**BAB II**

**TINJAUAN PUSTAKA**

1. **Konsep Administrasi dan Administrasi Publik**
2. **Pengertian Administrasi**

Administrasi merupakan istilah yang tidak asing lagi di telinga kita. Setiap melakukan transaksi pada instansi publik, kita dituntut untuk memenuhi persyaratan administrasi terlebih dahulu, entah itu berupa perlengkapan dokumen maupun pembayaran atas suatu pelayanan.

Kebanyakan masyarakat menganggap bahwa administrasi hanyalah berupa kegiatan tata usaha atau pencatatan saja. Jika melihat asal katanya, kata administrasi berasal dari bahasa latin yang terdiri dari kata “*ad*” yang berarti intensif, dan kata “*ministrate*” yang berarti melayani. Dengan demikian administrasi diartikan sebagai “melayani secara intensif”.

**Harris Muda, dalam Akadun (2007: 38),** mengatakan bahwa

**Administrasi adalah suatu pekerjaan yang sifatnya mengatur segala pekerjaan yang berhubungan dengan tulis-menulis, surat-menyurat dan mencatat (membukukan) setiap perubahan/kejadian yang terjadi di dalam organisasi itu.**

Pada pengertian diatas, Harris Muda memandang bahwa administrasi merupakan suatu kegiatan yang meliputi kegiatan tulis-menulis, surat menyurat serta catat mencatat dalam sebuah organisasi. Pada pengertian ini, administrasi diartikan dalam arti secara sempit.

**Siagian dalam Akadun (2007:37),** memberikan definisi administrasi bahwa **“Administrasi sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu mencapai tujuan yang telah ditentukan”.**

Pada definisi menurut Siagian diatas, ia berpendapat bahwa administrasi merupakan serangkaian proses yang dilakukan dalam rangka mencapai suatu tujuan. Definisi ini lebih menitikberatkan administrasi dalam arti luas.

**Ultretcht dalam Akadun (2007: 39),** ia memberikan definisi administrasi sebagai berikut:

**Administrasi adalah gabungan jabatan (*complex van ambten*) yang dibawah pimpinan pemerintah melakukan sebagian dari pekerjaan pemerintah (tugas memerintah, *overheidstaak*) yang ditugaskan kepada badan-badan pengadilan, badan legislatif (pusat) dan badan-badan pemerintah dari persekutuan-persekutuan hukum (*rechtsgemeen-schappen*) yang lebih rendah daripada negara (sebagai persekutuan hukum tertinggi).**

Pengertian diatas menitikberatkan pada ruang lingkup administrasi yang lebih luas, dimana pada definisi ini administrasi lebih ditekankan pada kegiatan pengelolaan suatu negara sehingga timbulah istilah Administrasi Negara.

**Akadun (2007: 36),** mengkategorikan pengertian administasi menjadi tiga macam yaitu:

1. Istilah administrasi yang dipergunakan dalam pengertian proses atau kegiatan.
2. Istilah administrasi yang dipergunakan dalam pengertian tata usaha.
3. Istilah administrasi yang dipergunakan dalam pengertian pemerintah atau administrasi negara.
4. **Unsur-unsur Administrasi**

**Sahya Anggara (2012:29),** menyebutkan sejumlah unsur yang saling berkaitan satu sama lain dalam administrasi dimana apabila satu unsur tidak ada, maka proses administrasi akan pincang. Unsur-unsur administrasi tersebut adalah sebagai berikut:

1. Organisasi, yaitu wadah bagi segenap kegiatan usaha kerja sama.
2. Manajemen, yaitu kegiatan menggerakkan sekelompok orang dan mengerahkan fasilitas 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 atau karyawan yang diperlukan.
5. Keuangan, yaitu pengelolaan 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.
9. **Pengertian Administrasi Publik**

Berdasarkan ruang lingkup urusan yang dilayaninya, administrasi terbagi ke dalam administrasi publik dan administrasi bisnis. Administrasi Publik merupakan salah satu cabang dari ilmu administrasi yang membahas administrasi dalam ruang lingkup organisasi pemerintahan (publik). Secara etimologis, kata publik berasal dari bahasa Inggris “*public*” yang memiliki arti: umum, rakyat umum, atau orang banyak. **Syafi’ie dkk dalam Pasolong (2007:6)** menyatakan pengertian publik sebagai sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.

