauh mana kemampuan sebuah organisasi dalam mencapai tujuan. Namun konsep dan indikator yang dikemukakan selalu saja hanya tepat digunakan bagi organisasi swasta yang berorientasi keuntungan belaka, hal ini tentunya berbeda dengan organisasi publik

yang berorientasi pada pelayanan kepada masyarakat banyak tanpa mengejar keuntungan materi. Namun orientasi untuk pelayanan publik bagi kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat untuk menuju suatu pemerintahan yang *good governance*.

Kinerja dalam lingkup organisasi adalah hasil kerja yang telah dicapai oleh suatu organisasi dalam melakukan suatu pekerjaan dapat dievaluasi tingkat kinerjanya. Berhasil tidaknya tujuan dan cita-cita dalam organisasi tergantung bagaimana proses kinerja itu dilaksanakan. Kinerja organisasi tidak lepas dari faktor-faktor yang dapat mempengaruhi.

Menurut Mathis dan Jackson (2002:45) faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja organisasi:

1. Teknologi yang meliputi peralatan kerja dan metode kerja yang digunakan untuk menghasilkan produk atau jasa yang dihasilkan oleh organisasi. Semakin berkualitas teknologi yang digunakan, maka akan semakin tinggi tingkat kinerja organisasi tersebut.
2. Kualitas input atau material yang digunakan oleh organisasi.
3. Kualitas lingkungan fisik yang meliputi keselamatan kerja, penataan ruangan, dan kebersihan.
4. Budaya organisasi sebagai pola tingkah laku dan pola kerja yang ada dalam organisasi yang bersangkutan.
5. Kepemimpinan sebagai upaya untuk mengendalikan anggota organisasi agar bekerja sesuai dengan standar dan tujuan organisasi.
6. Pengelolaan sumber daya manusia yang meliputi aspek kompensasi, imbalan, promosi dan lainnya.

Diatas menjelaskan mengenai faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kinerja organisasi dalam pencapaian pelaksanaan tugas yang dilakukan oleh sebuah organisasi atau instansi pemerintahan. Meningkatkan kinerja dalam sebuah organisasi atau instansi pemerintah merupakan tujuan atau target yang ingin

dicapai oleh organisasi dan instansi pemerintah dalam memaksimalkan suatu kegiatan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Berhasil tidaknya tujuan dan cita-cita dalam organisasi pemerinthan tergantung bagaimana proses kinerja itu dilaksanakan. kinerja tidak lepas dari faktor-faktor yang mempengaruhi. Berikut faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja organisasi sebagaimana yang dikemukakan oleh Keith Davis dalam buku Mangkunegara (2000:75).

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

Berdasarkan pengertian diatas bahwa suatu kinerja organisasi dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor pendukung dan penghambat berjalannya suatu

pencapaian kinerja yang maksimal faktor tersebut meliputi faktor yang berasal dari intern maupun ekstern.

#### **2.4. Mengukur Kinerja Organisasi**

Cakupan dan cara mengukur indikator kinerja sangat menentukan apakah suatu organisasi publik dapat dikatakan berhasil atau tidak (Keban, 2005:14). Lebih lanjut Keban menjelaskan bahwa ketepatan pengukuran seperti cara atau metode pengumpulan data untuk mengukur kinerja juga sangat menentukan penilaian akhir kinerja.

Whittaker dalam Umar (2008:42) menyebutkan bahwa pengukuran kinerja merupakan suatu alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Pengukuran kinerja mempunyai makna ganda, yaitu pengukuran kinerja sendiri dan evaluasi kinerja, di mana untuk melaksanakan kedua hal tersebut terlebih dahulu harus ditentukan tujuan dari suatu program secara jelas. Pengukuran kinerja merupakan jembatan antara perencanaan strategis dengan akuntabilitas, sehingga suatu pemerintah daerah dapat dikatakan berhasil jika terdapat bukti-bukti atau indikator-indikator atau ukuran-ukuran capaian yang mengarah pada pencapaian misi. Teknik dan metode yang digunakan dalam menganalisis kinerja kegiatan, yang pertama-tama dilakukan adalah dengan melihat sejauh mana adanya kesesuaian antara program dan kegiatannya. Program dan kegiatan merupakan program dan kegiatan sebagaimana yang tertuang dalam perencanaan strategis Pemerintah Daerah yang bersangkutan.

Donald dan Lawton dalam Keban (2005:33) mengatakan bahwa penilaian kinerja organisasi dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam kurun waktu tertentu dan penilai tersebut juga dapat dijadikan input bagi perbaikan dan peningkatan kinerja organisasi.

