**BAB II**

**TINJAUAN PUSTAKA**

**2.1. Administrasi**

Pada dasarnya administrasi merupakan kegiatan-kegiatan beberapa orang melalui proses kerjasama baik dalam suatu organisasi maupun antar organisasi untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan bersama sebelumnya. Hal ini sesuai dengan pengertianadministrasi yang dapat dibedakan dalam 2 pengertian yang di kemukakan oleh Soewarno (1981 : 2) sebagai berikut :

1. Administrasi dalam arti sempit, yaitu dari kata *Administratie* (bahasa Belanda) yang meliputi kegiatan catat mencatat, surat – menyurat, pembukuan ringan, ketik mengetik, agenda dan segala yang bersifat ketatausahaan (cierical work). Jadi tata usaha adalah bagian kecil kegiatan dari pada administrasi yang akan dipelajari.
2. Administrasi dalam arti luas berasal dari kata Administration (bahasa Inggris) yang dikemukakan beberapa ahli dan dikutip oleh Soewarno dalam buku nya “Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Managemen” (1981 : 2). Administrasi dalam arti luas yaitu :
3. *White*, memberikan definisi *“Administration is a process common to all group effort, public or private, civil or military, large scale or small scale ... etc” (*Administrasi adalah suatu proses yang pada umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, negara, swasta, sipil atau militer, usaha yang besar atau kecil dan sebagainya).
4. *Simon dan kawan – kawan* memberikan definisi *“Administration as the activities of groups cooperating to accomplish common goals”* (Administrasi sebagai kegiatan daripada kelompok yang mengadakan kerjasama untuk menyelesaikan tujuan bersama).
5. *Newman,* mengatakan *“Administration has been defined as the guidance, leadership and control of the effort of a group of individuals towards some common goal”* (Administrasi didefinisikan sebagai bimbingan, kepemimpinan, dan pengawasan daripada usaha – usaha kelompok individu – individu terhadap tercapai nya tujuan bersama).

Kesimpulan dari pengertian di atas bahwa administrasi merupakan suatu usaha untuk meningkatkan atau memberikan suatu dorongan kepada orang lain maupun diri sendiri untuk mencapai tujuan bersama.

Setelah mengetahui beberapa definisi administrasi, maka soewarno handayaningrat mengemukakan ciri – ciri administrasi yang dapat digolongkan, yaitu :

1. Adanya kelompok manusia, yaitu kelompok yang terdiri atas 2 orang atau lebih;
2. Adanya kerjasama dari kelompok tersebut;
3. Adanya kegiatan/proses/usaha;
4. Adanya bimbingan, kepemimpinan dan pengawasan;
5. Adanya tujuan.

Dengan demikian administrasi dapat ditinjau dari tiga sudut, yaitu:

1. Sudut Proses, berarti administrasi adalah segala kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan, dimulai dari proses pemikiran, proses pelaksanaan sampai proses tercapainya tujuan.
2. Sudut Fungsionil, berarti bahwa dalam segala kegiatan dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan, diperlukan fungsi-fungsi atau tugas-tugas tertentu, meliputi planning, arganizing, staffing, directing and controlling.
3. Sudut Institutionil, berarti administrasi dianggap sebagai totalitas kelembagaan, dimana dalam lembaga itu terdapat kegiatan-kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan. Kegiatan itu bersifat menyeluruh, artinya dimulai dari tingkat atas sampai dengan tingkat bawah.

**2.2. Administrasi Negara**

Menurut dimock yang dikutip anggara (2012:134) :

“Administrasi negara merupakan bagian dari administrasi umum yang mempunyai lapangan lebih luas, yaitu ilmu pengetahuan yang mempelajari bagaimana lembaga-lembaga mulai dari satu keluarga hingga perserikatan bangsa-bangsa disusun, digerakan, dan dikemudiakan”.

Administrasi negara juga merupakan bagian ilmu politik yang mempelajari penentuan kebijaksanaan negara dalam suatu proses.oleh sebab itu,sebagai suatu ilmu yang diperoleh dari kedua pengetahuan ini, administrasi negara menghendaki dua macam syarat jika hendak di pahami. pertama, perlu mengetahui sesuatu mengenai adminstrasi umum. Kedua, harus diakui bahwa banyak masalah administrasi negara timbul dalam kerangka politik.

