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

### Hasil Penelitian Asep Whidayat Pranata

Pranata (2010) melakukan penelitian tentang Pengaruh Kompetensi Pimpinan Terhadap Kinerja Pegawai pada Sekolah Menengah Pertama (SMP) Negeri 27 Bandung. Penelitian ini didasarkan pada masalah pokok, yaitu Kinerja Pegawai Pejabat Struktural rendah yang diduga disebabkan oleh belum dijalankannya Dimensi-dimensi Kompetensi Pimpinan secara optimal. Hal ini diduga disebabkan oleh belum dijalankannya dimensi-dimensi Kompetensi Pimpinan secara menyeluruh pada Sekolah Menengah Pertama (SMP) Negeri 27 Bandung.

Pendekatan dalam penelitian ini tentang Kompetensi Pimpinan dan Kinerja Pegawai dilihat dari konteks kebijakan publik dan administrasi publik dengan menggunakan dimensi-dimensi Kompetensi Pimpinan.Metode penelitian yang digunakan, metode survey deskriptif eksplanatif. Metode ini digunakan untuk menjelaskan fenomena sosial yang dalam hal ini digunakan untuk meneliti pengaruh Kompetensi Pimpinan (variabel bebas) yang disimbolkan dengan X terhadap Kinerja 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 Kompetensi Pimpinan terhadap Kinerja Pegawai pada Sekolah Menengah Pertama (SMP) Negeri 27 Bandung, baik secara simultan maupun secara parsial.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara parsial, pengaruh Kompetensi Pimpinan (X) yang terdiri dari lima dimensi Kompetensi Pimpinan yang meliputi: Dimensi *Buy* (X1) berpengaruh secara tidak signifikan terhadap Kinerja Pegawai (Y) sebesar -25,16%, Dimensi *Build* (X2) berpengaruh secara signifikan terhadap Kinerja Pegawai (Y) sebesar 60,10%,Dimensi *Borrow* (X3) berpengaruh secara signifikan terhadap Kinerja Pegawai (Y) sebesar 53,73%, Dimensi *Bounce* (X4) berpengaruh secara signifikan terhadap Kinerja Pegawai (Y) sebesar 62,09%, dan Dimensi *Bind* (X5) berpengaruh secara tidak signifikan terhadap Kinerja Pegawai (Y) sebesar -46,89%. Sedangkan secara simultan, pengaruh Kompetensi Pimpinan (X) terhadap Kinerja Pegawai (Y) 0,2515 atau 25,15%. Dari ke lima dimensi Kompetensi Pimpinan yang memberikan pengaruh dominan secara parsial terhadap Kinerja Pegawai, yaitu Dimensi *Bounce* (X4) berpengaruh secara signifikan terhadap Kinerja Pegawai (Y) sebesar 62,09%. Adapun pengaruh variabel lain (ε) terhadap Kinerja Pegawai (Y) sebesar 0,7485 atau 74,85%.

Penelitian ini dapat disimpulkan bahwa Kompetensi Pimpinan berpengaruh secara signifikan terhadap Kinerja Pegawai pada Sekolah Menengah Pertama (SMP) Negeri 27 Bandung. Bahwa secara menyeluruh Kompetensi Pimpinan telah dilaksanakan dan dijalankan sesuai dengan faktor-faktor Kinerja Pegawai.

### 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 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 Pranata (2010) 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. | Pranata (2010)  Pengaruh Kompetensi Pimpinan Terhadap Kinerja Pegawai pada Sekolah Menengah Pertama (SMP) Negeri 27 Bandung | * Dimensi-dimensi Kompetensi Pimpinan dari Sugeng dalam Usmara (2002: 208). * Faktor-faktor Kinerja Pegawai dari Mangkunegara (2000: 75). | * Unsur-unsur pengembangan Karier dari Flippo terjemahan Mas’ud (1993: 291). * Faktor-Faktor Kinerja Pegawai dari Armstrong dan Baron dalam Wibowo (2007: 74). | * Sama-sama membahas kinerja pegawai. * Teori yang digunakan berbeda. * Variabel bebas berbeda. * Obyek 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) | * Unsur-unsur pengembangan Karier dari Flippo terjemahan Mas’ud (1993: 291). * Faktor-Faktor Kinerja Pegawai dari Armstrong dan Baron dalam Wibowo (2007: 74). | * Sama-sama membahas kinerja pegawai. * Teori yang digunakan berbeda. * Variabel bebas berbeda. * Obyek penelitian berbeda. |

Sumber: Diolah peneliti (2013).

