BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Organisasi merupakan alat atau wadah berkumpulnya orang dalam rangka

melakukan hubungan untuk mengaktualisasikan diri dan mengembangkan

kemampuannya sesuai dengan tanggungjawab yang diberikan kepadanya. Dalam

organisasi setiap orang akan berusaha menunjukkan kemampuannya dengan

mengisi posisi dan kedudukan sesuai dengan profesi yang dimilikinya, sehingga

mampu mengembangkan dirinya sepenuh hati.

Melalui interaksi di dalam organisasi, manusia dapat menyatukan

sejumlah besar potensinya agar mampu menciptakan hubungan sosial yang ampuh

dan andal. Sebab itu, di dalam organisasi setiap orang berusaha menggabungkan

segala daya yang dimilikinya dengan dukungan sumber-sumber daya lain di luar

organisasi, yakni terjalinnya hubungan antara anggota organisasi, kelompok

pekerja atau tenaga ahli dan mesin serta bahan mentah menjadi satu. Pada saat

bersamaan, organisasi secara terus menerus berfungsi dan berusaha menyesuaikan

dirinya sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

Sesuai dengan pandangan di atas, maka organisasi dapat melayani dan

memenuhi berbagai kebutuhan anggotanya untuk memberikan layanan secara

lebih luas pada masyarakat secara lebih efektif dan efisien. Pencapaian tujuan

organisasi baik organisasi swasta maupun publik berusaha secara sungguh-

1

2

sungguh mewujudkan sasaran dan target yang ingin tercapai, sehingga terwujud

hasil kerja sesuai dengan harapan anggota organisasi secara keseluruhan.

Pencapaian target dan sasaran organisasi ditentukan oleh hasil kerja

seluruh komponen yang terlibat di dalam organisasi itu terutama sumber daya

manusia yang menjadi fokus utama tercapainya target dan sasaran tersebut. Untuk

pencapaian target dan sasaran utama setiap anggota organisasi harus memiliki

keahlian dan ditempatkan pada proporsi yang sesuai dengan profesi yang

dimilikinya. Model proporsi penugasan seseorang pada suatu organisasi sesuai

dengan keahlian ini sering disebut dengan penempatan pegawai.

Penempatan pegawai dimaksud merupakan rangkaian langkah-langkah

kegiatan yang dilakukan organisasi untuk menempatkan pegawai pada posisi yang

sesuai dengan bidang keahlian yang dimiliki oleh setiap pegawai. Mamoria yang

dalam Saydam (1996: 150) mengemukakan bahwa: “Placement is concerned

with the task of placing an employees on job which he is the best fitted, keeping

in view of the job requirements, his qualification and personality needs”.

Pendapat tersebut mengandung makna bahwa penempatan pegawai merupakan

hal yang berkaitan dengan penempatan seseorang pada posisi yang paling cocok

dengan keahlian dan kualifikasi yang dibutuhkan untuk mendukung peningkatan

kinerja pegawai pada berbagai lini organisasi.

Kinerja pegawai dimaksud merupakan penyelesaian pekerjaan yang

berkualitas, tepat waktu yang disertai dengan kualitas dan kuantitas yang

dihasilkan sesuai dengan target yang telah ditentukan. Pelaksanaan suatu

pekerjaan dinilai memenuhi standar yang tepat, bila mengacu pada hasil pekerjaan

3

sesuai dengan standar mutu yang telah ditentukan, sehingga mencapai hasil dan

sasaran yang telah ditetapkan. Menurut Sentono dalam Dharma (1985: 2) bahwa

“Kinerja/performance adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seorang

atau sekelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan

tanggung jawab masing-masing”. Pelaksanaan suatu pekerjaan dinilai

memenuhi standar yang baku bila mengacu pada hasil pekerjaan yang telah

ditetapkan, sehingga mencapai hasil dan sasaran yang telah ditetapkan dan dicapai

secara maksimal, termasuk pada Dinas Kesehatan Kota Banjar.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Banjar Nomor 6 Tahun 2010 tentang

Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Banjar Nomor 11 Tahun 2008 tentang

Organisasi Perangkat Daerah Kota Banjar, Dinas Kesehatan Kota Banjar sebagai

unsur pelaksana otonomi daerah mempunyai tugas pokok melaksanakan urusan

pemerintah daerah di bidang kesehatan. Dinas Kesehatan Kota Banjar dipimpin

oleh seorang Kepala Dinas. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, Kepala

Dinas Kesehatan Kota Banjar membawahi 4 unit organisasi sebagai berikut:

Sekretariat, Bidang Bina Kesehatan Masyarakat, Bidang Bina Pelayanan

Kesehatan serta Bidang Bina Pengendalian Penyakit dan Lingkungan.

Merujuk tugas pokok dan fungsi di atas, terlihat bahwa beban yang

diemban oleh Dinas Kesehatan Kota Banjar dengan segala permasalahan yang

dihadapinya mengalami kesulitan dalam pelaksanaannya. Proses pencapaian

tujuan organisasi sesuai dengan tugas pokok dan fungsi akan semakin lancar

apabila kinerja pegawai berjalan tepat dan sesuai dengan prosedur yang ada.

Kinerja pegawai yang kurang menunjang atau kurang tepat akan menghambat

4

pencapaian pelaksanaan pengelolaan kesehatan. Dalam kenyataannya kinerja

pegawai pada Dinas Kesehatan Kota Banjar tidak berjalan sesuai dengan aturan

yang menyebabkan tidak lancarnya pelaksanaan kerja secara memadai.

Penelitian awal yang dilakukan peneliti, terkait dengan tugas-tugas Dinas

Kesehatan Kota Banjar ditemukan masalah yang berhubungan dengan rendahnya

kinerja pegawai. Hal ini tampak dari adanya beberapa indikator masalah sebagai

berikut:

1. Kualitas kerja pegawai rendah. Contohnya pada Bidang Bina Pelayanan

Kesehatan, dalam pelaksanaan penyusunan program kerja pelayanan

kesehatan sering terjadi ketidaksesuaian dengan Juklak dan Juknis, sehingga

diperlukan perbaikan hingga berkali-kali dalam penyelesaiannya. Penyusunan

program kerja pelayanan kesehatan yang seharusnya dapat diselesaikan tanpa

adanya perbaikan, pada kenyataannya selalu melalui tahap perbaikan yang

berulang hingga 4-6 kali. Hal ini disebabkan karena ketepatan, ketelitian dan

mutu kerja pegawai masih rendah.

2. Keandalan kerja pegawai masih rendah. Contohnya pada Bidang Pengendalian

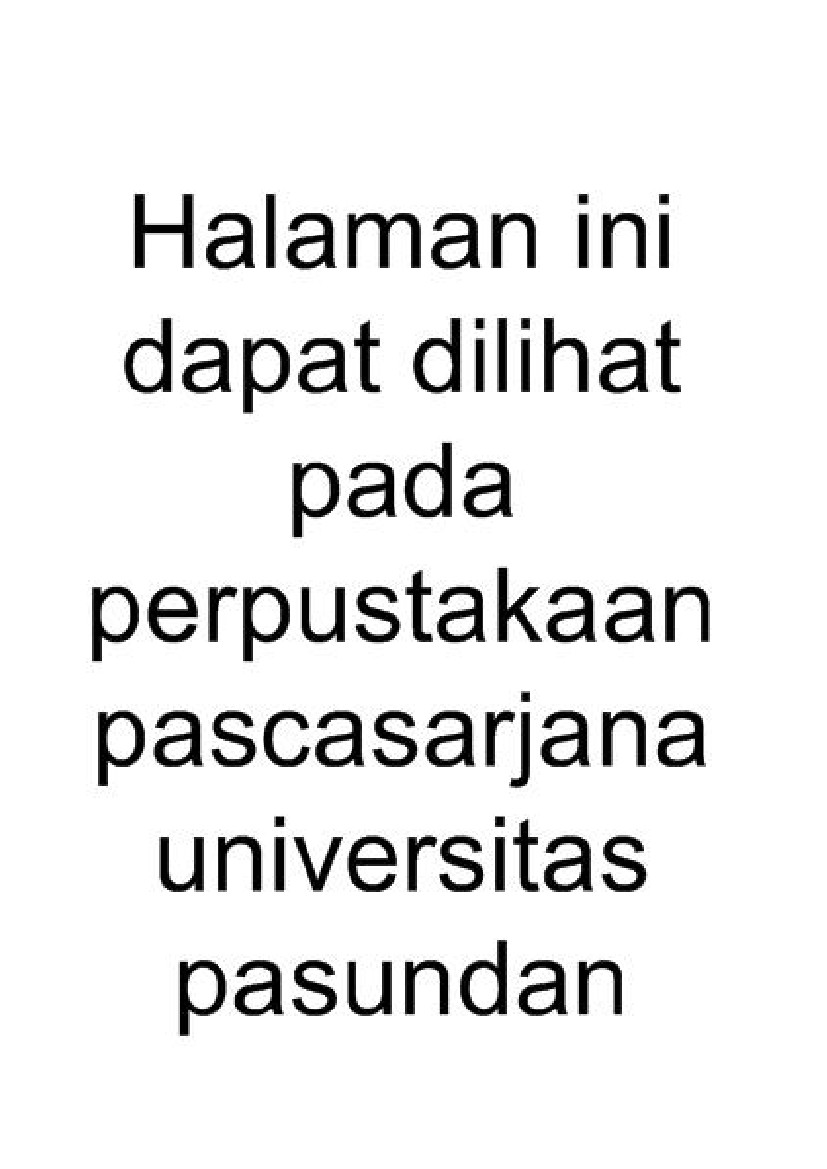
Penyakit dan Lingkungan, dalam melaksanakan pengelolaan data program

penyehatan lingkungan tidak sesuai dengan aturan yang ada, karena pegawai

tidak terampil dalam mengelola data program penyehatan lingkungan yang

seharusnya disimpan dalam 1 file, kenyataannya disimpan dalam 3 file,

sehingga data pengelolaan sering tercecer.

5

Kelengkapan data awal dari indikator masalah di atas dapat dilihat pada

tabel berikut:

Tabel 1

Laporan Hasil Kerja Pegawai Tahun 2014

No.

1.

Jenis Kegiatan

Penyusunan

program kerja

pelayanan

kesehatan.

Pengelolaan data

program penyehatan

lingkungan.

Target

Selesai

tanpa

perbaikan.

Disimpan

dalam 1

file

Realisasi

Diperlukan

perbaikan

berulang hingga

4-6 kali.

Disimpan dalam

3 file atau lebih.

Keterangan

Tidak sesuai dengan

juklak dan juknis.

Kualitaskerja

pegawai rendah.

Data sering tercecer.

Pegawai kurang

terampil.

2.

Sumber: Dinas Kesehatan Kota Banjar (2016).

Masalah yang teridentifikasi di atas, peneliti menduga terkait dengan

Penempatan Pegawai belum dijalankan secara tepat oleh Dinas Kesehatan Kota

Banjar. Berangkat dari latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk melakukan

kajian yang lebih mendalam dan komprehensif yang akan dituangkan ke dalam

bentuk penelitian melalui penulisan tesis dengan merumuskan judul: Analisis

Pengaruh Penempatan Pegawai terhadap Kinerja Pegawai pada Dinas

Kesehatan Kota Banjar.

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan

latar

belakang

penelitian

di

atas,

maka

peneliti

mengemukakan pernyataan masalah (Problem Statement), yaitu rendahnya

Kinerja Pegawai yang diduga disebabkan oleh belum dijalankannya faktor-faktor

6

Penempatan Pegawai secara penuh. Selanjutnya berdasarkan pernyataan masalah

tersebut dirumuskan identifikasi masalah sebagai berikut:

1.

Berapa besar pengaruh Penempatan Pegawai terhadap Kinerja Pegawai pada

Dinas Kesehatan Kota Banjar?

2.

Berapa besar pengaruh Penempatan Pegawai yang ditentukan Faktor-faktor

Penempatan Pegawai yang meliputi: Faktor Latar belakang pendidikan

pegawai, Faktor Kesehatan jasmani dan rohani, Faktor Pengalaman kerja,

Faktor Umur pegawai yang bersangkutan, Faktor Jenis kelamin, Faktor Status

perkawinan serta Faktor Minat dan hobi terhadap Kinerja Pegawai pada Dinas

Kesehatan Kota Banjar?

1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis besarnya pengaruh Penempatan Pegawai terhadap Kinerja

Pegawai pada Dinas Kesehatan Kota Banjar.

2. Mengembangkan konsep teori Faktor-faktor Penempatan Pegawai dan Faktor-

faktor Kinerja Pegawai pada Dinas Kesehatan Kota Banjar.

3. Menerapkan secara teoritis Penempatan Pegawai dalam memecahkan masalah

Kinerja Pegawai pada Dinas Kesehatan Kota Banjar.

7

1.3.2. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan teoritis, hasil penelitian ini dapat mengembangkan khasanah

keilmuan, khususnya Ilmu Kebijakan Publik yang berkaitan dengan

Penempatan Pegawai dan Kinerja Pegawai.

2. Kegunaan praktis, hasil penelitian ini dapat berguna sebagai bahan masukan

kepada Dinas Kesehatan Kota Banjar.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BEPIKIR DAN HIPOTESIS

2.1. Kajian Pustaka

Kajian pustaka merupakan kajian secara luas mengenai konsep dan

kajian hasil penelitian sebelumnya yang digunakan dalam mendukung penelitian

yang dilakukan dengan pembahasan variabel-variabel yang dibahas dalam

penelitian ini. Beberapa hasil penelitian yang mengkaji unsur dan faktor dari

fungsi administrasi secara luas dikemukakan dalam bahasan di bawah ini.

2.1.1. Hasil Penelitian Hadur Suhendar

Suhendar (2007) melakukan penelitian tentang Pengaruh Penempatan

Pegawai terhadap Efektivitas Kerja Pegawai pada Subdis Pendidikan Luar Biasa

(PLB) Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat. Penelitian ini didasarkan pada

masalah pokok, yaitu rendahnya Efektivitas Kerja Pegawai yang diduga

disebabkan oleh belum dijalankannya Faktor-faktor Penempatan Pegawai secara

menyeluruh pada Subdis Pendidikan Luar Biasa (PLB) Dinas Pendidikan Provinsi

Jawa Barat.

