MODUL 1

Ruang Lingkup Administrasi Keuangan

Drs. Rahman Mulyawan, M.Si.

PENDAHULUAN

Hingga kini, masih sedikit masyarakat yang memahami administrasi negara secara tepat. Tampaknya, kesulitan menanamkan pengertian administrasi negara kepada masyarakat kita boleh jadi disebabkan oleh rancunya pengertian mengenai administrasi yang sudah terlanjur tersosialisasi. Betapa tidak, realitas memperlihatkan bahwa jauh lebih banyak anggota masyarakat yang mengenal administrasi secara sempit sebagai tata usaha daripada makna organisasi dan manajemen. Sama halnya dengan banyaknya orang yang lebih tahu istilah *government* ketimbang *administration*, apalagi *public administration*.

Padahal, sejak dulu administrasi sudah dipahami dalam makna yang luas. Dari penelaahan terhadap *history of administration* (Albert Lepawsky,1960: 77 - 106) terlihat bahwa sejak dahulu (600-500 B.C.) di zaman Cina Kuno terdapat aturan-aturan mengenai bagaimana menjalankan administrasi pemerintahan melalui departementasi tugas yang berbeda-beda. *The constitution of Chow* (Lepawsky, 1960: 83), misalnya menggariskan delapan macam pengaturan mengenai hal itu.

Referensi lain berkenaan dengan bukti bahwa administrasi memiliki makna luas diungkap oleh Leonard Shihlien Hsu (1932: 121-124), seorang pakar hukum dan ilmu sosial dalam *Rules of Public Administration* yang menyebutkan enam prinsip dalam menjalankan roda administrasi negara.

Namun demikian, Anda harus ingat bahwa ilmu administrasi negara dituntut untuk menilai dan mengkaji, bukan semata-mata dari apakah praktik yang ada tersebut kongruen dengan teori, melainkan apakah praktik itu menuju kepada tujuan yang benar, yaitu mendukung tercapainya suatu tatanan publik yang semakin baik, efisien, dan produktif.

Dalam konteks pengertian yang luas, Ilmu administrasi negara merupakan bidang ilmu yang menempatkan perumusan kebijakan sebagai sasaran utama kajian. Bagaimana suatu kebijakan lahir, pemikiran-pemikiran apa yang melatarbelakanginya, bagaimana implementasi kebijaksanaan tersebut, serta apa implikasinya dalam tatanan kehidupan masyarakat, merupakan lingkup yang menjadi sorotannya.

Jadi, fokus perhatian ilmu administrasi sebenarnya mengarah pada pemikiran-pemikiran dan strategi untuk menciptakan tatanan yang sehat, efisien, dan produktif, daripada hal-hal teknis administratif (ketatausahaan) sebagaimana dipandang oleh orang awam. Lingkup kajian tersebut bertolak dari hakikat manusia sebagai homo sapiens, yakni makhluk yang berpikir. Dengan menempatkan dinamika pemikiran manusia sebagai objek perhatiannya, ilmu administrasi menjadi dinamis dan kontekstual.

Sejalan dengan dinamika sosial yang terjadi, tanggung jawab administrasi negara pun semakin meningkat dan semakin meluas hingga bersinggungan dengan ikhwal kenegaraan, termasuk dalam hal ini bersinggungan dengan keuangan negara.

Kajian mengenai ilmu administrasi, administrasi negara, dan keuangan negara inilah yang menjadi pokok bahasan utama dalam Modul 1. Agar pemahaman dan wawasan Anda menjadi lebih komprehensif, maka pada Modul 1 ini, akan diuraikan pengertian dan hakikat ilmu administrasi baik secara sempit, luas, sebagai seni maupun ilmu. Juga dijelaskan pengertian dan ciri-ciri administrasi negara serta pengertian keuangan negara, dasar hukumnya serta bagaimana kebijakan mengenai keuangan negara di Indonesia.

Setelah mempelajari modul ini, diharapkan Anda dapat memahami konsep dasar mengenai administrasi dan keuangan. Secara khusus, setelah mempelajari materi Modul 1 ini, Anda diharapkan dapat menjelaskan hal-hal berikut ini.

1. Pengertian dan hakikat konsep Ilmu Administrasi.
    a. Administrasi dalam arti sempit.
    b. Administrasi dalam arti luas.
    c. Peranan administrasi dalam perkembangan masyarakat.
2. Administrasi sebagai ilmu dan seni.
3. Pengertian keuangan negara yang meliputi:
    a. Pengertian keuangan negara.
    b. Dasar hukum dan pelaksanaan keuangan negara.
    c. Kebijaksanaan keuangan negara.

Berdasarkan uraian dan tuntutan kompetensi yang harus Anda capai, maka modul ini terbagi menjadi 3 (tiga) kegiatan belajar, yaitu :

1. Kegiatan Belajar 1 membahas tentang Pengertian dan Hakikat Ilmu Administrasi.
2. Kegiatan Belajar 2 membahas tentang Pengertian dan Ruang Lingkup Administrasi Negara.
3. Kegiatan Belajar 3 membahas tentang Konsep dasar dan Ruang Lingkup Administrasi Keuangan.

Agar Anda berhasil menguasai materi-materi sebagaimana dikemukakan di atas, ikutilah petunjuk belajar berikut.

1. Baca pendahuluan dengan cermat sebelum membaca materi kegiatan belajar!
2. Baca materi kegiatan belajar dengan cermat!
3. Kerjakan latihan sesuai petunjuk/rambu-rambu yang diberikan. Jika tersedia kunci latihan, janganlah melihat kunci sebelum mengerjakan latihan!
4. Baca rangkuman kemudian kerjakan tes formatif secara jujur tanpa terlebih dahulu melihat kunci!
5. Laksanakan tindak lanjut sesuai dengan prestasi yang Anda peroleh dalam mempelajari setiap kegiatan belajar!
   Jika petunjuk tersebut Anda ikuti dengan disiplin, Anda akan berhasil.

Selamat belajar!

KEGIATAN BELAJAR 1

Pengertian dan Hakikat Ilmu Administrasi

Dari penelaahan terhadap *history of administration* (Albert Lepawsky, 1960: 77-106) terlihat bahwa sejak dahulu (600-500 B.C.) di zaman Cina Kuno terdapat aturan-aturan mengenai bagaimana menjalankan pemerintahan melalui departementasi tugas yang berbeda-beda. *The constitution of Chow* (Lepawsky, 1960: 83), misalnya menggariskan delapan macam pengaturan mengenai hal itu. *Pertama*, berkenaan dengan organisasi atau kelembagaan sebagai instrumen didirikannya pemerintahan. *Kedua*, berkenaan dengan aneka fungsi kelembagaan yang menyebabkan penyelenggaraan pemerintahan negara menjadi jelas. *Ketiga*, berkenaan dengan pengaturan hubungan (fungsi) penyelenggaraan pemerintahan negara yang bersifat kooperatif. *Keempat*, berkenaan dengan efisiensi prosedur penyelenggaraan pemerintahan negara. *Kelima*, berkenaan dengan formalitas terutama ditujukan agar penyelenggaraan pemerintahan negara terlihat solid dan permanen. *Keenam*, berkenaan dengan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan negara yang bersih. *Ketujuh*, berkenaan dengan hukuman sehingga penyelenggaraan pemerintahan negara bisa dikoreksi dan *kedelapan*, berkenaan dengan tata buku anggaran sehingga penyelenggaraan pemerintahan negara bisa diaudit.

Leonard Shihlien Hsu (1932: 121-124) seorang pakar hukum dan ilmu-ilmu sosial dalam *Rules of Public Administration* menyebutkan 6 prinsip dalam menjalankan roda administrasi negara. *Pertama*, penguasa dan para pimpinan pemerintahan harus memahami secara baik keadaan negeri yang dipimpinnya. *Kedua*, pimpinan pemerintahan harus menguasai "cara", artinya menggunakan pendekatan terhadap suatu masalah dengan mencari seluas-luasnya berbagai pendapat yang beraneka dan berbeda-beda dan dengan melakukan studi yang cermat mengenai beberapa fakta. Semua itu dilakukan dalam semangat, sama sekali tidak memihak dan tidak mementingkan diri sendiri sehingga pemecahan masalah bisa dilakukan secara moderat, praktis, dan logis sesuai dengan tuntutan etika jabatan. *Ketiga*, semangat pengabdian kepada masyarakat adalah hal yang paling pokok dalam menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan. Di sini, ajaran Confucius sangat mengecam

favoritisme dan nepotisme. *Keempat*, pemerintah harus memajukan kesejahteraan ekonomi rakyatnya. *Kelima*, penyelenggaraan administrasi negara yang baik ialah memikirkan urusan pemerintahan tanpa rasa lelah dan melakukannya secara konsisten. *Keenam*, penyelenggaraan administrasi negara yang baik dapat dicapai melalui pemilihan pejabat-pejabat yang jujur, tidak mementingkan diri sendiri, serta memiliki kapabilitas (Suryawikarta, 1994).

Aturan kedelapan dari *The Constitution of Chow* dan prinsip keempat dari Leonard Shihlien Hsu di atas menunjukkan bahwa administrasi negara sejak dulu sudah terlibat dalam penataan anggaran negara. Pada modul Administrasi Keuangan ini, keterkaitan antara administrasi dan keuangan akan tampak pada administrasi negara. Oleh karena itu, pada awal modul ini dirasa perlu untuk memaparkan mengenai administrasi negara. Di samping itu, untuk semakin memperluas wawasan dan pemahaman Anda akan diuraikan pula ruang lingkup administrasi, baik dari perspektif sempit maupun perspektif luas.

A. ADMINISTRASI DALAM ARTI SEMPIT

Sulitnya menanamkan pengertian administrasi negara kepada masyarakat kita boleh jadi disebabkan oleh rancunya pengertian administrasi yang sudah terlanjur tersosialisasi. Jauh lebih banyak anggota masyarakat yang mengenal administrasi secara sempit sebagai tata usaha daripada makna organisasi dan manajemen. Sama halnya, lebih banyak orang yang lebih tahu istilah *government* ketimbang *administration*, apalagi *public administration*.

Dalam arti sempit tersebut, administrasi dipahami sebagai kegiatan penyusunan dan pencatatan data serta keterangan secara sistematis dengan tujuan untuk menyediakan informasi dan juga untuk memudahkan kembali memperolehnya (Ulbert Silalahi, 1989). Singkatnya, administrasi dalam arti sempit dapat disebut sebagai tata usaha (*clerical work or office work*). J. Wajong (1962) dengan tegas mengatakan bahwa kegiatan administrasi meliputi pekerjaan tata usaha yang bersifat mencatat segala sesuatu yang terjadi dalam organisasi untuk menjadi bahan keterangan bagi pimpinan. Dalam konteks administrasi sebagai tata usaha, Prajudi Atmosudirjo (1980) mengartikan tata usaha sebagai pekerjaan pengendalian (*the handling*) informasi.

Berkenaan dengan pengertian administrasi secara sempit, Ali Mufiz dengan mengutip pendapat Munawardi Reksohadiprojo (1984) secara lengkap mengatakan, seperti berikut.

> Administrasi berarti tata usaha yang mencakup setiap pengaturan yang rapi dan sistematis, serta penentuan fakta-fakta secara tertulis dengan tujuan memperoleh pandangan yang menyeluruh serta hubungan timbal balik antara satu fakta dengan fakta lainnya.

Di negara kita, tampaknya penggunaan istilah administrasi sebagai tata usaha lebih banyak dipengaruhi Bahasa Belanda, yakni administrasi sebagai *stelselmatige verkijging en verwerking van gegeven*. Padahal, masih terdapat arti lain dari kata *administratie* yaitu *bestuur* (manajemen dari kegiatan-kegiatan organisasi) dan *beheer* (manajemen dari sumber daya organisasi). Keterpengaruhan ini bisa dipahami karena sejarah memperlihatkan bahwa orang pribumi Indonesia (*inlander*) hanya bekerja dalam bidang tata usaha saja, tidak menyentuh bidang penentuan kebijaksanaan organisasi.

Istilah administrasi yang juga cukup banyak memberi andil pada pengertian administrasi dalam konteks sebagai tata usaha adalah istilah yang berasal dari Bahasa Romawi. Ulbert Silalahi (1989) mencatat beberapa di antara istilah tersebut, antara lain *administer* (pembantu, abdi, kaki-tangan, penganut), *administratio* (pemberian bantuan, pemeliharaan, perlakuan, pelaksanaan, pimpinan, pemerintahan, pengelolaan), *administro* (membantu, mengabdi, memelihara, menguruskan, memimpin, mengatur), dan *administrator* (pengelola, pemimpin, pengurus).

Di zaman Romawi, seorang *administrator* adalah seorang yang mendapat kepercayaan untuk melakukan tugas dari seorang pemilik harta kekayaan untuk mengurus semua kesatuan harta kekayaan berikut personel dalam satu organisasi. Kesatuan harta kekayaan dan personel tersebut merupakan unit organisasi dan diurus serta diselenggarakan sedemikian rupa sehingga masing-masing merupakan suatu *adminstratio* atau unit administrasi. Dalam mengurus atau mengelola harta kekayaan tersebut, *administrator* mengadakan kegiatan-kegiatan pemeliharaan inventaris, sistem pembukuan keuangan, barang, sistem korespondensi, dan sebagainya.

Bagi pemilik harta kekayaan, keberesan manajemen ditunjukkan oleh keberesan tata usaha. Untuk menjalankan tugas dari dan tanggung jawab kepada magister, *administrator* melakukan *administer* (melayani, menaati) sesuai dengan kebijaksanaan yang ditentukan magister. Pada saat bersamaan

dia juga melakukan *administrare* (menyelenggarakan tata usaha, yaitu registrasi, inventarisasi, pembukuan, korespondensi, dan kearsipan). Di samping itu, untuk menggerakkan personel, *administrator* lazim melakukan *administro* (memimpin dan mengatur) (Ulbert, 1989).

