

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kota Semarang sebagai salah satu kota besar di Indonesia memiliki visi untuk memajukan perdagangan dan jasa. Oleh karena itu Kota Semarang berkembang dan kemajuan pembangunannya semakin pesat setiap tahunnya. Jumlah penduduk Kota Semarang tahun 2018 berdasarkan data Dispendukcapil 1.668.578 jiwa. Dengan pesatnya perkembangan Kota Semarang mengakibatkan resiko terjadinya kebakaran semakin meningkat. Penduduk Kota Semarang semakin padat, bangunan-bangunan tinggi semakin pesat pembangunannya, industri semakin berkembang sehingga menimbulkan bahaya kebakaran dan jika terjadi kebakaran maka memerlukan penanganan yang khusus.

Pemadam Kebakaran yang dapat ditemui diberbagai kota di Indonesia pada dasarnya memiliki kesamaan program-program yang tidak kalah baik dari kota-kota yang ada baik di Amerika dan Eropa. Dinas Pemadam Kebakaran yang ada disetiap kota di Indonesia berbeda-beda penempatannya. Maksudnya adalah sebagian kota menempatkan pemadam kebakaran dalam Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Tata Ruang Kota, serta ada yang berdiri sendiri tanpa menggabungkan diri dengan Instansi Pemerintah lain. Unit Pemadam Kebakaran ini terus ditingkatkan mengikuti perkembangan dan kemajuan pembangunan yang dihadapi Kota Semarang. Dengan adanya perkembangan dan kemajuan pembangunan Kota semakin pesat maka

Walikota Semarang mengajukan rencana Peraturan Daerah pembentukan Dinas Pemadam Kebakaran kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang. Rencana Peraturan Daerah ini oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang disetujui dan disahkan menjadi Peraturan Daerah pada tanggal 19 Januari 1989, yang dalam penjelasan umum daerah itu menyebutkan: “Kota Semarang sebagai ibukota Provinsi Daerah Tingkat 1 Jawa Tengah penduduknya semakin padat, pembangunan gedung-gedung perkantoran pemerintah maupun swasta, kawasan perumahan, industri yang semakin berkembang dengan pesat sehingga menimbulkan kerawanan dan apabila terjadi kebakaran membutuhkan penanganan secara khusus. Demikian pula untuk menjamin kebakaran secara terencana, menyeluruh dan berkelanjutan yang pada gilirannya dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat maka fungsi pemadam kebakaran yang ditangani oleh salah satu seksi Dinas Pekerjaan Umum sudah tidak memadai lagi“. Sejak saat itulah Dinas Pemadam Kebakaran secara resmi dibentuk dan dilepas dari Dinas Pekerjaan Umum yang merupakan unsur pelaksana Pemerintah Daerah. Setelah berlakunya otonomi Daerah secara rinci kedudukan tugas, fungsi, kewenangan, susunan dan bagan organisasi Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang diatur dalam UU No.22, tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sedangkan pembentukan SOTK Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang berdasarkan Perda No. 2 tahun 2001.

Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang memiliki visi yang berbunyi “Terciptanya rasa aman masyarakat Kota Semarang dari bahaya kebakaran dan bencana lain”, namun pada kenyataannya jumlah terjadinya bencana kebakaran di Kota

Semarang terus meningkat setiap tahun. Berdasarkan dengan tujuan yang akan dicapai atau dihasilkan dalam jangka waktu satu sampai dengan lima tahun, ditetapkan dengan mengacu kepada pernyataan visi dan misi serta didasarkan pada isu dan analisis strategik. Pernyataan tujuan akan mengarahkan perumusan sasaran, kebijakan, program dan kegiatan dalam rangka merealisasikan misi. Tujuan yang akan dicapai adalah :

1. Terwujudnya kemampuan SDM (*Human Resources Capability*) yang profesional;
2. Terwujudnya peningkatan pelayanan Penanggulangan bencana kebakaran dan bencana lain;
3. Terwujudnya sarana dan prasarana penanggulangan kebakaran dan bencana lainnya yang memadai;
4. Terinventarisasinya data daerah rawan kebakaran;
5. Berupaya meningkatkan kenyamanan dan kelancaran tugas di tempat bekerja;
6. Terwujudnya Peraturan Daerah (bidang kebakaran bidang bencana) tentang penanggulangan bahaya kebakaran;
7. Meningkatnya kesadaran masyarakat tentang penanggulangan bahaya kebakaran;
8. Terwujudnya kerjasama antar instansi terkait dalam penanggulangan bahaya kebakaran.

Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang sebagai implementor merupakan lembaga yang memiliki tugas pokok untuk melaksanakan sebagian kewenangan daerah dalam bidang pencegahan dan penanggulangan kebakaran yang meliputi pencegahan, pembinaan, penyuluhan, dan pengendalian operasional (Sumber:

www.semarang.go.id, diakses 11 Januari 2019). Mengacu pada visi dan tujuan yang sudah ditetapkan, ini artinya bahwa kinerja Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang menurun karena belum mampu untuk melaksanakan visi dan tujuan yang telah ditetapkan mengingat jumlah terjadinya kebakaran di Kota Semarang meningkat setiap tahunnya sehingga menyebabkan kerugian menjadi meningkat.

Tabel 1.1
Jumlah Kejadian Kebakaran Kota Semarang dan Sekitarnya
Periode Tahun 2014-2018

No	Tahun	Jml Keb	%	Sebab Kebakaran						Korban Jiwa			Taksiran Kerugian
				LS	LT	RK	KP	TD	LN	MD	LB	LR	(dalam rupiah)
1.	2013	211	12.1	86	3	7	13	45	53	0	0	7	16.791.800.000
2.	2014	267	15.3	63	1	11	20	121	60	0	2	14	10.802.125.000
3.	2015	399	22.8	81	1	2	23	164	125	2	0	6	398.260.950.000
4.	2016	162	9.3	72	0	0	10	58	22	2	0	0	78.542.895.000
5.	2017	304	17.4	112	1	3	17	124	47	2	1	1	28.096.450.000
6.	2018	403	23.1	123	3	5	39	17	216	2	0	0	20.468.730.000
Jumlah		1.746	100	537	9	28	122	529	523	8	3	28	551.962.950.000

Sumber : Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang, 2018

Keterangan :

LS : Listrik

LT : Lampu Tempel

RK : Rokok

KP : Kompor

TD : Tidak Diketahui

LN : Lain-Lain

MD : Meninggal Dunia

LB : Luka Bakar

LR : Luka Ringan

Data yang terdapat pada Tabel 1.1 memperlihatkan bahwa terjadinya kebakaran di Kota Semarang bersifat fluktuatif, yaitu selalu berubah-ubah. Namun dalam data tersebut, kecenderungan terjadinya kebakaran mengalami peningkatan. Banyak sekali faktor yang dapat menyebabkan kebakaran, yang paling sering menjadi penyebab dalam kebakaran Kota Semarang dan sekitarnya yaitu hubungan arus pendek listrik dengan angka sebesar 451 dalam kurun waktu 5 tahun terakhir. Semakin padat suatu kota, maka akan semakin tinggi pula potensi kebakaran yang dimiliki. Mayoritas kasus kebakaran itu dipicu api yang berasal dari gesekan rumput maupun sampah saat cuaca terik siang hari. Setelah itu, kebakaran dipicu oleh api dari bangunan rumah sekitar 13 kasus, korsleting listrik delapan kali, alat dapur seperti kompor tujuh kali, dan sisanya kebakaran dari rumah industri. (Sumber: Semarangpos.com diakses tanggal 10 Desember 2018).

Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang merupakan lembaga yang berwenang untuk menanggulangi dan menangani adanya bencana kebakaran. Dengan terdapatnya kebijakan otonomi daerah, maka suatu instansi di daerah dituntut untuk mampu meningkatkan dan mengembangkan kinerja organisasinya. Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Semarang, Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang berusaha menghadapi berbagai macam persoalan dengan meningkatkan kinerja yang semakin baik.

Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang sebagai unsur pelaksana Pemerintah Daerah memiliki tugas pokok dalam melaksanakan urusan pemerintahan

daerah di bidang kebakaran dan penanggulangan bencana yang berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Sesuai dengan tugas pokok tersebut, Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang memiliki fungsi sebagai berikut:

1. Perumusan kebijakan Bidang Pencegahan, Bidang Operasional dan Penyelamatan, Bidang Prasarana dan Sarana, dan Bidang Pemberdayaan dan Partisipasi Masyarakat;
2. Perumusan rencana strategis sesuai dengan visi dan misi Walikota;
3. Pengkoordinasian tugas-tugas dalam rangka pelaksanaan program dan kegiatan Kesekretariatan, Bidang Pencegahan, Bidang Operasional dan Penyelamatan, Bidang Prasarana dan Sarana, dan Bidang Pemberdayaan dan Partisipasi Masyarakat;
4. Penyelenggaraan pembinaan kepada bawahan dalam lingkup tanggungjawabnya;
5. Penyelenggaraan penyusunan Sasaran Kerja Pegawai;.
6. Penyelenggaraan kerjasama Bidang Pencegahan, Bidang Operasional dan Penyelamatan, Bidang Prasarana dan Sarana, dan Bidang Pemberdayaan dan Partisipasi Masyarakat;
7. Penyelenggaraan kesekretariatan Dinas Pemadam Kebakaran;
8. Penyelenggaraan program dan kegiatan Bidang Pencegahan, Bidang Operasional dan Penyelamatan, Bidang Prasarana dan Sarana, dan Bidang Pemberdayaan dan Partisipasi Masyarakat;
9. Penyelenggaraan penilaian kinerja Pegawai;

10. Penyelenggaraan monitoring dan evaluasi program dan kegiatanbidang Pencegahan, Bidang Operasional dan Penyelamatan, Bidang Prasarana dan Sarana, Bidang Pemberdayaan dan Partisipasi Masyarakat, dan UPTD;
11. Penyelenggaraan laporan pelaksanaan program dan kegiatan; dan
12. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Walikota terkait dengan tugas dan fungsinya.

Dalam melaksanakan tugasnya, Dinas Pemadam Kebakaran memiliki beberapa permasalahan di dalam organisasi yang menyebabkan terhambatnya pencapaian visi organisasi. Permasalahan pertama yang dijelaskan di dalam Rencana Strategis Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang yaitu keterbatasan sarana dan prasarana pada operasional Dinas Pemadam Kebakaran. Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang dinilai lamban dalam merespon laporan masyarakat ketika terjadi kebakaran. Persoalan teknis juga kerap menghambat kinerja mobil pemadam. (Sumber: mediajateng.net diakses tanggal 10 Desember 2018). Tidak adanya *ambulance* dapat menjadi faktor kendala dalam menyelamatkan orang sakit maupun penyelamatan kecelakaan, untuk penyelamatan di air terkendala dengan tidak adanya perahu karet sebagai alat akomodasi, dan untuk penyelamatan di udara masih kurangnya mobil yang memiliki tangga panjang. Hal ini didukung dengan pernyataan dari Bapak Trijoto Poejo Sakti selaku Kepala Bidang Operasional dan Penyelamatan Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang.

“Saat ini, kami hanya memiliki dua mobil tangga keluaran tahun 1990-an, itu pun satunya saat ini dalam kondisi rusak. Bila digunakan, harus diimbangi dengan kewaspadaan tinggi”. Selain hanya tersedia dua unit mobil tangga, tinggi maksimal kedua alat tersebut juga sangat terbatas, yaitu hanya 30 meter. Sementara gedung tertinggi di Kota Semarang bisa mencapai 31 lantai, menjulang mencapai lebih dari 110 meter. “Kami tak mau membandingkan, tapi jika berkaca dari kota-kota besar lain di Jawa peralatan kami masih terbatas dan masih kalah”. (Sumber jateng.tribunnews.com diakses tanggal 10 Desember 2018).

