

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Implementasi Kebijakan**

Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh pembuat kebijakan bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Banyak variable yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya pembuat kebijakan untuk mempengaruhi perilaku birokrat sebagai pelaksana kebijakan.

Birokrasi sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah berfungsi sebagai pelaksana kebijakan. Birokrasi melaksanakan tugas maupun fungsi pemerintah dari hari ke hari tentunya membawa dampak pada warganegaranya. Peranan birokrasi sangat menentukan keberhasilan dari program yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Sinergitas antara pembuat kebijakan dengan birokrasi atau dengan kata lain dinas sebagai implementator sangat penting guna pencapaian tujuan kebijakan.

Winarno dalam bukunya yang berjudul *Teori dan Proses Kebijakan Publik* menjelaskan pengertian implementasi kebijakan, sebagai berikut: “Implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan” (Winarno, 2005:101).

Selanjutnya Nugroho (2014:657) menjelaskan implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.

Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Definisi tersebut menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan kegiatan administratif yang legitimasi hukumnya ada. Pelaksanaan kebijakan melibatkan berbagai unsur dan diharapkan dapat bekerjasama guna mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan.

Pendapat Winarno tersebut sejalan dengan pendapat Nugroho dalam bukunya yang berjudul *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi* yang mengemukakan bahwa :

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. (Nugroho, 2004:158).

Implementasi kebijakan menurut pendapat di atas, tidak lain berkaitan dengan cara agar kebijakan dapat mencapai tujuan kebijakan tersebut melalui bentuk program-program serta melalui *derivate*. *Derivate* atau turunan dari kebijakan publik yang dimaksud yaitu melalui proyek intervensi dan kegiatan intervensi.

Sri Suwitri & Martaya (2014) dalam jurnalnya mengemukakan bahwa: “There are three (3) things that can determine the success of policy implementation, namely (1) the existence of policies/programs that will be implemented; (2) the target group; (3) implementing elements (implementor)”.

Ada tiga (3) hal-hal yang dapat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu (1) adanya kebijakan/program yang akan dilaksanakan; (2) kelompok sasaran; (3) menerapkan elemen (implementor).

Secara tegas Edwards III (2002: 1) menyatakan *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*. Melalui implementasi yang efektif sebuah kebijakan dapat berhasil mencapai tujuannya. Dikemukakan Nugroho (2004: 625) bahwa implementasi menyumbang 60% keberhasilan dari sebuah kebijakan, perencanaan 20% dan 20% lagi sisanya adalah pengendalian implementasi. Perencanaan atas sebuah kebijakan yang baik akan berperan menentukan hasil yang baik, namun sebaik apapun sebuah kebijakan jika implementasinya tidak konsisten dengan konsep maka kebijakan yang baik tersebut tidak akan memiliki makna.

Banyak peneliti yang menemukan bahwa dari konsep-konsep perencanaan, rata-rata konsistensi implementasi antara 10 – 20%. Dari sini dapat dilihat bahwa konsistensi implementasi dari konsep memiliki arti yang penting karena dapat menentukan keberhasilan perencanaan mencapai tujuannya. Jadi semakin konsisten implementasi dengan perencanaannya maka implementasi tersebut semakin efektif.

Berkaitan dengan keefektifan implementasi, maka sebelum melaksanakan implementasi kebijakan kiranya perlu diketahui terlebih dahulu pendekatan-pendekatan implementasinya. Sebagaimana dikemukakan Peter deLeon dan Linda deLeon pendekatan-pendekatan dalam implementasi kebijakan publik dapat dikelompokkan menjadi tiga generasi. Generasi pertama, yaitu pada tahun 1970-

an, memahami implementasi kebijakan sebagai masalah-masalah yang terjadi antara kebijakan dan eksekusinya. Peneliti yang mempergunakan pendekatan ini antara lain Graham T. Allison dengan studi kasus misil kuba.