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 pengembangan karier 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.

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. Menurut Pfifner (1975: 6) menyatakan bahwa: ***“In sum, public adminisration is a process concerned with carrying out public policied, encompassing innumerable skills an techniques large numbers of people”.*** Pendapat tersebut menyatakan bahwasecara global, 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.

Pendapat tersebut, menunjukkan bahwa administrasi publik berkaitan dengan kebijakan-kebijakan pemerintah yang di dalamnya meliputi implementasi kebijakan dan berkaitan dengan lembaga-lembaga publik. Hal ini sejalan dengan pendapat Pfifner (1975: 4) bahwa: “***Public administration involves the implementation of public which has been determine by representative political bodies***”. Pendapat tersebut menyatakan bahwa administrasi publik meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik. Dengan demikian tampak bahwa administrasi publik mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintah, karenanya merupakan sebagian dari proses politik. 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 oublik 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 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-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.

Pemahaman di atas, 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”**. 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.

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 pembbuat 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 metaksanakan 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) menyatakan bahwa: ***“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. 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 tentang 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) menyatakan bahwa: **”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 tersebut 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 fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai proses, keluaran (*output*) maupun sebagai input.**

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 keberhasilan 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 Pengembangan Karier

Setelah dibahas lingkup administrasi publik dan implementasi kebijakan publik berdasarkan pemikiran para ahli, selanjutnya pada paragraf berikut ini dikemukakan bahasan konseptual tentang lingkup pengembangan karier pada bahasan di bawah ini.

1. **Pengertian Karier**

Setiap orang yang bekerja pada suatu instansi akan memiliki sejumlah harapan, salah satu diantaranya adalah harapan untuk meraih posisi atau jabatan yang lebih tinggi dan lebih baik dari posisi sebelumnya. Adanya kejelasan mengenai jenjang karier yang harus atau mungkin ditempuh oleh setiap pegawai dalam suatu organisasi akan membuat pegawai termotivasi untuk mencapai karier yang setinggi-tingginya. Kata karier berasal dari bahasa Inggris “*career*” yang secara umum diartikan sebagai karier atau riwayat kerja.

Milkovich dan Boudreau (1991: 364) mengemukakan, “***A career is the evolving sequence of person’s work experiences over time***”. Pendapat tersebut menyatakan bahwa karier merupakan tindakan dan kegiatan yang berkaitan dengan harapan seseorang untuk menentukan masa depan dalam lingkungan kerjanya. Selanjutnya Menurut Bernardin dan Russell (1993: 341) mengemukakan karier sebagai “***the sequence of person work related activities and behavior and associated attitudes values and aspirations over the span of one’s life***”. Pendapat tersebut menyatakan bahwa karier merupakan urutan perilaku dan aktivitas orang berkaitan dengan kerja dan cita-cita serta nilai sikap yang dihubungkan dengan kehidupan orang tersebut.

Menurut Werther dan Davis (1993: 196) mengatakan bahwa: “***A career is all the jobs that are health during one’s working life***”. Suatu karier adalah semua pekerjaan yang sehat selama masa kerja seseorang. Menurut Cascio dalam Werther dan Davis (1993: 199) yang diterjemahkan peneliti mengemukakan sebagai berikut:

1. ***Career as a sequence of promotions or lateral transfers to more responsible jobs or to better locations within or across a work-related hierarchy during a person's work years.***
2. ***Career as referring to those occupations that provide a clear pattern of systematic advancement career ladder or path.***
3. ***Career as a person's job history, a series of positions held over an entire work life.***

Berdasarkan pendapat di atas, dapat dinyatakan bahwa karier merupakan sebagai suatu rangkaian promosi jabatan atau mutasi jabatan ke jabatan lain yang lebih tinggi dalam jenjang hirarki yang dialami oleh seorang tenaga kerja semasa dinasnya. Selanjutnya karier juga dianggap sebagai suatu pekerjaan yang memiliki gambaran atau pola yang jelas dan sistematis. Selain itu karier juga dianggap sebagai suatu jabatan dari seseorang, suatu rangkaian pekerjaan/posisi yang pernah dipegang oleh seseorang dalam masa kerjanya.

