# BAB II

# KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BEPIKIR DAN HIPOTESIS

## 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 aspek dan unsur dari fungsi administrasi secara luas dikemukakan dalam bahasan di bawah ini.

### Hasil Penelitian Sahidin (2007)

Sahidin (2007) melakukan penelitian tentang Pengaruh Komunikasi Organisasi terhadap Kompetensi Guru Sekolah Menengah Atas (SMA) Pasundan di Kota Cimahi. Permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah Kompetensi Guru Sekolah Menengah Atas (SMA) Pasundan di Kota Cimahi rendah, rendahnya Kompetensi Guru ini diduga dipengaruhi oleh belum dijalankannya Komunikasi Organisasi secara penuh pada Sekolah Menengah Atas (SMA) Pasundan di Kota Cimahi.

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan Komunikasi Organisasi dalam memecahkan permasalahan Kompetensi Guru Sekolah Menengah Atas (SMA) Pasundan di Kota Cimahi.

Metode yang digunakan adalah metode survey analisis deskriptif yang menggambarkan dan menjelaskan fenomena sosial yang sedang terjadi dengan meneliti pengaruh variabel Komunikasi Organisasi (X) terhadap Kompetensi Guru (Y) Sekolah Menengah Atas (SMA) Pasundan di Kota Cimahi. Menggunakan teknik analisis kuantitatif melalui analisis jalur (*Path Analysis*), hal ini dimaksudkan untuk mengetahui besarnya pengaruh variabel Komunikasi Organisasi (X) terhadap Kompetensi Guru (Y) Sekolah Menengah Atas (SMA) Pasundan di Kota Cimahi baik secara simultan maupun parsial.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa variabel Komunikasi Organisasi (X) berpengaruh nyata dan signifikan terhadap Kompetensi Guru (Y) Sekolah Menengah Atas (SMA) Pasundan di Kota Cimahi. Pengaruh secara simultan menunjukkan nilai pengaruh sebesar 0.7821 atau 78.21%. sedangkan secara parsial dari Arah-arah Komunikasi Organisasi yang terdiri dari Arah Komunikasi ke Atas (XI) menunjukkan nilai pengaruh sebesar 0.3503 atau 35.03%, Arah Komunikasi ke Bawah (X2) menunjukkan nilai pengaruh sebesar 0.4261 atau 42.61%, Arah Komunikasi Horizontal (X3) menunjukkan nilai pengaruh sebesar 0.5406 atau 54.06%, Arah Komunikasi Diagonal (X4) menunjukkan nilai pengaruh sebesar 0.0862 atau 08.62%. terhadap Kompetensi Guru (Y) Sekolah Menengah Atas (SMA) Pasundan di Kota Cimahi. sedangkan variabel yang tidak diteliti (e) di luar variabel Komunikasi Organisasi memberikan pengaruh terhadap Kompetensi Guru (Y) Sekolah Menengah Atas (SMA) Pasundan di Kota Cimahi. dengan nilai pengaruh 0.2179 atau 21.79%.

Hasil penelitian tersebut di simpulkan bahwa Pengaruh Komunikasi Organisasi terhadap Kompetensi Guru Sekolah Menengah Atas (SMA) Pasundan di Kota Cimahi, teruji dengan asumsi bahwa Komunikasi Organisasi secara meyakinkan memberikan pengaruh yang positif dan signifikan terhadap optimalisasi Kompetensi Guru Sekolah Menengah Atas (SMA) Pasundan di Kota Cimahi.

### Hasil Penelitian Agus Hanafiah (2012)

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 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) 87,35%. Adapun pengaruh variabel lain (ε) terhadap Kinerja Pegawai (Y) 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%.

Selanjutnya penelitian ini dapat disimpulkan bahwa Kompetensi berpengaruh secara signifikan terhadap Kinerja Pegawai pada Bidang Pengembangan Karir Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat. Bahwa secara menyeluruh Kompetensi telah dilaksanakan dan dijalankan sesuai dengan faktor-faktor Kinerja Pegawai.

### Relevansi dengan Hasil Penelitian Terdahulu

Setelah memaparkan hasil penelitian dari Sahidin (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

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **No.** | **Nama Peneliti/**  **Judul** | **Teori Penelitian Terdahulu** | **Teori yang digunakan peneliti** | **Persamaan/**  **Perbedaan** |
| 1. | Sahidin (2007)  Pengaruh Komunikasi Organisasi terhadap Kompetensi Guru Sekolah Menengah Atas (SMA) Pasundan di Kota Cimahi | * Komunikasi Organisasi dari Gibson et.al., terjemahan Savitri dan Dharma (1993: 101). * Kompetensi dari Mc Clelland et. al., dalam Prihadi (2004: 92) | * Komunikasi Vertikal dari Yulianita (2005: 94). * Kinerja Pegawai dari Mangkunegara (2000: 2007). | * Sama-sama membahas komunikasi. * Teori yang digunakan berbeda. * Objek penelitian berbeda. |
| 2. | Hanafiah (2012)  Analisis Dampak Kompetensi Pegawai terhadap Kinerja Pegawai pada Bidang Pengembangan Karir Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat | * Dimensi-dimensi Kompetensi Pegawai dari Moeheriono (2009: 15). * Faktor-faktor Kinerja Pegawai dari Campbell dalam Mahmudi (2007: 20) | * Komunikasi Vertikal dari Yulianita (2005: 94). * Kinerja Pegawai dari Mangkunegara (2000: 2007). | * Sama-sama membahas kinerja. * Teori yang digunakan berbeda. * Obyek penelitian berbeda. |

Sumber: Diolah peneliti (2012).

