

# Pengertian dan Teori-teori Klasik Birokrasi

Prof. Dr. Ngadisah, M.A.



## PENDAHULUAN

---

Sebelum mengenal istilah birokrasi, ada baiknya mempelajari terlebih dahulu asal-usul, makna, dan teori klasik birokrasi agar kita mengetahui konsep-konsep yang mendasari birokrasi. Pengertian yang tepat mengenai makna birokrasi yang sebenarnya memungkinkan kita untuk memberikan analisis yang tepat pula, apabila kita dihadapkan dengan masalah-masalah birokrasi, terutama praktik birokrasi di Indonesia. Apalagi jika dihadapkan pada kenyataan bahwa praktik birokrasi sering kali jauh dari makna dan tujuan birokrasi yang ideal.

Di dalam modul 1 ini Anda akan dikenalkan dengan pengertian-pengertian dasar dan teori birokrasi klasik yang dimunculkan pada awal penemuan dan pembahasan tentang birokrasi. Tokoh utamanya adalah Max Weber, di samping tokoh-tokoh lain yang ikut memperkaya konsep birokrasi pada abad ke-19, seperti Mosca dan Michels.

Manfaat praktis dari mempelajari materi tentang pengertian dan teori-teori klasik birokrasi ini adalah agar Anda tidak mendapatkan gambaran yang keliru mengenai birokrasi serta tidak bingung sewaktu muncul berbagai permasalahan yang terjadi dalam kaitannya dengan konsep birokrasi di Indonesia.

Tujuan umum setelah Anda mempelajari modul ini Anda diharapkan dapat mempelajari teori-teori klasik birokrasi secara mendalam dan mampu menjelaskan secara lebih rinci mengenai pengertian, asal-usul istilah serta teori-teori birokrasi menurut Max Weber maupun tokoh-tokoh lainnya.

Modul 1 tentang pengertian dan Teori-Teori Klasik Birokrasi terdiri atas 2 kegiatan belajar. Kegiatan Belajar 1 berisi pembahasan tentang Pengertian Birokrasi, sementara itu Kegiatan Belajar 2 berisi pembahasan mengenai Birokrasi Menurut Weber.

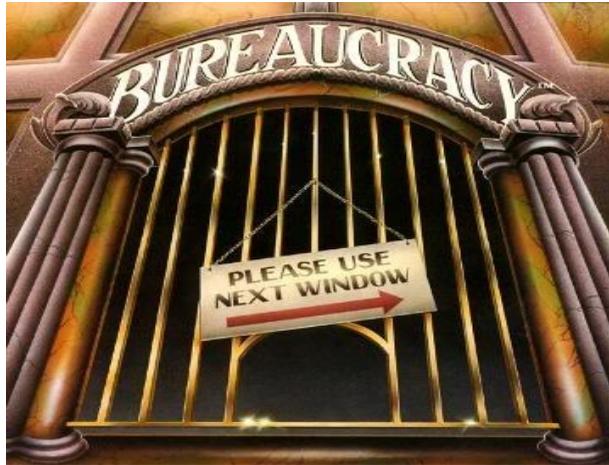
Anda secara lebih rinci diharapkan dapat menjelaskan mengenai aspek-aspek yang berhubungan dengan:

1. Pengertian birokrasi
2. Birokrasi menurut Weber terutama yang menyangkut (a) Legitimasi sebagai dasar sistem otoritas, (b) Delapan proposisi penyusunan sistem otoritas legal, dan (c) Konsepsi Legitimasi bagi staf administrasi.

**Selamat belajar, semoga sukses dalam studi!**

## KEGIATAN BELAJAR 1

## Pengertian Birokrasi



Sumber: <http://ekonomi.kompasiana.com/manajemen/2011/10/26/konteks-sejarah-birokrasi-di-indonesia/>

Saudara mahasiswa, sebelum kita membahas lebih jauh menyangkut materi birokrasi, renungkan pada diri sendiri, pernahkah Anda melakukan suatu kegiatan yang berhubungan dengan pelayanan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah? Apakah itu? Mungkin pembuatan KTP, membayar pajak, atau membuat SIM? Bagaimana perasaan Anda sewaktu mengurus perizinan tersebut? Nah, semua yang ditanyakan tadi menyangkut salah satu aspek kecil saja yang menyangkut birokrasi. Untuk lebih jelasnya silakan baca secara menyeluruh semua materi yang ada dalam modul ini sehingga pemahaman Anda mengenai birokrasi menjadi komprehensif.

