

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Pengertian Administrasi dan Administrasi Publik**

##### **2.1.1 Pengertian Administrasi**

Administrasi adalah usaha dan kegiatan yang berkenaan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan untuk mencapai tujuan. Administrasi dalam arti sempit adalah kegiatan yang meliputi catat-mencatat, surat menyurat, pembukuan ringan, ketik mengetik, agenda, dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan. Administrasi dalam arti luas adalah seluruh proses kerjasama antara dua orang atau lebih dalam mencapai tujuan tertentu secara berdaya guna dan berhasil guna.

Menurut The Liang Gie (1999: 14) administrasi adalah “Segenap rangkaian penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu.”

Masih dari sumber yang sama, definisi administrasi menurut Luther Gullick yaitu “*Administrstion has to do with getting things done, with the accomplishment of defenid objectives.*” Jadi menurut Gullick, administrasi berkenaan dengan penyelesaian haal apa yang hendak dikerjakan, dengan tercapainya tujuan-tujuan yang hendak ditetapkan.

Sementara itu, menurut Nawawi (1999: 1), administrasi adalah

“Kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan.”

Menurut Siagian (2002: 2) administrasi adalah: “Keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.”

Selain itu ada juga beberapa ciri-ciri administrasi, yaitu sebagai berikut:

1. Adanya kelompok manusia yang terdiri atas 2 (dua) orang atau lebih.
2. Adanya kerjasama.
3. Adanya proses usaha.
4. Adanya bimbingan, kepemimpinan, dan pengawasan dan,
5. Adanya tujuan.

### **2.1.2 Pengertian Administrasi Publik**

Menurut Pfiffner dan Presthus yang dikutip Syafei (2003: 31) memberikan penjelasan mengenai administrasi negara sebagai berikut:

- a. Administrasi Negara meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.
- b. Administrasi Negara dapat didefinisikan sebagai koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintahan. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.
- c. Secara ringkas, Administrasi Negara adalah suatu proses yang bersangkutan dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap sejumlah orang.

Sedangkan menurut Chander dan Plano dalam Keban (2004: 3) mengemukakan bahwa:

“Administrasi Publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (manage) keputusan-keputusan dalam publik.”

Sementara itu, Henry dalam Harbani Pasolong (2008: 8), mengemukakan bahwa:

“Administrasi Publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial.”

Administrasi publik berusaha melembagakan praktik-praktik manajemen agar sesuai dengan nilai efektivitas, efisiensi, dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik.

Sedangkan Waldo dalam Pasolong (2008: 8) mendefinisikan “Administrasi publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.” Kesimpulan yang dapat ditarik dari beberapa pengertian tentang administrasi publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintah untuk mencapai tujuan pemerintah secara efektif dan efisien guna memenuhi kebutuhan publik.

### **2.1.3 Fungsi Administrasi**

Newman, menyebut “*The Work of Administration*” yang dapat dibagi dalam 5 proses, yaitu:

- a. Perencanaan (Planning)
- b. Pengorganisasian (Organizing)
- c. Pengumpulan Sumber (Assembling Resources)
- d. Pengendalian Kerja (Supervising)
- e. Pengawasan (Controlling)

## **2.2 Pengertian Kepemimpinan**

Berkaitan dengan topic permasalahan mengenai Pengaruh Kepemimpinan Demokratis Terhadap Kinerja Pegawai Sub Bagian Umum dan Kepegawaian Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Bandung serta untuk mempermudah pemecahan masalah laporan dalam suatu penelitian memerlukan kerangka pemikiran yaitu berupa teori yang bertitik tolak pada pendapat para ahli.

Selanjutnya peneliti akan menguraikan kerangka pemikiran mengenai beberapa definisi kepemimpinan salah satunya menurut Kast dan James E. Rosenzweig (2002:515) diartikan sebagai “Kepemimpinan adalah bagian dari manajemen, tetapi tidak semuanya, misalnya para manajer perlu membuat rencana dan mengorganisasi, tetapi yang diminta pemimpin hanyalah agar mereka memengaruhi orang lain untuk ikut”.