Untuk mencapai keberhasilan visi masih terdapat kendala jarak tempuh yang sangat jauh karena Dinas Pemadam Kebakaran hanya memiliki 8 pos, sedangkan di Semarang memiliki 16 Kecamatan. Dengan adanya pos yang hanya berjumlah 8, mengakibatkan kinerja dari Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang menjadi tidak efektif. Hal ini didukung dengan pernyataan dari Bapak Trijoto Poejo Sakti selaku Kepala Bidang Operasional dan Penyelamatan Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang:

“Kenapa harus ada pos-pos pendukung? Itu sebagai upaya mendekatkan ketika ada peristiwa kebakaran di masing-masing wilayah, sehingga *response time* 15 menit dapat tercapai”. (Sumber jateng.tribunnews.com diakses tanggal 10 Desember 2018).

Anggaran biaya operasional yang terbatas juga termasuk permasalahan yang harus dihadapi oleh Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang. Pengadaan alat-alat canggih milik Pemadam Kebakaran membutuhkan anggaran yang tidak sedikit. Peralatan-peralatan canggih tersebut harus diimpor langsung dari luar negeri sehingga harganya mencapai puluhan miliar rupiah. Ketua DPRD Kota Semarang, Supriyadi

mengakui adanya keterbatasan peralatan serta sarana dan prasarana milik Dinas Pemadam Kebakaran (Damkar) Kota Semarang.

“Harganya mahal-mahal sekali, tak ada yang murah, butuh anggaran besar. Anggaran kita terbatas, kita prioritaskan dulu untuk urusan-urusan riil di masyarakat, semisal penanggulangan banjir dan rob”. (Sumber jateng.tribunnews.com diakses tanggal 10 Desember 2018).

Mobil pemadam kebakaran merupakan salah satu sarana yang digunakan oleh petugas pemadam kebakaran untuk memenuhi waktu tanggap darurat kebakaran yang cepat dan tepat dalam melakukan proses pemadaman api sehingga resiko kebakaran dapat berkurang. Jumlah armada penunjang pelayanan yang terbatas maka Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang masih belum dapat memenuhi standar tingkat waktu tanggap yaitu <15 menit harus sudah sampai ke tempat kejadian kebakaran. Belum dapat terpenuhinya waktu tanggap juga akibat dari jumlah pos pembantu di Kota Semarang yang hanya memiliki 7 pos pembantu. Menurut Rencana Strategis Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang idealnya pada setiap kecamatan memiliki 2 pos pembantu.

Tabel 1.2
Indikator Tingkat Waktu Tanggap (*Response Time Rate*) Daerah Layanan
Wilayah Manajemen Kebakaran (WMK)

Tahun	Target Nasional (%)	Realisasi		
		Response Time	Jumlah Kebakaran	Presentase
2013	75	145	211	68.72
2014	75	224	267	83.9
2015	75	344	399	86.21
2016	75	144	162	88.9
2017	75	280	304	92.1
2018	75	398	403	98.75

Sumber : Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang, 2018

Pada Tabel 1.2 dapat diketahui bahwa Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang setiap tahun telah mencapai target yang telah ditetapkan secara nasional yaitu di atas 75% berdasarkan Permendagri Nomor 112 Tahun 2018 tentang Standar Teknis Pelayanan Dasar Pada Standar Pelayanan Minimal Sub Urusan Kebakaran Daerah Kabupaten/Kota. Namun dalam realisasinya, masyarakat masih belum mendapat pelayanan yang optimal karena petugas pemadam kebakaran seringkali mengalami keterlambatan saat tiba di lokasi kejadian setelah masyarakat membuat laporan terjadinya bencana kebakaran.

Permasalahan berikutnya yaitu sumber daya manusia yang belum optimal secara kualitas dan kuantitas. Aset terpenting yang harus dimiliki dalam suatu

organisasi adalah sumber daya manusia. Hal ini merujuk pada kenyataan bahwa sumber daya manusia sebagai pelaku dalam kegiatan merumuskan tujuan, strategi, perencanaan, pelaku inovasi, dan aktor pencapaian tujuan organisasi, dan pengawasan mutu, bahkan sumber daya manusia merupakan salah satu modal dasar dalam pembangunan nasional.

Berdasarkan hasil wawancara pra survei pada tanggal 13 Desember 2018 dengan beberapa pegawai di Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang, Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang memiliki beberapa kendala pada manajemen Sumber Daya Manusia (SDM) yaitu masih perlu untuk meningkatkan kompetensi serta profesionalisme SDM Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang. Pendidikan terakhir pegawai Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang didominasi setingkat SMA dengan jumlah sebanyak 52 pegawai.

Tabel 1.3
Aparatur Sipil Negara Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang
Berdasarkan Tingkat Pendidikan Tahun 2018

No	Gol	Jenjang Pendidikan							Jumlah
		SD	SMP	SMA	D3	S1	S2	S3	
1	I/a	-	-	-	-	-	-	-	0
2	I/b	-	-	-	-	-	-	-	0
3	I/c	-	-	-	-	-	-	-	0
4	I/d	-	-	-	-	-	-	-	0
5	II/a	1	-	-	-	-	-	-	1
6	II/b	-	2	7	-	-	-	-	9
7	II/c	-	1	35	-	-	-	-	36
8	II/d	-	-	5	-	-	-	-	5
9	III/a	-	-	1	-	13	-	-	14
10	III/b	-	-	4	-	2	-	-	6
11	III/c	-	-	-	-	5	1	-	6
12	III/d	-	-	-	-	10	-	-	10
13	IV/a	-	-	-	-	1	2	-	3
14	IV/b	-	-	-	-	-	2	-	2
15	IV/c	-	-	-	-	-	1	-	1

16	IV/d	-	-	-	-	-	-	-	0
17	IV/e	-	-	-	-	-	-	-	0
	Jumlah	1	3	52	0	31	6	0	93

Sumber : Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang, 2018

Irianto (dalam Tangkilisan 2007:191), menyatakan bahwa terdapat dua elemen dasar yang berkaitan dengan pengembangan kemampuan sumber daya manusia, yaitu pendidikan dan keterampilan yang dimiliki oleh karyawan atau pekerja, karena kedua elemen ini berhubungan dengan perencanaan karier pekerja dan pada akhirnya bermuara pada kinerja organisasi yang berlangsung secara berkelanjutan. Pada Tabel 1.3 diketahui bahwa pegawai Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang masih terdapat pegawai yang berpendidikan SD, SMP, dan SMA. Berdasarkan data Personil Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang Tahun 2016 sumber daya yang dimiliki oleh Dinas tersebut adalah sebagai berikut :

Tabel 1.4
Data Rekapitulasi Kepegawaian Tahun 2016

No	Jabatan/ Bidang	Sistem Kepegawaian Kondisi Sekarang				Jumlah (Org)	Status Kepegawaian Yang Diharapkan
		PNS	CPNS	PTT	TKS		Jumlah (Org)
1.	Kepala Kantor	1	-	-	-	1	1
2.	Ka.Sub.Bag.Tata Usaha	1	-	-	-	1	1

3.	Kasi	3	-	-	-	3	3
4.	Staff	8	-	-	-	8	15
5.	Danpos/ Wadan Pos	13	-	1	-	14	20
6.	Driver Pemadam Kebakaran	12	-	4	-	16	22
7.	Anggota Pemadam Kebakaran	40	1	8	1	50	75
Jumlah		78	1	13	1	93	137

Sumber : Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang, 2018

Berdasarkan Tabel 1.4 sumber daya manusia yang dimiliki oleh Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang masih belum memenuhi standar. Jumlah Sumber Daya Manusia yang dimiliki oleh Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang terbilang kurang, jumlah kebutuhan pegawai belum sesuai dengan formasi yang dibutuhkan seperti 1. Operator PMK; 2. Sopir (pengemudi PMK); 3. Koordinator Lapangan; 4. Komandan Regu, sehingga masih belum maksimal dalam melakukan penanganan bencana kebakaran. Kualitas SDM sendiri masih kurang karena masih terdapat banyak pegawai yang belum melaksanakan pendidikan dan pelatihan minimal pemadaman dan penyelamatan.

Tabel 1.5
Data Rekapitulasi Pegawai Yang Mengikuti Diklat Tahun 2016

No	Diklat	ASN	NON ASN
1	Pemadam Kebakaran 1	52	133

2	Pemadam Kebakaran 2	4	-
3	Penyelamatan	5	-
4	Inspektur	4	-
5	Penyuluhan	-	-
6	Operator	5	-
7	Bimbingan Teknis	3	-
8	Catatan Mutasi Kepegawaian	-	-
9	Montir Mobil	1	-
JUMLAH		74	133

Sumber : Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang, 2018

Berdasarkan Tabel 1.5, jumlah pegawai ASN yang dimiliki oleh Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang pada tahun 2016 yaitu sebanyak 93 orang, namun yang mengikuti kegiatan pendidikan dan pelatihan hanya 74 orang saja. Sedangkan pegawai non ASN Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang yang mengikuti kegiatan pendidikan dan pelatihan yaitu sebanyak 133 orang. Hal ini perlu menjadi perhatian yang serius karena masih terdapat 19 orang pegawai ASN yang belum melaksanakan kegiatan pendidikan dan pelatihan.

Permasalahan lain datang dari luar organisasi contohnya seperti masih sangat kurangnya kesadaran dari masyarakat untuk memprioritaskan kesempatan pada mobil PMK yang sedang menuju lokasi, kurangnya kepedulian masyarakat untuk menerapkan *safety first*, kondisi jalan ke lokasi yang sempit, jalanan padat, adanya portal, polisi tidur, lampu jalan yang masih kurang diberbagai daerah, infrastruktur

daerah yang belum sepenuhnya mendukung peningkatan pelayanan penanggulangan kebakaran, *hydrant* kota yang tidak dapat berfungsi dengan baik, bangunan yang tidak memiliki *hydrant* maupun *hydrant* tidak berfungsi dengan baik, sumur pemadam yang kondisi airnya belum memenuhi kebutuhan dan kondisi jalan sempit, bak tandon yang dibawa jumlahnya belum sesuai dengan kebutuhan, untuk pasokan air baru terdapat 1 (satu) unit mobil PMK yang dapat menampung air dengan kapasitas 12.000 liter yang hanya dapat digunakan untuk kondisi jalan yang lebar. Selain beberapa hal di atas, yang menjadi masalah dalam terhambatnya kerja Dinas Pemadam Kebakaran yaitu kurangnya koordinasi dengan instansi lain seperti PLN, Dinas Perhubungan, PDAM, Ditlantas, dan sebagainya. Sedangkan koordinasi dengan berbagai instansi sangat penting untuk mempermudah kinerja Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang dalam menanggulangi bencana.

Penilaian kinerja organisasi sangatlah penting untuk dilakukan bagi perkembangan organisasi, terlebih organisasi publik. Pemadam kebakaran adalah petugas atau dinas yang dilatih serta bertugas untuk menanggulangi kebakaran. Dinas Pemadam Kebakaran adalah unsur pelaksana pemerintah yang diberi tanggung jawab dalam melaksanakan tugas-tugas untuk menangani masalah kebakaran. Melihat dari latar belakang yang diterangkan di atas maka peneliti tertarik untuk mengambil judul penelitian “**Analisis Kinerja Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang**”.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah kinerja organisasi Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kinerja Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis kinerja Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang;
2. Untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi, memperkaya konsep maupun teori dalam pengembangan pengetahuan Ilmu Administrasi Publik yang khususnya berkaitan dengan perilaku dari organisasi yang dapat mempengaruhi kinerja organisasi.

