

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Administrasi dan Administrasi Negara

1. Administrasi

Administrasi berasal dari bahasa Belanda, yakni *Administratie* yang berarti kegiatan catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan. Administrasi dalam pengertian luas dapat ditinjau dari sudut proses, fungsi, dan dari sudut kepranataan (institutional). Ditinjau dari sudut proses, administrasi merupakan keseluruhan proses yang dimulai dari proses pemikiran, perencanaan, pengaturan, penggerakan, pengawasan sampai dengan proses pencapaian tujuan. Ditinjau dari sudut fungsi atau tugas, administrasi berarti keseluruhan tindak (aktivitas) yang mau atau tidak mau harus dilakukan dengan sadar oleh seseorang atau sekelompok orang yang kedudukan sebagai administrator atau manajemen puncak suatu organisasi usaha sedangkan administrasi dari sudut kepranataan atau institusi, kelompok orang yang secara tertentu melakukan aktivitas-aktivitas di dalam organisasi.

Menurut **Siagian** dalam bukunya **Anggara (2012:21)**, menyebutkan: “Administrasi adalah keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”.

Berdasarkan pendapat diatas maka disimpulkan bahwa administrasi adalah suatu proses kerjasama antara dua orang atau lebih untuk bisa mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Menurut **Pliffner** dalam bukunya **Anggara (2012:21)** menyebutkan: “Administrasi dapat dirumuskan sebagai pengorganisasian dan penjurusan sumber-sumber yang diinginkan.

Berdasarkan pengertian diatas maka dapat disimpulkan bahwa Administrasi Negara adalah kegiatan memberikan pengarahan, bimbingan, dan pengawasan terhadap usaha-usaha kelompok dalam rangka mencapai tujuan bersama. Proses operasi administrasi terdapat sejumlah unsur yang saling berkait antara satu dan yang lain, yang apabila salah satunya tidak ada, proses operasi administrasi akan pincang. Unsur-unsur administrasi menurut **Anggara (2012:29)** menyebutkan :

1. **Organisasi, yaitu wadah bagi segenap kegiatan usaha kerja sama.**
2. **Manajemen, yaitu kegiatan menggerakkan sekelompok orang dan mengarahkan fasilitas kerja. Meliputi perencanaan, pembuatan keputusan, pembimbingan, pengoordinasian, pengawasan, penyempurnaan dan perbaikan tata struktur dan tata kerja.**
3. **Komunikasi, yaitu penyampaian berita dan pemindahan buah pikiran dari seseorang kepada yang lainnya dalam rangka terwujudnya kerja sama.**
4. **Kepegawaian, yaitu pengaturan dan pengurusan pegawai yang diperlukan.**
5. **Keuangan, yaitu pengolahan segi-segi pembiayaan dan pertanggungjawaban keuangan.**
6. **Perbekalan, yaitu perencanaan, pengadaan dan pengaturan pemakaian barang-barang keperluan kerja.**
7. **Tata Usaha, yaitu penghimpunan, pencatatan, pengolahan, pengiriman dan penyimpanan berbagai keterangan ang diperlukan.**
8. **Hubungan Masyarakat, yaitu perwujudan hubungan yang baik dan dukungan dari lingkungan masyarakat terhadap usaha kerjasama.**

2. Administrasi Negara

Administrasi Negara merupakan administrasi pada Negara sebagai suatu organisasi modern. Organisasi modern adalah organisasi yang ada anggaran dasarnya atau kontitusinya dengan maksud dan tujuan yang jelas dan juga adanya struktur dan mekanisme serta rasional agar menghasilkan sesuatu yang dapat diambil manfaatnya.

Pengertian administrasi negara untuk lebih jelasnya akan peneliti sebutkan menurut para ahli yaitu :

Menurut **Leonard** dikutip oleh **Handayaniingrat (1980:2)**, menyebutkan pengertian administrasi: “Administrasi adalah suatu proses yang pada umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, negara atau swasta, sipil atau militer, usaha yang besar atau kecil dan sebagainya”.

Sedangkan menurut **Kahya (1996:4)** menyebutkan:

“Administrasi negara ialah suatu ilmu yang mempelajari kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh negara untuk melaksanakan atau mewujudkan politik negara atau politik pemerintah.”

Definisi-definisi diatas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan maka diperlukan suatu pengawasan internal dan kualitas pelayanan untuk meningkatkan kinerja pegawai khususnya di bidang pelayanan sektor publik.

