BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kinerja Pemerintah

a. Pengertian Kinerja

Kinerja pada dasarnya adalah apa yang dilakukan atau tidak dilakukan karyawan. Kinerja karyawan mempengaruhi seberapa banyak kontribusi karyawan kepada organisasi yang antara lain termasuk[5] :

1. Kuantitas Output.
2. Kualitas Output.
3. Jangka Waktu Output.
4. Kehadiran di tempat kerja.
5. Sikap Kooperatif.

Kinerja seseorang merupakan kombinasi dari kemampuan, usaha dan kesempatan yang dapat dinilai dari hasil kerjanya[6]. Sedangkan menurut Bernardin dan Russell dalam Sulistiyani, menyatakan bahwa kinerja merupakan catatan outcome yang dihasilkan dari fungsi pegawai tertentu atau kegiatan yang dilakukan selama periode waktu tertentu[7].

---

[5] Robert L. Mathis dan John H. Jackson, **Manajemen Sumber Daya Manusia**, Edisi Pertama Salemba Empat, Jakarta, 2002, Hal 78.
[6] Sulistiyani, **Manajemen Sumber Daya Manusia**, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2003, Hal 223.
[7] Ibid, Hal 224.

Istilah kinerja berasal dari *Job Perfomance* atau *Actual Performance* (prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai oleh seseorang). Pengertian kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya[8].

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi pencapaian kinerja[9], yaitu :

1. Faktor Kemampuan (*ability*)

Secara psikologis, kemampuan (*ability*) pegawai terdiri dari kemampuan potensi (IQ) dan kemampuan reality (*knowledge + skill*). Artinya, setiap pegawai yang memiliki IQ di atas rata-rata dengan pendidikan yang memadai untuk jabatanya dan terampil dalam mengerjakan pekerjaannya, maka ia akan lebih mudah mencapai kinerja yang diharapkan. Oleh karena itu, pegawai perlu ditempatkan sesuai dengan keahliannya.

Menurut Suyadi, secara sederhana kemampuan seseorang dapat dilihat dari keahlian atau skill yang dimiliki seseorang. Keahlian tersebut dipengaruhi oleh latar belakang pendidikan dan pengalaman[10].

Menurut Siswanto[11], kemampuan meliputi beberapa hal, yaitu :

---

[8] Anwar Prabu, **Manajemen Sumberdaya Manusia Perusahaan**, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2005 Hal 67.
[9] Ibid, Hal 68.
[10] Suyadi Prawirosentono, **Kebijakan Kinerja Karyawan**, BPFE, Yogyakarta, 1999.

a. Kualitas kerja (*quality of work*).

b. Kuantitas kerja (*quantity of work*).

c. Pengetahuan tentang pekerjaan (*knowledge of job*).

d. Kerja sama (*coorperation*).

e. Pengambilan Keputusan (*judgement*).

2. Faktor Motivasi (*Motivation*)

Motivasi terbentuk dari sikap seorang pegawai dalam menghadapi situasi kerja. Motivasi merupakan kondisi yang menggerakan diri pegawai yang terarah untuk mencapai tujuan organisasi. Sikap mental yang mendorong diri pegawai untuk berusaha mencapai kinerja secara maksimal. Sikap mental seorang pegawai harus sikap mental yang siap secara psikofisik (siap secara mental, fisik, tujuan dan situasi). Artinya, seorang pegawai harus memiliki sikap mental, mampu secara fisik, memahami tujuan utama dan target kerja yang akan dicapai, mampu memanfaatkan, dan menciptakan situasi kerja.

Menurut David C. McClelland dalam Anwar P.M[12] berpendapat bahwa ada hubungan positif antara motif berprestasi dengan pencapaian kinerja. Motif berprestasi adalah suatu dorongan dalam diri pegawai untuk melakukan suatu

[11] Siswanto Sastrohadiwiryo, **Manajemen Tenaga Kerja Indonesia**, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2003, Hal 236.
[12] Anwar Mangkunegara, **Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan**, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2005, Hal 68.

kegiatan atau tugas dengan sebaik-baiknya agar mampu mencapai kinerja yang maksimal.

