

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Program Otonomi Daerah memberikan peluang yang cukup besar bagi Pemerintahan Daerah untuk meningkatkan kinerja melalui penggunaan semua sumber daya yang dimilikinya dengan kepemilikan wewenang yang lebih besar dalam penentuan kebijakan di daerah. Seiring dengan tuntutan kemajuan serta perkembangan peran dan fungsi pemerintahan di bidang *public service* atau pelayanan publik maka untuk mengoptimalkan peran dan fungsi tersebut diperlukan manajemen pemerintah yang baik. Pada konteks ekonomi daerah yang ditandai dengan kemampuan *self-supporting nya* organisasi daerah, instansi Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Penataan Ruang mempunyai peran yang sangat penting sebagai instansi yang melaksanakan dan mengawal pembangunan infrastruktur di daerah. Infrastruktur yang baik dan lengkap, akan memperlancar perekonomian di daerah dalam hal ini kinerja merupakan kunci utama dalam pencapaian kesuksesan dalam pembangunan infrastruktur yang digunakan dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Pelaksanaan desentralisasi, membuat pemerintah daerah harus mampu menjalankan berbagai kewenangan yang selama ini dijalankan oleh pemerintah pusat seiring dengan pelayanan yang harus disediakan. Konsekuensinya pemerintah daerah dituntut harus mampu memberikan pelayanan yang berkualitas dalam arti lebih mampu berorientasi kepada aspirasi masyarakat yang lebih

efisien, efektif dan bertanggungjawab (*accountable*). Dengan kata lain, pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Pelaksanaan otonomi daerah adalah juga upaya untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik.

UU No.25 tahun 2009 tentang pelayanan publik menyatakan bahwa pelayanan merupakan tugas utama dari sosok aparatur sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Tugas aparatur sebagai pelayan harus lebih mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan masyarakat, dan memberi kepuasan publik. Pelayanan publik pada dasarnya menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas khususnya melaksanakan penyelenggaraan yang identik dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat. Bentuk pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan, pengadaan infrastruktur(jalan dan jembatan, penerangan, air dan keperluan masyarakat lainnya).

Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Penataan Ruang yang merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat yakni Kementrian Pekerjaan Umum kehadirannya memberikan perubahan yang baru kearah yang lebih baik terhadap pelayanan publik. Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Penataan Ruang adalah perangkat daerah yang diserahkan wewenang, tugas dan tanggung jawab untuk melaksanakan otonomi daerah dalam bidang pekerjaan umum .Untuk mewujudkan tujuan pekerjaan pemerintahan yang berkualitas manajemen sumber daya manusia harus benar-benar dikelola. Menurut Malayu S.P.Hasibuan dalam bukunya Manajemen Sumber Daya Manusia. Manajemen Sumber Daya Manusia

adalah ilmu dan seni mengatur hubungan dan peranan tenaga kerja agar terwujudnya tujuan perusahaan , karyawan dan masyarakat.¹

Dalam hal ini sumber daya manusia sebagai pegawai . Pegawai yang bergerak di bidang jasa guna melayani masyarakat melalui pengadaan infrastruktur oleh pemerintah Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Penataan Ruang yang ditempatkan di setiap Kabupaten dapat melaksanakan tugas sebagai penyusunan dan perumusan rencana program kegiatan dan prosedur tetap dalam rangka pelaksanaan kebijakan teknis di bidang sarana dan prasarana di wilayah Kabupaten Simalungun .

Infrastruktur memiliki peran dan fungsi penting untuk memenuhi dan terselenggaranya kebutuhan dasar manusia secara fisik, social dan ekonomi yaitu memfasilitasi pergerakan barang dan jasa , manusia dan informasi dari satu tempat ke tempat lainnya ; roda penggerak pertumbuhan ekonomi, efisiensi biaya produksi (mengurangi ekonomi biaya tinggi), meningkatkan kesejahteraan masyarakat, serta membuat kualitas lingkungan hidup menjadi baik Jadi terpenuhinya infrastruktur sesuai kebutuhan masyarakat maka kegiatan fisik, ekonomi, dan sosial masyarakat dapat berjalan serasi dan seimbang serta terwujudnya pembangunan yang berkelanjutan.²

Dewasa ini tingkat kesejahteraan dan pertumbuhan ekonomi masyarakat dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor, salah satunya adalah masalah

¹Malayu S. P Hasibuan, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Edisi Revisi, Cetakan. Ke tujuhbelas, Jakarta :Bumi Aksara, 2013, hal. 10

² Kodoatie,R.2003.*Manajemen dan Rekayasa Infrastruktur*, Cetakan pertama, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2003, Hal 9

infrastruktur. Keberadaan infrastruktur yang baik memiliki peran yang sangat penting dalam pemenuhan hak dasar masyarakat seperti pangan, sandang, pendidikan dan kesehatan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa infrastruktur merupakan modal yang sangat dibutuhkan masyarakat dalam mendukung berbagai kegiatan dalam berbagai bidang. Di samping sebagai alat yang menghubungkan antar daerah di Indonesia infrastruktur yang biasa sering disebut juga sebagai sarana dan prasarana fisik, memiliki keterkaitan yang sangat kuat dengan laju pertumbuhan ekonomi disuatu wilayah. Hal tersebut ditandai dengan wilayah yang memiliki kelengkapan sistem infrastruktur yang berfungsi lebih baik akan berdampak pada tingkat kesejahteraan dan pertumbuhan ekonomi masyarakatnya.

Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Penataan Ruang Kabupaten Simalungun adalah sebuah instansi pemerintah untuk menunjang upaya pemerintah dalam membangun infrastruktur yang baik dan unsur pelaksanaan otonomi daerah. Dinas PUPPR mempunyai tugas menyelenggarakan pelaksanaan pemerintah di bidang Bina Marga, Cipta Karya dan Tata Ruang dan Energi Sumber Daya Air yang berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Bupati. Dalam melaksanakan tugasnya pegawai Dinas Pekerjaan Umum terbagi menjadi dua karakteristik pekerjaan yaitu pegawai yang bekerja di kantor dan pegawai yang bekerja di lapangan. Pegawai yang bekerja di kantor memiliki tugas salah satunya dalam membuat surat perizinan atau merekomendasikan perizinan di bidang pekerjaan umum, administrasi keuangan, pengolahan dan perencanaan program dan lain sebagainya, sedangkan pegawai yang bekerja di lapangan

memiliki tugas untuk terjun secara langsung sebagai pelaksana, pengawasan dan pengendalian pembangunan infrastruktur. Dalam melaksanakan tugas pokok, Dinas PUPPR mempunyai fungsi sebagai perumusan perencanaan kebijakan teknis pembangunan, pengelolaan pekerjaan, pengawasan dan pengendalian pekerjaan dari masing-masing bidang yang ada.

Keberadaan infrastruktur yang baik seperti halnya jalan, jembatan, sarana telekomunikasi, sarana pelistrikan, irigasi dan sarana transportasi sangat penting bagi pemicu perkembangan pembangunan di berbagai bidang di suatu daerah. Tentunya peran Dinas PUPPR sangat besar dalam operasionalisasi melakukan upaya untuk meningkatkan infrastruktur di dalam suatu daerah, dimana Dinas Pekerjaan Umum memiliki pekerjaan yang bersifat *continue* atau terus menerus sehingga setiap tahunnya dapat dipastikan adanya pembangunan jalan, jembatan maupun pembangunan infrastruktur lainnya.

Keberadaan infrastruktur yang memadai sangat diperlukan seperti halnya infrastruktur jalan dan jembatan dimana prasarana ini merupakan barang public yang keberadaannya harus dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat maka sebagai konsekuensinya hak penguasaan dan wewenang pengadaan prasarana jalan, umumnya dilakukan oleh pemerintah dan diharapkan setiap daerah mampu mengembangkan sistem penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat yang lebih peka terhadap kebutuhan masyarakat setempat. Salah satu bidang pembangunan yang diserahkan pelaksanaannya kepada daerah sesuai dengan UU No. 38 Tahun 2004 adalah bidang pekerjaan umum termasuk diantaranya mengenai jalan kabupaten. Terciptanya sistem transportasi jalan yang menjamin pergerakan

manusia dan barang secara lancar, aman, cepat, nyaman merupakan tujuan utama pembangunan infrastruktur khususnya di bidang jalan dan jembatan.

Jalan dan jembatan juga memiliki fungsi yang sangat besar untuk beraktivitas sehari-hari. Karena itu sangat dibutuhkan kondisi jalan dan jembatan yang bagus dan akan mempermudah masyarakat dalam bertransportasi dengan rasa nyaman. Dinas PUPPR sebagai penyelenggara dan yang membuat infrastruktur khususnya jalan dan jembatan mempunyai kewajiban memprioritaskan pemeliharaan, perawatan dan pemeriksaan jalan secara berkala untuk mempertahankan tingkat pelayanan jalan dan jembatan sesuai dengan standart pelayanan minimum yang ditetapkan. Pembiayaan pembangunan jalan umum dan jembatan menjadi tanggungjawab Pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Pada umumnya Dinas PUPPR mendapatkan anggaran yang digunakan dalam melakukan pembangunan infrastruktur berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Dimana aksesibilitas jalan dan jembatan yang dibangun oleh Dinas PUPPR dapat menghubungkan pusat-pusat kegiatan kabupaten/kota. Standart pelayanan minimum untuk jalan dan jembatan yang dibagi menjadi dua kriteria yaitu jaringan dan ruas. Jaringan terdiri dari aksesibilitasnya harus terdiri dari 100%, mobilitas nilainya harus 100%, keselamatan nilainya harus 60%. Ruas terdiri dari kondisi jalan yang nilainya harus 60%, keselamatan jiwanya harus 60%. Dalam hal ini Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Penataan Ruang dikhususkan menangani pengadaan infrastruktur yang ada di Kabupaten tersebut terutama di bidang jalan dan jembatan

Untuk mencapai tujuan Dinas PUPPR tersebut diperlukan kinerja instansi yang baik, yang didasarkan pada kinerja pegawainya. “Kinerja merupakan hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggungjawab yang diberikan kepadanya. Menurut Mangkunegara Kinerja SDM adalah prestasi kerja atau hasil kerja yang dicapainya baik kualitas maupun kuantitas dalam organisasi sesuai dengan tugas dan tanggungjawab yang diberikan.”³

Dalam hal ini peneliti akan menjelaskan bagaimana keterkaitan antara kinerja yang efisien dan efektif sangat mempengaruhi berjalanya pembangunan infrastruktur yang baik, sejalan dengan prioritas pembangunan kabupaten simalungun pada tahun 2018 yang mengutamakan infrastruktur sesuai dengan program pemerintah daerah. Namun dalam menjalankan pembangunan tersebut masih ada kendala-kendala yang dihadapi terutama dalam kinerja Dinas PUPPR yang tidak dapat melaksanakan program pembangunan dengan baik, hal ini dapat dikatakan karena masih adanya jalan-jalan umum yang rusak di beberapa daerah tertentu, juga kurangnya irigasi yang memadai mempunyai pengaruh terhadap hasil pertanian menjadi menurun.