Ciri-ciri administrasi negara disebutkan **Thoha (2008:36-38)**, sebagai berikut:

- a) **Administrasi negara adalah suatu kegiatan yang tidak bisa dihindari (*unavoidable*).** Setiap orang selama hidupnya selalu berhubungan dengan administrasi negara. Mulai dari lahir sampai meninggal dunia, orang tidak bisa melepaskan diri dari sentuhan kegiatan administrasi negara, baik warga negara ataupun orang asing.
- b) **Administrasi negara memerlukan adanya kepatuhan.** Hal ini administrasi negara mempunyai monopoli untuk mempergunakan wewenang dan kekuasaan yang ada padanya untuk memaksa setiap warga negara mematuhi peraturan-peraturan dan segala perundangan yang telah ditetapkan.
- c) **Administrasi negara mempunyai prioritas.** Banyak kegiatan yang bisa dilakukan oleh administrasi negara. Dari sekian banyaknya tersebut tidak lalu semuanya diborong olehnya. Prioritas diperlukan untuk mengatur pelayanan terhadap masyarakat.
- d) **Administrasi negara mempunyai ukuran yang tidak terbatas.** Besar lingkup kegiatan administrasi negara meliputi seluruh wilayah negara, di darat, di laut dan di udara.
- e) **Pimpinan atasnya (*top management*) bersifat politis.** Administrasi negara dipimpin oleh pejabat-pejabat politik. Hal ini berarti pimpinan tertinggi dari administrasi negara dijabat oleh pejabat yang dipilih atau diangkat berdasarkan ketentuan-ketentuan yang berlaku.
- f) **Pelaksanaan administrasi negara adalah sangat sulit diukur.** Oleh karena kegiatan administrasi negara sebagiannya bersifat politis dan tujuan di antaranya untuk mencapai perdamaian, keamanan, kesehatan, pendidikan, keadilan, kemakmuran, pertahanan, kemerdekaan, dan persamaan, maka hal tersebut tidak mudah untuk diukur.
- g) **Banyak yang diharapkan dari administrasi negara.** Dalam hubungan ini akan terdapat dua standar penilaian. Satu pihak masyarakat menghendaki administrasi negara berbuat banyak untuk memenuhi kebutuhan mereka. Di pihak lain administrasi negara mempunyai kemampuan, keahlian, dana, dan sumber-sumber lain yang terbatas.

B. Tinjauan Teori Organisasi

1. Pengertian Organisasi

Ilmu organisasi merupakan bagian dari Ilmu Administrasi karena organisasi merupakan salah satu unsur administrasi. Jadi pembahasan terhadap organisasi akan menimbulkan ilmu organisasi sebagai cabang dari Ilmu Administrasi.

Menurut **Weber** dalam bukunya **Silalahi (2011:124)** menjelaskan pengertian organisasi sebagai berikut : “Organisasi merupakan tata hubungan sosial, dimana setiap individu yang melakukan kerja sama melakukan proses interaksi dengan individu lainnya“.

Menurut **Waldo** dalam bukunya **Silalahi (2011:124)** menyebutkan : “Organisasi adalah struktur hubungan-hubungan diantara orang-orang berdasarkan wewenang dan bersifat tetap dalam suatu sistem administrasi”.

Menurut penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa organisasi adalah sebuah proses kerja sama yang dilakukan dua orang atau sekelompok yang mempunyai wewenang dan tanggung jawab dalam menjalankan suatu organisasi. Menurut **Etzioni** dalam bukunya **Silalahi (2011:125)** organisasi merupakan pengelompokan orang-orang yang sengaja disusun untuk mencapai tujuan tertentu. Menjelaskan ciri-ciri organisasi sebagai berikut :

1. **Adanya pembagian dalam pekerjaan, kekuasaan dan tanggung jawab komunikasi yang merupakan bentuk-bentuk pembagian yang tidak dilainkan sengaja direncanakan untuk dapat lebih meningkatkan usaha mewujudkan tujuan tertentu.**
2. **Adanya pengendalian usaha-usaha organisasi serta mengarahkan organisasi mencapai tujuannya, pusat kekuasaan harus juga secara kontinu mengkaji sejauh mana hasil yang telah dicapai organisasi, dan apabila memang diperlukan harus juga menyusun lagi pola-pola baru guna meningkatkan efisiensi.**
3. **Penggantian tenaga, dalam hal ini tenaga yang dianggap tidak bekerja sebagaimana diharapkan, dapat diganti oleh tenaga lain. Demikian juga organisasi dapat mengkombinasikan lagi anggotanya melalui proses pengalihan maupun promosi.**

Menurut **Silalahi (2011:132)** banyak ragam bentuk dan tipe dari organisasi dapat dikategorikan bentuk organisasi atas :

1. Organisasi Lini atau Garis

Dimana otoritas mengalir dari puncak organisasi dilimpahkan kepada unit-unit organisasi di bawahnya dalam semua sektor pekerjaan. Dan pertanggung jawaban juga mengalir dari bawah hingga ke tingkat yang paling atas secara bertahap berdasarkan hirarki.