**Chandler dan Plano dalam Pasolong (2007:7),** mendefinisikan administrasi publik bahwa

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

Administrasi Publik merupakan terjemahan dari istilah *Public Administration* dalam bahasa Inggris. Pada literatur yang lain, istilah *Public Administration* diartikan pula sebagai Administrasi Negara dimana **Ali Anwar (2002:113-114)** mendefinisikan

**Administrasi Negara adalah seluruh kegiatan dari kelompok yang terorganisasi dengan cara seefisien dan seefektif mungkin dalam upaya melaksanakan tugas pemerintah atau bagian-bagiannya, dengan cara bekerja sama membina keharmonisan, dan mengambil keputusan yang rasional.**

**Felix A. Nigro dan L. Loyd G. Nigro dalam Pasolong (2007:8),** lebih jelas mengidentifikasikan ciri-ciri Administrasi Publik sebagai berikut:

1. **Suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan.**
2. **Meliputi tiga cabang pemerintahan: eksekutif, legislatif dan yudikatif serta hubungan di antara mereka.**
3. **Mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintahan, dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik.**
4. **Sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat.**
5. **Dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dengan administrasi perseorangan.**
6. **Ruang Lingkup Administrasi Publik**

**Nicholas Henry dalam Pasolong (2007:19),** membagi ruang lingkup administrasi publik sebagai berikut :

**(1) Organisasi Publik, pada prinsipnya berkenaan dengan model-model organisasi dan perilaku birokrasi, (2) Manajemen Publik, yaitu berkenaan dengan sistem dan ilmu manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik dan manajemen sumber daya manusia, dan (3) Implementasi yaitu menyangkut pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antar pemerintahan dan etika birokrasi.**

**Inu Kencana Syafiie dkk (2006:28-30),** menguraikan ruang lingkup administrasi publik sebagai berikut:

1. **Dalam bidang hubungan, peristiwa dan gejala pemerintahan meliputi: (a) Administrasi pemerintahan pusat, (b) Administrasi pemerintahan daerah, (c) administrasi pemerintahan kecamatan, (d) Administrasi pemerintahan kelurahan, (e) Administrasi pemerintahan desa, (f) Administrasi pemerinthan kotamadya, (g) Administrasi pemerintahan Kota Administratif, (h) Administrasi departemen, (i) Administrasi non-departemen.**
2. **Dalam bidang kekuasaan, meliputi: (a) Administrasi politik luar negeri, (b) Administrasi politik dalam negeri, (c) Administrasi partai politik, (d) Administrasi kebijakan pemerintah.**
3. **Dalam bidang peraturan perundang-undangan, meliputi: (a) Landasan idiil, (b) Landasan konstitusional, (c) Landasan operasional.**
4. **Dalam bidang kenegaraan, meliputi: (a) Tugas dan kewajiban negara, (b) Hak dan kewajiban negara, (c) Tipe dan bentuk negara, (d) Fungsi dan prinsip negara, (e) Unsur-unsur negara, (f) Tujuan negara, dan (g) Tujuan nasional.**
5. **Dalam pemikiran hakiki, meliputi: (a) Etika administrasi publik, (b) Estetika administrasi publik, (c) Logika administrasi publik, (d) Hakekat administrasi publik.**
6. **Dalam bidang ketatalaksanaan, meliputi: (a) Administrasi pembangunan, (b) Administrasi perkantoran, (c) Administrasi kepegawaian, (d) Administrasi kemiliteran, (e) Administrasi kepolisian, (f) Administrasi perpajakan, (g) Administrasi pengadilan, (h) Administrasi kepenjaraan, (i) Administrasi perusahaan yang meliputi: administrasi penjualan, administrasi periklanan, administrasi pemasaran, administrasi perbankan, administrasi perhotelan, dan administrasi pengangkutan.**
7. **Pengertian Organisasi**

Organisasi merupakan salah satu aspek yang menjadi telaahan dalam ilmu administrasi. Dalam teori administrasi, organisasi dikatakan sebagai administrasi dalam bentuk statis, sedangkan manajemen dikatakan sebagai administrasi dalam bentuk dinamis sebagaimana **Sahya Anggara (2012:129)** mengemukakan bahwa **“organisasi adalah struktur hubungan manusia yang terjadi berdasarkan wewenang dan secara wajar dalam suatu sistem administrasi”.**

Secara etimologis, organisasi berasal dari bahasa Yunani yaitu *organon* yang berarti alat. Kata ini masuk ke bahasa Latin menjadi *organization* dan kemudian ke bahasa Perancis pada abad ke-14 menjadi *organisation*. *Organon*  terdiri dari bagian-bagian yang tersusun dan terkoordinasi hingga mampu menjalankan fungsi tertentu secara dinamis. Karakteristik utama organisasi dapat diringkas menjadi 3-P, yaitu *purpose* (tujuan)*, people* (anggota)*,* dan *plan* (rencana). Dalam aspek rencana terkandung semua ciri lainnya, seperti sistem, struktur, desain, strategi, dan proses, yang seluruhnya dirancang untuk menggerakkan unsur manusia (*people*) dalam mencapai berbagai tujuan yang teleh ditetapkan.