Pegawai akan mampu mencapai kinerja maksimal apabila pegawai tersebut memiliki motif berprestasi tinggi. Motif berprestasi tersebut perlu dimiliki oleh pegawai yang ditumbuhkan dari dalam diri sendiri selain dari lingkungan kerja. Menurut Sagir dalam Siswanto[13], mengemukakan unsur-unsur penggerak motivasi antara lain keinginan, penghargaan, tantangan tanggung jawab, pengembangan, keterlibatan dan kesempatan.

B. Pegawai Negeri Sipil (PNS)

a. Pengertian Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Pengertian Pegawai Negeri Sipil dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian disebutkan bahwa pegawai negeri sipil adalah setiap warga negara republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang telah ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas negara lainnya. Kemudian pejabat yang berwenang adalah pejabat yang mempunyai kewenangan mengangkat, memindahkan dan memberhentikan pegawai negeri sipil berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

[13] Siswanto Sastrohadiwiryo, **Manajemen Tenaga Kerja Indonesia**, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2003, Hal 269.

Dalam penjelasan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) butir (a) dan (b) Undang-Undang tersebut juga menjelaskan bahwa pegawai negeri terdiri dari pegawai negeri sipil pusat dan pegawai negeri sipil daerah. Pegawai negeri sipil pusat adalah pegawai negeri sipil yang gajinya dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja negara dan bekerja pada departemen lembaga pemerintah non departemen, kesekretariatan lembaga tertinggi/tinggi negara, instansi vertikal di daerah propinsi/kota, kepaniteraan pengadilan atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainya. Sedangkan pegawai negeri sipil daerah adalah pegawai negeri sipil daerah Propinsi/Kabupaten/Kota yang gajinya dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah dan bekerja pada Pemerintah Daerah atau dipekerjakan diluar instansi induknya.

C. Prestasi Kerja

a. Pengertian Prestasi kerja

Kelangsungan hidup suatu organisasi salah satunya tergantung pada prestasi kerja pegawainya dalam melaksanakan pekerjaannya. Pencapaian tujuan organisasi menjadi kurang efektif apabila banyak pegawainya tidak berprestasi. Hal ini akan menimbulkan pemborosan bagi organisasi, oleh karena itu prestasi pegawai harus benar-benar diperhatikan, mengingat bahwa prestasi kerja karyawan merupakan sarana informasi mengenai kondisi pegawai dalam melaksanakan pekerjaannya

secara keseluruhan. Menurut Anwar Mangkunegara[14] "Prestasi adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai denagn tanggungjawab yang diberikan kepadanya".

Menurut Bernadin dan Russel[15], prestasi kerja adalah catatan tentang hasil-hasil yang diperoleh dari fungsi-fungsi pekerjaan tertentu atau kegiatan tertentu selama kurun waktu tertentu. Menurut Hasibuan[16] , prestasi kerja adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman, dan kesungguhan, serta disiplin waktu. Menrut Dharma [17], prestasi kerja adalah sesuatu yang dikerjakan atau produk/jasa yang dihasilkan atau diberikan seseorang sekelomopok orang. Selanjutnya menurut Ruky[18]istilah prestasi/kinerja sendiri adalah pengalih bahasaan dari kata inggris *performance* yang artinya adalah prestasi, pertunjukan, pelaksanaan tugas. Jadi kita dapat menyimpulkan bahwa prestasi kerja itu sama dengan kinerja atau performa kerja.

Menurut Sedarmayanti[19] prestasi kerja/kinerja atau *performance* adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu

---

[14] Anwar Mangkunegara , **Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan**, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2002, Hal 67.
[15] Achmad S. Ruky, Sist**em Manajemen Kinerja**, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, Hal 15.
[16] Hasibuan, **Organisasi dan Motivasi**, Bumi Aksara, Jakarta, 1992, Hal 132.
[17] Dharma, **Manajemen Prestasi Kerja**, CV Rajawali, Jakarta, 1991, Hal 1.
[18] Achmad S. Ruky, Sist**em Manajemen Kinerja**, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, Hal 14.
[19] Sedarmayanti, **Pengembangan Kepribadian Pegawai**, Mandar Maju, Bandung, 2004, Hal 176.

organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika. Dari beberapa defenisi para ahli tentang prestasi kerja di atas, maka peneliti mengambil kesimpulan tentang defenisi dari prestasi kerja adalah hasil pekerjaan yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas atau tanggung jawab yang dibebankan kepadanya yang didasarkan pada ketepatan waktu, kualitas kerja,keterampilan kerja, pengetahuan kerja yang dimiliki, dan jumlah pekerjaan yang dapat diselesaikan.

