

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Penelitian Terdahulu**

Penelitian terdahulu tentang kapasitas sumber daya aparatur pemerintah yang disajikan dalam berbagai jurnal penelitian banyak ragamnya dan memiliki kajian pada aspek-aspek yang berbeda. Penelitian terdahulu tentang masalah kapasitas sumber daya aparatur organisasi (birokrasi) pemerintah yang terdapat pada berbagai jurnal ilmiah dan karya ilmiah nasional dan internasional ini dapat digunakan sebagai bahan referensi, pertimbangan dan renungan terhadap masalah penelitian ini, dapat dikemukakan sebagai berikut:

##### **2.1.1 Penelitian Bidang Kapasitas Sumberdaya Aparatur**

###### **1. Survey Audit Kinerja Pemerintah Daerah Tahap II Tahun 2011**

Penelitian yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Banjarnegara dengan judul “Laporan Hasil Survey Audit Kinerja Pemerintah Daerah Tahap II Tahun 2011” bertujuan untuk mendeskripsikan kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Banjarnegara. Hasil penelitian tersebut menunjukkan:

- a. Kinerja Pemerintah Banjarnegara yang meliputi 10 fungsi sebesar 63,90. Hasil capaian ini masih dalam kategori cukup.

- b. Ada satu fungsi yang mempunyai nilai di bawah 50,00 yaitu fungsi manajemen dan pengembangan sumberdaya manusia.

Rekomendasi dari hasil survey audit tersebut adalah bahwa Pemerintah Kabupaten Banjarnegara yang telah menerima Program SCBD masih perlu meningkatkan manajemen dan pengembangan sumberdaya manusia. Rekomendasi dari hasil survey audit ini memberikan saran kepada peneliti untuk memilih alternatif strategi dalam pengembangan kompetensi sumberdaya aparatur di Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu (KP2T) Kabupaten Banjarnegara.

- 2. L. Jon Merrick (*Internasional Jurnal of Human Resource Management* 12:1, February 2001, 91 – 98)

L. Jon Merrick, dalam penelitiannya yang dipublikasikan pada *Internasional Jurnal of Human Resource Managemet* dengan judul “*Sustainable organizational capacity building: is organizational learning a key ?* ” menyimpulkan sebagai berikut:

- a. *Swedia Internasional Development Cooperation Agency* (Sida) untuk mempromosikan organisasi berkelanjutan dan peningkatkan kapasitas kelembagaan di negara berkembang.
- b. Telah menghasilkan manfaat yang mengesankan pada tingkat peningkatan profesional/teknis, tetapi hasil pada tingkat peningkatan kapasitas berkelanjutan umumnya kurang memuaskan.

Implikasi dari penelitian yang dilakukan oleh L. Jon Merrick adalah Sida berspekulasi apakah gagasan pembelajaran organisasi mungkin menyediakan kerangka kerja produktif untuk proyek-proyek kembar. Hasil penelitian ini menginformasikan kepada peneliti bahwa setiap proyek pengembangan sumberdaya manusia seperti melalui Program SCBD harus menghasilkan output adanya terbentuk kompetensi aparatur pemerintah yang dapat diterapkan secara berkelanjutan.

3. Jamey L. Pavey (*Environmental Science Program Lynchburg College*), Allyson B, Muth (*School of Forest Resources The Pennsylvania State University*), David Ostermeir and Miriam L.E, Steiner Davis (*Department of Forestry, Wildlife and Fisheries University of Tennessee*).

Penelitian Jamey L. Pavey, dan kawan-kawan seperti dipublikasikan dalam *Rural Sociology* 72, pp. 90-110 Copyright E 2007 b, the Rural Sociological Society dengan judul "*Building Capacity for Local Governance: An Application of International Theory to Development a Community of Interst*" menyimpulkan hasil penelitiannya, yaitu apabila masyarakat membantu suatu lembaga, maka menunjukkan kesediaan untuk terlibat dalam upaya masa depan. Implikasi pada masalah yang diteliti untuk peneliti yaitu bahwa pengembangan kapasitas sumberdaya aparatur pemerintah sangat ditentukan dari keterlibatan aparatur dalam mengimplementasikan berbagai program yang diterimanya.

4. Kushandajani (*Dialog, JLA KP, Vol. 5 No. 1, Januari 2008: 66-74*)

Dalam Jurnal AKP Vol. 5 No. 1, Januari 20 dengan judul “Profesionalitas Aparatur Pemerintah Daerah, Kushandajani menyimpulkan hasil penelitiannya sebagai berikut:

- a. Kondisi sumberdaya manusia Indonesia pada umumnya memang harus diakui sangat rendah, baik menyangkut pekerja swasta maupun publik.
- b. Komitmen negara untuk membangun pendidikan yang baik pada akhirnya memberikan pengaruh langsung pada kualitas manusia Indonesia.
- c. Sikap mental pekerja kita pada umumnya sangat tidak kreatif inovatif, dan menimnya *fighting spirit*.

Implikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Kushandajani adalah pengembangan sumber daya manusia (SDM) melalui pendidikan akademik dan serta pendidikan dan latihan (diklat) harus diupayakan sejalan dengan penyempurnaan implementasi manajemen kepegawaian. Beberapa unsur pengelolaan kepegawaian seperti rekrutmen, diklat, penerapan sistem merit penggajian, dan sebagainya hendaknya diarahkan pada profesionalitas PNS sebagai birokrat akademis. Dengan demikian, PNS dapat diharapkan mampu memberikan pelayanan yang memuaskan, dalam arti dapat memenuhi tingkat kualitas sesuai dengan harapan masyarakat. Usaha-usaha ke arah peningkatan profesionalitas PNS antara lain dapat dilihat dari dinamika yang terjadi pada diklat penjenjangan maupun diklat teknis fungsional bagi PNS. Namun materi, metode serta proses diklat perlu dievaluasi secara berkala untuk lebih fokus terhadap kebutuhan organisasi dan PNS sendiri.

5. H.M. Ismail, yang bertema Mekanisme Pengembangan Kapasitas (*Capacity Building*) Sumber Daya Aparatur Di Kabupaten Tulungagung (2009).

Penelitian ini yang dilakukan oleh H.M. Ismail dengan tema “Mekanisme Pengembangan Kapasitas (*Capacity Building*) Sumberdaya Aparatur Di Kabupaten Tulungagung tahun 2009 ini berkseimpulan :

- a. Mekanisme pengembangan kualitas sumber daya aparatur dalam konteks *capacity building* mampu memberikan pelayanan yang memuaskan, dalam arti dapat memenuhi tingkat kualitas pelayanan sesuai dengan harapan masyarakat. Usaha-usaha ke arah peningkatan profesionalitas PNS antara lain dapat dilihat dari dinamika yang terjadi pada diklat penjenjangan maupun diklat teknis dan fungsional bagi PNS. Namun, materi, metode, serta proses diklat perlu dievaluasi secara berkala untuk lebih fokus terhadap kebutuhan organisasi dan PNS sendiri. Selama ini masih didominasi oleh sistem, metode dan program-program dari pemerintah pusat.
- b. Selama ini ketergantungan pola pengembangan (sentralisasi) kepada pemerintahan di atasnya (provinsi dan pusat) dalam hal pengembangan kapasitas ini menyebabkan seringkali terhambatnya kreativitas dalam pola dan mekanisme pengembangan sesuai dengan karakteristik di wilayah Kabupaten Tulungagung.
- c. Selain itu dalam penelitian ini peneliti menyimpulkm bahwa pola pengembangan sumber daya aparatur seringkali hanya dilaksanakan karena tuntutan rutinitas program pemerintah daerah (dalam hal ini Badan Kepegawaian Daerah).

- d. Akibatnya hasil dari pelaksanaan pengembangan tersebut belum berhasil menjawab tuntutan masyarakat atas pelayanan publik dan kebutuhan pengembangan kualitas kepegawaian di Kabupaten Tulungagung itu sendiri.
6. Penelitian yang di lakukan Kempe Ronald Hope dengan judul *Toward Good Governance and Sustainable Development: The African Peer Review Mechanism (APRM)(2005)*

Kempe Ronald Hope dalam penelitiannya dengan judul :” *Toward Good Governance and Sustainable Development: The African Peer Review Mechanism (APRM)(2005)* menemukan :

- a. Perang total pada masalah endemik pemerintahan yang buruk, pembangunan yang tidak berkelanjutan dan kemiskinan luar biasa yang telah menghadapi Afrika selama beberapa dekade.
- b. APRM ini akan digunakan sebagai alat untuk secara terbuka dan jujur menilai kekuatan dan kelemahan; untuk pemantauan kemajuan ke arah membangun negara yang mampu, dengan institusi yang kuat, untuk pembangunan berkelanjutan dan struktur pemerintahan yang lebih baik; untuk peer belajar, dan untuk berbagi praktik terbaik.
- c. Sebagaimana ditunjukkan dalam makalah ini, peer review akan memberikan banyak manfaat pada negara-negara Afrika dan benua secara keseluruhan, sehingga mengarah ke pemerintahan yang lebih baik dan perbaikan dalam pengembangan kinerja.

Temuan APRM ini merubah pemikiran seluruh pemimpin negara afrika yang kurang memperhatikan pemerintahan yang baik.

7. Akpomuvire Mukaro berjudul *Building institutions for partnership in local governance in Nigeria* (2009)

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Akpomuvire Mukaro dengan judul *Building institutions for partnership in local governance in Nigeria* (2009) menemukan bahwa:

- a. Menyadari pentingnya institusi lokal dan bahwa pembangunan institusi tidak dapat terjadi tanpa lembaga super (negara) mempertimbangkan.
- b. Fakta bahwa lembaga adalah ciptaan sosial didasarkan pada berbagai pemahaman.
- c. Orang harus mandiri (*self reliant*), namun juga bersedia bekerja dengan pejabat pemerintah untuk memecahkan masalah kolektif (umum).

Lokus utama dari makalah ini adalah untuk berdebat untuk pemberdayaan masyarakat sebagai bagian dari upaya di demokratisasi institusi negara dan untuk memulai/ mendukung kontrol negara ke organ lokal. Selanjutnya perlu mengembangkan pemerintah lokal tidak seperti itu tapi pemerintahan lokal yang mendapat dukungan politik.

8. Teguh Kurniawan yang berjudul *Analisis Tantangan Jangka Menengah Desentralisasi Bidang Pengelolaan Aparatur* (2009).

Masalah yang muncul adalah ketidakefisienan pelayanan yang diberikan aparatur pemerintah. Terjadi karena kemampuan dan kemauan untuk melakukan

perubahan serta ketidakrelaan aparat untuk berada di bawah kehendak dan kepentingan masyarakat.

9. H.R. Riyadi Soeprapto yang berjudul Pengembangan Kapasitas Pemerintah Menuju *Good Governance* (2003).

H.R. Riyadi Soeprapto dalam penelitiannya tersebut di atas menemukan bahwa:

- a. Perlu dihubungkan program *capacity building* dengan tujuan-tujuan kebijakan masa transisi (*link capacity building to policy goals of the transition process*).
- b. Dalam pengembangan kapasitas kenali kemungkinan kegagalan dan mekanisme perencanaan yang menyangkut program ini (*recognize the possibility of failure and plan mechanisms to deal with it*).
- c. Dalam program *capacity building*, jangan mengabaikan adanya kemungkinan dampak politik dari bantuan luar negeri (*don't disregard the political impact of foreign aid*).

10. Chandi Prasad, *Human Resource Capacity Building Through Appreciative Inquiry Approach In Achieving Developmental Goals* (2004).

Chandi Prasad dalam penelitiannya menemukan bahwa positif/menghargai ide lebih kuat daripada hal lain di dunia ini. Jika kita mengikuti melalui logis, komitmen aksi visi, dan refleksi dikombinasikan dengan keyakinan, menjadi alat yang rasional untuk mencapai hasil pembangunan. Seperti kata pepatah: "Untuk mencapai hal-hal besar anda tidak hanya harus bertindak, tapi mimpi, tidak hanya berencana, tapi



percayalah ..." Pikiran positif menyebabkan seseorang untuk mengajukan pertanyaan positif, pertanyaan positif mengarah menuju jawaban yang positif dan tindakan, dan juga hasil yang positif, perubahan yang positif, dan akhirnya pembangunan kapasitas dalam diri, organisasi dan masyarakat. Inti dari semua keberhasilan adalah kebebasan untuk berpikir dan membenamkan diri di dalam visi dan kreativitas.

