

# **BAB I**

## **PEDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Dalam rangka menjalankan pembangunan nasional, Pemerintah kini berlomba-lomba membangun berbagai infrastruktur guna mendukung kelancaran kehidupan masyarakat sehari-hari. Salah satu infrastruktur yang kini juga dibangun adalah jalan. Infrastruktur jalan menjadi unsur sentral dalam pengembangan wilayah serta peningkatan kegiatan perekonomian masyarakat. Jaringan transportasi yang baik akan membawa dampak pada peningkatan kegiatan ekonomi suatu wilayah. Pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur jalan menjadi program prioritas seiring dengan semakin bertambahnya populasi penduduk dan kendaraan pengguna jalan. Infrastruktur jalan menjadi penting sebab jalan sangat mendukung dalam kemajuan baik dari segi perekonomian, pendidikan, pemerintahan, dan masih banyak lagi karena infrastuktur jalan sangat berperan sebagai akses penghubung antar wilayah. Infrustruktur jalan berpengaruh dalam mewujudkan sasaran pembangunnan seperti pemerataan pembangunan, pertumbuhan ekonomi, dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh masyarakat.

Di Indonesia terdapat beberapa jenis jalan umum yang di klasifikasikan berdasarkan statusnya. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 34 Tahun 2006 bahwa Jalan Umum adalah jalan yang diperuntukkan bagi lalu lintas umum. Jalan umum menurut statusnya dikelompokkan ke dalam

beberapa klasifikasi. Seperti jalan nasional yaitu jalan yang seluruh kewenangan baik dalam proses pembangunan hingga perawatannya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Di Kabupaten Pemalang jalan yang masuk ke dalam jalan nasional yaitu jalan pantura yang memiliki panjang 32,43 Km dengan batas sebelah timur Kabupaten Pekalongan dan batas sebelah barat Kabupaten Tegal. Selanjutnya jalan provinsi, jalan provinsi yaitu jalan yang kewenangan dalam pembangunan sampai perawatannya menjadi tanggungjawab Provinsi. Jalan Provinsi yang melintasi Kabupaten Pemalang sepanjang 99,52 Km dengan batas utara Kecamatan Randudongkal dan sebelah selatan Kecamatan Belik. Yang terakhir jalan Kabupaten, jalan Kabupaten merupakan jalan yang pembangunan hingga pengawasan menjadi kewenangan Kabupaten. Jalan Kabupaten yang ada di Kabupaten Pemalang sepanjang 651,97 Km yang mengelilingi hampir seluruh wilayah Kabupaten Pemalang.

Seiring bertambahnya penduduk di Indonesia setiap tahun jumlah kendaraan bermotor pun ikut meningkat yang menyebabkan pembangunan infrastruktur jalan harus lebih di utamakan. Dalam hal ini peran pemerintah sangat diperlukan salah satunya dengan mengalokasikan anggaran dengan jumlah yang besar untuk pembangunan infrastruktur yang ada di Indonesia salah satunya infrastruktur jalan.

Dalam hal pelayanan publik, masyarakat mempunyai hak yang sama untuk mendapatkan fasilitas jalan yang layak dan memadai. Tak terkecuali masyarakat di Kabupaten Pemalang. Kabupaten Pemalang merupakan salah satu

daerah yang juga sedang gencar dalam melakukan pembangunan. Khususnya pembangunan infrastruktur jalan yang mengelilingi Kabupaten Pemalang.

Pemerintah Kabupaten Pemalang telah memprioritaskan program peningkatan kualitas dan kuantitas pelayanan infrastruktur wilayah jalan, sebagai prasarana dalam mendukung kelancaran aksesibilitas dan mobilitas barang, jasa dan manusia. Namun demikian upaya tersebut belum bisa terwujud dengan baik, hal ini dibuktikan dengan semakin banyak kondisi jalan rusak yang semakin bertambah dari tahun 2007-2010. Berikut tabel data kondisi jalan dari tahun 2007-2010 :

Tabel 1.1 Panjang Jalan Kabupaten Berdasarkan Kondisi Jalan Di Kabupaten Pemalang Tahun 2007-2010

No	Kondisi Jalan	Satuan	2007	2008	2009	2010
A	Baik	Km	248,50	330,46	321,18	284,23
B	Sedang	Km	263,47	128,35	102,64	110,65
C	Rusak	Km	75,90	108,59	129,28	138,79
D	Rusak Berat	Km	64,10	84,57	98,87	118,97
	Jumlah	Km	651,97	651,97	651,97	651,97

Sumber : RENSTRA DPU Kabupaten Pemalang (2011-2016)

Berdasarkan tabel 1.1 diatas dapat di ketahui bahwa pada tahun 2007 persentase kondisi jalan yang rusak dan rusak berat mencapai 21,47% dari 651,97 Km atau mencapai 140 Km, pada taun 2008 kondisi jalan yang rusak dan rusak berat mengalami peningkatan, dari total jalan sepanjang 651,97 km terdapat 193,16 Km. Selanjutnya pada tahun 2009 kondisi kerusakan jalan

meningkat menjadi 228,16 Km dan terakhir tahun 2010 tingkat kerusakan jalan mencapai 257,76 Km (Renstra DPU Kabupaten Pemalang tahun 2011-2016).

Akan tetapi Pemerintah Kabupaten terus mengupayaan untuk mewujudkan jalan yang layak bagi masyarakat, ini dapat dibuktikan secara riil pada peningkatan alokasi anggaran untuk pembangunan jalan pada tahun anggaran 2013 yang meningkat 115,49% jika dibandingkan dengan alokasi pada tahun anggaran 2012. Kemudian jika dilihat dari data panjang jalan Kabupaten Pemalang dalam kondisi baik adalah 433,73 km atau 66,53% dari seluruh panjang jalan Kabupaten, yang mencapai 651, 97 Km. Kondisi jalan tersebut meningkat hampir dua kalipat jika dibandingkan dengan kondisi awal RPJMD, dimana jalan dalam kondisi baik hanya 38,71%. Pihaknya menyadari capaian tersebut belum memenuhi harapan masyarakat Kabupaten Pemalang (2016).