b. Manfaat Prestasi Kerja

Untuk mengukur prestasi kerja seseorang dapat dilakukan melalui penilaian prestasi kerja seseorang. Dimana penilaian prestasi kerja ini sangat berguna bagi suatu organisasi. Adapun manfaat prestasi kerja menurut Handoko[20] adalah untuk perbaikan prestasi kerja, penyesuaian-penyesuaian kompensasi, keputusan-keputusan penempatan (promosi, transfer, dan demosi), kebutuhan-kebutuhan latihan dan pengembangan, perencanaan dan pengembangan karir, penyimpangan-penyimpangan proses *staffing*, ketidakakuratan informasi, kesalahan-kesalahan desain pekerjaan, kesempatan kerja yang adil, tantangan-tantangan eksternal.

[20] Handoko, **Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia**, BPFE, Yogyakarta, 2001, Hal 135.

c. Faktor - Faktor Yang Mempengaruhi Prestasi Kerja

Menurut Rusli Syarif[21]dalam bukunya teknik Manejemen latihan dan pembinaan, faktor-faktor yang dominan dalam prestasi kerja adalah :

1. Semangat atau kesediaan kerjanya yang sangat dipengaruhi oleh sikap dan tingkah lakunya. Adapun jenis-jenis tingkah laku antara lain :

   a. Rajin - Rasional
   b. Bertanggung jawab
   c. Jujur atau dapat dipercaya
   d. Memiliki semangat kerja sama
   e. Ingin maju atau berprestasi
   f. Membela kepentingan Lembaga atau perusahaan.

2. Keterampilan kerja yang dipengaruhi oleh kemampuan dan latihan serta pengalaman (bakat dan pengetahuan). Adapun jenis-jenis kemampuan meliputi faktor-faktor yaitu :

   a. Kecerdasan
   b. Menganalisa prakarsa
   c. Bijaksana
   d. Mengambil keputusan
   e. Organisasi.

[21] Rusli Syarif, **Teknik Manajemen Dan Pembinan,** Angkasa, Bandung, 1991, Hal 80.

f. Pengetahuan tentang pekerjaan

g. Komunikasi

h. Kepemimpinan kemasyarakatan.

D. Prinsip-prinsip Pendidikan dan Pelatihan

1. Pengertian Pendidikan dan Pelatihan

Pendidikan dimaksudkan untuk membina kemampuan atau mengembangkan kemampuan berfikir para pegawai, meningkatkan kemampuan mengeluarkan gagasan-gagasan para pegawai sehingga mereka dapat menunaikan tugas kewajibannya dengan sebaik-baiknya[22].

Pelatihan lebih mengembangkan keterampilan teknis sehingga pegawai dapat menjalankan pekerjaan sebaik-baiknya. Latihan berhubungan langsung dengan pengajaran tugas pekerjaan[23].

Pengertian pelatihan menurut Wursanto[24]adalah suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh manajemen kepegawaian dalam rangka meningkatkan pengetahuan, kecakapan, keterampilan, keahlian dan mental para pegawai dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya.

Dari pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa pendidikan dan pelatihan adalah proses memberi bantuan kepada pegawai agar memiliki efektivitas dalam

---

[22] Widjaja, A.W, **Administrasi Kepegawaian**, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, Hal 75.
[23] Ibid, Hal 75.
[24] Wursanto, ***Manajemen Kepegawaian,*** **Kanisius**, Yogyakarta, 1989, Hal 60.

pekerjaannya yang sekarang maupun di kemudian hari, dengan jalan mengembangkan pada dirinya kebiasaan berfikir dan bertindak, keterampilan, pengetahuan, sikap serta pengertian yang tepat untuk melaksanaan tugas dan pekerjaannya.

