

BAB II

LANDASAN KOSEPTUAL

2.1 Kinerja Organisasi Publik

Dalam organisasi pengukuran sebuah kinerja (*performance measurement*) mempunyai pengertian suatu proses penilaian tentang kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dari sasaran dalam pengelolaan sumber daya manusia untuk menghasilkan barang dan jasa, termasuk informasi atas efisiensi serta efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan organisasi. Menurut Indriyo Gito Kusumo, (Komang Ardana. Dkk,2008:1). Organisasi adalah suatu sistem yang terdiri dari pola aktivitas kerjasama yang dilakukan secara teratur dan berulang-ulang oleh sekelompok orang untuk mencapai suatu tujuan.

Setiap organisasi dibentuk atau didirikan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama untuk mengetahui sejauhmana tujuan organisasi tersebut telah dicapai. Perlu dilakukan penilaian evaluasi secara terus menerus terhadap terhadap organisasi, dapat melakukan perbaikan terus menerus. (Donald dan Lewton, 1992:158).

Suyadi mengatakan bahwa kinerja merupakan suatu hasil yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar

hukum, moral dan etika. Sedangkan menurut Ottley kinerja mengaju pada sesuatu yang terkait dengan kegistan melakukan pekerjaan dalam hal ini meliputi hasil yang dicapai oleh pekerjaan tersebut. (Mahmudi,2006:6)

Selain beberapa pengertian kinerja yang telah dikemukakan sebelumnya, Mahmudi mengartikan kinerja sebagai hasil kerja itu sendiri karena hasil kerja memberikan keterkaitan yang kuat terhadap tujuan-tujuan strategis organisasi, kepuasan pelanggan, dan kontribusi ekonomi. (Mahmudi,2006:6). Hal serupa di ungkap Tangkilisan yakni bahwa kinerja mestinya didefinisikan sebgai suatu keadaan yang berkaitan dengan keberhasilan organisasi dalam menjalani misi yang dimilikinya yang dapat diukur dari tingkat Produktifitas, Kualitas Layanan, Responsibilitas dan Akuntabilitas yang mana ukura-ukuran ini akan diterapkan pada pengukuran kinerja organisasi yang dicapai.

Konsep kinerja organisasi juga menggambarkan bahwa setiap organisasi publik memberikan pelayanan kepada masyarakat dan dapat dilakukan pengukuran kinerjanya dengan menggunakan indikator-indikator kinerja yang ada untuk melihat apakah organisasi tersebut sudah melaksanakan tugasnya dengan baik dan untuk mengetahui tujuannya sudah tercapai atau belum. Sementara itu (Dalam Pedoman Penerapan Pelaporan Kinerja InstansiPemerintah (AKIP) yang diterbitkan oleh LAN di Jakarta pada tahun 2002), Kinerja diartikan sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan

sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi. Dari berbagai definisi kinerja organisasi di atas maka dapat disimpulkan bahwa kinerja organisasi ialah hasil yang ditunjukkan oleh sebuah organisasi atau tingkat pencapaian pelaksanaan tugas suatu organisasi dalam upaya mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi tersebut.

Untuk dapat mempelajari kinerja suatu organisasi, harus diketahui ukuran keberhasilan untuk menilai kinerja tersebut. Sehingga indikator atau ukuran kinerja itu tentunya harus dapat merefleksikan tujuan dan misi dari organisasi yang bersangkutan, karena itu ukuran dari tingkat kinerja dari suatu organisasi public secara lengkap; menurut Dwiyanto dkk (Tangkilisan;2005) adalah :

1. Produktifitas. Tidak hanya Mengukur tingkat efisiensi dan tetapi juga efektifitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dan output.
2. Kualitas layanan. Mengukur kepuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik.
3. Responsifitas. Mengukur keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.
4. Akuntabilitas. Mengukur seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat.

