

SEJARAH PERKEMBANGAN ADMINISTRASI SEBAGAI SENI DAN ILMU PENGETAHUAN

Oleh :

Lina Marliani

Marlianilina296@gmail.com

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Galuh

Jln. R.E. Martadinata Nomor 150 Ciamis

ABSTRAK

Administrasi sudah dikenal sejak jaman peradaban manusia, sejak manusia berbudaya, bahkan disebutkan administrasi ada sejak manusia dapat menggunakan ciptanya, karsanya dan rasanya dalam berbagai aktifitas atau kegiatan. Administrasi ada pada saat dua orang atau lebih dapat memindahkan satu benda dari tempat satu ke tempat lainnya. Dengan kata lain, administrasi diartikan sebagai kerja sama yang dilakukan oleh dua orang atau lebih dalam rangka mencapai suatu tujuan. Pada saat manusia hidup nomaden, berpindah-pindah dari satu daerah ke daerah lainnya secara berkelompok, pada saat itu administrasi terjadi. Seiring dengan perkembangan teknologi dan informasi serta revolusi berfikir manusia, maka administrasi pun mengikuti perubahan dan perkembangan sesuai jamannya, sampai dengan saat ini di revolusi industri 4.0 dimana semua kegiatan administrasi serba online. Hal ini semakin memudahkan manusia dalam memenuhi kebutuhannya baik secara fisik maupun nonfisik.

Kata kunci : Administrasi, Seni, Ilmu Pengetahuan

A. PENDAHULUAN

Istilah administrasi sudah sangat populer di masyarakat, bahkan dalam kehidupan sehari-hari kita sering menggunakan istilah administrasi, misalnya pada saat berurusan dengan suatu instansi atau organisasi tertentu, baik pemerintah atau swasta dalam rangka memenuhi kebutuhan. Ada kecenderungan dalam masyarakat bahwa administrasi dipersepsikan dalam pengertian yang keliru. Banyak masyarakat yang mengidentikan bahwa administrasi sama dengan uang, sehingga lebih banyak orang mempertanyakan sejumlah biaya yang harus dikeluarkan dengan menyebutnya administrasi. Adapula yang mengartikan administrasi hanya sebatas surat menyurat,

atau urusan tata usaha belaka. Sejak jaman dahulu, sebenarnya masyarakat sudah melaksanakan administrasi dalam berbagai macam aktifitas atau kegiatan.

Administrasi telah ada bersamaan dengan timbulnya peradaban manusia atau sejak manusia berbudaya. Sejak manusia dapat menggunakan ciptanya atau pikiran, karsanya atau kehendaknya dan rasanya atau hatinya dalam berbagai aktifitas atau kegiatan. Dengan mempelajari sejarah perkembangan kita dapat melihat bahwa dalam setiap kebudayaan, apapun tujuannya, bagaimanapun bentuk dan strukturnya, unsur-unsur administrasi tersebut pasti akan selalu ada.

Dalam kajian ini ada dua hal yang akan dijelaskan yaitu,

pertama administrasi sebagai seni. Administrasi sebagai seni perkembangannya selalu dipengaruhi oleh perkembangan dan tuntutan masyarakat yang semakin dinamis. Secara historis perkembangan administrasi sebagai seni itu didasarkan kepada pengetahuan masyarakat modern tentang kejadian-kejadian atau peristiwa-peristiwa dimasa lampau pada kebudayaan tertentu. Yang *kedua*, administrasi sebagai ilmu pengetahuan, tepatnya sebagai ilmu pengetahuan sosial. Administrasi sebagai ilmu pengetahuan sangat dipengaruhi dengan adanya kontribusi dari beberapa disiplin ilmu pendahulunya, seperti politik, sosiologi, ekonomi, psikologi, hukum, matematika dan lain-lain. Administrasi sebagai ilmu pengetahuan memiliki ciri utama yaitu adanya teori.

B. Perkembangan Administrasi Sebagai Seni

Praktek pelaksanaan administrasi sama tuanya dengan sejarah peradaban manusia. Herbert A. Simon mengatakan bahwa administrasi telah terjadi apabila ada dua orang atau lebih yang telah berhasil menggulingkan batu dari satu tempat ke tempat yang lain (Silalahi, 2013).