Levine dalam Almasdi (2005:21) mengusulkan tiga konsep yang bisa dipergunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik, yaitu: *responsiveness*, *responsibility* dan *accountability*. Georgepoulos dan Tannenbaum dalam Almasdi (2005:25) menggunakan ukuran keberhasilan sebuah organisasi dengan:

1. Produktivitas organisasi
2. Bentuk organisasi yang luwes sehingga berhasil menyesuaikan diri dengan perubahan yang terjadi di dalam organisasi yang bersangkutan.
3. Tidak adanya ketegangan, tekanan maupun konflik di antara bagian-bagian dalam organisasi tersebut.

Bagi organisasi pemerintahan maka kinerja yang dilakukannya adalah kinerja yang berhubungan dengan pelayanan publik. Simanjuntak (2005 : 50) mengukur kinerja birokrasi publik berdasar adanya indikator yang secara lebih lanjut dijelaskan sebagai berikut :

a. Akuntabilitas

Akuntabilitas Publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat public yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu merepresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini, konsep dasar akuntabilitas publik dapat digunakan untuk

melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak. Kinerja organisasi publik tidak hanya bisa dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh organisasi publik atau pemerintah, seperti pencapaian target. Kinerja sebaiknya harus dinilai dari ukuran eksternal, seperti nilai-nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

b. **Responsibilitas**

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

c. **Responsivitas**

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas disini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi

kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi publik. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek pula.

## **2.5. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja**

Banyak faktor yang dapat berperan menciptakan kinerja organisasi, diantaranya visi-misi, struktur organisasi, prosedur kerja, sistem intensif, disiplin, kerja sama, kepemimpinan dan lain-lain. Hal tersebut telah dibuktikan dengan berbagai penelitian. Menurut penelitian Doha tahun 2002 dalam Masku (2004:15), faktor yang dapat berperan dalam mempengaruhi keberhasilan kinerja pelayanan publik yang sangat dominan adalah faktor kepemimpinan, sistem intensif dan kerjasama (Studi Kasus pada Kantor Pendaftaran Penduduk Kota Samarinda). Keadaan tersebut lebih banyak terdapat pada organisasi yang bertujuan profit dan organisasi pelayanan publik secara langsung.

Menurut Zauhar dalam Masku (2004:19), menyebutkan: "... peningkatan kinerja individu dapat dilihat dari keterampilannya, kecakapan praktisnya, kompetensinya, pengetahuan dan informasinya, keleluasaan pengalamannya, sikap dan prilakunya, kebajikannya, kreativitasnya, moralitasnya dan lain-lain. Kinerja kelompok dilihat dari aspek kerjasamanya, keutuhannya, disiplinnya, loyalitasnya dan lain-lain".

Berdasarkan pendapat di atas, kinerja individu sangat dipengaruhi banyak hal, yang mana sangat menonjol adalah kecakapan serta pengetahuan seseorang, sedangkan kinerja kelompok juga sangat kompleksnya, yang mana diantaranya adalah aspek kerjasama dan disiplin dalam melaksanakan tugasnya. Hal tersebut tentunya dibutuhkan sikap profesionalisme dalam bekerja.

Menurut Robins dalam Masku (2004:20), bahwa: “Sejumlah faktor struktural menunjukkan suatu hubungan kekinerja. Diantara faktor yang lebih menonjol adalah persepsi peran, norma, inekuitas status, ukuran kelompok, susunan demografinya, tugas kelompok, dan kekohesifan”.

Selanjutnya menurut Katz dalam Irawan (2007:90) pelaksanaan tugas atau tujuan organisasi memerlukan dukungan struktur organisasi, seperti dasar hukum, tata kerja, fasilitas dan lain-lain. Kemampuan struktur organisasi merupakan kemampuan administrasi, yakni kemampuan organisasi untuk mencapai atau menyelesaikan tugas-tugas yang didukung oleh struktur organisasi di samping lingkungannya. Seberapa jauh kemampuan organisasi melaksanakan fungsi sangat tergantung pada tersedianya tenaga terlatih, *resources* dan tingkat kewenangan.

Selanjutnya Wright dalam Irawan (2007:95) berpandangan bahwa: “Struktur Organisasi adalah sebagai bentuk cara dimana tugas dan tanggung jawab dialokasikan kepada individu, dimana individu tersebut dikelompokkan ke dalam kantor, departemen dan divisi. Struktur Organisasi hendaknya selalu menyesuaikan dengan perkembangan kebutuhan publik dan lingkungan hal tersebut bertujuan untuk terciptanya kinerja organisasi yang efektif dan proses kerja yang cepat”.

Menanggapi pendapat di atas, maka dapat disimak bahwa untuk terciptanya kinerja organisasi yang efektif agar tercipta suatu keadaan untuk mempercepat proses kerja yang cepat dibutuhkan struktur organisasi yang bisa memenuhi kebutuhan publik dalam era otonomi saat ini.

Melihat dari pendapat para pakar tersebut di atas jelaslah, bahwa profesionalisme pegawai dan struktur organisasi merupakan faktor yang mempengaruhi dalam kinerja suatu organisasi khususnya dalam hal ini pemerintah kelurahan.