Dalam kehidupan kita selaku warga negara dan warga masyarakat selalu berhubungan dengan birokrasi dan mungkin di antara kita ada yang pernah bahkan sering dikecewakan oleh birokrasi karena urusan kita menjadi panjang dan berbelit-belit. Bila terjadi hal yang demikian, tentu Anda berpikir bahwa birokrasi tidak ada manfaatnya kecuali memperpanjang

urusan. Benarkah birokrasi dibentuk untuk mempersulit klien (masyarakat yang dilayani)? Marilah kita lacak asal-usul istilah birokrasi itu sehingga menjadi jelas maksudnya.

Kita mulai dengan pemahaman mengenai yang dimaksud dengan birokrasi. Pengertian birokrasi digunakan dengan banyak istilah di bidang pemerintahan di mana istilah birokrasi diserap dari konsep Yunani kuno. Negara Eropa yang paling awal membahas birokrasi adalah Perancis dan tokoh utamanya adalah Vincent de Gournay (1712-1759), seorang ilmuwan yang banyak menerjemahkan karya-karya besar zaman Yunani Kuno, ke dalam bahasa Perancis, pada waktu itu. Pada saat itu birokrasi adalah yang lembaga yang di dalamnya duduk para pejabat, juru tulis, sekretaris, inspektur, dan manajer, diangkat bukan untuk melayani kepentingan umum, tetapi untuk mengabdikan kepada raja (penguasa). Dalam kedudukan yang demikian, birokrasi mendapat tanggapan yang negatif dan terkesan kaku serta menyulitkan masyarakat. Bersamaan dengan itu di samping istilah birokrasi muncul istilah yang menyertainya yaitu “bureaumania”, yang berarti “penyakit” birokrasi.

Keluhan-keluhan tentang penampilan birokrasi pemerintahan memang sudah ada sejak pemerintahan itu ada dan usaha untuk memperbaikinya pun sudah sama tuanya. Hal ini dilakukan antara lain dengan menampilkan gagasan-gagasan tentang administrasi pemerintahan yang efisien.

Gagasan seperti itu sudah ada di Cina sejak tahun 165 S.M. Pada waktu itu para pejabat Cina telah dipilih melalui ujian dan memperhatikan syarat-syarat lain seperti keahlian dan kemampuan. Bahkan tulisan Shen Puhai (meninggal tahun 337 S.M), telah memuat seperangkat prinsip-prinsip birokrasi yang mirip dengan teori-teori administrasi pada abad ke 20.

Di Perancis, tulisan yang dianggap penting sebagai tonggak pembaruan birokrasi adalah karya de Gournay. Karya penulis tersebut dianggap penting karena dua alasan. *Pertama*, dia secara eksplisit telah mengungkit klasifikasi pemerintahan Yunani klasik. Di dalam pembahasannya telah ditemukan tipe pemerintahan yang lain, yang berarti menambah bentuk-bentuk pemerintahan yang sudah ada dan sudah diakui seperti: monarki, aristokrasi, dan demokrasi. Di luar itu ia mengidentifikasi adanya suatu kelompok penguasa dan suatu metode memerintah yang baru.

Alasan *kedua*, arti pentingnya penemuan de Gournay berkaitan dengan alasan yang pertama yakni menganalisis berdasarkan istilah. Dalam perbendaharaan kata abad ke-18 “biro” (*bureau*) yang berarti meja tulis,

selalu diartikan sebagai tempat di mana para pejabat bekerja, ditambah dengan kata “kratia” yang berarti pengaturan atau “rule”. Dengan penganalisisan berdasar istilah ini, konsep birokrasi menyebar menembus budaya Eropa lainnya. Pada akhirnya pengertian yang berkonotasi negatif bergeser ke arah pemberian makna yang positif, dalam arti mencari bentuk birokrasi yang ideal sebagai lembaga yang berperan melayani masyarakat, bukan semata-mata alat penguasa.