Tentunya kinerja yang dibuat oleh Dinas PU tidak efektif dan efisien dapat disebabkan beberapa hal yang menghambat kinerja baik yang bersifat internal maupun eksternal, inilah yang seharusnya dapat diantisipasi sebelum pelaksanaan pembangunan direalisasikan agar hasil daripada program yang telah dibuat akan

³<http://www.pelajaran.co.id/2017/21/pengertian-kinerja-menurut-para-ahli.html>
(Diakses tanggal 2 agustus 2018)

sesuai dengan tujuan pembangunan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, pegawai di instansi tersebut harus memiliki kualitas, keterampilan, dan memiliki kompetensi yang sesuai dengan pekerjaannya agar dapat melayani masyarakat dan juga dapat meningkatkan prestasi kerja yang berdampak baik bagi masyarakat maupun instansi itu sendiri dalam hal ini kinerja sangatlah menentukan keberhasilan pembangunan sarana dan prasarana yang dilakukan oleh Dinas Pekerjaan Umum dapat berhasil atau berkelanjutan dengan baik. Berdasarkan pemaparan masalah yang ada diatas penulis tertarik untuk meneliti **“ANALISIS KINERJA DINAS PEKERJAAN UMUM, PERUMAHAN DAN PENATAAN RUANG DALAM MENINGKATKAN INFRASTRUKTUR DI WILAYAH KABUPATEN SIMALUNGUN (STUDI KASUS DI KANTOR DINAS PUPPR KAB. SIMALUNGUN)**

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, dapatlah dirumuskan permasalahan penelitian yang akan dikaji dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana kinerja Dinas PUPPR Kabupaten Siimalungun dalam meningkatkan pembangunan infrastruktur (Secara khusus pembangunan jalan raya) di wilayah Kabupaten Simalungun?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi kinerja Dinas PUPPR dalam melakukan peningkatan pembangunan infrastruktur (secara khusus pembangunan jalan raya) di Kabupaten Simalungun?

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah penelitian , maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk memahami kinerja yang dilakukan Dinas PUPPR dalam meningkatkan pengadaan infrastruktur di kabupaten Simalungun.
2. Untuk memahami faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kinerja Dinas PU dalam meningkatkan pembangunan di kabupaten Simalungun.
3. Memberikan solusi secara akademik dalam pemahaman kinerja.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan yang bermanfaat kepada semua pihak yang secara umum yaitu:

1. Bagi Peneliti

Sebagai bahan untuk mengembangkan pengetahuan serta sebagai bahan landasan bagi peneliti lain yang ingin membahas masalah yang sama sebagai bahan penelitian lebih lanjut.

2. Bagi Akademis

Sebagai pedoman maupun referensi yang akan digunakan untuk sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan serta wawasan bagi penelitian selanjutnya.

3. Bagi Lokasi Penelitian.

Diharapkan dapat digunakan sebagai bahan untuk mencoba gagasan-gagasan baru dan masukan kepada Dinas Pekerjaan Umum,

Perumahan dan Penataan Ruang di Kabupaten Simalungun dalam pembangunan infrastruktur terutama di bidang jalan dan juga jembatan

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Dalam setiap penelitian harus mempunyai kejelasan titik tolak yang menjadi landasan berpikir bagi proses penelitian dalam menyoroiti berbagai permasalahan yang diteliti. Teori adalah seperangkat konstruk (konsep), definisi, proposisi dan berfungsi untuk melihat fenomena secara sistematis, melalui spesifikasi hubungan antar variabel, sehingga dapat berguna untuk menjelaskan dan meramalkan fenomena.

Dalam hal ini penting juga dipertimbangkan apakah topik tersebut hanya sekedar menduplikasikan penelitian-penelitian sebelumnya, atau justru berusaha menyuarakan kembali hak-hak kelompok atau individu yang terpinggirkan, atau membantu keadilan sosial, atau justru berusaha mentransformasi gagasan-gagasan para peneliti sebelumnya.⁴

Berdasarkan rumusan diatas maka dalam bagian ini penulis akan mengemukakan teori, pendapat, gagasan yang akan menjadi titik tolak landasan berpikir dalam penelitian ini.

2.1. Tinjauan Kinerja

2.1.1. Pengertian Kinerja

Istilah kinerja menurut Yeremias T. Keban merupakan terjemahan dari *performance* yang sering diartikan oleh para cendikiawan sebagai “penampilan”, “unjuk kerja”, atau “prestasi”⁵. Dalam praktek pengukuran kinerja seringkali di

⁴ John W. Creswell, *Pendekatan kualitatif, kuantitatif, dan mixed*, Edisi ketiga Yogyakarta. 2014, Hal. 36-37

⁵ Yeremia T. Keban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik (Konsep Teori dan Isu)* Edisi kedua, Cetakan ketiga, Yogyakarta:Gava Media, 2008,hal 29

kembangkan secara ekstensif, intensif, dan eksternal. Pengembangan kinerja secara ekstensif mengandung maksud bahwa lebih banyak bidang kerja yang diikutsertakan dalam pengukuran kinerja, sedangkan pengembangan secara eksternal diartikan lebih banyak pihak luarnya, yang diperhitungkan dalam pengukuran kinerja. Menurut Pollit dan Boukaert dalam Yeremias T Keban pemikiran seperti ini sangat membantu untuk dapat lebih secara valid dan obyektif melakukan penilaian kinerja karena lebih banyak parameter yang dipakai dalam pemikiran dan lebih banyak pihak yang terlibat dalam penilaian.

2..1.2 Pengukuran Kinerja

Menurut Robertson dalam Mohammad Mahsun pengukuran kinerja (*performance measurement*) adalah suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya, termasuk informasi atas: efisiensi penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang dan jasa, kualitas barang dan jasa (seberapa baik barang dan jasa diserahkan kepada pelanggan dan sampai seberapa jauh pelanggan terpuaskan), hasil kegiatan dibandingkan dengan maksud yang diinginkan, dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan.⁶

Sedangkan menurut Lohman dalam Mohammad Mahsun pengukuran kinerja merupakan suatu aktivitas penilaian pencapaian target-target tertentu yang diderivasi dari tujuan strategis organisasi.

Menurut Mohammad Mahsun terdapat empat elemen dalam pengukuran kinerja yaitu:

1. Menerapkan tujuan, sasaran, dan strategi

Tujuan adalah pernyataan secara umum (belum secara eksplisit) tentang apa yang ingin dicapai organisasi. Sasaran merupakan tujuan organisasi yang sudah dinyatakan secara eksplisit dengan disertai batasan waktu yang jelas. Strategi adalah cara atau teknik yang digunakan organisasi untuk mencapai tujuan dan sasaran. Tujuan, sasaran, visi dan misi organisasi.

⁶ Mohammad Mahsun, *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*, Edisi pertama, cetakan keenam, Yogyakarta: BPF, 2006, hal 25

2. Merumuskan indikator dan ukuran kinerja

Indikator kinerja mengacu pada penelitian kinerja secara tidak langsung yaitu hal-hal yang sifatnya hanya merupakan indikasi-indikasi kinerja. Ukuran kinerja mengacu pada penilaian kinerja secara langsung. Indikator kinerja dan ukuran kinerja ini sangat dibutuhkan untuk menilai tingkat ketercapaian tujuan, sasaran, dan strategi. Indikator kinerja dapat berbentuk factor-faktor keberhasilan utama (critical success factors) dan indikator kinerja kunci (key performance indicator). Faktor keberhasilan utama adalah suatu area yang mengindikasikan kesuksesan kinerja unit kerja organisasi. Area ini menggambarkan prefensi manajerial dengan memperhatikan variabel-variabel kunci finansial dan nonfinansial pada kondisi waktu tertentu.

Faktor keberhasilan utama ini harus secara konsisten mengikuti perubahan yang terjadi dalam organisasi. Sedangkan indikator kinerja kunci merupakan sekumpulan indikator yang dapat dianggap sebagai ukuran kinerja kunci baik yang bersifat finansial untuk melaksanakan operasi dan kinerja unit bisnis. Indikator ini dapat digunakan oleh manager untuk mendeteksi dan memonitor capaian kinerja.

3. Mengukur tingkat ketercapaian tujuan dan sasaran-sasaran organisasi

Mengukur tingkat ketercapaian tujuan, sasaran dan strategi adalah membandingkan hasil aktual dengan indikator dan ukuran kinerja ini menghasilkan penyimpangan positif, penyimpangan negatif, atau penyimpangan nol. Penyimpangan nol berarti pelaksanaan kegiatan sudah berhasil mencapai serta melampaui indikator dan ukuran kinerja yang ditetapkan.

Penyimpangan negative berarti pelaksanaan kegiatan belum berhasil mencapai indikator dan ukuran kinerja yang ditetapkan. Penyimpangan nol berarti pelaksanaan kegiatan sudah berhasil mencapai atau sama dengan indikator dan ukuran kinerja yang ditetapkan.