Perkembangan administrasi sebagai seni, dilihat dari tempat dan waktu terjadinya suatu peristiwa, dapat di bagi ke dalam 3 (tiga) fase, yaitu :

1. Fase pra-sejarah, berakhir pada tahun 1 Masehi
2. Fase sejarah, antara 1 Masehi – tahun 1886
3. Fase modern, mulai tahun 1886 sampai dengan sekarang (Silalahi, 2013; Siagian, 2014)

1). Fase pra-sejarah, dikelompokkan ke dalam beberapa zaman/peradaban manusia, antara lain :

1. Mesopotamia

Pada masa peradaban ini, prinsip-prinsip administrasi dan manajemen sudah dilaksanakan terutama dalam bidang pemerintahan, perdagangan, komunikasi dan angkutan. Pada masa ini sudah digunakan uang logam sebagai alat tukar yang sah, dimana sebelumnya sistem perdagangan menggunakan barter. Dalam angkutan pun sudah digunakan transportasi sungai sebagai bagian dari sistem komunikasi antar daerah.

2. Babilonia

Selain bidang pemerintahan, perdagangan, komunikasi dan angkutan yang sudah berkembang sebelumnya, pada peradaban ini bidang teknologi sudah mulai berkembang, terbukti dengan adanya taman gantung yang sulit tertandingi oleh karya manusia modern saat ini.

3. Mesir Kuno

Berbeda dengan kedua peradaban di atas, pada masa Mesir Kuno banyak peninggalan-peninggalan sejarah yang masih dapat digali dan dapat diinterpretasikan. Pada masa ini aspek administrasi berkembang sangat pesat seperti bidang pemerintahan, militer, perpajakan bahkan pertanian yang sudah menggunakan sistem irigasi. Hanya saja pada masa ini proses administrasi yang dijalankan bukan ditujukan untuk kepentingan rakyat seperti yang umum diakui sekarang, tetapi ditujukan untuk kepentingan Fir'aun dan keluarganya.

4. Tiongkok Kuno

Pada masa Tiongkok Kuno banyak pengetahuan tentang administrasi yang belum pernah terjadi sebelumnya, yakni masyarakat Tiongkok Kuno telah berhasil menciptakan suatu sistem kepegawaian yang digunakan sampai dengan saat ini, yang dikenal dengan istilah *merit system*. Ada tiga orang tokoh yang memberikan sumbangan besar bagi perkembangan administrasi yaitu Confucius, Chow, dan Mo Ti.

Confucius adalah seorang filsuf sekaligus sebagai administrator dan negarawan, telah berhasil menyusun ketentuan-ketentuan administrasi negara (*rules of public administration*) yang merupakan kode etik bagi para pejabat pemerintah pada waktu itu.

Chow merupakan perdana menteri yang berhasil menciptakan Undang-undang Chow (*the constitution of Chow*) yakni tentang persyaratan yang harus dipenuhi oleh seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS), yaitu :

- a. Kejujuran
- b. Kecakapan
- c. Pengabdian pada kepentingan umum
- d. Pengetahuan yang mendalam tentang kondisi negara
- e. Kemampuan untuk selalu sibuk
- f. Produktif

Mo Ti, seorang tokoh yang memperkenalkan pendekatan sistem khususnya dalam kegiatan administrasi niaga.

5. Romawi Kuno

Sumber-sumber ilmiah yang dapat dipelajari mengenai perkembangan

administrasi dan manajemen pada masa Romawi kuno adalah karya-karya ahli filsafat terkenal yaitu Cicero, dengan terbitnya buku yang berjudul *De officii (the office)* dan *De Legibus (the law)* yang menjelaskan tentang Pemerintah Romawi berhasil memerintah daerah yang sangat luas dengan cara membagi-bagi tugas pemerintahan dalam departemen-departemen. Bidang lain yang berkembang sangat menonjol adalah administrasi militer, pajak dan perhubungan melebihi yang sebelumnya, hal ini diperlukan mengingat Romawi mempunyai wilayah yang sangat luas.

6. Yunani Kuno

Sumbangan terbesar terhadap bidang administrasi dan manajemen pada masa Yunani Kuno adalah berkembangnya konsep demokrasi, meskipun tidak langsung dalam ruang lingkup administrasi, tetapi sangat mempengaruhi jalannya administrasi dan manajemen. Yang berbeda konsep demokrasi pada masa Yunani Kuno dengan saat ini terletak pada interpretasi rakyat. Demokrasi berasal dari kata *demos* dan *kratos* yang berarti rakyat dan kekuasaan sehingga kekuasaan berada ditangan rakyat. Definisi rakyat pada masa Yunani Kuno terbatas pada pengertian :

- a. Pria
- b. Dewasa (berumur 21 tahun)
- c. Lahir di Athena
- d. Orang tua warga asli Athena

Pembatasan pengertian rakyat ini memang logis karena pada saat itu 75% dari penduduk Athena terdiri dari pendatang yang bekerja sebagai

pedagang atau budak belian. Pada masa Yunani Kuno telah berhasil menciptakan parlemen pertama didunia yang disebut dengan dewan orang-orang tua yang bijaksana. Untuk urusan di bidang militer diserahkan kepada dewan militer. Ciri khas lain pada masa Yunani Kuno yaitu setiap orang yang tergolong sebagai rakyat paling sedikit satu kali dalam hidupnya harus menjadi pegawai negeri tanpa bayaran.

