

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Struktur Sosial

Soekanto menjelaskan bahwa masyarakat berisi berbagai struktur yang terhubung serta memengaruhi satu dengan yang lain. Beliau berpendapat bahwa masyarakat ialah suatu sistem yang terdiri dari beberapa unsur seperti institusi, kelompok sosial, dan individu yang saling berinteraksi. Yang semuanya berinteraksi dengan peran tertentu dalam menjaga kestabilan dan keteraturan masyarakat.¹⁵

B. Teori Efektivitas Hukum

Teori efektivitas hukum berdasarkan Soerjono Soekanto adalah dapat dipahami sebagai suatu pedoman mengenai sikap, tindakan atau perilaku yang pantas dan teratur. Dalam pandangannya hukum seharusnya dipandang sebagai tindakan yang berulang dengan bentuk yang sama dan ditunjukkan untuk mencapai tujuan khusus. Keefektifan penegakan hukum sangat bergantung pada keberhasilan dalam melaksanakan ketentuan hukum itu sendiri. Agar hukum dapat berfungsi dengan baik, aparat penegak hukum harus mampu memberlakukan sanksi yang ada. Penerapan sanksi ini menjadi bukti nyata bahwa hukum dapat berjalan secara efektif.¹⁶

¹⁵ Soerjono Soekanto. 1986. Pengantar Penelitian Hukum. Jakarta. Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press). hlm. 30.

¹⁶ Soerjono Soekanto, Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi, (Bandung: CV, Ramadja Karya 1988), 80

C. Tinjauan Umum Tentang Permasalahan Dalam Penilaian Kinerja Dalam Pasal 12 Tentang PP No.30 pada Tahun 2019

Pada PP No. 30 Tahun 2019 mengatur mengenai penilaian dari Kinerja PNS. Proses penentuan performa PNS dilakukan melalui dua aspek utama :

1. Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) yang membandingkan Realisasi SKP dengan poin SKP yang telah diputuskan dalam rencana kinerja.
2. Perilaku kerja, yang dinilai berdasarkan evaluasi terhadap sikap dan tindakan dalam menjalankan tugas. Dengan demikian, penilaian kinerja PNS mencakup kedua elemen penting tersebut untuk menghasilkan evaluasi yang komprehensif.

SKP merupakan rancangan tugas dan capaian yang harus dapatkan bagi setiap pegawai PNS setiap tahunnya. Target ini mencakup jumlah hasil kerja yang diharapkan dalam penerapan tugas posisi. Pengukuran suatu SKP dapat dilaksanakan mengacu pada hasil pengukuran kinerja yang dikeluarkan pada berkas penilaian SKP yang berisi nilai SKP.

Untuk memperoleh Penilaian Kinerja PNS, digunakan cara perhitungan yakni:

$$(Capaian SKP \times 60\%) + (Capaian Perilaku Kerja \times 40\%)$$

Capaian SKP dapat dihitung melalui beberapa komponen sebagai berikut:

1. Kuantitas adalah kuantitas realisasi / kuantitas target x 100
2. Kualitas adalah kualitas realisasi / kualitas target x 100
3. Waktu

Untuk menghitung waktu, diperlukan persentase waktu (pw).

$$pw = 100 - (\text{waktu realisasi} / \text{waktu target} \times 100)$$

a) apabila $pw > 24$ maka, waktu = $76 - (((1.76 \times \text{waktu target} - \text{waktu realisasi}) / \text{waktu target}) \times 100) - 100$.

b) apabila $pw < 24$ maka, waktu = $((1.76 \times \text{waktu target} - \text{waktu realisasi}) / \text{waktu target}) \times 100$

4. Biaya

Untuk menghitung biaya, diperlukan persentase biaya (pb).

$$pb = 100 - (\text{biaya realisasi} / \text{biaya target} \times 100)$$

a) Apabila $pb > 24$ maka, biaya = $76 - (((1.76 \times \text{biaya target} - \text{biaya realisasi}) / \text{biaya target}) \times 100) - 100$.

b) Apabila $pb < 24$ maka, biaya = $((1.76 \times \text{biaya target} - \text{biaya realisasi}) / \text{biaya target}) \times 100$.

