

## MODUL 1

### PENGERTIAN ADMINISTRASI

#### •Standar Kompetensi

Taruna mengetahui lingkup administrasi untuk mencapai kompetensi di bidang administrasi. Taruna mengetahui dan memahami histori (sejarah) administrasi; Mengetahui dan memahami perkembangan administrasi dan manajemen di Indonesia; Mengetahui dan memahami asal usul istilah administrasi serta mengetahui dan memahami beberapa definisi administrasi dari penulis Indonesia dan penulis asing.

#### •Kompetensi Dasar

Taruna mengetahui dan memahami serta mampu menjelaskan: histori (sejarah) administrasi, perkembangan administrasi dan manajemen di Indonesia, asal-usul istilah administrasi dan dapat menjelaskan beberapa definisi administrasi dari penulis Indonesia dan penulis asing.

#### Tujuan Mata Kuliah

Setelah selesai mengikuti pendidikan, para lulusan dapat mengambil makna dari histori (sejarah) administrasi, dapat menerapkan serta membagi pengetahuan tentang, perkembangan administrasi di Indonesia, istilah-istilah administrasi, asal-usul administrasi, pengertian dan definisi administrasi .

#### A.Pendahuluan

Istilah atau kata Administrasi dan kata Manajemen sudah sangat populer di kalangan masyarakat, mereka sudah menjalankan administrasi dan manajemen. Yang dimaksud adalah masyarakat yang telah dan sedang menjalankan praktek kerja. Sedangkan taruna atau peserta didik lainnya belum menyadari atau memahami apakah mereka sudah menjalankan administrasi atau manajemen.

Dalam praktek kehidupan masyarakat sudah dikenal istilah-istilah administrai dan manajemen, misalnya pada kantor kelurahan dikenal dengan istilah "*biaya administrasi*" untuk pembuatan surat-surat (KTP,Kartu Keluarga dan Surat Keterangan lainnnya), Pada tingkat tingkat yang lebih tinggi kadang sering terdengar istilah " Wah!,...kantor itu payah,...manajemennya tidak

beres?..”. Apa makna manajemen disini?, tentunya yang dimaksud adalah pengaturan/pengurusan oleh orang-orang yang memegang jabatan manajemen di kantor tersebut.

Dengan pembelajaran ilmu administrasi dan manajemen dimaksudkan agar para pelaku administrasi dan manajemen dapat mengatur di dalam organisasinya dan melaksanakan pelayanan yang prima pada masyarakat dengan prinsip-prinsip organisasi dan manajemen yang benar. Dengan sistematika administrasi yang baik, pelaksanaan tugas-tugas administrasi dapat lebih efektif dan efisien. Dengan manajemen yang baik, fungsi-fungsi manajemen dapat bekerja sebagaimana mestinya secara proporsional dan professional.

Bagaimana hubungan antara administrasi dan manajemen ?

Untuk menjawab pertanyaan di atas marilah kita tinjau secara ringkas dari studi kasus di atas. Kegiatan administrasi adalah proses penyelenggaraan kerja untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kerja dapat terselenggara bila ada yang orang-orang yang menyelenggarakannya. Masalah orang-orang yang menyelenggarakan kerja untuk mencapai tujuan inilah yang menjadi masalah manajemen. Intisari dari pengertian manajemen adalah suatu proses/usaha dari orang-orang yang bekerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Jadi jelas sekarang bahwa antara administrasi dan manajemen mempunyai hubungan yang sedemikian rupa, administrasi adalah penyelenggaraan kerja sedangkan manajemen adalah orang-orang yang menyelenggarakan kerja tersebut.

## **B.Tinjauan Historis Secara Singkat**

Bukti-bukti sejarah menunjukkan dengan jelas bahwa pada masa prasejarah administrasi dan manajemen sudah berkembang dengan baik. Penerapan prinsip-prinsip administrasi dan manajemen masih sangat sederhana, misalnya :

### **B.1.Masa Mesir Kuno :**

Analisa dari peninggalan-peninggalan sejarah Mesir Kuno membuktikan bahwa aspek-aspek administrasi sudah ada pada bidang pemerintahan, militer, perpajakan, perhubungan dan pertanian/irigasi. Hanya saja proses administrasi dijalankan bukan untuk kepentingan rakyat, tapi untuk kepentingan kaum penguasa dan keluarganya.

## **B.2.Masa Tiongkok Kuno :**

Tokoh utama dan pertama pada masa Tiongkok Kuno adalah *Konfusius*. Konfusius terkenal tidak hanya sebagai ahli filsafat dan rohaniawan yang agung tetapi dikenal pula sebagai negarawan dan administrator. Pada masa itu Konfusius telah menyusun tentang Ketentuan-ketentuan Administrasi Negara ( Rules of Public Administration) yang merupakan “kode etik” bagi pejabat pemerintahan.

Tokoh kedua adalah *Chow*. *Chow* pernah menjabat sebagai perdana menteri dan menciptakan “Undang-undang Dasar Chow” (The Constitution of Chow). UUD Chow merupakan syarat-syarat yang cukup berat (dipandang kaca mata modern) yang harus dipenuhi oleh setiap pegawai pemerintah, antara lain : Kejujuran, Kecakapan, Pengabdian pada masyarakat, Pengetahuan tentang kondisi Negara, giat dan produktif.

## **B.3.Gereja Katholik Roma:**

Gereja Katholik Roma telah memberikan sumbangan yang besar dalam perkembangan administrasi dan manajemen. Tidak hanya pesatnya ajaran ajarannya yang suci, tetapi yang paling menonjol adalah rapinya organisasi kegerejaan di Roma. Pada masa ini dikenal pula bahwa administrasi dan manajemen sebagai “seni” yaitu “sistematika struktur organisasi”.

## **B.4.Masa Revolusi Industri I di Inggris**

Pada masa revolusi industri I di Inggris dipercepat dengan telah ditemukannya mesin uap oleh James Watt. Pada masa itu telah terjadi perubahan yang radikal yaitu dari “ job centered” berubah menjadi “human centered” yang artinya dari orientasi terhadap pekerjaan berubah ke orientasi “ efisiensi dan efektifitas “

## **B.5.Perkembangan Ilmu Administrasi dan Manajemen di Indonesia**

Pentingnya ilmu administrasi dan manajemen di Indonesia baru disadari sejak Kemerdekaan RI tanggal 17 Agustus 1945. Pengembangan Ilmu Administrasi dan Manajemen di Indonesia dimulai dengan pengiriman mahasiswa-mahasiswa untuk belajar ke luar negeri ( Eropah dan Amerika) tahun 1955 serta mendatangkan ahli-ahli (expert) dalam bidang administrasi dan manajemen untuk memberikan kuliah pada perguruan tinggi di Indonesia.