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.

### Lingkup Administrasi Publik dan Implementasi Kebijakan Publik

Sebelum menguraikan teori-teori yang berkaitan dengan komunikasi vertikal 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. Bahasan berikut secara detail diuraikan dalam paragraf-paragraf di bawah ini.

1. **Administrasi Publik**

Perkembangan administrasi publik mengalami perubahan dari waktu ke waktu sesuai dengan tuntutan kehidupan dan perkembangan kemajuan masyarakat yang dibarengi dengan perubahan paradigma berpikir. 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 terhadap implementasi kebijakan, karena memang 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 dasarnva administrasi publik itu berasal dari ilmu politik yang ditujukan agar proses kegiatan kenegaraan dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Konteks 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 kebijakan negara dan penentu utama ke mana negara itu akan dituju. Pendapat tersebut di dukung oleh Gordon dalam Henry terjemahan Lontoh (1993: 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 (1993: 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-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 peradilan negara yang berlaku pada suatu negara yang mengeluarkan peraturan dan perundangan tersebut. Selanjutnya Suradinata (1993: 34) menyatakan bahwa:

**Perkembangan lebih lanjut dari suatu administrasi publik sangat berkaitan erat dengan struktur birokrasi pemerintah *(the government's bureaucracy structure),* yaitu sebagai pengaturan organisasi dan konsep-konsep dalam ilmu politik. Bahkan sekarang, seiring dengan terjadinya fenomena baru berupa perubahan-perubahan peran birokrasi ke arah paradigma baru, memandang birokrasi sebagai organisasi pemerintahan yang tidak lagi semata-mata hanya melakukan tugas-tugas pemenuhan akan barang-barang publik *(public goods)* tetapi juga melakukan dorongan dan motivator bagi tumbuh kembangnya peran serta masyarakat.**

Hakekatnya administrasi publik terlibat dalam seluruh proses kebijakan publik untuk dijadikan landasan dalam melakukan dan memberikan pelayanan pada masyarakat sebagai implementasi kebijakan publik. White dalam Handayaningrat (1995: 2) menyatakan bahwa: “***Public administration consists of all those operations having for their purpose the fullfilment and enforcement of public policy”*.** Pendapattersebut menyatakan bahwa administrasi publik terdiri atas semua kegiatan negara dengan maksud untuk menunaikan dan melaksanakan kebijakan negara, tampak bahwa administrasi publik mencakup kegiatan negara untuk mencapai kebijakan negara secara keseluruhan. Menurut Atmosudirdjo (1982: 9) memberikan definisi administrasi publik sebagai **“organisasi dan administrasi dari unit-unit organisasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan kenegaraan”**. 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.

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. Keamanan *(security).***

**2. Hukum dan ketertiban umum *(law and order).***

**3. Keadilan *(justice).***

**4. Kebebasan *(liberty).***

**5. 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).***

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 kebijahan 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 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 fulfil 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 (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 admnistrasi 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:**
   1. **Mempunyai wewenang untuk menetapkan atau menentukan kebijakan yang harus diikuti oleh pemerintah;**
   2. **Mempunyai wewenang untuk menyatakan kehendak publik dalam bentuk hukum;**
   3. **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.

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.

1. **Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi kebijakan tidak hanya berkaitan dengan mekanisme operasional kebijakan ke dalam prosedur-prosedur birokrasi melainkan juga terkait dengan masalah konflik keputusan. Untuk mencermati proses implementasi kebijakan, terlebih dahulu perlu dipahami beberapa konsep tentang implementasi kebijakan. Dalam kamus Webster sebagaimana dikutip Wahab dalam Putra (2001: 81) dirumuskan sebagai berikut:

**Implementasi kebijakan merupakan suatu proses pelaksanaan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk Undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden).**

