

# MELURUSKAN PEMAHAMAN ADMINISTRASI

Oleh:  
Drs Dann Sugandha, MPA

## *Abstract*

*The Dutch and the British colonials introduced the terms 'administratie' and 'administration' - the modern thought of governmental activities to gain effectiveness and efficiency. These new arts have influenced the way some Indonesian rulers rule the country. However, up to now, those terms still mean differently to different people. Some said that administratie is narrower than administration. It is merely clerical works compared to administration as a whole process of people working together to achieve certain goals. However, it is not totally true.*

*For a better understanding of administration, first of all, we should define an organization as a system consisting a set of elements interrelated to each other. The elements consist of people, visions, objectives, missions, tasks and functions, authorities, structures, relationships, formalities, resources, and processes called administration. In this case, administration is considered as a part of the organization administrative process functioning as a tool of the organization to achieve the stated objectives.*

*The administrative process of the organization consists of three sub-processes: (1) a process of administering or managing implemented by administrators, (2) a technical operational process conducted by operational or line workers, and (3) a process of administrative services implemented by staff workers. Those three elements are interrelated as a set of system. Managing or administering does not only consist of five elements of planning, organizing, commanding, coordinating, and controlling as Fayol stated. It is more complicated. If calculated, there are more than 50 functions of management.*

*The author has defined administration as an overall process of the organization consisting of determining and achieving objectives by using available resources efficiently with and through other people. Management is coordinating people through P.E.O.P.L.E toward desired objectives. P.E.O.P.L.E stands for Policy making and Planning, Estimating, Organizing, Persuading, Leading, Evaluating and Controlling. In this case, controlling is the prerequisite for evaluating.*

## **A. Pendahuluan**

Ilmu administrasi masih dapat dianggap sebagai ilmu baru di Indonesia. Wajarlah bila pemahamannya pun masih simpang siur. Kesimpangsiuran ini mungkin saja terjadi karena sumber bacaan yang dipakai di Indonesia kebanyakan dalam bahasa Inggris sedangkan bahasa ini bukan bahasa ibu, sehingga dalam menterjemahkannya kadang-kadang salah tafsir. Di Indonesia istilah administrasi saja ada yang datang dari Eropa, khususnya Belanda dan Perancis yang termasuk ke dalam aliran Eropa Kontinental, ada pula yang datang dari Inggris dan Amerika yang tergolong ke dalam aliran Anglo Sakson.

Dari berbagai bacaan dalam bahasa asing, apakah itu dari aliran Eropa Kontinental maupun *Anglo Saxon*, pengertian istilah yang sama seperti Administration (Perancis), Administratie (Belanda) maupun Administration (Inggris dan Amerika) ternyata berbeda-beda maksudnya, walaupun masih ada titik-titik persamaan.

Di Indonesia, situasinya benar-benar membingungkan, Demikian halnya, karena di Indonesia terdapat suatu sifat atau mungkin suatu kebiasaan gethok tular, dalam arti apa yang diterima seorang santri dari kiyainya, itu juga yang diajarkan kepada murid sang santri, tanpa *reserve*. Begitulah dalam mengajarkan ilmu administrasi, seorang dosen akan mengajarkan apa yang pernah ia terima dari profesornya walaupun mungkin ia menyadari bahwa yang diajarkannya kurang logis, namun tak ada keberanian merubahnya. Hal ini terjadi karena kurangnya penelitian dari para dosen Indonesia dalam bidang studinya,

Di samping itu kesalahanpun mungkin terjadi karena para pengajar Indonesia pada saat belajar sebelum menjadi dosen kurang membaca buku-buku aslinya karena keterbatasan berbahasa asing, kebanyakan mereka lebih senang belajar dari buku-buku terjemahan yang ditulis bukan oleh ahli ilmu administrasi, atau hanya belajar dari diktat.

Ada lagi satu kebiasaan umum pada kita, yaitu lebih mempermasalahkan kata-kata bukan materi, walaupun kata-kata memang mempunyai filosofinya mengapa itu dipilih. Oleh karena itulah dalam rangka pengembangan ilmu administrasi, atau lebih baik dalam rangka pelurusan pemahaman ilmu administrasi, dalam kesempatan ini penulis mencoba menunjukkan apa yang kurang benar dan apa yang kurang logis menjadi benar dan logis.

## **B. Persepsi Tentang Administrasi di Beberapa Perguruan Tinggi di Indonesia**

Banyak buku di Indonesia yang membuka khasanah ilmu administrasi dengan memberikan definisi. Berdasarkan pengalaman empiris, pada umumnya administrasi dipahami sebagai : “adalah kerjasama dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya”. Di samping itu ada juga yang menjawab bahwa pengertian administrasi ada dua yaitu administrasi dalam arti sempit dan administrasi dalam arti kata luas. Dalam arti sempit katanya berasal dari bahasa Belanda, yaitu *administratie* yang artinya ketatausahaan yang menunjuk pada urusan tulis menulis, seperti korespondensi, pengetikan, kearsipan, dan semacamnya. Administrasi dalam arti kata luas katanya diambil dari bahasa Inggris, yaitu *administration*, yang maksudnya seluruh proses kerjasama dua orang atau lebih dalam mencapai tujuannya. Pertanyaannya sekarang, apakah dalam bahasa Belanda tidak ada pengertian *administratie* yang sejalan dengan pengertian bahasa Inggris seperti yang dipahami oleh masyarakat pada umumnya?

