

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PIKIR

#### A. Pengertian Administrasi Negara

Secara etimologi istilah administrasi berasal dari bahasa Inggris dari kata *administration* yang artinya *to administer*. Kata *to administer* diartikan sebagai *to manage* (mengolah) atau *to direct* (menggerakkan). Dan administrasi yang berasal dari bahasa Latin yaitu *Ad* diartikan intensif, dan *ministrare* diartikan melayani, membantu dan memenuhi. Administrasi merujuk pada kegiatan atau usaha untuk membantu, melayani, mengarahkan, atau mengatur semua kegiatan di dalam mencapai suatu tujuan.

Administrasi secara umum dapat diartikan sebagai proses kerjasama untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditentukan sebelumnya. Apabila diterapkan secara formal dalam organisasi maka proses kerjasama tersebut adalah dalam upaya mewujudkan tujuan organisasi, dan salah satu organisasi yang terbesar adalah Negara.

Berkaitan dengan hal itu, **Siagian** dalam **syafie (2009 :5)**, mengemukakan definisi administrasi, yaitu :

**“Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan-keputusan yang telah diambil dan pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh dua orang manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”.**

Pendapat di atas dapat diartikan bahwa administrasi adalah suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih untuk membentuk suatu kerjasama agar tujuan yang telah ditentukan dapat dicapai.

**The Liang Gie** dalam : **“Administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu”**.

pendapat diatas dapat diartikan bahwa administrasi adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan secara bersama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut **Silalahi** dalam **Sembiring (2012 : 25)**, mengemukakan definisi administrasi, yaitu :

**“Administrasi adalah kegiatan kerja sama yang dilakukan sekelompok orang berdasarkan pembagian kerja sebagaimana ditentukan dalam struktur dengan mendayagunakan sumber-sumber daya untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien”**.

Pendapat diatas dapat diartikan bahwa administrasi adalah adanya sekelompok orang, proses kegiatan pembagian kerja, kerja sama, tujuan tertentu yang ditempuh secara efektif dan efisien.

Berkaitan dengan hal di atas maka definisi Negara menurut **Soultau** dalam **Syafiie (2009:9)**, bahwa :” **Negara adalah alat atau wewenang yang mengatur mengendalikan persoalan-persoalan bersama atau nama masyarakat”**.

Pendapat tersebut dapat diartikan bahwa negara merupakan suatu alat yang mengatur permasalahan –permasalahan bersama atau nama masyarakat.

Definisi administrasi negara menurut **Dimock-Dimock-Fox (1986 :5)**, adalah **“Administrasi negara adalah produk-produk dan jasa-jasa yang direncanakan untuk memenuhi kebutuhan warga negara yang menjadi konsumennya”**.

pedapat diatas dapat diartikan bahwa administrasi negara merupakan suatu produk jasa yang direncanakan untuk warga negara agar kebutuhannya dapat dipenuhi.

Definisi administrasi negara menurut **Siagian (1994 : 8)**, mengemukakan, bahwa :

**Administrasi negara secara singkat dan sederhana dapat didefinisikan sebagai keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dan suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara”.**

Masalah-masalah yang tumbuh dan berkembang di masyarakat suatu negara merupakan masalah yang harus diselesaikan oleh pemerintah. Masalah-masalah yang timbul di masyarakat sangat beragam, hal ini tentu saja menjadi tanggung jawab pemerintah untuk dapat menyelesaikannya.

Pemerintah dijalankan oleh para pelaku administrasi negara, tindakan yang diambil oleh pelaku administrasi negara untuk mengatasi ataupun mencari solusi dari berbagai permasalahan yang terjadi di masyarakat adalah dengan memberlakukan kebijakan publik.

Berkaitan dengan hal di atas, **Thoha (2005 : 53)** mengemukakan, bahwa :

**Dimensi pertama yang menjadi pusat perhatian administarsi negara adalah *Public Policy*. bidang kajian ini amat penting dalam administrasi negara karenag selain ia menentukan arah umum yang harus ditempuh untuk mengatakan isu-isu masyarakat, ia pun dapat digunakan pula untuk menentukan ruang lingkup permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah. selain itu dapat dipergunakan untuk mengetahui betapa luas dan besarnya organisasi pemerintah ini.**

Studi tentang kebijakan publik telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari administrasi negara. Administrasi negara berkaitan dengan proses kebijakan

publik, dalam perkembangannya administrasi negara banyak mengkaji masalah atau hal-hal yang berkaitan dengan kebijakan publik.

