

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Konsep Administrasi Negara

Sebelum memahami administrasi negara, perlu diketahui terlebih dahulu mengenai administrasinya sendiri. Ilmu pengetahuan administrasi merupakan suatu fenomena masyarakat baru, karena baru timbul sebagai salah satu cabang dari ilmu-ilmu sosial yang ada, akan tetapi dalam prakteknya harus disesuaikan dengan situasi dan kondisi di Indonesia. Beberapa negara memiliki istilah administrasi, misalnya menurut bahasa Italia menggunakan kata “*amministrazione*”, bahasa Perancis “*administration*”, bahasa Belanda “*administratie*”, dan bahasa Inggris “*management*”.

Administrasi diartikan sebagai suatu proses pengorganisasian sumber-sumber sehingga tugas pekerjaan dalam organisasi tingkat apapun dapat dilaksanakan dengan baik. **Siagian** yang dikutip oleh **Anggara (2014:21)** dalam bukunya ilmu administrasi negara kajian konsep, teori, dan fakta dalam upaya menciptakan *good governance*, yaitu :

“administrasi didefinisikan sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya”.

2.1.1. Administrasi dalam Arti Sempit

Administrasi dalam arti sempit lebih tepat disebut tata usaha. Seperti yang dikemukakan oleh **Atmosudirjo (1980)** yang dikutip **Silalahi (2013:5)** sebagai berikut **“Tata usaha pada hakikatnya merupakan pekerjaan pengendalian informasi.”**

Selain itu, administrasi dalam arti sempit juga dikemukakan oleh **J. Wajong (1962)** yang dikutip oleh **Silalahi (2013:5)** sebagai berikut: **Kegiatan administrasi meliputi pekerjaan tata usaha yang bersifat mencatat segala sesuatu yang terjadi dalam organisasi untuk menjadi bahan keterangan bagi pimpinan.”**

Dalam pengertian diatas dapat dikatakan bahwa kegiatannya tidak lain dari tulis menulis, catat mencatat, menggandakan, menyimpan dan mengirim segala jenis warkat yang berhubungan dengan kegiatan-kegiatan untuk mewujudkan tugas pokok suatu organisasi. Dalam pengertian sempit itu kondisinya tidak lebih dari sebuah ruangan yang berisi meja dan kursi kerja, dengan sejumlah orang yang sibuk bekerja diantara tumpukan kertas, map dan buku, yang diantaranya ada yang mempergunakan alat dan ada pula yang tanpa alat.

2.1.2. Administrasi dalam Arti Luas

Menurut **Sondang P. Siagian (1980)** yang dikutip oleh **Silalahi (2013:9)** mengemukakan pengertian administrasi yaitu:

“Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksana kegiatannya yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang terlibat dalam suatu bentuk usaha kerja sama demi tercapainya tujuan yang ditentukan sebelumnya.”

Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa administrasi adalah suatu proses kerjasama yang dilakukan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah

ditetapkan. Kegiatan administrasi menjadi sangat penting dalam kehidupan bermasyarakat karena manusia merupakan makhluk sosial yang mana membutuhkan orang lain atau tidak bisa hidup sendiri.

Berdasarkan uraian dan definisi-definisi seperti dikemukakan diatas, **Silalahi (2013:10)** dapat merincikan beberapa ciri pokok untuk disebut sebagai administrasi yaitu:

1. **Sekelompok orang, artinya kegiatan administrasi hanya mungkin terjadi jika dilakukan oleh lebih dari satu orang.**
2. **Kerjasama, artinya kegiatan administrasi hanya mungkin terjadi jika dua orang atau lebih bekerja sama.**
3. **Pembagian tugas, artinya kegiatan administrasi bukan sekadar kegiatan kerja sama, melainkan kerja sama tersebut harus didasarkan pada pembagian kerja yang jelas.**
4. **Kegiatan yang runtut dalam suatu proses, artinya kegiatan administrasi berlangsung dalam tahapan-tahapan tertentu secara berkesinambungan.**
5. **Tujuan, artinya sesuatu yang diinginkan untuk dicapai melalui kegiatan kerja sama.**

Jika disederhanakan, maka ciri pokok untuk dapat disebut sebagai administrasi adalah kerja sama dilakukan oleh sekelompok orang yang berdasarkan pembagian secara terstruktur dengan maksud mencapai tujuan dengan memanfaatkan sumberdaya-sumberdaya.