Bila disimak sejarah revolusi, setelah Jepang jatuh, datanglah ke Indonesia orang-orang Belanda yang didukung pasukan Gurkha. Maksud mereka ke Indonesia adalah dalam rangka melakukan timbang terima antara pemerintahan Hindia Belanda yang menguasai Indonesia sebelumnya, dengan pemerintahan pendudukan Jepang setelah pasukan Jepang bertekuk lutut setelah Hiroshima dikirim bom atom. Pada saat itu bangsa Indonesia berkat Proklamasinya secara *de facto* telah memiliki pemerintahan dan telah mengambil alih kekuasaan Jepang, namun Belanda tidak mau menghormatinya dengan menganggap bahwa *de jure* pemerintahan di Indonesia masih dalam tangan penguasa Belanda yang diwakili oleh NICA, suatu akronim dari *Nederlands Indische Civiel Administratie*. Jika *administratie* dari bahasa Belanda hanya berarti tulis menulis, maka bangsa Indonesia waktu itu berperang dengan Tulis-menulis Sipil Hindia Belanda. Hal tersebut tentu tidak benar, yang benar bangsa Indonesia berperang dengan Pemerintahan Sipil Hindia Belanda. Dengan demikian sejak jaman dulu pengertian *administratie* dimaksudkan sebagai pemerintahan.

Pada masa pemerintahan kolonial Belanda saja ada istilah *administrateur* perkebunan, *administrateur* pelabuhan, mereka bukan pelaksana tulis menulis perkebunan dan pelaksana tulis menulis pelabuhan, melainkan sebagai administrator atau penguasa di perkebunan dan penguasa pelabuhan yang harus mengadminister atau memamanajementi perkebunan dan pelabuhan. Bahkan Donner, seorang sarjana Belanda, mengatakan bahwa *bestuur* mempunyai dua bidang. Bidang yang pertama adalah menentukan tujuan, sedang bidang yang kedua adalah merealisasikan tujuan atas tugas yang telah ditentukan oleh bidang yang pertama itu (Achmad Ichsan, 1976:104). Bidang yang terakhir itulah *administratie*, yang sering juga disebut *bestuur*. Selain itu, Kranenburg (1947:14), sarjana ahli ilmu hukum tatanegara Belanda, dalam *Nederlandsch Staatsrecht* menulis bahwa: "*De administratie, het bestuur zelf, dat is het voortdurend handelend optreden van organen, het functionneeren, het actief zijn dier organen*". Jadi di sini *administratie* sebagai pemerintahan yaitu berfungsinya secara terus menerus badan-badan pemerintah, sebagai segi aktifnya badan-badan tersebut. Seorang ahli lain dari Belanda, yaitu van Praag, mengatakan bahwa "*administratie is the functie der z.g. executieve*", bahwa *administratie* adalah fungsi dari apa yang disebut eksekutif. Jelaslah bahwa *administratie* bukan sekadar urusan tulis menulis, melainkan juga berarti pemerintahan. Dapat disimpulkan sementara bahwa istilah *administratie* atau *administration* sering dikaitkan dengan pelaksanaan hukum dan pelaksanaan keputusan politik oleh pejabat-pejabat pemerintah (*bestuurders*). Ilmu yang khusus mempelajari proses pemerintahan yang dilakukan oleh perangkat negara dan perangkat pemerintah dewasa ini disebut *public administration* atau administrasi negara. Dahulu hanya disebutkan sebagai *administration* saja. Diberikannya tambahan *public* adalah untuk membedakannya dengan *business administration* (administrasi niaga).

Selain itu salah pula kalau dikatakan bahwa ketatausahaan disebut sebagai urusan tulis menulis. Demikian halnya karena kepala tata usaha dalam suatu dinas pemerintahan Daerah kerjanya bukan hanya tulis menulis. Kepala tata usaha tugasnya adalah mengurus semua sumber dana dan daya milik organisasi. Istilah tata usaha sejalan dengan istilah tata niaga yang disingkat dari tata usaha niaga, harus diartikan sebagai penataan usaha atau kegiatan organisasi. Tata usaha niaga jadi berarti penataan kegiatan niaga yang kini tepatnya disebut administrasi niaga. Demikian juga tata usaha negara dapat dikatakan sebagai penataan usaha atau kegiatan negara. Istilah tata usaha ini telah sejak lama digunakan terutama di fakultas hukum yang mengajarkan *administratiefrecht* dengan terjemahannya menjadi hukum tata usaha negara. Pada jaman modern kini setelah berdirinya Lembaga Administrasi Negara RI yang mempopulerkan istilah administrasi melalui PTDIAN yang mengajarkan pengantar ilmu administrasi (umum) dan ilmu administrasi negara, maka istilah administrasi semakin dikenal dan digunakan orang. Namun demikian di kalangan fakultas hukum dan para ahli hukum masih tetap menggunakan istilah tata usaha negara sehingga terjemahan dari *administratiefrecht* tetap menjadi hukum tata usaha negara, dan peradilannya tetap juga peradilan tata usaha negara. Hal ini bertalian dengan banyaknya peraturan perundang-undangan yang sejak awal telah menggunakan istilah tata usaha negara. Namun demikian di dalam Undang-undang Tentang Peradilan Tatausaha Negara ada suatu penjelasan, bahwa yang dimaksud dengan peradilan tata usaha negara adalah peradilan administrasi negara. Ini menunjukkan pengakuan terhadap istilah administrasi negara.