1.4.2 Kegunaan Praktis

1. Bagi Peneliti, peneliti dapat menemukan berbagai persoalan yang dihadapi mengenai kinerja Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang
2. Bagi Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang, hasil penelitian diharapkan dapat memberikan sumbangan dan sumber masukan bagi Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang terkait dengan kinerja organisasinya, sehingga

diharapkan untuk kemudian kinerja organisasi Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang akan menjadi lebih baik.

1.5 Kajian Teori

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Tabel 1.6
Penelitian Terdahulu

No	Judul dan Penulis	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	<i>Gap</i>
-----------	--------------------------	--------------------------	-------------------------	------------

1.	<p>Judul : Analisis Kinerja Dinas Kebakaran Kota Semarang</p> <p>Penulis : Palupi Parameswari, 2015</p>	<p>Dalam penelitian ini menggunakan tipe penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif.</p>	<p>1. Kinerja Dinas Kebakaran Kota Semarang belum optimal. Hal tersebut dapat dilihat dari fenomena yang terdapat dalam dimensi masukan (input), kualitas layanan, efektivitas, dan responsivitas. Hal ini dikarenakan masih ditemukan beberapa masalah pada dimensi tersebut terutama pada Sumber Daya Manusia dan tidak tercapainya beberapa target yang sudah ditentukan oleh Dinas Kebakaran Kota Semarang.</p>	<p>Fenomena penelitian ini terkait tentang kinerja Dinas Kebakaran Kota Semarang dalam menanggulangi bencana kebakaran di Kota Semarang.</p> <p>Perbedaan penelitian terdapat pada indikator yang digunakan penelitian sebelumnya yaitu dimensi masukan (input), kualitas layanan, efektivitas, dan responsivitas, sedangkan penulis menggunakan dimensi masukan (input), kualitas layanan, efektivitas, dan responsivitas</p>
2.	<p>Judul : Kinerja Badan Pemadam Kebakaran Dalam Menanggulangi Kebakaran Di Kabupaten Rokan Hilir</p> <p>Penulis : Didit</p>	<p>Penelitian ini menggunakan penelitian deskriptif pendekatan subjek dan objek baik secara individu maupun kelompok.</p>	<p>Penelitian ini menyebutkan bahwa program-program belum berjalan dengan baik, kurangnya bantuan instansi pemerintah dalam mengantisipasi</p>	<p>Perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian peneliti selanjutnya terdapat pada lokus penelitian. Lokus pada penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Rokan</p>

No	Judul dan Penulis	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Gap
	Darmadi, 2014		<p>kebakaran, dan sarpras yang minim.</p> <p>Faktor yang mempengaruhi Kinerja Pemadam Kebakaran adalah :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sarana dan Prasarana dinilai masih kurang lengkap, kurangnya armada, minimnya jumlah waduk, dan masih kurangnya jumlah pos pemadam kebakaran. 2. Sumber Daya Manusia, kekurangan SDM di kantor Pemadam Kebakaran Rokan Hilir sangat mempengaruhi kualitas kerjanya sehingga membuat banyak pekerjaan terhambat dan pelayanan kurang maksimal. 3. Faktor Finansial sangat mempengaruhi semangat kerja orang-orang yang bekerja di atas organisasi 	<p>Hilir, sedangkan penulis di Kota Semarang Provinsi Jawa Tengah.</p> <p>Penelitian ini menggunakan indikator efisiensi, kerjasama tim, hubungan pimpinan, sedangkan penulis menggunakan dimensi masukan (input), kualitas layanan, efektivitas, dan responsivitas dan bawahan.</p> <p>Penulis kali ini menggunakan fenomena penelitian dengan dimensi efektivitas, kualitas layanan, responsivitas, dan akuntabilitas.</p>

			walaupun bukan sepenuhnya.	
3.	Judul : Analisis Kinerja Dinas Pemadam Kebakaran Dalam Upaya Pencegahan	Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis	Penelitian ini menyebutkan bahwa kinerja Dinas Pemadam Kebakaran dan	Pada penelitian ini peneliti membahas mengenai kinerja organisasi dengan lokus di Kabupaten
No	Judul dan Penulis	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Gap
	dan Penanggulangan Bahaya Kebakaran (Studi Kasus Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan Kabupaten Badung) Penulis : Ni Luh Putu Listusari, 2016	penelitian kualitatif deskriptif.	Penyelamatan Kabupaten Badung belum berjalan dengan optimal. Hal tersebut terbukti karena masih terdapat masalah yang ditemui Damkar Badung dalam melaksanakan tugasnya.	Badung, sedangkan penulis di Kota Semarang Provinsi. Penelitian ini menggunakan indikator <i>input</i> , proses, <i>output</i> , hasil, dan manfaat. Penulis menggunakan indikator efektivitas, kualitas layanan, responsivitas, akuntabilitas. Dalam penelitian sebelumnya tidak menggunakan faktor yang mempengaruhi jalannya kinerja, sedangkan penulis menggunakannya.

4.	<p>Judul : Analisis Pelaksanaan Tugas Dinas Pemadam Kebakaran Kota Pekanbaru Pada Tahun 2008-2012</p> <p>Penulis : Yudhi Kuswandi</p>	<p>Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif</p>	<p>Dalam penelitian dijelaskan bahwa pelaksanaan tugas Dinas Pemadam Kebakaran Kota Pekanbaru dinilai Cukup Baik. Keberhasilan pemerintah Kota Pekanbaru dalam melaksanakan kinerja tergantung pada Dinas/Instansi yang melaksanakan suatu tugas seperti Dinas Pemadam Kebakaran yang membantu Walikota dalam pelaksanaan tugas.</p>	<p>Perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian peneliti terdapat pada lokus dan fenomena penelitian. Lokus penelitian sebelumnya adalah Dinas Pemadam Kebakaran Kota Pekanbaru, sedangkan lokus selanjutnya adalah di Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang.</p>
No	Judul dan Penulis	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Gap
			<p>Kurangnya pemberian sosialisasi dan penyuluhan kepada masyarakat tentang pencegahan kebakaran, penanggulangan kebakaran, dan pemberian pengertian tentang bahaya kebakaran.</p> <p>Keterbatasan alat dan sarana seperti masih kurangnya posko pemadam dan keterbatasan</p>	

			kelengkapan mobil pemadam serta kelengkapan alat pemadaman sehingga kurang menunjang efektifitas dalam pelaksanaan kerja dalam pemberian pelayanan kebakaran. Dalam hal tanggung jawab personil pemadam kebakaran bertanggung jawab dengan pemberian pelayanan kejadian kebakaran karena personil sudah mempunyai tugasnya masing-masing.	
5.	Judul : <i>The Aspects of Performance Measurement in Public Sector Organization</i>	Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif	Membantu untuk fokus pada keputusan inti publik, mendorong pengembangan proses internal, meningkatkan motivasi karyawan	Penelitian ini dijadikan oleh penulis sebagai referensi sistem pengukuran kinerja dalam organisasi
No	Judul dan Penulis	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Gap
	Penulis : Giedre Vecerskiene dan Ingrida Balaboniene, 2015		untuk memperbaiki dan akan berfungsi sebagai alat untuk menentukan peningkatan entitas karena setiap organisasi tidak dapat bekerja secara efektif dan	sektor publik harus didasarkan pada tujuan yang ditetapkan oleh rencana strategis dan harus mengukur pencapaiannya.

			objektif tanpa mengukur kinerjanya.	
--	--	--	-------------------------------------	--

Sumber : diolah dari berbagai jurnal

Dalam penelitian terdahulu di atas dapat diketahui bahwa hasil kinerja organisasi Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang belum berjalan dengan baik dari indikator masukan (*input*), kualitas layanan, responsivitas, dan efektivitas. Masih terdapat banyak kendala yang menghambat jalannya Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang dalam mencapai target dan tujuan. Dengan demikian, penelitian selanjutnya akan menganalisis dan membandingkan kinerja organisasi Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang dengan menggunakan beberapa indikator dan faktor yang mempengaruhi jalannya kinerja organisasi.

1.5.2 Administrasi Publik

Menurut Nicholas Henry (Harbani Pasolong, 2011:8) menyatakan bahwa administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Definisi ini memandang administrasi publik sebagai suatu usaha untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dengan mementingkan nilai dari efektifitas dan efisiensi. Hal ini dilakukan dalam rangka untuk melaksanakan praktik manajemen dalam memenuhi kebutuhan publik ke arah yang lebih baik.

Rosenbloom (Pasolong, 2011:8) mendefinisikan administrasi publik merupakan pemanfaatan teori-teori dan proses-proses manajemen, publik, dan hukum untuk memenuhi mandate pemerintah di bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam rangka menjalankan fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan atau sebagian. Definisi ini lebih menekankan pada kombinasi dari ketiga cabang pemerintahan yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam rangka menjalankan fungsi pengaturan dan pelayanan. Administrasi Publik melihat dari aspek legal di mana dibatasi oleh instrument hukum. Hal ini dapat diartikan bahwa hukum sebagai tindakan yang diimplementasikan sebagai ekspresi perwujudan eksekusi hukum publik.

Definisi administrasi publik menurut John M. Pfiffner dan Robert V. Presthus (Syafie, 2010:23) adalah :

Public administration involves the implementation of public policy which has been determine by representative political bodies. Public administration may be defined as the coordination of individual and group efforts to carry out public policy. It is mainly accupied with the daily work of governments. In sum, public administration is a process concerned with carrying out public policies, encompassing innumerable skills and techniques large numbers of people.

John M. Pfiffner dan Robert V. Presthus mengemukakan bahwa administrasi publik meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik yang dapat didefinisikan sebagai koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah. Meliputi pengarahan kecakapan,

dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap sejumlah orang. Definisi administrasi publik yang dikemukakan oleh John M. Pfiffner dan Robert V. Prethus mengarah pada penerapan kebijakan dalam melaksanakan aktivitas-aktivitas sehari-hari pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan politik. Di mana aktivitas-aktivitas pemerintah tersebut harus mengandung nilai politik. Pembuatan suatu kebijakan memerlukan penerapan badan-badan perwakilan politik sebagai syarat utama untuk menghasilkan kebijakan yang sah.

Adapun definisi administrasi publik menurut Felix A. Nigro dan Lloyd G. Nigro (Syafiie, 2010:24) adalah :

Public Administration is Cooperative group effort in public setting. Public Administration covers all three branches : executive, legislative and judicial, and their interrelationships. Public Administration has an important role formulating of public policy and is thus a part of the political process. Public Administration is closely associated with numerous private groups and individuals in providing services to the community. Public Administration is different in significant ways from private administration.

Administrasi Publik merupakan suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan yang meliputi tiga cabang pemerintahan yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta hubungan diantara mereka, memiliki peran penting dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik. Administrasi publik sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat. Dan administrasi publik dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dengan administrasi perseorangan.

Definisi yang dikemukakan oleh Felix A. Nigro dan Lloyd G. Nigro (Syafiie, 2010:24) lebih menekankan pada adanya kerjasama antara 3 cabang pemerintahan yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif dengan pihak swasta dalam menyajikan

pelayanan kepada masyarakat. Karena pada dasarnya pemerintah tidak dapat bekerja sendiri sehingga pasti membutuhkan pihak-pihak lain dalam memenuhi kebutuhan masyarakat.

Dari beberapa definisi administrasi publik yang berbeda-beda di atas, dilatarbelakangi adanya perbedaan latar belakang pendidikan kemampuan menggambarkan suatu objek, perbedaan sudut pandang dan kurun waktu pendefinisian. Dapat disimpulkan bahwa administrasi publik berusaha melaksanakan tugas dengan menekankan pada seni dan ilmu. Administrasi publik merupakan kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dengan mengorganisasikan dan mengkoordinasikan sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan yang ditetapkan oleh badan perwakilan politik baik dari eksekutif, legislatif, maupun yudikatif dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintah guna untuk memenuhi kebutuhan publik secara efektif dan efisien.