2). Fase sejarah (1 Masehi sampai tahun 1886)

Berhubungan dengan gelapnya sejarah dunia, selama 15 abad pertama dari sejarah dunia modern, bidang administrasi pun mengalami kegelapan. Timbulnya Gereja Katolik Roma bukan saja karena ajaran-ajarannya yang suci, tetapi telah memberikan pengaruh sangat besar terhadap perkembangan teori administrasi. Gereja Katolik Roma telah menciptaka pola-pola dasar struktur organisasi yang ditiru oleh hampir semua organisasi modern hingga sekarang ini.

Pada zaman ini administrasi berkembang lebih pesat lagi dengan adanya 3 (tiga) kelompok cendekiawan yang memiliki pandangan dengan garis besar dan waktu yang hampir bersamaan. Ketiga kelompok tersebut, yaitu:

- a. Kaum kameralis di Jerman dan Australia
- b. Kaum merkantilisme di Inggris
- c. Kaum fisiokrat di Prancis

Merkantilisme adalah suatu sistem politik ekonomi yang sangat mementingkan perdagangan internasional dengan tujuan untuk memperbanyak asset dan modal yang dimiliki suatu Negara. Merkantilisme tertuang dalam peraturan

Negara yang berbentuk proteksionalisme dan politik kolonial demi neraca perdagangan yang menguntungkan. Pemerintah/negara mendukung ekspor dengan insentif dan menghadang import dengan tarif. Di Jerman, merkantilismenya disebut dengan istilah *kameralisme*. Camera artinya kas raja. Caranya dengan memungut pajak dan membentuk perusahaan dagang untuk mengembangkan perekonomian. Berbeda dengan kaum merkantilisme, kaum fisiokrat menganggap bahwa sumber kekayaan yang sebenarnya adalah sumber daya alam. Kaum fisiokrat percaya bahwa alam diciptakan oleh tuhan penuh keselarasan dan keharmonisan. Yang artinya bahwa manusia diberikan kebebasannya mengelola alam demi memenuhi kebutuhannya masing-masing dan akan selaras dengan kebutuhan masyarakat banyak.

Perkembangan semakin pesat dengan timbulnya revolusi industri di Inggris, yang mengakibatkan perubahan yang sangat besar dalam administrasi. Revolusi industri tersebut dipercepat dengan penemuan mesin-mesin produksi. Dengan adanya revolusi industri terjadi perubahan yang radikal dalam bidang administrasi dan manajemen, diantaranya :

1. Dari filsafat *job centered* menjadi *human centered*
2. Dari orientasi efektifitas menjadi efisiensi dan efektifitas
3. Dari produksi kecil menjadi industri besar/masal
4. Dari manual menjadi otomatisasi
5. Dari organisasi tertutup menjadi organisasi terbuka
6. Dari sistem magang menjadi serikat buruh.

Puncak perkembangan administrasi dan manajemen pada fase sejarah dengan terbitnya buku *The economy of Manufacture* karya Charles Babbage yang menekankan pentingnya efisiensi dalam usaha mencapai tujuan dan pentingnya pembagian kerja.

3). Fase Modern

Pada fase modern, administrasi mulai ber-dwi status yaitu administrasi sebagai seni dan administrasi sebagai ilmu pengetahuan. Fase modern ini ditandai dengan lahirnya gerakan manajemen ilmiah yang dipelopori oleh F.W Taylor, seorang sarjana pertambangan dari Amerika Serikat, yang mengadakan penyelidikan-penyelidikan dalam rangka mempertinggi efisiensi perusahaan dan peningkatan produktivitas pekerja. Hasil penelitiannya memperlihatkan bahwa efisiensi perusahaan tidak terlalu tinggi dan produktivitas pekerjanya rendah karena terlalu banyaknya waktu dan gerak-gerik kaum buruh yang tidak produktif. Berdasarkan hal ini Taylor kemudian melakukan studi yang dikenal dengan *time and motion study* untuk mempelajari penggunaan waktu oleh kaum buruh serta gerak-gerik mereka dalam melaksanakan pekerjaan, terutama para buruh tingkat bawah. Hasil studinya ditulis dalam satu buku yang berjudul *the principle of scientific management*.