Tentang administrasi ini pada awal keterangannya Simon et.all. dalam *Public Administration* (1959) mengatakan: "*When two men cooperate to roll a stone that neither could have moved alone, the rudiments of administration have appeared*". Jadi kalau ada yang mengatakan bahwa "bila ada dua orang menggotong meja dari ruangan ke luar sudah dapat disebut administrasi", masih belum tepat karena hal itu baru dapat disebut cikal

bakal administrasi, atau administrasi yang paling sederhana, jadi bukan administrasi yang ilmunya sedang dibahas. Kalau di dalam binatang baru merupakan amuba. Demikian juga administrasi tak dapat dikatakan sebagai kerjasama dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, karena kerjasama beberapa orang untuk maksud tertentu di Indonesia baru dapat disebut **gotong royong**, walaupun memang gotong royong telah mempunyai unsur **tujuan** dan **kerjasama** antara dua atau lebih orang. Memang Simon cs pernah mengatakan bahwa "*In its broadest sense, administration can be defined as the activities of groups cooperating to accomplish common goals*". Istilah *broadest sense* di sini bukan batas-batas administrasi seperti ada administrasi sempit yang berupa tata usaha seperti yang dimaksud di atas dibandingkan dengan seluruh proses kerjasama, melainkan banyak sekali aspeknya, seperti adanya administrasi negara, administrasi niaga, administrasi kepegawaian, administrasi keuangan, administrasi internasional, perbandingan administrasi, dan sebagainya. Karena itulah dalam bukunya Simon cs mengatakan bahwa cakupan buku yang ditulisnya (*Public Administration*) sudah tentu lebih sempit dari lingkup administrasi yang telah didefinisikannya, yang sangat luas itu. Penulis dapat mengatakan bahwa administrasi umum itu merupakan *genus*-nya, sedangkan administrasi niaga, administrasi negara, administrasi sosial, administrasi keuangan, dan administrasi lainnya merupakan *species*-nya. *Broadest sense* di sini merupakan generalisasi, pokoknya bila ada orang-orang bekerjasama di situ telah ada administrasi yang rudimenter yang baru memiliki dua unsur yaitu tujuan dan kerjasama.

Di dalam buku Simon cs ternyata tidak dikatakan bahwa administrasi negara adalah kerjasama dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan negara yang telah ditetapkan sebelumnya. Untuk itu mereka mendefinisikan bahwa dengan administrasi negara berarti, dalam pemakaiannya yang umum, kegiatan-kegiatan cabang eksekutif dari pemerintahan nasional, state (negara bagian), dan lokal (daerah); dewan-dewan dan komisi yang dibentuk oleh *Congress* dan para *legislator state*; perusahaan pemerintah; serta agen-agen pemerintah tertentu yang bersifat khusus. Secara khusus yang ada di luar cakupan itu adalah cabang pengadilan serta legislatif di dalam pemerintahan serta kegiatan non pemerintah. Jadi pengadilan, legislatif, dan organisasi non-pemerintah ada di luar administrasi negara.

Mengenai *administration* ini, di antara semua penulis berbahasa Inggris tak ada perbedaan paham. Semuanya mengatakan bahwa administrasi merupakan suatu proses. Namun tentang prosesnya sendiri memang terdapat perbedaan pendapat. Frank Goodnow dalam bukunya yang berjudul *Politics and Administration* (1900), telah menguraikan bahwa dalam pemerintahan negara terdapat "*the will of the state*". Ia mengidentifikasi politik sebagai "*the expression of the will of the state*", sedangkan *administration* sebagai "*the execution of the will of the state*". Jadi *administration* atau administrasi sebagai pelaksanaan keinginan negara yang telah digariskan atau ditetapkan melalui proses politik. Proses politik biasanya berjalan di dalam parlemen sebagai himpunan orang-orang politik yang menentukan kebijakan negara (*policy*). Demikian juga Jhon M. Pfiffner dan Robert V. Prethus yang bersama-sama menulis buku *Public Administration* (1960) mendefinisikan bahwa "*public administration involves the implementation of public policy which has been outlined by representative political bodies*". Jadi administrasi di sini diartikan sebagai kegiatan eksekutif dalam melaksanakan kebijakan negara. Istilah *administration* ini kemudian berkembang menjadi *public administration* untuk membedakannya dengan *business administration*.

Di Indonesia telah umum diartikan administrasi sebagai seluruh proses kerjasama dua orang atau lebih dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, yang baru memenuhi adanya tujuan dan kerjasama orang-orang, yang padanan katanya dalam

bahasa kita adalah gotong royong, yang oleh Simon baru disebut *the rudiment of administration*. Agar benar-benar administrasi itu tidak lagi rudimenter maka tepatnya administrasi harus dirumuskan secara singkat sebagai **seluruh proses organisasi dalam mencapai tujuannya secara efektif dan efisien**. Dalam organisasi setiap orang memiliki atribut-atribut tertentu seperti, struktur jabatan, wewenang, tugas, aturan, hubungan kerja dan sumber energi (*resources*) yang umumnya tak ada dalam gotong royong. Jadi tak lagi rudimenter. Hal ini cocok dengan definisi administrasi negara bahwa administrasi negara adalah proses pelaksanaan kebijakan publik yang dilakukan oleh eksekutif dengan birokrasinya. Kedua unsur ini adalah organisasi.