2. Organisasi Lini dan Staf

Di samping otoritas berasal dari pimpinan puncak dan dilimpahkan kepada unit di bawah hirarki dalam semua unit kerja, juga ada satuan unit organisasi yang membantu pimpinan dalam bidang tertentu tanpa ikut serta dalam otoritas lini.

3. Organisasi Fungsional

Organisasi di mana otoritas pimpinan puncak didelegasikan kepada unit-unit organisasi hingga ke paling bawah dalam bidang pekerjaan tertentu dan masing-masing pimpinan unit mempunyai otoritas secara fungsional untuk memerintah semua pelaksana dari semua unit sepanjang berhubungan dengan pekerjaannya.

4. Organisasi Lini-Fungsional

Memperlihatkan ciri organisasi lini dan organisasi fungsional.

5. Organisasi Lini-Staf-Fungsional

Memperlihatkan ciri-ciri organisasi lini dan staf serta organisasi fungsional.

C. Pengawasan dan pengawasan internal

1. Pengertian Pengawasan

Manusia dalam organisasi perlu diamati bukan dengan maksud untuk mendidik dan membimbingnya. Hal ini kiranya sangat penting untuk diperhatikan karena pimpinan dalam suatu organisasi sering lupa bahwa seorang pimpinan yang baik adalah orang dengan ikhlas memberi kesempatan yang seluas – luasnya kepada bawahan untuk berbuat kesalahan. Hanya saja setelah kesalahan itu dengan jalan memberikan bimbingan kepada bawahannya agar dia tidak lagi berbuat kesalahan yang sama.

Sehubungan dengan hal di atas peneliti mengemukakan definisi pengawasan menurut **Siagian (1989:135)** dalam bukunya yang berjudul **Filsafat Administrasi**, menyebutkan:

”Pengawasan adalah proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya”.

Sedangkan pengawasan menurut **Atmosudirjo (1989:223)** dalam bukunya **Administrasi dan Manajemen Umum**, menyebutkan:

Pengawasan adalah keseluruhan daripada kegiatan – kegiatan yang membandingkan atau mengukur apa yang sedang atau sudah dilaksanakan dengan kriteria, norma – norma, standar atau rencana – rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Kemudian menurut **Koontz: sukana (2011:11)** menyebutkan: *“Control the measurement ang correction of the fepormance of subornatis in order to make sure that enterprise objectives and the plans devised to attain them are accomplished”.*

Pengawasan ialah pengukuran dan perbaikan terhadap pelaksanaan kerja bawahan, agar rencana-rencana yang telah dibuat untuk mencapai tujuan-tujuan dapat terselenggara. Pengawasan yang di kemukakan oleh Harold Koonz tersebut adalah bahwa pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh atasan di sesuaikan dengan rencana kerja yang dilakuakan oleh bawahan atau intruksi atasan agar tujuan yang dicapai sesuai dengan rencana yang telah di buat.

2. Pengawasan internal

Pengawasan dapat dibedakan menjadi dua kelompok berdasarkan fungsinya.

a. Fungsi pengawasan dari luar (eksternal)

Yaitu fungsi pengawasan yang dilaksanakan oleh pegawai di bidang pengawasan dalam membantu presiden sebagai administrator pemerintahan yang tertinggi dalam mengendalikan administrasi Negara. Dengan kata lain fungsi pengawasan dilaksanakan oleh badan/ organisasi/ unit kerja yang volume dan beban kerja atau tugas pokoknya di bidang pengawasan.

Pengawasan yang dilakukan oleh badan ini terhadap pegawai dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan di sebut pengawasan eksternal.

b. Fungsi pengawasan dari dalam (internal)

Yaitu fungsi pengawasan yang dilakukan oleh setiap atasan langsung terhadap bawahannya dalam mewujudkan manajemen yang baik di lingkungan organisasi/ unit kerja masing-masing pengawasan ini di sebut pengawasan atasan langsung sebagai fungsi pengawasan melekat atau pengawasan internal. Untuk melaksanakan tugas pengawasan ini, setiap atasan langsung dapat melakukan sendiri dan dapat pula menunjuk beberapa pembantu beberapa tim tertentu atau berkala. Pengawasan internal harus dilaksanakan oleh pimpinan/ atasan langsung setiap saat selama proses manajemen berlangsung atau

berakhir yaitu untuk mengetahui efektivitas pencapaian tujuan organisasi.

Pengawasan internal (melekat) ini merupakan tugas dan tanggung jawab setiap pimpinan atau atasan langsung harus menyelenggarakan manajemen/ administrasi efektif dan efisien di lingkungan organisasi/ unit kerja masing-masing di bidang pemerintahan. Fungsi pengawasan melekat harus ditingkatkan agar efisiensi dan efektivitas tugas umum pemerintah dapat dilaksanakan dengan baik.