Pada generasi ini implementasi kebijakan berhimpitan dengan studi pengambilan keputusan di sektor publik. Generasi kedua, tahun 1980-an, adalah generasi yang mengembangkan pendekatan implementasi kebijakan yang bersifat "dari atas ke bawah" (*top-downer perspective*). Perspektif ini lebih fokus pada tugas birokrasi untuk melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan secara politik. Para ilmuwan sosial yang mengembangkan pendekatan ini adalah Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier, Robert Nakamura dan Frank Smallwood, dan Paul Berman. Pada saat yang sama, muncul pendekatan *bottom-upper* yang dikembangkan oleh Michael Lipsky, dan Benny Hjern. Generasi ketiga, 1990-an, dikembangkan oleh ilmuwan sosial Malcolm L. Goggin, memperkenalkan pemikiran bahwa variabel perilaku aktor pelaksana implementasi kebijakan lebih menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Pada saat yang sama, muncul pendekatan kontijensi atau situasional dalam implementasi kebijakan yang mengemukakan bahwa implementasi kebijakan banyak didukung oleh adaptabilitas implementasi kebijakan tersebut. Para ilmuwan yang mengembangkan pendekatan ini antara lain Richard Matland, Helen Ingram, dan Denise Scheberle.

Ada beberapa variable penting yang dapat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Beberapa pakar mengklasifikasikan variable-variabel penting dalam implementasi kebijakan. Pandangan Edwards III dalam bukunya

*Implementing Public Policy*, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

*“Four critical factors or variables in implementing public policy: communication, resources, dispositions or attitude, and bureaucratic structure”.*

(Empat faktor atau variabel kritis dalam melaksanakan kebijakan publik: komunikasi, sumber-sumber, disposisi atau sikap dan struktur birokrasi). (Edward III, 2002: 9-10).

Berdasarkan pandangan Edwards III keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh empat faktor penting, yaitu:

Pertama komunikasi kebijakan, berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*). Komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi, antara lain dimensi penyampaian informasi (*transmission*), kejelasan (*clarity*), dan konsistensi (*consistency*). Dimensi *Transmission* yaitu menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya kepada pelaksana kebijakan, tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan. Dimensi kejelasan (*clarity*) berarti menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, sasaran kebijakan dapat diterima dengan jelas. Sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan dari kebijakan. Dimensi Konsistensi (*consistency*) yaitu perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan.

Kedua yaitu sumberdaya, bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan. Jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Dimensi

Sumber daya meliputi manusia (*staff*), peralatan (*facilities*), dan Informasi dan Kewenangan (*information and authority*).

Dimensi sumber daya manusia berarti, efektivitas pelaksanaan kebijakan sangat tergantung kepada sumber daya manusia (aparatur) yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan. Dimensi Sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan. Dimensi Informasi dan Kewenangan yaitu informasi yang relevan dan cukup tentang berkaitan dengan bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan. Kewenangan sangat diperlukan terutama untuk menjamin dan meyakinkan bahwa kebijaksanaan yang akan dilaksanakan adalah sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Ketiga yaitu disposisi; disposisi ini merupakan karakteristik yang menempel erat kepada pelaksana. Disposisi terdiri dari pengangkatan birokrasi (*staffing the bureaucracy*) dan insentif (*incentives*). Dimensi pengangkatan birokrasi merupakan pengangkatan dan pemilihan pegawai pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan. Dimensi Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan pemberian penghargaan, baik uang atau yang lainnya.

Keempat yaitu struktur birokrasi; struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek penting dari setiap organisasi adalah adanya *standard operating procedures* (SOP). SOP akan menjadi pedoman bagi setiap

implementator dalam bertindak. Tidak jelasnya SOP diantara organisasi pelaksana satu dengan yang lainnya akan berdampak pada gagalnya pelaksanaan suatu kebijakan. Dimensi *fragmentation* merupakan organisasi pelaksana yang terpecah-pecah atau tersebar akan menjadi distorsi dalam pelaksanaan kebijakan. Semakin terfragmentasi organisasi pelaksana semakin membutuhkan koordinasi yang intensif.

## **2.2. Manajemen Sumber Daya Manusia**

Berbagai istilah yang dipakai untuk menunjukkan manajemen sumber daya manusia antara lain: manajemen sumber daya manusia, manajemen sumber daya insani, manajemen personalia, manajemen kepegawaiaan, manajemen perburuhan, manajemen tenaga kerja, administrasi personalia (kepegawaian), dan hubungan industrial.