## **B. Budaya Organisasi**

### **1. Pengertian Budaya**

Secara etimologis, budaya atau *culture* berasal dari kata budi, yang diambil dari bahasa sansekerta, artinya kekuatan budi atau akal, sehingga budaya diartikan sebagai hal-hal yang berkaitan dengan akal. Sedangkan *culture*, bahasa inggris, yang asalnya diambil dari bahasa latin, *colere* yang berarti mengolah dan mengerjakan tanah pertanian. Dari sini pengertian *culture* berkembang menjadi segala upaya serta tindakan manusia untuk mengelola tanah dan merubah alam.

Secara etimologis, budaya berarti suatu hasil dari budi dan atau daya, cipta karya, pikiran dan adat istiadat manusia yang secara sadar maupun tidak, dapat diterima sebagai suatu yang beradab. Budaya merupakan nilai-nilai dan kebiasaan yang diterima sebagai acuan bersama yang diikuti dan dihormati.

Menurut **Edward Taylor** seperti yang di kutip **Achmad Sobirin (2007:52)**, menyatakan bahwa :

**Budaya adalah kompleksitas menyeluruh yang terdiri dari pengembangan, keyakinan, seni, moral, hukum, adat kebiasaan dan berbagai kapabilitas lainnya serta kebiasaan apa saja yang diperoleh manusia sebagai bagian dari sebuah masyarakat.**

Menurut **Stoner (Moeljono 2003:16)**, menyatakan bahwa:

**Budaya adalah hubungan kompleks asumsi, tingkah laku, cerita mitos, metamorfora, dan berbagai ide lain yang menjadi satu untuk menentukan apa arti menjadi anggota masyarakat tertentu.**

## **2. Pengertian Budaya Organisasi**

Berikut beberapa pengertian budaya organisasi yang dikemukakan oleh para ahli, antara lain **Stephen P. Robbins (1996:289)** mengemukakan pendapatnya mengenai Budaya Organisasi “ **Budaya Organisasi adalah suatu sistem persepsi bersama yang dianut oleh anggota-anggota yang membedakan organisasi itu dengan organisasi-organisasi lainnya**”

Robbins juga menjelaskan sebuah sistem pemaknaan bersama yang dibentuk oleh warganya yang sekaligus menjadi pembeda dengan organisasi lain. Sistem pemaknaan bersama merupakan seperangkat karakter kunci dari nilai-nilai organisasi, maka dapat disimpulkan bahwa budaya organisasi cukup diartikan sebagai sebuah persepsi umum yang dipegang teguh oleh para anggota organisasi dan menjadi sebuah sistem yang memiliki kesamaan pengertian.

Pengertian Budaya Organisasi menurut **Mangkunegara (2005:113)** yaitu:

**Budaya Organisasi adalah seperangkat asumsi atau sistem keyakinan, nilai-nilai dan norma yang dikembangkan dalam organisasi yang dijadikan pedoman tingkat laku bagi anggota-anggota untuk mengatasi masalah adaptasi eksternal dan integrasi internal.**

Pengertian Budaya organisasi menurut **Schein (Muchlas, 2005:531)** yaitu:

**Budaya Organisasi sebagai sebuah dari asumsi-asumsi dasar yang ditemukan atau dikembangkan oleh sebuah kelompok tertentu**

untuk belajar mengatasi problem-problem kelompok dari adaptasi eksternal dan intergrasi internal yang telah bekerja dengan baik.

Menurut **Kasali (2006:285)** mengatakan bahwa :

**Tujuan keberadaan budaya suatu organisasi adalah melengkapi para anggota dengan rasa (identitas) organisasi dan menimbulkan komitmen terhadap nilai-nilai yang dianut organisasi.**

**Robbins**, dalam **Riani (2011:18)** menyatakan peran atau fungsi budaya dalam suatu organisasi adalah :

- a. Budaya menciptakan perbedaan yang jelas antara satu organisasi dan yang lain.
- b. Budaya membawa suatu rasa identitas bagi anggota-anggota organisasi.
- c. Budaya mempermudah timbulnya komitmen pada sesuatu yang lebih luas dari pada kepentingan diri individu seseorang.
- d. Budaya sebagai mekanisme pembuat makna dan kendali yang memandu dan membentuk sikap serta perilaku karyawan.

