# BAB II TINJAUAN PUSTAKA

## Pengertian Administrasi dan Administrasi Negara

1. Pengertian Administrasi

Menurut Daryanto dalam Kartiwa (2015:16), menguraikan:

**Pada dasarnya yang menjadi perhatian administrasi adalah tujuan, manusia, sumber, dan waktu. Jika keempat unsur tersebut digabungkan dan dilihat dari bentuk dan perilakunya, akan tampak sebagai satuan social tertentu yang disebut organisasi.**

Daryanto dalam Kartiwa (2015:43) menjelaskan fungsi administrasi yang keberadaannya sangat penting, seperti berikut :

1. **Pelaksana kegiatan demi tercapai tujuan;**
2. **Memperkuat kedudukan organisasi;**
3. **Sebagai tingkah laku tertentu;**
4. **Menghidupkan organisasi;**
5. **Sebagai pola dan proses kerja sama dalam mencapai tujuan.**
6. **Pengertian Administrasi Negara**

Menurut Presthus dalam Handayaningrat (1981:3) pengertian administrasi negara, yaitu : **administrasi negara adalah suatu proses yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan negara.**

## Konsep Manajemen Sumber Daya Manusia

1. Pengertian Manajemen

Proses manajemen berarti serangkaian tahap kegiatan mulai dari menentukan sasaran sampai berakhirnya sasaran, sedangkan fungsi adalah tugas atau kegiatan, akan tetapi perkataan proses dan fungsi dalam hal ini tampaknya mempunyai pengertian yang sama, misalnya Newman dan Terry menyebutkan proses administrasi atau manajemen, Farland dan Koontz menyebutkan fungsi administrasi atau manajemen. Menurut Satibi (2012:3) menjelaskan seperti berikut :

**Manajemen merupakan proses pengelolaan yang dilakukan oleh seorang pimpinan, dengan menggunakan seluruh potensi sumber daya organisasi, baik menyangkut sumber daya manusia, dana, perlengkapan, metode, maupun teknologi dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan .**

1. Pengertian Manajemen Sumber Daya Manusia

Menurut Bangun (2012:5), menjelaskan manajemen sumber daya manusia seperti berikut :

**Untuk mendefinisikan manajemen sumber daya manusia, perlu pemahaman pada dua fungsi, antara lain fungsi manajerial dan operasional. Perlu diingatkan kembali, dalam buku manajemen sudah dijelaskan bahwa fungsi-fungsi manajemen adalah *planning, organizing, staffing, actuating, controlling*. Fungsi manajemen tersebut merupakan tugas bagi manajer pada berbagai tingkatan dalam organisasi untuk mencapai tujuan yang ditetapkan.**

## Pengembangan Sumber Daya Manusia

1. Pengertian

Sumber daya manusia (SDM) adalah salah satu faktor yang sangat penting bahkan tidak dapat dilepaskan dari sebuah organisasi, baik institusi maupun perusahaan. Sumber daya manusia juga merupakan kunci yang menentukan perkembangan perusahaan. Pada hakikatnya, sumber daya manusia berupa manusia yang dipekerjakan di sebuah organisasi sebagai penggerak, pemikir dan perencana untuk mencapai tujuan organisasi itu. Menurut Bangun (2012:200) menjelaskan seperti berikut :

***Human resource development* adalah proses untuk meningkatkan kemampuan sumber daya manusia dalam membantu tercapainya tujuan organisasi, kemampuan sumber daya manusia dalam organisasi dapat ditingkatkan melalui program pelatihan dan pendidikan.**

Pandangan Stone dalam buku Akhyadi (2015:194), menguraikan seperti berikut :

**Pengembangan sumber daya manusia menjadi sangat penting karena organisasi harus meningkatkan produktivitasnya dan daya saing internasional melalui tenaga kerja yang terlatih dengan baik dan *multi-skill* amat penting bagi keberlangsungan suatu organisasi.**

1. Mengapa Pelatihan dan Pengembangan Diperlukan ?

Menurut Gaol (2014:212) menjelaskan beberapa alasan mengapa pelatihan dan pengembangan diperlukan seperti berikut :

