

BAB 2

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, DAN PROPOSISI

2.1 Kajian Pustaka

2.1.1 Ihwal Administrasi

Perlu dijelaskan bahwa administrasi bisa dikatakan sebagai ilmu karna adanya kesinambungan dengan ilmu lain, ilmu pengetahuan tidak lepas kaitannya dengan ilmu-ilmu sosial lainnya. Adapun ilmu sosial yang mempunyai kaitan erat dengan ilmu administrasi adalah ilmu hukum, ekonomi, sejarah, filosofi dan antropologi.

Administrasi muncul dan berkembang akibat adanya kebutuhan manusia untuk bekerjasama guna mencapai tujuan yang tidak dapat dihasilkan secara perorangan. Hal ini berkaitan dengan sifat manusia sehingga dengan keterbatasannya mendorong manusia untuk bekerjasama demi mencapai tujuan yang diinginkan. Administrasi dapat dibedakan dalam dua pengertian yaitu dalam arti sempit dan dalam arti luas.

Administrasi dalam arti sempit yang dikemukakan oleh **Ulbert Silalahi** dalam bukunya **Studi Tentang Ilmu Administrasi (2013:5)** merupakan penyusunan dan pencatatan data dan informasi secara sistematis dengan maksud untuk menyediakan keterangan serta memudahkan memperolehnya kembali secara keseluruhan dan dalam hubungannya satu sama lain. Data dan informasi yang dimaksud berhubungan dengan aktivitas organisasi, baik untuk kepentingan

intern dan ekstern. Administrasi dalam arti sempit lebih tepatnya disebut tatausaha (clerical work, office work).

Administrasi dalam arti luas berhubungan dengan kegiatan kerja sama yang dilakukan manusia atau sekelompok orang sehingga tercapai tujuan yang diinginkan. Untuk dapat memahami arti administrasi dalam arti luas perhatikan definisi-definisi berikut ini:

The Liang Gie pada bukunya **Pengertian, Kedudukan, dan Perincian Ilmu Administrasi (1980)** memberikan definisi

“Administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerja sama mencapai tujuan tertentu.”

Dwight Waldo yang dikutip **Silalahi** pada bukunya **Studi tentang Ilmu Administrasi (2013:9)** memberikan definisi **“Administrasi adalah suatu daya upaya manusia yang kooperatif, yang mempunyai tingkat rasionalitas tinggi.”**

Newman yang dikutip oleh **Siagian** pada bukunya **Manajemen Suatu Pengantar (1997:19)** memberikan definisi

“Administrasi didefinisikan sebagai bimbingan, kepemimpinan dan pengawasan daripada usaha-usaha kelompok individu-individu terhadap tujuan bersama.”

Leonard D. White dalam bukunya *Introduction To The Study of Public Administration* yang dikutip oleh **Soewarno Handyaningrat** dalam bukunya **Pengantar Ilmu Administrasi dan Manajemen (1981:2)**, memberikan definisi administrasi sebagai berikut :

“Administrasi adalah suatu proses yang pada umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, Negara atau swasta, sipil atau militer, usaha yang besar atau kecil dan sebagainya”.

Berdasarkan definisi yang dikemukakan diatas maka peneliti mengambil kesimpulan bahwa administrasi milik semua kalangan dikarenakan administrasi itu sendiri bagian dari kehidupan manusia. Administrasi adalah proses kegiatan kerjasama sekelompok orang dalam mencapai tujuan yang telah disepakati bersama secara efisien dan efektif.

2.1.2 Ihwal Administrasi Publik

Secara umum, administrasi publik adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan, dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Menurut **Atmosudirjo** yang dikutip **Syafiie** dalam buku **Ilmu Administrasi Publik (2006:24)**, sebagai berikut :

“Administrasi publik adalah administrasi dari negara sebagai organisasi, dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan.”

Administrasi publik dapat dikatakan sebagai administrasi yang mengurus urusan yang bersifat kenegaraan untuk mencapai tujuan-tujuan negara.

Gordon yang dikutip **Syafiie** dalam buku **Ilmu Administrasi Publik (2006:25)**, sebagai berikut.

“Administrasi publik dapat dirumuskan sebagai seluruh proses baik yang dilakukan organisasi maupun perorangan yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislatif, eksekutif serta pengadilan.”

Objek disiplin Ilmu Administrasi Publik adalah pelayanan publik sehingga utamanya yang dikaji adalah keberadaan berbagai organisasi publik.

Gerald E. Caiden dalam bukunya *Public Administration* memberikan patokan bahwa untuk menentukan apakah suatu organisasi tersebut termasuk pemerintah, adalah dengan melihat tiga hal yaitu organisasinya dibentuk dengan peraturan pemerintah, karyawannya disebut pegawai negeri, dan pembiayaannya berasal dari uang rakyat.

Ruang lingkup administrasi publik sangatlah luas, sebegitu luasnya ruang lingkup ilmu administrasi publik, sehingga dapat pula mencakup ilmu-ilmu sosial lain terutama yang memiliki objek material negara, yaitu nama lain Ilmu Pemerintah, Ilmu Politik, Hukum Tata Negara, dan Ilmu Negara sendiri, serta Ilmu Filsafat yang menjadi sumber keilmuan. Dengan demikian ruang lingkup Ilmu Administrasi Publik dapat diuraikan dalam beberapa bidang, sebagai berikut.

1. Bidang hubungan, pariwisata dan gejala pemerintah yang banyak ditulis para pakar pemerintah,
2. Bidang kekuasaan yang banyak ditulis oleh para pakar Ilmu Politik,
3. Bidang peraturan perundang-undangan yang banyak ditulis para pakar Ilmu Hukum Tata Negara,
4. Bidang kenegaraan yang banyak ditulis oleh para pakar Ilmu Negara,
5. Bidang pemikiran hakiki yang banyak ditulis oleh para pakar Ilmu Filsafat,
6. Bidang ketatalaksanaan yang banyak ditulis oleh para pakar Ilmu Administrasi Publik.

