

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

#### 2.1. Kajian Pustaka

##### 2.1.1 Teori Pemerintahan

Pemerintahan merupakan suatu gejala yang berlangsung dalam kehidupan bermasyarakat yaitu hubungan antara manusia dengan setiap kelompok termasuk dalam keluarga. Masyarakat sebagai suatu gabungan dari sistem sosial, akan senantiasa menyangkut dengan unsur-unsur pemenuhan kebutuhan dasar manusia seperti keselamatan, istirahat, pakaian dan makanan. Dalam memenuhi kebutuhan dasar itu, manusia perlu bekerja sama dan berkelompok dengan orang lain; dan bagi kebutuhan sekunder maka diperlukan bahasa untuk berkomunikasi menurut makna yang disepakati bersama, dan institusi sosial yang berlaku sebagai kontrol dalam aktivitas dan mengembangkan masyarakat. Kebutuhan sekunder tersebut adalah kebutuhan untuk berkerja sama, menyelesaikan konflik dan interaksi antar sesama warga masyarakat. Dengan timbulnya kebutuhan dasar dan sekunder tersebut maka terbentuk pula institusi sosial yang dapat memberi pedoman melakukan kontrol dan mempersatukan (integritas) anggota masyarakat.<sup>1</sup>

Untuk memberntuk institusi-institusi tersebut, masyarakat membuat kesepakatan atau perjanjian diantara mereka, yang menurut Rosseau adalah konflik kontrak sosial (social contract).<sup>2</sup> Adanya kontrak sosial tersebut selanjutnya melahirkan kekuasaan dan institusi pemerintahan.

Dengan demikian lahirnya pemerintahan memberikan pemahaman bahwa kehadiran suatu pemerintahan merupakan manifestasi dari kehendak masyarakat yang bertujuan untuk

---

<sup>1</sup> Garna, Judistira K. 2000, Metode Penelitian Sosial : Penelitian Dalam Ilmu Pemerintahan, Bandung : Primako Akademika, hal. 55

<sup>2</sup> Sumardjo, Jakob dan Saini K.M. 1986 . *Apresiasi Kesusastraan*, Jakarta : PT Gramedia , hal. 15

berbuat baik bagi kepentingan masyarakat. Bahkan Van Poelje<sup>3</sup> menegaskan bahwa pemerintahan dapat dipandang sebagai suatu ilmu yaitu yang mengajarkan bagaimana cara terbaik dalam mengarahkan dan memimpin pelayanan umum.

Menurut Rosenthal dan Syafii'e bahwa pemerintahan adalah ilmu yang menggeluti studi tentang penunjukan cara kerja ke dalam dan keluar struktur dan proses pemerintahan umum.<sup>4</sup>

Definisi ini menggambarkan bahwa pemerintahan sebagai suatu ilmu mencakup 2 (dua) unsur utama yaitu :

1. Masalah bagaimana sebaiknya pelayanan umum dikelola, jadi termasuk seluruh permasalahan pelayanan umum , di lihat dan dimengerti dari sudut kemanusiaan
2. Masalah bagaimana sebaiknya pemimpin pelayanan umum , jadi tidak hanya mencakup masalah pendekatan yaitu bagaimana sebaiknya mendekati masyarakat oleh para pengurus , dengan pendekatan terbaik. Masalah hubungan antara birokrasi dengan masyarakat , masalah keterbukaan juga keterbukaan yang aktif dalam hubungan masyarakat , permasalahan psikologi sosial dan sebagainya.

Uraian tersebut menjelaskan juga bahwa suatu pemerintahan hadir karena adanya suatu komitmen bersama yang terjadi antara pemerintah dengan rakyatnya sebagai pihak yang diperintah dalam suatu posisi dan peran , yang mana komitmen tersebut hanya dapat dipegang apabila rakyat dapat merasa bahwa pemerintah itu memang diperlukan untuk melindungi , memberdayakan dan mensejahterakan rakyat. Ndraha mengatakan bahwa pemerintah memegang pertanggungjawaban atas kepentingan rakyat. Lebih lanjut Ndraha juga mengatakan bahwa pemerintah adalah semua beban yang memproduksi , mendistribusikan atau menjual alat pemenuhan kebutuhan masyarakat berbentuk jasa publik dan layanan civil.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Hamdi, Mukhlis. 1999. *Desentralisasi dan pengembangan Daerah. Makalah pada lokakarya Governance Administration and Development*. London : Mac Millien Press, hal 52

<sup>4</sup> Inu Kencana Syafiiie, 2005. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung : PT Refika Aditama, Hal.21

<sup>5</sup> Ndraha, Taliziduhu, 2003. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*, jilid I dan 2, Rineka Cipta, Jakarta , hal.7

Sejalan dengan itu , Kaufman menyebutkan bahwa :<sup>6</sup> Tugas pemerintahan adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat . Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa tugas pelayanan lebih menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum , mempermudah urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kekuasaan power yang melekat pada posisi jabatan birokrasi.

Lebih lanjut di bagian lain Rasyid , mengatakan bahwa tugas-tugas pokok tersebut dapat diringkas menjadi 3 ( tiga ) fungsi hakiki yaitu :<sup>7</sup>

1. Pelayanan ( *service* )
2. Pemberdayaan ( *empowerment* ) dan
3. Pembangunan ( *development* )

Pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat , pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.

Sementara itu Ndraha , menegaskan fungsi pemerintahan tersebut dapat diringkas menjadi 2 ( dua ) macam fungsi , yaitu :<sup>8</sup>

1. Pemerintah mempunyai fungsi primer atau fungsi pelayanan ( *service* ) , sebagai *provider* jasa publik yang baik diprivatisasikan dan layanan cilvil termasuk layanan birokrasi
2. Pemerintah mempunyai fungsi skunder atau fungsi pemberdayaan ( *empowerment* ) sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program pemberdayaan.

Dengan begitu luas dan kompleksnya tugas dan fungsi pemerintahan , menyebabkan pemerintah harus memiliki tanggung jawab yang sangat besar. Untuk mengemban tugas yang berat itu , selain diperlukan sumber daya , dukungan lingkungan , dibutuhkan institusi yang

---

<sup>6</sup> Thona, Miftah. 1996. *Perilaku organisasi , konsep dasar dan aplikasinya* ,Jakarta : PT.Raja Grafindo Persada, hal.101

<sup>7</sup> Ibid., hal .59

<sup>8</sup> Ndraha, Taliziduhu, Op.Cit., hal.85

kuat didukung oleh aparat yang memiliki perilaku yang sesuai dengan nilai dan norma yang berlaku didalam masyarakat dan pemerintahan. Langkah ini perlu dilakukan oleh pemerintah, mengingat dimasa mendatang perubahan-perubahan yang terjadi didalam masyarakat akan semakin menambah pengetahuan masyarakat untuk mencermati segala aktivitas pemerintahan dalam hubungannya dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Sementara itu Sedarmayanti mengatakan bahwa pemerintah atau government adalah lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan Negara, negara bagian atau Negara kota sebagainya. Sedangkan ke pemerintahan atau government adalah tindakan dari kegiatan penyelenggaraan pemerintahan.<sup>9</sup>

### **2.1.2 Fungsi Pemerintahan**

Pemerintahan dalam paradigma lama memiliki objek material Negara sehingga pemerintahan berorientasi pada kekuasaan, namun dalam paradigma baru pemerintahan dipandang memiliki objek materialnya masyarakat, sehingga pemerintahan dimaknai sebagai suatu proses menata kelola kehidupan masyarakat dalam suatu pemerintahan.