1. **Adanya jabatan-jabatan baru yang memerlukan keterampilan;**
2. **Keterampilan pegawai kurang memadai untuk menyelesaikan tugas;**
3. **Penyegaran kembali, karena latihan dan pengembangan dapat memperbaiki *skill* dan kebiasan kerja yang buruk.**

Meskipun pelatihan dapat menolong pegawai untuk bisa melaksanakan tugasnya dengan baik, tetapi manfaatnya dapat dirasakan pada seluruh karir dan juga bisa menolong pengembangan pribadi pegawai yang bersangkutan untuk menangani tanggung jawab di kemudian hari. Sebaliknya, pengembangan menolong individu menangani tanggung jawab di kemudian hari dengan perhatian yang sedikit pada pekerjaan yang sekarang.

Oleh karena itu, perbedaan antara pelatihan dan pengembangan seringkali menjadi kabur karena manfaat pelatihan yang juga dirasakan di kemudian hari, disamping kenyataan bahwa apabila kita bicara pelatihan berarti juga bicara pengembangan. Sebagai jalan tengah, dapat dikatakan bahwa perbedaan antara latihan dan pengembangan adalah sebagai berikut:

1. Pelatihan adalah lebih mengarah pada skill untuk jabatan sekarang;
2. Pengembangan adalah lebih mengarah pada tanggung jawab di kemudian hari.
3. Manfaat Program Pelatihan dan Pengembangan

Manfaat program pelatihan dan pengembangan dapat dirasakan oleh organisasi, individu. Berikut adalah manfaat pelatihan dan pengembangan yang dikemukakan oleh Siagian dalam Akhyadi (2015:197), menjelaskan seperti berikut :

**Bagi organisasi :**

1. **memperbaiki moral kerja;**
2. **mengenali tujuan organisasi;**
3. **memperbaiki tentang pengetahuan keterampilan;**
4. **membantu meningkatkan kualitas kerja;**
5. **memperbaiki hubungan antara atasan dengan bawahan.**

**Bagi individu :**

1. **membantu individu untuk dapat membuat keputusan dan pemecahan secara lebih baik lagi;**
2. **mempertinggi rasa percaya diri dan pengembangan diri;**
3. **membantu untuk mengurangi rasa takut dalam menghadapi tugas baru.**
4. Proses Pelatihan

Penerapan pelatihan yang efektif dapat dilakukan melalui proses pelatihan secara sistematis. Pelaksanaan proses pelatihan akan mengurangi ketidakpastian, tetapi lebih mengarah pada pencapaian tujuan yang lebih pasti. Dalam buku Manajemen Sumber Daya Manusia karangan Bangun (2012 : 203) ada empat langkah dalam proses pelatihan yaitu : kebutuhan pelatihan, perancangan pelatihan, pelaksanaan dan penilaian.

**Gambar 2.1**

**Empat Langkah dalam Proses Pelatihan**

Kebutuhan Pelatihan :

* Analisis Organisasio

nal

* Analisis Pekerjaan
* Analisis Individual

Pelaksanaan Pelatihan

Perancangan Pelatihan :

* Kesiapan Peserta
* Kemampuan Pelatih
* Materi Pelatihan

Penilaian Pelatihan

1. Kebutuhan Pelatihan

Telah disampaikan sebelumnya, pelatihan bertujuan untuk membantu organisasi dalam mencapai tujuannya. Oleh karena itu, sebelum pelatihan ditetapkan menjadi salah satu faktor penting dalam pencapaian tujuan organisasi, perlu dilaksanakan terlebih dahulu diagnosis atas masalah-masalah pada kinerja karyawan. Karena banyak faktor selain pelatihan yang berpengaruh terhadap keberhasilan organisasi, termasuk di dalamnya desain pekerjaan, struktur organisasi, kompensasi, motivasi karyawan, dan lain sebagainya. Setelah dilakukan identifikasi, adanya kebutuhan akan pelatihan, maka dilakukan perincian tujuan yang harus dicapai.