Pendekatan dalam penelitian ini tentang Penempatan Pegawai dan

Efektivitas Kerja Pegawai. Adapun metode penelitian yang digunakan, metode

survey deskriptif eksplanatif. Metode ini digunakan untuk menjelaskan fenomena

sosial yang dalam hal ini digunakan untuk meneliti pengaruh Penempatan

Pegawai (variabel bebas) yang disimbolkan dengan X terhadap Efektivitas Kerja

8

9

Pegawai (variabel terikat) yang disimbolkan dengan Y. Penelitian ini

menggunakan analisis kuantitatif melalui penggunaan Metode Analisis Jalur (Path

Analysis) yang dimaksudkan untuk mengetahui besaran pengaruh variabel

Penempatan Pegawai terhadap Efektivitas Kerja Pegawai pada Subdis Pendidikan

Luar Biasa (PLB) Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat, baik secara parsial

maupun secara simultan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara parsial, pengaruh Penempatan

Pegawai (X) yang terdiri dari tujuh Faktor Penempatan Pegawai yang meliputi:

Faktor Latar Belakang Pendidikan Pegawai (X1) berpengaruh secara signifikan

terhadap Efektivitas Kerja Pegawai (Y) sebesar 12,74%, Faktor Kesehatan

Jasmani dan Rohani (X2) berpengaruh secara signifikan terhadap Efektivitas Kerja

Pegawai (Y) sebesar 48,48%, Faktor Pengalaman Kerja (X3) berpengaruh secara

signifikan terhadap Efektivitas Kerja Pegawai (Y) sebesar 34,90%, Faktor Umur

Pegawai yang Bersangkutan (X4) berpengaruh secara signifikan terhadap

Efektivitas Kerja Pegawai (Y) sebesar 42,52%.

Selanjutnya faktor Jenis Kelamin (X5) kurang berpengaruh secara

signifikan terhadap Efektivitas Kerja Pegawai (Y) sebesar -3,28%, Faktor Status

Perkawinan (X6) berpengaruh secara signifikan terhadap Efektivitas Kerja

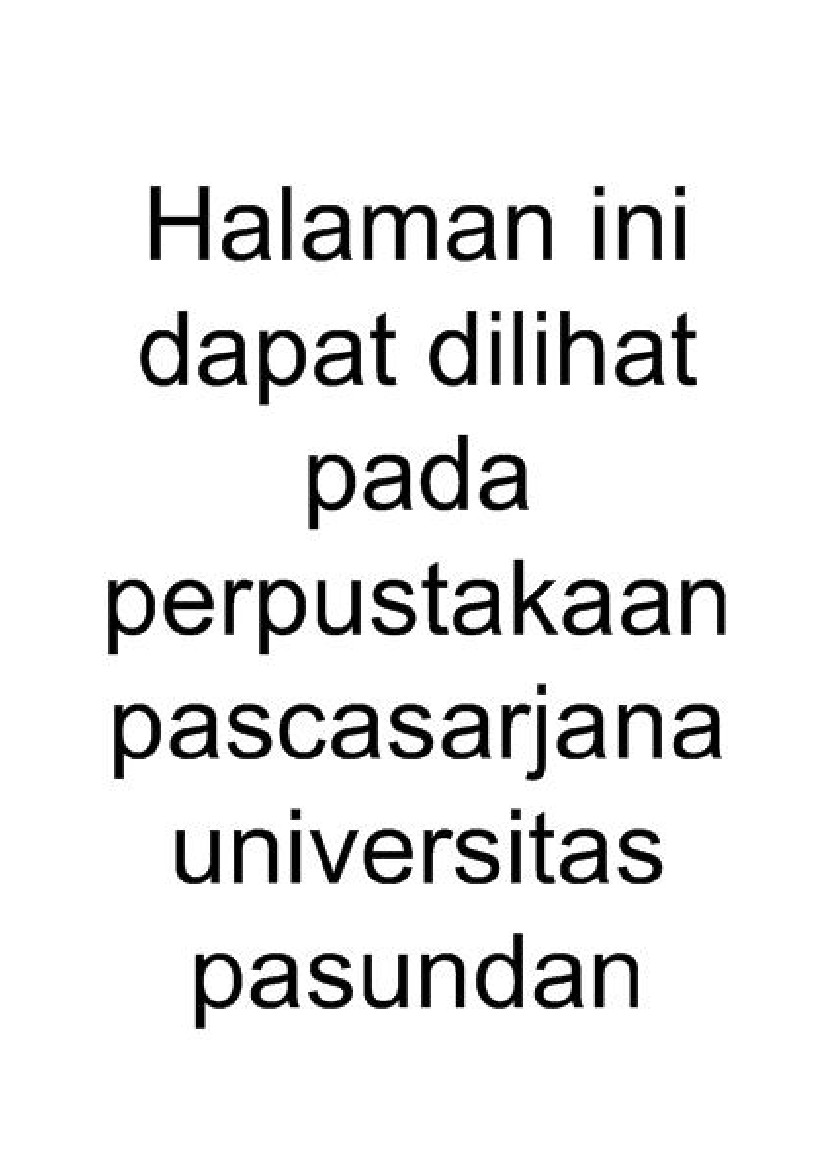
Pegawai (Y) sebesar 10,97% dan Faktor Minat dan Hobi (X7) berpengaruh secara

signifikan terhadap Efektivitas Kerja Pegawai (Y) sebesar 55,36%. Sedangkan

secara simultan, pengaruh Penempatan Pegawai (X) terhadap Efektivitas Kerja

Pegawai (Y) 0,9448 atau 94,48%. Dari ke tujuh faktor Penempatan Pegawai yang

memberikan pengaruh dominan secara parsial terhadap Efektivitas Kerja Pegawai,

10

yaitu Faktor Kesehatan Jasmani dan Rohani (X2) dengan besaran nilai sebesar

96,29%. Adapun pengaruh variabel lain () terhadap Efektivitas Kerja Pegawai

(Y) sebesar 0,0552 atau 5,52%.

Selanjutnya penelitian ini dapat disimpulkan bahwa Penempatan Pegawai

berpengaruh secara signifikan terhadap Efektivitas Kerja Pegawai pada Subdis

Pendidikan Luar Biasa (PLB) Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat. Bahwa

secara menyeluruh Penempatan Pegawai telah dilaksanakan dan dijalankan sesuai

dengan Aspek-aspek Efektivitas Kerja Pegawai.

2.1.2. Hasil Penelitian Agus Hanafiah

Hanafiah (2012) melakukan penelitian tentang Analisis Dampak

Kompetensi Pegawai terhadap Kinerja Pegawai pada Bidang Pengembangan Karir

Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat. Penelitian ini didasarkan pada

masalah pokok, yaitu Kinerja Pegawai rendah. Hal ini diduga disebabkan oleh

belum dijalankannya dimensi-dimensi Kompetensi Pegawai secara menyeluruh

pada Bidang Pengembangan Karir Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa

Barat.

Pendekatan dalam penelitian ini tentang Kompetensi dan Kinerja Pegawai

dilihat dari konteks kebijakan publik dan administrasi publik sebagai teori

induknya untuk mengembangkan khasanah Ilmu Administrasi Publik. Metode

penelitian yang digunakan, metode explanatory survey. Metode ini digunakan

untuk menjelaskan fenomena sosial yang dalam hal ini digunakan untuk meneliti

pengaruh Kompetensi Pegawai (X) sebagai variabel bebas terhadap Kinerja

11

Pegawai (Y) sebagai variabel terikat. Penelitian ini menggunakan analisis

kuantitatif melalui penggunaan Metode Analisis Jalur (Path Analysis) yang

dimaksudkan untuk mengetahui besaran pengaruh variabel Kompetensi Pegawai

terhadap Kinerja Pegawai pada Bidang Pengembangan Karir Badan Kepegawaian

Daerah Provinsi Jawa Barat.

Hasil

penelitian

menunjukkan

bahwa

secara

simultan,

pengaruh

Kompetensi (X) terhadap Kinerja Pegawai (Y) pada Bidang Pengembangan Karir

Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat 87,35%. Adapun pengaruh

variabel lain () terhadap Kinerja Pegawai (Y) pada Bidang Pengembangan Karir

Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat sebesar 12,65%.

Sedangkan secara parsial, pengaruh Kompetensi (X) yang terdiri dari lima

dimensi Kompetensi yang meliputi: Dimensi Task Skills (X1) berpengaruh secara

tidak signifikan terhadap Kinerja Pegawai (Y) sebesar 5,91%, Dimensi Task

Management Skills (X2) berpengaruh secara signifikan terhadap Kinerja Pegawai

(Y) sebesar 17,10%, Dimensi Contingency Management Skills (X3) berpengaruh

secara signifikan terhadap Kinerja Pegawai (Y) sebesar 14,13%,Dimensi Job Role

Environment Skills (X4) berpengaruh secara tidak signifikan terhadap Kinerja

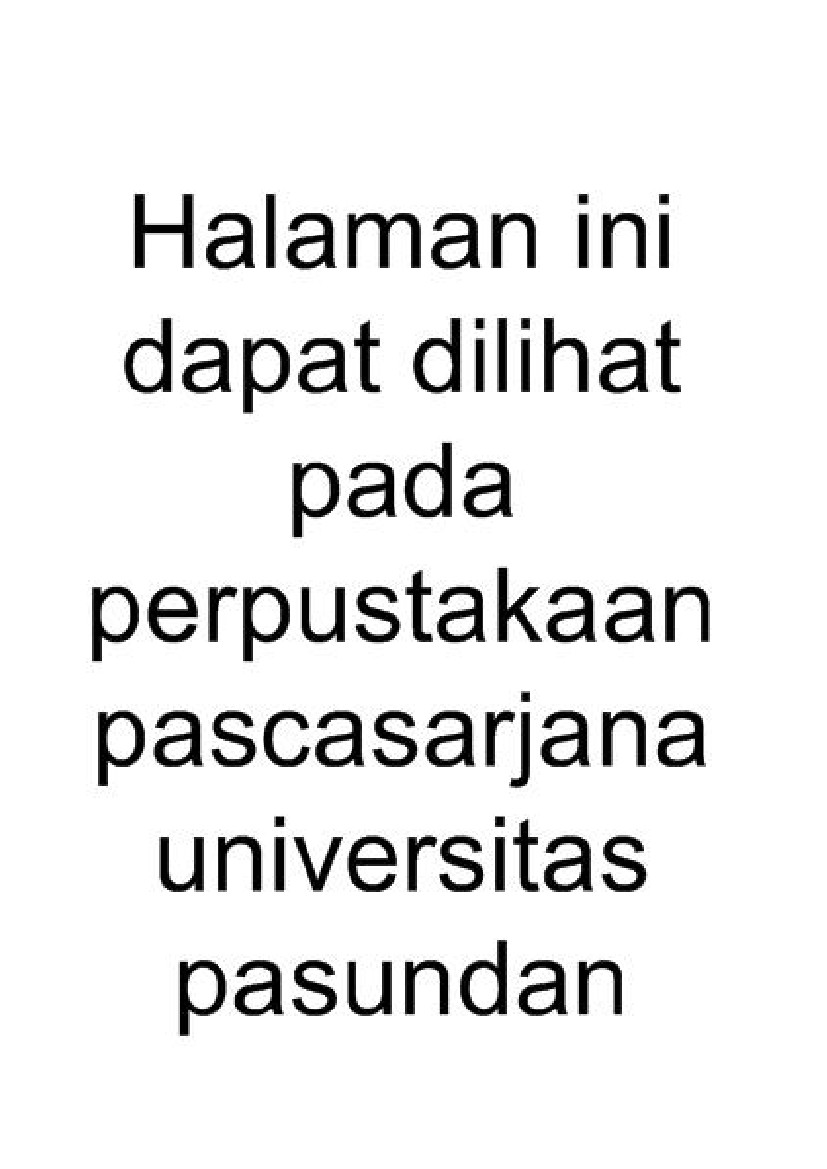
Pegawai (Y) sebesar 9,41% dan Dimensi Transfer Skills (X5) berpengaruh secara

signifikan terhadap Kinerja Pegawai (Y) sebesar 40,8%. Dari ke lima dimensi

Kompetensi yang memberikan pengaruh dominan secara parsial terhadap Kinerja

Pegawai, yaitu Dimensi Transfer Skills (X5) berpengaruh secara signifikan

terhadap Kinerja Pegawai (Y) sebesar 40,8%.

12

Selanjutnya penelitian ini dapat disimpulkan bahwa Kompetensi

berpengaruh secara signifikan terhadap Kinerja Pegawai pada Bidang

Pengembangan Karir Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat. Selain itu,

variabel Kinerja Pegawai tersebut bukan saja dipengaruhi oleh Kompetensi, tapi

ada pengaruh lain di luar variabel kompetensi. Bahwa secara menyeluruh

Kompetensi telah dilaksanakan dan dijalankan sesuai dengan faktor-faktor Kinerja

Pegawai.

2.1.3. Relevansi dengan Hasil Penelitian Terdahulu

Setelah memaparkan hasil penelitian dari Suhendar (2007) dan Hanafiah

(2012), dapat dilihat relevansi keterkaitan antara hasil penelitian di atas dengan

penelitian yang dilakukan peneliti pada tabel berikut ini:

Tabel 2

Relevansi Hasil Penelitian Terdahulu dengan Tesis Peneliti

Nama Peneliti/

Judul

Suhendar (2007)

Pengaruh

Penempatan

Pegawai terhadap

Efektivitas Kerja

Pegawai pada

Subdis

Pendidikan Luar

Biasa (PLB)

Dinas Pendidikan

Provinsi Jawa

Barat.

Teori Penelitian

Terdahulu

 Faktor-faktor

Penempatan

Pegawai dari

Saydam (1996:

151).

 Aspek-aspek

Efektivitas

Kerja Pegawai

dari Steers

dalam Jamin

(1994: 172).

Teori yang

digunakan

peneliti

 Faktor-faktor

Penempatan

Pegawai dari

Saydam (1996:

151).

 Faktor-faktor

Kinerja

Pegawai dari

Mangkunegara

(2004: 75).

Persamaan/

Perbedaan

 Sama-sama

membahas

penempatan

pegawai sebagai

variabel bebas.

 Variabel terikat

berbeda.

