

Pengantar Ilmu Administrasi Bisnis dan Publik

Dr. Hardiyansyah, M.Si.
Drs. Mukran, M.B.A.
Trisninawati, S.E., M.M.



DAFTAR ISI

BAB I	PENDAHULUAN	1
BAB II	PENGERTIAN DAN UNSUR ADMINISTRASI	3
	A. Pengertian Administrasi	3
	B. Administrasi dalam Arti Sempit	4
	C. Administrasi dalam Arti Luas	6
BAB III	ILMU ADMINISTRASI DAN KEDUDUKANNYA DALAM DUNIA ILMU	30
	A. Pengertian Ilmu Administrasi	30
	B. Administrasi sebagai sesuatu disiplin ilmiah	32
	C. Pelopor dan bapak ilmu administrasi	34
	D. Pertautan dengan Ilmu-ilmu Lain	37
BAB IV	UNSUR-UNSUR ADMINISTRASI	41
	A. Unsur-Unsur Administrasi	41
	B. Pertautan Unsur Administrasi	49
BAB V	PERINCIAN ILMU ADMINISTRASI	53
	A. Cabang-cabang Ilmu Administrasi	53
	B. Jenis-jenis Ilmu Administrasi	59
BAB VI	ETIKA ADMINISTRASI PEMERINTAHAN	63
BAB VII	KESIMPULAN	69
	Daftar Pustaka	72

BAB I

PENDAHULUAN

Berdasarkan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, ilmu administrasi (Niaga, Negara, Publik, Pembangunan, dll) masuk dalam sub rumpun ilmu politik. Seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, maka ilmu administrasi pun makin hari makin berkembang. Namun demikian, bagi masyarakat umum perkembangan ilmu administrasi tidak begitu menjadi perhatian mereka, walaupun sebenarnya mereka merasakan adanya perubahan dan perkembangan tersebut. Bahkan sebetulnya dalam kehidupan kita, baik secara personal maupun secara berkelompok, termasuk dalam kegiatan berbangsa dan bernegara, tidak terlepas dari masalah administrasi. Sadar atau tidak sadar, langsung atau tidak langsung, semua orang akan selalu berhubungan dengan ilmu administrasi, baik dalam artian sempit, maupun dalam artian luas. Perkembangan ilmu administrasi seyogyanya memang menjadi perhatian para ilmuwan, mahasiswa atau para akademisi, terutama yang berlatar belakang ilmu administrasi atau manajemen.

Pada era platinum saat ini (tahun 2000-an), Indonesia menjalani proses modernisasi yang menuntut setiap individu dapat menjalankan fungsi, hak, kewajiban, wewenang, dan tanggung jawab. Sehingga tercipta cara berpikir individu modern dengan konsep administrasi. Cara berpikir modern meliputi tiga inti yaitu: (a) Rasionalitas (masuk akal); (b) Kalkulus (berdasarkan perhitungan); dan (c) Metode (penggunaan cara yang akan dipakai). Cara berpikir modern mutlak dilakukan dalam administrasi termasuk delapan unsur yang mendukung ilmu administrasi. Tanpa berpikir modern, maka administrasi beserta unsur-unsurnya tidak

berhasil dengan baik, artinya tujuan yang telah ditentukan tidak dapat dicapai.¹

Bagi para pemula atau bagi mereka yang berkeinginan lebih jauh mengenal ilmu administrasi, haruslah terlebih dahulu membaca literature atau referensi mengenai ilmu administrasi yang telah ditulis oleh para ahli dan para pakar ilmu administrasi. Karena dengan membaca buku-buku tersebut kita akan dapat memahami ilmu administrasi secara sistematis, kronologis dan komprehensif.

Buku ini, yang sebelumnya adalah diktat kuliah, secara lebih umum akan membahas tentang:

1. Pengertian administrasi
2. Unsur-unsur administrasi dan bagaimana hubungannya satu sama lain dalam rangka hubungan yang teratur?
3. Pengertian ilmu administrasi dan dapatkah dibenarkan pemakaian perkataan “ilmu” itu serta bagaimana sifat ilmu itu?
4. Dimanakah letak ilmu administrasi dalam dunia ilmu dan bagaimana hubungannya dengan cabang-cabang ilmu lain?
5. Bagaimanakah perincian ilmu administrasi yang tepat?

Apabila kita hendak memahami ilmu administrasi, maka masalah-masalah tersebut di atas perlu mendapat perhatian yang serius dari para akademisi, mahasiswa/sarjana administrasi atau organisasi-organisasi yang mempunyai tugas memelihara dan mengembangkan ilmu administrasi. Dalam uraian pada bab-bab berikutnya, masalah-masalah itu akan dijelaskan secara lebih terperinci.

¹ <http://prestasipustakaraya.com/pengantar-ilmu-administrasi.html/>

BAB II

PENGETIAN DAN UNSUR ADMINISTRASI

A. Pengertian Administrasi

Telah menjadi kodrat bahwa tiap orang mempunyai berbagai macam kebutuhan, baik kebutuhan jasmaniah misalnya makanan, minuman, pakaian, perumahan maupun kebutuhan rohaniah misalnya kebutuhan akan agama, pergaulan, keamanan, menciptakan sesuatu, pengetahuan, penghargaan. Bilamana suatu kebutuhan diusahakan oleh seseorang dengan perbuatan yang nyata agar tercapai, maka kebutuhan itu lalu menjadi tujuan baginya. Tetapi apabila seseorang memiliki kebutuhan tertentu tanpa mau mengeluarkan tenaga atau pikiran untuk mengusahakan agar kebutuhan itu benar-benar terpenuhi, maka kebutuhan tersebut hanya menjadi lamunan atau hayalan.

Pada umumnya seseorang mempunyai kebutuhan yang relative banyak, karena mempunyai kebutuhan bermacam-macam. Tidak semua kebutuhan dan tujuan tersebut dapat dicapai oleh manusia seorang diri, apalagi kebutuhan atau tujuan yang besar atau berat, kadangkala di luar kemampuan seseorang untuk mencapainya seorang diri, oleh karena itu muncul keharusan pada orang tersebut untuk mengajak atau bersama-sama orang lain mengusahakan agar kebutuhan atau tujuannya tercapai. Dengan demikian, terjadilah kerja sama. Kerjasama adalah rangkaian perbuatan yang dilakukan bersama-sama secara teratur oleh lebih dari seorang yang menimbulkan akibat yang sebenarnya tidak akan terjadi apabila dilakukan oleh masing-masing seorang diri. Demikianlah, dimanamana dari waktu kewaktu selalu terdapat sekelompok orang, tujuan

tertentu dan kerja sama. Ketiga faktor ini jalin-menjalin sehingga menimbulkan suatu proses dalam masyarakat berupa rangkaian kegiatan manusia yang secara teratur diarahkan kepada tercapainya tujuan tertentu.

Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam suatu kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu dapat dicakup dengan satu istilah, yaitu administrasi, yang dalam bahasa Inggris disebut "*administration*." Secara etimologis, "administrasi" (bahasa Indonesia) atau "*administration*," (bahasa Inggris), berasal dari kata Latin, yaitu: "*Ad + ministrare*" dan "*Administratio*." *Ad + ministrare* berarti melayani, membantu atau memenuhi (The Liang Gie, 1998). Sedangkan *Administratio* berarti pemberian bantuan, pelaksanaan, pimpinan, dan pemerintahan (Atmosudirdjo, 1986). Jadi, administrasi pada hakekatnya adalah usaha untuk menolong, usaha untuk membantu, usaha untuk memimpin atau mengarahkan semua kegiatan dalam pencapaian tujuan yang telah ditentukan.

B. Administrasi dalam Arti Sempit

Istilah Administrasi di Indonesia masih sering dipakai dalam arti "Tata Usaha." Pengertian yang demikian ini merupakan warisan dari zaman penjajahan Belanda. Pada zaman penjajahan Belanda dahulu, istilah Belanda "*Administratie*" disalin kedalam Bahasa Indonesia menjadi "Administrasi." *Administratie* dalam Bahasa Belanda diartikan sebagai "*Elke steisematige ordening en schriftelijke vastlegging van gegevens, samengesteld met het doel een overzicht van deze gegevens te verkrijgen in hun geheel en hun onderling verband.*" (Setiap penyusunan

keterangan-keterangan secara sistematis dan pencatatannya secara tertulis dengan maksud untuk memperoleh suatu ikhtisar mengenai keterangan-keterangan itu dalam keseluruhannya dan dalam hubungannya satu sama lain) (The Liang Gie, 1972). Sebenarnya pengertian *administratie* yang demikian baru merupakan salah satu aspek cakupan istilah *administratie*. Karena masih ada dua aspek lainnya yang merupakan cakupannya, yakni: "*bestuur*" atau manajemen dari kegiatan-kegiatan organisasi, dan "*beheer*" atau manajemen dari sumber-sumber daya seperti: finansial, personil, materiil, gudang, dan sebagainya. Hanya saja yang lebih populer di kalangan bangsa Indonesia sebagai pihak yang dijajah ialah pengertian *administratie* dari aspek tata usaha (Atmosudirdjo, 1986).

Jadi, pengertian *Administratie* yang dikenal luas di Indonesia ialah tata usaha. Oleh karena itu, sampai sekarang di Indonesia istilah "administrasi" masih sering diartikan sebagai tata usaha atau pekerjaan tulis-menulis, catat-mencatat pelbagai keterangan. Pengertian Administrasi sebagai kegiatan tulis menulis, catat-mencatat pelbagai keterangan itu, dijelaskan oleh Harris Muda Nasution dalam bukunya "Kursus Pengetahuan Administrasi", sebagai berikut: "Dalam arti yang sempit bahkan pengertian sehari-hari, maka Administrasi artinya adalah tata usaha. Tata usaha ialah suatu pekerjaan yang sifatnya mengatur segala sesuatu pekerjaan yang berhubungan dengan pekerjaan tulis-menulis, surat-menyurat dan mencatat/membukukan setiap perubahan atau kejadian yang terjadi di dalam organisasi." (The Liang Gie, 1972).

Arifin Abdulrachman (1971) mengemukakan pula bahwa, Administrasi dalam arti tata usaha, kegiatannya meliputi penerimaan

surat, penyimpanan surat, korespondensi, penduplikasian, pencatatan-pencatatan pada buku-buku atau kartothik, pokoknya segala macam pekerjaan yang ada hubungannya dengan apa yang dinamakan pekerjaan kertas, bahkan yang meliputi juga pekerjaan-pekerjaan penelponan dan penerimaan tamu.

Berdasarkan pendapat kedua ahli tersebut di atas, maka dapatlah dimengerti bahwa pengertian administrasi dalam arti sempit meliputi perbuatan tulis-menulis, catat-mencatat, yang kesemuanya merupakan kegiatan penyediaan bahan keterangan yang diperlukan dalam setiap organisasi. Kegiatan-kegiatan yang demikian itu dalam bahasa Indonesia telah lazim dipergunakan istilah "Tata Usaha." Artinya, pemahaman yang sempit tentang administrasi selama ini dalam masyarakat Indonesia adalah merupakan warisan pemahaman dari penjajahan Belanda. Sehingga seringkali kita mendengar istilah-istilah: uang administrasi, syarat administrasi, dan lain sebagainya, yang arahnya memang menjadikan makna yang sempit tentang administrasi.

C. Administrasi dalam Arti Luas

Dua istilah yang mirip tulisan dan bunyinya, namun berbeda makna dan isinya, yaitu "*Administratie*" (Belanda) dan "*Administration*" (Inggris), sama-sama disalin dalam satu istilah bahasa Indonesia yaitu "administrasi," maka istilah yang kemudian ini mempunyai dua pengertian yaitu: (1) Administrasi dalam pengertian sama dengan pengertian *administratie* atau yang lebih dikenal dengan kegiatan tatausaha, dan (2) Administrasi dalam pengertian sama dengan *administration*. Untuk

pengertian yang pertama kiranya telah jelas diuraikan di atas, sedangkan pengertian yang kedua inilah yang akan di bahas pada bagian berikut.

Administration mempunyai pengertian dan ruang lingkup yang lebih luas dari pada *administratie* dilihat dari aspek tatausaha saja. Jadi, pengertian administrasi yang dimaksudkan di sini adalah pengertian yang lebih luas yang sekaligus mencakup tata usaha. Dalam hubungan ini, akan dikemukakan beberapa definisi dari kalangan ahli administrasi dan manajemen sebagai berikut:

1. Dwight Waldo (1971) mengemukakan bahwa: Administrasi adalah suatu bentuk daya upaya manusia yang kooperatif yang mempunyai tingkat rationaliteit yang tinggi.

2. William H. Newman (1963) berpendapat bahwa: Administrasi adalah bimbingan, kepemimpinan dan pengawasan dari pada usaha dari sekelompok individu menuju pencapaian tujuan bersama.

3. Sondang P. Siagian (1977) berpendapat bahwa: Administrasi adalah keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

4. The Liang Gie dan Sutarto (1977) mengemukakan pula bahwa: Administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerja sama mencapai tujuan tertentu.

5. Menurut Amin Ibrahim (2008), administrasi adalah fungsi dari fungsi-fungsi manajemen (POAC) dan dukungan-dukungannya (sumber daya manusia, fasilitas, system informasi manajemen, komunikasi dan lain-lain).

Bila diteliti secara cermat definisi-definisi tersebut diatas maka sesungguhnya Administrasi adalah rangkaian kegiatan atau proses yang: (1) Dilakukan oleh sekelompok orang (dua orang atau lebih); (2) Berlangsung dalam suatu bentuk kerja sama; dan (3) Dimaksudkan untuk mencapai Tujuan tertentu yang telah ditetapkan.

Ketiga faktor tersebut dapat disingkat menjadi sekelompok orang, kerja sama, tujuan tertentu. Ketiga faktor inilah yang lazim dikenal sebagai unsur mutlak dari pada Administrasi. Administrasi merupakan rangkaian kegiatan (proses) yang wujudnya: merencanakan, memutuskan, menyusun, mengatur, memimpin, mengurus, mengarahkan, membimbing, menselaraskan, mengendalikan, mengawasi, menyempurnakan dan kegiatan-kegiatan semacam itu. Untuk ringkasnya kegiatan-kegiatan semacam itu tercakup dalam suatu istilah yaitu yang disebut "menata" atau "penataan". Oleh karena itu kegiatan-kegiatan yang termasuk dalam pengertian Administrasi adalah rangkaian kegiatan penataan (The Liang Gie & Sutanto, 1977).