Dari paparan historis tersebut, administrasi dapat diartikan sebagai kegiatan memberi bantuan dalam mengelola informasi, mengelola manusia, mengelola harta benda ke arah suatu tujuan yang terhimpun dalam organisasi. Di sini, tugas *administrator* tentu saja adalah melayani dan melaksanakan *administrare* atau tata usaha, misalnya berupa registrasi, dokumentasi, inventarisasi atau pencatatan harta kekayaan. Selain itu administrator juga bertugas melakukan *administro* yakni memimpin serta mengarahkan personel yang dipercayakan kepadanya. Hal ini berarti, kegiatan *administro* tidak lain merupakan kegiatan manajemen, yaitu sebagai proses pengendalian, penggerakan dan pemanfaatan serta pendayagunaan faktor-faktor sumber daya yang sudah direncanakan sebelumnya (Prajudi Atmosudirjo, 1980).

Pakar lain Soewarno Handayaningrat (1981) menyebutkan bahwa dalam arti sempit, administrasi meliputi kegiatan catat-mencatat, surat menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan (*clerical work*).

Dengan demikian, kegiatan tata usaha merupakan kegiatan pengelolaan data dan informasi yang ke luar - masuk ke organisasi. Menurut Ulbert Silalahi (1992) keseluruhan rangkaian kegiatan-kegiatan tersebut terdiri atas penerimaan, pencatatan, pengklasifikasian, pengolahan, penyimpanan, pengetikan, penggandaan, pengiriman informasi dan data secara tertulis yang diperlukan organisasi.

Seluruh kegiatan di atas sebagai kegiatan tata usaha dipandang merupakan pekerjaan intern yang melibatkan manusia serta sarana dan prasarana ketatausahaan dalam kerangka kerja sama agar tercapai tertib administrasi terutama dalam hal informasi sehingga arus informasi menjadi lancar baik dalam proses komunikasi (*communication process*) maupun dalam proses pengambilan keputusan (*decision making process*).

B. ADMINISTRASI DALAM ARTI LUAS

Istilah administrasi, sebenarnya berhubungan dengan kegiatan kerja sama yang dilakukan manusia atau sekelompok orang untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Kerja sama dimaksud merupakan rangkaian kegiatan yang

dilakukan oleh sekelompok orang secara bersama-sama, teratur, dan terarah berdasarkan pembagian tugas sesuai dengan kesepakatan bersama. Hal ini berarti, kegiatan kerja sama merupakan indikasi adanya proses administrasi. Bahkan Herbert A. Simon mengatakan bahwa kegiatan dua orang yang bekerja sama menggulingkan atau memindahkan sebuah batu yang tidak dapat digulingkan hanya oleh satu orang di antara mereka adalah kegiatan yang di dalamnya terdapat proses administrasi.

Namun demikian, perlu dicatat di sini bahwa tidak semua kegiatan kerja sama dapat disebut sebagai proses administrasi. Kegiatan kerja sama tersebut bisa disebut sebagai administrasi hanya apabila memenuhi syarat (1) kegiatan kerja sama tersebut didasarkan atas keteraturan, adanya pembagian tugas, serta tujuan yang akan dicapai dan cara untuk mencapai tujuan tersusun secara sistematis dan (2) kegiatan kerja sama tersebut merupakan kerja sama yang terorganisasi atau kerja sama keorganisasian (*organizational cooperation*).

Berikut akan dikemukakan beberapa definisi administrasi dalam arti yang luas.

1. Menurut Leonard D. White (1958) dalam bukunya *Introduction to the Study of Public Administration*, administrasi merupakan *a process common to all group effort, public, or private, civil or military, large scale or small scale ...* etc (suatu proses yang pada umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, negara atau swasta, sipil atau militer, usaha yang besar maupun kecil ... dan sebagainya).
2. H.A. Simon (1958) dan kawan-kawan, dalam bukunya *Public Administration* memberikan definisi administrasi, yaitu *administration as the activities of groups cooperating to accomplish common goals* (administrasi sebagai kegiatan dari kelompok yang mengadakan kerja sama untuk menyelesaikan tujuan bersama).
3. William H. Newman (1963) dalam bukunya *Administrative Action: The Technique of Organization and Management* mengemukakan bahwa *administration has been defined as the guidance, leadership and control of the effort of a group of individuals towards some common goal* (administrasi didefinisikan sebagai bimbingan, kepemimpinan dan pengawasan usaha-usaha kelompok individu-individu terhadap tercapainya tujuan bersama).
4. The Liang Gie (1980) dalam bukunya Pengertian, Kedudukan, dan Perincian Ilmu Administrasi mendefinisikan administrasi sebagai

segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu.

5. Sondang P. Siagian (1980) dalam bukunya Filsafat Administrasi mendefinisikan administrasi sebagai keseluruhan proses pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang terlibat dalam suatu bentuk usaha kerja sama demi tercapainya tujuan yang ditentukan sebelumnya.
6. Stephen P. Robbins (1983) dalam bukunya *The Administrative Process* memberikan pengertian administrasi sebagai *the universal process of efficiently getting activities completed with and through other people* (keseluruhan proses dari aktivitas-aktivitas pencapaian tujuan secara efisien dengan dan melalui orang lain).
7. Dwight Waldo (1971) dalam Pengantar Studi *Public Administration* (Terjemahan) mengatakan bahwa administrasi merupakan suatu daya upaya manusia yang kooperatif, yang mempunyai tingkat rasionalitas tinggi.
8. John M. Pfiffner (1960) mengatakan bahwa *administration may be defined as the organization and direction of human and material resources to achieve desired ends* (administrasi dapat didefinisikan sebagai mengorganisasi dan menggerakkan sumber daya manusia dan materiil untuk mencapai tujuan yang diinginkan).
9. Ordway Tead (1954) mengatakan bahwa *administration is conceived as the necessary of these individuals (executive) in an organization who are charge with ordering, forwarding, and facilitating the associate efforts of group of individuals brought together to realize certain defined purpose* (administrasi meliputi kegiatan-kegiatan individu (eksekutif) dalam suatu organisasi yang bertugas mengatur, memajukan, dan menyediakan fasilitas usaha kerja sama sekelompok individu-individu untuk merealisasikan tujuan).
10. J.E. Walters (1959) mengatakan bahwa *administration is the process of planning, organizing, managing, appraising and controlling an enterprise* (administrasi adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengelolaan, penaksiran, dan pengawasan suatu masalah).
11. Albert Lepawsky (1960) dalam *Administration The Art and Science of Organization and Management* memberi pengertian administrasi sebagai berikut.

a. Praktik-praktik dan teknik-teknik tertentu dalam masyarakat yang terbentuk secara teratur diakui sebagai lapangan administrasi atau manajemen.
b. Praktik-praktik administratif dan teknik-teknik manajerial ini memungkinkan berbagai organisasi pemerintahan dan perusahaan bisnis, klub sosial dan serikat pekerja untuk memenuhi tanggung jawab dan melaksanakan program programnya.
c. Teknik-teknik administratif ini adalah menjadi bagian penting untuk mencapai hasil akhir program nyata yang harus dilaksanakan.

Oleh karena itu, administrasi penting bukan hanya disebabkan oleh karena ia berhubungan dengan alat-alat dan metode, tetapi juga karena ia menentukan tujuan-tujuan dan nilai-nilai.

Pernyataan-pernyataan dari Lepawsky menunjukkan bahwa segala bentuk kegiatan kerja sama yang dilakukan oleh dan/atau yang terdapat dalam masyarakat dapat disebut administrasi. Pernyataan kedua menunjukkan bahwa kegiatan administrasi yang berlangsung dalam berbagai jenis organisasi dimaksudkan untuk memenuhi tanggung jawab organisasi tersebut dalam mencapai tujuannya dan untuk melaksanakan program-programnya. Pernyataan ketiga menunjukkan bahwa dalam mencapai hasil akhir sebagaimana ditentukan dalam program, menggunakan teknik administratif.

Dari pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa pernyataan pertama menunjukkan pengertian administrasi sebagai proses dan pernyataan kedua menunjukkan administrasi sebagai institusi. Oleh karena dalam rumusan kedua ditekankan tentang pemenuhan tanggung jawab organisasi dan untuk melaksanakan program-programnya maka dalam rumusan ini juga terkandung pengertian administrasi sebagai fungsi, kemudian lebih diperjelas dalam rumusan ketiga dan terakhir (Silalahi, 1992).

Pandangan yang sama mengenai administrasi dikemukakan oleh Prajudi Atmosudirdjo (1960) sebagai berikut.

1. Administrasi sebagai proses

Administrasi adalah keseluruhan proses yang terdiri atas kegiatan-kegiatan, pemikiran-pemikiran, pengaturan-pengaturan mulai dari penentuan tujuan, penyelenggaraan hingga tercapainya tujuan.

2. Administrasi sebagai fungsi

Administrasi adalah kegiatan dan tindakan yang secara sadar dilakukan untuk mencapai tujuan, dan termasuk penentuan tujuan itu sendiri.

3. Administrasi sebagai institusi

Administrasi adalah keseluruhan orang-orang dalam satu kesatuan menjalankan kegiatan-kegiatan ke arah tercapainya tujuan.

Berdasarkan uraian definisi-definisi tersebut di atas, dapat diperinci beberapa ciri pokok administrasi, yaitu berikut ini.

1. Adanya sekelompok orang, artinya administrasi hanya mungkin terjadi jika dilakukan oleh lebih dari satu orang.
2. Adanya kerja sama dari kelompok tersebut; artinya kegiatan administrasi terjadi jika dua orang atau lebih bekerja sama.
3. Adanya pembagian tugas.
4. Adanya kegiatan yang runut dalam satu proses; artinya kegiatan administrasi terjadi dalam tahapan-tahapan tertentu secara berkesinambungan.
5. Adanya bimbingan, kepemimpinan, dan pengawasan.
6. Adanya tujuan yang ingin dicapai; artinya sesuatu yang diinginkan untuk dicapai melalui kegiatan kerja sama.

Jika disederhanakan, Ulbert Silalahi (1992) mengatakan bahwa ciri pokok untuk dapat disebut administrasi adalah berikut ini.

1. Kerja sama dilakukan oleh sekelompok orang.
2. Kerja sama dilakukan berdasarkan pembagian kerja secara terstruktur.
3. Kerja sama dimaksudkan untuk mencapai tujuan
4. Untuk mencapai tujuan memanfaatkan sumber daya yang ada

Berikut ini akan dijelaskan lebih jauh mengenai kerja sama, pembagian kerja, dan tujuan.

Kerja sama yang menjadi pusat perhatian dan pembahasan administrasi adalah kerja sama yang oleh Max Weber disebut sebagai kerja sama yang bercorak *asosiatif*, yaitu suatu tata hubungan sosial yang dihubungkan dengan dan dibatasi oleh aturan-aturan yang sejauh mungkin dapat memaksa seseorang untuk melakukan kerja sebagai suatu fungsinya yang ajek dan bukan kerja sama komunal, seperti keluarga (Thoha, 1984).

Kegiatan *kerja sama* sebenarnya merupakan sesuatu yang bersifat kodrati. Hal ini dilandasi pemikiran bahwa manusia merupakan makhluk yang selalu ingin bekerja sama (*homo administrativus*). Di samping itu, Herbert G. Hicks (1972) menyebutkan bahwa melibatkan diri ke dalam berbagai macam kelompok kerja sama atau organisasi akan menempatkan kedudukan penting dalam kehidupan, sebab banyak keuntungan yang dapat diperoleh dari pembinaan dan penyempurnaan hubungan antara individu dengan individu atau dengan kelompok.

Menurut Gibson, dkk (1983), kelompok kerja sama formal dan informal dibentuk karena beberapa alasan, di antaranya berikut ini.

1. Pemuasan kebutuhan (*the satisfaction of needs*)

   Hasrat untuk mendapatkan kepuasan dari terpenuhinya kebutuhan manusia dapat merupakan daya motivasi yang kuat dalam pembentukan kelompok.

2. Kedekatan dan daya tarik (*proximity and attraction*)

   Interaksi interpersonal yang timbul akibat kedekatan dan daya tarik dapat menyebabkan pembentukan kelompok. Kedekatan adalah jarak fisik antarindividu, sedangkan daya tarik merupakan daya tarik seseorang terhadap yang lain karena mereka mempunyai kesamaan atau saling melengkapi dalam persepsi, sikap atau motivasi.

3. Tujuan kelompok (*group goals*)

   Seseorang tertarik masuk suatu kelompok karena justru tertarik pada tujuan kelompok tersebut.

4. Alasan ekonomi (*economic reason*)

   Orang masuk atau membentuk kelompok dalam banyak hal karena orang menganggap dapat memperoleh keuntungan ekonomi yang lebih besar dalam atau melalui kelompok

Ada beberapa teori yang dapat dikemukakan di sini mengenai terbentuknya kelompok, yaitu:

1. Teori Tukar Menukar (*Exchange Theory of Attraction*)

   Teori ini diperkenalkan oleh Thibaut dan Kelley pada tahun 1959, yang melihat individu melakukan interaksi dan membentuk kelompok melalui

proses tukar menukar yang disebabkan adanya daya tarik antara imbalan (*rewards*) dan biaya (*cost*).

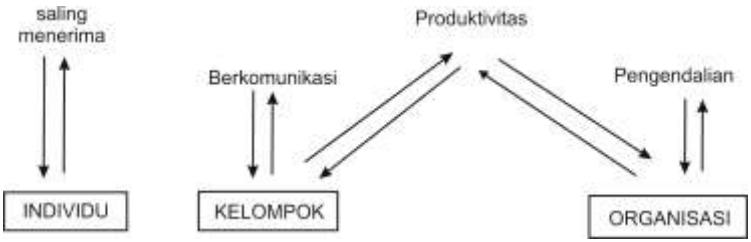
2. Teori Kesamaan Sikap (*Theory of Similar Attitude*)
   Teori ini dikemukakan oleh Newcomb (1961). Menurut Newcomb seseorang cenderung tertarik kepada orang lain dan membentuk kelompok karena dianggap mempunyai sikap yang sama dengannya.

3. Prinsip Saling Melengkapi (*The Principle of Complementary*)
   Teori ini pertama kali ditemukan oleh Winch (1958). Winch berpandangan bahwa daya tarik untuk berinteraksi dan membentuk kelompok ditentukan oleh prinsip saling melengkapi. Seseorang melakukan interaksi bukan karena kesamaan sikap, tetapi justru karena ada perbedaan dengan orang lain sehingga orang tersebut ingin melengkapi perbedaan atau kekurangannya dari orang lain.