Pengawasan melekat yang berfungsi secara maksimal dapat mengurangi dan mencegah secara dini terjadinya berbagai kelemahan dan kekurangan pegawai dalam menjalankan tugas pokok. Pengertian pengawasan internal (pengawasan melekat) dalam **Nawawi (1988:8)** menyebutkan:

Pengawasan yang melekat (waskat) adalah proses pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi secara berdaya dan berhasil dan berhasil guna oleh pemimpin atau unit / organisasi kerja terhadap fungsi semua komponen untuk mewujudkan kerja di lingkungan kerja masing-masing agar secara terus menerus berfungsi secara maksimal dalam melaksanakan tugas pokok yang terarah pada pencapaian tujuan yang telah di rumuskan sebelumnya.

Dari pengertian tersebut tujuan yang harus di capai adalah tujuan pembangunan nasional yang di jabarkan oleh setiap organisasi. Pengawasan melekat terhadap komponen-komponen yaitu:

- a. Struktur organisasi, kebijakan dan pelaksanaannya, rencana kerja, prosedur kerja, pencatatan pelaporan hasil kerja serta pembinaan

personil harus pantau, di periksa dan di evaluasi oleh setiap atasan langsung tingkar efesiensi dan untuk mewujudkan tujuan.

- b. Aspek manusia dan budaya terhadap pengawasan melekat, dalam aspek ini faktor manusia penentu keberhasilan pelaksana pengawasan melekat yang efektif dan efesien begitu pula budaya yang dapat membentuk kepribadian setiap pemimpin dan orang yang dipimpin memperlihatkan pengawasan masing-masing dalam pengawasan melekat.
- c. Sistem pengawasan melekat yaitu metode yang digunakan, dikembangkan dan dibudayakan dalam melakukan pemantauan pemeriksaan dan evaluasi terhadap obyek pengawasan oleh setiap atasan langsung.

Komponen-komponen tersebut harus dilakukan terus-menerus agar pelaksanaan pengawasan melekat dapat terlaksana dengan baik dan mencapai tujuan yang efesien,efektif.

Pengawasan Melekat (waskat) adalah proses pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi yang dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna oleh pimpinan organisasi/unit organisasi kerja terhadap sumber-sumberkerja untuk mengetahui kelemahan-kelemahan dan kekurangan-kekuranganya agar dapat diperbaiki atau disarankan untuk diperbaiki oleh pimpinan/atasan langsung pada jenjang yang lebih tinggi untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya.

Sumber kerja dimaksud yang harus di pantau di periksa dan dievaluasi yaitu:

a. Penggunaan tenaga listrik

Yaitu berapa jumlah tenaga yang digunakan untuk menghasik sesuatu, berapa jumlah bawahan yang di pekerjaan agar efesien dan efektif.

b. Penggunaan pikiran

Yaitu batasan langsung hanya memantau, memeriksa dan mengevaluasi berat ringanya pekerjaan yang dilakukan bawahan tenaga yang digunakan harus sesuai dengan tingkatan pendidikan bawahan.

c. Penggunaan metode/ cara kerja

Yaitu atasan harus langsung memantau, memeriksa dan mengevaluasi bawahan tepat tidaknya cara kerja yang digunakan agar pekerjaan efesien dan efektif dan metode kerja di usahakan dengan cara yang mudah

d. Penggunaan waktu

Yaitu atasan langsung memantau, memeriksa dan mengevaluasi lamanya atau jangka waktu yang digunakan bawahan untuk menghasilkan sesuatu. Semakin lama waktu yang digunakan maka tingkat efesien dan efektifitas kerja rendah, dengan demikian waktu yang digunakan tidak terlalu lama sehingga hasil kerja lebih baik dan produktivitas, efesien,efektivitas pekerja bawahan semakin tinggi.

e. Penggunaan bahan, alat termasuk uang

Yaitu atasan harus langsung memantau, memeriksa dan mengevaluasi bawahan dalam menggunakan jumlah, jenis dan harga bahan atau alat untuk menghasilkan sesuatu. Diusahakan agar dengan bahan, alat atau uang yang minimal dan diperoleh hasil yang maksimal.

Dengan pengawasan melekat tersebut tidak terlepas dari pendayagunaan kelima sumbertersebut diatas agar efesien dan efektif dan akan menghasilkan sumberdaya manusia yang berkualitas tinggi dengan prilaku kerja yang baik.