Di Perancis Henri Fayol menerbitkan buku berjudul *Administration, Industrielle et Generale*, hampir berbarengan dengan Taylor di Amerika yang menerbitkan *Scientific Management*. Fayol mengatakan bahwa setiap perusahaan industri selalu memiliki enam fungsi yaitu (a) fungsi teknis, (b) fungsi niaga, (c) fungsi keuangan, (d) fungsi akunting, (e) fungsi pengamanan, dan (f) fungsi administrasi. Administrasi ini memiliki lima unsur yaitu perencanaan, pengorganisasian, komando, koordinasi, serta pengawasan. Buku ini diterjemahkan di Amerika dengan judul *General and Industrial Management*. Jadi apa yang di Perancis disebut *administration*, di Amerika disebut *management*. Bandingkan umpamanya dengan definisi dari George R. Terry dalam bukunya yang berjudul *Principles of Management* (1982) yang mendefinisikan “manajemen sebagai suatu proses yang khas yang terdiri atas kegiatan-kegiatan perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengawasan yang dilakukan untuk menentukan dan mencapai sasaran yang telah ditetapkan dengan menggunakan manusia dan sumber-sumber lainnya”. Proses yang khas di sini maksudnya hanya kegiatan para manajer sebab mereka yang non manajer atau staf biasa tak akan mengendalikan orang lain melalui fungsi-fungsi manajemen. Jadi kalau Fayol menyebut kegiatan perencanaan sampai dengan pengawasan itu *administration*, maka Terry menyebutnya sebagai *management*.

Berangkat dari pendapat Lepawsky bahwa: “*Administration is to include organization and management*”, maka banyak juga di Indonesia yang berpendapat bahwa administrasi adalah organisasi dan manajemen. Bahkan dikatakan pula bahwa administrasi sama dengan organisasi ditambah manajemen, sehingga disimpulkan pula bahwa manajemen lebih sempit dari administrasi, atau administrasi lebih luas dari manajemen. Manajemen ditambah organisasi itulah baru administrasi. Padahal maksud penulisnya, ilmu administrasi mencakup atau membahas ilmu organisasi dan ilmu manajemen.

Untuk memperjelas hal ini akan disimak penggunaan istilah administrasi (*administration*). Istilah *administration* di Amerika sering dipakai untuk pengganti *management*, sehingga juga ada terjemahan buku Fayol dengan versi lain dengan judul *General and Industrial Management*. Para penulis dari versinya masing-masing atau pembacanya tidak bertengkar karena *management* dan *administration* sama saja artinya. Robbins umpamanya dalam *The Administrative Process* (1980) mengatakan bahwa di dalam bukunya, untuk maksud yang sama ia menggunakan istilah administrasi dan istilah manajemen silih berganti. Demikian juga Pfiffner dan Presthus dalam bukunya mengatakan bahwa manajemen sering digunakan sebagai sinonim dari administrasi, maka ia lebih senang menggunakan istilah administrasi kepegawaian dan administrasi keuangan, ketimbang manajemen kepegawaian dan manajemen keuangan. Hal itu karena mereka sedang menguraikan administrasi negara. Selanjutnya ia mengatakan bahwa istilah manajemen mungkin akan lebih cocok untuk niaga daripada untuk administrasi negara. Mungkin saja proses administrasi keuangan dengan manajemen keuangan akan sama saja dalam siklusnya, namun pembicaraan administrasi keuangan akan bertalian erat

dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur keuangan negara. Manajemen keuangan lebih erat kaitannya dengan kebijakan serta keputusan para manajer dalam organisasi perusahaan.

### C. Hubungan Antara Administrasi, Organisasi, dan Manajemen

Hingga saat ini, masih banyak yang mengalami kebingungan dalam memahami hubungan antara administrasi, organisasi, dan manajemen. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, pada umumnya dikatakan bahwa administrasi lebih luas daripada organisasi dan manajemen adalah inti organisasi. Manajemenlah sebagai penggerak administrasi melalui fungsi-fungsi manajemennya. Kalau administrasi lebih luas dari manajemen, apa fungsi administrasi lebih luas juga dari fungsi manajemen? Ada yang mengatakan bahwa fungsi administrasi sama dengan fungsi manajemen. Bandingkan definisi yang mereka pegang selama ini bahwa administrasi adalah seluruh proses kerjasama dalam mencapai tujuan bersama, dengan manajemen sebagai menyelesaikan segala sesuatu melalui orang lain seperti yang dirumuskan oleh Koontz dan Donnell "*management is getting things done through the efforts of other people*". Bingung lagi. Mereka belum membaca definisi administrasi dari Robbins yang mengatakan bahwa "*Administration is the universal process of efficiently getting activities completed with and through other people*" Sebenarnya di sini harus diingat bahwa di dalam bahasa Inggris, istilah *management* dapat berarti dua hal yaitu sebagai proses dan sebagai manager yang melakukan proses itu. Jadi fungsi manajer menurut Terry adalah perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengawasan dalam rangka mengendalikan orang-orang. Demikian juga *administration*, dapat berarti proses, tapi juga dapat berarti administrator. Karena itu fungsi administrator sama saja mengendalikan orang-orang yang menurut Robbins adalah perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengawasan. Jadi pada hakekatnya fungsi manajer dengan fungsi administrator sama saja, yang berbeda adalah apa rincian dari fungsi-fungsi tersebut.

