

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Pengertian Kebijakan Publik**

Menurut Riant Nugroho D (2003:51) yaitu:

Kebijakan Publik adalah jalan mencapai tujuan yang bersama yang dicita-citakan, jadi jika cita-cita Bangsa Indonesia adalah mencapai masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila (Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Demokrasi dan Keadilan) dan UUD (Negara Kesatuan Republik Indonesia) yang berdasarkan hukum dan tidak semata-mata kekuasaan maka kebijakan publik adalah seluruh prasarana dan sarana untuk mencapai tujuan tersebut.

#### **2.2 Formulasi Kebijakan**

Wahab (2001:17) mengemukakan bahwa:

formulasi kebijakan sebagai bagian dalam proses kebijakan merupakan tahap yang paling krusial karena implementasi dan evaluasi kebijakan hanya dapat dilaksanakan apabila tahap formulasi kebijakan telah selesai, disamping itu kegagalan suatu kebijakan atau program dalam mencapai tujuan-tujuannya sebagian besar bersumber pada ketidaksempurnaan pengolaan tahap formulasi.

Tahap-tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu. Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya, dan tahap terakhir (penilaian kebijakan) dikaitkan dengan tahap pertama (penyusunan agenda) atau tahap ditengah dalam aktivitas yang tidak linear.

Menurut Winarno (2005:53) yaitu:

Formulasi kebijakn sebagai suatu proses dapat dipandang dalam 2 macam kegiatan. Kegiatan pertama adalah memutuskan secara umum apa yang apa yang harus dilakukan atau dengan kata lain perumusan diarahkan untuk memperoleh kesepakatan tentang suatu alternatif kebijakan yang dipilih, suatu keputusan yang menyetujui adalah hasil dari proses seluruhnya.

Sedangkan kegiatan selanjutnya diarahkan pada bagaimana keputusan-keputusan kebijakan dibuat, dalam hal ini suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan oleh seseorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah atau menolak suatu alternatif kebijakan yang dipilih. Formulasi kebijakan

kedalam tahap perumusan masalah kebijakan, penyusunan agenda pemerintah, perumusan usulan kebijakan, pengesahan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian kebijakan.

a. Perumusan masalah kebijakan

Pada prinsipnya, walaupun suatu peristiwa, keadaan dan situasi tertentu dapat menimbulkan satu atau beberapa *problem*, tetapi agar hal itu menjadi masalah publik tidak hanya tergantung dari dimensi objektifnya saja, tetapi juga secara subjektif, baik oleh masyarakat maupun para pembuat keputusan, dipandang sebagai suatu masalah yang patut dipecahkan atau dicarikan jalan keluarnya. Oleh karena itu, suatu *problem*, untuk bisa berubah menjadi problem umum tidak hanya cukup dihayati oleh banyak orang sebagai sesuatu masalah yang perlu segera diatasi, tetapi masyarakat perlu memiliki *political will* untuk memperjuangkannya dan yang lebih penting lagi, *problem* tersebut ditanggapi positif oleh pembuat kebijakan dan mereka bersedia memperjuangkan problem umum itu menjadi *problem* kebijakan, memasukannya kedalam agenda pemerintah dan mengusahakannya menjadi kebijakan publik, maka langkah pertama yang harus dilakukan oleh setiap pembuat kebijakan adalah mengidentifikasi *problem* yang akan dipecahkan kemudian membuat perumusan yang sejelas-jelasnya terhadap *problem* tersebut. Kegiatan ini merupakan upaya untuk menentukan identitas masalah kebijakan dengan terlebih dahulu mengerti dan memahami sifat dari masalah tersebut sehingga akan mempermudah dalam menentukan sifat proses perumusan kebijakan.

b. Penyusunan agenda

Masalah yang telah diidentifikasi begitu banyak jumlahnya, maka para pembuat keputusan akan memilih dan menentukan problem mana yang seharusnya memperoleh prioritas utama untuk diperhatikan secara serius dan aktif, sehingga biasanya agenda pemerintah ini mempunyai sifat yang khas, lebih kongkrit dan terbatas jumlahnya.

c. Perumusan usulan kebijakan

Tahap ini merupakan kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah, meliputi :

