

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Pengertian Kinerja**

Kinerja merupakan hasil dari suatu pekerjaan yang dimana dalam pencapaian keberhasilannya berdasarkan penilaian pekerjaan. Terdapat dua unsur dalam penilaian tersebut, pencapaian kinerja dan standar pekerjaan untuk nantinya hasil dari kedua tersebut unsur akan dibandingkan. Bila hasil pekerjaan, melebihi standar pekerjaan dapat dikatakan kinerja baik. Sebaliknya, bila hasil kerja yang dicapai lebih rendah dari standar pekerjaan, maka kinerja rendah atau kurang baik. berbagai ukuran dari kinerja antara lain, jumlah pekerjaan, kualitas pekerjaan, ketepatan waktu, kehadiran dan kerjasama (Bangun, 2012:226).

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 organisasi memiliki keterkaitan yang sangat erat. Tercapainya tujuan organisasi yang digerakkan atau dijalankan pegawai yang berperan aktif sebagai pelaku dalam upaya mencapai tujuan organisasi tersebut (Pasolong, 2014:175).

Menurut Suyadi (Pasolong, 2014:175) *performance* atau kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggungjawab masing- masing dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral ataupun etika.

Dalam penelitian ini akan dibahas tentang kinerja birokrasi yang dimana kinerja merupakan alat untuk mengetahui tingkat keberhasilan suatu instansi serta dapat mengetahui dampak positif dan negatif dari suatu kebijakan yang operasional dan dapat menentukan pencapaian hasil suatu organisasi atau instansi dalam mencapai tingkat produktivitas yang tinggi.

### **2.1.1 Pengukuran Kinerja**

Pengukuran kinerja pada dasarnya digunakan untuk penilain atas keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan, program, dan/atau kebijakan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan misi dan visi instansi pemerintah. Pengukuran kinerja mencakup penetapan indikator kinerja, dan penetapan capaian indikator kinerja. Berpedoman pada PP No.46 tahun 2011 tentang penilaian kinerja pegawai yang terdiri dari dua kriteria penilaian yaitu Sasaran Kerja Pegawai dan Perilaku Kerja.

#### **a. Sasaran Kerja Pegawai (SKP)**

Sasaran Kerja Pegawai adalah rencana kerja pegawai yang disusun berdasarkan rencana kerja tahunan instansi dan target yang akan dicapai dari setiap pelaksanaan tugas jabatan oleh seorang Aparatur Sipil Negara. rencana dan target kerja tersebut disusun setiap awal tahun oleh pegawai, dan harus

disetujui oleh atasan langsung/pejabat penilainya. Penilaian kinerja dengan menggunakan SKP ini meliputi beberapa aspek, yakni kuantitas, kualitas, waktu dan biaya sesuai dengan karakteristik, sifat dan jenis kegiatan pada masing-masing instansi. Lebih lanjut dijelaskan pula bahwa aspek-aspek tersebut disusun dengan mengacu pada standar teknis kegiatan masing-masing instansi. Adapun penilaian dilakukan dengan membandingkan aspek-aspek penilaian pada target di awal tahun dengan realisasi yang dicapai pada akhir tahun.

b. Perilaku Kerja

Parameter penilaian perilaku kerja Aparatur Sipil Negara Sipil berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 tahun 2011 terdiri dari orientasi pelayanan, integritas, komitmen, disiplin, kerjasama, dan khusus bagi pejabat struktural ditambah satu dimensi yaitu kepemimpinan.

- a) Orientasi pelayanan adalah sikap dan perilaku kerja Aparatur Sipil Negara dalam memberikan pelayanan terbaik kepada yang dilayani antara lain meliputi masyarakat, atasan, rekan sekerja, unit kerja terkait, dan/ atau instansi lain. Sementara itu integritas adalah kemampuan untuk bertindak sesuai dengan nilai, norma dan etika dalam organisasi.
- b) Komitmen adalah kemauan dan kemampuan untuk menyelaraskan sikap dan tindakan Aparatur Sipil Negara untuk mewujudkan tujuan organisasi dengan mengutamakan kepentingan dinas daripada kepentingan diri sendiri, seseorang, dan/ atau golongan.