Selanjutnya dimock menambahkan bahwa administrasi negara adalahh ilmu yang mempelajari apa yang dikehendaki rakyat melalui pemerintah, dan cara mereka memperolehnya. Oleh sebab itu, ilmu administrasi negara tidak hanya mempersoalkan apa yang dilakukan pemerintah, tetapi juga bagaimana melakukanya. Sejalan dengan pendapat di atas thoha (1997:3) mengemukakan ilmu adminstrasi negara diturunkan dari ibu adminstrasi dan ayah poltik.

Sedangkan menurut Waldo (1983:9) mendefinisikan :

“Administrasi negara sebagai organisasi dan manajemen manusia dalam pemerintahan guna mencapai tujuan yang tujuan yang telah ditetapkan. Selain itu, administrasi negara merupakan seni dan ilmu tentang manajemen yang dipergunakan untuk mengatur urusan-urusan negara”

Pfiffner dalam buku “Public Administration” yang dikutip oleh Soekarna (1986:13), mengemukakan : “Administrasi Negara adalah pelaksanaan kebijakan Negara yang telah digariskan oleh badan-badan politik yang representaif”

Ciri-ciri adminstrasi negara menurut Thoha (2012:143) adalah sebagai berikut :

1. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi negara bersifat lebih urgent di banding dengan pelayanan yang diberikan oleh organisasi-organiasi swasta. Urgensi pelayanan ini karena menyangkut kepentingan semua masyarakat dan jika sedarhkan atau ditangani oleh organisasi lainnya, tidak akan jalan.
2. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi negara pada umumnya bersifat monopoli atau semimonopoli.
3. Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, administrasi negara dan administratornya relatif berdaarkan undang-undang dan peraturan. Hal ini memberikan warna legalitas dari administrasi negara tersebut.
4. Adminstrasi negara dalam memberikan pelayanan tidak dikendalikan oleh harga pasar. Pelayanan oleh administrasi negara ditentukan oleh rasa pengabdian kepada masyarakat umum.
5. Usaha-usaha yang dilakukan oleh administrasi negara sangat bergantung pada penilaian rakyat yang dilayani.

Dalam kegiatanya Fayol (2012:144) memisahkan fungsi adminstrasi ke dalam lima aspek poko yang penting, yaitu

1. Merencanakan
2. Mengorganisasi
3. Memimpin
4. Melaksanakan pengoordinasian
5. Melaksanakan pengawasan.

**2.3. Organisasi**

Organisasi adalah sarana untuk mencapai tujuan, karenanya organisasi terdiri dari unsur manusia yang selalu aktif bekerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Pengertian organisasi menurut beberapa ahli yang dikutip oleh Soewarno (1981 : 42 – 43) sebagai berikut :

Mc. Farland mendefinisikan organisasi sebagai berikut :“Organisasi adalah suatu kelompok manusia yang dapat dikenal yang menyumbangkan usaha nya terhadap tercapainya suatu tujuan”.

Dimock mendefinisikan organisasi sebagai berikut :

“Organisasi adalah perpaduan secara sistematis dari pada bagian – bagian yang saling ketergantungan atau berkaitan untuk membentuk suatu kesatuan yang bulat melalui kewenangan, koordinasi dan pengawasan dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditentukan”.

Robbins (1994:4) mendefinisikan oraganisasi sebagai berikut : “Organisasi adalah kesatuan (entity) social yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relative dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok 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 usaha nya dalam proses pencapaian tujuan organisasi. Dalam organisasi setiap individunya dituntut untuk memiliki kemampuan sumber daya manusia karena faktor utama dari organisasi adalah sumber daya manusia oleh karenanya manajemen sumber daya manusia perlu dalam pengembangan organisasi.

Ciri – ciri organisasi yang dikemukakan *Farland* yang dikutip oleh Soewarno (1981 : 43) **,** sebagai berikut :

1. Adanya suatu kelompok orang yang dapat dikenal
2. Adanya kegiatan yang berbeda-beda tetapi satu sama lain saling berkaitan (interdependent part) yang merupakan kesatuan usaha / kegiatan
3. Tiap – tiap anggota memberikan sumbangan usaha nya / tenaga nya
4. Adanya kewenangan, koordinasi dan pengawasan
5. Adanya suatu tujuan

Organisasi selain dipandang sebagai wadah kegiatan orang juga dipandang sebagai proses, yaitu menyoroti interaksi di antara orang-orang yang menjadi anggota organisasi .