1. Identifikasi alternatif dilakukan untuk kepentingan pemecahan masalah. Terhadap *problem* yang hampir sama atau mirip, dapat saja dipakai alternatif kebijakan yang telah pernah dipilih, akan tetapi terhadap *problem* yang sifatnya baru maka para pembuat kebijakan dituntut untuk secara kreatif menemukan dan mengidentifikasi alternatif kebijakan baru sehingga masing-masing alternatif jelas karakteristiknya, sebab pemberian identifikasi yang benar dan jelas pada setiap alternatif kebijakan akan mempermudah proses perumusan alternatif.
2. Mendefinisikan dan merumuskan alternatif, bertujuan agar masing-masing alternatif yang telah dikumpulkan oleh pembuat kebijakan itu jelas pengertiannya, sebab semakin jelas alternatif itu diberi pengertian, maka akan semakin mudah pembuat kebijakan menilai dan mempertimbangkan aspek positif dan negatif dari masing-masing alternatif tersebut.
3. Menilai alternatif, yakni kegiatan pemberian bobot pada setiap alternatif, sehingga jelas bahwa setiap alternatif mempunyai nilai bobot kebaikan dan

kekurangannya masing-masing, sehingga dengan mengetahui bobot yang dimiliki oleh masing-masing alternatif maka para pembuat keputusan dapat memutuskan alternatif mana yang lebih memungkinkan untuk dilaksanakan/dipakai. Untuk dapat melakukan penilaian terhadap berbagai alternatif dengan baik, maka dibutuhkan kriteria tertentu serta informasi yang relevan.

4. Memilih alternatif yang memuaskan. Proses pemilihan alternatif yang memuaskan atau yang paling memungkinkan untuk dilaksanakan barulah dapat dilakukan setelah pembuat kebijakan berhasil dalam melakukan penilaian terhadap alternatif kebijakan. Suatu alternatif yang telah dipilih secara memuaskan akan menjadi suatu usulan kebijakan yang telah diantisipasi untuk dapat dilaksanakan dan memberikan dampak positif. Tahap pemilihan alternatif yang memuaskan selalu bersifat objektif dan subjektif, dalam artian bahwa pembuat kebijakan akan menilai alternatif kebijakan sesuai dengan kemampuan rasio yang dimilikinya, dengan didasarkan pada pertimbangan terhadap kepentingan pihak-pihak yang akan memperoleh pengaruh sebagai konsekuensi dari pilihannya.

### **2.3 Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan. Suatu kebijakan atau program harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi dimana aktor, organisasi, prosedur, teknik serta sumber daya diorganisasikan secara bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang

diinginkan. Van Meter dan Van Horn dalam Budi Winarno (2005:102) mendefinisikan implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organisasi yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya.

Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usah-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan dan sasaran ditetapkan terlebih dahulu yang dilakukan oleh formulasi kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi kebijakan terjadi hanya setelah ditetapkannya dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan merupakan tahap yang bersifat praktis dan berbeda dengan formulasi kebijakan sebagai tahap yang bersifat teoritis. Berdasarkan penjelasan, Tachjan (2006:25) menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan proses kegiatan *administratif* yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan dan disetujui.

Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika *top-down*, maksudnya menurunkan atau menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam proses kebijakan. Artinya implementasi kebijakan menentukan keberhasilan suatu proses kebijakan dimana tujuan serta dampak kebijakan dapat dihasilkan. Implementasi kebijakan dikenal dua pendekatan yaitu pendekatan *top down* yang serupa dengan pendekatan *command and control* dan pendekatan *bottom up* yang serupa dengan pendekatan *the market approach*. Pendekatan *top down* atau *command and control* dilakukan secara tersentralisasi dimulai dari aktor di tingkat pusat dan keputusan-keputusan diambil di tingkat pusat. Pendekatan *top down* bertolak dari *perspektif* bahwa keputusan-keputusan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administratur atau organisasi yang berada pada level bawah. Bertolak belakang dengan pendekatan *top down*, pendekatan *bottom up* lebih menyoroti implementasi kebijakan yang terformulasi dari inisiasi warga masyarakat. Argumentasi yang diberikan adalah masalah dan persoalan yang terjadi pada level daerah hanya dapat dimengerti secara baik oleh warga setempat. Sehingga pada tahap implementasinya pun suatu kebijakan selalu melibatkan masyarakat secara partisipatif.

Tachjan (2006:26) menjelaskan tentang unsur-unsur dari implementasi kebijakan yang mutlak harus ada yaitu:

- a. Unsur pelaksana
- b. Adanya program yang dilaksanakan serta
- c. *Target group* atau kelompok sasaran.

