

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Kebijakan

Kebijakan publik harus diturunkan dalam serangkaian petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang berlaku internal dalam birokrasi. Sedangkan dari sisi masyarakat, yang penting adalah adanya suatu standar pelayanan publik, yang menjabarkan pada masyarakat apa pelayanan yang menjadi haknya, siapa yang bisa mendapatkannya, apa persyaratannya, juga bagaimana bentuk layanan itu. Hal ini akan mengikat pemerintah (negara) sebagai pemberi layanan dan masyarakat sebagai penerima layanan.

William N. Dunn (2000:132) menyebut istilah kebijakan publik (*Public Policy*) adalah Pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah". Kebijakan Publik sesuai apa yang dikemukakan oleh Dunn mengisyaratkan adanya pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung satu sama lain, termasuk di dalamnya keputusan-keputusan untuk melakukan tindakan. Kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan atau kantor pemerintah. Suatu kebijakan apabila sudah dibuat maka harus

diimplementasikan untuk dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia.

Pendapat George C. Edwards III yang menyatakan bahwa “Kebijakan Negara adalah suatu tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan pemerintah”, sehingga suatu kebijakan tidak hanya suatu tindakan yang diusulkan tetapi juga yang tidak dilaksanakan. Demikian pula pendapat Thomas Dye yang mengatakan kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan, definisi tersebut mengandung makna bahwa (1) kebijakan public tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta; (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. (Subarsono, 2011:2)

Solichin Abdul Wahab (2011:3) pendapat Friedrich mengartikan kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Menurut pendapat Harold Laswell, kebijakan diartikannya sebagai tugas intelektual pembuatan keputusan yang meliputi berbagai hal yaitu : penjelasan mengenai tujuan yang ingin dicapai dari suatu kebijakan yang telah dibuat, penguraian kecenderungan untuk memilih beberapa tujuan yang sesuai dengan keadaan, pengembangan dampak dan kinerja kebijakan di masa depan, melakukan penulisan dan evaluasi. Anderson mengartikan kebijakan publik sebagai

serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. (Widodo, 2001:190)

Riant Nugroho (2009:51) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan. Sehingga kebijakan publik mudah untuk dipahami dan mudah diukur, disamping itu harus mengandung beberapa hal sebagaimana yang disampaikan oleh Kismartini (2005;16), bahwa terdapat beberapa hal yang terkandung dalam kebijakan yaitu :

- a. Tujuan tertentu yang ingin dicapai. Tujuan tertentu adalah tujuan yang berpihak kepada kepentingan masyarakat (*interest public*).
- b. Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan. Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan adalah strategi yang disusun untuk mencapai tujuan dengan lebih mudah yang acapkali dijabarkan ke dalam bentuk program dan proyek.
- c. Usulan tindakan dapat berasal dari perseorangan atau kelompok dari dalam ataupun luar pemerintahan,
- d. Penyediaan input untuk melaksanakan strategi. Input berupa sumber daya baik manusia maupun bukan manusia.
- e. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Berdasarkan pengertian-pengertian kebijakan publik di atas, maka disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan pemerintah yang bersifat mengatur dalam rangka merespon permasalahan yang dihadapi masyarakat dan mempunyai tujuan tertentu, berorientasi kepada kepentingan

publik (masyarakat) dan bertujuan untuk mengatasi masalah, memenuhi keinginan dan tuntutan seluruh anggota masyarakat.

B. Tinjauan Implementasi Kebijakan

1. Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya pembuat kebijakan untuk mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran. Implementasi adalah sesuatu yang dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan ke negaraan (Wahab, 2011:64).

Sejalan dengan yang di ungkapkan oleh Mazmanian dan Sabatier, Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian. (Widodo, 2001:192)

Definisi di atas, menekankan bahwa implementasi tidak hanya melibatkan badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, tetapi juga menyangkut tentang kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berdampak baik sesuai dengan harapan maupun yang tidak sesuai dengan harapan.

Secara etimologis pengertian implementasi menurut Kamus Webster yang dikutip oleh Wahab adalah: Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu to implement. Dalam kamus besar Webster, mengimplementasikan berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu. (Wahab 2011:64)

Sesuatu yang dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan ke negaraan. Sedangkan pengertian implementasi menurut Van Meter dan Van Horn adalah: Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. (Wahab, 2011:64)

Sejalan pendapat di atas maka menurut Lester dan Stewart bahwa implementasi adalah: Implementasi dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. (Winarno, 2012:101)

Implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau

tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas mengenai implementasi, peneliti menginterpretasikan bahwa implementasi biasanya menunjukkan seluruh upaya untuk melakukan perubahan melalui sistem baru dalam pemerintahan untuk mencapai tujuan yang telah diharapkan dalam suatu kebijakan/program. Dengan membuat kebijakan tersebut pemerintah harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak terhadap suatu kebijakan/program yang akan dirasakan oleh masyarakatnya. Karena implementasi akan menghasilkan suatu akibat dan memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap suatu keputusan kebijakan yang akan dicapai dalam tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