Nilai pada kolom Nilai Capaian SKP ditentukan dari:

a) apabila biaya = 0 maka, capaian adalah penghitungan / 3.

b) apabila tidak maka, capaian adalah penghitungan / 4

Nilai pada baris Nilai Tugas Tambahan dihitung berdasarkan:

a) Apabila jumlah tugas tambahan antara 1 hingga 3, maka nilai tambahan adalah 1

b) Apabila jumlah tugas tambahan antara 4 hingga 6, maka nilai tambahan adalah 2

c) Apabila jumlah tugas tambahan lebih dari 7, maka nilai tambahan adalah 3

Dengan demikian, nilai pada baris Capaian SKP dihitung dari:

nilai adalah (capaian / banyak tugas kegiatan jabatan) + nilai tambahan

Capaian perilaku kerja dinilai melalui unsur-unsur, yaitu orientasi pelayanan, komitmen, inisiatif kerja, dan kerjasama. Penilaian kinerja PNS disampaikan dalam bentuk angka serta kategori maupun predikat yang sesuai seperti tabel 2.1, berikut:

Tabel 2.1. Tabel Penilaian Kinerja PNS¹⁷

Angka	Nilai
110 – 120 dan menciptakan inovasi serta pendekatan baru dalam meningkatkan kinerja yang dapat memberikan manfaat untuk organisasi atau negara	Sangat Baik
90 – 120	Baik
70 – 89	Cukup
50 – 69	Kurang
Dibawah 50	Sangat Kurang

Perilaku Kerja mengacu pada tindakan, watak, atau perilaku yang ditunjukkan oleh seorang PNS, atau dalam beberapa kasus, dalam beberapa situasi ini juga mencakup tindakan yang kurang sesuai dilakukan dengan ketentuan hukum serta peraturan yang berjalan. Beberapa aspek kunci yang menjadi bagian dari Perilaku Kerja antara lain orientasi pelayanan, komitmen, inisiatif kerja, kerja sama, dan kepemimpinan. Terutama, Perilaku kepemimpinan sangat penting untuk karyawan yang menempati di posisi-posisi tertentu, seperti posisi tertinggi, administrator, supervisor, atau dalam posisi dengan keahlian tertentu yang mengharuskan adanya kompetensi kepemimpinan.

¹⁷ Peraturan Pemerintah No 30 Tahun 2019 Tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negri Sipil

Kepala yang menilai Penilai Kinerja PNS juga melakukan penilaian perilaku kerja dengan cara menelaah perilaku PNS dengan standar yang berlaku dalam jabatan mereka. Penilaian ini dapat melibatkan penilaian dari rekan kerja sejawat atau karyawan. Hasil penilaian Perilaku Kerja dicatat dalam dokumen penilaian yang mencantumkan nilai Perilaku Kerja.

Penilaian kinerja PNS dihitung serta memadukan bobot yang diberikan pada SKP dan nilai Perilaku Kerja. Nilai penting penilaian untuk kedua komponen ini berbeda, tergantung pada metode penilaian yang diterapkan oleh instansi pemerintah:

1. Untuk instansi yang menerapkan penilaian kinerja dengan bobot standar, 70% diberikan pada penilaian SKP dan 30% pada penilaian Perilaku Kerja. Ini dihitung menggunakan rumus: $(\text{capaian SKP dikalikan } 70\%) + (\text{capaian Perilaku Kerja dikalikan } 30\%)$.
2. Jika instansi menerapkan penilaian 360°, bobot yang berlaku adalah 60% sebagai penilaian SKP dan 40% sebagai penilaian Perilaku Kerja. Hal ini dapat dihitung dengan rumus: $(\text{capaian SKP} \times 60\%) + (\text{capaian Perilaku Kerja} \times 40\%)$.

Perolehan dari penilaian kinerja menjadi landasan peninjauan dalam pengangkatan, pemindahan, atau pemberhentian dari posisi pegawai negeri sipil (PNS), peningkatan kompetensi, serta pemberian penghargaan kepada PNS.

D. Implementasi Kebijakan

Menurut Charles O. Janes, kebijakan dapat dipahami sebagai bagian dari program dan keputusan yang dihasilkan.¹⁸ Umumnya, agenda atau persetujuan ini dinyatakan oleh pemerintah atau pengelola kebijakan dalam berbagai bentuk kebijakan, seperti Undang-Undang, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, serta Peraturan Pemerintah yang berlaku di tingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota.¹⁹

Implementasi kebijakan, pada intinya yaitu prosedur untuk menjalankan kebijakan secara efektif guna menuju harapan yang telah ditetapkan oleh kumpulan penyusun kebijakan.²⁰ dengan demikian, jika kebijakan publik kurang berhasil diimplementasikan sesuai harapan, maka dalam mekanisme pelaksanaannya, kebijakan tersebut akan gagal dalam mencapai substansi yang diharapkan.