4. Evaluasi Kinerja

Evaluasi kinerja akan memberikan gambaran kepada penerima informasi mengenai nilai kinerja yang berhasil dicapai organisasi. Capaian kinerja organisasi dapat dinilai dengan skala pengukuran tertentu. Informasi capaian kinerja dapat dijadikan *feedback* dan *reward-punishment*, penilaian kemajuan organisasi dan dasar peningkatan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas.⁷

Pengukuran kinerja merupakan suatu aktivitas penilaian pencapaian target-target tertentu yang diderivasi dari tujuan strategis organisasi. Pemilihan indikator dan ukuran kinerja dan penetapan target untuk setiap ukuran ini merupakan upaya konkrit dalam memformulasikan tujuan strategis organisasi sehingga lebih berwujud dan terukur. Pengukuran kinerja juga harus didasarkan pada karakteristik operasional organisasi. Hal ini terutama diperlukan untuk mendefinisikan indikator dan ukuran kinerja yang digunakan.⁸

⁷*Ibid*, hal 26

⁸*Ibid*, hal. 30

2.1.3 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja

Dalam Yeremias T Keban untuk melakukan kajian secara lebih mendalam tentang faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas penilaian kinerja di Indonesia, maka perlu melihat beberapa faktor penting sebagai berikut :

1. Kejelasan tuntutan hukum atau peraturan perundangan untuk melakukan secara benar dan tepat. Dalam kenyataannya, orang menilai secara subyektif dan penuh dengan bias tetapi tidak ada suatu aturan hukum yang mengatur atau mengendalikan perbuatan tersebut.
2. Manajemen sumber daya manusia yang berlaku memiliki fungsi dan proses yang sangat menentukan efektivitas penilaian kinerja. Aturan main menyangkut siapa yang harus menilai, kapan menilai, kriteria apa yang digunakan dalam sistem penilaian kinerja sebenarnya diatur dalam manajemen sumber daya manusia tersebut. Dengan demikian manajemen sumber daya manusia juga merupakan kunci utama keberhasilan sistem penilaian kinerja.
3. Kesesuaian antara paradigma yang dianut oleh manajemen suatu organisasi dengan tujuan penilaian kinerja. Apabila paradigma yang dianut masih berorientasi pada manajemen klasik, maka penilaian selalu bias kepada pengukuran tabiat atau karakter pihak yang dinilai, sehingga prestasi yang seharusnya menjadi focus utama kurang diperhatikan.
4. Komitmen para pemimpin atau manejer organisasi publik terhadap pentingnya penilaian suatu kinerja. Bila mereka selalu memberikan komitmen yang tinggi terhadap efektivitas penilaian kinerja, maka para penilai yang ada dibawah otoritasnya akan selalu berusaha melakukan penilaian secara tepat dan benar.⁹

2.1.4 Indikator Kinerja

Indikator kinerja (*performance indicator*) sering disamakan dengan ukuran kinerja (*performance measure*), namun sebenarnya, meskipun keduanya merupakan kriteria pengukuran kinerja, terdapat perbedaan makna. 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 kinerja yang

⁹Yeremia T. Keban, *Op. Cit*, hal . 219

mengacu pada penilaian kinerja secara langsung, sehingga bentuknya lebih kuantitatif. Indikator kinerja dan ukuran kinerja ini sangat dibutuhkan untuk menilai tingkat ketercapaian tujuan, sasaran, dan strategi.

Dalam Mohammad Mahsun definisi indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif atau kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Sementara menurut Lohman dalam Mohammad Mahsun juga menjelaskan indikator kinerja (*performance indicators*) adalah suatu variabel yang digunakan untuk mengekspresikan secara kuantitatif efektivitas dan efisiensi proses atau operasi dengan berpedoman pada target-target dan tujuan organisasi.¹⁰

Ada berbagai macam indikator yang dapat digunakan untuk menilai kinerja organisasi publik. Menurut Mohammad Mahsun jenis indikator kinerja pemerintah daerah meliputi:

1. Indikator masukan (*input*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar organisasi kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini mengukur jumlah sumber daya seperti anggaran (dana), sumber daya manusia, peralatan, material dan masukan lain, yang dipergunakan untuk melaksanakan kegiatan. Dengan meninjau distribusi sumber daya manusia, suatu lembaga dapat menganalisis apakah alokasi sumber daya yang dimiliki telah sesuai dengan rencana strategis yang diterapkan. Tolok ukur ini dapat pula digunakan untuk perbandingan (*benchmarking*) dengan lembaga-lembaga relevan.
2. Indikator proses (*Process*). Dalam indikator proses, organisasi merumuskan ukuran kegiatan, baik dari segi kecepatan, ketepatan, maupun tingkat akurasi pelaksanaan kegiatan tersebut. Rambu yang paling dominan dalam proses adalah tingkat efisiensi dan ekonomis pelaksanaan kegiatan tersebut. Efisiensi berarti besarnya hasil yang diperoleh dengan pemanfaatan sejumlah input. Sedangkan yang dimaksud dengan ekonomis adalah bahwa suatu kegiatan dilaksanakan lebih murah dibandingkan dengan standar biaya atau waktu yang telah ditentukan untuk itu.
3. Indikator keluaran (*output*) adalah suatu yang diharapkan langsung dapat dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik atau non

¹⁰ Mohammad mahsun ,*Op Cit* ,hal 71

fisik. Indikator atau tolok ukur keluaran digunakan untuk mengukur keluaran yang dihasilkan dari suatu kegiatan. Dengan membandingkan keluaran, yang dihasilkan dari suatu kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan rencana. Indikator keluaran dijadikan landasan untuk menilai kemajuan suatu kegiatan apabila tolok ukur dikaitkan dengan sasaran kegiatan yang terdefinisi dengan baik dan terukur. Oleh karena itu, indikator keluaran, harus sesuai dengan lingkup dan sifat kegiatan instansi. Misalnya untuk kegiatan yang bersifat penelitian, indikator kinerja berkaitan dengan keluaran paten dan publikasi ilmiah.

4. Indikator hasil (*outcomes*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran pada jangka menengah (efek langsung). Indikator *outcome* lebih utama dari sekedar *output*. Walaupun produk telah berhasil dicapai dengan baik, belum tentu *outcome* kegiatan tersebut telah tercapai. *Outcome* menggambarkan tingkat pencapaian atas hasil lebih tinggi yang mungkin mencakup kepentingan banyak pihak. Dengan indikator *outcome*, organisasi akan dapat mengetahui apakah hasil yang diperoleh dalam bentuk output memang dapat dipergunakan sebagaimana mestinya dan memberikan kegunaan yang besar bagi masyarakat banyak.
5. Indikator manfaat (*Benefit*) adalah suatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan. Indikator manfaat menggambarkan manfaat yang diperoleh dari indikator hasil. Manfaat tersebut baru tampak setelah beberapa waktu kemudian, khususnya dalam jangka menengah dan panjang. Indikator manfaat menunjukkan hal yang diharapkan dapat diselesaikan dan berfungsi dengan optimal (tempat lokasi dan waktu)
6. Indikator dampak (*impact*) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negative.¹¹

Sedangkan Mahmudi menjelaskan indikator kinerja merupakan sasaran atau alat (*means*) untuk mengukur hasil suatu aktivitas, kegiatan, atau proses, dan bukan hasil atau tujuan (*ends*).¹²

Indikator kinerja bagi organisasi sektor publik adalah sebagai tonggak (*milestones*) untuk menilai kinerja organisasi. Indikator dapat dimanfaatkan baik oleh pihak internal organisasi maupun pihak luar. Bagi pihak internal, indikator kinerja digunakan sebagai sarana melakukan perbaikan berkelanjutan (*continues improvement*).

¹¹ *Ibid*, hal 77

¹² Mahmudi, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, Yogyakarta :UPP STIM YKPN. 2010, Hal 155

Sementara itu, bagi pihak eksternal indikator kinerja digunakan untuk melakukan evaluasi dan pemantauan kinerja, indikator kinerja memiliki peran penting yaitu:

1. Membantu memperbaiki praktik manajemen
2. Meningkatkan akuntabilitas manajemen dengan memberikan tanggungjawab secara eksplisit dan pemberian bukti atau suatu keberhasilan atau kegagalan,
3. Memberikan dasar untuk melakukan perencanaan kebijakan dan pengendalian,
4. Memberikan informasi kepada manajemen untuk melakukan pengendalian kinerja disemua level organisasi,
5. Memberikan dasar untuk pemberian kompensasi kepada staf.¹³

Mahmudi menjelaskan dalam pengembangan indikator kinerja harus diperhatikan berbagai aspek agar indikator kinerja yang dihasilkan tidak memberikan gambaran kinerja yang terdistorsi. Sistem pengukuran kinerja yang efektif dan tidak terdistorsi diperoleh melalui desain indikator kinerja yang baik, beberapa indikator kinerja yang baik antara lain :

1. Konsistensi
2. Dapat diperbandingkan
3. Jelas
4. Dapat dikontrol
5. Kontijensi
6. Komprehensif
7. Fokus
8. Relevan
9. Realistis.¹⁴

Selanjutnya menurut Decotit dan Petit (*Chung&Megginson*) dalam Yermias T. Keban ada beberapa faktor yang menentukan efektivitas suatu penilaian kinerja yaitu sebagai berikut:

1. Relevan dari kriteria kinerja yang dipilih
2. Kemampuan menilai dalam mengevaluasi pihak yang dinilai secara benar
3. Motif penilai dalam mengevaluasi secara cepat

¹³*Ibid*, hal, 160

¹⁴*Ibid*, hal. 157

4. Penerimaan pihak yang dinilai terhadap proses penilaian.¹⁵

Selanjutnya menurut Dwiyanto ada beberapa indikator yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik yaitu sebagai berikut:

1. Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dengan 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 sebagai salah satu indikator kerja yang penting.