Mengingat di kabupaten pemalang termasuk daerah yang dilalui oleh jalan Pantai Utara (pantura) yang merupakan jalan nasional dan juga sebagai jalur perekonomian terbesar di pulau jawa, Maka dari itu jalan yang berada di seluruh Kabupaten Pemalang pun harus dalam keadaan baik dan layak untuk menunjang akses transportasi yang digunakan oleh masyarakat. Letak Kabupaten Pemalang yang meliputi dua wilayah yaitu, wilayah pegunungan dan wilayah pesisir pantai utara menjadikan Kabupaten Pemalang mempunyai potensi alam yang melimpah mulai dari pertanian, kelautan hingga wisata alam pun ada disana. Oleh karenanya jika tidak di dukung degan pembangunan infrastruktur khususnya infrastruktur jalan yang berfungsi sebagai akses transportasi yang

menghubungkan antar wilayah maka akan menghambat pertumbuhan ekonomi di daerah tersebut.

Untuk mewujudkan infrastruktur jalan yang layak perlu adanya kinerja yang mumpuni dari suatu instansi pemerintahan yang bertanggung jawab dalam proyek pembangunan dan pemeliharaan jalan. Mengingat jalan merupakan salah satu infrastruktur yang sangat vital, sudah seharusnya untuk pembangunan jalan ini pemerintah harus benar-benar memperhatikan prosedur yang benar dalam proses pembangunan jalan. Agar suatu jalan yang di gunakan untuk umum bisa bertahan lama dan awet perlu adanya pemeliharaan sehingga jalan tidak mudah rusak dan akan lebih efisien untuk penganggaran dalam bidang pembangunan jalan, karena tidak perlu untuk merekondisi infrastruktur jalan yang tentu saja memerlukan biaya yang cukup banyak.

Dinas Pekerjaan Umum ini merupakan instansi di dalam pemerintahan yang berwenang membangun dan mengelola sarana dan prasarana yang digunakan untuk masyarakat umum. Kinerjanya sangat berpengaruh terhadap kelancaran pembangunan di wilayah-wilayah yang berada di indonesia, untuk hal ini khususnya dalam bidang pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur jalan di kabupaten pemalang.

Sesuai dengan Peraturan Menteri PUPR Nomor 15/PRT/M/2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pekerjaan umum dan

perumahan rakyat untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud di atas, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (2016) menyelenggarakan fungsi:

- a. Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengelolaan sumber daya air, penyelenggaraan jalan, penyediaan perumahan dan pengembangan kawasan permukiman, pembiayaan perumahan, penataan bangunan gedung, sistem penyediaan air minum, sistem pengelolaan air limbah dan drainase lingkungan serta persampahan, dan pembinaan jasa konstruksi;
- b. Koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat;
- c. Pengelolaan barang milik/kekayaan Negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat;
- d. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat;
- e. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat di daerah;
- f. Pelaksanaan penyusunan kebijakan teknis dan strategi keterpaduan pengembangan infrastruktur pekerjaan umum dan perumahan rakyat;
- g. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pekerjaan umum dan perumahan rakyat;

- h. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pekerjaan umum dan perumahan rakyat; dan
- i. Pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat

Untuk memastikan kegigihan Pemerintah Kabupaten Pemalang dalam Pembangunan Jalan tahun 2016 ini, Gubernur Jawa Tengah Ganjar Pranowo pun meninjau langsung kegiatan pembangunan jalan di beberapa titik yang berada di Kabupaten Pemalang. Dalam peninjauan ini gubernur Jawa Tengah menghibau agar seluruh kabupaten ataupun kota yang sedang melaksanakan pembangunan, khususnya jalan harus mengutamakan kualitas karena ini dapat lebih efisien untuk kedepannya [www.jatengprov.go.id](http://www.jatengprov.go.id) (2016).

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas dapat dirumusan masalahnya yaitu :  
*Bagaimana Kinerja Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Pemalang dalam Bidang Pembangunan dan Pemeliharaan Jalan Tahun 2015-2016?*

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Tujuan diadakanya penelitian ini, penulis ingin mengetahui:

- a. Tugas pokok dan fungsi dinas pekerjaan umum kabupaten pemalang dalam bidang pembangunan dan pemeliharaan jalan tahun 2015-2016.

b. Penulis ingin menggambarkan tingkat keberhasilan kinerja Bidang Bina Marga Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Pemalang dalam hal pembangunan dan pemeliharaan jalan di Kabupaten Pemalang Tahun 2015-2016.

## 2. Manfaat Penelitian

### 1. Manfaat Ilmiah

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan peneliti di bidang pemerintahan tentang pembangunan dan pemeliharaan jalan yang dilakukan Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Pemalang.

### 2. Manfaat Praktis

Penelitian ini di harapkan dapat bermanfaat bagi Kepala Dinas terkait kinerja pegawainya dan faktor-faktor yang mempengaruhi kelancaran pembangunan khususnya pembangunan jalan. Tidak hanya itu penelitian ini juga diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan tolak ukur yang berfungsi untuk mengevaluasi diri masing-masing golongan yang ikut bertanggung jawab di dalam dinas terkait supaya kedepanya kinerja yang di berikan akan menjadi lebih baik lagi.

## **D. Kerangka Dasar Teori**

Kerangka dasar teori merupakan teori-teori yang di gunakan dalam melakukan suatu penelitian supaya lebih sistematis dan ilmiah. Seperti halnya yang dikatakan Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi (1989, p. 37) bahwa teori



adalah serangkaian asumsi, konsep dan proposisi yang menerangkan suatu fenomena sosial, sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep. Dalam penelitian ini digunakan beberapa teori sebagai kerangka pemikiran yakni:

## **1. Otonomi Daerah**

Dalam bahasa Yunani, Otonomi berasal dari kata *Autos* dan *Namos*. *Autos* berarti sendiri dan *Namos* berarti aturan, jadi otonomi daerah dapat diartikan sebagai daerah yang mempunyai kewenangan untuk mengatur diri sendiri atau kewenangan untuk membuat aturan guna mengurus rumah tangganya sendiri. Sedangkan menurut Irasanti (2004) otonomi daerah merupakan penyerahan kewenangan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Adapun tujuan otonomi daerah adalah untuk mencapai efektifitas dan afisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat.

