**BAB II**

**KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR DAN HIPOTESIS**

1. **Kajian Pustaka**
2. **Konsep Administrasi Negara**

Sebelum memahami administrasi negara, perlu di ketahui terlebih dahulu sebagai ilmu pengetahuan administrasi merupakan suatu fenomena masyarakat yang baru, karena baru timbul sebagai suatu cabang dari pada ilmu-ilmu sosial, termasuk perkembangannya di Indonesia, dengan membawa prinsip-prinsip yang universal. Akan tetapi dalam prakteknya harus di sesuaikan dengan situasi dan kondisi Indonesia dengan memperhatikan faktor-faktor yang mempunyai pengaruh terhadap perkembangan ilmu administrasi sebagai disiplin ilmiah yang berdiri sendiri.

1. **Pengertian Administrasi**

Peneliti hendak memaparkan beberapa definisi dari para ahli mengenai administrasi. Menurut **Sondang P Siagian** yang di kutip oleh **Akadun** **(2009:37)** buku yang berjudul **Administrasi Perusahaan Negara** memberikandefinisi:

**Keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang lebih di tentukan sebelumnya.**

Definisi lain mengenai administrasi seperti yang dikemukakan oleh The Liang Gie di kutip oleh **Akadun** **(2009:36)** mengatakan bahwa: **“Segenap rangkaian perbuatan penyelenggara dalam setiap usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu.”**

Definisi di atas dapat dikatakan bahwa kegiatan administrasi pada dasarnya merupakan suatu kegiatan kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang, baik dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang ditetapkan sebelumnya.

Berdasarkan beberapa definisi di atas maka dapat disimpulkan bahwa administrasi memiliki unsur-unsur yang di kutip oleh **Akadun** **(2009:37)** yaitu:

1. **Sekelompok orang.**
2. **Kerjasama.**
3. **Tujuan**.

Berdasarkan definisi diatas administari merupakan kerjasama sekolompok orang dalam mencapai tujuan bersama yang sudah di tentukan sebelumnya.

1. **Pengertian Administrasi Negara**

Perkembangan kehidupan masyarakat semakin hari semakin bertambah. Hal ini sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Manusia sebagai salah satu anggota masyarakat kebutuhannya pun semakin bertambah. Kebutuhan yang bertambah ini akan menambah persoalan pemenuhannya apabila sumber-sumber yang tersedia kebutuhan itu akan mudah terpenuhi. Akan tetapi, jika sumber-sumber tersebut langkah tersedia manusia ditantang untuk mengusahakannya.

Administrasi negara merupakan salah satu cabang dari ilmu administrasi yang membahas administrasi dalam ruang lingkup organisasi pemerintahan. Defisini admnisitrasi negara menurut **John N. Pfifner and Robert V.** **Presthus** yang di kutip oleh **Pamudji** **(1983:20)** yaitu : **“Administrasi negara meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.”**

Mencermati pendapat ahli di atas pada dasarnya Administrasi maupun Administrasi Negara memiliki persamaan. Apabila administrasi lebih cenderung kepada hal yang bersifat umum sedangkan Administrasi Negara lebih ke aktivitas kenegaraannya.

Administrasi Negara memiliki banyak definisi yang berbeda satu sama lain, sesuai dengan cakupan dan pusat perhatian sekalipun demikian jika Administrasi Negara dibandingkan dengan organisasi sosial yang lain, maka segera terungkap bahwa Administrasi Negara memiliki hal-hal yang bersifat khusus yang tidak dimiliki organisasi lainnya.

Berikut deskripsi mengenai Administrasi Negara yang dikutip oleh **Akadun(2009:22)** :

1. **Adalah suatu kerja kelompok dalam lingkungan pemerintahan.**
2. **Meliputi ketiga cabang pemerintah–eksekutif, legislatif dan yudikatif-serta hubungan diantara mereka.**
3. **Mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan umum/negara dan oleh karenanya merupakan sebagian dari proses politik.**
4. **Dalam beberapa hal berbeda dengan administrasi private.**
5. **Sangat erat berkaitan dengan berbagaimacam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat.**

Berdasarkan deskripsi di atas administrasi negara merupakan kerja sama antara semua elemen yang ada di dalam pemerintahan untuk dapat mencapai tujuan negara.