2. Kualitas Layanan

Isu mengenai kualitas layanan cenderung semakin menjadi penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negative yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik. Dengan demikian, kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja organisasi publik. Keuntungan utama menggunakan kepuasan masyarakat seringkali tersedia secara murah dan mudah informasi mengenai kepuasan terhadap kualitas pelayanan seringkali dapat diperoleh dari media massa atau diskusi publik, akibat akses terhadap informasi mengenai kepuasan masyarakat terhadap kualitas layanan relative sangat tinggi, maka bisa menjadi satu ukuran kinerja organisasi publik yang murah dan mudah dipergunakan. Kepuasan masyarakat bisa menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik.

3. 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 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 ketidaksiharasan 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.

4. 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

¹⁵ Yeremias T. Keban, *Op Cit*, hal 128

sebab itu, tanggungjawab bisa saja pada suatu ketika berbenturan dengan tanggungjawab.

5. Akuntabilitas

Akuntabilitas Publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat publik 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.¹⁶

Kumoro dalam Agus Dwiyanto menggunakan beberapa kriteria untuk dijadikan pedoman dalam menilai kinerja organisasi pelayanan publik, antara lain adalah sebagai berikut:

1. Efisiensi

Efisiensi menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapatkan laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis. Apabila diterapkan secara objektif, kriteria seperti likuiditas, solvabilitas, dan rentabilitas merupakan kriteria efisiensi yang sangat relevan.

2. Efektivitas

Apakah tujuan dari didirikannya organisasi pelayanan publik tersebut tercapai? Hal tersebut erat kaitannya dengan rasionalitas, teknis, nilai, misi, tujuan organisasi, serta fungsi agen pembangunan.

3. Keadilan

Keadilan merupakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik. Kriteria ini erat kaitannya dengan konsep ketercukupan atau keadilan. Keduanya mempersoalkan apakah tingkat efektivitas tertentu, kebutuhan dan nilai-nilai dalam masyarakat dapat terpenuhi. Isu-isu yang menyangkut pemerataan pembangunan, layanan pada kelompok pinggiran dan sebagainya, akan mampu dijawab melalui kriteria ini.

4. Daya Tanggap

Berlainan dengan bisnis yang dilaksanakan oleh suatu perusahaan swasta, organisasi pelayanan publik merupakan bagian dari daya tanggap negara atau pemerintah akan kebutuhan vital masyarakat. Oleh sebab itu, kriteria organisasi

¹⁶ Agus Dwiyanto, dkk, *Reformasi dan Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta : Gajah Mada University press, 2006 hal. 10

tersebut secara keseluruhan harus dapat dipertanggungjawabkan secara transparan demi memenuhi kriteria daya tanggap ini.¹⁷

2.1.5. Standar Kinerja

Standar kinerja (performance standards) adalah “persyaratan tugas, fungsi waktu perilaku yang ditetapkan oleh pemberi kerja sebagai sasaran yang harus dicapai oleh seorang karyawan”.¹⁸ Standar kinerja akan menentukan standar kinerja untuk sekelompok tim kerja yang bekerja dalam suatu tim, standar kinerja mencerminkan obyektif dari pengawal karena obyektif merupakan tolok ukur hasil kerja yang akan diukur pada akhir kerja selesai.

2.2. Tinjauan Pembangunan

2.2.1. Pengertian Pembangunan

Pembangunan adalah suatu perubahan dalam segala bidang untuk mengarah kearah yang lebih baik lagi dari sebelumnya. Pembangunan yang dilaksanakan guna mensejahterakan kehidupan masyarakat, pembangunan bertujuan untuk memberikan kehidupan yang lebih makmur dan sejahtera bagi masyarakat hal ini juga akan disertai partisipasi masyarakat yang mempunyai peran yang sangat penting karena pembangunan ditujukan untuk memenuhi kebutuhan dari masyarakat itu sendiri, dengan adanya peran partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan diharapkan hasil dari pembangunan sesuai dengan apa yang diharapkan dan dibutuhkan oleh daerah tersebut. Kerjasama antara masyarakat dan pemerintah dalam merencanakan, melaksanakan, dan membiayai pembangunan sangat diperlukan.

¹⁷*Ibid*, hal 52

¹⁸<http://kamusbisnis.com/arti/standar-kinerja/> (Diakses 09 juli 2018)

Siagian mengatakan pengertian pembangunan adalah sebagai rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara bangsa menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa.¹⁹

Menurut Saul M Katz dalam Tjokrowinoto pembangunan adalah pergeseran dari suatu kondisi nasional yang satu menuju ke kondisi nasional yang dipandang lebih baik²⁰

.2.2.2 Perencanaan Pembangunan

Jhingan dalam sjafrizal perencanaan pembangunan adalah pengendalian dan pengaturan perekonomian dengan sengaja oleh suatu penguasa (pemerintah) pusat untuk mencapai suatu sasaran dan tujuan tertentu dalam jangka waktu tertentu pula.²¹

Secara umum terdapat empat tahap dalam proses pembangunan yang sekaligus juga menggambarkan tugas pokok badan perencanaan pembangunan. Tahap pertama adalah penyusunan rencana, tahap kedua, penetapan rencana, tahap ketiga, pengendalian pelaksanaan rencana, dan tahap keempat, evaluasi keberhasilan pelaksanaan rencana. Keempat tahap ini berkaitan satu sama lainnya sehingga perlu dijaga konsistensi antara satu sama lainnya.

1. Tahap Penyusunan Rencana

Tahap awal kegiatan perencanaan adalah menyusun naskah atau rancangan rencana pembangunan yang secara formal merupakan tanggung jawab badan perencana, baik BAPPENAS untuk tingkat nasional dan BAPPEDA untuk tingkat daerah. Penyusunan rencana ini dapat dilakukan secara swakelola oleh badan perencana sendiri atau dikontrakkan kepada

¹⁹ Sondang P. Siagian, *Administrsi Pembangunan*, Edisi Kedua, Cetakan ke VII, Jakarta: Bumi aksara, 2009, hal 4

²⁰ <https://www.google.com/search?q=PENGERTIAN+PEMBANGUNAN+MENURUT+SAUL+M+KATZ&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab> (Diakses tanggal 26 juli 2018)

²¹ Sjafrizal, *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Erea Otonom*, Edisi Pertama, Cetakan pertama, Jakarta: Rajawali perss, 2014 hal 24

perusahaan konsultan yang relevan bila tenaga perencana yang terdapat badan perencana tidak mencukupi.

2. Tahap Penetapan Rencana

Rancangan rencana pembangunan yang telah selesai baru akan berlaku secara resmi bila telah mendapat pengesahan dari pihak yang berwenang. Sesuai ketentuan berlaku, RPJP perlu mendapat pengesahan dari DPRD setempat, sedangkan RPJM dan RKPD cukup mendapat pengesahan dari keala daerah. Pada tahap kedua ini kegiatan utama badan perencana adalah melakukan proses untuk mendapatkan pengesahan tersebut.

3. Tahap Pengendalian Pelaksanaan Rencana

Setelah rencana pembangunan tersebut ditetapkan oleh pihak yang berwenang, maka dimulai proses pelaksanaan rencana oleh pihak eksekutif melalui SKPD terkait. Namun demikian, sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku, perencana mempunyai tanggung jawab dalam melakukan pengendalian (monitoring) pelaksanaan rencana bersama SKPD bersangkutan. Sasaran utama pengendalian ini adalah untuk memastikan agar pelaksanaan kegiatan pembangunan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan terdahulu. Termasuk dalam kegiatan pengendalian ini adalah melakukan observasi lapangan dan menanggulangi permasalahan dan kendala yang dihadapi sehingga pelaksanaan kegiatan pembangunan tersebut berjalan lancar sesuai dengan rencana baik dari segi fisik maupun pemanfaatan dana.

4. Tahap Evaluasi Keberhasilan Pelaksanaan Rencana

Setelah pelaksanaan kegiatan pembangunan selesai, badan perencana masih mempunyai tanggung jawab terakhir, yaitu melakukan evaluasi terhadap kinerja dari kegiatan pembangunan tersebut. Sasaran utama kegiatan evaluasi ini adalah untuk mengetahui apakah kegiatan dan objek pembangunan yang telah selesai dilaksanakan tersebut dapat dimanfaatkan oleh masyarakat. Selanjutnya pula perlu dievaluasi, bilamana kegiatan dan objek pembangunan yang sudah dimanfaatkan tersebut dapat memberikan hasil (outcome) sesuai dengan yang direncanakan semula. Evaluasi ini juga mencakup faktor-faktor utama yang menyebabkan berhasilnya atau kendala yang menyebabkan kurangnya manfaat yang dapat dihasilkan oleh objek dan kegiatan pembangunan tersebut.²²

2.2.3. Jangka Waktu Perencanaan Pembangunan

Perencanaan pembangunan juga dapat dilihat pembedaanya dari segi jangka waktu rencana, dalam hal ini terdapat tiga pola yaitu ;

1. Perencanaan pembangunan jangka panjang (*long tern plan*) perencanaan ini meliputi jangka waktu 10 tahun ke atas. Perencanaan ini sifatnya ada dua macam :

²²*Ibid*, hal 38-40

- a. Perencanaan jangka panjang yang bersifat studi perkiraan atau proyeksi keadaan masa depan dengan jangka waktu yang cukup panjang
 - b. Suatu perencanaan kebijaksanaan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan perkembangan dalam masyarakat yang bersifat fundamental dan structural dalam jangka panjang.
2. Perencanaan pembangunan jangka menengah (*medium term plan*) perencanaan ini meliputi jangka waktu antar 3 sampai dengan 8 tahun.
 3. Perencanaan pembangunan jangka pendek (*short term plan*) jangka waktunya antara setengah sampai dengan 2 tahun.²³

2.2.4. Sumber –sumber pembiayaan Pembangunan

Sumber-sumber pembiayaan pembangunan pada umumnya dapat dibagi atas tiga bagian berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 yaitu:

- a. Pendapatan asli daerah (PAD)
- b. Dana perimbangan yang berasal dari pemerintah pusat
- c. Lain-lain (pendapatan yang sah sesuai ketentuan berlaku seperti hasil retribusi daerah dan laba bersih dari kegiatan BUMD).²⁴

2.2.5. Tujuan dan Sasaran Perencanaan Pembangunan

Sesuai dengan UU No 25 Tahun 2004 dalam rangka mendorong proses pembangunan secara terpadu dan efisien, pada dasarnya perencanaan pembangunan nasional di Indonesia mempunyai lima tujuan dan fungsi pokok.