Penjelasan Otonomi Daerah dalam pengertian orisionil adalah "*The legal self suffiency of social body and its actual independence*" yang berarti otonomi daerah memiliki dua ciri atau hakekat yakni *legal self* dan *suffiency* serta ditambahkan *actual independence* artinya otonomi merupakan kemandirian dalam mengatur diri sendiri, mengatur rumah tangga sendiri sesuai landasan hukum atau aturan tertentu yang mengikat.

Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan

pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan yang diberikan kepada daerah otonom dalam UU tersebut mencakup semua urusan dalam bidang pemerinahan kecuali beberapa bidang yang merupakan urusan pemerintah pusat yaitu:

- a. Politik luar negeri
- b. Pertahanan keamanan
- c. Yustisi
- d. Peradilan agama dan
- e. Moneter dan fiscal

Adapun prinsip-prinsip yang mengatur otonomi daerah dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah yaitu :

1. Pelaksanaan otonomi daerah harus berdasarkan aspek demokrasi, keadilan, dan pemerataan potensi yang dimiliki daerah sesuai dengan keragaman dan ciri khas daerah tersebut.
2. Pelaksanaan otonomi daerah harus mencakup otonomi yang nyata, luas, dan bertanggung jawab.
3. Pelaksanaan otonomi daerah secara luas dan utuh hanya berlaku pada wilayah daerah dan kota, sementara otonomi di ranah provinsi masih terbatas, yang artinya masih menjadi tanggung jawab pemerintah pusat.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus merujuk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku agar keharmonisan antara pemerintah pusat dan daerah tetap terjaga.

5. Otonomi daerah harus berlandaskan pada tujuan untuk meningkatkan kemandirian daerah kabupaten, sedangkan daerah kota tidak termasuk ke dalam wilayah administrasi. Hal tersebut juga berlaku bagi wilayah-wilayah yang mendapatkan pembinaan khusus dari pemerintah.
6. Pelaksanaan otonomi daerah juga harus mencakup peningkatan kualitas dan pelayanan badan legislatif daerah dalam menjalankan fungsinya sebagai legislatif, pengawasan, dan pelaksana anggaran penyelenggaraan otonomi daerah.
7. Penyelenggaraan dekonsentrasi dilimpahkan pada pemerintah provinsi yang memiliki kedudukan sebagai wilayah administratif dan mendapatkan tugas dari pemerintah pusat untuk melaksanakan kewenangan tertentu yang tugasnya dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah.
8. Penyelenggaraan otonomi daerah dilakukan oleh pemerintah daerah kepada desa dengan disertai pembiayaan, serta pembentukan sarana dan prasarana juga sumber daya manusia. Pihak yang dilimpahi wewenang tersebut memiliki kewajiban untuk memberikan laporan pertanggungjawaban atas tugas yang dilimpahkan kepadanya.

Dalam menjalankan prinsip-prinsip otonomi daerah tentunya memiliki tujuan yang ingin dicapai, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 secara jelas dalam poin pertama menimbang bahwa “Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas

pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Dalam UU tersebut bermaksud pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah bertujuan agar daerah otonom dapat lebih maksimal dalam memberikan kesejahteraan kepada masyarakatnya, ini dikarenakan daerah otonom sudah tahu lebih dalam tentang hal-hal apa saja yang menjadi prioritas utama untuk dikerjakan sehingga diharapkan daerah otonom mampu bersaing dengan daerah-daerah lainya.

Selanjutnya dalam Rettob (2016) mengungkapkan bahwa upaya untuk mewujudkan prinsip-prinsip otonomi daerah terdapat beberapa asas utama yang menjadi pedoman pelaksanaan otonomi daerah. Asas ini merupakan suatu pembagian tugas dan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Asas-asas tersebut di antaranya:

a. Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

b. Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

c. Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten Kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

d. Perimbangan Keuangan

Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Pada dasarnya daerah otonom tidak selalu berprinsip bahwa hubungan daerah otonom melingkupi antara pusat dan daerah, akan tetapi daerah otonom juga harus mempunyai hubungan antara daerah otonom satu dan daerah otonom yang lain, hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Adapun penjelasannya yang tertulis dalam UU Nomor 32 tahun 2004 sebagai berikut:

- a) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras.
- b) Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.

Dengan adanya penjelasan tersebut itu berarti sudah jelas pula bahwa pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada daerah secara adil agar dapat mengelola segala sesuatu rumah tangganya sendiri. Hal ini diharapkan daerah mampu meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) melalui potensi daerah yang di miliki dan mampu bersaing dengan daerah lainya dalam memenuhi kebutuhan masyarakat di masing-masing daerah.

Otonomi daerah pada dasarnya mempunyai tujuan agar dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat (*public servis*) dan memajukan perekonomian daerah. Sedangkan menurut Mardiasmo (2002) dalam menjalankan otonomi daerah dan desentralisasi fiscal terkandung 3 tujuan utama yaitu:

1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan public dan kesejahteraan masyarakat,
2. Menciptakan efisiensi, serta
3. Menciptakan ruang bagi masyarakat (public) untuk ikut berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Tujuan lain yang hendak dicapai dalam penyerahan kewenangan ini menurut Irasanti (2004) adalah untuk menumbuhkembangan daerah dalam

berbagi bilang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.

## **2. Pemerintah Daerah dan Dinas Daerah**

### **1. Pemerintah Daerah**

Pada dasarnya pemerintah daerah adalah suatu stakeholder yang dibentuk dan berguna untuk membantu menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan asas-asas ataupun aturan yang berlaku. Pemerintah daerah diberi kewenangan oleh pusat untuk dapat mengatur rumah tangganya sendiri berdasarkan asas-asas dan aturan otonomi daerah yang tugasnya meliputi segala sesuatu yang berhubungan dengan pemerintahan kecuali Undang-Undang yang di atur oleh pemerintah pusat. Adapun pembagian urusan pemerintahan seperti yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pasal 13 tentang Pemerintahan Daerah bahwa:

- 1) Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.
- 2) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:
  - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
  - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;

- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
  - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
  - e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.
- 3) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah:
- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
  - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
  - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
  - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.
- 4) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:
- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
  - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
  - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau



- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Dengan demikian sudah jelas tugas-tugas yang dilipahkan oleh pemerintah pusat ke daerah sehingga diharapkan adanya kerja sama yang saling menguntungkan agar segala urusan yang menyangkut kesejahteraan bagi masyarakat dapat berjalan secara maksimal. Di dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah terdapat berapa cakupan yang menjadi syarat agar dapat terwujud suatu pemerintah daerah, dalam hal ini meliputi:

1. Eksekutif

Kepala daerah beserta dinas-dinasnya yang berperan sebagai pemutus kebijakan

2. Legislatif

Legislatif disini yaitu DPRD yang bertindak sebagai perumus kebijakan, hal ini dengan tugas dan fungsinya serta sesuai amanat Undang-Undang dasar 1945 pasal 20A ayat 1, fungsi Dewan Perwakilan rakyat baik tingkat pusat (DPR) maupun tingkat daerah (DPRD) adalah legislasi, anggaran dan pengawasan.