## A. BATASAN PENGERTIAN

Untuk menjelaskan sebuah istilah atau konsep dapat berpedoman pada asal kata, dapat pula memberikan definisi yang didasarkan pada gejala-gejala yang ditangkap dalam praktik. Bila kita mengartikan birokrasi berdasarkan istilah (asal kata “biro” dan “kratia”), berarti pengaturan dari meja ke meja. Dalam perbendaharaan bahasa abad ke-18, “biro” (*bureau*) yang diartikan meja tulis, selalu diartikan sebagai di mana para pejabat bekerja. Dalam bahasa Perancis menjadi *Bereaucratie*, dalam bahasa Jerman menjadi *Bureaukratia* atau *Birokrate*.

Pengertian “birokrasi” juga dimaksudkan sebagai definisi yang telah banyak dirumuskan dalam kamus dari beberapa negara sesuai pendapat de Gournay maupun yang lain-lain sudah sangat jelas dan konsisten. Di bawah ini diberikan berbagai pengertian birokrasi.

1. Kamus Akademi Perancis mengemukakan kata “Bereaucratie”, yang dalam suplemennya pada tahun 1798 mengartikannya sebagai “Kekuasaan, pengaruh dari para kepala dan staf Biro Pemerintahan”.
2. Kamus Bahasa Jerman edisi 1813, mendefinisikan birokrasi “Wewenang atau kekuasaan berbagai departemen pemerintahan dan cabang-cabangnya”.
3. Kamus Teknik bahasa Italia yang terbit 1828 menyebutkan suatu kata baru “Kekuasaan pejabat di dalam Administrasi Pemerintahan”.
4. Di dalam kamus umum bahasa Indonesia “biro” diartikan kantor dan istilah birokrasi mempunyai beberapa arti:
  - a. Pemerintahan yang di dijalankan oleh pegawai bayaran yang tidak dipilih oleh rakyat.
  - b. Cara pemerintahan yang sangat dikuasai oleh pegawai negeri.
  - c. Cara kerja atau susunan pekerjaan yang serba lambat, serba menurut aturan, kebiasaan, dan banyak liku-likunya. Definisi dalam kamus

bahasa Indonesia ini nampaknya tidak hanya berusaha memberikan makna “birokrasi” tetapi juga istilah turunan yang mengacu pada sifat atau kebiasaan birokrasi.

Dari berbagai pengertian birokrasi tersebut apakah Anda sudah dapat menangkap maknanya? Jika belum, silakan Anda membuat catatan kecil mengenai konsep yang belum Anda mengerti, nanti dapat didiskusikan dengan teman atau melalui tutorial online. Mudah-mudahan uraian di atas sudah jelas. Selanjutnya, kita ikuti dan cermati hal yang disampaikan oleh Weber mengenai birokrasi.

Pendapat Weber tentang “birokrasi rasional” berusaha memisahkan antara kantor dan si pemegang jabatan, kondisi yang tepat untuk pengangkatan dan kenaikan pangkat, hubungan otoritas yang disusun secara sistematis antara kedudukan, hak dan kewajiban yang diatur dengan tegas dan lain-lain (Lance Castles, 7; 1986). Istilah lain pada bidang pemerintahan yang berasal dari zaman Yunani kuno dan berkaitan dengan birokrasi antara lain, demokrasi, aristokrasi, teokrasi, monarki, dan lain-lain.

Selanjutnya analog dengan kata turunan “democracy” maka “bureau cracy” dapat diturunkan menjadi “birokrat” artinya orang atau pejabat yang duduk dalam lembaga birokrasi; birokratisme yang artinya pelayanan birokrasi yang berbelit-belit dan birokratisasi yang artinya segala sesuatunya diatur oleh birokrat.

Dalam bahasa sehari-hari birokrasi diartikan dalam konotasi yang tidak menyenangkan (*red tape*), kekakuan dan birokratis (pengurusan yang berbelit-belit). Pengertian yang demikian bukan terjadi begitu saja tetapi melalui proses yang cukup panjang dan dialami oleh banyak orang yang pernah berurusan dengan pejabat (birokrasi).