Implementasi kebijakan sebagai suatu tindakan melaksanakan keputusan negara, baik dalam bentuk undang-undang, peraturan, keputusan pengadilan, perintah presiden maupun dekrit presiden. Pemahaman lebih lanjut tentang pelaksanaan kebijakan dirumuskan oleh Udodji dalam Putra (2001: 79) sebagai berikut: “***The execution of policies is important if not more important than policy-making. Policy will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented***”*.*Pendapat tersebut menyatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah suatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan berupa impian atau rencana yang bagus, yang tersimpan dengan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Implementasi kebijakan perlu dilakukan secara arif, bersifat situasional, mengacu pada semangat kompetisi dan berwawasan pemberdayaan, pemberdayaan bukan hanya bersifat impian, tetapi terencana dan terprogram sedemikian rupa. Hal ini dinyatakan oleh Wahab dalam Putra (2001:80) sebagai berikut:

**Implementasi suatu kebijakan publik biasanya terjadi interaksi antara lingkungan yang satu dengan yang lainnya melalui komunikasi dan saling pengertian dari para pelaku (aktor) yang terlibat. Kegagalan komunikasi biasanya terjadi karena pesan yang disampaikan tidak jelas, sehingga membingungkan penerima pesan. Kesalahan interpretasi menyebabkan perbedaan persepsi bahkan mempengaruhi pengertian masyarakat yang karena kebijakan.**

Implementasi kebijakan publik dilakukan dalam kerangka interaksi antara lingkungan dengan lingkungan lainnya sehingga tercapai tujuan bersama. Terjadinya proses saling pengertian dalam implementasi kebijaan publik, menurut Anderson dalam Putra (2001: 113) adalah: **“tergantung bagaimana usaha pemerintah dalam membangkitkan kepercayaan masyarakat secara psikologis dalam proses sosialisasi kebijakan tersebut”.**

Berdasarkan pemahaman di atas, tampak bahwa pemerintah harus berusaha memberi semangat dan keyakinan kepada masyarakat, baik secara kejiwaan dalam proses kebijakan publik. John dalam Putra (2001: 164) mengemukakan bahwa **“implementasi kebijakan publik bersifat saling mempengaruhi dengan kebijakan-kebijakan yang mendahuluinya”.** Selanjutnya Anderson dalam Putra (2001: 165) menjelaskan bahwa Implementasi kebijakan publik merupakan kegiatan pengoprasian program yang mempunyai tiga pilar kegiatan, antara lain:

1. **Organisasi, yaitu penataan sumber daya, unit-unit serta metode untuk menunjang agar program tersebut dapat berjalan.**
2. **Interpretasi, yakni penafsiran program agar menjadi rencana yang tepat sehingga dapat diterima dan dilaksanakan.**
3. **Penerapan, yaitu pelayanan sesuai dengan tujuan.**

Implementasi kebijakan publik pada dasarnya melibatkan berbagai pihak meskipun dengan persepsi dan kepentingan yang berbeda, bahkan sering terjadi pertentangan kepentingan antar lembaga atau pihak yang terlibat. Menurut Edwards III dalam Putra (2001: 9) **“terdapat empat faktor yang menentukan suksesnya implementasi kebijakan publik, yaitu: *Communication* (Komunikasi), *Resources* (Sumber daya), *Dispotions or attitudes* (Sikap) dan *Buereaucratic structure* (Struktur birokrasi)”**. Keempat faktor dalam penerapannya sangat simultan, saling berinteraksi dan saling mempengaruhi.

Berdasarkan pemahaman di atas, selanjutnya Winarno (2002: 101) menyatakan mengenai Implementasi kebijakan, sebagai berikut:

**Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomenas yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai proses, keluaran (output) maupun sebagai berikut.**

Pemahaman di atas, tampak bahwa implementasi kebijakan dipandang dalam makna luas merupakan administrasi hukum, karena berbagai fasilitas dan kepentingan di dalamnya terlibat dalam implementasi kebijakan. Van Meter dan Van Horn dalam Winarno, (2002: 102) membatasi implementasi kebijakan, yaitu sebagai berikut:

**Sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mecapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencangkup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.**

Perlu ditekankan di sini bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahap dari sekian tahap kebijakan publik. Hal ini berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan salah satu kriteria penting yang berpengaruh terhadap keberhasilan suatu kebijakan di dalam memecahkan persoalan-persoalan publik.

Lineberry dalam Putra (2001: 81) menyatakan bahwa proses implementasi setidak-tidaknya memiliki elemen-elemen sebagai berikut:

**(1) Pembentukan unit organisasi baru dan staf pelaksana; (2) Penjabaran tujuan keberhaislan aturan pelaksana (*Standar Operating Procedures/* SOP); (3) Koordinasi sebagai sumber dan pengeluaran kepada kelompok sasaran; (4) Pembagian tugas di dalam dan di antara dinas-dinas/badan pelaksana; (5) Pengalokasian sumber-sumber untuk mencapai tujuan.**

Implementasi kebijakan dimaksud untuk memahami apa yang terjadi setelah suatu program dirumuskan dan dilaksanakan, serta apa dampak yang ditimbulkannya. Di samping itu, implementasi kebijakan tidak hanya terkait pada persoalan birokrasi administratif saja melainkan juga mengkaji faktor-faktor lingkungan (di luar birokrasi) seperti Organisasi Kemasyarakatan, hal ini untuk menghindari pertentangan dalam pelaksanaan antar-*implementers* (antara unit birokrasi dan non birokrasi) yang berpengaruh pada proses implementasi kebijakan.