3. Yudikatif

Lembaga penegak hukum disini meliputi pengadilan dan kejaksaan serta kepolisian yang merupakan penyambung tugas secara administrative kewilayahan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Selanjutnya tugas dan fungsi pemerintah daerah secara umum menurut Rettob (2016) meliputi:

1. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya perselisihandiantara masyarakat, yang artinya pemerintah menjamin bahwa adanyaperubahan apapun dapat berlangsung secara damai.
2. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka
3. Melakukan pekerjaan umum dan pelayanan umum dalam bidang-bidang yang tidak dikerjakan oleh lembaga non-pemerintah. Atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah.
4. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan umum yang diberikan sekaligus menciptakan lapangan pekerjaan kepada masyarakat.
5. Menerapkan kebijakan untuk memelihara sumberdaya alam, lingkungan hidup dan hal-hal yang berkaitan dengan potensi daerahnya.

## 2. Dinas Daerah

Menurut peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 Pasal 7 Tentang Organisasi Perangkat Daerah bahwa dinas daerah yaitu :

1. Dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah.
2. Dinas daerah mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

3. Dinas daerah dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyelenggarakan fungsi:
  - a) perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya.
  - b) penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum sesuai dengan lingkup tugasnya.
  - c) pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
  - d) pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.
4. Dinas daerah dipimpin oleh kepala dinas.
5. Kepala dinas berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah.
6. Pada dinas daerah dapat dibentuk unit pelaksana teknis dinas untuk melaksanakan sebagian kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang yang mempunyai wilayah kerja satu atau beberapa daerah kabupaten/kota.

Salah satu dinas daerah yang ada di Indonesia adalah Dinas Pekerjaan Umum. Dinas Pekerjaan Umum yaitu suatu instansi pemerintahan yang dibangun guna membantu pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan di bidang sarana dan prasarana umum. Istilah "Pekerjaan Umum" adalah terjemahan dari istilah bahasa Belanda "Openbare Werken"

yang pada zaman Hindia Belanda disebut "Waterstaat swerken". Di lingkungan Pusat Pemerintahan dibina oleh Dep. Van Verkeer & Waterstaat (Dep. V&W), yang sebelumnya terdiri dari 2 Dept. Van Guovernements Bedrijven dan Dept. Van Burgewrlijke Openbare Werken.

Dep. V dan W dikepalai oleh seorang Direktur, yang membawahi beberapa Afdelingen dan Diensten sesuai dengan tugas/wewenang Departemen ini. Yang meliputi bidang PU (openbare werken) termasuk afdeling Waterstaat, dengan onder afdelingen. : 1. Lands gebouwen, 2. Wegen, 3. Irrigatie & Assainering, 4. Water Kracht, 5. Constructie bureau (untuk jembatan).

Disamping yang tersebut di atas, yang meliputi bidang PU (Openbare Werken) juga afd. Havenwezen (Pelabuhan), afd. Electriciteitswezen (Kelistrikan) dan afd. Luchtvaart (Penerbangan Sipil). Organisasi P.U (Openbare werken) di daerah-daerah adalah sebagai berikut:

- 1) Di Propinsi Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur urusan Waterstaat/openbare werken diserahkan pada Pemerintahan Propinsi yang disebut : Provinciale Waterstaatsdienst" dan dikepalai oleh seorang Hoofd Provinciale Waterstaatsdients (H.P.W).
- 2) Di wilayah Gouv, Yogyakarta dan Gouv. Surakarta urusan-urusan Pekerjaan Umum/Waterstaat dijalankan oleh "Sultanas Werken" (yogya) "Rijkswerken" (Surakarta), Mangkunegaranwerken". Disamping itu

diwilayah Vorstenlander terdapat 3 organisasi "Waterschap", "s" Lands gebouwendienst", "Regentschap Werken" dan "Gremeente werken".

- 3) Untuk daerah luar jawa Gouv.Sumatera, Borneo (Kalimantan) dan Grote Oost (Indonesia Timur) terdapat organisasi "Gewestelijke Inspectie v/d Waterstaat" dikepalai oleh seorang Inspektur. Diwilayah Residentie terdapat "Residentie Water Staatsdienst" yang dahulu dikenal dengan nama "Dienst der B.O.W". dan kepala dinas ini biasa disebut "E.A.Q" (Eerst Aanwzgend Waterstaatsambtenar). Ketentuan yang dikeluarkan pada jaman Hindia Belanda untuk pedoman dalam pelaksanaan tugas dalam lingkungan Pekerjaan Umum dapat dibaca dalam "A.W.R". 1936 B.W.R 1934 dan "W.V.O/W.V.V.". (2016)

### **3. Kinerja**

#### **1. Definisi Kinerja**

Istilah Kinerja berasal dari kata *Job Performance* atau *Actual Performance* yang berarti prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai oleh seseorang Menurut Anwar Prabu Mangkunegara (2015, p. 67) Kinerja atau prestasi kerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Kerlinger (1986) dalam Ritonga (2016, p. 12) berpendapat bahwa kinerja adalah suatu gagasan abstrak yang umumnya digunakan sebagai salah satu kriteria dalam menentukan keberhasilan organisasi.

Sedangkan menurut Wibowo (2007, p. 7) Kinerja adalah tentang apa yang dikerjakan dan bagaimana cara mengerjakannya. Kinerja merupakan hasil pekerjaan yang mempunyai hubungan kuat dengan tujuan strategis organisasi, kepuasan konsumen dan memberikan kontribusi ekonomi.