1. **Konsep Organisasi Publik**

Untuk memahami konsep Administrasi Publik secara utuh, perlu memehami definisi dan teori “organisasi” dan makna kata “publik” itu sendiri. Banyak ahli yang telah mendefinisikan organisasi. Berikut merupakan definisi organisasi yang dikemukakan oleh **James D. Mooney** dikutip oleh **Inu Kencana Syafiie** **(2006:51)** yaitu: **“Organisasi adalah sebagai bentuk setiap perserikatan orang-orang untuk pencapaian tujuan bersama.”**

Sedangkan definisi publiknya menurut **Inu Kencana Syafiie** dalam bukunya **Adminisrasi Publik (2006:18)** mengemukakan bahwa pengertian publik yaitu:

**Sejumlah manusia yang memiliki kesamaan berfikir, perasaan harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.**

Dari definisi diatas, **Inu Kencana Syafiie** **(2006:52)** menyimpulkan bahwa organisasi merupakan:

1. **Wadah atau tempat terselenggaranya administrasi.**
2. **Didalamnya terjadi berbagai hubungan antar individu maupun kelompok, baik didalam organisasi itu sendiri maupun keluar.**

**Nicholas Henry** mengemukakan beberapa ciri organisasi yang dikutip oleh **Inu Kencana Syafiie (2006:54)** antara lain:

1. **Adanya tugas rutin dalam kondisi stabil.**
2. **Adanya spesialis tugas.**
3. **Penekanan pada cara keja.**
4. **Konflik diselesaikan dari atas.**

Berdasarkan ciri diatas organisasi merupakan tempat untuk melakukan kerja sama yang antara individu didalamnya agar tujuan organisasi tersebut dapat berjalan sesuai dengan yang sudah ditentukan sebelumnya.

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

Manajemen adalah suatu perusahaan atau organisasi didirikan dengan maksud untuk mencapai tujuan tertentu. Tujuan utama dari suatu perusahaan adalah mencapai tujuan yang efektif dan efisien.

Pengertian manajemen menurut **Handoko (2001: 11)** mendefinisikan bahwa:

**Manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan pengunaan sumber daya organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah di tetapkan.**

Sedangkan pengertian manejemen menurut **Hasibuan (2012:1)** mendefinisikan bahwa:

**Manajemen merupakan ilmu dan seni yang mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan tertentu.**

Dilihat dari pegertian diatas bahwa manajemen dipandang sebagai ilmu pengetahuan yang mempelajari mengapa dan bagaimana manusia bekerjasama dalam mencapai tujuan.

Setelah di ketahui pengertian-pengertian manajemen di atas, **Siagian (1999:107)** mengemukakan fungsi manajemen sebagai berikut:

1. **Perencanaan (*Planning)***
2. **Pengorganisasian *(Organizing)***
3. **Pemberian motivasi *( Motivating)***
4. **Pengawasan *(Controling)***
5. **Penilaian *(evaluating)***
6. **Pengertiam Manajemen Sumber Daya Manusia**

Manajemen sumber daya manusia merupakan suatu perencanaan pengorganisasian, pengkoordinasian, pelaksanaan, dan pengawasan terhadap pengadaan, pembangunan, pemberian balas jasa, pengintegresasian, pemeliharaan dan pemisahan tenaga kerja dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

Beberapa pendapat para ahli tentang pengertian manajemen sumber daya manusia, menurut **Hasibuan (2007:10)** bahwa:

**Manajemen sumber daya manusia adalah ilmu dan seni mengatur hubungam dan peranan tenaga kerja agar efektif dan efisien membantu terwujudnya tujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat.**

Sedangkan pengertian manajemen sumber daya manusia menurut **Mangkunegara (2017:2)** mendefisikan sebagai berikut : **“suatu pengelolaan dan pendayagunaan sumber daya yang ada pada inividu (pegawai).”**

Pernyataan dari para ahli tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa manajemen sumber daya manusia menegaskan bahwa sumber daya manusia memberikan pengakuan tentang pentingnya tenaga kerja organisasi sebagai sumber daya manusia utama yang memberikan kontribusi terhadap tujuan-tujuan organisasi.

