

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Penelitian Terdahulu

1. Muhammad Arifin, Tahun 2016, *Profesionalisme Aparat Desa dalam Melaksanakan Tugas Administrasi Pemerintahan di Desa Tebing Tinggi Kecamatan Simpur Kabupaten Hulu Sungai Selatan*.

Profesionalisme aparat desa dalam peningkatan kemampuan aparat Desa Tebing Tinggi dalam pelaksanaan tugas administrasi pemerintahan, khususnya administrasi pemerintahan desa yang meliputi antara lain yaitu pembinaan disiplin pegawai, pendidikan dan pelatihan, motivasi kerja dan pengembangan karir.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tentang profesionalisme aparat desa dalam pelaksanaan tugas administrasi pemerintahan di Desa Tebing Tinggi Kecamatan Simpur Kabupaten Hulu Sungai Selatan. Metode Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Instrumen penelitian dalam pengambilan data adalah pedoman wawancara.

Hasil penelitian lapangan ditemukan faktor lain yang berpengaruh cukup besar terhadap profesionalisme aparatur dilihat dari responsifitas dan inovasi aparatur pemerintah di Desa Tebing Tinggi, yaitu budaya organisasi yang tumbuh dan senantiasa berkembang. Budaya tersebut adalah budaya *formalism*, dimana aparatur pemerintah cenderung bekerja sesuai aturan-aturan formal yang telah ditentukan sebelumnya, adat kebiasaan yang turun temurun selalu dilakukan oleh aparatur-aparatur sebelumnya dan mereka juga selalu berpedoman prosedural yang berlaku. Ketidak beranian mendobrak kebiasaan tersebut karena takut dicap sebagai “pemberontak” menjadikan aparatur pemerintah kurang kreatif, responsif dan inovatif yang pada akhirnya menghambat profesionalisme aparatur pemerintah.

2. Muhammad Nor, Tahun 2014, *Kinerja Aparatur Desa dalam Pelaksanaan Administrasi Desa dan Pelayanan terhadap Masyarakat di Kampung Long Iram Seberang, Kecamatan Long Iram, Kabupaten Kutai Barat*.

Dalam penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kinerja aparatur

dalam menyelenggarakan pemerintahan di tingkat Desa, terutama dalam menjalankan tugas administrasi dan pelayanan masyarakat.

Dalam penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan kinerja Aparatur Kampung Long Iram Seberang ditinjau dari indikator kinerja dan pelayanan yang mempunyai prinsip produktivitas, responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas. Ditinjau dari sisi produktivitas, kinerja aparatur diwujudkan dengan adanya fasilitas kampung yang sudah tersedia. Sementara responsivitas dilihat dari aspirasi masyarakat yang masuk lalu mendapat tanggapan baik dari aparat kampung. Sedangkan responsibilitas diukur melalui peraturan kampung dan surat keputusan kepala kampung yang telah dibuat dalam mengatur urusan masyarakat. Sedangkan akuntabilitas mengacu pada pertanggungjawaban dalam bentuk laporan yang dibuat oleh pemerintah kampung.

3. Ibnu Madani, Tahun 2015, *Kinerja Aparatur Desa dalam Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan di Desa Tanah Intan Kecamatan Simpang Empat Kabupaten Banjar*.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Kinerja Aparatur Desa dalam Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan. Serta mengetahui faktor pendukung dan penghambat Kinerja Aparatur Desa dalam Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan di Desa Tanah Intan Kecamatan Simpang Empat Kabupaten Banjar.

Kinerja aparatur desa dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan di Desa Tanah Intan diukur menggunakan instrumen penilaian kinerja dari Dwiyanto (2006), yang terdiri dari produktivitas, kualitas layanan, responsivitas dan akuntabilitas. Adapun untuk mengetahui faktor-faktor pendukung dan penghambat kepemimpinan, faktor tim dan faktor sistem (Mahmudi:2007). Pada penelitian ini pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif, dengan menggunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan dengan cara observasi, wawancara dan dokumentasi.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kinerja aparatur desa dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan di Desa Tanah Intan Kecamatan

Simpang Empat Kabupaten Banjar, berdasarkan penilaian kinerja yang optimal meliputi produktivitas, kualitas layanan dan responsivitas serta penilaian yang tidak optimal adalah akuntabilitas. Faktor-faktor pendukung kinerja aparatur desa dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan meliputi faktor kepemimpinan dan faktor tim. Sedangkan, faktor penghambat kinerja aparatur meliputi faktor personal/individu, faktor sitem dan faktor temuan peneliti yakni faktor finansial.