Gibson mengidentifikasi 4 tahap pengembangan kelompok, yaitu berikut ini.

1. Saling menerima.
2. Berkomunikasi dan mengambil keputusan.
3. Motivasi dan produktivitas.
4. Pengendalian dan organisasi.

Apabila kita tampilkan dalam bentuk bagan, 4 tahap sebagaimana dikemukakan oleh Gibson di atas akan tampak sebagai berikut.



Gambar 1.1.
Proses ke Arah terbentuknya Kelompok dan Organisasi

Suatu kerja sama dapat berlangsung dengan baik, jika di antara pihak-pihak yang melakukan kerja sama tersebut juga melakukan *pembagian kerja*. Di sini, pembagian kerja yang dimaksud merupakan pengelompokan atau spesialisasi pekerjaan dalam berbagai bidang berdasarkan kepentingan sehingga setiap individu yang menjadi anggota kelompok kerja sama atau organisasi dapat mengerjakan bidang pekerjaan tertentu sesuai dengan keterampilan yang dimilikinya (Ulbert, 1992).

Luther Gullick mengemukakan beberapa alasan mengapa pembagian kerja penting dalam suatu kerja sama organisasional (Sutarto, 1983), yaitu berikut ini.

1. Orang berbeda dalam pembawaan, kemampuan serta kecakapan dan mencapai ketangkasan yang besar dengan spesialisasi.
2. Orang yang sama tidak dapat berada di dua tempat pada saat yang sama.
3. Seseorang tidak dapat mengerjakan dua hal pada saat yang sama.
4. Bidang pengetahuan dan keahlian yang begitu luas menyebabkan seseorang dalam rentangan hidupnya tidak mungkin mengetahui lebih banyak, kecuali sebagian kecil saja.

Umumnya, kerja sama organisasional melalui pembagian kerja tersebut ditujukan untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Yang dimaksud tujuan adalah arah atau sesuatu yang ingin dicapai atau dipengaruhi yang menjadi sebab dilaksanakannya suatu kegiatan.

Tujuan dari kerja sama organisasional atau yang sering disebut sebagai tujuan organisasi pada hakikatnya merupakan integrasi dari berbagai tujuan, baik yang bersifat komplementer, yaitu tujuan individu atau tujuan anggota, maupun tujuan yang sifatnya substantif, yaitu tujuan organisasi secara keseluruhan. Tujuan substantif merupakan tujuan pokok yang menjadi sebab utama dibentuknya suatu organisasi. Oleh sebab itu, kerja sama organisasional lebih diarahkan kepada dua dimensi tujuan, yaitu berikut ini.

1. Tercapainya tujuan secara efektif dan efisien. Keefektifan (*effectiveness*) berhubungan dengan tujuan organisasi secara eksplisit maupun secara implisit. Efisiensi (*efficiency*) berhubungan dengan rasio *output* dengan *input* atau keuntungan dengan biaya. Bisa saja terjadi tujuan dapat dicapai secara efektif, tetapi tidak efisien, artinya tujuan tercapai, tetapi terjadi pemborosan tenaga, bahan, bahkan waktu. Sebaliknya, dapat juga terjadi tujuan tercapai secara efisien, tetapi tidak efektif. Artinya, memang tidak terjadi pemborosan tenaga, bahan dan waktu, namun

tujuan tercapai tidak berdasarkan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

2. Tercapainya kepuasan. Dalam proses pencapaian tujuan organisasi dari kerja sama organisasional tadi, setiap individu atau anggota yang bekerja sama atau terlibat dalam aktivitas kerja sama organisasional harus diberikan kepuasan sehingga mereka merasa dihargai, dan akhirnya akan mendorong motivasi dalam bekerja secara produktif.

Dengan demikian, dapat dirumuskan suatu batasan tentang administrasi yaitu kegiatan kerja sama yang dilakukan sekelompok orang berdasarkan pembagian kerja sebagaimana ditentukan dalam struktur organisasi dengan mendayagunakan sumber daya - sumber daya untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien.

C. ADMINISTRASI SEBAGAI ILMU DAN SENI

Secara jelas, Thomas Kuhn dalam bukunya *The Structure of Scientific Revolutions* (1970), menegaskan bahwa ilmu pengetahuan akan berkembang melalui tahapan paradigmanya. Administrasi pada tahap normal *science* telah memiliki dukungan teoritis yang aplikasinya terdapat pada berbagai bidang baik publik maupun privat, dan mempunyai komunitas profesional maupun akademis, seperti PERSADI (Persatuan Sarjana Administrasi Indonesia), IIAS (*International Institute of Administrative Science*), IASIA (*International Association of Schools of International Administration*) serta telah didirikannya berbagai lembaga pendidikan yang mengembangkan ilmu administrasi secara akademis maupun profesional dan juga telah banyak diterbitkannya berbagai jurnal pada taraf nasional maupun internasional.

Administrasi yang pada dasarnya adalah manajemen dan organisasi (Fayol, 1992 dan Taylor, 1911), merupakan disiplin akademis baru yang menandai berakhirnya abad XIX dan dimulainya perjalanan sejarah peradaban umat manusia dalam abad XX. Sebagai salah satu ilmu sosial terapan yang perkembangannya di bawah ilmu politik dan ilmu ekonomi, ilmu administrasi relatif mengalami kesulitan dalam kemandiriannya sebagai ilmu (*scientific entity*) khususnya di Indonesia.

Seperti halnya ilmu-ilmu yang lain, pada mulanya ilmu administrasi hanya merupakan sebuah seni. Manusia melakukan administrasi terdorong oleh naluri hidup bersama karena manusia pada dasarnya adalah makhluk

organisasi. Di sini terkandung prinsip bahwa kebutuhan manusia tidak hanya satu, melainkan sangat beragam dan manusia tidak akan dapat memenuhi kebutuhannya, kecuali dengan bekerja sama dengan orang lain.

Oleh karena itu, dapat ditegaskan bahwa tonggak awal dari perkembangan administrasi sebagai ilmu adalah pada akhir abad XIX. Pada waktu itu penyadaran bahwa proses penyelenggaraan pencapaian tujuan bersama secara lebih efektif dan efisien dapat dipelajari secara sistematis, kian meningkat. Dari berbagai upaya untuk mempelajari secara sistematis inilah, kemudian lahir pengetahuan umum yang objektif tentang asas, pedoman, prinsip serta sistem dari proses pencapaian tujuan bersama. Akumulasi pengetahuan tentang administrasi inilah, kemudian memperoleh label *administrative science* atau ilmu administrasi.

Ilmu mencakup lapangan yang sangat luas menjangkau semua aspek tentang progres manusia secara menyeluruh. Termasuk di dalamnya pengetahuan yang telah dirumuskan secara sistematik melalui pengamatan dan percobaan yang terus menerus, dan telah menghasilkan penemuan kebenaran yang bersifat umum (Moh. Nazir, 1985). Lebih lanjut, Nazir mengatakan bahwa ilmu merupakan pengetahuan yang sudah dicoba dan diatur menurut arti menyeluruh dan sistematik.

Lahirnya administrasi sebagai ilmu didasarkan atas pendekatan dan penelitian ilmiah. Pelopornya, antara lain adalah Frederick Winslow Taylor (1836-1916) di Amerika Serikat dan Henry Fayol (1841-1925) di Prancis. Taylor mencoba meneliti tentang gerak dan waktu yang digunakan oleh buruh di perusahaan *The Midvale Steel Company* dalam memproduksi atau mengerjakan dan menghasilkan sesuatu barang. Oleh sebab itu cara penelitian Taylor dinamakan *Time and Motion Study*, sedangkan teorinya dikenal dengan nama *Shop Level Theory.* Penelitian Taylor, kemudian dituangkan dalam bukunya yang berjudul *Principles of Scientific Management* yang diterbitkan pada tahun 1911. Dalam kurun waktu yang bersamaan, Henry Fayol mengembangkan *General Administration Theory* melalui observasi dan riset terhadap pimpinan (teknik-teknik kepemimpinan). Oleh karena itu, teori Fayol dinamakan *Top Level Theory*. Penelitian Fayol menghasilkan antara lain, fungsi-fungsi administrasi, prinsip-prinsip umum yang dituangkan dalam *Administration Industrielle et Generale* yang diterbitkan pada tahun 1918.

Di samping itu, administrasi sebagai ilmu juga memiliki sifat-sifat dan landasan pendekatan ilmiah sebagai berikut.

1. *Landasan Ontologik,* yaitu ada objek yang diamati terpisah dari subjek yang mengamati. Objek yang diamati oleh ilmu administrasi adalah kegiatan dan dinamika kerja sama sekelompok orang yang terorganisasi untuk mencapai tujuan yang diinginkan, sebagai fenomena sosial.
2. *Landasan Epistemologik,* yaitu metode pendekatan yang digunakan dan cara menerapkan metode ilmiah yang berkenaan dengan cara mengamati sesuatu Administrasi dalam mempelajari dan mengamati suatu objek mempergunakan pendekatan-pendekatan (*approach*), misalnya dengan cara (John M. Pfiffner) berikut ini.
   a. *Constitutional - Legal - Historical Approach*.
   b. *Structural - descriptive – approach*.
   c. *Social - psychological approach.*
3. *Landasan aksiologis,* yaitu tujuan atau sasaran yang hendak dicapai. Dalam hal administrasi, yang mengamati dan menjelaskan proses kegiatan dan dinamika kerja sama untuk mencapai tujuan kelompok, tidak sekadar usaha bagaimana agar tujuan tercapai, akan tetapi lebih mengutamakan efisiensi dan efektivitas. Oleh sebab itu, ilmu administrasi mengajarkan konsep kerja sama yang efektif dan efisien dalam mencapai tujuan.

Di samping itu, administrasi juga memiliki ciri-ciri agar dapat disebut sebagai ilmu (The Liang Gie, 1980), yaitu sebagai berikut.

1. Empiris.
2. Sistematis.
3. Objektif.
4. Analitis.
5. Dapat dibuktikan kebenarannya.

Administrasi bersifat empiris sebab perkembangan dan penerapan administrasi didasarkan pengamatan-pengamatan dan percobaan-percobaan empiris sehingga menimbulkan aneka pendekatan, seperti pendekatan proses, perilaku, sistem dan kontingensi.

Administrasi juga bersifat sistematis, sebab keseluruhan tindakan dan aktivitas serta proses administrasi merupakan rangkaian kegiatan dan tindakan yang dilaksanakan secara bertahap, berkesinambungan, berurutan serta tersusun dalam satu kesatuan fungsi yang saling berhubungan, saling mempengaruhi bagi tercapainya tujuan.

Administrasi bersifat objektif karena analisis dan telaahannya bebas dari prasangka dan keinginan pribadi penganalisis atau penelaah. Objektivitas ilmu dapat dilihat dari kesesuaian realita objek tanpa ada penyimpangan oleh subjektivitas dari yang meneliti.

Administrasi bersifat analisis, sebab memperlihatkan spesifikasi atau spesialisasi atas berbagai bidang atau objek telaahan dalam memahami berbagai sifat, fungsi, dan aktivitas kerja sama (organisasi) menurut bidangnya masing-masing.

Administrasi juga dapat dibuktikan kebenarannya karena seluruh proses kegiatan dan dinamika kerja sama administrasi ditujukan ke arah terciptanya efisiensi dan efektivitas yang dapat diuji berdasarkan *output*, seperti biaya, waktu, dan tenaga yang dipergunakan. Dengan demikian, administrasi memenuhi persyaratan untuk dapat disebut sebagai ilmu.

Perkembangan ilmu administrasi sangat dipengaruhi oleh perubahan kebutuhan filosofis manusia dalam memahami hakikat dasar dari peranan administrasi sebagai fenomena kemasyarakatan. Pemahaman ini mencakup pemahaman terhadap pergeseran cara berpikir dan asumsi-asumsi yang dipakai dalam menghadapi permasalahan keadministrasian. Herbert Simon (1969) mengatakan bahwa ilmu administrasi merupakan ilmu yang artifisial. Hal ini berarti ilmu administrasi lebih menekankan pada bagaimana dan bukan hanya semata-mata mengembangkan ilmu untuk ilmu.

Robert Behn (1995) mengatakan bahwa tingkat perkembangan suatu ilmu tergantung pada kemampuan ilmu tersebut menjawab pertanyaan-pertanyaan mendasar (*big questions*) tentang masalah utama yang menjadi objek studinya. Dalam konteks ilmu administrasi, langkah yang harus dilakukan adalah mengetahui apakah ilmu administrasi sudah mampu memunculkan pertanyaan mendasar tentang objek studinya. Pertanyaan tersebut tentu saja tentang masalah yang signifikan. Misalnya, pertanyaan tentang visi, ruang lingkup, peranan administrasi, dan juga fenomena yang menjadi kajian utama administrasi. Terhadap sejumlah pertanyaan tersebut, administrasi dihadapkan pada tantangan untuk menjawabnya, terutama fenomena yang menjadi fokus pengamatan ilmu administrasi yaitu berfungsinya organisasi secara efektif (*effective function of organization*). Fenomena ini merupakan suatu fenomena yang kompleks sekali sehingga kajian tentang itu bertebaran dalam berbagai teori dari berbagai sumber disiplin antara lain ekonomi, sosiologi, dan psikologi. Implikasinya adalah

bahwa pengembangan administrasi terdapat di berbagai *school* dan *faculty* dengan beberapa label seperti *management*, *administration* dan sebagainya.

Permasalahan apakah administrasi itu sebagai ilmu atau bukan sebenarnya tidak perlu dipersoalkan lagi. Pertanyaan itu relevan diajukan ketika administrasi belum mempunyai identitas. Kini, eksistensi administrasi telah lebih dari 100 tahun sejak Taylor dan Fayol menulis buku monumental tentang manajemen dan administrasi, yang dianggap sebagai tonggak sejarah pengakuan administrasi sebagai suatu fenomena *scientific*.