2.1.3. Unsur-unsur Administrasi

Dalam proses operasi administrasi terdapat sejumlah unsur yang saling berkaitan antara satu dan yang lain, yang apabila salah satunya tidak ada maka proses administrasi akan pincang. Menurut **Anggara (2014:29)** dalam bukunya

ilmu administrasi negara kajian konsep, teori, dalm fakta dalam upaya menciptakan *good goverance* unsur-unsur administrasi tersebut yaitu :

- 1) **Organisasi**
Wadah bagi segenap kegiatan usaha kerja sama.
- 2) **Manajemen**
Kegiatan menggerakkan sekelompok orang dan menggerakkan fasilitas kerja.
- 3) **Komunikasi**
Penyampaian berita dan pemindahan buah pikiran dari seseorang kepada yang lainnya dalam rangka terwujudnya kerjasama.
- 4) **Kepegawaian**
Pengaturan dan pengurusan pegawai atau karyawan yang di perlukan.
- 5) **Keuangan**
Pengelolaan segi-segi pembiayaan dan pertanggungjawaban keuangan.
- 6) **Perbekalan**
Perencanaan, pengadaan dan pengaturan pemakaian barang-barang keperluan kerja.
- 7) **Tata usaha**
Penghimpunan, pencatatan, pengolahan, pengiriman, dan penyampaian berbagai keterangan yang diperlukan.
- 8) **Hubungan masyarakat**
Perwujudan hubungan yang baik dan dukungan dari lingkungan masyarakat terhadap usaha kerjasama.

2.1.4 Pengertian Administrasi Negara

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi semakin hari semakin bertambah, hal ini mengakibatkan kebutuhan masyarakat pun bertambah. Sebagian besar persoalan administrasi negara adalah bersumber dari persoalan masyarakat, oleh karena itu tuntunan-tuntunan masyarakat yang meningkat pun membutuhkan jawabannya.

Administrasi negara dapat dikatakan sebagai cabang ilmu administrasi seperti yang dikemukakan **Waldo** yang dikutip oleh **Anggara (2014:134)** dalam bukunya

ilmu administrasi negara kajian konsep, teori dan fakta dalam upaya menciptakan *good governance*, yaitu :

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

Administrasi negara yang dikemukakan **J. M. Pfiffner and Robert v Presthus** yang dikutip oleh **Dwijayanto (2015:03)** yaitu **“Administrasi Negara adalah suatu proses yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijaksanaan Negara”.**

Mencermati pendapat ahli tersebut, pada dasarnya administrasi maupun administrasi negara memiliki kesamaan, apabila administrasi lebih cenderung kepada hal yang bersifat umum, sedangkan administrasi negara lebih kepada aktifitas kenegaraan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa administrasi negara sangat penting dipelajari untuk memahami pentingnya kegiatan administrasi.

2.2. Konsep Organisasi

Menyelenggarakan kegiatan kerjasama kelompok manusia dalam upaya mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama, diperlukan sarana atau alat yang dapat dijadikan wadah atau tempat terselenggaranya kegiatan tersebut, yaitu organisasi. Maksudnya agar semua tujuan bersama dapat tercapai secara efektif dan efisien. Sehingga **Anggara (2014:184)** mengemukakan pengertian organisasi sebagai berikut

:

“organisasi adalah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja sama untuk mencapai sesuatu tujuan bersama dan terikat secara formal dalam suatu ikatan hirarki

dimana selalu terdapat hubungan antara seseorang atau sekelompok orang yang disebut bawahan”

Pada dasarnya organisasi itu ada karena organisasi mempersatukan potensi individu-individu. Dua orang yang bekerjasama akan lebih mudah melakukan pekerjaannya dibandingkan bila seorang diri melakukannya karena akan menanggung beban yang lebih berat seperti yang dikemukakan Gibson dalam Siagian menyatakan pengertian organisasi yaitu :

“organisasi merupakan alat untuk mencapai tujuan, karena organisasi itu mengejar tujuan dan sasaran yang dapat dicapai secara lebih efisien dan lebih efektif dengan tindakan yang dilakukan seecara bersama-sama”

2.3. Konsep Manajemen Sumber Daya Manusia

Menurut Hasibuan (2016:244) Sumber Daya Manusia yaitu sebagai berikut :

“sumber daya manusia adalah kemampuan terpadu dari daya pikir dan daya fisik yang dimiliki individu. Pelaku dan sifatnya dilakukan oleh keturunan dan lingkungannya, sedangkan prestrasi kerjanya dimotivasi oleh keinginan untuk memenuhi kepuasannya”.

