**BAB I**

**PENDAHULUAN**

**1.1. Latar Belakang Penelitian**

Organisasi sering dipahami sebagai sekelompok orang yang berkumpul dan bekerja sama dengan cara yang terstruktur, untuk mencapai tujuan atau sejumlah sasaran tertentu yang telah ditetapkan bersama. Setiap organisasi akan memerlukan sumber daya manusia, karena sumber daya manusia memiliki peran utama dalam setiap kegiatan organisasi, walaupun organisasi tersebut didukung dengan sarana dan prasarana serta sumber dana yang berlebihan, tanpa dukungan sumber daya manusia, pelaksanaan kegiatan tidak akan terselesaikan dengan baik. Sumber daya manusia yang dimaksud merupakan sumber daya manusia yang handal dalam segala bidang, termasuk handal dalam melakukan usaha demi mencapai sasaran organisasi yang telah ditetapkan.

Unsur manusia di dalam organisasi merupakan faktor yang sangat penting dan menentukan dalam pencapaian tujuan. Tujuan tidak akan tercapai secara optimal apabila sumber daya manusia yang ada di dalamnya tidak mampu bekerja sama antara satu dengan yang lainnya serta dengan didasari Kompetensi yang mumpuni dalam melaksanakan tugas-tugas yang menjadi tanggung jawabnya tersebut. Selain itu, organisasi pun akan membutuhkan sumber daya manusia yang mampu mengimbangi dinamika organisasi tersebut, yaitu sumber daya manusia yang memiliki nilai yang kuat, fleksibel dan dapat beradaptasi dengan perubahan lingkungan. Untuk itu sumber daya manusia harus memiliki kapasitas yang dibangun di atas pondasi yang kuat, yang sesuai dengan tuntutan usaha. Sumber daya manusia yang berbasis kompetensi dapat meningkatkan kapasitas dan membangun pondasi, karena apabila orang-orang yang bekerja dalam organisasi memiliki kompetensi yang tepat sesuai dengan tuntutan pekerjaannya, maka dia akan memiliki kapasitas yang tinggi baik dari segi pengetahuan, kemampuan maupun mental serta karakter produktifnya. Dengan kepemilikan nilai (*value*) yang kuat, mereka akan selalu siap menghadapi perubahan sesuai dengan tuntutan organisasi tanpa menghilangkan jati dirinya.

Marwansyah (2012:52), mengemukakan bahwa kompetensi sumber daya manusia adalah perpaduan pengetahuan, keterampilan, sikap dan karakteristik pribadi lainnya yang diperlukan untuk mencapai keberhasilan dalam sebuah pekerjaan, yang bisa diukur dengan mengunakan standar yang telah disepakati, dan yang dapat ditinggalkan melalui pelatihan dan pengembangan..

Masalah utama yang berkaitan dengan sumber daya manusia pada saat ini, antara lain masalah dalam manajemen sumber daya manusia untuk menciptakan kemampuan (kompetensi) sumber daya manusia, manajemen sumber daya manusia untuk meraih keunggulan kompetitif, serta manajemen sumber daya manusia untuk menghadapi pembangunan nasional bangsa, yang saat ini gencar dilaksanakan oleh seluruh aparatur pemerintahan yang bekerjasama dengan *stakeholders* beserta masyarakat. Pembangunan di Indonesia ini dimaksudkan untuk mewujudkan cita-cita nasional, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Pesatnya pembangunan nasional dalam segala bidang era reformasi ini memerlukan aparatur pemerintahan yang produktif. Artinya aparatur pemerintahan yang dapat meneruskan kesinambungan pembangunan nasional melalui pengembangan sumber daya manusia yang ada secara profesional. Profesionalisme ini membutuhkan sumber daya manusia yang berkompetensi tinggi dalam segala bidang sehingga dapat menghasilkan produktivitas kerja yang maksimal. Oleh karena itu Anorage yang dikutip oleh Yuniarsih dan Suwatno (2011: 157) mengemukakan bahwa produktivitas kerja menunjukkan tingkat efisiensi proses menghasilkan dari sumber daya yang digunakan, yang berkualitas lebih baik dengan usaha yang sama.

Berdasarkan Peraturan Walikota Bandung Nomor 1307 Tahun 2014 Tentang Rincian Tugas Pokok, Fungsi, Uraian Tugas dan Tata Kerja Dinas Kesehatan Kota Bandung, menyatakan bahwa Kepala Dinas Kesehatan mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian urusan pemerintahan di bidang kesehatan berdasarkan asas otonomi dan pembantuan.

Untuk melaksanakan tugas dan fungsinya, tentunya Dinas Kesehatan Kota Bandung harus memiliki sumber daya manusia yang kompeten, profesional, bertanggungjawab serta berkualitas agar terciptanya produktivitas kerja yang maksimal. Namun pada kenyataannya masih ada beberapa hal yang membuat produktivitas kerja tersebut masih belum maksimal. Baik dalam hal efisiensi maupun efektivitas.

