**BAB II**

**TINJAUAN PUSTAKA**

* 1. **Konsep Administrasi**

Hal ini sesuai dengan penerian administrasi yang dapat dibedakan dalam 2 pengertian yang di kemukakan oleh Handayaningrat (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 mengeik, agenda dan segala yang bersifat ketatausahaan (*cierical work*).
2. Administrasi dalam arti luas berasal dari kata Administration (bahasa Inggris) yang di kemukakan beberapa ahli dan dikutip oleh Handayaningrat dalam bukunya “Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Managemen” (1981 : 2). Administrasi dalam arti luas yaitu :
3. *Leonard,* memberikan definisi “*Administration is process common to all group effort, public or private, civil or military, large scale or small scale ... etc”* (Administrasi adalah suatu peorses yang peada umunya terdapat pada 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 dari pada kelompok yang mengadakan kerja sama untuk menyelesaikan tujuan bersama).
5. *Newman,*mengatakan “*Administration has been defineed has the guidance, leadership and control of the efford of a group of individuals towards somecommon goals*” (Administrasi disefinisikan sebagai bimbingan, kepemimpinan, dan pengawasandaripada usaha kelompok individu terhadap tercapainya tujuan bersama).
   1. **Definisi Administrasi Negara**

Istilah Administrasi Negara ialah terjemahan dari *“Public Administrations”.* Istilah ini lahir bersamaan dengan lahirnya Lembaga Administrasi Negara (LAN) pada sekitar tahun 1956. Jika istilah *Public Administration* itu diuraikan secara etimologis, maka *“Public”* berasal dari Bahasa Latin *“Poplicus”* yang semula dari kata *“Populus”* atau *“People”* dalam Bahasa Inggris yang berarti rakyat. *“Administration”* juga berasal dari Bahasa Latin, yang terdiri dari kata *“ad”* artinya intensif dan *“ministrare”*. Artinya, melayani, jadi secara etimologis administrasi berarti melayani secara intensif.

* Menurut *Jhon M. Pfifner* dan *Robert V. Presthus*

1. *Public administration involves the implementation of public policy which has been determine by refresentative political bodies.*
2. *Public administratation may be defined as coordination of indifidual and group efforts to carry out public policy, it is mainly accupied with daily work of goverments.*
3. *In sum public administration is a process concerned with carying out public policies, encompassing innurammble skilss and techniques largo numbers of people.*

* Menurut *Jhon m pfifner* antara lain sebagai berikut :
  + - 1. Administrasi publik meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan badan perwaklian politik.
      2. Adminstrasi publik dapat didefinisikan kordinasi usaha usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksaan pmerintah. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari hari pemerintah.
      3. Secara global adminsitrasi publik adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebiijaksan kebijaksanaan pemerintah, pengarahn kecakapan, dan tekhnik yang tidak terhingga jumlah nya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.
* Menurut Arifin Abdulrohman

**Administasi publik adalah ilmu yang mempelajari pelaksanaan politik negara.**

* Menurut Dwight Waldo

**Administrasi publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia manusia guna mencapai tujuan pemerintah.**

* 1. **Organisasi**

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

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

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

Dimock dalam Soewarno mendefenisikan organisasi sebagai berikut :

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

Robbins (1994 : 4) mendefinisikan organisasi sebgai berikut :

“Organisasi adalah kesatuan (*entity*) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat didentifikasi, yang, 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 tersbut harus mampu menyumbangkan usaha nya dalam proses pncapaian tujuan organisasi. Dalam suatu organisasi setiap individunya dituntut untuk memiliki kemampuan sumber daya manusia karena faktor utama dari organisasi adalah sumber daya manusia oleh karena nya manajemen sumber daya manusia perlu dalam pengembangan organisasi.

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

1. Adanya suatu klompok orang yang dapat dikenal
2. Adanya kegiatan yang berbeda 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 perilaku organisasi adalah motivasi.

* 1. **Kebijakan Publik**

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

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

Anderson (1953) : memberikan definisi kebijakan publik sebagai “Kebijakan – kebijakan yang dikembangkan oleh 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.

* 1. **Kepemimpinan**

Terry dalam Toha (2006 : 5) merumuskan bahwa : “Kepemimpinan itu adalah aktivitas untuk mempengaruhi orang – orang supaya di arahkan mencapai tujuan organisasi”.