Proses Pemerintahan dalam suatu Negara sangat bergantung pada bentuk pemerintahan Negara yang bersangkutan sehingga berdampak pada penyusunan dan pelaksanaan Hukum administrasi Negara pada Negara tersebut.<sup>10</sup>

Menurut Rasyid,<sup>11</sup> tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah menjaga ketertiban dalam kehidupan masyarakat sehingga setiap warga dapat menjalani kehidupan secara tenang, tentram dan damai. Pemerintahan tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri tetapi pemerintah dituntut untuk mampu memberikan pelayanan kepada masyarakatnya dan

---

<sup>9</sup> Sedarmayanti, 2011. *Manajemen Sumber Daya Manusia : Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, Reflika Adimata, Jakarta, hal.24.

<sup>10</sup> Munaf Yusri , 2016 , *Hukum administrasi Negara* , Marpoyan Tujuh , Pekanbaru , hal 47

<sup>11</sup> Rasyid , Ryass, 2002, *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Jakarta , PT.Mutiara Sumber Widia, hal.49

menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap orang dapat mengembangkan kemampuan dan keatifitasnya.

Secara umum fungsi pemerintahan mencakup dua fungsi pokok yang seharusnya dijalankan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, yakni :

## 1. Fungsi Primer

Fungsi Primer merupakan fungsi pemerintah yang berjalan terus-menerus dan memiliki hubungan positif dengan kondisi masyarakat yang diperintah . Maksudnya adalah fungsi primer dijalankan secara konsisten oleh pemerintah , tidak terpengaruh oleh kondisi apapun , tidak berkurang dan justru semakin meningkat jika kondisi masyarakat yang diperintah meningkat. Fungsi primer dibedakan menjadi dua :

### a. Fungsi Pelayanan

Fungsi utama pemerintah adalah memberikan pelayanan terbaik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat disemua sektor. Masyarakat tak akan dapat berdiri sendiri memenuhi kebutuhan tanpa adanya pemerintah yang memberikan pelayanan. Ini merupakan fungsi yang bersifat umum dan dilakukan oleh seluruh negara di dunia. Kualitas pelayanan ( *service quality* ) diartikan sebagai upaya pemenuhan kebutuhan dan keinginan masyarakat serta ketetapan penyampaianya dalam mengimbangi harapan masyarakat.<sup>12</sup>

### b. Fungsi Pengaturan

Pemerintah memiliki fungsi pengaturan ( *regulating* ) untuk mengatur seluruh sektor dengan kebijakan-kebijakan dalam bentuk Undang-undang , peraturan pemerintah dan peraturan lainnya. Maksud dari fungsi ini adalah agar stabilitas negara terjaga dan pertumbuhan negara sesuai yang di inginkan.

## 2. Fungsi Skunder

---

<sup>12</sup> Azhari, Idham Ibty dkk, 2002 , *Good Governance dan Otonomi Daerah*, Jakarta, PT.Rineka Cipta.

Fungsi skunder merupakan fungsi yang berbanding terbalik dengan kondisi dan situasi dimasyarakat . Maksudnya adalah semakin tinggi taraf hidup masyarakat , maka semakin tinggi *bergaining position* , tetapi semakin integratif yang diperintah , maka fungsi skunder pemerintah berkurang atau turun. Fungsi skunder dibedakan menjadi :

a. Fungsi Pembangunan

Fungsi pembangunan dijalankan apabila kondisi masyarakat melemah dan pembangunan akan dikontrol ketika kondisi masyarakat membaik ( menuju taraf yang lebih sejahtera ) . Negara-negara terbelakang dan berkembang menjalankan fungsi ini lebih gencar daripada negara maju.

b. Fungsi Pemberdayaan

Fungsi ini dijalankan jika masyarakat tidak mempunyai skill dan kemampuan untuk bisa keluar dari *comfort zone* atau zona aman. Contohnya masyarakat bodoh, miskin , tertindas dan sebagainya . Pemerintah wajib mampu membawa masyarakat keluar dari zona ini dengan cara melakukan pemberdayaan. Pemberdayaan dimaksud agar dapat mengeluarkan kemampuan yang dimiliki oleh masyarakat sehingga tidak menjadi beban pemerintah. Pemberdayaan dilakukan untuk meningkatkan kualitas SDM atau masyarakat. Ketergantungan terhadap pemerintahan akan semakin berkurang dengan pemberdayaan masyarakat. Sehingga hal ini akan mempermudah pemerintah mencapai tujuan negara.

### 2.1.3 Konsep Pemerintahan Desa

Desa di Indonesia pada umumnya memiliki suatu bentuk pemerintahan yang disebut dengan Pemerintahan Desa, Pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 06 tahun 2014 Tentang Desa, pengertian tentang Pemerintahan Desa dinyatakan ;”Pemerintahan Desa adalah penyelenggara urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia”.

Berdasarkan pengertian dan konsep tentang pemerintahan desa seperti tersebut diatas , maka perlu dipahami beberapa hal yang terkait tentang desa tersebut, yakni :

1. Pemerintahan desa merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan
2. Pemerintahan desa merupakan penyelenggaraan kepentingan masyarakat setempat
3. Pemerintahan desa berada dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>13</sup>

Menurut Nurcholis<sup>14</sup> desa adalah suatu wilayah yang di tinggali oleh sejumlah orang yang saling mengenal, hidup bergotong royong, memiliki adat istiadatnya yang relatif sama, dan mempunyai tatacara sendiri dalam mengatur kehidupan masyarakatnya. Sebagian besar mata pencariannya petani dan nelayan.

Selanjutnya menurut Soenarjo<sup>15</sup> desa adalah suatu kesatuan masyarakat berdasarkan adat dan hukuman adat yang menetap dalam suatu wilayah yang tertentu batas-batasnya, memiliki ikatan lahir dan batin yang sangat kuat, baik karena seketurunan maupun karena sama-sama memiliki susunan pengurus yang dipilih bersama, memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dan berhak menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri.

#### **2.1.4 Konsep Administrasi Desa**

Menurut Siagian (1991:2) "Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan-keputusan yang telah diambil dan pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh dua orang manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Administrasi adalah proses penyelenggaraan kegiatan untuk mewujudkan rencana/keputusan yang telah dibuat agar menjadi kenyataan, dengan cara mengatur kerja dan mengarahkan orang-orang yang melaksanakannya.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Rauf , Rahyunir & Maulidiah , Sri ,2015 , *Pemerintahan Desa* , Pekanbaru : Zanafa Publishing ,Hal19.

<sup>14</sup> Nurcholis, Hanif. 2011. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Jakarta: Erlangga. Hal.2

<sup>15</sup> Nurcholis, Hanif. 2011. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Jakarta: Erlangga. Hal.4

<sup>16</sup> [www1.bpkpenabur.or.id/jurnal/02/035-046.pdf](http://www1.bpkpenabur.or.id/jurnal/02/035-046.pdf).

Administrasi Desa adalah keseluruhan proses kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan memanfaatkan kemampuan Aparat Desa serta segala sumber yang ada untuk mencapai tujuan yang ditetapkan yaitu terwujudnya peningkatan partisipasi dalam pemerintahan dan pembangunan serta penyelenggaraan administrasi yang makin meluas dan efektif.

Ketertiban dalam penyelenggaraan administrasi pada tingkat Desa merupakan salah satu bukti keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan secara keseluruhan. Telah menjadi kenyataan bahwa Desa dalam kedudukannya sebagai sumber data dan informasi bagi segala kegiatan pemerintahan dan pembangunan mempunyai peranan yang sangat menentukan karena keberhasilan terhadap pelaksanaan berbagai program pemerintahan dan pembangunan pada semua tingkatan sangat tergantung kepada penyusunan perencanaan yang berpangkal pada data dan informasi yang akurat.<sup>17</sup>

Jenis dan bentuk Administrasi Desa :

- a. Administrasi Umum adalah kegiatan pencatatan data dan informasi mengenai kegiatan Pemerintahan Desa pada Buku Administrasi Umum,
- b. Administrasi Penduduk adalah kegiatan pencatatan data dan informasi mengenai penduduk dan mutasi penduduk pada Buku Administrasi Penduduk,
- c. Administrasi Keuangan adalah kegiatan pencatatan data dan informasi mengenai pengelolaan keuangan desa pada Buku Administrasi Keuangan,
- d. Administrasi Pembangunan adalah kegiatan pencatatan data dan informasi pembangunan yang akan, sedang, dan telah dilaksanakan pada Buku Administrasi Pembangunan,
- e. Administrasi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau yang disebut dengan BPD adalah kegiatan pencatatan data dan informasi mengenai BPD.

