

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep dan Karakteristik Kebijakan

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas disebut juga hasil guna. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Menurut Gedeian (1991:61) mendefinisikan efektivitas adalah *That is, the greater the extent it which an organization`s goals are met or surpassed, the greater its effectiveness* (Semakin besar pencapaian tujuan-tujuan organisasi semakin besar efektivitas).

Berdasarkan pendapat di atas, bahwa apabila pencapaian tujuan-tujuan daripada organisasi semakin besar, maka semakin besar pula efektivitasnya. Pengertian tersebut dapat disimpulkan adanya pencapaian tujuan yang besar dari pada organisasi, maka makin besar pula hasil yang akan dicapai dari tujuan-tujuan tersebut. Menurut Dunn (2003:429) menyatakan bahwa: Efektivitas (*effectiveness*) berkenaan dengan apakah suatu alternative mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneterinya.

Apabila setelah pelaksanaan kegiatan kebijakan publik ternyata dampaknya tidak mampu memecahkan permasalahan yang tengah dihadapi masyarakat, maka dapat dikatakan bahwa suatu kegiatan kebijakan tersebut telah gagal, tetapi adakalanya suatu kebijakan publik hasilnya tidak langsung efektif dalam jangka pendek, akan tetapi setelah melalui proses tertentu. Menurut Mahmudi (2005:92) mendefinisikan efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan”.

Berdasarkan uraian di atas, penulis menyimpulkan bahwa dalam melihat efektivitas diharuskan adanya suatu perbandingan antara masukan dan keluaran. Untuk melihat efektivitas mesti adanya tingkat kepuasan dan adanya penciptaan hubungan kerja yang kondusif serta intensitas yang tinggi. Artinya dalam melihat efektivitas adalah adanya keadaan rasa saling memiliki dengan tingkatan yang tinggi.

William N. Dunn (2003:430) menyebutkan beberapa variabel-variabel yang dapat dijadikan alat untuk melihat efektivitas kebijakan dengan menggabungkan macam-macam model tersebut, yaitu:

1. Efisiensi

Efektivitas dan efisiensi sangatlah berhubungan. Apabila kita berbicara tentang efisiensi bilamana kita membayangkan hal penggunaan sumber daya (*resources*) kita secara optimum untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Maksudnya adalah efisiensi akan terjadi jika penggunaan sumber daya diberdayakan secara optimum sehingga suatu tujuan akan tercapai.

Adapun menurut Dunn berpendapat bahwa:

“Efisiensi (*efficiency*) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter. Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produk atau layanan. Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisien”.

Apabila sasaran yang ingin dicapai oleh suatu kebijakan publik ternyata sangat sederhana sedangkan biaya yang dikeluarkan melalui proses kebijakan terlampau besar dibandingkan dengan hasil yang dicapai. Ini berarti kegiatan kebijakan telah melakukan pemborosan dan tidak layak untuk dilaksanakan.

2. Kecukupan

Kecukupan dalam kebijakan publik dapat dikatakan tujuan yang telah dicapai sudah dirasakan mencukupi dalam berbagai hal. Dunn mengemukakan bahwa kecukupan (*adequacy*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kecukupan masih berhubungan dengan efektivitas dengan melihat atau memprediksi seberapa jauh alternatif yang ada dapat memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi.

Hal ini, dalam kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan. Kriteria tersebut berkenaan dengan empat tipe masalah, yaitu:

- 1) Masalah Tipe I. Masalah dalam tipe ini meliputi biaya tetap dan efektivitas yang berubah dari kebijakan. Jadi, tujuannya adalah memaksimalkan efektivitas pada batas risorsis yang tersedia.
- 2) Masalah Tipe II. Masalah pada tipe ini menyangkut efektivitas yang sama dan biaya yang berubah dari kebijakan. Jadi, tujuannya adalah untuk meminimalkan biaya.
- 3) Masalah Tipe III. Masalah pada tipe ini menyangkut biaya dan efektivitas yang berubah dari kebijakan.
- 4) Masalah Tipe IV. Masalah pada tipe ini mengandung biaya sama dan juga efektivitas tetap dari kebijakan. Masalah ini dapat dikatakan sulit dipecahkan karena satu-satunya alternatif kebijakan yang tersedia barangkali adalah tidak melakukan sesuatu pun.

Tipe-tipe masalah di atas merupakan suatu masalah yang terjadi dari suatu kebijakan sehingga dapat disimpulkan masalah tersebut termasuk pada salah satu tipe masalah tersebut. Hal ini berarti bahwa sebelum suatu produk kebijakan disahkan dan dilaksanakan harus ada analisis kesesuaian metode yang akan dilaksanakan dengan sasaran yang akan dicapai, apakah caranya sudah benar atau menyalahi aturan atau teknis pelaksanaannya yang benar.