Mata kuliah Administrasi Negara (Public Administration) mula-mula diberikan pada Akademi Pemerintahan Dalam Negeri di Malang tahun 1956, kemudian Fakultas Ilmu Sosial Politik, jurusan Usaha Negara pada Universitas Gajah Mada di Yogyakarta tahun 1957 dengan dosen pembimbing dari Amerika Serikat.

Untuk keperluan penyempurnaan dan penertiban administrasi negara di Indonesia pada tanggal 5 Mei 1957 didirikan Lembaga Administrasi Negara (LAN) sebagai Lembaga Non Departemen, bertugas membantu presiden di bidang administrasi Negara, di samping tugasnya sebagai lembaga pengembangan dan memajukan administrasi Negara di Indonesia.

Kesadaran untuk mempelajari administrasi dan manajemen telah berkembang dengan pesat baik untuk pekerjaan pemerintah serta usaha niaga dan swasta. Hal ini dapat dilihat dengan banyaknya akademi atau sekolah tinggi yang mempunyai disiplin ilmu di bidang/jurusan administrasi dan manajemen.

Tuntutan Administrasi dan manajemen sudah memasuki ke seluruh aspek kehidupan dan menjadi objek dan subjek pembangunan. Dengan demikian untuk menunjang pembangunan nasional tidak hanya diperlukan modal dan expert di bidang ekonomi dan teknologi, namun perlu ditunjang dengan expert di bidang administrasi dan manajemen.

Oleh karena itu menjadi kewajiban kita sebagai aparatur (generasi muda aparatur) untuk mendalami dan memahami pengetahuan administrasi dan manajemen serta mengaplikasikannya dalam pelaksanaan tugas aparatur di bidang tugas masing-masing untuk memajukan pembangunan nasional.

### **C.Asal Usul Istilah Administrasi**

Kata administrasi berasal dari bahasa Belanda, "*administratie*" yang artinya segala kegiatan yang meliputi tulis menulis, ketik mengetik, komputerisasi, surat menyurat (korespondensi), kearsipan, agenda (pekerjaan –pekerjaan Tata Usaha kantor)

Kata administrasi lainnya berasal dari bahasa Yunani, "*Ad ministrare*" yang artinya *Ad = pada, ministrare=melayani*, maka kata administrasi berarti memberikan pelayanan.

Dari dua pengertian di atas secara gamblang dapat diartikan bahwa administrasi mempunyai pengertian : "*pelayanan kegiatan tata usaha kantor*" (pelayanan pengetikan/komputer, pelayanan surat menyurat , dan lain sebagainya )

## **D.Pengertian Administrasi**

Untuk dapat memberikan pemahaman tentang pengertian administrasi, tidak lepas dari asal usul kata administrasi itu sendiri sebagaimana bahasan sebelumnya, yakni “kegiatan tata usaha kantor” dan “ melayani”

Menurut Prof.Prajudi Atmosudirdjo (Lembaga Administrasi Negara), membedakan administrasi dalam 2 pengertian, yaitu :

1. Administrasi dalam pengertian sempit
2. Administrasi dalam pengertian luas

### **D.1.Administrasi Dalam Pengertian Sempit**

Dalam pengertian sempit di sini dimaksudkan ditinjau dari lingkup kerja yang sempit yaitu hanya berkisar pada kegiatan tata usaha kantor (office work) seperti : tulis menulis, pengetikan surat menyurat (termasuk menggunakan kompuer), agenda, kearsipan, pembukuan dan lain sebagainya.

### **D.2.Administrasi Dalam Pengertian Luas**

Dalam pengertian luas administrasi dapat dibedakan dalam 3 sudut, yaitu :

- D.2.1. Proses
- D.2.2. Fungsi atau Tugas
- D.2.3. Kepranataan/Institusi

#### **D.2.1.Proses**

Ditinjau dari sudut proses, maka administrasi merupakan keseluruhan proses, mulai dari proses pemikiran, proses perencanaan, proses pengaturan, proses penggerakan, proses pengawasan sampai dengan pencapaian tujuan.

Untuk mencapai suatu tujuan orang harus memikirkan dahulu apa yang akan dicapai dan bagaimana cara mencapainya serta sarana dan prasana apa yang digunakan untuk mencapai tujuan tersebut serta kemampuan seseorang untuk menjalankannya.

Sebagai contoh : Seseorang akan bepergian dari Jakarta ke Jayapura, maka orang tersebut sudah punya tujuan mengapa dia ke Jayapura, kemudian bagaimana caranya ?, apakah menggunakan kapal laut atau pesawat udara, lalu tersediakah biaya untuk itu dan yang tidak kalah penting adalah mampukah orang itu untuk mengadakan perjalanan sejauh itu ?

#### *D.2.2.Fungsi atau Tugas*

Ditinjau dari sudut fungsi atau tugas administrasi berarti keseluruhan tindakan (aktivitas) yang harus dilakukan oleh seseorang yang berkedudukan sebagai “administrator” ( memegang jabatan dalam manajemen suatu organisasi).

Dalam setiap organisasi atau instansi sudah tentu ada orang-orang yang menjalankan administrasi, misalnya :

D.2.2.1.Orang-orang yang melaksanakan tugas kepemimpinan (pemimpin);

D.2.2.2.Orang-orang yang melaksanakan tugas perencanaan (perencana);

D.2.2.3.Orang-orang yang melaksanakan tugas pengawasan /kontrol (pengawas);

D.2.2.4.Orang-orang yang mengorganisir (organisor), dan lain sebagainya.

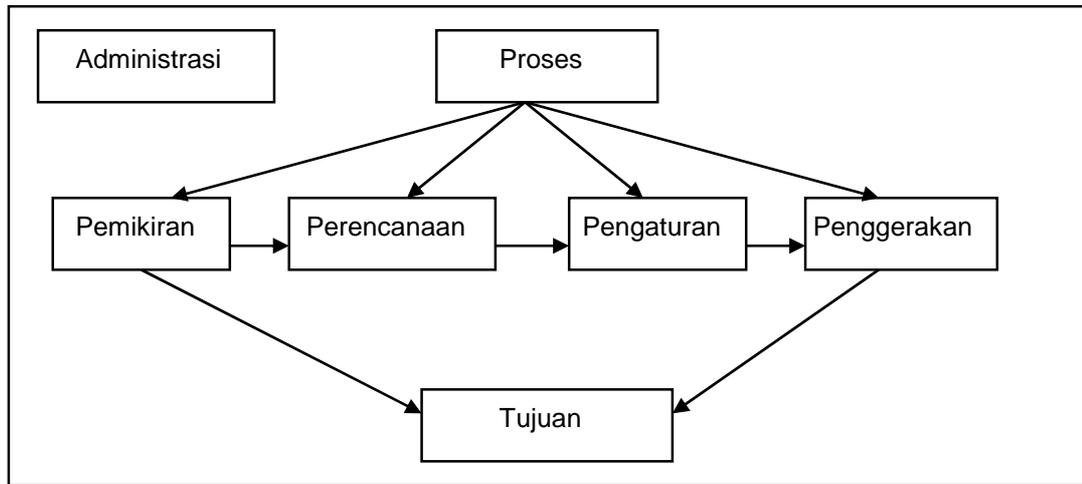
#### *D.2.3.Kepranataan (Institusi)*

Ditinjau dari kepranataan (institusi), maka tinjauan administrasi adalah melihat kegiatan dalam suatu lembaga melakukan aktivitas tertentu, misalnya: Lembaga perbankan, maka ada orang-orang yang melakukan kegiatan perbankan dalam lembaga itu; Kantor Pos, maka ada orang-orang yang melakukan kegiatan pelayanan pos (surat menyurat, pengiriman barang, dan lain lain); kantor pajak, kantor kepolisian, kantor departemen –departemen, non departemen dan lain sebagainya.