1. Perancangan Pelatihan

Setelah kebutuhan pelatihan dapat ditentukan, berdasarkan analisis yang dilakukan jika ternyata pelatihan dibutuhkan untuk mengembangkan para anggota organisasi, maka langkah selanjutnya adalah perancangan pelatihan. Untuk mencapai hasil yang efektif, perlu diperhatikan konsep pembelajaran dalam perancangan pelatihan. Pembelajaran merupakan suatu konsep yang perlu dipahami jika bekerja dalam sebuah organisasi. Dikatakan demikian karena pembelajaran adalah suatu proses psikologi yang tidak sepenuhnya dipahami oleh para praktisi.

1. Pelaksanaan Pelatihan

Setelah dilakukan perancangan pelatihan, maka proses berikutnya akan dilaksanakan pelatihan, Dalam melaksanakan pelatihan, terlebih dahulu perlu dilakukan pengujian atas metode yang digunakan. Tindakan ini dilakukan untuk memastikan bahwa metode yang digunakan sesuai dengan kebutuhan pelatihan. Dalam prakteknya terdapat berbagai pendekatan yang dapat digunakan untuk memilih metode yang tepat sebagai instrument pelatihan. Berbagai faktor perlu diperhatikan agar hasil pelatihan efektif, antara lain sifat pelatihan, identifikasi peserta, kemampuan pelatih, lokasi geografis, biaya, waktu, lamanya pelatihan.

1. Penilaian Pelatihan

Penilaian pelatihan dilakukan untuk melihat hasil yang dicapai dengan membandingkan setelah dilakukan pelatihan dengan tujuan yang diharapkan para manajer. Mengingat pelatihan membutuhkan waktu dan biaya yang besar, maka suatu pelatihan amat penting dilakukan penilaian. Tentu, perlu dilakukan pertimbangan dari manfaat dengan pengorbanan atas pelaksanaan pelatihan.

## Penilaian Prestasi Kerja

* + - 1. Pengertian

Penilaian prestasi kerja merupakan alat manajemen sumber daya manusia yang digunakan untuk mengukur kualitas sumber daya yang dimiliki oleh organisasi pada suatu periode tertentu, sekaligus untuk mengetahui tingkat kesesuaiannya dengan kebutuhan kebutuhan sumber daya manusia dalam waktu yang sama.

Pengertian penilaian prestasi kerja menurut Gaol (2014:273), menjelaskan seperti berikut :

**Merupakan suatu fungsi dari motivasi dan kemampuan untuk menyelesaikan tugas atau pekerjaan, dimana seseorang sepatutnya memiliki derajat kesediaan dan tingkat kemampuan tertentu. Kesediaan dan keterampilan seseorang tidaklah cukup efektif untuk mengerjakan sesuatu tanpa pemahaman yang jelas tentang apa yang akan dikerjakan dan bagaimana mengerjakannya. Penilaian prestasi kerja merupakan perilaku nyata yang ditampilkan setiap orang sebagai prestasi kerja yang dihasilkan oleh karyawan sesuai dengan perannya dalam organisasi.**

Penilaian prestasi kerja didefinisikan sebagai suatu prosedur yang mencakup :

1. Menetapkan standar kerja;
2. Menilai prestasi kerja pegawai secara nyata dibandingkan dengan standar kerja yang telah ditetapkan;
3. Memberikan umpan balik kepada pegawai dengan tujuan untuk memotivasi pegawai agar meninggalkan prestasi yang buruk dan meningkatkan prestasi yang baik.

Menurut Megginson dalam buku Mangkunegara (2011:69) menjelaskan pengertian penilaian prestasi kerja seperti berikut :

***Performance appraisal is the process an employer uses to determine whether an employee is performing the job as intended.***

**(Prestasi kerja adalah suatu proses yang digunakan atasan untuk menentukan apakah seorang bawahan melakukan pekerjaannya sesuai dengan yang dimaksudkan)**

* + - 1. Pentingnya Penilaian Prestasi Kerja

Werther dan Davis dalam Gaol (2014:275), menyebutkan manfaat penilaian prestasi kerja, seperti berikut:

1. **Memperbaiki prestasi kerja**

**Prestasi yang baik harus ditingkatkan lagi dan prestasi yang buruk harus segera ditinggalkan**

1. **Untuk dapat menyesuaikan penyesuaian kompensasi**

**Kompensasi tidak boleh statis, tetapi harus bersifat dinamis, dinamis dalam pengertian menurut harga pasar dan kontingensi (dihubungkan dengan prestasi pegawai masing-masing)**

1. **Untuk bahan pertimbangan penempatan**
2. **Untuk menetapkan kebutuhan latihan dan pengembangan**

**Melalui penilaian prestasi kerja, kita dapat menetapkan materi latihan dan pengembangan**

1. **Untuk membantu perencanaan dan pengembangan karir**

**Pegawai yang sekarang bekerja dibidang X sebenarnya ahli dibidang Y, maka sebenarnya pegawai tersebut dapat diarahkan untuk pekerjaan di bidang Y**

1. **Untuk dapat mengetahui kekurangan dalam proses penempatan staf**

**Dalam hal penataan staf, misalnya menempatkan orang dari satu jabatan ke jabatan lain, tetapi jika ternyata setelah kita evaluasi prestasi kerja pegawai tersebut rendah, kita tidak boleh langsung menyalahkan bahwa pegawai itu buruk. Dengan *staffing* yang baik, pegawai akan merasa puas dan hal ini akan memberikan keuntungan bagi oraganisasi**

1. **Untuk dapat dijadikan patokan dalam menganalisis informasi analisis jabatan**

**Uraian jabatan belum tentu baik. Jadi dengan penilaian prestasi kerja kita dapat menganalisis uraian jabatan yang telah kita susun**

Misalnya A dinaikkan pangkatnya dan B tidak dipromosikan. Promosi A dilakukan tanpa alasan tertentu dalam hal ini B dapat merasakan diskriminasi. Tetapi, jika ada penilaian unjuk kerja, hal tersebut tidak akan dirasakan sebagai suatu diskriminasi.

* + - 1. Masalah-Masalah dalam Penilaian Prestasi Kerja

Masalah utama yang sering dijumpai dalam penilaian prestasi adalah standar yang tidak jelas, gangguan yang menyebabkan suatu pengukuran menjadi tidak akurat. Standar yang tidak jelas sering kali berkaitan dengan skala penilaian yang terlalu terbuka untuk di interpretasikan, sedangkan menurutMangkunegara (2011:74), menjelaskan masalah-masalah dalam penilaian prestasi seperti berikut:

1. ***Halo effect***

**Terjadi jika pendapat pribadi si penilai mempengaruhi penilaiannya terhadap orang lain. *Halo effect* banyak terjadi pada saat kita harus mengevaluasi teman akrab atau musuh kita. Oleh karena itu, penilai yang baik harus bersifat netral terhadap orang yang akan diberikan penilaian.**

1. ***Central tendency***

**Terjadi jika penilai tidak berani memberi nilai rendah atau tinggi. Sehingga, nilai yang diberikan cenderung di tengah atau rata-rata. Penilaian seperti ini, menjadi tidak terlalu valid untuk tujuan pembuatan keputusan dalam promosi.**

1. ***Lenience and strictness***

**Dihasilkan jika penilai cenderung menilai dengan nilai yang mudah sekali sehingga untuk kerja pegawai dinilai baik. Sedangkan *strictness* terjadi jika penilai terlalu ketat menilai pegawainya.**

1. ***Personal prejudice***

**Terjadi jika penilai mempunyai perasaan tidak suka pada kelompok atau kelas dimana orang yang dinilai termasuk di dalam kelompok tersebut. Dalam masalah ini, ketidaksukaan disebabkam karena faktor kebudayaan. Dalam masyarakat nasional, masalah ini sudah mulai dapat dihindari untuk menghindari diskriminasi.**

1. ***Recency effect***

**Terjadi jika kita menggunakan ukuran yang subjektif dan waktu mengukur kita sangat dipengaruhi oleh tindakan terakhir pegawai yang paling kita ingat, sehingga tindakan dan kejadian pada masa lalu dianggap tidak ada. Ada sedikitnya tiga cara untuk meminimalkan pengaruh masalah-masalah penilaian yaitu:**