Sedangkan Manajemen Sumber Daya Manusia Menurut **Hasibuan (2016:10)** adalah :

“Manajemen Sumber Daya Manusia adalah ilmu dan seni mengatur hubungan dan peranan kerja agar efektif dan efisien membantu terwujudnya tujuan perusahaan, karyawan, masyarakat”.

2.4. Konsep Penempatan Pegawai

Penempatan pegawai yang tepat merupakan keinginan sebuah organisasi dan semua pegawai. Sehingga pegawai akan bekerja dengan efektif sesuai dengan pekerjaan yang dibebankan kepadanya, akan meningkatnya semangat kerja, gairah

kerja serta disiplin kerja pegawai yang bersangkutan, hal ini sangat menguntungkan bagi pegawai.

Pengertian penempatan pegawai dikemukakan oleh **Hasibuan** yang dikutip oleh **Priansa (2014:124)** dalam bukunya perencanaan dan pengembangan SDM

”Penempatan merupakan tindak lanjut dari seleksi, yaitu menempatkan calon pegawai yang diterima (lulus seleksi) pada jabatan/pekerjaan yang membutuhkannya dan sekaligus mendelegasikan pada orang tersebut. Dengan demikian, calon pegawai itu akan dapat mengerjakan tugastugasnya pada jabatan yang bersangkutan”.

Penempatan pegawai merupakan suatu proses dimana pegawai dapat bertanggung jawab atas pemberian tugas dan pekerjaan yang telah diberikan dan dapat mengambil segala resiko dan kemungkinan-kemungkinan yang terjadi atas pekerjaan yang telah diberikan. Hal ini merupakan hasil dari seleksi yang di ikuti pegawai laksanakan sesuai dengan ruang lingkup yang telah ditetapkan.

Penempatan pegawai juga dikemukakan oleh **Sastrohadiwiryo** yang dikutip oleh **Priansa (2014:124)** dalam bukunya perencanaan dan pengembangan SDM, yaitu:

“penempatan adalah proses pemberian tugas dan pekerjaan kepada tenaga kerja yang lulus seleksi untuk dilaksanakan sesuai dengan ruang lingkup yang ditetapkan, serta mampu mempertanggungjawabkan segala resiko dan kemungkinan-kemungkinan yang terjadi atas tugas dan pekerjaan, wewenang serta tanggungjawab.

Menurut Sutrisno (2015:117) penempatan pegawai dapat dinyatakan sebagai berikut :

“Penempatan pegawai merupakan serangkaian langkah kegiatan yang dilaksanakan untuk memutuskan apakah seorang pelamar diterima atau ditolak, tepat atau tidaknya seorang pelamar seorang

pekerja ditempatkan pada posisi-posisi tertentu yang ada didalam organisasi.”

Penempatan pegawai ini bisa dikatakan merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan para pelamar dalam melaksanakan kegiatan pelamarann yang dilakukannya baik itu diterima atau di tolak. Dan tepat atau tidaknya seseorang itu dalam suatu posisi organisai.

Adapun karakteristik yang digunakan untuk mengukur sejauh mana penempatan pegawai secara efektif dan efisien pada Dinas Pariwisata, Kebudayaan, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Sumedang menurut **Sastrohadiwiry** (2005:162), yaitu :

- Prestasi akademis
- Pengalaman
- Kesehatan fisik dan mental
- Status perkawinan
- Usia

1) Faktor Prestasi Akademis

Prestasi akademis yang dimaksud disini adalah prestasi akademis yang telah dicapai oleh pegawai selama mengikuti jenjang pendidikan pada masa Sekolah Dasar sampai pendidikan terakhir, dipadukan dengan prestasi akademis yang diperoleh berdasarkan hasil seleksi yang telah dilakukan terhadap pegawai yang

bersangkutan, sehingga dapat diharapkan memperoleh masukan dalam menempatkan pegawai yang tepat pada posisi yang tepat pula.