2.1.3 Ihwal Manajemen

Pelaksanaan Administrasi Publik dapat terwujud apabila terdapat kegiatan aktivitas manajemen, manajemen menjadi salah satu hal yang penting dalam menjalankan suatu organisasi. Manajemen memiliki fungsi optimalisasi penggunaan sumber-sumber dan pelaksanaan tugas-tugas dalam mencapai tujuan organisasional secara efektif dan secara efisien.

Manajemen menurut **Andrew F. Sikula** yang dikutip oleh **Hasibuan (2011:2)** dalam bukunya yang berjudul **Manajemen Dasar, Pengertian dan Masalah**, sebagai berikut :

“Manajemen pada umumnya dikaitkan dengan aktivitas-aktivitas perencanaan, pengorganisasian, pengendalian, penempatan, pengarahan, pemotivasian, komunikasi, dan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh setiap organisasi dengan tujuan untuk mengkoordinasikan berbagai sumber daya yang dimiliki oleh perusahaan sehingga akan dihasilkan suatu produk atau jasa secara efisien”.

Peneliti beranggapan bahwa masih diperlukannya definisi lain mengenai Manajemen karena dalam definis diatas belum dapat dimengeri dan secara jelas menjelaskan megenai manajemen , yaitu dikemukakan oleh **G.R Terry** dalam **Hasibuan (2011:2)**, sebagai berikut :

“Manajemen adalah suatu proses yang khas yang terdiri dari tindakan-tindakan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengendalian yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran-sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya”.

Berdasarkan pengertian diatas, peneliti menyimpulkan bahwa segala sesuatu yang berkaitan dengan manajemen harus mempunyai proses demi terciptanya sasaran-sasaran yang telah di tentukan.

Ulbert dalam bukunya **Asas-Asas Manajemen (2002:3)** mengemukakan tentang Manajemen sebagai berikut.

“Manajemen yaitu sebagai kegiatan mendayagunakan sumber-sumber (manusia dan non manusia) dan tugas melalui perencanaan, pengorganisasian, penganturan staf, pemimpin, dan pengontrolan sehingga individu atau kelompok yang bekerjasama dapat bekerja efektif untuk mencapai tujuan organisasi.”

Berdasarkan pendapat **Ulbert** di atas dapat dilihat bahwa ada beberapa elemen untuk menciptakan sistem manajemen yang baik sehingga organisasi bisa berjalan secara efektif menghasilkan sesuatu yang berarti bagi kehidupan organisasi. Selanjutnya pendapat **Ulbert** diperkuat oleh **Terry** dan **Rue** dalam **Winardi (1996:1)** mengemukakan tentang manajemen adalah

“Suatu proses atau kerangka kerja yang melibatkan bimbingan atau pengarahan suatu kelompok orang-orang kearah tujuan organisasional atau maksud-maksud yang nyata.”

Berdasarkan pendapat diatas , maka peneliti mengambil sebuah gambaran bahwa manajemen adalah merupakan suatu usaha yang berkesinambungan yang dilakukan oleh organisasi yang melibatkan sebuah elemen organisasi termasuk didalamnya pegawai sebagai *front line* dalam menjalankan roda organisasi disertai dengan kemampuan seorang pimpinan untuk mengkoordinasikan berbagai sumber daya yang ada di dalam organisasi melalui pendekatan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian sehingga antara rencana dan tujuan bersifat linier. Menurut pendekatan ini, untuk encapai tujuan organisasi dengan melalui orang lain secara efektif dan efisien, maka pemimpin dituntut untuk melaksanakan fungsi-fungsi manajemen (*Manajemen functions*), atau disebut juga fungsi-fungsi manajerial (*managerial functions*), aktivitas

manajemen (*management activity*) kegiatan administratif (*administrative operations*), proses manajemen (*management process*).

Ulbert dalam bukunya **Asas-Asas Manajemen (2002:43)** menjelaskan mengenai fungsi-fungsi manajemen yaitu.

1. Perencanaan

Perencanaan merupakan fungsi yang harus dijalankan oleh pimpinan untuk menentukan tujuan dan tindakan-tindakan yang harus dilakukan, seperti strategi, kebijakan, program dan prosedur, untuk mencapai tujuan tersebut. Bahwa tindakan-tindakan pimpinan didasarkan atas beberapa metode atau logika tertentu dan bukan atas dasar firasat. Rencana sebagai hasil dari proses perencanaan memberi organisasi tujuan-tujuan. Setelah tujuan ditetapkan, maka strategi, kebijakan, program dan prosedur kemudian ditentukan sebagai cara untuk mencapai tujuan tersebut.

2. Pengorganisasian

Pengorganisasian adalah fungsi manajemen yang berfokus pada pengaturan tugas-tugas, pekerjaan, wewenang, peran-peran termasuk koordinasi hubungan-hubungan antar bagian baik secara vertical maupun horizontal dalam struktur organisasi yang diperlukan untuk mencapai tujuan. Ini berhubungan dengan pembagian kerja dan merancang unit-unit untuk mencapai sasaran-sasaran yang telah direncanakan. Semakin jelas dan terpadu tugas-tugas yang dirancang

dalam suatu organisasi akan semakin efektif organisasi itu mencapai tujuannya.

3. Pengisian staf

Pengisian staf adalah proses pengaturan dan pengalokasian sumber daya manusia untuk melaksanakan tugas yang sudah ditetapkan dalam pengorganisasian. Pengisian staf merupakan kegiatan untuk mengisi orang yang tepat untuk melaksanakan tugas-tugas dan pekerjaan yang sudah ditetapkan dalam struktur organisasi. Keefektifan organisasi sangat bergantung pada kemampuan organisasi tersebut untuk mencapai tujuannya. Pengadaan, seleksi serta orientasi dan penempatan pegawai merupakan kegiatan penting dalam proses pengisian staf.