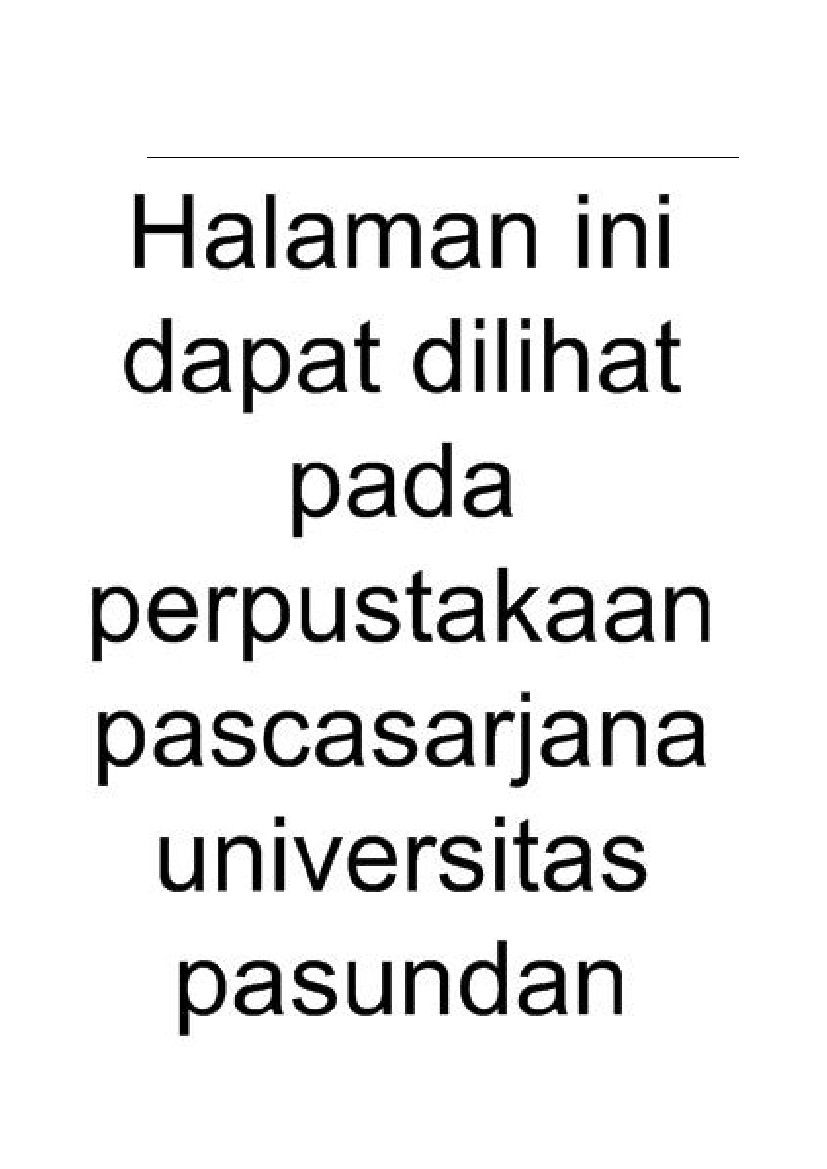
 Obyek

penelitian

berbeda.

No.

1.

13

No.

2.

Nama Peneliti/

Judul

Hanafiah (2012)

Analisis Dampak

Kompetensi

Pegawai terhadap

Kinerja Pegawai

pada Bidang

Pengembangan

Karir Badan

Kepegawaian

Daerah Provinsi

Jawa Barat.

Teori yang

digunakan

peneliti

 Faktor-faktor Dimensi-

Penempatandimensi

Pegawai dariKompetensi

Saydam (1996:Pegawai dari

151).Moeheriono

 Faktor-faktor(2009: 15).

Kinerja Faktor-faktor

Pegawai dariKinerja Pegawai

Mangkunegaradari Campbell

(2004: 75).dalam Mahmudi

(2007: 20)

Teori Penelitian

Terdahulu

Persamaan/

Perbedaan

 Sama-sama

membahas

kinerja pegawai

sebagai variabel

terikat.

 Teori yang

digunakan

berbeda.

 Variabel bebas

berbeda.

 Obyek

penelitian

berbeda.

Sumber: Diolah peneliti (2016).

Setelah memahami berbagai perbedaan antara penelitian terdahulu dengan

penelitian peneliti, maka tampak tingkat keaslian penelitian ini, sehingga

penelitian terdahulu menjadi daya dukung dan memberikan inspirasi bagi peneliti

untuk menghasilkan penelitian yang berkualitas dan orisinal.

2.1.4. Lingkup Administrasi Publik

Sebelum menguraikan teori-teori yang berkaitan dengan Penempatan

Pegawai dan Kinerja Pegawai terlebih dahulu dikemukakan lingkup administrasi

publik dan implementasi kebijakan publik sebagai konsep yang mengemukakan

pendapat para ahli. Di samping itu untuk memperkuat kajian teoritik yang

berkaitan dengan pemahaman administrasi publik dan implementasi kebijakan

publik sebagai ciri bahwa tulisan ini membahas tentang kajian adminstrasi

publik.

14

Perkembangan administrasi publik mengalami perubahan dari waktu ke

waktu sesuai dengan tuntutan kehidupan dan perkembangan kemajuan

masyarakat yang dibarengi dengan perubahan paradigma berpikir. Menurut

Pfifner (1975: 6) menyatakan bahwa: “Public adminisration is a process

concerned with carrying out public policied, encompassing innumerable skills

an techniques large numbers of people”. Pendapat tersebut menyatakan bahwa,

administrasi publik adalah suatu proses bersangkutan dengan kebijakan-kebijakan

pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga

jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang. Kasim

(1994: 8) menyatakan bahwa:

Perkembangan administrasi publik di suatu negara banyak

dipengaruhi oleh dinamika masyarakatnya, di mana keinginan

masyarakat tersalur melalui sistem politik, sehingga administrasi

publik dapat merasakan tantangan untuk memenuhi kebutuhan

pelayanan masyarakat yang selalu berubah.

Administrasi publik (public administration) yang lebih dikenal di

Indonesia dengan istilah administrasi negara, selanjutnya dalam tulisan ini akan

disebut administrasi publik, merupakan salah satu aspek dari kegiatan

pemerintahan. Administrasi publik merupakan salah satu bagian dari ilmu

administrasi yang erat kaitannya dengan proses politik, terutama kaitannya

dengan perumusan berbagai kebijakan negara, sehingga administrasi publik itu

sudah dikenal sesuai dengan keberadaan sistem politik di suatu negara. Oleh

karena itu Kasim (1994: 8) menyatakan:

Administrasi publik sangatlah berpengaruh tidak hanya

terhadap tingkat perumusan kebijakan, melainkan pula

terhadapimplementasikebijakan,karenamemang

15

administrasi publik berfungsi untuk mencapai tujuan program

yang telah ditentukan oleh para pembuat kebijakan politik.

Pemahaman di atas, memperlihatkan bahwa administrasi publik

berdampak pada tingkat perumusan kebijakan, juga pada implementasi

kebijakan karena administrasi publik memiliki tujuan program yang ditentukan

oleh para perumus kebijakan negara. Menurut Dimock dalam Suradinata

(1993: 33) bahwa “the administration process is an integral part of political

process of the nation”. Dengan demikian proses administrasi sebagai proses

politik merupakan bagian dari proses politik suatu bangsa. Hal ini bisa

dipahami. karena berdasarkan perkembangan paradigma administrasi pada

dasarnya administrasi publik itu berasal dari ilmu politik yang ditujukan agar

proses kegiatan kenegaraan dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah

ditetapkan.

Kontek politik, administrasi publik sangat berperan dalam perumusan

kebijakan negara. Hal ini dikemukakan oleh Henry Terjemahan Lontoh (1993:

33) yang menyebutkan bahwa: “For the later of the twentieth century, the

public bureaucracy has been the locus of public policy formulation and the

major determinant of where this county is going”. Pendapat tersebut

menyatakan bahwa pada abad ke 20, birokrasi publik telah menjadi bagian dari

kebijakan publik dan faktor penentu bagi proses peradaban yang sedang maju.

Administrasi publik telah dipandang sebagai bagian yang sama

pentingnya dengan fungsi pelaksanaan kebijakan negara (public policy

implementation). Birokrasi pemerintah telah menjadi wadah perumusan

16

kebijakan negara dan penentu utama ke mana negara itu akan dituju. Pendapat

tersebut di dukung oleh Gordon dalam Henry terjemahan Lontoh (1988: 21-22)

yang menyatakan:

Birokrasi pemerintah semakin dituntut untuk menerapkan

unsur-unsur efisiensi agar penggunaan sumber daya berlangsung

secara optimal di sektor publik. Selain itu, dituntut adanya

keahlian administratif sehingga dapat diwujudkan pemerintahan

yang efisien atau dengan perkataan lain, pejabat dalam

administrasi pemerintah dapat ditingkatkan menjadi lebih

profesional.

Berdasaskan pendapat di atas, sebaiknya birokrasi pemerintah melakukan

tindakan efisien dalam penggunaan perangkat lunak maupun perangkat keras

dan juga menempatkan orang sesuai dengan keahlian yang dimiliki. Menurut

Gordon dalam Henry terjemahan Lontoh (1988: 6) menyatakan bahwa ciri dari:

Administrasi publik tercermin dari definisi dan individu yang

bertindak sesuai dengan peranan dan jabatan sehubungan

dengan pelaksanaan peraturan perundangan yang dikeluarkan

oleh lembaga legislatif, eksekutif dan peradilan.

Pendapat tersebut secara implisit menganggap bahwa administrasi publik

terlibat dalam seluruh proses kebijakan publik. Terminologi tentang kebijakan

publik (public policy) itu sendiri menurut Wahab (1997: 2), bahwa “kebijakan

publik menggunakan istilah yang berbeda-beda, karena memang ada yang

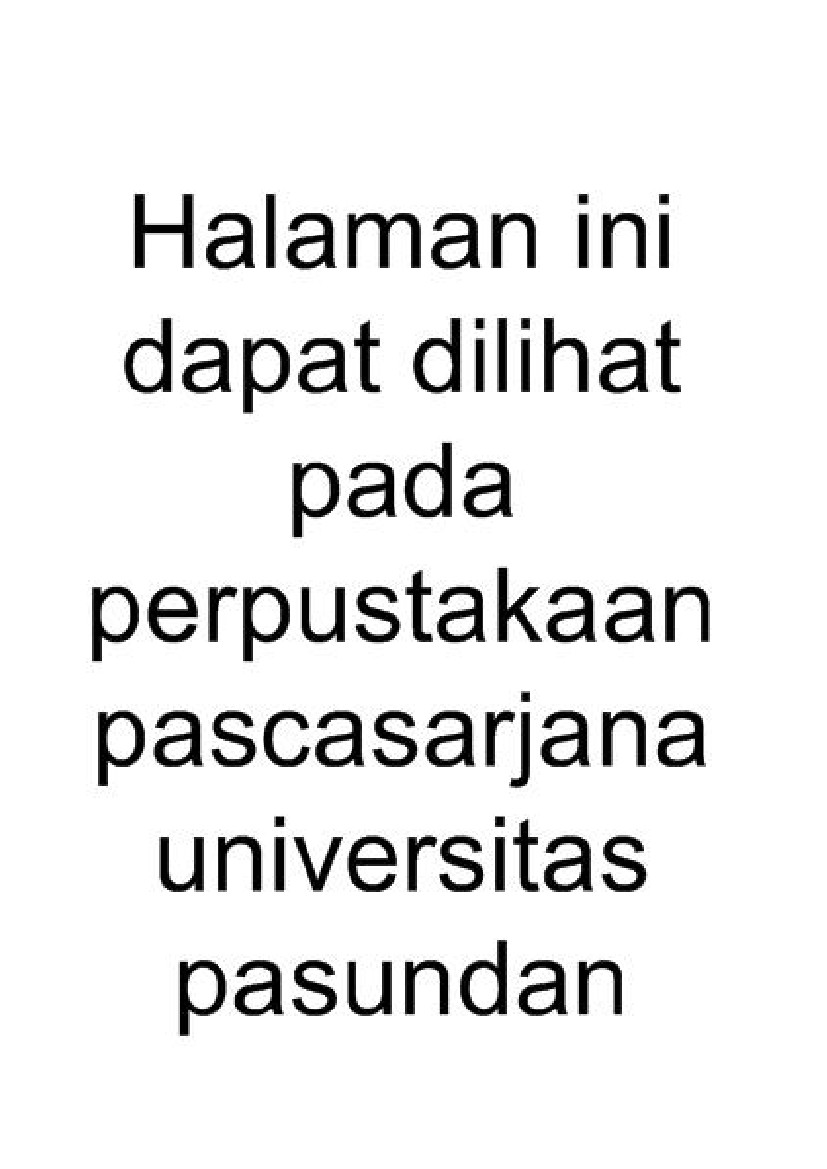
menggunakan terminologi public policy dengan istilah kebijakan publik dan

ada pula yang menggunakan istilah kebijaksanaan publik”. Tetapi

tampaknya para ahli lebih banyak yang menggunakan istilah kebijakan publik.

Istilah kebijakan mengarah kepada produk yang dikeluarkan oleh badan-badan

publik yang bentuknya bisa berupa peraturan perundangan dan keputusan-

17

keputusan, sedangkan kebijaksanaan lebih menitik beratkan kepada fleksibilitas

sesuatu kebijakan. Adanya perbedaan pengertian tersebut sebenarnya karena

munculnya dua konteks istilah yang berbeda, baik dalam konteks Indonesia

maupun dalam konteks Inggris, sehingga mengembangkan pengertian dan makna

yang berbeda dipahaminya.

Walaupun mengandung makna yang berbeda antara istilah kebijakan

publik dan kebijaksanaan publik, tetapi hakekat kedua istilah tersebut terkait

dengan hasil rumusan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh lembaga-

lembaga kenegaraan sebagai hasil rumusan dari berbagai aspirasi yang diambil

dari berbagai kelompok kepentingan di dalam masyarakat. Selanjutnya produk

keputusan dimaksud dijadikan sebagai produk administrasi publik yang harus

dijalankan oleh lembaga-lembaga negara sebagai kebijakan negara yang harus

diimplementasikan dalam kehidupan masyarakat secara menyeluruh.

Gordon dalam Kasim (1994: 12) menyatakan pemahanan mengenai peran

administrasi publik sebagai berikut:

Administrasi publik mempunyai peranan yang lebih besar dan

lebih banyak terlibat dalam perumusan kebijakan, implementasi

dan evaluasi kebijakan. Hal tersebut telah mempengaruhi

perkembangan ilmu administrasi publik yang ruang lingkupnya

mulai mencakup analisis dan perumusan kebijakan (policy

analysis and formulation), pelaksanaan dan pengendalian

pelaksanaan (policy implementation) serta Pengawasan Melekat

dan penilaian hasil kebijakan tersebut (policy evaluation).

Administrasi publik pada dasarnya tercermin dari tindakan individu sesuai

dengan peranan dan jabatan yang diimplementasikan melalui peraturan

perundangan yang dikeluarkan oleh lembaga negara baik legislatif, eksekutif dan

18

peradilan negara yang berlaku pada suatu negara yang mengeluarkan peraturan

dan perundangan tersebut. Hakekatnya administrasi publik terlibat dalam seluruh

proses kebijakan publik untuk dijadikan landasan dalam melakukan dan

memberikan pelayanan pada masyarakat sebagai implementasi kebijakan publik.

Menurut Atmosudirdjo (1982: 9) memberikan definisi administrasi publik

sebagai “organisasi dan administrasi dari unit-unit organisasi yang mengejar

tercapainya tujuan-tujuan kenegaraan”. Pendapat tersebut menyatakan bahwa

organisasi dan administrasi dua sisi yang tidak dapat dipisahkan dalam pencapaian

tujuan. Sedangkan Kristiadi (1994: 3) menyebutkan:

Tujuan kenegaraan sebagaimana dimaksud adalah upaya

mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui penyediaan berbagai

barang-barang publik (public goods) dan memberikan pelayanan

publik (public service).

Pendapat di atas, tampak bahwa tujuan negara di arahkan pada

kesejahteraan rakyat dengan menyediakan fasilitas dan pelayanan yang prima

pada masyarakat. Siagian (1994: 8) memberikan pengertian administrasi sebagai

“keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah

dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara”.