Tujuan dan sasaran pokok tersebut adalah sebagai berikut:

1. Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan
2. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan.
3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan pembangunan
4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan
5. Menjamin tercapainya sumber daya secara efisien, efektif dan adil.²⁵

²³ *Ibid*, hal 30

²⁴ *Ibid*, hal 74

²⁵ *Ibid*, hal 26

2.2.6. Prinsip Penyelenggara Pembangunan Nasional

Istilah pembangunan nasional dipergunakan oleh berbagai kelompok dimasyarakat dengan persepsi dan konotasi yang berbeda-beda. Sementara warga masyarakat juga mempergunakan istilah tersebut hanya dalam konteks pembangunan ekonomi, sesungguhnya persepsi yang lebih mendekati kebenaran ialah bahwa istilah “Pembangunan Nasional” harus dilihat dalam konteks terdapat kesepakatan yang mengatakan bahwa pembangunan nasional harus mencakup segala segi kehidupan dan penghidupan bangsa dan negara yang bersangkutan meskipun dengan skala prioritas yang berbeda dari negara ke suatu negara yang lain.

Dalam penyelenggaraan pembangunan nasional, untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan ada beberapa prinsip yang harus dijadikan menjadi dasar yaitu :

1. Kesemestaan

Yang dimaksud dengan prinsip kesemestaan di sini ialah bahwa pembangunan nasional harus bersifat komprehensif. Artinya cakupan bidang-bidang pembangunan itu harus mencakup segi-segi yang amat luas, wajar dan lumrah apabila diadakan kategorisasi dari pada segi-segi kehidupan dan penghidupan dimaksud. Kategorisasi itu menjadi sangat penting apabila dihubungkan dengan seluruh proses penyelenggaraan dan pengelolaan pembangunan nasional. Kategorisasi tersebut bukan saja akan mempermudah pengambilan berbagai langkah dalam proses pengelolaan.

2. Partisipasi Rakyat

Adalah kenyataan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat di negara-negara yang sedang berkembang bahwa peranan pemerintah bersama seluruh jajaran aparatnya dalam proses pengelolaan pembangunan nasional bersifat dominan. Proses pengelolaan pembangunan nasional tampaknya telah sepakat bahwa betapa pun dominanya peranan pemerintah dalam menyelenggarakan pembangunan nasional tidak mungkin keseluruhan beban menyelenggarakan dipikul oleh Negara betapa pun tingginya disiplin dan dedikasi aparatur tersebut. Dengan perkataan lain, keberhasilan penyelenggaraan pembangunan nasional menurut partisipasi masyarakat

3. Keseimbangan

Pembangunan nasional harus memiliki ciri kesemestaan yang berarti bahwa pembangunan nasional itu harus mencakup seluruh segi kehidupan dan

penghidupan bangsa dan Negara. Berarti bahwa secara konseptual, pembangunan nasional harus pula seimbang dalam arti bahwa didalam suatu bidang pembangunan tidak dapat dipandang lebih dari satu bidang yang lain. Bahwa suatu bidang tertentu harus dilakukan pelaksanaannya kiranya tidak merupakan masalah.

4. Kontinuitas

Suatu primise mendasar yang berlaku bagi penyelenggara pembangunan nasional ialah bahwa cita-cita akhir suatu bangsa dan Negara tidak akan tercapai dalam satu kurun waktu pembangunan, misalnya lima tahun juga tidak akan tercapai dalam satu generasi konsepsi yang bersifat relative seperti keadilan sosial, kemakmuran yang merata, kesejahteraan dengan demikian bahwa diperlukan kesinambungan pelaksanaan berbagai kegiatan pembangunan itu dan satu tahap pembangunan hanyalah satu rantai dari satu mata rantai yang sangat panjang.

5. Pendekatan Kesisteman

Pendekatan kesisteman adalah suatu cara yang tepat untuk memecahkan masalah yang rumit. Oleh karena pendekatan kesisteman seseorang atau suatu pemerintah dan bahkan suatu bangsa diharuskan untuk menelaah suatu permasalahan dalam totalitasnya baik dalam arti ramifikasi dari permasalahan yang dihadapi itu maupun dalam menetapkan alternative pemecahannya. Pentingnya pendekatan kesisteman akan memungkinkan dipecahkannya suatu masalah secara tuntas.

6. Mengandalkan kekuatan sendiri

Kemerdekaan dan kedaulatan suatu negara tidak hanya terbatas pada bidang politik atau ekonomi dan sebagainya dengan menyadari sepenuhnya bahwa dalam dunia modern sekarang ini merupakan kenyataan dan bahkan keharusan untuk bergaul dengan bangsa-bangsalain, baik pada tingkat regional maupun pada tingkat global, suatu negara merupakan suatu sub sistem dalam pergaulan bangsa di dunia.

7. Kejelasan Strategi Dasar

Strategi dasar merupakan alat yang amat penting artinya dalam menentukan bentuk, jenis dan sifat berbagai kegiatan yang maknanya mendasar dalam penyelenggaraan pembangunan nasional. Karna maknanya yang fundamental, suatu strategi dasar penyelenggaraan nasional biasanya hanya mengandung pedoman pokok, sebagai pegangan utama dalam proses selanjutnya perlu dijabarkan dalam rencana dalam program kerja. Dengan perkataan lain suatu strategi dasar perlu memuat berbagai hak berikut seperti:

1. Relevansi antara tujuan akhir yang hendak dicapai dengan sasaran-sasaran antara yang hendak diwujudkan.
2. Dengan pemikiran yang melatarbelakangi penyusunan dan penentuan straregi dasar tersebut
3. Pendekatan falsafati yang digunakan
4. Situasi ideal yang diinginkan
5. Kendala-kendala yang sangat mungkin dihadapi dalam mengoperasionalkan strategi dasar yang ditetapkan
6. Masalah-masalah yang diperkirakan akan timbul dalam operasional strategi.

Jelaslah bahwa perumusan suatu strategi dasar merupakan suatu kegiatan mengkonseptualisasi diri yang diperkirakan akan dihadapi di masa depan, baik

yang sifatnya jangka panjang maupun ajngka pendek dengan segala dampaknya terhadap pembangunan nasional. Relevansi antara tujuan akhir dengan sasaran yang akan dicapai perlu mendapat perhatian yang khusus.

8. Skala Prioritas yang Jelas

Pemikiran yang rasional dan realistic memberikan petunjuk bahwa dalam melakukan sutau upaya yang besar seperti halnya dalam penyelenggaraan pembangunan nasional tidak mungkin semua bidang dan tidak mungkin semua masalah dapat ditangani secara simultan dengan intensitas yang sama tidak mungkin terutanma karena keterbatasan oleh hal itu disamping Karen factor kelangkaan dana dan data yang selalu dihadapi oleh karena itu salah satu prinsip pembangunan nasional ialah adanya skala prioritas yang jelas. Biasanya dalam menentukan suatu prioritas beberapa pertimbangan yang dipergunakan adalah:

- a. Pegkajian yang mendalam tentang bidang apa saja dalam hal keterbelakangan bangsa dan negara paling dirasakan
- b. Penentuan pilihan pada bidang yang dirasakan paling mendesak untuk dibutuhkan
- c. Pembangunan dalam bidang yang diperhitungkan akan mempunyai dampak yang paling menentukan dalam melanjutkan perjuangan bangsa dan negara, baik dalam rangka mempertahankan maupun dalam mengejar pertumbuhan yang diharapkan
- d. Bidang yang diperhitungkan akan memberikan manfaat yng terbesar untuk dinikmati oleh sebagian besar warga masyarakat
- e. Pemanfaatan secara maksimal dari kekuatan dan kemampuan nasional
- f. Kondisi yang paling menguntungkan dalam menyelenggarakan pembangunan nasional
- g. Maksimalisasi pemanfaatan kemampuan yang ada baik yag rill maupun yang potensial

9.Kelestarian Ekologi

Memberikan perhatian yang sungguh-sungguh terhadap kelestarian ekologis menjadi lebih penting lagi apabila diingat bahwa kekayaan alam beserta pemeliharaan keseimbangan dengan lingkungan dapat digolongkan kepada dua kategori utama yaiitu:

- 1.kekayaan alam yang tidak mungkin diperbaharui
2. kekayaaan alam yang mungkin untuk diperbaharui.

10. Pemerataan Disertai Pertumbuhan

Hasil-hasil pembangunan yang telah dicapai dalam hal ini terutama hasil-hasil pembangunan ekonomi harus dapat dimulai dinikmati oleh masyarakat, terutama yang berpenghasilan rendah akan tetapi tidak dibagi habis sehingga tetap tersedia kemampuan yang semakin meningkat untuk mencapai hasil yang lebih besar dimasa yang akan datang.

Demikianlah sepuluh prinsip penyelenggaraan pembangunan nasional yang umum, diterapkan oleh negara-negara yang sedang membangun, semua itu dalam rangka usaha negara yang dilakukan untuk meningkatkan mutu hidup rakyat.²⁶

²⁶ Sondang P Siagian, Proses Pengelolaan Pembangunan Nasional, Cetakan ketiga , Jakarta: PT Gunung Agung, 2004 hal 32-47

2.3 Tinjauan Infrastruktur

2.3.1. Pengertian Infrastruktur

Infrastruktur merupakan istilah yang digunakan untuk menggambarkan sekumpulan fasilitas yang sengaja dibuat untuk mendukung aktivitas kehidupan manusia. Infrastruktur biasanya sengaja dibangun untuk bisa membantu dan juga mempermudah suatu kegiatan tertentu seperti transportasi, pendataan penduduk, dan berbagai macam kegiatan lainnya.