11. Ratu Megalia, yang berjudul *Manajemen Peningkatan Kompetensi Aparatur: Studi tentang Implementasi Kebijakan Reformasi Sumber Daya Manusia pada Badan Pendidikan dan Pelatihan di Indonesia* (2011).

Penelitian Ratu Megalia ini dilatarbelakangi oleh masih rendahnya kompetensi dan produktivitas PNS (Pegawai Negeri Sipil) di Indonesia sehingga sulit untuk mencapai efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Secara umum, penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan, memahami, dan memaknai tentang implementasi kebijakan reformasi sumber daya ke-Diklat-an.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, bersifat interpretatif, dan naturalistik. Temuan hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi reformasi dalam aspek sumber daya ke-Diklat-an masih belum optimal. Banyak faktor yang menjadi penyebab, diantaranya adalah faktor kesiapan SDM, manajemen Diklat, dan lembaga Diklat itu sendiri. Penelitian ini menawarkan strategi alternatif model manajemen peningkatan kompetensi aparatur yang didasarkan pada pendekatan sistem yang saling berkaitan, penekanan pada uji kompetensi, dan sertifikasi SDM Diklat.

### **2.1.2. Penelitian Bidang Pengembangan Kompetensi Sumberdaya Aparatur**

1. Achmad Puariesthaufani (Kajian Pengaruh Pelatihan dan Pengembangan Terhadap Perkembangan Kompetensi Karyawan)

Dalam temuan penelitian Achmad Puariesthaufani ditunjukkan bahwa pelatihan dan pengembangan merupakan dua konsep yang mempunyai cara yang serupa, yaitu untuk meningkatkan, keterampilan, dan kemampuan. Tetapi, dilihat dari tujuannya, umumnya kedua konsep tersebut dapat dibedakan. Pelatihan lebih ditekankan pada peningkatan kemampuan untuk melakukan pekerjaan yang spesifik pada saat ini, dan pengembangan lebih ditekankan pada peningkatan pengetahuan untuk melakukan pekerjaan pada masa yang akan datang, yang dilakukan melalui pendekatan yang terintegrasi dengan kegiatan lain untuk mengubah perilaku kerja. Pelatihan dan pengembangan mempunyai dampak yang cukup signifikan dalam mempengaruhi kompetensi serta kinerja karyawan, bahkan berpengaruh dalam peningkatan keduanya bila disertai dengan metode yang tepat sesuai kebutuhan individu karyawan itu sendiri.

2. Eddy Yunus (pengaruh kompetensi sumber daya manusia terhadap kinerja pegawai KPPBC Tipe Madya Pabean Tanjung Perak Surabaya, Jurnal Ekonomi dan Keuangan, 2009)

Penelitian Eddy Yunus ini menganalisis sejauh mana kemampuan berkomunikasi, kerjasama kelompok, kepemimpinan dan pemutusan pendapat berpengaruh terhadap kinerja pegawai KPPBC Tipe Madya Pabean Tanjung Perak

Surabaya. Jumlah keseluruhan populasinya adalah 334 orang yang merupakan pegawai KPPBC Tipe Madya Pabean Tanjung Perak Surabaya. Objek penelitian ini adalah 25% dari populasi yaitu sebanyak 83 responden.

Analisa dilakukan dengan menggunakan analisis regresi linier berganda yang digunakan untuk membuktikan pengaruh variabel bebas (X) terhadap variabel terikat (Y). Hasil dari penelitian ini adalah, kemampuan berkomunikasi pegawai merupakan penghambat bagi suksesnya pekerjaan kelompok atau suatu tim kerja. Komunikasi akan menghasilkan sinergi positif dalam kelompok. Komunikasi yang baik akan tercipta melalui usaha yang terorganisasi oleh seorang pemimpin yang mampu memobilisasi, menyelaraskan, memimpin kelompok, dan memiliki kemampuan menjelaskan gagasan sehingga dapat diterima oleh orang lain. Keputusan yang baik adalah keputusan yang dihasilkan dari analisis menyeluruh terhadap suatu masalah, dan keputusan mempengaruhi peningkatan kinerja pegawai.

3. Ni Putu Ayu Yuliantini, Nyoman Natajaya, dan I Made Yudana (Determinasi Kompetensi, Komitmen, dan Dukungan Organisasi Terhadap Pengembangan Profesi Dosen di Lingkungan Yayasan Triatma Surya Jaya Badung, e-Journal Program Pascasarjana Universitas Pendidikan Ganesha Program Studi Administrasi Pendidikan (Volume 4 Tahun 2013)

Penelitian yang dilakukan oleh Ni Putu Ayu Yulianti, dkk ini bertujuan untuk mengetahui besarnya determinasi kompetensi, komitmen, dan dukungan organisasi terhadap pengembangan profesi dosen di lingkungan Yayasan Triatma Surya Jaya Badung. Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini tergolong

penelitian *ex post facto*. Populasi dalam penelitian ini adalah dosen tetap di lingkungan Yayasan Triatma Surya Jaya Badung yang berjumlah 68 orang. Sampel dalam penelitian ini diambil dengan teknik *proportional random sampling*, dengan ukuran sampel sebanyak 58 orang dosen. Pengumpulan data dijangkau dengan menyebarkan kuesioner. Teknik analisis data yang digunakan adalah dengan teknik regresi sederhana, regresi ganda, dan korelasi parsial.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa :

- a. Terdapat determinasi kompetensi dosen terhadap pengembangan profesi dosen di lingkungan Yayasan Triatma Surya Jaya Badung sebesar 13,9%;
- b. Terdapat determinasi komitmen dosen terhadap pengembangan profesi dosen di lingkungan Yayasan Triatma Surya Jaya Badung sebesar 30,5%;
- c. Terdapat determinasi dukungan organisasi terhadap pengembangan profesi dosen di lingkungan Yayasan Triatma Surya Jaya Badung sebesar 16,2%;
- d. Terdapat determinasi kompetensi, komitmen, dan dukungan organisasi secara bersama-sama terhadap pengembangan profesi dosen di lingkungan Yayasan Triatma Surya Jaya Badung sebesar 60,6%.

Berdasarkan temuan-temuan di atas, dapat ditarik simpulan bahwa terdapat determinasi yang signifikan antara kompetensi, komitmen, dan dukungan organisasi terhadap pengembangan profesi dosen di lingkungan Yayasan Triatma Surya Jaya Badung.

4. Ladudy Adjid, Muhammad Yunus dan Suryadi Lambali (Manajemen Pengembangan Sumber Daya Aparatur Di Distrik Jagebob Kabupaten Merauke, Jurnal Pascasarjana Unhas Ujung Pandang).

Penelitian yang dilakukan oleh Ladudy Adjid, dkk tentang manajemen pengembangan sumber daya aparatur dalam menunjang perencanaan pembangunan di Distrik Jagebob Kabupaten Merauke bertujuan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan pengembangan sumber daya aparatur di Distrik Jagebob Kabupaten Merauke. Lokasi penelitian ini di Distrik Jagebob Kabupaten Merauke. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kuantitatif. Pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara, kuesioner, observasi, dan dokumentasi. Data dianalisis secara deskriptif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengembangan sumber daya manusia aparat pada Kantor Distrik Jagebob Kabupaten Merauke yang ditinjau dari performansi, kemampuan dan kompetensi belum dilaksanakan secara efektif. Faktor-faktor yang berpengaruh dalam upaya pengembangan sumber daya manusia aparat Distrik Jagebob Kabupaten Merauke adalah faktor kepemimpinan, sistem insentif, motivasi kedisiplinan, suasana/budaya kerja, prosedur/aturan kerja, dan visi misi.

## 2.2. Teori yang digunakan

### 2.2.1 Teori Administrasi Publik, Birokrasi Pemerintah dan Pengembangan Kompetensi Sumber Daya Aparatur Pemerintah

Dalam suatu kegiatan penelitian acapkali tidak dapat dilepaskan dari penggunaan suatu teori. Namun demikian, penggunaan teori tergantung dari jenis atau macam penelitian yang akan dilakukan seorang peneliti. Dalam penelitian kuantitatif jumlah teori yang digunakan sesuai dengan jumlah variabel yang diteliti. Sedangkan dalam penelitian kualitatif yang bersifat holistik, jumlah teori yang harus dimiliki oleh peneliti kualitatif jauh lebih banyak karena harus disesuaikan dengan fenomena yang berkembang di lapangan (Sugiyono, 2014: 47). Peneliti kualitatif akan lebih profesional kalau menguasai semua teori sehingga wawasannya akan menjadi lebih luas, dan dapat menjadi instrumen penelitian yang baik.

Menurut Emory-Cooper, 1999 (dalam Umar, 2004: 50), "Teori merupakan suatu kumpulan konsep (*concept*), definisi, proposisi, dan variabel yang berkaitan satu sama lain secara sistematis dan telah digeneralisasi sehingga dapat menjelaskan dan memprediksi suatu fenomena (fakta-fakta) tertentu. Untuk penelitian pada bidang administrasi publik (kapasitas sumberdaya aparatur – pengembangan kompetensi sumberdaya aparatur pada organisasi pemerintah daerah kabupaten) sangat diperlukan pemahaman teori administrasi. *"Theory in administration, however has the same role as the theory in physics, chemistry, or biology; that is providing general explanations and guiding research"* (Hoy & Miskel, 1987, dalam Sugiyono, 2008: 55).

Berdasarkan definsi di atas dapat dikemukakan di sini bahwa, 1) teori itu berkenaan dengan konsep, asumsi dan generalisasi; 2) berfungsi untuk mengungkapkan, menjelaskan dan memprediksi perilaku yang memiliki keteraturan; 3) sebagai stimulan dan panduan untuk mengembangkan pengetahuan. Berkaitan dengan bidang penelitian ini pada kajian masalah administrasi publik, maka teori administrasi negara/publik memiliki peran penting di dalamnya. Ali Mufiz (1985: 52) menyatakan arti pentingnya teori administrasi negara disebabkan oleh 5 (lima) hal, yaitu: 1) menyatakan sesuatu yang bermakna, yang dapat diterapkan pada situasi kehidupan nyata; 2) dapat menyajikan suatu perspektif; 3) merangsang lahirnya cara-cara baru dalam hal-hal yang berbeda; 3) teori dasar untuk mengembangkan teori administrasi lainnya; dan 4) membantu penggunaannya untuk menjelaskan dan meramalkan fenomena yang dihadapinya.

Teorisasi pada konteks penelitian ini adalah *grand theory* yang dipakai sebagai landasan petunjuk arah atau alat guna melakukan penelitian agar tidak salah arah. Grand theory yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah: 1) Teori administrasi publik, 2) *New Public Management (NPM)* dan *New Public Service (NPS)*, 3) Teori birokrasi pemerintah, 4) Teori Manajemen Sumber Daya Manusia, 5) Teori Pengembangan Kompetensi sumberdaya aparatur pemerintah, dan 6) Teori Pendidikan dan Latihan.

### **2.2.1.1 Teori Administrasi Publik**

Kegiatan pemerintahan negara sangat memerlukan administrasi publik yang kuat, responsif, profesional, dan akuntabel. Dalam literatur ilmu administrasi publik,

para pakar mendefinisikan administrasi publik secara berbeda-beda. Administrasi publik, menurut JD. Williams, (1980: 7), “ *The management of scarce resources to accomplish the goals of public policy* “. Definisi ini menunjukkan bahwa administrasi publik merupakan suatu manajemen sumberdaya yang langka untuk mencapai berbagai sasaran kebijakan publik.

Dalam kenyataan terdapat variasi persepsi tentang administrasi publik. Mc. Curdy, 1986 (dalam Keban, 2004: 3) dalam survey literturnya mengemukakan bahwa administrasi publik dapat dilihat sebagai suatu proses politik, yaitu sebagai salah satu metode memerintah suatu negara dan dapat juga dianggap sebagai cara yang prinsipil untuk melakukan berbagai fungsi negara. Dengan kata lain administrasi publik bukan hanya sekedar persoalan administratif tetapi juga persoalan politik. Anggapan yang beragam ini di satu sisi mungkin telah membingungkan pendefinisian administrasi publik, termasuk ruang lingkupnya, tetapi di sini lain justru menunjukkan bahwa dunia administrasi publik justru sulit dipisahkan dari dunia politik.