Selanjutnya menurut teori Robert L. Mathis (2005:65) mengemukakan secara umum dapat dinyatakan empat aspek dari kinerja yaitu :

1. Kuantitas

Kuantitas kerja berarti petugas harus sekuat tenaga untuk mencapai hasil kerja sesuai target. Artinya, petugas harus selalu menyiapkan kondisi tubuh yang kuat dan sehat, kondisi perasaan dan emosi yang penuh semangat, kondisi pikiran yang jernih, tenang, dan kreatif

2. Kualitas

Kualitas kerja berarti karyawan harus memiliki keterampilan, pengetahuan, dan niat baik untuk bekerja dengan berkualitas, rapi, bersih, teliti, dan indah

3. Pemanfaatan waktu

Pemanfaatan waktu adalah tingkat aktivitas yang diselesaikan pada awal waktu yang dinyatakan, dilihat, dari sudut koordinasi dengan hasil output serta memaksimalkan waktu yang tersedia untuk aktivitas lain

4. Kerjasama

Ketersediaan karyawan untuk berpartisipasi dengan karyawan yang lain secara vertikal dan horizontal baik didalam maupun diluar pekerjaan sehingga pekerjaan akan semakin baik.

Menurut J. Fred Western dalam menjelaskan bahwa kinerja dalam suatu organisasi terbagi atas tiga kategori (Prawirisentono:2000), yakni:

- a. Kinerja Strategik

Kinerja ini dilihat dari ketetapan organisasi dalam memilih lingkungannya untuk beradaptasi (penyesuaian) suatu organisasi/instansi dalam lingkungan dimana tempat organisasi/instansi tersebut bekerja. Kinerja strategik ini dipegang oleh *top-mangement*, manajemen tingkat tinggi atau pemimpin

b. Kinerja Administrasi

Kinerja ini berkaitan dengan kinerja administrasi organisasi, termasuk di dalamnya tentang struktur administrasi yang mengatur hubungan otoritas (wewenang) dari tanggung jawab dari orang yang menduduki jabatan atau bekerja pada unit-unit kerja yang terdapat dalam organisasi

c. Kinerja Operasional

Kinerja ini berkaitan dengan efektivitas penggunaan setiap sumber daya yang digunakan oleh instansi

2.2 Sampah

A. Definisi Sampah

Sampah didefinisikan sebagai suatu benda yang tidak digunakan atau tidak dikehendaki dan harus dibuang, yang dihasilkan dari kegiatan manusia (Manik, 2009;67).

Selanjutnya di Undang-Undang No 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, disebutkan sampah adalah sisa kegiatan sehari-hari

manusia atau proses alam yang berbentuk padat atau semi padat berupa zat organik atau anorganik bersifat dapat terurai yang dianggap sudah tidak berguna lagi dan dibuang ke lingkungan.

Sementara itu Peraturan Daerah Kabupaten Ende Nomor 8 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Sampah, dalam Pasal 1 menegaskan bahwa sampah merupakan sisa kegiatan manusia sehari-hari dan/atau proses alam berbentuk padat.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa, sampah adalah bahan atau material sisa kegiatan manusia yang tidak terpakai lagi dan karenanya dibuang. Pemahaman tersebut mengantarkan kita pada pengertian sampah rumah tangga dan sampah sejenis sampah rumah tangga.

1. Sampah rumah tangga

Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 dalam ketentuan umum, bahwa yang dimaksudkan dengan sampah rumah tangga adalah sampah yang berasal dari kegiatan sehari-hari dalam rumah tangga, tidak termasuk tinja dan sampah spesifik.

2. Sampah sejenis sampah rumah tangga

Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 dalam ketentuan umum, bahwa yang dimaksudkan dengan sampah sejenis sampah rumah tangga adalah sampah rumah tangga yang berasal dari kawasan

komersial, kawasan industri, kawasan khusus, fasilitas sosial, fasilitas umum, dan/atau fasilitas lainnya.