## **2.3 Pengertian Kepemimpinan Demokratis**

Selanjutnya peneliti akan menguraikan kerangka pemikiran mengenai beberapa definisi kepemimpinan Demokratis salah satunya menurut Evan dan Robert House yang dikutip Thoha dalam bukunya yang berjudul Kepemimpinan dalam Manajemen (2013:42) diartikan sebagai “Kepemimpinan partisipatif (demokratis). Pada gaya kepemimpinan ini, pemimpin berusaha meminta dan menggunakan saran – saran dari para bawahannya. Namun pengambilan keputusan masih tetap berada padanya”.

Kemudian menurut Likert yang dikutip Thoha dalam bukunya yang berjudul *Kepemimpinan dalam Manajemen* (2013:61) “Dalam hal ini manajer mempunyai kepercayaan yang sempurna terhadap bawahannya”.

Siagian (2010:44-45) Gaya demikian biasanya mengejawantahkan dalam berbagai hal seperti :

1. Pandangan bahwa betapapun besarnya sumber daya dan dana yang tersedia bagi organisasi, kesemuanya itu pada dirinya tidak berarti apa – apa kecuali digunakan dan dimanfaatkan oleh manusia dalam organisasi demi kepentingan pencapaian tujuan dan berbagai sasaran organisasi.
2. Dalam kehidupan organisasional tidak mungkin, tidak perlu dan bahkan tidak boleh semua kegiatan dilakukan sendiri oleh pimpinan dan oleh karena itu selalu mengusahakan adanya pendelegasian wewenang yang praktis dan realistic tanpa kehilangan kendali organisasional.
3. Para bawahan dilibatkan secara aktif dalam menentukan nasib sendiri melalui peransertanya dalam proses pengambilan keputusan.
4. Kesungguhan yang nyata dalam memperlakukan para bawahan sebagai makhluk politik, makhluk ekonomi, makhluk social dan sebagai individu dengan karakteristik dan jati diri yang khas yang mempunyai kebutuhan yang sangat kompleks, mulai dari yang bersifat kebendaan seperti sandang, pangan dan papan, meningkat kepada kebutuhan yang bersifat keamanan, kebutuhan social, dan kebutuhan

pengakuan status hingga kepada kebutuhan yang bersifat mental spiritual.

5. Usaha memperoleh pengakuan yang tulus dari para bawahan atas kepemimpinan orang yang bersangkutan didasarkan kepada pembuktian kemampuan pemimpin organisasi dengan efektif, bukan sekedar karena pemilikan wewenang formal berdasarkan pangkatannya.

#### **2.4 Pengertian Kinerja Pegawai**

Setiap pegawai secara individual mempunyai tingkat kinerja yang berbeda, sekalipun berada dalam tipe pekerjaan yang sama, hal ini tergantung tingkat kebutuhannya dan system yang berlaku pada dirinya.

Selain menguraikan beberapa definisi mengenai Kepemimpinan Demokratis peneliti juga akan membahas beberapa definisi atau pengertian mengenai Kinerja Pegawai yang salah satunya menurut Sedarmayanti dalam bukunya Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja (2009:53), yaitu sebagai berikut:

“Kinerja individu adalah bagaimana seorang pegawai melaksanakan pekerjaannya atau untuk kerjanya. Kinerja pegawai yang meningkat akan turut mempengaruhi/meningkatkan prestasi organisasi tempat pegawai yang bersangkutan bekerja, sehingga tujuan organisasi yang telah ditentukan dapat dicapai.

Menurut Mangkunegara dalam bukunya Manajemen Sumber Daya Manusia (2005:69) mengemukakan bahwa: “Kinerja karyawan adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam

melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya”.

