

BAB II

KAJIAN KEPUSTAKAAN

2.1. Kajian Kepustakaan

Agar penelitian ini memiliki unsur ilmiah, maka untuk menghindari kesalahan dalam memahami masalah ini dan juga sebagai landasan berpijak untuk menjawab permasalahan yang timbul, maka diperlukan teori- teori yang menjadi landasan dalam penelitian. Pengkajian teoritis dalam suatu penelitian sangat diperlukan agar penelitian tersebut dapat mencapai sasaran yang diinginkan.

2.1.1. Administrasi

Sebagaimana dikemukakan Siagian (2003:2), “administrasi didefinisikan sebagai kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”.

Sedangkan administrasi dipandang dalam arti sempit dapat dicermati dari definisi berikut :

“Administrasi adalah rangkaian pekerjaan ketatausahaan atau kesekretariatan yang terkait dengan surat-menyurat (koresponden) dan pengelolaan keterangan tertulis lainnya. Jadi administrasi adalah serangkaian kegiatan ketatausahaan atau kesekretariatan berupa surat-menyurat dan pengelolaan data atau keterangan tertulis lainnya yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang didasarkan oleh rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya” (Zulkifli, 2005:16).

Pada dasarnya administrasi melingkupi seluruh kegiatan dari pengaturan hingga pengurusan sekelompok orang yang memiliki diferensiasi pekerjaan untuk mencapai suatu tujuan bersama. Administrasi dapat berjalan dengan adanya banyak orang terlibat di dalamnya. Hal ini sesuai dengan pengertian administrasi

yang dapat dibedakan menjadi dua bagian yang dikemukakan oleh Irra Chisyanti Dewi (2011:3) dalam buku Pengantar Ilmu Administrasi sebagai berikut:

1. Administrasi dalam arti sempit, yaitu Administrasi berasal dari kata *Administratie* (bahasa Belanda), yang diartikan sebagai pekerjaan tulis menulis atau ketatausahaan atau kesekretarian, meliputi kegiatan: menerima, mencatat, menghimpun, mengolah, mengadakan, mengirim, menyimpan.
2. Administrasi dalam arti luas, yaitu Administrasi merupakan proses kerjasama beberapa individu dengan cara yang efisien dalam mencapai tujuan sebelumnya.

Dari pengertian diatas yang menjelaskan pengertian administrasi dalam arti sempit ataupun administrasi dalam arti luas agar lebih memperjelas pengertian administrasi, peneliti mengutip pengertian Administrasi menurut Herbert A. Simon (1999:2) dikutip oleh Harbani Pasolong dalam bukunya Teori Administrasi Publik, sebagai berikut : "Administrasi sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerjasama untuk mencapai tujuan-tujuan bersama." Sebagaimana yang diungkapkan diatas mengenai pengertian administrasi yang mengartikan bahwa administrasi bertujuan untuk mencapai suatu tujuan.

2.1.2. Organisasi

Organisasi adalah sarana/alat untuk mencapai tujuan. Dikatakan juga organisasi sebagai wadah (sarana) kegiatan daripada orang-orang yang berkerjasama dalam usahanya mencapai tujuan. Dalam wadah kegiatan itu setiap orang harus jelas tugas, wewenang dan tanggung jawabnya, hubungan dan tata kerjanya. Definisi organisasi menurut Dimock dalam Soewarno (1995 : 42-43) yaitu :

“Organisasi adalah perpaduan secara sistematis daripada bagian-bagian yang saling ketergantungan/berkaitan untuk membentuk suatu kegiatan yang

bulat melalui kewenangan, koordinasi dan pengawasan dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditentukan”.

Sebagaimana yang diungkapkan diatas mengenai pengertian organisasi yang mengartikan bahwa organisasi sebagai kesatuan dari perpaduan yang sistematis memiliki ketergantungan untuk menghasilkan suatu kegiatan dalam usaha mencapai tujuan dalam sebuah organisasi. Selanjutnya peneliti akan menambahkan definisi mengenai administrasi sehingga akan memperjelas definisi diatas mengenai organisasi yang dikemukakan menurut Siagian (2006:6) dalam bukunya Filsafat Administrasi seperti berikut :

“Setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja bersama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan yang terdapat seorangatau beberapa orang yang disebut atasan dan seorang atau sekelompok orang yang disebut bawahan”.

Dengan adanya beberapa definisi diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa organisasi merupakan suatu alat/wadah/sarana kegiatan daripada sekelompok orang yang terikat dalam pencapaian tujuan. Organisasi selain dipandang sebagai wadah kegiatan orang juga dipandang sebagai proses, yaitu menyoroti interaksi diantara orang-orang yang menjadi anggota organisasi. Adapun ciri-ciri dari organisasi dikutip oleh Soewarno (1995:43), sebagai berikut :

1. Adanya suatu kelompok orang yang adapat dikenal.
2. Adanya kegiatan yang berbeda-beda tetapi satu sama lain saling berkaitan (*interdependent part*) yang merupakan kesatuan usaha/kegiatan.
3. Tiap-tiap anggota memberikan sumbangan usahanya/tenaganya.
4. Adanya kewenangan, koordinasi dan pengawasan.
5. Adanya suatu tujuan (*The idea of goals*).

Keberhasilan suatu tujuan organisasi itu tergantung kepada kualitas sumber daya manusianya. Kalau SDM organisasinya bekerja atau melakukan tupoksinya dengan baik maka tujuan organisasinya akan tercapai, tapi bila SDM organisasinya banyak melakukan penyelewengan atau melakukan pekerjaannya tidak sesuai tupoksi maka tujuan organisasi tidak akan tercapai melainkan mendapat kegagalan.

Disadari atau tidak disadari, setiap individu selalu berada, dibesarkan dalam dan menjadi anggota organisasi. Ini berlangsung sejak lahir hingga pada saat meninggal dunia. Lebih tegasnya dapat dikatakan bahwa selagi manusia itu ada maka organisasi ada sesuai dengan perkembangan zamannya. Jadi manusia merupakan bagian dari organisasi. Istilah Organisasi secara etimologis berasal dari kata organon atau dalam bahasa Yunani yang berarti alat, *tools*. Desain organisasi (*organizational design*) merupakan proses memilih dan mengimplementasikan struktur yang terbaik untuk mengelola sumber-sumber untuk mencapai tujuan.

Bentuk-Bentuk Organisasi Salah satu usaha untuk menjamin adanya fleksibilitas dalam rangka pengembangan organisasi, maka bentuk organisasi harus diusahakan sesederhana mungkin. Dalam perkembangannya sampai sekarang ini pada pokoknya ada 4 macam bentuk organisasi menurut Handyaningrat (1980: 49) ialah:

- a) Organisasi Lini atau Garis adalah suatu bentuk organisasi yang didalamnya merupakan gariswewenang yang saling menghubungkan langsung secara vertikal antara pimpinan dan bawahan. Pada organisasi ini garis bersama dari kekuasaan dan tanggung jawab yang bercabang pada setiap tingkat pimpinan mulai dari tingkat yang teratas sampai tingkat yang terbawah.

- b) Organisasi Lini dan Staf Ciri-ciri organisasi lini dan staf: Organisasi besar dan kompleks ,Jumlah karyawannya banyak, Hubungan kerja yang bersifat langsung tidak mungkin lagi bagi seluruh anggota organisasi ,Terdapat dua kelompok besar manusia di dalam organisasi: 1) Line Personal; 2) staff personal yang melaksanakan fungsi-fungsi staf (staff function) dan Spesialisasi yang beranekaragam diperlukan dan dipergunakan secara maksimal
- c) Organisasi Fungsional Adalah suatu organisasi yang didalamnya tidak terlalu menekankan pada hirarkhi struktural, akan tetapi lebih banyak didasarkan kepada sifat dan macam fungsi yang dijalankan. Sesungguhnya bentuk ini tidak pernah mencapai tingkat popularitas yang tinggi, meskipun umum dipergunakan oleh organisasi-organisasi tertentu seperti toko serba ada, dan lain-lain
- d) Organisasi tipe panitia Ciri-cirinya: Tugas kepemimpinan dilaksanakan secara kolektif oleh sekelompok orang , Semua anggota pimpinan mempunyai hak, wewenang dan tanggung jawab yang sama , dan Para pelaksana dikelompokkan menurut tugas yang harus dilakukan, dalam bentuk task force

Dari ke empat bentuk-bentuk organisasi tersebut Organisasi Fungsional adalah organisasi yang susunannya berdasarkan atas fungsi-fungsi yang ada dalam organisasi tersebut. Dalam organisasi ini seorang tenaga pengajar tidak hanya bertanggung jawab kepada satu atasan saja. Pada organisasi ini pemimpin berhak memerintahkan semua para tenaga pengajar/para karyawannya, selama masih dalam hubungan pekerjaan. Sehingga seorang pekerja dapat saja diperintah oleh lebih dari satu pimpinan sesuai dengan keahliannya. Sedangkan Organisasi Lini dan Staff Perpaduan antara struktur organisasi garis dengan struktur organisasi fungsional dengan bantuan staff. Staff adalah tenaga ahli yang bertugas memberikan pertimbangan dan nasehat sesuai dengan keahliannya. Pelimpahan wewenang berlangsung secara vertikal dan sepenuhnya dari pimpinan ke kepala bagian dibawahnya serta masing-masing tenaga pengawas.