3. Perataan

Perataan dalam kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai arti dengan keadilan yang diberikan dan diperoleh sasaran kebijakan publik. Dunn menyatakan bahwa kriteria kesamaan (*equity*) erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada perataan adalah kebijakan yang akibatnya atau usaha secara adil didistribusikan. Suatu program tertentu mungkin dapat

efektif, efisien, dan mencukupi apabila biaya-manfaat merata. Kunci dari perataan yaitu keadilan atau kewajaran.

Seberapa jauh suatu kebijakan dapat memaksimalkan kesejahteraan sosial dapat dicari melalui beberapa cara, yaitu:

1. Memaksimalkan kesejahteraan individu. Analisis dapat berusaha untuk memaksimalkan kesejahteraan individu secara simultan. Hal ini menuntut agar peringkat preferensi transitif tunggal dikonstruksikan berdasarkan nilai semua individu.
2. Melindungi kesejahteraan minimum. Di sini analisis mengupayakan peningkatan kesejahteraan sebagian orang dan pada saat yang sama melindungi posisi orang-orang yang dirugikan (*worst off*). Pendekatan ini didasarkan pada *kriteria Pareto* yang menyatakan bahwa suatu keadaan sosial dikatakan lebih baik dari yang lainnya jika paling tidak ada satu orang yang diuntungkan dan tidak ada satu orangpun yang dirugikan. *Pareto optimum* adalah suatu keadaan sosial dimana tidak mungkin membuat satu orang diuntungkan (*better off*) tanpa membuat yang lain dirugikan (*worse off*).
3. Memaksimalkan kesejahteraan bersih. Di sini analisis berusaha meningkatkan kesejahteraan bersih tetapi mengasumsikan bahwa perolehan yang dihasilkan dapat digunakan untuk mengganti bagian yang hilang. Pendekatan ini didasarkan pada kriteria *Kaldor-Hicks*: Suatu keadaan sosial lebih baik dari yang lainnya jika terdapat perolehan bersih dalam efisiensi dan jika mereka yang memperoleh dapat menggantikan mereka yang kehilangan. Untuk tujuan praktis kriteria yang tidak mensyaratkan bahwa yang kehilangan secara nyata memperoleh kompensasi ini, mengabaikan isu perataan.
4. Memaksimalkan kesejahteraan redistributif. Di sini analisis berusaha memaksimalkan manfaat redistributif untuk kelompok-kelompok yang terpilih, misalnya mereka yang secara rasial tertekan, miskin atau sakit. Salah satu kriteria redistributif dirumuskan oleh filosof John Rawls: Suatu situasi sosial dikatakan lebih baik dari lainnya jika menghasilkan pencapaian kesejahteraan anggota-anggota masyarakat yang dirugikan (*worst off*).

Formulasi dari Rawls (1971: 58-60) berupaya menyediakan landasan terhadap konsep keadilan, tapi kelemahannya adalah pengabaian pada konflik. Pertanyaan menyangkut perataan, kewajaran, dan keadilan bersifat

politis cara-cara tersebut tidak dapat menggantikan proses politik, berarti cara-cara di atas tidak dapat dijadikan patokan untuk penilaian dalam kriteria perataan. Berikut menurut Dunn yaitu:

“Pertanyaan menyangkut perataan, kewajaran, dan keadilan bersifat politis; dimana pilihan tersebut dipengaruhi oleh proses distribusi dan legitimasi kekuasaan dalam masyarakat. Walaupun teori ekonomi dan filsafat moral dapat memperbaiki kapasitas kita untuk menilai secara kritis kriteria kesamaan, kriteria-kriteria tersebut tidak dapat menggantikan proses politik”.

Pelaksanaan kebijakan haruslah bersifat adil dalam arti semua sektor dan dari segi lapisan masyarakat harus sama-sama dapat menikmati hasil kebijakan. Karena pelayanan publik merupakan pelayanan dari birokrasi untuk masyarakat dalam memenuhi kegiatan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung. Pelayanan publik sendiri menghasilkan jasa publik.

4. Responsivitas

Responsivitas dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai respon dari suatu aktivitas. Yang berarti tanggapan sasaran kebijakan publik atas penerapan suatu kebijakan. Menurut Dunn menyatakan bahwa responsivitas (*responsiveness*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Suatu keberhasilan kebijakan dapat dilihat melalui tanggapan masyarakat yang menanggapi pelaksanaan setelah terlebih dahulu memprediksi pengaruh yang akan terjadi jika suatu kebijakan akan dilaksanakan, juga tanggapan masyarakat setelah dampak

kebijakan sudah mulai dapat dirasakan dalam bentuk yang positif berupa dukungan ataupun wujud yang negatif berupa penolakan.