Manajemen sumber daya manusia timbul sebagai masalah baru pada tahun 1960-an, sebelum itu kurang lebih pada tahun 1940-an yang mendominasi adalah manajemen personalia. Antara keduanya jelas terdapat perbedaan di dalam ruang lingkup dan tingkatannya. Manajemen sumber daya manusia mencakup masalah-masalah yang berkaitan dengan pembinaan, penggunaan dan perlindungan sumber daya manusia; sedangkan manajemen personalia lebih banyak berkaitan dengan sumber daya manusia yang berada dalam perusahaan-perusahaan, yang umum dikenal dengan sector modern itu. Tugas manajemen personalia adalah mempelajari dan mengembangkan cara- cara agar manusia dapat secara efektif diintegrasikan ke dalam berbagai organisasi guna mencapai tujuannya. (Faustino,

2003:2).

Manajemen sumber daya manusia sebenarnya merupakan suatu gerakan pengakuan terhadap pentingnya unsur manusia sebagai sumber daya yang cukup potensial, yang perlu dikembangkan sedemikian rupa sehingga mampu memberikan kontribusi yang maksimal bagi organisasi maupun pengembangan dirinya.

Istilah manajemen sumber daya manusia (MSDM) kini semakin populer, menggantikan istilah personalia. Meskipun demikian istilah personalia ini masih tetap dipergunakan dalam banyak organisasi untuk memahami departemen yang menangani kegiatan-kegiatan seperti rekrut tenaga kerja, seleksi, pemberian kompensasi dan pelatihan karyawan. Dan (MSDM) Manajemen Sumber Daya Manusia pada akhir-akhir ini merupakan istilah yang banyak dipergunakan dalam berbagai forum diskusi, seminar, lokakarya dan sejenisnya.

Manajemen sumber daya manusia merupakan salah satu bidang dari manajemen umum yang meliputi segi-segi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengendalian. Proses ini terdapat dalam fungsi atau bidang produksi, pemasaran, keuangan maupun kepegawaian. Karena sumber daya manusia dianggap semakin penting peranannya dalam pencapaian tujuan, maka berbagai pengalaman dan hasil penelitian dalam bidang sumber daya manusia (SDM) dikumpulkan secara sistematis dalam apa yang disebut dengan Manajemen sumber daya manusia. Istilah “manajemen” mempunyai arti sebagai kumpulan pengetahuan tentang bagaimana seharusnya *manage* (mengelola) sumber daya manusia. (Rivai, 2005:1).

Menurut Muda dan Rafiki (2014) sumber daya manusia terdiri dari perekrutan, pelatihan, pengembangan karir, manfaat, promosi, mutasi, pelatihan khusus struktural dan teknis secara simultan memiliki pengaruh terhadap kinerja karyawan yang berdampak pada penciptaan pemerintahan yang baik. faktor yang paling dominan dari sumber daya manusia yang mempengaruhi kinerja karyawan adalah pelatihan umum dan pelatihan teknis tertentu.

Human resource development consist of recruitment, training, career development, benefits, promotion, mutation, structural and technical specific training simultaneously have an influence on employee performance which has an impact on the creation of good governance in the North Sumatra province whereby the most dominant factors of human resources affecting employees' performance are the general training and technical specific training. (Muda dan Rafiki, 2014, The Journal of Economic and Behavioral Studies)

Pengertian manajemen sumber daya manusia menurut beberapa ahli, diantaranya:

1. Menurut Hall T. Douglas dan Goodale G. James baha Manajemen sumber daya manusia adalah: *“Human Resource Management is the prosses through hican optimal fit is achieved among the employee, job, organization, and environment so that employees reach their desired level of satisfaction and performance and the organization meets it’s goals”*. (Douglas, 2006:6).  
Manajemen sumber daya manusia adalah suatu proses melalui mana kesesuaian optimal diperoleh di antara pegawai, pekerjaan organisasi dan lingkungan sehingga para pegawai mencapai tingkat kepuasan dan

performansi yang mereka inginkan dan organisasi memenuhi tujuannya.

2. Menurut Edin Flippo *Personal management is the planning, organizing, directing, and controlling of the procurement, development, compensation, integration, maintenance, and separation of human resources to the end that individual, organizational and societal objectives are accomplished.* (Hasibuan, 2003:11).