2.1.3. Manajemen

Manajemen berasal dari bahasa perancis yang kemudian mengadopsi kata ini dari bahasa Inggris menjadi *Management*, yang memiliki arti seni melaksanakan dan mengatur. Manajemen merupakan rangkaian kegiatan atau proses kegiatan yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengawasan untuk mencapai hasil atau tujuan dengan memanfaatkan sumber-sumber yang ada seperti tenaga kerja, biaya, bahan-bahan, peralatan, cara-cara kerja, pemasaran atau pelayanan dengan efisien dan efektif. Untuk memahami secara lebih jelas mengenai pengertian manajemen, peneliti akan menguraikan menurut para ahli.

Pengertian manajemen dari Siagian, dalam bukunya *Filsafat Administrasi* (2008 : 5), adalah sebagai berikut:

“Proses penyelenggaraan berbagai kegiatan dalam rangka penerapan tujuan dan sebagai kemampuan atau keterampilan orang yang menduduki jabatan manajerial untuk memperoleh sesuatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan-kegiatan orang lain”.

Dilihat dari pengertian diatas yang menyatakan bahwa manajemen adalah sebagai proses dalam berbagai penyelenggaraan kegiatan untuk penerapan tujuan dalam rangka mencapai tujuan. Agar lebih memperjelas mengenai definisi manajemen yang dikemukakan diatas selanjutnya peneliti akan mengutip pengertian manajemen menurut Handyaningrat, dalam bukunya berjudul *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen* (1995:18), sebagai berikut :

“Manajemen adalah serangkaian tahap kegiatan yang diarahkan pada pencapaian tujuan dengan pemanfaatan semaksimal mungkin sumber-sumber yang ada”.

Berdasarkan uraian pengertian diatas menunjukkan proses-proses yang terjadi didalam manajemen merupakan suatu aktifitas yang dilakukan oleh pemimpin yang ditujukan untuk mendayagunakan sumber daya yang ada di organisasi.

Fungsi Manajemen juga berpengaruh kepada Manajemen itu sendiri. Selanjutnya menurut Harold Koontz yang dikutip oleh ulbert silalahi dalam bukunya yang berjudul Asas-asas Manajemen (2011 : 40), yakni sebagai berikut:

1). Planning

Penetapan sejumlah pekerjaan yang akan dilaksanakan kemudian. Perencanaan merupakan aktivitas untuk memilih dan menghubungkan fakta serta aktivitas membuat rencana mengenai kegiatan-kegiatan apa yang akan dilakukan di masa depan. Maka seorang manajer dituntut untuk dapat membuat rencana terlebih dahulu tentang kegiatan yang akan dilakukan. Proses perencanaan sangat penting dilaksanakan sebagai pedoman atau pegangan dalam pengerjaan aktivitas selanjutnya. Adapun beberapa aktivitas perencanaan adalah peramalan, pengembangan tujuan-tujuan, pengembangan strategi-strategi, pemrograman, penjadwalan, penganggaran, pengembangan kebijakan-kebijakan, dan pengembangan prosedur-prosedur.

2). Organizing

Pengorganisasian adalah usaha yang dilakukan untuk menciptakan hubungan kerja antar personal dalam organisasi dengan cara mengelompokan orang-orang beserta penetapan tugas-tugas, fungsi-fungsi, wewenang, dan tanggung jawab masing-masing agar tercapainya tujuan bersama melalui aktivitas-aktivitas yang berdaya dan berhasil guna karena dilakukan secara efektif dan efisien.

3). Staffing

Penyusunan kepegawaian pada suatu organisasi dari awal masa penerimaan, seleksi, orientasi, pelatihan dan pengembangan karir hingga menggerakkan pegawai agar setiap tenaga kerja yang ada memberikan dan melaksanakan suatu kegiatan yang menguntungkan organisasi.

4). Directing

Fungsi directing atau sering dikenal dengan leading adalah satu kegiatan yang berhubungan dengan pemberian perintah dan saran agar para bawahan dapat mengerjakan tugas yang dikehendaki manajer. Kegiatannya meliputi mengambil keputusan, mengadakan komunikasi antara manajer dan bawahan agar ada rasa saling pengertian, memberikan semangat, motivasi ataupun dorongan kepada bawahan dalam melaksanakan tugasnya, memilih orang-orang yang mempunyai kemampuan untuk bergabung dalam kelompoknya, dan memperbaiki pengetahuan serta sikap bawahan agar terampil dalam mengerjakan pekerjaan.

5). Controlling

Melalui aktivitas pengendalian, manajer harus mengevaluasi dan menilai pekerjaan-pekerjaan yang dilakukan bawahannya untuk mengetahui apakah pekerjaan dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan atau tidak. Pengendalian tidaklah bermaksud untuk mencari kesalahan bawahan. Namun pengendalian dilakukan bertujuan untuk mencari penyimpangan yang terjadi sehingga dapat dilakukan perbaikan ke arah yang lebih baik.

Keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai tujuannya, sangat tergantung dari sikap dan pekerjaan seluruh anggota organisasi, baik pimpinan maupun pegawai atau karyawan pada suatu organisasi. Dengan demikian manajer personalia atau lurah sebagai pimpinan harus dapat menjalankan fungsi manajerial dan operasionalnya dengan baik. Kegiatan pengendalian dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi sekaligus sebagai penindak korektif sewaktu pelaksanaan pekerjaan.

2.1.4. Manajemen Sumber Daya Manusia

Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan salah satu aset yang tidak ternilai harganya bagi setiap organisasi karena dapat memberikan kontribusi yang berarti kepada satuan kerja secara efektif dan efisien. Oleh karena itu bagaimana cara untuk mengembangkan, memelihara, dan meningkatkan kinerja Pegawai merupakan salah satu faktor yang perlu diperhatikan bagi setiap organisasi. Demikian pula didalam perubahan lingkungan yang strategik (*politik, ekonomi, sosial, teknologi, dll*) maka perlu dituntut adanya kemampuan Aparatur Pemerintah yang profesional dalam menjalankan tugasnya.

Fungsi Manajemen Sumber Daya Manusia merupakan *basic* (dasar) pelaksanaan proses Manajemen Sumber Daya Manusia yang efisien dan efektif dalam pencapaian tujuan Organisasi/Perusahaan. Fungsi operasional tersebut terbagi 5 (lima) secara singkat sebagai berikut :

- a. Fungsi pengadaan adalah proses penarikan, seleksi, penempatan, orientasi, dan induksi untuk mendapatkan karyawan yang sesuai kebutuhan perusahaan (*The Right Man In The Right Place*).
- b. Fungsi pengembangan adalah proses peningkatan keterampilan teknis, teoritis, konseptual, dan moral karyawan melalui pendidikan dan pelatihan.
- c. Fungsi kompensasi adalah pemberian balas jasa langsung dan tidak langsung berbentuk uang atau barang kepada karyawan sebagai imbal jasa (*output*) yang diberikan kepada perusahaan
- d. Fungsi pengintegrasian adalah kegiatan untuk mempersatukan kepentingan perusahaan dan kebutuhan karyawan, sehingga tercipta kerjasama yang penting dan sulit dalam Manajemen Sumber Daya Manusia karena mempersatukan dua aspirasi/kepentingan yang bertolak belakang antara karyawan dan perusahaan.
- e. Fungsi pemeliharaan adalah kegiatan untuk memelihara atau meningkatkan kondisi fisik, mental dan loyalitas karyawan agar tercipta hubungan jangka panjang. Pemeliharaan yang baik dilakukan dengan program K3 (Keselamatan dan kesehatan kerja).