Dari beberapa pengertian kinerja diatas dapat disimpulkan bahwa Kinerja merupakan hasil dari capaian yang dilakukan oleh individu ataupun kelompok sebagai upaya mengerjakan tanggung jawabnya di suatu organisasi yang dilakukan dalam kurun waktu tertentu guna mewujudkan visi dan misi dari organisasi yang menaunginya.

## 2. Jenis-Jenis Kinerja

### a. Kinerja Individu

Menurut Donnelly, Gibson, and Invancechvich dalam Mangkuprawira (2009, p. 220) kinerja individu pada dasarnya dipengaruhi beberapa faktor yaitu: kemampuan, keinginan, dan lingkungan.

Berdasarkan pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa kinerja individu sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor yang digunakan untuk penilaian kinerja.

## b. Kinerja Organisasi

Menurut Bastian dalam Hessel Nogi (2005, p. 175) kinerja organisasi adalah gambaran mengenai pencapaian pelaksanaan tugas dalam suatu organisasi sebagai upaya dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi suatu organisasi tersebut.

## 3. Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja organisasi

Bastian dalam Hessel Nogi (2005, p. 173) mengemukakan bahwasanya ada beberapa elemen-elemen indikator yang mempengaruhi kinerja organisasi yaitu, sebagai berikut:

- a) Indikator Masukan (inputs), yaitu segala sesuatu yang dibutuhkan agar organisasi mampu menghasilkan produknya, baik barang dan jasa, yang meliputi sumber daya manusia, informasi, kebijakan.
- b) Indikator keluaran (outputs), yaitu sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari segala sesuatu kegiatan yang berupa fisik atau non fisik.
- c) Indikator hasil (outcome), yaitu segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah.
- d) Indikator manfaat (benefit), yaitu sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir pelaksanaan kegiatan.
- e) Indikator dampak (impacts), yaitu pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negative.

Sedangkan menurut Atmosoeprpto dalam Hessel Nogi (2005, p. 181) bahwa kinerja suatu organisasi sangat dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal seperti berikut ini:

1. Faktor eksternal yaitu terdiri dari:

- a) Faktor politik, yaitu hal yang berhubungan dengan kesinambungan kesuksesan negara yang berpengaruh pada keamanan dan ketertiban, yang akan mempengaruhi ketenangan organisasi untuk berkarya secara maksimal.
- b) Faktor ekonomis, yaitu tingkat perkembangan ekonomi yang berpengaruh pada tingkat pendapatan masyarakat sebagai daya beli untuk meningkatkan sektor lain sebagai sistem ekonomi yang lebih besar.
- c) Faktor sosial, yaitu orientasi nilai yang berkembang ditengah masyarakat, yang mempengaruhi pandangan-pandangan mereka terhadap etos kerja yang dibutuhkan bagi peningkatan kerja organisasi.

2. Faktor Internal yaitu terdiri dari:

- a) Tujuan organisasi, yaitu apa yang ingin dicapai dan apa yang ingin diproduksi oleh organisasi.
- b) Struktur organisasi, hasil dari desain antara fungsi yang akan dijalankan oleh unit organisasi dengan struktur formal yang ada.



- c) SDM, yaitu kualitas dan pengelolaan anggota organisasi sebagai penggerak jalannya organisasi secara keseluruhan.
- d) Budaya organisasi, yaitu gaya dan identitas suatu organisasi yang bersangkutan.

Menurut Mangkunegara (2015, pp. 67-68) faktor-faktor yang dapat mempengaruhi pencapaian kinerja yaitu kemampuan (*ability*) dan faktor motivasi (*motivation*). Hal ini sesuai dengan pendapat Keith Davis, (1964:484) yang merumuskan bahwa:

- Human Performance = Ability + Motivation
- Motivation = Attitude + Situation
- Ability = Knowledge + Skill

#### a. Kemampuan

Secara psikologis kemampuan (*ability*) seseorang terdiri dari kemampuan potensi (IQ) dan kemampuan reality (*knowledge + skill*). Artinya pegawai yang mempunyai IQ diatas rata-rata (IQ 110-120) dengan pendidikan yang memadai di bidang pekerjaannya dan terampil dalam mengerjakan pekerjaan sehari-hari, maka ia akan lebih mudah mencapai kinerja yang di harapkan. Oleh karena itu pegawai perlu ditempatkan di pekerjaan yang sesuai dengan keahliannya (*the right man in the right place, the right man on the right job*)

## b. Motivasi

Motivasi kerja seorang pegawai terbentuk dari sikap pegawai dalam menghadapi situasi (*situation*) kerja. Motivasi merupakan kondisi yang menggerakkan diri pegawai yang terarah untuk mencapai tujuan organisasi (tujuan kerja).

Dari beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi suatu kinerja organisasi sangatlah banyak. Namun faktor yang sangat berpengaruh terhadap kelancaran suatu kinerja yaitu sumber daya manusia (SDM). Sebab dengan adanya SDM yang mumpuni maka suatu pekerjaan akan mudah untuk dikerjakan. Maka dari itu untuk mencapai suatu tujuan atau sasaran suatu organisasi harus memperhatikan faktor penting seperti menempatkan pegawai sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya sehingga hasil yang diharapkan akan lebih maksimal.

## 3. Evaluasi

### 1. Definisi Evaluasi

Evaluasi merupakan cara untuk mengukur tingkat keberhasilan suatu organisasi ataupun individu dalam suatu target sasaran yang diinginkan dan kemudian akan digunakan sebagai pembelajaran supaya kedepannya akan lebih baik lagi dalam bekerja. Menurut Winarno dalam Rettob (2016, p. 24) menjelaskan bahwa evaluasi merupakan tahap akhir dari sebuah siklus kebijakan. Secara umum dapat diartikan sebagai tahap

penilaian dari hasil kinerja pegawai atau karyawan suatu organisasi. Sejalan dengan ini menurut Taliziduhu Ndraha dalam buku Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia berpendapat bahwa evaluasi merupakan proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisa hasilnya (Ndraha, 1989, p. 201). Yang artinya evaluasi adalah perbandingan yang dilakukan atas tujuan yang hendak dicapai untuk penyelesaian masalah dengan hasil atau kejadian yang sebenarnya terjadi.