Menurut **Robbins (2003:181)** yang dikutip dalam buku “ **kinerja dan pengembangan SDM**” mengemukakan bahwa “**Budaya Organisasi adalah terbentuk dari persepsi subjektif anggota organisasi terhadap nilai-nilai inovasi, toleransi resiko, tekanan pada tim dan dukungan orang**”

### **3. Karakteritis Budaya Organisasi**

Menurut **Robbins (2003:171)** menguraikan tujuh faktor-faktor yang dijadikan ukuran Budaya Organisasi, yaitu sebagai berikut:

- a. Inovasi dan pengambilan resiko yang dapat dinilai dari bagaimana peluang pegawai untuk meningkatkan kreativitas, dukungan kepada pegawai untuk melakukan gagasan baru, dan penemuan metode kerja yang lebih.
- b. Perhatian terperinci yaitu, mengenai ketepatan waktu dalam menyelesaikan pekerjaan, terampil dan teliti dalam bekerja, mencurahkan seluruh kemampuan dan keahlian guna menuntaskan semua jenis pekerjaan.

- c. **Orientasi hasil yaitu, dilihat dari bagaimana kebebasan menentukan skala prioritas, penggunaan waktu secara optimal, dan kemampuan meningkatkan kualitas kerja.**
- d. **Orientasi orang yaitu dilihat dari kesesuaian bidang pekerjaan dengan potensi yang dimiliki, penyesuaian diri dengan nilai-nilai yang baru dan peluang untuk mengikuti diklat.**
- e. **Orientasi tim yaitu, dilihat dari kerja tim, kelompok tim dan kekompakan dan kesolidan dalam berbagai bidang.**
- f. **Agresif yaitu bagaimana lingkungan kerja yang kondusif, tantangan dalam pekerjaan dan dinamika dalam pekerjaan.**
- g. **Kemantapan yaitu kesetiaan kepada nilai-nilai yang ada, komitmen dengan tugas dan tanggung jawabnya, dan konsisten visi dalam melakukan tugas dan tanggung jawab.**

#### **4. Teori Budaya Organisasi**

Budaya organisasi adalah seperangkat asumsi atau sistem keyakinan, nilai-nilai dan norma yang dikembangkan dalam organisasi yang dijadikan pedoman tingkah laku bagi anggota-anggota untuk mengatasi masalah adaptasi eksternal dan integrasi internal. Budaya organisasi juga berkaitan dengan pemberdayaan pegawai (*employee empowerment*) dalam suatu organisasi.

Budaya organisasi dapat membantu kinerja pegawai karena dapat menciptakan suatu tingkat motivasi yang besar bagi pegawai untuk mencurahkan seluruh kemampuannya dalam memanfaatkan kesempatan yang diberikan organisasinya. Oleh karena itu, budaya organisasi untuk diperlihatkan dan dikelola dengan baik dan disesuaikan dengan lingkungan dan pegawainya.

## 5. Fungsi Budaya Organisasi

Dengan memperhatikan bahwa setiap organisasi merupakan suatu satuan yang bersifat khas dan memiliki jati diri sendiri, dan dibedakan oleh budaya yang dianutnya, dapat dipastikan bahwa pimpinan dalam organisasi ingin agar budaya organisasi yang dimiliki dapat berfungsi dengan baik, dalam arti terjamin keberhasilan organisasi mencapai tujuan dan berbagai sasarannya termasuk tujuan dan sasaran para anggotanya.

Adapun fungsi dari Budaya Organisasi dikemukakan oleh **siagian (2002:199)** ialah sebagai berikut :

### a. Penentuan Batas-batas Berperilaku

**Budaya organisasi berperan dalam menentukan perilaku yang seharusnya ditampilkan dan perilaku yang seharusnya dilakukan. Dengan kata lain, menentukan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, criteria yang pantas dan tidak pantas, pengertian apa yang benar dan apa yang salah, norma-norma moral dan etika mana yang dominan dan mana yang bersifat sekunder, criteria loyalitas, etos kerja yang harus ditaati, serta disiplin organisasi yang harus dipegang teguh.**