Keberhasilan suatu organisasi ditentukan oleh kualitas sumber daya manusia yang saling berinteraksi dan mengembangkan organisasi yang bersangkutan.

Organisasi dalam meningkatkan Sumber Daya Manusia dalam rangka mengoptimalkan kinerja pegawai tidak terlepas dari pemberdayaan potensi yang ada.Salah satu variabel dalam prilaku organisasi adalah motivasi.

* 1. **Kebijakan Publik**

Kebijakan publik dalam penyelenggaraan pemerintah mempunyai peranan yang sangat besar terutama menentukan hal dan prinsip yang menyangkut kepentingan umum. Menurut Mac Rae dan Wilde yang dikutip oleh Uyat (2009 : 8) mendefinisikan kebijakan publik sebagai : Serangkaian tindakan yang dipilih oleh pemerintah yang mempunyai pengaruh penting terhadap sejumlah besar orang.

Menurut Dye (1978) : “Kebijakan publik sebagai apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu”.

Anderson (1979) : memberikan definisi kebijakan publik sebagai “Kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintahan.

Easton (1953) : menyatakan bahwa kebijakan publik dapat diartikan sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat.

Berdasarkan pengertian-pengertian kebijakan publik dan contoh-contoh seperti telah dikemukakan tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dipilih dan dialokasikan secara sah oleh pemerintah/Negara kepada seluruh anggota masyarakat yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan publik.

**2.5. Kedisiplinan**

**2.5.1. Pengertian Kedisiplinan**

Kedisiplinan adalah suatu kondisi yang tercipta dan terbentuk melalui proses dari serangkaian perilaku yang menunjukkan nilai-nilai ketaatan, kepatuhan, kesetiaan, keteraturan dan atau ketertiban. Karena sudah menyatu dengannya, maka sikap atau perbuatan yang dilakukan bukan lagi atau sama sekali tidak dirasakan sebagai beban, bahkan sebaliknya akan membebani dirinya bilamana ia tidak berbuat sebagaimana lazimnya (Prijodarminto, 1994).

Menurut Ekosiswoyo dan Rachman (2000), kedisiplinan hakikatnya adalah sekumpulan tingkah laku individu maupun masyarakat yang mencerminkan rasa ketaatan, kepatuhan, yang didukung oleh kesadaran untuk menunaikan tugas dan kewajiban dalam rangka pencapaian tujuan.

Santoso (2004) menyatakan bahwa kedisiplinan adalah sesuatu yang teratur, misalnya disiplin dalam menyelesaikan pekerjaan berarti bekerja secara teratur. Kedisiplinan berkenaan dengan kepatuhan dan ketaatan seseorang atau kelompok orang terhadap norma-norma dan peraturan-peraturan yang berlaku, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Kedisiplinan dibentuk serta berkembang melalui latihan dan pendidikan sehingga terbentuk kesadaran dan keyakinan dalam dirinya untuk berbuat tanpa paksaan.

Berdasarkan berbagai pendapat diatas, dapat disimpulkan bahwa kedisiplinan adalah suatu sikap dan perilaku yang mencerminkan ketaatan dan ketepatan terhadap peraturan, tata tertib,norma-norma yang berlaku,baik tertulis maupun yang tidak tertulis.

**2.5.2. Tujuan Kedisiplinan**

Gaustad (1992) mengemukakan bahwa kedisiplinan memiliki 2 (dua) tujuan, yaitu memberi kenyamanan pada para karyawan serta menciptakan lingkungan yang kondusif untuk bekerja. Subari (1994) berpendapat bahwa kedisiplinan mempunyai tujuan untuk penurutan terhadap suatu peraturan dengan kesadaran sendiri untuk terciptanya peraturan itu.

Menurut Durkeim (1995), kedisiplinan mempunyai tujuan ganda yaitu mengembangkan suatu peraturan tertentu dalam tindak tanduk manusia dan memberinya suatu sasaran tertentu dan sekaligus membatasi cakrawalanya.