Berdasarkan uraian di atas, jelaslah bahwa pendekatan administrasi publik

Indonesia berhubungan dengan peranan birokrasi pemerintah, baik pada tingkat

pusat

maupun

tingkat

daerah.

Pengaruh

perilaku

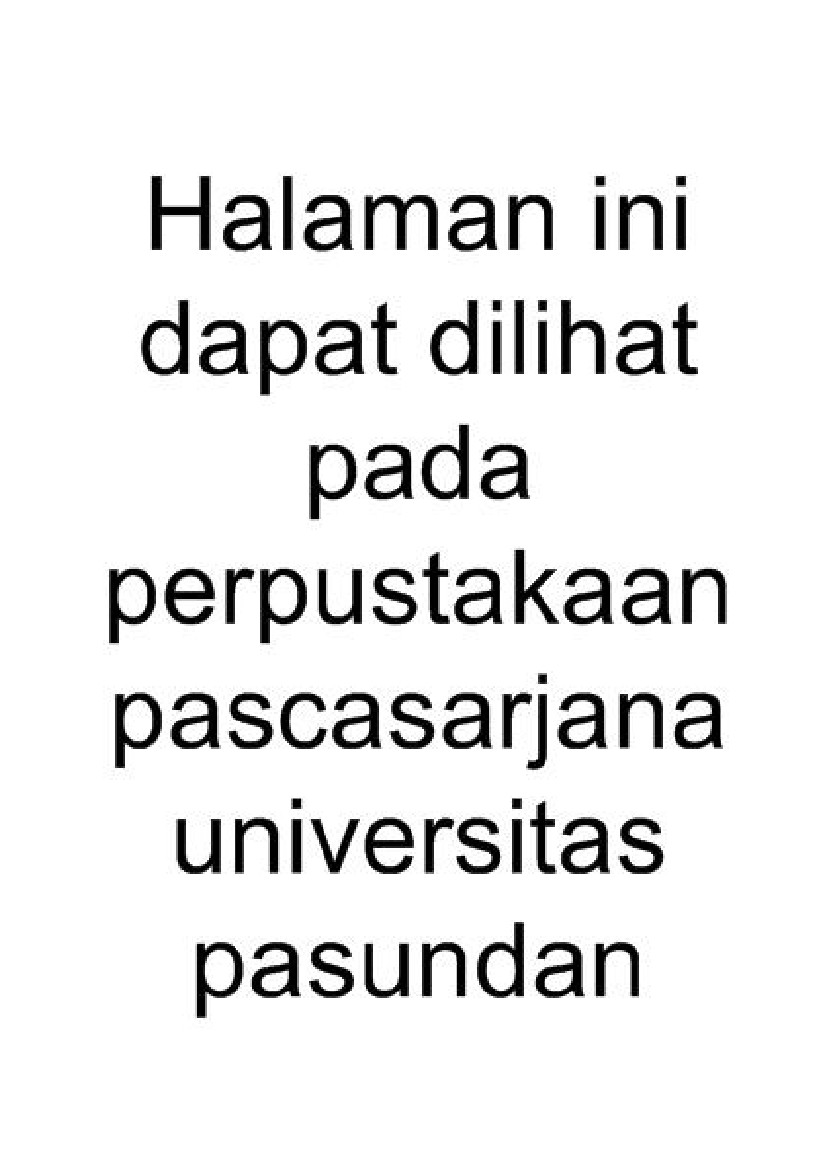
aparatur

dalam

mengimplementasikan berbagai kebijakan publik akan mewarnai budaya

organisasi birokrasi yang pada gilirannya akan berpengaruh pada tingkat kinerja

birokrasi dalam sistem administrasi publik secara keseluruhan.

19

Pendekatan administrasi publik sebagaimana diuraikan di atas, sangat

berhubungan dengan aparatur pemerintah sebagai pembuat kebijakan publik. Hal

ini dinyatakan oleh Wahab (1997: 41) yang menyebutkan bahwa:

Pembuat kebijakan publik adalah para pejabat-pejabat publik,

termasuk para pegawai senior pemerintah (public bureaucrats)

yang tugasnya tidak lain adalah untuk memikirkan dan

memberikan pelayanan demi kebaikan umum (public good).

Pemahaman di atas, tampak bahwa pembuat kebijakan publik itu terdiri

dari para pejabat publik yang bertugas menjadi pemikir guna memberikan

pelayanan umum. Selanjutnya Wahab (1997: 48) yang mengutip dari Fisterbuch

membagi kebijakan publik ke dalam lima unsur sebagai berikut:

1.

2.

3.

4.

5.

Keamanan (security).

Hukum dan ketertiban umum (law and order).

Keadilan (justice).

Kebebasan (liberty).

Kesejahteraan (welfare).

Penyelenggaraan berbagai kegiatan di atas, pada dasarnya merupakan

kegiatan administrasi publik yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintah.

Adanya kesejajaran fungsi antara politik dan administrasi dalam praktek

kenegaraan, menjadikan politik mempunyai hubungan yang erat sekali dengan

administrasi telah membantah pendapat yang mendikotomikan antara politik dan

administrasi sebagaimana dinyatakan Goodnow dalam Islamy (1994: 3) bahwa:

Pemerintah mempunyai dua fungsi yang berbeda (two distinct

functions of government), yaitu fungsi politik dan fungsi

administrasi. Fungsi politik ada kaitannya dengan pembuatan

kebijakan atau perumusan pernyataan keinginan negara (has to

do with policies or expressions of the state will), sedangkan fungsi

administrasi adalah yang berkenaan dengan pelaksanaan

kebijakan-kebijakan tersebut (has to do with the execution of the

policies).

20

Pendapat yang lain tidak sedikit yang menyatakan bahwa pada

kenyataannya pakar administrasi menyetujui adanya dikotomi antara politik dan

administrasi sebagaimana dikemukakan Goodnow. Karena pada dasarnya peranan

birokrasi pemerintahan bukan saja melaksanakan kebijakan negara. tetapi juga

berperan pula dalam merumuskan kebijakan. Peranan kembar yang dimainkan

oleh birokrasi pemerintah tersebut. memberikan gambaran tentang pentingnya

administrasi publik dalam proses politik.

Konteks di atas, secara praktis menyatakan bahwa tugas birokrasi

pemerintah Indonesia merupakan sebagian saja dari fungsi administrasi publik,

karena lebih banyak sebagai pelaksana (the execution or implementation) atas

kebijakan yang telah ditetapkan oleh badan-badan politik melalui mekanisme dan

proses politik dalam sistem Demokrasi Pancasila yang telah dianut selama kurun

waktu setengah abad. Dalam konteks perumusan kebijakan, maka peran

administrasi publik sebagaimana dikemukakan Presthus dalam Kristiadi (1994:

24) bahwa: “Public administration involves the implementation of public policy

which has been determined by representative political bodies”. Pendapat tersebut

menyatakan bahwa administrasi publik menyangkut implementasi kebijakan

publik yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.

Pernyataan Presthus di atas, mengindikasikan bahwa administrasi bukan

sekedar melaksanakan kebijakan negara (public policy) melainkan juga terlibat

dalam proses perumusan kebijakan negara dan penentuan tujuan serta cara-cara

pencapaian tujuan negara tersebut. Dalam konteks ini, maka administrasi publik

21

tidak hanya berkaitan dengan badan-badan eksekutif melainkan pula seluruh

lembaga-lembaga negara dan gabungan antar lembaga tersebut satu sama lainnya.

Dengan demikian, perumusan kebijakan negara (public policy) yang semula

merupakan fungsi politik telah menjadi fungsi administrasi publik.

Uraian di atas, menunjukkan bahwa administrasi publik yang dalam

tingkat operasional dilakukan oleh birokrasi pemerintah memiliki peranan yang

lebih besar karena banyak terlibat tidak hanya dalam tingkat implementasi

kebijakan (policy implementation), tetapi terlibat pula dalam tingkat perumusan

kebijakan (policy formulation) dan evaluasi kebijakan (public policy evaluation).

Peranan administrasi publik dalam proses politik, menurut Islamy

(1994: 9) “telah semakin dominan, yaitu terlibat dalam proses perumusan

kebijakan dan pelaksanaan kebijakan negara”. Dengan kata lain,

administrasi publik tidak hanya memainkan peranan instrumental (instrumental

role) saja melainkan juga aktif dalam peranan politik. Dengan demikian,

perumusan kebijakan negara merupakan hal yang sangat penting dalam

administrasi publik. Menurut White dalam Silalahi (1989: 17) menyebutkan

bahwa: “Public administration consists of all those operations having for their

purpose the fulfill or enforcement of public policy”. Pendapat tersebut

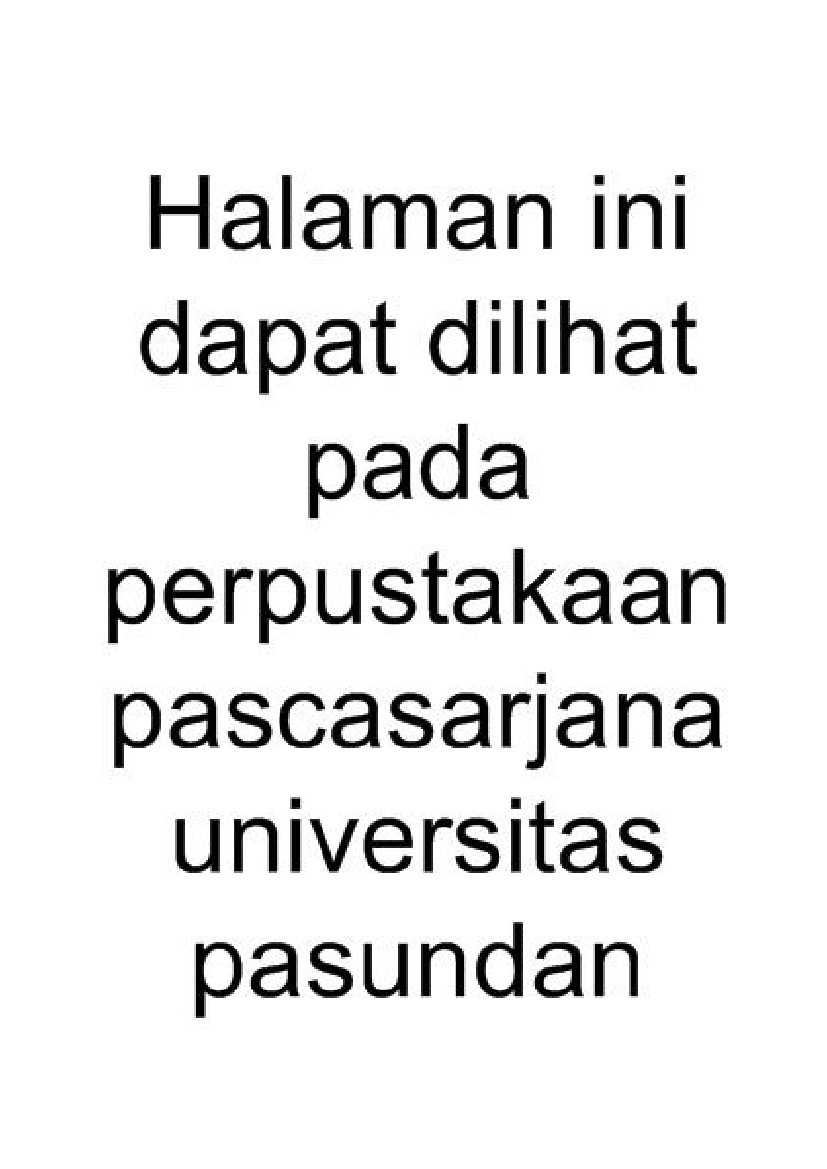
menyatakan bahwa administrasi publik terdiri dari semua kegiatan untuk

mencapai tujuan atau melaksanakan kebijakan.

Administrasi publik mencakup kegiatan untuk mencapai tujuan,

diantaranya melaksanakan kebijakan publik dengan penuh kesungguhan.

Pandangan yang sama dikemukakan oleh Piftner dan Presthus dalam Silalahi

22

(1989: 18) yang menyebutkan bahwa: “Public administration may be defined

as the coordination of individuals and group efforts to carry out public policy”.

Pendapat tersebut menyatakan bahwa administrasi publik kiranya dapat

dirumuskan sebagai sarana koordinasi dari individu-individu dan kelompok

dalam melaksanakan kebijakan negara.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dilihat bahwa tampak hubungan

antara kebijakan administrasi publik dan kebijakan negara yang pada unsurnya

dapat dilihat dari fungsinya. Menurut Silalahi (1989: 21) tingkat perumusan

haluan negara meliputi:

1. Tingkat kelembagaannya, sedangkan perumusan adalah

mencanangkan dan menetapkan lembaga yang berperan

sebagai perumusan kebijakan yang meliputi hal-hal sebagai

berikut:

a. Mempunyai wewenang untuk menetapkan atau

menentukan kebijakan yang harus diikuti oleh

pemerintah.

b. Mempunyai wewenang untuk menyatakan kehendak

publik dalam bentuk hukum.

c. Secara penuh memegang political authority.

2. Tingkat pelaksanaan haluan negara dalam pengertian

administrasi negara mencakup tingkat pelaksanaan haluan

negara dan sering disebut sebagai tingkat administrasi.

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas sangatlah jelas bahwa terdapat

hubungan antara kebijakan negara dengan administrasi publik dan keduanya

berkaitan dengan politik, karena memang setiap kehendak politik masuk dalam

kebijakan negara yang digariskan. Sedangkan di lain pihak, tingkat pelaksanaan

kebijakan. yaitu birokrasi sebagai bagian dari administrasi publik juga aspirasinya

masuk ke dalam penyusunan kebijakan negara.

23

Saat ini, para ahli administrasi publik tidak hanya secara tradisional

mengartikan “public administration”, semata-mata hanya bersifat kelembagaan

seperti halnya negara. Tetapi telah meluas dalam kriteria hubungan antara

lembaga dalam arti negara dengan kepentingan publik (public interest). Dengan

demikian dalam konsep demokrasi modern, menurut pemahaman Islamy (1994:

10) dikatakan sebagai berikut:

Kebijakan negara tidaklah hanya berisi cetusan pikiran atau

pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik

(public opinion) juga mempunyai porsi yang sama besarnya

untuk diisikan (tercermin) dalam kebijakan-kebijakan negara.

Oleh karena itulah, maka kebijakan negara harus selalu

berorientasi kepada kepentingan publik.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, tampak bahwa politik administrasi

publik dan perumusan kebijakan negara masing-masing memiliki peran sendiri,

tetapi satu sama lain sangat erat berkaitan dengan masalah-masalah kenegaraan.