Pelaksana kebijakan merupakan pihak-pihak yang menjalankan kebijakan yang terdiri dari penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta

perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakkan manusia, pelaksanaan operasional, pengawasan serta penilaian.

Program merupakan rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan. Program tersebut menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metode, *standart* dan *budget*. Pikiran yang serupa dikemukakan oleh Tachjan (2006:85) program harus memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Sasaran yang dikehendaki
- b. Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan tertentu
- c. Besarnya biaya yang diperlukan beserta sumbernya
- d. Jenis-jenis kegiatan yang dilaksanakan
- e. Tenaga kerja yang dibutuhkan baik ditinjau dari segi jumlahnya maupun dilihat dari sudut kualifikasi serta keahlian dan keterampilan yang diperlukan

Program dalam konteks implementasi kebijakan terdiri dari beberapa tahap yaitu:

- a. Merancang bangun (*design*) program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi yang jelas serta biaya dan waktu.
- b. Melaksanakan (*aplication*) program dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana serta sumber-sumber lainnya, prosedur dan metode yang tepat.



- c. Membangun sistem penjadwalan, *monitoring* dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna serta evaluasi (hasil) pelaksanaan kebijakan.

## 2.4 Evaluasi

### 2.4.1 Pengertian Evaluasi

Istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assesment*). Evaluasi kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dalam menghasilkan pelayanan publik. Akuntabilitas bukan sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik dibelanjakan, akan tetapi meliputi apakah uang tersebut dibelanjakan secara ekonomis, efektif, dan efisien.

Dunn N. William, (2003:608) istilah evaluasi mempunyai arti yaitu: Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assesment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan.

Pengertian di atas menjelaskan bahwa evaluasi merupakan hasil kebijakan dimana pada kenyataannya mempunyai nilai dari hasil tujuan atau sasaran kebijakan. Bagian akhir dari suatu proses kerja adalah evaluasi kinerja. Evaluasi kinerja membantu pimpinan untuk mengambil keputusan dalam suatu kebijakan, nilai yang dihasilkan dari evaluasi membuat suatu kebijakan bermanfaat bagi pelayanan publik.

Adapun menurut Ndraha (1989:201) dalam buku Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia berpendapat bahwa:

Evaluasi merupakan proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisa hasilnya. Kesimpulannya adalah perbandingan antara tujuan yang hendak dicapai dalam penyelesaian masalah dengan kejadian yang sebenarnya, sehingga dapat



disimpulkan dengan analisa akhir apakah suatu kebijakan harus direvisi atau dilanjutkan.

Menurut *Commonwealth of Australia Department of Finance* Evaluasi biasanya didefinisikan sebagai kegiatan untuk mengukur keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Secara umum, evaluasi dapat didefinisikan sebagai *the systematic assessment of the extent to which:*

- a. *Program inputs are used to maximise outputs (efficiency);*
- b. *Program outcomes achieve stated objectives (effectiveness);*
- c. *Program objectives match policies and community needs (appropriateness).*

Menurut pendapat di atas, evaluasi adalah penilaian secara sistimatis untuk melihat sejauh mana efesiensi suatu program masukan (*input*) untuk memaksimalkan keluaran (*output*), evaluasi juga digunakan untuk mencapai tujuan dari program pencapaian hasil atau efektifitas, dan kesesuaian program kebijakan dan kebutuhan masyarakat. Evaluasi juga termasuk salah satu kegiatan yang dilakukan untuk mengukur keberhasilan suatu kebijakan.

Danim Sudarwan (2010:185) mengemukakan definisi penilaian (*evaluating*) adalah: “Proses pengukuran dan perbandingan dari hasil-hasil pekerjaan yang nyata dicapai dengan hasil-hasil yang seharusnya”. Ada beberapa hal yang penting diperhatikan dalam definisi tersebut, yaitu:

- a. Bahwa penilaian merupakan fungsi organik karena pelaksanaan fungsi tersebut turut menentukan mati hidupnya suatu organisasi.
- b. Bahwa penilaian itu adalah suatu proses yang berarti bahwa penilaian adalah kegiatan yang terus menerus dilakukan oleh administrasi dan manajemen.

- c. Bahwa penilaian menunjukkan jurang pemisah antara hasil pelaksanaan yang sesungguhnya dengan hasil yang seharusnya dicapai.