Dunn (2003:437) mengemukakan bahwa kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya (efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan) masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan.

Oleh karena itu, kriteria responsivitas cerminan nyata kebutuhan, preferensi, dan nilai dari kelompok-kelompok tertentu terhadap kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, dan kesamaan.

5. Ketepatan

Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. Dunn menyatakan bahwa kelayakan (*Appropriateness*) adalah:

“Kriteria yang dipakai untuk menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi dengan menilai apakah hasil dari alternatif yang direkomendasikan tersebut merupakan pilihan tujuan yang layak. Kriteria kelayakan dihubungkan dengan rasionalitas substantif, karena kriteria ini menyangkut substansi tujuan bukan cara atau instrumen untuk merealisasikan tujuan tersebut”.

Artinya ketepatan dapat diisi oleh indikator keberhasilan kebijakan lainnya (bila ada). Misalnya dampak lain yang tidak mampu diprediksi sebelumnya baik dampak tak terduga secara positif maupun negatif atau dimungkinkan alternatif lain yang dirasakan lebih baik dari suatu

pelaksanaan kebijakan sehingga kebijakan bisa lebih dapat bergerak secara lebih dinamis.

Variabel-variabel demikian ini telah diidentifikasi dengan berbagai alternatif yaitu sebagai alat untuk melihat efektivitas itu sendiri dan sebagai variabel yang memperlancar atau membantu memperbesar kemungkinan tercapainya efektivitas.

Berkaitan dengan pengertian efektivitas yang penulis uraikan di atas, maka efektivitas yang penulis teliti yaitu bagaimana tingkat efektivitas yang telah ditentukan dan direncanakan dapat berjalan dengan baik atau bahkan sebaliknya, yaitu tidak sesuai dengan perencanaan awal. Penulis akan melihat seberapa besar efektivitas kebijakan sistem *outsourcing* (studi kasus di PT CentralPertiwi Bahari).

B. Tinjauan Tentang Kebijakan

1. Konsep Kebijakan

Kebijakan-kebijakan secara umum diartikan sebagai kearifan dalam hal pengelolaan. Dengan ilmu-ilmu sosial, kebijakan diartikan sebagai dasar-dasar haluan untuk menentukan langkah-langkah atau tindakan-tindakan dalam mencapai suatu tujuan (Ensiklopedia Nasional Indonesia jilid 8, 1990). Menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) bahwa kebijakan itu diartikan sebagai pedoman untuk bertindak, pedoman itu boleh jadi amat sederhana atau kompleks bersifat umum atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam makna seperti ini

mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana tertentu (Wahab, 1997:2).

Richard Rose dalam Winarno (2002: 14) menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan dan sebagai suatu keputusan sendiri. Seorang pakar Ilmu Politik lain, Carl Friedrich dalam Winarno (2002: 16) memandang kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

Definisi yang amat luas seperti yang dikutip oleh Jones dalam Wahab (1997 :4) yang menyatakan bahwa kebijakan antara hubungan diantara unit pemerintahan tertentu dengan lingkungannya. Sedangkan menurut Thomas R. Dye dan Wahab (2002: 15) menyatakan bahwa kebijakan pemerintah adalah apapun juga yang dipilih oleh pemerintah atau tidak mengerjakan sama sekali (mendiamkan) sesuatu itu.

Pada dasarnya kebijakan (*policy*) yang diambil pemerintah mencerminkan keputusan mengenai apa yang akan dilakukan dan atau tidak dilakukan berkenaan dengan kepentingan umum (*public interest*).

Wujud konkrit dari kebijakan adalah keluaran berupa program yang bersifat lebih operasional. Kebijakan merupakan suatu usaha pengambilan keputusan yang pada dasarnya merupakan kegiatan untuk mendapat informasi, mengolahnya dan akhirnya membuat keputusan yang dianggap terbaik melalui program-program yang ditawarkan. Sedangkan James E. Anderson seperti yang dikutip oleh Islamy (1992: 19) menyatakan bahwa kebijakan pemerintah atau kebijakan adalah kebijakan yang dilambangkan oleh badan-badan dan pejabat pemerintah. Dan implikasi-implikasi dari pengertian tersebut di atas adalah:

1. Bahwa kebijakan itu selalu mempunyai tujuan tertentu yang merupakan tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan.
2. Bahwa kebijakan itu berisikan tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah.
3. Bahwa kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah atau instansi, jadi bukan merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah.
4. Bahwa kebijakan pemerintah itu bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah suatu masalah tertentu bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
5. Bahwa kebijakan setidaknya dalam arti yang positif didasarkan selalu dilandaskan pada peraturan-peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa.