2.1.5. Lingkup Penempatan Pegawai

Unsur manusia dalam organisasi dibagi atas tugas, hak wewenang dan

tanggungjawab masing-masing sesuai dengan jabatan yang diduduki dengan

segala aspek dan dimensi yang dimilikinya berkaitan dengan pengembangan

pegawai. Salah satu cara yang ditempuh dalam pengembangan pegawai adalah

melalui penempatan atau perpindahan, baik perpindahan dalam jabatan maupun

perpindahan wilayah kerja. Dengan demikian pegawai yang bersangkutan dapat

mengetahui ruang lingkup pekerjaan yang dibebankan kepadanya agar dapat

bekerja lebih efektif. Untuk lebih jelasnya pengertian penempatan pegawai

dikemukakan Siswanto (2003: 88) berikut ini:

24

Penempatan tenaga kerja adalah suatu proses pemberian tugas

dan pekerjaan tenaga kerja yang lulus dalam seleksi untuk

dilaksanakan secara kontinuitas dengan wewenang dan

tanggungjawab sebesar porsi dan komposisi yang ditetapkan

serta mampu mempertanggungjawabkan segala resiko dan

kemungkinan yang terjadi atas fungsi dan pekerjaan, wewenang

dan tanggungjawab tertentu.

Pendapat di atas menunjukkan bahwa penempatan pegawai merupakan

pemberian tugas kepada pegawai sesuai dengan tugas dan wewenangnya.

Penempatan pegawai menurut Mamoria yang dikutip Saydam (1996: 150)

mengemukakan bahwa: “Placement is concerned with the task of placing an

employees on job which he is the best fitted, keeping in view of the job

requirements, his qualification and personality needs”. Pendapat tersebut

mengandung makna bahwa penempatan pegawai merupakan hal yang berkaitan

dengan penempatan seseorang pada posisi yang paling cocok dengan keahlian dan

kualifikasi yang dibutuhkan.

Selanjutnya Saydam (1996: 151) mengemukakan pengertian penempatan

pegawai sebagai berikut: “Penempatan sumber daya manusia adalah proses

kegiatan yang dilaksanakan pimpinan dalam suatu organisasi untuk

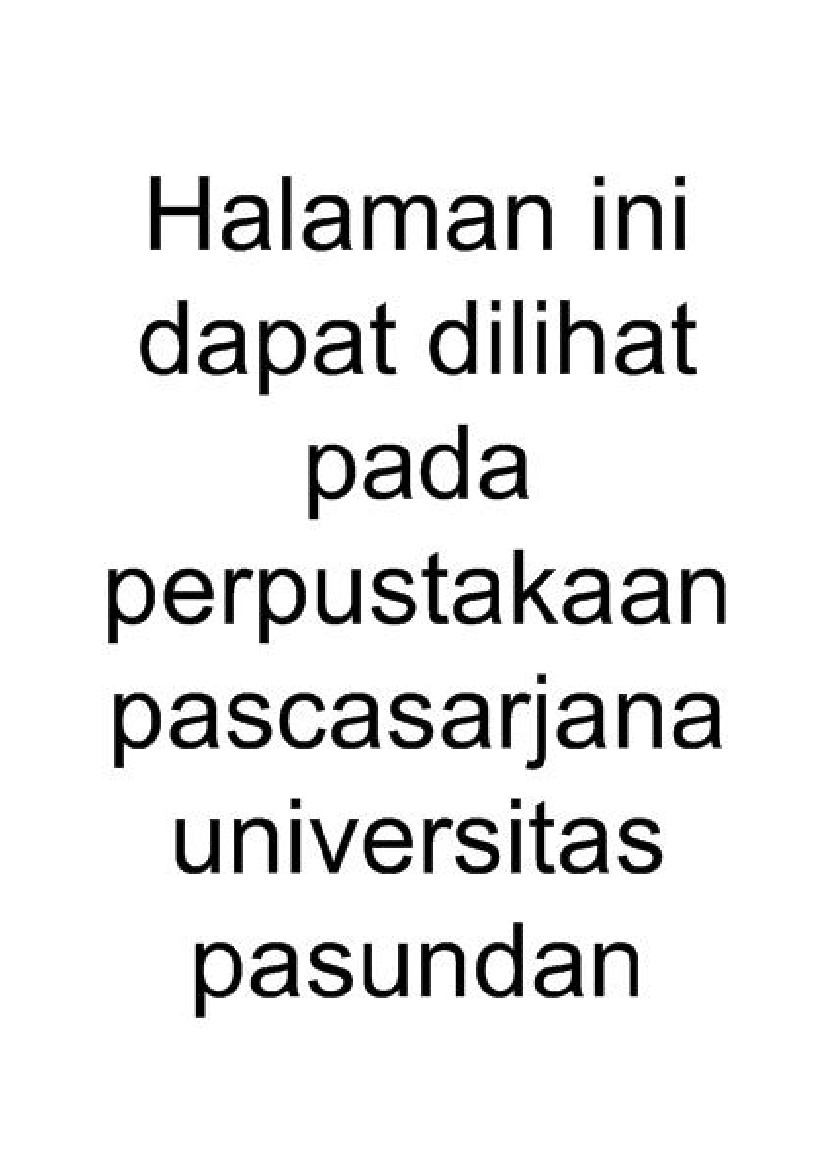
menentukan lokasi dan posisi seorang karyawan dalam melakukan

pekerjaan”. Pendapat tersebut menunjukkan bahwa penempatan sumber daya

manusia dimaksudkan untuk mencari sumber daya manusia yang tepat sesuai

posisi. Gomes (2002: 17) mengemukakan definisi penempatan pegawai sebagai

berikut:

25

Penempatan pegawai merupakan serangkaian langkah kegiatan

yang dilaksanakan untuk memutuskan apakah tepat atau

tidaknya seseorang pegawai ditempatkan pada posisi tertentu

yang ada didalam organisasi.

Pendapat tersebut menunjukkan bahwa penempatan pegawai hakikatnya

untuk mencari pegawai sesuai dengan posisi yang tepat pada suatu organisasi.

Sedangkan menurut Siswanto (2003: 162) definisi penempatan tenaga kerja

sebagai berikut:

Penempatan tenaga kerja adalah suatu proses pemberian tugas

dan pekerjaan kepada tenaga kerja yang lulus dalam seleksi

untuk dilaksanakan secara kontinuitas dengan wewenang dan

tanggungjawab sebesar porsi dan komposisi yang ditetapkan,

serta mampu mempertanggungjawabkan segala resiko dan

kemungkinan yang terjadi atas tugas dan pekerjaan, wewenang

dan tanggungjawab tersebut.

Pemahaman di atas, menunjukkan bahwa penempatan tenaga kerja untuk

memberikan tanggungjawab pada pegawai sesuai tugasnya setelah melalui tahap

seleksi terlebih dahulu. Menurut Hasibuan (2003: 70) mengemukakan definisi dari

penempatan karyawan sebagai berikut:

Penempatan karyawan adalah tindak lanjut dari seleksi yaitu

menempatkan karyawan yang diterima (lulus seleksi) pada

jabatan atau pekerjaan yang membutuhkannya dan sekaligus

mendelegasikan wewenang kepada orang tersebut.

Pemahaman

pendapat

tersebut

menunjukkan

bahwa

penempatan

pegawai/karyawan untuk memberikan delegasi wewenang pada karyawan yang

ditugaskan. Berdasarkan definisi-definisi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa

penempatan pegawai merupakan kegiatan tindak lanjut dari seleksi untuk

menempatkan pegawai yang telah lulus seleksi pada jabatan atau pekerjaan yang

tepat di dalam organisasi. Penempatan ini berdasarkan Job Description dan Job

26

Spesification yang telah ditentukan dan berpedoman kepada prinsip umum ”The

right man on the right place and the right man behind the right job” (penempatan

orang sesuai dengan tempatnya yang tepat dan penempatan orang yang tepat

untuk jabatan yang tepat). Menurut Hasibuan (2003: 82) tujuan dari pelaksanaan

penempatan pegawai secara umum, antara lain untuk:

1. Mengisi formasi yang pada instansi.

2. Dapat meningkatkan semangat bekerja pegawai dengan

berusaha menghilangkan rasa jenuh terhadap pekerjaan lama.

3. Pengembangan karier pegawai.

Pendapat tersebut menunjukkan bahwa tujuan penempatan pegawai untuk

mencari

formasi

dan

meningkatkan

semangat

kerja

serta

perencanaan

pengembangan karier pegawai. Keberhasilan suatu organisasi bukan hanya

tergantung pada bagaimana organisasi tersebut melaksanakan proses dan aktivitas

kesehariannya semata, akan tetapi bagaimana kegiatan dan aktivitas rutin maupun

kondisional dalam suatu perencanaan strategis. Peningkatan efisiensi dan

efektivitas yang mendorong ke arah inovasi memerlukan usaha-usaha yang

terencana dengan baik dan terjamin keberlanjutannya untuk mempertajam arah

dan meningkatkan kelayakan kegiatan, program, maupun kebijaksanaan dalam

perspektif manajemen strategis (Strategic Management).

Agar perencanaan yang disusun tersebut dapat diimplementasikan dengan

optimal dan searah dalam penciptaan ”good corporate goverance”, pilar

manajemen strategis perlu ditegakkan. Manajemen strategis merupakan proses

yang dilaksanakan oleh suatu organisasi untuk meletakan organisasi tersebut dapat

berhasil di masa yang akan datang. Salah satu kunci sukses dalam implementasi

27

manajemen strategis adalah menyiapkan pengukuran kinerja (Performance

Measurment). Pengukuran kerja merupakan hal yang penting dalam manajemen

program secara keseluruhan, karena kinerja yang dapat diukur akan mendorong

pencapaian kinerja yang diharapkan tersebut. Melalui pengukuran kinerja

diharapkan pimpinan dapat mengetahui kinerja pegawai dalam periode tertentu.

Selanjutnya dengan adanya suatu pengukuran kinerja, maka kegiatan dan program

organisasi dapat diukur dan dievaluasi.

Menempatkan tenaga kerja yang lulus seleksi, manajer harus bekerja keras

dengan mempertimbangkan beberapa faktor yang mungkin sangat berpengaruh

terhadap kelangsungan kerja instansi. Manajer tenaga kerja yang profesional

biasanya selalu memperhatikan karakteristik dan kualifikasi yang dimiliki para

tenaga kerja yang akan ditempatkan dalam satu tugas dan pekerjaan tertentu. Oleh

karena itu, sebelum menempatkan tenaga kerja harus dipertimbangkan beberapa

faktor, antara lain prestasi akademis, pengalaman, kesehatan fisik dan mental,

status perkawinan dan usia. Menurut Saydam (1996: 154) faktor-faktor yang yang

berkaitan dengan penempatan pegawai sebagai berikut:

1.

2.

3.

4.

5.

6.

7.

Latar Belakang Pendidikan.

Kesehatan Jasmani dan Rohani.

Pengalaman Kerja.

Umur Sumber Daya Manusia.

Jenis Kelamin.

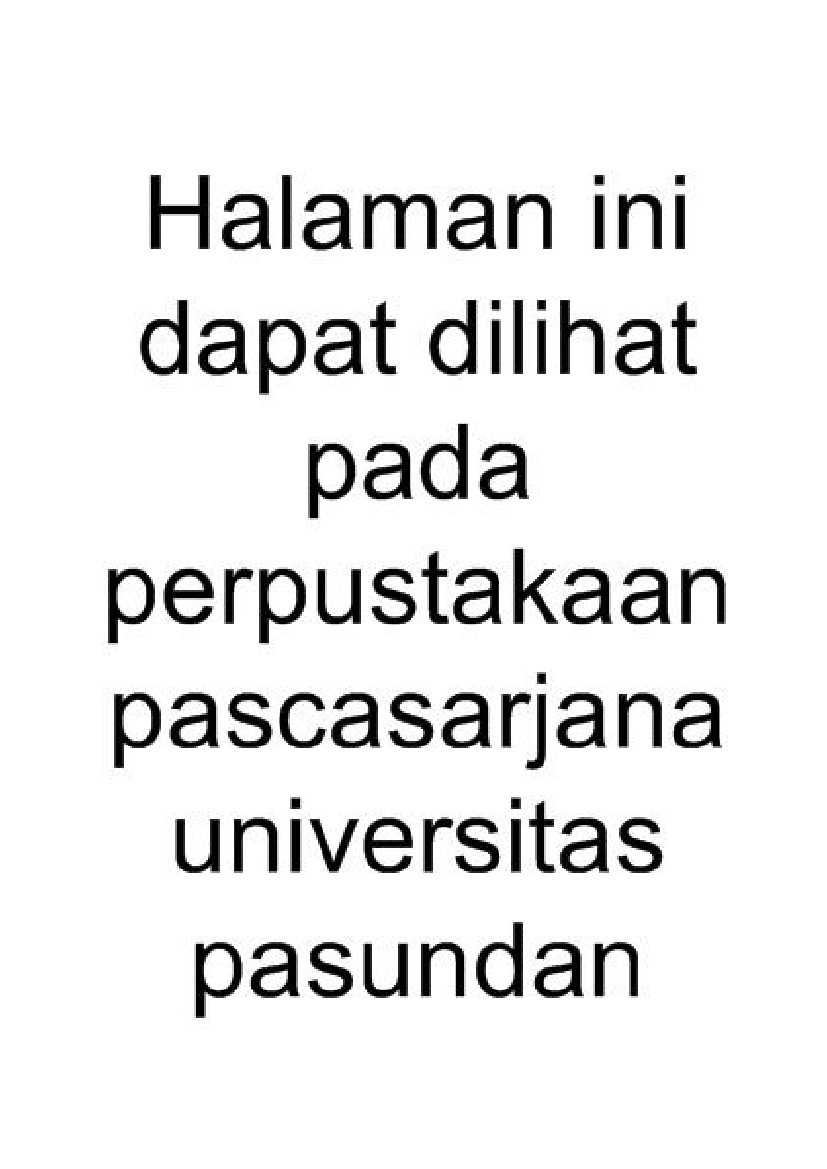
Status Perkawinan.

Minat dan Hobi.

Faktor-faktor tersebut merupakan pertimbangan penting dalam melakukan

penempatan pegawai. Melaksanakan penempatan pegawai dalam organisasi

jangan pilih kasih atau didasarkan pada hubungan kekeluargaan atau

28

persahabatan, karena dalam jangka panjang akan menimbulkan keretakan

organisasi. Pada hakikatnya organisasi menuntut penempatan setiap pegawai

sesuai dengan keahlian, kemampuan, pengalaman dan pendidikannya menurut

kebutuhan organisasi. Pendapat lain dikemukakan oleh Siswanto (2003: 88), yang

mengemukakan dmensi penempatan pegawai sebagai berikut:

1. Prestasi akademik, yaitu prestasi yang dicapai selama

mengikuti pendidikan formal atau latar belakang pendidikan

yang pernah dialami pegawai.

2. Pengalaman, yaitu pengalaman bekerja pada pekerjaan sejenis

yang telah dialami sebelumnya.

3. Kesehatan fisik dan mental, yaitu pengujian terhapat fisik dan

mental pegawai.

4. Persyaratan jabatan, yaitu meliputi golongan, masa kerja dan

kepangkatan seorang pegawai.