1. **Pengembangan Karier**

Werther dan Davis (1993: 377) mengemukakan pengertian pengembangan karier sebagai berikut: “***Career development is those personal improvements one undertakes abachieve a personal career plan***”. Pendapat tersebut menyatakan bahwa pengembangan karier adalah peningkatan pribadi seseorang yang dilakukan untuk mencapai suatu rencana karier pribadi. Dengan demikian, pengembangan karier berkaitan dengan peningkatan pribadi seseorang dalam lingkungan kerjanya untuk mencapai jabatan tertinggi.

Bernardin dan Russell (1993: 340) menyatakan pengembangan karier sebagai berikut: “***A career development system is a formal, organized, planned effort to achieve a balance between individual career needs and organizational work force requirement***”. Pernyataan tersebut mengemukakan bahwa sistem pengembangan karier adalah suatu usaha yang direncanakan, terorganisir, untuk mencapai suatu keseimbangan antara keperluan karier individu dan kebutuhan kekuatan pekerjaan organisasi.

Program pengembangan karier merupakan suatu aktivitas yang formal dan terstruktur yang dilakukan oleh pegawai secara individu dan organisasi, di mana pengembangan karier ini mempunyai tujuan untuk meningkatkan kesadaran, pengetahuan dan kemampuan yang merupakan bekal bagi peningkatan karier pegawai sehingga instansi dan para pegawai dapat mengembangkan diri dalam jabatan-jabatan yang akan datang dalam suatu organisasi secara maksimal.

Pengembangan karier perlu menggunakan pola yang disusun dan diarahkan untuk menciptakan syarat-syarat kerja dan jabatan yang menarik bagi pegawai, serta memberikan kemungkinan bagi setiap pegawai untuk mau dan senang bekerja dengan penuh semangat, sehingga menjamin produktivitas yang tinggi dan demi pengembangan karier para pegawai.

Werther dan Davis (1993: 391-394) mengemukakan beberapa kegiatan pengembangan karier yang dapat dilaksanakan oleh masing-masing individu pegawai sebagai berikut:

1. ***Job performance****. The most important action an individual can undertake to further his or her career is good, ethical job performance. The assumption of good performance underlies all career development activities.*
2. ***Resignations****. When an individual sees greater career opportunities elsewhere, a resignations may be the only way to meet one 's goals.*
3. ***Organizational loyalty****. In many organizations, people put loyalty to their career above loyalty to their organization. Low levels of organizational loyalty are common among recent college graduates (whose high expectation often lead to loyalty is often to their profession). Career long dedication to the same organization complements the human resources department 's objective of reducing employee turnover.*
4. ***Mentor and sponsors****. A mentor is someone who offers informal career advice. Neither the mentor or the employee always recognize the relationship exists. ...If the mentor can nominate the employee for career development activities such as training programs, transfer, or promotions then the mentor becomes a sponsor. A sponsor is someone in the organization who can create career development opportunities. Often an employee 's sponsor is the immediate supervisor.*
5. ***Growth opportunities****. When employees expand their abilities, like enrolling in a training program, taking noncredit courses, pursuing an additional degree, ...can contribute to employee growth. These growth opportunities aid both the departments objective of developing internal replacements and the individuals personal career plan.*