Ada berapa banyak fungsi yang harus dilakukan oleh manajer atau administrator yang dapat dipilih? Umumnya mahasiswa yang ditanya menjawab POAC mengambil akronim dari fungsi manajemen dari Terry, atau POSDCoRB dari Gulick dan Urwick. Jawabannya yang lebih tepat akan banyak sekali, bukan hanya perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengawasan atau perencanaan, pengorganisasian, penempatan staf, pengarahan, koordinasi, pelaporan dan penganggaran. Kalau fungsi-fungsi manajemen dan fungsi administrator dikumpulkan karena semua tulisan para pakar dalam buku-bukunya sama dianggap benar, maka jumlah fungsi yang dapat dipakai akan banyak sekali. Lihat daftar di bawah ini.

#### DAFTAR FUNGSI-FUNGSI MANAJER DAN ADMINISTRATOR

PENULIS	FUNGSI-FUNGSI
George R. Terry	Planning, Organizing, Actuating, Controlling
Fayol	Planning, Organizing, Commanding, Coordinating, Controlling
Gulick dan Urwick	Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting.
Robbins	Planning, Organizing, Leading, Controlling

Albers	Planning, Organizing, Directind, Gontrolling
Ernest Dale	Planning, Organizing, Staffing, Directing, Controlling, Innovating, Representing.
Hicks	Planning, Creating, Organizing, Motivating, Communicating, Controlling.
Haimann & Scott	Planning, Organizing, Staffing, Influencing, Controlling.
Newman, Summer & Warren	Planning, Organizing, Controlling, Leading.
Sisk	Planning, Organizing, Controlling, Leading
Simon, Smithburg & Thompson	Decision making, Communication, Leadership, Planning, Research.
Siagian	Planning, Organizing, Motivating, Controlling, Evaluating.
Sugandha	Determining objectives, Coordinating, Policy making and Planning, Estimating, Organizing. Persuading, Leading, Evaluating & Controlling (DC-PEOPLE)

Terlihat dari daftar bahwa dari 13 buah buku yang ditulis oleh seorang penulis atau kelompok penulis terdapat tak kurang dari 24 buah fungsi manajer/administrator, yaitu:

- |                           |                   |
|---------------------------|-------------------|
| 1. Determining objectives | 13. Directing     |
| 2. Creating               | 14. Leading       |
| 3. Estimating             | 15. Influencing   |
| 4. Research,              | 16. Motivating    |
| 5. Policy making          | 17. Communicating |
| 6. Planning               | 18. Persuading    |
| 7. Budgeting              | 19. Coordinating  |
| 8. Organizing             | 20. Reporting     |
| 9. Staffing               | 21. Controlling   |
| 10. Decision making       | 22. Evaluating    |
| 11. Commanding            | 23. Innovating    |
| 12. Actuating             | 24. Representing  |

Tentunya bila lebih banyak buku yang dibaca akan lebih banyak pula pengetahuan tentang fungsi-fungsi manajer/administrator ini sebagai acuan saat-saat manajer/administrator menghadapi masalah. Secara logika saja masih banyak fungsi yang dapat ditambahkan ke dalam daftar di atas dan yang biasa diterapkan oleh manajer/administrator, seperti misalnya: *Problem solving, Punishing, Firing, Training, Empowering, Auditing, Supervising, Negotiating*, dan masih banyak lagi, sehingga mungkin mencapai angka 50 buah. Namun demikian biasanya penulis hanya mengambil garis besarnya saja yang mau tak mau harus dilaksanakan oleh manajer atau administrator. Ada yang mengatakan fungsi itu dapat disebut fungsi organik.

Sebenarnya bukan manajer dan administrator saja yang memiliki fungsi. Administrasi dan manajemen sebagai prosespun memiliki fungsi, peran atau kegunaan masing-masing. Fungsi administrasi sebagai proses adalah mempermudah pencapaian tujuan, sehingga tujuan organisasi akan efektif dicapai. Jadi fungsi administrasi adalah

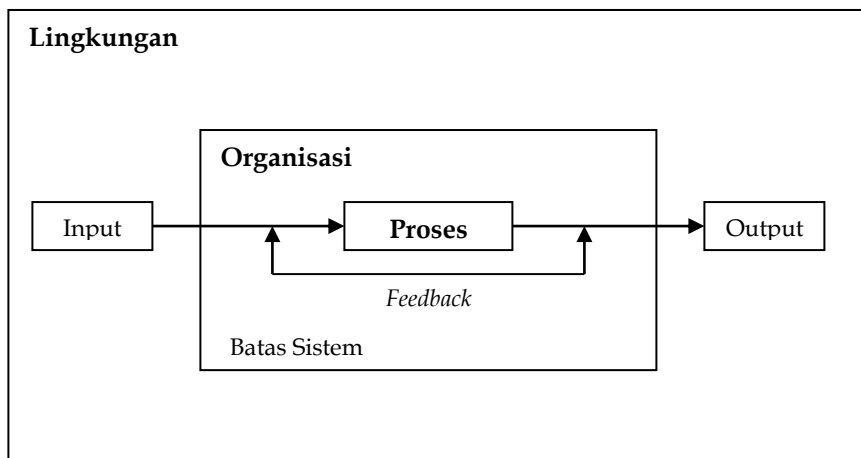
sebagai alat organisasi. Proses manajemen berfungsi sebagai alat organisasi juga yaitu mengendalikan proses organisasi agar tidak terjadi penyimpangan atau agar tercipta efisiensi dalam penggunaan sumber-sumber dana dan daya yang digunakan dalam proses organisasi. Di sini terlihat bahwa sebenarnya administrasi sebagai seluruh kegiatan organisasi akan menjadikan efektifnya organisasi, sedang manajemen adalah untuk menciptakan efisiensi.