Paradigma Administrasi Publik

Perkembangan atau pergeseran paradigma yang secara garis besar menjelaskan Administrasi Negara (Sugandi, 2011) antara lain sebagai berikut :

a) Paradigma 1 : Dikotomi antara politik dan Administrasi (1900-1926)

Menurut Frank J. Goodnow dan Lenald D.White, pada paradigma I ini terjadi pemisahan dua fungsi pokok pemerintah yaitu politik dan administrasi. Politik

diartikan sebagai tujuan dan kebijakan dalam pemerintahan dan administrasi bertugas untuk mencapai tujuan dan kebijakan dari politik tersebut. Selanjutnya pokok-pokok dari paradigma ini antara lain:

1. Politik seharusnya tidak perlu mengganggu administrasi.
2. Manajemen memberikan sumbangan analisis ilmiahnya terhadap administrasi.
3. Administrasi negara harus mampu menjadikan dirinya sebagai ilmu pengetahuan yang bebas nilai.
4. Misi dari ilmu administrasi adalah ekonomis dan efisien.

b) Paradigma 2 : Prinsip-prinsip Administrasi (1927-1937)

Pada paradigma ke dua ini mulai ditemukan suatu konsep ilmu administrasi oleh para pakar administrasi di masa tersebut seperti :

1. Willoughby's dalam bukunya *Principles of Public Administration* (1927).
2. Mary Parker Follet's dalam bukunya *Creative Experience* (1924).
3. Henry Fayol's dalam bukunya *Industrial and General Management* (1930).
4. James D. Mooney and L. Urwick's dalam bukunya *Principles of Organizations*
5. F.W. Taylor dalam bukunya *Principles of Scientific Management* (1911).

Paradigma ke dua diawali dengan terbitnya karangan Q.F. Willoughby yang berjudul "*Principles of Public Administration*" (1927). Dalam paradigma ini ada anggapan bahwa prinsip-prinsip administrasi bersifat universal, yang dapat ditemukan dan berlaku kapan dan di mana saja. Prinsip-prinsip administrasi adalah prinsip dalam arti yang sebenarnya. Prinsip administrasi akan berlaku dalam

setiap lingkungan administrasi, tanpa memandang segala macam bentuk faktor budaya, fungsi, lingkungan, misi, dan institusi. Tanpa perkecualian, prinsip-prinsip administrasi dapat diterapkan secara sukses di mana pun.

Dalam periode ini kemudian hadir Luther Gullick dan Lyndall Urwick, yang memandang bahwa prinsip adalah amat penting bagi administrasi sebagai ilmu. Namun letak di mana prinsip itu akan dipakai tidak begitu penting. *Focus* memegang peranan penting dibandingkan dengan *locus*. Prinsip administrasi yang terkenal dari Gullick dan Urwick ialah singkatan POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, dan Budgeting*).

Dalam kurun waktu setahun setelah munculnya pendapat Gullick dan Urwick, Chester I. Barnard menerbitkan bukunya *The Function of Executive* yang akan menimbulkan kritik dari Herbert A. Simon melalui bukunya yang berjudul *Administrative Behaviour*. Simon mengkritik fondasi tradisional administrasi negara yang menyatakan bahwa birokrasi hendaknya diatur dengan rentang kendali (*span of control*) menyebabkan komunikasi antara pimpinan dan bawahan menjadi tidak efektif karena menyebabkan bagan organisasi yang memanjang. Kemudian Simon memberikan alternatif untuk memperbaikinya dengan *a span of control* atau bagan organisasi yang tambun (*a flat hierarchical structure*). Prinsip ini akan membantu tercapainya komunikasi yang efektif dan menghindari distorsi.

c) Paradigma 3 : Administrasi negara sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

Dalam periode sejak akhir tahun 1930an timbul kritik-kritik terhadap administrasi negara, seperti yang dilontarkan Hebert A. Simon. Akibatnya, administrasi negara kembali pada disiplin induknya yaitu ilmu politik. Periode ke tiga ini dipandang sebagai suatu usaha untuk meninjau kembali jalinan konseptual antara administrasi negara dengan politik. Pada periode ini ditandai dengan penekanan *locus*, yaitu birokrasi pemerintah.

d) Paradigma 4 : Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970).

Istilah ilmu administrasi di sini diterjemahkan sebagai sesama studi di dalam teori organisasi dan ilmu manajemen. Teori organisasi semula dikembangkan oleh para psikolog, sosiolog, dan para ahli administrasi niaga serta para ahli administrasi negara yang pada dasarnya dimaksudkan untuk lebih memahami perilaku organisasi.

Ilmu manajemen yang lebih bertumpu pada hasil penelitian para ahli statistik, analisis sistem, ahli komputer, ekonomi, dan ahli administrasi negara bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dari program-program secara lebih tepat dan efisien. Pada paradigma ini, ilmu administrasi menyajikan fokus bukan lokus dengan menawarkan teknik yang canggih yang menuntut adanya keahlian dan spesialisasi, tetapi untuk bidang apa keahlian tersebut harus diterapkan tidak dijelaskan.

e) Paradigma 5 : Administrasi Publik sebagai administrasi publik (1970 – sekarang)

Paradigma ini yang ditulis oleh Nicholas Henry (1975) dalam jurnal *Public Administration Review* menekankan bahwa ilmu administrasi publik sebagai ilmu administrasi publik di mana berbagai konsep masuk ke dalam ilmu ini. Kemudian administrasi publik mengembangkan berbagai perspektif seperti yang dituliskan oleh Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro (1977) dalam "*Modern Public Administration*" yang menuliskan bahwa :

1. Usaha kelompok-kelompok yang kooperatif di dalam penataan publik.
2. Terdiri dari 3 cabang yaitu: eksekutif, legislatif, dan yudikatif dan hubungan antara kerjasama diantara ketiganya.
3. Memainkan peranan penting dalam perumusan kebijakan.
4. Administrasi publik dibedakan dari organisasi privat. Organisasi privat lebih berorientasi profit.
5. Administrasi publik memberikan pelayanan bagi publik, sehingga administrasi publik modern selalu berhubungan dengan :
 - a. Adanya kerjasama antartiga cabang pemerintah.
 - b. Perumusan kebijakan.
 - c. Proses politik.
 - d. Pelayanan publik.

Kelima paradigma di atas seringkali disebut dengan *Old Public Administration (OPA)*. Dalam paradigma OPA administrasi seringkali dipandang sebagai institusi negara proses, prosedur, sistem, dan struktur organisasi serta praktek dan perilaku

untuk mengelola urusan-urusan publik dalam rangka memenuhi kepentingan publik. Berbagai kritik muncul berkaitan dengan paradigma OPA ini. Kritik yang muncul diantaranya berkaitan dengan kebutuhan masyarakat, pengguna sumber daya publik hanya berfokus pada proses dan prosedur. Munculnya konsep “Birokrasi Ideal” dari Webber menjadi salah satu kritik terhadap OPA.

f) Paradigma NPM (*New Public Management*)

Paradigma NPM ini melihat bahwa paradigma terdahulu yaitu administrasi klasik kurang efektif dalam memecahkan masalah dan memberikan pelayanan publik, termasuk membangun masyarakat. Keban dalam Pasolong (2011:35) mengungkapkan bahwa ada tujuh komponen doktrin dalam NPM, yaitu:

1. Pemanfaatan manajemen professional dalam sektor publik
2. Penggunaan indikator kinerja
3. Penekanan yang lebih besar pada kontrol output
4. Pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil
5. Pergeseran ke kompetisi lebih tinggi
6. Penekanan gaya sektor swasta pada praktek manajemen, dan
7. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya.

NPM dipandang sebagai pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen

bisnis dan disiplin yang lain untuk memperbaiki efisiensi, efektivitas, dan kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern.

NPM mengalami berbagai perubahan orientasi (Ferlie, Ashburner, Fitzgerald, dan Pettigrew 1997) :

1. *The efficiency drive* yaitu mengutamakan nilai efisiensi dalam pengukuran kinerja.
2. *Downsizing and decentralization* yaitu mengutamakan penyederhanaan struktur, memperkaya fungsi dan mendelegasikan otoritas kepada unit-unit yang lebih kecil agar dapat berfungsi secara tepat dan cepat.
3. *In search of excellence* yaitu mengutamakan kinerja optimal dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi.
4. *Public service orientation* yaitu menekankan pada kualitas, misi dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik, memberikan perhatian yang lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan, dan partisipasi 'user' dan warga masyarakat, termasuk wakil-wakil mereka, menekankan *societal learning* dalam pemberian pelayanan publik, dan penekanan pada evaluasi kinerja secara berkesinambungan, serta partisipasi masyarakat dan akuntabilitas.

g) Paradigma NPS (*New Public Service*)

Akar dari NPS dapat ditelusuri dari berbagai ide tentang demokrasi yang pernah dikemukakan oleh Dimock, Dahl dan Waldo. NPS berakar dari beberapa teori, yang meliputi :

- a. Teori tentang demokrasi kewarganegaraan.

Perlunya melibatkan warganegara dalam pengambilan kebijakan dan pentingnya deliberasi untuk membangun solidaritas dan komitmen guna menghindari konflik. Dengan terjadi peningkatan tuntutan pembaharuan kewarganegaraan yang didasarkan pada kepentingan sipil, bukan kepentingan diri sendiri di mana penduduk melakukan kegiatan dalam demokrasi dengan memberikan kontribusi untuk kebaikan masyarakat serta untuk pertumbuhan mereka sebagai manusia yang aktif dan bertanggungjawab.

- b. Model komunitas dan masyarakat sipil; akomodatif terhadap peran masyarakat sipil dengan membangun *social trust*, kohesi sosial dan jaringan sosial dalam tata pemerintahan yang demokratis. Dalam suatu komunitas perlu adanya sebuah filosofi pluralisme, sebuah sifat terbuka bagi perbedaan pendapat. Komunitas didasarkan pada kepedulian, saling percaya dan kerjasama, yang disatukan oleh sebuah sistem yang kuat dan efektif bagi komunikasi dan penyelesaian konflik.
- c. Teori organisasi humanis dan administrasi negara baru; administrasi negara harus fokus pada organisasi yang menghargai nilai-nilai kemanusiaan (*human beings*) dan respon terhadap nilai-nilai kemanusiaan, keadilan dan isu-isu sosial lainnya.
- d. Administrasi negara *post-modern*; mengutamakan dialog (dirkursus) terhadap teori dalam memecahkan persoalan publik daripada menggunakan *one best way perspective*. Dasar dari manajemen publik *post-modern* ini adalah ide bahwa administrasi publik *mainstream* seperti ilmu sosial lainnya. *Post-modernisme* itu sangat kompleks dan beragam, namun masalah yang dihadapkan saat ini adalah

karena hilangnya kemampuan kita untuk mengungkapkan kenyataan atau fakta. Dalam perspektif *post-modern* baik administrator maupun penduduk harus terlibat sepenuhnya, tidak hanya berperan sebagai individu tetapi juga sebagai partisipan.

Berikut merupakan beberapa prinsip-prinsip atau asumsi dasar dari *New Public Service* (NPS) :

1. Melayani Warga Negara, bukan customer (*Serve Citizens, Not Customers*)

Tiap-tiap paradigma mempunyai pandangan berbeda terhadap publik yang dilayaninya. *Old Public Administration* melihat publik sebagai '*client*'. *Client* mempunyai arti "*a party for which professional services are tended*". Kata '*client*' berasal dari bahasa Latin yang berarti *dependent* atau *follower*. Dari pengertian ini, publik sebagai *client* adalah pihak yang tergantung, pihak yang membutuhkan pelayanan. Pemerintah berperan sebagai pihak yang berupaya memenuhi apa yang dibutuhkan publik melalui administrasi publik. *New Public Service* memandang publik sebagai '*citizen*' atau warga negara yang mempunyai hak dan kewajiban publik yang sama. Tidak hanya sebagai *customer* yang dilihat dari kemampuannya membeli atau membayar produk atau jasa.