4. Pemimpinan

Pemimpinan berhubungan dengan aspek interpersonal dari pengelolaan, maka elemen atau fungsi dasar dalam fungsi kepemimpinan sebagai proses mempengaruhi ialah kepemimpinan, komunikasi, dan motivasi. Fungsi pimpinan sebagai salah satu fungsi manajemen merupakan fungsi atau tugas yang dilakukan manajer untuk membuat orang-orang (melalui siapa pemimpin bekerja) bertindak efektif mencapai tujuan. Jika tindakan dari organisasi-organisasi yang menjadi anggota organisasi efektif maka hal itu akan membuat organisasi menjadi efektif dalam mencapai tujuannya.

5. Pengontrolan

Pengontrolan merupakan fungsi yang dijalankan pimpinan untuk menjamin bahwa organisasi dan tindakan-tindakan anggotanya bergerak ke arah yang sudah ditetapkan. Yang utama dilakukan dalam pengontrolan adalah menetapkan standar kinerja, mengukur kinerja nyata dan membandingkannya dengan standar yang sudah ditentukan. Jika terjadi penyimpangan maka dilakukan tindakan perbaikan. Jadi fungsi pengontrolan membantu menjamin pencapaian tujuan.

2.1.4 Ihwal Manajemen Sumber Daya Manusia

Manajemen Sumber Daya Manusia adalah kebijakan dan praktik menentukan aspek “manusia” atau sumber daya manusia dalam posisi manajemen, termasuk merekrut, menyaring, melatih, memberi penghargaan dan penilaian. Tujuan manajemen sumber daya manusia secara umum adalah untuk memastikan bahwa organisasi mampu mencapai keberhasilan melalui orang.

Manajemen sumber daya manusia terdiri dari beberapa kelompok aktivitas yang saling berhubungan, terjadi dalam konteks organisasi, berhubungan dengan perencanaan sumber daya manusia, kesetaraan kesempatan kerja, pengangkatan pegawai, pengembangan sumber daya manusia, kompensasi, dan tunjangan kesehatan, keselamatan, dan keamanan.

Menurut Mondy dan Noe (2005:4) konsep manajemen sumber daya manusia dapat didefinisikan sebagai penggunaan (utilisasi) sumber daya manusia dalam organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Pengertian yang

telah dirumuskan tersebut menjelaskan konsep MSDM secara universal, di mana semua organisasi menggunakan fungsi manajerial dalam bentuk MSDM sebagai instrumen utama dalam mengelola sumber daya manusia.

Definisi Manajemen Sumber Daya Manusia menurut **Manullang (1990:196)**, sebagai berikut : **“Seni dan ilmu pengadaan, pengembangan dan pemanfaatan Sumber Daya Manusia sehingga tujuan organisasi direalisasikan secara daya guna dan adanya kegairahan kerja semua tenaga kerja”**.

Berdasarkan pengertian diatas maka peneliti beranggapan bahwa manajemen sumber daya manusia adalah bentuk kerja sama untuk mencapai tujuan bersama dengan menjadikan hubungan kerja sebagai acuan untuk mencapai tujuan bersama.

Peneliti menganggap bahwa diperlukan definisi lain mengenai Manajemen Sumber Daya Manusia yaitu menurut **Notoadmodjo (2003:117)** sebagai berikut. **“Penarikan (rekrutmen), seleksi, pengembangan penggunaan, dan pemeliharaan sumber daya manusia untuk mencapai tujuan-tujuan individu maupun organisasi.”**

Definisi diatas sangatlah jelas bahwa Manajemen Sumber Daya Manusia adalah menyangkut ilmu dan seni untuk memperoleh tenaga kerja yang tepat sesuai dengan kebutuhan baik dari segi kuantitas maupun segi kualitas.

Definisi diatas juga dapat disimpulkan bahwa tanggung jawab Manajemen Sumber Daya Manusia mempunyai peranan penting dalam rangka mendukung pencapaian tujuan organisasi. Hal ini dapat dipahami bahwa semua kegiatan

organisasi Dalam mencapai tujuannya tergantung kepada manusia-manusia yang mengelola organisasi tersebut harus dikelola dengan baik sehingga dapat membantu organisasi dalam mencapai tujuan dari organisasi yang telah ditentukan.

Berdasarkan pendapat para ahli diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa Manajemen Sumber Daya Manusia mempunyai dua fungsi, yaitu fungsi manajerial dan fungsi oprasional. Melalui dua fungsi ini, kegiatan Manajemen Sumber daya Manusia mengusahakan agar tujuan individual, organisasi maupun masyarakat dapat tercapai.

Menurut **Hasibuan (2001:21)** Fungsi-fungsi Manajemen Sumber Daya Manusia terdiri dari :

1. Fungsi Manajerial

1) Perencanaan (*Planning*)

Perencanaan adalah merencanakan tenaga kerja secara efektif serta efisien agar sesuai dengan kebutuhan organisasi dalam membantu terwujudnya tujuan.

2) Pengorganisasian (*Organizing*)

Pengorganisasian adalah kegiatan untuk mengorganisasi semua karyawan dengan menetapkan pembagian kerja, hubungan kerja, delegasi wewenang, integras dan koordinasi dalam bagan organisasi (*organization chart*). Organisasi hanya merupakan alat untuk mencapai tujuan. Dengan organisasi yang baik akan membantu tujuan secara efektif.

3) Pengarahan (*Directing*)

Pengarahan adalah kegiatan mengarahkan semua karyawan agar mau bekerja efektif serta efisien dalam membantu tercapainya tujuan organisasi, pegawai dan masyarakat. Pengarahan dilakukan pimpinan dengan menugaskan bawahan agar mengerjakan semua tugasnya dengan baik.

4) Pengendalian (*Controlling*)

Pengendalian adalah kegiatan mengendalikan semua pegawai, agar menaati peraturan-peraturan organisasi dan bekerja sesuai dengan rencana. Apabila terdapat penyimpangan atau kesalahan, diadakan tindakan perbaikan dan penyempurnaan rencana. Pengendalian pegawai meliputi kehadiran, kedisiplinan, perilaku kerjasama, pelaksanaan pekerjaan dan menjaga situasi lingkungan pekerjaan.

2. Fungsi Operasional

1) Pengadaan (*Procurement*)

Usaha untuk memperoleh sejumlah tenaga kerja yang dibutuhkan perusahaan, terutama yang berhubungan dengan penentuan kebutuhan tenaga kerja, penarikan, seleksi, orientasi dan penempatan.