Berdasarkan penelitian terdahulu yang digunakan sebagai bahan acuan atau gambaran dalam penyusunan skripsi peneliti. Dari penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Arifin, Muhammad Nor dan Ibnu Madani berbeda dengan penelitian saya dilihat dari latar belakang masalah dan teori yang digunakan.

Penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Arifin, dilihat dari latar belakang masalah pada Desa Tebing Tinggi Kecamatan Simpur Kabupaten Hulu Sungai Selatan. Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, para pegawai jauh dari kata profesional. Para pegawai sering membedakan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan penampilan, kekerabatan, etnis dan pejabat. Orang yang berpenampilan rapi akan mendapatkan pelayanan yang berbeda dengan yang berpenampilan kurang rapi atau terkesan “orang desa”, etnis-etnis tertentu akan dikenakan biaya yang lebih mahal atau lebih tinggi, demikian juga apabila ada pelanggan yang dikenal oleh pejabat kantor akan mendapatkan pelayanan lebih dahulu atau pelayanan khusus. Profesionalisme aparat desa dalam melaksanakan tugas administrasi dilihat dari pembinaan disiplin pegawai, pendidikan dan pelatihan, motivasi kerja dan pengembangan karir.

Penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Nor, dilihat dari latar belakang masalah bahwa dalam melihat jam kerja kantor di kampung Long Iram Seberang hanya 3x (tiga kali) dalam seminggu kantor tersebut dibuka, serta fasilitas kerja yang masih belum terpenuhi atau belum lengkap, seperti komputer dan alat tulis kantor. Teori yang digunakan dalam penelitian ini tentang kinerja dengan indikator produktivitas, responsivitas, tanggung jawab dan akuntabilitas.

Penelitian yang dilakukan oleh Ibnu Madani, dilihat dari latar belakang masalah kinerja aparat di Desa Tanah Intan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa terutama dalam pelaksanaan administrasi desa masih belum dikatakan optimal, dilihat dari kelengkapan administrasi yang belum terlaksana, serta kantor desa sebagai tempat tata kelola pemerintahan dan pelayanan administrasi desa masih belum difungsikan. Teori yang digunakan oleh peneliti untuk melihat kinerja aparatur desa dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan di Desa Tanah Intan diukur dengan menggunakan instrumen penilaian kinerja dari Dwiyanto (2006), yang terdiri dari produktivitas, kualitas layanan, responsivitas dan akuntabilitas.

Sedangkan dalam penelitian saya, latar belakang masalah yang ada dikantor Desa Tewah Pupuh masih kurangnya data-data serta informasi yang terbaru, buku-buku administrasi yang masih belum terisi secara optimal serta format buku administrasi tidak sesuai dengan yang ada di Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 47 Tahun 2016. Untuk mengetahui kemampuan perangkat desa dalam pelaksanaan tugas administrasi pemerintahan desa, peneliti menggunakan beberapa indikator dari Steers yang terdiri dari keterampilan, pendidikan, pelatihan dan pengalaman.

## **B. Pengertian Administrasi**

Kata administrasi berasal dari kata *ad* dan *ministro* (Latin) yang berarti “melayani dan menyelenggarakan”. Definisi administrasi yang sederhana ini adalah suatu proses penyelenggaraan yang dilakukan oleh administrator secara teratur dan diatur melalui perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan untuk mencapai tujuan akhir yang telah ditetapkan.

Proses adalah kegiatan yang terjadi secara beruntun susul menyusul, artinya yang satu harus diikuti dengan yang lain sampai titik akhir.

Teratur, maksudnya adalah bahwa kegiatan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan tersebut harus dilakukan secara terus-menerus dan berkelanjutan.

Diatur maksudnya adalah bahwa seluruh kegiatan itu harus disusun, disesuaikan satu sama lainnya supaya terdapat keharmonisan dan

keseimbangan tugas. Dalam pengertian tersebut administrasi dapat ditekankan pada proses penyelenggaraan. Sebagai proses kegiatan, administrasi dapat dilakukan oleh siapa saja.