Berdasarkan hasil pengamatan dan penelitian awal yang peneliti lakukan pada Dinas Kesehatan Kota Bandung, ditemukan beberapa indikator-indikator masalah yang berkaitan dengan produktivitas kerja yang masih rendah, diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Faktor kemampuan fisik pegawai dilihat dari indikator sesuai target yang masih rendah. Hal tersebut dapat dilihat dari adanya kesenjangan antara target dengan realisasi kerja. Terlihat pada tabel di bawah ini :

**Tabel 1.1**

**Laporan Hasil Kerja Pegawai**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **No.** | **Tahun** | **Program/ kegiatan** | **Target** | **Realisasi** |
| 1. | **2013** | PIRT yang memiliki sertifikat | 3.364 PIRT (75%) | 2.457 PIRT (73,4%) |
| 2. | Peserta KB Aktif | 381.206 (95%) | 308.035 (80,81%) |
| 3. | Pelayanan kesehatan dasar pada lansia | 616.101 (50%) | 247.550 (40,18%) |
| 4. | Pelayanan gawat darurat level 1 yang harus ditangani sarana kesehatan baik rumah sakit pemerintah maupun swasta | 31 Rumah sakit (100%) | 29 Rumah Sakit (96,67%) |
| 5. | Hasil inspeksi sarana air bersih | 401.228 sarana (79%) | 316.168 sarana (78,80%) |
| 6. | **2014** | Pasien miskin yang di rujuk dan dilayani oleh PPK II | 100 % | 96,68 % |
| 7. | Ibu Hamil KEK | 25,16 % | 26,21 % |
| 8. | Angka kematian bayi | 29,11 % | 29,33 % |
| 9. | Penurunan penderita penyakit menular ISPA | 5,40 % | 5,61% |
| 10. | Rumah tangga menggunakan air minum yang memenuhi syarat | 73,8% | 72,47 % |
| 11. | **2015** | Pemenuhan pencapaian SPM penyakit menular yang ditangani | 100% | Pada triwulan ke-2 baru mencapai 93,94% |

Sumber : Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Dinas Kesehatan Kota Bandung. Tahun 2013, 2014, 2015.

1. Faktor pelatihan pegawai yang dilihat dari indikator penggunaan alat kerja yang masih rendah, yaitu belum dilakukannya sistem komputerisasi terkait pencatatan/ rekapitulasi setiap proses administrasi kepegawaian/ arsip/ data/ dokumen (yang sedang/masih/telah dilakukan). Sehingga data manual yang disediakan bersifat terbatas peruntukannya

Masalah yang teridentifikasi di atas, peneliti menduga dipengaruhi oleh kompetensi pegawai dari aspek pengetahuan, keterampilan, dan sikap yang belum dilaksanakan secara efektif oleh pegawai Dinas Kesehatan Kota Bandung. Berangkat dari latar belakang tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan kajian yang lebih mendalam dan komprehensif dalam bentuk tesis dengan merumuskan judul :

**“Analisis Pengaruh Kompetensi Pegawai Terhadap Produktivitas Kerja Pegawai di Dinas Kesehatan Kota Bandung”**

**1.2. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan penelitian pendahuluan di lapangan, yang dijadikan pernyataan masalah (*problem statement*) terkait kompetensi pegawaidalam penelitian ini adalah produktivitas kerja pegawai Dinas Kesehatan Kota Bandung yang masih rendah.Selanjutnya *problem statement* tersebut dapat diidentifikasikan ke dalam pertanyaan masalah sebagai berikut :

1. Berapa besar pengaruh kompetensi pegawai terhadap produktivitas kerja pegawai di Dinas Kesehatan Kota Bandung?
2. Berapa besar pengaruh kompetensi melalui komponen pengetahuan, komponen keterampilan, dan komponen sikap terhadap produktivitas kerja pegawai di Dinas Kesehatan Kota Bandung?

**1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

**1.3.1. Tujuan Penelitian**

Tujuan dalam mengadakan penelitian ini adalah untuk mengetahui serta memperoleh data tentang berbagai permasalahan yang berkaitan dengan kompetensi pegawai dengan tujuan utama sebagai berikut:

1. Menganalisis besarnya pengaruh kompetensi pegawai terhadap produktivitas kerja pegawai di Dinas Kesehatan Kota Bandung;
2. Menganalisis besarnya pengaruh kompetensi melalui komponen pengetahuan, komponen keterampilan, dan dimensi komponen terhadap produktivitas kerja pegawai di Dinas Kesehatan Kota Bandung;

**1.3.2. Kegunaan Penelitian**

1. Kegunaan Akademik, hasil penelitian ini menambah khasanah keilmuan dan memperkaya kepustakaan dalam bidang ilmu Administrasi Publik khususnya mengenai kompetensi pegawai dan produktivitas kerja pegawai.
2. Kegunaan praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi pertimbangan dan masukan peneliti kepada pemerintah Kota Bandung. Khususnya dalam upaya meningkatkan kompetensi pegawai dan produktivitas kerja pegawai di Dinas Kesehatan Kota Bandung.

**BAB II**

**KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR DAN HIPOTESIS**

**2.1. Kajian Pustaka**

Kajian pustaka merupakan kajian secara luas mengenai konsep atau teori yang memiliki relevansi dengan kajian penelitian dan hasil penelitian sebelumnya yang dapat digunakan untuk mendukung penelitian yang akan dilakukan. Beberapa hasil penelitian yang mengkaji dimensi, aspek, dan unsur dari fungsi administrasi secara luas dikemukakan dalam bahasan di bawah ini.