### **2.1.5 Konsep Kinerja**

---

<sup>17</sup> [http://verigifalnev.blogspot.co.id/2012/07/administrasi-desa\\_9002.html](http://verigifalnev.blogspot.co.id/2012/07/administrasi-desa_9002.html)

Kinerja berhubungan dengan manajemen sumber daya manusia. Ada tiga dimensi utama yang harus diperhatikan mengenai sumber daya manusia yaitu keahlian teknis, pengetahuan bisnis dan orientasi pada pemecahan masalah. Kebutuhan akan sumber daya manusia yang memiliki, keahlian teknis demikian penting bagi perusahaan dalam memberikan pelayanan kepada pelanggan untuk mendukung terwujudnya tujuan perusahaan, karyawan dan masyarakat.

Menurut Gary Dessler dalam (Nurmansyah) menyatakan bahwa manajemen sumber daya manusia adalah kebijakan dan praktek yang dibutuhkan seseorang untuk menjalankan aspek orang atau sumber daya manusia dan posisi seorang manajemen termasuk penarikan, penyaringan, pelatihan, pemberian balas jasa dan penilaian.<sup>18</sup>

Istilah kinerja merupakan saduran dari bahasa Inggris, yakni *performance* yang sering diartikan sebagai hasil kerja atau prestasi kerja. Arti *performance* atau kinerja menurut Sedarmayanti dapat disimpulkan menjadi hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam upaya pencapaian tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika.<sup>19</sup>

Selanjutnya Sedarmayanti mengatakan bahwa kinerja, berarti perbuatan, pelaksanaan pekerjaan, prestasi kerja, pelaksanaan pekerjaan yang berdaya guna. Disamping itu, kinerja (*performance*) diartikan sebagai hasil kerja seseorang pekerja, sebuah proses manajemen atau suatu organisasi secara keseluruhan, dimana hasil kerja tersebut harus dapat ditunjukkan buktinya secara konkrit dan dapat diukur (dibandingkan dengan standar yang telah ditentukan).<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Nurmansyah, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Universitas Lancang Kuning Press, Pekanbaru, 2011, hal.12

<sup>19</sup> Sedarmayanti, *Op.Cit.*, hal.17

<sup>20</sup> *Ibid.*, hal.148

Berbicara mengenai kegiatan pemerintahan berarti bicara kinerja kelembagaannya, dan bicara kinerja kelembagaan tidak lepas bicara kinerja pegawai yang menggerakkan maju mundurnya suatu organisasi atau lembaga pemerintahan.

Pandangan lain tentang kinerja dikemukakan yang mengatakan : kinerja merupakan proses kegiatan yang dilakukan untuk mengevaluasi tingkat pelaksanaan pekerjaan atau kerja ( *performance appraisal* ) seseorang karyawan. Sementara itu Manan, mengatakan kinerja adalah hasil atau tingkat keberhasilan seseorang secara keseluruhan selama periode tertentu didalam melaksanakan tugas dibandingkan dengan berbagai kemungkinan , seperti standar hasil kerja , target atau sasaran atau kriteria yang telah ditentukan terlebih dahulu dan telah disepakati bersama.<sup>21</sup>

Selanjutnya pendapat lain tentang kinerja dikemukakan Anwar Prabu yang mengatakan bahwa : “ kinerja adalah tingkat terhadap para karyawan mencapai persyaratan-persyaratan pekerjaan. Penilaian kinerja ( *performance assignment* ) adalah proses yang mengukur kinerja personil atau penilaian kinerja pada umumnya menyangkut aspek kualitatif mau kuantitatif dari pelaksanaan pekerjaan.<sup>22</sup>

Kemudian Kartono memberi pengertian tentang kinerja yaitu kemampuan dalam menjalankan tugas dan pencapaian standar keberhasilan yang telah ditentukan oleh instansi kepada aparatur sesuai dengan job yang diberikan kepada masing-masing aparturnya.<sup>23</sup>

Selanjutnya pengertian yang hampir sama dari kinerja diatas dikemukakan Siagian bahwa kinerja adalah suatu keadaan yang menunjukkan kemampuan seorang dalam menjalankan tugas sesuai dengan standar yang telah ditentukan oleh organisasi kepada aparatur sesuai dengan *job description*-nya.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Bungin Burhan, 2007, *Penelitian Kualitatif : Komunikasi , Ekonomi, Kebijakan Publik dan Ilmu Sosial Lainnya*. Hal.14

<sup>22</sup> Anwar Prabu Mangkunegara, 2007 , *Evaluasi Kinerja Sumber Daya Manusia* , Refika Aditama, Bandung, hal.9

<sup>23</sup> Kartono , kartini , 2009. *Pimpinan dan Kepemimpinan : Apakah Pemimpin Abnormal itu ?.*, Edisi I, Cetakan Ke-7, Penerbit CV.Rajawali, Jakarta.

<sup>24</sup> Siagian , Sondang P., 2011, *Filsafat Administrasi* , Edisi Revisi , Penerbit PT. Prenhallindo, Jakarta , hal.168

Sementara itu Manullang mengatakan bahwa kinerja adalah suatu keadaan yang menunjukkan banyaknya pekerjaan yang harus dilakukan atau dihasilkan seorang individu atau sekelompok kerja sesuai dengan job description mereka masing-masing.<sup>25</sup>

Pengertian kinerja diatas juga di sejalan dengan pendapat Halim yang mengatakan bahwa kinerja adalah kemampuan dalam menjalankan tugas dan pencapaian standar keberhasilan yang telah ditentukan oleh instansi kepada bawahan sesuai dengan Job yang diberikan kepada masing-masing bawahannya.<sup>26</sup>

Selanjutnya menurut Prawirosentono dalam Pasolong mengatakan kinerja adalah hasil kinerja yang dapat dicapai oleh pegawai atau sekelompok pegawai dalam suatu organisasi , sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara ilegal , tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika.

Sementara itu menurut Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia disingkat LAN-RI dalam Pasolong , menegaskan bahwa kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan, program , kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran , tujuan , misi dan visi organisasi . Konsep Kinerja yang dikemukakan LAN-RI lebih mengarahkan kepada acuan kinerja suatu organisasi publik yang cukup relevan sesuai dengan strategi suatu organisasi yakni dengan misi dan visi yang lain yang ingin dicapai.

Sedangkan kinerja organisasi menurut Wibawa dalam Pasolong, adalah sebagai efektivitas organisasi secara menyeluruh untuk memenuhi kebutuhan yang ditetapkan dari setiap kelompok yang berkenaan melalui usaha-usaha yang sistemik dan meningkatkan kemampuan organisasi secara terus menerus untuk mencapai kebutuhannya secara efektif.

---

<sup>25</sup> Manullang, M., 2009. *Dasar-dasar Manajemen*, Edisi Revisi, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, hal.24

<sup>26</sup> Halim , Abdul, 2004 . *Akuntansi Keuangan Daerah*, Edisi Revisi , Jakarta : Salemba Empat, hal.17

Definisi-definisi mengenai kinerja yang telah disebutkan diatas pada dasarnya mengandung makna yang sama. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kinerja merupakan kemampuan menjalankan pekerjaan dan pencapaian standar kinerja dengan beberapa elemen diantaranya :

1. Hasil kinerja dicapai secara individual atau secara institusi yang berarti kinerja tersebut adalah hasil akhir yang diperoleh secara sendiri-sendiri atau kelompok .
2. Dalam melaksanakan tugas , orang atau lembaga diberikan wewenang dan tanggung jawab, yang berarti orang atau lembaga diberikan hak dan kekuasaan untuk ditindaklanjuti, sehingga pekerjaanya dapat dilakukan dengan baik.
3. Pekerjaan haruslah dilakukan secara ilegal , yang berarti dalam melaksakan tugas individu atau lembaga tentu saja harus mengikuti aturan yang telah ditetapkan.