1. **Terbiasa dengan masalah-masalah penilaian yang telah didiskusikan. Memahami masalah dapat membantu kita menghindari masalah tersebut;**
2. **Pilih alat penilaian yang tepat;**
3. **Latih *supervisor* untuk menghilangkan kesalahan-kesalahan penilaian.**
4. Ruang Lingkup Penilaian Prestasi Kerja

Dalam suatu penilaian prestasi kerja, permasalahan yang harus dihadapi meliputi berbagai hal sejak dari menentukan siapa yang akan dinilai, oleh siapa, sampai dengan bagaimana cara penilaian prestasi kerja tersebut akan dilakukan. Secara ringkas, Sikula dalam Wahyudi (2002:104) menyatakan bahwa untuk mengetahui ruang lingkup penilaian prestasi kerja dapat dilakukan dengan menjawab beberapa pertanyaan yang disebutnya sebagai rumus : 5 W + 1 H, yaitu *Who, What, Why, When, Where, and How.*

1. Siapa (*Who)*

Pertanyaan “siapa” ini sebenarnya meliputi 2 (dua) macam pertanyaan, yaitu :

1. Siapa yang harus dinilai ?

Di dalam suatu penilaian prestasi kerja perlu ditetapkan terlebih dahulu siapa yang harus dinilai, yaitu meliputi seluruh tenaga kerja yang ada dalam organisasi, sejak dari pimpinan sampai dengan tenaga kerja.

1. Siapa yang harus menilai ?

Mengenai siapa yang melakukan penilaian, secara umum dapat dikatakan bahwa penilaian dilakukan oleh petugas yang mendapat wewenang untuk melakukan penilaian prestasi kerja yang dinilai, baik atasan langsung maupun atasan lainnya, disamping itu penilaian prestasi kerja dapat pula dilakukan oleh penilai yang didatangkan dari luar organisasi, terutama dilakukan dengan harapan agar penilaian dapat berlangsung dengan lebih obyektif.

1. Apa (*What*)

Pertanyaan “apa” mengantarkan kita untuk mengetahui faktor-faktor dan dalam dimensi apa yang harus dinilai dari seorang tenaga kerja. Untuk menjawab pertanyaan “apa yang harus dinilai” ini, orientasi kita dapat dikaitkan dengan :

1. Obyeknya;
2. Dimensi Waktunya;
3. Spesifikasinya.
4. Mengapa (*Why*)

Pertanyaan “mengapa” yang harus diartikan sebagai “mengapa penilaian prestasi ini harus dilakukan”, mengantarkan kita kepada pemahaman tentang apa sebenarnya yang ingin diperoleh dari suatu penilaian prestasi kerja. Tentang hal ini memang suatu penilaian prestasi kerja menjanjikan kepada kita berbagai hasil yang dapat dipergunakan untuk berbagai tujuan yang mendasari penentuan kebijaksanaan kepegawaian yang lain.

1. Kapan (*When*)

Pertanyaan “kapan penilaian prestasi dilakukan” yang pada dasarnya mempertanyakan tentang waktu pelaksanaan dari penilaian prestasi kerja, mengandung pengertian tentang apakah penilaian dilakukan secara formal ataukah informal. Penilaian formal merupakan proses penilaian prestasi kerja yang dilakukan secara periodik seperti setiap tahun, setiap semester, atau setiap bulan, sedangkan penilaian informal merupakan proses penilaian prestasi kerja yang dilakukan secara terus menerus dan setiap saat, misalnya setiap hari.

Dalam kenyataannya memang agak sukar memisahkan penilaian informal tersebut dari suatu penilaian formal, karena justru nilai-nilai yang dihasilkan dari prestasi seseorang dari hari ke hari akan ikut mempengaruhi penilaian secara periodik.

1. Dimana (*Where*)

Pertanyaan pokok selanjutnya adalah “dimana penilaian prestasi kerja dilakukan”. Jawaban atas pertanyaan ini memungkinkan kita untuk memilih dua alternatif tempat pelaksanaan penilaian prestasi kerja, yaitu :

1. Ditempat Kerja

Penilaian prestasi kerja dilakukan hanya dilingkungan organisasi yang bersangkuutan, pelaksanaan penilaiannya dapat berlangsung di kantor atasan, atau ditempat lain yang masih di dalam lingkungan organisasi sendiri.