Lebih lanjut lagi menurut Islamy (1992: 21) di dalam kajian bidang administrasi negara menyatakan bahwa kebijakan sebagai susunan rancangan tujuan-tujuan dan dasar-dasar pertimbangan program-program pemerintah apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan yang berhubungan dengan masalah-masalah tertentu yang dihadapi masyarakat.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas maka penulis menarik kesimpulan bahwa kebijakan adalah suatu pedoman dalam berperilaku atau bertindak yang dilakukan oleh sejumlah aktor atau pejabat dalam lingkungan tertentu, perkara tertentu yang mempunyai hambatan dan kesempatan terhadap pelaksanaan usulan untuk mencapai tujuan atau sasaran tertentu.

Tujuan-tujuan penting kebijakan pemerintah adalah:

1. Memelihara ketertiban umum.
2. Memajukan perkembangan dari masyarakat dalam berbagai hal.
3. Memadukan berbagai aktivitas (koordinator).
4. Menunjuk dan membagi berbagai benda material dan non material.

Dengan demikian penulis menyimpulkan, kebijakan pemerintah dalam penelitian ini adalah serangkaian keputusan yang diambil oleh seorang atau sekelompok aktor atau pejabat pemerintah untuk mengadakan sesuatu dengan tujuan dapat meningkatkan kualitas dan dampak-dampak yang diharapkan oleh pemerintah.

2. Ciri-Ciri Kebijakan

David Easton dalam Wahab (1997: 6) mengemukakan bahwa ciri-ciri khusus kebijakan pemerintah bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan oleh apa yang beliau sebut sebagai orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik. Dari penjelasan Easton di atas membawa implikasi tertentu terhadap konsep kebijakan, yakni:

1. Kebijakan lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan.
2. Kebijakan pada hakikatnya terdiri atas, tindakan-tindakan yang saling terkait dan yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat.
3. Kebijakan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu.
4. Kebijakan pemerintah mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif. Dalam bentuk yang positif, kebijakan mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu. Sementara dalam bentuk yang negatif, kemungkinan meliputi keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan.

Selanjutnya isi/konten kebijakan terdiri dari

1. Pihak yang kepentingannya dipengaruhi
2. Jenis manfaat yang bisa dipengaruhi
3. Jangkauan perubahan yang ditetapkan
4. Letak pengambilan keputusan pelaksana-pelaksana program
5. Sumber-sumber yang dapat disediakan.

Berdasarkan poin-poin tersebut maka ciri dari kebijakan adalah kebijakan dihadirkan dalam rangka mewujudkan sebuah tujuan baik yang berbentuk positif maupun negatif yang hakikatnya terdiri atas beberapa tindakan yang saling berkaitan satu sama lain dan dilaksanakan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tertentu.

C. Evaluasi Kebijakan

1. Konsep Tentang Evaluasi Kebijakan

Pada dasarnya, kebijakan publik dijalankan dengan maksud tertentu, untuk meraih tujuan-tujuan tertentu yang berangkat dari masalah-masalah yang telah dirumuskan sebelumnya. Evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan. Seringkali terjadi, kebijakan publik gagal meraih maksud atau tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan demikian, evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan. Dalam bahasa yang lebih singkat evaluasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai “manfaat” suatu kebijakan (Winarno, 2012: 228)

Menurut uraian diatas dapat disimpulkan secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

2. Tujuan Evaluasi Kebijakan

Menurut Subarsono (2012: 120) evaluasi memiliki beberapa tujuan yang dapat dirinci sebagai berikut :

1. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
2. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui berapa biaya dan manfaat dari suatu kebijakan.
3. Mengukur tingkat keluaran (*outcome*) suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau *output* dari suatu kebijakan.
4. Mengukur dampak suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditunjukkan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif.
5. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan. Evaluasi juga bertujuan untuk mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi, dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.

6. Sebagai bahan masukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan akhir dari evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik.

Dari pemaparan di atas, dengan kata lain tujuan evaluasi kebijakan dapat di simpulkan menjadi sesuatu untuk memberikan sasaran kebijakan dengan dapat mengukur besar kecilnya kebijakan yang terjadi di lapangan.