Sehubungan dengan pengertian di atas, John M. Pfiffner dan R.V Preshtus dalam bukunya *Public Administration* (Abdurrahmat Fathoni, 2006:19) mendefinisikan administrasi yaitu “Pengkoordinasian dan pengarahan sumber-sumber tenaga manusia dan material untuk mencapai tujuan yang diinginkan”. Dalam hal ini administrasi lebih ditekankan pada kegiatan pengkoordinasian orang-orang yang bekerjasama, alat-alat dan dana yang dipakainya untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Definisi yang hampir serupa diberikan oleh William H. New Man dalam bukunya *Administrative Action* (Abdurrahmat Fathoni, 2006:19) yaitu bahwa administrasi itu adalah pengarahan, kepemimpinan dan pengendalian dari usaha-usaha sekelompok orang dalam rangka pencapaian tujuan yang umum (pokok).

Secara etimologis administrasi dapat diartikan dalam arti sempit dan arti luas. Administrasi dalam arti sempit meliputi kegiatan ketatausahaan, yaitu berupa : menerima, mencatat atau mengagendakan, mengolah, mengadakan, mengirimkan surat-surat, menghimpun menyelenggarakan kearsipan dan dokumentasi, menetapkan sistem-sistem kerja, mengadakan serta menjaga keharmonisan sistem kerja antara anggota organisasi.

Administrasi dalam arti luas meliputi kegiatan-kegiatan sekelompok manusia, melalui tahapan-tahapan tertentu dan dipimpin secara efektif dan efisien dengan menggunakan sarana-sarana yang dibutuhkan agar dapat dicapai tujuan yang diinginkan. Semakin besar usaha kelompok manusia maka semakin besar pula tujuan dan tugas pokok yang harus dilaksanakan, sehingga semakin kompleks tugas penyelenggaraan.

Prof. Dr. S.P Siagin dalam bukunya yang berjudul *Filsafat Administrasi* memberikan pengertian administrasi, sebagai berikut : Administrasi adalah keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Sedangkan menurut Herbert G. Heneman dalam bukunya : *Perspectives on Personel/Human Resources Management* memberikan pengertian administrasi adalah sebagai kegiatan dari sekelompok yang mengadakan kerja sama untuk menyelesaikan tujuan bersama.

Menurut catatan kepustakaan Indonesia administrasi mempunyai konotasi 3 macam (The Liang Gie 1972), yaitu :

1. Administrasi diartikan sebagai kegiatan ketatausahaan yang meliputi pengolahan penciptaan informasi kedalam warkat-warkat tertentu, penggandaan, pengiriman dan penyimpanan informasi yang telah dijadikan warkat tersebut.
2. Administrasi diartikan sebagai proses kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang yang bekerja sama untuk mencapai suatu tujuan tertentu.
3. Administrasi diartikan sebagai administrasi Negara atau perusahaan.

### C. Pemerintah Desa

Berdasarkan wewenang dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 ayat 5 adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintah atau penyelenggaraan Negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Demikian juga kata ‘memerintah’ diartikan sebagai menguasai atau mengurus Negara atau daerah sebagai bagian dari Negara, maka kata ‘pemerintah’ berarti kekuasaan untuk memerintah suatu Negara.

Pada umumnya yang disebut dengan ‘pemerintah’ adalah sekelompok individu yang memiliki wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan yang dalam arti ini melaksanakan wewenang yang sah dan melindungi serta meningkatkan taraf hidup masyarakat melalui perbuatan dan pelaksanaan berbagai keputusan-keputusan. Sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 ayat 2 bahwa pemerintah yang meliputi tugas peraturan, pelayanan,

pembangunan, pemberdayaan dan perlindungan.

Berdasarkan Undang-Undang nomor 06 Tahun 2014 pasal 1 ayat 1 Desa adalah Desa dan Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah Desa menurut Sumber Saparin (2009:19) dalam bukunya “Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa” menyatakan bahwa “Pemerintah Desa ialah merupakan simbol formal daripada kesatuan masyarakat desa. Pemerintah desa diselenggarakan dibawah pimpinan seorang kepala desa beserta para pembantunya (perangkat desa), mewakili masyarakat desa guna hubungan keluar maupun kedalam msayarakat yang bersangkutan”.