(Danim, 2000:14) mengatakan pendapat di atas dapat diperoleh gambaran bahwa:

Evaluasi adalah suatu kegiatan yang dilakukan untuk mengukur serta membandingkan hasil-hasil pelaksanaan kegiatan yang telah dicapai dengan hasil yang seharusnya menurut rencana, sehingga diperoleh informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan, serta dapat dilakukan perbaikan bila terjadi penyimpangan di dalamnya.

Evaluasi mempunyai karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya yaitu:

- a. Fokus nilai. Evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program.
- b. Interdependensi fakta dan nilai. Tuntutan evaluasi tergantung baik "fakta" maupun "nilai".
- c. Orientasi masa kini dan masa lampau. Tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokat, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil di masa depan.
- d. Dualitas nilai. Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara.

#### **2.4.2 Fungsi Evaluasi**

Evaluasi mempunyai beberapa fungsi yaitu :

- a. Memberi informasi yang valid mengenai kinerja kebijakan, program dan kegiatan, yaitu mengenai seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan

telah dicapai. Dengan evaluasi dapat diungkapkan mengenai pencapaian suatu tujuan, sasaran dan target tertentu.

- b. Memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik. Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target.
- c. Memberi sumbangan pada aplikasi metode analisis kebijakan, termasuk perumusan masalah dan rekomendasinya. Informasi mengenai tidak memadainya suatu kinerja kebijakan, program dan kegiatan memberikan kontribusi bagi perumusan ulang kebijakan, program dan kegiatan. Evaluasi dapat pula menyumbangkan rekomendasi bagi pendefinisian alternatif kebijakan, yang bermanfaat untuk mengganti kebijakan yang berlaku dengan alternatif kebijakan yang lain.

### **2.4.3 Jenis Evaluasi**

Menurut waktu pelaksanaan dibedakan menjadi 2 jenis yaitu:

- a. Evaluasi formatif, dilaksanakan pada saat pelaksanaan prioritas, focus prioritas/ program prioritas, dengan tujuan pelaksanaannya. Temuan utama biasanya berupa masalah-masalah dalam pelaksanaan.
- b. Evaluasi summatif, dilaksanakan pada saat prioritas focus prioritas/ program prioritas sudah selesai diselenggarakan, bertujuan untuk menilai hasil pelaksanaan. Temuan utama berupa capaian-capaian prioritas dari pelaksanaan prioritas.

Menurut tujuan dibedakan 4 jenis yaitu:

- c. Evaluasi formulasi, mengkaji formulasi apakah formulasi desaian kebijakan atau program yang dilakukan pada saat penyusunan awal telah menggunakan metode yang benar.
- d. Evaluasi proses, mengkaji apakah pelaksanaan fokus prioritas/ program prioritas berjalan kearah pencapaian sasaran.
- e. Evaluasi biaya, mengkaji apakah biaya prioritas fokus prioritas/ program prioritas untuk mecapai capaian atau sasaran yang sudah ditetapkan.
- f. Evaluasi dampak, mengkaji apakah prioritas fokus prioritas/ program prioritas memberikan pengaruh atau manfaat yang telah ditetapkan terhadap penerima manfaat.

#### **2.4.4 Metode-Metode Evaluasi**

Sejumlah metode dan teknik dapat membantu analisis dalam mengevaluasi kinerja. Namun hampir semua teknik tersebut juga dapat digunakan dalam hubungannya dengan metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah, peramalan dan pemantauan.

(Dunn N. William, 2003:624) mengemukakan bahwa:

Analisis argumentasi dapat digunakan untuk memunculkan asumsi-asumsi mengenai hubungan yang diharapkan antara aksi kebijakan dan tujuan kebijakan. Analisis lintas dampak dapat terbukti bermanfaat dalam mengidentifikasi hasil kebijakan yang tidak terantisipasi yang berlawanan dengan pencapaian tujuan program kebijakan. Evaluasi program kebijakan dengan rekomendasi, jika analisis biaya keuntungan dan biaya efektifitas dapat digunakan secara *retrospektif* ataupun *prospektif*.

Fakta bahwa berbagai macam teknik dapat digunakan dengan lebih dari satu metode analisis kebijakan menunjukkan sifat saling ketergantungan dari perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan, dan evaluasi di dalam analisis kebijakan.