### Lingkup Komunikasi Vertikal

Pembahasan pada bagian lingkup komunikasi vertikal ini akan dijelaskan mengenai pemahaman komunikasi secara umum dan komunikasi secara khusus yang dibahas pada paragraf berikut:

1. **Pengertian Komunikasi**

Menurut Mangkunegara (2004: 145), mengatakan bahwa: “**komunikasi adalah proses pemindahan informasi, pengertian dan pemahaman dari seseorang tentang suatu tempat atau sesuatu kepada sesuatu, pada tempat atau orang lain**”. Sedangkan menurut Haryani (2001: 95) mengemukakan: “**komunikasi adalah proses penyelesaian informasi, gagasan, fakta, pikiran dan perasaan dari orang yang satu kepada yang lain**”.

Pengertian komunikasi di atas, pada dasarnya mengandung arti bahwa adanya hubungan langsung seseorang kepada orang lain sebagai usaha untuk menyampaikan berita atau keterangan agar orang yang diajak berkomunikasi dapat memahami tentang sesuatu yang disampaikan, sehingga akan menimbulkan pemahaman makna dengan komunikan yang menimbulkan saling pengertian di dalam memahami pekerjaan.

Komunikasi tidak hanya sekedar proses penyampaian informasi yang simbol-simbolnya dapat dilihat, di dengar dan dimengerti, tetapi proses penyampaian informasi secara keseluruhan termasuk di dalamnya perasaan dan sikap dari orang yang menyampaikannya.

Tujuan dari komunikasi adalah merubah sikap, merubah opini dan merubah perilaku komunikan. Oleh karena itu, keberhasilan komunikator dalam berkomunikasi dinilai dari kemampuannya menciptakan perubahan opini, sikap dan perubahan perilaku komunikan. Hal ini sesuai dengan pendapat As’ad (1995: 49) bahwa: “**Sikap adalah produk yang diperoleh dari proses sosialisasi di mana seseorang bereaksi sejalan dengan stimulus yang diterimanya**”. Pendapat tersebut memberikan maksud bahwa sikap merupakan hasil dari proses seseorang untuk bereaksi yang menghasilkan komunikasi.

Ruben dalam As’ad (1995: 137) mengemukakan pengertian komunikasi sebagai berikut:

**Komunikasi manusia adalah suatu proses melalui individu dalam hubungannya dengan kelompok, organisasi dan masyarakat untuk menciptakan, mengirimkan dan menggnnakan informasi dengan tujuan mengkoordinasikan lingkungannya dan orang lain.**

Pendapat di atas menjelaskan, bahwa komunikasi merupakan suatu proses atau aktivitas yang mempunyai beberapa tahapan yang satu dengan lainnya secara saling terkait. Dengan kata lain bahwa komunikasi merupakan pemindahan ide-ide, gagasan-gagasan dari suatu sumber dengan tujuan terjadinya perubahan perilaku dari si penerima. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan tugas, Suganda (1995: 91) berpendapat bahwa: “**Tanpa komunikasi tidak mungkin kerjasama antar manusia dapat terbentuk, bahkan tidak mungkin kewenangan dan tugas seseorang dapat dijalankan**”. Berdasarkan pendapat di atas, dapat diasumsikan bahwa komunikasi memegang peranan yang penting di dalam aktivitas suatu organisasi, di mana tumbuh dan berkembangnya suatu organisasi sangat bergantung pada pihak pimpinan.

1. **Dimensi-dimensi dan Prinsip-prinsip Komunikasi Vertikal**

Setelah diuraikan pemahaman komunikasi secara umum, selanjutnya diuraikan pemahaman komunikasi vertikal, antara lain dikemukakan oleh Effendy (1993: 18):

**Komunikasi vertikal adalah komunikasi dari atas ke bawah (*downward communication*) dari bawah ke atas (*upward communication*) yaitu komunikasi dari bawahan ke pimpinan secara timbal ballik (*two way traffic commnunication*).**

Komunikasi vertikal dilakukan oleh pimpinan kepada bawahan dengan instruksi-instruksi, penjelasan-penjelasan tugas sesuai dengan tanggungjawab dan kewajibannya. Komunikasi vertikal merupakan komunikasi dua arah secara timbal balik dari pimpinan kepada bawahan dan dari bawahan kepada pimpinan. Menurut Handoko (2003: 200) mengemukakan bahwa:

**Komunikasi vertikal merupakan komunikasi ke atas dan ke bawah (*downward communication*) yang dimulai dari manajemen puncak, kemudian mengalir ke bawah melalui tingkatan-tingkatan manajemen sampai kepegawai lain paling bawah**.