1. **Fungsi Manajemen Sumber Daya Manusia**

Implementasi manajemen sumber daya manusia tergantung kepada fungsi operasioanal manajemen sumber daya manusia itu sendiri. Beberapa pakar memberikan fungsi yang bervariasi tentang manajemen Sumber Daya Manusia seperti yang dikemukakan Flippo yang dikutip **Yuniarsih (2011:5)** terdiri dari:

1. ***Procurement* (Pengadaan).**
2. ***Development* (Pengembangan).**
3. ***Compensation* (Kompensasi).**
4. ***Integration* (Integrasi).**
5. ***Maintenance* (Pemeliharaan).**
6. ***Separation* (Pemisahaan).**

Salah satu fungsi diatas adalah pengembangan karena dalam pengembangan sumber daya manusia salah satu pencapaian untuk SDM yg lebih baik lagi. Lebih lanjut Agar lebih jelasnya peneliti mengemukakan pendapat dari ahli **Harris** yang dikutip **Yuniarsih (2011:6)** menyatakan bahwa fungsi manajemen sumber daya manusia mencakup:

1. ***Planning* (perencanaan).**
2. ***Staffing* (kepagawaian).**
3. ***Evaluating and compersating* (evaluasi dan kompensasi).**
4. ***Improving* (meningkatkan).**
5. ***Maintaining effective employer-employer relationships* (mempertahankan hubungan atasan dan karyawan yang efektif).**

Salah satu fungsi manajemen sumber daya manusia yaitu *staffing*, karena suatu cara dalam menghasilkan sumber daya manusia yang terampilan dan andal perlu adanya *planning* dalam menentukan pegawai di dalam organisasi.

1. **Konsep Penempatan**
2. **Pengertian Penempatan**

Penempatan pegawai tidak sekedar penempatan saja, melaikan harus mencocokan dan membandingkan kualifikasi yang dimiliki pegawai dengan kebutuhan dan persyaratan dari suatu jabatan tertentu.

Pengertian penempatan menurut **Sastrohadiwiryo** dalam **Priansa (2016:124)** bahwa:

**Penempatan adalah proses pemberian tugas dan pekerjaan kepada tenaga kerja yang lulus seleksi untuk dilaksanakan sesuai ruang lingkup yang telah ditetapkan serta mampu mempertanggungjawabkan segala resiko dan kemungkinan-kemungkinan yang terjadi atas tugas dan pekerjaan, wewenang serta tanggung jawab.**

Sedangkan menurut **Mathis** dan **Jackson** dalam **Priansa (2016:125)** menyatakan bahwa:

**Penempatan adalah menempatkan posisi pegawai kepada posisi pekerjaan yang tepat, seberapa baik seorang pegawai cocok dengan pekerjaannya akan mempengaruhi jumlah dan kualitas pekerjaan yang diembannya.**

Pendapat para ahli diatas menegaskan bahwa penempatan harus sesuai dengan kemampuan pegawai dengan ini menegaskan *“the right man on the right place”* akan tercapai jika kualifikasi yang dimiliki pegawai dalam penempatan mendapatkan kecocokan dan kesesuaian yang tepat.

1. **Jenis-jenis Penempatan Pegawai**

Penempatan pegawai dapat dilakukan dalam beberapa jenis penempatan. Dalam alur ini terdapat konteks yang penting dalam penempatan yaitu:

1. **Promosi**

Pegawai dipindahkan dari suatu pekerjaan ke pekerjaan lain yang tanggung jawab lebih tinggi dan penghasilannyapun lebih tinggi pula.

1. **Transfer dan Demosi**

Transfer yaitu pegawai yang dipindahkan dari suatu bidang tugas lainnya yang tingkatannya hampir sama baik tingkat gaji, tanggung jawab, maupun tingkat strukturnya. Sedangkan demosi adalah perpindahan pegawai ke posisi yang lebih rendah tingkatannya , bertingkat gaji, tanggung jawab maupun tingkat strukturnya.

1. **Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penempatan Pegawai**

Memperjelas hal-hal tersebut maka peneliti mengutip kejelasan dari faktor-faktor yang harus dipertimbangkan dalam penempatan kerja tersebut, menurut **Priansa (2016:129)** adalah sebagai berikut:

1. **Prestasi akademis**

Prestasi akademis yang telah dicapai oleh pegawai yang bersangkutan selama mengikuti jenjang pendidikan tertentu harus dapat dijadikan sebagai pertimbangan. Melalui pertimbangan faktor prestasi akademis maka pegawai tersebut dapat ditempatkan sesuai dengan prestasinya tersebut.

1. **Pengalaman**

Pengalaman kerja yang dimiliki pegawai hendaknya perlu mendapatkan pertimbangan pada saat penempatan pegawai. Semakin banyak pengalaman yang dimiliki oleh pegawai maka kecenderungan pegawai untuk menguasai tugas dan pekerjaanya akan semakin tinggi.