#### **2.4.5 Tipe-Tipe Evaluasi**

James Anderson dalam Winarno (2008:229) membagi evaluasi kebijakan dalam tiga tipe, masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi, sebagai berikut:

a. Tipe pertama

Evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri.

b. Tipe kedua

Merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada pekerjaanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi ini lebih membicarakan suatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program.

c. Tipe ketiga

Tipe evaluasi kebijakan sistematis, tipe kebijakan ini melihat secara objektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai.

#### **2.4.6 Dimensi Evaluasi**

Dampak dari kebijakan mempunyai beberapa dimensi dan semuanya harus diperhatikan dalam membicarakan evaluasi. Menurut Nugroho Riant (2003: 171) setidaknya ada lima dimensi yang harus dibahas dalam memperhitungkan dampak dari sebuah kebijakan. Dimensi-dimensi tersebut meliputi:

- a. Dampak kebijakan pada masalah-masalah public dan dampak kebijakan pada orang-orang yang terlibat.

- b. Kebijakan mungkin mempunyai dampak pada keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok diluar sasaran atau tujuan kebijakan.
- c. Kebijakan mungkin akan mempunyai dampak pada keadaan-keadaan sekarang dan yang akan datang.
- d. Evaluasi juga menyangkut unsur lain yakni biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program-program kebijakan publik.
- e. Biaya-biaya tidak langsung yang ditanggung oleh masyarakat atau beberapa anggota masyarakat akibat adanya kebijakan publik.

## **2.5 Kinerja**

### **2.5.1 Pengertian Kinerja**

Kinerja adalah banyaknya upaya yang dikeluarkan individu pada pekerjaannya Robbins, (2008:56).

Menurut Mitchell yang dikutip oleh Sedarmayanti (2009:45), kinerja meliputi beberapa aspek yaitu:

- a. Kualitas pekerjaan
- b. Kecepatan
- c. Prakarsa
- d. Kemampuan
- e. Komunikasi

Kelima aspek tersebut di atas dapat dijadikan ukuran dalam mengadakan pengkajian tingkat kinerja seseorang.

Kondisi kerja dapat membantu meningkatkan minat kerja, promosi dan minimalisasi konflik antar aparatur, yang semuanya akan mengarah pada kinerja pegawai.

Menurut Sutrisno, (2010:215), mengatakan kinerja diberi batasan sebagai kesuksesan seseorang di dalam melaksanakan suatu pekerjaan.

(Prawiro Sentono,1999:234), mengemukakan bahwa:

Kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika.

Menurut (Moehariono, 2009:138), pengertian kinerja merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu program kegiatan atau kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi, dan misi organisasi yang dituangkan melalui perencanaan strategis suatu organisasi.

Kinerja dapat diketahui dan diukur, jika individu atau sekelompok pegawai telah mempunyai kriteria atau standar keberhasilan tolak ukur yang ditetapkan oleh organisasi. Oleh karena itu, jika tanpa tujuan dan target yang telah ditetapkan dalam pengukuran, maka kinerja pada seseorang atau kinerja organisasi tidak mungkin dapat diketahui bila tidak ada tolak ukur keberhasilannya.

Menurut Miner yang mengutip pendapat Sutrisno (2010:153), kinerja adalah bagaimana seseorang diharapkan dapat berfungsi dan berperilaku sesuai dengan tugas yang telah dibebankan kepadanya.

Setiap harapan mengenai bagaimana seseorang harus berperilaku dalam melaksanakan tugas, berarti menunjukkan suatu peran dalam organisasi. Suatu organisasi, baik organisasi pemerintah maupun organisasi privat dalam mencapai tujuan yang ditetapkan harus melalui sarana dalam bentuk organisasi yang



digerakkan oleh sekelompok orang yang berperan aktif sebagai pelaku (*actors*) dalam upaya mencapai tujuan lembaga atau organisasi yang bersangkutan.

Tercapainya tujuan organisasi hanya dimungkinkan karena upaya para pelaku yang terdapat pada organisasi tersebut. Dalam hal ini sebenarnya terdapat hubungan yang erat antara kinerja perorangan (*individual performance*) dengan kinerja organisasi. Bila kinerja pegawai baik, maka kemungkinan besar kinerja perusahaan atau organisasi juga baik. Kinerja seorang pegawai akan baik bila dia mempunyai keahlian yang tinggi, bersedia bekerja keras, diberi gaji sesuai perjanjian, mempunyai harapan dan masa depan yang lebih baik.