Pengertian di atas menunjukkan bahwa komunikasi vertikal merupakan komunikasi dari pimpinan kepada bawahan yang bertujuan untuk memberikan informasi dalam melaksanakan tugas manajemen. Selanjutnya The Liang Gie (1982: 66) mengemukakan bahwa: “**Komunikasi vertikal adalah proses menyampaikan suatu warta dari pihak pimpinan kepada para pegawai maupun dari pihak bawahan kepada pimpinan**”.

Pendapat di atas menjelaskan, bahwa komunikasi vertikal adalah komunikasi dua arah yang dilakukan secara timbal balik antara pimpinan dengan bawahan dalam suatu organisasi dengan menggunakan simbol-simbol bermakna dalam mencapai tujuan. Komunikasi yang dilakukan secara timbal balik peranannya sangat penting, karena bila komunikasi hanya berlangsung dalam satu arah dari pimpinan kepada bawahan, maka organisasi tidak akan berjalan sesuai dengan prosedur kerja. Selanjutnya Handoko (2003: 80) mengemukakan bahwa:

**Komunikasi vertikal adalah komunikasi untuk memberi pengarahan, informasi, instruksi, nasehat atau saran dan penilaian kepada bawahan serta memberikan informasi kepada para anggota organisasi tentang tujuan dan kebijaksanaan organisasi**.

Pendapat di atas menjelaskan bahwa komunikasi vertikal menggambarkan suatu hubungan antara pimpinan dan bawahan untuk memberikan perintah atau instruksi dari atasan kepada bawahan. Komunikasi ke bawah dimaksud dalam kerangka hubungan pimpinan dengan pegawai berkaitan dengan berbagai informasi termasuk kebijakan organisasi.

Komunikasi vertikal dapat berjalan dalam suatu organisasi apabila berlangsung aktivitas-aktivitas komunikasi antara pimpinan dan bawahan. Yulianita (2005: 94) mengemukakan tentang dimensi-dimensi komunikasi vertikal sebagai berikut:

1. **Instruksi (perintah), yaitu penugasan kepada bawahan tentang hal yang harus dikerjakan atau dapat pula bersifat suatau larangan.**
2. **Pengarahan (*briefing*), yaitu pertemuan untuk memberikan penerangan secara ringkas.**
3. **Pemberian informasi tentang kebijakan-kebijakan organisasi, yaitu pemberian informasi yang orientasinya adalah untuk organisasi.**
4. **Penilaian, yaitu pemeriksaan terhadap hasil kerja pegawai, apakah memuaskan atau tidak.**
5. **Penanaman ideologi, yaitu penanaman ideologi yang sesuai dan telah disepakati pihak organisasi sebagai upaya pimpinan untuk menyampaikan dan menanamkannya dalam diri pegawai.**
6. **Pemberian penghargaan, yaitu memberikan penghargaan kepada anggota organisasi yang telah melaksanakan tugas-tugas pekerjaannya melebihi standar kerja yang telah ditentukan.**
7. **Pemberian teguran, yaitu komunikasi yang dilakukan oleh pimpinan untuk menunjukkan kesalahan-kesalahan yang ada pada para anggota organisasi dalam menjalankan tugas-tugas pekerjaannya.**
8. **Pemberian insentif dan tunjangan, yaitu imbalan bagi pegawai yang telah dapat mencapai target tertentu yang dirasa dapat menguntungkan pihak organisasi.**

Dimensi-dimensi komunikasi vertikal di atas merupakan standar kunci dari komunikasi antara pimpinan dan pegawai atau pemberi instruksi dan penerima instruksi. Dalam prakteknya kegiatan komunikasi vertikal dilakukan dengan menggunakan bentuk komunikasi lisan atau tulisan, baik secara formal maupun informal. Komunikasi lisan dapat melalui percakapan biasa, melalui wawancara atau dilakukan dalam pertemuan-pertemuan antara kelompok unit kerja di dalam organisasi.

Setelah dikemukakan tentang dimensi-dimensi komunikasi vertikal, selanjutnya Koontz dan O’Donnel dalam Handayaningrat (1995: 101) mengemukakan ada 4 prinsip pelaksanaan komunikasi vertikal, yaitu:

1. **Prinsip Kejelasan (*Principle of Clarity*).** Pelaksanaan komunikasi akan efektif dan mencapai hasil yang diharapkan bila pihak pimpinan mampu menyampaikan pesan dengan sebaik mungkin, dengan cara menggunakan kata-kata yang mudah dimengerti oleh bawahan.
2. **Prinsip Integritas (*Principle of Integrity*).** Dalam hal ini integritas dapat diartikan sebagai suatu kesatuan gerak untuk membantu individu dalam mengartikan informasi yang diterima dan memelihara kerjasama yang diperlukan untak mencapai tujuan organisasi.
3. **Prinsip Penggunaan Strategi Organisasi Informal (*Principle of Strategy User of Informal Organization*).** Hubungan informal antara pimpinan dengan sesama pegawai yang berlangsung secara informal guna mendukung hubungan formal.
4. **Penyelenggaraan (*Implementation*).** Dilakukan untuk menentukan pedoman atau petunjuk yang merupakan kesepakatan anggota organisasi dalam penyelenggaraan tugas atau pekerjaan.