Stoner dan freeman (1992 : 475), mendefinisikan :

“kepemimpinan sebagai *leadership styles the various patterns of behavior favoredby leader’s during the prosess of directing and influencing workes. (gaya kepmimpinan berbagai pola perilaku disuka oleh pemimpin selama bahwa prosesnya mengarahkan da mempengaruhi pekerja)”.*

Atas dasar kombinasi antara perilaku tugas dan perilaku hubungan Hersey et al, dalam Toha (2006 : 66) menguraikan empat gaya dasar kepemimpinan dalam pengambilan keputusan yaitu :

1. *Telling (S1) provide specife intructions and closely superves performance.*
2. *Selling (S2) Explain decisions and provide apportunity for clarification.*
3. *Participating (S3) Share ideas and facilitate in making decision.*
4. *Delegating (S4) Turn over responbily for decisions and implementation.*
   * 1. **Faktor – faktor Kepemimpinan**
5. Mendiagnosis
6. Fleksibel
7. Bermitra menuju kesuksesan

Kepemimpinan yang didasarkan atas hubungan saling mempengaruhi antara lain :

1. Tingkat bimbingan da arahan yang diberikan pemimpin.
2. Tingkat dukungan sosioemosional yang disajikan pemimpin.
3. Tingkat kesiapan yang diperlihatkan bawahan dalam melaksanakan tugas, fungsi.

Empat jenis gaya kepemimpinan dasar didalam model kepemimpinan

1. Mengarahkan
2. Melatih
3. Mendukung
4. Menugaskan

Menurut follet Handoko (1997 : 307) mengemukakan beberapa faktor yang mempengaruhi perilaku kepemimpinan yang tidak dapat dilepaskan dari sifat kepemimpinan itu sendiri. Faktor – faktor tersebut adalah :

1. Pemimpin, yaitu mencakup kemampuan dan kualitas.
2. Bawahan, yaitu mencakup kemampuan dan karakteristik bawahan.
3. Situasi.
   * 1. **Fungsi Kepemimpinan**

Fungsi kepemimpinan merupakan gejala sosial, karena harus diwujudkan dalam interaksi antar individu didalam situasi sosial suatu organisasi, Rivai (2003 : 50) menyatakan bahwa :

Fungsi kepemimpinan berhubungan langsung dngan situasi sosial dalam kehidupan kelompok/organisasi masing – masing yang mengisyaratkan bahwa setiap pemimpin berada didalam dan bukan diluar situasi itu.

* + 1. **Fungsi Kepemimpinan menurut Siagian (2012 : 48 – 70)**

1. Pimpinan sebagai penentu arah
2. Pimpinan sebagai wakil dan juru bicara birokrasi
3. Pimpinan sebagai komunikator yang efektif
4. Pimpinan sebagai mediator
5. Pimpinan sebagai integrator
   * 1. **Peran Kepemimpinan**

Seorang pemimpin cenderung memiliki peran cukup besar dalam mengelola organisasi. Dapat dikatakan pula bahwa seorang pemimpin sangat berperan terhadap pentingnya sumber daya manusia dalam menjamin pencapaian tujuan organisasi. Berdasarkan konsep secara teoritis sebagaimana yang telah dikemukakan, pemimpin memiliki tanggung jawab yang besar baik dalam organisasi publik maupun swasta. Dengan demikian peran pemimpin sangat penting dalam usaha mencapai tujuan organisasi.

Gibson et al. (1996) berpendapat bahwa peran kepemimpinan berpengaruh memotivasi bawahannya untuk mencapai tujuan kelompok. Tyson dan Jackson (1992: 84) memberikan tiga syarat seorang pemimpin yang harus terjadi dalam interaksinya, yaitu :

1. Menyebabkan terjadinya sesuatu
2. Perilaku pemimpin dan pengaruhnya dapat diamati
3. Terjadi perubahan yang nyata pada perilaku bawahannya.
   1. **Kinerja**
      1. **Pengertian Kinerja**

Kinerja merupakan istilah yang berasal dari kata job performance atau actual performance (prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai seseorang). Definisi kinerja karyawan yang dikemukakan Kusriyanto (1993 : 3) adalah perbandingan hasil yang dicapai dengan peran serta tenaga kerja persatuan waktu (lazim per jam).

Gomes (1995 : 195) mengemukakan definisi kinerja sebagai ungkapan seprti *output*, efesiensi serta efektivitas sering dihubungkan dengan produktivitas.

Mangkunegara (2002 : 67) bahwa kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

Tracey dalam Iskandar, (1994 : 24) mengemukakan bahwa kinerja itu sebagai hal-hal yang berkaitan dengan kemampuan seseorang untuk menampilkan perilaku.

Prawirosentoso (1992 : 2) mengatakan :

bahwa yang dimaksud dengan kinerja (*performance*) dalam suatu kelompok orang atau organisasi yang disesuaikan dengan kewenangan dan tanggung jawab dari tiap-tiap individu dalam suatu organisasi ataupun kelompok sekalipun dalam mencapai tujuan, yaitu sebagai berikut :

Kinerja/*performance* adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing – masing dalam upaya mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika.