2. Model Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan suatu proses mengubah gagasan atau program menjadi tindakan dan bagaimana kemungkinan cara menjalankan perubahan tersebut. Untuk menganalisis bagaimana proses implementasi kebijakan itu berlangsung secara efektif, maka dapat dilihat dari berbagai model implementasi kebijakan. Sekalipun banyak dikembangkan model-model yang membahas tentang implementasi kebijakan, namun dalam hal ini hanya akan menguraikan beberapa model implementasi kebijakan yang relatif baru dan banyak mempengaruhi berbagai pemikiran maupun tulisan para ahli.

Berikut beberapa model-model implementasi kebijakan dari berbagai ahli :

1. Model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn.

Model mereka ini kerap kali oleh para ahli disebut sebagai "*The top down approach*". Menurut Hogwood dan Gunn (dalam Subarsono, 2008:87), untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara sempurna maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Syarat-syarat itu adalah sebagai berikut:

a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala yang serius.

Beberapa kendala/hambatan pada saat implementasi kebijakan seringkali berada di luar kendali para administrator, sebab hambatan-hambatan itu memang di luar jangkauan wewenang kebijakan dan badan pelaksana. Hambatan-hambatan tersebut diantaranya mungkin bersifat fisik. Adapula kemungkinan hambatan tersebut bersifat politis, dalam artian bahwa baik kebijakan maupun tindakan-tindakan yang diperlukan untuk melaksanakannya tidak diterima/tidak disepakati oleh berbagai pihak yang kepentingannya terkait.

b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.

Syarat kedua ini sebagian tumpang tindih dengan syarat pertama, dalam pengertian bahwa kerap kali ia muncul diantara kendala-kendala yang bersifat eksternal. Jadi, kebijakan yang memiliki tingkat kelayakan fisik dan politis tertentu bisa saja tidak berhasil mencapai tujuan yang diinginkan. Alasan yang biasanya dikemukakan ialah terlalu banyak berharap dalam waktu yang terlalu pendek, khususnya jika persoalannya menyangkut sikap dan perilaku.

c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.

Persyaratan ketiga ini lazimnya mengikuti persyaratan kedua, dalam artian bahwa di satu pihak harus dijamin tidak terdapat kendala-kendala pada semua sumber-sumber yang diperelukan dan di lain pihak pada setiap tahapan proses implementasinya perpaduan diantara sumber-sumber tersebut harus benarbenar dapat disediakan.

- d. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.

Kebijakan kadangkala tidak dapat diimplementasikan secara efektif bukan lantaran ia telah diimplementasikan secara sembrono/asal-asalan, melainkan karena kebijakan itu sendiri tidak tepat penempatannya.

- e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.

Pada kenyataannya program Pemerintah, sesungguhnya teori yang mendasari kebijakan jauh lebih kompleks dari pada sekedar berupa jika X dilakukan, maka terjadi Y dan mata rantai kualitas hubungannya hanya sekedar jika X, maka terjadi Y, dan Jika Y terjadi maka akan diikuti oleh Z.

- f. Hubungan saling ketergantungan harus kecil

Implementasi yang sempurna menurut adanya persyaratan bahwa hanya terdapat Badan pelaksana tunggal untuk keberhasilan misi yang diembannya, tidak perlu tergantung pada Badan-badan lain walaupun dalam pelaksanaannya harus melibatkan Badan-badan/Instansi-instansi lainnya, maka hubungan ketergantungan dengan organisasi-organisasi ini haruslah pada tingkat yang minimal, baik dalam artian jumlah maupun kadar kepentingannya.

- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.

Persyaratan ini mengharuskan adanya pemahaman yang menyeluruh mengenai dan kesepakatan terhadap tujuan atau sasaran yang akan dicapai dan yang penting keadaan ini harus dapat dipertahankan selama proses implementasi.

- h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.

Persyaratan ini mengandung makna bahwa dalam mengayunkan langkah menuju tercapainya tujuan-tujuan yang telah disepakati, masih dimungkinkan untuk memerinci dan menyusun dalam urutan-urutan yang tepat seluruh tugas yang harus dilaksanakan oleh setiap pihak yang terlibat. Kesukaran-kesukaran untuk mencapai kondisi implementasi yang sempurna ini tidak dapat kita sngsikan lagi.

- i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.

Persyaratatan ini menggariskan bahwa harus ada komunikasi dan koordinasi yang sempurna diantara berbagai unsur atau badan yang terlibat dalam program. Hood dalam hubungan ini menyatakan bahwa guna mencapai implementasi yang sempurna barangkali diperlukan suatu sistem administrasi tunggal.