Ke empat prinsip-prinsip di atas merupakan prinsip penting di dalam pelaksanaan komunikasi vertikal, bila salah satu tidak dijalankan, maka di dalam pelaksanaan komunikasi vertikal akan terjadi ketidakseimbangan, sehingga pelaksanaan komunikasi vertikal tidak akan berjalan dengan efektif.

1. **Pentingnya Komunikasi Vertikal**

Setiap organisasi menginginkan pencapaian tujuan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Hal ini dapat dilakukan dengan pemanfaatan sarana dan prasarana yang ada dalam suatau organisasi, sehingga anggaran, waktu dan tenaga yang dikeluarkan akan sesuai dengan rencana. Proses pencapaian tujuan organisasi akan ditentukan oleh kualitas kerjasama yang dilakukan oleh pimpinan dengan bawahannya. Kerjasama pimpinan dengan bawahan dalam proses penyelesaian pekerjaan membutuhkan suatu penyampaian informasi yang tepat agar pegawai dalam menyelesaikan pekerjaannya tidak salah kaprah. Penyampaian informasi dari pimpinan kepada bawahannya dinamakan komunikasi vertikal. Tujuan dari komunikasi vertikal ini untuk memberikan keuntungan kepada kedua belah pihak, yaitu antara pimpinan dan bawahan.

Menurut Wursanto (1995: 52) mengemukakan tentang pentingnya komunikasi vertikal sebagai berikut:

**Komunikasi pimpinan ke bawah memberikan keuntungan, antara lain: memberikan kejelasan antara kedua belah pihak agar saling merasa puas, segala informasi dapat diterima dengan lebih jelas, akurat dan tepat, kesalahpahaman dapat dihindari, dapat menimbulkan suasana kerja yang penuh keakraban, kekeluargaan dan demokratis.**

Pendapat di atas menjelaskan tentang keuntungan komunikasi secara vertikal yang memuat tentang informasi jelas, akurat untuk menghindari kesalahpahaman bahkan menciptakan kondisi kerja yang akrab dan demokratis. Menurut Suganda (1995: 90) ada syarat-syarat penting dari seorang pimpian untuk memberikan perintah atau tugas kepada bawahan sebagai berikut:

* + - * 1. **Jelas wewenang dan tanggung jawabnya.**
        2. **Jelas ketepatan waktu kapan harus di mulai dan kapan harus selesai.**
        3. **Jelas petunjuk petunjuk disertai fasilitas yang diperlukan.**
        4. **Perintah harus sesuai dengan fungsi yang diberi perintah.**
        5. **Kalimat-kalimatnya hares sederhana tapi terang sehingga penerima perintah mengerti akan isinya tanpa harus bertanya lagi.**
        6. **Jangan menggunakan kata-kata yang mungkin ditafsirkan berbeda.**
        7. **Harus lengkap, jangan sampai ada persyaratan-persyaratan yang terlupakan umpamanya tanggal, tanda tangan, tempat dan sebagainya.**
        8. **Harus jelas pula siapa yang terkena perintah, harus betanggungjawab kepada siapa yang terkena perintah, harus bertanggungjawab kepada siapa dan kepada siapa harus lapor.**

Berdasarkan uraian di atas menunjukkan bahwa pimpinan harus memberikan perintah atau tugas dengan sejelas-jelasnya, sehingga bawahan dapat mengerti terhadap pekerjaan yang harus dilaksanakannya agar pesan-pesan komunikasi vertikal dapat dipahami dan dimengerti dengan baik. Hal ini sesuai dengan pendapat Hasibuan (1999: 220) mengenai pentingnya komunikasi yang efektif sebagai berikut:

* 1. **Mempergunakan bahasa yang baik agar artinya jelas.**

1. **Lengkap, agar pesan yang disampaikan dipahami komunikan secara menyeluruh**
2. **Tepat, komunikasi/perintah yang diberika itu benar.**
3. **Jelas, artinya disampaikan benar pada orang yang tepat**
4. **Di sampaikan pada seat yang tepat.**

Efektivitas komunikasi di atas menunjukkan sesuatu yang sangat penting sebagai syarat-syarat komunikasi agar komunikasi antara atasan dan bawahan dapat berjalan dengan tepat, sehingga pesan yang diterima tidak salah pengertian.