Dari pengalaman masyarakat yang berurusan dengan pejabat, mereka sering dibuat kecewa, tidak cepat melayani, minta balas jasa, dan sebagainya sehingga sudah tidak asing lagi jika kita berurusan dengan birokrasi dalam benak kita adalah urusan akan menjadi berbelit-belit. Ini adalah pengertian yang sudah masyarakat yang dipahami oleh orang awam pada umumnya, namun, dilihat dari pengertian birokrasi yang sebenarnya adalah tidak benar. Birokrasi terjadi karena adanya organisasi negara, kemudian negara berkewajiban melayani kepentingan masyarakat sebaik-baiknya. Namun, dalam proses pelayanan itulah sering disalahgunakan oleh para pejabat, yaitu

dengan tidak melayani sebagaimana mestinya, tidak sesuai dengan ketentuan yang ada dan melanggar undang-undang atau peraturan yang berlaku.

Dengan demikian, birokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan atau pengaturan yang dilakukan dari meja ke meja secara terpisah. Maksud dilakukannya peraturan dan pengambilan keputusan secara terpisah-pisah itu adalah untuk menghindarkan terjadinya subjektivitas keputusan dan pengawasan pada satu tangan. Demikian pula dalam hal pengangkatan pejabatnya tidak didasarkan kehendak penguasa, tetapi didasarkan persyaratan-persyaratan yang objektif, seperti pendidikan, keahlian, pengalaman, dan senioritas.

## **B. TEORI BIROKRASI MENURUT WEBER**

Penjelasan berikut mengenai birokrasi yang disampaikan oleh Weber diharapkan akan memperjelas pemahaman Anda mengenai birokrasi.

Weber tidak pernah mendefinisikan birokrasi secara jelas berdiri sendiri, tetapi hanya mengemukakan ciri-ciri, gejala-gejala, proposisi-proposisi dan dari pengalaman yang ia lihat sehari-hari. Dari kesemuanya ini para pembaca dapat menafsirkan pengertian birokrasi yang dimaksudkan oleh Weber, termasuk karakteristiknya yang khusus, dipandang sebagai bentuk birokrasi yang paling rasional. Konsep umum birokrasi yang dikemukakan oleh Weber dibentuk melalui kesimpulan dari sejumlah besar bagian-bagian kiasan yang dibuatkannya untuk itu. Salah satu petunjuk bagi konsep umum Weber tampak dalam identifikasinya terhadap jenis birokrasi patrimonial, di samping jenis birokrasi lain, yaitu birokrasi rasional.

Birokrasi patrimonial berbeda dengan tipe birokrasi rasional. Birokrasi patrimonial diangkat berdasarkan kriteria subjektif karena ada hubungan emosional dengan pejabat yang mengangkat, sedangkan birokrasi rasional diangkat berdasarkan kriteria objektif, yakni syarat-syarat yang sudah ditetapkan lebih dahulu sebelum seseorang masuk menjadi pegawai pemerintah. Konsep tentang pejabat merupakan dasar bagi adanya birokrasi menurut Weber, hal ini terlihat dari seringnya Weber dalam berbagai kesempatan menggunakan *Beamtentum* (staf pegawai), sebagai suatu alternatif bagi pengertian birokrasi.

Weber banyak sekali menulis tentang kedudukan pejabat dalam masyarakat modern. Baginya pejabat merupakan sebuah tipe peranan sosial yang makin penting. Weber mengatakan ada ciri-ciri peranan yang terkait