Dimensi-dimensi di atas merupakan dimensi yang digunakan sebagai tolok

ukur seorang pimpinan dalam melakukan penempatan pegawai pada suatu

organisasi. Prinsip pokok penempatan dalam jabatan merupakan dasar landasan

ukuran untuk menempatkan pegawai pada suatu organisasi yang harus

dilaksanakan oleh pimpinan. Sebelum melangkah kepada prinsip pokok

penempatan dalam jabatan, diuraikan pengertian dari prinsip itu sendiri yang

dikemukakan oleh Musanef (1997: 7) sebagai berikut: “Prinsip merupakan

pokok-pokok kebenaran umum yang harus dijadikan pedoman atau

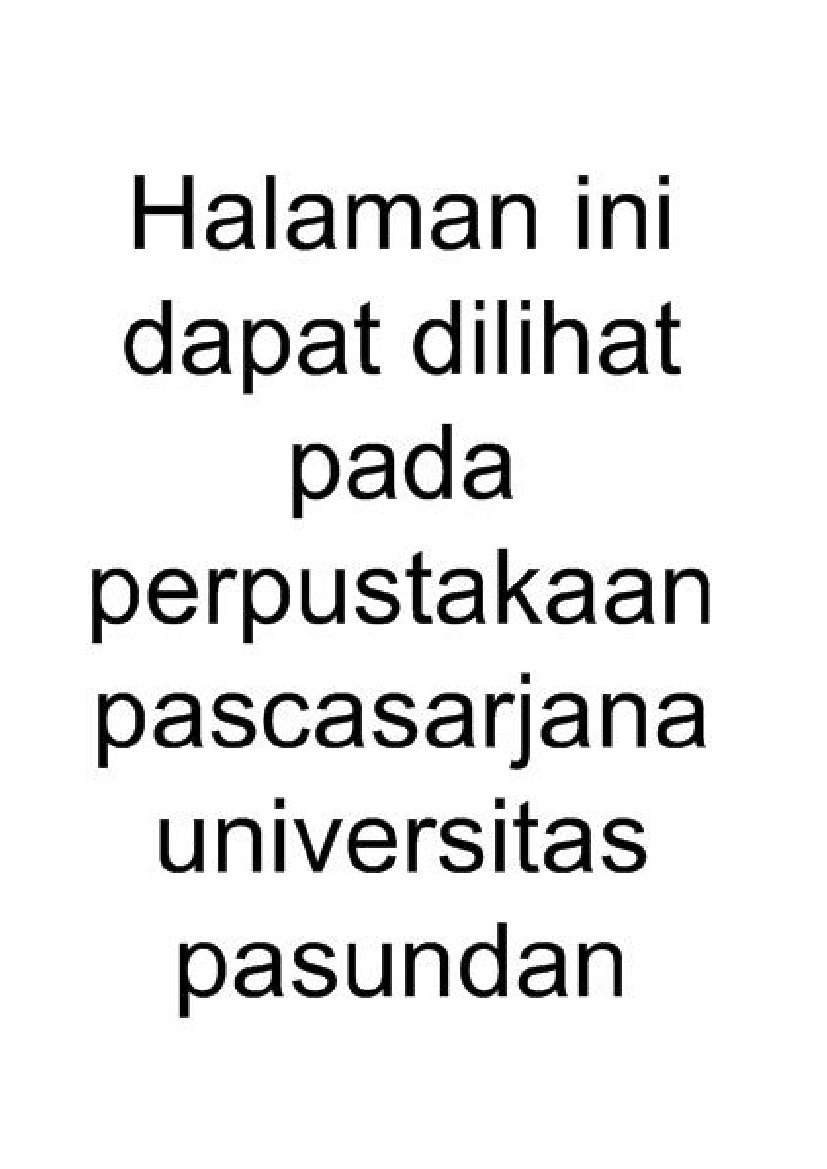
landasan yang dapat digunakan untuk memecahkan setiap permasalahan

yang dihadapi dalam suatu proses pembinaan”. Dengan demikian pemahaman

prinsip sebagai bentuk pemahaman atas dasar kebenaran yang bersifat relatif.

Nainggolan (1987: 119) mengemukakan pendapatnya bahwa “Prinsip pokok

penempatan dalam jabatan adalah menempatkan Pegawai Negeri Sipil yang

29

tepat pada tempat yang tepat”. Prinsip ini sesuai dengan prinsip menempatkan

orang sesuai dengan posisi keahliannya.

Dasar pertimbangan dalam penempatan jabatan seorang pegawai pada

tempat yang tepat diperlukan suatu prinsip pokok penempatan dalam jabatan yang

merupakan suatu ukuran dalam pemindahan pegawai. Hal tersebut perlu pula

diperhatikan dalam penempatan pegawai sebagaimana dikemukakan Nainggolan

(1987: 120) antara lain meliputi:

1.

2.

3.

4.

5.

6.

7.

8.

Penilaian pelaksanaan pekerjaan.

Keahlian.

Perhatian (Interest).

Daftar urut kepangkatan.

Kesetiaan.

Pengalaman.

Dapat dipercaya.

Kemungkinan pengembangan.

Pendapat tersebut merupakan dasar umum dalam penempatan pegawai

agar pegawai dapat bekerja efektif. Pemahaman selanjutnya diuraikan mengenai

prinsip pokok penempatan jabatan menurut Nainggolan (1987: 121) sebagai

berikut:

1. Penilaian pelaksanaan pekerjaan. Suatu penilaian pelaksanaan

pekerjaan bagi seorang pegawai dalam jangka waktu satu

tahun yang dibuat oleh pejabat penilai, yaitu atasan langsung

pegawai yang bersangkutan. Tujuan penilaian adalah:

a. Memperoleh bahan-bahan pertimbangan yang objektif,

dalam pembinaan pegawai.

b. Sebagai bahan dalam pelaksanaan pembinaan pegawai

antara lain dalam mempertimbangkan kenaikan pangkat,

penempatan dalam jabatan, pemindahan dan kenaikan gaji

berkala.

2. Keahlian. Penempatan dalam jabatan perlu didasarkan pada

keahlian, kemampuan dan latar belakang pendidikan yang

dimiliki pegawai. Keahlian sangat penting sebagai ukuran

yang dapat dipergunakan untuk mempertimbangkan

30

3.

4.

5.

6.

7.

8.

penempatan seseorang dalam jabatan untuk mengemban misi

pekerjaan yang akan menunjang pengembangan karier.

Perhatian. Penempatan setiap orang dalam melaksanakan

pekerjaan memerlukan seorang pegawai yang mempunyai

perhatian terhadap pekerjaan yang dipercayakan kepadanya,

yaitu cara menyertakan dan memperhatikan kepedulian dan

rasa senang terhadap pekerjaan.

Daftar Urutan Kepangkatan. Suatu daftar yang memuat data

pegawai dari satuan organisasi yang disusun menurut tingkat

kepangkatan, sebagai salah satu bahan pertimbangan objektif

dalam melaksanakan pengembangan karier pegawai.

Kesetiaan. Penempatan setiap pegawai di dalam organisasi

perlu didasarkan atas kesetiaan dari pegawai tersebut, yaitu

kesanggupan untuk mentaati, melaksanakan dan mengerjakan

sesuatu yang diteliti dengan penuh kesadaran dan

tanggungjawab.

Pengalaman. Penempatan dalam jabatan perlu didasarkan

atas banyaknya pengalaman yang dimiliki oleh seorang

pegawai, karena dengan pengalaman yang lebih banyak

diharapkan mempunyai kemampuan yang lebih tinggi.

Dapat dipercaya. Dapat dipercaya merupakan kepastian

pelaksanaan kewajiban dengan tepat dan sebaik-baiknya

untuk memegang suatu pekerjaan atau jabatan berarti.

Kemungkinan pengembangan. Prinsip ini penting sebagai

bahan pertimbangan untuk mendapat jabatan.

Pertimbangan di atas merupakan prinsip pokok sebagai bahan kajian

dalam mempertimbangkan pegawai mendapatkan posisi atau jabatan tertentu pada

suatu organisasi.

2.1.6. Lingkup Kinerja Pegawai

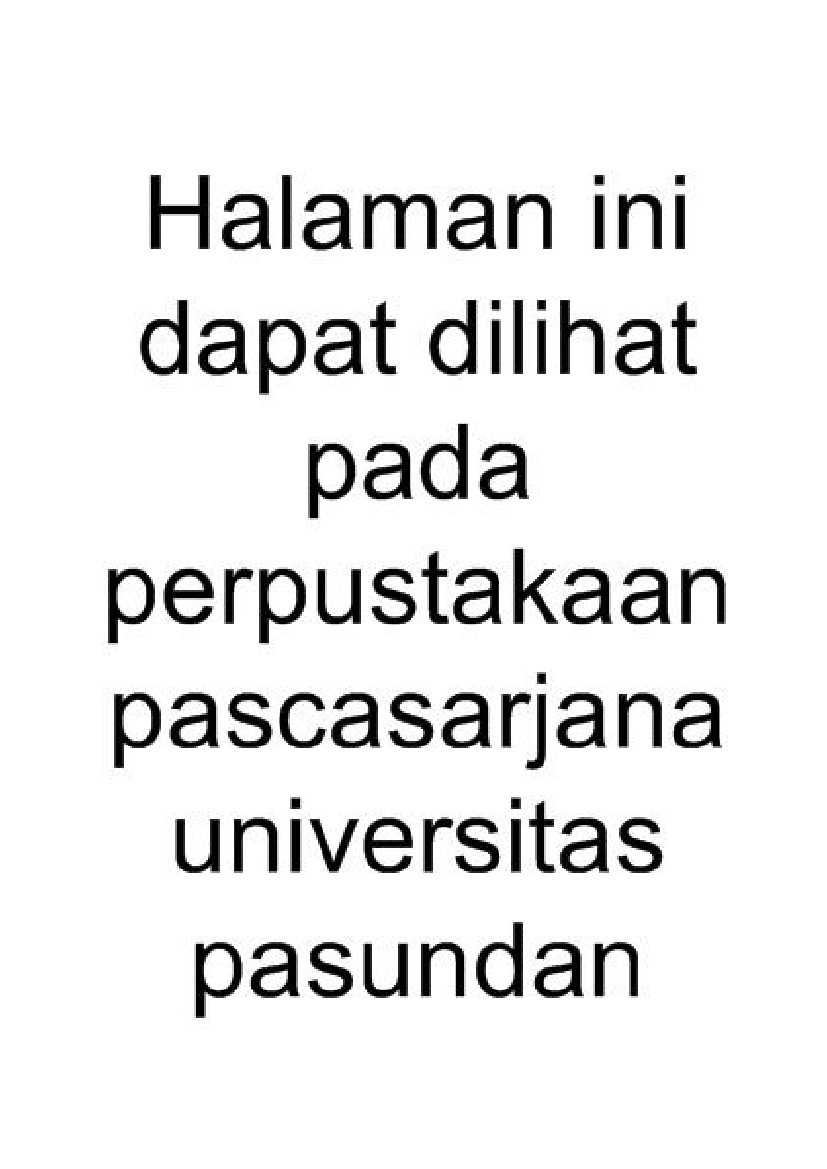
Kinerja mempunyai hubungan yang sangat erat dengan masalah

produktivitas karena merupakan indikator dalam menentukan bagaimana usaha

untuk mencapai tingkat produktivitas yang tinggi dalam suatu organisasi. Dengan

kata lain kinerja diartikan sebagai pencapaian penugasan kawajiban dan outcome

yang dihasilkan pada fungsi jabatan atau aktivitas jabatan atau aktivitas selama

31

periode waktu tertentu. Kinerja bukan hanya menyangkut kuantitas atau sejumlah

hasil yang bisa dihitung, tetapi juga termasuk kualitas atau mutu pekerjaan.

Menurut Widodo (2005: 78) menyatakan bahwa: “kinerja adalah

melakukan suatu kegiatan dan menyempurnakannya sesuai dengan

tanggungjawabnya dengan hasil seperti yang diharapkan”. Pengertian

mengenai kinerja tersebut, dapat diasumsikan bahwa kinerja adalah suatu hasil

kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan

kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman dan kesungguhan serta

waktu.

Pendapat lain mengenai kinerja dikemukakan oleh Bernardin dan Russel

(1993: 378) yang mendefinisikan performance sebagai berikut: “Performance is

defined as he record of outcome prodeced an a specified job functon or activity

during a specified time period”. Pendapat tersebut mengandung pengertian bahwa

kinerja merupakan catatan mengenai hasil-hasil yang diperoleh dari fungsi-fungsi

pekerjaan tertentu atau kegiatan tertentu selama kurun waktu tertentu. Selanjutnya

Mangkunegara

(2004:

76)

mengemukakan

bahwa:

“Kinerja

pegawai

merupakan hasil kerja yang diperlihatkan oleh setiap pegawai atas suatu

pekerjaan yang menjadi tugas-tugas sebagai pegawai pada suatu organisasi

atau tempat bekerja”. Cara mengukurnya dengan melihat hasil akhir dari

pekerjaan tersebut dalam bentuk perlakuan, kecakapan, sarana dan keterampilan

spesifik yang terkait dengan tujuan organisasi yang mendorong timbulnya disiplin

dan kualitas pelayanan dari para pegawainya.

32

Pengertian mengenai kinerja di atas, dapat diasumsikan bahwa kinerja

adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas

yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman dan

kesungguhan serta waktu. Hal ini berarti, suatu kinerja adalah gabungan dari tiga

faktor penting yaitu kemampuan dan minat seorang pekerja, kemampuan dan

penerimaan atas penjelasan delegasi tugas dan peran serta tingkat motivasi

seorang pekerja. Semakin tinggi ketiga faktor di atas, maka semakin besarlah

kinerja pegawai yang bersangkutan. Untuk melihat bagaimana kinerja ini bisa

dihitung, maka perlu dilakukan penilaian atau evaluasi terhadap kinerja tersebut

atau penilaian prestasi keja atau performance appraisal. Moeheriono (2009: 60),

menyatakan bahwa kinerja didefinisikan sebagai berikut:

Kinerja atau performance merupakan gambaran mengenai

tingkat pencapaian pelaksanaan suatu program atau kebijakan

dalam mewujudkan sasaran, tujuan dan misi organisasi yang

dituangkan melalui perencanaan strategis suatu organisasi.

Pendapat di atas, dapat ditafsirkan bahwa kinerja dapat diketahui dan

diukur jika individu atau sekelompok pegawai telah mempunyai kriteria atau

standar keberhasilan tolak ukur yang ditetapkan oleh organisasi. Selanjutnya

Sedarmayanti (2001: 50) mengemukakan pengertian kinerja sebagai berikut:

Kinerja mempunyai hubungan erat dengan masalah

produktivitas karena merupakan indikator dalam menentukan

bagaimana usaha untuk mencapai tingkat produktivitas yang

tinggi dalam suatu organisasi.

Pendapat tersebut menyatakan bahwa kinerja merupakan hasil atau

keluaran dari suatu proses, maksudnya kinerja mempunyai hubungan yang erat

dengan produktivitas kerja, karena merupakan indikator dalam menentukan usaha

33

untuk mencapai tingkat produktivitas yang tinggi dalam suatu organisasi.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka upaya untuk mengadakan pengukuran atau

penilaian terhadap kinerja disuatu organisasi merupakan hal yang sangat penting.

