

I. PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan dijelaskan mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian secara akademis dan praktis, batasan penelitian serta model operasional penelitian.

1.1. Latar Belakang

Sumber daya manusia merupakan faktor sentral dalam organisasi. Apapun bentuk dan tujuannya, organisasi dibuat berdasarkan berbagai visi dan misi untuk kepentingan manusia dan dalam pelaksanaan misinya dikelola dan diurus oleh manusia. Seiring dengan persaingan yang semakin tajam karena perubahan teknologi yang cepat dan perubahan lingkungan yang begitu drastis pada setiap aspek kehidupan manusia maka setiap organisasi membutuhkan sumber daya manusia yang mempunyai kompetensi agar dapat memberikan pelayanan yang prima dan bernilai. Dengan kata lain organisasi tidak hanya mampu memberikan pelayanan yang memuaskan (*costumer satisfacion*) tetapi juga berorientasi pada nilai (*costumer value*), sehingga organisasi tidak semata-mata mengejar pencapaian produktivitas kerja yang tinggi tetapi lebih pada kinerja dalam proses pencapaiannya.

Kinerja setiap kegiatan dan individu merupakan kunci pencapaian produktivitas. Karena kinerja adalah suatu hasil dimana orang-orang sumber daya lain yang ada dalam organisasi secara bersama-sama membawa hasil akhir yang didasarkan pada tingkat mutu dan standar yang telah ditetapkan. Konsekuensinya organisasi memerlukan sumber daya manusia yang memiliki keahlian dan kemampuan yang unik sesuai dengan visi dan misi organisasi.

Sumber daya manusia sebagai penggerak organisasi banyak dipengaruhi oleh perilaku para pesertanya/pegawai. Keikutsertaan sumber daya manusia dalam organisasi diatur dengan adanya pemberian wewenang dan tanggung jawab. Merumuskan wewenang dan tanggung jawab yang harus dicapai pegawai dirumuskan dengan adanya standar atau tolok ukur yang ditetapkan dan disepakati oleh pegawai dan atasan. Pegawai bersama atasan masing-masing dapat menetapkan sasaran kerja dan standar kinerja yang harus dicapai serta menilai hasil-hasil yang sebenarnya dicapai pada

akhir kurun waktu tertentu. Peningkatan kinerja pegawai secara perorangan akan mendorong kinerja sumber daya manusia keseluruhan yang direfleksikan dalam kenaikan produktifitas.

Berdasarkan uraian diatas menunjukkan penilaian kinerja merupakan suatu hal yang tidak dapat dipisahkan dengan organisasi. Dukungan dari manajemen yang berupa pengarahan, dukungan sumber daya seperti, memberikan peralatan yang memadai sebagai sarana untuk memudahkan pencapaian tujuan yang ingin dicapai dalam pendampingan, bimbingan, pelatihan serta pengembangan akan lebih mempermudah penilaian kinerja yang obyektif. Faktor penilaian kinerja yang obyektif memfokuskan pada fakta yang bersifat nyata dan hasilnya ndapat diukur misalnya, kuantitas, kualitas, kehadiran dan sebagainya. Sedangkan faktor yang subyektif berupa opini seperti menyerupai sikap, kepribadian, penyesuaian diri dan sebagainya.

Faktor-faktor subyektif seperti pendapat dinilai dengan meyakinkan bila didukung oleh kejadian-kejadian yang terdokumentasi. Dengan pertimbangan faktor-faktor tersebut diatas maka dalam penilaian kinerja harus benar-benar obyektif yakni dengan mengukur kinerja pegawai yang sesungguhnya atau mengevaluasi perilaku yang merupakan cerminan keberhasilan pelaksanaan pekerjaan. Penilaian kinerja yang obyektif akan memberikan *feed back* yang tepat terhadap perubahan perilaku ke arah peningkatan produktivitas kerja yang diharapkan.