Setiap organisasi mempunyai standar kinerja dikarenakan penilaian kinerja mereka, dimana “ standar kerja ini mengacu pada suatu standar yang diterapkan bagi semua karyawan yang memiliki kedudukan atau pekerjaan sesuatud di perusahaan “ . Kemudian dalam perspektif kegiatan non pemerintah, Rivai mengatakan bahwa “ salah satu cara yang dapat digunakan untuk melihat perkembangan perusahaan adalah dengan cara melihat hasil penilaian kinerja “.<sup>27</sup>

Menurut Sedarmayanti menambahkan bahwa hal-hal yang mempengaruhi dalam aspek kinerja tersebut diukur dengan indikator .<sup>28</sup>

1. Kualitas kerja ( *Quality of Work* ) indikatornya :
  - a. Hasil kerja yang diperoleh.
  - b. Kesesuaian hasil kerja dengan tujuan organisasi.
  - c. Manfaat hasil kerja.

---

<sup>27</sup> Dharma, *Op.Cit.*, hal.549

<sup>28</sup> Sedarmayanti, *Op.Cit.*, hal.56

2. Ketetapan waktu ( *Promptness* ) Indikatornya :
  - a. Penataan rencana kegiatan/ rencana kerja.
  - b. Ketetapan rencana kerja dengan hasil kerja.
  - c. Ketetapan waktu dalam menyelesaikan tugas.
3. Inisiatif ( *Inisiative* ) Indikatornya :
  - a. Pemberian ide/gagasan dalam berorganisasi
  - b. Tindakan yang dilakukan untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi.
4. Kapabilitas ( *Capability* ) Indikatornya :
  - a. Kemampuan yang dimiliki
  - b. Keterampilan yang dimiliki
  - c. Kemampuan memanfaatkan sumber daya atau potensi
5. Komunikasi ( *Comunication* ) Indikatornya :
  - a. Komunikasi intern ( ke dalam ) organisasi.
  - b. Komukasi ekstern ( ke luar ) organisasi.

Kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh sekelompok pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Kinerja merupakan ukuran tingkat keberhasilan pegawai dalam melaksanakan tanggung jawab yang diembannya. Untuk mendapat nilai kinerja yang baik menurut Dessler dapat digunakan metode penilaian kinerja diantaranya :<sup>29</sup>

1. Kriteria yang berkaitan dengan pekerjaan
2. Penghargaan kinerja
3. Fokus pada perilaku yang terobsesi
4. Sensivitas

---

<sup>29</sup> Dessler dan David Soberman, 2006 , *Job Satisfaction, Job Performance, and Effort : A Reexamination Using Agency Theory*, *Journal of Marketing*, Vol ( january 2006 ), 137-150

5. Standarisasi
6. Penilaian yang berbobot
7. Kepraktisan

Definisi-definisi mengenai kinerja yang telah disebutkan diatas pada dasarnya mengandung makna yang sama. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kinerja merupakan kemampuan menjalankan pekerjaan dan pencapaian standar kerja.

Menurut Sedarmayanti manfaat penilaian prestasi kerja dalam suatu organisasi adalah

:<sup>30</sup>

1. Peningkatan prestasi kerja.
2. Kesempatan kerja yang adil.
3. Kebutuhan pelatihan dan pengembangan.
4. Penyesuaian kompensasi.
5. Keputusan promosi dan demosi.
6. Kesalahan desain pekerjaan.
7. Penyimpangan proses rekrutmen dan seleksi.

Sementara itu Mangkuprawira mengatakan bahwa manfaat penilaian kinerja :<sup>31</sup>

1. Perbaikan kinerja

Umpan balik kinerja bermanfaat bagi karyawan , manajer dan spesialis personal dalam bentuk kegiatan yang tepat untuk memperbaiki kinerja.

2. Penyesuaian kompensasi

Penilaian kinerja membantu mengambil keputusan menentukan siapa yang seharusnya menerima peningkatan pembayaran dalam bentuk upah dan bonus.

3. Keputusan penempatan

---

<sup>30</sup> Sedarmayanti.,*Op.Cit.*, hal.22

<sup>31</sup> Mangkunegara., *Op.Cit.*, hal.224

Promosi , transfer dan penurunan jabatan biasanya didasarkan pada kinerja masa lalu dan antisipatif misalnya penghargaan.

4. Kebutuhan pelatihan dan pengembangan
5. Difisiensi proses penempatan staf
6. Ketidakakuratan informasi
7. Kesalahan rancangan pekerjaan
8. Kesempatan kerja yang sama
9. Tantangan-tantangan eksternal Kadang kinerja dipengaruhi oleh faktor lingkungan seperti keluarga, financial , kesehatan atau masalah lainnya.
10. Umpan balik pada SDM Kinerja yang baik dan buruk diseluruh organisasi mengindikasikan bagaimana baiknya fungsi departemen SDM diterapkan.

Konsep Kinerja pada dasarnya dapat dilihat dari dua segi , yaitu kinerja pegawai ( perindividu ) dan kinerja organisasi. Kinerja pegawai adalah hasil kerja perseorangan dalam suatu organisasi . Sedangkan kinerja organisasi adalah totalitas hasil kerja yang dicapai suatu organisasi. Kinerja pegawai dan kinerja organisasi memiliki keterkaitan yang sangat erat. Tercapainya tujuan organisasi tidak bisa dilepaskan dari sumber daya yang dimiliki oleh organisasi yang digerakkan atau dijalankan pegawai yang berperan aktif sebagai pelaku dalam upaya mencapai tujuan organisasi tersebut. Tercapainya kinerja yang maksimal tidak akan terlepas dari peran pemimpin birokrasi dalam memotivasi bawahannya dalam melaksanakan pekerjaan secara efisien dan efektif.

Sedangkan kinerja organisasi menurut Wibawa dalam Pasalong adalah sebagai efektivitas organisasi secara menyeluruh untuk memenuhi kebutuhan yang ditetapkan dari setiap kelompok yang berkenaan melalui usaha-usaha yang sistematis dan meningkatkan kemampuan organisasi secara terus menerus untuk mencapai kebutuhannya secara efektif.

Definisi lain tentang kinerja organisasi dikemukakan oleh Bastian dalam Tangkilisan sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan tugas dalam suatu organisasi , dalam upaya mewujudkan sasaran , tujuan , misi dan visi organisasi tersebut.

Menurut Budi Supriyanto kinerja Instansi Pemerintah sebagai gambaran dari visi , misi dan strategi instansi pemerintah yang mengindefinisikan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan.

#### **2.1.6. Pengukuran Kinerja**

Pengukuran kinerja merupakan suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditentukan, termasuk informasi atau efisien penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang dan jasa , kualitas barang dan jasa , perbandingan hasil kegiatan dengan target dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan.<sup>32</sup>

Tujuan pengukuran adalah untuk menilai hasil kinerja ( *performance outcome* ) ataukah menilai perilaku ( *personality* ). Oleh karena itu , suatu organisasi seharusnya membedakan antar *outcome* ( hasil ) , perilaku ( proses ) dan alat pengukur kinerja yang tepat.

Variabel kinerja karyawan ini secara operasional diukur dengan menggunakan 4 ( empat ) indikator yang diadopsi dari Brahmasari dalam Brahmasari dan Suprayetno , yaitu :<sup>33</sup>

1. Kemampuan perusahaan memotivasi karyawan dalam meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya manusia yang dimiliki.
2. Kemampuan perusahaan dalam meningkatkan efisiensi penggunaan seluruh waktu yang dimiliki
3. Kemampuan perusahaan dalam beradaptasi terhadap perubahan, dan
4. Kemampuan perusahaan dalam mencapai target yang telah ditetapkan.