Orang Indonesia mengidentikan pekerjaan Administrasi itu dengan catat-mencatat, menetik, membuat surat, mengarsip dan kegiatan tata-usaha lainnya. Pekerjaan administrasi dipandang sebagai pekerjaan yang mudah dan mungkin rendah, dibandingkan pegawai pada bagian keuangan, marketing, produksi, teknisi, dosen, guru dan lain-lain. Banyak yang menganggap bahwa orang-orang yang bekerja di bagian administrasi itu sebagai orang-orang terbuang di unit kerja masing-masing, karena dianggap pekerjaan administrasi itu mudah dan tidak harus memiliki skill tertentu. Padahal di negara-negara lain seperti Singapura, Malaysia, Jepang maupun negara Barat, pekerjaan

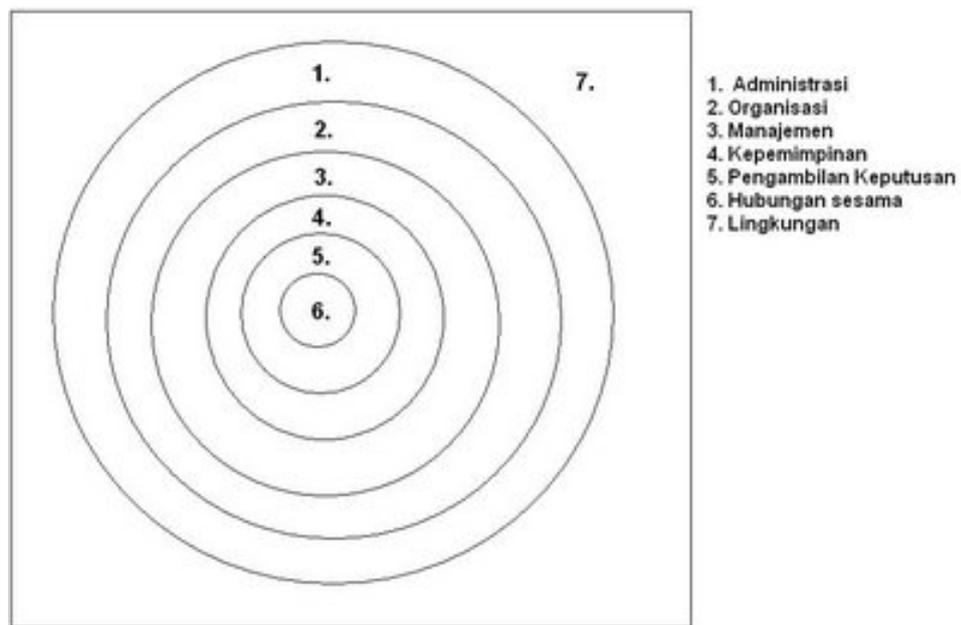
administrasi merupakan suatu pekerjaan yang sangat penting dalam suatu organisasi. Mereka malah mengutamakan terlebih dahulu kegiatan administrasi dibanding kegiatan lainnya. Tetapi orang-orang Indonesia yang telah dijajah oleh Belanda selama kurang lebih 3 abad berasumsi dan berpikiran bahwa kegiatan administrasi hanya sebatas pengertian sempit yaitu mengetik, mendokumentasi, korespondensi dan tata usaha lainnya. Mengapa itu bisa terjadi pemikiran seperti itu? Itu dikarenakan pada saat dijajah oleh Belanda dahulu, pekerjaan administrasi yang dikerjakan oleh orang-orang Indonesia hanya sebatas mengetik, membuat surat dan mengarsip, sehingga pola pikir bangsa Indonesia sampai sekarang, bahwa pekerjaan administrasi hanya itu-itu saja.

Bila kita pelajari arti administrasi secara luas, administrasi adalah seluruh kegiatan/proses yang terjadi dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi. Administrasi dalam ilmu manajemen secara luas mengandung arti bahwa administrasi adalah seluruh proses kegiatan yang terjadi di dalam organisasi. Jadi kegiatan dan fungsi dalam manajemen seperti *planning, organizing, actuating, dan controlling* itu merupakan bagian dari kegiatan administrasi.

Hubungan antara Administrasi, Manajemen dan Organisasi merupakan hubungan yang sangat erat dan tidak bisa dipisahkan. Administrasi memegang peranan tertinggi, sedangkan organisasi dan manajemen merupakan bagian dari administrasi. Saat ini kita mengetahui bahwa pihak manajemen merupakan pihak yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam suatu perusahaan. Padahal kekuasaan tertinggi itu dipegang oleh Administrator. Administrator adalah orang yang memiliki kekuasaan tertinggi dan penuh dalam mengendalikan suatu organisasi.

Sedangkan manajemen hanya suatu kegiatan dalam pencapaian organisasi, seperti pengambilan keputusan.

Manajemen merupakan bagian dari manajer, direktur sampai direktur utama dalam suatu perusahaan. Sedangkan Administrator adalah puncak dari pemegang kekuasaan di perusahaan tersebut, contoh dalam perusahaan swasta (PT) yang bertindak sebagai administrator adalah Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS).



Sumber: <http://egg-animation.blogspot.com/>

Gambar Spiral di atas merupakan dimensi-dimensi dalam ilmu administrasi. Dalam gambar tersebut, administrasi menempati posisi pertama dan terluar yang di dalamnya meliputi dimensi organisasi, manajemen, kepemimpinan, pengambilan keputusan, hubungan manusia (*relationship*). Ini menandakan bahwa administrasi merupakan dimensi yang menaungi dimensi-dimensi lain. Segala kegiatan, kepemimpinan,

pengambilan keputusan, organisasi dan manajemen merupakan bagian dari segala kegiatan administrasi.

Berkenaan dengan penjelasan di atas, maka kita jangan berpikir bahwa pekerjaan administrasi merupakan pekerjaan yang rendah dan tidak membutuhkan *skill* istimewa. Dalam praktiknya seluruh kegiatan dalam perusahaan pasti ada administrasinya, tanpa administrasi yang baik maka tujuan perusahaan tidak akan tercapai. Seperti halnya suatu perusahaan pembuat mobil, walaupun mereka bergerak di bidang manufaktur dan menghasilkan produk manufaktur, tetapi apabila kegiatan administrasi mereka tidak jalan dengan baik, seperti pembuatan surat penawaran, pengarsipan dokumen-dokumen perkembangan produksi, dokumen *export-import* dan lain-lain, maka produk manufaktur berupa mobil yang dihasilkan akan sia-sia dan tujuan perusahaan tidak akan tercapai.

Berdasarkan uraian di atas, maka sudah saatnya kita membuka wawasan terhadap pegawai administrasi dengan paradigma dan semangat baru. Janganlah kita selalu merasa bahwa ini akibat budaya yang diberikan Belanda dulu, mari kita ubah sifat dan budaya kita sekarang karena sekarang kita bukan lagi jajahan Belanda, karena telah merdeka dan berdaulat sebagai bangsa serta sejajar dengan bangsa-bangsa lain di dunia.

Ada berbagai pengertian mengenai administrasi, yang paling mendasar adalah pengertian dari Waldo, yang menyatakan bahwa *administrasi publik* adalah *species* dari *genus* administrasi, dan administrasi itu sendiri berada dalam keluarga *kegiatan kerjasama antarmanusia*. Waldo (1992) menyatakan yang membedakan administrasi

dengan kegiatan kerjasama antarmanusia lainnya adalah *derajat rasionalitasnya yang tinggi*. Derajat rasionalitas yang tinggi ini ditunjukkan oleh *tujuan* yang ingin dicapai serta cara untuk mencapainya.

Menurut The Liang Gie (1998), bahwa untuk Indonesia sudahlah tepat dan baik memakai istilah “administrasi.” Perkataan ini selain sudah umum dikenal walaupun perlu diberi ketegasan mengenai isinya, juga sudah tepat menggambarkan peristiwa yang di dalamnya sesuatu tujuan tertentu dilayani, diperlancar, atau ditunjang penataannya sehingga tujuan itu benar-benar tercapai. Kemudian perlu dipersoalkan lebih lanjut, rangkaian kegiatan yang mempunyai sifat atau arah bagaimanakah yang merupakan administrasi untuk dibedakan dengan berbagai macam rangkaian kegiatan lainnya.

Rangkaian kegiatan yang digolongkan sebagai administrasi mencakup: (a) dilakukan oleh sekelompok orang (2 orang atau lebih); (b) berlangsung dalam suatu kerja sama; dan (c) dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan.

Tiga faktor inilah yang merupakan tanda pengenal atau ciri khas dari administrasi yang apabila faktor-faktor tersebut disingkat adalah sekelompok orang, kerja sama, dan tujuan tertentu.

Tetapi hakekat administrasi ini belumlah memberikan gambaran selengkapnya mengenai isi rangkaian kegiatan tersebut. Kegiatan-kegiatan macam apakah atau kegiatan-kegiatan yang berwujud bagaimanakah yang termasuk pengertian administrasi?

Atas pertanyaan tersebut dapat diberikan jawaban bahwa administrasi merupakan rangkaian kegiatan yang wujudnya membuat kebijaksanaan, merencanakan, memutuskan, menyusun, mengatur,

memimpin, mengurus, mengarahkan, membimbing, menyelaraskan, mengendalikan, mengawasi, menyempurnakan, dan kegiatan-kegiatan lain semacam itu. Untuk ringkasnya segenap kekuatan tersebut sesungguhnya dapat dicakup dengan satu istilah, yaitu "Menata." Perkataan menata berasal dari bahasa jawa kuno "tata/nata" dan bahasa sansekerta "*tatha*" yang dapat mengandung arti mengatur, mengurus, menyusun, dan sebagainya itu. Raja-raja Indonesia pada zaman dahulu yang merupakan pejabat yang membuat kebijaksanaan, merencanakan, memutuskan, menyusun, mengatur, mengurus, memimpin, mengarahkan, membimbing, menyelaraskan, mengendalikan, mengawasi, menyempurnakan dan kegiatan-kegiatan lain semacam itu terhadap penyelenggaraan kegiatan-kegiatan negara sebagai suatu bentuk usaha bersama manusia mempunyai gelar Sang Nata. Dengan demikian dapat ditegaskan disini, baik dari segi bahasa maupun dari segi kenyataan tidaklah salah bilamana dinyatakan bahwa kegiatan-kegiatan yang termasuk pengertian administrasi ialah rangkaian kegiatan "Penataan."

Tujuan yang hendak dicapai dan sifat sesuatu kerjasama dapat bermacam-macam. Demikian pula, jumlah dan susunan orang-orangnya yang berkerjasama itu dapat berbeda-beda. Selanjutnya usaha itu dapat berlangsung pada waktu dan tempat yang berlain-lainan. Tetapi pada setiap kerja sama yang dilakukan oleh sekelompok orang pasti terdapat rangkaian kegiatan penataan yang menuju kearah tercapainya tujuan yang telah ditentukan. Rangkaian kegiatan penataan sebagai suatu kebulatan kini biasanya dibebankan kepada seorang atau beberapa orang pelaku tertentu yang dinamakan pejabat tertentu sehingga lalu menjadi fungsi. Fungsi adalah sekelompok kegiatan yang tergolong dalam jenis

yang sama berdasarkan sifatnya, pelaksanaannya ataupun sesuatu pertimbangan lainnya. Diluar negeri pelaku yang dibebani kegiatan-kegiatan penataan itu lazimnya dinamakan *administrator/manager* adalah pejabat yang memikul dan melaksanakan suatu fungsi yang disebut administrasi.

Dari perumusan di atas ternyata bahwa administrasi hanyalah merupakan kegiatan penataan saja, bukan merupakan rangkaian kegiatan pekerjaan substantif yang langsung bertalian dengan tujuan yang hendak dicapai. Administrasi merupakan rangkaian kegiatan penataan yang menunjang rangkaian kegiatan pekerjaan substantif yang merupakan kegiatan pokok.

Untuk menegaskan perbedaan antara kegiatan penataan dan rangkaian kegiatan pekerjaan substantif dapat diberikan contoh sebagai berikut: Dalam penyelenggaraan pendidikan tringgi yang dilakukan oleh suatu Universitas yang bertujuan menghasilkan sarjana, maka yang termasuk rangkaian kegiatan pekerjaan substantif antara lain adalah kegiatan:

- mengajar suatu mata pelajaran
- menguji mahasiswa
- melakukan penelitian
- membuat skripsi
- mengarang buku

Sedang yang termasuk dalam rangkaian kegiatan penataan antara lain adalah kegiatan-kegiatan:

- membuat rencana kerja tahunan
- membagi tugas diantara para pengajar

- menyusun kalender akademi
- mengatur ketertiban jalannya ujian
- menegakan disiplin mahasiswa dalam mengikuti kuliah
- mengurus tersedianya alat peraga pada saat yang tepat di ruang kuliah
- mengatur pembayaran honorarium
- menghimpun dan menyampaikan informasi dari pimpinan Universitas kepada para pengajar
- mengurus kenaikan pangkat para pengajar
- mengawasi apakah kuliah-kuliah berjalan tertib sesuai jadwal
- usaha menemukan cara kerja yang lebih baik

Contoh lain misalnya di dalam proses produksi yang dilakukan oleh suatu pabrik yang termasuk rangkaian kegiatan pekerjaan substantif antara lain kegiatan-kegiatan:

- mencampurkan bahan-bahan yang diperlukan
- menjalankan mesin pengolahnya
- menambahkan berbagai zat yang dibutuhkan
- memotong menjadi suatu bentuk dan ukuran sehingga barang itu benar-benar selesai

Sedang yang termasuk rangkaian kegiatan penataan yang menunjang pembuatan barang tersebut antara lain kegiatan-kegiatan:

- membuat rencana kerja
- membagi tugas diantara pekerja
- menyusun perjanjian perburuhan
- mengurus keuangan pabrik

- memelihara mesin-mesin
- mencatat hasil produksi
- mengatur penyimpanan hasil produksi didalam gudang
- mengurus kesejahteraan para pekerja
- memberikan instruksi tentang pengiriman barang hasil produksi ke pelabuhan
- mengawasi pengeluaran hasil produksi dari dalam gudang ke atas truk

Untuk lebih memperjelas perbedaan antara rangkaian kegiatan pekerjaan substantif dan rangkaian kegiatan penataan dapatlah kiranya disini diberikan sebuah contoh lagi secara singkat sebagai berikut: di dalam suatu pertempuran yang dilakukan oleh suatu pasukan yang hendak merebut kubu-kubu lawan, bertempurnya itu sendiri, saling tembak, saling baku hantam, tegas-tegas bukanlah termasuk rangkaian kegiatan penataan yang disebut administrasi melainkan merupakan rangkaian kegiatan pekerjaan substantif atau dikenal dengan sebutan operasi tempur, sedang yang termasuk administrasi adalah antara lain perintah-perintah dari komandan, penyampaian informasi ke markas komando. Pengaturan pengisian peluru, pengurusan makanan para prajurit.

Kelompok pekerjaan yang dilakukan dengan rangkaian kegiatan pekerjaan substantif dinamakan pekerjaan pokok atau pekerjaan induk. Dalam praktek tidak akan ada administrasi apabila tidak ada pekerjaan pokok atau pekerjaan induk. Dengan demikian proses administrasi selalu berkaitan dengan pekerjaan pokok.

Misalnya pemerintah akan membangun jalan baru, maka sebelum kegiatan pokok dilakukan yang antara lain penelitian. Pengukuran, penebangan hutan, perataan tanah, pemasangan batu, dan pengaspalan lebih dahulu dilakukan pembentukan organisasi, menyusun rencana, anggaran, kontrak, menyiapkan peralatan, memberitakan di surat kabar dan setelah jalan jadi masih dilakukan pengontrolan dan laporan.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas, menurut The Liang Gie (1998) batasan administrasi adalah sebagai berikut: "Administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu."