### b. Menumbuhkan kesadaran tentang identitas sebagai anggota

**Budaya organisasi menuntut agar para anggotanya merasa bangga mengidentifikasi dirinya dengan organisasi. Hal itu hanya akan timbul apabila pada diri anggota organisasi merasa memiliki terhadap organisasi. Rasa memiliki yang mendalam akan mencegah para anggota organisasinya melakukan hal-hal yang dapat merusak citra organisasi yang bersangkutan.**

### c. Penumbuhan komitmen

**Sebagai konsekuensi dan rasa memiliki organisasi, para anggota organisasi akan bersedia membuat komitmen, sehingga mereka akan ikhlas bekerja demi keberhasilan organisasi. Kesediaan tersebut hanya akan tumbuh dan berkembang apabila para anggota organisasi yakni bahwa keberhasilan organisasi akan melancarkan jalan bagi mereka untuk mencapai cita-cita, harapan, keinginan dan kepentingan pribadinya.**



**d. Pemeliharaan stabilitas organisasional**

Keberhasilan akan mudah diraih, masalahnya akan lebih mudah dipecahkan, dan iklim kerjasama dapat dipelihara apabila terdapat suasana stabil dalam organisasi. Artinya jika ditimbulkan oleh faktor-faktor internal seperti persaingan yang tidak sehat menonjolnya kepentingan pribadi, dan keterbatasan yang kronis, sukar mengharapkan terwujudnya stabilitas. Oleh karena itu pentingnya persatuan harus ditekankan.

**e. Mekanisme pengawasan**

Pengawasan merupakan salah satu fungsi organik manajemen. Budaya organisasi harus dihayati dan dilaksanakan oleh anggota organisasi. Budaya tersebut juga harus berfungsi sebagai instrument pengawasan jika para anggota organisasi bisamenampilkan perilaku positif, bekerja secara kreatif, dalam arti mampu memberikan ide ide baru, penggunaan konsep baru, teknik baru, dan inovasi dalam penyelesaian pekerjaan, serta bersedia meningkatkan produktivitas kerja. Dengan begitu para anggota akan sendirinya mampu melakukan pengendalian dan pemantauan sendiri. berfungsinya budaya organisasi para anggotanya termasuk kerelaan untuk meningkatkan kemampuannya.

**C. Kinerja Pegawai**

**1. Pengertian Kinerja Pegawai**

Secara garis besar, kinerja dapat dilihat dipahami sebagai hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, guna mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum, dan sesuai dengan moral maupun etika.

Menurut Mangkunegara (2000:69), menyatakan bahwa:

**Kinerja dapat didefinisikan sebagai hasil kerja secara kualitas dan kuanitas yang dapat dicapai oleh seseorang pegawai dalam melaksanakan tugas sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.**

Pengertian kinerja yang dikemukakan oleh Agus Dharma (1995:174) adalah sebagai berikut **“Kinerja pegawai adalah sesuatu yang dicapai oleh pegawai, prestasi kerja yang diperlihatkan oleh pegawai, dan kemampuan kerja yang berkaitan dengan penggunaan peralatan kantor”**.

Peneliti menuangkan definisi kinerja menurut Bernandin yang dikutip oleh sudarmanto dalam bukunya bukunya **“kinerja dan pengembangan kompetensi SDM” (2009:8) “kinerja adalah catatan hasil yang di produksi (dihasilkan) atas fungsi pekerjaan tertentu atau aktivitas-aktivitas selama periode waktu tertentu”**.

## **2. Pengukuran Kinerja Pegawai**

Pengukuran kinerja menurut Mitchell (sedarmayanti, 2009:51) berpendapat bahwa faktor-faktor yang dijadikan alat ukur kinerja adalah sebagai berikut :

- a. Quality of Work (Kualitas Kerja), yaitu mutu hasil kerja, ketelitian dan kecermatan dalam melaksanakan dan menyelesaikan pekerjaan oleh para pegawai, serta perbaikan dan peningkatan mutu hasil kerja sesuai dengan yang diharapkan.**
- b. Promptness (Ketepatan Waktu), berkaitan dengan sesuai atau tidaknya waktu penyelesaian pekerjaan dengan target waktu yang direncanakan sebelumnya dan juga berkaitan dengan disiplin kerja atau kehadiran yang tepat waktu.**
- c. Initiative (Inisiatif), yaitu semangat untuk melaksanakan tugas-tugas baru dan mempunyai kebebasan untuk berinisiatif agar pegawai aktif dalam menyelesaikan pekerjaannya.**
- d. Capability (Kemampuan), setiap pegawai harus benar-benar mengetahui pekerjaan yang ditekuninya serta mengetahui arah yang diambil organisasi sehingga jika telah menjadi**

keputusan, mereka tidak ragu-ragu lagi untuk melaksanakannya sesuai dengan rencana dalam mencapai tujuan.