#### D. Memahami Administrasi dengan Lebih Baik

Untuk mengerti administrasi yang lebih baik dan tidak rancu, dapat dimulai dengan mempelajari organisasi sebagai suatu sistem terbuka. Sebagai sistem, organisasi selalu terdiri atas berbagai unsur yang saling melakukan interaksi (pengaruh mempengaruhi) agar tujuan sistem itu tercapai. Hasil pengamatan penulis, unsur-unsur yang kini harus ada dalam organisasi ialah:

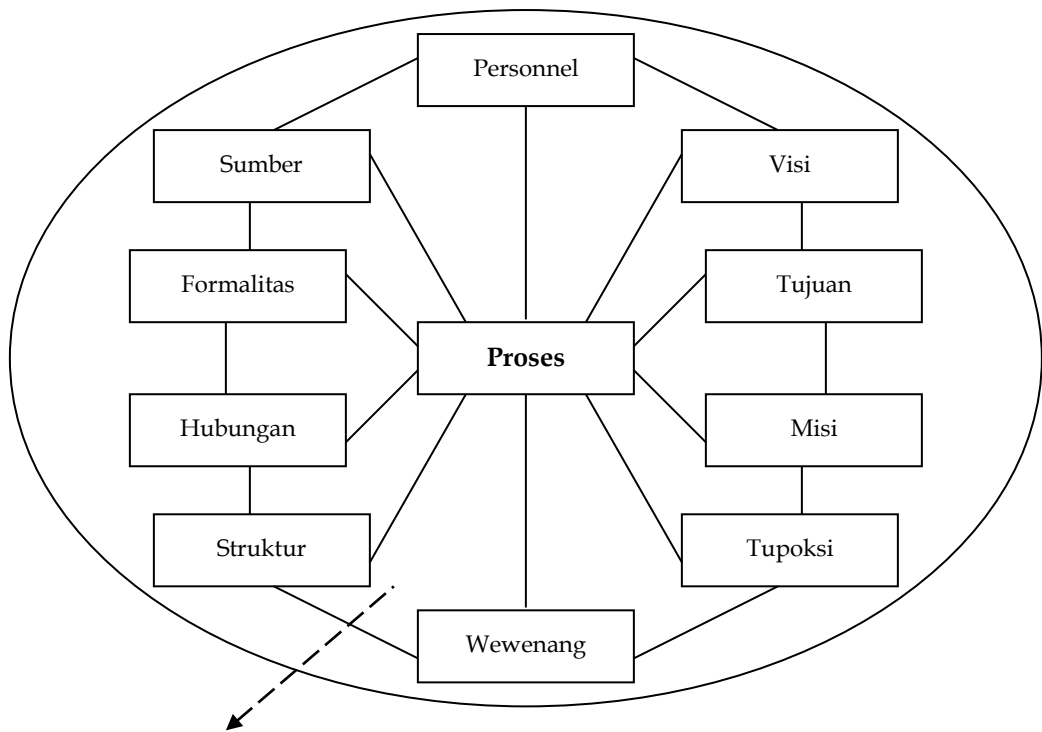
1. Personel atau orang-orang,
2. Visi organisasi,
3. Tujuan,
4. Misi,
5. Tugas pokok,
6. Fungsi,
7. Wewenang,
8. Struktur,
9. Hubungan-hubungan,
10. Formalitas (aturan tertulis),
11. Sumber dana dan daya,
12. Proses, yang disebut administrasi.

Organisasi sebagai suatu sistem terbuka selalu memiliki batas sistem, input, proses, output dan feedback, dan sistem organisasi selalu berada di tengah-tengah lingkungan yang dapat digambarkan bagannya sebagai berikut :



Organisasinya sendiri sebagai suatu tatanan sistem memiliki antara lain 12 unsur yang juga dapat digambarkan sebagai berikut:





Garis hubungan antar sub sistem

Tampak di sini bahwa administrasi sebagai proses merupakan subsistem dari organisasi sehingga terjawab sekarang bahwa organisasi adalah yang lebih luas dari administrasi. Dengan demikian juga administrasi seluruh kegiatan organisasi dalam mencapai tujuannya, sehingga administrasi adalah alat organisasi. Proses organisasi ini akan dilaksanakan oleh setiap personel atau anggota organisasi. Personel organisasi pada dasarnya dapat dibagi menjadi dua golongan, yaitu golongan manajer (dalam perusahaan) atau administrator (dalam pemerintahan), dan personel non manajer. Para administrator atau manajer itulah yang melaksanakan proses manajerial sedangkan para personel non manajer melaksanakan tugas teknis. Tugas teknis ini adalah teknis staf bagi orang-orang yang ada di unit staf, dan teknis operasional bagi orang-orang yang ada di unit lini dalam struktur organisasinya. Dengan demikian seluruh proses organisasi pun (administrasi) juga merupakan sistem proses yang terdiri atas proses manajemen operasional, proses teknis operasional, proses manajemen staf (pembantuan), dan proses teknis staf.