- c) Disiplin adalah kesanggupan Aparatur Sipil Negara Sipil untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedisiplinan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin.
- d) Kerjasama adalah kemauan dan kemampuan Aparatur Sipil Negara untuk bekerja sama dengan rekan sekerja, atasan, bawahan dalam unit kerjanya serta instansi lain dalam menyelesaikan suatu tugas dan tanggung jawab yang ditentukan, sehingga mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar- besarnya.
- e) Kepemimpinan adalah kemampuan dan kemauan Aparatur Sipil Negara untuk memotivasi dan mempengaruhi bawahan atau orang lain yang berkaitan dengan bidang tugasnya demi tercapainya tujuan organisasi.

### **2.1.2 Manfaat dan Tujuan Penilaian Kinerja**

#### a) Manfaat penilaian kinerja

Bagi organisasi atau perusahaan sendiri, hasil penilaian tersebut sangat penting artinya dan peranannya dalam pengambilan keputusan tentang berbagai hal, seperti identifikasi kebutuhan program pendidikan dan pelatihan, rekrutment, seleksi, program pengenalan, penempatan, promosi, sistem imbalan, dan berbagai aspek lain dari proses manajemen sumber daya manusia secara efektif. Penilaian tersebut berperan sebagai umpan balik tentang berbagai hal seperti kemampuan, kelebihan, kekurangan, dan potensi yang pada akhirnya bermanfaat untuk menentukan tujuan, jalur, rencana dan pengembangan karir.

#### b) Tujuan Penilaian Kinerja

Tujuan evaluasi menilai kinerja dari masa lalu seorang Aparatur dengan menggunakan rating deskriptif untuk menilai kinerja dan dengan data tersebut berguna dalam keputusan-keputusan promosi, demosi, terminasi, dan kompensasi. Tujuan pengembangan seorang manajer mencoba untuk meningkatkan kinerja seorang karyawan di masa yang akan datang, sedangkan tujuan pokok dari sistem penilaian kinerja adalah untuk menghasilkan informasi yang akurat dan valid berkenaan dengan perilaku dan kinerja anggota organisasi.

### **2.1.3 Aparatur Sipil Negara**

Berdasarkan undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Tentang Aparatur Sipil Negara, yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pegawai ASN bertugas untuk melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yaitu memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas; dan mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Istilah kinerja berasal dari kata *Job Performance* atau *Actual Performance* (prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai oleh seseorang). Pengertian kinerja (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggungjawab yang diberikan kepadanya. Kinerja adalah tentang melakukan apa yang dikerjakan dan bagaimana cara mengerjakannya. Lebih tegas lagi Amstrong dan Baron yang dikutip oleh Irham Fahmi mengatakan bahwa kinerja merupakan hasil pekerjaan yang mempunyai hubungan kuat dengan tujuan strategis tujuan organisasi, kepuasan konsumen dan memberikan kontribusi ekonomi (Fahmi, 2011).

Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah. Berdasarkan uraian sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa kinerja Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan tingkat keberhasilan abdi Negara atau pegawai di sektor pemerintahan dalam menyelesaikan tugas dan tanggung jawabnya sebagai pelayan masyarakat.

#### **2.1.4 Indikator Kinerja**

Indikator merupakan alat untuk menilai dengan menggunakan suatu variable. Nantinya akan digunakan dalam penelitian dan menjadi acuan sebagai dasar dalam suatu peneliitan terhadap oboek yang diteliti. Indikator kinerja yang digunakan dalam penelitian ini, menggunakan teori Dwiyanto (Pasolong, 2014:178-179) yang menjelaskan beberapa indikator untuk digunakan dalam menganalisis kinerja birokrasi dalam penelitian ini, yaitu :