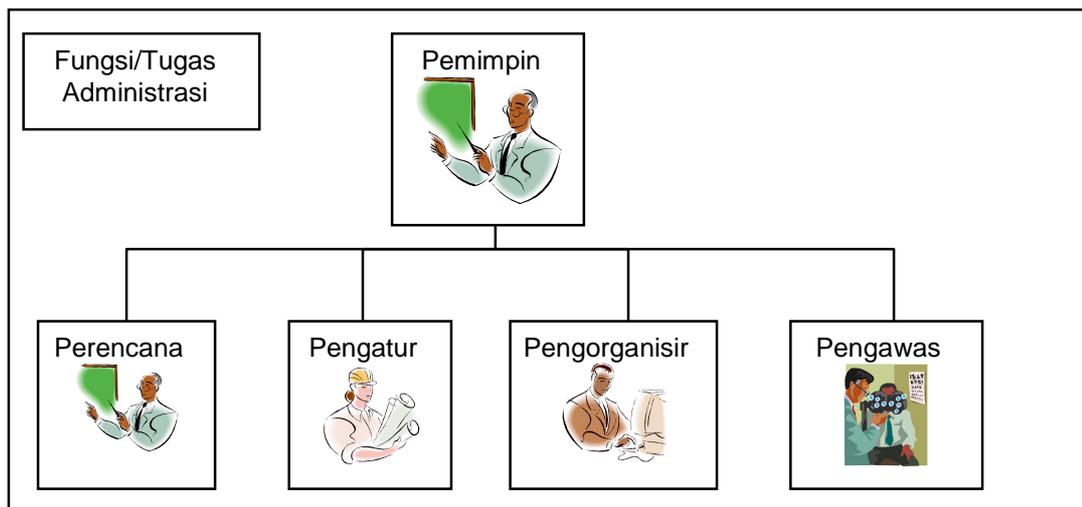
Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa administrasi mempunyai pengertian :”Aktivitas-aktivitas untuk mencapai tujuan” atau “proses penyelenggaraan kerja untuk mencapai tujuan”

Gambar Ilustrasi

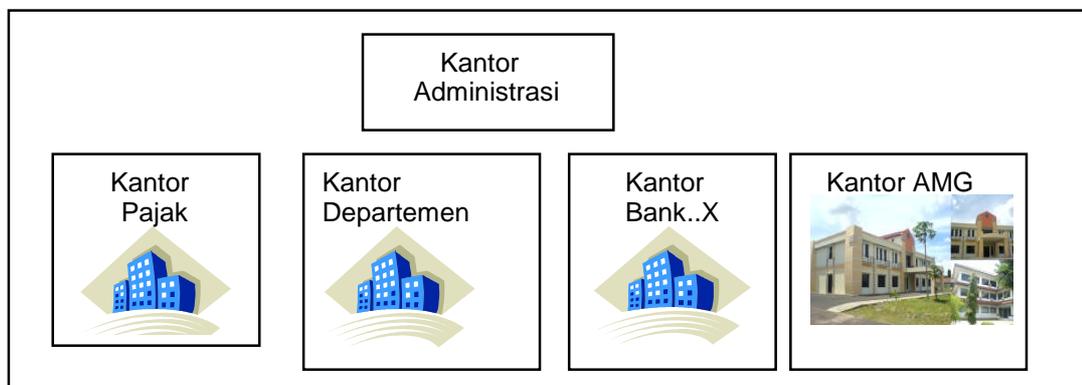
Gambar 1: Ilustrasi alur pemikiran proses



Gambar 2: Ilustrasi alur pemikiran Fungsi/Tugas



Gambar 3 : Ilustrasi Kepranataan /Institusi



## **E. Beberapa Definisi Administrasi**

Pada saat ini administrasi telah berkembang menjadi cabang ilmu pengetahuan tersendiri yang sejajar dengan ilmu pengetahuan sosial lainnya. Definisi administrasi terus berkembang seiring dengan berkembangannya ilmu pengetahuan dan teknologi. Definisi-definisi dapat dibedakan menurut para penulis Indonesia maupun penulis asing, sebagai berikut :

### **E.1. Definisi Menurut Penulis Indonesia**

#### **E.1.1. The Ling Gie**

Administrasi adalah “ *Segenap rangkaian perbuatan penyelenggaraan dalam setiap usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan*”

#### **E.1.2. Sutarto**

Administrasi adalah “ *Suatu proses penyelenggaraan dan pengurusan segenap tindakan /kegiatan dalam setiap usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan*”

#### **E.1.3. Sondang P Siagian**

Administrasi adalah “ *Proses kerjasama antara dua orang atau lebih berdasarkan rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditentukan*”

### **E.2. Definisi Menurut Penulis Asing**

#### **E.2.1. Leonard D. White**

Dalam bukunya “Introduction to The Study of Public Administration”, Leonard D. White mendefinisikan : “ *Administrasi adalah suatu proses yang pada umumnya terdapat pada semua kelompok Negara (swasta, sipil atau militer, usaha besar maupun usaha kecil)*”.

#### **E.2.2. William H. Newman**

Dalam bukunya “ *Administrative Action*” William H. Newman mendefinisikan : “Administrasi sebagai pedoman/petunjuk, kepemimpinan dan pengawasan dari usaha-usaha sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama”.

### **E.2.3. Dwight Waldo**

Dwight Waldo mendefinisikan : *“Administrasi adalah bentuk daya upaya manusia yang kooperatif yang mempunyai tingkat rasionalitas yang tinggi”.*’

### **E.2.4. H.A. Simon, cs**

Dalam bukunya *“ Public Administration”*, administrasi didefinisikan sebagai “kegiatan sekelompok orang yang mengadakan kerjasama untuk mencapai tujuan bersama”.

### **E.2.5. George R. Terry**

“Administrasi adalah upaya mencapai tujuan yang ditetapkan dengan mempergunakan orang lain”.

### **E.2.6. Robert D. Calkins**

“Administrasi adalah kombinasi antara pengambilan keputusan dengan pelaksanaan dari keputusan tersebut untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan”.