- j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Persyaratan terakhir ini menjelaskan bahwa harus terdapat kondisi loyalitas penuh dan tidak ada penolakan sama sekali terhadap perintah dari siapapun dalam sistem administrasi itu. Apabila terdapat potensi penolakan terhadap perintah itu maka iya harus dapat diidentifikasi oleh kecanggihan system

informasinya dan dicegah sedini mungkin oleh sistem pengendalian yang handal.

2. Model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn

Meter dan Horn dalam teorinya ini beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Van Meter dan Van Horn (dalam Subarsono, 2008:99) ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu:

a. Standar dan Sasaran Kebijakan .

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan kebijakan kabur, maka akan terjadi miti interpretasi dan mudah menimbulkan konflik diantara para agen implementasi

b. Sumber Daya

Implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia.

c. Komunikasi Antar Organisasi dan Penguatan Aktivitas

Dalam implementasi program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu perlu koordinasi dan kerja sama antara instansi bagi keberhasilan suatu program.

d. Karakteristik Agen Pelaksana

Agen pelaksana mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya akan mempengaruhi implementasi suatu program.

e. Kondisi Sosial, Ekonomi dan Politik

Variabel ini mencakup sumber daya ekonomi, lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompokkelompok kepentingan dapat memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan, dan apakah elit politik mendukung implementasi kebijakan.

f. Disposisi Implementor

Disposisi implementor ini mencakup tiga hal, yakni: a) respon implementor terhadap kebijakan yang akan dipengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, b) kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan, dan c) intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

3. Model yang dikembangkan oleh George C. Edwards III

Sementara menurut George Edwards III(dalam Riant Nugroho, 2009:636) ada empat faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan, antara lain:

a. Komunikasi

Berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggapan dari pihak yang terlibat, dan struktur organisasi pelaksana kebijakan.

b. Sumber daya

Berkenaan dengan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk melaksanakan kebijakan secara efektif.

c. Disposisi

Berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk melaksanakan kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa adanya kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.

d. Struktur Organisasi

Berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi fragmentasi birokrasi karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif. Di Indonesia sering terjadi inefektivitas implementasi kebijakan karena kurangnya koordinasi dan kerjasama diantara lembaga-lembaga Negara dan pemerintah.

Variabel-variabel kebijakan bersangkutan dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber-sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada badan-badan pelaksana meliputi baik organisasi formal maupun informal, sedangkan komunikasi antara organisasi terkait beserta kegiatan-kegiatan pelaksanaannya mencakup antara hubungan di dalam lingkungan sistem politik dan dengan para pelaksana mengantarkan kita pada pemahaman mengenai orientasi dari mereka yang mengoperasionalkan program di lapangan.

Model implementasi inilah yang akan digunakan penulis di lapangan untuk menganalisis implementasi kebijakan metode Sasaran Kerja Pegawai (SKP) dalam penilaian kinerja Pegawai Negeri Sipil di BBWS-MS Direktorat Jenderal SDA Kementerian Pekerjaan Umum. Alasan penulis menggunakan model ini karena variabel ataupun indikator yang dikemukakan oleh George Edwards III merupakan variabel yang bisa menjelaskan secara komprehensif tentang kinerja implementasi dan dapat lebih kongkret dalam menjelaskan proses implementasi yang sebenarnya.

C. Tinjauan Sasaran Kerja Pegawai (SKP)

1. Pengertian Sasaran Kerja Pegawai

Sasaran Kerja Pegawai yang selanjutnya disingkat Sasaran Kerja Pegawai (SKP) adalah rencana kerja dan target yang akan dicapai oleh seorang pegawai, yang disusun dan disepakati bersama antara pegawai dengan atasan pegawai (Kementerian Pekerjaan Umum, 2011). Setiap Pegawai Negeri Sipil wajib menyusun Sasaran Kerja Pegawai (SKP) sebagai rancangan pelaksanaan kegiatan tugas jabatan, sesuai dengan rincian tugas, tanggungjawab dan wewenangnya, yang secara umum telah ditetapkan dalam struktur dan tata kerja organisasi. Sasaran Kerja Pegawai (SKP) disusun dan ditetapkan sebagai rencana operasional pelaksanaan Kegiatan Tugas Jabatan, dengan mengacu pada Rencana Strategis (Renstra) dan Rencana Kerja (Renja) tahunan organisasi, yang berisikan tentang apa kegiatan yang akan dilakukan, apa hasil yang akan dicapai, berapa yang akan dihasilkan dan kapan harus selesai. Setiap kegiatan tugas jabatan yang akan

dilaksanakan, target sebagai hasil kerja yang harus diwujudkan, dengan mempertimbangkan aspek kuantitas, kualitas, waktu dan dapat disertai biaya.