Berdasarkan pendapat di atas dapat diartikan bahwa kegiatan pengembangan karier terdiri dari: **Kompetensi pekerjaan, t**indakan yang paling utama seorang pegawai mampu menjalankan kariernya lebih jauh adalah kinerja pekerjaan yang etis dan baik. Asumsi kinerja yang baik itu menyebabkan kegiatan pengembangan karier. **Pengunduran diri,** ketika perorangan lihat peluang karier lebih besar di tempat lain, suatu pendunduran diri ini mungkin adalah satu-satunya cara untuk menemukan tujuan seseorang. **Kesetiaan organisasi,** di dalam organisasi, orang-orang menaruh kesetiaan kepada karier mereka di atas kesetiaan kepada organisasi mereka. Tingkatan rendah kesetiaan orgamsatoris adalah antar lulusan perguruan tinggi (harapan yang tinggi sering didorong kearah kesetiaan seringnya kepada profesi mereka). Karier memerlukan pengabdian kepada organisasi yang sama, yang melengkapi sasaran departemen sumber daya manusia guna mengurangi perpindahan/perputaran karyawan. **Penasihat dan sponsor**. Penasihat adalah seseorang yang menawarkan nasihat karier informal, baik penasihat atau karyawan selalu mengenali hubungan tersebut ada, jika penasihat dapat mencalonkan karyawan untuk aktivitas pengembangan karier seperti program pelatihan, perpindahan, atau promosi kemudian penasihat menjadi sponsor. Suatu sponsor adalah seseorang di dalam organisasi yang dapat menciptakan peluang pengembangan karier. Seringnya sponsor karyawan adalah seorang supervisor. **Peluang Pertumbuhan,** bilamana karyawan memperluas kemampuan mereka, seperti mendaftarkan suatu program pelatihan, mengambil kursus, mengejar suatu derajat tingkat tambahan, dapat berperan untuk pertumbuhan karyawan. Peluang Pertumbuhan ini membantu sasaran departemen mengembangkan tenaga pengganti internal dan rencana karier individu.

Berdasarkan pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa setiap pegawai ingin mendapatkan karier tertinggi, maka harus memiliki kinerja yang tinggi, mengundurkan diri untuk meraih kesempatan yang lebih baik, setia terhadap organisasi, mendapat dukungan pimpinan dan sponsor serta melihat adanya peuang yang lebih baik dari pekerjaan yang telah mereka raih sebelumnya.

1. **Unsur-unsur Pokok dan Manfaat Pengembangan Karier**

Menurut Flippo (1988: 256-260) pengembangan karier yang direncanakan dengan baik mengandung tiga unsur pokok, yaitu:

1. ***Career need assessment.*** *A person's career is highly personal and extremely important of life. The basic stance of the organization should be to permit each person to make her or his own decision in this regard. The role of the personal manager is to assist in this decision-making process by providing as much information as possible about the employee to the employee.*
2. ***Career need opportunities****. Realizing that employees have definite career needs, there naturally follows the obligations of charting specific career paths through the organization. Low ceiling jobs, where there are limited opportunities for significant progression. should be identified ang made known to possible applicants. Employees heavily affected by the “security career anchor” may find these jobs to be highly acceptable.*
3. ***Need-opportunity alignment****. When employees have accurately assessed their career needs and have become aware of organizational career opportunities, the remaining problem in one of alignment. Greater emphasis should be given to the more individualized development techniques such as spesial assignments, planned position rotation, and supervisory coaching.*

Maksud pendapat di atas bahwa pengembangan karier yang direncanakan dengan baik mengandung tiga unsur pokok, yaitu: Karier memerlukan penilaian, karier seseorang adalah sangat penting dan pribadi. Cara berpendirian dasar organisasi harus mengijinkan masing- masing orang untuk membuat keputusannya. Peran manajer adalah untuk membantu proses pengambilan keputusan ini dengan menyediakan informasi sebanyak mungkin tentang karyawan kepada karyawan lainnya. Karier memerlukan peluang, disadari bahwa karyawan mempunyai kebutuhan karier terbatas, secara alami mengikuti tabel kewajiban aka- karier spesifik organisasi. Karyawan dengan berat yang dipengaruhi oleh “jangkar karier keamanan” dapat ditemukan pekerjaan ini untuk yang sangat bisa diterima. Kebutuhan Kesempatan Sejajar, kapan karyawan sudah dengan teliti menaksir kebutuhan karier mereka dan sudah menjadi sadar akan peluang karier organisasional, sisa masalah di dalam salah satu dari kesejajaran. Penekanan lebih besar harus diberikan kepada teknik pengembangan yang semakin dibedakan dari yang lain seperti tugas khusus, perputaran posisi yang direncanakan, dan pelatihan pengawasan.