Manajemen sumber daya manusia adalah perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengendalian atas pengadaan tenaga kerja, pengembangan, kompensasi, integrasi, pemeliharaan, dan pemutusan hubungan kerja dengan sumber daya manusia untuk mencapai sasaran perorangan, organisasi, dan masyarakat.

3. Sedangkan menurut Hasibuan (2003:21) Manajemen sumber daya manusia adalah ilmu dan seni mengatur hubungan dan peranan tenaga kerja, agar efektif dan efisien membantu terwujudnya tujuan.
4. Menurut Barthos (2005:1) manajemen sumber daya manusia timbul sebagai suatu masalah baru pada dasaarsa 1960-an. Manajemen SDM mencakup masalah-masalah yang berkaitan dengan pembinaan, penggunaan, dan perlindungan sumber-sumber daya manusia baik yang berada dalam hubungan kerja maupun yang berusaha sendiri.
5. Menurut Tunggal (2003:250) Manajemen sumber daya manusia adalah fungsi manajemen yang berhubungan dengan rekrutmen, penempatan, pelatihan, dan pengembangan anggota organisasi.
6. Menurut Handoko (2001:4) Manajemen sumber daya manusia adalah

penarikan, seleksi, pengembangan, pemeliharaan, dan penggunaan sumber daya manusia untuk mencapai baik tujuan-tujuan individu maupun organisasi.

Jadi dapat disimpulkan bahwa pengertian manajemen sumber daya manusia atau manajemen personalia adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengendalian atas pengadaan tenaga kerja, pengembangan, kompensasi, integrasi, pemeliharaan, dan pemutusan hubungan kerja dengan sumber daya manusia untuk mencapai sasaran perorangan, organisasi, dan masyarakat.

### **2.3. Penilaian Prestasi Kerja**

Penilaian prestasi kerja (*performance Appraisal*) adalah proses melalui mana organisasi-organisasi mengevaluasi atau menilai prestasi kerja karyawan (Handoko, 2001:21). Penilaian prestasi adalah suatu metode bagi manajemen untuk membuat suatu analisa yang adil dan jujur tentang nilai karyawan bagi organisasi (Manullang dan Marihot, 2001:12).

Penilaian prestasi meliputi bukan saja kualitas kerja tetapi watak, kelakuan dan kualitas-kualitas pribadi dari karyawan. Kecendrungan yang ada sekarang ini jelas meninggalkan pengukuran ciri-ciri seseorang dan menuju kepada pengukuran prestasi kerjanya, yaitu nilainya bagi organisasi (Manullang dan Marihot, 2001:14).

Pengertian pelaksanaan pekerjaan atau penilaian prestasi kerja (*appraisal of performance*) adalah suatu sistem yang digunakan untuk menilai dan mengetahui apakah seorang karyawan telah melaksanakan pekerjaannya masing-

masing secara keseluruhan (Soeprihanto, 2001:56).

Penilaian prestasi kerja merupakan suatu pedoman tentang bidang personalia yang diharapkan dapat menunjukkan prestasi kerja para karyawan secara rutin dan teratur sehingga sangat bermanfaat bagi pengembangan karier karyawan yang dinilai maupun secara keseluruhan.

Penilaian prestasi kerja menurut Rao (2006:22), adalah sebuah mekanisme yang baik untuk mengandalkan orang. Karyawan menginginkan promosi kenaikan gaji, untuk memperoleh apa yang di inginkan dan hams membenkan apa yang diinginkan oleh atasan mereka. Penilaian prestasi kerja adalah sebuah mekanisme untuk memastikan bahwa karyawan mengerjakan tugas-tugas menurut cara yang diinginkan oleh atasan mereka. Penilaian prestasi kerja merupakan usaha membandingkan antara hasil yang dicapai oleh karyawan dengan standar yang lebih ditetapkan.

Glueck (2007:41) mendefinisikan penilaian prestasi kerja (*performance appraisal*) sebagai suatu dasar yang mempengaruhi keputusan tentang status karyawan, menyangkut perpanjangan jabatan pemberhentian, kenaikan pangkat, penurunan pangkat, kenaikan atau penurunan gaji. Ahli lain Ivancevich dan Glueck (1989:44) menyatakan bahwa penilaian prestasi kerja adalah suatu sistem penilaian dari prestai kerja karyawan dalam perbandingan dengan standar yang telah ditentukan.