Seorang Pegawai Negeri Sipil dinilai dengan menggunakan Daftar Pelaksanaan Penilaian Pekerjaan atau DP-3. Daftar tersebut merupakan implementasi dari UU No. 8 Tahun 1974 pasal 20 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, yang berbunyi: "Untuk lebih menjamin obyektifitas dalam mempertimbangkan dan menetapkan kenaikan pangkat dan pengangkatan dalam jabatan diadakan daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan dan daftar urutan kepangkatan".

Dalam penjelasan ayat tersebut dinyatakan: "...unsur yang perlu dinilai dalam daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan, antara lain adalah kesetiaan, prestasi kerja, rasa tanggung jawab, prakarsa, disiplin, kerjasama dan kepemimpinan. Ukuran yang digunakan dalam menentukan daftar urutan kepangkatan adalah ketuaan (senioritas) dalam pangkat, jabatan, pendidikan /pelatihan jabatan, masa kerja dan umur". Untuk implementasinya, pemerintah mengeluarkan peraturan yaitu PP No. 10 Tahun 1979

tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil, untuk lebih menjamin adanya keseragaman dalam pelaksanaannya, maka BAKN mengeluarkan petunjuk teknis tentang pelaksanaan penilaian pekerjaan PNS berdasarkan PP No. 10 tahun 1979, berupa Surat Edaran yaitu SE. BAKN No. 02/SE/1980 tentang Petunjuk Pelaksanaan DP3 PNS.

Unsur-unsur yang dinilai dalam DP3 sesuai dengan PP tersebut ada delapan yakni: kesetiaan, prestasi kerja, tanggung jawab, ketaatan, kejujuran, kerjasama, prakarsa dan kepemimpinan. Jadi PP No. 10 Tahun 1979 tersebut hanya menambah unsur "kejujuran" dalam penilaian pelaksanaan pekerjaan. Dalam proses penilaian pelaksanaannya cenderung berorientasi pada kepribadian (*personality*) dan perilaku (*behavior*), terfokus pada pembentukan karakter individu dengan menggunakan kriteria "*behavioral*", belum terfokus pada kinerja, peningkatan hasil, produktivitas yang berorientasi pada identifikasi dan pemanfaatan potensi pegawai serta rencana karier sebagai tujuan utama dalam penilaian prestasi kerja.

Dalam praktek dilapangan, penilaian atas prestasi kerja seorang PNS, walaupun menurut PP No. 10 tahun 1979 tersebut dalam penilaian harus diusahakan seobyektif dan seteliti mungkin, namun pada kenyataannya seringkali adanya unsur subyektifitas yang relatif kuat dari pejabat yang menilainya sehingga hasil yang ingin dicapai, dan hasil penilaiannyapun dengan sendirinya mengalami bias penilaian. (Tri Widodo dan Deden Hermawan, (www.geocities.com/mas_tri/sistem_DP3.pdf. tanggal 2 Januari 2008, jam 11.00)).

Selama ini sistem penilaian kinerja pegawai dengan DP3 belum digunakan secara maksimal dalam menilai kinerja pegawai. Dan dilihat dari kriteria penilaian yang ada didalamnya, skala yang digunakan memiliki kelemahan, kemudahan pemakaian sistem penilaian tersebut, dan manfaat yang dapat dirasakan dari sistem penilaian tersebut. Untuk dimensi penilaiannya belum mampu untuk menangkap kemampuan teknis secara tepat. Sistem penilaian DP3 tidak mempunyai standar penilaian yang baku dalam setiap aspek yang dinilai. Sehingga pemberian penilaian untuk masing-masing indikator cenderung subyektif dan dapat berbeda-beda tergantung siapa yang menilai. Periode penilaian relatif lama yaitu setahun sekali

(Januari–Desember) sebagaimana yang disebutkan dalam PP No. 10/1979 pasal 1 butir a yang berbunyi: “...Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan adalah suatu daftar yang memuat hasil penilaian pelaksanaan pekerjaan seorang Pegawai Negeri Sipil dalam jangka waktu 1 (satu) tahun yang dibuat oleh Pejabat Penilai”.