2) Pengembangan (*Development*)

Usaha untuk meningkatkan keahlian karyawan melalui program pendidikan dan latihan yang tepat agar karyawan atau pegawai dapat melakukan tugasnya dengan baik. Aktivitas ini penting dan

akan terus berkembang karena adanya perubahan teknologi, penyesuaian dan meningkatkan kesulitan tugas manajer.

3) **Kompensasi (*Compensation*)**

Fungsi kompensasi diartikan sebagai usaha untuk memberikan balas jasa atau imbalan yang memadai kepada pegawai sesuai dengan kontribusi yang telah disumbangkan kepada perusahaan atau organisasi.

Kesimpulan berdasarkan uraian diatas yaitu fungsi managerial dan fungsi oprasioanal yang masing-masing terdiri dari mengatur, merencanakan, pengorganisasian, memimpin serta mengendalikan manusia yang merupakan aset penting bagi suatu organisasi maupun perusahaan. Sedangkan sebagai fungsi oprasional karyawan termasuk pengadaan, pengemangan, kompensasi, integrasi, pemeliharaan dan pemutusan hubungan kerja. Intinya pelaksanaan fungsi managerial dan fungsi oprasional itu pada dasarnya diarahkan agar disatu pihak kebutuhan dan kepuasan karyawan dapat dipenuhi dan dilain pihak tujuan perusahaan ataupun organisasi dapat tercapai secara efektif dan efisien.

2.1.5 Ihwal Manajemen Publik

Secara sederhana **Pasolong** (2007:83) menterjemahkan manajemen publik sebagai “manajemen instansi pemerintah”. Kendatipun pengertian semacam ini mengandung makna secara umum, namun esensinya menyentuh kepada, bagaimana upaya untuk mengelola institusi pemerintahan.

Menurut Iwan Satibi (2012:13) manajemen publik dapat diterjemahkan sebagai pengelolaan sektor-sektor publik yang dilakukan oleh institusi publik (pemerintah), baik terkait aspek perencanaan, pengorganisasian, pengendalian, strategi maupun evaluasi terhadap sumber daya manusia, anggaran, sarana & prasarana, teknologi serta sumber daya lainnya yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut **Woodrow Wilson** sekitar tahun 1887 dalam **posolong** (2007:96) mengemukakan empat prinsip dasar bagi administrasi publik yang mewarnai perkembangan manajemen publik, yaitu:

1. Pemerintah sebagai seting utama organisasi
2. Fungsi eksekutif sebagai fokus utama
3. Pencarian prinsip-prinsip dan teknik manajemen yang efektif sebagai kunci pengembangan kompetensi administrasi
4. Metode perbandingan sebagai suatu metode studi pengembangan administrasi publik.

2.1.6 Ihwal Manajemen Sumber Daya Manusia Sektor Publik

Manajemen sumber daya manusia di sektor publik berusaha mengungkap manusia sebagai sumber daya seutuhnya dalam konsepsi pembangunan bangsa yang utuh dan menyeluruh. Substansi yang perlu dilihat dalam makna “publik” itu sendiri banyak makna yang melekat di dalam pengertian dari kata publik. Jika berpijak pada pendapat **Frederickson**, terdapat 5 sudut pandang dari makna

publik, yaitu: sudut pandang pluralis, pilihan publik, keterwakilan legislatif, penyelenggaraan pelayanan, dan kewarganegaraan.

1. Sudut pandang pluralis menyatakan bahwa publik adalah kelompok kepentingan
2. Pendekatan pilihan publik menilai bahwa publik adalah sesuatu pilihan yang rasional
3. Sudut pandang legislatif menyatakan bahwa publik adalah keterwakilan
4. Sudut pandang penyelenggaraan pelayanan memakai publik adalah pelanggan dari sebuah pelayanan
5. Dari sisi kewarganegaraan, maka publik dipahami sebagai warga negara.

Di sisi lain, publik diartikan sebagai pelanggan, yaitu seluruh masyarakat yang dilayani melalui lembaga atau instansi pemerintah yang bergerak di bidang pelayanan publik. Berikutnya publik dalam konteks negara, lebih tepat diartikan sebagai warga negara, yaitu semua penduduk yang bertempat tinggal di suatu negara tertentu, yang karena statusnya, perlu mendapatkan perlindungan, pelayanan, dan jaminan.

Menurut **Gortner** dan kawan-kawan (dalam **Salusu**) menyimpulkan sejumlah perbedaan prinsip antara organisasi publik dan swasta, yaitu:

1. Faktor lingkungan
2. Transaksi organisasi dan lingkungan
3. Struktur dan proses intern

Pada organisasi publik dirincikan oleh faktor lingkungan yang rendah tingkat relasinya dengan pasar, ada kendala formalitas dan hukum, serta pengaruh politik yang sangat menonjol. Sedangkan transaksi organisasi lingkungan ditandai oleh paksaan dan desakan, dampak bersifat luas, tidak luput dari penilaian publik, serta harapan masyarakat terlalu besar. Karakter lain berupa proses dan struktur internal terkait dengan tujuan yang sangat kompleks, otoritas, dominan, peran administrator dan sistem pengendalian lemah, penampilan operasional tampak kurang inovatif.

Organisasi publik sebagai lembaga negara, instansi pemerintah yang memiliki legalitas formal, difasilitasi oleh negara untuk menyelenggarakan kepentingan rakyat di segala bidang, yang sifatnya sangat kompleks. Organisasi publik sebagai tempat menyandarkan berbagai harapan yang ideal bagi masyarakat, tentang pemenuhan sejumlah kepentingan.