Berdasarkan pendapat di atas dapat dipahami, apabila kedua unsur yaitu kebutuhan karier dari pegawai dan kesempatan karier telah tersedia, maka yang harus dilakukan adalah mengadakan penyesuaian antara kedua kepentingan tersebut. Dalam melaksanakan penyesuaian tersebut dapat dilakukan dengan program pelatihan dan pengembangan pegawai. Dalam melakukan pengembangan karier, seorang pimpinan hams mampu mengarahkan dan memanfaatkan keahlian para pegawainya sehingga dapat menempatkan setiap pegawainya pada posisi dan jabatan yang tepat, karena hal ini selain akan menguntungkan dan bermanfaat bagi organisasi juga akan bennanfaat bagi pegawai itu sendiri, sehingga tujuan dari program pengembangan karier dapat tercapai.

Menurut Bernardin dan Russell (1993: 346) pengembangan karier yang efektif manfaatnya tidak hanya dirasakan oleh organisasi ataupun pimpinan tapi juga oleh pegawai, hal ini dikemukakan sebagai berikut:

1. ***Managers****: Increased skill in managing own careers. Greater retention of valued employees. Better communications between manager and employee. More realistic staff and development planning. Productive performance appraisal discussion. Greater understanding of the organization. Enchanced reputation as a people developer.*
2. ***Employees****: Helpful assistance with career decisions. Enrichment of present job and increased job satisfaction. Better communications between employee and manager. More realistic goals and expectations. Better feedback on performance. Greater personal responsibility for career.*
3. ***Organization****: Better use of employee skills.Disseminations of information at all organization levels. Better communication within the organization as whole. Greater retention of valued employees. Increased effectiveness of personnel systems. Greater clarification of goals of the organization. Expanded public image as a people developer.*

Makna pendapat di atas menjelaskan bahwa pengembangan karier yang efektif manfaatnya akan dirasakan oleh pimpinan, pegawai dan organisasi. Bagi Pimpinan, contohnya: peningkatan keterampilan di dalam memanaje kariernya, Ingatan yang lebih besar tentang nilai pegawai, komunikasi yang lebih baik antar manajer dan karyawan, perencanaan pembangunan dan staff yang lebih realistis, siskusi penilaian kineria-produktif, pemahaman lebih besar terhadap organisasi. Reputasi yang meningkat sebagai pengembang orang-orang. Bagi Pegawai, contohnya: bantuan sangat menolong dengan keputusan karier, pengayaan pekerjaan dan meningkat kepuasan kerja, komunikasi lebih baik antar karyawan dan manajer, harapan dan tujuan yang lebih realistis, umpan balik yang lebih pada kineria, tanggungjawab pribadi lebih besar untuk karier. Bagi Organisasi, contohnya: penggunaan keterampilan karyawan yang lebih baik, penyebaran informasi sama sekali untuk seluruh tingkatan organisasi, komunikasi menjadi lebih baik di dalam organisasi yang utuh, ingatan lebih besar tentang karyawan menjadi dihargai, efektivitas sistem personil yang meningkat, klarifikasi tujuan yang lebih besar dari organisasi tersebut, gambaran publik menjadi has sebagai pengembang orang-orang.

Menurut pendapat di atas tampak bahwa pengembangan karier yang efektif memiliki tiga manfaat, yaitu manfaat bagi pimpinan, manfaat bagi pegawai dan manfaat bagi organisasi. Menurut Siagian (1998: 207), agar dapat menentukan jalur karier, tujuan karier dan pengembangan karier, maka perlu mempertimbangkan lima faktor sebagai berikut:

1. **Perlakuan yang adil dalam berkarier**
2. **Kepedulian para atasan langsung**
3. **Informasi tentang berbagai peluang promosi**
4. **Minat untuk dipromosikan**
5. **Tingkat kepuasan.**

Perlakuan yang adil dalam berkarier hanya bisa terwujud apabila kriteria promosi didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang obyektif, rasional dan diketahui luas. Pegawai pada umumnva mendambakan keterlibatan atasan langsung pegawai dalam perencanaan karier masing-masing. Salah satu bentuk kepedulian itu adalah memberikan umpan balik kepada para pegawai tentang pelaksanaan tugas masing-masing sehingga para pegawai mengetahui potensi yang perlu dikembangkan dan kelemahan yang perlu diatasi, sehingga umpan balik tersebut menjadi bahan penting bagi pegawai mengenai langkah apa yang perlu diambil agar kemungkinan untuk dipromosikan menjadi lebih besar.