## **2.6. Pemberdayaan**

Pemberdayaan adalah upaya memberdayakan (mengembangkan klien dari keadaan tidak atau kurang berdaya menjadi mempunyai daya) guna mencapai kehidupan yang lebih baik. Jadi pemberdayaan masyarakat adalah upaya mengembangkan masyarakat dari keadaan kurang atau tidak berdaya menjadi punya daya dengan tujuan agar masyarakat tersebut dapat mencapai/memperoleh kehidupan yang lebih baik.

Payne dalam Ndraha (2001:87) mengemukakan lebih jauh inti dari tujuan pemberdayaan dilakukan: *“to help clients gain power of decision and action over their own lives by reducing the effect of social or personal blocks to exercising capacity and self-confidence to use power and by transferring power from the environment to clients.”*

Shardlow dalam Khairuddin (2002:75) melihat bahwa berbagai pengertian yang ada mengenai pemberdayaan pada intinya membahas bagaimana individu,

kelompok maupun komunitas berusaha mengontrol kehidupan mereka sendiri dan mengusahakan untuk membentuk masa depan sesuai dengan keinginan mereka. Gagasan Shardlow ini, tidak jauh dengan gagasan yang mengartikan pemberdayaan sebagai upaya mendorong klien untuk menentukan sendiri apa yang harus ia lakukan dalam kaitannya dengan upaya mengatasi permasalahan yang ia hadapi sehingga klien mempunyai kesadaran dan kekuasaan penuh dalam membentuk hari depannya.

Pemberdayaan merupakan suatu bentuk upaya memberikan kekuatan, kemampuan, keterampilan, pengetahuan dan berbagai bentuk inovasi kreatif sesuai dengan kondisi, yang secara potensial dimiliki. Disamping itu secara bertahap masyarakat juga didorong untuk meningkatkan kapasitas dirinya untuk mengambil peran yang sejajar dengan mereka yang lebih berdaya melalui proses penyadaran.

Konsep pemberdayaan pada hakikatnya dapat dipandang sebagai upaya untuk mewujudkan keberdayaan, yaitu kemampuan dan kemandirian. Menurut Kartasmita dalam Khairuddin (2002:78) keberdayaan merupakan unsur-unsur yang memungkinkan suatu masyarakat bertahan (*survive*) dan dalam pengertian dinamis mengembangkan diri dan mencapai kemajuan. Unsur-unsur yang menjadi sumber keberdayaan masyarakat dimaksud adalah nilai kesehatan, pendidikan, prakarsa, kekeluargaan, kegotongroyongan, kejuangan dan sebagainya.

Secara etimologi, pemberdayaan berasal dari kata berdaya yang berarti berkekuatan, berkemampuan bertenaga. Menurut Sumodiningrat dalam Khairuddin (2002:79) pengertian pemberdayaan adalah meningkatkan kemampuan

dan kemandirian. Perserikatan bangsa-bangsa untuk program pembangunan (*United Nations Development Programme*) mendefinisikan pemberdayaan masyarakat sebagai proses dimana semua usaha swadaya masyarakat digabungkan dengan usaha-usaha yang dilakukan pemerintah guna meningkatkan kondisi masyarakat di bidang ekonomi, sosial dan budaya. Atau pengertian tersebut dapat disederhanakan menjadi suatu metode atau pendekatan yang menekankan adanya partisipasi umum dan keterlibatan langsung penduduk dalam proses pembangunan.

Pemberdayaan (*empowerment*) dalam studi kepustakaan memiliki kecenderungan dalam dua proses. *Pertama*, proses pemberdayaan yang menekankan pada proses pemberian atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu menjadi lebih berdaya, dan *kedua*, menekankan pada proses menstimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog.

Menurut Prijono dalam Khairuddin (2002:79), pemberdayaan terdiri dari pemberdayaan pendidikan, ekonomi, sosial budaya, psikologi dan politik. Pemberdayaan pendidikan merupakan faktor kunci yang ditunjang dan dilengkapi oleh pemberdayaan yang lain, yaitu:

1. Pemberdayaan pendidikan. Pendidikan merupakan kunci pemberdayaan masyarakat. Oleh karena pendidikan dapat meningkatkan pendapatan, kesehatan, produktivitas. Seringkali masyarakat berpendidikan rendah yang salah satu penyebabnya adalah faktor ekonomi, karena dalam pendidikan itu

sendiri membutuhkan biaya yang cukup banyak.