- 1) Produktivitas, yang dilihat dari tingkat efisiensi dan efisensi pegawai, mengukur dari segi input dan output dalam pencapaian target dan mengukur pemimpin dalam memberikan motivasi positif kepada para pegawainya.
- 2) Kualitas layanan, merupakan indikator yang mengukur kinerja pegawai dalam pelayanannya. Bagaimana organisasi atau instansi memberikan pelayanan yang terbaik kepada pemohon atau masyarakat.
- 3) Responsivitas, merupakan indikator yang dinilai berdasarkan kemampuan organisasi atau instansi pegawainya dalam memenuhi kebutuhan pemohon atau masyarakat, memberikan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan masukan dari masyarakat.
- 4) Responsibilitas, merupakan kegiatan organisasi atau instansi sesuai dengan prinsip-prinsip pelayanan, berdasarkan kebijakan birokrasi, baik dari luar maupun dalam.
- 5) Akuntabilitas, merupakan pertanggungjawaban para pegawai organisasi atau instansi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dalam penelitian ini dilihat dari seberapa besar pertanggungjawaban pegawai ASN dalam menjalankan kinerjanya melayani publik.

## **2.2 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja**

Terdapat berbagai faktor dalam memengaruhi kinerja, terdiri dari fisik maupun non-fisik dalam mempengaruhi kinerja tersebut, berasal dari luar maupun dari dalam organisasi atau instansi. Menurut Atmosoeparto (Sembiring, 2014:110) menyebutkan bahwa ada beberapa faktor yang memengaruhi kinerja ASN dalam organisasi atau instansi, yang terdiri dari faktor eksternal dan faktor internal, yaitu:

1. Faktor eksternal, terdiri dari:

- a) Faktor politik, yaitu hal yang berhubungan dengan keseimbangan kekuasaan negara yang berpengaruh pada keamanan dan ketertiban, yang akan mempengaruhi ketenangan organisasi untuk berkarya secara maksimal.
- b) Faktor ekonomi, yaitu tingkat perkembangan ekonomi yang berpengaruh pada tingkat pendapatan masyarakat sebagai daya beli untuk menggerakkan sektor-sektor lainnya sebagai suatu sistem ekonomi yang lebih luas.
- c) Faktor sosial, yaitu faktor eksternal yang berkembang ditengah masyarakat, yang mempengaruhi pandangan mereka terhadap etos kerja yang dibutuhkan bagi peningkatan kinerja organisasi.

2. Faktor internal, terdiri dari:

- a) Tujuan organisasi, yaitu apa yang ingin dicapai dan apa yang ingin diproduksi oleh suatu organisasi.
- b) Struktur organisasi, sebagai hasil desain antara fungsi yang akan dijalankan oleh unit organisasi dengan struktur formal yang ada.
- c) Sumber daya manusia, yaitu kualitas dan pengelolaan anggota organisasi sebagai penggerak jalannya organisasi secara keseluruhan.

### **2.3 Penyelenggaraan Pelayanan Publik**

Penyelenggaraan Pelayanan publik yang baik pada dasarnya dapat di definisikan sebagai aktivitas, seseorang, sekelompok dan/atau organisasi baik langsung maupun tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan yang dapat meberika

kepuasan kepada pelanggan dengan standar yang telah dilakukan. Menurut Zethaml Haywood & Farmer dalam (Pasolong, 2012:133) mengatakan ada tiga karakteristik utama tentang pelayanan, yaitu:

- a. *Intangibility*, berarti bahwa pelayanan pada dasarnya bersifat performance dan hasil pengalaman dan bukannya objek. Kebanyakan pelayanan tidak dapat di hitung, di ukur, dites sebelum di sampaikan untuk menjamin kualitas. Berbeda dengan barang yang di hasilkan suatu pabrik yang di tes kualitasnya sebelum di sampaikan kepada pelanggan.
- b. *Heterogeneity*. Berarti pemakai jasa atau klien atau pelanggan memiliki kebutuhan yang sangat heterogen. Pelanggan dengan pelayanan yang sama mungkin mempunyai prioritas berbeda. Demikian pula performance sering bervariasi dari suatu prosedur ke prosedur lainnya bahkan dari waktu ke waktu.
- c. *Inseparability*. Berarti bahwa produksi dan konsumsi suatu pelayanan tidak terpisahkan. Konsekuensinya di dalam industri pelayanan berkualitas tidak direkayasa ke dalam produksi di sector pabrik dan kemudian di sampaikan kepada pelanggan. Kualitas terjadi selama interaksi antara klien dan penyedia jasa.