Dalam kehidupan manusia akan melakukan berbagai aktivitas yang dapat mendukung mereka untuk tetap dapat bertahan hidup dan meningkatkan kesejahteraannya. Untuk dapat melakukan aktivitas tersebut, masyarakat membutuhkan suatu pelayanan-pelayanan atau fasilitas-fasilitas yang dapat mendukung mereka dalam beraktivitas. Berbagai pelayanan yang dapat memfasilitasi masyarakat dalam beraktivitas ini disebut juga dengan infrastruktur.

Peran infrastruktur sebagai lokomotif pembangunan nasional dan daerah sangat dibutuhkan untuk menggerakkan roda pertumbuhan ekonomi. Secara ekonomi makro, ketersediaan dari jasa pelayanan infrastruktur mempengaruhi *marginal productivity private capital*, sedangkan dalam konteks ekonomi mikro, ketersediaan jasa pelayanan infrastruktur berpengaruh terhadap biaya pengurangan produksi.

Pengertian infrastruktur, menurut Grigg infrastruktur merupakan system fisik yang menyediakan transportasi, pengairan, drainase, bangunan gedung dan fasilitas publik lainnya, yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia baik kebutuhan sosial maupun kebutuhan ekonomi²⁷. Pengertian ini

²⁷<http://www.radarplanologi.com/2015/10/apa-itu-infrastruktur.html> (Diakses tanggal 26 juli 2018)

merujuk pada infrastruktur sebagai suatu system. Dalam hal ini, hal-hal yang terkait dengan infrastruktur tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya. Sistem lingkungan dapat terhubung karena adanya infrastruktur yang menopang antara sistem sosial dan system ekonomi. Ketersediaan infrastruktur memberikan dampak terhadap system sosial dan sisitem ekonomi yang ada di masyarakat. Maka infrastruktur perlu dipahami sebagai dasar-dassar dalam mengambil kebijakan.

2.3.2. Pengolongan Infrastruktur

Dari definisi tersebut Grigg membagi infrastruktur dalam 13 kategori yang meliputi:

- a. Sistem penyediaan air : waduk, penampungan air, transmisi dan distribusi, fasilitas pengelolaan air (*treatment plant*)
- b. Sistem pengelolaan air limbah : pengumoul, pengelolaan, pembuangan dan daur ulang
- c. Fasilitas pengelolaan limbah
- d. Fasilitas pengendalian banjir, drainase dan irigasi
- e. Fasilitas lintas air dan navigasi
- f. Fasilitas transportasi : jalan rel, Bandar udara, termasuk di dalamnya adalah tanda dan fasilitas pengontrol
- g. Sistem transit publik
- h. Sistem kelistrikan: produksi dan distribusi
- i. Fasilitas
- j. Gas alam
- k. Gedung publik : kantor, sekolah, rumah sakit
- l. Fasilitas perumahan publik
- m. Taman kota ssebagai daerah resapan tempat bermain termasuk stadion
- n. Komunikasi.²⁸

Pembangunan infrastruktur dalam sebuah system menjadi penopang kegiatan-kegiatan yang ada dalam satu ruang. Infrastruktur merupakan suatu wadah sekaligus katalisator daalam sebuah pembangunan. Ketersediaan infrastruktur meningkatkan akses masyarakat terhadap sumber daya sehingga dapat meningkatkan efisiensi dan produktivitas yang menuju kepada perkembangan

²⁸ Kodoatie, *Op Cit*, Hal 60-62

ekonomi suatu kawasan atau wilayah. Oleh karenanya penting bagaimana sistem rekayasa dan manajemen infrastruktur dapat diarahkan untuk mendukung perkembangan ekonomi suatu kawasan wilayah. Pembangunan infrastruktur tentu didasarkan atas gagasan, maksud dan tujuan yang tidak saja bermanfaat untuk suatu golongan saja namun harus mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas. Tolok ukur keberhasilan pembangunan infrastruktur adalah sejauh mana pemanfaatan dan dampaknya terhadap dinamika pembangunan ekonomi masyarakat dapat meningkat. Keterkaitan fungsi diantara infrastruktur yang ada sangat menentukan tingkat kemanfaatannya.

Dalam hal perbaikan pembangunan infrastruktur, pemerintah biasanya lebih mengutamakan pembangunan terhadap hal-hal yang lebih diperlukan oleh masyarakat setempat yang berguna sebagai memudahkan masyarakat dalam menjalankan aktivitas pekerjaannya.

Grigg 1998 dalam jurnal kinerja dinas pekerjaan umum Kota Manado dalam pemeliharaan infrastruktur jalan daerah juga menyebutkan ada enam kategori besar infrastruktur, yaitu:

1. Kelompok jalan (jalan raya, jalan, jembatan)
2. Kelompok pelayanan transportasi (transit, jalan rel, pelabuhan, Bandar udara)
3. Kelompok Komunikasi
4. Kelompok air (air bersih, air kotor, semua sistem air, termasuk jalan air)
5. Kelompok bangunan dan fasilitas olahraga luar,
6. Kelompok produksi dan distribusi energi (listrik dan gas).²⁹

Infrastruktur sendiri dapat dipilah menjadi 3 bagian besar sebagai berikut :

²⁹ Freddie Kalangie, Yohannes F.C. Rnsun, Yurnie Sendow, jurnal ilmiah "**Kinerja Dinas Pekerjaan Umum Kota Manado dalam Pemeliharaan Infrastruktur Jalan Daerah**". Ilmu pemerintah, Unsrat 2017

1. Infrastruktur keras (*physical hard infrastructure*) meliputi: jalan raya dan kereta api, bandara, dermaga, pelabuhan dan saluran irigasi
2. Infrastruktur keras non fisik (*non-physical hard infrastructure*), yang berkaitan dengan fungsi utilitas umum seperti ketersediaan air bersih berikut instalasi pengelolaan air dan jaringan pipa penyalur, pasokan listrik, jaringan telekomunikasi, (telepon dan internet) dan pasokan energi mulai dari minyak bumi, biodiesel dan gas berikut pipa distribusinya.
3. Infrastruktur lunak (*soft infrastructure*), biasa pula disebut kerangka institusional atau kelembagaan yang meliputi berbagai nilai (termasuk etos kerja), norma (khususnya yang telah dikembangkan dan dikodifikasikan menjadi peraturan hukum dan perundang undangan), serta kualitas pelayanan umum yang disediakan oleh beberapa pihak terkait, khususnya pemerintah³⁰.

2.3.3. Hubungan Infrastruktur dengan Dinas Pekerjaan Umum

Infrastruktur memiliki peran dan fungsi penting untuk memenuhi dan terselenggaranya kebutuhan dasar manusia secara fisik, sosial dan ekonomi yaitu memfasilitasi pergerakan barang/ jasa, Manusia dan informasi dari suatu tempat ke tempat lainya, roda penggerak pertumbuhan ekonomi, efisiensi biaya produksi, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, serta membuat kualitas lingkungan hidup menjadi baik. Jadi, terpenuhinya infrastruktur sesuai kebutuhan masyarakat maka kegiatan fisik, ekonomi dan sosial masyarakat dapat berjalan serasi dan seimbang serta terwujudnya pembangunan yang berkelanjutan. Infrstruktur publik biasanya dibangun oleh pemerintahan dari hasil uang rakyat yang dikumpulkan melalui pembayaran pajak. Beberapa contoh infrastruktur publik yang dibangun oleh pemerintah yaitu jalan raya, bandara, stasiun, gorong-gorong, dan berbagai macam infrastruktur publik lainnya.

Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Penataan Ruang merupakan perpanjangan tangan dari ppemerintah pusat yakni pekerjaan umum, kehadiranya

³⁰ **Ibid** jurnal "Kinerja Dinas Pekerjaan Umum Kota Manado dalam Pemeliharaan Infrastruktur Jalan Daerah". Ilmu pemerintah, Unsrat 2017

sangat memberi warna bagi masyarakat. Dinas PUPPR merupakan perangkat daerah yang diserahkan wewenang tugas dan tanggung jawab untuk melaksanakan otonomi daerah, desentralisasi dalam bidang pekerjaan umum. Dalam konteks ekonomi daerah yang ditandai dengan kemampuan *self-supporting*-nya organisasi daerah, instansi pekerjaan umum mempunyai peran yang sangat penting sebagai instansi yang melaksanakan dan mengawal pembangunan infrastruktur di daerah. Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Penataan Ruang ini mempunyai memiliki berbagai macam bidang-bidang dan bidang ini sudah mempunyai tugas masing-masing salah satunya bidang Bina Marga adalah suatu susunan organisasi Dinas Pekerjaan Umum yang membawahkan seksi perencanaan teknis, seksi jalan, dan seksi jembatan.

Dalam hal ini, adapun hubungan yang ada antara infrastruktur dengan Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Penataan Ruang adalah sama-sama meningkatkan kesejahteraan dan juga untuk meningkatkan taraf hidup dan status ekonomi suatu daerah, dimana ini dapat dikatakan saling mempunyai keterkaitan karena Dinas PUPPR sebagai alat ataupun wadah yang digunakan oleh pemerintah melalui aturan menteri pekerjaan umum maka Dinas PUPPR daerah bertugas merencanakan, menjalankan, dan mengawasi berjalanya suatu pembangunan yang pada umumnya pembangunan yang dilakukan adalah bersifat infrastruktur ataupun sarana dan prasarana publik yang digunakan oleh setiap masyarakat dalam kehidupan sehari-hari. Dengan adanya Dinas PUPPR, maka pembangunan infrastruktur di daerah Simalungun akan lebih cepat terlaksana dengan baik sesuai dengan aturan kinerja yang telah ditetapkan dinas pekerjaan umum pada sebelumnya, dengan hal ini dapat disimpulkan bahwa infrastruktur

dan Dinas Pekerjaan Umum merupakan dua bahagian yang saling berhubungan agar dapat merealisasikan kewajiban dengan efisien dan efektif.