3. Karakteristik – karakteristik Pengawasan Efektif

Untuk menjadi efektif, sistem pengawasan harus memenuhi kriteria tertentu. Kriteria – kriteria utama adalah bahwa seharusnya 1) Mengawasi kegiatan – kegiatan yang benar, 2) Tepat Waktu, 3) Dengn biaya yang efektif, 4) Tepat akurat, 5) Dapat diterima oleh yang bersangkutan. Semakin dipenuhinya kriteria – kriteria tersebut semakin efektif sistem pengawasan. Karakteristik – karakteristik pengawasan yang efektif dapat lebih terperinci sebagai berikut:

a. Akurat

Informasi tentang pelaksanaan kegiatan harus akurat. Data yang tidak akurat dari sistem pengawasan dapat menyebabkan organisasi mengambil tindakan koreksi yang keliru atau bahkan menciptakan masalah yang sebenarnya tidak ada.

b. Tepat – Waktu

Informasi harus dikumpulkan, disampaikan dan dievaluasi secepatnya bila kegiatan perbaikan harus dilakukan segera.

c. Obyektif dan Menyeluruh

Informasi harus mudah dipahami dan bersifat obyektif serta lengkap.

d. Terpusat pada titik – titik pengawasan stratejik

Sistem pengawasan harus memusatkan perhatian pada bidang – bidang di mana penyimpangan – penyimpangan dari standar paling sering terjadi atau yang akan mengakibatkan kerusakan paling fatal.

e. Realistik secara ekonomis

Biaya pelaksanaan sistem pengawasan harus lebih rendah atau paling tidak sama dengan kegunaan yang diperoleh dari sistem tersebut.

f. Realistik secara organisasional

Sistem pengawasan harus cocok atau harmonis dengan kenyataan – kenyataan organisasi.

g. Terkoordinasi dengan aliansi kerja organisasi

Informasi pengawasan harus terkoordinasi dengan aliran kerja organisasi, karena:

1. Setiap tahap dari proses pekerjaan dapat mempengaruhi sukses atau kegagalan keseluruhan operasi, dan
2. Informasi pengawasan harus sampai pada seluruh personalia yang memerlukannya.

h. Fleksibel

Pengawasan harus mempunyai fleksibilitas untuk memberikan tanggapan atau reaksi terhadap ancaman ataupun kesempatan dari lingkungan.

i. Bersifat sebagai petunjuk dan operasional

Sistem pengawasan efektif harus menunjukkan baik deteksi atau defiasi dari standar, tindakan koreksi apa yang seharusnya diambil.

j. Diterima para anggota organisasi

Sistem pengawasan harus mampu mengarahkan pelaksanaan kerja para anggota organisasi dengan mendorong perasaan otonomi, tanggung jawab dan berprestasi.

4. Cara – cara Pengawasan

Seorang Pimpinan harus mempunyai berbagai cara untuk memastikan bahwa semua fungsi manajemen dilaksanakan dengan baik. Hal ini dapat diketahui mellaui proses control atau pengawasan. Cara–cara pengawasan ini dilakukan sebagai berikut:

- a. **Pengawasan Langsung**, adalah pengawasan yang dilakukan sendiri secara langsung oleh manajer. Manajer memeriksa pekerjaan yang sedang dilakukan untuk mengetahui apakah dikerjakan dengan benar dan hasilnya sesuai engan yang dikehendaknya.

Kebaikannya :

1. Jika ada kesalahan dapat diketahui sedini mungkin, sehingga perbaikannya dilakukan dengan cepat.

2. Akan terjadi kontak langsung antara bawahan dengan atasan, sehingga akan memperdekat hubungan antara atasan dengan bawahannya.
3. Akan memberikan kepuasan tersendiri bagi bawahannya, karena merasa diperhatikan oleh atasannya.
4. Akan tertampung sumbangan pikiran dari bawahan yang mungkin bisa berguna bagi kebijaksanaan selanjutnya.
5. Akan dapat menghindari timbulnya kesan laporan “asal bapak senang” (ABS).

Keburukannya :

1. Waktu seorang manajer banyak tersita, sehingga waktu untuk pekerjaan lainnya berkurang, misalnya perencanaan dan lain – lain.
2. Mengurangi inisiatif bawahan, karena mereka merasa bawahan, karena mereka merasa bahwa atasannya selalu mengamatinya.
3. Ongkos semakin besar karena adanya biaya perjalanan dan lain – lainnya.

Manajer yang mempunyai tugas – tugas yang kompleks tidak mungkin melakukan pengendalian lnsung sebanyak mungkin maka untuk tugas pengawasan ini dilakukan dengan pengawasan tidak langsung.

- b. **Pengawasan Tidak Langsung**, adalah pengawasan jarak jauh yang artinya dengan melalui laporan yang diberikan oleh bawahannya. Laporan ini dapat berupa lisan atau tulisan tentang pelaksanaan– pelaksanaan pekerjaan dan hasil – hasil yang telah dicapai.

Kebaikannya :

1. Waktu untuk mengerjakan tugas – tugas lainnya semakin banyak, misalnya perencanaan, kebijaksanaan dan lain – lain.
2. Biaya pengawasan relatif kecil.
3. Memberikan kesempatan inisiatif bawahan berkembang dalam melaksanakan pekerjaan.