**2.1.1. Hasil Penelitian Maulani Hidayat (2013)**

Hidayat (2013) melakukan penelitian tentang Analisis Pengaruh Kompetensi Pegawai terhadap Efektivitas Kerja Pegawai pada Bagian Pembangunan dan Sumber Daya Alam Sekretariat Daerah Kota Bandung. Penelitian ini didasarkan pada masalah pokok, yaitu Kinerja pegawai rendah. Hal ini diduga disebabkan oleh belum dijalankannya dimensi-dimensi kompetensi pegawai secara menyeluruh pada Bagian Pembangunan dan Sumber Daya Alam Sekretariat Daerah Kota Bandung..

Pendekatan dalam penelitian ini tentang Kompetensi dan Kinerja Pegawai dilihat dari konteks kebijakan publik dan 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 Bagian Pembangunan dan Sumber Daya Alam Sekretariat Daerah Kota Bandung.

Hasil penelitian menunjukan secara simultan kompetensi (X) berpengaruh terhadap kinerja pegawai (Y) sebesar 62,36%. Adapun pengaruh variabel lain (ε) terhadap kinerja pegawai (Y) sebesar 37,64%. Secara parsial, pengaruh kompetensi pegawai (X) yang terdiri dari lima dimensi kompetensi yang meliputi dimensi ; task skills (x1) berpengaruh tidak signifikan terhadap Kinerja pegawai (Y) sebesar 31,88%, *task management skills* (x2) berpengaruh signifikan terhadap kinerja pegawai (Y) sebesar 5,93%, *contingency management skills* (X3) berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Pegawai (Y) sebesar -0,92%, *job role environment skills* (X4) berpengaruh tidak signifikan terhadap kinerja pegawai (Y) sebesar 13,16%. Dari kelima dimensi kompetensi pegawai yang memberikan pengaruh dominan secara parsial terhadap kinerja pegawai, yaitu Dimesi *Task Skills* (X1) yang berpengaruh sebesar 31,88%.

Kesimpulan dari penelitian ini menyatakan bahwa kompetensi berpengaruh terhadap kinerja pegawai pada Bagian Pembangunan dan Sumber Daya Alam Sekretariat Daerah Kota Bandung. Bahwa secara menyeluruh kompetensi telah dilaksanakan dan dijalankan sesuai dengan faktor-faktor kinerja pegawai

**2.1.2. Hasil Penelitian Kartiwa (2014)**

Kartiwa (2014) melakukan penelitian tentang Pengaruh Kompetensi Sumber Daya Manusia terhadap Produktivitas Kerja di Bidang Sekretariat Dinas Sosial Kabupaten Bandung. Penelitian ini didasarkan pada masalah pokok, yaitu produktivitas kerja rendah. Hal ini diduga disebabkan oleh belum dijalankannya dimensi-dimensi Kompetensi Pegawai secara menyeluruh pada Bidang Sekretariat Dinas Sosial Kabupaten Bandung.

Metode penelitian yang digunakan, metode kuantitatif dengan pendekatan asosiatif. Metode ini digunakan untuk menjelaskan fenomena sosial yang dalam hal ini digunakan untuk meneliti pengaruh Kompetensi Pegawai (X) sebagai variabel bebas terhadap produktivitas kerja (Y) sebagai variabel terikat.

Kesimpulan dalam penelitian ini adalah besarnya pengaruh sikap terhadap produktivitas kerja di Dinas Sosial Kabupaten Bandung berdasarkan uji t yaitu sebesar 22,3. Nilai thitung> ttabel (361 > 2,160) maka Ha diterima, artinya ada pengaruh yang signifikan antara sikap terhadap produktivitas kerja. Adapun tingkat sikap pegawai berdasarkan hasil angket yang telah disebar menunjukan berada pada garis interval yang berkategori sangat tinggi, dengan demikian pegawai telah memiliki sikap yang sangat baik. Besarnya pengaruh pengetahuan terhadap produktivitas kerja pada Sekretariat Dinas Sosial Kabupaten Bandung berdasarkan uji t yaitu sebesar 22,3 . Nilai thitung> ttabel (22,3 > 2,160) maka Ha diterima, artinya ada pengaruh yang signifikan antara pengetahuan terhadap produktivitas kerja. Adapun tingkat pengetahuan yang diberikan pegawai berdasarkan hasil angket yang telah disebar menunjukkan berada pada garis interval yang berkategori tinggi, dengan demikian pegawai telah memiliki pengetahuan yang baik. Besarnya pengaruh keterampilan terhadap produktivitas kerja pada Sekretariat Dinas Sosial Kabupaten Bandung berdasarkan uji t yaitu sebesar 51,1. Nilai thitung> ttabel (51,1 > 2,160) maka Ha diterima, artinya ada pengaruh yang signifikan antara keterampilan terhadap produktivitas kerja. Adapun tingkat keterampilan pegawai berdasarkan hasil angket yang telah disebar menunjukkan berada pada garis interval yang berkategorikan tinggi, dengan demikian pegawai telah memiliki keterampilan yang baik. Tidak Terdapat pengaruh antara sikap, pengetahuan, keterampilan secara simultan terhadap produktivitas kerja. Karena memperoleh nilai Fhitung sebesar 1,88. Nilai Fhitung < Ftabel (1,88 < 3,59) yang lebih besar dari nilai Ftabel dengan demikian hasil uji hipotesis bahwa tidak terdapat pengaruh yang simultan antara sikap, pengetahuan, keterampilan yang dimiliki oleh pegawai secara bersama-sama terhadap produktivitas kerja pada Sekretariat Dinas Sosial Kabupaten Bandung.