1. **Kesehatan Fisik dan Mental**

Fisik dan mental perlu dipertimbangkan dalam menempatkan pegawai karena tanpa pertimbangan yang matang maka hal-hal baka yang merugikan organisasi akan terjadi. Penempatan pegawai pada tugas dan pekerjaan tertentu harus disesuaikan dengan kondisi fisik dan mental pegawai yang bersangkutan

1. **Status Perkawinan**

Status perkawinan perlu mendapatkan perhatian yang sangat penting. Selain untuk kepentingan kepegawaian juga sebagai bahan pertimbangan dalam penempatan pegawai. Pegawai yang masih memiliki kesempatan yang lebih luas untuk ditempatkan diberbagai daerah yang membutuhkan sedangkan yang sudah menikah cenderung lebih terkekang.

1. **Usia**

Faktor usia merupakan salah satu pertimbangan dalam penempatan pegawai. Pegawai dengan usia lebih muda relatif memiliki produktivitas dan kinerja yang tinggu dibandingkan pegawai dengan usia yang lebih tua.

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

Berbicara tentang kinerja, erat kaitannya dengan cara bekerja mengenai bagus atau tidaknya kinerja seseorang sehingga perlu ditetapkan standar kinerja atau standar performan. Kinerja pegawai dimaksudkan berkaitan dengan kemampuan hasil kerja yaitu agar pegawai mampu menunjukan kinerjanya sesuai dengan target.

Ada pun pengertian kinerja yang dikemukakan oleh **Dharma (2011:105)** menyatakan bahwa:

**Kinerja pegawai adalah sesuatu yang dicapai oleh pegawai, prestasi kerja yang diperhatikan oleh pegawai, kemampuan kerja berkaitan dengan penggunaan peralatan kantor.**

Sedangkan menurut **Mangkunegara (2013:9)** menyatakan bahwa:

**Kinerja Pegawai adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.**

Berdasarkan pengertian kinerja pendapat ahli diatas, dapat ditafsirkan bahwa kinerja pegawai erat kaitannya dengan hasil pekerjaan seseorang dalam suatu organisasi, hasil pekerjaan tersebut dapat menyangkut kualitas, kuantitas, dan ketepatan waktu.

1. **Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Pegawai**

Memperjelas hal-hal tersebut maka peneliti mengutip kejelasan dari faktor-faktor yang harus dipertimbangkan dalam kinerja pegawai tersebut. Pengukuran kinerja pegawai merupakan salah satu faktor penting dalam menilai performa seseorang. Sehubungan dengan itu menurut **Mitchell**yang dikutip oleh **Satibi** **(2009:51)** dalam buku **Manajemen Publik Dalam Perspektif Teoritik dan Empirik** mendefinisikan kinerja pegawai kedalam 5 aspek, yaitu:

1. ***Quality of work* (Kualitas Kerja),** yaitu dilihat dari hasil kerja dan ketelitian serta kecermatan dalam pelaksanaan dan penyelesaian tugas oleh, perbaikan serta pengingkatan mutu hasil kerja.
2. ***Promptness* (Ketepatan waktu)**, yaitu berkaitan dengan sesuai atau tidaknya waktu penyelesaian pekerjaan dengan target waktu yang direncanakan sebelumnya.
3. ***Initiative* (Inisiatif**), yaitu kemampuan untuk bertindak tidak tergantung pada orang lain, pengembangan serangkaian kegiatan dan menemukan cara-cara baru yang bersifat disoveri maupun inovasi dan dalam memperbesar tanggung jawab seorang pegawai sanggup dalam menyelesaikan pekerjaan yang dibebankan kepadanya dengan sebaik-baiknya serta berani menghadapi resiko atas keputusan yang diambilnya.
4. ***Capability* (Kemampuan),** yaitu kemampuan dimana seorang pegawai dalam menyelesaikan suatu tugas dapat bekerjasama dengan orang lain, sehingga mencapai daya guna dan hasil guna yang maksimal. Kesediaan pegawai dalam berpartisipasi dan bekerja sama dengan orang lain baik secara vertical maupun horizontal didalam maupun diluar aktivitas kerja sehingga hasil kerja akan meningkat.
5. ***Communication* (Komunikasi),** yaitu suatu alat yang dipergunakan untuk berkomunikasi, terutama dalam suatu system penyampaian dan penerimaan berita. Dalam suatu organisasi komunikasi sangat berperan dalam pencapaian tujuan, karena organisasi tanpa adanya komunikasi akan kurang berkembang

Berdasarkan faktor-faktor diatas maka kinerja seorang pegawai dilihat apakah kinerja seorang pegawai sudah baik atau tidak.