D. Unsur Administrasi

Apabila administrasi sebagai suatu konsep diteliti, maka selain bermacam-macam pekerjaan pokok yang dilakukan masing-masing orang bagi tercapainya tujuan, terlihat pula adanya unsur umum. Yaitu unsur yang terdapat dalam kerja sama apapun tujuan dan corak kerjasama itu. Unsur umum yang terdapat didalam rangkaian kegiatan penataan yang dinamakan administrasi menurut The Liang Gie (1998) ada 8 macam yang merupakan subkonsep administrasi, yaitu:

- 1) Organisasi
- 2) Manajemen
- 3) Komunikasi
- 4) Informasi
- 5) Personalia
- 6) Finansia

- 7) Matera
- 8) Relasi Publik

Masing-masing subkonsep tersebut bersifat statis, sedang dalam kenyataan di tempat kerja yang di dalamnya sedang berlangsung rangkaian kegiatan penataan akan nampak adanya unsur umum sebagai suatu proses yang bersifat dinamis sebanyak 8 macam pula. Menurut The Liang Gie (1998), 8 macam unsur umum sebagai suatu proses yang bersifat dinamis tersebut ialah :

- 1) Tatakeragaan
- 2) Tatapimpinan
- 3) Tatahubungan
- 4) Tataketerangan
- 5) Tatakepegawaian
- 6) Tatakeuangan
- 7) Tataperbekalan
- 8) Tatahumas

Masing-masing unsur umum sebagai suatu proses yang bersifat dinamis tersebut dapat diberikan pengertian sebagai berikut:

1) Organisasi/Tatakeragaan

Unsur pertama dari administrasi adalah organisasi sebagai suatu subkonsep atau tatakeragaan sebagai suatu proses yaitu rangkaian kegiatan penataan yang berupa penyusunan suatu kerangka yang menjadi wadah bagi segenap kegiatan kerja sama dengan jalan mengelompokkan pekerjaan-pekerjaan yang harus dilakukan, membagi

tugas diantara para pejabat yang harus melaksanakan, menetapkan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, serta menyusun jalinan hubungan kerja diantara para pejabatnya. Dengan dilakukan rangkaian kegiatan penataan yang berupa tatakeragaan akan tercipta suatu kerangka kerjasama yang lazim disebut organisasi.

2) Manajemen / Tatapimpinan

Unsur kedua dari adminisrasi adalah manajemen sebagai suatu subkonsep atau tatapimpinan sebagai suatu proses yaitu rangkaian kegiatan penataan yang berupa penggerakan oran-orang dan pengerahan fasilitas kerja agar tujuan kerjasama benar-benar tercapai.

Karena bahasa Indonesia belum mempunyai perkataan yang tepat mencerminkan pengertian "*management*," maka cenderung untuk mengoper saja istilah tersebut, hanya saja ejaannya perlu diindonesiakan menjadi "manajemen." Istilah "ketatalaksanaan," "pembinaan" kurang mencerminkan sepenuhnya isi "*management*." Kedua istilah tersebut tampaknya hanya terbatas melukiskan salah satu saja dari berbagai fungsi yang merupakan isi manajemen.

Menurut The Liang Gie (1998), manajemen terdiri atas 6 fungsi sebagai berikut: perencanaan, pembuatan keputusan, pengarahan, pengkoordinasian, pengontrolan, dan penyempurnaan.

1. Perencanaan adalah kegiatan menentukan hal-hal yang harus dikerjakan dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditentukan serta cara-cara mengerjakannya.
2. Pembuatan keputusan adalah kegiatan melakukan pemilihan diantara berbagai kemungkinan untuk menyelesaikan masalah,

perselisihan, keraguan yang timbul dalam kerjasama mencapai tujuan.

3. Pengarahan adalah kegiatan membimbing bawahan dengan jalan memberi perintah, memberikan petunjuk, mendorong semangat kerja, menegakan disiplin, memberikan tegoran, dan lain usaha semacam itu agar mereka dalam melakukan pekerjaan mengikuti arah yang telah ditetapkan.
4. Pengkoordinasian adalah kegiatan menghubungkan-hubungkan orang-orang dan tugas-tugas sehingga terjamin adanya kesatuan atau keselarasan keputusan, kebijaksanaan, tindakan, langkah, sikap serta tercegah timbulnya pertentangan, kekacauan, kekembaran, kekosongan tindakan.
5. Pengontrolan adalah kegiatan mengusahakan agar pelaksanaan pekerjaan serta hasil kerja sesuai dengan rencana, perintah, petunjuk, petunjuk atau ketentuan-ketentuan lain yang telah ditetapkan.
6. Penyempurnaan adalah kegiatan memperbaiki segenap segi penataan agar tujuan organisasi dapat tercapai secara efisien.

Perincian tentang fungsi-fungsi manajemen ini berbeda dengan kebanyakan buku-buku manajemen. Pada umumnya pengarang dari negara Barat membagi manajemen dalam 5 fungsi, yaitu *planning* (perencanaan), *organizing* (pengorganisasian), *directing* (pengarahan), *coordinating* (pengkoordinasian), dan *controlling* (pengontrolan).

Sebab-sebab perbedaan itu adalah sebagai berikut: Pada setiap kerjasama tentu terdapat struktur yang menjadi wadah usaha disamping

kegiatan menggerakkan dan mengerahkan fasilitas kerja. Wadah itu adalah organisasi, sedangkan kegiatan menggerakkan dan mengerahkan orang-orang adalah manajemen. Ini merupakan dua hal yang berbeda. Oleh karena itu, penyusunan wadah kerjasama yang berwujud pengorganisasian atau tataketeragaan tidaklah tepat apabila digolongkan dalam manajemen. Sebaliknya dalam setiap kerjasama tentu terdapat keadaan yang mengharuskan dibuat berbagai keputusan guna melancarkan jalannya kerjasama, maka di dalam manajemen diharuskan ada fungsi pembuatan keputusan. Demikian pula, dalam setiap kerjasama pasti terdapat keadaan yang mengharuskan dilakukan perbaikan-perbaikan guna mengefisienkan jalannya kerjasama, karena tiada cara kerja terbaik terakhir, melainkan selalu ada cara kerja yang lebih baik, maka di dalam manajemen perlu ada fungsi penyempurnaan. Di samping itu perlu ditekankan disini bahwa hendaknya manajemen tidak dipersamakan dengan administrasi seperti yang dilakukan oleh penulis-penulis dari negara Barat. Manajemen adalah sebagian saja atau hanya salah satu unsur dari segenap rangkaian kegiatan penataan yang disebut administrasi.

3) Komunikasi/ Tata Hubungan

Unsur ketiga dari administrasi adalah komunikasi sebagai suatu subkonsep atau tata hubungan sebagai suatu proses, yaitu rangkaian kegiatan penataan yang berupa penyampaian warta dari seseorang kepada pihak lain dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu. Tata hubungan merupakan urat nadi yang memungkinkan orang-orang saling

mengetahui pikiran, kehendak, dan perasaan masing-masing. Tanpa tata hubungan, tidak mungkin suatu kerjasama dapat berlangsung.

4) Informasi/ Tata Keterangan

Unsur keempat dari administrasi adalah informasi sebagai suatu subkonsep atau tata keterangan sebagai suatu proses, yaitu rangkaian kegiatan penataan yang berupa penghimpunan, pencatatan, pengolahan, penggandaan, pengiriman, penyimpanan, pemeliharaan, penyusutan dan pemusnahan informasi.. dalam masyarakat tentang hal ini dikenal dengan nama tata usaha. Istilah tata usaha hendaknya jangan dipersamakan dengan administrasi. Seperti halnya dengan manajemen, tata usaha hanyalah sebagian saja tau hanya merupakan salah satu unsur saja dari segenap rangkaian kegiatan penataan yang disebut administrasi. Apabila rangkaian penataan yang berupa penghimpunan sampai dengan pemusnahan ini dilakukan secara tertulis, sebenarnya dapat dinamakan "tatawarkat." Warkat berarti setiap catatan tertulis, bergambar atau terekam tentang sesuatu hal atau peristiwa yang dibuat untuk membantu ingatan. Pengurusan yang berhubungan dengan warkat dinamakan dengan tatawarkat. Istilah ini sepadan dengan istilah dalam bahasa Inggris "*paper work*" (pekerjaan kertas) atau "*clerical work*" (pekerjaan tulis).

Unsur lainnya dari administrasi masih ada 4 macam lagi yaitu, personalia, finansia, materia, dan relasi publik sebagai suatu konsep atau tatakepegawaian, tatakeuangan, tataperbekalan, dan tatahumas sebagai suatu proses, sifatnya kurang luas bila dibandingkan dengan keempat unsur yang sudah telah diuraikan di muka.

5) Personalia/ Tatakepegawaian

Unsur kelima dari administrasi adalah personalia sebagai suatu subkonsep atau tatakepegawaian sebagai suatu proses, yaitu rangkaian kegiatan penataan yang berupa pencarian, pelamaran, pengujian, penerimaan, pengangkatan, penempatan, kepangkatan, pengembangan, kesejahteraan, pemutasian dan pemberhentian tenaga kerja dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu.

6) Finansia/ Tatakeuangan

Unsur keenam dari administrasi adalah finansia sebagai suatu subkonsep atau tata keuangan sebagai suatu proses, yaitu rangkaian kegiatan penataan yang berupa penyusunan anggaran belanja, penentuan sumber biaya, cara pemakaian, pembukuan, dan pertanggung jawaban atas pembiayaan dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu.

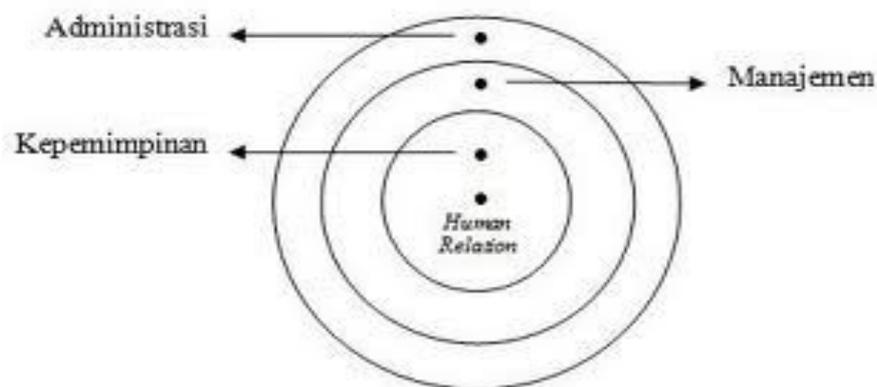
7) Matera/ Tataperbekalan

Unsur ketujuh dari administrasi adalah materia sebagai suatu subkonsep atau tataperbekalan sebagai suatu proses, yaitu rangkaian kegiatan penataan yang berupa pengadaan, pencatatan, pengaturan pemakaian, pemeliharaan dan penyingkiran benda dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu.

8) Relasi Publik/ Tatahumas

Unsur kedelapan dari administrasi adalah relasi publik sebagai suatu subkonsep atau tatahumas sebagai suatu proses, yaitu rangkaian kegiatan penataan yang berupa usaha pengenalan kegiatan organisasi kepada lingkungan dan penagkapan hasrat serta suasana lingkungan dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu. Fungsi ini yang menjadi tanggung jawab seseorang pejabat dalam kerjasama berarti bahwa ia harus mewakili kerjasama itu dalam hubungan dengan lingkungan sekelilingnya. Oleh karena itu ada yang menyebutkan sebagai unsur perwakilan. Istilah tatahumas semula merupakan singkatan dari tatahubungan masyarakat (*human relation*) yang sekarang telah menjadi sebuah kata utuh, bukan merupakan singkatan lagi.

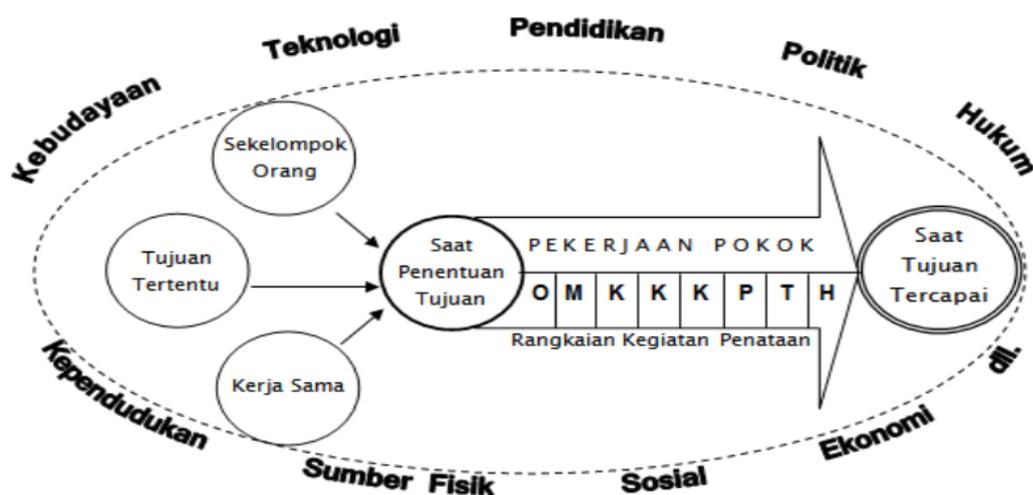
Apabila diumpamakan lagi administrasi sebagai suatu lingkaran dengan jari-jarinya sebagai kegiatan dalam kerjasama, maka keempat unsur yang belakangan itu dapatlah masing-masing dilukiskan sebagai bagian dalam bidang lingkaran sebagai tergambar berikut.



Seperti telah dikemukakan di muka empat unsur tersebut sifatnya kurang luas bila dibandingkan dengan unsur-unsur tatakeragaan, tatapimpinan, tatahubungan, tataketerangan. Oleh karena itu, masing-

masing hanya menempati sebagian saja dari lingkaran dalam susunan seperti terlukis di atas. Ini berarti bahwa tidak seluruh kegiatan kerjasama terkena oleh tiap-tiap unsur. Jadi, masing-masing dari keempat unsur administrasi yang belakangan ini hanya berhubungan dengan sebagian saja dari kegiatan-kegiatan dalam kerjasama. Inilah bedanya dengan keempat unsur takeragaan, tatapimpinan, tatabubungan, dan tataketerangan yang merupakan rangkaian kegiatan penataan yang luas, yang terdapat pada semua kegiatan dalam kerjasama.

Kedelapan unsur administrasi tersebut dimuka tentu terdapat pada setiap kerjasama sekelompok orang, terlepas dari tujuan, sifat, waktu, dan tempat kerjasama itu berlangsung. Kedelapan unsur itu merupakan kebulatan rangkaian kegiatan penataan yang terbentang di antara titik ditentukannya tujuan hingga tercapainya tujuan. Pada urutan-urutan kedelapan unsur atau susunannya dalam gambar lingkaran tidaklah terkandung arti mengenai urutan-urutan pelaksanaan, luas, ataupun pentingnya sesuatu unsur.