## **F. Kesimpulan**

Dari definisi-difinisi tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa administrasi mengandung unsur-unsur :

- F.1. Adanya orang-orang
- F2. Adanya pedoman/petunjuk
- F.3. Adanya kegiatan-kegiatan
- F.4. Adanya kerjasama
- F.5. Adanya rasionalitas
- F.6. Adanya tujuan yang hendak dicapai

## MODUL 2

### UNSUR – UNSUR ADMINISTRASI

#### •Standar Kompetensi

Taruna mengetahui dan memahami tentang unsur-unsur administrasi yaitu mengetahui dan memahami tentang : Masukan (input) administrasi , proses /fungsi-fungsi administrasi, keluaran (output) administrasi , kasaran administrasi dan kministrasi sebagai sistem

#### •Kompetensi Dasar

Taruna mengetahui dan memahami serta mampu menjelaskan: Masukan (input) administrasi , proses /fungsi-fungsi administrasi, keluaran (output) administrasi , sasaran administrasi dan administrasi sebagai sistem

#### Tujuan Mata Kuliah

Setelah selesai mengikuti pendidikan, para lulusan dapat mengambil makna, menerapkan serta membagi pengetahuan tentang: Masukan (input) administrasi , proses /fungsi-fungsi administrasi, keluaran (output) administrasi , sasaran administrasi dan administrasi sebagai sistem

#### A.Unsur-Unsur Pokok Administrasi

Jika diperhatikan dari definisi-defisini para ahli, ditemukan setidaknya ada lima unsur pokok administrasi, antara lain :

- A.1. Masukan (input)
- A.2. Proses /fungsi-fungsi administrasi
- A.3. Keluaran (output)
- A.4. Sasaran
- A.5. Administrasi sebagai sistem.

## A.1.Masukan (input)

Yang dimaksud dengan masukan dalam administrasi adalah segala sesuatu yang dibutuhkan untuk dapat melaksanakan pekerjaan administrasi. Masukan masukan ini dikenal juga dengan perangkat administrasi ( tools of administration), antara lain :

### A.1.1. Sumber (resources)

Yang dimaksud dengan sumber adalah segala sesuatu yang dapat dipakai untuk menghasilkan barang atau jasa, dapat dibedakan dalam 4 macam, yaitu :

#### A.1.1.1.Sumber Tenaga (labour resources)

Sumber tenaga dapat terdiri dari tenaga ahli (skilled/expert) seperti ahli ekonomi, ahli akuntansi, ahli teknik sipil/arsitek, ahli computer, ahli kearsipan dan lain lain. Sumber tenaga lainnya adalah yang bukan ahli, seperti pesuruh, penjaga malam dan tenaga kasar lainnya.

#### A.1.1.2.Sumber Modal (capital resources)

Sumber modal dapat dibedakan dalam 2 macam yaitu: "*modal bergerak*", seperti uang dan giro serta "*modal tidak bergerak*", seperti bangunan, tanah, kendaran dinas, sarana dan prasarana lainnya.

#### A.1.1.3.Sumber Hukum (legitimate resources)

Sumber hukum adalah aturan/ketentuan/perundang-undangan yang berlaku dalam menjalankan kegiatan administrasi, misalnya Keputusan Presiden (Kepres), Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Menteri (Kepmen).

#### A.1.1.4. Sumber Alamiah (natural resources)

Sumber alamiah adalah segala sumber yang dapat dimanfaatkan dari alam semesta, misalnya energi matahari, energi angin, gas alam, air terjun dan sumber alam lainnya.

### A.1.2. Ilmu Pengetahuan dan Teknologi

Adalah tata cara dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi

### A.1.3. Kemampuan dan Kesanggupan ( skill /capacity)

Adalah pengetahuan dan keadaan fisik, mental biologis tenaga pelaksana. *Koontz dn Donnell*s, membedakan masukan terdiri 4 macam, yaitu : *manusia (man)*, *modal (capital)*, *manajerial dan teknologi*.

Pembagian lainnya yang banyak dikenal masyarakat adalah 4 M, yaitu : *manusia (man)*, *uang (money)*, *material dan metode (method)*, sumber ini untuk organisasi yang tidak mencari keuntungan. Untuk yang profit dikenal dengan 6 M yaitu : *manusia (man)*, *uang (money)*, *material dan metode (method)*, *pasar (market)* dan *mesin (machinery)*

## **B. Proses/Fungsi-fungsi Administrasi**

Yang dimaksud dengan proses dalam administrasi adalah langkah-langkah yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Proses dalam administrasi dikenal dengan sebutan *fungsi administrasi* . Pada umumnya fungsi administrasi menjadi tanggung jawab pimpinan (pejabat manajemen). Beberapa fungsi administrasi yang penting menurut para ahli adalah :

B.1. *Freeman*, Membedakan 6 fungsi administrasi yaitu : *perencanaan (planning)*, *pengorganisasian (organizing)*, *pengarahan (directing)*, *pengawasan (controlling)*, *koordinasi (coordinating)*;

B.2. *George R. Terry*, membedakan 4 fungsi administrasi, yaitu : *perencanaan (planning)*, *pengorganisasian (organizing)*, *penggerakan (actuating)* dan *pengawasan (controlling)*;

B.3. *Henry Fayol*, membedakan 5 fungsi administrasi, yaitu : *perencanaan (planning)*, *pengorganisasian (organizing)*, *perintah (commanding)*, *koordinasi (coordinating)* dan *pengawasan (controlling)*.

Pada saat ini dengan semakin berkembangnya ilmu administrasi, untuk memudahkan pelaksanaannya, fungsi-fungsi administrasi disederhanakan menjadi 4, yaitu :

1. Perencanaan (planning)
2. Pengorganisasian (Organizing)
3. Pelaksanaan (implementing)
4. Penilaian (evaluation)

## **C. Keluaran (Out Put)**

Yang dimaksud dengan keluaran (out put) adalah hasil dari suatu pekerjaan administrasi. Bila ditinjau dari pengertiannya, keluaran yang dihasilkan dapat dibedakan menjadi 2, yaitu :

C.1. Pengertian sempit ( kegiatan perkantoran )

Keluaran yang dihasilkan adalah, catatan surat masuk dan keluar, kumpulan surat masuk dan keluar, daftar nama pegawai, daftar inventaris barang, daftar gaji pegawai, dan lain-lain.

C.2. Pengertian luas, terdiri dari :

C.2.1 Hasil dari proses

Keluaran yang dihasilkan adalah pengembangan organisasi, kegiatan organisasi, pengembangan pegawai, petunjuk pelaksanaan/teknis, tugas-tugas/personil kepanitian, dan lain-lain.