## 2. Model Evaluasi

Menurut Dunn dalam (Nugroho, 2014) bahwa jika pemantauan menekankan kepada pembentukan premis-premis factual mengenai kebijakan publik maka evaluasi menekankan kepada penciptaan premis-premis nilai dengan kebutuhan untuk menjawab pertanyaan sebagai rujukan model evaluasi “Apa perbedaan yang dibuat”. Lanjut Dun kriteria evaluasi diterapkan secara restrospektif (ex post) sementara kriteria untuk rekomendasi diterapkan secara prospektif (ex ante). Dun kemudian mengatakan bahwa evaluasi kinerja sama dengan kriteria rekomendasi kebijakan yang dapat dijabarkan sebagai sebuah model atau tipe evaluasi.

## 3. Jenis Evaluasi

Dalam penelitian setidaknya memiliki 3 jenis evaluasi yang dikutip dari Howlet dan Ramest dalam (Nugroho, 2009):

1. Evaluasi Administratif, berkenaan dengan isi administrative sampai anggaran, efisiensi, biaya, dari proses kebijakan dibuat sampai pada proses evaluasi, hal ini berkaitan dengan:
  - a) Effort Evaluation: menilai dari sisi input
  - b) Performance Evaluation: menilai output dari program yang dilaksanakan
  - c) Adequacy of Performance atau Effectiveness Evaluation: menilai apakah program dijalankan sebagaimana yang telah ditetapkan
  - d) Efficiency Evaluation: menilai biaya program dan memberikan tentang keefektifan biaya tersebut
  - e) Process Evaluation: menilai metode yang dipergunakan oleh organisasi untuk melaksanakan program
2. Evaluasi Judisial yaitu evaluasi yang berkenaan dengan isu keabsahan hukum tempat kebijakan diimplementasikan. Termasuk kemungkinan pelanggaran terhadap peraturan dan norma-norma yang berlaku
3. Evaluasi Politik yaitu menilai sejauh mana penerimaan konstituen politik terhadap kinerja pemerintahan.
4. Fungsi Evaluasi

Evaluasi mempunyai beberapa fungsi seperti yang dikutip dari Modul Sistem AKIP tahun 2007 dalam Rettob (2016). Adalah sebagai berikut

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

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

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

## **5. Evaluasi Kinerja**

### **1. Definisi Evluasi Kinerja**

Menurut Rettob (2016, p. 31) Secara tidak langsung evaluasi kinerja disebut juga "*Performance evaluation*" atau "*Performance appraisal*". Appraisal berasal dari kata Latin "*appratiare*" yang berarti memberikan nilai atau harga. Evaluasi kinerja berarti memberikan nilai atas pekerjaan yang dilakukan oleh seseorang untuk diberikan imbalan, kompensasi atau penghargaan. Evaluasi kinerja merupakan cara yang paling adil dalam memberikan imbalan atau penghargaan kepada pekerja.

Sedangkan evaluasi kinerja menurut Hadari Nawawi dalam Jefkins (1992, p. 57) kegiatan penilaian merupakan usaha untuk menetapkan keputusan tentang sukses atau tidaknya pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh karyawan. Leon C. Mengginson dalam Mangkunegara (2005, p. 10) mengemukakan bahwa evaluasi kinerja atau penilaian prestasi adalah “penilaian prestasi kerja (Performance appraisal), suatu proses yang digunakan pimpinan untuk menentukan apakah seseorang karyawan melakukan pekerjaannya sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya.

Berdasarkan beberapa penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa evaluasi kinerja sebagai suatu cara untuk mengetahui tingkat pekerjaan karyawan setiap hari sehingga pemimpin akan lebih mudah memberi motivasi penunjang yang bertujuan agar karyawan bekerja secara maksimal untuk mencapai target yang diharapkan.

## 2. Indikator Evaluasi Kinerja

Menurut Gibson dalam Mangkunegara (2005) indikator evaluasi kinerja dapat dilihat dari tiga aspek, yaitu:

### 1. Produktivitas

Produktivitas adalah kesempurnaan atau ketepatan daripada kebijakan suatu organisasi dalam memberikan pelayanan. Hal ini disesuaikan dengan tujuan daripada kebijakan atau program yang di

buat sekaligus memiliki standar penilaian sehingga dapat bermanfaat bagi masyarakat.

## 2. Efektif dan Efisien

Dalam merealisasikan program-program suatu organisasi tepat pada sasaran yang di tuju dan harus sesuai dengan anggaran yang telah ditetapkan terlebih dahulu.

## 3. Kualitas Pelayanan

Kualitas pelayanan adalah dapat dilihat dari tingkat kepuasan penerima pelayanan, dalam hal ini adalah masyarakat umum. Kualitas pelayanan sendiri dapat di ukur berdasarkan kebutuhan masyarakat yang berkesesuaian dengan kebijakan pemerintah.

## 3. Fungsi Evaluasi Kinerja

Menurut Wirawan dalam Rettob (2016) setidaknya fungsi dari evaluasi kinerja ada 6 yaitu sebagai berikut:

1. Memberikan balikan kepada aparatur ternilai mengenai kinerjanya. Ketika merekrut pegawai (ternilai), aparatur harus melaksanakan pekerjaan yang ditugaskan kepadanya sesuai dengan uraian tugas, prosedur operasi, dan memenuhi standar kinerja.
2. Alat promosi dan demosi. Hampir disemua sistem evaluasi kinerja, hasil evaluasi digunakan untuk mengambil keputusan memberikan promosi kepada aparatur ternilai yang kinerjanya memenuhi ketentuan

pemberian promosi. Promosi dapat berupa kenaikan gaji, pemberian bonus atau komisi, kenaikan pangkat atau menduduki jabatan tertentu. Sebaliknya, jika kinerja aparatur ternilai tidak memenuhi standar atau buruk, instansi menggunakan hasilnya sebagai dasar untuk memberikan demosi berupa penurunan gaji, pangkat atau jabatan aparatur ternilai.