Dalam rangka mencapai keunggulan sehubungan dengan pencapaian sasaran yang telah ditentukan sebagai bentuk sasaran strategis, **Richard Pascale & Anthony Athos** menerangkan bahwa, perlu ditempuh tujuh unsur:

1. Strategi: suatu rencana untuk mencapai sasaran yang telah dikenali
2. Struktur: sifat struktur organisasi, fungsional dan desentralisasi.
3. Sistem: hal yang biasa dilakukan untuk memproses dan menyampaikan informasi.
4. Staf: kategori orang yang bekerja
5. Gaya: bagaimana pemimpin dalam mencapai sasaran organisasi
6. Keterampilan: kecakapan utama yang harus dimiliki karyawan

7. Sasaran atasan: arti atau konsep bimbingan yang diinspirasi organisasi kepada anggotanya.

2.1.7 Ihwal Kompetensi

Tanpa didukung oleh individu sebagai aparat pemerintah, birokrasi tidak akan pernah mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan tuntutan kualitas yang diharapkan. Keberhasilan birokrasi dalam memberikan pelayanan publik sangat tergantung pada adanya kompetensi dalam bentuk pengetahuan, keterampilan, dan kemampuan yang harus dimiliki sebagai fundamen bagi individu untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Kompetensi memiliki peran yang strategis dalam meningkatkan citra birokrasi melalui peningkatan kapasitas aparat dalam memberikan tugas-tugas pelayanan bagi masyarakat.

Menurut **Lyle Spencer & Signe Spencer (1993:9)** dalam **Sudarmanto, S.Ip, M.Si** dalam bukunya **Kinerja dan Pengembangan Kompetensi SDM (2015:46)** menyatakan bahwa Kompetensi adalah pengetahuan, keahlian, dan kualitas manajer atau pemimpin yang efektif.

Sedarmayanti dalam bukunya **Manajemen Sumber Daya Manusia (2011: 225)** mengemukakan sebagai berikut :

“Kompetensi adalah kemampuan melaksanakan/melakukan pekerjaan/tugas yang dilandasi atas keterampilan dan pengetahuan, didukung sikap kerja yang dituntut oleh pekerjaan tersebut. Kompetensi menunjukkan keterampilan/pengetahuan yang dicirikan oleh profesionalisme dalam suatu bidang tertentu sebagai yang terpenting sebagai unggulan bidang tersebut.”

Berdasarkan uraian di atas dapat peneliti simpulkan bahwa kompetensi dapat terbentuk dari sifat pegawai dalam menghadapi situasi kerja di tempat kerja baik di dinas atau instansi pemerintahan maupun perusahaan. Kompetensi merupakan kondisi atau energi yang menggerakkan diri/pegawai yang terarah untuk mencapai tujuan organisasi maupun pegawai itu sendiri.

Menurut **Mc Clelland** yang dikutip oleh **Sedarmayanti** dalam bukunya **Manajemen Sumber Daya Manusia, Reformasi Birokrasi, dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil**, menyatakan bahwa kompetensi adalah karakteristik mendasar yang dimiliki seseorang yang berpengaruh langsung terhadap, atau dapat memprediksi kinerja yang sangat baik.

Mangkunegara dalam bukunya **Kompetensi Sumber Daya Manusia (2001:140)** adalah "Kompetensi yang berhubungan dengan pengetahuan, keterampilan, kemampuan dan karakteristik kepribadian yang mempengaruhi secara langsung terhadap kinerjanya."

Kompetensi pegawai sesuatu yang dapat memberikan gambaran tentang kemampuan suatu individu pegawai untuk melaksanakan tugas tertentu. Kompetensi pegawai sebagai karakteristik dasar individu yang dalam hubungan sebab akibat berkaitan dengan performa yang efektif atau superior dalam suatu pekerjaan atau jabatan tertentu dalam sebuah organisasi. Kompetensi positif yang dimiliki individu akan berdampak baik pula bagi organisasi.

2. Komponen Kompetensi

Menurut **Lyle Spencer & Signe Spencer (1993:9)** dalam **Sudarmanto, S.Ip, M.Si** dalam bukunya **Kinerja dan Pengembangan Kompetensi SDM**

(2015:46) menyatakan bahwa “**Kompetensi adalah pengetahuan, keahlian, dan kualitas manajer atau pemimpin yang efektif**”.

Spencer dalam Sudarmanto (2015:53) menjelaskan komponen – komponen kompetensi, yaitu sebagai berikut:

1. *Motives* adalah sesuatu yang secara konsisten dipikirkan atau dikehendaki seseorang yang menyebabkan tindakan. Motif menggerakkan, mengarahkan, dan menyeleksi perilaku terhadap kegiatan atau tujuan tertentu dan menjauh dari yang lain.
2. *Traits* adalah karakter – karakter fisik dan respons – respons yang konsisten terhadap berbagai situasi atau informasi.
3. *Self concept* adalah sikap, nilai – nilai, dan citra diri seseorang.
4. *Knowadge* adalah pengetahuan atau informasi yang dimiliki seseorang dalam bidang spesifik tertentu.
5. *Skill* adalah kemampuan untuk melaksanakan tugas fisik atau tugas mental tertentu.

Zwell yang dikutip Sedarmayanti dalam bukunya **Manajemen Sumber Daya Manusia (2011 : 54)** terdapat tujuh determinan yang dapat mempengaruhi atau membentuk kompetensi, yaitu :

1. **Kepercayaan dan nilai, sangat berpengaruh terhadap sikap dan perilaku seseorang. Seseorang yang memiliki nilai dan kepercayaan diri tidak kreatif dan inovatif cenderung tidak berpikir dan bersikap untuk menemukan sesuatu yang baru dan menantang bagi dirinya. Kepercayaan dan nilai seseorang dapat diubah, hal ini sangat sulit dan memakan waktu yang lama karena nilai dan kepercayaan sering kali telah menjadi karakter, pandangan atau identitas seseorang. Lingkungan sosial memiliki pengaruh besar terhadap kepercayaan, nilai dan budaya perusahaan memiliki dampak signifikan terhadap aspek-aspek kompetensi. Kompetensi berakar pada budaya organisasi. Budaya organisasi terbentuk dari aspek nilai dan kepercayaan seseorang.**
2. **Keahlian/Keterampilan, aspek ini memegang peranan sangat penting dalam membentuk kompetensi. Sebagai contoh, public speaking merupakan keterampilan yang dapat dipelajari, dipraktikan dan diperbaiki. Keahlian menulis juga dapat diperbaiki dengan intruksi, latihan dan umpan balik. Memperbaiki kemampuan bicara dan keterampilan menulis, seseorang akan meningkat kecakapan kompetensi komunikasinya. Pengembangan keahlian khusus yang**

berhubungan dengan kompetensi dapat berdampak pada budaya perusahaan dan kompetensi individu.