2. Tujuan dan Manfaat Pendidikan dan Pelatihan

a. Tujuan Pendidikan dan Pelatihan

Kegiatan-kegiatan pendidikan dan pelatihan merupakan tanggung jawab bagian kepegawaian dan penyelia (pimpinan) langsung. Pimpinan mempunyai tanggung jawab atas kebijakan-kebijakan umum dan prosedur yang dibutuhkan untuk menerapkan program pendidikan dan pelatihan pegawai. Adapun tujuan pendidikan dan pelatihan yaitu :

a) Memperbaiki kinerja.
b) Memutakhirkan keahlian para pegawai sejalan dengan kemajuan teknologi.
c) Membantu memecahkan persoalan operasional.
d) Mengorientasikan pegawai tehadap organisasi.
e) Memenuhi kebutuhan-kebutuhan pertumbuhan pribadi.
f) Untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja pegawai dalam mencapai sasaran-sasaran yang telah ditetapkan.

Menurut Wursanto[25], tujuan pendidikan dan pelatihan, yaitu :

a) Menambah pengetahuan pegawai.
b) Meningkatkan pengabdian, mutu, keahlian dan keterampilan pegawai.
c) Mengubah dan membentuk sikap pegawai.
d) Mengembangkan keahlian pegawai sehingga pekerjaan dapat diselesaikan dengan cepat.
e) Mengembangkan semangat, kemauan dan kesenangan kerja pegawai.
f) Mempermudah pengawasan terhadap pegawai.
g) Mempertinggi stabilitas pegawai.

b. Manfaat Pendidikan dan Pelatihan

Menurut Wursanto[26] , ada berbagai manfaat pendidikan dan pelatihan pegawai, yaitu :

a) Pendidikan dan pelatihan meningkatkan stabilitas pegawai.
b) Pendidikan dan pelatihan dapat memperbaiki cara kerja pegawai.
c) Dengan pendidikan dan pelatihan pegawai dapat berkembang dengan cepat, efisien dan melaksanakan tugas dengan baik.
d) Dengan pendidikan dan pelatihan berarti pegawai diberi kesempatan untuk mengembangkan diri.

[25] Wursanto. **Manajemen Kepegawaian**, Kanisius, Yogyakarta, 1989, Hal 60.
[26] Ibid.

3. Tahap-tahap Pendidikan dan Pelatihan

Menurut Barnardin dan Russell dalam Sulistiyani[27], menyatakan bahwa program pelatihan mempunyai tiga tahap aktivitas yang mencangkup :

a) Penilaian kebutuhan pelatihan, yang tujuannya adalah mengumpulkan informasi untuk menentukan dibutuhkan atau tidaknya program pelatihan.
b) Pengembangan program pelatihan (*development*), bertujuan untuk merancang lingkungan pelatihan dan metode-metode pelatihan yang dibutuhkan guna mencapai tujuan pelatihan.
c) Evaluasi program pelatihan (*evaluation*), mempunyai tujuan untuk menguji dan menilai apakah program-program pelatihan yang telah dijalani, secara efektif mampu mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

4. Proses Pendidikan dan Pelatihan

Pendidikan dan pelatihan adalah suatu proses yang akan menghasilkan suatu perubahan perilaku sasaran pendidikan dan pelatihan. Secara nyata perubahan perilaku itu berbentuk peningkatan mutu kemampuan dari sasaran pendidikan dan pelatihan.

Teori pendidikan dan pelatihan faktor yang mempengaruhi proses pendidikan dan pelatihan dibedakan menjadi dua yaitu perangkat lunak (*software*) dan perangkat keras (*hardware*).

[27] Sulistiyani, **Manajemen Sumber Daya Manusia**, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2003, Hal 178.

Perangkat lunak dalam proses pendidikan dan pelatihan ini mencangkup kurikulum, organisasi pendidikan dan pelatihan, peraturan-peraturan, metode belajar mengajar dan tenaga pengajar atau pelatih itu sendiri. Sedangkan perangkat keras yang juga besar pengaruhnya terhadap proses pendidikan dan pelatihan adalah fasilitas-fasilitas yang mencangkup gedung, buku-buku referensi, alat bantu pendidikan, dan sebagainya.

5. Metode Pendidikan dan Pelatihan

Metode pendidikan dan pelatihan merupakan suatu cara sistematis yang dapat memberikan deskripsi secara luas serta dapat mengkondisikan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan untuk mengembangkan aspek kognitif, afektif dan psikomotorik tenaga kerja terhadap tugas dan pekerjaannya[28]. Metode pendidikan dan pelatihan merupakan pendekatan terhadap cara penyelenggaraan dan pelaksanaan pendidikan dan pelatihan.