3. Tahapan Dalam Evaluasi Kebijakan

Winarno (2012: 223) evaluasi dengan menggunakan tipe sistematis atau juga sering disebut sebagai evaluasi ilmiah merupakan evaluasi yang mempunyai kemampuan lebih baik untuk menjalankan evaluasi kebijakan dibandingkan dengan tipe evaluasi yang lain. Menyangkut evaluasi kebijakan dalam pandangan Jones, didorong oleh persyaratan-persyaratan legal untuk evaluasi program dan pembiayaan untuk melakukan kerja, saat ini riset evaluasi telah berkembang menjadi usaha yang signifikan. Untuk melakukan evaluasi yang baik dengan margin kesalahan yang minimal beberapa ahli mengembangkan langkah-langkah dalam evaluasi kebijakan. Salah satu ahli tersebut Edward A. Suchman dalam Winarno (2012: 223).

Suchman mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan, yakni:

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi
2. Analisis terhadap masalah
3. Deskripsi dan standarisasi kegiatan
4. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi

5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain
6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak

Langkah dalam evaluasi kebijakan ini dimaksud untuk mengukur tingkah laku seseorang sebagai alat untuk menyesuaikan diri terhadap suatu kebijakan yang terjadi dilapangan.

D. Hubungan Kerja

Menurut Sutedi (2009: 45) Hubungan kerja adalah hubungan antara pengusaha dengan pekerja atau buruh berdasarkan perjanjian kerja, yang mempunyai unsur pekerjaan, upah, dan perintah. Dalam Pasal 50 Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan disebutkan bahwa hubungan kerja terjadi karena adanya perjanjian kerja antara pengusaha dan pekerja/buruh. Perjanjian kerja dibuat secara tertulis atau lisan.

Jadi, hubungan kerja adalah hubungan (hukum) antara pengusaha dengan pekerja atau buruh (karyawan) berdasarkan perjanjian kerja. Dengan demikian, hubungan kerja tersebut adalah sesuatu yang abstrak, sedangkan perjanjian kerja adalah sesuatu yang konkret atau nyata. Dengan adanya perjanjian kerja, akan ada ikatan antara pengusaha dan pekerja. Dengan perkataan lain, ikatan karena adanya perjanjian kerja inilah yang merupakan hubungan kerja.

Menurut Sutedi (2009: 45) Perjanjian kerja adalah perjanjian yang dibuat antara pekerja atau buruh (karyawan) dengan pengusaha atau pemberi kerja yang memenuhi syarat-syarat kerja, hak dan kewajiban para pihak (Pasal 1

angka (14) Undang-Undang Ketenagakerjaan). Perjanjian kerja dapat dibuat secara lisan (Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Ketenagakerjaan).

Syarat sahnya perjanjian kerja menurut Sutedi (2009: 45) mengacu pada syarat sahnya perjanjian perdata pada umumnya, adalah sebagai berikut:

- a. Adanya kesepakatan antara para pihak (tidak ada dwang-paksaan, dwaling-penyesanan atau kekhilafan atau bedrog-penipuan).
- b. Pihak-pihak yang bersangkutan mempunyai kemampuan atau kecakapan untuk (bertindak) melakukan perbuatan hukum (cakap usia dan tidak di bawah perwalian atau pengampuan).
- c. Ada (objek) pekerjaan yang diperjanjikan, dan
- d. (*Causa*) pekerjaan yang diperjanjikan tersebut tidak bertentangan dengan ketertiban umum, kesusilaan, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 52 ayat (1) Undang-Undang Ketenagakerjaan).

Berdasarkan uraian diatas disimpulkan apabila perjanjian kerja yang dibuat oleh pihak-pihak tidak memenuhi dua syarat awal sahnya (perjanjian kerja) sebagaimana tersebut, yakni tidak ada kesepakatan dan ada pihak yang tidak cakap untuk bertindak maka perjanjian kerja dapat dibatalkan. Sebaliknya apabila perjanjian kerja dibuat tidak memenuhi dua syarat terakhir sahnya (perjanjian kerja), yakni objek (pekerjaannya) tidak jelas dan *causa*-nya tidak memenuhi ketentuan maka perjanjiannya batal demi hukum (*null and void*).

E. Sistem *Outsourcing*

1. Definisi Sistem *Outsourcing*

Sutedi (2009: 217) mendefinisikan *outsourcing* sebagai suatu bentuk strategi sumber daya manusia (*human resources strategy*) perusahaan. Perusahaan dalam memenuhi kebutuhan sumber daya manusia perusahaan, perusahaan menggunakan dua jenis tenaga kerja yaitu: tenaga kerja tetap (tenaga kerja yang berasal dari dalam perusahaan) dan *outsourcer* (tenaga kerja yang berasal dari luar perusahaan atau tenaga kerja kontrak). Tenaga kerja tetap berfungsi sebagai sumber daya manusia inti perusahaan sedangkan *outsourcer* berfungsi sebagai sumber daya manusia pelengkap yang jumlah dan waktu penggunaannya disesuaikan dengan kondisi yang sedang dihadapi perusahaan.