3. **Pengalaman, elemen penting dalam membentuk penguasaan kompetensi seseorang terhadap tugas. Seseorang dengan sejumlah pengalaman tertentu dalam mengorganisir orang dalam organisasi yang kompleks akan berbeda penguasaan kompetensi manajerialnya dibandingkan dengan seseorang yang tidak mempunyai pengalaman. Akumulasi pengetahuan dan pengalaman yang menyatu dalam diri akan menjadikan seseorang memiliki kompetensi yang tidak disadari dalam dirinya atau akan terbentuk dalam sikap dan perilaku seseorang.**
4. **Karakteristik Personal, Karakteristik kepribadian seseorang turut berpengaruh terhadap kompetensi seseorang. Kompetensi seseorang dalam manajemen konflik dan negosiasi dari orang yang memiliki sifat penyabar. Kompetensi membangun hubungan dan komunikasi dengan yim kerja dari orang yang memiliki sifat introvert akan berbeda dengan orang yang memiliki sifat ekstrovert. Karakteristik kepribadian dapat diubah tetapi cenderung lebih sulit.**
5. **Motivasi, motivasi seseorang terhadap suatu pekerjaan atau aktivitas akan berpengaruh terhadap hasil yang dicapai. Motivasi merupakan faktor yang cenderung dapat dirubah dengan adanya dorongan, penghargaan, pengakuan dan perhatian terhadap individu.**
6. **Isu-Isu Emosional, Hambatan dan blok-blok emosional sering kali dapat membatasi penguasaan kompetensi. Ketakutan membuat kesalahan, perasaan malu, perasaan tidak suka, selalu berpikir negatif terhadap seseorang dan pengalaman masa lalu yang slalu negatif sangat berpengaruh terhadap penguasaan kompetensi seseorang. Hal-hal tersebut pada dasarnya dapat diubah dengan dengan menciptakan lingkungan kerja yang positif, terapi dan mendorong seseorang agar mengatasi hambatan dan blok-blok tersebut.**
7. **Kapasitas Intelektual, intelektual seseorang akan berpengaruh terhadap penguasaan kompetensi. Kompetensi tergantung pada kemampuan kognitif seperti berpikir konseptual dan berpikir analitis. Perbedaan kemampuan berpikir konseptual dan berpikir analitis satu sama lain akan membedakan kompetensi seseorang dalam pengambilang keputusan, kompetensi perencanaan dan lain-lain.**

Berdasarkan uraian di atas dapat peneliti simpulkan bahwa karakteristik kompetensi pegawai kurang lebih adalah sesuatu yang dapat memberikan gambaran tentang kemampuan suatu individu pegawai untuk melaksanakan tugas ter-

tentu. Kompetensi pegawai dapat diartikan sebagai karakteristik dasar individu yang dalam hubungan sebab akibat berkaitan dengan performa yang efektif atau superior dalam suatu pekerjaan atau jabatan tertentu dalam sebuah organisasi.

3. Faktor-Faktor dan Karakteristik Mempengaruhi Kompetensi

Tipe karakteristik kompetensi menurut *Mc. Clelland*, yang dikutip **Sedarmayanti** dalam bukunya **Manajemen Sumber Daya Manusia (2011:126)** yaitu :

- 1) **Motif** : Suatu yang secara konsisten dipikirkan/diinginkan orang yang menyebabkan tindakan. Motif mendorong, mengarahkan, dan memilih perilaku menuju tindakan/tujuan tertentu.
- 2) **Sifat** : Karakteristik fisik dan respons yang konsisten terhadap situasi/informasi.
- 3) **Konsep Diri** : Sikap, nilai/citra diri seseorang. Percaya diri merupakan keyakinan orang bahwa mereka dapat efektif dalam hampir setiap situasi adalah bagian dari konsep diri orang.
- 4) **Pengetahuan** : Informasi yang dimiliki orang dalam bidang spesifik. Pengetahuan adalah kompetensi yang kompleks. Skor pada tes mengukur pengetahuan dan keterampilan dengan cara yang sebenarnya digunakan dalam pekerjaan.
- 5) **Keterampilan** : Kemampuan mengerjakan tugas fisik/mental tertentu. Kompetensi mental/keterampilan kognitif termasuk berpikir analisis dan konseptual.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan, bahwa karakteristik kompetensi pegawai kurang lebih adalah sesuatu yang dapat memberikan gambaran tentang kemampuan suatu individu pegawai untuk melaksanakan tugas tertentu. Kompetensi bagi pegawai dapat diartikan sebagai karakteristik dasar individu yang dalam hubungan sebab akibat berkaitan dengan *performance* yang

efektif atau superior dalam suatu pekerjaan atau jabatan tertentu dalam sebuah organisasi.

Michael Zwell (dalam **Wibowo, 2007:126**) mengungkapkan bahwa terdapat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi kecakapan kompetensi seseorang, yaitu sebagai berikut :