**Tabel 2.1**

**Relevansi Hasil Penelitian Terdahulu dengan Tesis Peneliti**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **No.** | **Nama Peneliti/****Judul** | **Teori Penelitian Terdahulu** | **Teori yang digunakan peneliti** | **Persamaan/****Perbedaan** |
| 1. | Hidayat (2013)Analisis Pengaruh Kompetensi Pegawai terhadap Efektivitas Kerja Pegawai pada Bagian Pembangunan dan Sumber Daya Alam Sekretariat Daerah Kota Bandung . | * Dimensi-dimensi Kompetensi pegawai dari Moeheriono (2009: 15).
* Aspek-aspek Efektivitas Kerja Pegawai dari Steers terjemahan Jamin (1994 : 1730
 | * Kompetensi Pegawai dari Hutapea dan Thoha (2008:28)
* Produktivitas Kerja dari Simanjuntak dalam Sutriso (2009: 103).
 | * Sama-sama membahas Kompetensi.
* Produktivitas kerja tidak ada
* Teori yang digunakan berbeda.
* Objek penelitian berbeda.
 |
| 2. | Kartiwa (2014)Pengaruh Kompetensi Sumber Daya Manusia terhadap Produktivitas Kerja di Sekretariat Dinas Sosial kabupaten Bandung | * Kompetensi Sumber Daya Manusia dari Moeheriono (2012: 17).
* Produktivitas Kerja dari Sedarmayanti (2011: 217)
 | * Kompetensi Pegawai dari Hutapea dan Thoha (2008:28)
* Produktivitas Kerja dari Simanjuntak dalam Sutrisno (2009: 103).
 | * Sama-sama membahas Kompetensi dan Produktivitas Kerja
* Teori Kompetensi yang digunakan berbeda
* Obyek penelitian berbeda.
 |

Sumber: Diolah peneliti (2015).

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 terjaga orisinalitasnya.

**2.1.3. Lingkup 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. Keban (2008: 4) menyatakan bahwa :

Administrasi Publik menunjukkan bagaimana pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator, yang aktif dan selalu berinisiatif dalam mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menurut mereka penting atau baik untuk masyarakat karena diasumsikan bahwa masyarakat adalah pihak yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur pemerintah.

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 Menurut John M. Pfiffner dan Robert V. Presthus dalam Napitupulu (2008 : 32) menyatakan:

Administrasi publik adalah suatu proses yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan, dan teknik-teknik yang tak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Pemahaman di atas, memperlihatkan bahwa administrasi publik berdampak pada tingkat implementasi kebijakan dan pengarahan kecakapan terhadap usaha sejumlah orang karena administrasi publik memiliki tujuan program yang ditentukan oleh para perumus kebijakan negara. Menurut Marshall E. Dimock, Gladys O. Dimock, dan Louis W. Koening dalam Syafiie (2009 : 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 Chandler dan Plano dalam Pasolong (2013:7) yang menyatakan bahwa, administrasi publik merupakan proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik.

Pendapat tersebut menjelaskan bahwa administrasi 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 Ripley dan Franklin dalam Winarno (2005:149-160) yang menyatakan :

1. Birokrasi diciptakan sebagai instrumen dalam menangani keperluan-keperluan publik (*public affair).*
2. Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam implementasi kebijakan publik  yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda dalam setiap hierarkinya.
3. Birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda.
4. Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang kompleks dan luas.
5. Birokrasi mempunyai naluri bertahan hidup yang tinggi dengan begitu jarang ditemukan birokrasi yang mati.
6. Birokrasi bukan kekuatan yang netral dan tidak dalam kendali penuh dari pihak luar.

Berdasaskan pendapat di atas, sebaiknya birokrasi pemerintah melakukan tindakan efisien dalam penggunaan perangkat lunak maupun perangkat keras dan juga menerapkan prinsip proporsionalitas, yakni menempatkan orang sesuai dengan keahlian yang dimiliki. Pfiffner dan Presthus dalam Pasolong (2013:7 menyatakan bahwa administrasi publik :

1. Meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan rakyat;
2. Koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah;
3. Suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarahan kecakapan, dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

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.

**2.1.4. Lingkup 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.

**2.1.5. Lingkup Kompetensi Pegawai**

Setiap organisasi perlu membangun Sumber Daya Manusia (SDM) yang dimiliki secara profesional dan memiliki kompetensi yang tinggi. SDM yang berkompetensi tinggi akan menjadi pusat keunggulan organisasi sekaligus sebagai pendukung daya saing organisasi dalam memasuki era globalisasi dan lingkungan usaha serta kondisi sosial masyarakat yang mengalami perubahan begitu cepat. Pengertian dan arti kompetensi yang dikemukakan oleh Spencer & Spencer dalam Moeheriono (2010:3-4), yaitu :

karakteristik yang mendasari seseorang berkaitan dengan efektivitas kinerja individu dalam pekerjaannya atau karakteristik dasar individu yang dimiliki hubungan kausal atau sebagai sebab akibat dengan kriteria yang dijadikan acuan, efektif atau berkinerja prima atau superior ditempat kerja atau pada situasi tertentu.