**Dwigh Waldo** dalam **Silalahi** **(2011: 124)**, mengatakan **organisasi adalah struktur hubungan-hubungan di antara orang-orang berdasarkan wewenang dan bersifat tetap dalam suatu sistem administrasi.** Definisi ini menegaskan bahwa organisasi merupakan sebuah struktur yang didalamnya terdapat orang-orang yang dengan tugasnya masing-masing dalam satu kesatuan administrasi. Pengertian lain mengenai organisasi dikemukakan oleh **Stephen P. Robbins** **(2007:4)** yang menyebutkan bahwa

**Organisasi adalah kesatuan (*entity*) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan.**

Berdasarkan pendapat dari Robbins diatas, organisasi dikatakan sebagai suatu kesatuan yang terdiri dari sekumpulan orang yang saling bekerja sama dalam mencapai tujuannya dengan terkoordinasi. Dari definisi ini dapat diidentifikasikan bahwa salah satu penyebab dibentuknya suatu organisasi adalah karena adanya tujuan yang ingin dicapai.

**Mc. Farland** dikutip **Handayaningra**t **(2002:42),** menyebutkan **Organisasi adalah suatu kelompok manusia yang dapat dikenal yang menyumbangkan usahanya terhadap tercapainya suatu tujuan.**

Berdasarkan teori-teori diatas maka pada dasarnya didalam suatu organisasi terdapat pola-pola hubungan yang saling berkaitan satu sama lain dan setiap individu dalam organisasi tersebut harus mampu menyumbangkan usahanya dalam proses pencapaian tujuan organisasi. Organisasi, setiap individunya dituntut untuk memiliki kemampuan sumber daya manusia karena faktor utama dari organisasi ialah sumber daya manusia oleh karenanya manajemen sumber daya manusia perlu dalam pengembangan organisasi.

1. **Konsep Manajemen Sumber Daya Manusia**
2. **Pengertian Manajemen**

Kehidupan masyarakat pada umumnya didasarkan atas kerjasama. Ketika manusia berusaha untuk memenuhi kebutuhan dan mencapai tujuan bersama, mereka membentuk kelompok dan melakukan kerjasama. Itu karena pencapaian tujuan bersama melalui kerjasama lebih berhasil dibandingkan dengan pencapaian tujuan secara individual. Ketika masyarakat bekerja bersama untuk mencapai tujuan bersama dibutuhkan manajemen. Manajemen menjadi hal yang esensial dibutuhkan dalam setiap kerjasama karena manajemen mampu mengoptimasi dan mengintegrasi setiap usaha-usaha individual menjadi usaha bersama untuk mencapai tujuan bersama. Dengan manajemen, penggunaan sumber-smber menjadi efisien dan pencapaian tujuan menjadi efektif. Karena masyarakat tidak lepas dari kerjasama dan kerjasama membutuhkan manajemen, maka kegiatan masyarakat yang selalu ada pada tiap waktu dalam banyak kegiatan pencapaian tujuan merupakan kegiatan manajemen. Masyarakat melakukan kegiatan-kegiatan manajerial untuk mencapai tujuan agar tujuan tercapai secara lebih efektif dan efisien. Itu sebabnya masyarakat dalam perspektif manajemen dijuluki sebagai masyarakat manajerial (*managerial society*).

Istilah manajemen berasal dari kata *management,* yang bentuk infinitifnya adalah *to manage,* yang artinya mengatur, mengurus, melaksanakan, dan mengelola. Manajemen pun dapat diterjemahkan dalam berbagai istilah, seperti kepemimpinan, tata pimpinan, ketatalaksanaan, pengaturan, pengelolaan, pengendalian, pembinaan dan lain sebagainya.

**Silalahi (2011: 137)**, mendefinisikan **“Manajemen sebagai kemampuan atau keterampilan untuk memperoleh sesuatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan-kegiatan orang lain”.**

**Hasibuan (2007: 1)**, mendefinisikan **“Manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan tertentu”.**

**George R. Terry** dikutip **Handayaningrat (2002: 25)**, mengatakan proses manajemen yang dikenal dengan **POAC**, terdiri atas :

1. **Perencanaan** **(*Planning*)** merupakan proses mendefinisikan tujuan organisasi, membuat strategi untuk mencapai tujuan itu dan mengembangkan rencana aktivitas kerja dalam sebuah organisasi. Perencanaan merupakan proses yang penting dari segala bentuk fungsi Manajemen, karena tanpa adanya perencanaan semua fungsi-fungsi lainnya tidak akan dapat berjalan.
2. **Pengorganisasian (*Organizing*)** merupakan proses kegiatan dalam menyusun struktur organisasi sesuai dengan tujuan-tujuan, sumber-sumber dan lingkungannya. Dengan demikian, hasil dari pengorganisasian itu berupa struktur organisasi. Setiap tujuan disebuah organisasi pasti ingin dicapai, dan untuk meraih hal tersebut, pengorganisasian sangat berperan penting. Dalam sebuah perusahaan, pengorganisasian biasanya disusun dalam bentuk badan organisasi atau struktur organisasi, setelah tiu baru dipecah menjadi beberapa jabatan. Disinilah letak salah satu prinsip Manajemen yang membagi setiap tugas dan tanggung jawab dalam sebuah perusahaan yang dibebankan pada semua anggota organisasi menurut skill dan kemampuan masing-masing individu.
3. **Penggerakan (*Actuating*)** merupakan suatu tindakan yang mengusahakan agar semua perencanaan dan tujuan perusahaan bisa terwujud dengan baik dan seperti yang diharapkan. Jadi, pelaksanaan merupakan suatu upaya yang menggerakkan orang-orang untuk mau bekerja dengan sendirinya dan dengan kesadaran yang besar demi mengabulkan seluruh cita-cita perusahaan dengan dan secara efektif. Perencanaan dan pengorganisasian akan berjalan kurang baik jika tidak disertai dengan pelaksanaan.
4. **Pengawasan (*Controlling*)** merupakan proses pengamatan, penentuan standar yang akan diwujudkan, menilai kinerja pelaksanaan, dan jika diperlukan mengambil tindakan korektif, sehingga pelaksanaan dapat berjalan dengan semaksimal mngkin dalam mencapai tujuan perusahaan. Agar pekerjaan dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan, maka akan dibutuhkan pengontrolan yang optimal, baik itu dalam bentuk supervisi, pengawasan, inspeksi dan audit.
5. **Pengertian Manajemen Sumber Daya Manusia**