C.2.2 Hasil dari fungsi/tugas

Keluaran yang dihasilkan adalah kebijakan, program kegiatan, hasil pengawasan, hasil pengorganisasian

C.2.3. *Kelembagaan*

Keluaran yang dihasilkan adalah fungsi/aktivitas kelembagaan, system, pelayanan umum (in servise dan public service)

Untuk sektor pemerintahan adalah pelayanan publik, untuk sektor perusahaan/swasta adalah jasa dan produksi

## **D.Sasaran**

Yang dimaksud dengan sasaran adalah adalah tujuan keluaran yang dihasilkan antara lain instansi atasan, masyarakat umum, keperluan intern dan ekstern organisasi.

## **E.Administrasi sebagai system**

Unsur pokok administrasi yang terakhir adalah administrasi sebagai system yaitu semua tata aturan yang berlaku untuk menjalankan tugas-tugas/fungsi-fungsi administrasi dibuat secara sistematis, dalam rangka efektif dan efisien untuk mencapai tujuan.

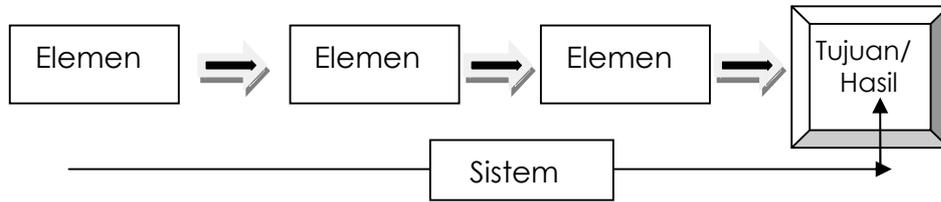
Bila menyebut perkataan system, maka penegertian siatem ada banyak ragamnya dan yang dipandang cukup penting,antara lain :

E.1. Sistem sebagai gabungan dari elemen-elemen yang saling berhubungan oleh suatu proses, berfungsi sebagai satu kesatuan organisasi untuk menghasilkan sesuatu yang telah ditetapkan;

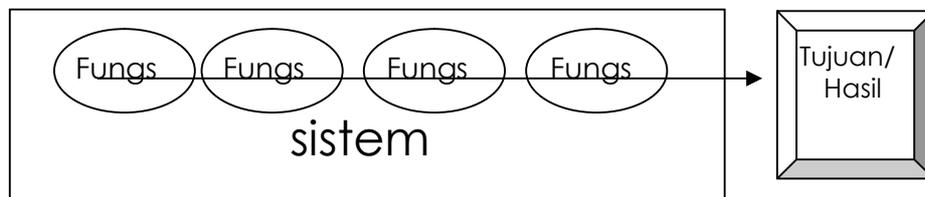
E.2. Sistem adalah struktur konseptual yang terdiri dari fungsi-fungsi yang saling berhubungan yang bekerja sebagai satu unit organik;

E.3. Sistem adalah satu kesatuan yang utuh dan terpadu dari berbagai elemen yang saling terkait dan mempengaruhi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

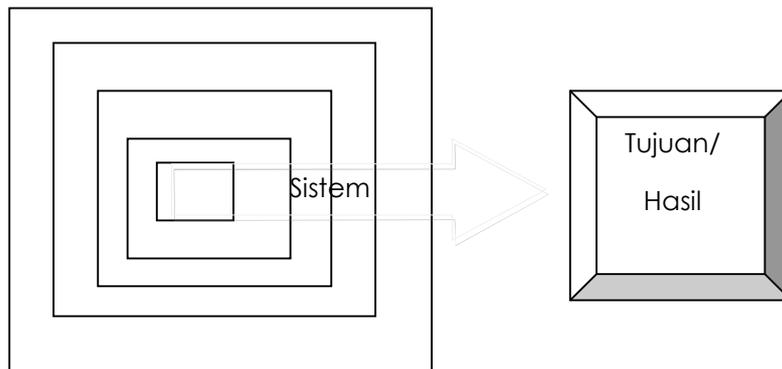
Gambar 4 : Ilustrasi 1



Ilustrasi 2



Ilustrasi 3



Jika diperhatikan dari pengertian di atas maka pengertian system secara umum dapat di bedakan menjadi 2 bagian, yaitu :

#### **F.Sistem Administrasi sebagai suatu wujud (entity)**

Maksudnya adalah membentuk suatu wujud dengan ciri-ciri dapat didiskripsikan dengan jelas, dapat dibedakan menjadi :

F.1. *Wujud yang konkrit*

Artinya sistem dapat di tangkap oleh pancaindera, misalnya Undang-undang, Peraturan-Peraturan, Keputusan-keputusan , Petunjuk-petunjuk tertulis.

F.2. *Wujud yang abstrak*

Artinya sistem tidak dapat ditangkap oleh pancaindera, misalnya kibijakan dan kebijaksanaan, birokrasi, hak prerogative pimpinan.

F.3. Sistem Administrasi sebagai suatu metode (method)

Artinya bagian-bagian yang terhimpun dalam sistem tersebut membentuk suatu metode/rumusan/pedoman yang dapat dipakai sebagai alat dalam melakukan tugas administrasi, misalnya system penerimaan pegawai yang bagian-bagiannya terdiri dari berbagai peraturan.

## MODUL 3

### ADMINISTRASI SEBAGAI ILMU DAN SENI

#### • Standar Kompetensi

Taruna mengetahui dan memahami bahwa administrasi dapat katagorikan sebagai ilmu dan sebagai suatu seni

#### • Kompetensi Dasar

Taruna mengetahui dan memahami serta mampu menjelaskan bahwa administrasi itu sebagai ilmu dan sebagai seni

#### Tujuan Mata Kuliah

Setelah selesai mengikuti pendidikan, para lulusan dapat mengambil makna, menerapkan serta membagi pengetahuan tentang administrasi sebagai ilmu dan sebagai seni.

Praktek-praktek administrasi telah ada sejak manusia mempunyai peradaban, Perkembangan terpenting adalah pada akhir abad ke-19 dimana untuk pertama kalinya manusia menyimpulkan bahwa administrasi itu adalah suatu Ilmu (Science) dan Seni (Art). Administrasi sebagai *ilmu* karena fungsinya sebagai suatu studi yang sistematis dan sebagai *seni* karena fungsinya yang praktis proses dan masalah-masalah yang abstrak.

#### A.Administrasi Sebagai Ilmu (Science)

Sesuatu bidang studi ilmiah baru dapat dikatakan sebagai “ilmu” bila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- A.1. Memiliki prinsip, rumus, dalil dan kaidah yang sifatnya universal, dan telah lulus ujian laboratorium baik fisik maupun bersifat sosial eksperimental, serta dapat dipelajari dan diajarkan pada tingkat kemampuan yang tinggi.
- A.2. Mendapat pengakuan dunia intelektual dan mempunyai reputasi yang dapat dipertanggungjawabkan.