Jangka waktu penilaian yang relatif lama tersebut akan menyulitkan penilai untuk mengingat semua perilaku dan prestasi kerja bawahannya mulai dari awal periode penilaian hingga akhir periode penilaian. Selain itu dari pegawai adanya kecenderungan untuk menunjukkan perilaku dan prestasi kerja yang baik pada atasannya, bila mendekati periode penilaian. Hal ini yang bisa memungkinkan terjadinya penilaian atas perilaku dan prestasi kerja pegawai tersebut yang sifatnya baru, sehingga akan menimbulkan bias *recency effect* yang pada akhirnya penilaian tersebut akan merugikan pegawai yang dinilai apabila yang terekam dalam ingatan penilai hanya perilaku negatifnya saja. (Tri Widodo dan Deden Hermawan, www.geocities/mas_tri/sistem_DP3.pdf. tanggal 2 Januari 2008 jam, 11.00 WIB).

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Locke (1998:214) disebutkan bahwa aktivitas penilaian kinerja merupakan kegiatan yang sangat penting dalam menerapkan manajemen sumber daya manusia. Penilaian kinerja yang efektif diduga mempunyai pengaruh yang positif dengan *performance* atau kinerja karyawan.

Bacal (2002:115) mengemukakan bahwa kinerja pegawai ditentukan oleh beberapa faktor diluar kendali langsung dari diri pegawai, seperti keputusan-keputusan yang diambil oleh orang lain, sumber daya yang tersedia, sistem di tempat bekerja, budaya, norma sebagainya. Jadi tidak produktif, tidak profesional dan tidak cakupnya seorang PNS, tidak hanya karena salah penempatan dan kurangnya kemampuan akademis pegawai, tetapi produktivitas dan kinerjanya juga dipengaruhi oleh faktor-faktor diluar dari diri pegawai seperti budaya kerja, sistem penilaian dan evaluasi kinerjanya.

Evaluasi kinerja merupakan salah satu bagian yang tidak terpisahkan dari manajemen kinerja. Evaluasi adalah proses dimana seseorang dinilai dan dievaluasi sehingga bisa diketahui seberapa baik kinerja seseorang pada periode tertentu. Secara substansial penilaian prestasi kerja merupakan momentum bagi pegawai negeri sipil

untuk mempertanggungjawabkan prestasi kerja dicapainya. Bagi atasan langsung merupakan kesempatan untuk menilai tingkat kinerja PNS bawahannya. Hasil dari penilaian kinerja ini paling banyak digunakan ialah untuk kebutuhan reward/kompensasi, promosi, mutasi dan demosi, serta untuk pelatihan, perencanaan Sumber Daya Manusia seperti proyeksi jumlah dan mutu karyawan yang dibutuhkan.

Dengan demikian kriteria penilaian kinerja yang baik antara lain:

1. Dapat mengukur atau menilai hasil pekerjaan dan kemampuan pegawai secara akurat dan mendekati kenyataan. Dalam hal ini alat ukur kinerja berupa materi dalam format penilaiannya mampu menampung semua ukuran yang dinilai dan ada pernyataan kekurangan atau kelebihan terhadap diri pegawai yang dinilai kemudian ada rekomendasinya.
2. Adanya dukungan data standar pekerjaan, catatan atau laporan hasil pekerjaan dan sosialisasi pelaksanaan penilaian pekerjaan yang benar serta kegunaan dan manfaatnya
3. Hasil penilaian pekerjaan dikaitkan dan digunakan untuk berbagai pembinaan dan pengembangan pegawai.
4. Pelaksanaan penilaian pekerjaan tersebut dapat mendorong semangat kerja pegawai untuk meningkatkan kinerjanya.