Yahya (1992) berpendapat, tujuan kedisiplinan adalah perkembangan dari pengembangan diri sendiri dan pengarahan diri sendiri tanpa pengaruh atau kendali dari luar. Kedisiplinan adalah suatu latihan batin yang tercermin dalam tingkah laku yang bertujuan agar orang selalu patuh pada peraturan. Dengan adanya kedisiplinan diharapkan karyawan mendisiplinkan diri dalam mentaati peraturan organisasi sehingga proses belajar mengajar berjalan dengan lancar dan memudahkan pencapaian tujuan organisasi. Oleh karena itu, pegawai perlu

dibimbing atau ditunjukkan mana perbuatan yang melanggar tata tertib dan mana perbuatan yang menunjang terlaksananya proses dalam bekerja dengan baik (Gordon, 1996).

Dari beberapa pendapat diatas, dapat disimpulkan bahwa tujuan kedisiplinan adalah memberi kenyamanan pada para karyawan serta menciptakan lingkungan yang kondusif untuk bekerja serta perkembangan dari pengembangan diri sendiri dan pengarahan diri sendiri tanpa pengaruh atau kendali dari luar.

**2.5.3. Fungsi Kedisiplinan**

Fungsi kedisiplinan menurut Tu’u (2004) adalah:

1. Membangun kepribadian

Pertumbuhan kepribadian seseorang biasanya dipengaruhi oleh faktor lingkungan. Disiplin yang diterapkan di masing-masing lingkungan tersebut memberi dampak bagi pertumbuhan kepribadian yang baik. Oleh karena itu, dengan disiplin seseorang akan terbiasa mengikuti , mematuhi aturan yang berlaku dan kebiasaan itu lama kelamaan masuk ke dalam dirinya serta berperan dalam membangun kepribadian yang baik.

1. Melatih kepribadian

Sikap, perilaku dan pola kehidupan yang baik dan berdisiplin terbentuk melalui latihan. Demikian juga dengan kepribadian yang tertib, teratur dan patuh perlu dibiasakan dan dilatih.

1. Hukuman

Tata tertib biasanya berisi hal-hal positif dan sanksi atau hukuman bagi yang melanggar tata tertib tersebut.

* 1. **Kinerja Pegawai**
     1. **Pengertian Kinerja Pegawai**

Kinerja Pegawai menurut Kusriyanto yang dikutip oleh Harbani Pasolong dalam bukunya “Teori Administrasi Publik” adalah “Kinerja pegawai adalah hasil kerja perseorangan dalam suatu organisasi”. (Pasolong, 2007).

Banyak faktor yang mempengaruhi kinerja individu dari seorang pegawai, mengacu dari sejumlah studi empiris, beberapa ahli berpendapat sebagai berikut:

1. Teori kinerja menurut Gie dan Ibrahim Sebagaimana dikemukakan oleh Gie dan Ibrahim (1999) menyatakan bahwa kinerja sangat ditentukan antara lain oleh dimensi-dimensi : a. Motivasi kerja, b. Kemampuan kerja, c. Perlengkapan dan fasilitas, d.Lingkungan eksternal, e. Leadership, f. Misi strategi, g. Fasilitas kerja h. Kinerja individu dan organisasi, i. Praktik manajemen, j. Struktur, k. Iklim kerja.

Motivasi kerja dan kemampuan kerja merupakan dimensi yang cukup penting dalam penentuan kinerja. Motivasi sebagai sebuah dorongan dalam diri pegawai akan menentukan kinerja yang dihasilkan. Begitu juga dengan kemampuan kerja pegawai, dimana mampu tidaknya pegawai dalam melaksanakan tugas akan berpengaruh terhadap kinerja yang dihasilkan. Semakin tinggi kemampuan yang dimiliki pegawai akan semakin menentukan kinerja yang dihasilkan.

1. Teori kinerja menurut Schermerhorn (1996), untuk mengetahui kinerja

organisasi dan individu dapat dilihat dari 5 (lima) faktor yang mempengaruhi, yaitu :

a. Pengetahuan,

b. Ketrampilan

c. Kemampuan

d. Sikap

e. Perilaku

Schermerhorn mengungkapkan kemampuan dan ketrampilan sebagai faktor individual masing-masing pegawai. Semakin kompeten kemampuan dan ketrampilan yang dimiliki masing-masing pegawai, akan mempengaruhi pencapaian hasil kinerja.