2. Pemberdayaan ekonomi. Akses dan penghasilan atas pendapatan bagi setiap orang merupakan hal yang penting karena menyangkut otonominya (kemandirian). Sehingga dengan faktor ekonomi tersebut memungkinkan manusia untuk mengontrol dan mengendalikan kehidupannya sesuai dengan yang mereka inginkan.
3. Pemberdayaan sosial budaya. Dalam kehidupan masyarakat hendaknya tidak ada perbedaan-perbedaan peran dan tanggung jawab dalam kehidupan bermasyarakat. Setiap manusia hendaknya memiliki peran dan tanggung jawab yang sama sehingga dapat berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat secara bersama-sama.
4. Pemberdayaan psikologi. Pemberdayaan sebagai perubahan dalam cara berfikir manusia. Pemberdayaan tidak bermaksud membekali manusia dengan kekuasaan dan kekayaan, tetapi membuat mereka sadar terhadap dirinya dan apa yang diinginkan dalam hidup ini. Interaksi antar masyarakat didasarkan atas pengambilan keputusan bersama, tanpa ada yang memerintah dan diperintah, tidak ada yang merasa menang atau dikalahkan. Pemberdayaan didasarkan atas kerja sama, untuk mencapai dengan hubungan timbal balik yang saling memberdayakan.
5. Pemberdayaan politik. Dalam pemberdayaan politik pada intinya adalah bagaimana setiap orang dapat memiliki peluang dan partisipasi yang sama dalam kegiatan-kegiatan politik. Seperti kesempatan bersama dalam pengambilan keputusan dan kepemimpinan, keterlibatan lembaga-lembaga

politik, kesempatan untuk memberikan pendapat dan menyampaikan hak suara dan lain sebagainya.

Dalam pelaksanaannya, pemberdayaan yang menurut Midgley dalam Khairuddin (2002:91) diidentikkan dengan pembangunan sosial yang dapat dilakukan oleh individu, masyarakat/atau komunitas maupun oleh pemerintah, yaitu:

1. Pembangunan sosial melalui individu (*Social Development By Individual*), dimana individu-individu dalam masyarakat secara swadaya membentuk usaha pelayanan masyarakat pada pendekatan individual ataupun perusahaan (*individuals or enterprise approach*).
2. Pembangunan sosial melalui komunitas (*Social Development By Communities*), dimana kelompok masyarakat secara bersama-sama berupaya mengembangkan komunitas lokalnya. Pendekatan ini lebih dikenal dengan nama pendekatan komunitarian (*communitarian approach*).
3. Pembangunan sosial melalui pemerintah (*Social Development By Governments*), dimana pembangunan sosial dilakukan oleh lembaga-lembaga didalam organisasi pemerintah (*governmental agencies*). Pendekatan ini lebih dikenal dengan nama pendekatan statis (*statist approach*).

## **2.7. Pemberdayaan Kelurahan**

Program Pemberdayaan Kelurahan merupakan sebuah kebijakan Pemerintah Kota Medan yang dilaksanakan guna peningkatan kemampuan kelembagaan masyarakat dan aparat melalui usaha peningkatan partisipasi

masyarakat serta untuk mendukung pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Program Pemberdayaan Kelurahan ini sesuai dengan rencana pembangunan strategis yang telah ditetapkan sebelumnya, yakni “Rencana Strategis (Renstra) Tahun 1998–2003 Pembangunan Kota Medan”, yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Walikota Medan, Nomor 050/848/SK/1998 tanggal 11 Maret 1998, yang tertuang dalam visi dan misi pembangunan Kota Medan.

Adapun yang menjadi dasar dalam pelaksanaan Program Pemberdayaan Kelurahan ini adalah:

1. Kelurahan adalah penyelenggara dibidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. (UU Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa)
2. Penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian ruang.
3. Kelurahan merupakan perangkat daerah Kabupaten / Kota. (UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah)
4. Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan aspirasi rakyat. (UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah)
5. Badan Perwakilan Desa yang selanjutnya disebut BPD adalah Badan Perwakilan yang terdiri atas pemuka-pemuka masyarakat yang ada di Desa yang berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan

pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa/kelurahan.  
(Kepmendagri Nomor 64 Tahun 1999)

6. Kewenangan Desa sebagai suatu kesatuan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat berubah menjadi kewenangan wilayah kerja Lurah dengan melibatkan masyarakat melalui BPD. (Kepmendagri Nomor 65 Tahun 1999)

Pemberdayaan Kelurahan di Kota Medan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan bahwa kelurahan merupakan perangkat daerah Kabupaten/Kota yang memikul tanggung jawab sebagai ujung tombak pembangunan terendah di daerah. Pemberdayaan kelurahan jika dilihat dari dasar pertimbangan produk hukum saat ini merupakan suatu keharusan karena menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Pemerintahan Daerah kelurahan merupakan perangkat daerah Kabupaten/Kota. Perangkat daerah tanpa *power* adalah suatu kemustahilan. Sementara Perda Nomor 24 Tahun 1992 menggariskan bahwa pemerintah kelurahan dilibatkan dalam proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian ruang.