B. Sumber dan Jenis Sampah

Menurut Gilbert dkk.(1996:56-57), sumber-sumber timbunan sampah adalah sebagai berikut:

1) Sampah dari pemukiman penduduk

Pada suatu pemukiman biasanya sampah dihasilkan oleh suatu keluarga yang tinggal di suatu bangunan atau asrama. Jenis sampah yang dihasilkan biasanya cenderung organik, seperti sisa makanan atau sampah yang bersifat basah, kering, abu plastik dan lainnya.

2) Sampah dari tempat-tempat umum dan perdagangan

Tempat-tempat umum adalah tempat yang dimungkinkan banyaknya orang berkumpul dan melakukan kegiatan. Tempat-tempat tersebut mempunyai potensi yang cukup besar dalam memproduksi sampah termasuk tempat perdagangan seperti pertokoan dan pasar. Jenis sampah yang dihasilkan umumnya berupa sisa-sisa makanan, sampah kering, abu, plastik, kertas, dan kaleng-kaleng serta sampah lainnya.

3) Sampah dari sarana pelayanan masyarakat milik pemerintah

Sampah yang dimaksud di sini misalnya tempat hiburan umum, pantai, bioskop, perkantoran, dan sarana pemerintah lainnya yang menghasilkan sampah kering dan sampah basah.

4) Sampah dari industry

Dalam pengertian ini termasuk pabrik-pabrik sumber alam perusahaan kayu dan lain-lain, kegiatan industri, baik yang termasuk distribusi ataupun proses suatu bahan mentah. Sampah yang dihasilkan dari tempat ini biasanya sampah basah, sampah kering abu, sisa – sisa makanan, sisa bahan bangunan.

5) Sampah Pertanian

Sampah dihasilkan dari tanaman atau binatang daerah pertanian, misalnya sampah dari kebun, kandang, ladang atau sawah yang dihasilkan berupa bahan makanan pupuk maupun bahan pembasmi serangga tanaman.

Berbagai macam sampah yang telah disebutkan di atas hanyalah sebagian kecil saja dari sumber-sumber sampah yang dapat ditemukan dalam kehidupan sehari-hari. Hal ini menunjukkan bahwa kehidupan manusia tidak akan pernah lepas dari sampah. Tidak terlepas dari itu, jenis sampah yang ada di sekitar kita cukup beraneka ragam, ada yang berupa sampah rumah tangga, sampah industri, sampah pasar, sampah rumah sakit, sampah pertanian, sampah perkebunan, sampah peternakan, sampah institusi/kantor/sekolah, dan sebagainya.

Berdasarkan asalnya, sampah padat dapat digolongkan menjadi dua yaitu sebagai berikut:

1) Sampah Organik

Sampah organik adalah sampah yang dihasilkan dari bahan-bahan hayati yang dapat didegradasi oleh mikroba atau bersifat biodegradable. Sampah ini dengan mudah dapat diuraikan melalui proses alami. Sampah rumah tangga sebagian besar merupakan bahan organik. Termasuk sampah organik, misalnya sampah dari dapur, sisa-sisa makanan, pembungkus (selain kertas, karet dan plastik), tepung, sayuran, kulit buah, daun dan ranting.

2) Sampah Anorganik

Sampah anorganik adalah sampah yang dihasilkan dari bahan-bahan nonhayati, baik berupa produk sintetis maupun hasil proses teknologi pengolahan bahan tambang. Sampah anorganik dibedakan menjadi: sampah logam dan produk-produk olahannya, sampah plastik, sampah kertas, sampah kaca dan keramik, sampah deterjen. Sebagian besar sampah anorganik tidak dapat diurai oleh alam atau mikroorganisme secara keseluruhan (unbiodegradable). Sementara, sebagian lainnya hanya dapat diuraikan dalam waktu yang lama. Sampah jenis ini pada tingkat rumah tangga misalnya botol plastik, botol gelas, tas plastik, dan kaleng (Gilbert dkk, 1996:58-59).