3. Alat memotivasi ternilai. Kinerja ternilai yang memenuhi standar, sangat baik, atau superior, evaluasi kinerja merupakan alat untuk memotivasi kinerja aparatur. Hasil evaluasi dapat digunakan instansi untuk memotivasi aparatur agar mempertahankan kinerja yang superior dan meningkatkan kinerja baik atau sedang.
4. Penentuan dan pengukuaran tujuan kinerja. Sistem evaluasi kinerja yang menggunakan prinsip manajemen by objectives, evaluasi kinerja dimulai dengan menentukan tujuan atau sasaran kerja aparatur ternilai pada awal tahun.
5. Konseling kinerja buruk. Evaluasi kinerja, tidak semua aparatur mampu memenuhi standar kinerjanya atau kinerjanya buruk. Hal itu mungkin karena pegawai/karyawan menghadapi masalah pribadi atau tidak berupaya menyelesaikan pekerjaannya secara maksimal. Bagi aparatur seperti ini penilai akan memberikan konseling mengenai penyebab rendahnya kinerja ternilai dan mengupayakan peningkatan kinerja ditahun mendatang. Konseling dapat dilakukan sebelum evaluasi kinerja jika atasan dapat mengetahui kelambanan aparatur.



6. Pemberdayaan aparatur. Evaluasi kinerja merupakan alat untuk memberdayakan aparatur agar mampu menaiki tangga atau jenjang karier. Evaluasi kinerja menentukan apakah kinerja aparatur dapat dipergunakan sebagai ukuran untuk meningkatkan kariernya.

#### 4. Metode Evaluasi Kinerja

Adapun metode yang digunakan dalam menganalisis evaluasi kinerja ada dua yaitu sebagai berikut:

##### 1. Metode Evaluasi Kinerja Berorientasi Masa Lalu

Menurut Manullang (2010, p. 143) teknik yang sering dipakai dan yang mempunyai orientasi masa lalu mencakup beberapa metode sebagai berikut:

- a. Rating Scale, yaitu metode penilaian untuk memberikan suatu evaluasi yang subyektif tentang penampilan individu dengan menggunakan skala dari rendah sampai tinggi.
- b. Check Lists, merupakan metode penilaian untuk menyeleksi pernyataan yang menjelaskan karakteristik karyawan.
- c. Critical incident, merupakan metode penilaian yang menguraikan pembuat perbandingan untuk mencatat pernyataan yang menggambarkan tingkah laku karyawan (kejadian-kejadian kritis) dalam cara kerja mereka.
- d. Review method, metode ini merupakan metode pengulasan lapangan untuk mengenal informasi khusus tentang prestasi kerja karyawan.

- e. Performance test, metode evaluasi ini dapat dilakukan dengan suatu tes keahlian seperti demonstrasi ketrampilan, sedangkan observasi dilakukan dalam kenyataan serupa yang dijumpai.
- f. Group evaluation, metode penilaian dengan cara mengevaluasi kelompok untuk menghasilkan ranking dari yang paling baik sampai yang paling buruk.

## 2. Metode Evaluasi yang Berorientasi Masa Depan

Supriyanto (2001, pp. 35-40) memaparkan beberapa metode evaluasi kinerja yang berorientasi pada masa depan sebagai berikut:

- 1) Penilaian diri sendiri, merupakan metode penilaian yang dilakukan oleh karyawan untuk menilai dirinya sendiri dalam rangka perbaikan dan kemajuan di masa mendatang.
- 2) Penilaian menurut psikologis, merupakan metode penilaian yang dilakukan oleh ahli psikologi tentang kepandaian, kemauan, dorongan dan sifat pekerjaan seorang karyawan yang akan membantu prestasi kerja dimasa yang akan datang.
- 3) Pendekatan MBO (Management By Objective), merupakan pendekatan manajemen pada sasaran bahwa setiap karyawan yang memiliki hubungan kerja yang baik akan memiliki prestasi hubungan kerja di masa mendatang.
- 4) Teknik penilaian pusat, metode penilaian ini berpokok pada penilaian wawancara, tes psikologi, riwayat hidup, kelompok.

## **F. Definisi Konseptual**

Berdasarkan kerangka dasar teori diatas, Penulis membuat Definisi Konseptual sebagai berikut :

1. Otonomi daerah yaitu, suatu kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah guna untuk mengatur dan menyelenggarakan segala urusan pemerintahann yang ada di daerah.
2. Pemerintah Daerah dan Dinas Daerah
  1. Pemerintah Daaerah yaitu, suatu stakeholder yang dibentuk dan berguna untuk membantu menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan asas-asas ataupun aturan yang berlaku.
  2. Dinas Daerah yaitu, suatu organisasi pemerintahan yang berfungsi menjalankan segala bentuk urusan pemerintahan sesuai dengan peraturan dan kewenangan yang diberkan oleh pemerintah daerah.
3. Kinerja yaitu, hasil dari capaian yang dilakukan oleh individu ataupun kelompok sebagai upaya mengerjakan tanggung jawabnya di suatu organisasi yang dilakukan dalam kurun waktu tertentu guna mewujudkan visi dan misi dari organisasi yang menaunginya.
4. Evaluasi yaitu, suatu penilaian akhir dari suatu kinerja organisasi ataupun individu dalam mencapai tujuan atau target yang diharapkan apakah sudah baik ataupun belum yang kemudian dapat digunakan sebagai bahan pembelajaran

5. Evaluasi Kinerja yaitu, suatu cara yang dilakukan untuk mengetahui tingkat pekerjaan karyawan setiap hari sehingga pemimpin akan lebih mudah memberi motivasi penunjang yang bertujuan agar karyawan bekerja secara maksimal untuk mencapai target yang diharapkan.

## **G. Definisi Operasional**

1. Indikator Masukan (Input) Pembangunan dan Pemeliharaan Jalan
  - a. Kebijakan dalam Pembangunan dan Pemeliharaan Jalan
  - b. Sumber Daya Manusia
  - c. Alokasi Anggaran
  - d. Peralatan dan Laboratorium
2. Indikator Keluaran (Output) Pembangunan dan Pemeliharaan Jalan
  - a. Capaian Fisik
  - b. Capaian Non Fisik
3. Indikator Hasil (Outcome) Pembangunan dan Pemeliharaan Jalan
4. Indikator Manfaat (Benefit) Pembangunan dan Pemeliharaan Jalan
5. Indikator Dampak (Impact) Pembangunan dan Pemeliharaan Jalan
  - a. Efektivitas dan Efisiensi
  - b. Ekonomis