### Lingkup Kinerja Pegawai

Setiap organisasi dalam menjalankan tugasnya senantiasa memerlukan orang-orang yang bekerja untuk memenuhi tuntutan dan garis kerja yang telah ditetapkan organisasi, salah satunya yang dibutuhkan hasil kerja yang maksimal sesuai dengan kebutuhan organisasi. Hasil kerja yang maksimal ini, antara lain dicapai dari kinerja pegawai yang melaksanakan tugas dengan penuh kesungguhan. Sedarmayanti (2001: 50) menerjemahkan **“*Performance* menjadi Kinerja, juga berarti prestasi kerja, pelaksanaan kerja, pencapaian kerja atau hasil kerja/unjuk kerja/penampilan kerja”**. Prestasi kerja merupakan hal penting dalam kegiatan manajemen maupun administrasi, karena ini dapat dijadikan umpan balik bagi para pengelola dan para pembuat keputusan. Banyak pengertian tentang prestasi kerja, antara lain merupakan hasil dari kemampuan dasar, keterampilan yang diperoleh dan untuk mencapai keinginan, sedangkan kinerja sebagai hasil dari pekerjaan yang ditentukan atau kegiatan selama periode waktu tertentu.

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 periode waktu tertentu. Kinerja bukan hanya menyangkut kuantitas atau sejumlah hasil yang bisa dihitung, tetapi juga termasuk kualitas atau mutu pekerjaan.

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 karyawan yang bersangkutan dan untuk melihat bagaimana kinerja ini bisa dihitung, maka perlu dilakukan penilaian atau evaluasi terhadap kinerja tersebut atau penilaian prestasi keja atau *performance appraisal*.

Menurut Moeheriono (2009: 60), menyatakan bahwa kinerja didefinisikan sebagai berikut:

**Kinerja atau *performance* merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu program kegiatan 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. Smith dalam Sedarmayanti (2001: 50) menyatakan bahwa *Performance* atau kinerja adalah **“*output drive from processes, human or other wise”***, dikatakan bahwa kinerja merupakan hasil atau keluaran dari suatu proses. Kinerja mempunyai hubungan yang erat dengan produktivitas karena merupakan indikator dalam menentukan bagaimana usaha untuk mencapai tingkat produktivitas yang tinggi dalam suatu organisasi. Sehubungan dengan hal tersebut maka supaya untuk mengadakan pengukuran atau penilaian terhadap kinerja disuatu organisasi merupakan hal yang sangat penting.

Berbicara tentang Kinerja Pegawai Negeri Sipil, sangat erat kaitannya dengan cara bagaimana mengadakan penilaian terhadap pekerjaan seseorang, sehingga perlu ditetapkan standar kinerja atau standar *performance* yang tepat. Dalam kaitan ini Strauss dalam Sedarmayanti (2001: 50-51) mengutarakan sebagai berikut:

***Manager Expected to be held to standardof accountability and most manager prefer to have their established unambiguously, so they know where to carry out their energies. In effect, the standard established a target and at the end of the target periode (week, month or year) both manager and boss can compare the expected standard of performance with the actuallevel of achievement.***

Pendapat 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****”*. Mitchell dalam Sedarmayanti (2001: 51) mengemukakan mengenai pengukuran kinerja berdasarkan pada aspek-aspek kinerja sebagai berikut:

* 1. **Kualitas kerja.**
  2. **Ketepatan waktu.**
  3. **Inisiatif.**
  4. **Kemampuan.**
  5. **Komunikasi.**

Pendapat di atas menjelaskan bahwa pengukuran kinerja berdasarkan aspek-aspek standar yang berkaitan dengan ketepatan, ketelitian, adanya instruksi, inisiatif dan tumbuhnya kerjasama diantara sesama pegawai. Menurut Sentono dalam Dharma (1985: 2) menyatakan kinerja sebagai berikut:

**Kinerja/*performance* adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi yang besangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral ataupun etika.**

Pengertian di atas, menjelaskan bahwa kinerja merupakan hasil kerja yang dicapai setiap orang atau kelompok dalam organisasi karena tugas wewenang dan tanggungjawab yang diembannya. Adapun tujuan pengukuran kinerja menurut Mahmudi (2007: 14) dikemukakan sebagai berikut:

1. **Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi.**
2. **Menyediakan sarana pembelajaran pegawai.**
3. **Memperbaiki kinerja periode berikutnya.**
4. **Memberikan pertimbangan yang sistematik dalam pembuatan keputusan pemberian *reward* dan *punishment*.**
5. **Memotivasi pegawai.**
6. **Menciptakan akuntabilitas publik.**

Rumusan tujuan pengukuran kinerja tersebut merupakan tolok ukur pengukuran kinerja pada sektor publik untuk menentukan tingkat ketercapaian organisasi dalam mencapai tujuannya. 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 perintah setara dengan uang yang 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, menganalisa dan menggunakan informasi untuk menentukan efisiensi dan efektivitas tugas-tugas organisasi dalam pencapaian sasaran.

## 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 dimensi-dimensi yang terlibat dalam kontelasi masalah Komunikasi Vertikal dan Kinerja Pegawai.