Manajemen Sumber Daya Manusia dapat didefinisikan sebagai suatu pengelolaan dan pendayagunaan sumber daya yang ada pada individu. Selanjutnya, dikemukakan bahwa Manajemen Sumber Daya Manusia merupakan suatu perencanaan, pengorganisasian, pengoordinasian, pelaksanaan dan pengawasan terhadap pengadaan, pengembangan, pemberian balas jasa, pengintegrasian, pemeliharaan dan pemisahan tenaga kerja dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

Manajemen Sumber Daya Manusia merupakan suatu proses menangani berbagai masalah pada ruang lingkup pegawai, buruh, manajer dan tenaga kerja lainnya untuk menunjang aktivitas organisasi demi mencapai tujuan yang telah ditentukan. Bagian atau unit yang biasanya mengurusi Sumber Daya Manusia ialah Departemen Sumber Daya Manusia atau dalam Bahasa Inggris disebut HRD atau *Human Resource Department.*

**Edwin B. Flippo** dikutip **Sedarmayanti (2009 :5)** mengatakan bahwa

**Manajemen sumber daya manusia adalah perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan kegiatan-kegiatan, pengadaan, pengembangan, pemberian kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan dan pelepasan sumber daya manusia agar tercapai berbagai tujuan individu, organisasi dan masyarakat.**

**A.F. Stoner** dikutip **Sinambela (2016: 8)**, mengatakan bahwa

**Manajemen sumber daya manusia adalah suatu prosedur yang berkelanjutan yang bertujuan untuk memasok suatu organisasi atau organisasi dengan orang-orang yang tepat untuk ditempatkan pada posisi dan jabatan yang tepat pada saat organisasi memerlukannya.**

Berbagai definisi di atas yang dikemukakan oleh para ahli tersebut menunjukkan demikian pentingnya manajemen sumber daya manusia di dalam mencapai tujuan organisasi, pegawai dan masyarakat. Unsur manajemen, biasa dikenal *market/marketing*, pasar tenaga kerja. Ketika mengelola sumber daya manusia melibatkan setiap orang dan membutuhkan waktu yang tidak sedikit. Hal ini berarti akan menyelesaikan masalah yang ada saat ini dengan tetap mempertahankan pandangan jangka panjang, serta terus memperbaiki cara kerja sehingga hasil yang ditetapkan dapat tercapai dengan tepat. Artinya, dalam mengelola sumber daya manusia, dewasa ini perlu memperhatikan dua hal, yaitu (1) kegiatan mengelola pegawai, kebijakan dan praktik yang dapat digunakan organisasi sekarang; dan (2) kegiatan mengelola kekuatan-kekuatan perubahan (seperti teknologi, restrukturisasi bisnis, masalah hukum, serta sosial) yang harus ditelaah organisasi supaya dapat diposisikan dirinya dalam menghadapi abad ke-21.

1. **Konsep Birokrasi dan Perilaku Birokrasi**
2. **Pengertian Birokrasi**

Jika mendengar kata birokrasi, yang ada dalam benak pikiran bahwasanya kita berhadapan dengan suatu prosedur yang berbelit-belit, dari meja satu ke meja lainnya, yang ujung-ujungnya ialah biaya yang serba mahal. Pendapat demikian tidak dapat disalahkan seluruhnya. Akan tetapi, apabila orang-orang yang duduk dibelakang meja taat pada prosedur dan aturan serta berdisiplin dalam menjalankan tugasnya, birokrasi akan berjalan lancar dan “biaya tinggi” akan dapat dihindarkan.

Birokrasi yang dalam bahasa Inggris, *bureaucracy,* berasal dari kata *bureau* (berarti meja) dan *cratein* (berarti kekuasaan), artinya kekuasaan berada pada orang-orang yang dibelakang meja. Di indonesia, birokrasi cenderung dikonotasikan sebagaimana telah digambarkan seperti di atas.