Variasi makna administrasi publik dapat dilihat juga dari persepsi orang tentang kata “administrasi publik” itu sendiri. Hal itu dinyatakan Keban (2004: 4),”Ada yang mempersepsikan administrasi publik sebagai “*administration of public*” atau administrasi dari publik, ada yang menyatakan “*administration for public*” atau administrasi untuk publik, bahkan ada yang melihatnya sebagai “*administration by public*” atau administrasi oleh publik. Variasi terjemahan itu menarik karena dapat menunjukkan suatu rentangan (*continuum*) kemajuan administrasi publik mulai dari administrasi publik yang berparadigma paling tidak demokratis sampai yang paling



demokratis, atau dari yang tidak memperhatikan aspek memberdayakan masyarakat sampai yang benar-benar memperhatikan pemberdayaan masyarakat.

Definisi administrasi publik yang lain dapat dikemukakan dari para ahli di bidang tersebut, yaitu sebagai berikut:

1. Menurut Robert Presthus (1975: 3), "*Public administration may be defined as the art and science of designing and carrying out public policy*".
2. George J. Gordon (dalam Stilman, II, 1980: 2-3) mendefinisikan, "*Public Administration may be defined as all processes, organizations, and individuals (the latter setting in official positions and roles) associated with carrying out laws and other rules adopted or issued by legislative, executives and court. This definition should be understood to include considerable administrative in formulation as well as implementation of legislative and executive orders.....*".
3. Barton & Chappel (dalam Keban, 2004: 5) melihat administrasi publik sebagai "*The work of government*" atau pekerjaan yang dilakukan oleh pemerintah. Definisi ini menekankan aspek keterlibatan personel dalam memberikan pelayanan kepada publik.
4. Prof. Soempono Djojowadono (dalam Miftah Thoha, 2008: 44) mendefinisikan "*Administrasi negara atau public administration biasanya yang dimaksud ialah bagian dari keseluruhan lembaga-lembaga dan badan-badan dalam pemerintahan negara sebagai bagian dari pemerintah eksekutif baik di pusat maupun di daerah yang tugas kegiatannya terutama melaksanakan kebijaksanaan pemerintah (public policy)*".

5. Sondang P. Siagian (1996: 8) mendefinisikan administrasi negara ialah keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintahan dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara.
6. Amin Ibrahim (2008: 17) merangkum dari berbagai rumusan pengertian administrasi negara adalah: "Seluruh upaya penyelenggaraan pemerintahan yang meliputi kegiatan manajemen pemerintahan (perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, penganwasan pembangunan) dengan mekanisme kerja dan dukungan sumber daya manusia serta dukungan administrasi atau tatalaksananya.

Berdasarkan beberapa definisi administrasi publik di atas memperlihatkan bahwa terdapat kesulitan untuk membuat rumusan administrasi publik yang sama dan diterima atau disetujui oleh banyak pihak. Namun, paling tidak untuk memahami makna administrasi publik dapat mengacu pada rumusan yang dikemukakan oleh Nigro & Nigro (1980: 14) sebagai berikut:

*Public administration:*

1. *is cooperative group effort in a public setting*
2. *covers all have three branches-executive, legislative, and judicial-and their interrelationships.*
3. *has an important role in the formulation of public policy and is thus a part of the political process.*
4. *is different in significant ways from private administration.*
5. *is closely associated with numerous private groups and individuals in providing services to the community.*

Berdasarkan kesimpulan tentang konsep administrasi publik yang dikemukakan oleh Negro & Negro tersebut dapat diperoleh pemahaman bahwa administrasi publik merupakan suatu usaha kerjasama kelompok dalam latar publik pada organisasi pemerintahan baik eksekutif, legislatif dan yudikatif yang memiliki

peran penting dalam formulasi kebijakan publik. Administarsi publik berbeda secara signifikan dari cara-cara administrasi privat, namun administrasi publik berhubungan dengan individu dan kelompok privat dalam memberi pelayanan kepada masyarakat.

#### **2.2.1.2 *New Public Management (NPM) dan New Public Service (NPS)***

Konsep ilmu administrasi publik mengalami perkembangan dari tahun ke tahun. Hal ini disebabkan administrasi publik hidup dalam lingkungan yang terus berubah. Menurut Thoha (2008): 71), sekitar tahun 80-an berkembang konsep yang berlabel baru untuk memberdayakan konsep ilmu administrasi publik. Konsep-konsep itu antara lain ada yang menyebutnya “*New Public Administration*” (Bellone, 1980), “*The New Science of Organizations*” (Ramos,1981), dan terakhir di sekitar dasawarsa 90-an terbit konsep baru yang disebut *New Public Management* (Ferlie, 1996).

Khusus *New Public Management* (NPM), konsep ini ingin mengenalkan konsep-konsep yang biasanya diperlukan untuk kegiatan bisnis dan di sektor privat, inti dari konsep ini ialah untuk mentransformasikan kinerja yang selama ini dipergunakan dalam sektor privat dan bisnis ke sektor publik. Slogan yang terkenal dalam perspektif konsep baru NPM ini ialah mengatur dan mengendalikan pemerintahan tidak jauh bedanya mengatur dan mengendalikan bisnis – *run government like business*.

Konsep NPM ini dapat dipandang sebagai konsep baru yang ingin menghilangkan monopoli pelayanan yang tidak efisien yang dilakukan oleh instansi dan pejabat-pejabat pemerintah. Konsep NPM ini berusaha mengubah cara-cara dan model birokrasi publik yang tradisional ke arah cara-cara dan model bisnis privat dan

perkembangan pasar. Cara-cara legitisasi birokrasi publik untuk menyelamatkan prosedur dari diskresi tidak lagi dipraktikan oleh NPM dalam birokrasi pemerintah.

Dalam model NPM, para pemimpin birokrasi pemerintah (publik) perlu mengupayakan peningkatan produktivitas dan menemukan alternatif cara-cara pelayanan publik berdasarkan perspektif ekonomi. Para pemimpin didorong untuk memperbaiki dan mewujudkan akuntabilitas publik kepada pelanggan, meningkatkan kinerja, restrukturisasi lembaga birokrasi publik, merumuskan kembali misi organisasi, melakukan *streamlining* proses dan prosedur birokrasi, dan melakukan desentralisasi proses pengambilan kebijakan.

NPM merupakan genealogis dari ideologi neoliberalisme karena menganjurkan pelepasan fungsi-fungsi pemerintah kepada sektor swasta. Menurut Nurtam dalam Thoha (2014: 62-63) inti dari ajaran NPM adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah diajak untuk meninggalkan paradigma administrasi tradisional dan menggantikannya dengan perhatian terhadap kinerja atau hasil kerja.
2. Pemerintah sebaiknya melepaskan diri dari birokrasi klasik dan membuat situasi dan kondisi organisasi, pegawai dan para pekerja lebih fkesibel.
3. Menetapkan tujuan dan target organisasi dan personel lebih jelas sehingga memungkinkan pengukuran hasil melalui indikator yang jelas.
4. Staf senior lebih berkomitmen secara politis dengan pemerintah sehari-hari daripada netral.

5. Fungsi pemerintah adalah memperhatikan pasar, kontrak kerja luar, yang berarti pemberian pelayanan tidak selamanya melalui birokrasi, melainkan bisa diberikan oleh sektor swasta.
6. Fungsi pemerintah dikurangi melalui privatisasi.

Model *The New Public Service* (NPS) adalah model administrasi publik yang lahir setelah model *Old Public Administration* (OPA) dan *New Public Management* (NPM). Model NPS berbeda dengan model OPA dan NPM dimana model NPS adalah konsep administrasi publik yang menekankan berbagai elemen. Walaupun demikian tampaknya NPS mempunyai normatif model yang bisa dibedakan dengan konsep-konsep lainnya. Menurut Thoha (2008: 84) lahirnya konsep NPS ini memang tidak bisa dipisahkan dengan konsep-konsep lainnya. Ide dasar dari konsep ini dibangun dari konsep-konsep: (1) teori *democratic citizenship*; (2) model komunitas dan *civil society*; (3) organisasi *humanism*; dan (4) *postmodern* ilmu administrasi publik. Empat konsep ini yang membangun perkembangan ilmu administrasi negara pada babagan ketiga yang disebut *the New Public Service*.

### **2.2.1.3 Birokrasi Pemerintah**

Pembahasan konsep birokrasi pemerintah dengan segala aspek di dalamnya sangat tepat apabila memahami terlebih dahulu terhadap pengertian birokrasi. Pemahaman ini penting untuk dilakukan mengingat bahwa organisasi yang bernama birokrasi seperti yang dikonsepsikan oleh pencetusnya yaitu Max Weber sebenarnya tidak terbatas pada organisasi pemerintah saja, melainkan juga pada organisasi non pemerintah. Hal ini sesuai dengan definisi birokrasi adalah sistem

administrasi dan pelaksanaan tugas keseharian yang terstruktur, dalam sistem hirarchi yang jelas, dilakukan dengan aturan tertulis (*written procedure*), dilakukan oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya, oleh orang-orang yang dipilih karena kemampuan dan keahlian di bidangnya (Rourke, 1978 dalam Said, 2007: 1).

Berdasarkan definisi birokrasi yang dikemukakan oleh Rourke tersebut maka konsep birokrasi dapat dipakai baik pada organisasi pemerintah atau non pemerintah. Penggunaan konsep birokrasi pada kedua organisasi ini dapat ditemukan pada penjelasan Blau dan Meyer (1987: 4) yaitu mengingat bahwa masalah-masalah administratif yang kompleks dapat ditemui pada hampir semua organisasi besar maka birokratisasi tidak hanya ditemui dalam departemen-departemen militer atau sipil dalam pemerintahan, tetapi juga dalam bidang-bidang bisnis, perserikatan, organisasi gereja, universitas dan bahkan perkumpulan olah raga *base ball*.

Meskipun konsep birokrasi dapat diterapkan pada semua jenis organisasi yang kompleks, akan tetapi secara umum, termasuk di Indonesia, bila mengkaji permasalahan dalam organisasi birokrasi lebih banyak dialamatkan pada organisasi birokrasi pemerintah. Kenyataan ini seperti dinyatakan oleh Thoha (2008: 15) bahwa di Indonesia jika ada bahasan tentang birokrasi pemerintah, maka persepsi orang tidak lain adalah birokrasi pemerintah. Oleh karena itu kajian teoritis pada birokrasi pemerintah ini relevan dengan kajian pada birokrasi pemerintah daerah, terutama pada kajian pengembangan kompetensi sumber daya aparatur dalam pelayanan publik di Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu (KP2T) di Kabupaten Banjarnegara.

Pengertian birokrasi pemerintah tentu berbeda dengan birokrasi non pemerintah. Menurut Thoha (2008: 16) dikemukakan bahwa birokrasi pemerintah seringkali diartikan sebagai "*officialdom*" atau kerajaan pejabat. Suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern. Di dalamnya terdapat tanda-tanda bahwa seseorang mempunyai yurisdiksi yang jelas dan pasti, mereka berada dalam area ofisial yang yurisdiktif. Di dalam yurisdiksi tersebut seseorang mempunyai tugas dan tanggung jawab resmi (*official duties*) yang memperjelas batas-batas kewenangan pekerjaannya. Mereka bekerja dalam tatanan pada hierarki sebagai perwujudan dari tingkatan otoritas dan kekuasaannya. Mereka memperoleh gaji berdasarkan keahlian dan kompetensinya. Selain itu, dalam kerajaan pejabat tersebut, proses komunikasinya didasarkan pada dokumen tertulis ("*the file*").

Penjelasan birokrasi pemerintah seperti digambarkan oleh Thoha tersebut tidak dapat dipisahkan dari deskripsi karakteristik model ideal birokrasi Max Weber seperti dikemukakan oleh Henry (1980: 65), yaitu birokrasi memiliki sejumlah sifat :

- 1) *Hierarchy*;
- 2) *Promotion based on professional merit and skill*;
- 3) *The development of a career service in the bureaucracy*;
- 4) *Reliance on and use of rules and regulation*, and
- 5) *Impersonality of relationships among career professionals in the bureaucracy and with their clientele*.

Atau penjelasan lainnya dari karakteristik birokrasi Max Weber seperti dikemukakan Santosa (2008:10) terdapat enam buah ciri:

1. Terdapat prinsip yang pasti dan wilayah yurisdiksi resmi, yang pada umumnya diatur dengan hukum atau peraturan-peraturan administrasi,
2. Terdapat prinsip hierarki dan tingkat otoritas yang mengatur sistem,
3. Manajemen didasarkan pada dokumen-dokumen yang dipelihara dalam bentuk aslinya,
4. Terdapat spesialisasi dan pengembangan pekerja melalui latihan keahlian.,
5. Aktivitas organisasi menuntut kapasitas pekerja secara penuh,
6. Dan berlakunya aturan-aturan umum mengenai manajemen.