Komunikasi vertikal sangat terkait dengan kebijakan yang diimplementasikan dalam suatu manajemen terutama di dalam organisasi pemerintah. Komunikasi vertikal berkaitan dengan perintah, instruksi, penilaian, penghargaan dan pemberian insentif di dalam organisasi. Implementasi komunikasi vertikal ini dalam administrasi publik merupakan implementasi dari kebijakan publik. Untuk memahami makna komunikasi vertikal dikemukakan oleh Yulianita (2005: 94) menyatakan sebagai berikut:

**Komunikasi vertikal ialah komunikasi yang dilaksanakan dari atasan kepada bawahan, dalam arti komunikasi dari atas ke bawah mengalir dari tingkatan manajemen puncak ke manajemen menengah, kemudian mengalir ke manajemen yang lebih rendah dan akhirnya sampai pada pegawai operasional.**

Pendapat di atas, memberikan gambaran bahwa proses komunikasi dalam komunikasi vertikal mengalir dari tingkatan pimpinan tertinggi atau manajemen puncak ke manajemen yang lebih rendah, dan dari pembuat kebijakan sampai akhirnya pada pegawai operasional. Dengan demikian dapat diartikan bahwa transformasi informasi dari pimpinan ke bawahan merupakan aliran komunikasi dari atasan ke bawahan yang terkait dengan tanggungjawab dan wewenang pegawai dalam suatu organisasi. Adapun dimensi-dimensi komunikasi vertikal menurut Yulianita (2005: 94) dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. **Instruksi (perintah), yaitu penugasan kepada bawahan tentang hal yang harus dikerjakan atau dapat pula bersifat suatau larangan.**
2. **Pengarahan (*briefing*), yaitu pertemuan untuk memberikan penerangan secara ringkas.**
3. **Pemberian informasi tentang kebijakan-kebijakan organisasi, yaitu pemberian informasi yang orientasinya adalah untuk organisasi.**
4. **Penilaian, yaitu pemeriksaan terhadap hasil kerja pegawai, apakah memuaskan atau tidak.**
5. **Penanaman ideologi, yaitu penanaman ideologi yang sesuai dan telah disepakati pihak organisasi sebagai upaya pimpinan untuk menyampaikan dan menanamkannya dalam diri pegawai.**
6. **Pemberian penghargaan, yaitu memberikan penghargaan kepada anggota organisasi yang telah melaksanakan tugas-tugas pekerjaannya melebihi standar kerja yang telah ditentukan.**
7. **Pemberian teguran, yaitu komunikasi yang dilakukan oleh pimpinan untuk menunjukkan kesalahan-kesalahan yang ada pada para anggota organisasi dalam menjalankan tugas-tugas pekerjaannya.**
8. **Pemberian insentif dan tunjangan, yaitu imbalan bagi pegawai yang telah dapat mencapai target tertentu yang dirasa dapat menguntungkan pihak organisasi.**

Berdasarkan dimensi-dimensi komunikasi vertikal di atas, menunjukkan bahwa komunikasi vertikal berkaitan dengan aktivitas-aktivitas pimpinan dan bawahan tentang hubungan atasan dan bawahan dalam menyelesaikan tugas-tugas organisasi untuk mencapai kinerja pegawai yang efektif. Setelah menjelaskan komunikasi vertikal dari ahli di atas, selanjutnya diuraikan pemahaman kinerja pegawai, antara lain dikemukakan Mangkunegara (2004: 75) bahwa kinerja pegawai adalah “**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 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 organisasi.**

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. Setelah dijelaskan kerangka pemikiran variabel Komunikasi Vertikal dan Kinerja Pegawai menurut ahli, selanjutnya dikemukakan keterkaitan antara kedua variabel tersebut. Menurut Winardi (2003: 172) mengemukakan bahwa “K**omunikasi vertikal adalah komunikasi dalam pelaksanaan perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan manajerial untuk mencapai kinerja tinggi**”. Untuk melihat hubungan keterkaitan variabel Komunikasi Vertikal dan Kinerja Pegawai dapat dilihat pada gambar berikut ini:



Gambar 1

Paradigma Berpikir tentang

Komunikasi Vertikal dan Kinerja Pegawai

## Hipotesis

Berdasarkan identifikasi masalah dan kerangka pemikiran di atas, penulis mengajukan hipotesis utama sebagai berikut:

1. **Besarnya Komunikasi Verikal berpengaruh terhadap Kinerja Pegawai pada Bidang Pengendalian Penyakit dan Penyehatan Lingkungan Dinas Kesehatan Kota Bandung.**
2. **Besarnya Komunikasi Vertikal yang ditentukan oleh Dimensi-dimensi: Instruksi, Pengarahan, Pemberian Informasi, Penilaian, Penanaman Ideologi, Pemberian Penghargaan, Pemberian Teguran serta Pemberian Insentif dan Tunjangan berpengaruh terhadap Kinerja Pegawai pada Bidang Pengendalian Penyakit dan Penyehatan Lingkungan Dinas Kesehatan Kota Bandung.**