Pelaksanaan otonomi daerah harus memperhitungkan segala aspek yang ada disetiap Daerah, oleh karenanya menurut Kaho ada beberapa faktor yang mempengaruhi agar pelaksanaan otonomi daerah dapat berjalan dengan baik yaitu:

1. Faktor Sumber Daya
Faktor manusia sebagai penggerak merupakan substansi dasar dalam pelaksanaan otonomi daerah. Faktor manusia haruslah baik, dalam pengertian moral maupun kapasitasnya.
2. Faktor Keuangan
Salah satu ciri adalah terletak pada *self-supporting*-nya dalam bidang keuangan. Karena itu sakan sangat memberikan pengaruh terhadap penyelenggaraan Pemerintahan daerah.
3. Faktor Peralatan
Dalam penyelenggaraan otonomi daerah peralatan sangatlah penting, peralatan yang ada haruslah cukup dari segi jumlahnya, memadai dari segi kualitasnya dan praktis dari segi penggunaannya.

4. Faktor Organisasi dan Manajemen

Tanpa kemampuan organisasi dan manajemen yang memadai penyelenggaraan Pemerintahan daerah tidak dapat dilakukan dengan baik, efektif, dan efisien. Oleh sebab itu perhatian yang sungguh-sungguh terhadap masalah ini dituntut dari para penyelenggara Pemerintahan daerah.

Meskipun kita sadari bahwa kualitas sumber daya manusia merupakan suatu penilaian yang bersifat abstrak dan relatif sulit dapat dihitung secara konkret, namun sebagai akibat atau hasilnya dapat dilihat/dirasakan. Karena kualitas menyangkut kemampuan, sikap etika/tingkah laku yang dijadikan standar dalam mengukur sesuatu.

Dalam kemampuan itu sendiri ada pendidikan, pengalaman, pelatihan dan pengetahuan, sedangkan kualitas yang menyangkut tingkah laku adalah kebijaksanaan yang diambil, etika dalam menjalankan tugas, cara memilih baik dan buruk, salah dan benar, cara memutuskan sesuatu dengan cepat, cermat dan tepat. Kesemuanya itu menyangkut kualitas sumber daya manusia aparatur Pemerintah. Kualitas sumber daya manusia, masalah tersebut sudah menjadi hal yang umum, tidaklah wajar jika banyak Pegawai yang sebenarnya secara potensi berkemampuan tinggi tetapi tidak mampu berprestasi dalam kerja.

Hal ini dimungkinkan karena kondisi psikologis dari jabatan atau penempatan yang tidak cocok, atau mungkin pula karena lingkungan tempat kerja yang tidak membawa rasa aman dan betah bagi dirinya. Sejak kita berfikir, alangkah rugi Negara jika banyak instansi Pemerintah yang mempunyai tenaga kerja berpotensi tinggi tetapi tidak mampu bekerja secara produktif.

Oleh karena itu tidak dapat disangkal lagi bahwa faktor manusia merupakan modal utama yang perlu diperhatikan oleh pemimpin. Memang

manusia berjiwa kompleks dan sangat pelik untuk dipahami, karena sangat berbeda dengan mesin dan peralatan kerja lainnya. Kemelut yang berhubungan dengan mesin dengan mudah dapat diperbaiki, tetapi kemelut yang berhubungan dengan Pegawai dituntut keahlian untuk mengatasinya.

Untuk mengatasi masalah-masalah yang berhubungan dengan kualitas sumber daya manusia, pemimpin perlu menempatkan tenaga ahli didalam bidangnya. Para ahli tersebut agar dapat cepat mengendalikan Pegawai dan sumber daya manusianya, maka dapat diciptakan iklim kerja yang harmonis, Pegawai-Pegawai ditempatkan sesuai dengan keahlian dan kemampuannya. Menurut Mangkunegara, menjelaskan tentang kepentingan perencanaan sumber daya manusia. Ada tiga kepentingan dalam perencanaan sumber daya manusia, yaitu:

- a. Kepentingan Individu perencanaan sumber daya manusia sangat penting bagi setiap individu Pegawai, karena dapat membantu meningkatkan potensinya, begitu pula kepuasan Pegawai dapat dicapai melalui perencanaan karier.
- b. Kepentingan Organisasi. Perencanaan sumber daya manusia sangat penting bagi organisasi (perusahaan) dalam mendapatkan calon Pegawai yang memenuhi kualifikasi. Dengan adanya perencanaan sumber daya manusia, dapat dipersiapkan calon-calon Pegawai yang berpotensi untuk menduduki posisi manajer untuk masa yang akan datang.
- c. Kepentingan Nasional. Perencanaan sumber daya manusia sangat bermanfaat bagi kepentingan nasional. Hal ini karena Pegawai-Pegawai yang berpotensi tinggi dapat dimanfaatkan pula oleh Pemerintah dalam rangka meningkatkan produktivitas nasional. Mereka dapat dijadikan tenaga-tenaga ahli dalam bidang tertentu untuk membantu program Pemerintah.

Berdasarkan pendapat diatas, maka perencanaan sumber daya manusia dapat diartikan sebagai suatu proses menentukan kebutuhan Pegawai atau tenaga kerja yang sesuai dengan keahliannya. Menurut Suradinata dalam bukunya yang

berjudul psikologi Kepegawaian telah mengemukakan pengembangan karyawan

(Sumber Daya Manusia Aparatur) yang meliputi :

- a. Memperhitungkan penilaian pelaksanaan pekerjaan dari Pegawai/karyawan yang akan dipromosikan.
- b. Promosi dilakukan atas dasar formasi yang tersedia di sesuaikan dengan kebijaksanaan pimpinan yang berwenang.
- c. Memperhitungkan aspek psikologis terhadap Pegawai yang akan dipromosikan.
- d. Memperhitungkan keterampilan dan kemampuan yang dimiliki sesuai dengan latar belakang yang dimilikinya.
- e. Memperhitungkan senioritas, pengalaman kerja, pangkat, pendidikan dan pelatihan, prestasi kerja, dan kemampuan sebagai suatu kesatuan yang utuh.
- f. Didasarkan pada urutan misalnya: tingkatan/pangkat, jabatan, masa kerja, pendidikan, dan latihan serta usia.
- g. Promosi diberikan untuk memberikan kesejahteraan yang lebih baik terhadap karyawan yang diberikan promosi, dan efisiensi kerja bagi organisasi.
- h. Menyampaikan informasi kepada Pegawai yang dipromosikan (apabila sudah merupakan keputusan dari pejabat yang berwenang).
- i. Promosi dilakukan secara terencana tidak asal-asalan memperhitungkan sebab akibat yang mungkin terjadi.
- j. Promosi dilakukan karena menghindari kejenuhan Pegawai yang sudah lama pada satu tempat jabatan.

Manajemen Sumber Daya Manusia melibatkan berbagai jenis kegiatan yang disebut fungsi-fungsi Manajemen Sumber Daya Manusia, yang menurut

Siagian, fungsi-fungsi Manajemen Sumber Daya Manusia, meliputi :

1. Perencanaan sumber daya manusia.
2. Analisis dan rancang bangun pekerjaan.
3. Rekrutmen tenaga kerja.
4. Seleksi Pegawai.
5. Penempatan Pegawai.
6. Pengembangan sumber daya manusia.
7. Perencanaan karier.
8. Penilaian prestasi kerja.
9. Sistem imbalan.
10. Pemeliharaan hubungan dengan karyawan.

Dalam ruang lingkup manajemen sumber daya manusia itu, tampak bahwa masalah pengembangan sumber daya manusia (Pegawai) organisasi Pemerintahan merupakan salah satu fungsi yang harus diselenggarakan dalam manajemen sumber daya manusia Pemerintahan. Hal ini mengindikasikan bahwa upaya pengembangan sumber daya manusia dalam organisasi publik yang antara lain dapat dilakukan melalui program pelatihan menjadi sangat penting, yang memungkinkan terpacunya motivasi Pegawai sehingga dengan demikian perilaku birokrasi diharapkan dapat kondusif dalam mencapai tujuan organisasi.