Adapun aspek – aspek yang meliputi kinerja yang dapat dijadikan ukuran kinerja seseorang menurut Mitchell yang dikutip oleh Sedarmayanti dalam bukunya yang berjudul Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja (2009:51), yaitu:

1. *Quality Of Work* (Kualitas Kerja): yaitu mutu hasil kerja, ketelitian dan kecermatan dalam melaksanakan dan menyelesaikan pekerjaan oleh para pegawai, serta perbaikan dan peningkatan mutu hasil kerja sesuai dengan yang diharapkan;
2. *Promtness* (Ketepatan Waktu): berkaitan dengan sesuai atau tidaknya waktu penyelesaian pekerjaan dengan target waktu yang direncanakan sebelumnya dan juga berkaitan dengan disiplin kerja/kehadiran yang tepat waktu;
3. *Initiative* (Inisiatif): semangat untuk melaksanakan tugas – tugas baru dan mempunyai kebebasan untuk berinisiatif agar pegawai aktif dalam menyelesaikan pekerjaannya;
4. *Capability* (Kemampuan): setiap pegawai harus benar – benar mengetahui pekerjaan yang ditekuninya serta mengetahui arah yang diambil organisasi, sehingga jika telah menjadi keputusan, mereka tidak ragu – ragu lagi untuk melaksanakannya sesuai dengan rencana dalam mencapai tujuan;
5. *Communication* (Komunikasi): proses interaksi atau hubungan saling pengertian satu sama lain baik dengan atasan, maupun dengan sesama pegawai dengan maksud agar dapat diterima dan dimengerti serta seorang pemimpin dalam mengambil keputusan dahulu memberikan kesempatan kepada bawahannya mengemukakan saran dan pendapatnya.

## **2.5 Pengaruh gaya kepemimpinan demokratis terhadap kinerja pegawai**

Gaya kepemimpinan demokratis merupakan suatu cara yang dimiliki oleh seseorang dalam mempengaruhi sekelompok orang atau bawahan untuk bekerja sama dan berdaya upaya dengan penuh semangat, motivasi dan keyakinan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dapat dikatakan bahwa mutu

kepemimpinan yang terdapat dalam suatu organisasi memainkan peranan yang sangat dominan dalam keberhasilan organisasi tersebut dalam menyelenggarakan berbagai kegiatannya terutama terlihat dalam kinerja para pegawainya (Siagian, 1999:44-45).

Menurut Hasibuan (2006:216) gaya kepemimpinan demokratis memiliki kekuatan untuk memotivasi bawahannya, dengan meningkatnya motivasi kerja tersebut dan pemimpin melaksanakannya dengan persuasif maka akan terciptanya kerjasama yang serasi antara pemimpin dan bawahan, menumbuhkan loyalitas bawahan, dan yang terpenting yaitu mampu menumbuhkan partisipasi bawahan.

## **2.6 Praktik Kepemimpinan Demokratis dan Kinerja Pegawai pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Bandung**

Praktik kepemimpinan demokratis yang diselenggarakan / dilakukan di badan perencanaan pembangunan daerah kota bandung masih kurang terlaksana dengan baik dikarenakan pimpinan badan perencanaan pembangunan daerah kota bandung tidak setiap hari hadir di kantor yang mengakibatkan kurangnya motivasi terhadap pegawai yang seharusnya motivasi dari pimpinan tersebut bisa mendorong pegawai agar kinerjanya menjadi lebih baik dan bisa mencapai apa yang sudah ditargetkan.

Praktik kinerja pegawai pada badan perencanaan pembangunan daerah kota bandung kurang terselenggara dengan baik dikarenakan kurangnya motivasi, pengawasan, dan kurangnya diberikan ruang aktualisasi untuk memunculkan ide – ide / gagasan – gagasan untuk disarankan kepada pimpinan badan perencanaan pembangunan daerah kota bandung, sehingga pegawai belum memiliki semangat



untuk bekerja, pegawai belum bekerja secara disiplin, dan pegawai belum bisa memberika idea tau gagasan terhadap pimpinan badan perencanaan pembangunan daerah kota bandung yang mengakibatkan apa yang sudah direncanakan kurang terealisasi dengan baik.