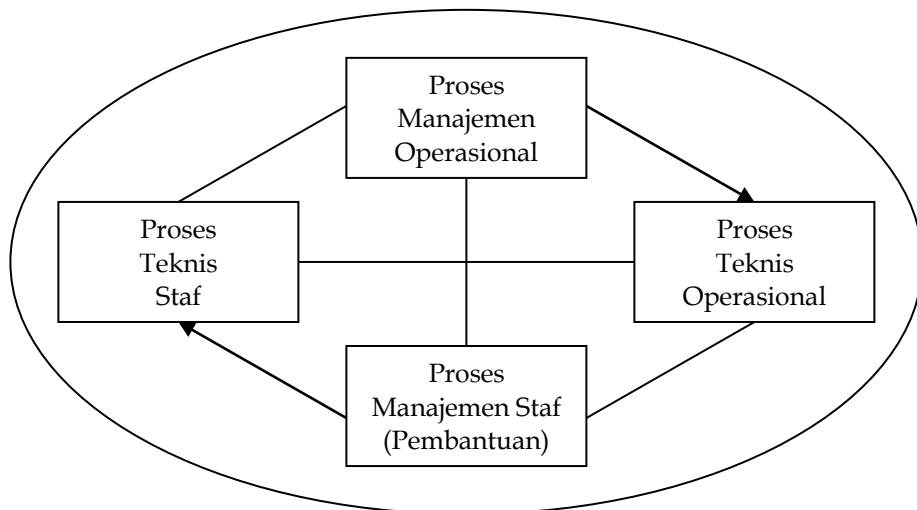
Pada umumnya organisasi departemen, kanwil maupun dinas-dinas Daerah memiliki organisasi yang berstruktur lini (jalur) dan staf. Seorang administrator atau manajer puncak atau kepala, direktur atau apapun namanya akan bertanggung jawab mengendalikan seluruh kegiatan organisasi baik yang melakukan kegiatan pelaksanaan tugas pokok maupun pembantuan. Di dalam organisasi yang berbentuk lini dan staf ini, pelaksanaan tugas pokok organisasi dilakukan oleh unsur lini, sedangkan tugas pembantuan oleh unsur staf.

Nomenklatur untuk unit-unit lini biasanya direktorat jenderal, direktorat, sub direktorat, bidang, seksi, dan subseksi. Untuk unsur lini adalah biro, bagian, dan sub

bagian. Para kepala di unsur lini melakukan proses manajemen operasional, sedangkan pegawainya melaksanakan proses teknis operasional. Pada unsur staf, masing-masing kepala unit melakukan proses manajemen pembantuan, dan para pegawainya melaksanakan tugas teknis pembantuan.

Proses operasional atau pelaksanaan tugas pokok antara lain memproduksi bahan menjadi barang atau menjadi jasa, misalnya pembangunan gedung, jalan, jembatan, penerbitan ijin usaha, ijin mendirikan bangunan, kebijakan mengenai tertib lalu lintas, tertib berdagang, pemberian imunisasi, pelatihan, penelitian dan sebagainya yang masing-masing perlu dikendalikan. Proses pembantuan umpamanya pengelolaan barang, pegawai, keuangan, pembuatan statistik, pengetikan surat, laporan, pembukuan, korespondensi, kearsipan yang semuanya juga harus dikendalikan.

Didalam sistem proses tersebut manajer operasi akan mengendalikan proses teknis operasi, dan manajer staf akan mengendalikan proses teknis pembantuan. Di samping itu ada garis koordinasi antara proses manajemen operasional dan manajemen pembantuan (staf), demikian juga antara proses teknis operasi dengan proses teknis pembantuan. Secara bagan, sistem proses administrasi sebagai sistem dapat digambarkan seperti pada gambar di bawah.:



Masing-masing proses juga akan memiliki prosedur dan metoda tertentu. Agar prosedur ini efektif dan efisien maka setiap prosedur tahapan-tahapannya harus sederhana, tidak ada duplikasi, dengan metodenya yang praktis, didukung oleh sumber-sumber daya yang terstandarisasi. Metoda adalah cara yang lebih teknis melaksanakan pekerjaan yang dapat dilakukan secara manual atau masinal.

Perbandingan antara konsep kami dengan pendapat Henri Fayol<sup>1</sup> yang telah disinggung di atas adalah sebagai berikut:

### Fungsi dalam Organisasi

**Henri Fayol**  
Unit Jalur (Lini)  
*Teknis (manufaktur, assembling)*

**Penulis**  
Unit Jalur (Lini)  
*Operasional (produksi barang/jasa)*

<sup>1</sup> Dalam menuliskan nama Fayol seringkali di buku-buku berbahasa Indonesia ditulis Henry Fayol. Mestinya Henri Fayol. Ingat, yang bersangkutan bukan orang Inggris melainkan Perancis.