Sedangkan Pemerintah Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 06 Tahun 2014 pasal 1 ayat 3 adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu dengan perangkat desa sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan desa (UU No 06 Tahun 2014).

Pemerintah Desa menurut IGO (*Inlansche Gemeente Ordonnantie*) adalah peraturan zaman penjajah yang umurnya panjang, artinya bahwa berlakunya peraturan tersebut jauh memasuki zaman RI. Peraturan lain yang masih berlaku atau yang belum diganti ialah kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP). IGO sengaja diuraikan meskipun secara singkat karena dijumpai sampai sekarang di desa. Dalam kenyataannya adalah menurut IGO dengan perubahan sekedarnya sebagai penyesuaian dengan keadaan dan perkembangan negara pada umumnya. Dikatakan oleh Kleintjes sebagai berikut : “Desa dibiarkan mempunyai wewenang untuk mengurus rumah tangga menurut kehendaknya, dibidang kepolisian maupun pengaturan tetapi dalam penyelenggaraannya desa tidaklah bebas sepenuhnya. Desa diberi otonomi dengan memperhatikan peraturan yang dibuat oleh Gubernur Jendral, Kepala Wilayah atau pemerintah dari kesatuan masyarakat yang

berdiri sendiri, yang ditunjuk dengan ordonansi”.

Kata Kleintjes merupakan bukti jadi bahwa desa telah ada, telah berjalan baik, dengan organisasi pemerintahan yang berwibawa, mempunyai otonomi dan mempraktekkan demokrasi jauh sebelum kedatangan orang Belanda di Indonesia. Rapat desa yang berfungsi sebagai badan Legislatif memiliki kekuasaan tertinggi dan Kepala Desa yang dipilih adalah ciri dari demokrasi di desa. Karenanya IGO hanya berupa pengakuan dan pemberian dasar hukum terhadap desa. Desa secara resmi menjadi badan hukum.

Dalam Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dibentuk pemerintahan kota yang terdiri dari Kepala Desa. Perangkat Desa yang terdiri dari Sekretaris Desa (SEKDES) dan perangkat desa lainnya. Desa dikabupaten secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa pemerintah desa bersama BPD yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah (PERDA)

#### **D. Konsep Kemampuan Perangkat Desa**

Istilah “kemampuan” mempunyai banyak makna, Jhonson dalam (Cece Wijaya,1991:3) berpendapat bahwa “kemampuan adalah perilaku yang rasional untuk mencapai tujuan yang dipersyaratkan sesuai kondisi yang diharapkan”.

Lebih lanjut, Syarif (1991:8) dalam Skripsi Moh Sholeh (2015 : 15) menyebutkan beberapa jenis kemampuan yang antara lain : kecerdasan, menganalisis, kebijaksanaan mengambil keputusan, kepemimpinan/kemasyarakatan dan pengetahuan tentang pekerjaan.

Mengacu pada jenis pengertian dan jenis kemampuan di atas, maka dalam suatu organisasi Pemerintahan Desa senantiasa perlu memiliki suatu daya kesanggupan, keterampilan, pengetahuan terhadap pekerjaan dalam pengimplementasian tugas-tugas dan fungsi masing-masing perangkat Desa. Kemampuan yang penulis maksudkan adalah kemampuan yang dilihat dari hasil kerjanya dan kemampuan kerjanya

Kemampuan kerja seseorang menurut Tjiptohereanto (1993:36) mengemukakan bahwa “kemampuan kerja yang rendah adalah akibat dari



rendahnya tingkat pendidikan, dan latihan yang dimiliki serta rendahnya derajat kesehatan”.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 06 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 25 bahwa Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat Desa atau yang disebut dengan nama lain. Dalam ilmu manajemen pembantu pemimpin disebut staf. Staf Profesional diartikan sebagai pegawai yaitu pimpinan yang memiliki keahlian dalam bidangnya, bertanggungjawab, dan berperilaku profesional dalam menjalankan tugasnya (Lembaga Administrasi Negara, 2009).

Selanjutnya pada pasal 26 disebutkan; Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, Pembinaan Kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Perangkat Desa adalah pembantu Kepala Desa dalam pelaksanaan tugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.