Pengamatan empiris membuktikan bahwa administrasi sebagai disiplin ilmu telah memenuhi syarat-syarat tersebut dan telah sejajar dengan ilmu-ilmu sosial lainnya. Ilmu administrasi telah mampu menjawab masalah-maslah yang timbul dalam masyarakat baik secara individu maupun dalam kelompok organisasi dengan pemikiran yang kopsetual rasional, sistematis dan logis yang kemudian dirumuskan menjadi teori, prinsip, dalil dan kaidah serta dapat pula diterapkan secara efektif logis (kemampuan adaptif).

## **B.Administrasi Sebagai Seni (Art)**

Administrasi merupakan seni yang memerlukan bakat, dan ilmu yang memerlukan pengetahuan ataupun pengalaman. Administrasi merupakan suatu praktek atau teknik tertentu, sebagai suatu tatacara melakukan sesuatu, yang memerlukan kemampuan, ketrampilan dan kemahiran.

Administrasi sebagai seni perlu dikembangkan secara kontinyu, agar administrasi sebagai suatu cara untuk mencapai tujuan benar-benar dapat memberikan peranan yang diharapkan.

Pengalaman dan Penelitian *Henry Fayol* dalam mengembangkan ilmu administrasi antara lain :

- B.1. Upaya untuk menyelamatkan industri pertambangan yang mengalami kemunduran, diperlukan teori dan latihan administrasi;
- B.2. Diperlukan pengajaran administrasi untuk kepentingan umum;
- B.3. Latihan administrasi bagi jabatan pimpinan;
- B.4. Hasil penelitian Henry Fayol, antara lain :
  - B.4.1. Kegiatan administrasi merupakan bagian kegiatan badan usaha;
  - B.4.2. Adanya unsur administrasi sebagai pedoman kegiatan;
  - B.4.3. Penerapan prinsip-prinsip administrasi;
  - B.4.4. Teori komunikasi, dikenal dengan "jalan pintas" ( the gangplank)
  - B.4.5. Teori-teori administrasi lainnya, misalnya:
    - B.4.5.1. One head for one body;
    - B.4.5.2. Many brains to help;
    - B.4.5.3. Unity of command and unity of direction

Pengalaman dan penelitian *F.W.Taylor* dalam mengembangkan ilmu administrasi dan manajemen pada Perusahaan Besi Baja Midvale dan Bethlehem telah membuahkan hasil, dimana selama 6 tahun dia telah dipromosikan dari pekerja biasa, kepala pekerja, pengawas, kepala montir, kepala perencanaan sampai menduduki jabatan tinggi dan berhasil menyelamatkan perusahaan tersebut dari kebangkrutan.

## MODUL 4

### PENGGOLONGAN ILMU ADMINISTRASI

#### • Standar Kompetensi

Taruna mengetahui dan memahami tentang objek administrasi yaitu : Administrasi negara, administrasi niaga dan administrasi internasional; Taruna mengetahui dan memahami tentang pengelompokan administrasi. Taruna mengetahui dan memahami hubungan antara administrasi dan manajemen; Taruna mengetahui dan memahami perbedaan dan persamaan antara administrasi dan manajemen.

#### • Kompetensi Dasar

Taruna mengetahui dan memahami serta mampu menjelaskan: Administrasi negara, administrasi niaga dan administrasi internasional , pengelompokan administrasi, hubungan antara administrasi dan manajemen; perbedaan dan persamaan antara administrasi dan manajemen.

#### • Tujuan Mata Kuliah

Setelah selesai mengikuti pendidikan, para lulusan dapat mengambil makna dan dapat menerapkan serta membagi pengetahuan tentang: Administrasi negara, administrasi niaga dan administrasi internasional, pengelompokan administrasi, hubungan antara administrasi dan manajemen; perbedaan dan persamaan antara administrasi dan manajemen.

#### A. Objek Administrasi

Penggolongan ilmu administrasi didasarkan atas objek administrasi itu sendiri, terdiri dari 3 golongan besar, yaitu :

- A.1. Administrasi Negara ( Public Administration)
- A.2. Administrasi Niaga (Private/business Administration)
- A.3. Administrasi Internasional (International Administration)
- A.1. Administrasi Negara dibagi dalam 2 golongan, yaitu
  - A.1.1. Administrasi Pemerintahan
  - A.1.2. dministrasi Perusahaan (negara)

A.1.1. *Administrasi Pemerintahan* dibagi menjadi 2, yaitu:

A.1.1.1. *Administrasi Sipil* :

Yaitu, seluruh aktivitas yang dilakukan oleh Departemen/Non Departemen, dari tingkat pusat. tingkat I/propinsi, tingkat II/kabupaten.kota madya, kecamatan sampai pada kelurahan.

A.1.1.2.*Administrasi Militer* :

Yaitu, seluruh aktivitas yang dilakukan oleh pemerintahan di bidang militer, yang terdiri dari Angkatan darat (AD, Angakat udara (AU), Angkatan Laut (AL) serta Kepolisian. dari tingkat pusat. tingkat I/propinsi, tingkat II/kabupaten.kota madya, kecamatan.

A.1.2. *Administrasi Perusahaan/Negara (BUMN/BUMD)*

Adalah seluruh aktivitas yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan negara, yang bergerak di bidang produksi, jasa transportasi, pelayanan kesehatan, perbankan, distribusi dan asuransi serta bidang jasa lainnya yang sebagian besar modalnya milik pemerintah. Berdasarkan Undang-Undang No. 9 Tahun 1969, perusahaan negara dibedakan menjadi 3 bentuk, yaitu :

A.1.2.1.Perusahaan Jawatan (Perjan)

A.1.2.2.Perusahaan Umum (Perum)

A.1.2.3.Perseroan (Persero))

## **A.2. Administrasi Niaga**

Adalah aktivitas-aktivitas yang bergerak di bidang produksi, transportasi, asuransi, perbankan, usaha-usaha sosial dan jasa yang modalnya berasal dari swasta  
Administrasi Niaga dapat dibedakan menjadi 2 kegiatan, yaitu :

### **A.2.1. Administrasi Perusahaan Swasta**

Adalah aktivitas-aktivitas yang bergerak di bidang produksi, transportasi, asuransi, perbankan, yang kepemilikan modalnya berasal dari swasta.

### **A.2.2. Administrasi Non Perusahaan**

Adalah aktivitas-aktivitas yang bergerak di bidang usaha-usaha sosial dan jasa yang modalnya berasal dari swasta (rumah sakit, sekolah, yayasan).