Menurut (Wibowo, 2010:243), mengemukakan bahwa:  
Akhir-akhir ini perusahaan telah menaruh perhatian pada pengukuran kinerja orang. Semua akuntabilitas orang dituangkan dalam evaluasi. Tetapi perusahaan jarang memahami bagaimana menerjemahkan kinerja orang ke dalam kinerja organisasional, yang akhirnya mendorong kinerja pegawai paling bawah.

Mata rantai yang hilang adalah budaya. Perusahaan lebih baik memahami dan membangun *performance-driven organization*, dengan memahami bagaimana budaya mereka mendorong kinerja mereka yang berada di garis depan.

Dari deskripsi tersebut dapat dikatakan bahwa kinerja merupakan suatu gambaran dan upaya yang dikeluarkan oleh individu dalam pencapaian tujuan, sasaran dan target yang telah ditetapkan oleh perusahaan.

### **2.5.2 Faktor – Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja**

Faktor-faktor yang memengaruhi kinerja pegawai menurut (Prawirosentono,1999:27) sebagai berikut:

#### **a. Efektivitas dan efisiensi**

Dalam hubungan dengan kinerja organisasi, maka ukuran baik buruknya kinerja di ukur oleh efektifitas dan efisiensi. Masalahnya adalah

bagaimana proses terjadinya efisiensi dan efektivitas organisasi. Dikatakan efektif bila mencapai tujuan, dikatakan efisiensi bila hal itu memuaskan sebagai pendorong mencapai tujuan, terlepas apakah efektif atau tidak. Artinya, efektivitas dari kelompok (organisasi) bila tujuan kelompok tersebut dapat dicapai sesuai dengan kebutuhan yang direncanakan. Sedangkan efisiensi berkaitan dengan jumlah pengorbanan yang dikeluarkan dalam upaya mencapai tujuan organisasi. Agar tercapai tujuan yang diinginkan organisasi, salah satu yang perlu mendapat perhatian adalah hal yang berkaitan dengan wewenang dan tanggung jawab para peserta yang mendukung organisasi tersebut.

b. Otoritas dan tanggung jawab

Dalam organisasi yang baik wewenang dan tanggung jawab telah didelegasikan dengan baik, tanpa adanya tumpang tindih tugas. Masing-masing pegawai yang ada dalam organisasi mengetahui apa yang menjadi haknya dan tanggung jawabnya dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Kejelasan dan wewenang dan tanggung jawab setiap orang dalam suatu organisasi akan mendukung kinerja pegawai tersebut. Kinerja pegawai akan dapat terwujud bila pegawai mempunyai komitmen dengan organisasinya dan ditunjang dengan disiplin kerja yang tinggi.

c. Disiplin

Secara umum, disiplin menunjukkan suatu kondisi atau sikap hormat yang ada ada diri pegawai terhadap peraturan dan ketetapan perusahaan. Disiplin meliputi ketaatan dan hormat terhadap perjanjian yang dibuat antara perusahaan dan pegawai. Dengan demikian, bila peraturan atau

ketetapan yang ada dalam perusahaan itu diabaikan atau sering dilanggar, maka pegawai mempunyai disiplin yang buruk. Sebaliknya, bila pegawai tunduk pada ketetapan perusahaan, menggambarkan adanya disiplin yang baik. Disiplin juga berkaitan erat dengan sanksi yang perlu dijatuhkan kepada pihak yang melanggar. Dalam hal seorang pegawai melanggar peraturan yang berlaku dalam organisasi, maka pegawai bersangkutan harus sanggup menerima hukuman yang telah disepakati.

### **2.5.3 Indikator kinerja**

Diungkapkan oleh Herman Yudiono dalam Pasalong (2006: 50-51) mengenai indikator yang digunakan untuk mengukur kinerja yaitu:

a. Keselamatan kerja

Karyawan bisa bekerja disejumlah unit kerja, misalnya dibagian produksi.

b. Kehadiran

Kehadiran berkaitan dengan produktivitas dan motivasi karyawan yang bersangkutan, biasanya kehadiran dinilai dengan wujud persentase kehadiran.

c. Produktivitas kerja

Sasaran atau target harian dan bulanan yang dibebankan kepada karyawan.

d. Kerja sama tim

Mengevaluasi kinerja atas pencapaian sasaran tim.

e. Layanan pelanggan

Ketepatan waktu pengerjaan sampel pelanggan.