Berdasarkan pengertian di atas, ada beberapa makna yang terkandung didalamnya, yaitu :

1. Karakteristik dasar (*underlying characteristic*) kompetensi adalah bagian dari kepribadian yang mendalam dan melekat pada diri seseorang serta mempunyai perilaku yang dapat diprediksi pada berbagai keadaan tugas pekerjaan.
2. Hubungan Kausal (*causally related*) berarti kompetensi dapat menyebabkan atau digunakan untuk memprediksi kinerja seseorang, artinya jika mempunyai kompetensi yang tinggi, maka akan memiliki kinerja tinggi pula.
3. Kriteria (*criterian referenced*) yang dijadikan acuan bahwa kompetensi secara nyata dan memprediksikan seseorang dapat bekerja secara baik, harus terukur dan spesifik (terstandar).

Menurut Mc.Clelland dalam Sedarmayanti (2011:126), kompetensi adalah karakteristik mendasar yang dimiliki seseorang yang berpengaruh langsung terhadap kinerja, atau dapat memprediksikan kinerja yang sangat baik. Kompetensi dapat dianalogikan seperti “*gunung es”* dimana keterampilan dan pengetahuan membentuk puncaknya yang berada di atas air. Bagian di bawah permukaan air tidak terlihat mata, namun menjadi fondasi dan memiliki pengaruh terhadap bentuk bagian yang berada di atas air. Peran sosial dan citra diri berada pada bagian “sadar” seseorang, sedangkan motif seseorang berada pada alam “bawah sadarnya”.

 Pengelompokan kompetensi terdiri dari pengetahuan (*knowledge*), keterampilan (*skill*) dan atribut personal (*personal attributs*). Pengetahuan lebih terlihat dan mudah dikenali dalam mencocokan orang terhadap pekerjaannya, hal ini merupakan kompetensi yang terlihat, sedangkan keterampilan walaupun sebagian dapat terlihat seperti keterampilan teknis inseminasi buatan. Kecakapan yang dapat meningkatkan kinerja merupakan kompetensi tersembunyi.

Kompetensi itu sendiri menurut Spencer & Spencer dalam Moeheriono (2010:4) disebutkan bahwa kompetensi terletak pada bagian dalam setiap manusia dan selamanya ada pada kepribadian seseorang dan dapat memprediksikan tingkah laku dan performansi secara luas pada semua situasi dan tugas pekerjaan (*job tasks)*. Selanjutnya Wibowo (2012:324) mengemukakan, kompetensi merupakan suatu kemapuan untuk melaksanakan suatu pekerjaan yang dilandasi atas keterampilan dan pengetahuan serta didukung oleh sikap kerja yang dituntut oleh pekerjaan tersebut.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa kompetensi adalah kemampuan dalam kerja dengan menintegrasikan pengetahuan, keterampilan, kemampuan serta nilai-nilai pribadi berdasarkan pengalaman dan pembelajaran dalam rangka pelaksanaan tugasnya secara professional, efektif dan efisien.

Menurut Badan Kepegawaian Negara (2003) yang dikutip oleh Sudarmanto (2009 : 49) mendefinisikan kompetensi sebagai karakteristik yang dimiliki seorang Pegawai Negeri Sipil yang berupa pengetahuan, kemampuan, dan sikap perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas jabatannya, sehingga Pegawai Negeri Sipil tersebut dapat melaksanakan tugasnya secara profesional, efektif, dan efisien. Kompetensi ini akan menentukan tingkat prilaku dan keahlian individu dalam melaksanakan pekerjaannya, sehingga diharapkan dengan kompetensi yang baik maka dapat meningkatkan produktivitas kerja secara efektif dan efisien.

Pendapat lain dari Sudarmanto dalam buku yang sama, mengemukakan bahwa kompetensi merupakan atribut untuk melekatkan sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas atau unggul, atribut disini merupakan kualitas yang diberikan kepada orang atau benda, yang mengacu pada karakteristik tertentu yang diperlukan untuk dapat melaksanakan pekerjaan secara efektif, dan atribut ini terdiri dari pengetahuan, keterampilan, dan keahlian atau karakteristik tertentu. Dengan pengertian dari Sudarmanto tersebut, jelas bahwa kompetensi pegawai merupakan suatu aspek yang dapat meningkatkan produktivitas kerja pegawai, sehingga dengan adanya pegawai yang mempunyai kompetensi yang unggul dan mumpuni maka produktivitas kerja yang dihasilkan pun menjadi lebih efektif.

Menurut Moeheriono (2010 : 4) kompetensi merupakan karakteristik yang terdiri atas keterampilan *(skills)*, pengetahuan *(knowledge),* serta atribut personal *(personal attributs)* lainnya yang membedakan seseorang mampu melakukan atau tidak melakukan suatu pekerjaan, sehingga keberhasilan seseorang pada suatu posisi tertentu bisa diprediksikan. Kompetensi didefinisikan sebagai karakteristik dasar seseorang yang mengindikasikan cara berpikir, bersikap, dan bertindak serta menarik kesimpulan yang dapat dilakukan dan dipertahankan oleh seseorang pada periode tertentu. Dari karakteristik dasar tersebut menurut sedarmayanti (2011 :346) tampak tujuan penentuan tingkat kompetensi atau standar kompetensi yang dapat mengetahui tingkat kinerja yang diharapkan dan mengkategorikan tingkat tinggi atau di bawah rata-rata.