Jamari dalam Rivai (2009: 633), mengemukakan pengertian kinerja

pegawai sebagai: “perwujudan wewenang, tugas dan tanggungjawab yang

dibebankan kepadanya untuk mencapai tujuan yang telah digariskan oleh

organisasi”. Pendapat tersebut menjelaskan bahwa kinerja pegawai dapat

diartikan sebagai pencapaian penugasan kawajiban dan outcome yang dihasilkan

pada fungsi jabatan atau aktivitas jabatan atau aktivitas selama periode waktu

tertentu.

Ungkapan tersebut menyatakan bahwa standar kinerja perlu dirumuskan

guna dijadikan tolok ukur dalam mengadakan perbandingan antara apa yang telah

dilakukan dengan apa yang diharapkan, kaitannya dengan pekerjaan atau jabatan

yang telah dipercayakan kepada seseorang. Standar dimaksud dapat pula dijadikan

sebagai ukuran dalam mengadakan pertanggungjawaban terhadap apa yang telah

dilakukan. Faktor-faktor yang dijadikan ukuran kinerja menurut pendapat Mitchell

dalam Sedarmayanti (2001: 51) adalah: “faktor kemampuan (ability) dan faktor

motivasi (motivation) yang dirumuskan sebagai berikut: Human performance

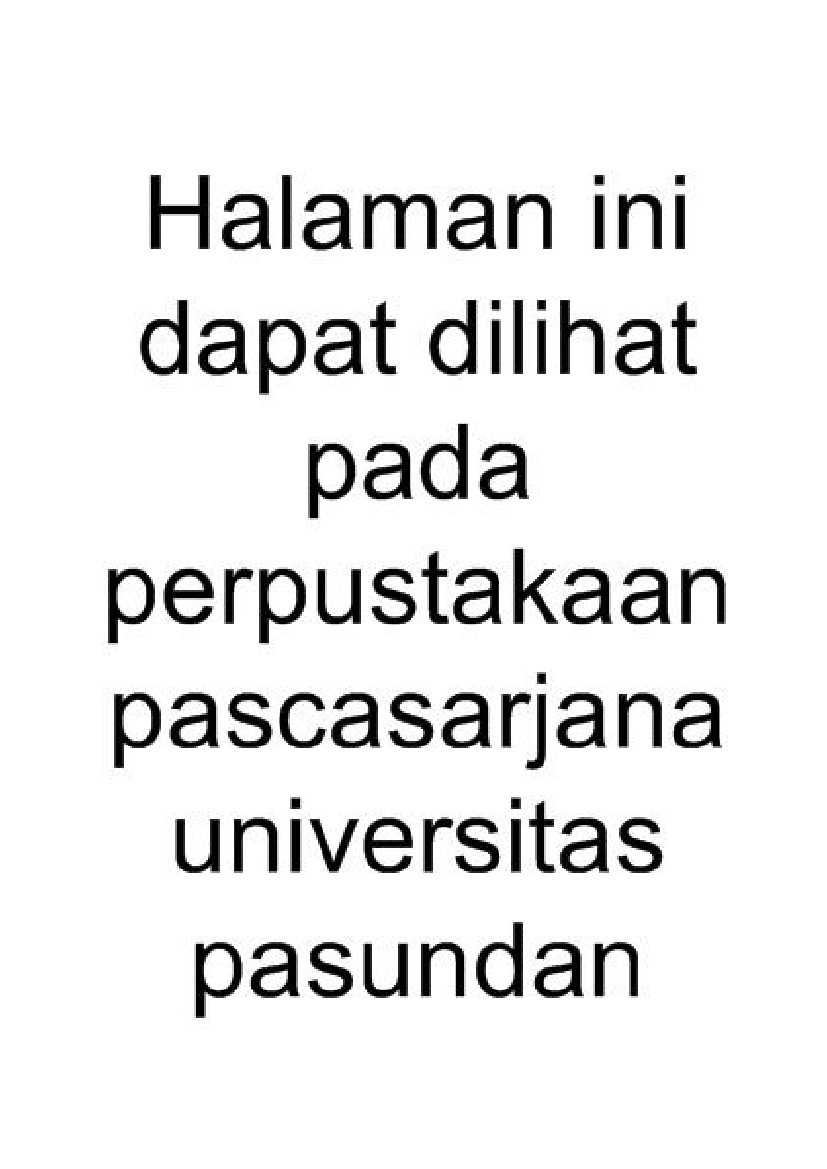
= Ability + Motivation”. Kedua faktor ini merupakan prasayarat dari ukuran

kinerja seorang pegawai dalam melaksanakan pekerjaan sebagai tanggungjawab

terhadap tugas-tugasnya. Selanjutnya Mitchell dalam Sedarmayanti (2001: 51)

mengemukakan mengenai pengukuran kinerja berdasarkan pada aspek-aspek

kinerja sebagai berikut:

34

1.

2.

3.

4.

5.

Kualitas kerja.

Ketepatan waktu.

Inisiatif.

Kemampuan.

Komunikasi.

Keempat aspek di atas, merupakan standar umum mengukur kinerja

pegawai pada berbagai institusi, baik pemerintah maupun swasta. Menurut

Moeheriono (2009: 61) melalui model mitra-lawyer, mengukur kinerja pegawai

(individu) dipengaruhi oleh 7 faktor sebagai berikut:

1.

2.

3.

4.

5.

6.

7.

Harapan mengenai imbalan.

Dorongan.

Kemampuan.

Kebutuhan dan sifat.

Persepsi terhadap tugas.

Imbalan internal dan eksternal.

Persepsi terhadap tingkat imbalan dan kepuasan kerja.

Ketujuh faktor tersebut merupakan standar pengukuran kinerja seseorang

atau sekelompok orang di dalam suatu organisasi baik secara kuantitatif maupun

kualitatif, sesuai dengan kewenangan, tugas dan tanggungjawab pegawai yang

bersangkutan. Lebih lanjut Miner dalam Sudarmanto (2009: 12) mengemukakan 4

dimensi kinerja pegawai sebagai berikut:

1. Kualitas, yaitu tingkat kesalahan, kerusakan dan kecermatan

dalam bekerja.

2. Kuantitas, yaitu jumlah pekerjaan yang dihasilkan atau

keluaran.

3. Penggunaanwaktu,yaitutingkatketidakhadiran,

keterlambatan dan keefektipan kerja.

4. Kerjasama, yaitu kemampuan bekerjasama dengan orang

lain, saling memahami dan pengertian.

Berdasarkan pendapat di atas, dapat diketahui bahwa dua hal di atas terkait

dengan aspek keluaran atau hasil pekerjaan yaitu kualitas dan kuantitas,

35

sedangkan dua hal lainnya terkait aspek perilaku individu yaitu penggunaan waktu

dan kerjasama. Keempat dimensi kinerja tersebut dapat dikatakan bertujuan untuk

mengukur kinerja pada level individu. Adapun tujuan pengukuran kinerja menurut

Mahmudi (2007: 14) dikemukakan sebagai berikut:

1.

2.

3.

4.

Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi.

Menyediakan sarana pembelajaran pegawai.

Memperbaiki kinerja periode berikutnya.

Memberikan pertimbangan yang sistematik dalam pembuatan

keputusan pemberian reward dan punishment.

5. Memotivasi pegawai.

6. Menciptakan akuntabilitas publik.

Rumusan tujuan pengukuran kinerja tersebut merupakan tolak ukur

pengukuran kinerja pada sektor publik untuk menentukan tingkat ketercapaian

organisasi dalam mencapai tujuannya. Selanjutnya, Mahmudi (2007: 16-18)

mengemukakan tentang tahapan kinerja sektor publik sebagai berikut:

1. Tahap perencanaan kinerja. Semua kegiatan harus didahului

dengan adanya perencanaan, karena masa depan penuh

dengan ketidakpastian dan kebolehjadian.

2. Tahap pelaksanaan kinerja. Setelah kontrak kerja disepakati,

tahap berikutnya adalah implementasi, dalam hal ini manajer

bertanggungjawab untuk melakukan pengorganisasian,

pengkoordinasian,pengendalian,pendelegasiandan

pengarahan kepada bawahannya.

3. Tahap penilaian kinerja. Kinerja dinilai untuk menentukan

kesuksesan atau kegagalan. Penilaian kinerja digunakan untuk

mengetahui tingkat keberhasilan tujuan organisasi.

4. Tahap review/telaah kinerja. Manajer dan bawahan

melakukan pertemuan untuk mengkaji kinerja membahas

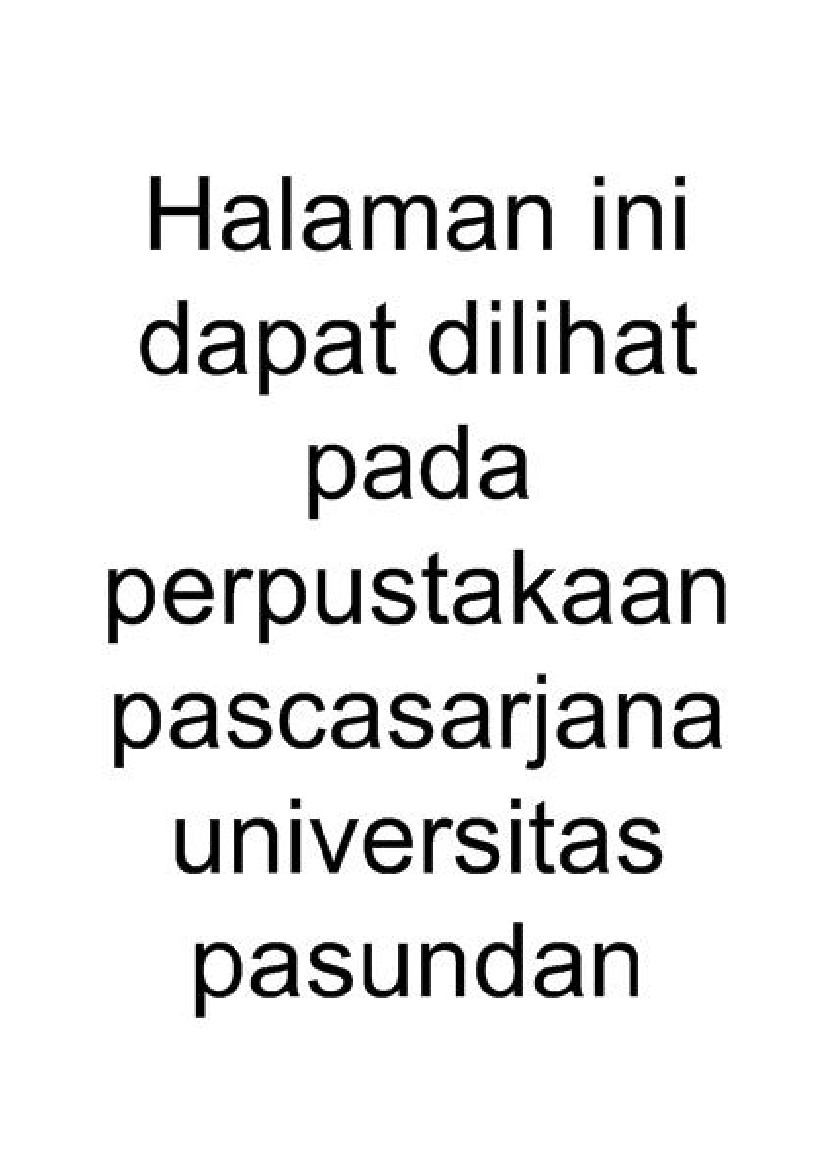
hasil yang telah dicapai dan faktor-faktor kinerja yang

mendukung pencapaian prestasi.

5. Tahap pembaharuan dan pengontrakan ulang. Tahap untuk

revisi tahap pertama, yaitu menetapkan kembali akuntabilitas

kinerja yang harus dipenuhi organisasi.

36

Kelima tahap kinerja sektor publik tersebut dalam pelaksanaannya harus

berjalan melalui proses sistematis. Untuk itu, perlu dibuat desain sistem

manajemen kinerja yang tepat untuk mencapai kinerja optimal. Lebih lanjut

Mahmudi (2007: 20) mengemukakan faktor-faktor penting yang mempengaruhi

kinerja sebagai berikut:

1. Faktorpersonal/individual,meliputi:pengetahuan,

keterampilan (skill), kemamuan kepercayaan diri, motivasi dan

komitmen yang dimiliki oleh setiap individu.

2. Faktor kepemimpinan, meliputi: kualitas dalam memberikan

dorongan, semangat, arahan dan dukungan yang diberikan

manajer dan team leader.

3. Faktor tim, meliputi kualitas dukungan dan semangat yang

diberikan oleh rekan dalam satu tim, kepercayaan terhadap

sesama anggota tim, kekompakan dan keeratan anggota tim.

4. Faktor sistem, meliputi: sistem kerja, fasilitas kerja atau

infrastruktur yang diberikan oleh organisasi, proses organisasi

dan kultur kinerja dalam organisasi.

5. Faktor kontekstual (situasional), meliputi: tekanan dan

perubahan lingkungan eksternal dan internal.

Berdasarkan sistem penilaian kinerja tradisional, kinerja hanya dikaitkan

dengan faktor personal, tetapi kenyataannya kinerja sering diakibatkan oleh

faktor-faktor lain di luar faktor personal seperti sistem, situasi, kepemimpinan

atau kerja tim.

Penilaian kinerja itu perlu dilakukan di dalam setiap organisasi. Begitu

pula dalam organisasi pemerintahan, penilaian kinerja sangat penting perannya,

karena dari hasil penilaian kinerja tersebut akan dapat dijadikan landasan ataupun

dasar untuk peningkatan pelayanan pemerintah terhadap masyarakat secara terus

menerus. Di lain pihak, ukuran kinerja juga membantu masyarakat untuk

mengevaluasi apakah tingkat pelayanan pemerintah setara dengan uang yang

37

mereka keluarkan untuk pelayanan-pelayanan tersebut. Pengukuran kinerja yang

lebih diarahkan pada masalah tertentu, yaitu bahwa penilaian kinerja adalah suatu

sasaran dan proses sistematis untuk mengumpulkan, menganalisis dan

menggunakan informasi untuk menentukan efisiensi dan efektivitas tugas-tugas

organisasi dalam pencapaian sasaran.

2.2. Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir yang akan diuraikan pada bagian ini difokuskan dalam

menentukan tujuan dan arah penelitian serta untuk memilih referensi yang relevan

dengan masalah yang akan diteliti. Dalam konteks ini, peneliti akan

mengemukakan teori utama sebagai basis pemikiran untuk menjelaskan struktur

hubungan antara faktor-faktor yang terlibat dalam konstelasi masalah Penempatan

Pegawai dan Kinerja Pegawai.