2. Mengutamakan Kepentingan Publik (*Seeks the Public Interest*)

Administrator publik berperan dalam membangun nilai kolektif dan kebersamaan dalam kepentingan publik. Tujuannya tidak untuk menemukan solusi berdasarkan pada pilihan individu, tapi merupakan hasil kepentingan bersama dan berbagi tanggungjawab. *New Public Service* berpandangan aparaturnya bukan aktor

utama dalam merumuskan apa yang menjadi kepentingan publik. Administrator publik adalah aktor penting dalam sistem pemerintahan yang lebih luas yang terdiri dari warga Negara (*citizen*), kelompok, wakil rakyat, dan lembaga-lembaga lainnya. Administrator negara mempunyai peran membantu warga negara mengartikulasikan kepentingan publik. Warga negara diberi suatu pilihan di setiap tahapan proses pemerintahan bukan hanya dilibatkan pada saat pemilihan umum.

3. Kewarganegaraan lebih berharga daripada Kewirausahaan (*Value Citizenship over Entrepreneurship*)

New Public Service memandang keterlibatan *citizen* dalam proses administrasi dan pemerintahan lebih penting ketimbang pemerintahan yang digerakkan oleh semangat wirausaha. *New Public Service* berargumen kepentingan publik akan lebih baik bila dirumuskan dan dikembangkan oleh aparatur negara bersama-sama dengan warga negara yang punya komitmen untuk memberi sumbangan berarti pada kehidupan bersama daripada oleh manajer berjiwa wirausaha yang bertindak seolah uang dan kekayaan publik itu milik mereka.

4. Berpikir Strategis, Bertindak Demokratis (*Think Strategically, Act Democratically*)

Ide utama prinsip ini adalah bahwa kebijakan dan program untuk menjawab kebutuhan publik akan dapat efektif dan responsif apabila dikelola melalui usaha kolektif dan proses kolaboratif. Prinsip ini berkaitan dengan bagaimana

administrasi publik menerjemahkan atau mengimplementasikan kebijakan publik sebagai manifestasi dari kepentingan publik.

5. Melayani Ketimbang Mengarahkan (*Serve Rather than Steer*)

Aparatur publik dituntut menerapkan kepemimpinan yang berlandaskan nilai kebersamaan dalam membantu warga negara mengartikulasikan dan memenuhi kepentingan bersama bukan sekedar mengendalikan atau mengarahkan masyarakat menuju arah/tujuan baru. Prinsip ini berkenaan dengan peran atau kepemimpinan manajer di organisasi sektor publik. Organisasi publik dalam paradigma Administrasi Negara Lama mengikuti model birokrasi dengan struktur lini atau scalar (jalur komando). Peran pimpinan adalah mengarahkan (*steering*) atau mengawasi (*controlling*) perilaku bawahan agar bertindak kearah pencapaian tujuan organisasi dengan prinsip '*unity of command*' (kesatuan perintah), pembagian tugas dan pelimpahan wewenang secara hirarkis.

6. Menghargai Manusia, Bukan Sekedar Produktivitas (*Value People, Not Just Productivity*)

New Public Service tidak melihat manusia sebagai pemalas atau hanya mementingkan dirinya sendiri. Perilaku manusia juga didorong oleh faktor martabat manusia (*human dignity*), rasa memiliki dan dimiliki (*belongingness*), perhatian pada orang lain, pelayanan, dan kepentingan publik. Karena itu ukuran kinerja pegawai tidak semata parameter ekonomi tapi juga nilai-nilai kejujuran, kesetaraan, responsivitas, pemberdayaan, dan sebagainya. Yang perlu disadari

dalam kinerja pegawai negeri adalah kita tidak dapat mengharapkan pegawai negeri untuk memperlakukan masyarakat dengan hormat, jika mereka sendiri sebagai manusia tidak diperlakukan oleh pimpinannya sesuai dengan harkat kemanusiaannya.

Menyimak prinsip-prinsip *New Public Service* di atas bisa disimpulkan bahwa pada intinya Dernhard dan Dernhard ingin memunculkan ide-ide yang melawan model arus utama dalam teori administrasi publik yang sangat pro-pasar. Bagaimanapun organisasi publik mempunyai *raison d'etre* yang jelas berbeda dengan organisasi bisnis, sehingga tidak bisa dikendalikan seolah-olah lembaga bisnis. Ada nilai yang lebih penting, ketimbang sekedar nilai ekonomi, yang harus diwujudkan organisasi publik. Sifat dan misi publik (*publicness*) dari administrasi publik adalah melayani *citizen* yakni masyarakat sebagai warga Negara, sebagai manusia yang mempunyai hak dan kewajiban publik yang sama terlepas dari identitas dan kapasitas sosial, politik maupun ekonomi.

G.Shabbir Cheema (2007) (Keban, 2008:37) mengungkapkan empat fase administrasi publik yang juga menggambarkan perkembangan paradigma administrasi publik. Empat paradigma tersebut adalah:

1. *Traditional public administration*, yang berorientasi pada hirarki, kontinuitas, ketidakberpihakan, standarisasi, legal-rasional, otoritas dan profesionalitas.
2. *Public Management*, yang memusatkan perhatian pada penerapan prinsip-prinsip manajemen termasuk efisiensi dalam pemakaian sumber daya, efektivitas,

orientasi pada pelanggan, orientasi pada kekuatan pasar, dan lebih sensitif terhadap kepentingan publik. Paradigma ini menyarankan juga peran sektor swasta yang lebih besar, memperkecil ukuran sektor publik, dan memperkecil domain dari *traditional public administration*.

3. *New Public Management*, yang diarahkan pada prinsip fleksibilitas, pemberdayaan, inovasi, dan orientasi pada hasil, *out-sourcing*, dan *contracting out*, serta promosi etika profesi dan manajemen dan anggaran berbasis kinerja.
4. *Governance*, yaitu suatu sistem nilai, kebijakan, dan kelembagaan di mana urusan-urusan ekonomi, sosial dan politik dikelola melalui interaksi antara masyarakat, pemerintah dan sektor swasta. Paradigma ini mengutamakan mekanisme dan proses di mana para warga masyarakat dan kelompok dapat mengartikulasikan kepentingannya, memediasi berbagai perbedaan-perbedaannya, dan menjalankan hak dan kewajibannya. *Governance* mendapatkan perhatian yang besar dari berbagai negara melalui ajakan UNDP dengan menggunakan istilah “*good governance*”.

Ada beberapa pendapat mengenai prinsip-prinsip *good governance*, UNDP dalam Sedarmayanti (2004:5) mengemukakan bahwa karakteristik atau prinsip-prinsip yang harus dianut dan dikembangkan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan yang baik, adalah meliputi:

1. Partisipasi (*Participation*) yaitu setiap orang atau setiap warga masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan harus memiliki hak suara yang sama dalam proses

pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan 20 masing. Partisipasi yang luas ini perlu dibangun dalam suatu tatanan kebebasan berserikat dan berpendapat, serta kebebasan untuk berpartisipasi secara konstruktif;

2. Aturan Hukum (*Rule of Law*) yaitu kerangka aturan hukum dan perundang-undangan haruslah berkeadilan, ditegakkan, dan dipatuhi secara utuh (*impartially*), terutama aturan hukum tentang Hak-hak asasi manusia;
3. Transparansi (*Transparency*) yaitu transparansi harus dibangun dalam kerangka kebebasan aliran informasi. Berbagai proses, kelembagaan, dan informasi harus dapat diakses secara bebas oleh mereka yang membutuhkannya, dari informasinya harus dapat disediakan secara memadai dan mudah dimengerti, sehingga dapat digunakan sebagai alat monitoring dan evaluasi;
4. Daya tanggap (*Responsiveness*) yaitu setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*);
5. Berorientasi Konsensus (*Consensus Orientation*) yaitu pemerintahan yang baik (*good governance*) akan bertindak sebagai penengah (*mediator*) bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus atau kesepakatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat diberlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah;

6. Berkeadilan (*Equity*) yaitu pemerintahan yang baik akan memberikan kesempatan yang sama baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya;
7. Efektivitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*) yaitu setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya berbagai sumber-sumber yang tersedia;
8. Akuntabilitas (*Accountabilty*) yaitu para pengambil keputusan (*decision makers*) dalam organisasi sektor publik (pemerintah), swasta, dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik (masyarakat umum), sebagaimana halnya kepada para pemilik (*stakeholders*). Pertanggungjawaban tersebut berbeda-beda, tergantung apakah jenis keputusan organisasi itu bersifat internal atau bersifat eksternal;
9. Bervisi Strategis (*Strategic Vision*) yaitu para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pembangunan manusia (*human development*). Bersamaan dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut. Mereka juga memahami aspek-aspek histori, *cultural*, dan kompleksitas yang mendasari perspektif mereka.

Semua paradigma di atas menunjukkan bahwa dalam beberapa dasawarsa terakhir telah terjadi perubahan orientasi administrasi publik secara cepat. Kegagalan

yang dialami oleh suatu negara telah disadari sebagai akibat dari kegagalannya dalam merespons perubahan paradigma administrasi publik. Diperlukan perhatian khusus tidak hanya kepada peran penting administrasi publik, tetapi juga kecepatan dan ketepatan merespon perubahan paradigmanya.

Adanya keterkaitan antara *New Public Service* dengan kinerja ialah pejabat publik yang mengusahakan pelayanan terbaik kepada masyarakat. Dengan memberikan pelayanan yang terbaik maka pejabat publik mampu meningkatkan performa atau kinerja. Meningkatnya kinerja tersebut akan menjadikan pelayanan publik yang meningkat pula sehingga masyarakat akan terpuaskan oleh pelayanan yang diberikan. Oleh karenanya penting bagi pejabat publik atau para administrator untuk meningkatkan kinerja atau performa dalam menjalankan tugasnya untuk pelayanan publik yang lebih baik.

1.5.3 Manajemen Publik

Istilah manajemen publik sangat sering dijumpai dengan pendefinisian yang berbeda-beda oleh para ahli. Menurut Sangkala (2012:11) mendefinisikan manajemen publik merupakan penggabungan antara orientasi normatif dari administrasi publik tradisional dengan orientasi instrumental dari manajemen umum. J. Steven Ott, Albert C. Hyde dan Jay M. Shafritz (1991), (dalam Pasolong, 2011:83), berpendapat bahwa dalam tahun 1990-an, manajemen publik mengalami masa transisi dengan beberapa isu terpenting yang akan sangat menantang, yaitu : (1) privatisasi sebagai suatu alternatif

bagi pemerintah dalam memberikan pelayanan publik, (2) rasionalitas dan akuntabilitas, (3) perencanaan dan kontrol, (4) keuangan dan penganggaran, dan (5) produktivitas sumber daya manusia. Isu-isu ini telah menantang sekolah atau perguruan tinggi yang mengajarkan manajemen publik atau administrasi publik untuk menghasilkan calon manajer publik profesional yang kualitas tinggi, dan penataan sistem manajemen yang lebih baik.