* + 1. **Penilaian Kinerja**

Mangginson (1981 : 310) dalam Mangkunegra (2002 : 69) adalah suatu proses yang digunakan pimpinan untuk menentukan apakah seseorang melakukan pekerjaannya sesuai dengan tugas dan taggung jawabnya. Tujuan evaluasi kinerja adalah untuk memperbaiki atau meningkatkan kinerja organisasi melalui peningkatan kinerja dari sumber daya manusia.

* + 1. **Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pencapaian Kinerja**

Faktor yang mempengaruhi pencapaian kinerja adalah faktor kemampuan dan faktor motivasi. Hal ini sesuai dengan pendapat Keith Davis dalam Mangkunegara (2002 : 67) yang merumuskan bahwa :

1. Kinerja Manusia : kemampuan X motivasi
2. Motivasi : tataktrama X situasi
3. Kemampuan : pengetahuan X kemampuan

Menurut Situmora (1995 : 500) kinerja dipengaruhi oleh tiga faktor :

1. Faktor individual
2. Faktor psikologis
3. Faktor organisasi

Selanjutya Prawirosentoso (1992 : 27), berpendapat bahwa faktor – faktor yang dijadikan ukuran kinerja adalah sebagai berikut :

1. Efektivitas

Efektivitas merupakan pengukuran atas keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai sasaran/tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas berkaitan dengan kemampuan suatu organisasi dalam mencapai tujuan, misalnya, baik jangka pendek, menengah dan jangka panjang. Ukuran lain dari efektivitas adalah kepuasan (*satisfaction*) dari pegawai atas hasil atau pekerjaan yang dilakukannya, bagaimana pegawai merasa kegunaan dari pekerjaan baik bagi dirinya maupun bagi organisasi.

1. Otoritas dan Tanggung Jawab

Otoritas dan tanggung jawab, adalah digunakan sebagai acuan untuk mengukur kinerja berdasarkan asumsi bahwa dalam organisasi yang baik wewenang dan tanggung jawab selayaknya disebarkan tanpa dan tumpang tindih yang mungkin dilakukan oleh pegawai karena kurang jelasnya pembagian antar keduanya. Wewenang yang dimiliki pegawain selayaknya berkaitan langsung dengan tanggung jawab yang dimiliki *(responsibility).* Untuk mengukur otoritas dan tanggung jawab dengan demikian menggunakan indikator *pendelegasian wewenang* dan *tanggung jawab.*

1. Disiplin

Disiplin, adalah merupakan ketaatan dan hormat terhadap aturan maupun sanksi yang dijatuhkan kepada pihak yang melanggar, hal ini meliputi : *penggunaan waktu kerja dan penerapan sanksi.*

1. Inisiatif

Inisiatif, adalah salah satu dimensi kinerja berdasarkan asumsi bahwa pegawai dalam pelaksanaan kerja memiliki kesempatan untuk mengemukakan pendapat maupun melaksanakan perintah berdasarkan cara yang dianggap tepat, sehingga mereka memiliki kesempatan untuk berkreasi dan tidak tergantung pada instruksi dari atasan, hal ini meliputi kesempatan mengemukakan gagasan dan usaha perbaikan kerja.

* + 1. **Dimensi – Dimensi kinerja**

Pelaksanaan kinerja upaya mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan sebelumnya maka diperlukan langkah – langkah kinerja pegawai yang dikemukakan oleh Gomes dalam bukunya yang berjudul Manajemen Sumber Daya Manusia (1995 : 142), menyatakan faktor – faktor 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 kesesuaiannya dan kesiapannya.
3. *Job Knowledge* : luasnya pengetahuan mengenai pekerjaan dan keterampilannya.
4. *Creativenes* : keaslian gagasan – gagasan yang dimunculkan dan tindakan – tindakan untuk menyelesaikan persoalan – persoalan yang timbul.
5. *Cooperation* : Kesediaan untuk bekerja sama 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 harus dan dalam memperbesar tanggung jawabnya.
8. *Personal qualities* : menyangkut kepribadian, kepemimpinan, keramahtamahan dan integritas pribadi.
   * 1. **Tujuan Penilaian Kinerja**

Menurut Attwood dan Dinmock dalam Soedarmayanti (2011 : 264) menyatakan bahwa penilaian kinerja bertujuan untuk :