2.1.4. Konsep Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi merupakan salah satu tingkatan di dalam proses kebijakan publik, evaluasi adalah suatu cara untuk menilai apakah suatu kebijakan atau program itu berjalan dengan baik atau tidak. Evaluasi mempunyai definisi yang beragam, William N. Dunn, memberikan arti pada istilah evaluasi bahwa:

“Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan” (Dunn, 2003:608).

Pengertian di atas menjelaskan bahwa evaluasi kebijakan merupakan hasil kebijakan dimana pada kenyataannya mempunyai nilai dari hasil tujuan atau sasaran kebijakan. Bagian akhir dari suatu proses kebijakan adalah evaluasi kebijakan. Menurut Lester dan Stewart yang dikutip oleh Leo Agustino dalam bukunya yang berjudul *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* bahwa evaluasi ditujukan untuk melihat sebagian-sebagian kegagalan suatu kebijakan dan untuk mengetahui

apakah kebijakan telah dirumuskan dan dilaksanakan dapat menghasilkan dampak yang diinginkan (Dalam Leo, 2006:186). Jadi, evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik dapat meraih hasil yang diinginkan.

Adapun menurut Taliziduhu Ndraha dalam buku *Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia* berpendapat bahwa evaluasi merupakan proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisa hasilnya (Ndraha, 1989:201). Kesimpulannya adalah perbandingan antara tujuan yang hendak dicapai dalam penyelesaian masalah dengan kejadian yang sebenarnya, sehingga dapat disimpulkan dengan analisa akhir apakah suatu kebijakan harus direvisi atau dilanjutkan. Sudarwan Danim mengemukakan definisi penilaian (*evaluating*) adalah:

“Proses pengukuran dan perbandingan dari hasil-hasil pekerjaan yang nyatanya dicapai dengan hasil-hasil yang seharusnya. Ada beberapa hal yang penting diperhatikan dalam definisi tersebut, yaitu:

1. Bahwa penilaian merupakan fungsi organik karena pelaksanaan fungsi tersebut turut menentukan mati hidupnya suatu organisasi.
2. Bahwa penilaian itu adalah suatu proses yang berarti bahwa penilaian adalah kegiatan yang terus menerus dilakukan oleh administrasi dan manajemen
3. Bahwa penilaian menunjukkan jurang pemisah antara hasil pelaksanaan yang sesungguhnya dengan hasil yang seharusnya dicapai”
(Danim, 2000:14).

Pendapat di atas dapat diperoleh gambaran bahwa evaluasi adalah suatu kegiatan yang dilakukan untuk mengukur serta membandingkan hasil-hasil pelaksanaan kegiatan yang telah dicapai dengan hasil yang seharusnya menurut rencana. Sehingga diperoleh informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan, serta dapat dilakukan perbaikan bila terjadi penyimpangan di dalamnya. Menurut Muchsin, evaluasi kebijakan pemerintah adalah sebagai

hakim yang menentukan kebijakan yang ada telah sukses atau gagal mencapai tujuan dan dampak-dampaknya (Muchsin dan Fadillah, 2002:110). Evaluasi kebijakan pemerintah dapat dikatakan sebagai dasar apakah kebijakan yang ada layak untuk dilanjutkan, direvisi atau bahkan dihentikan sama sekali.

2.1.5. Fungsi dan Karakteristik Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan.

Menurut William N. Dunn fungsi evaluasi, yaitu:

“Pertama, dan yang paling penting, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan. Kedua, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Ketiga, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi” (Dunn, 2003:609 dan 610).

Berdasarkan pendapat William N. Dunn di atas dapat disimpulkan bahwa evaluasi merupakan suatu proses kebijakan yang paling penting karena dengan evaluasi kita dapat menilai seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan dengan melalui tindakan publik, dimana tujuan-tujuan tertentu dapat dicapai. Sehingga kepentingan dari kebijakan dapat dipastikan dengan alternatif kebijakan yang baru atau merevisi kebijakan. Evaluasi mempunyai karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya yaitu:

1. *Fokus nilai*. Evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program.
2. *Interdependensi Fakta-Nilai*. Tuntutan evaluasi tergantung baik ”fakta” maupun ”nilai”.
3. *Orientasi Masa Kini dan Masa Lampau*. Tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokat, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil di masa depan.

4. *Dualitas nilai*. Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara.

(Dunn, 2003:608-609)

Berdasarkan penjelasan di atas, karakteristik evaluasi terdiri dari empat karakter. Yang pertama yaitu fokus nilai, karena evaluasi adalah penilaian dari suatu kebijakan dalam ketepatan pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan. Kedua yaitu interdependensi fakta-nilai, karena untuk menentukan nilai dari suatu kebijakan bukan hanya dilihat dari tingkat kinerja tetapi juga dilihat dari bukti atau fakta bahwa kebijakan dapat memecahkan masalah tertentu. Ketiga yaitu orientasi masa kini dan masa lampau, karena tuntutan evaluatif diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu sehingga hasil evaluasi dapat dibandingkan nilai dari kebijakan tersebut. Keempat yaitu dualitas nilai, karena nilai-nilai dari evaluasi mempunyai arti ganda baik rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada maupun nilai yang diperlukan dalam mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan lain.

2.1.6. Kriteria Evaluasi Kebijakan Publik

Mengevaluasi suatu program atau kebijakan publik diperlukan adanya suatu kriteria untuk mengukur keberhasilan program atau kebijakan publik tersebut. Mengenai kinerja kebijakan dalam menghasilkan informasi terdapat kriteria evaluasi sebagai berikut:

Tabel 2.1
Kriteria Evaluasi

TIPE KRITERIA	PERTANYAAN	ILUSTRASI
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?	Unit pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	Unit biaya Manfaat bersih Rasio biaya-manfaat
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?	Biaya tetap (masalah tipe I) Efektivitas tetap (masalah tipe II)
Perataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok tertentu?	Kriteria Pareto Kriteria kaldor-Hicks Kriteria Rawls
Resposivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?	Konsistensi dengan survai warga negara
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program publik harus merata dan efisien

(Sumber: Dunn, 2003:610)

Kriteria-kriteria di atas merupakan tolak ukur atau indikator dari evaluasi kebijakan publik. Dikarenakan penelitian ini menggunakan metode kualitatif maka pembahasan dalam penelitian ini berhubungan dengan pertanyaan yang dirumuskan oleh William N. Dunn untuk setiap kriterianya. Sedangkan untuk ilustrasi dilihat dari tabel di atas pembahasannya lebih kepada metode kuantitatif. Untuk lebih jelasnya setiap indikator tersebut akan dijelaskan sebagai berikut.

a. Efektivitas

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas disebut juga hasil guna. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil

yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Seperti yang dikemukakan oleh Arthur G. Gedeian dkk dalam bukunya *Organization Theory and Design* yang mendefinisikan efektivitas adalah *That is, the greater the extent it which an organization`s goals are met or surpassed, the greater its effectiveness* (Semakin besar pencapaian tujuan-tujuan organisasi semakin besar efektivitas) (Gedeian, 1991:61).

Berdasarkan pendapat di atas, bahwa apabila pencapaian tujuan-tujuan daripada organisasi semakin besar, maka semakin besar pula efektivitasnya. Pengertian tersebut dapat disimpulkan adanya pencapaian tujuan yang besar daripada organisasi, maka makin besar pula hasil yang akan dicapai dari tujuan-tujuan tersebut. William N. Dunn dalam bukunya yang berjudul *Pengantar Analisis Kebijakan Publik: Edisi Kedua*, menyatakan bahwa:

“Efektivitas (*effectiveness*) berkenaan dengan apakah suatu alternative mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneternya” (Dunn, 2003:429).