1. **Keyakinan dan nilai – nilai, keyakinan orang tentang dirinya maupun terhadap orang lain akan sangat mempengaruhi perilaku. Kepercayaan banyak pekerja bahwa manajemen merupakan musuh yang mencegah mereka melakukan inisiatif yang seharusnya dilakukan.**
2. **Keterampilan, keterampilan memainkan peran di kebanyakan kompetensi. Berbicara didepan umum merupakan keterampilan yang dapat dipelajari, dipraktikkan, dan diperbaiki.**
3. **Pengalaman, keahlian dari banyak kompetensi memerlukan pengalaman mengorganisasi orang, komunikasi dihadapan kelompok, menyelesaikan masalah, dan sebagainya.**
4. **Kepribadian, dapat mempengaruhi keahlian manajer dan pekerja dalam sejumlah kompetensi, termasuk dalam penyelesaian konflik, menunjukkan kepedulian interpersonal, kemampuan bekerja dalam tim, memberikan pengaruh dan membangun hubungan.**
5. **Motivasi, motivasi merupakan faktor dalam kompetensi yang dapat berubah. Dengan memberikan dorongan, apresiasi terhadap pekerja bawahan, memberikan pengakuan, dan perhatian individual dari atasan dapat mempunyai pengaruh terhadap motivasi seorang bawahan.**
6. **Isu emosional, hambatan emosional dapat membatasi penguasaan kompetensi. Takut membuat kesalahan, menjadi malu, merasa tidak disukai, atau tidak menjadi bagian, semuanya cenderung membatasi motivasi dan inisiatif.**
7. **Kemampuan intelektual, kompetensi tergantung pada pemikiran kognitif seperti pemikiran konseptual dan pemikiran analitis. Tidak mungkin memperbaiki melalui setiap intervensi yang diwujudkan suatu organisasi.**
8. **Budaya organisasi, budaya organisasi mempengaruhi kompetensi sumber daya manusia dalam kegiatan seperti rekrutmen dan seleksi karyawan, praktik pengambilan keputusan.**

Berdasarkan uraian di atas dapat peneliti simpulkan bahwa faktor-faktor kompetensi pegawai dapat diartikan sebagai karakteristik dasar individu yang dalam hubungan sebab akibat berkaitan dengan performa yang efektif atau superior dalam suatu pekerjaan atau jabatan tertentu dalam sebuah organisasi. Kompetensi positif yang dimiliki individu akan berdampak baik pula bagi organisasi.

2.1.8 Konsep Manajemen Sumber Daya Manusia Berbasis Kompetensi

Nilai substansial yang membuat konsep MSDM-BK lebih bernilai dari pada MSDM konvensional disesuaikan dengan tuntutan kebutuhan dalam pelaksanaan pekerjaan. Asumsi yang mendasari fungsi dan proses MSDM dalam utilisasi SDM adalah bahwa prestasi kerja maupun keberhasilan seseorang pegawai dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan organisasi yang dilandasi oleh potensi intelegensia dan prestasi akademik. Dengan dasar asumsi tersebut para manajer atau pimpinan organisasi menggunakan MSDM sebagai instrumen untuk melakukan rekrutmen, seleksi, menempatkan pegawai pada jabatan yang lowong. Namun demikian kenyataan menunjukkan bahwa seseorang dengan potensi intelegensi tinggi serta prestasi pendidikan hingga mencapai tingkat perguruan tinggi, tidak semerta merta menjamin keberhasilannya mencapai prestasi di tempat kerja. Ini berarti bahwa seorang pegawai yang memiliki IQ di atas rata-rata (sebagai alat ukur potensi intelegensia) dan indeks prestasi kumulatif/IPK yang tinggi (sebagai alat ukur pencapaian prestasi akademik di

perguruan tinggi) belum tentu memiliki prestasi kerja dan kinerja superior lebih tinggi dari pada seorang pegawai dengan IQ dan IPK sedang-sedang saja.

Peneliti menganggap bahwa penggunaan kompetensi dalam SDM sangat perlu diperhatikan, menurut **Sjahrazad Masdar(2009:160)** mengatakan bahwa: **“MSDM-BK merupakan penggunaan sejumlah kompetensi untuk mengelola SDM dalam rangka mencapai kinerja superior dan hasil optimal yang relevan dengan strategi yang telah ditetapkan organisasi”**. Titik tekan MSDM-BK terletak pada identifikasi terhadap ketertarikan antara kinerja dengan hasil yang diperoleh organisasi serta memetakan strategi tersebut ke dalam serangkaian metode dan teknik pelaksanaan pekerjaan ke dalam tugas dan fungsi para pegawai. Dengan pengertian yang demikian ini, MSDM-BK juga berarti sebagai upaya untuk memberikan pegawai suatu pendekatan sistematis untuk memperluas dan menggunakan kapabilitasnya secara penuh.

MSDM-BK yang dimaksud untuk menggunakan sejumlah kompetensi individu dalam rangka mencapai tingkat kinerja superior juga diberi makna sebagai upaya fungsi MSDM untuk memberi kontribusi bagi organisasi untuk secara efektif dan efisien menggunakan sumber daya yang ada guna memperoleh hasil sesuai dengan target yang diinginkan. Dengan demikian semua fungsi dan proses MSDM termasuk di dalamnya adalah perencanaan SDM, rekrutmen dan seleksi., pelatihan dan pengembangan, penilaian kinerja, serta penggajian merupakan kontribusi yang sangat signifikan bagi organisasi dalam mencapai tujuannya. MSDM-BK tidak lain merupakan pendekatan sistematis untuk mengelola SDM.

MSDM-BK dapat disebut sebagai suatu sistem karena di dalamnya merupakan fungsi dan proses yang terintegrasi dalam pengelolaan SDM dan merupakan pendekatan yang konsisten dalam menggunakan kompetensi yang terkait dengan strategi pencapaian hasil organisasi. Jika dikembangkan dan digunakan dengan cara seksama, berlandas pada metode tertentu, strategis, dan didukung oleh peraturan organisasi yang konsisten, MSDM-BK akhirnya dapat membantu menerjemahkan misi dan prioritas organisasi ke dalam standar capaian kinerja yang jelas bagi semua pegawai sekaligus mampu memfasilitasi pengelolaan pegawai disemua kegiatan pengelolaan SDM. MSDM-BK merupakan suatu subjek memberikan status baru bagi organisasi untuk mampu menyajikan fungsi secara *fair* dan *equitable* terutama bagi masyarakat yang harus dilayaninya.

2.2 Kerangka Berfikir

Berkaitan dengan penelitian ini yang mempunyai judul Pelaksanaan Manajemen Sumber Daya Manusia Berbasis Kompetensi di Puskesmas Cikoneng Kabupaten Ciamis, dalam mempermudah pemecahan masalah dalam suatu penelitian diperlukan dasar pemikiran, tolak ukur atau landasan penelitian yang disintesis dari fakta-fakta, observasi ataupun telah kepustakaan. Peneliti mengacu kepada pendapat para ahli mengenai teori-teori yang berhubungan dengan fokus dan lokus penelitian, sebagai dasar dan pedoman untuk mengukur sejauh mana pedoman ini sesuai dengan kenyataan di lapangan sehingga akan menghasilkan kesimpulan yang objektif.