### Perbedaan Antara Administrasi Negara dan Administrasi Niaga

No.	ADMINISTRASI NEGARA	ADMINISTRASI NIAGA
1.	Public service, memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat.	Profit motive, memperoleh keuntungan yang sebesar besarnya atas jasa dan usahanya.
2.	Legalitas, berdasarkan ketentuan/ peraturan perundang undangan yang berlaku	Legalitas, berdasarkan ketentuan/ peraturan perusahaan yang bersifat menguntungkan perusahaan. ( tidak terlalu terikat dengan peraturan perundang undang yang berlaku)
3.	Dalam kegiatan berdasarkan prosedur yang sudah ditetapkan	Dalam kegiatan tidak selalu terikat dengan prosedur yang ada, tetapi mengutamakan hasil yang dicapai.
4.	Cara kerja yang kurang efisien	Cara kerja sangat efisien
5.	Tidak ada kompetisi, mono politik karena sifatnya yang mengutamakan pelayanan umum	Bebas berkompetisi, mengutamakan keuntungan perusahaan.
6.	Dalam kegiatannya untuk kesejahteraan dan kepentingan umum	Dalam kegiatannya mengutamakan untuk kesejahteraan individu/pemilik modal

### A.3. Administrasi Internasional

Administrasi Internasional adalah administrasi yang anggotanya terdiri dari beberapa negara atau kelompok negara dalam berbagai bidang kegiatan yang pada prinsipnya untuk kepentingan masyarakat internasional.

Sebagai contoh adalah :

A.3.1.Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB=United Nations) , yang bergerak dalam berbagai bidang, misalnya : WHO, WMO, UNICEF, IMF, ILO UNESCO dan lain lain.

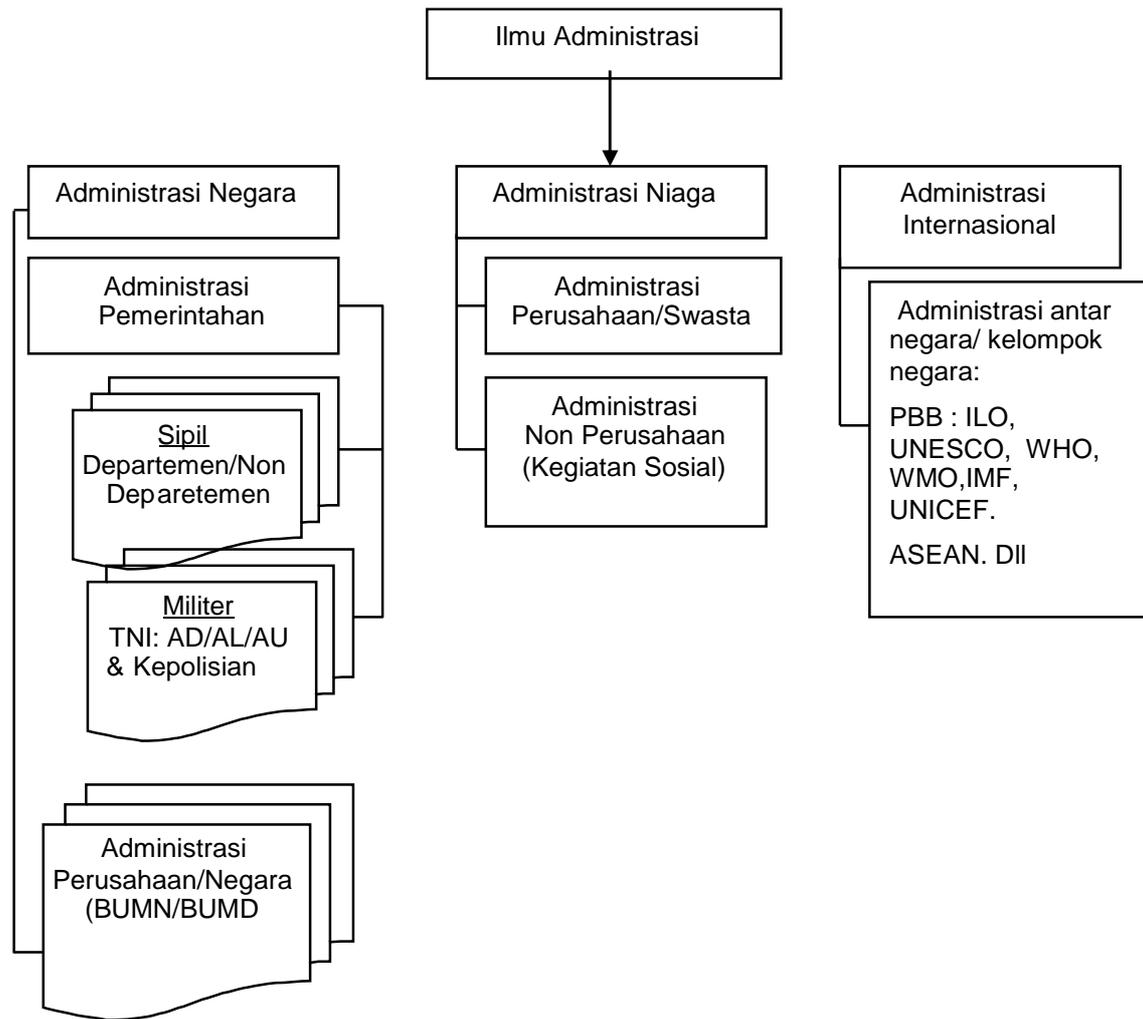
A.3.2.Kelompok Negara di Asia Tenggara (ASEAN)

A.3.3.Kelompok Negara Non Blok

A.3.4.Kelompok Negara Berkembang

A.3.5.Kelompok Negara Pengekspor Minyak ,dan lain sebagainya.

## Skema Objek Ilmu Administrasi



### B. Pengelompokan Ilmu Administrasi

Pengelompokan ilmu administrasi adalah pengelompokan yang sesuai dengan bidang kerjanya, dapat dibedakan menjadi 4 macam, yaitu :

#### B.1. Pengelompokan yang bersifat administrasi umum

Yang dimaksud dengan pengelompokan yang bersifat administrasi umum adalah pelayanan administrasi yang diperuntukan untuk masyarakat luas yang bersifat umum dan untuk kepentingan umum, misalnya pelayanan keterangan kesehatan, pelayanan pembuatan paspor, pelayanan pajak kendaraan, pelayanan pembuatan sim, ijin usaha dan lain sebagainya.

## B.2. Pengelompokan di bidang pembangunan

Pengelompokan di bidang pembangunan maksudnya adalah pelayanan yang ditujukan bagi pembangunan/pendirian badan usaha, sekolah, yayasan, gedung perkantoran, pasar, pembangunan infra struktur lainnya.

## B.3. Pengelompokan bersifat sektoral

Pengelompokan bersifat sektoral maksudnya pelayanan administrasi untuk sektor-sektor tertentu, misalnya pelayanan administrasi sektor perhubungan (administrasi pelabuhan, bandara), pelayanan administrasi sektor perpajakan, pelayanan administrasi sektor kesehatan dan lain sebagainya.

## B.4. Pengelompokan atas dasar pelayanan administratif.

Adalah pelayanan administrasi yang dilakukan suatu unit kerja (perkantoran), berupa urusan tata usaha, kepegawaian, keuangan dan sebagainya yang bersifat pelayanan intern kantor (in service).