Bedasarkan karakteristik birokrasi tersebut, maka sangat jelas bahwa birokrasi pemerintah di dalamnya terdapat sejumlah pejabat, mereka berada dalam suatu hierarki organisasi yang bekerja berdasarkan aturan (regulasi), dan keberadaan mereka dan karir mereka didasarkan pada sistem merit serta betugas sebagai pelayan publik yang tidak diskriminatif.

Birokarsi mempunyai peran yang sangat besar bagi penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Robert Presthus (dalam Santosa, 2008: 14) memperlihatkan peranan birokrasi dalam pembuatan keputusan, yakni dalam hal-hal yang ia sebut sebagai :

1. Pembuatan peraturan di bawah peraturan perundang-undangan (*delegated legislation*).
2. Pemprakasa kebijakan (*bureaucracy's role in initiating policy*).
3. Hasrat internal birokrasi untuk memperoleh kekuasaan, keamanan, dan kepatuhan (*bureaucracy's internal drive for power, security, and loyalty*).



Selanjutnya, Santosa (2008: 14-15) menjelaskan secara konkrit dari ke tiga peranan birokrasi tersebut. Dalam peranan pertama sebagai pembuat keputusan, birokrasi berkaitan dengan proses pemerintahan modern yang selalu dituntut untuk terus mengembangkan aspek-aspek keahlian. Proses ini seringkali melibatkan peleburan tiga fungsi pemerintahan – legislatif, eksekutif, yudikatif – sehingga merupakan antitesis terhadap pemisahan kekuasaan. Adapun dalam hal *delegated legislation* pada dasarnya berkaitan dengan perlunya ada delegasi pembuatan kebijakan dari yang bersifat umum ke yang bersifat spesifik yang harus dilakukan oleh birokrasi pemerintah karena dipandang memiliki pengetahuan untuk mengelola perincian pengaturan administrasi.

Peranan birokrasi yang kedua muncul karena hanya birokrasilah yang mempunyai pengetahuan teknis. Ini yang oleh Robert Presthus disebut sebagai peranan kritis birokrasi dalam permulaan (pemprakasa) kebijakan (*a critical role in initiating policy*). Adanya kelompok-kelompok penekan dalam birokrasi, juga menyebabkan birokrasi dapat memainkan peranan untuk merekomendasikan dan melaksanakan kebijakan publik. Jadi secara singkat birokrasi pemerintah memiliki peran sebagai inisiator dalam merancang program-program bagi kepentingan publik. Adapun peranan birokrasi pemerintah yang ketiga, menunjukkan jangkauan pengaruh birokrasi, yaitu ada rangsangan kekuatan (*power*), keamanan (*security*), dan kesetiaan (*loyalty*). Hal ini perlu diketahui bahwa telah lama biro atau departemen-departemen amat termotivasi untuk menjalankan fungsi-fungsi layanan, berdasarkan suatu struktur tertentu. Persoalan yang ada adalah kadang-kadang pejabat meyakini dirinya

sendiri sedang memainkan peran perwakilan, meskipun yang mereka kerjakan lebih diorientasikan kepada kepentingan sendiri. Terdapat peleburan antara artikulasi kepentingan pribadi dan dinas-dinas publik, yang memberikan andil pada kepentingan fungsional. Keamanan dan pertumbuhan merupakan tujuan-tujuan umum, dan keduanya diuntungkan oleh perluasan program dan pelayanan dalam berbagai sektor.

Dari perspektif tipologi pemerintahan, birokrasi merupakan tipologi pemerintahan yang keempat atau kelima. Bentuk pemerintahan yang pertama, kedua, ketiga, dan keempat antara lain: *monarchy*, *autocracy*, dan *democracy* (Albow, 1970, dalam Thoha, 1991: 6). Dari beberapa tipologi pemerintahan yang ada pada saat itu dapat dikatakan bahwa birokrasi merupakan bentuk dan sistem pemerintahan yang mampu menandingi bentuk dan sistem pemerintah yang ada pada saat itu, seperti *monarchy*, *autocracy*, dan *democracy* tersebut. Dalam konteks masyarakat modern, birokrasi sangat dibutuhkan keberadaannya dalam penyelenggaraan pemerintahan modern. Hal ini karena menurut Victor Thomson seperti dikutip Thoha (1991: 8) karakteristik birokrasi sendiri merupakan cermin dari masyarakat modern. Atau dengan kata lain ciri karakteristik birokrasi itu sendiri mengandung pengertian modern. Masyarakat primitif sebagai lawan dari masyarakat modern menurut Thomson ciri-cirinya selalu bersifat personal, tradisional, diffuse, askriptif, dan partikularistik. Sebaliknya masyarakat modern bersifat impersonal, rasional, spesifik, berorientasi pada hasil, dan universalistik.

Menurut Said (2007: 9-10) disebutkan bahwa birokrasi dapat dibagi menjadi dua klasifikasi yaitu sebagai proses administrasi pemerintahan dan juga sebagai struktur atau fungsi yang bersifat statis, dimana di situ ada pejabat yang menjalankan struktur yang biasa disebut sebagai birokrat. Birokrat, pejabat dan staf administrasi selalu terkait dengan pemerintahan dan menjadi aktor penting sebuah negara baik dalam urusan politik, administrasi dan pembuatan kebijakan negara. Dan itu berlaku di hampir semua jenis pemerintahan. Adapun birokrasi dimaknai sebagai proses penyelenggaraan pemerintahan di dalamnya terdapat pembagian kerja dan tugas yang jelas antar divisi, terdapat nilai impersonal dimana ‘orang mengikuti aturan, bukan aturan mengikuti orang’, penyusunan jabatan dan karir berdasarkan kompetensi dan bukan preferensi, terdapatnya otoritas pengawasan dan juga terdapatnya hierarki.

Dalam era pemerintahan reformasi yang hingga sampai saat ini berjalan, birokrasi pemerintah yang masih belum efektif dan efisien harus terus melakukan reformasi di dalam dirinya sesuai dengan prinsip-prinsip reformasi. Beberapa prinsip reformasi yang harus dilaksanakan birokrasi pemerintah menurut Thoha (1999: 53), yaitu :

1. Birokrasi pemerintah yang akan datang haruslah berorientasi pada pasar atau kostumer. Setiap departemen harus mengenali siapa kastomernya masing-masing sehingga dengan demikian rencana strategi pelayanan yang diberikan kepada masyarakat sesuai dengan aspirasinya.

2. Didukung oleh karyawan dan pejabat yang profesional dengan menggunakan teknologi informasi dalam menjalankan tugas-tugasnya. Sehingga dengan demikian faktor kecepatan, fleksibilitas, inovasi dan integrasi bisa dilaksanakan dengan baik.
3. Desentralisasi merupakan sistem dan kinerja administrasi pemerintah yang diseyogyakan. Dengan demikian dikurangi cara-cara dan sistem yang sentral. Sentralisasi dan cara-cara yang otorian ditinggalkan, sementara itu otonomi, disentralisasi dan demokrasi diwujudkan.
4. Organisasi kelembagaan birokrasi ramping tidak terlalu banyak pembedangannya dan hirarkinya. Dengan demikian lembaga pemerintahan yang akan datang mengurangi kekakuan hirarki (*boudaryless organization*), menggunakan struktur organisasi yang bersifat logical dengan telah dikenalkannya *information technology* dalam mekanisme kerjanya.
5. Organisasi birokrasi pemerintah memberi tempat pada jabatan politik (*political appointees*). Hal ini dimungkinkan karena perubahan sistem politik baru dengan banyaknya partai politik yang akan langsung ataupun tidak langsung mewarnai sistem birokrasi pemerintah yang akan datang.

### **2.2.2 Teori Manajemen Sumber Daya Manusia**

Pengembangan kompetensi sumber daya aparatur pada organisasi pemerintah merupakan bidang kajian dari manajemen sumber daya manusia (MSDM). Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) sebagai fenomena organisasi sudah ada sejak tahun 1915 yang ditandai dengan munculnya aktivitas-aktivitas di

seputar masalah personalia. Akhir abad XX organisasi publik maupun swasta tampak mulai menaruh perhatian terhadap MSDM. Menurut Bernadin dan Russel (dalam Sulistyani dan Rosidah, 2003:2), “Studi MSDM dinilai sangat bermanfaat dalam peningkatan produktivitas dan kualitas pelayanan”.

Perlu dikemukakan bahwa penggunaan istilah MSDM pada organisasi publik dimulai sejak abad ke XXI dan sebelumnya menggunakan istilah Manajemen Personalialia (*Personel Management*). Pengertian MSDM adalah :”*Human resource management....is the development and utilization of personnel for the effective achievement of individual, organizational, community, national, and international goals and objectives*”. (Moses N. Kiggundu, 1988: 148). Adapun menurut Edwin B. Flippo seperti dikutip Handoko (1994: 3-4) didefinisikan bahwa MSDM adalah: “Perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan kegiatan-kegiatan pengadaan, pengembangan, pemberian kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan dan pelepasan sumber daya manusia agar tercapai berbagai tujuan organisasi, individu dan masyarakat”.

Berdasarkan kedua definisi MSDM tersebut, maka dapat digunakan untuk menjelaskan pengertian MSDM aparatur yaitu merupakan suatu aktivitas dari merencanakan, mengorganisasi, mengarahkan, dan mengawasi kegiatan-kegiatan pengadaan, pengembangan, hingga pemensiunan sumber daya manusia aparatur pada birokrasi pemerintah secara efektif dan efisien guna mencapai tujuan organisasi pemerintah secara keseluruhan (total organisasi).

MSDM tidak lebih sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan dalam pengelolaan SDM. Serangkaian aktivitas tersebut dilakukan secara berkelanjutan, sehingga tercipta SDM yang mampu mendukung organisasi. Adapun aspek-aspek dari aktivitas MSDM menurut D. Harvery dan R. Bowin (dalam Sulistyani, 2004: 53-54) meliputi:

1. *Anticipating* (Antisipasi), yaitu menentukan sistem MSDM-nya yang dapat mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan di masa depan, mampu mengidentifikasi kecenderungan terbaru dan mengembangkan program-program yang dapat memenuhi perubahan kondisi.
2. *Attracting* (Penarikan), yaitu aktivitas mencari orang-orang yang sesuai dengan kualifikasi yang dibutuhkan (analisis jabatan, penarikan, dan seleksi).
3. *Developing* (Pengembangan), yaitu aktivitas pengembangan orang yang telah diseleksi agar dapat menunjukkan kinerja tinggi. Kegiatannya berupa pelatihan dan pengembangan pegawai baik pada tingkat manajer maupun tingkat bawahan.
4. *Motivating* (Memotivasi), yaitu aktivitas memotivasi agar pegawai bekerja dengan baik dengan pemberian kompensasi berupa gaji, insentif, benefit, dan berbagai program keterlibatan pegawai.
5. *Maintaining* (Memelihara), yaitu menciptakan komunikasi yang terbuka sebagai alat utama dalam memelihara hubungan karyawan yang efektif.
6. *Changing for Succes* (Perubahan untuk Sukses), yaitu aktivitas mengembangkan strategi-strategi baru agar sesuai dengan perubahan lingkungan seperti mengadakan perubahan budaya organisasi, pengkajian struktur oraganisasi,

mengelola perubahan sikap, nilai dan prosedur sehubungan dengan keragaman SDM.

7. *Focusing* (Pemfokusan), yaitu aktivitas mengevaluasi sejauhmana efektivitas SDM dilakukan dalam organisasi, seperti melakukan survei tentang sikap pegawai sampai format audit SDM.

Tujuh nilai sebagaimana disebutkan oleh Harvey dan Bowin tersebut di atas merupakan strategi menuju pengelolaan SDM atau MSDM yang sukses. Nilai-nilai sukses tersebut sangat inheren dengan tuntutan *good governance* yang harus diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik oleh aparatur sipil negara pada birokrasi pemerintah. Berdasarkan ketujuh aspek dalam aktivitas MSDM tersebut, maka dalam kajian kapasitas atau kompetensi sumberdaya aparatur lebih terkait dengan aspek pengembangan (*development*).

### **2.2.3 Teori Pengembangan Kompetensi Sumber Daya Aparatur Pemerintah**

Untuk memahami konsep pengembangan kompetensi sumber daya aparatur pemerintah dimulai dengan menjelaskan pengertian sumber daya aparatur pemerintah dan arti pengembangan kompetensi itu sendiri.