Keburukannya :

1. Laporan kadang–kadang kurang objektif, karena ada kecenderungan untuk melaporkan yang baik – baik saja (ABS)
2. Jika ada kesalahan– kesalahan terlambat mengetahuinya, sehingga perbaikannya pun juga terlambat.
3. Kurang menciptakannya hubungan – hubungan antara atasan dan bawahannya.
4. Pengawasan Berdasarkan Kekecualian, adalah pengawasan yang dikhususkan untuk kesalahan– kesalahan yang luar biasa dari hasil atau standar yang diharapkan. Pengawasan semacam ini dilakukan dengan cara kombinasi langsung dan tidak langsung oleh manajer.

D. Konsep Manajemen Sumberdaya Manusia

1. Pengertian Manajemen

Manajemen diawali dengan suatu pandangan luas atas sifat, ruang lingkup dan fungsi penggunaannya dalam setiap aktivitas kerja sama organisasional. Pengertian manajemen dari beberapa pendapat para ahli selalu berbeda, untuk itu

peneliti akan mengemukakan pendapat para ahli tentang definisi manajemen menurut **Manulang (1992:11)** menyebutkan:

“Manajemen adalah seni dan ilmu perencanaan, perorganisasian, penyusunan, pengendalian dan pengawasan dari pada sumber daya manusia untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan terlebih dahulu”.

Pengertian manajemen menurut **Siagian (1992:11)**, menyebutkan: “Manajemen dapat didefinisikan sebagai kemampuan atau keterampilan untuk memperoleh suatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan-kegiatan orang lain.”

Menurut pendapat **Hasibuan (2013:5)** dalam bukunya manajemen dasar, pengertian dan masalah, mengenai pengertian manajemen adalah: “Manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan tertentu”.

Beberapa definisi tersebut, terdapat unsur-unsur manajemen yaitu:

1. Adanya manusia (manusia sebagai pimpinan)
2. Adanya tujuan yang hendak dicapai (sebagai pengendalian/pengarahan)
3. Adanya wadah yakni badan organisasi dimana orang-orang bekerja
4. Adanya alat untuk mencapai tujuan
5. Kegiatan atau aktivitas seperti perencanaan, pengorganisasian dan sebagainya.

Menurut **Siagian** dalam bukunya **Silalahi (2011:137)** menjelaskan definisi manajemen sebagai berikut: “Manajemen dapat didefinisikan sebagai

kemampuan atau keterampilan untuk memperoleh sesuatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan-kegiatan orang lain”.

Menurut **Sutarto** dalam bukunya **Silalahi (2011:137)** menyebutkan :
 “Manajemen sebagai rangkaian kegiatan penataan yang berupa penggerakkan orang-orang dan pengarahan fasilitas kerja agar tujuan kerja sama benar-benar tercapai”.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa manajemen sebagai proses yaitu rangkaian tahapan kegiatan untuk mencapai tujuan tertentu dengan mendayagunakan sumber-sumber yang ada seefektif dan efisien mungkin. Proses kegiatan dan dinamika manajemen dalam usaha mencapai tujuan organisasi berdasarkan tingkatan dalam organisasi, maka tingkatan manajemen dapat dibedakan atas menurut **Silalahi (2011:141)** adalah :

1. Top Management (manajemen puncak)

Orang yang berada dalam kedudukan manajemen puncak ini disebut *top managers* (manajer puncak) yang diidentifikasi dalam berbagai titel, misalnya : *chairman of the board, president, chief executive officer, senior vice-president*. Manajemen dan puncak bertanggung jawab untuk keseluruhan manajemen dan organisasi.

2. Middle Management (manajemen tengah)

Orang yang berada dalam posisi manajemen tengah dinamakan manajer-manajer tengah, yang mungkin terdiri atas satu lebih tingkatan dalam organisasi. Adapun orang-orang tersebut biasanya diidentifikasi dengan titel, seperti *divisional manager, regional manager, product manager, sales manager, marketing manager, personal manager, finansial manager*. Tanggung jawab dari manajer tengah ialah menggerakkan aktivitas dengan mengimplementasikan kebijaksanaan yang telah digariskan oleh manajer puncak.

3. **Lower Management (manajemen bawah)**

Yang bertanggung jawab menggerakkan operasi pekerja-pekerja. Manajer dalam manajemen tingkat bawah ini lebih dikenal dengan nama *supervisor*, seperti *production supervisor*, *technical supervisor* di samping titel-titel : *foreman (mandor)*, *departement manager*, *assistant departement manager*.

E. **Pengertian kualitas, pelayanan dan kualitas pelayanan**

a. **Pengertian kualitas**

Konsep kualitas bersifat relative, karena penilaian kualitas sangat ditentukan dari perspektif yang digunakan.