- e. **Communication (Komunikasi)**, yaitu proses interaksi atau hubungan saling pengertian satu sama lain baik dengan atasan, maupun dengan sesama pegawai dengan maksud agar dapat diterima dan dimengerti serta seorang pemimpin dalam mengambil keputusan dahulu memberikan kesempatan kepada bawahannya mengemukakan saran dan pendapatnya.

### **3. Hubungan Budaya Organisasi dan Kinerja Pegawai**

Setiap organisasi baik itu swasta maupun pemerintah yang berkeinginan untuk maju, tentunya organisasi tersebut mempunyai kegiatan yang dapat membantu para pegawai untuk dapat membantu para pegawai untuk mendapatkan suatu keterampilan yang diperlukan oleh pegawai dalam tujuan organisasi.

Budaya organisasi merupakan pegangan atau pedoman yang dijadikan acuan oleh seorang pemimpin untuk mengetahui lebih jauh sifat-sifat atau karakteristik dari setiap pegawainya, karena setiap pegawai mempunyai perbedaan-perbedaan sifat dan karakteristik yang dapat dilihat dari tingkat kebutuhannya, sehingga perlakuan terhadap pegawai yang satu dengan yang lainnya tidak di samaratakan. Perlakuan yang demikian pada akhirnya akan menimbulkan ketidakpuasan dari para pegawai di dalam melaksanakan tugas pekerjaannya.

Melalui budaya organisasi berjalan dengan baik, maka organisasi akan mendatangkan keuntungan kompetitif yaitu pemimpin dan pegawai akan merasakan kepuasan pribadi yang lebih besar dalam bekerja. Selain itu

organisasi akan mendapatkan keuntungan yang berdasarkan pada biaya yang relatif besar.

Pada tahun 1992 dalam bukunya *Coorporate Culture and Performance*, Kotter dan Heskett telah mengemukakan pengaruh budaya organisasi dengan kinerja pegawai. Mereka melakukan penelitian terhadap 207 perusahaan di dunia yang aktivitasnya berada di Amerika Serikat. Ada empat kesimpulan berdasarkan penelitian tersebut :

- a. **Budaya organisasi dapat mempunyai dampak yang berarti terhadap kinerja ekonomi jangka panjang.**
- b. **Budaya organisasi mungkin akan menjadi faktor yang bahkan lebih penting lagi dalam menentukan keberhasilan atau kegagalan perusahaan dalam dasawarsa yang akan datang. Budaya yang menomor satukan kinerja mengakibatkan dampak kinerja negatif dengan berbagai alasan. Alasan utama adalah kecenderungan menghambat organisasi-organisasi dalam menerima perubahan-perubahan taktik dan srategi yang dibutuhkan.**
- c. **Budaya organisasi yang menghambat peningkatan kinerja jangka penajang cukup banyak, budaya-budaya mudah berkembang bahkan dalam organisasi-organisasi yang penuh dengan orang-orang pandai dan berakal sehat. Budaya-budaya yang mendorong perilaku yang tidak tepat dan menghambat perubahan ke arah strategi yang lebih tepat, cenderung muncul perlahan-lahan dan tanpa disadari dalam waktu bertahun-tahun, biasanya sewaktu organisasi bekerja dengan baik.**
- d. **Walaupun sulit untuk d ubah, budaya organisasi dapat dibuat agar bersifat lebih meningkatkan kinerja.**

Mengenai keterkaitan budaya organisasi dengan kinerja, **Armstrong (1995)**, yang di kutip di dalam buku “ **kinerja dan pengembangan kompetensi SDM** “ menyatakan bahwa :

**Budaya organisasi merupakan komponen kunci dalam pencapaian misi dan strategi organisasi secara efektif dan manajemen perubahan. Budaya dapat menciptakan lingkungan kerja yang kondusif untuk oerbaikan kinerja dan berfungsi sebagai manajemen perubahan. Sebagaian besar pakar organisasi dan peneliti samapai sekarang ini mengakui bahwa budaya organisasi memiliki efek (pengaruh) sangat kuat terhadap kinerja dan efektifitas organisasi jangka panjang.**