Pada dasarnya, implementasi kebijakan merupakan suatu usaha untuk menyampaikan hasil kebijakan (policy output) dari implementor kepada kelompok sasaran (target group) dengan tujuan mencapai kebijakan yang telah ditetapkan. Keberhasilan dalam mencapai tujuan kebijakan biasanya sangat dipengaruhi oleh sejauh mana kelompok sasaran dapat menerima dan memanfaatkan hasil kebijakan tersebut secara efektif. Oleh karena itu, dalam jangka panjang, diharapkan hasil kebijakan tersebut terwujud dengan baik.²¹

¹⁸ Budiman Rusli, *Kebijakan Publik Membangun Pelayanan Publik Yang Responsif* (Bandung: Hakim Publishing, 2013), hal. 33.

¹⁹ *Ibid*, hal. 33.

²⁰ Yulianto Kadji, *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik* (Gorontalo: UNG Press, 2015) hal. 47.

²¹ Erwan Agus Purwanto, Dyah Ratih Sulistyastuti, *Implementasi Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasinya di Indonesia* (Yogyakarta: Gava Media, 2015), hal. 21.

Implementasi kebijakan merupakan serangkaian langkah atau aktivitas yang dijalankan bersama oleh pemerintah, individu, atau sektor swasta untuk menggapai harapan yang sudah diputuskan dalam kebijakan. Ketetapan yang terdapat dalam kebijakan tersebut kemudian diubah menjadi langkah-langkah dalam operasional atau prosedur nyata dalam suatu program kerja. Karena hal tersebut, kebijakan dan peraturan yang ada diterjemahkan menjadi program-program kerja yang akan dijalankan untuk memperoleh perubahan yang diharapkan sesuai dengan tujuan kebijakan tersebut. Sebelum melanjutkan ke tahap implementasi, sangat vital untuk menetapkan tujuan dan sasaran dari kebijakan harus ditetapkan dengan jelas. Setelah itu, sumber daya yang diperlukan mulai dari anggaran, SDM, maupun sumber daya yang lainnya, harus dialokasikan dan disiapkan dengan baik. Hanya setelah semua persiapan tersebut selesai, tahap implementasi dapat dilakukan.

Tahap implementasi sering kali dianggap sebagai salah satu fase krusial atau tahap penting dalam mekanisme pembuatan kebijakan. Karena hal ini perannya sebagai "jembatan" yang menghubungkan konsep (ideal) dengan nyata (realitas) atau yang dikenal sebagai konten dan konteks. Dunia konsep mencerminkan kondisi ideal yang diharapkan dalam dokumen kebijakan, sedangkan dunia nyata merupakan kondisi di mana golongan sasaran kebijakan berhadapan dengan berbagai masalah sosial, ekonomi, dan politik.²² Oleh karena itu, Implementasi kebijakan berfungsi sebagai "jembatan" yang mengalihkan beragam hasil dari konsep diubah menjadi tindakan nyata yang diberikan kepada

²² Erwan Agus Purwanto, Dyah Ratih Sulistyastuti, Implementasi Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasinya di Indonesia (Yogyakarta: Gava Media, 2015), hal. 65.

kelompok sasaran. Ini merupakan usaha konkret untuk memperoleh kebijakan yang telah ditetapkan.²³

Implementasi kebijakan memiliki peran dan fungsi dalam memperoleh tujuan kebijakan dengan melibatkan berbagai aktivitas yang dilaksanakan oleh pemerintah. Aktivitas ini dapat berwujud strategy plan yang dilakukan oleh individu atau sektor swasta. Tujuannya adalah untuk membawa perubahan yang dianggap sebagai hasil dari program yang telah dijalankan.