---

<sup>32</sup> Robbins, Stephen P. 2006 , *Perilaku Organisasi*, Edisi Asli. Prentice Hall, Molan B. Edisi Bahasa Indonesia. PT. Indeks. Kelompok Gramedia, Hal.32

<sup>33</sup> Brahmasari, Ida Ayu dan Agus Suprayetno, 2008 , *Pengaruh Motivasi Kerja , Kepemimpinan dan Budaya Organisasi terhadap Kepuasan Kerja karyawan serta dampaknya pada kinerja perusahaan* ( studi kasus pada PT. Pei Hai International Wiratama Indonesia ) ISSN : 1829-7501.

Simamora mengatakan perlu memberikan penilaian kinerja sebagai alat yang berfaedah tidak hanya untuk mengevaluasi kerja dari para karyawan tetapi juga untuk mengembangkan dan memotivasi kalangan karyawan.<sup>34</sup> Selanjutnya Kartono dalam bukunya *Pemimpin dan Kepemimpinan* menjelaskan didalam organisasi modern , penilaian kinerja memberikan mekanisme penting bagi manajemen untuk digunakan dalam menjelaskan tujuan-tujuan dan standar-standar kinerja dan memotivasi kinerja individu diwaktu berikutnya.<sup>35</sup>

Untuk mendapat nilai kinerja yang baik menurut Dessler dapat digunakan metode penelitian kinerja , diantaranya :<sup>36</sup>

1. Kriteria yang berlangsung dengan pekerjaan
2. Penghargaan kinerja
3. Fokus pada perilaku yang terobsesi
4. Standarisasi
5. Penilaian yang bebobot
6. Kepraktisan

Pada prinsipnya penilaian kinerja menyangkut penentuan tingkat kontribusi individu atau kelompok yang diekspresikan dalam menyelesaikan tugas-tugas yang menjadi tanggung jawabnya. Penilaian kinerja merupakan proses dimana organisasi berupaya memperoleh informasi yang seakurat mungkin tentang kinerja para anggotannya.

Menurut Ndraha indikator kinerja tidak hanya kualitas pelayanan semata-mata tetapi lebih luas lagi meliputi :

1. Kuantitas
2. Pelayanan
3. Harga

---

<sup>34</sup> Simamora, Henry , 2007 , *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Penerbit STIE ; YKPN, Edisi Revisi , Yogyakarta., hal.43

<sup>35</sup> Kartini Kartono ., *Op.Cit.*, hal.137

<sup>36</sup> Dessler, *Op.Cit.*, hal.322

4. Pangsa
5. Kualitas
6. Pertanggung jawaban
7. Kepercayaan
8. Pengharapan

Sementara itu Ruchy mengatakan pula pandangannya mengenai aspek yang perlu diperhatikan dalam menilai kinerja organisasi, diantaranya adalah :<sup>37</sup>

a. Sarana dan prasarana

Hal yang perlu diperhatikan adalah kondisi dan kelayakan serta kemampuan semua sarana maupun prasarana fisik yang dimiliki seperti bangunan, *lay out* , kelayakan mesin dan segala peralatan yang ada.

b. Proses kerja atau metode kerja

Bila objeknya sebuah organisasi maka team ini akan terdiri dari para pegawai yang melaksanakan tugas-tugas sesuai program yang ditetapkan.

c. Kemampuan sumber daya manusia

Yaitu kemampuan pegawai dalam mengaplikasikan tugas-tugas mereka secara nyata dilapangan.

d. Gairah kerja / motivasi

Gairah kerja sangat mempengaruhi kinerja sumber daya manusia suatu perusahaan , untuk itu perlu diperhatikan sistem imbalan/penggajian yang mencakup insentif dan bonus dan penilaian prestasi kerja.

e. Kualitas bahan pembantu

Kualitas bahan pembantu ini sangat berpengaruh guna meningkatkan motivasi serta semangat kerja pegawai.

---

<sup>37</sup> Ruchy.,*Op.Cit.* hal.19

Dari literatur yang ada, secara garis besar, pemahaman mengenai konsep kinerja organisasi publik dapat dilakukan dengan 2 (dua) pendekatan. *Pertama*, melihat kinerja organisasi publik dari perspektif birokrasi itu sendiri. *Kedua*, melihat kinerja organisasi publik dari perspektif kelompok sasaran atau pengguna jasa organisasi publik. Kedua perspektif tersebut tidaklah mencerminkan pendekatan yang bersifatnya “ *mutually exclusive* “ tetapi sering merupakan suatu pendekatan yang saling berinteraksi diantara keduanya, karena pemahaman mengenai konsep kinerja organisasi publik sangat terkait erat dengan lingkungan tempat organisasi publik hidup dan berkembang. Prakteknya organisasi publik memiliki hubungan saling pengaruh dengan lingkungannya. Kinerja merupakan hasil dari pekerjaan yang dilaksanakan dengan nilai yang diharapkan. Hasil kerja adalah target yang harus dicapai oleh suatu organisasi dalam rangka mencapai tujuan.

Menurut Rue dan Byars yang disunting Edy Suandi Hamid dan Sobirin Malian mengemukakan bahwa . “ kinerja dapat didefinisikan sebagai pencapaian hasil atau “ *the degree of accomplishment* “ tingkat pencapaian organisasi. Selanjutnya , hasil kerja seseorang dapat dinilai dengan standar yang telah ditentukan, sehingga akan dapat diketahui sejauh mana tingkat kinerjanya dengan membandingkan antara hasil yang dicapai dengan standar yang ada”.<sup>38</sup>

Selanjutnya Menurut Raymond A. Noe, dkk memberikan penjelasan tentang Manajemen kinerja ( *performance management* ) sebagai proses dimana manajer memastikan bahwa aktivitas-aktivitas karyawan dan keluarannya sama dengan sasaran-sasaran organisasi.<sup>39</sup>

Dari pengertian diatas dapat diketahui bahwa umpan balik kinerja ( *performance feedback* ) memungkinkan karyawan mengetahui seberapa baik mereka bekerja jika

---

<sup>38</sup> Edy Suandi Hamid dan Sobirin Malian., *Memperoleh Otonomi Daerah Kebijakan Evaluasi dan Saran.*, Yogyakarta: UII Press,2004 , hal.45.

<sup>39</sup> Raymond A.Noel.Jhon R.Hollenbeck , Barry Gerhart , Patrick M.Wright, 2010 , *Manajemen Sumber Daya Manusia Mencapai Keunggulan Bersaing*, edisi 6, Penerbit Salemba Empat, Jakarta, hal.451

dibandingkan dengan standar-standar organisasi. Apabila penilaian kinerja dilakukan secara benar, para karyawan, penyedia-penyedia mereka, departemen sumber daya manusia dan akhirnya organisasi bakal diuntungkan dengan pemastian bahwa upaya-upaya individu memberikan kontribusi kepada *focus strategic* organisasi.

Walaupun penilaian kinerja memiliki banyak sisi positif bagi karyawan maupun organisasi tetapi jika dalam pelaksanaannya tidak dilakukan sesuai standar yang ada, maka akan jadi bomerang bagi organisasi itu sendiri.