## C. Hubungan antara Administrasi dan Manajemen

Untuk mengetahui hubungan antara administrasi dan manajemen, perlu kita tinjau secara ringkas, sebagaimana uraian pada bab sebelumnya bahwa administrasi adalah "*proses penyelenggaraan kerja untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan*". Untuk melaksanakan kerja agar dapat terlaksana dengan sebaik-baiknya sehingga tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai, bila ada orang-orang yang menyelenggarakannya.

Masalah orang-orang yang menyelenggarakan kerja untuk mencapai tujuan inilah yang menjadi urusan dalam manajemen, karena inti sari pengertian manajemen adalah "*suatu proses/usaha dari orang-orang yang bekerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan*"

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa administrasi adalah penyelenggaraan kerja dan manajemen adalah orang-orang yang menyelenggarakan kerja tersebut. Bila dikombinasikan dari keduanya adalah "***penyelenggaraan kerja yang dilakukan oleh orang-orang yang secara kerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan***".

## D. Perbedaan dan Persamaan antara Administrasi dan Manajemen

Beberapa ilmuwan/cendekiawan berpendapat bahwa antara administrasi dan manajemen tidak ada perbedaannya, hal ini karena dua kata tersebut saling berkaitan, dimana ada administrasi pasti ada manajemen.

D.1. *William H. Newman* dalam bukunya "Administration Action" jelas-jelas tidak membedakan antara administrasi dan manajemen. Apa yang dimaksud administrasi, termasuk dalam arti manajemen.

D.2. *M.F. Dimock* dalam bukunya "Public Administration" memberikan definisi : "Administrasi atau Manajemen adalah suatu pendekatan rencana terhadap pemecahan masalah yang kebanyakan pada setiap individu atau kelompok (baik urusan Negara maupun swasta)

Seperti kita ketahui bahwa antara administrasi dan manajemen itu berbeda satu sama lainnya. Hal ini dapat kita kutip dari pendapat para cendekiawan/ilmuwan sebagai berikut :

D.3. *Dalton E.Mc. Farland* dalam bukunya " Management" membedakan antara administrasi dan manajemen : "Administrasi ditunjukkan sebagai penentuan tujuan pokok dan kebijakan, sedangkan manajemen ditunjukkan terhadap pelaksanaan kegiatan tujuan pokok tersebut.

D.4. *Ordway Tead*, tegas-tegas membedakan antara administrasi dan manajemen. Administrasi adalah suatu proses dan badan/instansi yang bertanggung untuk menentukan tujuan, dimana organisasi dan manajemen, sedangkan manajemen adalah suatu proses dan badan/instansi yang secara langsung memberi petunjuk, bimbingan dalam suatu organisasi dalam merealisasikan tujuan yang telah ditetapkan.

Berdasarkan dua pengertian tersebut di atas bahwa administrasi sifatnya menentukan kebijakan umum, sedangkan manajemen ialah bagaimana secara langsung kegiatan-kegiatan itu dilakukan dengan memberi petunjuk, bimbingan, pengetahuan dan pengaturan yang diarahkan secara sistematis untuk merealisasikan tujuan yang telah ditetapkan.

## SOAL-SOAL LATIHAN I

### A. Pilih jawaban yang paling benar dari 4 jawaban yang tersedia :

1. Aspek-aspek administrasi seperti perpajakan, perhubungan, pertanian/irigasi adalah bukti sejarah peninggalan negara :
  - a. Yunani kuno
  - b. Tiongkok kuno
  - c. Gereja Romawi
  - d. Mesir kuno
2. Perubahan dari "job centered" ke "human centered" terjadi pada masa:
  - a. Revolusi industri I di Inggris
  - b. Pemerintahan Hitler di Jerman
  - c. Sejak ditemukannya mesin uap oleh James Watt
  - d. Revolusi industri di Amerika Serikat
3. Sejak kemerdekaan RI tanggal 17 Agustus 1945, ilmu administrasi menjadi sangat penting, maka untuk pertama kali sebagai usaha untuk mengembangkan ilmu administrasi pemerintah RI waktu itu adalah:
  - a. Mendirikan Lembaga Administrasi Negara tahun 1957
  - b. Mengirimkan mahasiswa tugas belajar ke luar negeri
  - c. Mendatangkan expert di bidang administrasi dan manajemen dari luar negeri
  - d. Membuka program mata kuliah administrasi negara pada setiap perguruan tinggi negeri
4. Prof. Prayudi Atmosudirjo membedakan administrasi dalam 2 pengertian, yaitu :
  - a. Fungsi dan tugas
  - b. Sempit dan luas
  - c. Proses dan fungsi

- d. Objek dan golongan
5. Administrasi ditinjau dari sudut kepranataan/institusi, adalah :
- a. Gedung pertokoan (mall)
  - b. Stasiun kereta api, bandar udara, pelabuhan dan terminal bus
  - c. Gedung olah raga
  - d. Gedung-gedung perkantoran seperti kantor pos, kantor pajak, kantor departemen, kantor pengadilan negeri, dan lain sebagainya.
6. Administrasi adalah proses kerjasama antara dua orang atau lebih berdasarkan rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan bersama, definisi ini dikemukakan oleh :
- a. Sutarto
  - b. The Liang Gie
  - c. William H. Newman
  - d. Sondang P. Siagian
7. Sumber-sumber administrasi adalah, kecuali :
- a. Sumber tenaga
  - b. Sumber modal
  - c. Sumber material
  - d. Sumber hukum
8. Henry Fayol membedakan 5 fungsi administrasi, antara lain, kecuali :
- a. Planning
  - b. Organizing
  - c. Actuating
  - d. Coordinating

9. Unsur administrasi sebagai sistem adalah , kecuali :
- Sistem sebagai gabungan dari elemen-elemen
  - Sistem sebagai fungsi-fungsi yang saling berhubungan
  - Sistem sebagai unsur-unsur administrasi
  - Sistem sebagai satu kesatuan yang utuh.
10. Administrasi Negara bila dilihat dari pengertian administrasi merupakan :
- pengertian secara luas
  - pengertian berdasarkan fungsi atau tugas
  - sebagai objek administrasi
  - sebagai subjek administrasi

**A. Pilihlah jawaban B bila pernyataan Benar dan S bila pernyataan Salah**

- 1.(B) (S): Gereja Katholik Roma telah memberikan sumbangan yang besar dalam perkembangan administrasi dan manajemen yaitu rapinya organisasi kegerejaan.
- 2.(B) (S): Lembaga Administrasi Negara yang didirikan tahun 1957 bertugas untuk membantu presiden di bidang politik luar negeri RI.
- 3.(B) (S): Kata admistrasi dalam bahasa Yunani "administratie" yang berarti memberikan pelayanan.
- 4.(B) (S): Administrator adalah seseorang yang melakukan kegiatan administrasi
- 5.(B) (S): Dari berbagai definisi tentang administrasi, maka unsur-unsur dalam administrasi adalah : adanya orang yang bekerja sama dalam suatu kegiatan yang rasioalitas untuk mencapai tujuan bersama