2. Tujuan Sasaran Kerja Pegawai

Penyusunan dan penilaian Sasaran Kerja Pegawai ini bertujuan:

- a. Agar setiap Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Penilai dapat menyusun SKP sesuai dengan bidang tugas jabatan masing-masing, serta dapat mengetahui capaian SKP nya.
- b. Sebagai petunjuk bagi setiap Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Penilai dalam menyusun SKP sesuai dengan bidang tugas jabatannya.

3. Unsur-unsur Sasaran Kerja Pegawai

Unsur-unsur Sasaran Kerja Pegawai di dalam Modul Pedoman Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil (Kementerian Pekerjaan Umum, 2011) antara lain terdiri dari :

c. Kegiatan Tugas Jabatan

Setiap Kegiatan Tugas Jabatan yang akan dilakukan harus didasarkan pada rincian tugas, tanggungjawab dan wewenang jabatan, yang secara umum telah ditetapkan dalam struktur dan tata kerja organisasi. Kegiatan Tugas Jabatan yang akan dilakukan harus mengacu pada rencana kerja tahunan organisasi, sebagai implementasi kebijakan dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran organisasi yang telah ditetapkan dan harus berorientasi pada hasil (*end result*) secara nyata dan terukur. Dalam menentukan bidang kegiatan tugas pokok yang perlu diperhatikan adalah :

- 1) Tingkat Eselon I

Kegiatan Tugas Jabatan yang akan dilakukan harus mengacu pada rencana strategis (renstra) dan rencana kerja (renja) tahunan organisasi (SKO), dijabarkan sesuai dengan uraian tugas jabatannya, menjadi SKU eselon I yang dioperasionalkan menjadi Sasaran Kerja Pegawai (SKP) pejabat eselon I, sebagai implementasi kebijakan untuk mencapai tujuan dan sasaran organisasi.

2) Tingkat Eselon II

Kegiatan Tugas Jabatan yang akan dilakukan harus mengacu pada rencana kerja tahunan unit tingkat eselon I (SKU) dijabarkan sesuai dengan uraian tugas jabatannya menjadi SKU eselon II yang dioperasionalkan menjadi Sasaran Kerja Pegawai (SKP) pejabat eselon II, dalam rangka mencapai SKU eselon I.

3) Tingkat Eselon III

Kegiatan Tugas Jabatan yang akan dilakukan harus mengacu pada rencana kerja tahunan unit tingkat eselon II (SKU) dijabarkan sesuai dengan uraian tugas jabatannya menjadi SKU eselon III yang dioperasionalkan menjadi Sasaran Kerja Pegawai (SKP) pejabat eselon III, dalam rangka mencapai SKU eselon II.

4) Tingkat Eselon IV

Kegiatan Tugas Jabatan yang akan dilakukan harus mengacu pada rencana kerja tahunan unit tingkat eselon III (SKU) dijabarkan sesuai dengan

uraian tugas jabatannya menjadi SKU eselon IV yang dioperasionalkan menjadi Sasaran Kerja Pegawai (SKP) pejabat eselon IV, dalam rangka mencapai SKU eselon III.

5) Eselon V

Kegiatan tugas jabatan yang akan dilakukan harus mengacu pada Sasaran Kerja Pegawai (SKP) pejabat struktural eselon IV dijabarkan sesuai dengan tugas, wewenang, tanggung jawab, dan uraian tugasnya menjadi Sasaran Kerja Pegawai (SKP) pejabat struktural eselon V.

6) Jabatan Fungsional Umum

Penyusunan Sasaran Kerja Pegawai (SKP) pejabat fungsional umum, kegiatan tugas jabatan yang akan dilakukan harus mengacu pada Sasaran Kerja Pegawai (SKP) pejabat struktural eselon IV atau eselon V dijabarkan sesuai dengan tugas, wewenang, tanggung jawab, dan uraian tugasnya sebagai kegiatan dalam Sasaran Kerja Pegawai (SKP) pejabat fungsional umum.

7) Jabatan Fungsional Tertentu

Penyusunan Sasaran Kerja Pegawai (SKP) pejabat fungsional tertentu, kegiatan tugas jabatannya disesuaikan dengan butir-butir kegiatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang jabatan fungsional tertentu.