**Bintoro Tjokroamidjojo** dikutip **Sahya Anggara (2012: 392)**, mengatakan bahwa **“birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisasi secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang”.**

**Blau dan Page** dikutip **Sahya Anggara (2012: 392)**, mengemukakan bahwa **birokrasi sebagai tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengoordinasikan secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang.** Jadi menurut Blau dan Page, birokrasi justru untuk melaksanakan prinsip-prinsip organisasi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi administratif, meskipun kadang dalam pelaksanaannya birokratisasi sering mengakibatkan adanya ketidakefisienan.

1. **Pengertian Perilaku Birokrasi**

Manusia yang berperan aktif dalam setiap kegiatan organisasi sekaligus penentu terwujudnya tujuan organisasi melalui perilaku atau interaksi antar individu-individu yang berada dalam organisasi. **Thoha (2002: 184),** menyebutkan bahwa **“Perilaku merupakan suatu fungsi dari interaksi antara seorang individu dengan lingkungannya”.** Ini formula psikologi dan mempunyai kandungan pengertian bahwa perilaku seseorang itu tidak hanya ditentukan oleh dirinya sendiri, melainkan ditentukan sampai seberapa jauh interaksi antara dirinya dengan lingkungannya.

Definisi di atas menunjukkan, perilaku merupakan fungsi interaksi antara seseorang dengan lingkungannya. Interaksi tersebut melibatkan kepribadian manusia yang kompleks dengan lingkungan yang memiliki tatanan tertentu. Proses terjadinya perilaku, pada umumnya timbul karena rangsangan lingkungannya sehingga perilaku manusia memiliki sifat yang berbeda. Perbedaan tersebut disebabkan oleh adanya kemampuan, kebutuhan, cara berpikir untuk menentukan pilihan, pengalaman dan reaksi terhadap sesuatu.

**Thoha** **(2002: 184),** menyebutkan bahwa

**Perilaku birokrasi pada hakikatnya merupakan hasil interaksi antara individu-individu dengan organisasinya. Oleh karena itu untuk memahami perilaku birokrasi sebaiknya diketahui terlebih dahulu individu-individu sebagai pendukung organisasi tersebut.**

1. **Karakteristik dan Perilaku Birokrasi**

Sebagaimana dinyatakan oleh Blau dan Page, bahwa birokrasi dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas administrasi yang besar, hal itu hanya dapat berlaku pada organisasi besar seperti organisasi pemerintahan. Selama ini, banyak pakar yang meneliti dan menulis tentang birokrasi bahwa fungsi staf pegawai administrasi harus memiliki cara-cara yang spesifik agar lebih efektif dan efisien, sebagaimana dirumuskan berikut **Syafiie** dikutip **Sahya Anggara** **(2012:393),** yaitu:

1. **Kerja yang ketat pada peraturan (rule);**
2. **Tugas yang khusus (spesialisasi);**
3. **Kaku dan sederhana (zakelijk);**
4. **Penyelenggaraan yang resmi (formal);**
5. **Pengaturan dari atas ke bawah (hierarkhis) yang telah ditetapkan oleh organisasi/institusi;**
6. **Berdasarkan logika (rasional);**
7. **Tersentralistik (Otoritas);**
8. **Taat dan patuh (Obedience);**
9. **Tidak melanggar ketentuan (discipline);**
10. **Terstruktur (Sistematis);**
11. **Tanpa pandang bulu (Impersonal).**

Hal tersebut merupakan prinsip dasar dan karateristik yang ideal dari suatu birokrasi. Karateristik tersebut idealnya memang dimiliki oleh para birokrat (aparatur sipil negara) agar tugas-tugas administrasi yang besar dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien sehingga tujuan organisasi dapat tercapai sesuai yang direncanakan.

Karakteristik-karateristik perilaku birokrasi dibentuk dari karakteristik individu dan karateristik birokrasi. Jika karakteristik individu berinteraksi dengan karakteristik birokrasi, maka menimbulkan perilaku birokrasi. Model umumnya tersaji pada gambar berikut :

**Karakteristik Individu**

* Kemampuan
* Kebutuhan
* Kepercayaan
* Pengalaman
* Pengharapan

**Perilaku Birokrasi**

**Karakteristik Birokrasi**

* Hirarki
* Tugas-tugas
* Wewenang
* Tanggungjawab
* Sistem Reward
* Sistem kontrol

**Gambar 2.1 Tinjauan Pustaka Perilaku Birokrasi**

**Sumber : Thoha (2002:185)**

Penjelasan gambar di atas dapat diartikan bahwa individu membawa ke dalam tatanan organisasi kemampuan, kepercayaan pribadi, pengharapan, kebutuhan dan pengalaman masa lalunya. Ini semuanya merupakan karateristik yang dipunyai individu dan karakteristik ini akan dibawa oleh individu tersebut manakala individu tersebut memasuki sesuatu lingkungan yang baru, yakni organisasi lainnya. Birokrasi yang juga merupakan suatu lingkungan bagi individu mempunyai karakteristik pula. Adapun karakteristik yang dipunyai birokrasi antaranya keteraturan yang diwujudkan dalam susunan hierarkhi, pekerjaan-pekerjaan, tugas-tugas, wewenang dan tanggung jawab, sistem reward, sistem pengendalian. Jika karateristik individu berinteraksi dengan karakteristik organisasi maka akan terwujudlah perilaku individu dalam organisasi atau perilaku birokrasi.