2.3 Manajemen Pengelolaan Sampah

Menurut George R. Terry (2009:1) manajemen yaitu suatu proses atau kerangka kerja, yang melibatkan bimbingan atau pengarahan suatu kelompok orang-orang ke arah tujuan-tujuan organisasional atau maksud-maksud yang nyata. Hal tersebut meliputi pengetahuan tentang apa yang harus dilakukan, menetapkan cara bagaimana melakukannya, memahami bagaimana mereka harus melakukannya dan mengukur efektivitas dari usaha-usaha yang telah dilakukan.

Manajemen didefinisikan sebagai proses karena manajer, tanpa memperdulikan kecakapan atau keterampilan khusus mereka, harus melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu yang saling berkaitan untuk mencapai tujuan-tujuan mereka inginkan. Proses tersebut terdiri dari kegiatan-kegiatan manajemen, yaitu *planning* (perencanaan), *organizing* (pengorganisasian), *actuating* (pengarahan), *controlling* (pengawasan).

Perencanaan berarti bahwa para manajer memikirkan kegiatan-kegiatan mereka sebelum dilaksanakan. Berbagai kegiatan ini biasanya didasarkan pada berbagai metode, rencana, atau logika, bukan hanya atas dasar dugaan atau firasat. *Pengorganisasian* berarti bahwa para manajer mengkoordinasikan sumber daya-sumber daya manusia dan material organisasi. Kekuatan suatu organisasi terletak pada kemampuan untuk menyusun berbagai sumber dayanya dalam mencapai tujuan. Selanjutnya, *pengarahan* berarti bahwa Para manajer mengarahkan, memimpin dan

mempengaruhi para bawahan. *Pengawasan* berarti para manajer berupaya untuk menjamin bahwa organisasi bergerak ke arah tujuan-tujuannya. Bila beberapa bagian organisasi ada pada jalur yang salah, manajer harus membetulkannya. (Handoko, 2009:9)

George Terry (Handoko, 2009:22) menjelaskan bahwa fungsi-fungsi manajemen terdiri dari :

1. *Planning* (Perencanaan)
2. *Organizing* (Pengorganisasian)
3. *Actuating* (Penggerakan)
4. *Controlling* (Pengawasan)

Dinas lingkungan hidup merupakan suatu unit organisasi yang berada di bawah pemerintahan daerah kabupaten/kota, dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi yang diembannya sudah tentu menggunakan fungsi-fungsi manajemen.

Dalam manajemen untuk pengelolaan sampah, diartikan sebagai gabungan kegiatan pengontrolan jumlah sampah yang dihasilkan, pengumpulan, pemindahan, pengangkutan, pengolahan, dan penimbunan sampah di TPA yang memenuhi prinsip kesehatan, ekonomi, teknik, konservasi, dan mempertimbangkan lingkungan yang juga responsif terhadap kondisi masyarakat yang ada.

Selanjutnya di Undang-Undang No 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, disebutkan sampah adalah sisa kegiatan sehari-hari

manusia atau proses alam yang berbentuk padat atau semi padat berupa zat organik atau anorganik bersifat dapat terurai yang dianggap sudah tidak berguna lagi dan dibuang ke lingkungan. Sementara itu Peraturan Daerah Kabupaten Ende Nomor 8 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Sampah, dalam Pasal 1 menegaskan bahwa sampah merupakan sisa kegiatan manusia sehari-hari dan/atau proses alam berbentuk padat.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa, sampah adalah bahan atau material sisa kegiatan manusia yang tidak terpakai lagi dan karenanya dibuang. Maka dari itu sampah yang sudah tidak terpakai dan harus dibuang ke tempat pembuangan akhir, agar tidak terjadi pembusukan dan penumpukan sampah dibutuhkan metode pengelolaan sampah yang berbasis lingkungan.

2.4 Teknik Pengolaan Sampah

Pengelolaan sampah adalah semua kegiatan yang dilakukan untuk menangani sampah sejak ditimbulkan sampai dengan pembuangan akhir yang secara garis besar kegiatan pengelolaan sampah meliputi pengendalian timbulan sampah, pengumpulan sampah, transfer, pengolahan, dan pembuangan akhir (Sejati, 2009;24).