Gambar: Siklus kegiatan administrasi sebagai pekerjaan penataan

E. Pertautan Unsur Administrasi

Administrasi adalah rangkaian kegiatan penatan yang dinamis, karena itu semua unsur seringkali berlangsung secara bersamaan. Juga urutan pelaksanaan dan pentingnya sesuatu unsur dapat berubah-ubah. Bergantung pula pada orang-orang dan corak kerjasama, peranan yang dititikberatkan dari sesuatu unsur dapat berbeda-beda dalam sesuatu kerjasama tertentu.

Secara sederhana dapatlah disusun gambar berikut untuk melukiskan pengertian dan unsur segenap rangkaian kegiatan penataan yang disebut administrasi.

Dari gambar terlukis diatas ternyata bahwa kedelapan unsur administrasi saling bertautan secara erat. Apabila lingkaran itu berputar artinya rangkaian kegiatan penataan itu sedang berlangsung, maka kedelapan unsur itu merupakan kesatuan yang tidak mungkin dipisahkan dan sukar dibeda-bedakan dengan tegas. Memang, dalam prakteknya sering tumpang-tindih. Sesuatu kegiatan sering dapat dianggap tergolong lebih dari satu unsur, bahkan dapat juga mengandung kedelapan unsur. Sebagai contoh, seorang pegawai membeli meja atas perintah kepalanya. Pada rangkaian kegiatan penataan pemberian tugas sudah tercermin unsur keragaan yaitu asas pembagian tugas. Kepala tersebut merupakan atasan pegawai itu, sehingga berhak memerintahnya untuk membeli meja. Tugas ini diberikan kepada pegawai tersebut dan bukan kepada pegawai lain, karena menurut pembagian tugas pegawai itulah yang mengurus pembelian barang-barang. Pada peristiwa ini terkandung juga tata kepegawaian, yaitu penggunaan tenaga kerja yang

diwujudkan dengan adanya pegawai untuk melakukan sesuatu. Disini terdapat pula unsur tatapimpinan dan tatahubungan. Pemberian tugas itu tergolong fungsi pengarahan, ini diikuti dengan penyampaian warta dari seorang kepada pihak lainnya. Perbuatan pegawai itu membeli meja merupakan kegiatan tataperbekalan. Tetapi, dari sudut pengeluaran biaya untuk membayar harga meja, kegiatan tersebut termasuk dalam unsur tatakeuangan. Kalau pembayaran itu dilakukan dengan cepat sehingga memuaskan menimbulkan kepercayaan pengusaha mebel untuk melayani pesanan-pesanan lainnya, disini sudah berlangsung kegiatan tatahumas walaupun mungkin tidak disadari. Kalau pegawai itu menyimpan kuitansi pembelian sebagai tanda bukti, maka kegiatannya lalu mengandung unsur tataketerangan. Akhirnya kalau meja itu diperlihatkan kepada kepalanya untuk diperiksa apakah bentuk, warna, ukuran, dan kayunya telah sesuai dengan perintah yang diberikan, maka disini berlangsung kegiatan tatapimpinan yang lainnya, yaitu fungsi pengontrolan.

Demikianlah tumpangtuh yang sering terjadi pada rangkaian kegiatan penataan dalam suatu kerjasama. Setiap kegiatan mempunyai segi-segi yang tergolong pada berbagai unsur administrasi. Orang sukar menyebutkannya suatu kegiatan yang semata-mata termasuk pada salah satu unsur administrasi saja. Kebalikan dari tumpang-tindih adalah kekosongan. Dalam keadaan yang istimewa, mungkin pada sesuatu kerjasama tidak terdapat salah satu dari kedelapan unsur itu. Misalnya pada suatu kerjasama yang dirahasiakan, unsur tatahumas tidak ada karena usaha itu memang tidak disiarkan untuk diketahui oleh lingkungan sekelilingnya. Tetapi, pada umumnya dalam setiap kerjasama yang teratur

tentu terdapat serangkaian kegiatan, pemikiran, kejadian, serta pengerjaan yang merupakan kebulatan yang disebut administrasi.

Walaupun administrasi merupakan satu kebulatan yang tak dapat dipisah-pisahkan, namun untuk kepentingan pengajaran dan tata tertib pelaksanaan usaha kerjasama, maka rangkaian kegiatan penataan itu dibeda-bedakan menjadi 8 unsur umum. Tiap-tiap unsur biasanya merupakan fungsi tertentu yang menjadi tanggung jawab seseorang pejabat dalam kerjasama itu. Rangkaian kegiatan penataan yang dilakukan dalam suatu organisasi tidak berlangsung dalam keadaan lepas dari lingkungannya, sebaliknya berlangsung dengan dipengaruhi oleh faktor lingkungan. Faktor-faktor lingkungan ini walaupun tidak termasuk administrasi tetapi berpengaruh ikut menentukan apakah suatu administrasi akan berhasil mencapai tujuannya atau tidak.

Yang termasuk faktor lingkungan yang mempengaruhi berlangsungnya rangkaian kegiatan penataan antara lain:

1. Kebudayaan
2. Teknologi
3. Pendidikan
4. Politik
5. Hukum
6. Kependudukan
7. Sumber fisik
8. Sosial
9. Ekonomi

Oleh karena faktor-faktor lingkungan tersebut pada masa ini telah berkembang sebagai suatu cabang ilmu, maka ilmu administrasi pasti

akan memperoleh pengaruh dari cabang-cabang ilmu tersebut sebagaimana akan diuraikan pada bab berikutnya.

BAB III

ILMU ADMINISTRASI DAN KEDUDUKANNYA DALAM DUNIA ILMU

A. Pengertian Ilmu Administrasi

Agar rangkaian kegiatan penataan dalam suatu kerjasama sekelompok orang dapat berlangsung sebaik-baiknya, perlulah hal ikhwal rangkaian kegiatan penataan itu dipelajari secara teratur. Dengan demikian terkumpullah sekelompok pengetahuan teratur yang mengandung sistem, asas, prosedur, teknik, dan pedoman dari kerjasama itu. Pengetahuan ini merupakan petunjuk bagi orang-orang yang melakukan kerjasama sehingga tujuan kerjasama itu tercapai sepenuhnya tanpa penghamburan pikiran, tenaga, waktu, benda dan ruang, serta dengan menimbulkan kepuasan bagi mereka.

Luther Gulick memberikan ketegasan mengenai ilmu administrasi sebagai berikut: "Administrasi berkenaan dengan penyelesaian hal-hal, dengan tercapainya tujuan-tujuan yang telah ditentukan. Jadi, ilmu administrasi adalah sistem pengetahuan, dengan pengetahuan tersebut manusia adalah sistem pengetahuan, dengan pengetahuan tersebut manusia dapat mengerti hubungan-hubungan, meramalkan akibat-akibat, dan mempengaruhi hasil-hasil pada sesuatu keadaan dimana orang-orang secara teratur bekerjasama untuk tujuan bersama. Dalam ilmu administrasi negara atau administrasi swasta, hal baik yang menjadi dasarnya ialah efisiensi. Tujuan pokok ilmu administrasi adalah terselenggaranya pekerjaan dengan sedikit mungkin pengeluaran tenaga manusia dan benda."

Beberapa pihak masih berkeberatan terhadap penyebutan ilmu bagi pengetahuan mengenai administrasi, karena pengetahuan ini tidak menghasilkan hukum-hukum yang tepat seperti halnya ilmu pasti atau ilmu alam.

Beard menyatakan bahwa selama beberapa puluh tahun terakhir ini beliau menyaksikan bahwa pengetahuan mengenai administrasi telah berkembang luas. Ribuan buku dan karangan telah ditulis oleh ahli-ahli yang pandai. Menurut Frederick C. Mosher, yang pokok bagi pengetahuan tentang administrasi bukanlah persoalan apakah pengetahuan itu memenuhi definisi ini atau itu dari suatu ilmu, melainkan 4 buah pertanyaan yang berikut:

- 1) Apakah ini merupakan suatu bidang yang bermanfaat untuk penelaahan, pengembangan, dan pendidikan?
- 2) Apakah ini mempergunakan, atau dapat diusahakan sehingga mempergunakan metodologi yang sehat?
- 3) Apakah ini mempunyai titik tinjauan, sebuah unsur kesatuan suatu pokok uraian pusat yang secara jelas dapat dibedakan dari bidang-bidang penelaahan lainnya?
- 4) Jika ada, apakah titik tinjauan ini memberikan ciri-ciri mengenai batasnya atau hubungan-hubungannya dengan bidang-bidang penelaahan lainnya.

Memang berhubungan dengan usianya yang masih muda kalau dibandingkan dengan ilmu-ilmu lainnya, ilmu administrasi belum dapat memecahkan semua persoalan yang terdapat pada kerjasama manusia.

Sebagai cabang ilmu yang dipelajari secara sungguh-sungguh dengan metode, alat dan semangat ilmiah, ilmu administrasi dapat

dikatakan mulai tumbuh pada tahun-tahun terakhir abad ke 19 dan permulaan abad ini. Apabila ilmu ini telah cukup dewasa, pastilah ilmu ini akan memberikan jasanya yang sepenuhnya terhadap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang di dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu.

Sifat ilmu administrasi ada 2 macam, yaitu:

- 1) Netral, yaitu tidak mengandung nilai-nilai baik atau buruk, susila atau dursila. Pengetahuan yang demikian dapat digunakan untuk maksud-maksud baik maupun buruk. Sifat ini sesuai dengan salah satu ciri dari ilmu adalah objektif sebagaimana telah diuraikan di muka.
- 2) Tidak dapat menyusun kaidah-kaidah atau dalil-dalil yang sangat eksak seperti halnya matematika atau ilmu alam, karena ilmu administrasi bersangkutan dengan manusia yang bersifat sangat dinamis. Administrasi bersangkutan dengan manusia yang bersama-sama melakukan usaha untuk mencapai tujuan tertentu dan tingkah laku manusia itu dipengaruhi oleh pengetahuan, ingatan dan harapan.

B. Administrasi sebagai sesuatu disiplin ilmiah.

Sejarah telah menunjukkan bahwa sejak periode prasejarah dan periode sejarah, manusia telah menjalankan prinsip-prinsip administrasi pada bidang pemerintahan, perdagangan, perhubungan, pengangkutan dan sebagainya. Pada zaman Kerajaan Sriwijaya, Kerajaan Majapahit, atau Kesultanan Aceh Darussalam, dan lain-lain (di Indonesia), atau zaman Pemerintahan Kerajaan Mesir kuno, Kerajaan Romawi, zaman

Perintahan Kerajaan Tiongkok kuno dan sebagainya. Salah satu bukti sejarah yang masih dapat dilihat hasil kerja administrasi saat itu adalah berupa bangunan-bangunan megah dan indah. Seperti bangunan Candi Borobudur, Candi Prambanan, dan bangunan-bangunan indah lainnya di Indonesia, serta bangunan-bangunan indah dan megah di berbagai belahan dunia, seperti Piramida di Mesir, Tembok Besar (*The Great Wall*) di China, Taj Mahal di Agra (India), dan bangunan-bangunan lainnya. Keberhasilan dalam pembangunan gedung-gedung/bangunan tersebut merupakan buah dari kerja administrasi, walaupun saat itu belum ada penamaan kata-kata “administrasi.” Dengan melihat peninggalan-peninggalan berupa bangunan tersebut, maka dapat kita katakan bahwa kemampuan menjalin kerja sama serta kemampuan sang administrator (pemerintah/raja) dalam menggerakkan segala sumber daya yang ada telah membuktikan bahwa mereka telah mampu melaksanakan prinsip-prinsip administrasi.

Berakhirnya perkembangan administrasi sebagai seni ditandai oleh lahirnya “gerakan manajemen ilmiah” yang dipelopori oleh Frederick W. Taylor dari Amerika Serikat dan Henry Fayol dari Prancis, pada akhir abad XIX dan disini terdapat dua hal yang perlu dicatat, yaitu: (1) Berakhirnya status administrasi sebagai seni semata-mata dan lahirnya administrasi dan manajemen sebagai suatu ilmu pengetahuan (disiplin baru). (2) Berakhirnya periode prasejarah dan periode sejarah manusia dalam perkembangan administrasi dan manajemen dan tibanya periode “zaman modern” yang dimulai sejak berakhirnya abad yang lalu dan terus berkembang sampai sekarang dalam abad XXI ini.

Setiap perkembangan ilmu administrasi yang telah dikemukakan di atas, maka pada waktu yang bersamaan timbul perkembangan-perkembangan mengenai substansi-substansi mengenai obyek penelitian dalam ilmu administrasi, misalnya: ilmu manajemen, ilmu organisasi, ilmu administrasi negara/niaga/bisnis, ilmu administrasi keuangan, kepegawaian, material dan lain-lain.

Ilmu pengetahuan timbul dan berkembang oleh karena adanya kebutuhan yang nyata yang dirasakan oleh masyarakat terhadap sesuatu ilmu tertentu. Bagi negara-negara yang digolongkan kepada "negara yang sedang berkembang" (*developing countries*) dirasakan bahwa teori-teori dan prinsip-prinsip dari ilmu administrasi negara yang tradisional dikembangkan di dunia Barat, khususnya Amerika Serikat, sudah tidak memadai terhadap kebutuhan bagi negara-negara yang sedang giat melakukan pembangunan. Oleh karena itu, para ahli mulai mengalihkan pikiran, perhatiannya serta waktunya terhadap satu cabang ilmu administrasi yang relevan dengan negara-negara yang sedang berkembang, yaitu ilmu administrasi pembangunan.

C. Pelopor dan bapak ilmu administrasi

Secara modern, ilmu administrasi dan manajemen baru dikembangkan pada akhir abad ke-19 oleh Henry Fayol dari Perancis dan Frederick W. Taylor dari Amerika Serikat. Karena kedua orang tersebut telah mengembangkan ilmu administrasi/manajemen yang dianggap modern, maka mereka dikatakan sebagai pelopor atau bapak ilmu administrasi/manajemen modern. Henry Fayol, pendekatan analisisnya didasarkan atas *administrative management* (manajemen administratif),

sedangkan Frederick W. Taylor, karena pengalamannya mendasarkan analisisnya atas *operative management* (manajemen operatif), yang dimaksud dengan *administrative management* ialah suatu pendekatan dari pimpinan atas sampai ke tingkat pimpinan yang terbawah sekalipun, termasuk para pekerjanya. Sedangkan yang dimaksud dengan *operative management* ialah pendekatan dari bawah ke tingkat yang lebih atas. Titik beratnya ialah efisiensi dan produktivitas para pelaksananya yang terdapat di tingkat bawah. Henry Fayol (1841-1925) adalah seorang insinyur bangsa Perancis yang bekerja pada industri pertambangan. Berdasarkan analisisnya ia menarik kesimpulan bahwa prinsip-prinsip pokok dari pada administrasi dapat diterapkan/dijalankan pada semua bentuk organisasi.