1. **Hubungan Penempatan Pegawai dengan Kinerja Pegawai**

Penempatan pegawai merupakan faktor penting dalam organisasi berkaitan dengan pengelolaan sumber daya manusia dalam mencapai tujuan organisasi.

Hubungan antara penempatan pegawai dengan kinerja dapat dilihat dari teori yang dikemukakan oleh **Priansa (2016:126)** 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 dimiliki sehingga akan menghasilkan kinerja yang produktif. 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.

1. **Kerangka Berpikir**

Berdasarkan latar belakang serta perumusan masalah, peneliti menggunakan kerangka pikir yang dapat dijadikan landasan teori, dalil, dan pendapat dari para pakar berhubungan dengan variabel yang menjadi kajian dalam melaksanakan penelitian, yakni : Penempatan Pegawai (variabel bebas) dan Kinerja Pegawai (variabel terikat).

Pengertian penempatan pegawai menurut menurut **Sastrohadiwiryo** dalam **Priansa (2016:124)** bahwa:

**Penempatan adalah proses pemberian tugas dan pekerjaan kepada tenaga kerja yang lulus seleksi untuk dilaksanakan sesuai ruang lingkup yang telah ditetapkan serta mampu mempertanggungjawabkan segala resiko dan kemungkinan-kemungkinan yang terjadi atas tugas dan pekerjaan, wewenang serta tanggung jawab.**

Pendapat para ahli diatas menegaskan bahwa penempatan harus sesuai dengan kemampuan pegawai dengan ini menegaskan *“the right man on the right place”* akan tercapai jika kualifikasi yang dimiliki pegawai dalam penempatan mendapatkan kecocokan dan kesesuaian yang tepat.

Adapun Menurut **Priansa (2016:129)** mengemukakan faktor-faktor penempatan pegawai sebagai berikut:

1. **Prestasi akademis**
2. **Pengalaman**
3. **Kesahatan fisik dan mental**
4. **Status perkawinan**
5. **Usia**

Berikut pengertian kinerja menurut **Dharma (2011:105)** menyatakan bahwa:

**Kinerja pegawai adalah sesuatu yang dicapai oleh pegawai, prestasi kerja yang diperhatikan oleh pegawai, kemampuan kerja berkaitan dengan penggunaan peralatan kantor.**

Pengukuran kinerja pegawai merupakan salah satu faktor penting dalam menilai performa seseorang. Sehubungan dengan itu menurut **Mitchell**yang dikutip oleh **Satibi** **(2009:51)** dalam buku **Manajemen Publik Dalam Perspektif Teoritik dan Empirik** mendefinisikan kinerja pegawai kedalam 5 aspek, yaitu:

1. ***Quality of work* (Kualitas Kerja),**
2. ***Promptness* (Ketepatan waktu**),
3. ***Initiative* (Inisiatif**)
4. ***Capability* (Kemampuan),**
5. ***Communication* (Komunikasi)**

Adapun hubungan penempatan pegawai dengan kinerja pegawai dilihat dari teori yang dikemukakan oleh **Priansa (2016:126)** 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 dimiliki sehingga akan menghasilkan kinerja yang produktif.

Adapun gambar faktor-faktor penempatan pegawai dan kinerja pegawai maupun hubungan diantara keduanya sebagai berikut:

Faktor-Faktor

Kinerja Pegawai

1. *Quality of work* (Kualitas Kerja)

2.*Promptness* (Ketepatan Waktu)

3.*Initiativ*e (Inisiatif)

4. *Capability* (Kemampuan)

5.*Communication* (Komunikasi)

Menurut **Mitchel** dikutip oleh **Satibi (2009:51)**

**Pengaruh Penempatan Kerja Terhadap Kinerja Pegawai**

**Priansa**

**(2016:126)**

Faktor-Faktor

Penempatan Pegawai

1. Prestasi akademis

2. Pengalaman

3. Kesehatan fisik dan mental

4. Status perkawinan

5. Usia

Sumber **Priansa** **(2016:129)**

**Gambar 2.2**

**Teori Pengaruh**

1. **Hipotesis**

Berdasarkan dari kerangka pemikiran diatas, maka peneliti mengemukakan hipotesis sebagai berikut:

1. Terdapat pengaruh yang sedang penempatan pegawai terhadap kinerja pegawai pada Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bandung.
2. Terdapat faktor-faktor penghambat pengaruh penempatan pegawai terhadap kinerja pegawai pada Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bandung.
3. Terdapat usaha-usaha untuk mengatasi hambatan pengaruh penempatan pegawai terhadap terhadap kinerja pegawai pada Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bandung.