

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Administrasi dan Administrasi Negara**

##### **1. Administrasi**

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

Menurut **Pliffner** dalam **Anggara (2012:21)** menjelaskan bahwa :  
“Administrasi dapat dirumuskan sebagai pengorganisasian dan penjurusan sumber-sumber yang diinginkan.

Menurut penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa administrasi adalah sekelompok orang yang sepakat untuk bekerjasama dalam usaha mencapai tujuan bersama.

Dalam 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)** adalah :

- 1. Organisasi, yaitu wadah bagi segenap kegiatan usaha kerja sama.**
- 2. Manajemen, yaitu kegiatan menggerakkan sekelompok orang dan mengerahkan 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 yang diperlukan.**
8. **Hubungan Masyarakat, yaitu perwujudan hubungan yang baik dan dukungan dari lingkungan masyarakat terhadap usaha kerja sama.**

## **2. Administrasi Negara**

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

Menurut **Siagian (2008:2)** menjelaskan pengertian administrasi sebagai berikut :

**“Administrasi adalah keseluruhan proses kerja sama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”.**

Menurut **Kumorotomo (2014:55)** menjelaskan pengertian negara sebagai berikut :

**“Negara adalah suatu bentukan permanen yang terdiri dari orang-orang yang hidup bersama dalam suatu teritori dan organisasi di bawah suatu pemerintahan yang bebas**

**dari kontrol luar serta membentuk memberlakukan hukum di dalam batas-batas negara tersebut”.**

Menurut **Siagian (2008:7)** menjelaskan pengertian administrasi negara sebagai berikut :

**“Administrasi Negara adalah keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintahan dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara”.**

Definisi-definisi diatas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan maka diperlukan suatu kemampuan untuk mendorong orang-orang dan diri sendiri untuk melaksanakan dan menggerakkan suatu organisasi baik swasta maupun pemerintah.

Adapun ciri-ciri administrasi negara menurut **Ibrahim (2007:17)** adalah sebagai berikut :

- a) **Pelayanan yang diberikan oleh administrasi negara bersifat lebih urgent dibanding dengan pelayanan yang diberikan oleh organisasi-organisasi swasta. Urgensi pelayanan ini karena menyangkut kepentingan semua masyarakat dan jika sedarhkan atau ditangani oleh organisasi lainnya, tidak akan jalan.**
- b) **Pelayanan yang diberikan oleh administrasi negara pada umumnya bersifat monopoli atau semimonopoli.**
- c) **Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, administrasi negara dan administratornya relatif berdasarkan undang-undang dan peraturan. Hal ini memberikan warna legalitas dari administrasi negara tersebut.**
- d) **Administrasi negara dalam memberikan pelayanan tidak dikendalikan oleh harga pasar. Pelayanan oleh administrasi negara ditentukan oleh rasa pengabdian kepada masyarakat umum.**
- e) **Usaha-usaha yang dilakukan oleh administrasi negara sangat bergantung pada penilaian rakyat yang dilayani.**

## **B. Tinjauan Teori Organisasi dan Manajemen**

### **1. Organisasi**

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

Menurut **Waldo** dalam **Silalahi (2011:124)** menjelaskan bahwa : “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 kerjasama yang dilakukan dua orang atau sekelompok yang mempunyai wewenang dan tanggung jawab dalam menjalankan suatu organisasi.

Menurut **Etzioni** dalam **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 dimana 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.

## 2. Manajemen

Manajemen diawali dengan suatu pandangan luas atas sifat, ruang lingkup dan fungsi penggunaannya dalam setiap aktivitas kerjasama organisasional. Menurut **Siagian** dalam **Silalahi (2011:137)** menjelaskan defisini manajemen, sebagai berikut : “Manajemen dapat di definisikan sebagai kemampuan atau keterampilan untuk memperoleh sesuatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan-kegiatan orang lain”.