d. Angka Kredit

Angka kredit adalah satuan nilai dari tiap butir kegiatan dan/atau akumulasi nilai butir-butir kegiatan yang harus dicapai oleh seorang PNS dalam rangka

pembinaan karier dan jabatannya. Setiap PNS yang mempunyai jabatan fungsional tertentu diharuskan untuk mengisi angka kredit setiap tahun sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

e. Target

Setiap pelaksanaan Kegiatan Tugas Jabatan harus ditetapkan target yang akan diwujudkan secara jelas, sebagai ukuran penilaian prestasi kerja. Target merupakan jumlah beban kerja yang akan dicapai oleh setiap PNS dalam kurun waktu tertentu. Target bukan merupakan standar prestasi kerja yang ideal, bukan merupakan ukuran minimal atau maksimal, tetapi merupakan ukuran atau tolok ukur prestasi kerja yang realistis tetapi penuh tantangan. Oleh karena itu dalam menetapkan target prestasi kerja harus mempertimbangkan 4 (empat) aspek yaitu :

1) Aspek Kuantitas (target output)

Dalam menentukan target kuantitas/output (TO) dapat berupa dokumen, konsep, naskah, surat keputusan, laporan, kegiatan dan sebagainya.

2) Aspek Kualitas (target kualitas)

Dalam menetapkan target kualitas (TK) harus memprediksi pada mutu hasil kerja yang terbaik, dalam hal ini nilai yang diberikan adalah 100 dengan sebutan Sangat Baik, misalnya target kualitas harus 100.

3) Aspek Waktu (target waktu)

Dalam menetapkan target waktu (TW) harus memperhitungkan berapa waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan suatu pekerjaan, misalnya satu bulan, triwulan, caturwulan, semester, 1 (satu) tahun dan lain-lain.

4) Aspek Biaya (Target Biaya)

Dalam menetapkan target biaya (TB) harus memperhitungkan berapa biaya yang dibutuhkan untuk menyelesaikan suatu pekerjaan dalam 1 (satu) tahun, misalnya jutaan, ratusan juta, milyaran dan lain-lain.

4. Pelaksanaan Penilaian Sasaran Kerja Pegawai

Penilaian capaian Sasaran Kerja Pegawai Negeri Sipil diukur dengan membandingkan antara realisasi dengan target dari aspek kuantitas, kualitas, waktu dan dapat disertai biaya sebagai berikut :

- a. Penilaian capaian SKP diukur dari aspek kuantitas dilakukan dengan membandingkan antara Realisasi Output (RO) dengan Target Output (TO) dikalikan 100. Hasil dari perhitungan ini dapat diartikan bahwa semakin tinggi realisasi output dari target output yang direncanakan, menunjukkan tingkat prestasi kerja yang semakin baik atau sebaliknya semakin rendah realisasi output dari target output yang direncanakan, menunjukkan tingkat prestasi kerja yang semakin buruk. Perhitungan capaian SKP berdasarkan aspek kuantitas, dengan rumus :

$$\text{Penilaian Capaian SKP (Aspek Kuan)} = \frac{\text{Realisasi Output(RO)}}{\text{Target Output(TO)}} \times 100$$

- b. Penilaian capaian SKP diukur dari aspek kualitas dilakukan dengan membandingkan antara Realisasi Kualitas (RK) dengan Target Kualitas (TK) dikalikan 100. Hasil dari penghitungan ini dapat diartikan bahwa semakin tinggi realisasi kualitas dari target kualitas yang direncanakan, menunjukkan tingkat prestasi kerja yang semakin baik, atau sebaliknya semakin rendah realisasi kualitas dari target kualitas yang direncanakan menunjukkan tingkat

prestasi kerja yang semakin buruk. Penghitungan capaian SKP berdasarkan aspek kualitas, dengan rumus :

$$\text{Penilaian Capaian SKP (Aspek Kual)} = \frac{\text{Realisasi Kualitas (RO)}}{\text{Target Kualitas (TO)}} \times 100$$

- c. Penilaian capaian SKP dari aspek waktu dihitung dari nilai tertimbang (NT = 1,76) dikalikan dengan Target Waktu (TW) dikurangi Realisasi Waktu (RW) dibagi Target Waktu (TW) dikalikan 100. Hasil dari penghitungan ini dapat diartikan bahwa semakin lama realisasi waktu yang dipergunakan dari target waktu yang direncanakan, menunjukkan tingkat prestasi kerja yang semakin buruk atau sebaliknya semakin cepat realisasi waktu dari target waktu yang direncanakan (maksimal efisiensi waktu sampai dengan 24%), menunjukkan tingkat prestasi kerja yang semakin baik atau sangat baik. Penghitungan capaian SKP berdasarkan aspek waktu, dengan rumus :

$$= \frac{\text{Nilai Tertimbang (NT)} \times \{ \text{Target Waktu (TW)} - \text{Realisasi Waktu (RW)} \}}{\text{Target Waktu (TW)}} \times 100$$