Sementara itu, menurut Steers dalam (Rasyid,1992:6) bahwa “kemampuan aparatur pemerintah sebenarnya tidak terlepas dari pembicaraan singkat kematangan aparatur yang didalamnya menyangkut keterampilan yang diperoleh dari pendidikan, latihan dan pengalaman”. Berdasarkan pandangan tersebut jelas bahwa kemampuan seseorang, dalam hal ini perangkat desa dapat dilihat dari tingkat pendidikan perangkat, jenis latihan yang pernah diikuti dan pengalaman yang dimilikinya. Secara konseptual hal ini diperkuat dari pandangan Steers tersebut sebelumnya bahwa untuk mengidentifikasi apakah kegiatan dalam organisasi dapat mencapai tujuannya salah satunya yang harus mendapat perhatian adalah orang-orang yang ada dalam organisasi tersebut.

#### **E. Administrasi Desa**

Dalam efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan desa, pemerintah desa harus didukung dengan tata usaha yang benar. Tata usaha adalah kegiatan mencatat semua proses penyelenggaraan pemerintahan desa yang disebut administrasi desa. Jadi, administrasi desa adalah keseluruhan

proses kegiatan pencatatan data dan informasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa pada buku administrasi desa.

Administrasi desa sangat penting bagi penyelenggaraan pemerintahan desa. Pemerintahan desa akan berjalan dengan lancar jika didukung oleh sistem tata usaha/administrasi yang benar, rapi dan tertib. Sistem administrasi yang benar, rapi dan tertib akan memberikan data dan informasi yang mudah dan sistematis yang sangat berguna untuk pengambilan keputusan, pembuatan rencana, kontrol kegiatan, evaluasi, dan komunikasi dan informasi baik ke dalam maupun keluar organisasi.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 47 Tahun 2016, Administrasi Pemerintahan Desa adalah keseluruhan proses kegiatan pencatatan data dan informasi mengenai pemerintahan Desa pada buku registrasi Desa. Jenis dan bentuk Administrasi Desa menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 47 tahun 2016 adalah sebagai berikut :

a. Administrasi Umum adalah kegiatan pencatatan data dan informasi mengenai kegiatan pemerintahan desa pada buku administrasi umum. Administrasi Umum sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) meliputi :

1. Buku Peraturan di Desa;
2. Buku Keputusan Kepala Desa;
3. Buku Inventaris dan Kekayaan Desa;
4. Buku Aparat Pemerintahan Desa;
5. Buku Tanah Kas Desa;
6. Buku Agenda;
7. Buku Ekspedisi; dan
8. Buku Lembaran Desa dan Buku Berita Desa.

b. Administrasi Penduduk adalah kegiatan pencatatan data dan informasi mengenai kependudukan pada Buku Administrasi Penduduk. Administrasi Penduduk sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) meliputi :

1. Buku Induk Penduduk;

2. Buku Mutasi Penduduk Desa;
3. Buku Rekapitulasi Jumlah Penduduk;
4. Buku Penduduk Sementara; dan
5. Buku Kartu Tanda Penduduk dan Buku Kartu Keluarga.

c. Administrasi Keuangan adalah kegiatan pencatatan data dan informasi mengenai pengelolaan keuangan Desa pada Buku Administrasi Keuangan. Administrasi Keuangan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) meliputi :

1. Buku APB Desa;
2. Buku Rencana Anggaran Biaya;
3. Buku Kas Pembantu Kegiatan;
4. Buku Kas Umum;
5. Buku Kas Pembantu; dan
6. Buku Bank Desa.

d. Administrasi Pembangunan adalah kegiatan pencatatan data dan informasi pelaksanaan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat pada buku Administrasi Pembangunan. Administrasi Pembangunan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) meliputi :

1. Buku Rencana Kerja Pembangunan Desa;
2. Buku Kegiatan Pembangunan;
3. Buku Inventarisasi Hasil-hasil Pembangunan; dan
4. Buku Kader Pendampingan dan Pemberdayaan Masyarakat.

e. Administrasi Lainnya adalah kegiatan pencatatan data dan informasi mengenai penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Pelaksanaan Pembangunan, Pembinaan Kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat. Administrasi Lainnya sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) meliputi :

1. Kegiatan Badan Permusyawaratan Desa dalam Buku

Administrasi Badan Permusyawaratan Desa;

2. Kegiatan Musyawarah Desa dalam Buku Musyawarah Desa;
3. Kegiatan Lembaga Kemasyarakatan Desa/Lembaga Adat dalam Buku Lembaga Kemasyarakatan Desa/Lembaga Adat.