#### **2.2.3.1 Sumber daya aparatur pemerintah**

Organisasi dapat berupa organisasi publik dan organisasi swasta baik berbentuk perusahaan, pabrik, maupun badan usaha. Organisasi publik dapat bersifat lembaga nirlaba dan dapat berbentuk organisasi pemerintah, yayasan atau perkumpulan. Untuk mencapai tujuannya, maka setiap organisasi tersebut mendayagunakan beberapa macam sumber daya, yaitu: 1) Sumber daya fisik berupa tanah, gedung, mesin dan peralatan

maupun perlengkapan; 2) Sumber daya finansial berupa uang untuk pembiayaan produksi baik untuk ongkos tenaga kerja maupun ongkos produksi, promosi, distribusi dan penjualan produksi atau pemberian jasa; dan 3) Sumber daya manusia berupa tenaga kerja yang menjalankan usaha baik di tingkat manajerial maupun operasional dengan kontribusi tenaga, pemikiran, kecakapan dan ketrampilan pekerja (Sulistiyani, 2004: 268).

Peristilahan sumber daya manusia secara koseptual menurut Nawawi (2000) dikemukakan sebagai berikut, (1) sumber daya manusia adalah manusia yang bekerja di lingkungan suatu organisasi (disebut juga personel, tenaga kerja, pegawai atau karyawan), (2) sumber daya manusia adalah potensi manusia sebagai penggerak organisasi dalam mewujudkan eksistensinya, (3) sumber daya manusia potensi yang merupakan asset dan fungsi sebagai modal (*material*, dan *non financial*) di dalam organisasi bisnis, yang dapat mewujudkan potensi nyata (riil) secara fisik dan non fisik dalam mewujudkan eksistensi organisasi.

Dalam organisasi publik, khususnya organisasi pemerintah sumber daya manusia itu dikenal dengan sebutan sumber daya aparatur atau Pegawai Negeri Sipil (PNS). Dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, kedudukan sumber daya aparatur pemerintah memiliki peran yang sangat strategis sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dengan kedudukan tersebut, sumberdaya aparatur pemerintah atau PNS merupakan abdi negara (pemerintah) dan abdi masyarakat. Bahkan Purnama (1996)



menyatakan, "Peran aparatur pemerintah tidak hanya sebagai fasilitator dan *service provider* melainkan sebagai dinamisator dan *entrepreneur*. Perannya harus mampu dan jeli dalam menghadapi dan memanfaatkan berbagai tantangan dan peluang sebagai konsekuensi era globalisasi. Menghadapi kondisi demikian profesionalisme sumber daya aparatur pemerintah sudah merupakan suatu keharusan yang tidak bisa ditawar lagi".

Pengertian aparatur yang berada di belakang kata sumber daya berarti aparatur negara yang diartikan oleh Poerwadarminto (2006: 54) sebagai: "Alat-alat negara (pegawai-pegawai dsb) ". Sumberdaya aparatur disebut pula sebagai aparatur birokrasi. Hal ini seperti dinyatakan oleh Sulistiyani (2004: 270), "Apa yang disebut dengan sumber daya manusia yaitu seseorang yang bekerja untuk melaksanakan tugas-tugas negara sehingga sumber daya aparatur negara disebut sebagai aparatur birokrasi karena personifikasi pemerintah. Besar-kecilnya satuan kerja pengelola sumber daya manusia tentunya tergantung antara lain pada besar kecilnya organisasi yang dilayani. Sedangkan kesuksesan juga ditentukan oleh banyak faktor, tidak hanya dilihat dari peran dalam pengelolaan tetapi kemampuan yang dimiliki dan dibarengi dengan adaptasi pada perubahan lingkungan".

### **2.2.3.2 Pengembangan kompetensi sumber daya aparatur pemerintah**

Memahami makna dan maksud pengembangan kompetensi sumber daya aparatur pemerintah pada dasarnya dapat dijelaskan dari pengertian pengembangan dan pengertian kompetensi sumber daya aparatur pemerintah, sebagai berikut :

## 1. Pengertian pengembangan

Menurut Thoha (1989: 7), “Kata pengembangan dan pembinaan dapat digunakan secara bergantian. Makna kedua istilah tersebut adalah suatu tindakan, proses, hasil, atau pernyataan lebih baik. Dalam hal ini menunjukkan adanya kemajuan, peningkatan, pertumbuhan, evolusi atas berbagai kemungkinan, berkembang, atau peningkatan atas sesuatu”. Dalam konteks manajemen sumber daya manusia, Siagian (2010: 182) menjelaskan bahwa pengembangan lebih berorientasi pada peningkatan produktivitas kerja para pekerja di masa depan.

Menurut Priansa (2014: 146),”Pengembangan SDM (*HR development*) dapat dipahami sebagai penyiapan individu pegawai untuk memikul tanggung jawab yang berbeda atau lebih unggul di dalam organisasi. Pengembangan biasanya berhubungan dengan peningkatan kemampuan intelektual atau emosional yang diperlukan untuk menunaikan pekerjaan yang lebih baik. Pengembangan SDM berpijak pada fakta bahwa individu pegawai membutuhkan pengetahuan, keahlian, dan kemampuan yang berkembang supaya ia mampu bekerja dengan baik. Pengembangan SDM dapat diwujudkan melalui pengembangan karir, pendidikan, maupun pelatihan. Melalui pengembangan SDM yang tepat, maka ketergantungan organisasi terhadap rekrutmen SDM akan berkurang.

Selanjutnya Sikula, 2001 (dalam Priansa, 2014: 147) menyatakan bahwa pengembangan SDM mengacu pada kepentingan staf dan personil yang ada dalam organisasi. Pengembangan SDM merupakan proses pembelajaran jangka panjang dengan menggunakan prosedur pembelajaran jangka panjang dengan prosedur yang sistematis

dan terorganisasi, dimana manajer mempelajari pengetahuan konseptual dan teoritis, yang kemudian diimplementasikan dalam pengembangan SDM. Pengembangan SDM juga merupakan aktivitas memelihara dan meningkatkan kompetensi SDM guna mencapai efektivitas organisasi.

## **2. Pengertian Kompetensi**

Pengertian kompetensi secara konseptual sebagai karakteristik dasar yang terdiri dari kemampuan (*skills*) pengetahuan (*knowledge*) serta atribut personal (*personal attributes*) lainnya yang mampu membedakan seorang yang berpenampilan kerja (*perform*) dan tidak berpenampilan kerja (*perform*), (Arthur Andersen dalam Sutjipto et.al, 2002: 152). Inti utama model kompetensi sebenarnya adalah sebagai alat penentu prediksi keberhasilan kerja seseorang pada suatu posisi. Dalam menentukan dan mewujudkan kinerja organisasi publik perlu ditunjang oleh kompetensi Sumber Daya Aparatur.

Menurut Spencer (dalam Moehariono, 2009: 3), "Kompetensi adalah karakteristik yang mendasari seseorang berkaitan dengan efektivitas kinerja individu dalam pekerjaannya atau karakteristik dasar individu yang memiliki hubungan kausal atau sebagai sebab-akibat dengan kriteria yang dijadikan acuan, efektif atau berkinerja prima atau superior di tempat kerja atau pada situasi tertentu (*A competency is an underlying characteristic of an individual that is causally related to criterion referenced effective and or superior performance in a job situation*).

Pendapat lainnya tentang kompetensi dikemukakan oleh Prahalad & Harnel, 1994 (dalam Wasistiono, 2001), yaitu sebagai: "Sekumpulan kemampuan dan teknologi

yang terintegrasi, akumulasi pembelajaran yang dapat memberi kontribusi pada keberhasilan bisnis yang kompetitif". Sedarmayanti (2003: 127) mengemukakan definisi kompetensi dari para pakar sebagai berikut:

1. Konsep luas, membuat kemampuan mentransfer keahlian dan kemampuan kepada situasi baru dalam wilayah kerja, Menyangkut organisasi dan pekerjaan, inovasi dan mengatasi aktivitas personel yang dibutuhkan di tempat berkaitan dengan rekan kerja, manajer serta pelanggan. (Training Agency, 1988).
2. Kemampuan dan kemauan untuk melakukan tugas (Burgoyne, 1988).
3. Dimensi perilaku yang mempengaruhi kinerja. (Woodruffe, 1990).
4. Karakteristik individu apapun yang dapat dihitung dan diukur secara konsisten, dapat dibuktikan untuk membedakan secara signifikan antara kinerja yang efektif dengan yang tidak efektif (Spencer et al, 1990).
5. Kemampuan dasar dan kualitas kinerja yang diperlukan untuk mengerjakan pekerjaan dengan baik (Furnham, 1990).
6. Bakat, sifat dan keahlian individu apapun yang dapat dibuktikan, dapat dihubungkan dengan kinerja yang efektif dan baik sekali. (Murphy, 1933), (Amstrong, 1996: 189).

Selain itu kompetensi dinyatakan sebagai seperangkat tindakan cerdas penuh tanggung jawab yang dimiliki seseorang sebagai syarat untuk dianggap mampu oleh masyarakat dalam melaksanakan tugas-tugas di bidang pekerjaan tertentu (Mendiknas, 045/U/2002). Elemen-elemen kompetensi tersebut adalah : 1). Landasan kepribadian; 2). Penguasaan ilmu dan ketrampilan; 3). Kemampuan berkarya; 4). Sikap dari perilaku dalam berkarya menurut tingkat keahlian berdasarkan ilmu dan ketrampilan yang

dikuasai; dan 5). Pemahaman kaidah berkehidupan bermasyarakat sesuai dengan pilihan keahlian dalam berkarya.

Kompetensi yang diperlukan oleh sumber daya aparatur pada masing-masing organisasi pemerintah beragam bentuknya. Hal ini disebabkan tugas dan pekerjaan setiap aparatur pemerintah berbeda-beda. Namun secara umum, menurut Covey, dkk, 1994 (dalam Sedarmayanti, 2003: 151) dikemukakan bahwa kompetensi mencakup:

1. Kompetensi teknis – pengetahuan dan keahlian: untuk mencapai hasil yang telah disepakati, kemampuan untuk memikirkan persoalan dan mencari alternatif baru;
2. Kompetensi konseptual: kemampuan melihat gambar besar, untuk menguji berbagai pengandaian, dan mengubah pespektif;
3. Kompetensi untuk hidup dalam ketergantungan kemampuan: guna berinteraksi secara efektif dengan orang lain, termasuk kemampuan mendengar, berkomunikasi, mendapatkan alternatif lain, menciptakan kesepakatan menang-menang, dan berusaha mencapai solusi alternatif lain, kemampuan untuk melihat dan beroperasi secara efektif dalam organisasi atau sistem yang utuh.

Menurut Moehariono (2009: 27) rincian kompetensi jabatan pada organisasi publik atau instansi pemerintah bagi pegawai negeri sipil terdiri atas masing-masing kompetensi dasar (*basic competence*) dan kompetensi bidang (*specific competence*) seperti diatur dalam Surat Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara No. 46a Tahun 2003 yaitu sebagai berikut:

1. Kompetensi Dasar (*Basic Competence*)

- a. *Integritas*, yaitu bertindak konsisten sesuai dengan nilai-nilai kebijakan organisasi dan kode etik profesi, yang terdiri atas: memahami dan mengenali perilaku sesuai dengan kode etik; melakukan tindakan yang konsisten dengan nilai keyakinannya; dan bertindak berdasarkan nilai walaupun sulit melakukannya.
  - b. *Kepemimpinan*, tindakan membujuk, meyakinkan dan mempengaruhi atau memberi kesan orang lain agar mereka mengikuti dan mendukung rencana organisasi.
  - c. *Perencanaan dan pengorganisasian*, yaitu menyusun rencana kerja dan unit kerja lainnya demi kelancaran pelaksanaan tugas.
  - d. *Kerjasama*, yaitu dorongan kemampuan untuk bekerja sama dengan orang lain dan menjadi bagian dari suatu kelompok dalam melaksanakan tugas.
  - e. *Fleksibilitas*, yaitu kemampuan untuk menyesuaikan diri dan bekerja secara efektif dalam situasi dan kondisi yang berbeda dengan berbagai individu atau unit kerja lain, menyesuaikan diri dan menghargai pendapat yang berbeda.
2. Kompetensi Bidang (*Specific Competence*)

Kompetensi bidang adalah kompetensi yang tersedia sesuai dengan bidang pekerjaan dan tugas serta tanggung jawabnya.