2.4 Kerangka Berpikir

Dalam rangka mensejahterakan kehidupan masyarakat, dan juga meningkatkan kehidupan perekonomian masyarakat perlu adanya infrastruktur yang memadai atau pun yang layak guna, oleh karena itu setiap negara membuat suatu badan usaha negara yang bergerak dalam bidang pengadaan infrastruktur untuk membangun dan juga meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat dalam hal sarana dan prasarana.

Infrastruktur merupakan hal yang sangat vital dalam mendukung berbagai kegiatan perekonomian, industri dan kegiatan sosial di masyarakat dan pemerintahan. Salah satu pihak yang berperan dalam pelaksanaan pembangunan, peningkatan dan juga pemeliharaan infrastruktur khususnya di tingkat daerah adalah Pemerintah Daerah itu sendiri, atau lebih sering disebut Dinas PUPPR dalam hal ini tentu saja terkait dengan kinerja yang dilakukan oleh Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Penataan Runang dalam mengadakan peningkatan infrastruktur kinerja yang dilakukan haruslah lebih bersifat optimal agar mendapatkan hasil yang lebih baik dan juga sarana ataupun prasarana yang memadai yang dapat digunakan oleh masyarakat.

Adapun beberapa indikator kinerja yang harus dipenuhi dalam menyelesaikan suatu pengadaan dalam infrastruktur adalah sebagai berikut:

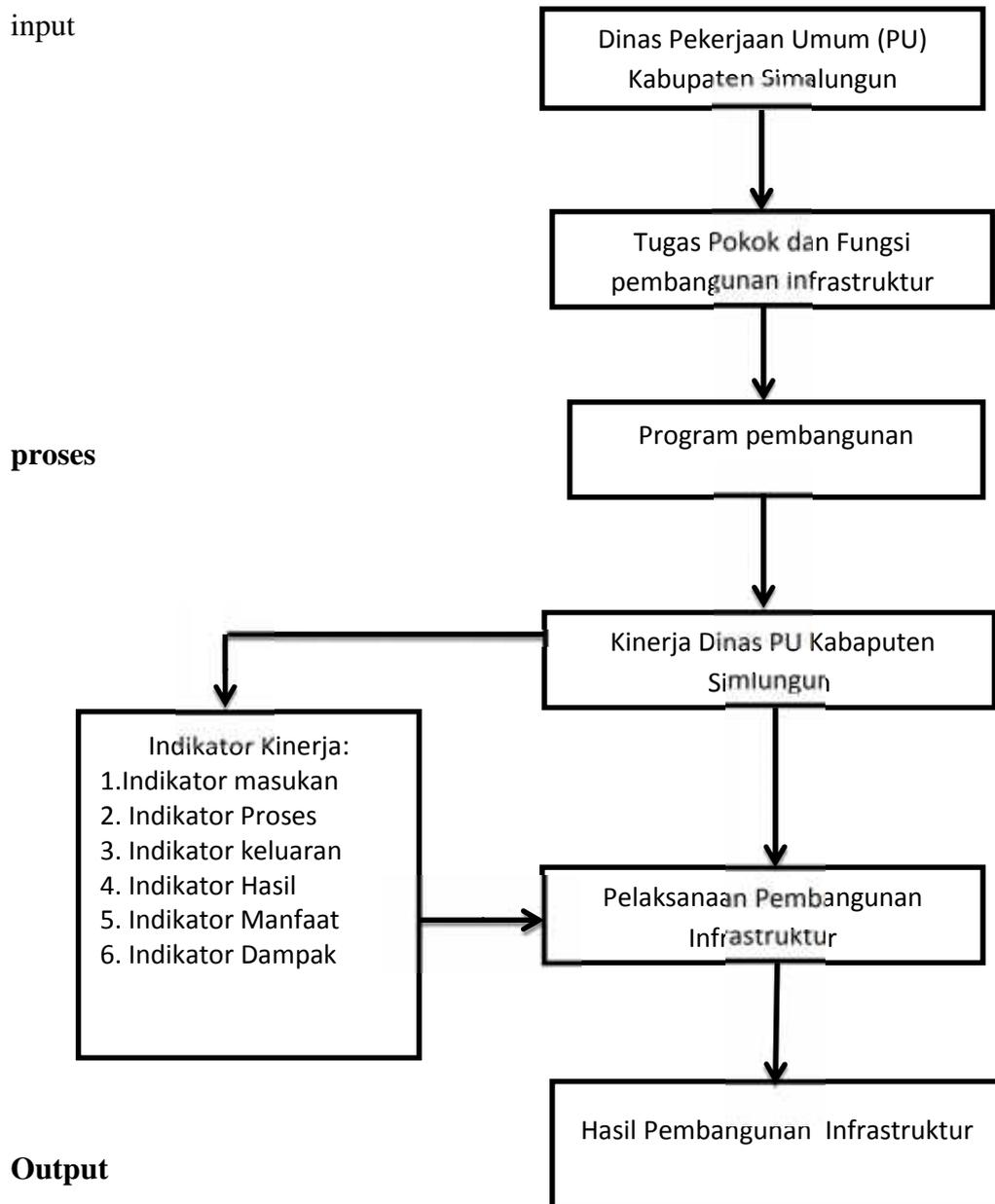
Indikator masukan, indikator proses, indikator keluaran, indikator hasil, indikator manfaat, indikator dampak.

Kinerja Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Penataan Ruang selaku SKPD yang diberikan amanat untuk pengadaan dan pemeliharaan infrastruktur daerah sangatlah disoroti oleh publik, mengingat infrastruktur merupakan hal yang selalu dipakai oleh masyarakat dalam kegiatan sehari-hari.

Pembangunan infrastruktur haruslah didasari dari perencanaan dengan mengadakan perencanaan yang matang maka proses pembangunan diharapkan akan dapat berjalan dengan baik, dimana proses perencanaan pembangunan ini merupakan suatu hal yang sangat penting dalam pelaksanaan pembangunan. Karena dengan terealisasinya perencanaan yang baik maka pembangunan akan dapat direalisasikan dengan baik dan sempurna maka dapat memberikan dampak yang cukup besar dalam meningkatkan kehidupan masyarakat, hal tersebut lah yang mendasari pembangunan infrastruktur merupakan suatu kegiatan yang fundamental dan harus dapat dilakukan pemerintah dengan baik.

Kinerja ini akan dapat menentukan berhasil atau tidaknya sebuah pembangunan infrastruktur daerah yang dilakukan oleh Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Penataan Ruang hal ini dapat disebabkan karena kinerja yang maksimal akan dapat menghasilkan suatu kegiatan yang bagus, oleh karena itu dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur harus benar-benar terlaksana dengan baik guna mendapatkan hasil yang baik

Gambar 2.1
Kerangka berpikir



BAB III

METEDOLOGI PENELITIAN

Metedologi penelitian merupakan sekumpulan peraturan, kegiatan dan prosedur yang digunakan oleh pelaku suatu disiplin ilmu. Metedologi juga merupakan analisis teoritis mengenai suatu cara atau metode. Penelitian merupakan suatu penyelidikan yang sistematis untuk meningkatkan sejumlah pengetahuan juga merupakan suatu usaha yang sistematis dan terorganisasi untuk menyelidiki masalah tertentu yang memerlukan jawaban. Hakekat penelitian dapat dipahami dengan mempelajari berbagai aspek yang mendorong peneliti untuk melakukan penelitian. Strategi-strategi penelitian merupakan jenis-jenis rancangan penelitian kualitatif, kuantitatif, dan campuran yang menetapkan prosedur-prosedur khusus dalam penelitian.³¹

3.1. Bentuk Penelitian

Metedologi penelitian memegang peran penting dalam sebuah penelitian. Hal ini karena sebuah kegiatan yang dilaksanakan dalam penelitian sangat tergantung dengan metode yang digunakan. Sesuai dengan pendapat Creswell yang menyatakan bahwa penelitian kualitatif merupakan metode-metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah individu atau sekelompok orang dianggap berasal dari masalah sosial kemanusiaan³². Oleh karena itu metode yang akan digunakan adalah metode penelitian kualitatif deskriptif. Pendekatan kualitatif diartikan sebagai pendekatan yang menghasilkan data, tulisan dan tingkah laku yang dapat diamati. Penelitian deskriptif digunakan untuk menggambarkan atau melukiskan apa yang sedang diteliti dan berusaha

³¹ John W. Creswell, *Op Cit.* Hal 17

³² *Ibid*, hal 4

memberikan gambaran yang jelas dan mendalam tentang apa yang sedang diteliti yang menjadi pokok permasalahan.

Penelitian kualitatif adalah penelitian dimana peneliti membuat suatu usaha untuk memahami suatu realitas organisasi tertentu dan fenomena yang terjadi dari perspektif semua pihak yang terlibat. Penelitian ini mencoba untuk memahami hal tersebut baik “dari dalam ke luar” maupun sebaliknya “dari luar ke dalam”-yang merupakan hal fundamental bagi metodologi kuantitatif.

Selanjutnya Lisa Harrison berpendapat bahwa penelitian kualitatif diartikan sebagai perbandingan akan mudah untuk mengatakan bahwa tidak banyak data yang dikumpulkan, tetapi ini bukan justifikasi yang adil. Dalam tern akses umum kedata kualitatif yang tersedia, ada isu praktis berkaitan dengan “keterbukaan” data yang di kumpulkan dengan wawancara dan observasi.³³

3.2 .Lokasi Penelitian

Dalam hal ini perlu dikemukakan tempat dimana situasi sosial tersebut akan diteliti. Penelitian ini dilakukan di kantor Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Penataan Ruang Kabupaten Simalungun, Sumatera Utara.