Secara diakronis sejak Taylor dan Fayol menulis buku mereka (Siagian, 1974), pembahasan fenomena administrasi dari perspektif ilmiah telah banyak dilakukan. Bahkan jauh hari sebelum itu, August Vivien (Prancis) dan Max Weber telah membahas fenomena birokrasi dari sudut pandang ilmiah. Banyaknya pakar dengan latar belakang pendidikan berbeda yang tertarik membahas fenomena administrasi dari sudut ilmiah pada saat itu, memperkuat pendapat bahwa administrasi cukup layak untuk dipandang sebagai disiplin ilmu yang berdiri sendiri.

Bukti lain yang memperkuat pendapat tersebut adalah ditemukannya prinsip-prinsip administrasi oleh Gullick dan Urwick (1962) pada tahun 1930-an. Penemuan prinsip tersebut telah memperkuat posisi administrasi sebagai disiplin ilmu yang sejajar dengan ilmu lain. Ditemukannya prinsip tersebut menunjukkan bahwa administrasi telah mempunyai prinsip, asas, dan norma tentang bagaimana kerja sama antarmanusia dapat berjalan secara harmonis, serasi, terkoordinasi dan terarah. Pembahasan paradigmatik terhadap administrasi juga mengarah kepada konklusi yang sama.

Jika dalam arus teoritik administrasi telah memenuhi syarat untuk disebut sebagai disiplin ilmu, pertanyaan lebih lanjut adalah apakah secara empiris juga demikian? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, ada baiknya disitir pendapat dari J.K. Galbraith (Prisma, 1974) yang mengatakan: "adalah salah besar apabila ada yang berpendapat bahwa dengan rencana yang baik persoalan otomatis terpecahkan. Setiap persoalan akan mudah terpecahkan sampai tuntas kalau ditopang oleh adanya administrasi yang baik."

Pendapat tersebut mempertegas bahwa secara pragmatis administrasi sangat diperlukan. Jika demikian maka tuntutan Dulyah Kaseem dan Andre G. Frank (1979) tentang adanya kegunaan praktis suatu bidang (administrasi) sebagai syarat utama untuk diakui maka hal ini telah dipenuhi oleh administrasi. Dengan demikian, merupakan kewajaran apabila kini eksistensi

ilmu administrasi tidak perlu lagi dipertanyakan karena dalam kenyataannya keberadaan ilmu administrasi sangat diperlukan.

Secara taksonomi, dalam sejarah perkembangan ilmu, ilmu administrasi pun telah diakui sebagai ilmu yang berdiri sendiri bahkan telah berkembang menjadi beberapa cabang.

Berdasarkan aspek atau unsur-unsur administrasi terdapat sekurang-kurangnya delapan unsur sebagai sub-konsep administrasi, yaitu berikut ini:

1. Organisasi.
2. Manajemen pemasaran.
3. Manajemen produksi.
4. Manajemen personalia.
5. Manajemen keuangan.
6. Manajemen pembelian.
7. Manajemen pergudangan/logistik.
8. Manajemen sistem informasi.
9. Manajemen *public relations*.
10. Manajemen risiko.

Berbicara mengenai perkembangan ilmu administrasi, paling tidak dapat dilihat dari 3 (tiga) perspektif berikut.

1. Sejarah.
2. Revolusi paradigmatik.
3. Aliran pemikiran administrasi.

Pertama, perkembangan sejarah ilmu administrasi menunjukkan kepada eksistensi pusat-pusat perkembangannya di tiga kawasan yang masing-masing memiliki ciri-cirinya sendiri sebagai berikut.

1. Kawasan Eropa Daratan, sering dinamakan Administrasi Kontinental yang dipelopori terutama oleh Belanda. Ciri-ciri aliran Kontinental adalah feodalisme, kekuasaan sentralistik, sistem pemerintahan monarkhies dengan pendekatan yang sangat legalistik.
2. Administrasi di Inggris, beberapa cirinya, antara lain mendasarkan pada tatanan konvensi, berkembang sistem *commonwealth*.
3. Administrasi di Amerika Serikat, sering disebut sebagai aliran Anglo-Saxon. Aliran ini memiliki ciri-ciri sebagai berikut: bersistem federal dengan kekuasaan pemerintahan nasional yang terbatas, ada pemisahan

kekuasaan eksekutif dan legislatif, baik di tingkat pusat, *states* maupun lokal.

Kedua, perkembangan ilmu administrasi dapat dilihat dalam perkembangan paradigmatik. Paradigma merupakan kumpulan lepas dari asumsi, konsep atau proposisi yang disatukan secara logis yang mengarahkan pemikiran dan jalannya penelitian. Pada saat ini, sedikitnya telah dapat diidentifikasi 8 (delapan) macam paradigma menurut berikut ini.

1. Nicholas J. Henry.
   a. Dikotomi politik - administrasi.
   b. Prinsip-prinsip administrasi.
   c. Administrasi negara sebagai ilmu politik.
   d. Administrasi negara sebagai ilmu administrasi.
   e. Administrasi negara sebagai ilmu administrasi negara.
2. T.J. Davies.
   a. Manajerial.
   b. Psikologis.
   c. Politis.
   d. Sosiologis.
3. J.C. Bouchner.
   a. *Traditional*.
   b. *Behavioral*.
   c. *Decisional*.
   d. Ekologis.
4. H.G. Frederickson.
   a. Birokrasi klasik.
   b. Neobirokratik.
   c. Institusi.
   d. Hubungan manusia.
   e. Pilihan publik.
5. C.I. Sharma.
   a. Proses administrasi.
   b. Empiris.
   c. Perilaku manusia.
   d. Sistem sosial.
   e. Matematika.
   f. Teori keputusan.

6. K.M. Henderson.
   a. Struktural.
   b. *Behavioral environmental*.
   c. *Organizational*.
   d. *Comparative public administration*.
7. Bintoro Tjokroamidjojo.
   a. Administrasi negara klasik.
   b. Manajemen.
   c. *Behavioral*.
   d. Komparatif.
   e. Administrasi Pembangunan.
8. A.R. Mustopadidjaja.
   a. Struktural Fungsional.
   b. *Behavioral*.
   c. Sistemik.
   d. *Public Deterministic*.

Bahkan Muljarto Tjokroaminoto merumuskan pergeseran ilmu administrasi negara secara ekologis kontekstual sebagai akibat akselerasi transformasi sosial sebagai berikut.

LAMA	BARU
1. Nilai-nilai efisiensi/efektivitas	1. Nilai-nilai keberlanjutan 2. *Behavioral science*
2. *Normative science*/kearifan konvensional	3. *Scientifically valid and policy wise relevant*
3. Administrasi Negara sebagai *Public Science*	4. Masalah-masalah mekanisme pelayanan (*delivery mechanism*) a. Masalah keberlanjutan pembangunan (*sustainable development*) b. Pengembangan kualitas kemandirian

Paradigma-paradigma di atas merupakan paradigma ilmu administrasi yang berlaku atau dapat diberlakukan pada semua cabang ilmu administrasi, seperti pada taksonomi perkembangan ilmu administrasi di bagian awal modul ini.

Ketiga, perkembangan ilmu administrasi dilihat dari sejarah pemikiran administrasi, antara lain meliputi berikut ini.

1. *Periode Klasik*, yang dimotori oleh F.W. Taylor (1911) dengan karya terkenalnya *The Principle of scientific management.*
2. Periode *Process School*, yang dirintis oleh Henry Fayol (1925) dengan buah karyanya *General and Industrial Administration.*
3. *Human Relations School*, yang dipelopori oleh Elton Mayo dan dibantu oleh Roesthlisburger dan Dickson memperkenalkan hasil percobaannya *Hawthorne Studies*.
4. *Behavioral/Decision Making School*, dengan motornya Herbert A. Simon (1930-1940) yang terkenal dengan teorinya *Relational Decision*.

Sementara itu, dengan tetap mengakui sumbangan disiplin ilmu yang lain, berikut ini dapat dicermati perkembangan pemikiran administrasi sebagai disiplin yang lebih lengkap dan mencakup aliran, cara pendekatan, fokus bahasannya sebagai berikut.

School	***Method***	***Emphasis***	***Practionars***
Traditional	*Introduction of the scientific method*	*Systematic observation production and emphasizing efficiency*	*Engineers*
Empirical	*Learning through Experience*	*Case method*	*Harvard business school*
Behavioral	*Study of interpersonal relations, cultural relationships, social groups and individual behavior*	*Human aspects: needs, motivation, leadership, group dynamics*	*Psychologist, anthropologists, sociologists, social psychologists*
Process	*Description of what managers should do*	*Function: planning, organizing, leading, and evaluating*	*Classical management writers*
Decision science	*View of organizing from where decision are made, and who makes them*	*Economics concepts: marginal utility, risk, and uncertainly*	*Economics*
Quantitative	*Use of mathematical formulas and models*	*Operation Research*	*Mathematicians, statisticians*

School	*Method*	*Emphasis*	*Practionars*
Integrative	*Integration of function with individual, group and organizational behavior.*	*Systems & Contingency models Diverse*	*Diverse*

D. PERANAN ADMINISTRASI DALAM KEHIDUPAN MASYARAKAT

Saudara mahasiswa, Albert Lepawsky (1966) menunjukkan 6 (enam) peranan administrasi dalam kehidupan dan perkembangan masyarakat.

1. *The universal Impotence of Administration*

Fayol mengatakan melalui pengetahuan administrasi, kita mengerti perencanaan, organisasi, komando, koordinasi, dan kontrol, yang menjadi dasar-dasar untuk tenaga kerja. Dengan demikian, tiap orang mempunyai kebutuhan akan administrasi sehingga administrasi adalah satu objek dari kepentingan universal.

2. *The Stabilizing Role of Administration in Society*

Fungsi primer administrasi adalah untuk stabilisasi institusi-institusi sosial.

3. The Threat of a Managerial Revolution

Kualitas esensial dari *the emerging society* adalah dalam hal karakter manajemennya bahwa dalam kenyataannya manajer-manajer mempunyai kesiapan untuk *taken over* masyarakat modern.

4. *The Prospect Managerial Evolution*

Administrasi merupakan prospek bagi munculnya evolusi manajerial. Charles Merriem mengatakan bahwa lambat laun evolusi manajerial menyebabkan organ pemerintah tidak lain adalah juga organ manajerial.

5. *Administration as the Key to Modern Society*

Charles A. Beard mengatakan, masyarakat modern merupakan masyarakat besar. Lebih tegas Charles A. Beard mengatakan tidak ada subjek yang lebih penting dari administrasi. Masa depan masyarakat beradab, bahkan peradaban itu sendiri bergantung pada kemampuan untuk

mengembangkan ilmu, filsafat dan praktik administrasi yang kompeten untuk melaksanakan fungsi-fungsi administratif dari masyarakat beradab tersebut.

6. *The Role Administration in Social Change*

Fungsi pokok dari administrasi adalah menjamin stabilitas sosial dengan menyediakan fasilitas bagi perubahan sosial.

Dengan demikian, administrasi mempunyai peranan yang besar dalam proses kemajuan dan peradaban manusia. Ada tidaknya peradaban dan terpeliharanya peradaban manusia tergantung pada ada atau tidaknya administrasi. Wallce B. Donhan mengatakan *if civilization breakdown, it will be mainly a breakdown, therefore, the stabilizer of society and the guardians of traditions (Lepawsky, 1966).* Pakar lain Corson dan Harris (1963) mengatakan *we live in an administrative age*.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

1) Tunjukkan bahwa administrasi telah ada dan dikenal orang sejak Zaman Cina Kuno (600 -00 B. C)!
2) Masyarakat awam sering memandang administrasi dalam pengertian yang sempit. Sebutkan beberapa definisi tentang Administrasi dalam arti sempit tersebut!
3) Sebutkan pula definisi administrasi dalam arti luas! Jelaskan pula mengenai kerja sama organisasional dan tujuan yang ingin dicapai dalam kegiatan administrasi!
4) Buktikan bahwa administrasi dapat disebut sebagai ilmu!
5) Apa maksud administrasi juga dapat dilihat sebagai suatu seni?
6) Jelaskan peranan administrasi dalam kehidupan dan perkembangan masyarakat!

Petunjuk Jawaban Latihan

1) Cobalah Anda baca terlebih dahulu materi tentang “Pengantar” yang terdapat pada Kegiatan Belajar 1 ini.

2) Cobalah Anda pelajari terlebih dahulu dengan seksama materi tentang ”Administrasi Dalam Arti Sempit”, yang terdapat dalam Kegiatan Belajar 1.
3) Sebaiknya terlebih dahulu Anda pelajari dengan seksama materi tentang “Administrasi Dalam Arti Luas”, yang terdapat pada Kegiatan Belajar 1.
4) Cobalah Anda pelajari terlebih dahulu materi tentang “Administrasi sebagai ilmu dan Seni” yang terdapat pada Kegiatan Belajar 1.
5) Anda dapat menjawab dengan mempelajari terlebih dahulu materi tentang “Administrasi sebagai Ilmu dan Seni” yang terdapat pada Kegiatan Belajar 1.
6) Hendaknya Anda membaca terlebih dahulu materi tentang “Peranan Administrasi Dalam Perkembangan Masyarakat” yang terdapat pada Kegiatan Belajar 1.

RANGKUMAN

1. Administrasi telah dikenal orang sejak dahulu kala. Terutama buku yang diungkap Albert Lepawsky (1960) dalam *History of Administration* memperlihatkan *The Constitution of Chose* sudah mengatur, mengenai bagaimana menjalankan pemerintahan melalui departementasi tugas yang berbeda-beda. Meskipun sudah dikenal lama, hingga kini masih terdapat pengertian yang rancu di kalangan masyarakat mengenai pengertian administrasi. Jauh lebih banyak anggota masyarakat yang mengenal administrasi secara sempit sebagai tata usaha.
2. Dalam Arti luas, istilah administrasi sebenarnya berhubungan dengan segala kegiatan kerja sama yang dilakukan manusia atau sekelompok orang untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Kerja sama dimaksud merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang secara bersama-sama, teratur, dan terarah berdasarkan pembagian tugas sesuai dengan kesepakatan bersama. Hal ini berarti, kegiatan kerja sama merupakan indikasi adanya proses administrasi secara luas. Bahkan Herbert A. Simon mengatakan bahwa kegiatan dua orang yang bekerja sama. menggulingkan atau memindahkan sebuah batu yang tidak dapat digulingkan hanya oleh satu orang di antara mereka adalah kegiatan yang di dalamnya terdapat proses administrasi.
3. Lahirnya administrasi sebagai ilmu didasarkan atas pendekatan dan penelitian ilmiah. Pelopornya, antara lain adalah Frederick Winslow

Taylor (1856-1916) di Amerika Serikat dengan *Time and Motion Study* (*Shop Level Theory*) dan Henry Fayol (1841 - 1925) di Prancis General *Administration Theory*. Sebagai ilmu, administrasi memiliki landasan ilmiah: (1) landasan ontologik; (2) landasan epistemologik; dan (3) landasan aksiologik. Di samping itu, administrasi juga memiliki ciri-ciri agar dapat disebut sebagai ilmu, yaitu (1) empiris; (2) sistematis; (3) objektif dan (4) analitis, serta (5) dapat dibuktikan kebenarannya.