Menurut Fayol, administrasi merupakan bagian kegiatan dalam badan usaha. Badan usaha adalah yang melaksanakan ke arah suatu sasaran atau tujuan (obyektif) dengan usaha mendapatkan keuntungan yang optimum dari semua sumber-sumber yang tersedia. Untuk melaksanakan maksud tersebut diperlukan pekerjaan yang lancar dengan menerapkan ke-6 (enam) fungsi utama, dimana administrasi hanyalah salah satu fungsi kegiatan. Adapun 6 (enam) fungsi/kegiatan itu ialah:

1. Kegiatan teknis (*operations techniques*), yaitu produksi, pabrikasi, pengolahan.
2. Kegiatan komersial (*operation commerciales*), yaitu jual beli, tukar menukar.
3. Kegiatan finansial (*operation financieres*), yaitu mencari dan menggunakan uang/kapital.

4. Kegiatan keamanan (*operation de securite*), yaitu perlindungan harta kekayaan dan orang.
5. Kegiatan akunting (*operation de comptabilite*), yaitu inventaris, neraca, nilai harga, statistik.
6. Administrasi (*operation administratives*), yaitu perencanaan, pengorganisasian, memimpin, pengkoordinasian dan pengawasan.

Henry Fayol mendefinisikan administrasi dalam 5 unsur (elemen) yaitu:

1. Untuk meramalkan (*forecast*) dan untuk merencanakan (*planning/prevoyance*)
2. Untuk mengorganisasi (*organizing/organisation*).
3. Untuk memimpin (*commanding/comandement*)
4. Untuk mengkoordinasi (*coordinating/coordinatin*).
5. Untuk mengawasi (*controlling/controle*)

Frederick W. Taylor (1856-1916), sebagai seorang Sarjana Teknik yang bekerja pada suatu perusahaan baja di Philadelphia, Taylor mulai mengadakan penyelidikan-penyelidikan dalam rangka usahanya meningkatkan efisiensi perusahaan dan meningkatkan produktivitas para pekerja. Taylor memperhatikan bahwa efisiensi perusahaan tidak terlalu tinggi dan produktivitas buruh rendah karena terlalu banyak waktu dan gerak-gerik kaum buruh yang tidak produktif. Pada tahun 1898 Taylor diminta oleh perusahaan pabrik baja Bethlemen untuk memajukan perusahaan tersebut yang mengalami kemunduran. Taylor mempelajari pekerja-pekerja yang mengangkat besi batang yang harus dibawa dan diletakkan pada gerbong kereta api, tiap besi batangan itu beratnya 92

pon (42 kg) setiap pekerja dapat mengangkut 12 ton (125 kwintal) sehari. Berdasarkan atas percobaan dan analisisnya, ia sampai pada kesimpulan bahwa:

1. Tidak semua pekerja melakukan pekerjaannya sesuai dengan bakatnya, maka perlu diadakan pemilihan pekerja yang baik;
2. Setiap pekerja harus melakukan pekerjaannya sesuai dengan kemampuannya, maka perlu diadakan latihan pada para pekerja agar dapat diperbaiki metode pekerjaannya;
3. Untuk menjaga produktivitas kerja yang baik maka perlu diadakan pembagian waktu bekerja dan waktu beristirahat;
4. Produktivitas kerja akan terjamin, apabila diadakan sistem standar dari hasil kerja dan sistem insentif.

C. Pertautan dengan Ilmu-ilmu Lain

Sarjana penghimpun ensiklopedi ilmu-ilmu sosial Edwin R.A. Seligman menyatakan: "Gejala-gejala yang berkenaan dengan aktivitas-aktivitas kelompok lazimnya disebut gejala-gejala sosial, dan ilmu yang menggolong-golongkan dan menafsirkan aktivitas-aktivitas yang demikian itu adalah ilmu-ilmu sosial. Jadi ilmu sosial dapatlah dirumuskan sebagai ilmu kerokhanian atau kebudayaan yang bersasaran aktivitas-aktivitas manusia sebagai seseorang anggota dari suatu kelompok."

Kelompok manusia dan aktivitas atau urusan-urusan manusia yang terjadi didalamnya mempunyai bermacam-macam segi dan ciri. Oleh karena itu, ilmu sosial yang mempelajarinya juga terbagi dalam cabang-cabang pengetahuan sosial yang mempelajarinya juga terbagi dalam cabang-cabang pengetahuan sesuai dengan segi dan ciri yang menjadi

titik tinjauannya masing-masing. Menurut Seligman, ilmu-ilmu yang benar-benar tergolong sebagai ilmu sosial ada 7 macam, yaitu ilmu politik, ilmu ekonomi, ilmu sejarah, ilmu hukum, antropologi, ilmu tentang kejahatan dan sosiologi.

Karena ilmu administrasi juga berkenaan dengan kegiatan-kegiatan manusia dalam hidup berkelompok, maka menurut pendapat kami ilmu ini juga tergolong sebagai ilmu sosial. Karena itu adalah mengherankan bahwa Seligman dalam ensiklopedinya sampai cetakan ke 12 tahun 1957 belum mencantumkan ilmu administrasi sebagai salah satu cabang tersendiri dari ilmu sosial.

Ilmu administrasi mempunyai hubungan yang sangat erat dengan cabang-cabang ilmu sosial lainnya. Banyak pengertian-pengertian dan cara-cara pemikiran ilmu-ilmu sosial lainnya itu masuk ke dalam ilmu administrasi. Hal ini terjadi karena banyak karangan-karangan tentang administrasi ditulis oleh sarjana-sarjana dengan pendidikan dan keahlian dalam cabang-cabang ilmu sosial lainnya itu. Analisis Prof. Kenneth E. Boulding dalam karangannya *"Evidences for an Administrative Science"* membuktikan hal itu. Karangan-karangan yang terbanyak terutama datang dari para sarjana sosiologi.

Seiring dengan hubungannya terhadap ilmu politik, ilmu administrasi bersangkutan pula dengan ilmu hukum. Pada masa-masa yang lampau dan sampai dewasa ini di negara-negara Eropa Barat, administrasi dalam bidang kenegaraan dianggap suatu sistem hukum, yaitu terdiri atas segenap norma-norma hukum. Jadi, penelaahan terhadap ilmu administrasi berkisar dalam rangka hak-hak dan kewajiban-kewajiban,

bentuk-bentuk tindakan yang sah, dan batas-batas wewenang dari pejabat-pejabat/instansi-instansi negara.

Penelaahan terhadap administrasi dalam bidang kenegaraan bersangkutan pula dengan ilmu ekonomi. Menurut kata-kata Prof. Dwight Waldo: “Keuangan negara, penganggaran belanja dan administrasi keuangan negara adalah pokoksoal-pokoksoal yang layak menjadi perhatian kedua cabang ilmu itu, dan di dalam setiap pokoksoal itu masing-masing cabang ilmu akan dapat belajar sesuatu dari yang lainnya.”

Selanjutnya beliau menyatakan bahwa suatu perkembangan yang lebih mempererat hubungan antara ilmu administrasi dengan ilmu ekonomi ialah penelaahan terhadap lembaga-lembaga ekonomi. Sumbangan-sumbangan yang penting diberikan pula oleh psikologi sosial.

“Psikologi sosial adalah penelaahan ilmiah mengenai orang-orang sebagai anggota dari kelompok-kelompok dengan titik berat tinjauan terhadap hubungan-hubungan sosial atau hubungan-hubungan perseorangan diantara mereka. Ilmu ini memusatkan perhatiannya kepada perilaku seseorang sebagaimana hal itu mempengaruhi dan dipengaruhi oleh perilaku orang-orang lain.” Dengan bantuan psikologi sosial, ilmu administrasi dapat lebih mengerti dan menjelaskan mengapa seseorang dalam usaha kerjasama bertindak atau bersikap sebagaimana yang dilakukannya itu. Pokok-pokok lain yang mendapat perhatian ilmu administrasi bersama-sama psikologi sosial ialah misalnya persoalan organisasi informal, kepemimpinan, pengelompokan orang-orang dalam kelompok kecil yang sangat akrab, dan masalah-masalah tatahubungan dalam organisasi.

Pada akhir-akhir ini sarjana-sarjana antropologi membahas pula masalah-masalah administrasi. Dengan demikian terjadi pula pengaruh timbalbalik antara ilmu administrasi dengan ilmu yang antara lain mempelajari kebudayaan.

Perkembangan baru lainnya dalam ilmu administrasi ialah timbulnya perhatian sarjana-sarjana administrasi terhadap sejarah. Kini telah mulai ditelaah perkembangan sistem-sistem administrasi pada masa yang lampau. Manfaat yang nyata dari penelaahan administrasi dengan kaca mata sejarah ialah terhimpunnya pengetahuan dari masa lampau untuk menjadi petunjuk bagi usaha kerjasama yang akan datang. Dengan demikian, orang tidak akan melakukan kesalahan yang sama untuk kedua kalinya.

Demikianlah hubungan antara ilmu administrasi dengan beberapa cabang ilmu sosial. Ilmu-ilmu lain itu dapat meminjamkan pengertian-pengertian, istilah-istilah dan alat-alat lainnya kepada ilmu administrasi. Bahkan cara-cara pemikiran dan pendekatan masing-masing ilmu itu dapat pula dijadikan model untuk perkembangan ilmu administrasi lebih lanjut.

BAB IV

UNSUR-UNSUR ADMINISTRASI

A. Unsur-Unsur Administrasi

Apabila administrasi sebagai suatu konsep diteliti, maka selain bermacam-macam pekerjaan pokok yang dilakukan masing-masing orang bagi tercapainya tujuan, terlihat pula adanya unsur umum, yaitu unsur yang terdapat dalam kerja sama apapun tujuan dan corak kerjasama itu. Unsur umum yang terdapat di dalam rangkaian kegiatan penataan yang dinamakan administrasi menurut The Liang Gie (1998) ada 8 macam yang merupakan subkonsep administrasi, yaitu:

- 9) Organisasi
- 10) Manajemen
- 11) Komunikasi
- 12) Informasi
- 13) Personalia
- 14) Finansia
- 15) Matera
- 16) Relasi Publik

Masing-masing subkonsep tersebut bersifat statis, sedang dalam kenyataan di tempat kerja yang di dalamnya sedang berlangsung rangkaian kegiatan penataan akan nampak adanya unsur umum sebagai suatu proses yang bersifat dinamis sebanyak 8 macam pula. Menurut The Liang Gie (1998), 8 macam unsur umum sebagai suatu proses yang bersifat dinamis tersebut ialah:

- 9) Tatakeragaan
- 10) Tatapimpinan

- 11) Tatahubungan
- 12) Tataketerangan
- 13) Tatakepegawaian
- 14) Tatakeuangan
- 15) Tataperbekalan
- 16) Tatahumas

Masing-masing unsur umum sebagai suatu proses yang bersifat dinamis tersebut dapat diberikan pengertian sebagai berikut:

3) Organisasi/Tatakeragaan

Unsur pertama dari administrasi adalah organisasi sebagai suatu subkonsep atau tatakeragaan sebagai suatu proses yaitu rangkaian kegiatan penataan yang berupa penyusunan suatu kerangka yang menjadi wadah bagi segenap kegiatan kerja sama dengan jalan mengelompokkan pekerjaan-pekerjaan yang harus dilakukan, membagi tugas diantara para pejabat yang harus melaksanakan, menetapkan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, serta menyusun jalinan hubungan kerja diantara para pejabatnya. Dengan dilakukan rangkaian kegiatan penataan yang berupa tatakeragaan akan tercipta suatu kerangka kerjasama yang lazim disebut organisasi.

4) Manajemen / Tatapimpinan

Unsur kedua dari adminisrasi adalah manajemen sebagai suatu subkonsep atau tatapimpinan sebagai suatu proses yaitu rangkaian kegiatan penataan yang berupa penggerakan oran-orang dan pengerahan fasilitas kerja agar tujuan kerjasama benar-benar tercapai.

Karena bahasa Indonesia belum mempunyai perkataan yang tepat mencerminkan pengertian "*management*," maka cenderung untuk mengoper saja istilah tersebut, hanya saja ejaannya perlu diindonesiakan menjadi "manajemen." Istilah "ketatalaksanaan," "pembinaan" kurang mencerminkan sepenuhnya isi "*management*." Kedua istilah tersebut tampaknya hanya terbatas melukiskan salah satu saja dari berbagai fungsi yang merupakan isi manajemen.

Menurut The Liang Gie (1998), manajemen terdiri atas 6 fungsi sebagai berikut: perencanaan, pembuatan keputusan, pengarahan, pengkoordinasian, pengontrolan, dan penyempurnaan.

7. Perencanaan adalah kegiatan menentukan hal-hal yang harus dikerjakan dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditentukan serta cara-cara mengerjakannya.
8. Pembuatan keputusan adalah kegiatan melakukan pemilihan diantara berbagai kemungkinan untuk menyelesaikan masalah, perselisihan, keraguan yang timbul dalam kerjasama mencapai tujuan.
9. Pengarahan adalah kegiatan membimbing bawahan dengan jalan memberi perintah, memberikan petunjuk, mendorong semangat kerja, menegakan disiplin, memberikan tegoran, dan lain usaha semacam itu agar mereka dalam melakukan pekerjaan mengikuti arah yang telah ditetapkan.
10. Pengkoordinasian adalah kegiatan menghubungkan-hubungkan orang-orang dan tugas-tugas sehingga terjamin adanya kesatuan atau keselarasan keputusan, kebijaksanaan, tindakan,

langkah, sikap serta tercegah timbulnya pertentangan, kekacauan, kekembaran, kekosongan tindakan.

11. Pengontrolan adalah kegiatan mengusahakan agar pelaksanaan pekerjaan serta hasil kerja sesuai dengan rencana, perintah, petunjuk, petunjuk atau ketentuan-ketentuan lain yang telah ditetapkan.
12. Penyempurnaan adalah kegiatan memperbaiki segenap segi penataan agar tujuan organisasi dapat tercapai secara efisien.

Perincian tentang fungsi-fungsi manajemen ini berbeda dengan kebanyakan buku-buku manajemen. Pada umumnya pengarang dari negara Barat membagi manajemen dalam 5 fungsi, yaitu *planning* (perencanaan), *organizing* (pengorganisasian), *directing* (pengarahan), *coordinating* (pengkoordinasian), dan *controlling* (pengontrolan).