Overman (Pasolong, 2011:83), mengemukakan bahwa manajemen publik bukanlah "*scientific management*", meskipun sangat dipengaruhi oleh "*scientific management*". Manajemen publik bukanlah "*public analysis*", bukan juga administrasi publik, merefleksikan tekanan-tekanan antara orientasi "*rational-instrumental*" pada suatu pihak, dan orientasi politik kebijakan di pihak lain. Manajemen publik adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti *planning*, *organizing* dan *controlling* satu sisi, dengan SDM, keuangan, fisik, informasi dan politik disisi lain. Definisi tersebut memandang bahwa manajemen publik tidak dapat lepas dari tekanan-tekanan yang ada dengan mendasarkan pada sifatnya sebagai suatu ilmu.

Dari beberapa pengertian dari para ahli maka dapat disimpulkan bahwa manajemen publik adalah suatu proses pengelolaan yang dilakukan dengan cara menggabungkan fungsi-fungsi dari manajemen seperti *planning*, *organizing* dan *controlling* untuk menghasilkan suatu pelayanan publik yang baik.

Paradigma Manajemen Publik menurut Pasolong (2011:88):

1. Manajemen Normatif

Pendekatan manajemen normatif melihat manajemen sebagai suatu proses penyelesaian tugas atau pencapaian tujuan serta menggambarkan apa yang sebaiknya dilakukan oleh seorang manajer. Manajemen normatif lebih bersifat “*profit oriented*” dan karena itu dianggap tidak cocok dengan administrasi publik yang lebih berorientasi kepada *public service*.

2. Manajemen Deskriptif

Mintzberg (1973) (Pasolong, 2008:88) pendekatan manajemen deskriptif memberikan fungsi-fungsi yang senyatanya dilakukan oleh seorang manajer di tempat kerjanya. Menurutnya, fungsi-fungsi manajemen yang benar-benar dijalankan terdiri atas kegiatan personal, kegiatan interaktif, kegiatan administratif dan kegiatan teknis.

3. Manajemen Strategik

Manajemen strategik menggambarkan suatu cara memimpin organisasi untuk mencapai misi, tujuan dan sasaran. Manajemen strategik membicarakan hubungan antara organisasi dengan lingkungannya baik lingkungan internal maupun eksternal.

4. Manajemen Kinerja

Manajemen kinerja menggambarkan bagaimana merancang untuk meningkatkan kinerja organisasi.

5. Manajemen Publik

Manajemen publik menggambarkan apa yang sebaiknya dilakukan dan senyatanya dilakukan oleh manajer. Wilson (Pasolong, 2011:96) meletakkan 4 (empat) prinsip dasar bagi studi administrasi publik yang mewarnai manajemen publik sampai sekarang yaitu (1) pemerintah sebagai setting utama organisasi; (2) fungsi eksekutif sebagai fokus utama; (3) pencarian prinsip-prinsip dan teknik manajemen yang lebih efektif sebagai kunci pengembangan kompetensi administrasi, dan (4) metode perbandingan sebagai suatu metode studi dan pengembangan bidang administrasi publik.

1.5.4 Organisasi

Menurut Dwight Waldo (Syafiie, 2010:52), organisasi adalah suatu struktur dari kewenangan-kewenangan dalam hubungan antara orang-orang pada suatu sistem administrasi. Menurut Luther Gulick, organisasi adalah sebagai suatu alat saling berhubungan satuan-satuan kerja yang memberikan mereka kepada orang-orang yang ditempatkan dalam struktur kewenangan. Jadi demikian pekerjaan dapat dikoordinasikan oleh perintah atasan kepada para bawahan yang menjangkau dari puncak sampai ke dasar dari seluruh badan usaha.

Untuk dapat memahami organisasi secara lebih dalam, kita dapat melihat organisasi dari beberapa sudut pandang seperti yang dikemukakan Tangkilan (2007:133), sebagai berikut :

1. Organisasi sebagai wadah

Organisasi merupakan tempat beraktivitas, yakni kegiatan administrasi dan manajemen. Dalam wadah kegiatan itu setiap orang harus jelas tugas, wewenang, dan tanggung jawabnya, serta hubungan dan tata kerjanya.

2. Organisasi sebagai suatu proses pembagian kerja

Pembagian kerja dalam suatu pekerjaan yang dilakukan akan memungkinkan terjadinya hubungan kerjasama yang formal sesuai dengan yang telah ditetapkan, bahkan dengan adanya pembagian kerja akan membentuk hubungan informal antar individu.

3. Organisasi merupakan suatu alat dalam mencapai tujuan dan sangat diperlukan oleh masyarakat.

Tujuan organisasi akan tercapai bilamana tiap-tiap individu yang ada dalam organisasi sadar akan tugas, wewenang, dan tanggung jawabnya sehingga pada akhirnya tujuan organisasi akan tercapai.

Dari pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa organisasi adalah perkumpulan dua orang atau lebih yang bekerjasama untuk mencapai sesuatu yang telah ditetapkan oleh orang yang mereka sebut dengan atasan.

1.5.5 Kinerja

Pengertian kinerja menurut Bernadin (Sudarmanto, 2009:8) menyatakan bahwa kinerja merupakan catatan hasil yang diproduksi (dihasilkan) atas fungsi pekerjaan tertentu atau aktivitas-aktivitas selama periode waktu tertentu. Dari definisi tersebut, Bernadin menekankan pengertian kinerja sebagai hasil, bukan karakter sifat (*trait*) dan perilaku. Kinerja merupakan hasil pekerjaan yang mempunyai hubungan kuat dengan tujuan organisasi, kepuasan konsumen dan memberikan kontribusi pada ekonomi. Kinerja adalah tentang melakukan pekerjaan dan hasil yang dicapai dari pekerjaan tersebut tentang apa yang dikerjakan dan bagaimana cara mengerjakannya. Menurut Simanjuntak (2005), “kinerja adalah tingkatan pencapaian hasil atas pelaksanaan tugas tertentu. Simanjuntak juga mengartikan kinerja individu sebagai tingkat pencapaian atau hasil kerja seseorang dari sasaran yang harus dicapai atau tugas yang harus dilaksanakan dalam kurun waktu tertentu”. Pencapaian kinerja merupakan suatu proses yang memerlukan sejumlah sumber daya (*resources*) seperti uang, orang, alat, waktu dan sebagainya.

Istilah kinerja merupakan hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dapat dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugas sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Kinerja juga dapat diartikan sebagai performansi yang merupakan penampilan, untuk kerja atau prestasi. Kinerja pada dasarnya dapat dilihat dari dua segi yaitu kinerja pegawai (individu) dan kinerja organisasi. Rummler dan Brache (1995) (Sudarmanto, 2009:7) mengemukakan bahwa ada 3 (tiga) level kinerja yaitu :

1. Kinerja Organisasi merupakan pencapaian hasil (*output*) pada level atau unit analisis organisasi. Kinerja pada level organisasi terkait dengan dengan tujuan organisasi, rancangan organisasi, dan manajemen organisasi;
2. Kinerja proses merupakan kinerja pada proses tahap-tahap dalam menghasilkan produk atau pelayanan. Kinerja pada level proses ini dipengaruhi oleh tujuan proses, rancangan proses dan manajemen proses;
3. Kinerja individu/pekerjaan merupakan pencapaian atau efektivitas pada tingkat pegawai atau pekerjaan. Kinerja pada individu dipengaruhi oleh tujuan pekerjaan, rancangan pekerjaan, dan manajemen pekerjaan serta karakteristik individu.

Konsep kinerja pada dasarnya merupakan perubahan atau pergeseran paradigma dari konsep produktivitas. Pada awalnya, orang seringkali menggunakan istilah produktivitas untuk menyatakan kemampuan seseorang atau organisasi dalam mencapai tujuan atas sasaran tertentu. Menurut Andersen (Sudarmanto, 2009:7) paradigma produktivitas yang baru adalah paradigma kinerja secara aktual yang menuntut pengukuran secara aktual keseluruhan kinerja organisasi, tidak hanya efisiensi atau dimensi fisik, tetapi juga dimensi non fisik (*intangible*).

Dari berbagai pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan kinerja atau *performance* adalah suatu tingkat pencapaian dari kebijakan/program/kegiatan dengan menggunakan sumber daya yang ada (*resources*) dalam mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan sebelumnya dan dilakukan dalam jangka waktu yang telah ditentukan pula.

1.5.6 Kinerja Organisasi

Organisasi dibentuk untuk mencapai tujuan. Tujuan merupakan hal-hal/visi maupun misi yang diharapkan organisasi untuk dicapai. Pencapaian tujuan menunjukkan seberapa besar hasil kerja organisasi diperoleh dari serangkaian aktivitas yang dijalankan oleh organisasi yang dapat berupa pengelolaan sumber daya organisasi maupun proses pelaksanaan kerja yang diperlukan untuk mencapai tujuan organisasi.

John Miner (Sudarmanto, 2009:11), mengemukakan 4 (empat) dimensi yang dapat dijadikan sebagai tolok ukur dalam menilai kinerja yaitu:

1. Kualitas : tingkat kesalahan, kerusakan, dan kecermatan;
2. Kuantitas : jumlah pekerjaan yang dihasilkan;
3. Penggunaan waktu dalam kerja : tingkat ketidakhadiran, keterlambatan, waktu kerja efektif/jam kerja;
4. Kerja sama dengan orang lain dalam bekerja.

Dari empat dimensi tersebut di atas, dua hal terkait dengan aspek keluaran atau hasil pekerjaan yaitu kualitas hasil, kuantitas keluaran ; dan dua hal terkait aspek perilaku individu yaitu penggunaan waktu dalam kerja (tingkat kepatuhan terhadap jam kerja, disiplin) dan kerja sama. Dari 4 dimensi kinerja tersebut cenderung mengukur kinerja pada level individu.

1.5.7 Pengukuran Kinerja Organisasi

Pengukuran kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai misinya. Sebagai organisasi publik, informasi mengenai kinerja tentu sangat berguna untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan oleh organisasi tersebut memenuhi harapan dan memuaskan pengguna jasa. Melakukan penilaian kinerja merupakan upaya untuk memperbaiki kinerja dapat dilakukan dengan lebih terarah dan sistematis.

Menurut LAN (Lembaga Administrasi Negara), Pengukuran kinerja merupakan jembatan antara perencanaan strategis dengan akuntabilitas. Indikator kinerja yang sering digunakan untuk melakukan kinerja pada organisasi pemerintah ada lima (LAN, 2004:129). Indikator tersebut adalah :

1. Masukan (*input*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dan program dapat berjalan atau dalam rangka menghasilkan *output*;
2. Keluaran (*output*) adalah segala sesuatu berupa produk/jasa (fisik dan/ atau non fisik) sebagai hasil langsung dari pelaksanaan suatu kegiatan dan program;
3. Hasil (*outcome*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah;
4. Manfaat (*benefit*) adalah kegunaan suatu keluaran (*output*) yang dirasakan langsung oleh masyarakat. Dapat berupa tersedianya fasilitas yang dapat diakses oleh publik;

5. Dampak (*impact*) adalah ukuran tingkat pengaruh sosial, ekonomi, lingkungan atau kepentingan umum lainnya yang dimulai oleh capaian kinerja setiap indikator dalam kegiatan.

Selanjutnya Dwiyanto (Pasolong, 2011:178) mengemukakan terdapat 5 indikator mengukur kinerja organisasi yaitu :

1. Produktivitas : dengan mengukur tingkat efisiensi, efektivitas pelayanan, dan tingkat pelayanan publik dalam rangka mencapai hasil yang diharapkan;
2. Kualitas layanan : dengan mengukur kepuasan masyarakat terhadap layanan yang diberikan;
3. Responsivitas : adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat;
4. Responsibilitas : menjelaskan/mengukur kesesuaian pelaksanaan kegiatan organisasi publik yang dilakukan dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi;
5. Akuntabilitas : menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat dan konsisten dengan kehendak masyarakat banyak.