Menurut **Sutarto** dalam **Silalahi (2011:137)** menjelaskan bahwa : “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*.

### C. Pembagian Kerja

Pada dasarnya setiap organisasi mengharapkan hasil yang terbaik dari pegawainya sesuai dengan visi dan misi organisasi tersebut. Salah satu cara untuk mendapatkan efektivitas kerja pegawai adalah pembagian kerja yang sesuai dengan kemampuan pegawai.

Menurut **Gordon** dalam **Silalahi (2011:189)** menjelaskan pengertian pembagian kerja, sebagai berikut : “Pembagian kerja adalah kegiatan mengurai pekerjaan dalam satuan-satuan tugas yang terspesialisasi sehingga tiap orang anggota organisasi mengerjakan dan bertanggung jawab melaksanakan seperangkat tugas yang terbatas, bukan keseluruhan tugas”.

Menurut **Hasibuan (2007:33)** menjelaskan pengertian pembagian kerja sebagai berikut :

**“Pembagian kerja yaitu informasi tertulis yang menguraikan tugas dan tanggung jawab, kondisi pekerjaan, hubungan pekerjaan, dan aspek-aspek pekerjaan pada suatu jabatan tertentu dalam organisasi”.**

Menurut **Hasibuan (2007:33)** menjelaskan uraian pembagian kerja, sebagai berikut :

- 1. Identifikasi pekerjaan atau jabatan, yaitu memberikan nama jabatan.**
- 2. Hubungan tugas dan tanggung jawab, yakni perincian tugas dan tanggung jawab secara nyata diuraikan secara terpisah agar jelas diketahui.**
- 3. Standar wewenang dan pekerjaan, yakni kewenangan dan prestasi yang harus dicapai oleh setiap pejabat harus jelas.**
- 4. Syarat kerja harus diuraikan secara jelas.**
- 5. Ringkasan pekerjaan atau jabatan, hendaknya menguraikan bentuk umum pekerjaan dengan hanya mencantumkan fungsi-fungsi dan tugas utamanya.**
- 6. Penjelasan tugas dibawah dan diatasnya, yakni harus dijelaskan jabatan dari mana sipetugas dipromosikan dan jabatan mana petugas akan dipromosikan.**

#### **D. Efektivitas Kerja**

Setiap organisasi selalu dihadapkan pada persoalan keterbatasan sumber daya manusia dalam mencapai tujuannya. Menurut **Silalahi (2011:416)** menjelaskan tentang pengertian efektivitas sebagai berikut :

**“Efektivitas adalah kemampuan untuk memilih tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran yang tepat dan mencapainya”.**

Efektivitas menunjuk pada kaitan antara output atau apa yang sudah dicapai atau hasil yang sesungguhnya dicapai dengan tujuan apa yang sudah ditetapkan dalam rencana atau hasil yang diharapkan. Menurut **Emerson dalam Handayani (1990:16)** menjelaskan pengertian



efektivitas, sebagai berikut : “Efektivitas ialah pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”.

Menurut **Miller** dalam bukunya **Tangkilisan (2005:138)** menjelaskan pengertian efektivitas, sebagai berikut : *“Effectiveness be define as the degree to which a social system achieve its goals. Effectiveness is mainly concerned with goal attainments”* (Efektivitas dimaksud sebagai tingkat seberapa jauh suatu sistem sosial mencapai tujuannya. Efektivitas ini harus dibedakan dengan efisiensi. Efisiensi terutama mengandung pengertian perbandingan antara biaya dan luas, sedangkan efektivitas secara langsung dihubungkan dengan pencapaian tujuan) .

Ditarik kesimpulan, bahwa suatu hal dapat dikatakan efektif apabila hal tersebut sesuai dengan yang dikehendaki. Artinya, pencapaian hal yang dimaksud merupakan pencapaian tujuan yang dilakukan tindakan-tindakan untuk melakukan hal tersebut. Efektivitas sebagai suatu proses pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Suatu usaha atau kegiatan dapat dikatakan efektif apabila usaha atau kegiatan tersebut telah tercapai tujuannya.

Faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas kerja. Menurut **Strees** dalam bukunya **Tangkilisan (2005:151)** ada 4 (empat) faktor yang mempengaruhi efektivitas kerja yaitu:

- 1. Karakteristik Organisasi dari struktur dan teknologi organisasi**  
**Karakteristik organisasi terdiri dari struktur dan teknologi organisasi. Struktur dan teknologi dengan**

berbagai cara. Struktur yang dimaksud adalah hubungan yang relatif tetap sifatnya, seperti dijumpai dalam organisasi, sehubungan dengan susunan sumber daya manusia. Struktur, meliputi bagaimana cara organisasi menyusun orang-orang atau mengelompokkan orang-orang didalam menyelesaikan pekerjaan. Sedangkan yang dimaksud teknologi adalah mekanisme suatu perusahaan untuk mengubah bahan baku menjadi barang jadi. Dengan teknologi yang tepat akan menunjang kelancaran organisasi didalam mencapai sasaran, di samping itu juga dituntut adanya penempatan orang yang tepat pada tempat yang tepat pula.

**2. Karakteristik Organisasi dari hubungan dengan prihal ekstern**

Karakteristik organisasi berpengaruh terhadap efektivitas di samping lingkungan luar dan dalam telah dinyatakan berpengaruh terhadap efektivitas. Lingkungan luar yang dimaksud adalah luar perusahaan misalnya hubungan dengan masyarakat sekitar, sedang lingkungan dalam lingkup perusahaan misalnya karyawan atau pegawai di perusahaan tersebut. Keberhasilan hubungan organisasi lingkungan tampaknya amat tergantung pada tiga variabel, yaitu :

- a. Tingkat keterdugaan keadaan lingkungan
- b. Ketepatan persepsi atas keadaan lingkungan
- c. Tingkat rasionalitas organisasi.

Ketiga faktor ini mempengaruhi ketepatan tanggapan organisasi terhadap perubahan lingkungan makin tepat tanggapannya, makin berhasil adaptasi yang dilakukan oleh organisasi.

**3. Karakteristik pekerja pada kenyataannya**

Pada kenyataannya, para karyawan atau pekerja perusahaan merupakan faktor pengaruh yang paling penting atas efektivitas karena perilaku merekalah yang dalam jangka panjang akan memperlancar atau merintangi tercapainya tujuan organisasi. Pekerja merupakan sumberdaya yang langsung berhubungan dengan pengelolaan semua sumber daya yang ada di dalam organisasi, oleh sebab itu perilaku pekerja sangat berpengaruh terhadap pencapaian tujuan organisasi.

**4. Kebijakan dan praktek manajemen**

Dengan makin rumitnya proses teknologi serta makin rumit dan kejamnya lingkungan, maka peranan

**manajemen dalam mengkoordinasi orang dan proses demi keberhasilan organisasi semakin sulit. Kebijakan dan praktek manajemen dapat mempengaruhi atau dapat merintangai pencapaian tujuan, ini tergantung bagaimana kebijakan dan praktek manajemen dalam tanggung jawab terhadap para pegawai dan organisasi.**

#### **E. Hubungan antara Pembagian Kerja dengan Efektivitas Kerja**

Menurut **Handyaningrat (1981:44)** menjelaskan bahwa :

**“Pembagian kerja timbul disebabkan bahwa seseorang mempunyai kemampuan terbatas untuk melakukan segala macam pekerjaan. Oleh karena itu pembagian kerjaan berarti bahwa kegiatan-kegiatan dalam melakukan pekerjaan harus dikhususkan secara sempurna (spesialisasi). Kegiatan-kegiatan itu harus jelas ditentukan dan dikelompokkan agar lebih efektif dalam mencapai tujuan organisasi”.**