Apabila setelah pelaksanaan kegiatan kebijakan publik ternyata dampaknya tidak mampu memecahkan permasalahan yang tengah dihadapi masyarakat, maka dapat dikatakan bahwa suatu kegiatan kebijakan tersebut telah gagal, tetapi adakalanya suatu kebijakan publik hasilnya tidak langsung efektif dalam jangka pendek, akan tetapi setelah melalui proses tertentu. Menurut pendapat Mahmudi dalam bukunya *Manajemen Kinerja Sektor Publik* mendefinisikan efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka

semakin efektif organisasi, program atau kegiatan” (Mahmudi, 2005:92). Ditinjau dari segi pengertian efektivitas usaha tersebut, maka dapat diartikan bahwa efektivitas adalah sejauhmana dapat mencapai tujuan pada waktu yang tepat dalam pelaksanaan tugas pokok, kualitas produk yang dihasilkan dan perkembangan. Pendapat lain juga dinyatakan oleh Susanto, yaitu: “efektivitas merupakan daya pesan untuk mempengaruhi atau tingkat kemampuan pesan-pesan untuk mempengaruhi” (Susanto, 1975:156). Berdasarkan definisi tersebut, peneliti beranggapan bahwa efektivitas bisa tercipta jika pesan yang disampaikan dapat mempengaruhi khalayak yang diterpanya.

Menurut pendapat David Krech, Ricard S. Cruthfied dan Egerton L. Ballachey dalam bukunya *Individual and Society* yang dikutip Sudarwan Danim dalam bukunya *Motivasi Kepemimpinan dan Efektivitas Kelompok* menyebutkan ukuran efektivitas, sebagai berikut:

1. Jumlah hasil yang dapat dikeluarkan, artinya hasil tersebut berupa kuantitas atau bentuk fisik dari organisasi, program atau kegiatan. Hasil dimaksud dapat dilihat dari perbandingan (*ratio*) antara masukan (*input*) dengan keluaran (*output*).
2. Tingkat kepuasan yang diperoleh, artinya ukuran dalam efektivitas ini dapat kuantitatif (berdasarkan pula jumlah atau banyaknya) dan dapat kualitatif (berdasarkan pada mutu).
3. Produk kreatif, artinya penciptaan hubungannya kondisi yang kondusif dengan dunia kerja, yang nantinya dapat menumbuhkan kreativitas dan kemampuan.
4. Intensitas yang akan dicapai, artinya memiliki ketaatan yang tinggi dalam suatu tingkatan intens sesuatu, dimana adanya rasa saling memiliki dengan kadar yang tinggi.

(Dalam Danim, 2004:119-120).

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa ukuran daripada efektivitas diharuskan adanya suatu perbandingan antara masukan dan keluaran. Ukuran daripada efektivitas mesti adanya tingkat kepuasan dan adanya penciptaan

hubungan kerja yang kondusif serta intensitas yang tinggi. Artinya ukuran daripada efektivitas adalah adanya keadaan rasa saling memiliki dengan tingkatan yang tinggi. Adapun menurut pendapat Cambell yang dikutip oleh Richard M. Steers dalam bukunya *Efektivitas Organisasi* menyebutkan beberapa ukuran daripada efektivitas, yaitu:

1. Kualitas artinya kualitas yang dihasilkan oleh organisasi;
2. Produktivitas artinya kuantitas dari jasa yang dihasilkan;
3. Kesiagaan yaitu penilaian menyeluruh sehubungan dengan kemungkinan dalam hal penyelesaian suatu tugas khusus dengan baik;
4. Efisiensi merupakan perbandingan beberapa aspek prestasi terhadap biaya untuk menghasilkan prestasi tersebut;
5. Penghasilan yaitu jumlah sumber daya yang masih tersisa setelah semua biaya dan kewajiban dipenuhi;
6. Pertumbuhan adalah suatu perbandingan mengenai eksistensi sekarang dan masa lalunya;
7. Stabilitas yaitu pemeliharaan struktur, fungsi dan sumber daya sepanjang waktu;
8. Kecelakaan yaitu frekuensi dalam hal perbaikan yang berakibat pada kerugian waktu;
9. Semangat kerja yaitu adanya perasaan terikat dalam hal pencapaian tujuan, yang melibatkan usaha tambahan, kebersamaan tujuan dan perasaan memiliki;
10. Motivasi artinya adanya kekuatan yang muncul dari setiap individu untuk mencapai tujuan;
11. Kepaduan yaitu fakta bahwa para anggota organisasi saling menyukai satu sama lain, artinya bekerja sama dengan baik, berkomunikasi dan mengkoordinasikan;
12. Keluwesan Adaptasi artinya adanya suatu rangsangan baru untuk mengubah prosedur standar operasinya, yang bertujuan untuk mencegah keterbekuan terhadap rangsangan lingkungan;

(Dalam Steers, 1985:46-48).

Sehubungan dengan hal-hal yang dikemukakan di atas, maka ukuran efektivitas merupakan suatu standar akan terpenuhinya mengenai sasaran dan tujuan yang akan dicapai. Selain itu, menunjukkan pada tingkat sejauhmana organisasi, program/kegiatan melaksanakan fungsi-fungsinya secara optimal.

b. Efisiensi

Efektivitas dan efisiensi sangatlah berhubungan. Apabila kita berbicara tentang efisiensi bilamana kita membayangkan hal penggunaan sumber daya (*resources*) kita secara optimum untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Maksudnya adalah efisiensi akan terjadi jika penggunaan sumber daya diberdayakan secara optimum sehingga suatu tujuan akan tercapai.

Adapun menurut William N. Dunn berpendapat bahwa:

“Efisiensi (*efficiency*) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter. Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produk atau layanan. Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisien” (Dunn, 2003:430).

Apabila sasaran yang ingin dicapai oleh suatu kebijakan publik ternyata sangat sederhana sedangkan biaya yang dikeluarkan melalui proses kebijakan terlampaui besar dibandingkan dengan hasil yang dicapai. Ini berarti kegiatan kebijakan telah melakukan pemborosan dan tidak layak untuk dilaksanakan.

c. Kecukupan

Kecukupan dalam kebijakan publik dapat dikatakan tujuan yang telah dicapai sudah dirasakan mencukupi dalam berbagai hal. William N. Dunn mengemukakan bahwa kecukupan (*adequacy*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah (Dunn, 2003:430). Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kecukupan masih berhubungan dengan efektivitas dengan

mengukur atau memprediksi seberapa jauh alternatif yang ada dapat memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi.

Hal ini, dalam kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan. Kriteria tersebut berkenaan dengan empat tipe masalah, yaitu:

- 1) Masalah Tipe I. Masalah dalam tipe ini meliputi biaya tetap dan efektivitas yang berubah dari kebijakan. Jadi, tujuannya adalah memaksimalkan efektivitas pada batas risorsis yang tersedia.
- 2) Masalah Tipe II. Masalah pada tipe ini menyangkut efektivitas yang sama dan biaya yang berubah dari kebijakan. Jadi, tujuannya adalah untuk meminimalkan biaya.
- 3) Masalah Tipe III. Masalah pada tipe ini menyangkut biaya dan efektivitas yang berubah dari kebijakan.
- 4) Masalah Tipe IV. Masalah pada tipe ini mengandung biaya sama dan juga efektivitas tetap dari kebijakan. Masalah ini dapat dikatakan sulit dipecahkan karena satu-satunya alternatif kebijakan yang tersedia barangkali adalah tidak melakukan sesuatu pun.

(Dunn, 2003:430-431)

Tipe-tipe masalah di atas merupakan suatu masalah yang terjadi dari suatu kebijakan sehingga dapat disimpulkan masalah tersebut termasuk pada salah satu tipe masalah tersebut. Hal ini berarti bahwa sebelum suatu produk kebijakan disahkan dan dilaksanakan harus ada analisis kesesuaian metoda yang akan dilaksanakan dengan sasaran yang akan dicapai, apakah caranya sudah benar atau menyalahi aturan atau teknis pelaksanaannya yang benar.

d. Perataan

Perataan dalam kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai arti dengan keadilan yang diberikan dan diperoleh sasaran kebijakan publik. William N. Dunn menyatakan bahwa kriteria kesamaan (*equity*) erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara

kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat (Dunn, 2003:434). Kebijakan yang berorientasi pada pemerataan adalah kebijakan yang akibatnya atau usaha secara adil didistribusikan. Suatu program tertentu mungkin dapat efektif, efisien, dan mencukupi apabila biaya-manfaat merata. Kunci dari pemerataan yaitu keadilan atau kewajiban.