- d. Penilaian capaian SKP diukur dari aspek biaya dihitung dari nilai tertimbang (NT = 1,76) dikalikan dengan target biaya (TB) dikurangi realisasi biaya (RB) dibagi target biaya (TB) dikalikan 100. Hasil dari penghitungan ini dapat diartikan bahwa semakin besar realisasi biaya yang dipergunakan dari target biaya yang direncanakan, menunjukkan tingkat prestasi kerja yang semakin buruk atau sebaliknya semakin kecil realisasi biaya dari target biaya yang direncanakan (maksimal efisiensi biaya sampai dengan 24%), menunjukkan tingkat prestasi kerja yang semakin baik atau sangat baik. Penghitungan capaian SKP berdasarkan aspek biaya, dengan rumus :

$$= \frac{\text{Nilai Tertimbang (NT)} \times \{\text{Target Biaya (TB)} - \text{Realisasi Biaya (RB)}\}}{\text{Target Biaya (TB)}} \times 100$$

5. Pengertian Kinerja

Menurut Mangkunegara kinerja pada dasarnya dapat dilihat dari dua segi, yaitu kinerja pegawai (individu) dan kinerja organisasi. Istilah kinerja berasal dari kata Job Performance atau Actual Performance (Prestasi kerja atau prestasi yang sesungguhnya yang dicapai oleh seseorang). Lebih lanjut lagi, Mangkunegara (2005:67) menyatakan bahwa pada umumnya kinerja dibedakan menjadi dua, yaitu kinerja individu dan kinerja organisasi, kinerja individu adalah hasil kerja karyawan baik dari segi kualitas maupun kuantitas berdasarkan standar kerja yang telah ditentukan, sedangkan kinerja organisasi adalah gabungan dari kinerja individu dengan kinerja kelompok

Samsudin (2005:159) menyebutkan bahwa: “Kinerja adalah tingkat pelaksanaan tugas yang dapat dicapai seseorang, unit atau divisi dengan menggunakan kemampuan yang ada dan batasan-batasan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan organisasi/perusahaan”. Hal ini seiring dengan pendapat Prawirosentono (2008:2), yang menyatakan 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 Lavasque, kinerja adalah segala sesuatu yang dikerjakan seseorang dan hasilnya dalam melaksanakan fungsi suatu pekerjaan. Menurut Stephen P. Robbin kinerja adalah jawaban atas pertanyaan “apa hasil yang dicapai seseorang sesudah

mengerjakan sesuatu”. Schemerson, Hunt dan Osborn mengatakan kinerja adalah kuantitas dan kualitas pencapaian tugas-tugas, baik yang dilakukan individu, kelompok maupun organisasi (Nawawi, 2006:62).

Pencapaian tujuan organisasi pada intinya adalah bagaimana merealisasikan kebijakan-kebijakan kerja organisasi dalam bentuk kinerja atau pelaksanaan tugas dari tugas-tugas rutin, umum dan pembangunan. Kemampuan berprestasi menurut Mc.Clelland memberikan pernyataan bahwa manusia pada hakekatnya mempunyai kemampuan untuk berprestasi di atas kemampuan orang lain.

Kemampuan itu hanya dapat dimiliki bilamana pegawai mempunyai pendidikan yang tinggi, pengalaman yang cukup tinggi, mental yang baik, dan moral yang baik pula. Akan tetapi, jika kesanggupan dalam memangku jabatan tidak ada, walaupun tempat kerjanya sudah tepat maka hal itu tidak akan menghasilkan atau mencapai kinerja yang baik atau tidak terwujudnya manajemen yang produktif sebagaimana yang dikemukakan oleh Sukarna (1990;40), bahwa dalam administrasi negara yang sehat, penempatan orang-orangnya dilakukan menurut prinsip-prinsip *the right man is the right place* atau penempatan orang-orang yang tepat di tempat pekerjaan yang baik pula.

Berdasarkan beberapa pengertian mengenai kinerja di atas, penulis mendefinisikan kinerja sebagai hasil-hasil fungsi pekerjaan kegiatan seseorang dalam suatu organisasi yang dipengaruhi oleh berbagai factor untuk mencapai tujuan organisasi dalam periode waktu tertentu. Dan dapat dipahami bahwa pengertian kinerja tidak terbatas pada kinerja individu saja, tetapi juga kinerja

kelompok/tim dan kinerja organisasi, yang pada dasarnya bersumber dari kinerja individu.

6. Penilaian Kinerja

Menurut Larry D. Stout (dalam Keban, 2005:174) mengemukakan bahwa pengukuran atau penilaian kinerja organisasi merupakan proses mencatat dan mengukur pencapaian pelaksanaan kegiatan dalam arah pencapaian misi (*mission accomplishment*) melalui hasil yang ditampilkan berupa produk, jasa ataupun suatu proses. Berbeda dengan pernyataan yang dikemukakan oleh Bastian (Keban, 2005:173) bahwa pengukuran dan pemanfaatan penilaian kinerja akan mendorong pencapaian tujuan organisasi dan akan memberikan umpan balik untuk upaya perbaikan secara terus menerus.