Menurut Nasution kebanyakan penilaian kinerja selama ini tidak bisa diterima karena memiliki kelemahan yakni :<sup>40</sup>

1. Pekerja staf, manajer diikat banyak sistem, proses dan orang. Tetapi fokus penilaian kinerja hanya pada individu, hal ini menghasilkan penilaian yang bersifat individual bukan sebagai suatu sistem dalam organisasi.
2. Penilaian kinerja menganggap sistem dalam organisasi tersebut konsisten, dan dapat diprediksi. Padahal dalam kenyataan sistem dan proses merupakan subjek yang dapat berubah karena sadar manajemen harus melakukan perubahan sesuai dengan kemampuannya serta tuntutan bisnis.
3. Penilaian kinerja menuntut persyaratan proses penilaian yang objektif, konsisten, dapat dipercaya serta adil, tetapi disisi lain penilaian kinerja akan dilihat karyawan sebagai hal yang mendadak dan didasarkan favoritisme.<sup>41</sup>

Disisi lain sistem penilaian kinerja merusak sebab sebanyak menfokuskan pada individu bukan sistem, karena memiliki banyak variabilitas serta menganggap bahwa keberadaan proses dan sistem tersebut stabil, sehingga penilaian kinerja tidak objektif, tidak konsisten serta tidak adil.

---

<sup>40</sup> Nasution, Mulia, 2007, *Manajemen Personalia Aplikasi Dalam Perusahaan*, Djambatan, Jakarta, Hal.119

<sup>41</sup> Mulia Nasution, 2007, *Manajemen Personalia Aplikasi dalam Perusahaan*, Djambatan. Jakarta, hal 119

Menurut Tohardi , faktor-faktor yang mempengaruhi produktivitas dapat dikelompokkan ke dalam tiga ( 3 ) kelompok ,yaitu :

- a. Faktor-faktor yang mempengaruhi produktivitas dari perekonomian atau industri-industri secara keseluruhan.
- b. Faktor-faktor yang mempengaruhi produktivitas organisasi, unit-unit usaha atau pabrik secara individual.
- c. Faktor-faktor yang mempengaruhi produktivitas perseorangan dari tiap karyawan.<sup>42</sup>

Dari fungsi kepegawaian yang utama pengadaan, alokasi , pengembangan dan hukuman dari sumber daya manusia pengembangan pegawai secara historis kurang mendapat perhatian. Fungsi pengembangan pegawai memusatkan perhatian pada peningkatan kemampuan dan motivasi dari para pegawai pemerintah untuk bekerja. Fungsi pengembangan melengkapi fungsi pengadaan, yang menandakan usaha awal dari seorang majikan untuk menyeleksi orang berdasarkan kemampuan dan faktor-faktor lain yang akan berpengaruh terhadap kinerja pada pekerja selanjutnya.

Secara tradisional, fungsi pengembangan pegawai di sektor publik membatasi darinya pada program-program pelatihan untuk peningkatan kemampuan pegawai dalam pelaksanaan kerja, dan untuk fungsi penilaian ( *appraisal* ) dimana perbedaan-perbedaan kinerja pegawai dan motivasi pegawai dicatat untuk memperbaiki kinerja.

Usaha perbaikan produktivitas telah mendorong para majikan/pemerintah kepada suatu pemahaman yang lebih dalam mengenai kepuasan dan motivasi pekerja, kaitan yang rumit antara orang dan pekerja melalui rancangan kerja, dampak dari kesehatan dan keamanan atas kinerja pegawai dan pengakuan bahwa dalam *labor intensive work turnover* dan kealpaan dapat secara signifikan berpengaruh terhadap produktivitas.

---

<sup>42</sup> Ahmad Tohardi.,*Op.Cit.*, hal.107

Dalam proses penilaian kinerja seharusnya dapat dilakukan secara objektif, rasional dan akurat , tapi dalam kenyataannya walaupun penilaian kinerja telah dilakukan secara sistematis masih terdapat peluang terjadinya bias. Hal ini justru dilakukan oleh para eksekutif dalam pelaksanaan penilaian kinerja bawahannya karena didorong oleh keinginan untuk melindungi atau mempertinggi kepentingan dirinya.

Banyak masalah berkaitan dengan bagaimana mendefinisikan standar kinerja manajerial karena kinerja manajemen merupakan faktor yang *intangible*. Agar kinerjanya dapat diukur maka diperlukan standar kinerja yang merupakan *level uot put* atau kriteria tertentu yang normal dan dapat diterima untuk mengukur hasil sesungguhnya dari bawahan yang berbeda. Standar kinerja tersebut diperlukan bagi manajer untuk mendapatkan pengawasan dari realitas dengan tujuan yang telah ditetapkan oleh orang-orang yang bertanggung jawan terhadap hasil kerja.

Menurut Isyandi menyatakan terdapat empat aturan umum dalam menetapkan standar kinerja manajemen , yaitu :

1. Melihat kembali tingkat *out put* periode sebelumnya
2. Kedua , mengevaluasi keakuratan standar kinerja yang ada
3. Ketiga , menentukan *benchmark* kinerja untuk dipakai dalam penetapan tujuan.
4. Ke empat , mengevaluasi faktor-faktor desain kerja yang mempengaruhi standar kinerja.<sup>43</sup>

Standar kinerja bagi manajer dapat diukur dengan tiga metode , yakni :

1. Menetapkan standar yang didasarkan pada data historis , artinya hasil-hasil yang dicapai masa lalu memberikan dasar perhitungan tingkat kesuksesan yang mungkin dicapai dimasa yang akan datang.

---

<sup>43</sup> Isyandi, B, 2004 . *Manajemen Sumber Daya Manusia : Dalam perspektif Global*, UNRI Press Pekanbaru. Hal.52

2. Penjadwalan jangka pendek. Metode ini dipakai pada situasi volume kerja yang tinggi dengan cara pemberian kerja yang telah diukur dan ditetapkan sebelumnya kemudian di ikuti pelaksanaan dalam interval yang pendek serta koreksi ketika tugas tersebut tidak sesuai dengan jadwal.
3. Menetapkan standar yang didasarkan pada estimasi pada ahli. Tugas ini diserahkan kepada tim ahli yang akan mengkaji pekerjaan tersebut dengan mengandalkan keahliannya.<sup>44</sup>

Menurut Moorhead dan Chung/Megginson, dalam Sugiono kinerja pegawai dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu :

a. Kualitas Pekerjaan (*Quality of Work*)

Merupakan tingkat baik atau buruknya sesuatu pekerjaan yang diterima bagi seorang pegawai yang dapat dilihat dari segi ketelitian dan kerapihan kerja, keterampilan dan kecakapan.

b. Kuantitas Pekerjaan (*Quantity of Work*)

Merupakan seberapa besarnya beban kerja atau sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan oleh seorang pegawai. Diukur dari kemampuan secara kuantitatif didalam mencapai target atau hasil kerja atas pekerjaan-pekerjaan baru.

c. Pengetahuan Pekerjaan (*Job Knowledge*)

Merupakan proses penempatan seorang pegawai yang sesuai dengan *background* pendidikan atau keahlian dalam suatu pekerjaan. Hal ini ditinjau dari kemampuan pegawai dalam memahami hal-hal yang berkaitan dengan tugas yang mereka lakukan.

d. Kerjasama Tim (*Teamwork*)

Melihat bagaimana seorang pegawai bekerja dengan orang lain dalam menyelesaikan suatu pekerjaan. Kerjasama tidak hanya sebatas secara vertikal ataupun kerjasama antar pegawai, tetapi kerjasama secara horizontal merupakan faktor penting dalam suatu kehidupan organisasi

---

<sup>44</sup> Ibid., Hal.57

yaitu dimana antar pimpinan organisasi dengan para pegawainya terjalin suatu hubungan yang kondusif dan timbal balik yang saling menguntungkan.

e. Kreativitas (*Creativity*)

Merupakan kemampuan seorang pegawai dalam menyelesaikan pekerjaannya dengan cara atau inisiatif sendiri yang dianggap mampu secara efektif dan efisien serta mampu menciptakan perubahan-perubahan baru guna perbaikan dan kemajuan organisasi.

f. Inovasi (*Inovation*)

Kemampuan menciptakan perubahan-perubahan baru guna perbaikan dan kemajuan organisasi. Hal ini ditinjau dari ide-ide cemerlang dalam mengatasi permasalahan organisasi.

g. Inisiatif (*initiative*)

Melingkupi beberapa aspek seperti kemampuan untuk mengambil langkah yang tepat dalam menghadapi kesulitan, kemampuan untuk melakukan sesuatu pekerjaan tanpa bantuan, kemampuan untuk mengambil tahapan pertama dalam kegiatan.