Stoner, Freeman dan Gilbert (2006:24) mengatakan bahwa penilaian prestasi kerja ada dua tipe yaitu:

- a. Penilaian prestasi keija informal yaitu proses terus-menerus memberikan

umpan balik kepada karyawan. Informasi mengenai seberapa baik karyawan melakukan pekerjaannya untuk organisasi. Penilaian informal dapat dilakukan dalam tugas sehari-hari. Penilaian informal merupakan cara yang baik sekali untuk mendorong prestasi kerja yang diinginkan dan mencegah prestasi kerja yang tidak dikehendaki sebelum menjadi kebiasaan. Seorang karyawan (perusahaan harus memandang penilaian informal bukan hanya sebagai kejadian yang kadang-kadang dilakukan tetapi sebagai kerja formal aktivitas penting bagian integral dari budaya organisasi.

- b. Penilaian prestasi biasanya diselenggarakan setengah tahun atau satu tahun sekali. Penilaian prestasi kerja formal mempunyai empat tujuan; (1) memberi tahu karyawan secara formal bagaimana menilai prestasi kerjanya, (2) menentukan karyawan mana yang berhak mendapat kenaikan gaji, (3) mengetahui karyawan mana yang memerlukan pelatihan tambahan, dan (4) menentukan calon yang dapat dipromosikan.

Istilah "penilaian kerja" dipakai karena paling sering dipakai oleh organisasi-organisasi yang memiliki rencana penilaian dan nampaknya mengandung ide objektivitas dan keinklusifan yang diinginkan. Istilah-istilah lain yang lazim dipakai adalah pengharkatan efisiensi, pengharkatan kebijakan, pengharkatan karyawan, dan pengharkatan jasa (Manullang dan Marihot, 2001:32). Penilaian prestasi dapat dipakai untuk memilih secara bijaksana orang-orang yang patut dipindahkan dari posisi ke posisi lain atau mengisi suatu lowongan, dengan kata lain penilaian prestasi membantu dalam pemindahan.

Penilaian hendaknya memberikan suatu gambaran akurat mengenai

prestasi kerja karyawan, untuk mencapai tujuan ini sistem-sistem penilaian harus mempunyai hubungan dengan pekerjaan (*job related*), praktis, mempunyai standar-standar, dan menggunakan berbagai ukuran yang dapat diandalkan (Handoko, 2001:76). *Job-related* berarti bahwa sistem menilai perilaku-perilaku kritis yang mewujudkan keberhasilan perusahaan. Suatu sistem disebut praktis bila dipahami atau dimengerti oleh para penilai dan karyawan, di samping harus *job-related* dan praktis, evaluasi prestasi kerja memerlukan standar-standar pelaksanaan kerja (*performance standard*) dengan menilai prestasi kerja yang diukur. Lebih lanjut evaluasi juga memerlukan ukuran-ukuran prestasi kerja yang diandalkan (*performance measures*). Berbagai ukuran ini agar berguna, harus mudah digunakan, reabel dan melaporkan perilaku-perilaku kritis yang menentukan prestasi kerja.

Observasi-observasi penilaian dapat dilakukan secara langsung dan tidak langsung (Handoko, 2001:81). Observasi langsung terjadi bila penilai secara nyata melihat pelaksanaan kerja. Observasi tidak langsung terjadi bila penilai hanya dapat menilai "tiruan" pelaksanaan kerja nyata sehingga kurang akurat. Handoko (2001:83) mengatakan juga dimensi ukuran-ukuran prestasi kerja adalah apakah hal itu bersifat obyektif atau subjektif.

Ukuran-ukuran prestasi kerja objektif adalah ukuran-ukuran yang dapat dibuktikan atau diuji oleh orang lain. Ukuran-ukuran subjektif adalah ukuran-ukuran penilaian yang tidak dapat dibuktikan atau diuji oleh orang lain. Ahli lain Ivancevich dan Glueck (1989:44) mengatakan bahwa penilaian prestasi kerja adalah suatu sistem penilaian dari prestasi kerja karyawan dalam perbandingan

standar yang telah ditentukan.