Menurut Soekidjo[29], pada garis besarnya dibedakan ada dua macam metode yang digunakan dalam pendidikan dan pelatihan pegawai, yaitu :

a. Metode *On The Job Site* (di dalam pekerjaan)

Pelatihan ini berbentuk penugasan pegawai-pegawai baru pada pegawai yang telah berpengalaman (senior). Hal ini berarti pegawai baru, itu minta kepada para

[28] Siswanto Sastrohadiwiryo, **Manajemen Tenaga Kerja Indonesia**, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2003, Hal 214.
[29] Soekidjo, **Pengembangan Sumber Daya Manusia**, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2003, Hal 37.

pegawai yang sudah berpengalaman untuk membimbing atau mengajarkan pekerjaan yang baik kepada para pegawai baru.

Metode "*on-the-job site*" merupakan metode latihan yang paling banyak digunakan. Latihan dengan menggunakan metode ini dilakukan di tempat kerja. Pegawai dilatih tentang pekerjaan baru dengan supervisi langsung seorang pelatih yang berpengalaman (biasanya pegawai lain). Metode latihan ini dirasa lebih ekonomis karena pegawai langsung dilibatkan pada pekerjaan, bukan hanya simulasi sehingga tidak memerlukan waktu khusus.

b. Metode *Off The Job Site* (di luar pekerjaan)

Pendidikan dan pelatihan dengan menggunakan metode ini berarti para pegawai sebagai peserta pendidikan dan pelatihan ke luar sementara dari kegiatan pekerjaannya.

6. Kendala-kendala Pelaksanaan Pendidikan dan Pelatihan

Dalam melaksanakan pengembangan pegawai, ada beberapa kendala-kendala yang harus dihadapi organisasi. Kendala-kendala pengembangan yang dapat menghambat pelaksanaan pendidikan dan pelatihan, yaitu[30]:

a. Peserta

[30] Hasibuan, **Organisasi dan Motivasi**, Bumi Aksara, Jakarta, 1992, Hal85.

Peserta pengembangan mempunyai latar belakang yang tidak sama atau heterogen, seperti pendidikan dasarnya, pengalaman kerjanya dan usianya. Hal ini akan menyulitkan dan menghambat kelancaran dan pelaksanaan pendidikan dan pelatihan karena daya tangkap, persepsi dan daya nalar mereka terhadap pelajaran yang diberikan berbeda.

b. Pelatih

Pelatih yang ahli dan cakap mentransfer pengetahuannya kepada peserta pendidikan dan pelatihan sulit didapat.

c. Fasilitas Pengembangan

Fasilitas sarana dan prasarana pengembangan yang dibutuhkan untuk pendidikan dan pelatihan sangat kurang atau kurang baik. Hal ini akan menghambat pelaksanaan pendidikan dan pelatihan pegawai.

d. Kurikulum

Kurikulum yang diajarkan tidak sesuai atau menyimpang serta tidak sistematis untuk mendukung sasaran yang diinginkan oleh pekerjaan atau jabatan peserta.

e. Dana Pengembangan

Dana yang tersedia untuk pengembangan sangat terbatas sehingga sering dilakukan secara paksa, bahkan pelatih maupun sarananya kurang memenuhi persyaratan yang dibutuhkan.

7. Evaluasi Pendidikan dan Pelatihan

Kegiatan evaluasi merupakan kegiatan yang tidak terpisahkan dari kegiatan pendidikan dan pelatihan, terutama dalam keseluruhan kegiatan belajar mengajar[31]. Berhasil tidaknya program kegiatan pendidikan dan pelatihan akan banyak bergantung pada kegiatan evaluasi yang dilakukan. Evaluasi terhadap pelaksanaan program pendidikan dan pelatihan sangat penting dilaksanakan. Sebab pada dasarnya implementasi program pendidikan dan pelatihan berfungsi sebagai proses transformasi. Para pegawai yang tidak terlatih diubah menjadi pegawai-pegawai yang berkemampuan. Untuk menilai program-program tersebut, bagian kepegawaian harus mengevaluasi kegiatan-kegiatan pendidikan dan pelatihan apakah mencapai hasil yang diinginkan atau tidak.

[31] Siswanto Sastrohadiwiryo, **Manajemen Tenaga Kerja Indonesia**, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2003, Hal 220.