Outsourcing, dalam bahasa Indonesia diterjemahkan sebagai "alih daya". *Outsourcing* merupakan pengalihan sebagian atau seluruh pekerjaan atau wewenang kepada pihak lain guna mendukung strategi pemakai jasa *outsourcing* baik pribadi, perusahaan, divisi ataupun sebuah unit dalam perusahaan. Jadi pengertian *outsourcing* untuk setiap pemakai jasanya akan berbeda-beda. Semua tergantung dari strategi masing-masing pemakai jasa *outsourcing*.

Dari beberapa definisi yang dikemukakan di atas, terdapat persamaan dalam memandang *outsourcing* (alih daya) yaitu terdapat penyerahan sebagian kegiatan perusahaan kepada pihak lain. *Outsource* SDM adalah jenis *outsourcer* yang bertujuan hanya menyediakan tenaga kerja. Dalam

konteks ini, maka sudah selayaknya perusahaan *outsourcing* memiliki kemampuan di bidang pengelolaan administrasi SDM secara memadai. Hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah kemampuan perusahaan *outsourcing* untuk melakukan rekrutmen. Bisa dikatakan perusahaan *outsourcing* jenis ini seolah-olah menjadi perpanjangan dari departemen HRD perusahaan induk.

2. Penyediaan Tenaga Kerja Dengan Sistem *Outsourcing*

Sutedi (2009: 217) Kecenderungan beberapa perusahaan untuk mempekerjakan karyawan dengan sistem *outsourcing* pada saat ini, umumnya dilatarbelakangi oleh strategi perusahaan untuk melakukan efisiensi biaya produksi (*cost of production*). Dengan menggunakan sistem *outsourcing* ini, pihak perusahaan berusaha untuk menghemat pengeluaran dalam membiayai sumber daya manusia (SDM) yang bekerja di perusahaan yang bersangkutan.

Berdasarkan hukum ketenagakerjaan, istilah *outsourcing* sebenarnya bersumber dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 64 Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, yang menyatakan :

“Bahwa perusahaan dapat menyerahkan sebagian pelaksanaan pekerjaan kepada perusahaan lainnya melalui perjanjian pemborongan pekerjaan atau penyediaan jasa pekerja yang dibuat secara tertulis. Di dalam praktiknya, ketentuan tentang penyediaan jasa pekerja yang diatur dalam peraturan di atas akhirnya memunculkan pula istilah *outsourcing*, (dalam hal ini maksudnya menggunakan sumber daya manusia dari pihak di luar perusahaan)”.

Syarat-syarat wajib yang dipenuhi oleh perusahaan penyedia jasa pekerja maupun perusahaan pemberi kerja, agar pekerja atau buruh yang bersangkutan tetap terlindungi hak-haknya dan tidak mengalami eksploitasi secara berlebihan. Syarat-syarat yang wajib dipenuhi menurut Sutedi (2009: 218) adalah sebagai berikut:

1. Perusahaan penyedia jasa pekerja merupakan bentuk usaha berbadan hukum, dan memiliki izin dari instansi yang berwenang.
2. Pekerja atau karyawan yang ditempatkan tidak boleh digunakan untuk melaksanakan kegiatan pokok yang berhubungan langsung dengan proses produksi.
3. Adanya hubungan kerja yang jelas antara pekerja atau buruh dengan perusahaan penyedia jasa pekerja, sehingga pekerja yang ditempatkan tersebut mendapatkan perlindungan kerja yang optimal sesuai standar minimum ketenagakerjaan.
4. Hubungan kerja harus dituangkan dalam perjanjian secara tertulis (dua perjanjian sebagaimana yang telah disebutkan di atas), yang memuat seluruh hak dan kewajiban para pihak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan.

Penyediaan tenaga kerja dengan sasaran *outsourcing* yang dimaksud dalam pengelolaan diatas yaitu adanya perusahaan yang menyediakan buruh-buruh harian dengan status hubungan kontrak. Setelah itu dapat disalurkan kepada perusahaan-perusahaan swasta yang membutuhkan pekerja dalam penempatan penunjang.