Menurut Kumorotomo dalam Pasolong (2011:180) menyatakan beberapa indikator kerja yang dijadikan pedoman untuk menilai kinerja publik antara lain :

1. Efisiensi

Menyangkut pertimbangan keberhasilan organisasi dalam pelayanan publik mendapat laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomi.

2. Efektivitas

Tujuan suatu organisasi tercapai atau tidaknya dilihat dari rasionalitas teknis, nilai misi, tujuan organisasi serta fungsi agen pembangunan.

3. Keadilan

Indikator ini mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik.

4. Daya Tanggap

Organisasi publik merupakan bagian dari daya tanggap negara atau pemerintah akan kebutuhan masyarakat.

1.5.8 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pencapaian Kinerja

Kinerja merupakan suatu capaian atau hasil kerja dalam kegiatan atau aktivitas atau program yang telah direncanakan sebelumnya guna mencapai tujuan serta sasaran yang telah ditetapkan oleh suatu organisasi dan dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu yang dipengaruhi oleh beberapa faktor. Menurut Soesilo (Tangkilisan, 2005:180), kinerja organisasi dipengaruhi adanya faktor-faktor berikut :

1. Struktur organisasi sebagai hubungan internal yang berkaitan dengan fungsi yang menjalankan aktivitas organisasi;
2. Kebijakan pengelolaan, berupa visi dan misi organisasi;
3. Sumber daya manusia, yang berhubungan dengan kualitas karyawan untuk bekerja dan berkarya secara optimal;
4. Sistem informasi manajemen, yang berhubungan dengan pengelolaan *database* untuk digunakan dalam mempertinggi kinerja organisasi;
5. Sarana dan prasarana yang dimiliki, yang berhubungan dengan penggunaan teknologi bagi penyelenggara organisasi pada setiap aktivitas organisasi.

Menurut Simanjuntak (2005), kinerja dipengaruhi oleh :

1. Kualitas dan kemampuan pegawai. Yaitu hal-hal yang berhubungan dengan pendidikan/pelatihan, etos kerja, motivasi kerja, sikap mental, dan kondisi pegawai;

2. Sarana pendukung, yaitu hal yang berhubungan dengan lingkungan kerja (keselamatan kerja, kesehatan kerja, sarana produksi, teknologi) dan hal-hal yang berhubungan dengan kesejahteraan pegawai (upah/gaji, jaminan sosial, keamanan kerja);
3. Supra sarana, yaitu hal-hal yang berhubungan dengan kebijaksanaan pemerintah dan hubungan industrial manajemen.

Terdapat beberapa faktor yang perlu diperhatikan untuk suatu organisasi dalam memiliki kinerja yang baik (Wibowo, 2014:70), yaitu :

- a. Pernyataan tentang maksud dan nilai-nilai
Pernyataan tentang maksud mendefinisikan tentang apa yang harus dicapai, sedangkan sistem nilai mendefinisikan tentang perilaku yang diharapkan dalam mencapai maksud tersebut;
- b. Manajemen strategis
Serangkaian keputusan dan tindakan yang dapat berakibat dalam formulasi dan implementasi serta strategi yang dirancang untuk mencapai tujuan organisasi;
- c. Manajemen sumber daya manusia harmonisasi kriteria dan persyaratan bagi semua staf, mengembangkan organisasi pembelajaran, staf mendapatkan informasi tentang kinerja dan prospek organisasi, kebijakan keamanan kerja, menggunakan elemen merit dalam pengupahan staf;

d. Pengembangan organisasi

Berhubungan dengan perencanaan dan implementasi program yang dirancang untuk memperbaiki efektifitas dengan pengembangan tersebut organisasi berfungsi dan mengelola perubahan;

e. Konteks organisasi

Kinerja dan hasil kerja suatu organisasi dipengaruhi secara langsung oleh rencana dan tindakan manajerial, struktur organisasi dan kondisi lingkungan internal maupun eksternal;

f. Desain kerja

Spesifikasi dari isi, metode dan hubungan pekerjaan dengan maksud untuk memperinci konteks pekerjaan, harapan akan peran dan hubungan dalam organisasi, memenuhi persyaratan organisasi, dan memuaskan kebutuhan individual;

g. Fungsionalisasi

Tiga masalah fungsional yang data mempengaruhi kinerja :

1. Di dalam hal organisasi dapat beroperasi secara global, dapat dilakukan secara sentralisasi dengan cara mengontrol hasil yang dicapai, termasuk manajemen kinerja;
2. Organisasi dalam suatu negara dapat memindahkan kewenangan ketingkat yang lebih besar atau lebih kecil;
3. Struktur organisasi bersinggungan dengan kinerja karena kerangka kerja untuk mendapatkan segala sesuatunya dikerjakan.

h. Budaya

Nilai-nilai dinyatakan sebagai keyakinan tentang apa yang baik bagi organisasi dan perilaku seperti apa yang diinginkan. Norma-norma mengatur bagaimana manajemen kinerja bekerja, sedangkan gaya manajemen menjelaskan bagaimana manajer berperilaku dan menjalankan kekuatan dan kekuasaannya;

i. Kerjasama

Keberhasilan tim sangat ditentukan oleh kemampuannya dalam bekerjasama.

Dari berbagai pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa terdapat banyak faktor yang mempengaruhi tingkat kinerja dalam suatu organisasi. Namun secara garis besarnya, faktor yang sangat dominan mempengaruhi kinerja organisasi adalah faktor internal (faktor yang datang dari dalam organisasi) dan faktor eksternal (faktor yang datang dari luar organisasi). Setiap organisasi akan mempunyai tingkat kinerja yang berbeda-beda karena pada hakekatnya setiap organisasi memiliki ciri atau karakteristik masing-masing sehingga permasalahan yang dihadapi juga cenderung berbeda tergantung pada faktor internal dan eksternal organisasi.

Peneliti menggunakan beberapa teori dari para ahli sebagai indikator untuk mengukur kinerja organisasi dan faktor-faktor yang mempengaruhi jalannya kinerja Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang karena sesuai dengan kondisi organisasi dan permasalahan yang peneliti temukan di lapangan.

1.6 Fenomena Penelitian

1.6.1 Kinerja Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang

Kinerja organisasi merupakan capaian atau hasil kerja yang dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan tupoksi masing-masing guna mencapai tujuan. Capaian visi misi organisasi juga menjadi salah satu tolok ukur dalam penilaian kinerja. Berdasarkan pemaparan teori, maka fenomena yang akan digunakan peneliti untuk melakukan analisis dimensi kinerja organisasi Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang adalah efektivitas, kualitas layanan, responsivitas, akuntabilitas. Fenomena yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Efektivitas

Berkaitan dengan kemampuan dari Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang dalam mencapai visi dan sejauh mana visi tersebut telah dicapai. Dalam efektivitas ini diukur dengan mencangkup :

- a. Kesesuaian program kegiatan yang dijalankan Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang dengan target dan sasaran;
- b. Kendala dan hambatan yang dihadapi Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang.

2. Kualitas Layanan

Kualitas layanan merupakan kepuasan masyarakat dalam menerima pelayanan. Kinerja suatu organisasi tidak terlepas dari pelayanan yang diberikan kepada

masyarakat, maka dari itu masyarakat sebagai pengguna layanan dapat menilai bagaimana kualitas layanan yang diberikan Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang. Kualitas layanan sendiri berkaitan dengan hasil mendekati sempurna dalam memenuhi maksud dan tujuan. Dimensi orientasi kualitas layanan terhadap pelanggan dilihat dari kepuasan masyarakat selaku penerima pelayanan. Dimensi ini dapat dikur dengan :

- a. Kepuasan pelanggan terhadap layanan yang diberikan;
- b. Adanya kemudahan layanan yang diberikan organisasi;
- c. Kelengkapan sarana dan prasarana dalam melakukan pelayanan publik.

3. Responsivitas

Responsivitas merupakan kemampuan organisasi untuk merespon tuntutan serta kebutuhan masyarakat, mencakup bagaimana kemampuan Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang untuk merespon tuntutan dan kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan sikap tanggapnya terhadap aspirasi masyarakat. Dimensi ini dilihat melalui :

- a. Daya tanggap aparat terhadap keinginan masyarakat;
- b. Penyusunan agenda prioritas berkaitan dengan kebutuhan masyarakat;
- c. Kemampuan organisasi dalam menanggapi keluhan masyarakat.

4. Akuntabilitas

Akuntabilitas merupakan kebijakan dan kegiatan organisasi yang sesuai dengan kehendak masyarakat, dan kebijakan ini bersifat dapat dipertanggung jawabkan baik kepada masyarakat, serta atasan. Dimensi ini dapat dilihat dari :

- a. Bentuk pertanggungjawaban;
- b. Transparansi kinerja;
- c. Kesesuaian pelaksanaan tugas Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang.

1.6.2 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja Dinas Pemadam

Kebakaran Kota Semarang

Sedangkan untuk melihat faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja dari Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang, digunakan dimensi milik Soesilo dan Wibowo sebagai pedoman dalam mengidentifikasi faktor yang mempengaruhi kinerja organisasi. Adapun dimensi yang digunakan adalah :

1. Faktor Sumber Daya Manusia :

Tanpa adanya sumber manusia yang berkompeten maka aktivitas organisasi tidak dapat berjalan optimal sesuai harapan karena manusia sebagai penggerak suatu organisasi dalam mencapai visi dan misinya. Hal ini dapat dilihat dari :

- Kedisiplinan pegawai dalam menyelesaikan pekerjaan
- Motivasi

2. Kerjasama Pegawai

Kerjasama dalam suatu organisasi sangat diperlukan terlebih apabila organisasi tersebut bekerja dalam tim. Kerjasama harus ada karena dengan kerjasama yang baik maka tujuan yang telah ditetapkan organisasi dapat tercapai. Kerjasama ini dapat dilihat dari :

- Koordinasi antar individu maupun kelompok

- Kerjasama untuk mencapai tujuan organisasi

3. Faktor Sarana dan Prasarana :

Sarana dan prasarana sangat diperlukan sebagai alat penunjang suatu organisasi untuk dapat mencapai tujuannya. Sarana dan prasarana ini dilihat dari :

- Kelengkapan fasilitas
- Pemanfaatan fasilitas

1.7 Metode Penelitian

Menurut Sugiyono (2009:2) “Metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah yang digunakan untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu”. Melalui cara ilmiah yang didasarkan pada ciri-ciri keilmuan yang rasional, empiris dan sistematis, maka data yang diperoleh dalam penelitian adalah data empiris (teramati) yang mempunyai kriteria tertentu yaitu valid.

1.7.1 Desain Penelitian

Desain penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian yang bersifat deskriptif penelitian dengan cara mengumpulkan data sebanyak-banyaknya terkait suatu fenomena sosial yang diteliti kemudian dapat digunakan untuk menganalisis suatu permasalahan. Pemilihan bentuk penelitian kualitatif bersifat deskriptif ini dimaksudkan agar dapat menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati sehingga penelitian ini dapat dibahas menjadi lebih mendalam oleh peneliti

terkait peristiwa serta kaitan-kaitannya terhadap orang-orang dalam situasi dan kondisi yang di lapangan.

1.7.2 Situs Penelitian

Penelitian kualitatif merupakan studi yang berlangsung dalam situasi alamiah, dalam artian peneliti tidak melakukan manipulasi latar penelitian. Lokasi yang digunakan di penelitian ini adalah Kantor Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang yang terletak di Jalan Madukoro Raya No. 6 Krobokan, Kecamatan Semarang Barat, Kota Semarang, di mana Kantor Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang merupakan dinas teknis yang tugasnya sangat kompleks.