Sebab-sebab perbedaan itu adalah sebagai berikut: Pada setiap kerjasama tentu terdapat struktur yang menjadi wadah usaha disamping kegiatan menggerakkan dan mengerahkan fasilitas kerja. Wadah itu adalah organisasi, sedangkan kegiatan menggerakkan dan mengerahkan orang-orang adalah manajemen. Ini merupakan dua hal yang berbeda. Oleh karena itu, penyusunan wadah kerjasama yang berwujud pengorganisasian atau tatakeragaan tidaklah tepat apabila digolongkan dalam manajemen. Sebaliknya dalam setiap kerjasama tentu terdapat keadaan yang mengharuskan dibuat berbagai keputusan guna melancarkan jalannya kerjasama, maka di dalam manajemen diharuskan ada fungsi pembuatan keputusan. Demikian pula, dalam setiap kerjasama pasti terdapat keadaan yang mengharuskan dilakukan perbaikan-

perbaikan guna mengefisienkan jalannya kerjasama, karena tiada cara kerja terbaik terakhir, melainkan selalu ada cara kerja yang lebih baik, maka di dalam manajemen perlu ada fungsi penyempurnaan. Di samping itu perlu ditekankan disini bahwa hendaknya manajemen tidak dipersamakan dengan administrasi seperti yang dilakukan oleh penulis-penulis dari negara Barat. Manajemen adalah sebagian saja atau hanya salah satu unsur dari segenap rangkaian kegiatan penataan yang disebut administrasi.

3) Komunikasi/ Tata Hubungan

Unsur ketiga dari administrasi adalah komunikasi sebagai suatu subkonsep atau tata hubungan sebagai suatu proses, yaitu rangkaian kegiatan penataan yang berupa penyampaian warta dari seseorang kepada pihak lain dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu. Tata hubungan merupakan urat nadi yang memungkinkan orang-orang saling mengetahui pikiran, kehendak, dan perasaan masing-masing. Tanpa tata hubungan, tidak mungkin suatu kerjasama dapat berlangsung.

4) Informasi/ Tata Keterangan

Unsur keempat dari administrasi adalah informasi sebagai suatu subkonsep atau tata keterangan sebagai suatu proses, yaitu rangkaian kegiatan penataan yang berupa penghimpunan, pencatatan, pengolahan, penggandaan, pengiriman, penyimpanan, pemeliharaan, penyusutan dan pemusnahan informasi.. dalam masyarakat tentang hal ini dikenal dengan nama tata usaha. Istilah tata usaha hendaknya jangan dipersamakan dengan administrasi. Seperti halnya dengan manajemen, tata usaha

hanyalah sebagian saja tau hanya merupakan salah satu unsur saja dari segenap rangkaian kegiatan penataan yang disebut administrasi. Apabila rangkaian penataan yang berupa penghimpunan sampai dengan pemusnahan ini dilakukan secara tertulis, sebenarnya dapat dinamakan "tatawarkat." Warkat berarti setiap catatan tertulis, bergambar atau terekam tentang sesuatu hal atau peristiwa yang dibuat untuk membantu ingatan. Pengurusan yang berhubungan dengan warkat dinamakan dengan tatawarkat. Istilah ini sepadan dengan istilah dalam bahasa Inggris "*paper work*" (pekerjaan kertas) atau "*clerical work*" (pekerjaan tulis).

Unsur lainnya dari administrasi masih ada 4 macam lagi yaitu, personalia, finansia, materia, dan relasi publik sebagai suatu konsep atau tatakepegawaian, tatakeuangan, tataperbekalan, dan tatahumas sebagai suatu proses, sifatnya kurang luas bila dibandingkan dengan keempat unsur yang sudah telah diuraikan di muka.

5) Personalia/ Tatakepegawaian

Unsur kelima dari administrasi adalah personalia sebagai suatu subkonsep atau tatakepegawaian sebagai suatu proses, yaitu rangkaian kegiatan penataan yang berupa pencarian, pelamaran, pengujian, penerimaan, pengangkatan, penempatan, kepangkatan, pengembangan, kesejahteraan, pemutasian dan pemberhentian tenaga kerja dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu.

6) Finansia/ Tatakeuangan

Unsur keenam dari administrasi adalah finansia sebagai suatu subkonsep atau tata keuangan sebagai suatu proses, yaitu rangkaian kegiatan penataan yang berupa penyusunan anggaran belanja, penentuan sumber biaya, cara pemakaian, pembukuan, dan pertanggung jawaban atas pembiayaan dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu.

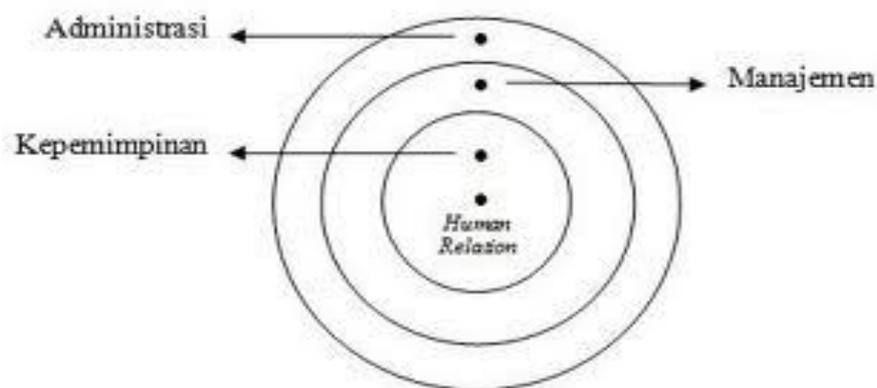
7) Matera/ Tataperbekalan

Unsur ketujuh dari administrasi adalah materia sebagai suatu subkonsep atau tataperbekalan sebagai suatu proses, yaitu rangkaian kegiatan penataan yang berupa pengadaan, pencatatan, pengaturan pemakaian, pemeliharaan dan penyingkiran benda dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu.

8) Relasi Publik/ Tatahumas

Unsur kedelapan dari adminitrasi adalah relasi publik sebagai suatu subkonsep atau tatahumas sebagai suatu proses, yaitu rangkaian kegiatan penataan yang berupa usaha pengenalan kegiatan organisasi kepada lingkungan dan penangkapan hasrat serta suasana lingkungan dlam kerjasama mencapai tujuan tertentu. Fungsi ini yang menjadi tanggung jawab seseorang pejabat dalam kerjasama berarti bahwa ia harus mewakili kerjasama itu dalam hubungan dengan lingkungan sekelilingnya. Oleh karena itu ada yang menyebutkan sebagai unsur perwakilan. Istilah tatahumas semula merupakan singkatan dari tatahubungan masyarakat (*human relation*) yang sekarang telah menjadi sebuah kata utuh, bukan merupakan singkatan lagi.

Apabila diumpamakan lagi administrasi sebagai suatu lingkaran dengan jari-jarinya sebagai kegiatan dalam kerjasama, maka keempat unsur yang belakangan itu dapatlah masing-masing dilukiskan sebagai bagian dalam bidang lingkaran sebagai tergambar berikut.



Seperti telah dikemukakan di muka empat unsur tersebut sifatnya kurang luas bila dibandingkan dengan unsur-unsur tatakeragaan, tatapimpinan, tatahubungan, tataketerangan. Oleh karena itu, masing-masing hanya menempati sebagian saja dari lingkaran dalam susunan seperti terlukis di atas. Ini berarti bahwa tidak seluruh kegiatan kerjasama terkena oleh tiap-tiap unsur. Jadi, masing-masing dari keempat unsur administrasi yang belakangan ini hanya berhubungan dengan sebagian saja dari kegiatan-kegiatan dalam kerjasama. Inilah bedanya dengan keempat unsur tatakeragaan, tatapimpinan, tatahubungan, dan tataketerangan yang merupakan rangkaian kegiatan penataan yang luas, yang terdapat pada semua kegiatan dalam kerjasama.

Kedelapan unsur administrasi tersebut dimuka tentu terdapat pada setiap kerjasama sekelompok orang, terlepas dari tujuan, sifat, waktu, dan tempat kerjasama itu berlangsung. Kedelapan unsur itu merupakan

kebulatan rangkaian kegiatan penataan yang terbentang di antara titik ditentukannya tujuan hingga tercapainya tujuan. Pada urutan-urutan kedelapan unsur atau susunannya dalam gambar lingkaran tidaklah terkandung arti mengenai urutan-urutan pelaksanaan, luas, ataupun pentingnya sesuatu unsur.

B. Pertautan Unsur Administrasi

Administrasi adalah rangkaian kegiatan penatan yang dinamis, karena itu semua unsur seringkali berlangsung secara bersamaan. Juga urutan-urutan pelaksanaan dan pentingnya sesuatu unsur dapat berubah-ubah. Bergantung pula pada orang-orang dan corak kerjasama, peranan yang dititikberatkan dari sesuatu unsur dapat berbeda-beda dalam sesuatu kerjasama tertentu.

Secara sederhana dapatlah disusun gambar berikut untuk melukiskan pengertian dan unsur segenap rangkaian kegiatan penataan yang disebut administrasi.

Dari gambar terlukis diatas ternyata bahwa kedelapan unsur administrasi saling bertautan secara erat. Apabila lingkaran itu berputar artinya rangkaian kegiatan penataan itu sedang berlangsung, maka kedelapan unsur itu merupakan kesatuan yang tidak mungkin dipisahkan dan sukar dibeda-bedakan dengan tegas. Memang, dalam prakteknya sering tumpang-tindih. Sesuatu kegiatan sering dapat dianggap tergolong lebih dari satu unsur, bahkan dapat juga mengandung kedelapan unsur. Sebagai contoh, seorang pegawai membeli meja atas perintah kepalanya. Pada rangkaian kegiatan penataan pemberian tugas sudah tercermin unsur keragaan yaitu asas pembagian tugas. Kepala

tersebut merupakan atasan pegawai itu, sehingga berhak memerintahnya untuk membeli meja. Tugas ini diberikan kepada pegawai tersebut dan bukan kepada pegawai lain, karena menurut pembagian tugas pegawai itulah yang mengurus pembelian barang-barang. Pada peristiwa ini terkandung juga tata kepegawaian, yaitu penggunaan tenaga kerja yang diwujudkan dengan adanya pegawai untuk melakukan sesuatu. Disini terdapat pula unsur tatapimpinan dan tatahubungan. Pemberian tugas itu tergolong fungsi pengarahan, ini diikuti dengan penyampaian warta dari seorang kepada pihak lainnya. Perbuatan pegawai itu membeli meja merupakan kegiatan tataperbekalan. Tetapi, dari sudut pengeluaran biaya untuk membayar harga meja, kegiatan tersebut termasuk dalam unsur tatakeuangan. Kalau pembayaran itu dilakukan dengan cepat sehingga memuaskan menimbulkan kepercayaan pengusaha mebel untuk melayani pesanan-pesanan lainnya, disini sudah berlangsung kegiatan tatahumas walaupun mungkin tidak disadari. Kalau pegawai itu menyimpan kuitansi pembelian sebagai tanda bukti, maka kegiatannya lalu mengandung unsur tataketerangan. Akhirnya kalau meja itu diperlihatkan kepada kepalanya untuk diperiksa apakah bentuk, warna, ukuran, dan kayunya telah sesuai dengan perintah yang diberikan, maka disini berlangsung kegiatan tatapimpinan yang lainnya, yaitu fungsi pengontrolan.

Demikianlah tumpangtuh yang sering terjadi pada rangkaian kegiatan penataan dalam suatu kerjasama. Setiap kegiatan mempunyai segi-segi yang tergolong pada berbagai unsur administrasi. Orang sukar menyebutkannya suatu kegiatan yang semata-mata termasuk pada salah satu unsur administrasi saja. Kebalikan dari tumpang-tindih adalah kekosongan. Dalam keadaan yang istimewa, mungkin pada sesuatu

kerjasama tidak terdapat salah satu dari kedelapan unsur itu. Misalnya pada suatu kerjasama yang dirahasiakan, unsur tatahumas tidak ada karena usaha itu memang tidak disiarkan untuk diketahui oleh lingkungan sekelilingnya. Tetapi, pada umumnya dalam setiap kerjasama yang teratur tentu terdapat serangkaian kegiatan, pemikiran, kejadian, serta pengerjaan yang merupakan kebulatan yang disebut administrasi.

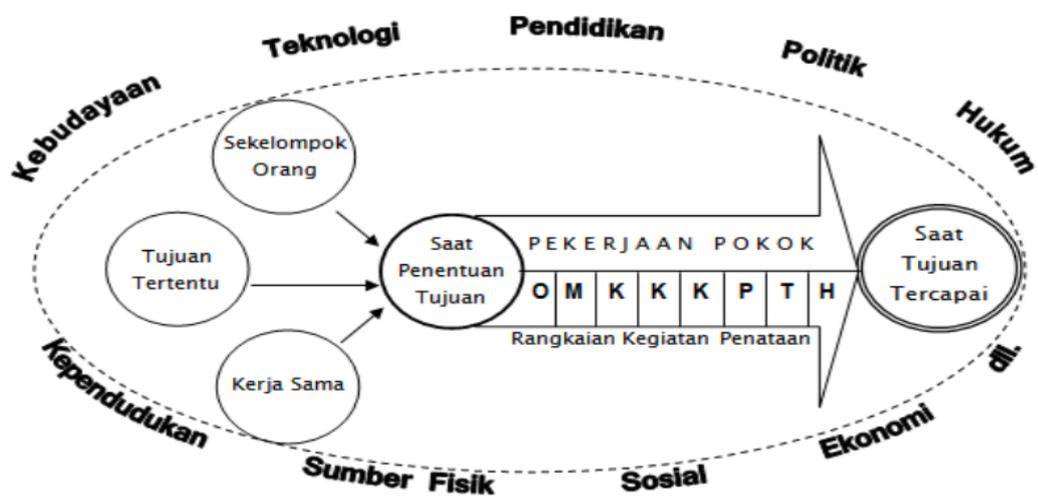
Walaupun administrasi merupakan satu kebulatan yang tak dapat dipisah-pisahkan, namun untuk kepentingan pengajaran dan tata tertib pelaksanaan usaha kerjasama, maka rangkaian kegiatan penataan itu dibeda-bedakan menjadi 8 unsur umum. Tiap-tiap unsur biasanya merupakan fungsi tertentu yang menjadi tanggung jawab seseorang pejabat dalam kerjasama itu. Rangkaian kegiatan penataan yang dilakukan dalam suatu organisasi tidak berlangsung dalam keadaan lepas dari lingkungannya, sebaliknya berlangsung dengan dipengaruhi oleh faktor lingkungan. Faktor-faktor lingkungan ini walaupun tidak termasuk administrasi tetapi berpengaruh ikut menentukan apakah suatu administrasi akan berhasil mencapai tujuannya atau tidak.

Yang termasuk faktor lingkungan yang mempengaruhi berlangsungnya rangkaian kegiatan penataan antara lain:

1. Kebudayaan
2. Teknologi
3. Pendidikan
4. Politik
5. Hukum
6. Kependudukan
7. Sumber fisik

8. Sosial
9. Ekonomi

Oleh karena faktor-faktor lingkungan tersebut pada masa ini telah berkembang sebagai suatu cabang ilmu, maka ilmu administrasi pasti akan memperoleh pengaruh dari cabang-cabang ilmu tersebut sebagaimana akan diuraikan pada bab berikutnya.