Menurut Balfour (1992) bahwa:

“The performance appraisal can be viewed in terms of three main factors or dimensions: (1) helpfulness (for employee development and effectiveness), (2) supervisory effectiveness (how well supervisors administer and utilize performance appraisal), and (3) performance appraisal administration (administrative and judgmental aspects of performance appraisal). Factors 1 and 2 include those variables most associated with the counseling purpose of performance appraisal, while the variables that make up Factor 3 are those most associated with the judgmental aspects of the system”.

“penilaian kinerja dapat dilihat dari segi tiga faktor utama atau dimensi: (1) menolong (untuk pengembangan karyawan dan efektivitas), (2) efektivitas pengawasan (seberapa baik pengawas mengelola dan memanfaatkan penilaian kinerja), dan (3) administrasi penilaian kinerja (aspek administrasi dan menghakimi penilaian kinerja). Faktor 1 dan 2 meliputi variabel yang paling berhubungan dengan tujuan konseling penilaian kinerja, sedangkan variabel yang membentuk Factor 3 adalah yang paling terkait dengan aspek menghakimi sistem”.

Sedangkan menurut Wonsick Lee (2007 : 583-587):

“There are two primary purposes of performance appraisal: evaluative and developmental. The evaluative purpose is intended to inform people of their performance standing. The collected performance data are frequently used to reward high performance and to punish poor performance. The developmental purpose is intended to identify problems in employees performing the assigned task. The collected performance data are used to provide necessary skill training or professional development.

The purpose of the performance appraisal must be clearly communicated both to raters and ratees, because their reactions to the appraisal process are significantly different depending on the intended purpose. Failure to inform about the purpose or misleading information about the purpose may result in inaccurate and biased appraisal reports”.

“Ada dua tujuan utama dari penilaian kinerja: evaluatif dan perkembangan. Tujuan evaluatif dimaksudkan untuk menginformasikan orang-orang berdiri kinerja mereka. Data kinerja dikumpulkan sering digunakan untuk menghargai kinerja tinggi dan menghukum kinerja yang buruk. Tujuan perkembangan dimaksudkan untuk mengidentifikasi masalah pada karyawan melakukan tugas yang diberikan. Data kinerja dikumpulkan digunakan untuk memberikan pelatihan keterampilan yang

diperlukan atau pengembangan profesional.

Tujuan dari penilaian kinerja harus jelas dikomunikasikan baik untuk penilai dan ratees, karena reaksi mereka terhadap proses penilaian yang berbeda secara signifikan tergantung pada tujuan yang telah ditetapkan. Kegagalan untuk menginformasikan tentang tujuan atau informasi yang menyesatkan tentang tujuan dapat mengakibatkan laporan penilaian tidak akurat dan bias”.

Bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) maka perihal penilaian prestasi kerja diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 Tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil. Pasal 1 Butir 2 Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 Tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil menjelaskan Penilaian prestasi kerja PNS adalah suatu proses penilaian secara sistematis yang dilakukan oleh pejabat penilai terhadap sasaran kerja pegawai dan perilaku kerja PNS.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa penilaian prestasi kerja adalah suatu penilaian atau pengukuran terhadap keberhasilan tugas seorang karyawan berdasarkan kriteria atau standar yang telah ditentukan sebelumnya. Selain itu penilaian prestasi kerja merupakan suatu pedoman dalam bidang personalia yang diharapkan dapat menunjukkan prestasi kerja pada karyawannya secara rutin dan teratur sehingga sangat bermanfaat bagi pengembangan karier karyawan yang dinilai maupun perusahaan secara keseluruhan.

#### **2.4. Manfaat dan Tujuan Penilaian Prestasi Kerja**

Penilaian prestasi kerja berguna bagi pihak organisasi maupun bagi karyawan sendiri.