Seberapa jauh suatu kebijakan dapat memaksimalkan kesejahteraan sosial dapat dicari melalui beberapa cara, yaitu:

1. Memaksimalkan kesejahteraan individu. Analisis dapat berusaha untuk memaksimalkan kesejahteraan individu secara simultan. Hal ini menuntut agar peringkat preferensi transitif tunggal dikonstruksikan berdasarkan nilai semua individu.
2. Melindungi kesejahteraan minimum. Di sini analisis mengupayakan peningkatan kesejahteraan sebagian orang dan pada saat yang sama melindungi posisi orang-orang yang dirugikan (*worst off*). Pendekatan ini didasarkan pada *kriteria Pareto* yang menyatakan bahwa suatu keadaan sosial dikatakan lebih baik dari yang lainnya jika paling tidak ada satu orang yang diuntungkan dan tidak ada satu orangpun yang dirugikan. Pareto optimum adalah suatu keadaan sosial dimana tidak mungkin membuat satu orang diuntungkan (*better off*) tanpa membuat yang lain dirugikan (*worse off*).
3. Memaksimalkan kesejahteraan bersih. Di sini analisis berusaha meningkatkan kesejahteraan bersih tetapi mengasumsikan bahwa perolehan yang dihasilkan dapat digunakan untuk mengganti bagian yang hilang. Pendekatan ini didasarkan pada *kriteria Kaldor-Hicks*: Suatu keadaan sosial lebih baik dari yang lainnya jika terdapat perolehan bersih dalam efisiensi dan jika mereka yang memperoleh dapat menggantikan mereka yang kehilangan. Untuk tujuan praktis kriteria yang tidak mensyaratkan bahwa yang kehilangan secara nyata memperoleh kompensasi ini, mengabaikan isu pemerataan.
4. Memaksimalkan kesejahteraan redistributif. Di sini analisis berusaha memaksimalkan manfaat redistributif untuk kelompok-kelompok yang terpilih, misalnya mereka yang secara rasial tertekan, miskin atau sakit. Salah satu kriteria redistributif dirumuskan oleh filosof John Rawls: Suatu situasi sosial dikatakan lebih baik dari lainnya jika menghasilkan pencapaian kesejahteraan anggota-anggota masyarakat yang dirugikan (*worst off*).

(Dunn, 2003: 435-436)

Formulasi dari Rawls berupaya menyediakan landasan terhadap konsep keadilan, tapi kelemahannya adalah pengabaian pada konflik. Pertanyaan menyangkut perataan, kewajaran, dan keadilan bersifat politis cara-cara tersebut tidak dapat menggantikan proses politik, berarti cara-cara di atas tidak dapat dijadikan patokan untuk penilaian dalam kriteria perataan. Berikut menurut William N. Dunn:

“Pertanyaan menyangkut perataan, kewajaran, dan keadilan bersifat politis; dimana pilihan tersebut dipengaruhi oleh proses distribusi dan legitimasi kekuasaan dalam masyarakat. Walaupun teori ekonomi dan filsafat moral dapat memperbaiki kapasitas kita untuk menilai secara kritis kriteria kesamaan, kriteria-kriteria tersebut tidak dapat menggantikan proses politik” (Dunn, 2003: 437).

Pelaksanaan kebijakan haruslah bersifat adil dalam arti semua sektor dan dari segi lapisan masyarakat harus sama-sama dapat menikmati hasil kebijakan. Karena pelayanan publik merupakan pelayanan dari birokrasi untuk masyarakat dalam memenuhi kegiatan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung. Pelayanan publik sendiri menghasilkan jasa publik.

e. Responsivitas

Responsivitas dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai respon dari suatu aktivitas. Yang berarti tanggapan sasaran kebijakan publik atas penerapan suatu kebijakan. Menurut William N. Dunn menyatakan bahwa responsivitas (*responsiveness*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu (Dunn, 2003:437). Suatu keberhasilan kebijakan dapat dilihat melalui

tanggapan masyarakat yang menanggapi pelaksanaan setelah terlebih dahulu memprediksi pengaruh yang akan terjadi jika suatu kebijakan akan dilaksanakan, juga tanggapan masyarakat setelah dampak kebijakan sudah mulai dapat dirasakan dalam bentuk yang positif berupa dukungan ataupun wujud yang negatif berupa penolakan.

Dunn pun mengemukakan bahwa:

“Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya (efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan) masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan” (Dunn, 2003:437).

Oleh karena itu, kriteria responsivitas cerminan nyata kebutuhan, preferensi, dan nilai dari kelompok-kelompok tertentu terhadap kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, dan kesamaan.

f. Ketepatan

Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. William N. Dunn menyatakan bahwa kelayakan (*Appropriateness*) adalah:

“Kriteria yang dipakai untuk menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi dengan menilai apakah hasil dari alternatif yang direkomendasikan tersebut merupakan pilihan tujuan yang layak. Kriteria kelayakan dihubungkan dengan rasionalitas substantif, karena kriteria ini menyangkut substansi tujuan bukan cara atau instrumen untuk merealisasikan tujuan tersebut” (Dunn, 2003:499).

Artinya ketepatan dapat diisi oleh indikator keberhasilan kebijakan lainnya (bila ada). Misalnya dampak lain yang tidak mampu diprediksi sebelumnya baik dampak tak terduga secara positif maupun negatif atau dimungkinkan alternatif

lain yang dirasakan lebih baik dari suatu pelaksanaan kebijakan sehingga kebijakan bisa lebih dapat bergerak secara lebih dinamis.

2.1.7. Mutasi

2.1.7.1 Pengertian Mutasi

Mutasi atau perpindahan jabatan/pekerjaan merupakan fenomena yang biasa terjadi pada suatu perusahaan. Perubahan posisi jabatan/pekerjaan disini masih dalam level yang sama dan juga tidak diikuti perubahan tingkat wewenang, tanggung jawab, status, kekuasaan dan pendapatannya, yang berubah dalam mutasi hanyalah bidang tugasnya.

Menurut Sastrohadiwiryo (dalam Kadarisman, 2012: 68): Mutasi adalah kegiatan ketenagakerjaan yang berhubungan dengan proses pemindahan fungsi, tanggung jawab, dan status ketenagakerjaan tenaga kerja ke situasi tertentu dengan tujuan agar tenaga kerja yang bersangkutan memperoleh kepuasan kerja yang mendalam dan dapat memberikan prestasi kerja yang semaksimal mungkin kepada organisasi.

Menurut Hanggraeni (2012: 80) “mutasi adalah pemindahan dari posisi yang baru tapi memiliki kedudukan, tanggung jawab, dan jumlah remunerasi yang sama”. Dan menurut Daryanto (2013: 41) “mutasi adalah suatu kegiatan rutin dari suatu perusahaan untuk dapat melaksanakan prinsip *‘the right men on the right place’*”. Sedangkan menurut Moekijat (2010: 112) mutasi adalah suatu perubahan dari suatu jabatan dalam suatu kelas ke suatu jabatan dalam kelas yang lain yang tingkatnya tidak lebih tinggi atau tidak lebih rendah (yang tingkatnya sama) dalam rencana gaji.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa mutasi adalah suatu proses pemindahan posisi/jabatan/pekerjaan seorang karyawan ke posisi/jabatan/pekerjaan lain yang dianggap setingkat atau sederajat. Mutasi merupakan kegiatan rutin dari perusahaan untuk melaksanakan prinsip *the right men on the right place*.

2.1.7.2 Jenis-Jenis Mutasi

Mutasi seringkali dilakukan atas keinginan/kebutuhan perusahaan atau atas keinginan karyawan sendiri. Jenis mutasi menurut Endang (2010: 87) adalah:

1. Dintinjau dari tempat kerja karyawan
 - a. Mutasi antarurusan
 - b. Mutasi antarseksi
 - c. Mutasi antarbagian
 - d. Mutasi antarbiro
 - e. Mutasi antarinstitusi
2. Dintinjau dari tujuan dan maksud mutasi
 - a. *Production transfer*, mutasi pada jabatan yang sama, karena produksi di tempat yang lama menurun.
 - b. *Replacement transfer*, mutasi dari jabatan yang sudah lama dipegang ke jabatan yang sama di bagian lain, untuk menggantikan karyawan yang belum lama bekerja atau karyawan yang diberhentikan.
 - c. *Versatility transfer*, mutasi dari jabatan yang satu ke jabatan lain untuk menambah pengetahuan karyawan yang bersangkutan.
 - d. *Shift transfer*, mutasi dalam jabatan yang sama. Misalnya, *shift* A (malam) pindah ke *shift* B (pagi).
 - e. *Remedial transfer*, mutasi karyawan ke bagian mana saja untuk memupuk dan memperbaiki kerja sama antar karyawan.