Pegawai umtunnya mengharapkan bahwa mereka memiliki akses kepada informasi tentang berbagai peluang untuk dipromosikan. Akses ini sangat penting terutama apabila ada lowongan yang tersedia diisi melalui proses seleksi internal yang sifatnya kompetitif. Jika akses demikian tidak ada atau terbatas, pegawai akan mudah beranggapan bahwa prinsip keadilan dan kesamaan kesempatan untuk dipertimbangkan atau dipromosikan tidak diterapkan dalam organisasi.

Pendekatan yang tepat digunakan dalam hal menumbuhkan minat para pegawai untuk mengembangkan karier adalah pendekatan yang fleksibel dan proaktif, artinya minat untuk mengembangkan karier sangat individualistik sifatnya. Berbagai faktor yang perlu dipertimbangkan adalah: usia, jenis kelamin, jenis dan sifat pekerjaan sekarang, pendidikan dan pelatihan yang pernah ditempuh, jumlah tanggungan dan faktor lainnya.

Perbedaan ukuran keberhasilan bagi setiap pegawai tidaklah sama. Perbedaaan tersebut merupakan akibat tingkat kepuasan seseorang berlainan. Kepuasan dalam konteks karier tidak selalu berarti keberhasilan mencapai posisi tinggi dalam organisasi, melainkan dapat berarti bersedia menerima kenyataan karena berbagai faktor pembatas yang dihadapi oleh seseorang, pegawai merasa puas apabila ia dapat mencapai tingkat tertentu dalam kariernya, meskipun tidak banyak anak tangga karier yang berhasil dinaikinya.

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

Menurut 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. 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. 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 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:

* 1. **Kualitas kerja.**
  2. **Ketepatan waktu.**
  3. **Inisiatif.**
  4. **Kemampuan.**
  5. **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. **Harapan mengenai imbalan.**
2. **Dorongan.**
3. **Kemampuan.**
4. **Kebutuhan dan sifat.**
5. **Persepsi terhadap tugas.**
6. **Imbalan internal dan eksternal.**
7. **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. 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 tolak ukur pengukuran kinerja pada sektor publik untuk menentukan tingkat ketercapaian organisasi dalam mencapai tujuannya. Untuk mencapai keberhasilan suatu organisasi menurut Moeheriono (2009: 74) harus melihat *critical success factor* (CSF), yaitu area yang mengidentifikasikan kesuksesas kinerja pada unit kerja organisasi. Untuk lebih jelasnya dilihat pada tabel sebagai berikut.

Tabel 3

*Critical Success Factor* (CSF)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **No.** | **Keberhasilan Utama Organisasi (CSF)** | **Tujuan Strategik** | **Indikator Kinerja** |
| 1. | Layanan berkualitas tinggi dan tepat waktu. | Memantau dan mengendalikan pada pelayanan setiap waktu. | Pelayanan yang tepat waktu. |
| 2. | Karyawan yang berkualitas tinggi. | Memantau proses penerimaan dan seleksi karyawan untuk menghasilkan karyawan yang berkualitas. | Tingkat keterampilan karyawan sesuai dengan tugas pekerjaan. |
| 3. | Sistem keuangan yang baik dan teratur. | Menciptakan sistem keuangan yang efektif dan efisien. | Efektivitas sistem pelaporan keuangan. |
| 4. | Hasil produk yang berkualitas. | Membuat produk yang berkualitas dan dapat diterima pasar. | Jumlah omset penjualan. |

Sumber: Moeheriono (2009: 75).

CSF merupakan area yang menggambarkan preferensi manajerial dengan memperhatikan variabel kunci yang dapat dipergunakan sebagai indikator kinerja atau sebagai masukan dalam menentukan indikator kinerja. 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, pendelegasian dan 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.**

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. **Faktor personal/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 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.

## 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 unsur-unsur yang terlibat dalam konstelasi masalah Pengembangan Kerier dan Kinerja Pegawai.