Secara rinci, Bastian mengemukakan peranan penilaian pengukuran kinerja organisasi sebagai berikut :

- a. Memastikan pemahaman para pelaksana dan ukuran yang digunakan untuk pencapaian prestasi,
- b. Memastikan tercapainya skema prestasi yang disepakati,
- c. Memonitor dan mengevaluasi kinerja dengan perbandingan antara skema kerja dan pelaksanaannya,
- d. Memberikan penghargaan maupun hukuman yang objektif atas prestasi pelaksanaan yang telah diukur, sesuai dengan sistem pengukuran yang telah disepakati,
- e. Menjadikannya sebagai alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam upaya memperbaiki kinerja organisasi,

- f. Mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi,
- g. Membantu proses kegiatan organisasi,
- h. Memastikan bahwa pengambilan keputusan telah dilakukan secara objektif,
- i. Menunjukkan peningkatan yang perlu dilakukan,
- j. Mengungkapkan permasalahan yang terjadi,

Begitu pentingnya penilaian kinerja bagi keberlangsungan organisasi dalam mencapai tujuan, maka perlu adanya indikator-indikator pengukuran kinerja yang dipakai secara tepat dalam organisasi tertentu. Menurut Keban (2005:49) penilaian kinerja birokrasi publik tidak cukup dilakukan dengan menggunakan indikator yang melekat pada birokrasi itu, seperti efisiensi dan efektivitas, tetapi juga harus dilihat dari indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa, seperti kepuasan pengguna jasa, akuntabilitas dan responsivitas.

Penilaian kinerja dari sisi pengguna jasa menjadi sangat penting karena birokrasi publik juga muncul karena tujuan dan misi birokrasi publik seringkali bukan hanya memiliki *stakeholder* yang banyak dan memiliki kepentingan yang sering berbenturan satu sama lainnya menyebabkan birokrasi publik mengalami kesulitan untuk merumuskan misi yang jelas. Akibatnya, ukuran kinerja organisasi publik di mata para stakeholder juga berbeda-beda.

7. Indikator Kinerja

McDonald dan Lawton (dalam Keban, 2005:174) mengemukakan indikator kinerja antara lain : *output oriented measures throughput, efficiency, effectiveness*.

Selanjutnya indikator tersebut dijelaskan sebagai berikut :

- a. *Efficiency* atau efisiensi adalah suatu keadaan yang menunjukkan tercapainya perbandingan terbaik antara masukan dan keluaran dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
- b. *Effectiveness* atau efektivitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik dalam bentuk target, sasaran jangka panjang maupun misi organisasi.

Salim dan Woodward (dalam Winarsih, 2005:174) mengemukakan indikator kinerja antar lain: *economy*, *efficiency*, *effectiveness*, *equity*. Secara lebih lanjut, indikator tersebut diuraikan sebagai berikut :

- a. *Economy* atau ekonomis adalah penggunaan sumber daya sesedikit mungkin dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik.
- b. *Efficiency* atau efisiensi adalah suatu keadaan yang menunjukkan tercapainya perbandingan terbaik antara masukan dan keluaran dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
- c. *Effectiveness* atau efektivitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik itu dalam bentuk target, sasaran jangka panjang maupun misi organisasi.
- d. *Equity* atau keadilan adalah pelayanan publik yang diselenggarakan dengan memperhatikan aspek-aspek pemerataan.

Lenvinne (dalam Winarsih, 2005:175) mengemukakan indikator kinerja terdiri dari : *responsiveness*, *responsibility*, *accountability*.

- a. *Responsiveness* atau responsivitas ini mengukur daya tanggap *provider* terhadap harapan, keinginan, aspirasi serta tuntutan *customers*.

- b. *Responsibility* atau tanggung jawab adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik dilakukan dengan tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan.
- c. *Accountability* atau akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran-ukuran eksternal yang ada di masyarakat.

Zeithaml, Parasuraman dan Berry (dalam Winarsih, 2005:175) menjelaskan tentang indikator yang digunakan untuk menilai kinerja organisasi, yang terdiri atas beberapa faktor berikut :

- a. *Tangibles* atau ketampakan fisik, artinya ketampakan fisik dari gedung, peralatan, pegawai, dan fasilitas-fasilitas lain yang dimiliki oleh *providers*.
- b. *Reliability* atau reabilitas adalah kemampuan untuk menyelenggarakan pelayanan yang dijanjikan secara akurat.
- c. *Responsiveness* atau responsivitas adalah kerelaan untuk menolong *customers* dan menyelenggarakan pelayanan secara ikhlas.
- d. *Assurance* atau kepastian adalah pengetahuan dan kesopanan para pekerja dan kemampuan mereka dalam memberikan kepercayaan kepada *customers*.
- e. *Emphaty* adalah perlakuan atau perhatian pribadi yang diberikan oleh *providers* kepada *customers*.