**Thoha** **(2007:36)** mengemukakan karakteristik-karakteristik individu yang peneliti jadikan sebagai alat ukur, sebagai berikut :

1. **Kemampuan:** prinsip dasarnya kemampuan ini amat penting diketahui untuk memahami mengapa seseorang berbuat dan berperilaku berbeda dengan yang lain. Perbedaan kemampuan ini ada yang beranggapan karena disebabkan sejak lahir manusia ditakdirkan tidak sama kemampuannya. Ada pula yang beranggapan bukan disebabkan sejak lahir, melainkan karena perbedaannya menyerap informasi dari suatu gejala. Lepas dari setuju atau tidak setuju dari perbedaan-perbedaan tersebut ternyata bahwa kemampuan seseorang dapat membedakan perilakunya dan perbedaan kemampuan ini dapat digunakan untuk memprediksi pelaksanaan dan hasil kerja seseorang;
2. **Kebutuhan:** manusia berperilaku karena didorong oleh serangkaian kebutuhan dengan kebutuhan ini dimaksudkan ialah beberapa pernyataan di dalam diri seseorang sebagai suatu subjek atau hasil. Pemahaman kebutuhan yang berbeda dari seseorang ini amat bermanfaat untuk memahami konsep perilaku seseorang di dalam organisasi. Hal ini biasa dipergunakan untuk memprediksi dan menjelaskan perilaku yang berorientasi tujuan di dalam kerjasama organisasi;
3. **Kepercayaan:** kebutuhan-kebutuhan manusia dapat dipenuhi lewat perilakunya masing-masing. Di dalam banyak hal, seseorang dihadapkan dengan sejumlah kebutuhan yang potensial harus dipenuhi lewat perilaku yang dipilihnya. Cara untuk menjelaskan bagaimana seseorang membuat pilihan diantara sejumlah besar rangkaian pilihan perilaku yang terbuka baginya, ialah dengan mempergunakan penjelasan teori *expectancy* yang menunjukkan bahwa kekuatan yang mendorong seseorang untuk berperilaku dalam suatu cara tertentu yang besar, manakala individu tersebut memiliki kepercayaan dan mempunyai nilai yang positif;
4. **Pengalaman:** suatu proses yang aktif, dimana seseorang mencoba membuat lingkungannya itu mempunyai arti baginya. Proses yang aktif ini melibatkan seseorang individu mengakui secara efektif aspek-aspek yang berbeda dari lingkungannya, menilai apa yang dilihatnya dalam hubungannya dengan pengalaman masa lalu dan mengevaluasi apa yang dialami itu dalam kaitannya dengan kebutuhan-kebutuhan dan nilai-nilainya. Oleh karena itu pengalaman seseorang sering kali berbeda sifatnya;
5. **Pengharapan:** orang-orang jarang bertindak netral mengenai sesuatu hal yang mereka ketahui dan alami dan mereka cenderung untuk mengevaluasi sesuatu yang mereka alami dengan cara senang atau tidak senang. Kepuasan atau ketidakpuasan ini ditimbulkan karena adanya perbedaan dari sesuatu yang diterima dengan sesuatu yang diharapkan seharusnya diterima. Selanjutnya evaluasi itu merupakan salah satu faktor yang teramat sulit di dalam mempengaruhi perilakunya dimasa yang akan datang.

**Thoha (2002:185)** menjelaskan karakteristik-karakteristik birokrasi yang peneliti jadikan sebagai alat ukur, sebagai berikut:

1. **Hirarki:** diterapkan prinsip-prinsip tata jenjang dalam kedinasan dan tingkat kewenangan. Prinsip ini mengandung makna bahwa ada tatanan di tingkatan atas, ada pula tatanan di tingkat bawahan. Prinsip hierarki kewenangan ini dapat dijumpai pada setiap susunan birokrasi baik di negara, organisasi dan dalam perusahaan-perusahaan;
2. **Tugas-tugas:** manajemen yang modern haruslah didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis, yang aslinya tersimpan tahan lama dalam bentuk yang kuat. Oleh karena itu harus ada satuan organisasi dan pegawai yang bertugas untuk itu;
3. **Wewenang:** harus ada prinsip kepastian dan hal-hal kedinasan harus diatur berdasarkan hukum, yang biasanya diwujudkan dalam berbagai peraturan atau ketentuan administrasi otoritas yang diberikan kepada pejabat diperlukan untuk memperjelas tugas yang telah diserahkan kepadanya dan secara jelas memberikan batas-batas aturan tentang hal-hal yang boleh dikerjakan olehnya dan pejabat lain;
4. **Tanggung jawab:** spesialisasi dalam manajemen atau organisasi haruslah didukung oleh keahlian yang terlatih. Dalam spesialisasi ini pejabat mendukungnya haruslah seorang ahli yang terlatih dan memiliki tanggung jawab yang tinggi;
5. **Sistem Reward:** pejabat menerima gaji yang teratur dan pasti demikian pula menerima pensiunan diumur tuanya setelah mengundurkan diri dari jabatannya. Gaji ini janganlah dinilai dari sebagai upah dalam kaitannya dengan telah diselesaikannya suatu pekerjaan lalu mendapat imbalan, akan tetapi harus dikaitkan dengan status yang diselaraskan dengan jenis fungsi yang diemban, ditambah pula lamanya bertugas;
6. **Sistem kontrol:** tatanan yang ada ditingkat atas mempunyai kewenangan mengawasi dan mengendalikan tingkat bawahan dan secara struktural untuk memperatahankan kontrol dari organisasi yang lebih besar.
7. **Etika Birokrasi**

Etika merupakan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau kelompok dalam mengatur tingkah lakunya atau kumpulan asas atau nilai moral. Untuk menjadi pegangan atau rujukan seseorang atau kelompok, nilai-nilai moral tersebut diwujudkan dalam bentuk kode etik, misalnya kode etik kedokteran, kode etik pers/jurnalistik, kode etik kehakiman, dan lain sebagainya. **Dwijowjoto** dikutip **Sahya Anggara** **(2012:401)**, mengatakan **“Birokrasi dalam praktik dijabarkan sebagai pegawai negeri sipil/ aparatur sipil negara”.**

**Ismani** dikutip **Sahya Anggara** **(2012:401)** mengemukakan bahwa **apabila dikaitkan dengan fungsi pemerintahan dan pembangunan, birokrasi berkenaan dengan kelembagaan, aparat, dan sistem serta prosedur dalam kegiatan yang dilaksanakan demi kepentingan umum dan masyarakat.** Makna birokrasi menurut **Yahya Muhaimin** dikutip **Sahya Anggara** **(2012:401)**, menguraikan **“Birokrasi sebagai keseluruhan aparat pemerintah, baik sipil maupun militer yang bertugas membantu pemerintah dan menerima gaji dari pemerintah karena statusnya itu”.**

Jika dirumuskan bahwa **etika birokrasi** menurut **Sahya Anggara (2012:401)** adalah **“Norma atau nilai-nilai moral yang menjadi pedoman bagi keseluruhan aparat pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewajibannya demi kepentingan umum atau masyarakat”.**

Aparat pemerintah seharusnya mempunyai pedoman dan penuntun dalam sikap dan perilaku sehingga birokrasi menjadi bersih dinamis dan bertanggung jawab. Hal ini tidak cukup hanya tanggung jawab secara yuridis formal, tetapi juga tanggung jawab secara moral.

Birokrasi pada prinsipnya tidak dibuat sulit selama dalam prosesnya dapat dibuat mudah. Sementara dalam praktiknya, ada oknum pejabat yang memanfaatkan birokrasi ini untuk kepentingan sesaat dirinya. Tanpa mengindahkan kesulitan orang lain yang membutuhkan bantuan pelayanan. Hal seperti ini dalam fenomena pelaksanaan birokrasi mulai kalangan pegawai rendah sampai kalangan pejabat masih banyak terjadi.

Prinsip dasar birokrasi ialah proses waktu pelayanan cepat, biaya murah, tidak berbelit-belit, sikap dan perilaku para pegawai ramah dan sopan, ini yang selalu harus dijaga serta dilaksanakan tanpa mengenal pamrih. Dengan sendirinya akan berdampak terhadap orang yang dilayani akan melakukan hal yang sama atas kepuasan pelayanan karena para pelaksana birokrasi memegang prinsip etika dalam melaksanakan birokrasi.

1. **Peranan Birokrasi**

Sebagai organisasi tertentu, birokrasi cocok sekali untuk melaksanakan dan menyelenggarakan suatu macam pekerjaan yang terikat pada peraturan yang bersifat rutin, artinya volume pekerjaan besar tetapi sejenis dan bersifat berulang-ulang, dan pekerjaan yang memerlukan keadilan merata dan stabil. Misalnya kantor catatan kantor pajak, kantor pendaftaran tanah, kantor kas kota, kantor bendahara negara, kantor pendaftaran penduduk. Sebagai sistem, birokrasi merupakan sistem kerja yang berdasar atas tata hubungan kerja sama antara jabatan-jabatan (atau pejabat-pejabat) secara zakelijk (langsung mengenai persoalan atau halnya), formal (tepat menurut prosedur dan peraturan yang berlaku), dan berjiwa impersonal (tidak ada sentimen, tanpa emosi atau pilih kasih, tanpa pamrih atau prasangka). Sebagai jiwa kerja, birokrasi merupakan jiwa kerja yang kaku, seolah-olah bekerja seperti mesin, dengan disiplin kerja yang keras dan sedikit pun tidak mau menyimpang dari apa yang diperintahkan oleh atasan atau ditetapkan oleh peraturan.