##### **1. Manfaat Prestasi Kerja bagi Organisasi**

- a. Memberikan suatu cara dalam memberikan pengukuran produktifitas individu dan unit-unit kerja yang digunakan untuk membuat keputusan personalia seperti promosi, mutasi, penarikan gaji dan sebagainya.
  - b. Menguji validitas metode seleksi karyawan
  - c. Memberi informasi tentang kebutuhan akan training bagi anggota-anggota organisasi.
  - d. Memberi dasar untuk mengevaluasi efektifitas dari beberapa perubahan dalam organisasi, misalnya perubahan desain atau sistem kerja, pengawasan karyawan dan kondisi kerja.
2. Manfaat penilaian bagi individu yang bersangkutan
- a. Sebagai landasan bagi pengembangan karier (misalnya untuk kenaikan gaji, kenaikan jabatan dan lain-lain)
  - b. Untuk memberi umpan balik dan menolong untuk meningkatkan prestasi
  - c. Membantu dalam mengenali kelemahan-kelemahan sendiri.
  - d. Memberi masukan-masukan tentang bagaimana mencapai tujuan kerja (Glueck, 2007:32).
3. Tujuan penilaian prestasi kerja
- Soeprihanto (2001) mengatakan bahwa tujuan penilaian prestasi kerja yaitu:
- a. Mengetahui keadaan keterampilan dan kemampuan setiap karyawan secara rutin.
  - b. Untuk digunakan sebagai dasar perencanaan bidang personalia, khususnya penyempurnaan kondisi kerja, peningkatan mutu dan hasil kerja.
  - c. Dapat digunakan sebagai dasar pengembangan dan pendayagunaan

karyawan seoptimal mungkin

- d. Mengetahui kondisi karyawan secara keseluruhan dan bidang personalia, khususnya prestasi kerja karyawan.
- e. Secara pribadi bagi karyawan dapat mengetahui kekuatan dan kelemahan masing-masing sehingga dapat memacu perkembangannya. Sebaliknya bagi atasan yang menilai akan lebih memperhatikan dan mengenal karyawannya, sehingga dapat membantu dalam memotivasi karyawan dalam bekerja.
- f. Hasil penilaian prestasi kerja dapat bermanfaat bagi penelitian dan pengembangan di bidang personalia secara keseluruhan.

Janssens (1994) dalam Jurnal Internasional oleh Shen, Jie (International Journal of Manpower; 2004; 25, 6; ProQuest Health Management pg. 547) berpendapat bahwa penilaian kinerja adalah cara mengendalikan perilaku manajer internasional dan operasi internasional pada umumnya. Penilaian kinerja adalah proses penting untuk mempengaruhi baik ekstrinsik dan motivasi intrinsik karyawan dan sikap mereka terhadap perusahaan, yaitu, meningkatkan persepsi karyawan dan pemahaman tugas-tugas pekerjaan dan kemudian kepuasan kerja mereka. Sebuah penilaian kinerja juga penting untuk karyawan dalam hal materi (Logger dan Vinke, 1995, hal. 261) dan panduan pengembangan karir manajerial, keputusan promosi masa depan dan penyesuaian kompensasi (Schuler et al, 2002).

Janssens (1994) in the International Journal by Shen, Jie (2004)

argues that international performance appraisal is a way of controlling international managers' behaviour and international operations in general. International performance appraisal is an important process for influencing both the extrinsic and intrinsic motivations of employees and their attitudes towards companies, that is, increasing employees perceptions and understanding of job tasks and subsequently their job satisfaction. A performance appraisal is also important to employees in material terms (Logger and Vinke, 1995, p. 261) and it guides managerial career development, future promotion decisions and compensation adjustments (Schuler et al, 2002).

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa penilaian prestasi bermanfaat bagi perusahaan dan bagi individu yang bersangkutan. Hasil evaluasi ini dapat digunakan oleh perusahaan-perusahaan untuk melihat seberapa jauh prestasi dan sumbangan para karyawan terhadap perusahaan dan menjadi acuan bagi penyusunan langkah-langkah yang perlu diambil. Bagi individu hasil evaluasi ini dapat memberikan masukan-masukan dan umpan balik atas periiaku kerja selama ini.

## **2.5. Metode-metode penilaian Prestasi Kerja**

Dessler (2007:42) membagi metode penilaian prestasi kerja menjadi tujuh yaitu:

1. Metode skala penilaian grafik.

Skala yang mendattarkan sejumlah ciri dan kondisi kinerja untuk masing-masing karyawan, kemudian dinilai dengan mengidentifikasi skor yang paling baik menggambarkan tingkat kinerja untuk masing-masing ciri.