Mengetahui kualitas pelayanan yang di berikan suatu organisasi penting karena dapat memberikan manfaat bagi organisasi yang bersangkutan. Kalau ini dilakukan paling tidak organisasi atau instansi yang bersangkutan sudah punya “*concern*” pada pelanggannya. Pada akhirnya bisa jadi berusaha memaksimalkan untuk memenuhi kepuasan pelanggan yang dilayani.

Sudut pandang tentang pelayanan itu penting, karena bagaimanapun pelayanan harus diawali dengan pendekatan internal, seperti menanyakan kepada pelanggan apa yang mereka inginkan, yang bisa memuaskan mereka. Akan tetapi pelayanan tersebut harus sesuai dengan keinginan pelanggan yang dilayani. Artinya, bagaimana upaya untuk memperbaiki kinerja harus mengarah/merujuk pada apa yang di inginkan pelanggan (eksternal).

Kalau tidak demikian, suatu kinerja atau performa organisasi yang tidak sesuai keinginan atau tidak memuaskan, citra kinerja organisasi tersebut akan di nilai tetap tidak bagus. Oleh karena pertama-tama penting untuk mengetahui kualitas pelayanan dari perspektif pelanggan, selain agar organisasi tersebut bertahan juga agar kinerjanya dapat lebih di tingkatkan lagi. Untuk itu, diperlukan perhatian semua pihak, mulai dari pemerintah sebagai pembuat regulasi, aparatur Negara sebagai pelaksana, dan masyarakat sebagai pengawas jalannya pelayanan publik yang diamanatkan oleh undang-undang.

#### **2.4 Penelitian Terdahulu**

1. Penelitian yang dilakukan oleh (Rindah, 2017) Jurnal Katalogis, volume 5. Nomor 5, hlm 109–119. ISSN: 2302-2019. Dengan judul penelitian “Analisis Kinerja Aparat Sipil Negara (ASN) Di Dinas Pendidikan Dan Kebudayaan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah” Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa kualitas, kuantitas, ketepatan waktu, keefektifan biaya, kebutuhan untuk pengawasan, pengaruh interpersonal, dukungan atasan merupakan faktor penting dalam meningkatkan kinerja pegawai Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Sulawesi Tengah.

2. Penelitian yang dilakukan oleh (Rahman, T. 2017). E-Journal Ilmu Pemerintahan. Volume 5. Nomor 2, hlm 661–672. ISSN: 2477-2458. Dengan judul penelitian “Kinerja Aparatur Sipil Negara Dalam Pelayanan Publik (Studi Deskriptif Di Kelurahan Long Kali Kabupaten Paser)” menjelaskan bahwa didalam hasil penelitiannya bahwa kinerja Aparatur Sipil Negara dalam Pelayanan Publik di kelurahan Long Kali Kabupaten Paser secara umum dapat dikatakan baik dan sedang menuju pada level yang lebih baik lagi. Berdasarkan indikator kinerja yang digunakan dapat dikatakan bahwa kinerja Aparatur Sipil Negara sudah cukup baik. Namun sedikit banyaknya aparatur harus lebih membenahi dan lebih meningkatkan lagi kinerjanya dalam pelayanan publik.
3. Penelitian selanjutnya oleh (Nova Selvia Hutasoit, 2016) E-Journal Fisip. Volume 4. Nomor 2, hlm 3951–3961. ISSN: 2470-2569. Dengan judul peneltian “Kinerja Pegawai Negeri Sipil Pada Kantor Kecamatan Palaran Kota Samarinda” menjelaskan hasil penelitiannya bahwa Kinerja Pegawai Negeri Sipil pada Kantor Camat Palaran Kota Samarinda yang dinilai dari produktivitas, kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas dan akuntabilitas secara keseluruhan sudah cukup baik. Akan tetapi ada beberapa hal yang harus dapat dioptimalkan lagi sehingga Kinerja Pegawai Negeri Sipil pada Kantor Kecamatan Palaran Kota Samarinda dapat lebih baik lagi.
4. Penelitian selanjutnya adalah, oleh (Deddy Afrizal, 2018)dengan jurnal ilmu sosial. Volume 13. Nomor 1, ISSN: 1907-364X, dengan judul penelitian