Gambar: Pertautan kegiatan administrasi sebagai pekerjaan penataan

BAB V

PERINCIAN ILMU ADMINISTRASI

A. Cabang-cabang Ilmu Administrasi

Ilmu administrasi merupakan suatu ilmu yang luas. Penelaahan terhadap masing-masing unsur administrasi menghasilkan cabang-cabang pokok ilmu administrasi yang bersasaran tiap-tiap unsur itu. Jadi, penelaahan terhadap unsur organisasi menghasilkan ilmu organisasi sebagai salah satu cabang dari ilmu administrasi. Penelaahan terhadap unsur manajemen menimbulkan ilmu manajemen. Penelaahan unsur komunikasi menghasilkan sekelompok pengetahuan yang disebut ilmu komunikasi administrasi. Penelaahan terhadap unsur informasi menimbulkan ilmu administrasi keterangan. Demikian pula, penelaahan terhadap unsur personalia, finansia, materia dan relasi publik masing-masing menghasilkan cabang-cabang ilmu administrasi yang lazim disebut dengan ilmu administrasi kepegawaian, ilmu administrasi keuangan, ilmu administrasi perbekalan, dan ilmu hubungan masyarakat.

1) Ilmu Organisasi

Ini merupakan kelompok pengetahuan yang mempelajari bentuk-bentuk perserikatan manusia. Pokok-pokok soal yang dibahas oleh ilmu organisasi antara lain:

- a. Alasan manusia hidup berkelompok
- b. Keanggotaan jamak individu dalam kelompok
- c. Berbagai jenis dan macam organisasi
- d. Dasar-dasar pembentukan organisasi

- e. Asas-asas organisasi
- f. Bentuk-bentuk organisasi, dan sebagainya

Sarjana-sarjana administrasi dengan bantuan matematika dan ilmu ekonomi telah mulai menyusun bermacam-macam teori tentang organisasi yang berhubungan dengan rentangan kontrol, keseimbangan organisasi, pertentangan-pertentangan dan kelangsungan organisasi serta ciri-ciri tingkah laku organisasi dibandingkan dengan tingkah laku perseorangan.

2) Ilmu Manajemen

Kelompok pengetahuan ini mempelajari rangkaian kegiatan penataan yang berupa penggerakan orang-orang dan pengerahan fasilitas kerja agar tujuan kerjasama benar-benar tercapai.

Sekelompok pengetahuan lain yang telah berkembang secara pesat dan kami golongkan ke dalam ilmu manajemen ialah penyempurnaan organisasi dan tatakerja. Pengetahuan tentang penyempurnaan manajemen terdiri atas dua bagian walaupun kedua bagian itu sukar dipisahkan secara tajam. Pertama, ialah berkenaan dengan penyempurnaan terhadap struktur organisasi. Kedua, dari penyempurnaan manajemen bertalian dengan tatakerja. Bidang ini telah pula tumbuh menjadi kelompok pengetahuan yang luas.

3) Ilmu Komunikasi Administrasi

Pengetahuan tentang komunikasi administrasi membahas segenap rangkaian kegiatan penataan penyampaian warta dari seseorang kepada pihak lain dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu. Terutama dalam

kerjasama, komunikasi ini tidak hanya berlangsung satu jurusan, melainkan bertimbal balik. Hal-hal yang menjadi persoalan antara lain asas-asas, sistem-sistem, jenis-jenis, bentuk-bentuk, dan alat-alat komunikasi administrasi. Pada akhir-akhir ini beberapa sarjana telah pula terjun ke dalam teori-teori tentang komunikasi administrasi.

4) Ilmu Administrasi Keterangan

Cabang ilmu administrasi ini mempelajari segenap rangkaian kegiatan penataan yang berupa penghimpunan, pencatatan, pengolahan, penggandaan, pengiriman, penyimpanan, pemeliharaan, penyusutan, dan pemusnahan informasi. Isi kelompok pengetahuan ini dapatlah diperinci dalam hal-hal yang antara lain menyangkut:

- a. Pekerjaan membuat tulisan dalam bentuk surat, laporan, atau warkat lainnya.
- b. Pekerjaan reproduksi warkat dengan mesin tik, stensil atau alat mekanis lainnya,
- c. Pekerjaan pencatatan tulisan cepat atau dikenal dengan nama stenografi.
- d. Pekerjaan perhitungan angka-angka atau penyusunan ikhtisar mengenai sesuatu hal sehingga sederhana dan jelas.
- e. Pekerjaan penerimaan, peredaran, dan pengiriman warkat.
- f. Pekerjaan penyimpanan dan penggolongan warkat secara teratur.
- g. Pekerjaan pelayanan tamu dan pemberian keterangan.
- h. Penetapan pedoman baku sebagai alat penilaian dan pengendalian pekerjaan yang berkaitan dengan keterangan.

Beberapa pokok persoalan tersebut di atas juga telah berkembang dengan pesat sehingga merupakan cabang-cabang yang dapat dianggap berdiri sendiri. Misalnya korespondensi dan administrasi kearsipan.

Ditinjau dari segi penghimpunan bahan informasi dapatlah ini merupakan cabang dari ilmu administrasi keterangan, tetapi apabila dilihat dari segi tujuannya yaitu untuk keperluan membuat keputusan maka dapat pula dipandang sebagai cabang dari ilmu manajemen.

5) Ilmu Administrasi Kepegawaian

Pengetahuan dengan nama Ilmu Administrasi Kepegawaian mempelajari segenap rangkaian kegiatan penataan pencarian, pelamaran, pengujian, penerimaan, pengangkatan, penempatan, kepangkatan, pengembangan, kesejahteraan, pemutasian dan pemberhentian tenaga kerja dalam kerjasama sekelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu. Beberapa masalah yang dibahas dalam cabang ilmu ini adalah:

- a. Sistem-sistem kepegawaian.
- b. Proses penerimaan pegawai
- c. Analisis pekerjaan
- d. Sistem penggolongan jabatan dan kepangkatan
- e. Sistem penggajian
- f. Sistem penilaian kecakapan pegawai
- g. Sistem kenaikan pangkat dan pemindahan jabatan
- h. Disiplin dan hukuman jabatan
- i. Pengembangan kecakapan pegawai
- j. Sistem pemberhentian pegawai
- k. Sistem pensiun atau jaminan hari tua.

Beberapa diantara pokok-pokok tersebut di atas telah berkembang lebih lanjut menjadi cabang-cabang pengetahuan administrasi kepawagaian, yaitu analisis pekerjaan, penggolongan jabatan dan pangkat, administrasi penggajian, dan administrasi pensiun. Pengetahuan ini pada pokoknya menerapkan hasil-hasil pengetahuan psikologi untuk menerangkan hal-hal yang berhubungan erat dengan penyelenggaraan pekerjaan.

6) Ilmu Administrasi Keuangan

Ilmu ini membahas segenap rangkaian kegiatan penataan penyusunan anggaran, penentuan sumber biaya, cara pemakaian, pembukuan dan pertanggungjawaban atas pembiayaan dalam kerjasama kelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu. Juga kelompok pengetahuan ini telah berkembang menjadi beberapa bagian yang cukup luas.

Suatu segi lain dari administrasi keuangan ialah pencatatan segenap penerimaan dan pengeluaran biaya dalam kerjasama itu. Penelaahan terhadap segi ini menumbuhkan sekelompok pengetahuan yang cukup luas dan penting dengan nama pembukuan.

7) Ilmu Administrasi Perbekalan

Cabang ilmu administrasi perbekalan mempelajari segenap rangkaian kegiatan penataan pengadaan, pencatatan, pengaturan pemakaian, pemeliharaan, dan penyingkiran benda dalam kerjasama sekelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu. Beberapa pokok yang dipersoalkan antara lain:

- a. Penelitian dan penentuan kebutuhan perbekalan kerja
- b. Pembakuan dan perincian benda-benda
- c. Proses pembelian barang
- d. Prosedur pemakaian barang
- e. Pencatatan dan pengurusan harta benda
- f. Teknik penyimpanan dan perawatan barang
- g. Prosedur penyingkiran benda yang tak diperlukan lagi
- h. Pengurusan dan pemeliharaan gedung
- i. pengurusan pengangkutan dan kendaraan
- j. penyusunan tataruang kantor

8) Ilmu Hubungan Masyarakat

Cabang terakhir dari ilmu administrasi ini mempelajari segenap rangkaian kegiatan penataan pengenalan kegiatan organisasi kepada lingkungan dan penangkapan hasrat serta suasana lingkungan dalam kerjasama sekelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu. Perincian isi kelompok pengetahuan ini antara lain meliputi:

- a. Organisasi dan bidang kerja hubungan masyarakat
- b. Asas-asas pekerjaan hubungan masyarakat
- c. Alat-alat hubungan masyarakat
- d. Proses kegiatan hubungan masyarakat
- e. Analisis pendapat umum
- f. Teknik propaganda
- g. Teknik propaganda
- h. Hal-hal mengenai penyiaran warta

Ketiga kelompok terakhir ini dapat dianggap telah berkembang menjadi cabang-cabang pengetahuan yang lebih khusus dalam ilmu hubungan masyarakat.

Demikianlah sekedar perincian ilmu administrasi. Perlu kami tegaskan bahwa kedelapan cabang ilmu administrasi itu tidaklah merupakan kotak-kotak tertutup yang berdiri sendiri dengan tanpa hubungan satu sama lain. Unsur yang kedelapan itu dapat saling bertumpang suh, maka kedelapan cabang ilmu administrasi tersebut di atas kadang-kadang dapat juga kurang tegas batas-batasnya antara yang satu dengan yang lain.

Pembagian dalam 8 cabang ilmu administrasi tersebut di atas adalah menurut 8 macam unsur administrasi tersebut di atas adalah menurut 8 macam unsur administrasi. Di sini administrasi ditelaah sebagai rangkaian kegiatan penataan semata-mata terlepas dari lingkungan suasana tempat kerjasama itu berlangsung ataupun tujuan tertentu yang hendak dicapai.

B. Jenis-jenis Ilmu Administrasi

Dipandang dari sudut lingkungan suasana dan tujuan usaha kerjasama, dapatlah kami adakan pembagian dan perincian macam lain terhadap ilmu administrasi, yaitu pembagian menurut jenis substantif.

1) Ilmu Administrasi Negara

Kelompok pengetahuan ini membahas kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu dalam bidang kenegaraan. Corak kerjasama yang demikian itu pada umumnya berupa pemberian pelayanan terhadap

segenap kepentingan umum dan kehidupan manusia yang tergabung dalam negara.

Berdasarkan tujuan atau program kerja yang ingin dicapai dengan kerjasama dalam lingkungan suasana kenegaraan, dapat memerinci ilmu administrasi negara dalam cabang-cabang pengetahuan yang khusus sebagai berikut:

- a. administrasi kepolisian
- b. administrasi kemiliteran
- c. administrasi pengadilan
- d. administrasi kepengajaran
- e. administrasi kepegawaian
- f. administrasi pengajaran rakyat
- g. administrasi kesehatan rakyat
- h. administrasi internasional
- i. administrasi rekreasi
- j. administrasi pembangunan

Perincian itu masih akan berkembang lebih lanjut sesuai dengan banyaknya dan macamnya tujuan atau program kerja yang ditetapkan oleh pihak penguasa dalam negara.

Dari uraian tersebut di atas nyatalah bahwa ilmu administrasi negara hanyalah suatu istilah gabungan yang mencakup berbagai cabang pengetahuan administrasi khusus yang dihubungkan dengan sesuatu tujuan atau program kerja dalam bidang kenegaraan.

2) Ilmu Administrasi Perusahaan

Administrasi perusahaan merupakan rangkaian kegiatan penataan dalam kerjasama yang terutama bertujuan mencari keuntungan material. Kerjasama yang demikian ini pada umumnya dilakukan oleh orang-orang swasta. Tindakan-tindakan dalam kerjasama ini berbentuk pertukaran prestasi timbal balik yang terikat oleh pertimbangan laba-rugi dan harga pasar.

Ilmu administrasi perusahaan juga hanya merupakan istilah gabungan yang meliputi bermacam-macam cabang pengetahuan administrasi khusus yang bertalian dengan tujuan atau program kerja tertentu. Dapatlah kami memerinci ilmu administrasi perusahaan dalam cabang-cabang pengetahuan khusus yang berikut:

- a. administrasi penjualan
- b. administrasi periklanan
- c. administrasi pemasaran
- d. administrasi keproduksian
- e. administrasi perbankan
- f. administrasi perhotelan
- g. administrasi pengangkutan, dan cabang-cabang lain dari bidang perusahaan

3) Ilmu Administrasi Sosial

Administrasi sosial berkisar pada kerjasama yang bertujuan memajukan atau memelihara suatu kepentingan dari golongan orang. Kerjasama ini pada umumnya dilakukan oleh semacam lembaga yang unsur orang-orang sebagai perseorangan tidak mengemuka misalnya perhimpunan, yayasan, badan wakaf, masjid, gereja.

Beberapa cabang dari ilmu administrasi sosial sebagai gabungan kelompok-kelompok pengetahuan ialah:

- a. administrasi serikat buruh
- b. administrasi perkoperasian
- c. administrasi perhimpunan profesi
- d. administrasi pekerjaan sosial

Demikianlah perincian macam lain dari ilmu administrasi menurut ajang dan tujuan sesuatu usaha kerjasama. Juga di sini ketiga golongan pengetahuan itu tidaklah merupakan kotak tertutup yang terpisah satu sama lain. Tumpangasuh dapat pula terjadi.

Di negara-negara yang sepenuhnya sosialis, pembagian dalam administrasi negara, administrasi perusahaan, dan administrasi sosial termaksud di atas tidaklah ada artinya. Rangkaian penataan terhadap orang sakit semua dilakukan oleh negara, jadi administrasi kehospitalan termasuk dalam kelompok administrasi negara. Juga apabila usaha-usaha lainnya diselenggarakan oleh pemerintah, maka semua cabang pengetahuan administrasi khusus yang dihubungkan dengan tujuan atau program kerja tertentu adalah tergolong ilmu administrasi negara.

BAB VI

ETIKA ADMINISTRASI PEMERINTAHAN

Etika sebagai salah satu dalam lingkungan studi filsafat adalah bidang pengetahuan tentang moralitas manusia, yaitu asas-asas baik dan buruk yang bertalian dengan kelakuan orang. Penerapan bidang pengetahuan itu dalam kehidupan masyarakat menimbulkan berbagai ajaran moral.

Istilah *ethics* (etika) berasal dari perkataan Yunani dan *morality* dari perkataan Latin yang berdasarkan asal mula katanya mempunyai kadar arti yang sama. Hanya kemudian dalam kelaziman pemakaiannya, *ethics* lebih umum dipakai untuk asas-asas kelakuan dari sesuatu profesi, sedang *morality* lebih lazim untuk menyebut asas-asas kelakuan baik yang tertuju pada perbuatan perseorangan. Dengan demikian pengertian tindakan etis sama maknanya dengan tindakan moral, hanya yang terdahulu dilakukan dalam rangka sesuatu bidang jabatan, sedang yang belakangan diperbuat oleh perorangan yang tidak bertalian dengan suatu profesi tertentu.