## **2.6 Tujuan Evaluasi Kinerja**

Evaluasi kinerja merupakan sistem formal yang digunakan untuk mengavaluasi kinerja karyawan secara periodik yang ditentukan oleh organisasi, adapun tujuan dari evaluasi kinerja menurut (Mangkunegara, 2005:10) antara lain:

- a. Meningkatkan saling pengertian di antara karyawan tentang persyaratan kinerja.
- b. Mencatat dan mengakui hasil kerja seseorang karyawan, sehingga mereka termotivasi untuk berbuat yang lebih baik, atau sekurang-kurangnya berprestasi sama dengan prestasi yang terdahulu.
- c. Memberikan peluang kepada karyawan untuk mendiskusikan keinginan dan aspirasinya dan meningkatkan kepedulian terhadap karir atau terhadap pekerjaan yang diembannya sekarang.
- d. Mendefinisikan atau merumuskan kembali sasaran masa depan, sehingga karyawan termotivasi untuk berprestasi sesuai potensinya.
- e. Memeriksa rencana pelaksanaan dan pengembangan yang sesuai dengan kebutuhan pelatihan, khususnya rencana diklat, dan kemudian menyetujui rencana itu jika tidak ada hal-hal yang ingin diubah.

## **2.7 Metode Evaluasi Kinerja**

Robbins (2003:502) menemukan beberapa metode yang dapat dipergunakan tentang bagaimana mengevaluasi kinerja karyawan. Teknik yang dapat dipergunakan dalam evaluasi individu adalah evaluasi 360 derajat salah satu metode atau teknik yang dapat digunakan dalam evaluasi kinerja adalah apa yang disebut dengan evaluasi 360 derajat. Dengan evaluasi ini akan diperoleh umpan balik ganda yang tidak hanya diperoleh dari para pimpinan melainkan juga dari

rekan sejawat dan para konsumen (penerimaan jasa pelayanan). Evaluasi 360 derajat bertujuan untuk:

- a. Menyediakan umpan balik mengenai kekuatan dan kelemahan kinerja organisasi.
- b. Mengidentifikasi arah strategis bagi pengembangan selanjutnya.
- c. Meningkatkan saling pengertian diantara unit/elemen organisasi melakukan kolaborasi.
- d. Mengakui/menghargai pencapaian kinerja dan pemberian insentif.
- e. Mengembangkan sesuatu proses pembelajaran bagi keterbukaan perilaku dan kritik yang membangun.

Proses evaluasi kinerja dilakukan secara tahunan kepada keseluruhan elemen unit organisasi. Seluruh unit organisasi diminta untuk melakukan evaluasi terhadap kinerja manajemen dan melakukan evaluasi mandiri terhadap unitnya (*self-evaluation*). Tiga hal yang perlu diperhatikan dalam evaluasi kinerja 360 derajat adalah hal-hal yang berkaitan dengan:

- a. Jenis-jenis informasi yang diperlukan

Dengan evaluasi 360 derajat, informasi-informasi yang diperlukan diperoleh dari para konsumen eksternal, konsumen internal, staff di unit organisasi dan manajemen. Informasi-informasi yang diperoleh dari berbagai pihak ini dilakukan dalam perasaan akan perlunya keterlibatan para *stakeholder* dalam proses evaluasi.

- b. Umpan balik evaluasi

Hasil evaluasi kinerja berisi nilai dari evaluasi mandiri, rata-rata hasil evaluasi antar unit organisasi, dan nilai dari keseluruhan unit organisasi.

c. Analisis biaya manfaat

Analisis ini dilakukan dengan mengidentifikasi item-item yang menjadi benefit dan item-item yang merupakan *cost*. Item-item yang diidentifikasi ini, dalam sektor publik bisa berupa item-item yang nyata (*tangible*) ataupun item-item yang tidak nyata (*intangible*). Dengan analisis *cost-benefit* ini masalah yang harus diperhatikan adalah item-item yang dipilih dan pemberian nilai/harga terhadap item tersebut. Adakalanya harga atas item-item diidentifikasi tidak ada, sehingga haruslah dicari harga penggantinya dengan beberapa cara yaitu antara lain memperkirakan beberapa harga yang mungkin dibayar oleh seseorang seandainya terdapat mekanisme pasar, atau mungkin dengan cara melakukan observasi terhadap perilaku pasar yang ada.