Mody dan Noe terjemahan Wijanarko (2005: 262) mengemukakan konsep pengembangan karier sebagai berikut: “**Pengembangan karier merupakan aktivitas-aktivitas untuk mempersiapkan seorang individu pada kemajuan jalur karier yang direncanakan**”. Pendapat ini menyatakan bahwa pengembangan karier sebagai kegiatan untuk menyiapkan seseorang menduduki jabatan tertentu pada posisi tertentu. Menurut Flippo terjemahan Mas’ud (1993: 291) mengemukakan unsur-unsur pengembangan karier yang efektif bagi pengembangan organisasi sebagai berikut:

1. **Pendidikan dan pelatihan.** Program ini merupakan aktivitas dalam mengembangkan sumber daya manusia untuk meningkatkan karier pegawai dan organisasi yang bersangkutan.
2. **Mutasi.** Merupakan program perpindahan seorang pegawai dari suatu pekerjaan tertentu ke pekerjaan lain dengan upah yang sama dan tanggungjawab yang sama pada tingkatan organisasi.
3. **Promosi.** Program perpindahan seorang pegawai dari suatu pekerjaan yang lebih rendah ke pekerjaan yang lebih tinggi dengan upah yang lebih tinggi dan tanggungjawab yang lebih tinggi pada tingkatan organisasi.

Berdasarkan pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan pengembangan karier perlu memperhatikan unsur pendidikan dan pelatihan, unsur mutasi serta unsur promosi. Setelah dikemukakan tentang unsur-unsur pengembangan karier yang efektif bagi pengembangan organisasi sebagaimana dikemukakan di atas, selanjutnya dikemukakan pemahaman mengenai kinerja pegawai, menurut Mahsun (2009: 25) sebagai berikut:

**Kinerja pegawai merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan misi dan visi organisasi yang tertuang dalam strategi perencanaan suatu organisasi.**

Kinerja pegawai dapat diketahui bila pegawai tersebut mempunyai kriteria keberhasilan yang ditetapkan, antara lain berupa tujuan-tujuan atau target-target tertentu yang hendak dicapai. Armstrong dan Baron dalam Wibowo (2007: 74) mengemukakan faktor-faktor kinerja pegawai sebagai berikut:

1. ***Personal factors,* ditunjukkan oleh tingkat keterampilan kompetensi yang dimiliki, motivasi dan komitmen individu*.***
2. ***Leadership factor*, ditentukan oleh kualitas dorongan, bimbingan dan dukungan yang dilakukan manajer dan *team leader*.**
3. ***Team factor*, ditujukan oleh kualitas dukungan yang diberikan oleh rekan sekerja.**
4. ***System factor*, ditujukan oleh adanya sistem kerja dan fasilitas yang diberikan organisasi.**
5. ***Situational factor*, ditujukan oleh tingginya tingkat tekanan dan perubahan lingkungan internal dan eksternal.**

Kelima faktor tersebut merupakan faktor penting untuk mengukur kinerja seseorang dalam menjalankan tugasnya pada organisasi di mana pegawai tersebut bekerja. Selanjutnya keterkaitan antara pengembangan karier dengan kinerja pegawai dikemukakan oleh Flippo terjemahan Mas’ud (1993: 297) menyatakan bahwa: “**Pengembangan karier merupakan aktivitas mengembangkan sumber daya manusia guna meningkatkan kinerja pegawai di dalam organisasi**”. Dengan demikian tampaklah bahwa ada keterkaitan antara pengembangan karier dengan sumber daya manusia untuk melaksanakan tugas bagi tercapinya kierja pegawai di lingkungan kerjanya. Untuk melihat hubungan keterkaitan variabel Pengembangan Karier dan Kinerja Pegawai dapat dilihat pada gambar berikut ini:



Gambar 1

Paradigma Berpikir tentang

Pengembangan Karier dan Kinerja Pegawai

## Hipotesis

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

1. **Besarnya Pengembangan Karier** **berpengaruh terhadap Kinerja Pegawai pada Kecamatan Batununggal Kota Bandung.**
2. **Besarnya Pengembangan Karier** **ditentukan oleh: Unsur Pendidikan dan pelatihan, Unsur Mutasi serta Unsur Promosi berpengaruh terhadap Kinerja Pegawai pada Kecamatan Batununggal Kota Bandung.**