1. Membantu meningkatkan kinerja
2. Menetapkan sasaran bagi kinerja perorangan
3. Menilai kebutuhan pelatihan dan pembangunan
4. Menyepakati rencana untuk pengembangan karyawan dimasa depan.
5. Menilai potensi di masa depan untuk kenaikan pangkat
6. Memberi umpan balik kepada karyawan mengenai kinerja mereka
7. Memberi konsultasi kepada karyawan mengenai peluang karier
8. Menentukan tarif kinerja karyawan untuk maksud peninjauan gaji
9. Mendorong pimpinan untuk berfikir cermat mengenai kinerja staf dan pada umumnya, dan faktor yang mempengaruhinya, termasuk gaya kepemimpinan dan perilaku mereka sendiri.
   1. **Teori Hubungan**
      1. **Teori Kepemimpinan**

Stoner dan Freeman (1992 : 475), mendefinisikan kepemimpinan sebagai berikut “*leadership styles the various patterns of behavior favoredby leader’s during the prosess of directing and influencing workers.* (gaya kepemimpinan berbagai pola perilaku disukai oleh pemimpin selama bahwa prosesnya mengarahkan dan mempengaruhi pekerja*)”.*

Atas dasar kombinasi antara perilaku tugas dan perilaku tugas dan perilaku hubungan Hersey et al, dalam Toha (2006 :66) menguraikan empat gaya dasar kepemimpinan dalam keputusan yaitu :

1. *Telling (S1) provide specife intructions and closely superves performance.*
2. *Selling (S2) Explain decisions and provide apportunity for clarification.*
3. *Participating (S3) Share ideas and facilitate in making decision.*
4. *Delegating (S4) Turn over responbily for decisions and implementation.*
   * 1. **Teori Kinerja**

Prawirosentoso (1992 : 2) mengatakan bahwa yang dimaksud dengan kinerja (*performance*) dalam suatu kelompok orang atau organisasi yang disesuaikan dengan kewenangan dan tanggung jawab dai tiap – tiap individu dalam suatu organisasi ataupun kelompok sekalipun dalam mencapai tujuan, yaitu sebagai berikut :

Kinerja/*performance* adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing – masing dalam upaya mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika.

Selanjutya Prawirosentoso (1992 : 27), berpendapat bahwa faktor – faktor yang dijadikan ukuran kinerja adalah sebagai berikut :

* 1. Efektivitas

Efektivitas merupakan pengukuran atas keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai sasaran/tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas berkaitan dengan kemampuan suatu organisasi dalam mencapai tujuan, misalnya, baik jangka pendek, menengah dan jangka panjang. Ukuran lain dari efektivitas adalah kepuasan (*satisfaction*) dari pegawai atas hasil atau pekerjaan yang dilakukannya, bagaimana pegawai merasa kegunaan dari pekerjaan baik bagi dirinya maupun bagi organisasi.

* 1. Otoritas dan Tanggung Jawab

Otoritas dan tanggung jawab, adalah digunakan sebagai acuan untuk mengukur kinerja berdasarkan asumsi bahwa dalam organisasi yang baik wewenang dan tanggung jawab selayaknya disebarkan tanpa dan tumpang tindih yang mungkin dilakukan oleh pegawai karena kurang jelasnya pembagian antar keduanya. Wewenang yang dimiliki pegawain selayaknya berkaitan langsung dengan tanggung jawab yang dimiliki *(responsibility).* Untuk mengukur otoritas dan tanggung jawab dengan demikian menggunakan indikator *pendelegasian wewenang* dan *tanggung jawab.*

* 1. Disiplin

Disiplin, adalah merupakan ketaatan dan hormat terhadap aturan maupun sanksi yang dijatuhkan kepada pihak yang melanggar, hal ini meliputi : *penggunaan waktu kerja dan penerapan sanksi.*

* 1. Inisiatif

Inisiatif, adalah salah satu dimensi kinerja berdasarkan asumsi bahwa pegawai dalam pelaksanaan kerja memiliki kesempatan untuk mengemukakan pendapat maupun melaksanakan perintah berdasarkan cara yang dianggap tepat, sehingga mereka memiliki kesempatan untuk berkreasi dan tidak tergantung pada instruksi dari atasan, hal ini meliputi kesempatan mengemukakan gagasan dan usaha perbaikan kerja.

* + 1. **Hubungan Antara Kepemimpinan dan Kinerja Pegawai**

Kemajuan organisasi sangat dipengaruhi oleh kinerja anggotanya setiap organisasi akan teus berusaha untuk meningkatkan kinerja anggotanya agar dapat mencapai hasil kerja yang baik da memuaskan. Untuk mencapainya memerlukan banyak usaha yang harus dilakukan, baik oleh pemimpin dngan gaya kepemimpinan maupun para anggota atau pegwai dengan kinerja yang dihasilkan.

Fiedler dalam Toha (2006 : 63) menyatakan, bahwa : “Kinerja dapat dicapai secara efektif apabila pemimpin dalamorganisasi tersebut mengembangkan suatu Kepemimpinan.