Menurut Simamora, ada beberapa jenis indikator kinerja yang sering digunakan dalam pelaksanaan pengukuran kinerja organisasi, yaitu:<sup>45</sup>

1. Indikator masukan, adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan dan menghasilkan keluaran. Indikator ini dapat berupa dana, sumber daya manusia (SDM), informasi dan kebijaksanaan / peraturan perundangan.
2. Indikator proses, adalah segala besaran upaya yang telah dilakukan dalam rangka mengolah masukan menjadi keluaran. Indikator proses menggambarkan perkembangan atau aktivitas yang terjadi atau dilakukan selama pelaksanaan kegiatan berlangsung, khususnya dalam proses mengolah masukan menjadi keluaran.
3. Indikator keluaran, adalah sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan fisik atau nonfisik.

---

<sup>45</sup> Hedy Simamora., *Op.Cit.*, hal.114

4. Indikator hasil , adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah ( efek langsung ).

Indikator dampak adalah pengaruh positif maupun negatif yang ditimbulkan pada setiap tingkatan kriteria berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan.

Berdasarkan Evaluasi kinerja sumber daya manusia dalam Mangkunegara menyatakan bahwa aspek-aspek dalam kinerja adalah : mutu pekerjaan , kejujuran , karyawan , inisiatif , kehadiran , sikap , kerjasama , keandalan , pengetahuan tentang pekerjaan, tanggung jawab , pemanfaatan waktu kerja.<sup>46</sup>

Dengan adanya pengukuran demikian maka target kerja yang berkualitas dapat dicapai . Pencapaian ini tidak dapat dilakukan hanya karyawan saja. Tetapi dibutuhkan pimpinan yang dapat mengarahkan tenaga kerja dalam melakukan pekerjaan. Selain itu hasil kerja karyawan perlu dilakukan penilaian agar dapat memperoleh gambaran hasil yang diinginkan.

### **2.1.7 Evaluasi**

Pada umumnya evaluasi adalah suatu pemeriksaan terhadap pelaksanaan suatu program yang telah dilakukan dan yang akan digunakan untuk meramalkan, memperhitungkan, dan mengendalikan pelaksanaan program kedepannya agar jauh lebih baik.

Evaluasi adalah suatu usaha untuk mengukur sumber nilai secara objektif dari pencapaian hasil-hasil yang direncanakan sebelumnya, dimana hasil evaluasi tersebut dimaksudkan menjadi umpan balik untuk perencanaan yang akan dilakukan didepan.<sup>47</sup>

Duun dalam Nugroho menyatakan istilah evaluasi dapat dilaksanakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*).<sup>48</sup>

<sup>46</sup> Anwar Prabu Mangkunegara, 2007, *Evaluasi Kinerja SDM* , PT. Refika Aditama ., Bandung. Hal.18

<sup>47</sup> Yusuf , Farida , 2000 , *Evaluasi Program* . Jakarta , PT. Rineka Cipta hal.3

<sup>48</sup> Riant Nugroho.,*Op.Cit.*, hal.472

Evaluasi merupakan salah satu cara yang dilakukan dalam lingkup metode dan teknik kontrol. Teknik kontrol dilakukan sebelum, sepanjang dan sesudah suatu kebijakan dilaksanakan.<sup>49</sup>

Secara sederhana evaluasi dapat diartikan sebagai suatu proses perbandingan antara standar, fakta dan analisis lainnya. Adanya beberapa model evaluasi yaitu :<sup>50</sup>

1. Model *Before After* yaitu perbandingan sebelum dan sesudah suatu tindakan (perlakuan, treatment). Tolak ukur adalah kondisi *Before*
2. Model *Das Sollen – Das Sein* yaitu perbandingan antara yang seharusnya dengan yang senyatanya. Tolak ukur adalah *Das Sollen*.
3. Model Kelompok Kontrol tes yaitu perbandingan antara kelompok control (tanpa perlakuan) dengan kelompok tes (dengan perlakuan). Tolak ukurnya adalah kelompok control.

Winarno mengemukakan bahwa secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang menyangkut substansi, implementasi dan dampak.<sup>51</sup>

Evaluasi Kinerja adalah suatu proses yang digunakan pimpinan untuk menentukan apakah seorang karyawan melakukan pekerjaan sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya. Menurut Meggison dalam Mangku Negara.

Rendahnya produktivitas pegawai negeri sipil tersebut, disebabkan karena kurangnya dari aspek keterampilan. Siagian mengidentifikasi bahwa tiga jenis kelemahan keterampilan yang melekat pada pegawai Indonesia yaitu :

1. Kemampuan manajerial, yaitu kurangnya kemampuan memimpin, menggerakkan bawahan, melakukan koordinasi dan mengambil keputusan.

---

<sup>49</sup> Ndraha, Taliziduhu, 2003, *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)* Jakarta, PT. Rineka Cipta, hal. 202

<sup>50</sup> Ndraha., *Op. Cit.*, hal. 202

<sup>51</sup> Winarno, Budi, 2012, *Kebijakan Publik (teori, proses dan studi kasus)* Yogyakarta., Center For Acedemia Publishing service., hal. 229

2. Kemampuan teknis , yaitu kurangnya kemampuan untuk secara terampil yang bersifat pembangunan.
3. Kemampuan teknologis , yaitu kurangnya kemampuan untuk memanfaatkan hasil-hasil penemuan teknologi dalam pelaksanaan tugas seperti halnya *Automatic Data Processing* ( ADP ) Atau *Electronic Data Processing* ( EDP ).

Secara singkat kriteria evaluasi menurut William N Dunn adalah sebagai berikut :

1. Efektivitas : Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai ?
2. Efisiensi : seberapa banyak usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan
3. Kecukupan : seberapa jauh pencapaian hasil yang memecahkan masalah
4. Perataan : Apakah biaya manfaat di distribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda.
5. Responsivitas : apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan
6. Ketepatan : apakah hasil ( tujuan ) yang di inginkan benar-benar berguna dan bernilai.

Menurut James Anderson dalam Winarno membagi evaluasi kebijakan ke dalam 3 (tiga) tipe. *Tipe pertama*, evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Maka evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kegiatan itu sendiri. *Tipe kedua* merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. *Tipe ketiga* tipe evaluasi kebijakan sistematis. Evaluasi sistematis melihat secara objektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tercapai.<sup>52</sup>

Wibawa, dkk dalam Nograho evaluasi kebijakan publik melihat empat fungsi yaitu :

---

<sup>52</sup> Ibid , Winarno , hal. 230-232

1. Eksplanasi. Melalui evaluasi dapat di potret rialitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.
2. Kepatuhan. Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik borogkrasi maupun pelaku lainnya, sesuai dengan standard an prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.
3. Audit. Melai evaluasi dapat diketahui, apakah output benar-benar sampai ketangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.
4. Akunting. Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat social ekonomi dari kebijakan tersebut.<sup>53</sup>

Selanjutnya dapat dilihat bahwa fungsi dari evaluasi kebijakan public pada dasarnya ada 3 (tiga) hal pokok yaitu :

1. Memberikan informasi yang valid tentang kinerja kebijakan. Dimana pada fungsi baru, evaluasi kebijakan akan lebih banyak meneliti pada aspek instrumental dan kebijakan publik yang ada. Ia akan melakukan evaluasi atas penampilan atau kinerja dari proses berjalannya organ kebijakan publik yang dievaluasi. Sampai sejauh mana organ kebijakan publik itu mampu mengatasi persoalan yang dihadapi dan sejauh mana organ kebijakan tersebut efektif sebagai instrument pemberi solusi sebagaimana *raison d"entre* kebijakan publik itu sendiri.
2. Fungsi evaluasi kebijakan public untuk menilai kepantasan tujuan atau target dengan masalah yang dihadapi. Pada fungsi ini, evaluasi kebijakan lebih memfokuskan diri dari substansi dan kebijakan publik yang ada. Dimana disadari bahwa sebuah kebijakan publik pada dasarnya adalah dibuat untuk menyelesaikan

---

<sup>53</sup> Ibid, Nugroho., hal.477-478

masalah publik tertentu, maka pada fungsi ini evaluasi kebijakan akan dinilai apakah tujuan yang ditetapkan kebijakan publik tersebut benar-benar mampu menyelesaikan masalah yang ada. Karena sebuah kebijakan publik ini pada dasarnya ditetapkan berikut dengan tujuannya, dan umumnya *implementing agent* bekerja untuk mencapai tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.