2) Faktor Pengalaman

Faktor pengalaman perlu mendapatkan pertimbangan karena ada kecenderungan makin lama bekerja makin banyak pengalaman yang dimiliki dan sebaliknya, semakin singkat masa kerja makin sedikit pula pengalaman yang diperoleh.

3) Faktor Kesehatan Fisik dan Mental

Faktor ini pula tidak kalah pentingnya dengan faktor-faktor lain diatas, karena apabila diabaikan dapat merugikan lembaga. Oleh sebab itu, sebelum pegawai yang bersangkutan diterima menjadi pegawai diadakan tes/uji kesehatan oleh dokter yang ditunjuk, walaupun tes kesehatan tersebut tidak selamanya dapat menjamin bahwa yang bersangkutan benar-benar sehat jamani dan rohani.

4) Faktor Status Perkawinan

Status perkawinan dijadikan sumber oleh pimpinan untuk mengambil keputusan dalam rangka untuk penempatan pegawai, mengetahui status perkawinan adalah merupakan hal penting selain untuk kepentingan pegawai juga menjadi bahan pertimbangan pimpinan dalam penempatan pegawai.

5) Faktor Usia

Dalam rangka menempatkan pegawai, faktor usia pegawai yang lulus seleksi perlu mendapat pertimbangan. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari rendahnya produktivitas kerja yang dihasilkan.

2.5. Konsep Kinerja Pegawai

Selanjutnya peneliti mengemukakan pengertian kinerja pegawai menurut **Anwar Prabu (2005:13)** mengemukakan definisi kinerja sebagai berikut: **“kinerja pegawai adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.”**

Membandingkan pendapat diatas kinerja menurut **Prawirosentono** yang dikutip oleh **Pasolong (2014:176)** dalam bukunya teori administrasi publik, yaitu :

“hasil kerja yang dapat dicapai oleh pegawai atau sekelompok pegawai dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggungjawab masing-masing, dalam upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika”.

Berbicara tentang kinerja, erat kaitannya dengan cara bekerja mengenai bagus atau tidaknya kinerja seseorang sehingga perlu ditetapkan standar kinerja atau standar performan.

Kinerja merupakan hasil yang diperoleh pegawai dari tugas yang dikerjakannya sesuai dengan beban tugas yang diberikan oleh organisasi. Oleh karena itu, kinerja yang dimiliki pegawai sangat penting untuk mencapai tujuan organisasi. Akan tetap untuk mencapai kinerja pegawai tidaklah mudah, sehingga **Mondy, Noe, Premeaux** yang dikutip oleh **Priansa (2014:271)** dalam buku perencanaan dan pengembangan SDM,

menyatakan bahwa pengukuran kinerja dapat dilakukan dengan menggunakan dimensi sebagai berikut :

- A. **Kemandirian (*Dependability*)**
Kemandirian berkenaan dengan pertimbangan derajat kemampuan pegawai untuk bekerja dan mengemban tugas secara mandiri dengan meminimalisir bantuan orang lain. Kemandirian juga menggambarkan kedalaman komitmen yang dimiliki oleh pegawai.
- B. **Adaptabilitas (*adaptability*)**
Adaptabilitas berkenaan dengan kemampuan untuk beradaptasi, memperimbangkan kemampuan untuk bereaksi terhadap mengubah kebutuhan dan kondisi-kondisi.
- C. **Kuantitas Pekerjaan (*Quantity Of Work*)**
Kuantitas pekerjaan berhubungan dengan volume pekerjaan dan produktivitas kerja yang dihasilkan oleh pegawai dalam kurun waktu tertentu.
- D. **Kualitas Pekerjaan (*Quality Of Work*)**
Kualitas pekerjaan berhubungan dengan pertimbangan ketelitian, presisi, kerapihan, dan kelengkapan didalam organisasi
- E. **Inisiatif (*Inisiative*)**
Inisiatif berkenaan dengan pertimbangan kemandirian, fleksibilitas, berpikir dan kesedian untuk menerima tanggungjawab.
- F. **Kerjasama (*Coorpertion*)**
Kerjasama berkaitan dengan pertimbangan kemampuan untuk bekerjasama dengan orang lain. Apakah *assignments*, mencakup lembur dengan sepenuh hati.