d. Metode evaluasi program dan kebijakan

Selain metode atau teknik sebagaimana dikemukakan diatas terdapat metode atau pendekatan evaluasi lainnya, terutama yang berkaitan dengan evaluasi kebijakan dan program. Pendekatan evaluasi terdiri dari tiga pendekatan yaitu:

1. Evaluasi semu

Evaluasi ini adalah evaluasi yang menggunakan metode diskriptif untuk menghasilkan informasi yang *valid* dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai

dari hasil-hasil tersebut terhadap perseorangan, kelompok maupun masyarakat.

## 2. Evaluasi keputusan teoritis

Evaluasi yang menggunakan pendekatan deksriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipertanggung jawabkan mengenai hasil-hasil kebijakan secara eksplisit dinilai oleh berbagai perilaku kebijakan. Teknik yang bisa digunakan dalam evaluasi ini adalah analisis argumentasi dan analisis survei pemakai. Informasi yang digunakan dalam evaluasi/pengukuran kinerja yaitu:

### a. Informasi finansial

Penilaian laporan kinerja finansial diukur berdasarkan pada anggaran yang telah dibuat. Penilaian diukur dengan menganalisis anatar kinerja aktual dengan yang dianggarkan (selisih antara pendapatan dengan pengeluaran).

### b. Informasi non-finansial

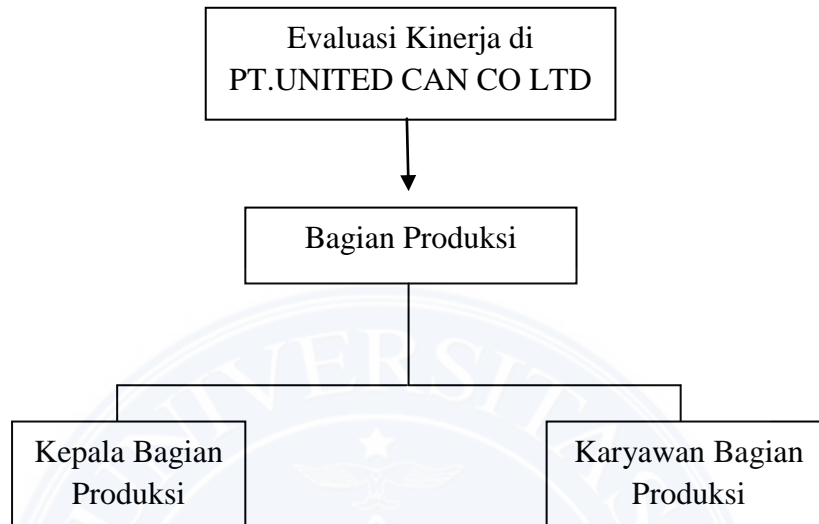
Pengukuran kinerja yang diukur bukan dari aspek finansialnya saja akan tetapi juga aspek non-finansial yaitu kepuasan pelanggan, efesiensi proses internal dan efektivitas pengeluaran.

## 2.8 Kerangka Pemikiran

Uma Sekaran dalam bukunya *Business Research* (2015:19) mengemukakan bahwa kerangka berpikir merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi



sebagai masalah yang penting. Kerangka berpikir yang baik akan menjelaskan secara teoritis pertautan antara variable yang akan diteliti. Adapun kerangka pemikiran dalam penelitian ini yaitu:



*Bagan 2.8 Kerangka Pemikiran*

Evaluasi kinerja pada PT. United Can Co. Ltd ada yang namanya bagian produksi dimana bagian produksi ini dalam menjalankan kegiatan produksinya biasanya kinerja identik dengan proses pekerjaan seorang kepala bagian produksi dan karyawan produksi yang akan memberikan suatu hasil kinerja bagi perusahaan tersebut. Kinerja kepala bagian produksi dan karyawan produksi merupakan aspek penting dalam perusahaan. Karena hal ini menentukan maju atau mundurnya suatu perusahaan apabila para pekerja berkinerja buruk maka yang terjadi adalah kemerosotan pada perusahaannya. Kegiatan produksi akan berjalan secara lancar efisien dalam memenuhi target produksi yang telah ditetapkan oleh perusahaan.