Melihat ketentuan diatas maka peranan kelurahan harus diperluas tidak hanya sebagai administratur pemerintahan tetapi juga sektor lain. Hal ini tentu saja juga berdasarkan pada adanya hubungan langsung yang sangat dekat antara pemerintah dan masyarakat. Dengan fungsi dan peran yang sangat strategis tersebut maka Pemerintah Kota Medan harus menjadikan pemberdayaan kelurahan sebagai salah satu prioritas dalam pembangunan dengan upaya antara lain:

1. Pelimpahan tanggung jawab dan wewenang atas beberapa fungsi pelayanan dan pengawasan yang langsung menyentuh kepentingan masyarakat.
2. Penataan terhadap kekuatan dan kemampuan Pemerintah Kelurahan dengan melakukan peningkatan Sumber Daya Manusia, kelengkapan personil dan penambahan dukungan dana.

Dalam Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 3 Tahun 2009 tanggal 04 Maret 2009 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata kerja Perangkat Daerah Kota Medan, diatur jabatan-jabatan yang ada dikelurahan antara lain: Kepala Kelurahan, Sekretaris Kelurahan dan Kepala Seksi. Dari pengamatan dan aspirasi dari masyarakat, kondisi Kelurahan sebelum dikeluarkannya program Pemberdayaan Kelurahan antara lain:

1. Tugas dan Fungsi.

Tugas yang dijalankan oleh kelurahan yang terlihat hanyalah tugas-tugas administrasi seperti: proses penerbitan KTP, Kartu Keluarga dan Jual beli tanah, sedangkan fungsi dan tugas lain seperti perencanaan dan pengendalian pembangunan, pembinaan kemasyarakatan belum terlihat.

2. Pelayanan Kepada Masyarakat

Menurut Keputusan Menteri Pemdayagunaan Aparatur Negara No. 81 tahun 1993 Pelayanan umum adalah segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah di pusat, daerah, dan lingkungan BUMN/BUMD dalam bentuk barang dan jasa, baik dalam rangka upaya memenuhi kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan perundang-undangan. Walaupun pelaksanaan fungsi dan tugas yang

dilaksanakan kelurahan selama ini relatif hanya tugas-tugas rutin saja, tetapi pelayanan yang diberikan dan diterima masyarakat masih jauh dari yang diharapkan, hal ini disebabkan karena Kelurahan belum menyadari perannya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Disamping itu kelurahan juga belum mampu menampung aspirasi masyarakat seperti masalah kebersihan lingkungan, pemeliharaan taman dan lampu-lampu jalan, hal ini disebabkan oleh kewenangan tersebut tidak sepenuhnya berada di Kelurahan. Kumorotomo menyatakan bahwa kelambatan pelayanan umum tidak hanya disebabkan oleh kurang baiknya cara pelayanan pada tingkat bawah, akan tetapi juga disebabkan oleh buruknya tata kerja dalam organisasi. Sikap pandang organisasi birokrasi pemerintahan kita, misalnya terlalu berorientasi pada kegiatan dan pertanggungjawaban yang sifatnya formal. Penekanan pada hasil produksi atau kualitas pelayanan sangatlah kurang, sehingga lambat laun pekerjaan-pekerjaan menjadi kurang menantang atau kurang menggairahkan. Dengan tambahan semangat kerja yang buruk maka terjadilah rutinitas yang menggejala dan aktivitas-aktivitas yang dijalankan menjadi *counter productive*. Penyebab hambatan terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik tidak terlepas dari sistem dan mekanisme kerja yang diterapkan dalam birokrasi pemerintahan kita. Formalitas dalam rincian tugas-tugas organisasi menuntut uni formalitas dan keseragaman tinggi. Akibatnya para pegawai menjadi takut berbuat salah dan cenderung menyesuaikan pekerjaan menurut petunjuk pelaksanaan meskipun juklak tersebut tidak sesuai dengan kenyataan-kenyataan dilapangan, yang pada akhirnya mematikan inovasi dan

kreativitas para pegawai.

### 3. Sumber Daya Manusia

Dengan perkembangan teknologi dan informasi yang dapat secara langsung menopang tugas-tugas aparatur kelurahan maka dibutuhkan sumber daya manusia yang mampu mengupdate teknologi informasi.

### 4. Fasilitas

Fasilitas pendukung dan dana operasional untuk sebagian kelurahan di Indonesia masih belum sempurna seperti peralatan komputer dan lain-lain, sehingga untuk pembuatan data-data potensi kelurahan dan analisa proyeksi pengembangan Kelurahan kedepan tidak sebagaimana yang diharapkan.

Berdasarkan keadaan tersebut diatas maka Pemerintah Kota Medan mengambil langkah-langkah nyata yang disusun dalam suatu program yang disebut Pemberdayaan kelurahan.

Mengingat fungsi dan peranan Kelurahan yang strategis tersebut maka Pemberdayaan Kelurahan merupakan salah satu prioritas utama dalam pembangunan kota Medan melalui upaya sebagai berikut:

1. Pelimpahan tanggung jawab dan wewenang atas beberapa fungsi pelayanan dan pengawasan yang langsung menyentuh kepentingan masyarakat seperti; kebersihan, pengawasan kota.
2. Penataan terhadap kekuatan dan kemampuan Pemerintah Kelurahan dengan melakukan peningkatan Sumber daya Manusia, kelengkapan personil, dan penambahan dukungan dana.