Selain itu, menurut Surya Dharma yang dikutip oleh Makmur (2009:237) memberikan pengertian kompetensi sebagai berikut :

Keahlian-keahlian yang harus dikembangkan oleh staff, apabila ia ingin menunjukkan kinerja yang memenuhi standar secara sepenuhnya memuaskan pekerjaan mereka. Kompetensi aparatur pemerintah dibentuk melalui suatu proses yang cukup panjang dan menggunakan waktu yang cukup lama, karena secara teoritik kompetensi atau kemampuan terbentuk dalam kecerdasan aparatur pemerintah yang diaplikasikan melalui pemikiran dan tindakan tepat serta menguntungkan.

Berdasarkan pendapat tersebut di atas, dapat diketahui bahwa kompetensi pegawai tidak dibentuk secara instan sehingga membutuhkan proses yang cukup panjang sehingga kompetensi tersebut dapat terbentuk di dalam kecerdasan aparatur pemerintah (pegawai) yang diaplikasikan melalui pemikiran dan tindakan tepat serta menguntungkan. Menurut Brian E. Becher, Mark Huslid & Dave Ulrich yang dikutip oleh Sudarmanto (2009:47) dalam bukunya yang berjudul *Kinerja dan Pengembangan Kompetensi SDM* mendefinisikan kompetensi sebagai pengetahuan, keahlian, kemampuan, atau karakteristik pribadi individu yang mempengaruhi secara langsung kinerja suatu pekerjaan. Oleh karena itu keahlian dan pengeahuan menjadi hal yang sangat penting dalam rangka pencapaian kinerja yang maksimal.

Selain itu juga, Armstrong yang dikutip oleh Sedarmayanti (2011:347) dalam bukunya yang berjudul *Membangun dan Mengembangkan Kepemimpinan serta Meningkatkan Kinerja untuk Meraih Keberhasilan,* mengemukakan bahwa kompetensi merupakan dimensi tindakan dari tugas, di mana tindakan dipakai oleh pegawai untuk menyelesaikan tugas pekerjaan mereka dengan memuaskan dan apa yang diberikan oleh pegawai dalam bentuk yang berbeda dan tingkatan kerjanya.

Dari semua definisi di atas maka dapat peneliti paparkan bahwa kompetensi merupakan suatu gambaran dasar pengetahuan dan standar kinerja yang dipersyaratkan agar berhasil dalam menyelesaikan suatu pekerjaan atau berhasil dalam memegang suatu jabatan. Selain itu, ada beberapa keahlian, dan kemampuan yang harus dimiliki/dicapai seorang pegawai, yang menjadi bagian dari dirinya, sehingga pegawai dapat melakukan perilaku-perilaku kognitif, afektif, dan perilaku psikomotorik dengan sebaik-baiknya

**2.1.6. Lingkup Produktivitas Kerja**

Peningkatan produktivitas merupakan dambaan setiap organisasi, baik itu organisasi yang bersifat profit, ataupun non profit. produktivitas sangat erat kaitannya dengan konsep ekonomis, dan filosofis. Produktivitas juga berkenaan dengan usaha atau kegiatan manusia untuk menghasilkan barang atau jasa yang berguna untuk pemenuhan kebutuhan hidup manusia dan masyarakat pada umumnya.

Sejalan dengan uraian tersebut di atas, Produktivitas menurut Dewan Produktivitas Nasional Singapura (Sedarmayanti 2001:56) mempunyai pengertian sebagai sikap mental yang selalu berpandangan bahwa mutu kehidupan hari ini harus lebih baik dari hari kemarin dan hari esok harus lebih baik dari hari ini. Memahami konsep dan teori produktivitas secara baik dapat dilakukan dengan cara membedakannya dari efekivitas dan efisiensi. Efektivitas dapat didefinisikan sebagai tingkat ketepatan dalam memilih atau menggunakan suatu metode untuk melakukan sesuatu (efektif = do right tings). Efisiensi dapat diartikan sebagai tingkat ketepatan dan berbagai kemudahan dalam melakukan sesuatu (efisiensi = do things right).

Produktivitas memilki dua dimensi, dimensi pertama adalah efektivitas yang mengarah kepada pencapaian unjuk kerja yang maksimal yaitu pencapaian target yang berkaitan dengan kualitas, kuantitas, dan waktu, dan yang kedua yaitu efisiensi yang berkaitan dengan upaya membandingkan input dengan realisasi penggunaannya atau bagaimana pekerjaan tersebut dilaksanakan (Umar, 2004)

Dari pengertian diatas dapat diketahui bahwa penilaian produktivitas selain dapat dihitung antara perbandingan output dan input, juga dapat dinilai dengan melihat proses atau kegiatan pelaksanaan kegiatan manajemen. Kemampuan manajemen untuk menggunakan sumber-sumber secara maksimal dan menciptakan sistem kerja yang optimal, akan menentukan rendahnya produktivitas kerja pegawai.

Peranan manajemen sangat strategis untuk peningkatan produktivitas, yaitu dengan mengkombinasikan dan mendayagunakan semua sarana produksi, menerapkan fungsi-fungsi manajemen, menciptakan sistem kerja dan pembagian kerja, menempatkan orang yang tepat pada pekerjaan yang sesuai serta menciptakan kondisi dan lingkungan kerja yang aman dan nyaman. Dengan demikian maka dapat ditentukan tinggi rendahnya produktivitas kerja karyawan dengan mempergunakan pengukuran produktivitas kerja karyawan. Selain itu menurut Muchdarsyah Sinungan (2005:12), mendefinisikan produktivitas sebagai: “Perbandingan antara totalitas pengeluaran pada waktu tertentu dibagi totalitas masukan selama periode tertentu”.