Sedangkan Kumorotomo (dalam Agus Dwiyanto, 2006 : 52) mengemukakan bahwa untuk menilai kinerja organisasi dapat digunakan beberapa kriteria sebagai pedoman penilaian kinerja organisasi pelayanan publik, antara lain :

- a. Efisiensi

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

b. Efektivitas

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

c. Keadilan

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

d. Daya Tanggap

Berlainan dengan bisnis yang dilaksanakan oleh perusahaan swasta, organisasi pelayanan publik merupakan bagian dari daya tanggap negara atau pemerintah akan kebutuhan vital masyarakat. Oleh sebab itu, kriteria organisasi tersebut secara keseluruhan harus dapat dipertanggungjawabkan secara transparan demi memenuhi kriteria daya tanggap ini.

Agus Dwiyanto (2006:50) mengukur kinerja birokrasi publik berdasar adanya indikator yang secara lebih lanjut dijelaskan sebagai berikut :

a. Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara *input* dengan *output*. Konsep produktivitas dirasa terlalu sempit dan kemudian *General Accounting Office* (GAO) mencoba mengembangkan satu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting.

b. Kualitas Layanan

Isu mengenai kualitas layanan cenderung semakin menjadi penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik.

c. Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, mengembangkan kebijakan-kebijakan pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas disini menunjuk pada keselarasan antara kebijakan dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi

kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi publik. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek pula.

d. **Responsibilitas**

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit. Oleh sebab itu, responsibilitas bisa saja pada suatu ketika berbenturan dengan responsivitas.

e. **Akuntabilitas**

Akuntabilitas Publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat public yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu merepresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini, konsep dasar akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak. Kinerja organisasi publik tidak hanya bisa dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh organisasi publik atau pemerintah, seperti pencapaian target. Kinerja sebaiknya harus dinilai dari ukuran eksternal, seperti nilai-nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang

tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Dari berbagai macam indikator pengukuran kinerja yang diungkapkan oleh para pakar di atas, peneliti memilih untuk menggunakan indikator pengukuran kinerja yang dikemukakan oleh Lenvinne. Penulis memilih menggunakan teori tentang pengukuran kinerja yang dikemukakan oleh Lenvinne tersebut karena dipandang sesuai, lebih tepat dan lebih mampu mengukur kinerja Pegawai Negeri Sipil di BBWS-MS Direktorat Jenderal SDA Kementerian Pekerjaan Umum.

D. Kerangka Pikir

Melihat banyaknya kelemahan-kelemahan yang ada pada sistem penilaian PNS dalam bentuk DP3 tersebut, maka pemerintah mencoba membuat cara baru dalam menilai prestasi kerja PNS yaitu dengan menggunakan pendekatan metode Penilaian Prestasi Kerja. Tujuan dari penilaian prestasi kerja adalah untuk lebih menjamin objektivitas dalam mempertimbangkan pengangkatan dalam jabatan dan kenaikan pangkat. Pemerintah sendiri sudah mengeluarkan aturan mengenai Sasaran Kerja Pegawai yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 Tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil. Penilaian prestasi kerja PNS merupakan suatu proses penilaian secara sistematis yang dilakukan oleh pejabat penilai terhadap sasaran kerja pegawai dan perilaku kerja PNS.

Dalam upaya mewujudkan tingkat ketersediaan dan pelayanan infrastruktur Pekerjaan Umum yang semakin mencukupi dan berkualitas, antara lain perlu

dirumuskan strategi penataan aparatur PU dalam Rencana Strategis Kementerian Pekerjaan Umum yang mencakup pengembangan institusi, pembenahan regulasi, dan pengembangan sumber daya manusia (SDM). Strategi tersebut dijalankan kementerian dalam rangka reformasi birokrasi mengingat masih banyak unsur yang belum optimal, salah satunya adalah kinerja organisasi maupun prestasi kerja pegawai.

Suatu organisasi tidak dapat berjalan tanpa adanya faktor manusia yang merupakan aspek terpenting dalam organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Tanpa adanya unsur manusia, tidak mungkin organisasi dapat bergerak dan berjalan menuju tujuan yang diinginkan. Keberhasilan dalam pencapaian tujuan organisasi tidak akan terlepas dari prestasi kerja pegawai itu sendiri. Guna mengoptimalkan prestasi kerja pegawai, maka dapat ditempuh melalui SKP, yang meliputi aspek kuantitas, kualitas, waktu dan/ atau biaya. Berdasarkan uraian tersebut, maka kerangka pikir penelitian dapat digambarkan seperti tertera pada Gambar 1 berikut ini:

Gambar 1. Bagan Kerangka Pikir