3. Fungsi evaluasi kebijakan untuk memberi sumbangan pada kebijakan lain terutama pada segi metodologinya. Pada fungsi ini, evaluasi kebijakan publik akan lebih diupayakan untuk menghasilkan rekomendasi dan penilain yang dilakukan atas kebijakan yang akan dievaluasi. Hasil-hasil dari penilain evaluasi itu diupayakan pula agar dapat dijadikan bahan belajar bagi para pelaku kebijakan publik yang lain, baik kebijakan lanjutan maupun kebijakan lain. Fungsi evaluasi kebijakan ini akan lebih banyak dihasilkan terutama pada evaluasi kebijakan publik yang dilakukan pada akhir kebijakan publik (*ex-postevaluation*).<sup>54</sup>

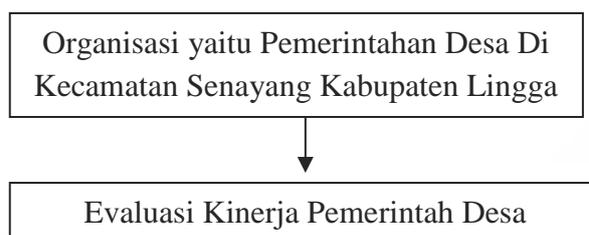
Dari definisi diatas, dapat disimpulkan bahwa, evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjukkan pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program.

## 2.2 Kerangka Pemikiran

Sehubungan dengan teori dan konsep-konsep diatas, maka dapat digambarkan kerangka penelitian sebagai berikut :

**Gambar II.1**

**Evaluasi Kinerja Pemerintah Desa dalam Pengisian Buku-Buku Administrasi Desa Di Kecamatan Senayang Kabupaten Lingga**



<sup>54</sup> Ibid, hal.114



Permendagri Nomor 32 Tahun 2006 tentang Pedoman Administrasi Desa

1. Buku Administrasi Umum
2. Buku Administrasi Kependudukan
3. Buku Administrasi Keuangan
4. Buku Administrasi Pembangunan
5. Buku Administrasi BPD



1. Kualitas kerja
2. Ketepatan waktu
3. Inisiatif
4. Kemampuan
5. Komunikasi

(Sedarmayanti ,2012;18)



Berhasil  
Cukup Berhasil  
Tidak Berhasil

### 2.3 Konsep Operasional

Agar terciptanya suatu kesatuan pengertian dan keseragaman bahas serta untuk mempermudah dalam penelitian ini maka penulis perlu memberikan batasan dari beberapa istilah yang perlu dioperasionalkan terlebih dahulu.

Untuk memperjelas konsep teoritis yang telah dicantumkan dan untuk memperjelas kesamaan pengertian, maka penulis mengoperasionalkan konsep tersebut untuk mempermudah pemahaman dalam penelitian ini. Penulis akan menjelaskan beberapa konsep yang berhubungan langsung dengan penelitian ini baik variable maupun indikatornya, sebagai berikut :

1. Kinerja dapat didefinisikan sebagai tingkat pencapain hasil. Atau dengan kata lain, kinerja merupakan tingkat pencapain tujuan. Menurut Widodo mengemukakan bahwa

kinerja adalah melakukan suatu kegiatan dan menyempurnakannya sesuai dengan tanggung jawabnya dengan hasil seperti yang diharapkan.

2. Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa, meliputi :
  1. Menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik
  2. Mengelola Keuangan dan Aset Desa
  3. Memberikan informasi kepada masyarakat Desa
  4. Melaksanakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa
3. Kualitas kerja ( *Quality of work* ). Kualitas kerja meliputi jumlah kerja yang dilakukan dalam satu periode waktu yang ditentukan dan kualitas kerja yang dicapai berdasarkan syarat-syarat kesesuaian dan kesiapannya. Sehubungan dengan penelitian ini , digunakan indikator :
  - a. Hasil kerja yang diperoleh
  - b. Manfaat hasil kerja
2. Ketepatan waktu ( *promptness* ), Ketepatan waktu merupakan ketepatan waktu dalam menyelesaikan suatu tanggung jawab yang diberikan kepada pelaksana tanggung jawab tersebut. Sehubungan dengan penelitian ini , digunakan indikator :
  - a. Penataan rencana kerja
  - b. Ketepatan rencana kerja dengan hasil kerja
3. Inisiatif ( *Initiative* ), Inisiatif merupakan kemampuan menciptakan sesuatu yang berhubungan dengan pekerjaan untuk menghasilkan hal yang lebih efektif dan efisien dalam pekerjaan tersebut. Sehubungan dengan penelitian ini, digunakan indikator :
  - a. Pemberian ide/gagasan dalam berorganisasi
  - b. Tindakan yang dilakukan untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi

4. Kapabilitas ( *Capability* ), kapabilitas yaitu kemampuan seseorang dalam melaksanakan tanggung jawab dengan menghasilkan sesuatu berdasarkan keterampilannya.

Sehubungan dengan penelitian , digunakan sebagai indikator :

- a. Keterampilan yang dimiliki
- b. Kemampuan memanfaatkan sumber daya atau potensi

5. Komunikasi ( *Communication* ). Komunikasi adalah cara menjelaskan suatu jaringan kerja kepada rekan kerja agar dapat menghasilkan suatu tim dalam melaksanakan pekerjaan tersebut. Sehubungan dengan penelitian ini, digunakan indikator :

- a. Komunikasi intern ( kedalam ) organisasi
- b. Komunikasi ekstern ( keluar ) organisasi

#### 2.4. Operasional Variabel

Adapun operasional penelitian dapat dilihat pada table 2.2. berikut ini :

**Tabel II.2**

**Operasional Variabel Penelitian Evaluasi Kinerja Pemerintah Desa dalam Pengisian  
Buku-buku Administasi Desa di Kecamatan Senayang  
Kabupaten Lingga.**

Konsep	Variabel	Indikator	Item Penilaian	Skor
Evaluasi kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi	Evaluasi kinerja Pemerintah Desa dalam pengisian buku-buku	Kualitas Kerja	1. Hasil yang diperoleh 2. Manfaat hasil kerja	Berhasil
		Ketepatan waktu	1. Penataan rencana kerja 2. Ketetapan rencana kerja dan hasil kerja	Cukup berhasil

, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika. ( Sedarmayanti, 2012;17)	administrasi desa di Kecamatan Senayang Kabupaten Lingga	Inisiatif	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemberian Ide/gagasan dalam organisasi</li> <li>2. Tindakan yang dilakukan untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi</li> </ol>	Tidak berhasil
		Kapabilitas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Keterampilan yang dimiliki</li> <li>2. Kemampuan untuk memanfaatkan sumber daya</li> </ol>	
		Komunikasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Komunikasi intern</li> <li>2. Komunikasi ektern</li> </ol>	

Sumber : Data olahan, 2016