3. Pelaksanaan *Outsourcing*

Sutedi (2009: 219) perkembangan ekonomi global dan kemajuan teknologi yang demikian cepat membawa dampak timbulnya persaingan usaha yang begitu ketat dan terjadi di semua ini. Lingkungan yang sangat

kompetitif ini menuntut dunia usaha untuk menyesuaikan dengan tuntutan pasar yang memerlukan respons yang cepat dan fleksibel dalam meningkatkan pelayanan terhadap pelanggan. Untuk itu diperlukan suatu perubahan struktural dalam pengelolaan usaha dengan memperkecil rentang kendali manajemen, dengan memangkas sedemikian rupa sehingga dapat menjadi lebih efektif, efisien, dan produktif. Dalam kaitan itulah dapat dimengerti bahwa kalau kemudian muncul kecenderungan *outsourcing*, yaitu memborongkan satu bagian atau beberapa bagian kegiatan perusahaan yang tadinya dikelola sendiri kepada perusahaan lain yang kemudian disebut perusahaan penerima pekerjaan.

Menurut Sutedi (2009: 220) praktik *outsourcing* dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan tersebut dapat dilaksanakan dengan persyaratan yang sangat ketat sebagai berikut:

1. Perjanjian pemborongan pekerjaan dibuat secara tertulis.
2. Bagian pekerjaan yang dapat diserahkan kepada perusahaan penerima pekerjaan, diharuskan memenuhi syarat-syarat:
 - a) apabila bagian pekerjaan yang tersebut dapat dilakukan secara terpisah dari kegiatan utama,
 - b) bagian pekerjaan itu merupakan kegiatan penunjang perusahaan secara keseluruhan sehingga kalau dikerjakan pihak lain tidak akan menghambat proses produksi secara langsung, dan
 - c) dilakukan dengan perintah langsung atau tidak langsung dari pemberi pekerjaan.

Dapat disimpulkan semua persyaratan di atas, bersifat kumulatif sehingga apabila salah satu syarat tidak terpenuhi, maka bagian pekerjaan tersebut tidak dapat di*outsourcing*-kan. Perusahaan penerima pekerjaan harus berbadan hukum. Ketentuan ini diperlukan karena banyak perusahaan

penerima pekerjaan yang tidak bertanggung jawab dalam memenuhi kewajiban terhadap hak-hak pekerja/ buruh sebagaimana mestinya sehingga pekerja/buruh menjadi terlantar. Oleh karena itu, berbadan hukum menjadi sangat penting agar tidak bisa menghindar dari tanggung jawab. Dalam hal perusahaan penerima pekerjaan, demi hukum beralih kepada perusahaan pemberi pekerjaan.

4. Penyerahan Sebagai Pekerjaan *Outsourcing*

Sutedi (2009: 223) Undang-undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, memberikan peluang kepada perusahaan untuk dapat menyerahkan sebagian pelaksanaan pekerjaan di dalam perusahaan kepada perusahaan lainnya melalui:

1. pemborongan pekerjaan, atau
2. perusahaan penyediaan jasa pekerja (PPJP).

Dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, kedua bentuk kegiatan dimaksud dapat dilakukan dengan syarat-syarat tertentu. Syarat-syarat dimaksud antara lain ditentukannya dengan wajib dilaksanakan melalui perjanjian yang dibuat secara tertulis. Adapun perusahaan penerima pekerjaan tersebut harus berbentuk badan hukum. Untuk perusahaan penyediaan jasa pekerja, dipersyaratkan pula selain harus berbadan hukum, juga terdaftar pada instansi ketenagakerjaan, Sutedi (2009: 224).

1. Pemborongan Pekerjaan

Perusahaan dapat menyerahkan sebagian pelaksanaan pekerjaan kepada perusahaan lain melalui pemborongan pekerjaan. Perjanjian pemborongan pekerjaan dapat dilakukan dengan perusahaan yang berbadan hukum, dengan syarat-syarat sebagai berikut:

- a. dilakukan secara terpisah dari kegiatan utama,
- b. dilakukan dengan perintah langsung atau tidak langsung dari pemberi pekerjaan,
- c. merupakan kegiatan penunjang perusahaan secara keseluruhan, dan
- d. tidak menghambat proses produksi secara langsung.

Hal yang perlu diperhatikan dalam kegiatan adalah adanya ketentuan bahwa perlindungan dan syarat-syarat kerja bagi pekerja yang bekerja pada perusahaan penerima kerja, sekurang-kurangnya sama dengan perlindungan kerja dan syarat-syarat kerja pada perusahaan pemberi pekerjaan atau sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Penyedia Jasa

Pengusaha yang memasok penyediaan tenaga kerja kepada perusahaan pemberi kerja untuk melakukan pekerjaan di bawah perintah langsung dari perusahaan pemberi kerja, disebut perusahaan penyedia jasa pekerja. Perusahaan penyedia jasa pekerja wajib berbadan hukum dan memiliki izin dari instansi ketenagakerjaan.