Menurut **Davidow dan Uttal** dalam **Hardiansyah (2011:350)**, mengemukakan bahwa : “ Kualitas merupakan usaha apa saja yang digunakan untuk mempertinggi kepuasan pelanggan”.

Pendapat diatas dapat diartikan bahwa kualitas merupakan usaha-usaha yang dilakukan dan bertujuan agar pelanggan merasa puas dengan barang atau jasa yang diterima.

Menurut **Groetsch dan Davis** dalam **Hardiansyah (2011:35)**, menyebutkan : “ kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan”.

Pendapat diatas dapat diartikan bahwa kualitas merupakan suatu kondisi yang berubah-ubah sesuai keadaan dan tidak terikat dengan suatu produk tertentu yang bertujuan agar pelanggan merasa dengan apa yang telah didapatkan.

Menurut **Sampara** dalam **Hardiansyah (2011:35-36)** mengemukakan bahwa “Kualitas pelayanan adalah pelayanan yang diberikan kepada pelanggan

sesuai dengan standar pelayanan yang telah dibakukan sebagai pedoman dalam memberikan pelayanan”,

Pendapat diatas dapat diartikan bahwa kualitas adalah pemberian layanan kepada pelanggan dimana pemberian layanan kepada pelanggan dimana pemberian layanan tersebut berpedoman kepada standar pelayanan yang telah ditentukan sebelumnya.

b. Pengertian pelayanan

Menurut **Poerdarminta** dalam **Hardinsyah (2011 : 10-11)** menyebutkan :

“Seraca eteomologis, pelayanan berasal dari kata layanan yang berarti membantu, menyiapkan atau mengurus apa-apa yang diperlukan seseorang, kemudian pelayana dapat diartikan sebagai : perihal/ cara melayani, servis/ jasa, sehubungan dengan jual beli barang atau jasa”.

Menurut uraian tersebut, maka pelayanan dapat diartikan untuk membantu, menyiapkan dan mengurus baik itu berupa barang atau jasa dari satu pihak ke pihak lain.

Menurut **Thoha** dalam **hardiansyah (2011: 11)**, menyebutkan:” Pelayanan adalah pengabdian dan pengayoman”.

Menurut pengertian diatas, bahwa seorang administrator diharapkan akan tercermin sifat-sifat memberikan pelayanan, pengabdian kepada kepentingan umum dan memberikan pengayoman kepada masyarakat yang lemah dan kecil.

Menurut **Donal** dalam **Hardiasyah (2011: 10)**, menyebutkan:

“Pelayanan pada dasarnya adalah merupakan kegiatan atau manfaat yang di tawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain dan pada hakekatnya tidak terwujud serta tidak menghasilkan

kepemilikan sesuatu, proses produksinya mungkin juga tidak di kaitkanya dengan suatu produk fisik”.

Pendapat diatas dapat diartikan bahwa pelayanan merupakan suatu kegiatan yang diberikan atau ditawarkan kepada pelanggan yang pada dasarnya pelayanan tersebut tidak berbentuk fisik melainkan berupa jasa.

Menurut **Lovelock** dalam **Hardiansyah (2011: 10)**, menyebutkan : “Service adalah produk yang tidak terwujud, berlangsung sebentar dn dirasakan atau dialami”.

Menurut pendapat diatas service merupakan produk yang tidak ada wujud atau bentuknya sehingga tidak ada bentuk yang dimiliki, dan berlangsung sesaat atau tidak tahan lama, tetapi dialami dan dapat dirasakan oleh penerima layanan.

c. Pengertian kualitas pelayanan

Beriku ini defenisi kualitas pelayanan yang dikemuakakan oleh **Ibrahim** dalam **Hardiasyah (2011: 40)**, menyebutkan :

“Kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dimana penilaiannya kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan publik tersebut”.

Menurut pendapat diatas kualitas pelayanan publik dapat diartikan sebagai keadaan dimana berhubungan dengan suatu proses yang berada dalam suatu lingkungan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan masyarakatpun akan menilai bagai mana pelayanan yang diterima tersebut.

Menurut **Wyekof** dalam **Tjiptono (2001 : 59)**, memberikan pengertian , sebagai berikut : “Kualitas pelayanan adalah tingakat keunggulan yang

diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan”.

Pendapat diatas bahwa kualitas pelayanan dapat diartikan sebagai pemanfaatan secara optimal sumberdaya yang ada dimana hal tersebut bertujuan agar pelanggan merasa puas dengan pelayanan yang diberikan.

Menurut **Lukman (2000 : 10)**, menjelaskan defenisi kualitas pelayanan sebagai berikut : “Kualitas pelayanan adalah pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan standar pelayanan yang dibakukan sebagai pedoman dalam pemberian pelayanan”.