1.7.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian atau yang sering disebut sebagai informan penelitian yaitu orang yang memberikan informasi. Oleh karena itu, seorang informan harus benar-benar tahu atau merupakan pelaku yang terlibat langsung dengan permasalahan di dalam penelitian. Memilih informan harus dilihat dari kompetensinya bukan hanya sekedar untuk menghadirkannya. Metode teknik menentukan informan yang digunakan yaitu menggunakan teknik *purposive* (terpilih). Teknik *purposive* ini mencakup informan yang dipilih karena memiliki karakteristik maupun kualitas tertentu, serta mengabaikan mereka yang tidak memenuhi kriteria yang ditentukan.

Menurut Sugiyono (2007:300) yang dimaksud dengan *Purposive Sampling* adalah teknik pengambilan data dengan pertimbangan tertentu. Teknik penentuan sampel menggunakan *Purposive Sampling* artinya bahwa penentuan sampel

mempertimbangkan kriteria-kriteria tertentu yang telah dibuat terhadap obyek yang sesuai dengan tujuan penelitian dalam hal ini penelitian dilakukan pada Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang. Berdasarkan pengertian di atas, maka informan yang dilibatkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Kepala Sub. Bagian Perencanaan dan Evaluasi
2. Kepala Sub. Bagian Umum dan Kepegawaian
3. Kepala Bidang Operasional dan Penyelamatan
4. Staf Bagian Keuangan dan Aset
5. Kepala Seksi Sarana
6. Ibu Rumah Tangga
7. Guru TKRA Terpadu Al Qolam

1.7.4 Jenis Data

Menurut Lofland dan Lofland (Moleong, 2012:157) sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan, dan dokumen/sumber tertulis.

1. Kata-kata dan Tindakan

Kata-kata dan tindakan yang diwawancarai merupakan sumber utama dalam penelitian ini. Kata-kata merupakan serangkaian kalimat yang disusun yang dapat mewakili dan menggambarkan keadaan yang sedang dialami. Kata-kata tersebut dapat diperoleh dari hasil wawancara dan pengamatan di tempat penelitian. Kata-

kata dan tindakan ini dicatat melalui catatan tertulis atau melakukan perekaman *video/audio tapes*, pengambilan foto atau film.

Peneliti dalam hal ini melakukan pengamatan serta wawancara informan terkait dengan topik penelitian yaitu Kinerja Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang sehingga dapat diketahui bagaimana kinerja Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang dan aspek-aspek yang mendukung dan menghambat kinerja Dinas tersebut.

2. Sumber Tertulis

Sumber tertulis dalam penelitian ini dapat diperoleh dari buku-buku, majalah, koran, internet, dokumen resmi serta dokumen-dokumen lain yang relevan dengan topik penelitian.

3. Foto

Foto menghasilkan data deskriptif yang cukup berharga dan sering digunakan untuk menelaah segi-segi subyektif dan hasilnya sering dianalisis secara induktif. Ada dua kategori foto yang dapat dimanfaatkan dalam penelitian kualitatif, yaitu foto yang dihasilkan orang dan foto yang dihasilkan peneliti sendiri (Bogdan dan Biklen, 1982:102 dalam Moloeng, 2012:115).

1.7.5 Sumber Data

Menurut Afifuddin (2009:119) data penelitian berdasarkan cara memperolehnya dibagi menjadi dua yaitu:

1. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari informan baik yang dilakukan melalui wawancara mendalam, observasi dan alat lainnya. Dalam hal ini, data dan informasi diperoleh dari Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang seperti hasil wawancara dengan pihak terkait.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung atau berasal dari bahan kepustakaan, yakni berupa dokumen-dokumen, laporan-laporan dan arsip lain yang ada relevannya dengan penelitian. Data tersebut seperti laporan kinerja dan dokumen-dokumen resmi Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang, struktur organisasi, peraturan-peraturan, jurnal, situs, dan dokumen resmi lainnya.

1.7.6 Teknik Pengumpulan Data

Sugiyono (2015:308) menyatakan pada penelitian kualitatif, pengumpulan data dilakukan pada *natural setting* dan teknik pengumpulan data lebih banyak pada observasi berperan serta, wawancara mendalam, dan dokumentasi. Mengacu terhadap pengertian tersebut, maka peneliti mengartikan teknik pengumpulan data yaitu suatu cara untuk memperoleh data dengan melalui beberapa langkah atau tahapan, yaitu: observasi, wawancara, dan dokumentasi. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Observasi

Observasi merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan secara sistematis di mana peneliti mengamati dan mencatat terhadap kenyataan-kenyataan yang terlihat dan terdengar. Observasi dilakukan untuk mendapatkan gambaran riil dari suatu peristiwa atau kejadian untuk menjawab pertanyaan dalam penelitian. Teknik pengumpulan data dengan menggunakan cara observasi bermanfaat untuk mengurangi jumlah pertanyaan.

b. Wawancara

Menurut Esterbeg (2002) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan wawancara adalah pertemuan dua orang bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu. Wawancara dilakukan dengan cara melakukan tanya jawab terhadap informan dengan panduan *interview guide* yang dimaksudkan untuk menyerap informasi mengenai pandangan, pendapat, dan pola pikir informan atau masalah penelitian. Wawancara merupakan metode yang digunakan untuk mencari fakta-fakta yang belum terungkap sehingga suatu fenomena sosial dapat dipahami. Esterbeg (Moleong, 2014:319) mengemukakan beberapa macam wawancara yaitu :

1. Wawancara terstruktur

Wawancara terstruktur merupakan teknik pengumpulan data, apabila peneliti atau pengumpul data telah mengetahui dengan pasti tentang informasi apa yang akan diperoleh. Peneliti dalam melakukan wawancara telah menyiapkan

instrumen penelitian berupa pertanyaan-pertanyaan tertulis yang alternatif jawabannya pun telah disiapkan.

2. Wawancara semiterstruktur

Wawancara semiterstruktur dalam pelaksanaannya lebih bebas dibandingkan wawancara terstruktur. Tujuan dari wawancara jenis ini adalah untuk menemukan permasalahan secara lebih terbuka, di mana narasumber memberikan pendapat dan ide-idenya. Dalam melakukan wawancara, peneliti perlu mendengarkan secara teliti mencatat apa yang dikemukakan oleh informan.

3. Wawancara tidak terstruktur

Wawancara tidak terstruktur adalah wawancara yang bebas di mana peneliti tidak menggunakan pedoman wawancara yang telah tersusun secara sistematis dan lengkap untuk pengumpulan datanya. Pedoman wawancara yang digunakan hanya berupa garis besar permasalahan yang akan ditanyakan.

Dalam penelitian ini, wawancara yang dilakukan adalah wawancara tidak terstruktur. Dalam wawancara tidak terstruktur, narasumber biasanya terdiri dari mereka yang terpilih saja karena memiliki sifat yang khas. Narasumber yang terpilih biasanya memiliki pengetahuan dan mendalami situasi, dan mereka lebih mengetahui informasi yang diperlukan. Peneliti mengajukan beberapa pertanyaan terhadap narasumber yang berkaitan dengan kinerja Dinas Pemadam Kebakaran

Kota Semarang. Kemudian hasil dari wawancara tersebut akan digunakan peneliti sebagai sumber data utama dalam penelitian ini.

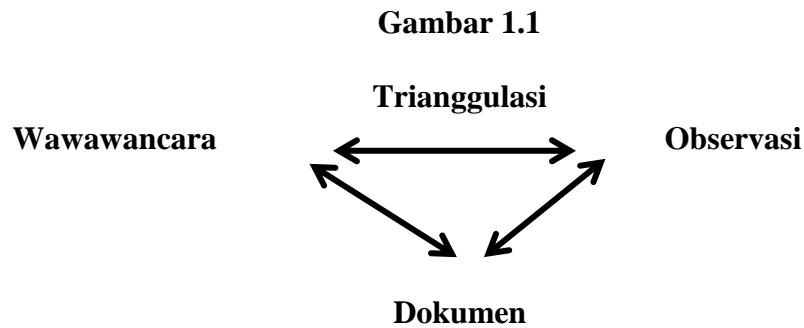
c. Dokumentasi

Metode dokumentasi diperoleh dari data-data terkait penelitian. Dokumen tersebut dapat diperoleh dari arsip penelitian terdahulu, laporan dan lain-lain yang berfungsi untuk memperkaya isi dari penelitian.

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data yaitu wawancara, observasi dan dokumentasi. Wawancara yang dilakukan peneliti dengan menanyakan beberapa pertanyaan yang sudah dibuat kepada informan yang dituju oleh peneliti. Peneliti menggunakan panduan *interview guide*, agar memudahkan peneliti ketika melakukan wawancara di lapangan. Selain wawancara, peneliti juga terjun ke lokasi penelitian di Kantor Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang untuk mengamati pelaksanaan program dan kegiatan yang dilakukan oleh dinas tersebut. Selanjutnya, penelitian ini juga menggunakan dokumentasi untuk melihat dan mengumpulkan kenyataan dan fakta-fakta di lapangan agar menjadi bukti yang valid dan objektif.

1.7.7 Kualitas Data

Teknik yang digunakan untuk menguji data yaitu teknik triangulasi data. Triangulasi data adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar itu keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu (Moleong, 2012:330).



Sumber : Sugiyono (2015:273)

Penelitian ini menggunakan teknik triangulasi dengan penggunaan sumber dan metode. Pada teknik triangulasi dengan sumber berarti penulis membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian kualitatif (Patton, 1987:331). Pada triangulasi dengan metode, peneliti melakukan pemeriksaan hasil penelitian dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi dan dokumentasi sehingga derajat kepercayaan data dapat diperoleh dengan valid dalam rangka menganalisis kinerja Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang

1.7.8 Analisis dan Interpretasi Data

Analisis data menurut Bogdan (Sugiyono, 2015:334) adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan bahan-bahan lain sehingga dapat mudah dipahami, dan temuannya dapat diinformasikan kepada orang lain. Analisis data dilakukan dengan mengorganisasikan data, menjabarkannya ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari dan membuat kesimpulan yang

dapat diceritakan kepada orang lain. Menurut Sugiyono (2015:338-345) mengemukakan bahwa proses analisis data terdiri dari:

1. Reduksi Data

Data yang diperoleh dari lapangan jumlahnya cukup banyak, untuk itu maka perlu dicatat secara teliti dan rinci, untuk itu perlu segera dilakukan analisis data melalui reduksi data. Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya. Dengan demikian, data yang direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya, dan mencarinya bila diperlukan.

2. Penyajian Data

Setelah data direduksi, maka langkah selanjutnya menyajikan data. Penyajian data dapat dilakukan dalam bentuk tabel, grafik, *phie card*, *pictogram*, dan sejenisnya. Dengan menyajikan data, maka akan memudahkan untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami. Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, dan sejenisnya. Menurut Miles dan Huberman (1984), penyajian data yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif meliputi berbagai jenis matriks, grafik jaringan, dan bagan. Semuanya dirancang untuk menggabungkan informatika yang disusun dalam suatu bentuk yang mudah diraih, dengan demikian seorang penganalisis dapat

melihat apa yang sedang terjadi, dan menentukan apakah menarik kesimpulan yang benar ataukah terus melangkah melakukan analisis yang menurut sasaran yang dilakukan oleh penyajian sebagai sesuatu yang berguna.

3. Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi

Langkah ketiga dalam analisis data kualitatif menurut Miles dan Huberman (Sugiyono, 2015:345) adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara, dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data selanjutnya. Tetapi, apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal, didukung oleh bukti-bukti yang valid dan konsisten saat peneliti kembali ke lapangan mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel untuk menguatkan kesimpulan peran verifikasi sangat penting, karena dalam setiap penarikan kesimpulan yang diikuti proses verifikasi akan membuat suatu kesimpulan memiliki dasar kebenaran dalam menjawab permasalahan.