“Analisis Kinerja Birokrasi Publik pada Dinas Sosial Kota Dumai” dalam penelitiannya terdapat Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan melihat kinerja birokrasi publik pada Dinas Sosial Kota Dumai serta faktor pendukung penghambat dari Kinerja Birokrasi Publik pada Dinas Sosial Kota Dumai. Hasil penelitian ini diperoleh Faktor Pendukung yaitu, terdapatnya akuntabilitas pegawai dalam bentuk tanggung jawab dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi dan terdapatnya responsibilitas dalam penyelenggaraan administrasi tugas-tugas pemerintahan bidang Sosial sedangkan faktor penghambat dalam penelitian yaitu masih kurangnya kualitas pelayanan yang diberikan untuk penyandang sosial dan masih kurangnya produktivitas dalam upaya pencapaian program kerja yang telah dilaksanakan.

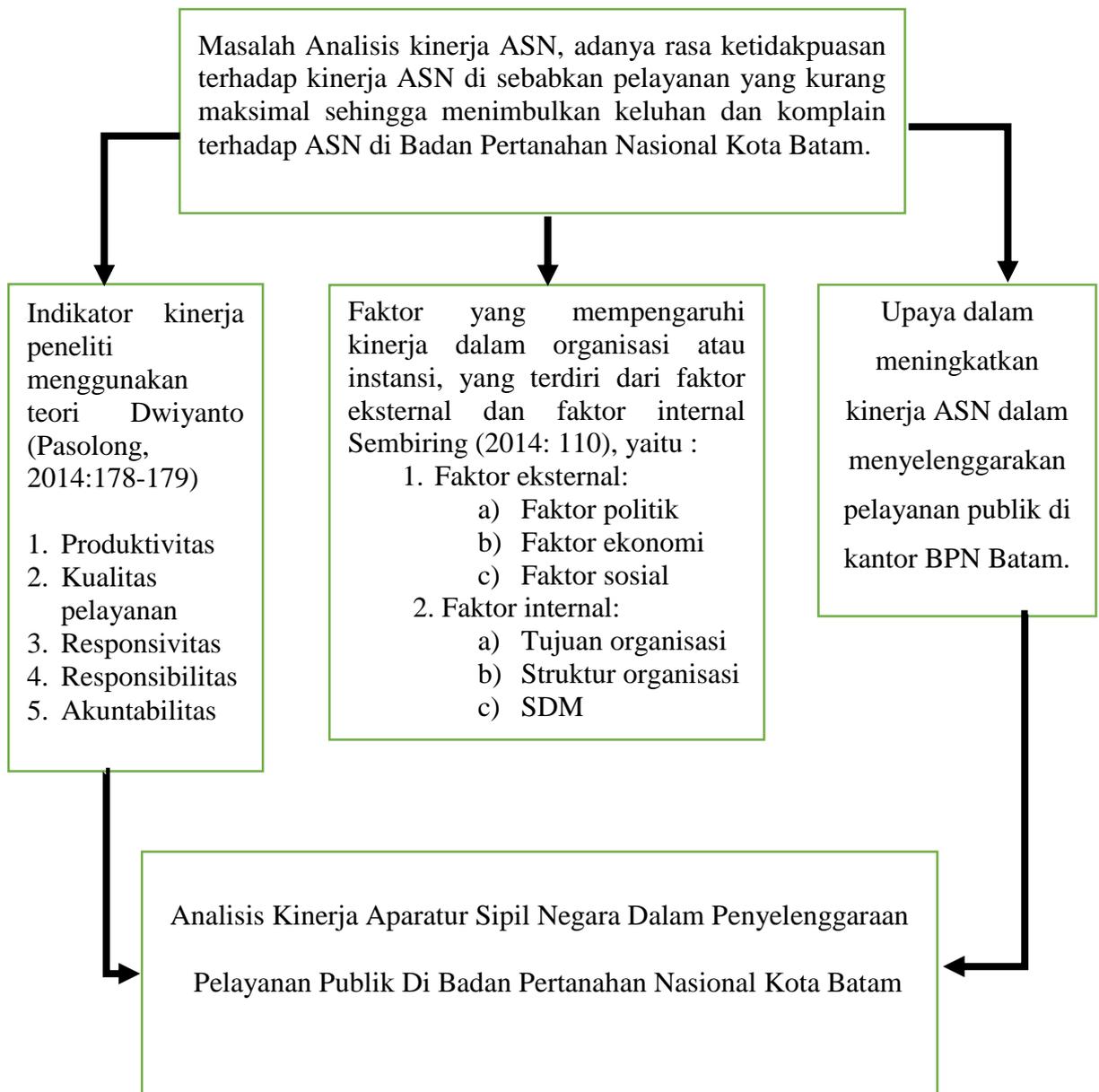
5. Penelitian selanjutnya terdapat dari (Deni triyanto, 2017) jurnal penelitian sosial dan politik. Volume 6. Nomor 4, ISSN: 2252-5270. Dengan penelitian “analisis kinerja organisasi dalam mewujudkan pelayanan prima kepada masyarakat (studi pada kantor badan pelayanan perizinan terpadu kota semarang)” dalam penelitiannya triyanto mengemukakan bahwa, performa atau kinerja berdasarkan penerapan di bidang badan teknologi Kota Semarang sudah cukup baik, dapat dilihat dari indikator produktivitas kinerja yang baik terbukti dari peningkatan sasaran target meskipun belum dapat terpenuhi sepenuhnya, BPPT Semarang juga telah bekerja sesuai dengan kebijakan yang ada, dan memiliki akuntabilitas yang baik. Sedangkan indikator responsivitas sudah cukup baik, namun masih terdapat