Dalam rangka promosi dan pertimbangan karier di masa depan, pejabat penilai diminta untuk mengevaluasi potensi pegawai yang dinilai. Namun masalah yang sering muncul dan dirasakan pegawai ketika pejabat penilai diminta untuk melakukan evaluasi potensi pegawai, pegawai langsung dinilai tanpa diketahui secara persis apa yang menjadi target sasarannya. Penilaian bersifat rahasia, disamping kurang memiliki nilai edukatif, juga cenderung mendorong pejabat penilai dalam proses penilaian diwarnai pertimbangan-pertimbangan emosional yang lebih bersifat pribadi, sehingga dapat mengurangi nilai-nilai obyektifitas.

Walker (Budiwardoyo, 2005:4) menyatakan bahwa untuk semua tujuan diatas evaluasi kinerja dipandang akan lebih efektif bila dilakukan secara obyektif dengan teknik yang tepat, secara aktif melibatkan pegawai dan dapat dipahami dengan lebih baik. Hasil penilaian dapat menunjukkan apakah sumber daya manusia

(pegawai/karyawan) pada organisasi atau perusahaan tersebut sudah memenuhi target atau sasaran yang dikehendaki baik secara kualitas maupun kuantitas, bagaimana perilaku pekerja dalam melaksanakan pekerjaannya, apakah cara tersebut sudah efektif dan efisien, bagaimana penggunaan waktu kerja dan sebagainya. Perlu juga dipahami bahwa efektifitas pelaksanaan penilaian kinerja bukan pada saat pelaksanaan penilaian, tetapi bagaimana pegawai dapat menerima sistem penilaian yang diterapkan berjalan secara positif sehingga akan menimbulkan motivasi dan semangat mereka untuk terus meningkatkan prestasi kerjanya.

Bentuk-bentuk penilaian kinerja harus dikembangkan secara jelas untuk menemui persyaratan-persyaratan posisi yang spesifik. Penggunaan bentuk penilaian kinerja yang sama untuk menilai pegawai pada wilayah dan karakter yang berbeda merupakan hal yang tidak realistis. Evaluasi-evaluasi harus dipandang dalam konteks yang lebih besar dibanding yang dirancang agar menjadikan organisasi dapat lebih efektif dan efisien. Kesalahan yang sering muncul adalah bahwa bentuk rancangan yang baik akan menghasilkan program penilaian kinerja yang sempurna. Didalam penilaian kinerja tersebut diperlukan suatu sistem yang praktis, relevan, handal dan dapat diterima sehingga hasil yang dicapai dari penilaian tersebut bermanfaat baik untuk pegawai itu sendiri maupun bagi administrasi kepegawaian organisasi dimana PNS tersebut bekerja.

Berdasarkan latar belakang permasalahan diatas maka penulis memutuskan untuk mengambil judul **"Analisis Implementasi Sistem Penilaian Kinerja Pegawai Pada Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan Hak Asasi Manusia"**.

1.2 Rumusan Masalah

Pada dasarnya setiap individu Pegawai Negeri Sipil memerlukan pembinaan dan pengembangan karier dilaksanakan sebagai upaya agar setiap pegawai tetap vital secara psikologis dalam organisasi. Oleh karena itu diperlukan adanya aktivitas pengelolaan penilaian prestasi kerja setiap pegawai negeri sipil sesuai dengan

kebutuhan perkembangan organisasi dan kebutuhan pembinaan karier Pegawai Negeri Sipil.

Penilaian prestasi kerja PNS selama ini menggunakan DP3 dan secara fungsional digunakan sebagai sumber data dan informasi dalam pembinaan karier PNS, terutama dalam upaya mempengaruhi kinerja PNS dan sebagai pemenuhan kewajiban untuk mengevaluasi seberapa baik atau seberapa buruk kinerja PNS. Dengan unsur-unsur penilaian DP3 tersebut, dalam proses pelaksanaannya cenderung lebih berorientasi pada karakteristik kepribadian dan perilaku, lebih terfokus pada kriteria perilaku, belum terfokus pada kinerja, peningkatan hasil, produktivitas yang berorientasi pada identifikasi dan pemanfaatan potensi pegawai serta rencana karier sebagai tujuan utama dalam penilaian prestasi kerja.