Menurut Instruksi Walikota Medan Nomor : 075/INS/2011, tentang tugas dan tanggung jawab kepala kelurahan didalam Program Pemberdayaan Kelurahan agar melakukan kegiatan-kegiatan seperti :

1. Kebersihan

- a. Mengawasi masyarakat untuk tetap menjaga kebersihan, keindahan dan kerapian di lingkungannya masing-masing dan menjaga agar tidak ada lagi sampah yang berserakan / bertumpuk-tumpuk.
- b. Melaksanakan pengangkutan sampah dari rumah masyarakat dan yang berserakan ke Tempat Pembuangan sampah yang sudah ditentukan.
- c. Mengontrol dan mengawasi penggunaan Tempat Pembuangan Sampah agar sampah-sampah tidak melimpah dan berserakan di sekitar Tempat Pembuangan Sampah.
- d. Melaksanakan penyapuan terhadap jalan-jalan protokol dan jalan-jalan lainnya yang berada di wilayah kerjanya dan memerintahkan petugas kebersihan agar mematuhi dan melaksanakan tugasnya sesuai wilayah kerja dan jam kerja yang telah ditentukan.
- e. Mengawasi masyarakat agar tidak membuang sampah kedalam parit dan membersihkan sampah-sampah yang ada dalam parit agar air mengalir dengan lancar.
- f. Menggerakkan masyarakat melaksanakan gotong royong pada hari jumat dan minggu untuk membersihkan parit yang tersumbat agar tidak terjadi banjir apabila hujan turun.

- g. Melaksanakan pembersihan dan perawatan terhadap lokasi tanah kuburan yang berada di wilayah kerjanya.
- h. Melaksanakan pembersihan saluran dan pengangkatan tumpukan-tumpukan tanah yang berada di brem jalan atau badan jalan agar air yang berada di badan jalan dapat mengalir dengan lancar kedalam parit.
- i. Melaksanakan pengorekan parit-parit sampai boodem (dasar saluran) agar air dalam parit berjalan lancar.
- j. Melakukan pengawasan terhadap petugas pengangkut sampah dan petugas penyapu jalan yang ada di wilayah kerjanya dalam melaksanakan tugas kebersihan.
- k. Melaksanakan pemotongan rumput dipinggir jalan dan pengecatan trotoar.
- l. Memelihara pohon-pohon penghijauan, taman-taman kota dan fasilitas umum lainnya yang telah ditanam serta dibangun oleh pemerintah kota atau swadaya masyarakat.
- m. Mengawasi pohon-pohon penghijauan, taman-taman kota serta fasilitas umum lainnya yang dibangun pemerintah atau swadaya masyarakat dari kerusakan-kerusakan yang dilakukan oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab.
- n. Menggerakkan peran serta masyarakat untuk menanam, memelihara dan menjaga pohon-pohon penghijauan, taman-taman kota serta fasilitas umum lainnya yang ada di wilayah kerjanya masing-masing.

## 2. Keamanan

- a. Menggerakkan masyarakat untuk membangun Pos-pos Siskamling di setiap lingkungan masing-masing.
- b. Mengaktifkan Siskamling dan Pam Swakarsa di wilayah kerjanya masing-masing.
- c. Melaksanakan koordinasi dengan aparat keamanan agar gangguan keamanan dapat terkendali.
- d. Memerintahkan masyarakat untuk melaksanakan pemasangan lampu-lampu neon (TL) di depan ruko atau rumah tempat tinggal masing-masing.
- e. Memerintahkan masyarakat untuk menghidupkan lampu-lampu neon (TL) yang telah dipasang di depan ruko atau rumah tempat tinggal masing-masing mulai pukul 19.00 s/d 05.00 WIB (pagi).
- f. Mengawasi masyarakat dalam pengambilan/penyambungan aliran listrik untuk kebutuhan lampu neon (TL) harus melalui meteran ruko atau rumah tempat tinggal masing-masing.
- g. Mengawasi dan melaporkan lampu penerangan jalan (LPJ) yang mati ataupun rusak (tidak hidup) ke Dinas Pertamanan Kota Medan.

## 3. Ketertiban

- a. Menata pedagang-pedagang kaki lima agar berjualan pada tempat-tempat yang telah ditentukan atau jalan-jalan alternatif yang ada di wilayah kerjanya masing-masing.
- b. Menertibkan pedagang kaki lima yang berjualan di trotoar atau diatas parit pada jalan-jalan protokol dan halte-halte bus bersama dengan camat.