1. Teori kinerja menurut pendapat Robbins (1996), tingkat kinerja pegawai akan sangat tergantung pada dua faktor yaitu kemampuan pegawai dan motivasi kerja. Kemampuan pegawai seperti: tingkat pendidikan, pengetahuan, dan pengalaman. Tingkat kemampuan akan dapat mempengaruhi hasil kinerja pegawai dimana semakin tinggi tingkat kemampuan pegawai akan menghasilkan kinerja yang semakin tinggi pula. Faktor lain adalah motivasi kerja yaitu dorongan dari dalam pegawai untuk melakukan suatu pekerjaan. Dengan adanya motivasi kerja yang tinggi pegawai akan terdorong untuk melakukan suatu pekerjaan sebaik mungkin yang akan mempengaruhi hasil kinerja. Semakin tinggi motivasi yang dimiliki semakin tinggi pula kinerja yang dapat dihasilkan.
2. Teori Kinerja menurut pendapat Peter Ducker (dalam Handoko, 1997) bahwa kinerja adalah tes pertama kemampuan manajemen untuk melakukan suatu perbandingan dari hasil kegiatan senyatanya yang dinyatakan dalam presentase yang berkisar antara 0% sampai 1%. Ditambah pula faktor-faktor yang menunjang kinerja antara lain:

a. Pendidikan dan program pelatihan

b. Gizi, nutrisi, dan kesehatan

c. Motivasi

d. Kesempatan kerja

e. Kebijakan ekstern

f. Pengembangan secara terpadu.

* + 1. **Penilaian Kinerja Pegawai**

Penilaian kinerja dapat diartikan sebagai poses dimana organisasi menilai kineja individu pegawai. Penilaian ini dapat meliputi produktivitas, sikap, disiplin, dan lain sebagainya. Untuk menemukan di level mana seorang pegawai melaksanakan pekerjaannya (Davis, 1996). Bagi organisasi yang cukup maju hasil penilaian kinerja dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan untuk promosi, demosi, diklat, kompensasi, pemutusan hubungan kerja dan sebagainya. Dengan digunakannya penilaian kinerja ini sebagai bahan pertimbangan hal-hal tesebut akan memotivasi pegawai untuk selalu meningkatkan kinerjanya, yang pada akhirnya akan mempengaruhi pula kinerja organisasi. Melihat betapa pentingnya hasil penilaian kinerja ini baik terhadap organisasi maupun pegawai, maka pelaksanaannya perlu diupayakan seobyektif mungkin, dengan menghindari faktor suka dan tidak suka dari penilai. Menurut Henry Simamora (1999), maksud ditetapkan tujuan kinerja adalah untuk menyusun sasaran yang berguna tidak hanya evaluasi kinerja pada akhir periode, tetapi juga untuk mengelola proses kerja selama periode tesebut. Terdapat 3 (tiga) alasan yang berkaitan mengapa penentuan sasaran mempengaruhi kinerja :

* 1. Mengarahkan karyawan untuk memfokuskan kegiatan-kegiatan kearah tertentu (sasaran) dari pada lainnya.
  2. Karyawan akan dapat mengarahkan kemampuannya secara proporsional terhadap kualitas dalam pencapaian sasaran.

3. Sasaran yang sukar akan membuahkan suatu kekuatan. Dapat disimpulkan bahwa penilaian kinerja sebuah organisasi itu sangat penting baik yang proses maupun hasil, baik para karyawan maupun organisasi, khususnya organisasi publik/pemerintah guna mengetahui apakah kinerja yang dilakukan karyawan itu sudah memenuhi harapan atau sebaliknya.

Dengan penilaian tersebut dapat diketahui pengukuran kinerja, menurut Gibson et.al (1995) dapat dilakukan berdasarkan waktu:

1. Waktu jangka pendek :

a. Produksi

b. Mutu (kualitas)

c. Efisiensi dan fleksibilitas

2) Waktu jangka menengah :

a. Persaingan

b. Pengembangan

3) Waktu jangka panjang adalah merupakan kelangsungan hidup suatu organisasi. Menurut Robbins (1996:20) hakekat penilaian terhadap individu merupakan hasil kerja yang diharapkan berupa sesuatu yang optimal. Penilaian pekerjaan yang mencukup: kerja sama, kepemimpinan, kualitas pekerjaan, kemampuan teknik, inisiatif, semangat, kehandalan/tanggung jawab, kuantitas pekerjaan.