sama lain. *Pertama*, bahwa seseorang mempunyai tugas-tugas khusus yang harus dilakukan; *kedua*, fasilitas dan sumber yang diperlukan untuk melakukan/memenuhi tugas-tugas atau peran itu, yang diberikan oleh pihak lain, bukan oleh pelaku peran itu sendiri. Dalam keadaan seperti ini pejabat memiliki posisi yang sama dengan pekerja pabrik, tetapi pejabat memiliki ciri-ciri yang membedakan dengan pekerja pabrik, yaitu pejabat memiliki otoritas, sedang pekerja pabrik tidak demikian. Kesamaannya adalah mereka sama-sama terikat dengan kontrak dan diangkat, bukan atas dasar pilihan oleh orang banyak (masyarakat). Dengan demikian, Weber tidak memasukkan semua pejabat yang ada termasuk dalam konsep birokrasinya. Ciri pokok yang menonjol dari konsep birokrasi Weber adalah ia merupakan orang yang diangkat oleh pejabat yang berwenang. Sebagai bukti bahwa ia diangkat adalah melalui Surat Keputusan (SK) dari pihak yang mengangkatnya sebagai pejabat. Di dalam surat keputusan itu sudah tertera hak-hak dan kewajibannya serta upah yang diberikan sebagai kontrak yang sudah disepakati oleh yang mengangkat dan yang diangkat, sebagai kontrak antara keduanya (Albrow, 31: 1989).

Walaupun Weber tidak mendefinisikan secara utuh tentang birokrasi tetapi dari ciri-ciri yang dikemukakan pada berbagai kesempatannya dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut. “Birokrasi adalah suatu badan administratif tentang pejabat yang diangkat, dan membentuk hubungan kolektif bagi golongan pejabat itu sebagai suatu kelompok tertentu yang berbeda, yang pekerjaan dan pengaruhnya dapat dilihat dalam organisasi tertentu, khususnya menurut prosedur pengangkatannya”. Dengan demikian, berarti bahwa dalam konsep umum tentang birokrasi Weber, bukan hanya terdiri dari gagasan tertentu tentang kelompok, tetapi juga gagasan tentang bentuk-bentuk tindakan yang berbeda dalam kelompok tertentu itu.

Weber memandang birokrasi rasional sebagai unsur pokok dalam rasionalisasi dunia modern, yang baginya jauh lebih penting dari seluruh proses sosial. Proses ini mencakup ketepatan dan kejelasan yang dikembangkan dalam prinsip-prinsip memimpin organisasi sosial sehingga memudahkan dan mendorong konseptualisasi ilmu sosial.

Sesuai dengan teorinya, Weber mengatakan bahwa legitimasi adalah dasar bagi hampir semua sistem otoritas. Ia mengemukakan lima keyakinannya yang berkaitan dengan otoritas yang sah bergantung pada kelima legitimasi yang secara singkat diuraikan sebagai berikut.

1. Bahwa dengan ditegakkannya peraturan (*code*) yang sah maka dapat menuntut kepatuhan dari para anggota organisasi tersebut

Hal ini dimaksudkan bahwa semua anggota organisasi pemerintah yang memenuhi syarat sebagai birokrat dapat bekerja dalam organisasi apabila ada pedoman, berupa aturan yang secara formal harus dipatuhi. Misalnya peraturan yang dibuat berupa Surat Keputusan oleh yang mempunyai otoritas dan diundangkan berlaku untuk semua anggota organisasi.

Peraturan tersebut juga berfungsi sebagai alat kontrak bagi organisasi, untuk menilai apakah birokrat itu bekerja efisien atau tidak, menyimpang dari aturan atau tidak. Semua biro mempunyai peraturan yang sah dan dinyatakan sebagai peraturan organisasi yang harus dipatuhi. Dengan demikian, berarti para anggota organisasi dituntut untuk mematuhi aturan organisasi tersebut.

2. Bahwa hukum merupakan suatu sistem aturan abstrak, yang diterapkan pada kasus-kasus tertentu, sedangkan administrasi mengurus kepentingan-kepentingan organisasi yang ada dalam batas-batas hukum

Hal ini dimaksudkan bahwa setelah diterapkannya aturan-aturan organisasi yang harus dipatuhi oleh para anggota organisasi maka jika ada anggota organisasi yang tidak mematuhi atau menyimpang dari aturan organisasi harus dikenakan sanksi. Penerapan sanksi atau hukuman sifatnya berjenjang sesuai dengan tingkat kesalahannya, oleh karena itu, hendaknya aturan hukum yang berlaku mencakup sampai hal-hal yang detail, dapat menjangkau bobot-bobot kesalahan yang diperbuat oleh anggota organisasi tersebut.