4. Dalam konteks administrasi sebagai seni, dapat disimpulkan bahwa pencapaian tujuan secara efektif dan efisien dapat dicapai apabila para administrator memiliki seni yang disebut keterampilan administratif; yaitu penggunaan kemahiran, kecerdikan, pengalaman, firasat dan penerapan pengetahuan secara sistematis yang dilakukan terutama oleh para administrator pada *top level*, *middle* maupun pada *lower level* dalam suatu kegiatan kerja sama organisasional. Hingga kini, paling tidak terdapat 3 (tiga) faktor yang membuat seorang administrator memiliki seni/keterampilan administratif, yaitu (1) pembawaan (bakat); (2) Pendidikan dan Latihan serta (3) pengalaman.
5. Paling tidak terdapat 6 (enam) peranan administrasi dalam kehidupan dan perkembangan masyarakat. Pertama, *the universal importance of administration*. Kedua, *the stabilizing role of administration in society*. Ketiga, *the threat of a managerial revolution.* Keempat, *the prospect of managerial evolution.* Kelima, *administration as the key to modern society.* Keenam, *tine role administration in social change*.



TES FORMATIF 1

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

1) Administrasi negara sejak dulu sudah terlibat dalam penataan anggaran negara. Hal ini dilihat dari *The Constitution of Chow*, terutama aturan ....
   A. keempat
   B. keenam
   C. ketujuh
   D. kedelapan

2) Berikut adalah contoh kegiatan administrasi dalam arti sempit, *kecuali* ....
   A. kearsipan
   B. korespondensi
   C. perumusan kebijaksanaan
   D. pengiriman informasi dan data

3) Tidak semua kegiatan kerja sama dapat disebut sebagai administrasi. Kegiatan kerja sama dapat disebut sebagai administrasi hanya apabila memenuhi syarat berikut ....
   A. objektif
   B. empiris
   C. bersifat organisasional
   D. dikerjakan oleh lebih dari 2 orang

4) Administrasi merupakan suatu daya upaya manusia yang kooperatif, yang mempunyai tingkat rasionalitas yang tinggi. Definisi administrasi dalam arti secara luas tersebut dikemukakan oleh ....
   A. Leonard D. White
   B. Dwight Waldo
   C. The Liang Ole
   D. Stephen P. Robbins

5) Berikut adalah pandangan Prajudi Atmosudirdjo mengenai administrasi dalam arti luas, *kecuali* administrasi sebagai ....
   A. proses
   B. fungsi
   C. institusi
   D. sistem

6) Berikut merupakan landasan pendekatan ilmiah dalam administrasi, *kecuali* landasan ....
   A ontologik
   B. epistemologik
   C. aksiomalogik
   d. akslologik

7) Bukti lain yang memperkuat pendapat administrasi merupakan ilmu adalah ditemukannya prinsip-prinsip administrasi oleh ....
   A. Gullick dan Urwick
   B. Albert Lepawsky

C. Dwight Waldo
D. Herbert A. Simon

8) Perkembangan ilmu administrasi dapat dilihat dari perkembangan paradigmatik. Berikut adalah paradigma administrasi yang dikemukakan oleh Nicholas J. Henry, *kecuali* ....
   A. dikotomi politik-administrasi
   B. prinsip-prinsip administrasi
   C. administrasi negara sebagai ilmu administrasi
   D. administrasi negara merupakan administrasi pembangunan

9) Administrasi sebagai sebuah seni, berarti ....
   A. pengetahuan administrator juga mencakup pengetahuan berupa seni dan hasil kreasi manusia, baik secara tradisional maupun modern
   B. administrator menerapkan ilmu pengetahuan berdasarkan kemahiran, kecerdikan, pengalaman, firasat secara sistematis
   C. administrator dalam menerapkan ilmu pengetahuan mengenai administrasi harus didasarkan atas teori administrasi secara baku dan apa adanya
   D. administrator harus memiliki jiwa seni, maksudnya berkaitan dengan seni lukis, seni tari, seni pidato dan seni musik

10) Masa depan masyarakat beradab dan modern bergantung pada kemampuan untuk mengembangkan ilmu dan praktik administrasi. Pendapat tersebut menunjukkan peran penting administrasi dalam kehidupan masyarakat, dikemukakan oleh ....
   A. Albert Lepawsky
   B. Dwight Waldo
   C. Charles A. Beard
   D. Stephen P. Robbin

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 2

Pengertian dan Ruang Lingkup Administrasi Negara

Pada masa kini dan mendatang, ilmu administrasi akan dihadapkan pada kenyataan-kenyataan yang menuntut semakin dikembangkannya profesionalisme. Hal ini berarti perlu diupayakan secara konsisten kesesuaian antara teori dan praktik. Teori keilmuan memberikan perspektif dalam melihat dan memahami persoalan atau isu-isu agar tidak menjurus kepada pemahaman yang semata-mata atas dasar akal sehat (*common sense*), yaitu pemahaman tanpa teori, tanpa paradigma. Kesesuaian ini menjadi penting karena penerapan ilmu administrasi tidak berada dalam ruang yang hampa, melainkan berada dalam ruangan yang telah "berisi" serta bersinggungan dengan nilai-nilai dan kepercayaan masyarakat serta praktik-praktik kebijaksanaan publik yang sudah berjalan.

Ilmu administrasi dituntut untuk menilai dan mengkaji bukan semata-mata dari apakah praktik yang ada tersebut kongruen dengan teori, melainkan apakah praktik itu menuju kepada tujuan yang benar, yaitu mendukung tercapainya suatu tatanan publik yang semakin baik, efisien, dan produktif. Inilah yang menjadi kriteria utama digunakannya ilmu administrasi dalam melakukan kajiannya.

Sebagai suatu disiplin ilmu, Ilmu Administrasi merupakan ilmu perantara yang di dalamnya melibatkan berbagai disiplin ilmu, seperti antropologi, sosiologi, psikologi, politik, ekonomi, dan ilmu-ilmu sosial/kemanusiaan lainnya. Dengan dasar "ilmu-ilmu induk" tersebut, kajian terhadap ilmu administrasi dapat dilakukan secara tajam sambil terus memperkaya dan memvalidasi relevansi ilmunya dalam konteks realitas kebijaksanaan publik yang terus berubah dan berkembang.

Dengan demikian, dalam konteks pengertian yang luas, Ilmu administrasi merupakan bidang ilmu yang menempatkan perumusan kebijaksanaan sebagai sasaran utama kajian. Bagaimana suatu kebijakan lahir, pemikiran-pemikiran apa yang melatarbelakanginya, bagaimana implementasi kebijaksanaan tersebut, serta apa implikasinya dalam tatanan kehidupan masyarakat, merupakan lingkup yang menjadi sorotannya. Jadi, fokus perhatian ilmu administrasi dalam arti luas juga mengarah pada

pemikiran-pemikiran dan strategi untuk menciptakan tatanan yang sehat, efisien, dan produktif, dari pada hal-hal teknis administratif (ketatausahaan) sebagaimana dipandang oleh orang awam. Lingkup kajian tersebut bertolak dari hakikat manusia sebagai *homo sapiens*, yakni makhluk yang berpikir. Dengan menempatkan dinamika pemikiran manusia sebagai objek perhatiannya, ilmu administrasi menjadi dinamis dan kontekstual.

Sejalan dengan dinamika sosial yang terjadi, tanggung jawab administrasi pun semakin meningkat dan semakin meluas hingga bersinggungan dengan ikhwal kenegaraan. Perkembangan selanjutnya menuntut peran negara bukan hanya sekadar penjaga malam (*politzei staat*), yang baru bertindak jika terjadi pelanggaran terhadap hukum dan perundang-undangan yang berlaku, tetapi negara adalah penggerak perubahan sosial ke arah kemajuan dan peningkatan taraf hidup rakyatnya (*agent of development*). Negara-negara yang lahir setelah Perang Dunia II semuanya memerankan dirinya sebagai *agent of development*. Hal ini disebabkan karena 5 (lima) alasan. *Pertama*, *the ruling elites* adalah orang-orang yang lebih berpengetahuan (*knowledgeable*) dibandingkan dengan kebanyakan rakyatnya. *Kedua*, keharusan untuk segera merehabilitasi kerusakan-kerusakan dalam negeri akibat penjajahan dan peperangan. *Ketiga*, sistem politik yang dianut oleh banyak negara yang lahir setelah Perang Dunia ke-2 adalah sistem politik demokrasi yang mengharuskan *the ruling elites* memiliki komitmen yang tinggi terhadap kepentingan umum dan kesejahteraan rakyat. *Keempat*, keyakinan para *founding fathers*-nya bahwa kemerdekaan politik hanyalah sasaran antara saja untuk mewujudkan kesejahteraan umum yang dicita-citakan. *Kelima* keyakinan para *founding-fathers*-nya bahwa kesejahteraan dalam hubungan antar negara dan antarbangsa bisa diwujudkan melalui pembangunan.

Apabila kita perhatikan perkembangannya, ilmu administrasi negara ternyata banyak dipengaruhi oleh berbagai disiplin ilmu lain, seperti ilmu hukum, politik, sosiologi, manajemen, ekonomi, dan lain-lain. Oleh karena itu, konsep administrasi negara sebagai suatu pemikiran yang dipelajari secara interdisiplin paling sedikit mencakup aspek-aspek (1) organisasi dan manajemen, (2) politik, dan (3) hukum.

Sejarah perkembangan administrasi negara di suatu negara dipengaruhi oleh perkembangan ideologi, khususnya dari kelompok politik yang dominan yang menginginkan perubahan (penyempurnaan) administrasi publik agar lebih sesuai bagi kepentingan pencapaian tujuan politik mereka. Misalnya, di

negara-negara federal, seperti Amerika Serikat dan Kanada, sistem administrasi yang diinginkan pada mulanya adalah sistem yang mempunyai kejelasan perbedaan antara kewenangan dan tanggung jawab pemerintah negara bagian (*state*) dan pemerintah daerah (*country*, *municipality*, *town ship*, *school district*, dan *village*). Meskipun ada kewenangan bersama antar berbagai tingkatan pemerintahan tersebut, tetapi pada dasarnya tiap jenis pemerintahan (federal, negara bagian dan pemerintahan daerah) secara hukum tidak dapat memaksakan kehendaknya kepada jenis pemerintahan yang lain.

Belakangan, gaya pemerintahan federal di USA sudah berkembang menjadi gaya federalisme baru yang lebih pragmatis dan lebih menekankan kepada ide "secara bersama-sama". Jadi, ada pergeseran dari penekanan pada batas-batas kewenangan menurut hukum *sovereignty* antarberbagai jenis pemerintahan, ke arah bagaimana pemerintah-pemerintah dan para pejabat pemerintah yang bersangkutan berinteraksi dalam melakukan tugas-tugas publik.

Ruang lingkup dan peranan administrasi negara dalam suatu negara berubah-ubah sesuai dengan konteks lingkungannya pada waktu itu. Pada era perekonomian liberal, mekanisme pasar diberi peranan utama dalam kehidupan perekonomian sehingga peranan pemerintah dengan birokrasinya (administrasi Negara) sangat dibatasi.

Sejalan dengan kecenderungan tersebut, maka ilmu administrasi negara juga berkembang ke arah pendekatan yang bersifat populistik, di mana ukuran keberhasilan administrasi negara dilihat dari perspektif kepentingan masyarakat baik secara nasional maupun secara lokal khususnya dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat terhadap pelayanan. Dalam memilih alternatif program dilakukan analisis biaya dan manfaat, penekanan pada partisipasi masyarakat dalam seluruh tahap pelayanan masyarakat dari berbagai aspek sebagai faktor ekologis administrasi negara (astagrata) IPOLEKSUSBUDHANKAM dan agama yang kesemuanya dapat mempengaruhi pelaksanaan administrasi negara di Indonesia.

A. MASA PENJAJAHAN BELANDA

Dalam masa penjajahan kolonial Belanda selama 3,5 abad, administrasi sebagai ilmu pengetahuan belum dikenal, seperti sekarang. Pada waktu itu administrasi hanya diartikan dalam pengertian yang sempit, yaitu sebagai

kegiatan tata usaha, dengan istilah *administratie* dalam bahasa Belanda. Istilah tersebut pada masa itu hanya diartikan sebagai kegiatan-kegiatan tata usaha, arsip, ekspedisi, korespondensi, registrasi dan semacamnya. Demikian pula ilmu administrasi negara sebagai disiplin tersendiri belum dikenal pada waktu itu. Paling maksimal, secara akademik administrasi negara pada waktu itu hanya dimasukkan implisit ke dalam ilmu pemerintahan (*bestuurende*), ilmu negara (*staatskunde*), hukum tata negara (*staatsrecht*) dan sebagainya.

B. MASA PENJAJAHAN JEPANG

Perlu dicatat di sini bahwa pemerintah penjajahan Jepang sempat menerapkan administrasi pemerintahan baru dengan mengorganisasi rukun-rukun kampung secara lebih nyata. *Asatjo* adalah istilah untuk Rukun Kampung. Asatjo dibagi-bagi ke dalam *Kumitjo*, yaitu rukun-rukun tetangga (RT). Hal itu dapat dipandang sebagai rintisan diterapkannya sistem RT, RW, dan sebagainya, seperti diterapkan sekarang. Demikian pula organisasi pertahanan sipil (Hansip) dalam tata pemerintahan mulai kita kenal pada masa penjajahan Jepang dengan nama Sie Nen Dan. Kursus-kursus ketataprajaan mulai diadakan pula. Namun, kesemuanya adalah untuk alat penjajahan, bukan untuk tujuan pengembangan disiplin ilmu administrasi negara.