Sejalan dengan hal di atas, Malayu S.P. Hasibuan (2003:41), mengemukakan bahwa :

Produktivitas adalah perbandingan antara output (hasil) dengan input (masukan). Jika produktivitas naik hal ini hanya dimungkinkan oleh adanya peningkatan efisiensi (waktu, bahan, tenaga) dan system kerja, teknis produksi dan adanya peningkatan keterampilan dari tenaga kerjanya”.

Berdasarkan definisi di atas maka dapat peneliti paparkan bahwa produktivitas sangat dipengaruhi oleh faktor *knowledge*, *skills*, *abilities*, *attitudes*, dan *behaviours* dari para pegawai yang ada di dalam organisasi sehingga banyak program perbaikan produktivitas meletakkan hal-hal tersebut sebagai asumsi-asumsi dasarnya. Selain itu juga, meningkatkan produktivitas kerja memerlukan sikap mental yang baik dari pegawai, disamping itu peningkatan produktivitas kerja dapat dilihat melalui cara kerja yang digunakan dalam melaksanakan kegiatan dan hasil kerja yang diperoleh. Sehingga dapat disimpulkan bahwa di dalam produktivitas kerja terdapat unsur pokok yang merupakan kriteria untuk menilainya. Ketiga unsur tersebut adalah unsur-unsur semangat kerja, cara kerja, dan hasil kerja.

 Selain itu juga, menurut Paul Mali seperti yang dikutip oleh Sedarmayanti (2001:57) mengemukakan bahwa, produktivitas adalah bagaimana menghasilkan atau meningkatkan hasil barang dan jasa setinggi mungkin dengan memanfaatkan sumber daya secara efisien. Oleh karena itu produktivitas sering diartikan sebagai rasio antara keluaran dan masukan dalam satuan waktu tertentu.

 Sejalan dengan hal tersebut di atas, Menurut Sinungan, (2003 : 12), secara umum produktivitas diartikan sebagai :

hubungan antara hasil nyata maupun fisik (barang-barang atau jasa) dengan masuknya yang sebenarnya. Produktivitas juga diartikan sebagai tingkatan efisiensi dalam memproduksi barang-barang atau jasa-jasa. Atau dengan kata lain produktivitas kerja merupakan, Perbandingan ukuran harga bagi masukan dan hasil serta perbedaan antara kumpulan jumlah pengeluaran dan masukan yang dinyatakan dalam satuan-satuan (unit) umum.

Berdasarkan definisi di atas dapat peneliti paparkan bahwa ukuran produktivitas kerja sangat berkaitan dengan tenaga kerja yang dapat dihitung dengan membagi pengeluaran oleh jumlah yang digunakan atau jam-jam kerja orang.

**2.2. Kerangka Berpikir**

Kerangka berpikir yang akan diuraikan pada bagian ini difokuskan dalam menentukan tujuan dan arah penelitian serta untuk memilih referensi yang relevan dengan masalah yang akan diteliti. Dalam konteks ini, peneliti akan mengemukakan teori utama sebagai basis pemikiran untuk menjelaskan struktur hubungan antara bagian-bagian yang terlibat dalam kontelasi masalah Kompetensi pegawai dan Produktivitas kerja pegawai.

Kompetensi sangat terkait dengan kebijakan yang diimplementasikan dalam suatu manajemen terutama di dalam organisasi pemerintah. Kompetensi berkaitan erat dengan ketekunan, kejujuran, dan keramahan pegawai dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya di dalam organisasi. Implementasi kompetensi ini dalam administrasi publik merupakan implementasi dari kebijakan publik. Untuk memahami makna kompetensi Spencer & Spencer dalam Moeheriono (2010:3-4), mengemukakan definisi kompetensi sebagai berikut, yaitu :

Karakteristik yang mendasari seseorang berkaitan dengan efektivitas kinerja individu dalam pekerjaannya atau karakteristik dasar individu yang dimiliki hubungan kausal atau sebagai sebab akibat dengan kriteria yang dijadikan acuan, efektif atau berkinerja prima atau superior ditempat kerja atau pada situasi tertentu.

Pendapat lain dari Sudarmanto (2009 : 45) mengemukakan bahwa kompetensi merupakan atribut untuk melekatkan sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas atau unggul, atribut disini merupakan kualitas yang diberikan kepada orang atau benda, yang mengacu pada karakteristik tertentu yang diperlukan untuk dapat melaksanakan pekerjaan secara efektif, dan atribut ini terdiri dari pengetahuan, keterampilan, dan keahlian atau karakteristik tertentu. Dengan pengertian dari Sudarmanto tersebut, jelas bahwa kompetensi pegawai merupakan suatu aspek yang dapat meningkatkan produktivitas kerja pegawai, sehingga dengan adanya pegawai yang mempunyai kompetensi yang unggul dan mumpuni maka produktivitas kerja yang dihasilkan pun menjadi lebih efektif.