kendala dalam fasilitas sarana-prasarana pelayanan yang tidak terpenuhi, seperti kurangnya sarana pelayanan di *website*, papan informasi yang tidak berfungsi, dan belum maksimalnya pelayanan di portal *web* BPPT. Untuk indikator kualitas layanan hasil kerja pelayanan belum baik, karena masih terkendala pada kecepatan pelayanan BPPT yang tidak bisa diperhitungkan. Dan untuk faktor pendukung kinerja di BPPT yaitu faktor kepemimpinan dan tim, yang berpengaruh baik dalam pelaksanaan performa atau kinerja pegawai di BPPT Semarang. Dalam faktor penghambatnya terdapat tiga faktor yaitu kepersonalan, sistem, dan pengaruh konstektual.

## **2.5 Kerangka Pemikiran**

Kerangka berpikir pada dasarnya merupakan penjelasan sementara terhadap gejala yang menjadi objek permasalahan penelitian yang akan dilakukan. Kerangka berfikir yang baik akan menjelaskan secara teoritis pertautan antar *variable* yang akan diteliti. Jadi secara teoritis perlu dijelaskan hubungan antar *variable* independen dan dependen. Selanjutnya di rumuskan dalam bentuk model paradigma penelitian. Oleh karena itu setiap penyusunan paradigma penelitian harus di dasarkan pada kerangka berfikir (Sugiyono, 2014:63).

Di penelitian ini, kerangka pemikiran berdasarkan, Analisis Kinerja dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Kinerja yang dimaksud disini adalah kualitas pelayanan seorang Aparatur Sipil Negara dalam memberikan pelayanan dan menjalankan tugasnya dengan baik serta bertanggungjawab.



**Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran**

*(Sumber: Penelitian 2018-2019)*