Pada saat Taylor melakukan penyelidikan-penyelidikan, di Prancis ada pula seorang ahli pertambangan yang bernama Henry Fayol yang bekerja pada perusahaan tambang, yang pada saat itu perusahaan terancam kebangkrutan / kehancuran. Sebagai seorang ahli fikir, Fayol mencari sebab-musabab dari kegagalan perusahaan itu untuk mencapai

tujuannya. Hasil pemikiran Fayol ditulis dalam bukunya dengan judul *administration generale et industrielle*, yang diterjemahkan dalam bahasa Inggris dengan judul *general and industrial management* (seharusnya *general and industrial administration*). Dari teori-teori yang ia temukan dan kemudian ia terapkan sendiri, perusahaan berhasil selamat dari keruntuhan bahkan dapat dikembangkan.

C. Perkembangan Administrasi Sebagai Ilmu Pengetahuan

Perkembangan administrasi sebagai ilmu pengetahuan sangat dipengaruhi oleh perkembangan masyarakat yang dinamis, dan administrasi sebagai ilmu pengetahuan lahir karena masyarakat menghendaknya, memperjuangkannya dan mengembangkannya menjadi cabang disiplin ilmu yang universal (Siagian, 2014). Ilmu pengetahuan dapat didefinisikan sebagai suatu objek ilmiah yang memiliki sekelompok prinsip, dalil dan rumus yang diperoleh melalui percobaan-percobaan yang sistematis dilakukan berulang kali dan telah diuji kebenarannya. Prinsip-prinsip, dalil-dalil, dan rumus-rumus tersebut dapat diajarkan dan dipelajari.

Henry Fayol berdasarkan pada pengalamannya di bidang administrasi dan manajemen, mengemukakan prinsip administrasi yang dapat digunakan secara universal, prinsip dalam organisasi tersebut adalah :

1. *Division of work* (pembagian kerja)
2. *Authority and responsibility* (wewenang dan tanggung jawab)
3. *Discipline* (disiplin)

4. *Unity of command* (kesatuan perintah)
5. *Unity of direction* (kesatuan arah)
6. *Subordination of individual interests to the general interests* (mengutamakan kepentingan organisasi di atas kepentingan individu)
7. *Remuneration* (pembayaran upah yang adil)
8. *Centralization* (sistem sentralisasi)
9. *Scalar chain* (rantai skalar)
10. *Order* (tertib)
11. *Equity* (keadilan)
12. *Stability of tenure of personel* (stabilitas masa kerja pegawai)
13. *Initiative* (inisiatif)
14. *Esprits de corps* (semangat kesatuan), (Maksudi, 2013).

Dari segi perkembangan ilmu administrasi sejak lahir hingga sekarang, ilmu administrasi telah mencapai empat tahap :

1. Tahap survival (1886-1930):
Pada tahap ini dimulai peletakan dasar-dasar administrasi oleh F.W. Taylor dan Henry Fayol. Tahun 1886 sering disebut sebagai “tahun” lahirnya ilmu administrasi, karena pada tahun itulah gerakan manajemen/administrasi ilmiah dimulai. Pada masa ini para sarjana menspesialisasikan diri dalam bidang administrasi dan manajemen, serta memperjuangkan diakuinya pengetahuan administrasi sebagai ilmu yang mandiri atau sebagai salah satu tertib-ilmu (disiplin ilmu).
2. Tahap konsolidasi dan penyempurnaan (1930-1945)

Pada tahap ini terjadi penyempurnaan teori-teori, prinsip-prinsip, dalil-dalil ilmu administrasi dan manajemen sehingga kebenarannya tidak dapat dibantah lagi. Dalam jangka waktu ini pulalah gelar-gelar kesarjanaan dalam ilmu administrasi Negara dan niaga mulai banyak diberikan oleh lembaga-lembaga pendidikan tinggi.

3. Tahap human relation (1945-1959)
Setelah teori-teori, prinsip-prinsip, dalil-dalil disempurnakan, maka fokusnya berubah pada faktor manusia serta hubungan formal dan informal yang perlu diciptakan, di bina dan dikembangkan pada semua tingkatan organisasi demi terlaksananya kegiatan-kegiatan yang harus dilaksanakan dalam suasana yang intim dan harmonis. Pada masa ini para sarjana administrasi mulai memperhatikan segi manusiawi dan menyelidiki segala hubungan dari semua orang dalam kegiatan kerjasama, baik hubungan yang bersifat resmi (dinas, formal) maupun yang tidak resmi (informal).
4. Tahap behaviouralisme (1959-sekarang)
Pada tahap ini fokus perhatiannya bukan hanya pada hubungan manusianya, tetapi sudah meningkat kepada tindakan-tindakan dan perilaku orang-orang dalam kehidupan berorganisasi, diselidiki pula cara-cara yang dapat ditempuh untuk lebih meningkatkan kegiatan-kegiatan yang membuat organisasi menjadi lebih efisien dan efektif.