3. Ditinjau dari masa kerja karyawan

- a. *Temporary transfer*, mutasi yang bersifat sementara untuk mengganti karyawan yang cuti atau berhalangan.
- b. *Permanent transfer*, mutasi yang bersifat tetap.

Menurut Hasibuan (2011: 105) ada beberapa sebab dan alasan dilakukannya mutasi adalah sebagai berikut:

1. Permintaan sendiri

Alasan-alasannya adalah:

- a. Kesehatan; misalnya fisik karyawan kurang mendukung untuk melaksanakan pekerjaan. Misalnya dinas luar, mohon dimutasi menjadi dinas malam.
- b. Keluarga; misalnya untuk merawat orang tua yang sudah lanjut usianya.
- c. Kerja sama; misalnya tidak dapat bekerja sama dengan karyawan lainnya karena terjadi pertengkaran atau perselisihan.

2. Alih Tugas Produktif (ATP)

Alasannya didasarkan pada kecakapan, kemampuan, sikap, dan disiplin karyawan. Jadi ATP ini biasanya bersifat mutasi vertikal (promosi atau demosi).

Menurut Paul Pigors dan Charles Mayers (dalam Hasibuan, 2011) mengemukakan

5 macam transfer, yaitu:

- a. *Production transfer*, mengalih tugaskan karyawan dari satu bagian ke bagian lain secara horizontal, karena pada bagian lain kekurangan tenaga kerja padahal produksi akan ditingkatkan.
- b. *Replacement transfer*, mengalih tugaskan karyawan yang sudah lama dinasnya ke jabatan lain secara horizontal untuk menggantikan karyawan yang masa dinasnya sedikit atau diberhentikan.

- c. *Versality transfer*, mengalih tugaskan karyawan ke jabatan/pekerjaan lainnya secara horizontal agar karyawan yang bersangkutan dapat melakukan pekerjaan atau ahli dalam berbagai lapangan pekerjaan.
- d. *Shift transfer*, mengalih tugaskan seorang karyawan yang sifatnya horizontal dari satu regu ke regu lain sedang pekerjaannya tetap sama.
- e. *Remedial transfer*, mengalih tugaskan seorang karyawan ke jabatan/pekerjaan lain, baik pekerjaannya sama atau tidak atas permintaan karyawan bersangkutan karena tidak dapat bekerja sama dengan rekan-rekannya.

3. Pendekatan mutasi dari segi waktu

- a. *Temporary transfer*, mengalih tugaskan karyawan ke jabatan/pekerjaan lainnya baik horizontal maupun vertikal yang sifatnya sementara.
- b. *Permanent transfer*, mengalih tugaskan karyawan ke jabatan/pekerjaan baru dalam waktu lama sampai dia dipindahkan/pensiun.

4. Masalah *merit rating* dan mutasi

Merit rating artinya penilaian prestasi kerja yang telah dilaksanakan apakah dengan rencana semula. Dalam hal ini penilaian dilakukan apabila pekerjaan telah selesai dikerjakan atau pekerjaan sedang dikerjakan. *Merit rating* terdiri atas *initial appraisal* (penilaian awal) dan *periodical appraisal* (penilaian akhir).

5. Kendala-kendala pelaksanaan mutasi

- a. Formasi jabatan tidak (belum) memungkinkan.
- b. Pengaruh senioritas.
- c. Soal etis (etika).
- d. Kesulitan menetapkan standar-standar sebagai kriteria untuk pelaksanaan.

2.1.7.3 Metode Mutasi

Mutasi dalam suatu organisasi dapat dilakukan dengan dua cara menurut Hasibuan (2011: 103), yaitu:

1. Cara tidak ilmiah

Mutasi dengan cara tidak ilmiah dilakukan:

- a. Tidak didasarkan kepada norma/standar kriteria tertentu.
- b. Berorientasi semata-mata kepada masa kerja dan ijazah, bukan atas prestasi atau faktor-faktor riil.
- c. Berorientasi kepada banyaknya anggaran yang tersedia, bukan atas kebutuhan riil karyawan.
- d. Berdasarkan *spoil system*.

2. Cara ilmiah

Mutasi dengan cara ilmiah dilakukan:

- a. Berdasarkan norma atau standar kriteria tertentu, seperti analisis pekerjaan.
- b. Berorientasi pada kebutuhan yang riil/nyata.
- c. Berorientasi pada formasi riil kepegawaian.
- d. Berorientasi kepada tujuan yang beraneka ragam.
- e. Berdasarkan objektivitas yang dapat dipertanggungjawabkan.

Menurut Endang (2010: 84) mutasi dalam suatu organisasi dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu:

- a) Horizontal (rotasi kerja/mutasi biasa), pemindahan karyawan dari satu posisi/ jabatan/tempat/pekerjaan yang lain yang setara tanpa diikuti dengan kenaikan atau penurunan jabatan.
- b) Vertikal (promosi dan demosi), a. Promosi adalah pemindahan karyawan dari satu jabatan ke jabatan lain yang lebih tinggi disertai dengan wewenang, dan tanggung jawab yang lebih besar.

2.1.7.4 Dasar Mutasi

Ada tiga dasar/landasan pelaksanaan mutasi karyawan menurut Hasibuan (2011: 103). Dasar/landasan yang dimaksud adalah:

- a. *Merit system*, adalah mutasi karyawan yang didasarkan atas landasan yang bersifat ilmiah, objektif, dan hasil prestasi kerjanya. *Merit system* atau *carrer system* ini merupakan dasar mutasi yang baik karena:
 1. *Output* dan produktivitas kerja meningkat.
 2. Semangat kerja meningkat.
 3. Jumlah kesalahan yang diperbuat menurun.
 4. Absensi dan disiplin karyawan semakin baik.
 5. Jumlah kecelakaan akan menurun.
- b. *Seniority system*, adalah mutasi yang didasarkan atas landasan masa kerja, usia, dan pengalaman kerja dari karyawan bersangkutan. Sistem mutasi seperti ini tidak objektif karena kecakapan orang yang dimutasikan berdasarkan senioritas belum tentu mampu memangku jabatan baru.
- c. *Spoil system*, adalah mutasi yang didasarkan atas landasan kekeluargaan. Sistem mutasi seperti ini kurang baik karena didasarkan atas pertimbangan suka atau tidak suka (*like or dislike*).

Menurut Manullang (2008: 276) dalam penerapan mutasi, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan, yaitu:

- 1) Jabatan karyawan yang dipindahkan harus bersamaan isinya dengan jabatan yang ditinggalkan.
- 2) Metode melakukan pekerjaan harus sama antara yang satu dengan yang lain.
- 3) Pejabat yang dimutasikan harus mempunyai pengalaman yang memungkinkan mengerti dasar-dasar pekerjaan baru.

2.1.7.5 Tujuan dan Manfaat Mutasi

Adapun tujuan dari mutasi menurut Hasibuan (2011: 102) adalah sebagai berikut:

- a. Untuk meningkatkan produktivitas kerja karyawan.
- b. Untuk menciptakan keseimbangan antara tenaga kerja dengan komposisi pekerjaan atau jabatan.
- c. Untuk memperluas atau menambah pengetahuan karyawan.
- d. Untuk menghilangkan rasa bosan/jemu terhadap pekerjaannya.
- e. Untuk memberikan perangsang agar karyawan mau berupaya meningkatkan karir yang lebih tinggi.

- f. Untuk pelaksanaan hukuman/sanksi atas pelanggaran-pelanggaran yang dilakukannya.
- g. Untuk memberikan pengakuan dan imbalan terhadap prestasinya.
- h. Untuk alat pendorong agar spirit kerja meningkat melalui persaingan terbuka.
- i. Untuk tindakan pengamanan yang lebih baik.
- j. Untuk menyesuaikan pekerjaan dengan kondisi fisik karyawan.
- k. Untuk mengatasi perselisihan antara sesama karyawan.

Menurut Moekijat (2010: 117) dalam program kepegawaian mutasi bertujuan untuk:

1. Mempertahankan pegawai-pegawai yang telah lama masa kerjanya sebagai perubahan atau pengurangan keperluan produksi.
2. Mengembangkan kecakapan pegawai dalam berbagi bidang.
3. Megadakan penggantian antar regu.
4. Memperbaiki penempatan yang tidak memuaskan.