2. Metode peringkat alternasi.

Membuat peringkat karyawan dari yang terbaik ke yang terjelek berdasarkan ciri tertentu.

3. Metode perbandingan berpasangan

Meningkatkan karyawan dengan membuat peta dari semua pasangan karyawan yang mungkin untuk setiap ciri dan menunjukkan mana karyawan yang lebih baik dari pasangannya.

4. Metode distribusi paksa.

Serupa dengan pemerinkatan pada sebuah kurva persentase, yang sudah ditentukan dari peserta penilaian yang ditempatkan dalam berbagai kategori kinerja.

5. Metode insiden kritis.

Membuat satu catatan tentang contoh yang luar biasa baik atau tidak diinginkan dari perilaku yang berhubungan dengan kerja seorang karyawan dan meninjaunya bersama karyawan pada waktu yang telah ditentukan sebelumnya.

6. Metode penilaian berjangkarkan perilaku.

Suatu metode penilaian yang bertujuan mengkombinasikan manfaat dari insiden kritis dan penilaian berdasarkan kuantitas dengan menjangkarkan

skala berdasarkan kuantitas pada contoh-contoh naratif spesifik dari kinerja yang baik dan kinerja yang jelek.

7. Metode manajemen berdasarkan sasaran (MBO).

Meliputi penempatan tujuan khusus yang dapat diukur bersama dengan masing-masing karyawan dan selanjutnya secara berkala meninjau kemampuan yang dicapai.

Pentingnya evaluasi penampilan telah menyebabkan kaum akademis menciptakan banyak metode. Soeprihanto (2001:33) menjabarkan metode penilaian menjadi dua yaitu; (1) Metode penilaian berorientasi masa lalu; (2) Metode penilaian berorientasi masa depan.

1. Metode penilaian berorientasi masa lalu.

- a. *Rating scale* : metode ini memerlukan penilaian untuk memberikan satu evaluasi yang subjektif mengenai penampilan individu pada skala dari rendah sampai tinggi.
- b. *Checklist* : metode penilaian dengan checklist memerlukan penilaian untuk menyeleksi pernyataan yang menjelaskan karakteristik karyawan.
- c. *Critical incident* metode ini menyarankan pembuatan perbandingan untuk mencatat pernyataan yang menggambarkan tingkah laku karyawan baik dan buruk dengan cara kerja mereka.
- d. *Field review method* : kapanpun ukuran prestasi kerja subjek yang digunakan, perbedaan pada persepsi pembuat perbandingan menjadi biasa.

- e. *Performance test and observations* : dengan suatu jumlah pekerjaan yang terbatas penilaian prestasi kerja dapat dijelaskan/didasarkan pada suatu tes keahlian.
- f. *Group evaluation* : metode ini untuk memutuskan pembayaran, kenaikan, kompensasi, menaikkan pangkat/jabatan dan mengukur pemberian penghargaan lainnya, "karena metode ini menghasilkan rangkaian dari yang terbaik sampai yang terburuk.
2. Metode penilaian berorientasi masa depan
- a. Penilaian diri sendiri
- Ketika menilai diri sendiri digunakan untuk menentukan kelemahan yang perlu perbaikan atau kemajuan, mereka dapat membantu pemakaian tujuan tertentu untuk kemajuan di masa yang akan datang.
- b. Penilaian psikologi
- Beberapa organisasi besar karyawannya selalu mengadakan hubungan batin. Ilmu psikologi dipakai sebagai evaluasi penilaian individu kepada mereka yang mempunyai peranan utama di masa yang akan datang. Penilaian biasanya dilakukan dengan wawancara, tes psikologi, bertukar pendapat dengan perannya dan diakhiri dengan penilaian.
- c. Pendekatan manajemen berdasarkan sasaran (MBS/MBO) Setiap karyawan dengan hubungan kerja yang baik menentukan prestasi hubungan kerja di masa yang akan datang.
- d. Teknik pusat penilaian

Teknik ini membantu identitas kepandaian di masa yang akan datang, beberapa penilai memberi penilaian pusat pengembangan. Pusat pengembangan adalah keseragaman penilaian karyawan memberikan perasaan lega, beberapa tipe penilaian, dan beberapa pertimbangan.