*Niaga (beli-jual)*

*Pelayanan masyarakat*

Unit Staf  
Keuangan  
Akunting

Unit Staf  
Keuangan  
Kepegawaian, dsb. yang ada di sekretariat  
Satpam

Pengamanan

Administration (POCCC)

Manajemen (administer), DC  
PEOPLE

## E. Penutup

Terbukti banyak kerancuan dalam memahami administrasi secara benar. Hal ini mungkin karena kurangnya bahan bacaan yang terstandar dalam bahasa Indonesia, atau kurangnya pemahaman bahasa asing dari para pengajar. Untuk mengatasi hal ini alangkah baiknya bila LAN memelopori menyelenggarakan suatu simposium untuk mempersatukan pemahaman sehingga dapat diterbitkan suatu buku baku sebagai bahan ajar yang benar. Untuk menyusun buku tersebut semacam untuk buku SANKRI perlu didahului oleh suatu penelitian yang mendalam mengenai praktek administrasi di pusat pemerintahan maupun di daerah-daerah. Perlu juga dilakukan *book survey* baik untuk buku-buku asing, maupun buku yang pernah terbit di Indonesia baik pada masa pra kolonial maupun jaman kolonial dan setelah kemerdekaan. Demikian halnya karena banyak yang dapat digali dari sumber yang ditulis dalam bahasa daerah yang memuat filsafat bagaimana harusnya memimpin pemerintahan, dan bagaimana pemerintahan harus berjalan yang dapat digunakan sebagai *indegenious teaching materials*.

Di Indonesia telah terlanjur bahwa administrasi adalah suatu proses kerjasama orang-orang untuk mencapai tujuan tertentu. Anggapan seperti ini dapat saja dipertahankan dengan sedikit perubahan agar memenuhi syarat. Untuk itu definisi dapat ditambah dengan catatan bahwa orang-orang itu terikat pada suatu organisasi formal. Rumusnya dapat dirobah menjadi administrasi adalah seluruh proses organisasi (formal) dalam mencapai tujuannya secara efisien. Efektif tak perlu dimasukkan karena mencapai sudah berarti efektif. Defisi yang pernah penulis populerkan adalah *coordinating people through PEOPLE toward desired objectives*. Dari definisi inilah dapat dilihat fungsi-fungsi manajemen yang dipilih yaitu :

- *Determining objectives,*
- *Coordinating*
- *Policy making dan planning,*
- *Estimating,*
- *Organizing,*
- *Persuading,*
- *Leading,*
- *Evaluating yang di dalamnya buil-in controlling.*

Proses organisasi yang disebut administrasi ini cukup banyak seperti adanya administrasi negara, administrasi daerah otonom, administrasi perusahaan, administrasi keuangan, administrasi materil, administrasi informasi, administrasi kearsipan, administrasi perkantoran, administrasi pendidikan, administrasi rumah sakit, administrasi perpajakan, administrasi pertanian, administrasi perindustrian, dan sebagainya. Demikian karena organisasi negara akan melaksanakan administrasi negara, lembaga (organisasi)

rumah sakit akan melaksanakan administrasi kesehatan, dan organisasi (dinas atau sekolah) pendidikan akan melaksanakan administrasi pendidikan, dan sebagainya.

Proses dalam satu organisasi pada dasarnya dapat dibagi ke dalam tiga golongan yaitu administering yang menyeluruh atau holistik *administration* oleh pemimpin puncak, atau bisa juga disebut manajemen menyeluruh atau *overall management* yang dilakukan oleh *top management*. Di samping itu ada proses operasional pelaksanaan tugas pokok organisasi (*line administration*), dan proses pembantuan (*administrative services* atau *services administration*).

### **Sekilas Tentang Penulis**

Dann Sugandha lahir tanggal 11 Juni 1932 di Cimahi. Gelar Sarjana Muda Hukum diraih dari IKIP Bandung (sekarang UPI) pada bidang Hukum dan Kewarganegaraan pada tahun 1961, gelar Sarjana dalam bidang administrasi diraih dari STIA LAN Bandung pada tahun 1976, dan gelar Master of Public Administration (MPA) dari University of Southern California pada tahun 1982. Penulis aktif mengajar di berbagai tempat, baik pada pendidikan reguelr maupun berbagai diklat. Selain itu, penulis produktif menulis berbagai buku yang sampai saat ini masih menjadi konsumsi dunia akademik.

### **Referensi**

- Ichsan, Achmad, (1976), *Tata Administrasi Kekaryawanan*, Jakarta, Penerbit Jambatan.
- Kranenburg, (1947), *Het Nederlandsch Staatsrecht*, Harlem, H.D. Tjeenk Willing & Zoon N.V.
- Pfiffner, John M., et al., (1960), *Public Administration*, New York, The Ronald Press Company.
- Robbins, Stephen P. et al., (1980), *The Administrative Process*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall Inc.
- Simon, Herbert A., (1959), *Public Administration*, New York, Alfred A. Knopf
- Sugandha, Danm (1989), *Pengantar Administrasi Negara*, Jakarta, Intermedia
- Stillman, Richard J., (1980), *Public Administration*, Boston, Houghton Mifflin Company
- Stoner, James A,F, (1982), *Management*, New Delhi, Prentice-Hall of India
- Terry, George R., et al (1982), *Principles of Management*, Englewood, Richard D. Irwin