Pendapat diatas dapat diartikan bahwa kualitas pelayanan adalah pemberian layanan yang diberikan kepada pelanggan berdasarkan standar atau ketentuan pelayanan yang ditetapkan sebelumnya.

Menurut **Ratminto dan Winarsih (2005 : 18)**, menjekaskan defenisi pelayanan (keputusan MEMPAN No.63 Tahun 2003) sebagai berikut :

“Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan public sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksana ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Pendapat diatas dapat diartikan bahwa pelayanan publik adalah segala sesuatu pelayanan yang diberikan penyelenggara pelayanan public atau pemerintah kepada masyarakat sebagai usaha dalam pemenuha kebutuhan masyarakat maupun usaha dalam melaksanakan ketentuan undang-undang.

1. Dimensi pokok kualitas pelayanan

Mengukur kualitas pelayanan menurut **Parasuaraman, Berry** dan kawan-kawan dalam **Pasolong (1998:135)** menyebutkan ada lima dimensi pokok dalam menentukan kualitas pelayanan sebagai berikut :

1. **Bukti langsung (*tagibeles*)**, berupa kondisi atau kenyamanan tempat pelayanan, kelengkapan fasilitas, adanya SDM yang cukup dan berkualitas.
2. **Keandalan (*reliability*)** yakni kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat waktu dan akurat.
3. **Daya tanggap (*responsivenees*)**, yakni kepekaan yang tinggi untuk membantu konsumen.
4. **Jaminan (*assurance*)**, berupa jaminan bahwa tidak ada keraguan akan timbul kesalahan dalam pelayanan.
5. **Empati (*empathy*)**, yakni merasakan apa yang dirasakan pelanggan atau masyarakat, dan untuk mengerti apa keinginan, kemauan, dan kebutuhan pelanggan atau masyarakat.

2. Prinsip-prinsip kualitas pelayanan

Menurut **Wolkins** dalam **Tjiptono (2004 : 75)**, ada Enam prinsip kualitas pelayanan meliputi :

1. Kepemimpinan

Strategi kualitas perusahaan harus merupakan inisiatif dan komitmen dari manajemen puncak. Manajemen puncak harus memimpin perusahaan untuk meningkatkan kinerja kualitasnya. Tanpa adanya kepemimpinan dari manajemen puncak, maka usaha untuk meningkatkan kualitas hanya berdampak kecil terhadap perusahaan.

2. Pendidikan

Semua personil perusahaan dari manajer puncak sampai karyawan operasional. Harus memperoleh pendidikan mengenai kualitas. Aspek- aspek yang perlu mendapatkan penekanan dalam pendidikan tersebut meliputi konsep kualitas sebagai strategi bisnis, alat dan teknik implementasi strategi kualitas, dan peranan eksekutif dalam implementasi strategi kualitas.

3. Perencanaan

Proses perencanaan strategik harus mencakup pengukuran dan tujuan kualitas yang dipergunakan dalam mengarahkan perusahaan untuk mencapai visinya.

4. Review

Prose review merupakan satu-satunya alat yang paling efektif bagi manajemen untuk mengubah perilaku organisasional. Proses ini merupakan suatu mekanisme yang menjamindanya perhatian yang konstan dan terus menerus untuk mencapai tujuan kualitas.

5. Komunikasi

Implimentasi strategik kualitas dalam organisasi dipengaruhi oleh proses komunikasi dalam perusahaan. Komunikasi harus dilakukan dengan karyawan, pelanggan, dan stakeholder perusahaan lainnya, seperti pemasok, pemegang saham, pemerintah, masyarakat umum dan lain-lain.

6. Penghargaan dan pengakuan (total human reward)

Penghargaan dan pengakuan merupakan aspek yang penting dalam implimentasi strategik kualitas. Setiap karyawan yang berprestasi baik perlu diberikan penghargaan dan prestasi tersebut diakui,. Dengan demikian dapat meningkatkan motivasi, moral kerja, rasa bangga dan rasa bangga dan rasa kepemilikan setiap orang dalam organisasi, yang pada gilirannya dapat memberikan kontribusi besar bagi perusahaan dan bagi pelanggan yang dilayani.

3. Ciri-ciri kualitas pelayanan

Menurut **Tjiptono** dalam **Hardiansyah (2011 : 40)**, menyatakan bahwa ciri-ciri kualitas pelayanan ada enam ciri yaitu:

1. **Ketepatan waktu pelayanan**, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses.
2. **Akurasi pelayanan**, yang meliputi bebas dari kesalahan.
3. **Kesopanan dan keramahan** dalam memberikan pelayanan.
4. **Kemudahan mendapat pelayanan**, misalnya banyaknya petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung seperti komputer.
5. **Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan**, tempat parkir, ketersediaan informasi dan lain-lain.
6. **Atribut** pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu ber-Ac, kebersihan dan lain-lain.