3. Bahwa manusia yang menjalankan otoritas juga mematuhi tatanan impersonal tersebut.

Hal ini dimaksudkan bahwa semua aturan organisasi termasuk aturan hukum yang berlaku juga diberlakukan kepada semua anggota organisasi tanpa pandang kedudukan artinya semua aturan diberlakukan baik bagi atasan yang mempunyai otoritas maupun bawahan yang tidak mempunyai otoritas. Hal ini mencerminkan adanya perlakuan yang adil bagi semua anggota organisasi.

Disadari bahwa ketidakadilan akan membuat para anggota organisasi sakit hati, yang dapat mengakibatkan organisasi tersebut tidak bisa bekerja secara efisien karena adanya diskriminasi.

4. Bahwa tidak hanya *qua member* (anggota yang taat) yang benar-benar mematuhi hukum.

Hal ini dimaksudkan bahwa agar semua anggota organisasi seharusnya menaati aturan hukum yang berlaku, dan tidak hanya sebagian saja dari anggota organisasi itu yang harus patuh. Jika ini sampai terjadi maka ada ketidakadilan, ketidakefisienan, dan pada akhirnya akan mengakibatkan pertentangan dengan birokrasi rasional. Oleh karena itu,, siapa pun yang tidak mematuhi hukum yang berlaku dalam organisasi harus dikenai sanksi setimpal dengan pelanggaran yang dilakukan.

5. Bahwa kepatuhan itu seharusnya tidak kepada person yang memegang otoritas melainkan kepada tatanan impersonal yang menjamin untuk menduduki jabatan itu.

Hal ini dimaksudkan agar semua anggota organisasi tunduk kepada aturan yang ada, bukan patuh karena seseorang yang menjadi atasannya. Bekerja sesuai aturan bukan melihat siapa yang memerintah, ada atau tidak ada atasannya tetap bekerja sesuai aturan, diawasi atau pun tidak diawasi tetap bekerja sebaik-baiknya. Mengabdikan bukan kepada seseorang tetapi bekerja sesuai aturan. Demikian juga sebagai orang yang mempunyai otoritas menilai pekerjaan bawahan tentu bukan karena adanya hubungan baik tetapi karena loyal terhadap pekerjaan yang menjadi wewenang dan tanggung jawabnya, taat kepada peraturan, dan mematuhi hukum yang berlaku. Sifat nepotisme juga harus dihilangkan jauh-jauh, kepatuhan semata-mata demi aturan yang berlaku pada organisasi, bukan orang tertentu yang dianggapnya satu suku, satu daerah atau masih ada hubungan saudara dan lain sebagainya.

Untuk menambah wawasan Anda mengenai konsep birokrasi, selain ke 5 aspek menyangkut otoritas yang sah oleh Weber maka Anda akan diberi penjelasan mengenai penyusunan sistem otoritas legal oleh Weber.

Atas dasar konsep legitimasi, Weber merumuskan 8 (delapan) proposisi tentang *penyusunan sistem otoritas legal* sebagai berikut.

1. Tugas-tugas pejabat dalam organisasi berdasarkan aturan yang berkesinambungan.

Dengan demikian setiap pejabat akan melaksanakan tugas sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing yang diatur dalam aturan yang tegas dan jelas, satu tugas dengan tugas lainnya seirama menuju satu tujuan akhir. Semua tugas dari sekelompok tugas-tugas merupakan satu sistem sehingga saling mempengaruhi dan memerlukan satu sama lain, bukan antara satu sama lain aturannya bertentangan, ini akan membuat inefisiensi birokrasi. Hal demikian bukan pengertian “birokrasi” yang dimaksudkan oleh Weber. Weber mengisyaratkan bahwa birokrasi adalah bekerja dengan efisien dan rasional.

2. Tugas-tugas tersebut dibagi atas bidang-bidang yang dibedakan menurut fungsi, masing-masing dilengkapi dengan syarat otoritas, dan sanksi-sanksi.