Perusahaan penyedia jasa pekerja untuk kegiatan jasa penunjang atau kegiatan yang tidak berhubungan langsung dengan proses produksi dipersyaratkan:

- a. adanya hubungan kerja antara pekerja atau buruh dan perusahaan penyedia jasa pekerja
- b. perjanjian kerja dapat berupa perjanjian kerja waktu tertentu atau perjanjian kerja waktu tak tertentu yang dibuat secara tertulis dan ditandatangani oleh kedua belah pihak
- c. perlindungan upah dan kesejahteraan, syarat-syarat kerja, serta perselisihan yang timbul menjadi tanggung jawab perusahaan penyedia jasa pekerja
- d. perjanjian antara perusahaan pengguna jasa pekerja dan perusahaan penyedia jasa pekerja, dibuat secara tertulis sesuai ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Dari kesimpulan di atas suatu perusahaan penyedia jasa pekerja yang memperoleh pekerjaan, dari perusahaan pemberi pekerjaan kedua belah pihak wajib membuat perjanjian tertulis yang sekurang-kurangnya memuat:

- a. jenis pekerjaan yang akan dilakukan oleh pekerja/buruh dari perusahaan penyedia jasa pekerja
- b. penegasan bahwa dalam melaksanakan pekerjaan, hubungan kerja yang terjadi adalah antara perusahaan penyedia jasa pekerja dengan pekerja yang dipekerjakan perusahaan penyedia jasa pekerja, sehingga perlindungan upah dan kesejahteraan, syarat-syarat kerja serta perselisihan yang menjadi tanggung jawab perusahaan penyedia jasa pekerja
- c. penegasan bahwa perusahaan penyedia jasa pekerja bersedia menerima pekerja dari perusahaan penyedia jasa pekerja sebelumnya untuk jenis pekerjaan yang terus-menerus ada di perusahaan pemberi kerja hal terjadi penggantian perusahaan penyedia jasa pekerja.

F. Kerangka Pikir

Pada dasarnya kebijakan (*policy*) yang diambil pemerintah mencerminkan keputusan mengenai apa yang akan dilakukan dan atau tidak dilakukan berkenaan dengan kepentingan umum (*public interest*). Kebijakan merupakan suatu usaha pengambilan keputusan yang pada dasarnya merupakan kegiatan untuk mendapat informasi, mengolahnya dan akhirnya membuat keputusan yang dianggap terbaik melalui program-program yang ditawarkan.

Efektivitas kebijakan yang dikembangkan oleh William N. Dunn (2003: 430) terdapat lima indikator efektivitas kebijakan, yakni 1. Efisiensi, 2. Kecukupan, 3. Perataan, 4. Responsivitas, 5. Ketepatan, Efisiensi akan terlaksana jika penggunaan sumber daya dalam pelaksanaan kegiatan perusahaan diberdayakan secara optimum sehingga suatu tujuan akan tercapai.

Kecukupan, dengan melihat atau memprediksi seberapa jauh alternatif yang ada dapat memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi.

Perataan, Perataan atau adil haruslah bersifat merata dalam arti semua sektor dan dari segi lapisan masyarakat harus sama-sama dapat menikmati hasil kebijakan.

Responsivitas, respon dari suatu aktivitas dalam sebuah kebijakan publik. Yang berarti tanggapan sasaran kebijakan publik atas penerapan suatu kebijakan.

Ketepatan, ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. Kriteria kelayakan dihubungkan dengan rasionalitas substantif, karena kriteria ini menyangkut substansi tujuan bukan cara atau instrumen untuk merealisasikan tujuan tersebut.

Berdasarkan hal tersebut dapat diketahui bahwa dalam melihat suatu kegiatan itu efektif atau tidak efektif maka diperlukan indikator atau alat untuk menganalisis efektivitas. Hal ini juga berlaku dalam melihat efektivitas dalam kebijakan sistem *outsourcing* terhadap buruh di PT Centralpertiwi Bahari.

PT Centralpertiwi Bahari Kabupaten Lampung Selatan merupakan salah satu dari beberapa perusahaan yang menggunakan buruh sistem *outsourcing*. Tuntutan tersebut dijawab dengan munculnya kebijakan dan program kerja yang ada pada PT Centralpertiwi Bahari Kabupaten Lampung Selatan terhadap buruh yang bekerja di perusahaan tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut agar lebih jelasnya dapat dilihat dalam bagan kerangka pikir di bawah ini :

Gambar 1. Kerangka Pikir