C. MASA KEMERDEKAAN

Pada awal-awal dibukanya kembali perguruan tinggi di Jakarta (*Universiteit van* Indonesia) serta dibukanya perguruan tinggi baru di Yogyakarta (Universitas Gajah Mada) pada akhir tahun 40-an, ilmu administrasi ataupun ilmu administrasi negara masih belum mendapatkan tempat yang terhormat sebagai disiplin ilmu tersendiri. Pada waktu itu di Universitas Gadjah Mada misalnya, ilmu administrasi negara hanya disajikan secara implisit sebagai bagian dari ilmu negara ataupun ilmu hukum.

D. ILMU ADMINISTRASI NEGARA DI INDONESIA PADA TAHUN LIMA PULUHAN

Dengan dipelopori oleh dunia perguruan tinggi, pada tahun-tahun 50-an di Indonesia mulai dikumandangkan administrasi negara sebagai suatu

cabang disiplin ilmu pengetahuan tersendiri. Usaha-usaha introduksi dan penyebarluasannya, misalnya dilakukan oleh Sekolah Tinggi Pamong Praja di Malang yang semula bernama Kursus Dinas, kemudian berkembang menjadi Institut Ilmu Pemerintahan (IIP), juga oleh Fakultas Sosial Politik Universitas Gadjah Mada, khususnya pada jurusan Ilmu Usaha Negara dengan tenaga pengajar pertamanya Dr. Garth Jones pada tahun 1955. Oleh karena itu, Prof Dr. Bintoro berani menegaskan bahwa "Peletakan batu pertama ilmu administrasi negara di Indonesia dilakukan antara tahun 1951 s/d tahun 1955".

Dr. Kahri Nisjar, Ak., MM. (1996) mengatakan apabila dilihat dari perkembangan administrasi negara tersebut dapat ditarik kesimpulan, seperti berikut.

1. Administrasi negara tidak hanya berkaitan dengan kegiatan-kegiatan lembaga eksekutif saja, baik di tingkat pusat maupun daerah, yang sesuai dengan sasaran kebijaksanaan pemerintah.
2. Administrasi negara juga berkaitan dengan kegiatan yang berkenaan dengan penegakan hukum yang menyangkut kepentingan umum, jadi termasuk pula yang diselenggarakan di lingkungan lembaga yudikatif.
3. Administrasi negara menyangkut proses kegiatan yang dilakukan di dalam lembaga legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat), kerja sama antara pihak eksekutif dengan DPR, juga dengan Badan Usaha Milik Negara, dengan kekuatan-kekuatan sosial politik, dan juga dengan organisasi tertentu lainnya. Tercakup di sini fungsi-fungsi pengambilan keputusan, perencanaan, komunikasi, pengendalian dan sebagainya.

Dengan demikian, dapat dikatakan sebagai berikut.

1. Administrasi negara mencakup setiap bidang dan kegiatan yang sesuai dengan sasaran-sasaran kebijaksanaan pemerintah, termasuk pula proses kegiatan dari DPR, penyelenggaraan fungsi lingkungan serta organisasi-organisasi sosial politik bagi tercapainya tujuan negara/pemerintah.
2. Dari segi fungsinya, administrasi negara merupakan kegiatan pengambilan keputusan, perencanaan, perumusan tujuan dan sasaran, perumusan kebijaksanaan, penggalangan kerja sama eksekutif dengan DPR dan organisasi-organisasi sosial politik untuk memperoleh dukungan rakyat atas program-program pemerintah, termasuk dukungan sumber-sumber dan dananya, dengan melalui suatu sistem komunikasi,

koordinasi, pengawasan, serta pengendalian yang efektif demi tercapainya tujuan negara/pemerintah.

Untuk memperjelas pemahaman mengenai administrasi negara, berikut akan dikemukakan beberapa pengertian administrasi negara.

1. Administrasi negara menurut J.M. Pfiffner dan Robert Presthus, *Public Administration* adalah a *process concerned with carrying out public policies* (suatu proses yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijaksanaan negara).
2. Dimock dalam bukunya *Public Administration*, mendefinisikan *Public administration is the activity of the state in the exercise of its political power* (administrasi negara adalah kegiatan negara dalam melaksanakan kekuasaan/kewenangan politiknya).
3. Nicholis Henry (1975) dalam bukunya *Public Administration and Public Affairs* mengatakan:
   Public administration differs from political science in its emphasis on bureaucratic structure and behavior an din its methodologies. Public administration differs from administrative science in the evaluative technique used by nonprofit organization, and because profit-seeking organizations are considerably less constrained in considering the public interest in their decision making structures and the behavior of their administrators".
4. Felix A. Nigro and Liyod G. Nigro (1977) dalam bukunya Modern *Public Administration* menulis sebagai berikut:
   Public administrasi:
   a. *is a cooperative group effort in a public setting*;
   b. *covers all there branches -- executives, legislative, and judicial -- and their interrelationships*;
   c. *has an important role in the formulation of public policy, and is this part of the political process*;
   d. *is deferent in significant ways from private administration*;
   e. *is closely associated with numerous private group and individuals in providing services to the community*.
5. Harold F. Gortner (1977) dalam *Administration in the Public Sector* menyebutkan bahwa *public administration involves coordination of all organized activities, having its purpose the implementation of public policy*.

6. Leonard D. White mengatakan bahwa *Public administration is consists of all those to their purpose the fulfillment or enforcement of public policy* (administrasi negara adalah keseluruhan operasi (aktivitas-aktivitas kerja) yang bertujuan menyelenggarakan atau menegakkan kebijaksanaan kenegaraan).
7. Grover Starling (1977) dalam bukunya *Managing the Public Sector* mengatakan sebagai berikut:
   Public administration concerns the accomplishing side of government. It comprises all those activities in carrying out the policies of elected officials and some activities associated with the development of those policies. Public administration is, in short, all associated after that last campaign promise and election-night-cheer.
8. Drs. J. Gordon (1978) dalam bukunya *Public Administration in America* mengatakan sebagai berikut:
   Public Administration may be defined as all processes, organizations, and individuals (the latter acting in official positions and rules) associated with carrying out laws and other rules adapted or issued by legislatures, executives and courts. This definitions should be understood to include considerable administrative involvement in formulation as well as implementation of legislative and executive orders.
9. Drs, Soewarno Handayaningrat dalam *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen* menyebutkan beberapa karakteristik Administrasi Negara, yaitu sebagai berikut:
   a. Administrasi negara bertujuan memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat (*public survive*).
   b. Dalam pencapaian tujuannya didasarkan ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku (*legalistic approach*).
   c. Dalam kegiatannya mengutamakan kebenaran sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan (birokrasi).
   d. Cara kerja Administrasi Negara dianggap kurang begitu efisien (*inefficient*).
   e. Administrasi Negara bersifat monopolistis karena sifatnya mengutamakan kepentingan umum (*no competition*).
   f. Administrasi Negara dalam kegiatannya ditujukan bagi kepentingan kesejahteraan rakyat banyak (*social welfare*), misalnya pembuatan jalan dan jembatan, pengairan, kesehatan dan lain-lain.

Di samping beberapa pengertian tersebut, berikut akan diuraikan ciri-ciri yang dapat dipergunakan untuk mengidentifikasi administrasi negara, terutama untuk melihat perbedaannya dengan administrasi swasta. Miftah Thoha (1992) mengemukakan ciri-ciri sebagai berikut.

1. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi negara bersifat lebih urgen dibandingkan dengan pelayanan yang diberikan oleh organisasi swasta. Urgensi pelayanan ini disebabkan karena menyangkut kepentingan semua lapisan masyarakat.
2. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi negara pada umumnya bersifat monopoli atau semi monopoli. Dalam hal ini, bentuk pelayanan yang diberikan tidak bisa dibagi kepada organisasi-organisasi lainnya.
3. Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, administrasi maupun administrasi negaranya sendiri relatif berdasarkan undang-undang dan peraturan. Ciri ini memberikan warna legalitas administrasi negara.
4. Administrasi Negara dalam memberikan pelayanan tidak dikendalikan oleh harga pasar. Oleh karena itu, permintaan pelayanan oleh masyarakat kepada administrasi negara tidak didasarkan perhitungan laba-rugi, melainkan ditentukan oleh rasa pengabdian kepada masyarakat umum.
5. Usaha-usaha yang dilakukan oleh administrasi negara dilakukan tergantung pada penilaian mata rakyat banyak. Itulah sebabnya, pelayanan yang diberikan oleh administrasi negara hendaknya adil tidak memihak, proporsional, bersih, dan mementingkan kepentingan orang banyak dibandingkan kepentingan pribadinya, penilaian tersebut tentu saja tidak lepas dari penilaian rakyat yang dilayaninya.

Ciri-ciri administrasi negara lainnya yang dapat dipergunakan untuk membedakan secara jelas dengan institusi-institusi lain dikemukakan oleh Miftah Thoha (1992) sebagai berikut:

Pertama, administrasi negara adalah suatu kegiatan yang tidak bisa dihindari (*unavoidable*). Setiap orang selama hidupnya selalu berhubungan dengan administrasi negara. Mulai dari lahir sampai meninggal dunia, orang tidak bisa melepaskan diri dari sentuhan kegiatan administrasi negara. Baik warga negara ataupun orang asing tidak juga mampu menghindari kegiatan administrasi negara. Orang asing jika akan bepergian ke Indonesia misalnya, tidak bisa begitu saja memasukinya, ia memerlukan visa dari negara yang bersangkutan agar dapat memasukinya dengan aman. Usaha mendapatkan visa tersebut

memaksa orang tersebut berhubungan dengan aparat administrasi dari Indonesia. Demikianlah seterusnya hubungan antara orang-orang dengan administrasi negara tidak bisa putus.

Kedua, administrasi negara memerlukan adanya kepatuhan. Dalam hal ini administrasi negara mempunyai monopoli untuk menggunakan wewenang dan kekuasaan yang ada padanya untuk memaksa setiap warga negara mematuhi peraturan-peraturan dan segala perundang-undangan yang telah ditetapkan. Jika terdapat warga negara yang tidak mau mematuhinya, maka kekuasaan paksaan (*coersive power*) itu akan dilaksanakan oleh administrasi negara. Untuk kelengkapan terlaksananya kepatuhan tersebut, maka dibentuk organisasi-organisasi pelaksana kekuasaan paksaan. Organisasi-organisasi itu, antara lain pengadilan, kepolisian, militer, dan penjara.

Ketiga, administrasi negara mempunyai prioritas. Banyak kegiatan yang bisa dilakukan oleh administrasi negara. Prioritas diperlukan untuk mengatur pelayanan terhadap masyarakat. Sebab, apabila tidak dilakukan prioritas, akan terjadi adanya suatu kegiatan yang bisa dikerjakan dengan baik dan ada pula yang dapat mencelakakan orang lain. Dengan adanya prioritas tersebut, maka administrasi negara mempunyai tanggung jawab moral untuk senantiasa ada dan melayani sepanjang waktu.

Keempat, administrasi negara mempunyai ukuran yang tidak terbatas. Besar lingkup kegiatan administrasi negara meliputi seluruh wilayah negara. Tidak ada organisasi yang dapat menandingi besarnya organisasi negara, dan tidak ada kegiatan administrasi dari organisasi lainnya sebesar kegiatan administrasi negara.

Kelima, pimpinan atasnya bersifat politis. Administrasi negara dipimpin oleh pejabat-pejabat yang dipilih atau diangkat berdasarkan ketentuan-ketentuan yang berlaku. Contoh pejabat-pejabat politik ini, antara lain Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati, dan juga sampai ke Lurah (Kepala Desa).

Keenam, pelaksanaan administrasi negara sebagian besar kegiatannya bersifat politis dan tujuannya di antaranya adalah untuk mencapai perdamaian, keamanan, kesehatan, pendidikan, keadilan, kemakmuran, pertahanan, kemerdekaan, dan persamaan, maka hal tersebut tidak mudah untuk diukur. Paling tidak, alasan utamanya karena tujuan tersebut lebih banyak unsur politiknya dibandingkan dengan unsur-unsur lainnya.

Ketujuh, banyak yang diharapkan dari administrasi negara. Dalam hubungan ini akan terdapat dua standar penilaian. Di satu sisi masyarakat menghendaki administrasi negara berbuat banyak untuk memenuhi kebutuhan mereka. Di sisi lain, administrasi negara juga mempunyai kemampuan, keahlian, dana, dan sumber-sumber lain yang terbatas. Masyarakat banyak menghendaki pejabat-pejabat administrasi negara seharusnya berbuat melindungi kepentingan rakyat banyak. Moral dan etika pejabat-pejabat administrasi negara hendaknya menunjukkan moral dan etika yang prima. Hukum hendaknya diterapkan kepada semua pihak dengan tanpa pandang bulu.

Dengan demikian, perlu ditegaskan di sini bahwa administrasi negara merupakan bidang ilmu yang menempatkan perumusan kebijaksanaan negara sebagai sasaran utama kajiannya (Robert Presthus). Bagaimana suatu kebijaksanaan lahir, pemikiran-pemikiran apa yang melatarbelakanginya, bagaimana implementasi kebijaksanaan tersebut, serta apa implikasinya dalam tatanan kehidupan masyarakat, merupakan lingkup yang menjadi sorotannya (J.M. Pfifner). Di samping itu, administrasi juga mengkaji pelaksanaan kekuasaan/wewenang politik (Dimock), serta penegakan kebijaksanaan negara (Leonard D. White).

Berdasarkan penegasan tersebut, maka dalam modul selanjutnya keuangan negara sebagai bagian dari administrasi negara akan dilihat dari perspektif kebijaksanaan negara.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

1) Sebutkan beberapa pengertian/definisi administrasi negara!
2) Uraikan ciri-ciri administrasi negara!
3) Jelaskan bahwa administrasi negara terkait erat kebijaksanaan negara!