Sedangkan menurut Kasmir (2008: 157): Tujuan mutasi adalah agar karyawan tidak merasa jenuh dengan pekerjaannya. Kita tahu bahwa karyawan akan jenuh terhadap pekerjaan yang digelutinya selama bertahun-tahun. Akibatnya akan mengurangi motivasi karyawan sehingga berimbas kepada produktivitas yang dilakukannya. Mutasi juga dapat dilakukan kepada karyawan yang telah lalai melaksanakan tugasnya atau tidak mampu melakukan tugasnya secara sempurna.

Selain tujuan, mutasi juga memiliki manfaat bagi karyawan. Menurut Siagian (2011: 172) manfaat mutasi adalah:

- a. Pengalaman baru.
- b. Cakrawala pandangan yang lebih luas.
- c. Tidak terjadinya kebosanan atau kejenuhan.
- d. Perolehan pengetahuan dan keterampilan baru.
- e. Perolehan perspektif baru mengenai kehidupan organisasional.

- f. Persiapan untuk menghadapi tugas baru, misalnya karena promosi.
- g. Motivasi dan kepuasan kerja yang lebih tinggi berkat tantangan dan situasi baru yang dihadapi.

Sedangkan menurut Endang (2011: 84) manfaat mutasi adalah:

- 1) Untuk memenuhi kekurangan karyawan di bagian lain, sehingga tidak perlu mengambil tenaga kerja dari luar.
- 2) Untuk memenuhi keinginan karyawan, disesuaikan dengan minat, keahlian, dan bidang tugas dan kemampuannya.
- 3) Untuk mengatasi rasa jenuh dan bosan karyawan terhadap pekerjaan, jabatan, dan suasana tempat kerja.
- 4) Untuk memberikan motivasi kepada karyawan dalam mengembangkan kemampuannya.

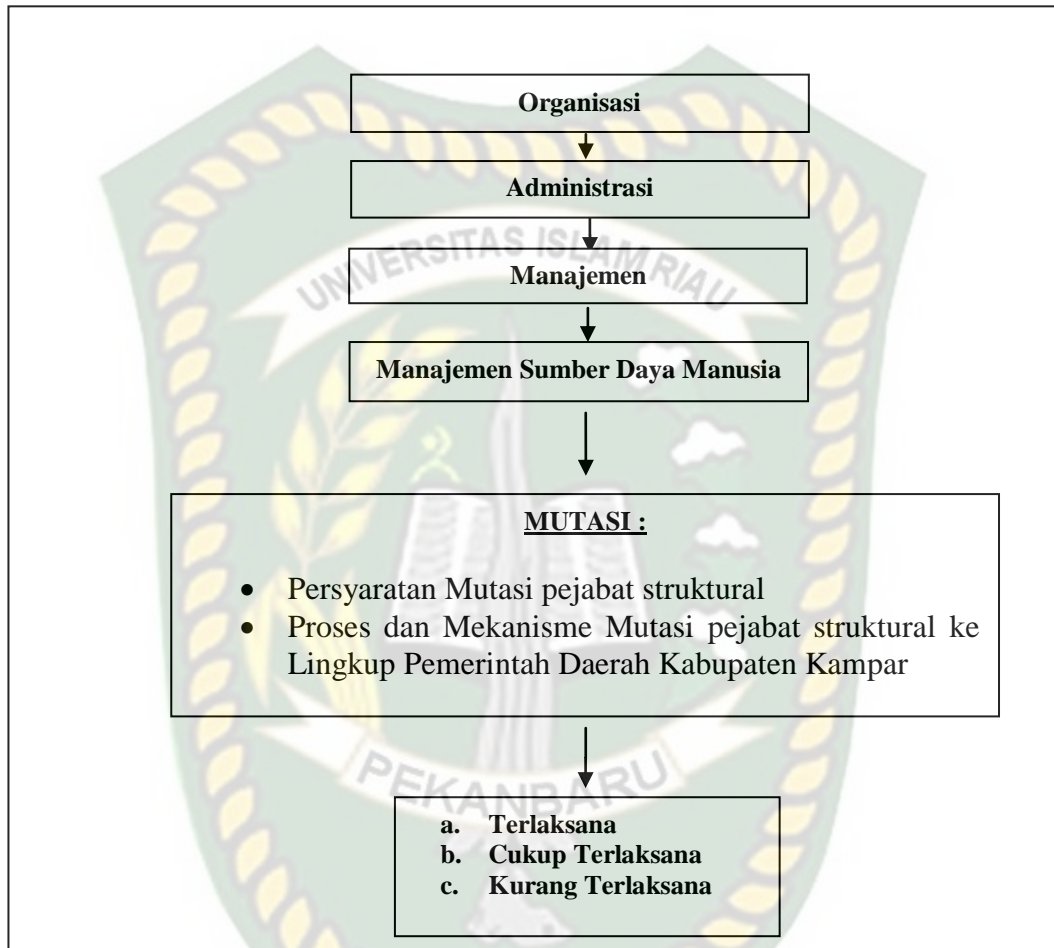
Menurut Felix A. Nigro (dalam Moekijat, 2010: 117) menyebut 5 macam manfaat mutasi, yaitu:

- a. Mutasi merupakan alat/cara yang berguna dalam program pelatihan jabatan, seperti misalnya dalam pengembangan administrator.
- b. Mutasi merupakan alat/cara mengembangkan pegawai-pegawai lama untuk mencapai harapan-harapan puncak. Hal ini mencegah adanya penyewaan pegawai-pegawai baru dari luar yang mahal untuk memenuhi kebutuhan tenaga manusia yang mendadak.
- c. Untuk menyelesaikan pertentangan-pertentangan perseorangan. Kadang-kadang baik pemimpin maupun bawahan adalah cakap, tetapi apabila terjadi pertentangan antara mereka, maka satu-satunya cara penyelesaian adalah mungkin memindahkan pegawai.
- d. Untuk memenuhi kebutuhan pegawai perseorangan. Pemindahan dapat diminta oleh pegawai untuk memenuhi kebutuhan atau preferensi perseorangan pada tempat pekerjaan.
- e. Mutasi sebagai suatu tindakan disipliner.

2.2. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan dari variabel penelitian “**Evaluasi Pelaksanaan Mutasi Pejabat Struktural Oleh Badan Kepegawaian Dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Kampar**” kemudian diukur dengan acuan dari beberapa teori yang dijadikan indikator serta fenomena yang terjadi, maka penulis menjelaskan hubungan tersebut agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam

penafsiran makna dan maksud penelitian. Untuk lebih jelas, teori yang dijadikan indikator akan menampilkan pada gambar sebagai berikut:



2.3. Konsep Operasional

Konsep operasionalisasi adalah suatu konsep yang diberikan kepada suatu variabel atau konstraks dengan cara memberikan arti, atau menspesifikasikan kegiatan, atau memberikan suatu operasional yang diperlukan untuk mengukur variabel tersebut. Setelah beberapa konsep diuraikan dalam hal yang berhubungan dengan kegiatan ini, maka untuk mempermudah dalam mencapai tujuan penelitian

menyusun konsep operasional yang dapat dijadikan sebagai acuan dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Organisasi adalah perpaduan secara sistematis daripada bagian-bagian yang saling ketergantungan/berkaitan untuk membentuk suatu kegiatan yang bulat melalui kewenangan, koordinasi dan pengawasan dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditentukan
2. Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia adalah Salah satu Perangkat Daerah pada suatu Kabupaten/Kota yang membidangi masalah Kepegawaian, contohnya dalam hal mutasi pindah tugas maupun kenaikan pangkat.
3. Administrasi adalah rangkaian pekerjaan ketatausahaan atau kesekretariatan yang terkait dengan surat-menyurat (koresponden) dan pengelolaan keterangan tertulis lainnya. Jadi administrasi adalah serangkaian kegiatan ketatausahaan atau kesekretariatan berupa surat-menyurat dan pengelolaan data atau keterangan tertulis lainnya yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang didasarkan oleh rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.
4. Manajemen adalah proses penyelenggaraan berbagai kegiatan dalam rangka penerapan tujuan dan sebagai kemampuan atau keterampilan orang yang menduduki jabatan manajerial untuk memperoleh sesuatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan-kegiatan orang lain.
5. Mutasi adalah perpindahan instansi tempat bekerja seorang Pegawai dengan aturan yang telah ditetapkan.