Etika administrasi pemerintahan merupakan bidang pengetahuan mengenai ajaran-ajaran moral dan asas-asas kelakuan yang baik bagi para administrator pemerintahan dalam menunaikan tugas-tugasnya dan melakukan tindakan jabatannya. Sebagai bidang studi etika administrasi pemerintahan untuk sebagian termasuk dalam ilmu administrasi negara dan sebagian yang tercakup dalam lingkup filsafat. Dengan demikian sifatnya tidak lagi sepenuhnya empiris melainkan terutama normatif, yaitu

berusaha menentukan norma-norma mengenai apa yang seharusnya diadakan atau dilakukan oleh seseorang dalam pelaksanaan tugasnya.

Menurut filsuf Yunani Kuno Plato, keadilan merupakan salah satu dari empat kebajikan utama dalam kehidupan manusia. Keempat kebajikan utama itu ialah kebijaksanaan, ketabahan, pembatasan diri dan keadilan. Semua ini merupakan kebajikan bersifat pokok yang sangat diperlukan bagi kebaikan dan kesejahteraan manusia. Macam-macam kebajikan lainnya didasarkan pada atau diturunkan dari keempat kebajikan utama itu.

Seorang filsuf lainnya yang menjadi murid Plato bernama Aristoteles menganggap ada kesatuan diantara semua kebajikan dalam kerangka keadilan yang disebutnya sebagai keadilan umum. Dalam kerangka itu keadilan bukanlah suatu bagian dari kebajikan, melainkan kebajikan seluruhnya. Kebajikan sebagai kualitas yang membuat manusia bersifat baik menyangkut pikiran maupun wataknya.

Dalam peradaban manusia dan kehidupan masyarakat sejak zaman kuno sampai abad modern ini keadilan dipandang sebagai suatu kebajikan moral yang utama kalau tidak yang terpenting. Setiap orang sebagai individu pribadi, warga masyarakat, petugas swasta maupun pejabat pemerintah diharapkan dapat menumbuhkan, memiliki dan memelihara dalam dirinya kebajikan moral berupa keadilan itu. Dengan demikian, ia sebagai insan di dunia ini dapat menunjukkan watak yang unggul, budi yang luhur dan perbuatan yang mulia.

Dalam etika administrasi pemerintahan cita keadilan perlu memperkembangkan ajaran-ajaran tentang pejabat yang adil dan tindakan yang adil bagi para administrator pemerintahan. Dalam pelaksanaan fungsi

pemerintahan apapun setiap administrator harus menampakkan dirinya sebagai seorang pejabat yang adil dengan melakukan semua tindakan jabatan yang adil pula. Sebuah panitia etika jabatan menyimpulkan 4 asas penting yang berikut untuk diterapkan oleh para administrator pemerintahan:

1. Persamaan (*Equality*)

Salah satu kebajikan pokok dari setiap organisasi rasional seringkali diwujudkan dengan perlakuan yang sama terhadap semua pihak. Jadi, suatu mutu pelayanan yang konsisten harus diberikan kepada semua pihak tanpa memandang ikatan politik maupun kedudukan.

2. Kepantasan (*Equity*)

Persamaan dalam perlakuan sebagai asas tunggal tidak selalu mencapai keadilan dan kelayakan. Persoalan dan kebutuhan dalam masyarakat sangat beraneka ragam sehingga memerlukan perbedaan perlakuan.

3. Kesetiaan (*Loyalty*)

Perlu diperkembangkan suatu kesadaran mengenai kesetiaan seseorang pejabat kepada konstitusi, pemerintah, hukum, dan kepada pihak-pihak atasan, bawahan atau kolega yang seringkali menimbulkan suatu persoalan besar.

4. Pertanggungjawaban (*Responsibility*)

Setiap pejabat pemerintahan harus siap untuk memikul pertanggungjawaban mengenai apa saja yang dilakukannya. Ia tidak boleh terjebak pada alasan "hanya menjalankan perintah".

Berbagai asas moral dalam etika administrasi pemerintahan perlu dijabarkan lebih terinci dalam suatu kode etik yang menegaskan langkah-langkah apa, segi-segi mana, dan kelakuan-kelakuan bagaimana yang wajib dihindari atau dilakukan oleh masing-masing administrator pemerintahan.

Sebagai sebuah contoh dapat dikemukakan kode etik yang ditetapkan dalam tahun 1984 oleh *The American Society for Public Administration* bagi para anggotanya agar ditaati dan dijalankan dengan penuh dedikasi dan keterikatan. Pada anggota perhimpunan itu diwajibkan merasa terikat untuk:

1. Menunjukkan standar yang tertinggi mengenai integritas perseorangan, kebenaran, kejujuran, dan ketabahan dalam semua aktivitas publik agar supaya membangkitkan kepercayaan rakyat terhadap pranata-pranata pemerintahan.
2. Melayani publik secara hormat, perhatian, sopan dan tanggap dengan mengakui bahwa pelayanan terhadap publik adalah di atas pelayanan terhadap diri sendiri.
3. Berjuang ke arah keunggulan profesional perseorangan dan mendorong pengembangan profesional dari rekan-rekan dan mereka yang ingin memasuki bidang administrasi negara.
4. Menghampiri kewajiban-kewajiban operasional dan organisasinya dengan suatu sikap positif dan secara konstruktif mendukung komunikasi yang terbuka, kreativitas, pengabdian dan belas kasih.

5. Melayani dalam suatu cara sedemikian hingga tidak mewujudkan keuntungan perseorangan yang tidak pada tempatnya dan pelaksanaan kewajiban-kewajiban resminya.
6. Menghindari sesuatu kepentingan atau aktivitas yang bertentangan dengan penuaian dari kewajiban-kewajiban resmi.
7. Menghormati dan melindungi informasi berdasarkan hak-hak istimewa yang dapat diperoleh dalam pelaksanaan kewajiban-kewajiban resmi.
8. Menjalankan wewenang kebijaksanaan apapun yang dimiliki menurut hukum untuk memajukan kepentingan umum.
9. Mendukung, melaksanakan dan memajukan pekerjaan berdasarkan sistem jasa dan berbagai program tindakan yang pasti untuk menjamin kesempatan yang sama pada penerimaan, pemilihan, dan kemajuan dari orang-orang yang memenuhi persyaratan dari segenap unsur masyarakat.
10. Melenyapkan semua bentuk pembedaan tak sah, kecurangan, dan salah urus keuangan negara serta mendukung rekan-rekan kalau mereka berada dalam kesulitan karena usaha yang bertanggung jawab untuk memperbaiki pembedaan, kecurangan, dan salah urus demikian itu.
11. Menghormati, mendukung, mempelajari dan bila perlu berusaha untuk menyempurnakan konstitusi-konstitusi negara dan negara bagian serta hukum-hukum lainnya yang mengatur hubungan-hubungan diantara instansi-instansi pemerintah, para pegawai, para nasabah dan semua warga negara.

Dengan dikembangkannya etika administrasi pemerintahan, ditetapkan asas-asas moral dari kelakuan pejabat, dirumuskan kode etik untuk jabatan, dan diberikan garis pedoman pelaksanaannya dapatlah diharapkan tercapai aparat pemerintah dan administrasi pemerintahan yang berwibawa, bersih dan sungguh-sungguh mengabdikan kepada kepentingan bangsa maupun kesejahteraan rakyat.

BAB VII KESIMPULAN

- 1) Administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu.
- 2) Administrasi sebagai suatu konsep dapat diperinci menjadi 8 unsur umum yang bersifat statis, yaitu:
 - a. Organisasi
 - b. Manajemen
 - c. Komunikasi
 - d. Informasi
 - e. Personalia
 - f. Finansia
 - g. Matera
 - h. Relasi publik

- 3) Administrasi sebagai suatu proses dapat diperinci menjadi 8 unsur umum yang bersifat dinamis, yaitu:
 - a. Tatakeragaan
 - b. Tatapimpinan
 - c. Tatahubungan
 - d. Tataketerangan
 - e. Tatakepegawaian
 - f. Tatakeuangan
 - g. Tataperbekalan
 - h. Tatahumas
- 4) Sedang manajemen terdiri dari 6 fungsi, yaitu:
 - a. Perencanaan
 - b. Pembuatan keputusan
 - c. Pengarahan
 - d. Pengkoordinasian
 - e. Pengontrolan
 - f. Penyempurnaan
- 5) Dalam mempelajari administrasi selain dapat menggunakan hampiran tradisional, klasik, atau proses, dapat pula dengan memakai hampiran sistem, hampiran pengalaman, hampiran hubungan kerja kemanusiaan atau perilaku, hampiran pembuatan keputusan, hampiran formal, hampiran spontanitas, hampiran partisipasi, hampiran formal, hampiran tantangan dan tanggapan dan hampiran matematika.

- 6) Administrasi tidak berlangsung dalam keadaan lepas dari lingkungan, tetapi berlangsung dengan dipengaruhi oleh faktor lingkungan dan faktor apapun yang mempengaruhi.
- 7) Ilmu administrasi tidak menghasilkan kaidah-kaidah yang eksak seperti halnya matematika melainkan sistem, asas, prosedur, teknik, dan pedoman.
- 8) Ilmu administrasi merupakan sekelompok pengetahuan berdasarkan fakta-fakta yang nyata dan tidak mengandung nilai-nilai baik atau buruk. Sifatnya objektif dan netral.
- 9) Ilmu administrasi merupakan salah satu cabang ilmu sosial yang sudah berhak untuk berdiri sendiri.
- 10) Ilmu administrasi dapat dibedakan dalam 3 kelompok pengetahuan jenis substantif, yaitu:
 - a. Ilmu administrasi negara
 - b. Ilmu administrasi perusahaan
 - c. Ilmu administrasi sosial
- 11) Cabang-cabang ilmu administrasi tidaklah merupakan kelompok-kelompok pengetahuan tertutup yang berdiri sendiri-sendiri, melainkan satu sama lain saling berhubungan erat dan batas-batasnya kadang-kadang kurang tegas.

Daftar Pustaka

- Depdagri/LAN. 2007. *Modul Diklat Teknis Manajemen dan Pengembangan Sumber Daya Manusia*. Jakarta: SCBD.
- Handoko, T. Hani. 2000. *Manajemen* (Edisi 2). Penerbit: BPFE Yogyakarta.
- Hasibuan, Malayu S.P. 2007. *Manajemen Sumber Daya Manusia* (Edisi Revisi). Jakarta: Penerbit Bumi Aksara
- <http://www.dpr.go.id/complorgans/commission/commission2/report/K2>
[20/12/2011].
- Ibrahim, Amin. 2008. *Teori dan Konsep Pelayanan Publik serta Implementasinya*. Bandung: Mandar Maju.
- Keban, Yeremias T. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 12 Tahun 2002 tanggal 17 Juni 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2000 Tentang *Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil* sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2002.
- Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 13 Tahun 2002 tanggal 17 Juni 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Tentang *Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural* Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002.
- Keputusan Kepala BAKN No. 18 tahun 1992 Tentang *tata cara pemberhentian dan pemberian pensiun PNS yang berpangkat Pembina Tk I golongan ruang IV/b serta pembayarannya*.
- Keputusan Kepala BAKN No. 32 Tahun 1994 Tentang *pertimbangan teknis pensiun janda/duda pensiun PNS yang berpangkat Pembina Tk I golongan ruang IV/b keatas*.
- Keputusan Kepala BAKN No. 74/Kep/1989 Tentang *pemberhentian dan pemberian pensiun PNS daerah serta pemberian pensiun janda/dudanya*.
- Keputusan Kepala BAKN No.19 tahun 1993 Tentang *penetapan pensiun janda/duda pensiun PNS yang belum ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 1989*.
- Keputusan Kepala BAKN, No 16/SE/1982, Tentang *pemberhentian PNS daerah yang berpangkat Pembina Tk I Golongan ruang IV/b keatas*.

- Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 1 Tahun 2003 tentang *Pedoman Pendidikan dan Pelatihan Prajabatan Golongan I dan II.*
- Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 193/XIII/10/6/2001 tentang *Pedoman Umum Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil.*
- Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 199/XIII/10/6/2001 tentang *Pedoman Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat II.*
- Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 2 Tahun 2003 tentang *Pedoman Pendidikan dan Pelatihan Prajabatan Golongan III.*
- Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 540/XIII/10/6/2001 tentang *Pedoman Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat III.*
- Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 541/XIII/10/6/2001 tentang *Pedoman Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat IV.*
- Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 7 Tahun 2003 tentang *Pedoman Umum Pembinaan Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan Teknis.*
- Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 8 Tahun 2003 tentang *Pedoman Umum Pembinaan Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan Fungsional.*
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 38 Tahun 2002 tentang *Pendidikan dan Pelatihan Prajabatan dan Kepemimpinan* di Jajaran Departemen Dalam Negeri dan Daerah.
- Keputusan Presiden Nomor 159 Tahun 2000 tentang *Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah.*
- Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 1999 tentang *Rumpun Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil.*
- Pedoman Umum Penyusunan Jabatan Fungsional, Kantor Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, 9 Juli 1988.
- Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang *Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik.*
- Penjelasan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 98 Tahun 2000 Tentang *Pengadaan Pegawai Negeri Sipil.*

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1976 Tentang *Cuti Pegawai Negeri Sipil*
SE Kepala BAKN Nomor 1/SE/1977 Tentang *Permintaan dan Pemberian Cuti PNS.*

Peraturan Pemerintah No, 1 tahun 1983, Tentang *Perlakuan Terhadap Calon PNS Yang Tewas Atau Cacat Akibat Kecelakaan Karena Dinas.*

Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 1981, Tentang *Perawatan Tunjangan Cacat dan Uang Duka.*

Peraturan Pemerintah No. 32 tahun 1979, Tentang *Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.*

Peraturan Pemerintah No. 49 tahun 1980, Tentang *Pemberhentian Tunjangan Tambahan Penghasilan bagi PNS, janda/duda PNS.*

Peraturan Pemerintah No. 5 tahun 1987 Tentang *Perlakuan Terhadap Penerimaan Pensiun/Tunjangan Yang Hilang.*

Peraturan Pemerintah No. 53 tahun 2010, Tentang *Disiplin Pegawai Negeri Sipil.*

Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 1989, Tentang *Pemberhentian Dan Pemberian Pensiun Otomatis PNS serta Pemberian Pensiun Janda/Duda.*

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979, tentang *Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil.*

Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang *Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural*

Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 tentang *Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil.*

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang *Pengadaan Pegawai Negeri Sipil.*

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2002 tentang perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2000 tentang *Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil.*

Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang *Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000.*

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994, tentang *Pengangkatan Dalam Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil.*

Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 tentang *Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.*

Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1966 tentang *Pemberhentian/ Pemberhentian Sementara Pegawai Negeri*.

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 97 Tahun 2000 Tentang *Formasi Pegawai Negeri Sipil*.

Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang *Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian PNS*.

Peraturan Pemerintah Nomor 97 Tahun 2000 tentang *Formasi Pegawai Negeri Sipil*.

Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang *Pengadaan Pegawai Negeri Sipil*.