Petunjuk Jawaban Latihan

Bacalah kembali uraian materi Kegiatan Belajar 2 dengan cermat, apabila ada kesulitan Anda dapat berdiskusi dengan teman atau tutor.

RANGKUMAN

1. Ilmu administrasi negara banyak dipengaruhi oleh berbagai disiplin ilmu. Oleh karena itu, konsep Administrasi negara merupakan suatu pemikiran yang dipelajari secara interdisiplin yang mencakup aspek-aspek organisasi dan manajemen, politik, dan hukum.
2. Sejarah perkembangan Administrasi Negara di suatu negara dipengaruhi oleh perkembangan negara dan ideologi.
3. Ruang lingkup dan peranan administrasi negara dalam suatu negara berubah-ubah sesuai dengan konteks lingkungan. Sejalan dengan kecenderungan tersebut, ilmu administrasi negara berkembang ke arah pendekatan yang bersifat populistik.
4. Administrasi negara tidak hanya berkaitan dengan kegiatan lembaga eksekutif, tetapi juga dengan penegakan hukum. Di samping itu, administrasi negara menyangkut proses kegiatan yang dilakukan di dalam lembaga legislatif.
5. Ciri-ciri yang dapat dipergunakan untuk mengidentifikasi administrasi negara adalah pelayanan yang diberikannya bersifat lebih urgen, bersifat monopoli atau semi monopoli, dan pelayanannya relatif berdasarkan undang-undang dan peraturan. Di samping itu, ciri-ciri lainnya adalah
   a. Administrasi negara merupakan kegiatan yang tidak bisa dihindari.
   b. Administrasi negara memerlukan adanya kepatuhan.
   a. Administrasi negara mempunyai prioritas dan ukurannya yang tidak terbatas.
   c. Pimpinan atasnya bersifat politis.
   d. Pelaksanaan administrasi negara bersifat politis.
   e. Banyak yang diharapkan dari administrasi negara.

TES FORMATIF 2

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

1) Sejalan dengan dinamika sosial yang terjadi, tanggung jawab administrasi pun semakin meningkat dan meluas hingga bersinggungan dengan ikhwal kenegaraan, terutama sebagai penggerak perubahan sosial ke arah kemajuan dan peningkatan taraf hidup rakyat (*agent of development*). Hal ini disebabkan karena alasan berikut ini, *kecuali* ....

A. *the ruling elites* (pemimpin-pemimpin bangsa) adalah orang-orang yang lebih berpengetahuan dibandingkan dengan kebanyakan rakyat
B. keharusan untuk segera merehabilitasi dan mereformasi keadaan negara
C. keyakinan para pendiri negara dan pemimpin bangsa bahwa dalam hubungan antar negara dan antarbangsa bisa diwujudkan melalui pembangunan
D. keyakinan para pendiri negara dan pemimpin bangsa bahwa kemerdekaan politik merupakan sasaran utama mewujudkan kesejahteraan umum

2) Administrasi negara berkembang ke arah pendekatan yang bersifat mengutamakan kepentingan masyarakat, baik secara nasional maupun secara lokal, khususnya dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat terhadap pelayanan. Pendekatan demikian disebut pendekatan ....
   A. *society*
   B. *public service*
   C. populistik
   D. empirik

3) Pemerintah Penjajahan Jepang di Indonesia telah mempraktikkan administrasi pemerintahan berikut ini, *kecuali* ....
   A. *asatjo* (istilah untuk rukun kampung)
   B. *kumitjo* (istilah untuk rukun tetangga)
   C. hansip
   D. satpam

4) Public administration involves coordination of all organized activities, having its purpose the implementation of public policy. Definisi di atas dikemukakan oleh ....
   A. Dimock
   B. Harold F. Gortner
   C. Nicholas Henry
   D. Leonard D. White

5) Berikut ini adalah ciri-ciri administrasi negara, *kecuali* ....
   A. pelayanan yang diberikan oleh administrasi negara bersifat lebih urgen dibandingkan dengan pelayanan yang diberikan oleh organisasi swasta
   B. pelayanan yang diberikan oleh administrasi negara pada umumnya bersifat monopoli atau semi monopoli

C. dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, administrasi maupun administrasi negara relatif berdasarkan undang-undang dan peraturan
D. administrasi negara dalam memberikan pelayanan dikendalikan oleh harga pasar

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 3. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 3

Konsep Dasar dan Ruang Lingkup Administrasi Keuangan

Pada uraian terdahulu telah kita ketahui bahwa pengurusan anggaran dan keuangan telah lama menjadi fokus perhatian administrasi negara, yakni sejak zaman Cina Kuno. Perkembangan informasi dan ilmu pengetahuan yang pesat pada abad ke-20 ini telah membawa administrasi negara berkembang dengan sedemikian pesat pula. Bahkan di zaman modern kini, administrasi negara telah mampu menempatkan dirinya sebagai suatu sistem yang menjawab berbagai persoalan yang timbul di masyarakat modern. Gerald Caiden (1982) menegaskan bahwa disiplin administrasi negara pada hakikatnya merupakan suatu disiplin yang menanggapi masalah-masalah pelaksanaan persoalan masyarakat (*public affairs*) dan manajemen dari usaha-usaha masyarakat (*public business*). Hal ini meliputi segala sesuatu yang dapat dijelaskan sebagai jawaban masyarakat terhadap masalah-masalah yang memerlukan pemecahan-pemecahan kolektif dan bukan perorangan, melalui suatu bentuk intervensi pemerintah di luar intervensi sosial dan pihak swasta.

Konsekuensi dari semakin kompleks dan saling ketergantungan di dalam masyarakat modern tersebut menuntut peran pemerintah dalam perekonomian sehari-hari. Dalam masyarakat primitif, kegiatan pemerintah dalam arti modern tidak dikenal. Pada waktu itu terdapat suatu organisasi hierarki, dengan seorang pemimpin yang mengepalai, tetapi pemimpin ini praktis tidak mempunyai pengaruh atas tingkah laku ekonomi yang hampir seluruhnya berkisar pada pencaharian hidup.

Dalam kehidupan modern, Due dan Friedlaender (1984) menegaskan bahwa pemerintah dituntut mampu menjalankan fungsi pokoknya, di antaranya adalah sebagai berikut.

Pertama, menentukan standar untuk membatasi pemerasan si miskin (dan secara implisit membatasi penawaran tenaga kerja) dengan membuat undang-undang yang melarang tenaga kerja anak-anak dan untuk melaksanakan perpajakan serta tindakan-tindakan mengenai pembelanjaan untuk mendistribusikan kembali pendapatan untuk mencapai suatu distribusi pendapatan yang lebih merata.

Kedua, pemerintah berfungsi menyediakan barang umum yang tidak dapat disediakan oleh ekonomi pasar sektor swasta. Barang ini mempunyai sifat pokok bahwa apabila tersedia, maka harus merata untuk semua orang. Sifat lain dari barang umum ini adalah tidak dapat diproduksi dan dijual atas dasar keuntungan. Pertahanan nasional merupakan contoh yang paling nyata.

Ketiga, pemerintah juga berfungsi mengeluarkan peraturan dan/atau subsidi yang diperlukan untuk menjamin suatu keluaran (output) yang efisien secara ekonomis dan untuk membatasi ketidakadilan pendapatan.

Keempat, tindakan pemerintah dibutuhkan untuk menstabilkan ekonomi melalui kebijaksanaan fiskal dan/atau moneter yang tepat.

Melengkapi fungsi-fungsi pemerintah tersebut, Richard Musgrave (19590) membagi kegiatan pemerintah ke dalam 3 (tiga) bagian berikut.

1. Alokasi

Kegiatan ini meliputi penyediaan berbagai jasa pemerintah. Beberapa di antara jasa-jasa ini merupakan barang-barang umum (misalnya pertahanan nasional); eksternalitas (misalnya pendidikan), dan sebagian lagi disediakan pemerintah untuk menghindarkan monopoli pribadi dan ongkos mengumpulkan biaya-biaya (misalkan jalan raya).

2. Distribusi

Kegiatan pemerintah yang termasuk distribusi adalah pemerataan pendapatan, program-program kemakmuran, struktur pajak progresif, dan sebagainya.

3. Stabilisasi atau Pertumbuhan

Kegiatan ini ditujukan kepada peningkatan stabilitas ekonomi dengan mengurangi pengangguran dan inflasi dengan mempengaruhi, apabila perlu, tingkat pertumbuhan ekonomi.

Dengan demikian, tampak bahwa kegiatan pemerintah cukup luas. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, pemerintah harus mempunyai sumber-sumber pendapatan yang banyak dan mengaturnya dalam suatu administrasi keuangan yang profesional.

A. KONSEP DASAR ADMINISTRASI KEUANGAN

Administrasi keuangan merupakan salah satu bagian dari bidang administrasi. Dalam konteks administrasi negara, istilah yang akrab dikenal adalah "Administrasi Keuangan Negara". Khusus mengenai sinyalemen pengurusan administrasi keuangan negara oleh administrasi negara, sebagaimana kita ketahui dari uraian terdahulu, sudah dikenal sejak Zaman Cina Kuno.

Administrasi keuangan negara merupakan kegiatan penataan kerja sama sekelompok aparat pemerintah yang berkaitan dengan urusan keuangan. Di sini, pengertian administrasi keuangan negara meliputi keuangan yang dikelola oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah.

Yang dimaksud dengan Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu (baik uang maupun barang) yang menjadi kekayaan negara sehubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut (M.N. Azmi Achir, 1975).

Drs. Ibnu Syamsi (1994) menjelaskan bahwa yang dimaksud hak negara yang berkenaan dengan keuangan adalah (1) hak monopoli mencetak dan mengedarkan uang; (2) hak untuk memungut sumber-sumber keuangan, seperti pajak, bea dan cukai; (3) hak untuk memproduksi barang dan jasa yang dapat dinikmati oleh khalayak umum yang dalam hal ini pemerintah dapat memperoleh balas jasa sebagai sumber penerimaan negara . Sedangkan kewajiban negara mencakup upaya-upaya membiayai pengeluaran-pengeluaran negara dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas pemerintah, yakni (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dasar hukum keuangan negara mengacu pada Pasal 23 (Bab III) UUD 1945. Secara lengkap Pasal 23 tersebut berbunyi sebagai berikut.

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang.
2. Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang.
3. Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang
4. Hal keuangan negara, selanjutnya diatur dengan undang-undang .
5. Untuk memeriksa tentang tanggung jawab keuangan negara, diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan

undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Undang-undang yang dimaksud oleh Pasal 23 tersebut adalah UU tentang Perbendaharaan Indonesia zaman Hindia Belanda dulu yang termuat dalam ICW (*Indische Compabilities Wet*) Staatsblaad No. 448 Tahun 1925, kemudian diubah dan diundangkan oleh Pemerintah RI dalam Lembaran Negara (LN) 1954 No. 66, dan diubah lagi dengan Undang-undang mengenai Badan Pemeriksa Keuangan, yaitu UU No. 5 Tahun 1973.

B. RUANG LINGKUP ADMINISTRASI KEUANGAN

Sebenarnya, pengertian keuangan negara yang dikehendaki oleh Pasal 23 UUD 1945 mencakup perspektif yang lebih luas. Menurut BPK sebagaimana diungkap Wakil Ketua BPK 1998 Drs. Kunarto dalam Kompas, 02 Juni 1998, keuangan negara meliputi 4 (empat) ruang lingkup, yaitu:

Pertama, administrasi keuangan negara merupakan seluruh penerimaan dan pengeluaran, baik yang menyangkut Pemerintah Pusat, Pemda, BUMN, dan daerah, maupun institusi yang menggunakan modal atau kelonggaran dari negara atau masyarakat.

Kedua, administrasi keuangan negara merupakan seluruh kekayaan negara berupa harta yang berbentuk uang, hak-hak negara, seperti hak menagih atas kontrak kerja pertambangan, hak penangkapan ikan, hak pengusahaan hutan, kewajiban-kewajiban atau utang-utang negara, seperti dana pensiun, asuransi kesehatan, jaminan sosial tenaga kerja, kekayaan bersih negara dan kekayaan alam.

Ketiga, administrasi keuangan negara merupakan kebijaksanaan-kebijaksanaan anggaran, fiskal, moneter, beserta akibatnya di bidang ekonomi.

Keempat, administrasi keuangan negara mencakup keuangan lainnya yang dikelola oleh pemerintah pusat dan daerah, dan badan-badan yang menjalankan kepentingan negara atas uang yang dimiliki negara maupun uang ataupun dana yang dimiliki masyarakat.

C. PERENCANAAN ADMINISTRASI KEUANGAN NEGARA

Penyusunan anggaran keuangan negara tidak hanya ditujukan untuk memenuhi ketentuan konstitusional sebagaimana dimaksudkan Pasal 23 ayat (1) saja, tetapi dimaksudkan juga sebagai rencana kerja sesuai dengan pendapat Drs. Ibnu Syamsi (1994) bahwa penyusunan tersebut lebih merupakan rencana kerja yang akan dilaksanakan oleh pemerintah dalam tahun anggaran yang bersangkutan. Oleh karena itu, dalam penyusunannya juga berdasarkan GBHN sehingga APBN merupakan implementasi dari rencana pembangunan dan kebijaksanaan pemerintah.

Konsekuensinya, penyusunan APBN harus menganut asas efektivitas dan efisiensi anggaran. Sebagaimana diatur, APBN dituangkan dalam bentuk undang-undang dan menjadi tanggung jawab badan eksekutif dalam implementasinya, dalam hal ini Presiden dengan dibantu Wakil Presiden, para Menteri Kabinet, dan Pimpinan Lembaga Tinggi Negara lainnya. Berdasarkan Pasal 5 Ayat 2 UUD 1945, Presiden dapat mengeluarkan peraturan atau keputusan presiden sebagai pedoman pelaksanaannya. Masing-masing menteri dapat pula menerbitkan peraturan atau keputusan menteri sebagai pedoman pelaksanaan teknis menyangkut bidang tugas masing-masing. Aturan mainnya adalah Presiden, Menteri maupun Pimpinan Lembaga Tinggi Negara lainnya senantiasa berpedoman pada GBHN yang memuat strategi dan sasaran pembangunan.