## **H. Metode Penelitian**

### 1) Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan Jenis penelitian yang digunakan adalah kualitatif. Menurut Bogdan dan Taylor (1975:5) dalam Moleong (2001, p. 5) mendefinisikan “metodelogi kualitatif” sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata – kata tertulis atau lisan dari orang – orang dan perilaku yang dapat diamati. Menurut mereka, pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu tersebut secara holistic (utuh). Jadi, dalam hal ini tidak boleh mengisolasi individu atau organisasi ke dalam variabel atau hipotesis, tetapi perlu memandangnya sebagai bagian dari suatu keutuhan. Sedangkan Kirk dan Miller (1986:9) dalam Moleong (2001, p. 3) mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan pada manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang – orang tersebut dalam bahasanya dan dalam peristilahannya. Dalam Penelitian ini Penulis menggunakan Jenis Penelitian Kualitatif Deskriptif, maksud dari Penelitian Kualitatif Deskriptif disini Penulis mencoba mengumpulkan data berupa kata-kata, gambaran sesuai dengan fakta yang ada di dalam obyek yang diteliti untuk kemudian akan dianalisis.

## 2) Unit Analisa

Penelitian ini dilakukan di Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Pemalang mengingat Instansi ini dianggap sebagai penanggung jawab atas Pembangunan dan pemeliharaan jalan yang mengelilingi Kabupaten Pemalang. Penulis mencoba menggali informasi di Dinas terkait dengan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja semua golongan yang ada di dinas pekerjaan umum kabupaten pemalang. Dari penjelasan tersebut maka data yang diperlukan dalam penelitian adalah sebagai berikut :

### a) Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh melalui wawancara terhadap informan secara langsung mengenai masalah yang sedang diteliti. Data primer dapat berupa opini yang diambil dari kelompok maupun individu. Dalam memperoleh data primer ini penulis melakukan wawancara kepada pejabat yang ada di Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Pemalang dan Masyarakat Kabupaten Pemalang sebagai sumber informasinya. Berikut daftar informan:

1. Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Pemalang
2. Kepala Bidang Bina Marga Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Pemalang
3. Seksi Pembangunan Jalan dan Jembatan Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Pemalang
4. Seksi Pemeliharaan Jalan dan Jembatan Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Pemalang

5. Seksi Peralatan dan Laboratorium Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten  
Pemalang

6. Masyarakat Kabupaten Pemalang

b) Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang dikumpulkan sebagai data pendukung untuk maksud selain menyelesaikan masalah yang sedang dihadapi. Dalam penelitian ini yang menjadi sumber data sekunder adalah literatur, artikel, jurnal, serta situs di internet yang berkenaan dengan penelitian yang dilakukan

3) Waktu Penelitian

Waktu penelitian akan di mulai pada bulan Januari 2017

4) Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik:

1. Teknik Dokumentasi

Dokumentasi menurut Usman dan Akbar (1998, p. 73) adalah pengumpulan data melalui dokumen – dokumen atau catatan yang tersedia yang menjadi objek penelitian. Teknik ini digunakan untuk memperoleh data sekunder yang berkaitan dengan penelitian ini.

## 2. Teknik Observasi

Menurut Burhan Bungin (2008, hal. 115) Observasi atau pengamatan adalah kegiatan keseharian manusia dengan menggunakan panca indera mata sebagai alat bantu utamanya selain panca indera lainnya seperti telinga, penciuman, mulut dan kulit. Dalam hal ini penulis mencoba mengamati tentang kinerja Dinas Pekerjaan Umum dalam bidang Pembangunan dan Pemeliharaan jalan di Kabupaten Pematang Jaya guna untuk mengetahui tingkat keberhasilan kinerja yang berlangsung selama 2014-2016.

## 3. Teknik Wawancara

Teknik Wawancara menurut Moleong (2001, p. 135) adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (interviewer) yang mengajukan pertanyaan dan yang di wawancarai (interviewee) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu. Maksud mengadakan wawancara, seperti ditegaskan oleh Lincoln dan Guba, antara lain: mengkonstruksi mengenai orang, kejadian, kegiatan, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian dan lain – lain kebulatan; mengkonstruksi kebulatan – kebulatan demikian sebagai yang dialami masa lalu; memproyeksikan kebulatan – kebulatan sebagai yang telah diharapkan untuk dialami pada masa yang akan datang; memverifikasi, mengubah, dan memperluas informasi yang diperoleh dari orang lain, baik manusia maupun bukan manusia (triangulasi); dan



memverifikasi, mengubah dan memperluas konstruksi yang dikembangkan oleh peneliti sebagai pengecekan anggota.

Di dalam penelitian ini penulis melakukan wawancara terhadap pejabat struktural Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Pematang Jaya yang membahas tentang Pembangunan dan Pemeliharaan Jalan Tahun 2014-2016 di Kabupaten Pematang Jaya.

#### 5) Teknik Analisa Data

Analisis data, menurut Patton (1980:268) dalam buku Moleong (2001, p. 103) adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori, dan satuan uraian dasar. Ia membedakannya dengan penafsiran, yaitu memberikan arti yang signifikan terhadap analisis, menjelaskan pola uraian, dan mencari hubungan di antara dimensi – dimensi uraian. Sedangkan Menurut Bogdan dan Taylor (1975:79) dalam Moleong (2001) mendefinisikan analisis data sebagai proses yang merinci usaha secara formal untuk menemukan tema dan merumuskan hipotesis (ide) seperti yang disarankan oleh data dan sebagai usaha untuk memberikan bantuan kepada tema dan hipotesis itu.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan beberapa tahapan Analisa data yang dilakukan secara umum,yaitu :

##### a. Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan sesuai dengan tahapan-tahapan dan metode-metode yang berlaku dalam proses penelitian.

b. Data Reduksi

Mereduksi data yaitu memilah-milah data untuk kemudian di ambil pokok datanya dan memfokuskan pada hal-hal yang penting. Sehingga dalam proses penelitian akan lebih praktis dan efisien.

c. Penyajian Data ( Display Data)

Merupakan sekumpulan dokumen atau informasi yang tersusun atau terkategori dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, flowchart dan sejenisnya yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan.

d. Penarikan Kesimpulan

Dari awal pengumpulan data peneliti harus sudah mulai untuk mengerti apa arti dari hal – hal yang ditemui. Dari data yang diperoleh peneliti di lapangan maka dapat diambil penarikan kesimpulan hasil akhir penelitian.