Menurut Siagian, 2014, setelah tahap behaviouralime ini berakhir, ilmu administrasi dan manajemen akan masuk tahap matematika. Hal ini sangat logis berhubung saat ini semua aspek kehidupan

menggunakan teknologi dan informasi, baik dalam kehidupan organisasi maupun di luar organisasi. Dalam kehidupan sehari-hari masyarakat banyak memanfaatkan teknologi dan informasi dalam rangka memenuhi kebutuhannya. Dalam kehidupan organisasi, banyak tugas-tugas rutin yang semula dikerjakan manual, sekarang semakin banyak tugas-tugas yang diambil alih oleh mesin-mesin sehingga peranan manusia dalam proses administrasi semakin berkurang.

Administrasi sebagai ilmu pengetahuan harus memiliki syarat-syarat tertentu, sama halnya dengan disiplin ilmu yang lainnya. Syarat yang harus dipenuhi oleh suatu disiplin ilmu adalah memiliki obyek, pendekatan dan terminologi. Manusia merupakan obyek dari administrasi, karena untuk dapat melakukan kerjasama dalam mencapai suatu tujuan, unsur manusia merupakan hal yang sangat penting. Pendekatan yang digunakan dalam administrasi memiliki dua dimensi, yakni dimensi pertama adalah kegiatan rasional yang berproses dan berada dalam suatu sistem kerjasama, kedua, kekuasaan untuk melakukan pengaturan atas kegiatan pemerintahan. Adapun terminologi yang dikembangkan dalam administrasi adalah terminologi dasar efektifitas, efisiensi, ekonomis, yang kemudian berkembang dengan terminologi umum seperti kebersamaan, demokratisasi dan lain-lain.

Posisi administrasi sebagai ilmu pengetahuan secara filosofis dapat dibuktikan kebenarannya dengan menyetujui syarat filosofis yang harus dimiliki, terdiri dari ontologi, epistemologi dan aksiologi dan dibuktikan

juga bahwa administrasi memiliki obyek formal dan material.

Aspek ontologi dari administrasi adalah manusia dalam kerja sama secara rasional untuk mencapai tujuan bersama. Secara epistemologis, manusia yang bekerja sama berada dalam keteraturan dan dapat melakukan pengaturan atas kegiatan yang dilakukan hingga tercapainya tujuan. Pencapaian tujuan tersebut berdasarkan pada pertimbangan aksiologi pada nilai efektifitas, efisiensi, produktifitas, dan sebagainya. Sedangkan yang menjadi objek formalnya adalah kegiatan pengaturan yang dilakukan dalam suatu organisasi dengan manajemen dan kepemimpinan serta pengambilan keputusan. Dan objek materialnya adalah manusia yang melakukan kerjasama secara rasional dalam mencapai tujuan bersama dengan mempertimbangkan nilai-nilai yang diharapkan (Ali dan Baharudin, 2014).

D. KESIMPULAN

Ilmu administrasi merupakan cabang ilmu sosial yang mempelajari administrasi sebagai salah satu fenomena masyarakat modern. Untuk dapat memahami pemikiran administrasi modern maka kita harus melihat latar belakang yang membawa kepada perubahan-perubahan sampai dengan keadaan sekarang. Kegiatan administrasi sebagai seni sebenarnya sudah dilakukan sejak beribu-ribu tahun yang lalu. Namun administrasi sebagai ilmu pengetahuan merupakan disiplin ilmu yang relatif masih baru, yakni berkembang pada akhir abad 19 atau awal abad 20.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Faried dan Baharudin. 2014. Ilmu Administrasi Dalam Pendekatan Hakikat Inti. Bandung : PT Refika Aditama.
- Handayaniingrat, Soewarno. 1995. Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen. Jakarta : Gunung Agung.
- Maksudi, Beddy Iriawan. 2017. *Dasar-dasar Administrasi Publik, dari Klasik ke Kontemporer*. Depok: PT Rajagrafindo Persada.
- Siagian, Sondang P. 2014. *Filsafat Administrasi*. Jakarta: PT Bumi Aksara.