D. PELAKSANAAN ADMINISTRASI KEUANGAN NEGARA

Menurut Ibnu Syamsi (1994: 254) dalam bukunya Dasar-Dasar Kebijaksanaan Keuangan Negara, pelaksanaan kegiatan keuangan dalam bentuk APBN menganut sistem pengurusan keuangan, yang terdiri dari: Pengurus Umum (Pengurus Administratif) dan Pengurusan Khusus (Pengurusan Bendaharawan). Pengurusan umum mengandung unsur penguasaan, sedangkan pengurusan khusus mengandung kewajiban.

Pengurusan umum erat hubungannya dengan penyelenggaraan tugas pemerintah di segala bidang, dan tindakannya membawa akibat pengeluaran dan /atau menimbulkan penerimaan negara. Pada Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan. Mengacu pada Pasal 25 UU Perbendaharaan Indonesia, keterkaitan dengan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 tersebut berarti bahwa Presiden memegang wewenang

Pengurusan Umum, yaitu berkuasa untuk bertindak dan mengatur yang membawa akibat pengeluaran dan penerimaan bagi negara. Oleh karena tugas-tugas negara itu luas dan berat maka Presiden, kemudian melimpahkan wewenang tersebut kepada para Menteri dan Ketua Lembaga Non-Departemen.

Dalam pengurusan umum ini terdapat 2 pejabat atau subjek pengurusan, yaitu: (1) *otorisator*, yaitu pejabat yang mendapat pelimpahan wewenang untuk mengambil tindakan-tindakan yang mengakibatkan adanya pengeluaran dan atau penerimaan negara; (2) *ordonator*, yaitu pejabat yang berwenang untuk menguji tagihan, memerintahkan pembayaran dan /atau penagihan sebagai akibat dari adanya tindakan *otorisator* tersebut di atas. Dalam hal ini yang bertindak sebagai *ordonator* adalah Menteri Keuangan.

Pengurusan khusus dilaksanakan oleh para bendaharawan (*Computable*). Dalam Pasal 77 ayat (1) ICW (Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia), yang dimaksud dengan Bendaharawan adalah orang-orang atau badan-badan yang ditugaskan untuk menerima, menyimpan, membayar (mengeluarkan) atau menyerahkan uang atau kertas-kertas berharga dan barang-barang di dalam gudang-gudang atau tempat-tempat penyimpanan, seperti yang dimaksud dalam Pasal 55 UU Perbendaharaan Indonesia, diwajibkan memberi perhitungan (pertanggungjawaban) tentang hal pengurusannya. Yang dikenai Pasal 55 ICW itu adalah pengurusan barang-barang saja, bukan pengurusan uang dan surat-surat berharga.

Berdasarkan pasal 55 ICW, dinyatakan bahwa pengurus barang-barang dalam gudang-gudang negara dan tempat-tempat penyimpanan lain ada di bawah pengawasan Badan Pemeriksa Keuangan, berdasarkan dan sesuai dengan cara yang ditentukan dalam ordonansi.

Dilihat dari objek pengurusan khusus, ada beberapa macam bendaharawan, yaitu:

1. Bendaharawan uang, yaitu penerima, penyimpan uang, dan surat berharga milik negara.
2. Bendaharawan barang, yaitu penerima, penyimpan, dan pengeluar barang-barang milik negara.
3. Bendaharawan uang dan barang, yaitu penerima, penyimpan, dan pengeluar/pembayar uang dan barang milik negara.

Bendaharawan uang terdiri dari (a) Bendaharawan Umum, yang menjalankan pengurusan kas negara, dan bertugas menerima semua

pendapatan negara, menyimpan dan melakukan pembayaran berdasarkan surat perintah membayar dari ordonator; (b) Bendaharawan Khusus Penerimaan Tertentu, yang bertindak selaku penghubung antara pihak pembayar dengan kas negara. Tugasnya adalah menerima pembayaran dari yang berkewajiban membayar, untuk selanjutnya menyetor ke kas negara; (c) Bendaharawan Khusus Pengeluaran Tertentu, disebut juga Bendaharawan UUDP (uang untuk dipertanggungjawabkan), yang bertugas untuk melakukan pengeluaran-pengeluaran tertentu atas beban anggaran.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

1) Jelaskan latar belakang arti penting administrasi keuangan!
2) Apa yang dimaksud dengan administrasi keuangan? Jelaskan pendapat Anda dengan mengacu pada beberapa pendapat ahli yang Anda ketahui!
3) Kemukakan dan jelaskan ruang lingkup administrasi keuangan!
4) Bagaimana mekanisme pelaksanaan administrasi keuangan negara? Jelaskan!

Petunjuk Jawaban Latihan

1) Hendaklah Anda cermati materi tentang "Latar Belakang Pentingnya Administrasi Keuangan" yang terdapat pada Kegiatan Belajar 3.
2) Anda harus mencermati terlebih dahulu dengan seksama materi tentang "Konsep Dasar Administrasi Keuangan" yang terdapat pada Kegiatan Belajar 3.
3) Sebaiknya terlebih dahulu Anda pelajari dengan seksama dan sungguh-sungguh materi tentang "Ruang Lingkup Administrasi Keuangan" yang terdapat pada Kegiatan Belajar 3.
4) Anda harus mempelajari dan memahami secara seksama materi tentang "Pelaksanaan Administrasi Keuangan Negara" yang terdapat pada Kegiatan Belajar 3.

RANGKUMAN

1. Dalam kehidupan modern, kegiatan pemerintah memerlukan administrasi keuangan yang profesional. Hal ini dikarenakan (1) pemerintah berfungsi mengeluarkan peraturan dan/atau subsidi yang diperlukan untuk menjamin output yang efisien secara ekonomis dan juga untuk mengatasi ketidakadilan pendapatan, dan (2) tindakan pemerintah dibutuhkan untuk menstabilisasi ekonomi melalui kebijaksanaan moneter dan fiskal yang tepat.
2. Administrasi keuangan merupakan salah satu bagian dari bidang administrasi yang dalam konteks administrasi negara dikenal dengan istilah administrasi keuangan negara. Pengertian administrasi keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu (baik barang maupun uang) yang menjadi kekayaan negara sehubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut (M.N. Azmi Achir, 1975).
3. Keuangan negara meliputi 4 ruang lingkup sebagai berikut.
   Pertama, seluruh penerimaan dan pengeluaran pemerintah pusat, daerah, BUMN, dan BUMD maupun institusi yang menggunakan modal atau kelonggaran dari negara atau masyarakat.
   Kedua, seluruh kekayaan negara berupa harta yang berbentuk uang, dan hak-hak negara.
   Ketiga, kebijaksanaan-kebijaksanaan anggaran, fiskal, dan moneter beserta akibatnya di bidang ekonomi.
   Keempat, keuangan lainnya yang dikelola pemerintah pusat dan daerah serta badan-badan yang menjalankan kepentingan negara atas uang yang dimiliki negara maupun uang atau dana yang dimiliki masyarakat.
4. Pelaksanaan administrasi keuangan negara menganut sistem pengurusan keuangan, yang terdiri dari Pengurusan Umum (Pengurus Administratif) dan Pengurusan Khusus (Pengurus Bendaharawan). Pengurusan Umum tersebut mengandung unsur penguasaan, sedangkan pengurusan khusus mengandung kewajiban.

TES FORMATIF 3

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

1) Dalam kehidupan modern, menurut Due & Friedlander (1984) pemerintah memainkan 4 (empat) fungsi pokok, *kecuali* ....
   A. membatasi pemerasan si miskin
   B. bersama-sama sektor swasta menyediakan barang umum
   C. mengeluarkan subsidi untuk menjamin output yang efisien serta mengatasi ketidakadilan pendapatan
   D. menstabilisasi ekonomi melalui kebijaksanaan fiskal dan/atau moneter yang tepat

2) Richard Musgrave membagi kegiatan pemerintah ke dalam 3 bagian, yaitu ....
   A. alokasi, distribusi, dan stabilisasi
   B. alokasi, infrastruktur, dan standarisasi
   C. distribusi, standarisasi, dan stabilisasi
   D. distribusi, infrastruktur, dan stabilisasi

3) Menurut Drs. Ibnu Syamsi, berikut ini merupakan maksud dari hak negara berkenaan dengan keuangan, *kecuali* ....
   A. hak monopoli mencetak dan mengedarkan uang
   B. hak untuk memungut sumber-sumber keuangan
   C. hak untuk memproduksi barang dan jasa yang dapat dinikmati oleh khalayak umum
   D. hak untuk menentukan besarnya sumber pinjaman luar negeri

4) Dasar hukum keuangan negara terdapat pada Pasal 23 UUD 1945 "APBN ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang". Yang dimaksud undang-undang pada pasal tersebut adalah berikut ini, *kecuali* ....
   A. UU No. 5 Tahun 1973
   B. UU Perbendaharaan Indonesia pada zaman Hindia Belanda
   C. UU yang termuat dalam *ICW Staatblad* No. 448 tahun 1925
   D. UU Perpajakan

5) Ruang Lingkup administrasi keuangan negara di antaranya adalah seluruh penerimaan dan pengeluaran dari ....
   A. Pemerintah Pusat, Pemda, dan BUMN
   B. Pemerintah Pusat, BUMD, dan Koperasi

C. BUMN, BUMD, dan Swasta
D. Pemerintah Daerah, Lembaga pengelola dana masyarakat, dan Yayasan Sosial

6) Administrasi keuangan negara merupakan seluruh kekayaan negara berupa ....
A. uang, hak penangkapan ikan, dan dana bantuan IMF
B. hak menagih atas kontrak kerja pertambangan, hak pengusahaan hutan, dan dana Jamsostek
C. kekayaan bersih negara, kekayaan alam dan hak mengelola pangan
D. dana pensiun, asuransi kesehatan, dan asuransi kerugian

7) Pelaksanaan administrasi keuangan negara menganut dua sistem pengurusan, yaitu ....
A. Pengurusan Umum dan Pengurusan Administratif
B. Pengurusan Khusus dan Pengurusan Bendaharawan
C. Pengurusan Umum dan Pengurusan Bendaharawan
D. Pengurusan Administratif dan Pengurusan Terpusat

8) Pengurusan yang berkaitan erat dengan penyelenggaraan tugas pemerintah di segala bidang dan tindakannya membawa akibat pengeluaran dan/atau menimbulkan penerimaan negara disebut ....
A. Pengurusan Umum
B. Pengurusan Bendaharawan
C. Pengurusan Khusus
D. Pengurusan Terpusat

9) Dalam Pengurusan Umum, pejabat pengurusan yang berwenang menguji tagihan, memerintahkan pembayaran dan /atau penagihan sebagai akibat dari tindakan penerimaan maupun pengeluaran negara adalah ....
A. *otorisator*
B. *ordonator*
C. otoritas moneter
D. Dirjen Anggaran

10) Dilihat dari objek Pengurusan Khusus, terdapat beberapa macam bendaharawan, *kecuali* ....
A. Bendaharawan Uang
B. Bendaharawan Barang
C. Bendaharawan Uang dan Barang
D. Bendaharawan Penerimaan dan Pengeluaran

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 3 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 3.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 3, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

1) D aturan kedelapan dari *The Constitution of Chow*
2) C perumusan kebijaksanaan bukan contoh dari kegiatan administrasi
3) C administrasi harus bersifat organisasional
4) B Dwight Waldo yang mengemukakan bahwa administrasi harus kooperatif
5) D Prayudi mengemukakan bahwa administrasi buka suatu sistem
6) C aksiomalogik bukan merupakan pendekatan administrasi
7) A Gullick dan Urwick mengemukakan bahwa administrasi sebagai ilmu
8) D Nicholas Henry mengemukakan bahwa administrasi negara bukan merupakan administrasi pembangunan
9) B administrator menerapkan ilmu pengetahuan berdasarkan kemahiran, kecerdikan, pengalaman, firasat secara sistematis
10) A Albert Lepawsky mengemukakan bahwa masa depan masyarakat beradab dan modern bergantung pada kemampuan untuk mengembangkan ilmu dan praktik administrasi

Tes Formatif 2

1) D keyakinan para pendiri negara dan pemimpin bangsa bahwa kemerdekaan politik merupakan sarana utama mewujudkan kesejahteraan umum
2) C *public service*
3) D Satpam
4) B Harold F Gortner
5) D Administrasi Negara dalam memberikan pelayanan dikendalikan oleh harga pasar

Tes Formatif 3

1) B bersama-sama sektor swasta menyediakan barang umum
2) A alokasi, distribusi, dan stabilisasi
3) D hak untuk menentukan besarnya sumber pinjaman luar negeri
4) C Undang-Undang yang termuat dalam *ICW Staatblad* No. 448 Tahun 1925

5) A Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan BUMN
6) B hak menagih atas kontrak kerja pertambangan, hak pengusahaan hutan, dan dana Jamsostek
7) C pengurusan umum dan pengurusan bendaharawan
8) A pengurusan umum
9) B *ordonator*
10) D Dirjen Anggaran

Daftar Pustaka

Ibnu Syamsi. (1994). *Dasar-dasar Kebijaksanaan Keuangan Negara*. Jakarta: Rineka Cipta.

Mamesah. (1995). *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*. Jakarta: Gramedia.

Prajudi A. (1980). *Dasar-dasar Ilmu Administrasi*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Rusadi Kantaprawira. (1990). *Pendekatan Sistem dalam Ilmu-ilmu Sosial*. Bandung: Sinar Baru.

Siagian, S.P. (1980). *Filsafat Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung.

Soeparmoko. (1986). *Keuangan Negara: dalam Teori dan Praktik*. Yogyakarta: BPEE-Universitas Gadjah Mada.

Silalahi, U. (1989). *Studi tentang Ilmu Administrasi: Konsep, Teori, dan Dimensi*. Bandung: Sinar Baru.

Stillman, R.J. (1980). *Public Administration: Concepts and Cases*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Soetrisno. (1981). *Dasar-dasar Ilmu Keuangan Negara*. Yogyakarta: FE Universitas Gadjah Mada.