Pada dasarnya pengelolaan sampah cukup sederhana, pemupukan sampah yang terjadi dari berbagai sumber harus diangkat, selanjutnya dibuang ke tempat pembuangan akhir (TPA). Dalam Damanhri (2010:12), agar sampah mencapai TPA, tahapan harus dilalui adalah :

- a. Pewadahan sampah

- b. Pengumpulan sampah
- c. Pemindahan sampah
- d. Pengangkutan sampah
- e. Pengolahan sampah
- f. Pemrosesan akhir sampah

Secara teknis dapat dijelaskan proses penanganan sampah bahwa proses penanganan sampah meliputi beberapa fase (Sejati, 2009:32) yaitu :

- 1) Tahap penampungan, yaitu masyarakat menampung sampah masing-masing di tempat sampahnya.
- 2) Tahap pengumpulan sampah, yaitu pengumpulan sampah setempat dari sumber penghasil sampah, misalnya pemukiman, pasar, perkantoran, sekolah, dan jalan.
- 3) Tahap pemindahan, yaitu sampah dipindahkan ke tempat penampungan sementara (TPS).
- 4) Tahap pengangkutan, yaitu sampah diangkut menggunakan truk sampah dari TPS ke TPA.
- 5) Tahap pembuangan akhir, yaitu pemusnahan sampah di lokasi pembuangan akhir.

Selanjutnya dalam proses pemusnahan menurut Damanhuri (Sejati, 2009:35) terdapat beberapa cara pemusnahan sampah yang dapat dilakukan, yaitu sebagai berikut:

- a) Penumpukan dan pengurukan tanah (*Open Dumping*)

Dalam metode ini, sebenarnya sampah tidak dimusnahkan secara langsung, namun dibiarkan membusuk menjadi bahan organik.

b) Pengomposan (*Composing*)

Cara pengomposan merupakan cara sederhana dan dapat menghasilkan pupuk yang mempunyai nilai ekonomi.

c) Pembakaran (*Incenerator*)

Metode ini dilakukan hanya untuk sampah yang dapat dibakar habis. Harus diusahakan tempatnya jauh dari pemukiman untuk menghindari asap, bau, dan kemungkinan terjadinya kebakaran

d) Pengurukan tanah (*Sanitary Landfill*)

Metode ini hampir sama dengan penumpukan, tapi cekungan yang telah penuh terisi sampah kemudian ditutupi dengan tanah. Cara ini memerlukan area khusus yang sangat luas.

Sementara itu, aspek peraturan yang mendukung dalam pengelolaan sampah didasarkan agar pengelolaan sampah dapat berjalan dengan baik sehingga tidak menimbulkan masalah. Jenis peraturan biasanya berupa Peraturan Daerah dan perlu diterapkan sanksi yang tegas. Selain sanksi, penghargaan kepada masyarakat juga sebaliknya diatur dalam peraturan, sehingga masyarakat dapat memberikan kontribusi yang positif dalam mengelola sampah.

Dalam peraturan daerah Kabupaten Ende Undang-Undang No. 8 Tahun 2014 mengenai pelaksanaan pengelolaan sampah di bagi menjadi dua yaitu :

1. Pengurangan sampah; adalah rangkaian kegiatan yang meliputi pembatasan timbulan sampah, pendauran ulang sampah, dan/atau pemanfaatan kembali sampah.
2. Penanganan sampah; adalah rangkaian kegiatan yang meliputi pemilihan, pengumpulan, pengangkutan, pengolahan, dan pemrosesan akhir sampah.