Kelemahan terbesar daripada birokrasi ialah kekakuannya atau infleksibiltasnya. Jika seseorang yang mempunyai urusan sedang memburu waktu, atau secara mendadak harus memperoleh sesuatu, orang tersebut tidak akan dapat berbuat apa-apa, kecuali dia bertemu langsung dengan kepalanya yang tertinggi dan dapat meyakinkan kepala tersebut dengan bukti-bukti nyata bahwa dia memang memerlukan pengecualian. Keuntungannya ialah dengan adanya birokrasi yang kuat, orang dapat membuat rencana jauh di muka sebab birokrasi yang kuat dapat memberikan kepastian dalam banyak hal dan faktor *planning*.

1. **Konsep Kinerja**
2. **Pengertian Kinerja**

Peneliti akan mengemukakan pengertian **kinerja** **individu** menurut **Sedarmayanti (2009:53),** seperti 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.**

**Sinambela** **(2016: 480),** menyebutkan bahwa **“Kinerja pegawai didefinisikan sebagai kemampuan pegawai dalam melakukan sesuatu keahlian tertentu”.**

Berdasarkan pengertian di atas, kinerja menunjukkan suatu hasil kerja yang dihasilkan seorang pegawai dalam melaksanakan pekerjaannya. Hasil kerja yang dicapai oleh pegawai tersebut dinilai berdasarkan kuantitas hasil kerja, kualitas hasil kerja dalam penyelesaian pekerjaan yang dikerjakan berdasarkan pengetahuan dan kreativitas yang dimiliki pegawai, intinya pegawai yang memiliki kinerja yang tinggi antara lain ditunjukkan dapat bekerjasama, memiliki kesadaran, dapat dipercaya, memiliki kepribadian yang baik, dapat melakukan ide-ide baru dan berpatisipasi dalam segala kegiatan.

1. **Dimensi-dimensi Kinerja**

**Gomes (2003:142),** menyatakan dimensi-dimensi kinerja pegawai meliputi :

1. ***Quantity of work*** :Jumlah kerja yang dilakukan dalam suatu periode waktu yang ditentukan.
2. ***Quality of work* :** Kualitas kerja yang dicapai berdasarkan syarat-syarat kesesuaian dan kesiapannya.
3. ***Job Knowledge* :** Luasnya pengetahuan mengenai pekerjaan dan keterampilannya.
4. ***Creativeness* :** Keaslian gagasan-gagasan yang dimunculkan dan tindakan-tindakan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang timbul.
5. ***Cooperation* :** Kesediaan untuk bekerjasama dengan orang lain (sesama anggota organisasi).
6. ***Dependability* :** Kesadaran dan dapat dipercaya dalam hal kehadiran dan penyelesaian kerja.
7. ***Initiative* :** Semangat untuk melaksanakan tugas-tugas baru dan dalam memperbesar tanggungjawabnya.
8. ***Personal qualities* :** Menyangkut kepribadian, kepemimpinan, keramahtamahan dan integritas pribadi.
9. **Sasaran Kinerja**

Sasaran kinerja merupakan suatu pernyataan secara spesifik yang menjelaskan hasil yang harus dicapai, kapan, dan oleh siapa. Sifatnya dapat dihitung, prestasi yang dapat diamati, dan dapat diukur. **Furtwengler** dikutip **Sinambela (2016:510)**, menyatakan bahwa **“Sasaran kinerja mencakup perbaikan kinerja, pengembangan pegawai, kepuasan pegawai, keputusan kompensasi, dan keterampilan berkomunikasi”.**

Sasaran yang efektif dinyatakan dengan baik dalam bentuk kata kerja secara spesifik dan dapat diukur. Sasaran yang efektif dinyatakan secara spesifik, dapat diukur, dapat dicapai, berorientasi pada hasil dan dalam batasan waktu tertentu yang dapat dinyatakan dengan akronim ***SMART***: *specific*, dinyatakan dengan jelas, singkat dan mudah dimengerti; *measurable*, dapat diukur dan dikuantifikasi; *attainable*, bersifat menantang, tetapi masih dapat dijangkau; *result oriented*, memfokus pada hasil untuk dicapai, *time-bound*, ada batas waktu dan dapat dilacak, dapat dimonitor, progresnya terhadap sasaran untuk dikoreksi.

1. **Hubungan Perilaku Birokrasi dengan Kinerja Pegawai**

Hubungan perilaku birokrasi dan kinerja pegawai menurut **Mahsun** **(2006:116)** menjelaskan **“Upaya memperbaiki kinerja tidak mungkin dapat berhasil jika perilaku para pegawai tidak diarahkan dengan baik”.**