Penempatan Pegawai yang tepat perlu dilakukan untuk meningkatkan hasil

kerja yang tepat agar tumbuh suasana kerja yang segar dan tercipta benih-benih

ide atau gagasan serta kreativitas dari seluruh komponen organisasi dalam usaha

menciptakan organisasi yang dinamis dan maju menuju ke arah pencapaian tujuan

dan sasaran yang telah ditetapkan. Menurut Saydam (1996: 151) mengemukakan

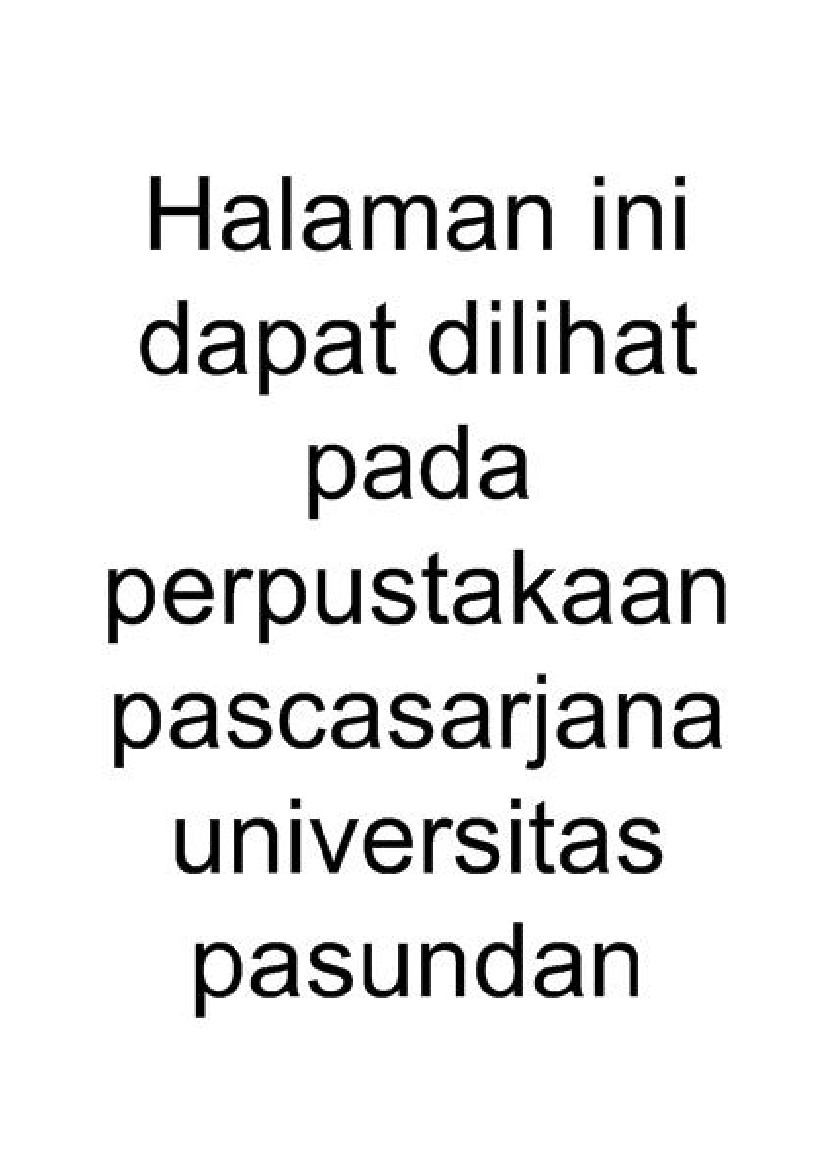
konsep Penempatan Pegawai sebagai berikut:

Penempatan pegawai merupakan proses kegiatan yang

dilaksanakan kepala bagian kepegawaian dalam suatu organisasi

untuk menentukan lokasi dan posisi seorang pegawai dalam

melakukan pekerjaan.

38

Penempatan pegawai itu penting sebagai bahan pertimbangan menduduki

jabatan. Proses penempatan pegawai harus mempertimbangkan beberapa faktor

yang mungkin akan berpengaruh terhadap suatu instansi tersebut. Faktor-faktor

yang menjadi pertimbangan penempatan pegawai tersebut dikemukakan oleh

Saydam (1996: 151) sebagai berikut:

1. Latar Belakang Pendidikan, yaitu untuk menjadi acuan

pemberian beban kerja dan tanggungjawab dilihat dari segi

prestasi nilai yang diperolehnya semasa sekolah.

2. Kesehatan Jasmani dan Rohani, yaitu pekerjaan yang berat

hanya bisa dikerjakan dengan fisik yang sehat dan otak yang

cerdas.

3. Pengalaman Kerja, yaitu adanya pengalaman kerja sebagai

percepatan proses adaptasi.

4. Umur Sumber Daya Manusia, yaitu sebagai standar

kematangan bertindak pada pekerjaan yang akan diberikan.

5. Jenis Kelamin, yaitu untuk memposisikan pegawai sesuai

dengan pekerjaan yang diberikan.

6. Status Perkawinan, yaitu pertimbangan penempatan sebagai

pegawai yang matang secara emosional.

7. Minat dan Hobi, yaitu untuk melihat minat kerja dalam

memposisikan pegawai.

Beberapa

pertimbangan

tersebut

sebagai

faktor

penting

untuk

menempatkan pegawai pada posisinya dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja

pegawai. Pemahaman kinerja pegawai, antara lain dikemukakan Mangkunegara

(2004: 75) bahwa kinerja pegawai merupakan “Hasil kerja secara kualitas dan

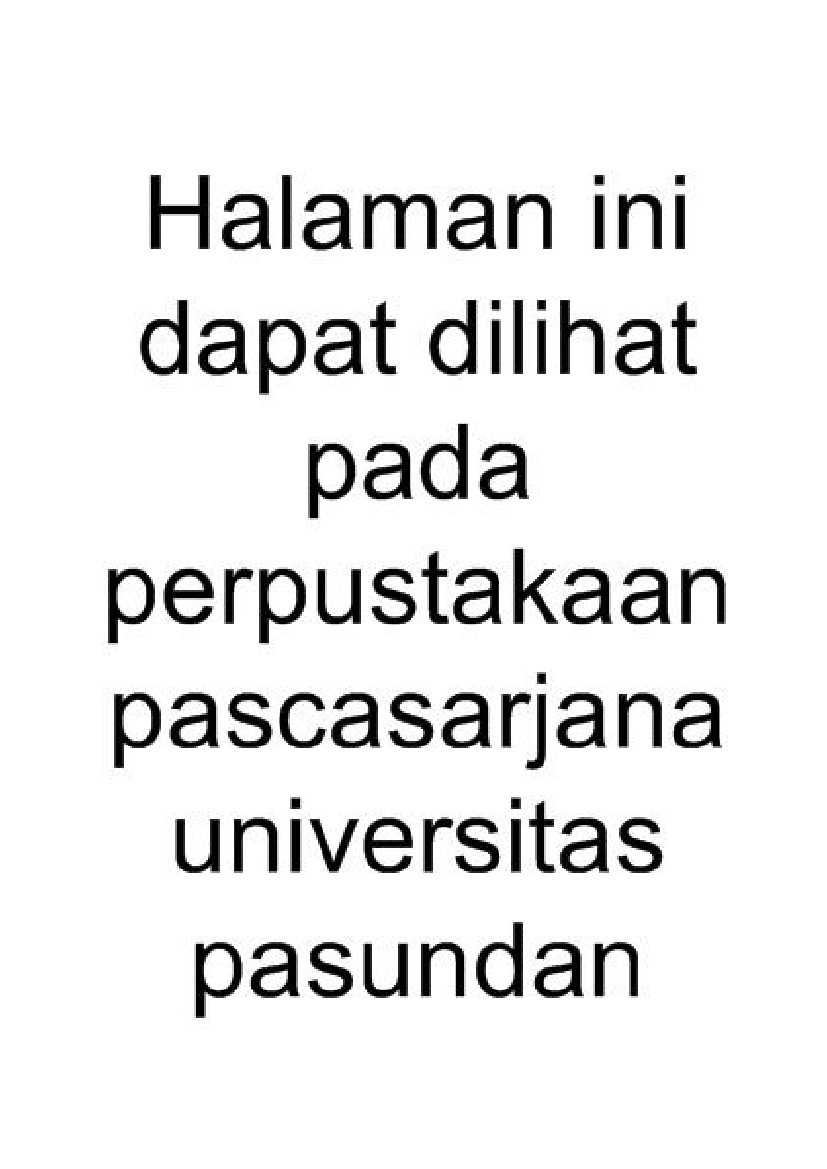
kuantitas yang dicapai oleh seseorang pegawai dalam melaksanakan

tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya”.

Kinerja merupakan penampilan kerja atau hasil kerja dari seorang atau

sekelompok orang pegawai dalam melaksanakan pekerjaannya atau unjuk kerja

secara optimal yang dapat dikatakan pula bahwa kinerja adalah hasil dari suatu

39

proses pekerjaan yang dilakukan sesuai dengan yang diharapkan. Lebih lanjut

Mangkunegara (2004: 75) menyatakan 4 (empat) faktor Kinerja Pegawai yang

menjadi standar penilaian hasil kerja sebagai berikut:

1. Kualitas Kerja yang meliputi ketepatan, ketelitian,

keterampilan dan kebersihan.

2. Kuantitas Kerja meliputi output rutin dan non rutin atau

ekstra.

3. Keandalan atau dapat tidaknya diandalkan, yakni dapat

tidaknya mengikuti instruksi, kemampuan, inisiatif, kehati-

hatian serta kerajinan.

4. Sikap, yang meliputi sikap pegawai lain, pekerjaan serta

kerjasama terhadap perusahaan.

Berdasarkan pendapat di atas, dapat dinyatakan bahwa faktor-faktor

kinerja pegawai itu berkaitan dengan kualitas, kuantitas, keandalan dan sikap

pegawai dalam melaksanakan tugas-tugas keorganisasian. Keempat faktor kinerja

tersebut dapat dikatakan bertujuan untuk mengukur kinerja pada level individu.

Setelah dijelaskan kerangka berpikir variabel Penempatan Pegawai dan Kinerja

Pegawai, selanjutnya dikemukakan keterkaitan antara kedua variabel tersebut

menurut Sedarmayanti (2001: 51) sebagai berikut:

Kinerja seorang pegawai dapat meningkat apabila pegawai

bekerja sesuai dengan tempat yang tepat (posisi) dan juga sesuai

dengan keahliannya yang digunakan sebagai salah satu kunci

untuk mendukung kearah peningkatan kinerja pegawai dengan

melaksanakan penempatan kerja pegawai yang tepat sesuai

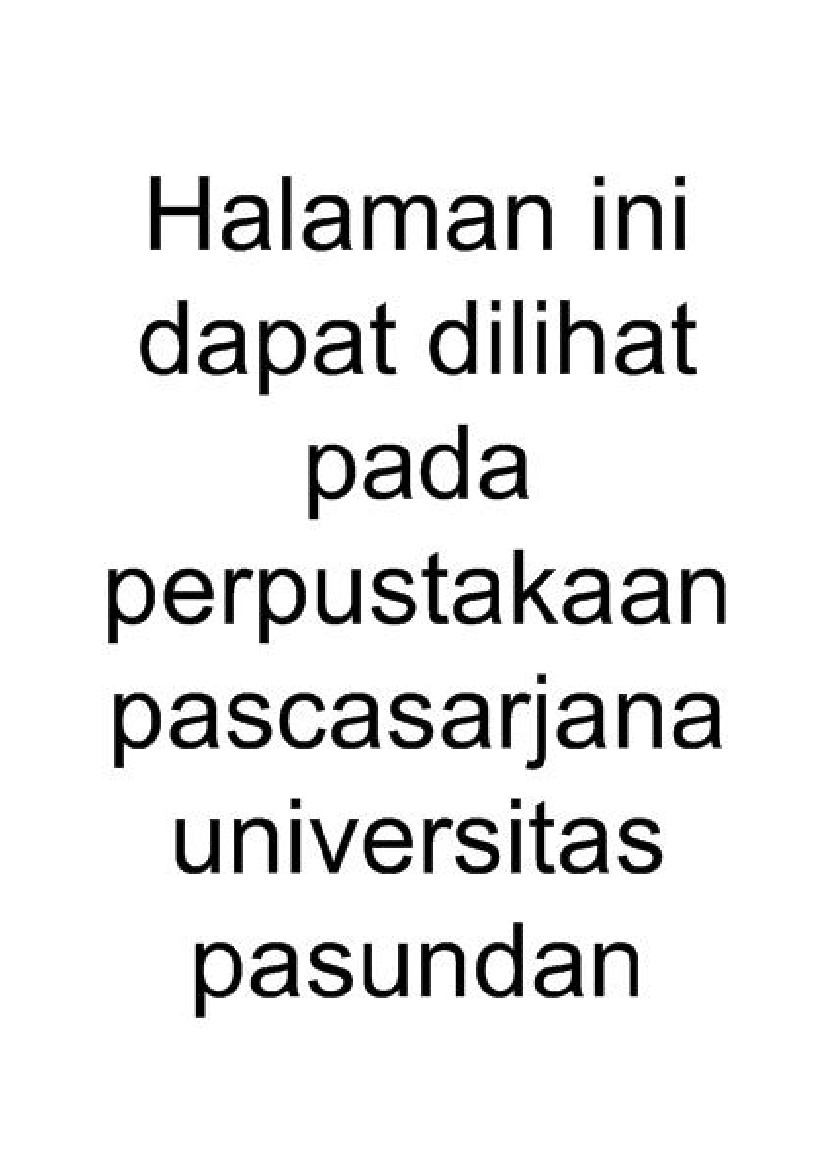
dengan keinginan dan keterampilannya, sehingga gairah kerja

dan kedisiplinannya akan lebih baik serta efektif dalam

menunjang terwujudnya tujuan organisasi.

Pendapat di atas menjelaskan bahwa penempatan pegawai yang tepat

merupakan motivasi dan kunci untuk memperoleh tingkat kinerja pegawai yang

40

bersangkutan. Untuk melihat hubungan keterkaitan variabel Penempatan Pegawai

dan Kinerja Pegawai dapat dilihat pada gambar berikut ini:

Gambar 1

Paradigma Berpikir tentang Penempatan Pegawai dan Kinerja Pegawai

41

2.3. Hipotesis

Berdasarkan identifikasi masalah dan kerangka berpikir di atas, penulis

mengajukan hipotesis utama sebagai berikut:

1. Penempatan Pegawai berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Pegawai pada

Dinas Kesehatan Kota Banjar.

2. Penempatan Pegawai yang ditentukan oleh: Faktor Latar belakang pendidikan

pegawai, Faktor Kesehatan jasmani dan rohani, Faktor Pengalaman kerja,

Faktor Umur pegawai yang bersangkutan, Faktor Jenis kelamin, Faktor Status

perkawinan serta Faktor Minat dan hobi berpengaruh signifikan terhadap

Kinerja Pegawai pada Dinas Kesehatan Kota Banjar.

BAB I