- c. Mengawasi masyarakat agar tidak membangun bangunan tanpa izin dari Pemerintah Kota Medan.
  - d. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan galian-galian yang dilaksanakan oleh PLN, Telkom, PN GAS dan PDAM serta jalan-jalan yang berlobang dan rusak, selanjutnya melaporkan ke Dinas Pekerjaan Umum Kota Medan.
  - e. Memerintahkan masyarakat agar tidak menutup/membeton parit-parit yang ada di depan rumah tokonya.
  - f. Mengawasi dan menindak masyarakat yang memelihara hewan berkaki empat yang dipelihara di tempat-tempat dilarang Pemerintah Kota Medan bersama camat dan Satuan Polisi Pamong Praja.
  - g. Menjaga dan memelihara rambu-rambu lalu lintas agar tidak dirusak oleh oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab.
4. Pembinaan Masyarakat
- a. Melaksanakan tatap muka dengan masyarakat maupun tokoh-tokoh masyarakat dengan menjelaskan program-program pemerintah yang belum, sedang dan akan dilaksanakan disetiap kesempatan yang ada.
  - b. Menghadiri setiap undangan masyarakat dan menghimbau peran aktif warga untuk membangun wilayahnya masing-masing.
  - c. Memelihara dan meningkatkan taraf kesehatan serta gizi warga masyarakat serta membina dan meningkatkan akseptor KB yang mandiri serta membina dan meningkatkan pengetahuan dan keterampilan untuk mendukung penghasilan tambahan keluarga.

- d. Harus tampil di tengah-tengah masyarakat dalam situasi/keadaan tertentu dan mampu menyelesaikan masalah yang ada secara arif dan bijaksana.
- e. Menyusun dan melaksanakan Program Pemberdayaan Masyarakat dan pemberian fasilitas-fasilitas kemudahan/kesempatan/kelancaran administrasi, pelatihan, permodalan, pemasaran melalui kerja sama dengan instansi sektoral.

#### 5. Pelayanan Masyarakat

- a. Melaksanakan pendataan terhadap masyarakat yang tidak memiliki Kartu Rumah Tangga (KRT), Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan memerintahkan untuk mengurusnya dengan berpedoman kepada ketentuan yang berlaku.
- b. Melaksanakan pelayanan pengurusan KRT dan KTP kepada masyarakat sesuai dengan prosedur yang berlaku dan tetap mempedomani tarif KRT / KTP berdasarkan Peraturan Daerah yang ditetapkan.
- c. Melaksanakan pengawasan dan sweeping terhadap penduduk yang masuk wilayahnya dan wajib lapor 1 X 24 jam kepada Kepala Lingkungan masing-masing.
- d. Melaksanakan pelayanan berupa pemberian surat-surat keterangan yang dibutuhkan masyarakat berdasarkan ketentuan peraturan yang berlaku dan tidak mempersulit / membebani masyarakat yang bersangkutan.
- e. Melaksanakan penyelesaian pengurusan surat-surat keterangan tanah dan melakukan pengecekan terhadap bidang tanah yang akan dimohonkan haknya kepada kantor BPN Medan, dengan tetap berpedoman kepada ketentuan peraturan yang berlaku.

- f. Mempercepat semua urusan pelayanan masyarakat, tidak mempersulit dengan tidak membebani biaya yang tidak diatur oleh ketentuan peraturan yang berlaku.

Berdasarkan uraian diatas, dapat dilihat adanya hubungan yang erat antara kinerja aparaturnya kelurahan dengan pelaksanaan Program Pemberdayaan Kelurahan, dimana kelurahan tidak hanya sebagai administrator pemerintahan, tetapi juga mencakup sektor-sektor lain, seperti sektor pembangunan dan kemasyarakatan.

## **2.8. Pembaruan Kinerja Organisasi Publik Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan**

Pembaruan kinerja organisasi publik merupakan suatu isu pada beberapa tahun terakhir ini, terutama setelah banyaknya keluhan dari para pengguna jasa yang menyatakan bahwa kinerja organisasi publik adalah sumber kelambanan, pungli, dan inefisiensi. Citra organisasi publik negara berkembang, termasuk di Indonesia dalam melayani kepentingan masyarakat pada umumnya amat buruk jika dibandingkan dengan organisasi swasta. Karenanya tidaklah mengherankan kalau organisasi swasta seringkali dijadikan sebagai alternatif pilihan kebijakan untuk menyelesaikan berbagai persoalan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Oleh karena itu, pemerintah daerah dituntut untuk meningkatkan kinerjanya dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pada hakekatnya penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk memberdayakan

masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas daerah secara aktif, serta meningkatkan peran dan fungsi DPRD.

Format kebijakan otonomi daerah yang ada pada saat ini menandai awal dari suatu proses perubahan fundamental dalam paradigma penyelenggaraan pemerintahan di negeri ini. Kalau pada pemerintahan orde baru, pembangunan menjadi misi terpenting pemerintah (developmentalism) dan pemerintah pada masa itu menjadikan dirinya pusat kendali proses pembangunan itu (sentralisasi di tingkat nasional), kini harus mereposisi diri sebagai pelayan dan pemberdaya masyarakat dan harus menyebarkan aktivitasnya ke berbagai pusat di tingkat lokal. Dengan kata lain arus baru kehidupan politik kita sekarang adalah realitas pergeseran kekuasaan dari pusat menuju lokus-lokus daerah dan berbasis pada kekuatan masyarakat sendiri.