Sehubungan dengan besarnya pengaruh hasil penilaian, maka perlu diupayakan agar penilaian dilakukan seobyektif mungkin. Karenanya harus dihindari kemungkinan *like or dislike* dalam diri penilai saat melakukan penilaian kinerja. Penghindaran tersebut dapat dilakukan dengan pemilihan materi, teknik, metode dan frekuensi yang tepat dalam melakukan penilaian kinerja.

Dari rumusan permasalahan diatas, dikemukakan pertanyaan penelitian

1. Bagaimana sistem penilaian kinerja yang sesuai dengan aspirasi pegawai dan kebutuhan organisasi pada Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM?
2. Bagaimana strategi implementasi sistem penilaian kinerja pada Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan antara lain :

1. Mengembangkan sistem penilaian kinerja pegawai yang ada dengan sistem penilaian kinerja yang sesuai dengan aspirasi pegawai dan kebutuhan organisasi pada Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM.
2. Untuk mengetahui bagaimana strategi implementasi sistem penilaian kinerja pegawai pada Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM.

1.4. Manfaat Penelitian

Secara umum, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi penelitian-penelitian di bidang manajemen sumber daya manusia. Hasil penelitian ini terutama diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam menganalisis penerapan sistem penilaian kinerja pegawai sesuai dengan visi, misi dan tupoksi organisasi. Secara khusus, hasil penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan sebagai masukan dalam meninjau kembali mengenai sistem penilaian kinerja pegawai sehingga dapat meningkatkan kinerja organisasi dan dapat memberikan *reward* yang sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya sebagai pegawai.

Secara rinci, beberapa manfaat penelitian tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Penelitian ini dapat memberikan wawasan dan pengetahuan mengenai sistem penilaian kinerja berdasarkan pencapaian sasaran kerja dan perilaku pegawai.
2. Untuk kepentingan program pemberdayaan prestasi kerja di lingkungan Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM sebagai bentuk penilaian yang menggambarkan dimensi perilaku tertentu dan sebagai metode penilaian yang tepat dan akurat sehingga dapat dijadikan acuan untuk evaluasi kinerja dan pengembangan pegawai.

1.5. Sistematika Penulisan

Laporan hasil penelitian ini mengikuti sistematika umum penulisan tesis. Penulis mengelompokkan laporan ini ke dalam enam bab, dengan perincian sebagai berikut :

Bab I : Pendahuluan

Bab ini menerangkan secara umum latar belakang permasalahan, rumusan masalah dan pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, batasan penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II : Gambaran umum lokasi penelitian

Berisi pemaparan tentang organisasi yang dijadikan obyek penelitian, yakni Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan

HAM. Dalam bab ini disertai pula struktur organisasi, visi dan misi serta tugas pokok dan fungsi organisasi.

Bab III: Kerangka Teori

Bab ini berisikan landasan teori yang relevan terhadap fenomena-fenomena yang ingin diteliti. Deskripsi konsep mengenai sistem, strategi dan penilaian kinerja, disajikan secara singkat.

Bab IV: Metode Penelitian

Bab ini menjelaskan tentang metode penelitian, lokasi penelitian, populasi dan sampel, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data.

Bab V : Hasil dan Analisis Penelitian

Bab ini berisi gambaran tentang sistem penilaian kinerja pegawai yang selama ini sudah dilaksanakan, deskripsi hasil penelitian baik yang berasal dari pencapaian hasil kinerja pegawai dan sistem penilaian kinerjanya. Melengkapi hasil analisis tersebut dikemukakan interpretasi berdasarkan pengamatan maupun teori yang dikemukakan pada bab III.

Bab VI: Kesimpulan dan Saran.

Bab ini berisi kesimpulan dari hasil penelitian dan pemberian saran-saran berdasarkan kesimpulan penelitian