Demikian pula, dalam undang-undang yang mengatur aparatur pemerintah saat sekarang yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara telah dijelaskan tentang kompetensi. Dalam Pasal 69 Ayat (3) dijelaskan bahwa yang dimaksud kompetensi mencakup :

- a. Kompetensi teknis yang diukur dari tingkat dan spesialisasi pendidikan, pelatihan teknis fungsional, dan pengalaman secara teknis.

- b. Kompetensi manajerial yang diukur dari tingkat pendidikan, pelatihan struktural atau manajemen, dan pengalaman kepepemimpinan.
- c. Kompetensi sosial kultural yang diukur dari pengalaman kerja berkaitan dengan masyarakat majemuk dalam hal agama, suku, dan budaya sehingga memiliki wawasan kebangsaan.

### **2.2.3.3 Teori Strategi Pengembangan Kompetensi Sumber daya Aparatur Pemerintah**

Peristilahan “Strategi” berasal dari bahasa Yunani “*Strategos*“, yang berasal dari kata *Stratos* yang berarti militer dan *Ag* yang artinya memimpin. Strategi dalam konteks awalnya ini diartikan sebagai *generalship* atau sesuatu yang dikerjakan oleh para jenderal dalam membuat rencana untuk menaklukkan musuh dan memenangkan perang. Tidaklah mengherankan jika pada awalnya strategi ini memang populer dan digunakan secara luas dalam dunia militer. Menurut Chritensen (1992: 13) strategi dapat ditinjau dari segi militer, politik, ekonomi, perusahaan dan organisasi publik. Dari segi militer adalah penempatan satuan-satuan atau kekuatan tentara di medan perang untuk mengalahkan musuh. Dari segi politik strategi adalah penggunaan sumber-sumber nasional untuk mencapai tujuan nasional. Dari segi organisasi ekonomi adalah alokasi sumber-sumber yang sifatnya terbatas. Sedangkan dari organisasi publik pemanfaatan sumber daya dalam memberikan pelayanan pada masyarakat.

Terdapat berbagai macam definisi strategi ditinjau dari segi organisasi atau perusahaan. Secara definitif strategi diformulasikan oleh para pakar antara lain menurut pendapat Ansoff (1973: 7), “Strategi adalah aturan untuk pembuatan keputusan dan

penentuan garis pedoman organisasi/perusahaan.” Christensen (1992: 7), strategi adalah pola berbagai tujuan serta kebijakan dasar dan rencana-rencana untuk mencapai tujuan tersebut, dirumuskan sedemikian rupa, sehingga jelas usaha yang sedang dan akan dilaksanakan oleh organisasi/perusahaan, demikian sifat-sifat baik organisasi/perusahaan baik sekarang maupun yang akan datang. Glueck (1990: 4), mendefinisikan strategi adalah satu kesatuan rencana yang komprehensif dan terpadu yang menghubungkan kekuatan strategi organisasi/perusahaan dengan lingkungan yang dihadapinya kesemuanya menjamin agar tujuan organisasi/perusahaan tercapai. Pendapat lain dikemukakan oleh Morgan dan Strong (2003) strategi sebagai cara perusahaan untuk memutuskan bersaing. Sedangkan startegi perusahaan berisi fokus utama yang memusatkan atas hasil dari keputusan strategi dan cara di mana isi strategi bisnis telah diterapkan dalam perusahaan dengan berbagai cara menguraikannya, seperti kecocokan strategi, kecenderungan strategi, pilihan strategi dan orientasi strategi.

Adapun konsep inovasi adalah adopsi dan defungsi terhadap ide atau gagasan baru dalam perusahaan (Thomke, at al 1988 dan Damanpour, 1996). Penciptaan gagasan baru atau adopsi sesuatu yang baru dapat dikatakan sebagai inovasi jika dapat dikomersialisasikan menjadi sebuah produk atau jasa yang diinginkan konsumen. Inovasi yang baik akan menghasilkan produk atau jasa yang berkualitas.

Dari konsep sebagaimana dikemukakan di atas bila dikaitkan dengan strategi pengembangan Sumber daya Manusia Perbankan Islam dapat dikonsepsikan cara perusahaan/organisasi untuk memutuskan bersaing dalam pengembangan sumberdaya



manusia dengan adopsi dan defungsi terhadap ide atau gagasan baru perusahaan. Dalam hal ini menggunakan strategi melalui pendidikan dan pelatihan dan strategi reposisi sumber daya manusia sebagaimana di bawah ini.

### **1) Strategi Melalui Pendidikan dan Pelatihan.**

Pendidikan dan latihan merupakan salah satu faktor penting dalam pengembangan sumber daya manusia. Pendidikan dan latihan bukan hanya menambah pengetahuan akan tetapi juga menambah ketrampilan dan meningkatkan produktivitas kerja. Dalam kaitannya dengan pendidikan, Tilaar (1994) mengemukakan bahwa pendidikan nasional dewasa ini sedang dihadapkan pada empat krisis pokok, yang berkaitan dengan kuantitas, relevansi atau efisien eksternal, elitisme, dan manajemen. Lebih lanjut dikemukakan bahwa sedikitnya ada tujuh masalah pokok sistem pendidikan nasional : (1) menurunnya akhlak dan moral peserta didik, (2) pemerataan kesempatan belajar, (3) masih rendahnya efisien internal sistem pendidikan, (5) status kelembagaan, (6) manajemen pendidikan yang sangat tidak sejalan dengan pembangunan nasional dan (7) sumber daya yang belum professional.

Menghadapi hal tersebut, perlu dilakukan penataan terhadap sistem pendidikan secara menyeluruh (*kaffah/general*), terutama berkaitan dengan kualitas pendidikan, serta relevansinya dengan kebutuhan masyarakat dan dunia kerja. Dalam hal ini, perlu adanya perubahan sosial yang memberi arah bahwa pendidikan merupakan pendekatan dasar dalam proses perubahan. Pendidikan adalah kehidupan, untuk itu kegiatan belajar harus dapat membekali peserta didik dengan percakapan hidup (*life skill* atau *life competency*) yang sesuai dengan lingkungan kehidupan dan

kebutuhan peserta didik dan dunia kerja. Pemecahan masalah secara reflektif sangat penting dalam kegiatan belajar yang dilakukan melalui kerjasama secara demokratis.

Unesco (1994) mengemukakan dua prinsip pendidikan yang sangat relevan dengan Pancasila: (1) pendidikan harus diletakkan pada empat pilar, yaitu belajar mengetahui (*learning to know*), belajar melakukan (*learning to do*), belajar hidup dalam kebersamaan (*learning to life together*), dan belajar menjadi diri sendiri (*learning to be*); (2) belajar seumur hidup (*life long learning*). Kultur yang demikian harus dikembangkan dalam pembangunan sumber daya manusia, karena pada akhirnya aspek kultural dari kehidupan manusia lebih penting dari pertumbuhan ekonomi. Upaya meningkatkan kualitas pendidikan terus-menerus dilakukan baik secara konvensional maupun inovatif. Hal tersebut lebih terfokus lagi setelah diamanatkan bahwa tujuan pendidikan nasional adalah untuk meningkatkan mutu pendidikan pada setiap jenis dan jenjang pendidikan. Pemerintah, dalam hal ini Menteri Pendidikan Nasional juga merencanakan “Gerakan Peningkatan Mutu Pendidikan” pada tanggal 2 Mei 2002. Namun demikian, berbagai indikator mutu pendidikan belum menunjukkan peningkatan mutu pendidikan yang cukup menggembirakan, namun sebagian besar lainnya masih memprihatinkan. Dari berbagai pengamatan dan analisis, sedikitnya terdapat tiga faktor yang menyebabkan mutu pendidikan tidak mengalami perubahan secara merata (Depdiknas, 2001: 1-2).

Dalam kebijakan dan penyelenggaraan pendidikan nasional menggunakan pendekatan, yaitu (1) *education production function* atau *input-output analysis* yang tidak dilaksanakan secara konsekuen, (2) penyelenggaraan pendidikan nasional

dilakukan secara birokratik-sentralistik, (3) ketiga, peran serta masyarakat, khususnya orang tua siswa dalam penyelenggaraan pendidikan selama ini sangat minimum. Menyadari hal tersebut pemerintah telah melakukan upaya penyempurnaan sistem pendidikan, baik melalui penataan perangkat lunak (*soft ware*) maupun perangkat keras (*hard ware*), dengan tujuan pendidikan harus layak, dapat dicapai yang diharapkan di masa depan dan menciptakan sumber daya manusia berdaya saing.

Pengembangan sumberdaya manusia di samping melalui jalur pendidikan dilakukan melalui jalur pelatihan. Hal ini sejalan dengan penjelasan Flippo, 2002 (dalam Priansa, 2014: 147), “Pengembangan SDM merupakan suatu proses dari pendidikan dan pelatihan. Flippo menjelaskan pendidikan dan pelatihan sebagai berikut:

#### 1. Pendidikan

Berkaitan dengan pengetahuan secara umum. Terdapat dua level utama yang perlu mendapatkan perhatian dalam pendidikan, yaitu manajer organisasi dan tenaga operasional.

##### a. Manajer Organisasi (Manajerial)

Pendidikan bagi manajer organisasi ditujukan dengan berfokus pada peningkatan kemampuan pengetahuan manajer serta kemampuan manajer organisasi untuk terampil dalam pengambilan keputusan.

##### b. Staf Pegawai (Operasional)

Pendidikan bagi staf pegawai operasional dapat dilakukan melalui pelatihan kerja dan *apprenticeship*, dimana pendidikan tersebut bertujuan agar dapat

meningkatkan produktivitas kerja mengurangi biaya-biaya yang dikeluarkan oleh organisasi. Meningkatkan moral, serta mempromosikan stabilitas dan fleksibilitas organisasi.

## 2. Pelatihan

Pelatihan untuk meningkatkan ketrampilan pegawai dalam mengemban pekerjaan tertentu sesuai dengan pekerjaan terakhir yang diemban oleh pegawai. Pelatihan juga dilakukan dalam rangka *updating* pegawai.

Terkait dengan metode pengembangan SDM yang kedua yaitu pelatihan adalah yang sering dilakukan oleh pihak manajemen organisasi pemerintah dalam rangka meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan kerja pegawai. Johnson (dalam Craig & Bittel, 1967: 16), mengemukakan ada beberapa alasan pelatihan (*training*) dibutuhkan, yaitu:

1. *So people will be more productive on their present jobs and be ready for advancement.*
2. *Because the succes of the enterprise requires that everyone perform at his optimum level. This call in part for determining and meeting the specific growth needs of each, which should be translated into training.*
3. *Because all "good" people, regardless of organizational level, can do a good job, want to do a good job, and will do a good job – if they are given chance. This chance comes in part through the provision by the company of opportunities for a person to improve his knowledge, skill, or attude. In doing this, the company increases productivity and the individual advances his career. Again, the first step is to determine valid training needs.*
4. *Because time, money, and effort can be wasted throught training that is not based on valid present or emerging needs.*

Pelatihan SDM yang diselenggarakan oleh suatu organisasi biasanya dilakukan melalui beberapa tahapan. Menurut Malik (2000: 80-81), tahapan pelatihan SDM meliputi:

- (1) Kegiatan tatap muka dengan tim pelatih yakni melakukan kegiatan pelatihan dalam rangka peningkatan adaptasi sesuai dengan situasi dan kondisi masalah dan perubahan serta penyesuaian yang diperlukan.
- (2) Kegiatan tatap muka dengan tim pelatih yakni melaksanakan kegiatan pelatihan setiap topik yang dikembangkan dan unit pelatihan tiap topik yang telah direncanakan.
- (3) Kegiatan berstruktur kelompok serta mengerjakan, tugas-tugas seperti membuat laporan memeriksa tugas, berdiskusi, demonstrasi, eksperimen, kerja kelompok proses senektis, belajar yurispodensial, dan sebagainya sesuai dengan tindakan lanjut tatap muka.
- (4) Kegiatan mandiri yakni mendalam dan memperluas penguasaan materi pelatihan, baik yang bersumber dari sumber bacaan lengkap, laboratorium masyarakat dan lainnya.
- (5) Kegiatan kelompok yang berkenaan dengan masalah yang ditemui dengan kegiatan-kegiatan sebelumnya, penyelesaian tugas kelompok, persiapan karyawisata, membuat laporan harian yang dilaksanakan dalam bentuk diskusi dan kerja kelompok atau penelitian kelompok, latihan simulasi dan sebagainya.
- (6) Seminar mingguan dalam memecahkan masalah yang dihadapi oleh suatu kelompok peserta dan sekaligus merupakan media pertukaran informasi antar kelompok setelah melaksanakan kegiatan selama satu minggu.