Selanjutnya dalam penerapan pengelolaan sampah menggunakan konsep 3R (*Reuse, Reduce, Recycle*) yang berbasis masyarakat. konsep 3R adalah paradigma baru dalam pola konsumsi dan produksi disemua tingkatan dengan memberikan prioritas tertinggi pada pengelolaan limbah yang berorientasi pada pencegahan timbulan sampah, minimisasi limbah dengan mendorong barang yang dapat lagi dan barang yang dapat didekomposisi secara biologi dan pembuangan limbah yang ramah lingkungan. Pelaksanaan 3R tidak hanya menyangkut aspek teknik semata, namun jauh lebih penting menyangkut masalah sosial dalam rangka mendorong perubahan sikap dan pola pikiran menuju terwujudnya masyarakat yang ramah lingkungan dan berkelanjutan.

Pengelolaan sampah 3R secara umum adalah upaya pengurangan pembuangan sampah, melalui program menggunakan kembali (*Reuse*), mengurangi (*Reduce*), dan mendaur ulang (*Recycle*).

1. ***Reuse*** (menggunakan kembali) yaitu penggunaan kembali sampah, melalui program menggunakan kembali sampah secara langsung, baik untuk fungsi yang sama maupun fungsi lain.
2. ***Reduce*** (mengurangi) yaitu mengurangi segala sesuatu yang menyebabkan timbulnya sampah.
3. ***Recycle*** (mendaur ulang) yaitu memanfaatkan kembali sampah setelah mengalami proses pengelolaan.

2.5 Kerangka Berpikir

Kinerja Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Ende dalam Pengelolaan Sampah (Studi Kasus di Empat Kecamatan dalam Kota) adalah kemampuan aparat menerapkan konsep 3R (*reuse, reduce, recycle*) secara optimal dalam pengelolaan sampah serta meningkatkan kualitas lingkungan dan kesehatan masyarakat serta efisiensi penggunaan bahan baku, dan menjadikan sampah sebagai sumber daya.

Sampah merupakan salah satu permasalahan lingkungan yang hingga saat ini masih terjadi di berbagai daerah akibat dari pertumbuhan penduduk dan perubahan pola konsumsi masyarakat menimbulkan bertambah volume, jenis, dan karakteristik sampah yang semakin beragam. Ironisnya, permasalahan sampah yang sering muncul selama ini, tidak membuat para

stakeholder yang bertanggung jawab memiliki kepekaan untuk mengatasi masalah tersebut.

Sesuai peraturan daerah Kabupaten Ende Nomor 8 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Sampah yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan kesehatan masyarakat serta efisiensi penggunaan bahan baku, dan menjadikan sampah sebagai sumber daya. Dalam penanganan sampah kurang mampu mengatasi persoalan tersebut, sehingga pengelolaan sampah tidak berjalan secara efektif bahkan dapat memberikan dampak negatif bagi kesehatan dan lingkungan karena teknik pengelolaannya yang tidak ramah lingkungan, kurangnya partisipasi masyarakat, dan sarana dan prasarana kurang memadai, serta sumber daya manusia yang belum memadai, seperti yang terjadi di Kabupaten Ende. Pemerintah kurang mampu mengatasi penanganan sampah di empat kecamatan dalam Kota Ende, sehingga pengelolaannya belum berjalan secara optimal. Oleh karena itu perlu ditingkatkan lagi upaya pemerintah khususnya dalam hal ini kinerja Dinas Lingkungan Hidup (DLH) Daerah Kabupaten Ende dalam mengatasi permasalahan pengelolaan sampah di empat kecamatan dalam Kota Ende.

Dalam penelitian ini mengenai Kinerja Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Ende Dalam Pengelolaan Sampah, maka peneliti mengukur kinerja Dinas Lingkungan Hidup menggunakan ukuran kinerja organisasi publik menurut Dwiyanto (Tangkilisan;205) yaitu Produktifitas, Kualitas Layanan, Responsifitas, dan Akuntabilitas dan dengan acuan pengelolaan

sampah menggunakan konsep 3R (*reuse, reduce, recycle*). Untuk mengetahui alur berpikir peneliti dalam menjelaskan permasalahan penelitian, maka dibuatlah kerangka berpikir sebagai berikut:



Gambar 2.1

Bagan Kerangka Berpikir