Masalah-masalah yang telah dikemukakan diatas, maka peneliti akan menyebutkan teori-teori dari para ahli yang selanjutnya akan ditetapkan sebagai kerangka berfikir.

Definisi Manajemen Sumber Daya Manusia Berbasis Kompetensi menurut **Sjahrazad Masdar (2009:160)** sebagai berikut: **“MSDM-BK merupakan penggunaan sejumlah kompetensi untuk mengelola SDM dalam rangka mencapai kinerja superior dan hasil optimal yang relevan dengan strategi yang telah ditetapkan organisasi”**.

Definisi di atas telah memberikan gambaran kepada peneliti mengenai Manajemen Sumber Daya Manusia Berbasis Kompetensi. Peneliti menyimpulkan, bahwa Manajemen Sumber Daya Manusia Berbasis Kompetensi merupakan penggunaan sejumlah kompetensi individu dalam rangka mencapai tingkat kinerja superior, serta upaya MSDM untuk memberi kontribusi bagi organisasi untuk secara efektif dan efisien menggunakan sumber daya yang ada guna memperoleh hasil sesuai dengan target yang ditetapkan.

1. Prasyarat Kondisi Organisasi untuk implementasi MSDM-BK

MSDM-BK merupakan suatu proses yang bersifat sistematis untuk menentukan kompetensi yang dibutuhkan dalam rangka mencapai hasil yang diharapkan organisasi dan mengaplikasikannya ke dalam salah satu atau beberapa fungsi di dalam MSDM. **Sjahrazad Masdar** dalam bukunya **Manajemen Sumber Daya Manusia Berbasis Kompetensi untuk Pelayanan Publik (2009:162)** mengungkapkan bahwa MSDM-BK membutuhkan kondisi tertentu

yang harus dibangun organisasi untuk mengimplementasikan MSDM-BK secara efektif, yaitu sebagai berikut:

1) Budaya Organisasi

Pertama yang harus dipertimbangkan dari semua prasyarat yang harus dipenuhi untuk mengimplementasikan MSDM-BK adalah keharusan organisasi untuk membangun budaya yang dapat memfasilitasi semua anggota organisasi (khusus pegawai di semua level) untuk bisa berpartisipasi dalam setiap proses pengambilan keputusan. Selain itu organisasi harus mampu merangsang inovasi, mendorong fleksibilitas individu dalam melaksanakan pekerjaan (tidak kaku) dan terlibat aktif dalam pencapaian kinerja superior, dan mendukung adanya proses pembelajaran yang berlangsung secara terus menerus. MSDM-BK hanya dapat berfungsi dan berjalan dengan lebih baik dalam situasi lingkungan organisasi yang kondusif dan memiliki budaya yang *encourage*. Bukan budaya yang *discourage*. Seemua manajer dari level atas sampai tingkatan operasional harus memiliki pengetahuan dan kesadaran akan pentingnya makan kompetensi dalam setiap pembahasan pengelolaan sumber daya, pengetahuan dan kesadaran para manajer setiap level tentang perlunya implementasi pendekatan kompetensi dalam MSDM sekaligus merupakan titik awal untuk menciptakan momentum dan realisasi konsep MSDM-BK sebagai alternatif solusi pengelolaan sumber daya manusia.

2) Kepemimpinan

Selanjutnya perlu pula pemahaman manajer pada semua level untuk mengasumsikan bahwa kepemimpinan yang kuat dan peran-peran kepeloporan yang berorientasi pada jangka panjang, merupakan dukungan nyata bagi implementasi MSDM-BK yang memang bersifat sistematis. Sistem MSDM-BK menghendaki adanya keberlanjutan untuk mencapai dan mempertahankan kinerja superior. Jika konsep MSDM-BK tidak dianggap sebagai suatu konsep yang penting bagi manajemen, maka pada tingkatan organisasi pun MSDM-BK pun tidak memiliki makna sama sekali. Keberanian manajemen untuk mengambil sikap terhadap semua inisiatif merupakan salah satu bentuk nyata dukungan manajemen organisasi terhadap implementasi MSDM-BK secara efektif dan efisien.

3) Komitmen

Sebagai suatu konsep yang sistematis, MSDM-BK juga membutuhkan komitmen utuh, partisipasi aktif, dan dukungan berorientasi jangka panjang dari semua *stakeholder* kunci. Termasuk ke dalam pihak-pihak yang sangat penting bagi organisasi tersebut adalah para manajer disemua level, para pegawai, user, dan pihak-pihak

eksternal lainnya. Kolaborasi dan dialog intensif dengan semua pihak yang sifatnya konsultatif dengan semua *stakeholder* kunci. Khususnya dengan para pegawai, tentang pentingnya implementasi MSDM-BK akan memastikan terciptanya suatu kondisi di mana mereka merupakan bagian utama dari proses pembuatan keputusan tersebut.

4) **Komunikasi**

Dipihak lain organisasi membutuhkan pemenuhan sarat implementasi MSDM-BK berupa strategi komunikasi yang efektif dengan pegawai. Strategi komunikasi ini terutama dimaksudkan untuk meyakinkan bahwa semua pegawai dapat memahami alasan alasan rasional di balik penerapan MSDM-BK dalam organisasi dan semua pegawai untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan serta memperoleh hasil sesuai dengan yang diharapkan.

2.3 Proposisi

Peneliti mengemukakan, proposisi penelitian manajemen sumber daya manusia yang optimal dan berbasis kompetensi dapat terealisasikan dengan baik apabila, prasyarat manajemen sumber daya manusia berbasis kompetensi dapat di implementasikan dengan baik di Puskesmas Cikoneng, yaitu; budaya organisasi, kepemimpinan, komitmen, dan komunikasi.