Edward III mengutarakan bahwa pengaplikasian kebijakan itu dapat berubah oleh empat variabel, yaitu:²⁴

1. Komunikasi: Kesuksesan dalam menerapkan kebijakan sangat bergantung pada komunikasi yang efektif. Implementor perlu memiliki pemahaman yang jelas mengenai agenda serta tujuan dan sasaran kebijakan harus disampaikan dengan baik kepada golongan sasaran. Ini membantu meminimalisir penyimpangan dalam pelaksanaan kebijakan.
2. Sumber Daya: Meskipun komunikasi telah dijalankan dengan baik, kurangnya sumber daya dapat menjadi kendala dalam pelaksanaan yang efektif. Sumber daya ini mencakup aspek manusia, seperti keahlian dan kompetensi implementor, serta aspek finansial yang diperlukan.
3. Disposisi: Karakteristik dan sikap implementor sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Komitmen, kejujuran serta sikap demokratis adalah beberapa contoh disposisi yang dapat berdampak langsung. Implementor yang memiliki disposisi positif cenderung

²³ Ibid, hal. 66.

²⁴ Goerge C Edwards III. Implementing Public Policy. America: Texas A & M University, 1980.

melaksanakan prosedur sesuai dengan yang diharapkan oleh pembuat kebijakan. Sebaliknya, apabila terdapat suatu perbedaan sikap maupun sudut pandang antara implementor dan pembuat kebijakan, implementasi bisa menjadi kurang efektif.

4. Bentuk Birokrasi: Struktur organisasi yang bertanggung jawab atas implementasi kebijakan mempunyai peran sangat penting. Elemen-elemen dalam struktur organisasi meliputi (SOP) dan tingkat perpecahan dapat memengaruhi kinerja. Struktur organisasi yang terlalu rumit serta panjang sering kali dapat menghambat pemeriksaan dan menciptakan red-tape, yaitu prosedur birokrasi yang berbelit-belit sehingga mengurangi fleksibilitas organisasi.

Menurut pandangan Edwards, sumber daya yang penting untuk implementasi kebijakan melibatkan staf yang memadai dan memiliki keterampilan yang bagus untuk menjalankan tugas mereka, serta hak dan fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan rencana kebijakan menjadi tindakan nyata dalam pelayanan publik.

E. Penilaian Kinerja

Penilaian kinerja merupakan sistem resmi yang dipakai untuk menelaah serta mempertimbangkan secara rutin kinerja seseorang. Kinerja merupakan kolaborasi dari hasil kerja (produk yang dihasilkan dari kewajiban atau tugas) dan kompetensi (kemampuan kerja setiap pegawai yang sesuai dengan standar).²⁵

²⁵ Sedarmayanti, *Manajemen Sumber Daya Manusia, Reformasi Birokrasi, dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, (Bandung: Pt Refika Aditama, 2010), Hal. 365

Evaluasi kinerja bisa terpenuhi melalui identifikasi kebutuhan pelatihan serta pengetahuan, keterampilan, dan bakat yang harus diperhitungkan selama proses seleksi. Tenaga kerja yang efektif dan tidak efektif dapat dibedakan berdasarkan evaluasi kinerja. Evaluasi kinerja adalah awal dari suatu proses, bukan hasil akhir.

Sementara itu, tujuan evaluasi kinerja adalah sebagai berikut: :

1. Mengetahui kompetensi dan bakat yang dimiliki oleh karyawan.
2. Menjadi landasan untuk merencanakan bidang kepegawaian, terutama dalam memperbaiki situasi kerja serta meningkatkan kualitas dan hasil kerja.
3. Menjadi landasan untuk mengembangkan serta memanfaatkan karyawan seoptimal mungkin, sehingga mereka dapat diberikan petunjuk dalam gambaran kariernya, kenaikan pangkat dan kenaikan posisi.
4. Memupuk terwujudnya ikatan yang baik dan saling menguntungkan antara pimpinan dan staff.
5. Memahami situasi organisasi secara total dalam bagian kepegawaian, khususnya kinerja staff dalam bekerja.
6. Menurut individu, pegawai dapat mengidentifikasi kekuatan dan kelemahannya, maka bisa mendorong perkembangan diri. Di sisi lain, pemimpin yang lebih memedulikan dan mengetahui bawahan / karyawannya, hingga dapat memberikan motivasi yang efektif untuk karyawan.²⁶

²⁶ *Ibid.*, Hlm. 368

Kinerja perusahaan yang efektif adalah kapasitas untuk melanjutkan, tumbuh, dan beradaptasi. Karakteristik perusahaan yang sukses adalah :