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan unsur yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. Menurut Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004, standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

1. Prosedur pelayanan

Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.

2. Waktu penyelesaian

Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai

dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.

3. Biaya pelayanan

Biaya/tarif pelayanan termasuk rincian yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.

4. Produk pelayanan

Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

5. Sarana dan Prasarana

Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.

6. Kompetensi petugas pemberi pelayanan

Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

Pengertian kualitas mengandung banyak penafsiran dan arti, Supranto (2000:228) mendefenisikan bahwa kualitas adalah sebuah kata yang bagi penyedia jasa merupakan sesuatu yang harus dikerjakan dengan baik. Sejalan dengan hal tersebut Goetsch dan Davis dalam Tjiptono dan Diana (2001:12) mendefenisikan bahwa kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi dan melebihi harapan.

Pelayanan menurut kamus besar Bahasa Indonesia (2008:571) adalah usaha melayani kebutuhan orang lain sedang pelayan adalah membantu

menyiapkan (mengurus apa yang diperlukan seseorang). Keunggulan suatu produk jasa adalah tergantung dari keunikan serta kualitas yang diperlihatkan oleh jasa tersebut apakah sudah sesuai dengan keinginan dan harapan pelanggan (Supranto, 2000:271).

Sejalan dengan uraian tersebut, maka pengertian pelayanan menurut Moenir (2000:27) adalah serangkaian kegiatan karena itu ia merupakan proses, sebagai proses pelayanan langsung secara rutin dan berkesinambungan meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat. Dari defenisi yang telah diuraikan, maka ditarik kesimpulan bahwa kualitas pelayanan merupakan serangkaian proses meliputi kebutuhan masyarakat yang dilayani secara berkesinambungan.

Dari defenisi tersebut ada beberapa kesamaan yaitu:

1. Kualitas meliputi usaha memenuhi atau melebihi harapan pelanggannya.
2. Kualitas merupakan kondisi yang setiap saat mengalami perubahan.
3. Kualitas mencakup produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan.
4. Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.

Perbedaan, harapan dan persepsi masyarakat yang dilayani birokrasi pemerintah selaku pemberi layanan merupakan permasalahan krusial yang mengakibatkan terjadinya pelayanan tidak berkualitas, tidak efektif dan tidak efisien. Dari beberapa asumsi tersebut, maka ditarik kesimpulan bahwa kualitas pelayanan adalah merupakan usaha sadar yang dilakukan organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawabnya untuk memenuhi kebutuhan orang lain.

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 81 Tahun 1993 dalam buku Manajemen Mutu Terpadu terdapat 8 (delapan) unsur kualitas pelayanan yaitu: Kesederhanaan, Kejelasan/Kepastian, Keamanan, Keterbukaan, Efisiensi, Ekonomis, Keadilan dan Ketepatan Waktu.

Untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, organisasi publik (birokrasi publik) harus mengubah posisi dan peran (revitalisasi) dalam memberikan layanan publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan berubah menjadi suka mendorong menuju ke arah yang sesuai, kolaboratis dan dialogis dan dari cara-cara sloganis menuju cara kerja realistik pragmatik.

Penyelenggaraan pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan baik kepada publik maupun kepada atasan/pimpinan unit pelayanan sesuai ketentuan perundangan. Akuntabilitas kinerja pelayanan publik yang merupakan proses mulai dari tingkat ketelitian (akurasi), profesionalitas petugas, kelengkapan sarana dan prasarana, kejelasan aturan dan kedisiplinan, pelayanan yang sesuai standar/janji pelayanan, dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka, pemberian kompensasi, penilaian oleh masyarakat secara berkala sesuai mekanisme dan mekanisme pertanggungjawaban bila terjadi kerugian dalam pelayanan atau jika pengaduan masyarakat tidak ditanggapi.

Akuntabilitas biaya pelayanan publik yang meliputi biaya pelayanan yang dipungut harus sesuai dengan ketentuan perundangan yang ditetapkan dan pengaduan masyarakat terhadap penyimpang biaya pelayanan publik harus ditangani oleh petugas yang ditunjuk berdasarkan penugasan dari pejabat yang

berwenang. Akuntabilitas Produk pelayanan publik yang menyangkut persyaratan teknis dan administratif harus jelas dan dapat dipertanggungjawabkan dari segi kualitas dan keabsyahan produk pelayanan, prosedur dan mekanisme kerja harus sederhana dan dilaksanakan sesuai ketentuan yang ditetapkan serta produk pelayanan diterima dengan benar, tepat dan sah.