1. Diluar tempat kerja

Dalam penilaian prestasi ini, pelaksanaannya dilakukan diluar organisasi yang bersangkutan. Pelaksanaan penilaian diluar tempat kerja ini biasanya digunakan untuk melakukan penilaian informal.

1. Bagaimana (*How*)

Pertanyaan paling sulit dan rumit dalam pelaksanaan penilaian prestasi kerja adalah yang menyangkut tentang “bagaimana penilaian prestasi kerja dilakukan”. Jawaban dari pertanyaan ini mengantarkan kita pada pemilihan metode penilaian prestasi kerja dari berbagai metode yang dimungkinkan. Tentunya pemilihan metoda tersebut mengandung konsekuensi tertentu, terutama yang menyangkut tentang kesiapan para pelaksana dan sasaran yang ingin diungkapkan dalam penilaian prestasi kerja tersebut.

## Hubungan Pengembangan Sumber Daya Manusia dengan Penilaian Prestasi Kerja

Kantor pemerintahan atau perusahaan dapat berkembang merupakan keinginan setiap individu yang berada didalam kantor tersebut, sehingga diharapkan dengan perkembangan tersebut, institusi mampu bersaing dan mengikuti kemajuan zaman. Kemajuan institusi dipengaruhi oleh faktor lingkungan yang bersifat internal dan eksternal, yang termasuk faktor lingkungan yang bersifat internal yaitu para pegawai yang merupakan aset institusi.

Pembinaan dan pengembangan pegawai baru ataupun lama dalam institusi adalah salah satu kegiatan dalam rangka menyesuaikan diri dengan perubahan dan perkembangan pegawai. Karena itu, perlu dilakukan penilaian atas pekerjaan (penilaian prestasi kerja) yang telah dilaksanakan oleh pegawai juga akan meningkatkan prestasi kerjanya.

Prestasi kerja dipengaruhi oleh bermacam-macam ciri pribadi dari masing-masing individu. Dalam perkembangan yang kompetitif dan mengglobal, institusi membutuhkan pegawai yang berprestasi tinggi. Pada saat yang sama pegawai perlu memerlukan umpan balik atas kinerja mereka sebagai pedoman bagi tindakan mereka pada masa yang akan datang, oleh karenanya penilaian harus menggambarkan kinerja pegawai.

Hasil penilaian kinerja dapat menunjukkan apakah sumber daya manusia telah memenuhi tuntutan yang dikehendaki institusi, baik dilihat dari sisi kualitas maupun kuantitas, informasi dalam penilaian kinerja pegawai merupakan refleksi dari berkembang atau tidaknya institusi.

Dengan pengembangan sumber daya manusia diharapkan prestasi kerja meningkat seiring dengan peningkatan ilmu pengetahuan, keterampilan, dan sikap pegawai tersebut. Pemberian latihan dan pendidikan pada sebuah kantor erat hubungannya dengan prestasi kerja, yaitu bagaimana agar para pekerja dapat bekerja dengan baik dan efisien. Penilaian terhadap efektivitas program pengembangan yang dilaksanakan oleh kantor untuk meningkatkan prestasi kerja adalah hal yang sama penting untuk diperhatikan, sebab dengan penilaian ini kantor akan mengetahui lebih luas kekurangan yang ada pada saat pelaksanaan pelatihan.

Adapun tujuan dari penilaian prestasi kerja pegawai tersebut bila dihubungkan dengan pengembangan sumber daya antara lain :

1. *The right man on the right place*
2. Adanya hubungan yang kurang serasi, misalnya komunikasi antara atasan dan bawahan;
3. Kurang cakapnya pegawai dalam bekerja pada jabatan yang didudukinya.
4. Mengembangkan setiap pegawai sehingga mereka mampu meraih potensi perbandingan, setelah pelatihan, para pegawai akan berusaha untuk bekerja lebih keras serta mengaplikasikan ilmu yang telah diterimanya agar dapat lebih berprestasi dan meningkatkan karir di masa depan.