Rangkaian kegiatan yang digolongkan sebagai administrasi meliputi :

1. Dilakukan oleh sekelompok orang (2 orang atau lebih);
2. Berlangsung dalam suatu kerjasama; dan
3. Dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan.

Ketiga faktor inilah yang merupakan tanda pengenal atau ciri khas dari administrasi yang apabila faktor-faktor tersebut adalah sekelompok orang, kerjasama dan tujuan tertentu. Jadi, bisa ditarik kesimpulan bahwa kerjasama adalah rangkaian perbuatan yang dilakukan bersama-sama secara teratur oleh lebih seseorang yang menimbulkan akibat yang sebenarnya tidak akan terjadi apabila dilakukan oleh masing-masing seorang diri. Administrasi adalah proses penyelenggaraan kegiatan untuk mewujudkan rencana/keputusan yang telah dibuat agar menjadi kenyataan, dengan cara mengatur kerja dan mengarahkan orang-orang yang melaksanakannya.

Administrasi juga dapat diartikan sebagai berikut :

1. Suatu aktivitas yang terutama bersangkutan dengan cara untuk menyelenggarakan tujuan yang telah ditentukan semula;
2. Suatu proses lazim yang terdapat dalam segenap usaha bersama, baik usaha berskala besar maupun kecil-kecilan;
3. Suatu proses pengorganisasian dan bimbingan orang-orang agar dapat melaksanakan suatu tujuan khusus;
4. Suatu proses penyelenggaraan dalam setiap usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. (Syafiie, Tanjung, Modeong, 1999:17).

Berdasarkan pengertian tersebut dan apabila dikaitkan dengan

aktivitas ditingkat desa, maka berbicara tentang administrasi desa berarti yang dimaksud dengan “administrasi adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh penyelenggaraan pemerintahan desa untuk mencapai tujuan pemerintahan, seperti antara lain, baik dalam menggerakkan partisipasi dalam pembangunan dan terwujudnya demokrasi secara Pancasila secara nyata guna meningkatkan taraf hidup masyarakat”.

Mengacu pada pengertian diatas berarti konsep administrasi terbagi dalam dua pengertian yaitu administrasi dalam arti sempit dan administrasi dalam arti luas. Administrasi dalam arti sempit adalah segenap penyelenggaraan kegiatan tulis menulis, surat menyurat, beserta penyimpanan, pengurusan masalah-masalah dan segala pencatatannya dilaksanakan aparat desa dalam arti pencapaian tujuan, sedangkan administrasi dalam arti luas adalah segenap proses kegiatan untuk mencapai tujuan (Widjaya, 1992:88).

Ada dua perspektif umum mengenai ruang lingkup dari administrasi. Perspektif pertama adalah perspektif makro yang meliputi proses penentuan tujuan, alokasi sumber daya, dan koordinasi kegiatan untuk pencapaian tujuan organisasi. Penekanan pada perspektif ini terutama pada aspek filosofis tentang apa tujuan dan makna kehidupan, apa tujuan yang kita inginkan dan bagaimana mencapainya, serta bagaimana seharusnya orang berperilaku. Perspektif selanjutnya adalah perspektif mikro, yang menerangkan perilaku administrasi sebagai sikap, pendekatan, persepsi, dan nilai-nilai yang dianut oleh para administrator. Stephen P. Robbins (1976) mengatakan bahwa perilaku administrasi dipengaruhi oleh sejarah organisasi, norma-norma pendidikan, dan pengalaman.

Dari uraian diatas nampak istilah pemerintah menunjuk kepada aparat yaitu para pelaksana pemerintahan, sedangkan istilah pemerintahan menunjuk pada aktivitas atau kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Hal ini berarti “Pemerintahan” adalah keseluruhan tindakan atau kegiatan aparat pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

## F. Kerangka Pikir

Steers berpendapat bahwa pada kenyataannya anggota organisasi yang merupakan faktor yang mempunyai pengaruh yang paling penting dalam mencapai tujuan organisasi disebabkan orang-orang itulah yang menggerakkan roda organisasi. Oleh karena itu dapat dilihat kerangka pikir sebagai berikut :