3.3. Informan Penelitian

Dalam penelitian, peneliti tidak menggunakan populasi dan sampel melainkan informan penelitian dikarenakan banyak penelitian yang dipakai peneliti adalah kualitatif. Untuk menentukan sampel\informan, yang akan digunakan dalam penelitian, peneliti menggunakan tehnik nonprobability sampling dengan tehnik purposive sampling dimana pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu itu, misalnya orang tersebut yang dianggap paling tahu tentang apa yang peneliti harapkan, atau mungkin dia sebagai penguasa sehingga

³³ Lisa Horison, *Metode Penelitian Politik, Jakarta*, Edisi ke lima, Cetakan ke tiga, Kencana, 2009, hal 96

akan memudahkan peneliti menjelajahi objek atau situasi social yang akan diteliti.

Oleh sebab itu informan penelitian dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Informan kunci, merupakan mereka yang mengetahui dan memiliki berbagai informasi pokok yang diperlukan dalam penelitian. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan informan kunci sebanyak 2 orang yaitu kepala dinas PUPPR
- b. Informan utama, dalam penelitian ini penulis menggunakan informan utama yaitu pegawai Kantor dinas PUPPR
- c. Masyarakat (sampel yang digunakan sebanyak 10 orang)
10 sampel ini berasal dari dua desa 5 orang perdesa berasal dari dua kecamatan yang berbeda.

3.4. Teknik Pengumpulan Data

Langkah-langkah pengumpulan data meliputi usaha membatasi penelitian, pengumpulan informan melalui, observasi, wawancara, baik yang terstruktur maupun tidak, dokumentasi, serta usaha merancang protokol untuk merekam atau mencatat informasi.³⁴

Langkah-langkah pengumpulan data dalam penelitian ini adalah:

- a. Observasi kualitatif merupakan observasi yang didalamnya penelitian langsung turun kelapangan untuk mengamati perilaku dan aktivitas individu-individu dilokasi penelitian.
- b. Wawancara kualitatif, peneliti dapat melakukan *face- to- face interview*(wawancara berhadap-hadapan) dengan partisipan, mewawancarai mereka dengan telepon, atau terlibat dalam

³⁴ Cresweell, *Op Cit*, hal 266

focus group interview (interview dalam kelompok tertentu) yang terdiri dari enam sampai delapan partisipan perkelompok.

- c. Dokumen-dokumen kualitatif, dokumen ini biasa berupa dokumen publik (seperti Koran, makalah, laporan kantor) ataupun dokumen privat (seperti buku harian, surat, e-mail).
- d. Materi audio dan visual, data ini dapat berupa foto, objek-objek seni.

3.5. Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan proses berkelanjutan yang membutuhkan refleksi terus-menerus terhadap data, mengajukan pertanyaan-pertanyaan analitis, dan juga menulis catatan singkat sepanjang penelitian. Analisis data melibatkan pengumpulan data yang terbuka, dan didasarkan pada pertanyaan-pertanyaan umum dan analisis informasi dari para partisipan, Analisis bukti (data) terdiri atas pengujian, pengkategorian, pentabulasian, ataupun pengombinasian kembali bukti-bukti untuk menunjukkan proposisi awal suatu penelitian.

Dari penelitian ini diperoleh gambaran tentang persepsi kinerja Dinas PUPPR dalam meningkatkan infrastruktur di Kabupaten.Simalungun. Teknik analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Mengelola dan mempersiapkan data untuk dianalisis. Langkah ini melibatkan transkrip wawancara men-scanning mater, mengetik data lapangan, atau memilah-milah dan menyusun data tersebut ke dalam jenis-jenis yang berbeda tergantung pada sumber informasi.
- b. Membaca keseluruhan data. Langkah pertama adalah membangun general sence atau data yang diperoleh dan merefleksikanya
- c. Menganalisis lebih detail dengan meng-*coding* data. *Coding* merupakan proses mengelola materi/informasi menjadi segmen-segmen sebelum memakainya. Langkah ini melibatkan beberapa tahap pengambilan data tulisan atau gambar yang telah dikumpulkn selama proses pengumpulan mensegmentasi kalimat-kalimat(paragraph-paragraf).
- d. Menerapkan proses *coding* untuk mendeskripsikansettingorang-orang, kategori-kategori, dan tema-tema yang akan di analisis.

Deskripsi ini melibatkan usaha penyampaian informasi secara detail mengenai orang-orang, lokasi-lokasi, atau peristiwa-peristiwa dalam setting tertentu.

- e. Menunjukkan bagaimana deskripsi dan tema-tema ini akan disajikan kembali dalam narasi/laporan kualitatif.
- f. Langkah terakhir dalam analisis data adalah menginterpretasikan atau memaknai data mengajukan pertanyaan seperti “pelajaran apa yang dapat diambil dari semua ini?” akan membantu peneliti dalam mengungkapkan esensi suatu gagasan.³⁵

3.6 Definisi Konsep

Definisi konsep adalah abstrak mengenai satu fenomena yang dirumuskan atas dasar generalisasi dan jumlah karakteristik kejadian, kelompok atau individu tertentu untuk memberikan batasan-batasan yang lebih jelas dari masing-masing konsep guna menghindari adanya salah pengertian maka definisi konsep yang dipakai disesuaikan dengan kerangka berpikir yang diemukakan di atas.

1. Kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa kinerja SDM adalah prestasi kerja, atau hasil kerja (*output*) baik kualitas maupun kuantitas yang dicapai SDM per satuan periode waktu dalam melaksanakan tugas kerjanya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Penilaian prestasi kerja merupakan usaha yang dilakukan pimpinan untuk menilai hasil kerja bawahannya.

³⁵ Cresell, *Op Cit*, hal 276

2. Pembangunan adalah suatu perubahan dalam segala bidang untuk mengarahkan ke arah yang lebih baik dari keadaan sebelumnya baik secara fisik atau non fisik.
3. infrastruktur merupakan sistem fisik yang menyediakan transportasi, pengairan, drainase, bangunan gedung dan fasilitas publik lainnya, yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia baik kebutuhan sosial maupun kebutuhan ekonomi. Pengertian ini merujuk pada infrastruktur sebagai suatu sistem. Dalam hal ini, hal-hal yang terkait dengan infrastruktur tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya. Sistem lingkungan dapat terhubung karena adanya infrastruktur yang menopang antara sistem sosial dan sistem ekonomi. Ketersediaan infrastruktur memberikan dampak terhadap sistem sosial dan sistem ekonomi yang ada di masyarakat.

3.7 Definisi Operasional

Variabel	Dimensi	Indikator
		1. Penyusunan

Kinerja Dinas PU PPR dalam Meningkatkan Infratraktur	Input (program perencanaan pembangunan)	rencana pembangunan 2. sarana dan prasarana 3. pembinaan 4. menetapkan tujuan
	Proses (kinerja dan pelaksanaan pembangunan)	1. Proses pelaksanaan pembangunan 2. ketepatan kinerja 3. Anggaran 4. Waktu penyelesaian 5. Efisien dan efektif
	Output (hasil pembangunan infrastruktur)	1. Meningkatnya kesejahteraan masyarakat 2. Meningkatnya taraf hidup masyarakat 3. Lebih kuatnya potensi yang dimiliki masyarakat.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka dapat dituliskan penjabaran daripada definisi operasional sesuai dengan tabel yang telah ada dimana dalam mengadakan suatu pembangunan, hal yang terpenting adalah suatu perencanaan yang cukup matang dan juga sistem kinerja yang telah berjalan dengan efektif dan juga efisien, akan sangat membantu pelaksanaan dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur. Adapun penjelasan dari dimensi diatas adalah:

1. Input (Perencanaan Pembangunan) dalam melaksanakan suatu pembangunan hal dasar yang dibuat yaitu perencanaan karena dengan

adanya perencanaan yang paten akan memaksimalkan kinerja dan juga hasil dari pembangunan. Sama halnya dengan perencanaan pembangunan infrastruktur di daerah Kabupaten Simalungun khususnya peningkatan jalan jurusan Simpang Raya Huluan- Partuakan, Saribudolok-SinarBaru, dan Raya Huluan-Parjalangan harus diadakan perencanaan sebelum pembangunan untuk hasil yang maksimal. Perencanaan adalah suatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran, indikatornya dapat berupa SDM, informasi, kebijakan.

2. Process (Kinerja dan Pelaksanaan Pembangunan) merupakan puncak dari pembangunan, dimana dalam tahap ini akan menentukan berjalan atau tidaknya suatu pembangunan infrastruktur yang telah di rencanakan. Kinerja yang efektif dapat diukur berdasarkan tingkat keberhasilan daripada hasil pembangunan yang di dapatkan. Kinerja yang efektif dikatakan apabila dapat menerapkan tujuan, sasaran dan strategi, merumuskan indikator kinerja, mengukur tingkat ketercapaian kinerja dan evaluasi kinerja. Hal ini sangat penting dilakukan agar hasil yang di dapatkan menjadi maksimal. Indikator dari kinerja ini dapat berupa penyusunan rencana, pelaksanaan pembangunan, keefektifan dan efisien suatu kinerja.
3. Output (Hasil Pembangunan Infrastruktur) merupakan hasil dari pembangunan yang telah direncanakan dan telah direalisasikan sebelumnya, hasil pembangunan infrastruktur ini akan dapat dikatakan berhasil apabila masyarakat merasa puas dengan pembangunan yang telah dilaksanakan. Adapun indikator dari hasil pembangunan ini dapat berupa

dampak yang dirasakan oleh masyarakat dari peningkatan infrastruktur yang di laksanakan.

Berdasarkan pemaparan dalam definisi operasional di atas, maka adapun data-data yang diperlukan dalam melengkapi atau menjawab pertanyaan-pertanyaan yang akan timbul berdasarkan indikator yang telah dibuat adalah:

1. Data peningkatan / pengadaan pembangunan infrastruktur di kabupaten simalungun (daftar pembangunan infrastruktur yang berhasil direalisasikan oleh Dinas PUPPR Kabupaten Simalungun

Sumber: Creswell, *pendekatan kuantitatif, kualitatif dan mixed*, 2014, Pustaka Pelajar,
Yogyakarta