1. Menetapkan standar yang jelas untuk setiap tindakan dan penyelesaian pekerjaan.
2. Mengupayakan untuk menjalin kedekatan dengan para klien
3. Menyebarkan motivasi kepada karyawan dan mendorong semangat jiwa wirausaha di antara mereka.
4. Berupaya meningkatkan produktivitas melalui keterlibatan aktif para karyawan
5. Selalu berfokus pada upaya yang dikenali dan mengerti
6. Mengadopsi bentuk organisasi yang fleksibel dan sederhana
7. Menyatukan pengendalian tegas dengan memecah kewenangan untuk melindungi nilai-nilai perusahaan.²⁷

Gisbon menyatakan bahwa terdapat lima unsur kunci dalam menilai efektivitas kerja, yaitu:

1. Produksi: Ini berkaitan langsung dengan hasil yang dihasilkan yang dikonsumsi oleh pelanggan dan organisasi rekanan.
2. Efisiensi: Efisiensi diukur melalui perbandingan antara keuntungan yang diperoleh dengan biaya dan waktu yang diinvestasikan dalam suatu pekerjaan.

²⁷ Moh. Pabundu Tika, *Budaya Organisasi dan Peningkatan Kinerja Perusahaan.....*Hlm. 129

3. Ke.puasan: Ke.puasan dinilai me.lalui be.rbagai faktor se.pe.rti pe.rilaku karyawan, tingkat ke.hadiran, ke.te.rlambatan, ke.sulitan, ke.se.jahte.raan, dan lain se.bagainya.
4. Ke.adaptasian: Ini be.rtumpu ke.pada ke.mampuan organisasi untuk me.re.spons pe.rubahan dalam lingkungan dari dalam maupun luar.
5. Ke.langsungan Hidup: Ke.langsungan hidup be.rtumpu me.lalui tanggung jawab organisasi untuk memperluas kapasitas dan potensi mereka agar bertumbuh dan berkembang di masa depan.²⁸

F. Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 menjelaskan bahwa Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah warga negara Indonesia yang mencakup kriteria tertentu dan diangkat sebagai pegawai tetap dalam Aparatur Sipil Negara oleh pejabat pengawas ketenagakerjaan bertugas mengisi jabatan di lembaga pemerintahan.

Selain itu, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang berisi terkait Pokok-Pokok Kepegawaian juga memberikan definisi terkait pegawai negeri, dengan mencakup syarat-syarat yang harus dipenuhi serta keterkaitannya dengan hukum dan pemerintah.

Sebagaimana dijelaskan oleh Mahfud M.D dalam bukunya yang membahas hukum kepegawaian, pengertian pegawai dibagi menjadi 2 kategori yakni definisi stipulatif dan definisi ekstensi (perluasan pengertian).

²⁸ *Ibid.*, Hlm. 130

- 1) Pengertian yang bersifat stipulatif mengenai makna pegawai negeri diatur dalam Undang-undang. Hal ini dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang berisi terkait Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Pengertian yang terdapat dalam Pasal 1 angka 1 menjelaskan ikatan antara pegawai negeri dengan hukum terutama dalam konteks administrasi, sementara dalam Pasal 3 ayat (1) membahas ikatan pegawai negeri dengan pemerintah serta mengetahui kedudukan mereka dalam struktur pemerintahan.
- 2) Pengertian ekstensi. Setelah pengertian stipulatif terdapat beberapa kelompok yang secara teknis tidak memenuhi syarat sebagai PNS berdasarkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 yang berisi terkait tugas utama Kepegawaian, namun di konteks tertentu, mereka diakui dan dipandang setara dengan PNS. Dengan kata lain, selain pengertian stipulatif terdapat pengertian lain yang berlaku dalam situasi-situasi terkhusus. Pengertian itu tertuang dalam : 1. Ketentuan yang terdapat pada Pasal 415-437 dalam KUHP, 2. Ketentuan Pasal 92 KUHP, 3. Ketentuan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 jo. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1974 yang berisi terkait Pembatasan Kegiatan Pegawai Negeri Dalam Usaha Swasta.²⁹

²⁹ Sri Hartini, S.H., M.H, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 12

Selain itu, Logemann juga memperhatikan kemampuan materil dalam menganalisis keterkaitan antara pegawai negeri dengan mendefinisikan PNS sebagai masing-masing pegawai yang memiliki keterkaitan resmi atau dinas dengan negara.³⁰



³⁰ Muchsan, *Hukum Kepegawaian*, Jakarta, Bina Aksara, 1982, hlm. 12