- (7) Kunjungan instansional sebagai studi perbandingan dari kelompok demi perbaikan dan peningkatan kerja unit masing-masing kelompok. Kerja ini perlu pengaturan bersama jangan sampai mengganggu rencana semula.
- (8) Pembuatan laporan harian oleh masing-masing. Laporan ini guna sebagai monitoring dan format laporan disediakan secara khusus.
- (9) Karyawisata atau manusia sumber, bilamana diperlukan untuk menunjang kegiatan tatap muka, proyek, kelompok. Pelaksanaan sudah tentu melalui prosedur Administrasi dan pendekatan personal tertentu dengan memperhatikan tata cara yang berlaku.
- (10) Pemupukan kerjasama dengan masyarakat demi kelancaran pelaksanaan kegiatan, perluasan dan pengabdian sosial, koleksi informasi yang berguna, pengendalian waktu senggang dan belajar bermasyarakat.
- (11) Masing-masing kelompok dan anggota kelompok mengerjakan proyek yang mereka rancang sendiri pada kegiatan perencanaan kelompok.

Setiap pelatihan (*training*) yang diselenggarakan oleh suatu organisasi diharapkan dapat dilakukan secara efektif. Untuk mengetahui pelatihan itu efektif atau tidak diperlukan evaluasi terhadap pelatihan. Menurut Mathis & Jackson (2001), “Evaluasi pelatihan membandingkan hasil-hasil sesudah pelatihan pada tujuan-tujuan yang diharapkan oleh para manajer, pelatih, dan peserta pelatihan”. Selanjutnya, untuk kepentingan pelaksanaan evaluasi pelatihan, Kirkpatrick dalam artikelnya “*Evaluating of Training*” menyebutkan langkah-langkah evaluasi pelatihan, yaitu:

“*Step 1 – Reaction, How well did the conferees like the program ?*”

“*Step 2 – Learning, What principles, fact, and techniques were learned ?*”

*Step 3 – Behavior, What changes in job behavior resulted from the program ?*  
*Step 4 – Results, What were the tangible result of the program in terms of reduced cost, improved quality, improved quantity, etc ?”.*

Berdasarkan keempat langkah evaluasi pelatihan tersebut, Priansa (2014: 194-195) menjelaskan sebagai berikut:

a. Reaksi

Organisasi mengevaluasi tingkat reaksi peserta pelatihan dengan melakukan wawancara atau dengan memberikan kuesioner kepada mereka. Sebuah ukuran tingkat reaksi dapat dikumpulkan dengan melakukan survei terhadap para manajer tersebut dengan meminta mereka untuk menilai pelatihan, gaya instruktur, dan manfaat dari pelatihan tersebut bagi mereka.

b. Pembelajaran

Tingkat-tingkat pembelajaran dapat dievaluasi dengan mengukur seberapa baik peserta latihan telah mempelajari fakta, ide, konsep, teori, dan sikap, ujian-ujian pada materi pelatihan secara umum digunakan untuk mengevaluasi pembelajaran dan dapat diberikan sebelum atau setelah pelatihan untuk membandingkan hasilnya.

c. Perilaku

Mengevaluasi pelatihan pada tingkat perilaku berarti: a) Mengukur pengaruh pelatihan terhadap kinerja dalam mengemban pekerjaan melalui wawancara terhadap peserta pelatihan dan rekan kerja mereka; dan b) Mengamati kinerja pada pekerjaan, Misalnya evaluasi perilaku pegawai pada saat diwawancarai oleh manejer. Jika para manajer menanyakan pertanyaan-pertanyaan

yang diajarkan dalam pelatihan serta menggunakan pertanyaan lanjutan yang sesuai dengan pekerjaan maka indikator perilaku dari pelatihan dapat diperoleh.

d. Hasil

Para pemberi kerja mengevaluasi hasil-hasil dengan mengukur pengaruh dari pelatihan pada pencapaian tujuan organisasional. Karena hasil-hasil seperti produktivitas, perputaran, kualitas, waktu, penjualan dan biaya secara relatif konkret. Jenis evaluasi ini dapat dilakukan dengan membandingkan data-data sebelum dan setelah pelatihan untuk pelatihan wawancara, data dari jumlah dari individu yang dipekerjakan terhadap penawaran pekerjaan yang diajukan sebelum dan sesudah pelatihan dapat dikumpulkan.

**2) Strategi Reposisi Sumber Daya Manusia.**

Berkaitan dengan reposisi sumber daya manusia dalam mendukung daya saing usaha diperlukan berbagai pendekatan atau ancangan. Schuller dan Jackson (1996) menjelaskan bahwa upaya mereposisi pada dasarnya merupakan transformasi peran yang menuntut kemampuan, cara kerja, cara berfikir dan peran baru sumberdaya manusia. Untuk melakukan proses mereposisi dengan baik maka organisasi perlu mempersiapkan sumber daya manusia yang mampu bersaing di masa depan. Hal ini dengan ancangan sebagai berikut, yaitu:

**a. Ancangan Peran.**

Schuller (1990) melihat berbagai macam peran baru sumberdaya manusia sebagai hasil proses reposisi dalam pembangunan dan bisnis, sebagai berikut, yaitu:



- (1) Kemampuan bisnis perorangan (*Business Personal*), meliputi: praktisi sumber daya manusia, partisipasi dalam bidang keuangan dan operasional, rotasi posisi antar fungsi sumber daya manusia, dan fungsi lainnya.
- (2) Pembentukan perubahan (*Shaper of change*), seperti partisipasi aktif atas perubahan, melakukan penelitian, dan partisipasi aktif pembentukan misi tujuan,
- (3) Konsultan organisasi dan jaringan partner (*Constlant to organizer partner to line*), seperti aktif dalam kosorsium, menyiapkan proposal dan partisipasi dalam komputerasi,
- (4) Strategi perumusan dan pelaksanaan usaha (*Strategy formulator and implementor*) seperti, mengerti strategi bisnis, orientasi bisnis secara strategis, strategi semua divisi organisasi dan aplikasi praktek sumberdaya manusia dari berbagai line strategis
- (5) Kemampuan manajer untuk berbicara (*Talent manager*) seperti, komunikasi dengan manajer lini secara terus menerus, konferensi pengembangan jaringan kerja dan *computer intillegent*,
- (6) Aset manajer dan biaya pengawasan (*Asset manager and cost controller*) seperti kursus akuntansi dan keuangan, membaca artikel jurnal dan prosedur perusahaan.

Sedangkan Ulrich (1998) melihat dari sisi lain bahwa, kategori peran sumber daya manusia sebagai berikut:

- (1) Menjadi partner manajer dalam pelaksanaan strategi. Artinya manajer sumber daya manusia mampu untuk melakukan audit operasional, menemukan metoda

pengembangan yang tepat dan terakhir melakukan prioritas dalam penentuan skala dan pelaksanaan tindakan.

- (2) Menjadi eksekutif administrative yang ahli. Artinya manajer sumber daya manusia tentunya bukan hanya terampil dalam pekerjaan manajerial yang membutuhkan pengambilan keputusan yang tepat, cepat dan benar,
- (3) Menjadi eksekutif handal. Artinya mampu menjadi panutan bagi karyawan lain dalam bekerja dan fasilitator serta motivator jika karyawan lain mengalami kesulitan,
- (4) Menjadi agen perubahan. Artinya menjadi inovator dalam arti memberikan nilai tambah bagi kemajuan organisasi dalam mengantisipasi perubahan lingkungan yang terjadi disekitarnya.

**b. Ancangan Transformasi.**

Schuller dan Jackson (1996) mengatakan bahwa reposisi pada dasarnya merupakan transformasi peran yang menuntut kemampuan, cara kerja, cara berpikir dan peran baru dari sumberdaya manusia. Reposisi perilaku sumber daya manusia berkaitan dengan peningkatan inisiatif bekerja seseorang dan diperlukan etos kerja yang baik, ditempuh dengan berbagai strategi, yaitu:

- (1) Inovasi, strategi ini untuk mengembangkan produk atau jasa yang berbeda dari para pesaing. Pendekatan strategi ini memerlukan tingkat kreativitas pekerja yang tinggi, yang berfokus pada jangka panjang, mempunyai kerjasama yang tinggi, perilaku mandiri, cukup memiliki perhatian pada kualitas dan kuantitas produk pembangunan.

- (2) Kualitas, yaitu strategi yang lebih mengutamakan pada penawaran produk atau jasa yang lebih berkualitas meskipun produknya sama dengan pesaing. Pendekatan ini memerlukan dukungan profil karyawan dengan perilaku yang berulang dan dapat diprediksi, berfokus jangka menengah, cukup mau melakukan kerjasama, perilaku mandiri, perhatian pada kualitas dan komitmen terhadap tujuan organisasi,
- (3) Pengurangan biaya yang menekankan pada usaha untuk menjadi produsen dengan penawaran harga produk rendah. Pendekatan ini diperlukan perilaku pekerja yang relatif berulang dan dapat diprediksi, berfokus pada jangka pendek, mengutamakan kegiatan individu dan otomatisasi, cukup memberikan perhatian pada kualitas, perhatian pada kuantitas output lebih tinggi, kurang berani mengambil resiko dan menyenangi kegiatan yang bersifat stabil.

Dalam rangka menunjang proses reposisi peran sumber daya manusia Schuller dan Jackson (1990) melihat beberapa upaya *customerizing* peran sumber daya manusia yang dapat dibuat pertimbangan sebagai berikut, yaitu:

- (1) Kondisi wajar segala aktivitas sumber daya manusia melalui pendekatan pendefinisian tanggung jawab departemen sumber daya manusia untuk memaksimalkan pencapaian tujuan organisasi, dengan karta kunci “ *time and money management , motivating, quality work of life and competency*”.
- (2) Agenda aksi sumber daya manusia melalui pelaporan periodik dari manajer sumber daya manusia pada manajer puncak perihal tugas-tugasnya, “*people is the most important factor*”.

- (3) Implementasi agenda aksi sumber daya manusia melalui pemberian tanggung jawab pekerjaan yang tetap sesuai dengan kapabilitas staf sumber daya manusia, dengan kata kunci "*the right man on the right jobs*".
- (4) Evaluasi dan validasi aktivitas sumber daya manusia melalui pembelajaran para eksekutif sumber daya manusia, untuk berperilaku seperti orang bisnis, dengan kata kunci "*large contribution to company with the fairly competition and increase the cost control*".

Mengingat pentingnya mereposisi peran sumber daya manusia, maka organisasi harus mengadakan pengembangan sesuai dengan tuntutan lingkungan organisasi yang bersangkutan, dengan mempersiapkan pekerja untuk tanggap atas perubahan lingkungan sekitarnya. Peran strategis sumberdaya manusia sebagai *outcome* proses reposisi diharapkan dapat memberikan kontribusi signifikan dalam perencanaan pembangunan. Hal ini berarti pencapaian sumber daya manusia sudah selanjutnya dimulai dari analisis kompetensi dan perilaku sumber daya manusia.

### **c. Ancangan Kompetensi.**

Menurut Greer (1995) bahwa peran strategi sumber daya manusia juga menyangkut masalah kompetensinya, baik dalam kemampuan teknis, konseptual dan hubungan manusia. Upaya reposisi peran sumber daya manusia dilakukan dengan merubah pemahaman organisasi tentang peran sumber daya manusia yang semula *people issues* menjadi *people relatet business issues* .Schuller (1990) mendefinisikan isu bisnis hanya dikaitkan dengan orang bisnis saja. Artinya kompetensi eksekutif

sumber daya manusia tidak perlu terlibat dalam perencanaan strategi bisnis yang diambil.

Sedangkan Lado dan Wilson (1994), mengemukakan bahwa kompetensi berbasis input lebih menekankan *pada manager-strategy* melalui proses pengangkatan pekerja untuk organisasi secara keseluruhan dalam bentuk integrasi sumber daya manusia. Kompetensi transformasional lebih menekankan inovasi dan kemanfaatan kewirausahaan melalui proses pembentukan dan sosialisasi perilaku karyawan atas dasar kreativitas, kerjasama dan saling percaya. Kompetensi berbasis *output* lebih meningkatkan pada keterlibatan yang lebih tinggi dari pekerja melalui proses pembelajaran positif, pembangunan reportasi yang baik dan hubungan yang positif dengan para *stakeholder*.