Kinerja pegawai dimaksudkan berkaitan dengan kemampuan hasil kerja yaitu agar pegawai mampu menunjukkan kinerjanya sesuai dengan target. Pekerjaan yang ditentukan kinerja pegawai juga dimaksudkan dengan tindakan pegawai dalam pelaksanaan kerja mampu untuk bertindak secara efektif dan efisien. Demikian pula dalam pencapaian tujuan organisasi atau instansi dalam kaitan ini adalah pegawai Dinas Pariwisata, Kebudayaan, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Sumedang tidak terlepas dari pengaruh kemampuan sumber daya manusia. Dalam hal ini penempatan pegawai yang sesuai dengan kualifikasinya akan mampu mengoptimalkan

kinerja pegawai guna menciptakan dan menghasilkan hasil kerja yang mampu memberikan kepuasan baik terhadap lembaga ataupun masyarakat. Pengukuran kinerja merupakan salah satu faktor penting dalam mengembangkan suatu instansi. Sehubungan dengan itu menurut **Dharma (2014:355)** yaitu :

1. Dimensi kuantitas
2. Dimensi kualitas
3. Ketepatan waktu

1) Kuantitas, yaitu jumlah pekerjaan yang harus diselesaikan atau dicapai.

Pengukuran kuantitatif melibatkan penghitungan keluaran dari proses atau pelaksanaan kegiatan. Ini berkaitan dengan jumlah keluaran yang dihasilkan.

2) Kualitas, yaitu mutu sasaran yang harus dihasilkan (baik tidaknya).

Pengukuran kualitatif keluaran mencerminkan pengukuran “tingkat kepuasan”, yaitu seberapa baik penyelesaiannya. Ini berkaitan dengan bentuk bentuk keluaran.

3) Ketepatan waktu, yaitu sesuai tidaknya penyelesaian pekerjaan sesuai dengan

waktu atau target yang telah ditentukan sebelumnya. Pengukuran ketepatan waktu merupakan jenis khusus dari pengukuran kuantitatif yang menentukan ketepatan waktu penyelesaian suatu kegiatan.

Penempatan pegawai merupakan faktor penting dalam organisasi berkaitan dengan pengelolaan sumber daya manusia dalam mencapai tujuan organisasi. Penempatan pegawai pada posisi yang tepat merupakan suatu hal utama karena erat hubungannya dengan kinerja pegawai. Penempatan pegawai bertujuan menempatkan

orang yang tepat pada pekerjaan yang sesuai dengan minat dan kemampuannya, sehingga akan menjadi sumber daya yang produktif.

Keterkaitan atau hubungan antara penempatan pegawai dengan kinerja dapat dilihat dari teori yang dikemukakan oleh **Priansa (2014:126)** yaitu :

“Penempatan pegawai hendaknya didasarkan atas kriteria dan standar kinerja yang diharapkan sehingga pegawai yang ditempatkan di dalam organisasi merujuk pada prinsip kinerja tersebut.”

Dengan demikian, penempatan pegawai bukanlah hal yang bersifat formalitas akan tetapi harus sesuai dengan kriteria dan standar kinerja yang diharapkan sehingga pegawai yang ditempatkan sesuai dengan kemampuan yang Ia miliki sehingga akan menghasilkan kinerja yang produktif.

Pegawai yang memiliki kemampuan maka dapat menciptakan kinerja tinggi. Pegawai yang memiliki kinerja tinggi tentunya sangat diharapkan oleh organisasi, karena dengan adanya kinerja yang tinggi diharapkan dapat tercapainya tujuan organisasi.

Uraian diatas menjelaskan bahwa penempatan pegawai mempunyai kaitan yang erat dengan kinerja pegawai yang pada prinsipnya tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lainnya karena penempatan pegawai merupakan salah satu pembinaan pegawai yang memegang peran penting dalam segi kemampuan dan keahlian agar pegawai dapat meningkatkan kinerja yang optimal sehingga tujuan organisasi dapat tercapai