Menurut Hutapea dan Thoha (2008:28) kompetensi seseorang sangat besar di pengaruhi oleh 3 komponen utama, yaitu:

1. Sikap (attitude), merupakan pola tingkah laku seseorang karyawan di dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya sesuai dengan peraturan perusahaan. Apabila karyawan mempunyai sifat mendukung pencapaian organisasi, maka secara otomatis segala tugas yang dibebankan kepadanya akan dilaksanakan sebaik-baiknya.
2. Pengetahuan (knowledge) adalah informasi yang dimiliki seseorang karyawan untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya sesuai bidang yang digelutinya (tertentu), Pengetahuan karyawan turut menentukan berhasil tidaknya pelaksanaan tugas yang dibebankan kepadanya, karyawan yang mempunyai pengetahuan yang cukup meningkatkan efesiensi perusahaan.
3. Keterampilan (skill) merupakan suatu upaya untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab yang diberikan perusahaan kepada seseorang karyawan dengan baik dan maksimal, misalnya seorang programer computer.

Produktivitas menurut National Productivity Board Singapore adalah sikap mental yang mempunyai semangat untuk melakukan peningkatan perbaikan. (Sedarmayanti 2001:56). Sejalan dengan pendapat diatas Muchdarsyah Sinungan (2005:12), mendefinisikan produktivitas sebagai: “Perbandingan antara totalitas pengeluaran pada waktu tertentu dibagi totalitas masukan selama periode tertentu”.

Simajuntak dalam Sutrisno (2009:103), mengemukakan beberapa faktor yang dapat mempengaruhi produktivitas kerja, yaitu sebagai berikut:

1. Pelatihan

Latihan kerja dimaksudkan untuk melengkapi karyawan dengan keterampilan dan cara-cara yang tepat untuk menggunakan peralatan kerja. Untuk itu, latihan kerja diperlukan bukan saja sebagai pelengkap akan tetapi sekaligus utuk memberikan dasar-dasar pengetahuan. Karena dengan latihan berarti para karyawan belajar untuk mengerjakan sesuatu dengan benar-benar dan tepat, serta dapat memperkecil atau meninggalkan kesalahan-kesalahan yang pernah dilakukan.

1. Mental dan kemampuan fisik karyawan

Keadaan mental dan fisik karyawan merupakan hal yang sangat penting untuk menjadi perhatian bagi organisasi, sebab keadaan fisik dan mental karyawan mempunyai hubungan yang sangat erat dengan produktivitas kerja karyawan.

1. Hubungan antara atasan dan bawahan

Hubungan atasan dan bawahan akan mempengaruhi kegiatan yang dilakukan sehari-hari. Bagaimana pandangan atasan terhadap bawahan, sejauh mana bawahan diikutsertakan dalam penentuan tujuan. Sikap yang saling jalin-menjalin telah mampu meningkatkan produktivitas karyawan dalam bekerja. Dengan demikian, jika karyawan diperlakukan secara baik, maka karyawan tersebut akan berpartisipasi dengan baik pula, sehingga akan berpengaruh pada tingkat produktivitas kerja.

Berdasarkan pendapat di atas, dapat dinyatakan bahwa faktor-faktor produktivitas kerja pegawai itu berkaitan dengan pelatihan, mental dan kemampuan fisik karyawan dan hubungan antara atasan dan bawahan. Adapun keterkaitan antara kedua variabel tersebut antara lain dikemukakan oleh Wibowo (271 : 2014) Kompetensi menjadi sangat berguna untuk membantu menciptakan produktivitas kerja tinggi serta proses perencanaan dalam organisasi. Semakin tinggi produktivitas kerja maka semakin banyak kompetensi dipertimbangkan dalam proses sumber daya manusia, dalam buku yang sama Wibowo menjelaskan bahwa kompetensi diperlukan untuk mengkomunikasikan nilai dan standar organisasi, menganalisis dan memperbaiki budaya organisasi, menyeleksi, dan merekrut tenaga kerja, menilai dan mengembangkan tenaga kerja, mengembangkan pemimpin, mengelola proses perencanaan, membangun dasar untuk strategi pelatihan, dan untuk membentuk proses kompensasi. .

Untuk melihat hubungan keterkaitan variabel Kompetensi Pegawai dan Produktivitas Kerja Pegawai tersebut secara jelas dapat dilihat pada gambar berikut ini :

**Komponen-komponen**

**Kompetensi Pegawai**

**(Hutapea dan Thoha, 2008:28)**

1. Sikap
2. Pengetahuan
3. Keterampilan

**Faktor-faktor**

**Produktivitas Kerja Pegawai**

**(Simajuntak dalam Sutrisno 2009:103)**

1. Pelatihan
2. Mental dan kemampuan fisik Karyawan
3. Hubungan antara atasan dan bawahan

Wibowo

(271:2014)

1.

Gambar 2.1

 Paradigma Pemikiran tentang

Kompetensi pegawai terhadap produktivitas kerja pegawai

**2.3. Hipotesis**

Berdasarkan identifikasi masalah dan kerangka berpikir yang dikemukakan diatas, maka peneliti mengajukan hipotesis penelitian sebagai berikut:

1. Kompetensi pegawai **secara simultan** berpengaruh terhadap produktivitas kerja pegawai di Dinas Kesehatan Kota Bandung.
2. Kompetensi pegawai **secara parsial** diukur melalui kemampuan, pengetahuan dan sikap berpengaruh terhadap produktivitas kerja pegawai di Dinas Kesehatan Kota Bandung.