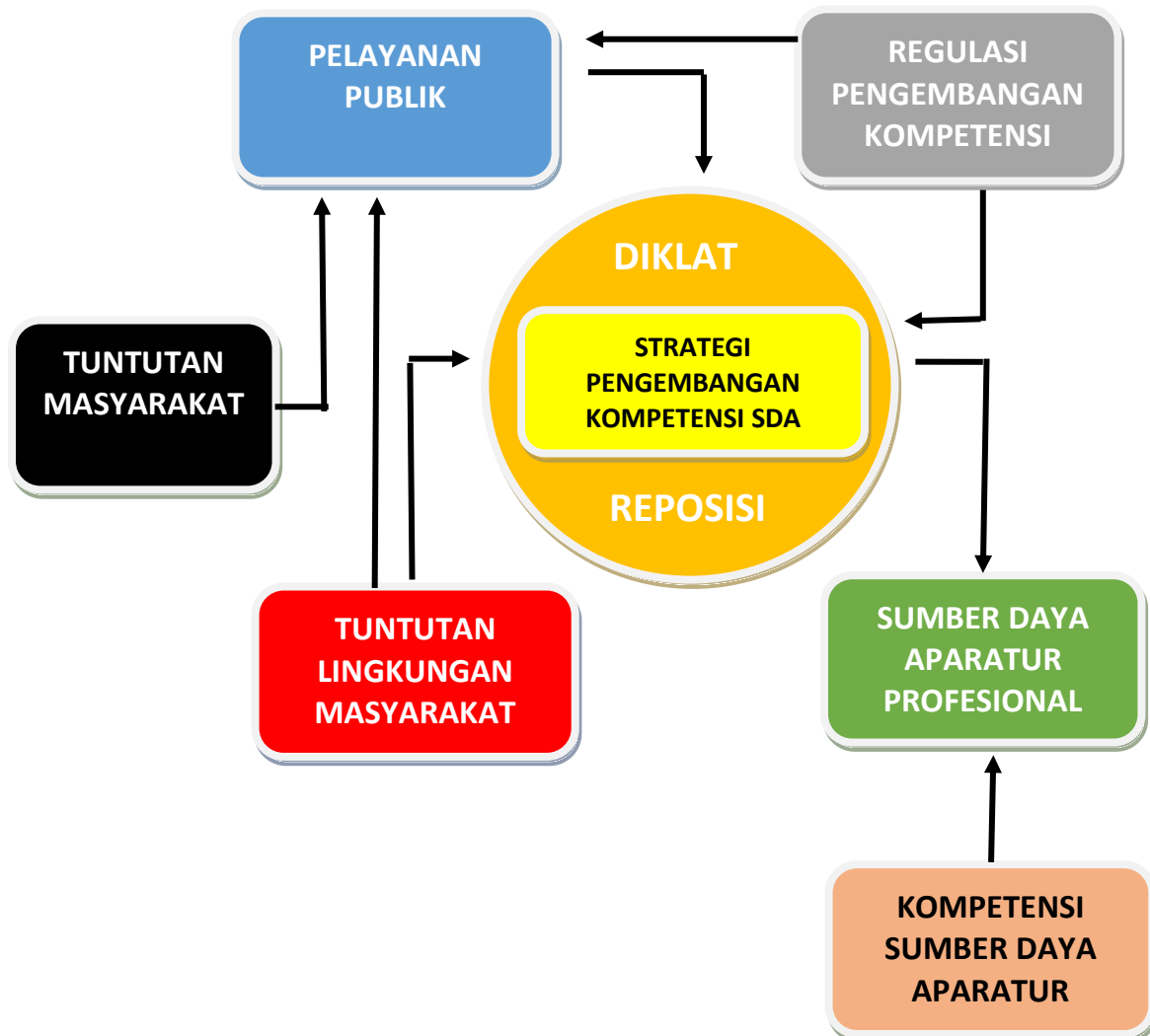
Pengelolaan kompetensi sumber daya manusia dibedakan menjadi pengelolaan sebagai berikut, yaitu:

- (1) Pengelolaan diversitas angkatan kerja, merupakan pengelolaan terhadap berbagai aspek yang membedakan sumber daya manusia yang satu dengan sumber daya lainnya, seperti ras, jenis kelamin, umur dan bahasa.
- (2) Pengelolaan dukungan keunggulan kompetitif tenaga kerja, merupakan pengelolaan sebagai upaya yang membuat staf sumber daya manusia dan manajer lini mampu mendukung upaya organisasi untuk mencapai tujuan dalam lingkungan organisasi yang lebih flat, bersih dan fleksibel,
- (3) Pengelolaan globalisasi tenaga kerja, sebagai upaya untuk menanamkan kesadaran dan pentingnya pengetahuan globalisasi dalam praktek bisnis

Sumber daya manusia merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam pembangunan. Oleh karena itu pengembangan sumber daya manusia harus searah dengan perubahan lingkungan pembangunan. Dan arah pengembangan sumber daya manusia diwarnai oleh paradigma yang dikemas oleh manajer masing-masing sesuai dengan perkembangan dan tuntutan lingkungan pembangunan yang dihadapi dan strategi yang dilakukannya.

Dari berbagai pembahasan kajian teori dan penelitian terdahulu sebagaimana dalam pembahasan sub bab terdahulu, untuk memudahkan dalam penelitian ini kemudian dikemukakan sebuah kerangka pemikiran teoritik penelitian dengan diilustrasikan pada gambar di halaman berikut ini.

**Gambar 2.1. Kerangka Teori**



Dari gambar sebagaimana dalam kerangka pemikiran penelitian di atas dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Pelayanan publik harus mampu merespon dan sesuai dengan tuntutan dan kepuasan masyarakat, pengaruh lingkungan organisasi publik dan regulasi pelayanan publik.

2. Untuk merespons kondisi di atas, dan agar organisasi publik mampu berdaya saing membangun dan mengimplementasikan strategi pengembangan SDA yang berkompetensi dan professional, yaitu melalui pendidikan dan pelatihan SDA dan reposisi SDA. Hal tersebut untuk memenuhi kompetensi sumber daya aparatur yang terikat dengan regulasi yang ada.
3. Kompetensi SDA – adalah (1) Pengetahuan, (*knowledge*) lebih mengarah pada intelegensi, daya pikir dan penguasaan ilmu serta luas sempitnya wawasan yang dimiliki oleh seseorang, (2) Ketrampilan (*skill*) adalah penguasaan teknis operasional mengenai bidang tertentu mengenai kekaryaan. (3) Kemampuan (*abilities*) atau kemampuan terbentuk dari sejumlah kompetensi yang dimiliki oleh seorang karyawan. (4) Kebiasaan (*atitute*) merupakan suatu kebiasaan yang terpolakan. Jika kebiasaan yang terpolakan tersebut, memiliki implikasi positif dalam hubungannya dengan perilaku kerja seseorang maka akan menguntungkan, demikian juga sebaliknya, (5) Perilaku (*behaviors*), perilaku manusia juga ditentukan oleh kebiasaan-kebiasaan yang telah tertanam dalam diri karyawan, sehingga dapat mendukung kerja yang efektif atau sebaliknya.
4. Kompetensi sumber daya aparatur organisasi publik membentuk sumber daya aparatur yang profesional. Dan karakteristik sumber daya aparatur organisasi publik yang professional adalah “Sumber daya aparatur yang ahli dan mempunyai spesialisasi dalam pelayanan publik”.



#### 2.2.3.4 Peranan Pendidikan dan Latihan dalam Pengembangan Kompetensi Sumber Daya Aparatur Pemerintah

Salah satu cara yang seringkali ditempuh oleh organisasi pemerintah dalam meningkatkan kompetensi aparaturnya ialah melalui penyelenggaraan pendidikan dan latihan (Diklat). Banyak Diklat yang harus diikuti aparatur pemerintah pusat dan daerah, seperti misalnya Diklat Pimpinan, Diklat Teknis, Diklat Fungsional dan lain sebagainya.

Makna pendidikan (pengembangan) dan latihan memiliki pengertian yang berbeda-beda dan penggunaannya sering tidak dibedakan. Menurut Yold (1997), *“Training and development are terms referring to planned efforts designed facilitate the acquisition of relevant skills, knowledge and attitudes by organizational members”*. Berdasarkan definisi tersebut dapat dipahami bahwa pendidikan (pengembangan) dan pelatihan memiliki makna dan tujuan, yaitu sebagai usaha terencana yang didesain untuk tujuan memfasilitasi mendapatkan ketrampilan, pengetahuan dan sikap yang relevan bagi anggota organisasi. Pendapat yang sama tentang Diklat dikemukakan oleh Andrew E. Sikula (1981), sebagai berikut:

*“Training is short-terms educational procces utilizing a systimatic and organized procedure by wich nonmanagerial personel learn technical knowledge and skill for a definite purpose. Development, in reference to staffing and personel matters, is long-terms educational procces utilizing a systimatic and organized procedure by which managerial personal learn conceptual and theoritical knowledge for general purpose”*

Berdasarkan definisi yang dikemukakan Sikula tersebut dapat dipahami bahwa konsep pengembangan (pendidikan) adalah usaha peningkatan kemampuan konseptual pada masalah-masalah bersifat bagi para pembuat kebijakan (manajer) dan

merupakan pembelajaran jangka panjang. Adapun untuk pelatihan merupakan upaya peningkatan pengetahuan dan ketrampilan yang bersifat jangka pendek bagi para anggota organisasi (pegawai) yang melaksanakan tugas dan pekerjaan bersifat teknik dan untuk sasaran-sasaran terbatas.

Dari penjelasan tersebut nampak bahwa pendidikan (pengembangan) lebih ditujukan pada para pegawai yang memiliki jabatan pimpinan (manajer) yang bertugas membuat keputusan organisasi, sedangkan latihan lebih ditujukan bagi para pegawai yang melakukan pekerjaan yang bersifat teknis. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Wedye & Yulk (1976) bahwa: *“Development focusses more on the decision making and human relations skills of middle and upper level management, while training involves lower level employees and the presentation of more factual and narrow subject matter”*.

Peran penting Diklat terhadap peningkatan kompetensi aparatur pemerintah menurut Richard B. Johnson, antara lain :

1. Supaya orang lebih produktif pada pekerjaannya dan siap untuk berkembang.
2. Karena suksesnya perusahaan menuntut kinerja seseorang pada level optimalnya. Maka untuk menentukan dan mempertemukan kebutuhan perkembangan seseorang “diterjemahkan “ dalam pelatihan.
3. Karena semua orang “handal” di level manapun dapat melakukan pekerjaan yang baik, ingin melakukan pekerjaan yang baik dan akan melakukan pekerjaan yang baik jika mereka diberi kesempatan. Kesempatan ini datang dari perusahaan yang

memberikan kesempatan pada seseorang untuk meningkatkan pengetahuan, kecakapan, dan sikap.

4. Karena waktu, uang, dan usaha dapat dihabiskan melalui pelatihan tidak berdasar pada kebutuhan mendesak.

### **2.3. Critical Review**

Berdasarkan temuan dari sebelas hasil penelitian terdahulu dapat ditemukan secara umum sebagai bahan pertimbangan yang menjadi pokok perbedaan mendasar bila dibandingkan dengan penelitian ini, yaitu :

1. Konsep peningkatan kompetensi dilihat dari kinerja pemerintah daerah dalam menjalankan sepuluh fungsi utama.
2. Peningkatan kompetensi sumber daya aparatur pemerintah di negara berkembang baru sampai pada peningkatan profesional/teknis belum sampai pada tingkat keberlanjutan kegiatan selanjutnya.
3. Model pengembangan yang dapat meningkatkan kompetensi sumber daya aparatur yang memang harus diakui masih lemah.
4. Belum ada evaluasi berkala tentang metode, serta proses diklat untuk lebih fokus terhadap kebutuhan organisasi dan PNS sendiri. Selama ini masih didominasi oleh sistem, metode dan program-program dari pemerintah pusat.
5. Kurang perubahan pemikiran seluruh pemimpin negara dalam memperhatikan pemerintahan yang baik.
6. Persamaan dalam penelitian ini adalah bahwa fokus perhatiannya pada pengembangan kompetensi sumber daya aparatur pemerintah, akan tetapi

perbedaannya adalah belum adanya perhatian pada model pengembangan kompetensi sumber daya aparatur pemerintah yang terkait dengan jabatan struktural dan fungsional yang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya di masing-masing bidang, inilah fenomena yang menjadi perhatian peneliti.