Selain tugas diorganisasi agar terjadi keseimbangan gerak dan tujuan, juga harus dibagi menurut bidang-bidang dan fungsi-fungsi yang jelas. Satu tugas dengan fungsi yang lain harus dapat ditarik benang merah secara tegas sehingga hal yang mempunyai wewenang (otoritas) jelas dan kepada siapa harus mempertanggungjawabkan tugas-tugas yang telah dikerjakannya sehingga akan terhindar dari pelemparan tanggung jawab. Siapa yang harus bertanggung jawab terhadap tugas-tugas itu akan menjadi jelas, demikian juga jika terjadi kesalahan dalam melakukan tugas, akan terlihat pihak yang akan dikenai sanksi sehingga sanksi tidak salah alamat. Bila hal ini terjadi selain melanggar aturan juga melanggar prinsip keadilan sehingga organisasi akan menjadi tidak efektif karena ada anggota yang sakit hati dan akan mengacaukan kehidupan organisasi tersebut. Orang-orang yang diperlakukan tidak adil, sering kali membuat ulah, untuk menghambat tugas atau menjegal saingannya.

3. Jabatan-jabatan tersusun secara hierarkis, hak-hak kontrol, dan komplain di antara mereka terperinci.

Dengan demikian, pejabat yang lebih rendah akan tunduk kepada pejabat yang lebih tinggi sehingga akan mempermudah pembinaan dan pengawasan pekerjaan yang menjadi tugasnya. Otoritas masing-masing unit kerja menjadi jelas dari posisi jabatan/level yang paling tinggi, menengah, maupun level yang lebih paling rendah. Hal ini akan mempermudah setiap level atasan dalam menerima pertanggungjawaban dari bawahannya. Demikian juga hak-hak pegawai/anggota organisasi dan keluhan-keluhan diatur secara jelas, tertulis, dan terperinci. Jika sistem demikian yang berlaku pada organisasi birokrat maka semua persoalan yang terjadi akan dapat terpecahkan, dan sebaliknya jika komunikasi tidak berjalan maka hambatan akan mengganggu jalannya organisasi. Aliran informasi dari atas berupa instruksi, peraturan, teguran, sanksi, petunjuk, keterangan umum, perintah, dan pujian, sedangkan komunikasi dari bawah berupa laporan/report, keluhan, saran dan pendapat. Komunikasi horizontal berupa pemantapan, pendapat umum, kesepakatan opini, kejelasan informasi, dan lain-lain.

4. Aturan-aturan yang sesuai dengan pekerjaan diarahkan baik secara teknis maupun secara legal.

Aturan-aturan yang berkaitan dengan uraian tugas pekerjaan dalam organisasi diatur dalam bentuk susunan organisasi dan tata kerja organisasi. Di sini aturan terlihat dengan jelas dan tegas, fungsi dan wewenang masing-masing bagian maupun masing-masing pejabat dan anggota organisasi lainnya. Sehingga akan terhindar dari tumpang tindih pekerjaan atau tugas bagian lain dikerjakan oleh yang bukan wewenangnya sehingga pada satu bagian menumpuk sedangkan pekerjaan di pihak lain ada bagian yang kurang pekerjaan maka akan terjadi ketidakseimbangan produktivitas dan mengakibatkan kecemburuan sosial dalam organisasi tersebut. Apalagi pekerjaan itu menyangkut urusan yang berkaitan dengan keuangan, dengan banyaknya pekerjaan akan mendapat kompensasi gaji ekstra maka yang kurang pekerjaan tidak mendapat gaji ekstra (uang lembur). Jadi, dalam

pekerjaan diperlukan spesialisasi kerja agar produktivitasnya tinggi dan efisien.

Sementara itu, yang dimaksud “diarahkan secara legal” adalah pembinaan terhadap pegawai sesuai dengan aturan yang berlaku dalam organisasi itu. Sementara itu, diarahkan secara “teknis” adalah dibina dan dibimbing setiap waktu atau berkala dalam melakukan pekerjaan. Jika ada yang belum bisa bekerja dengan baik dibina agar menjadi lebih baik dan jika salah dibetulkan sesuai dengan arah aturan yang legal sehingga seirama dengan tujuan organisasi. Untuk pembinaan secara teknis maupun secara legal tentu diperlukan orang-orang yang sudah senior, berpengalaman di bidangnya cukup lama, sekaligus menguasai materi/pekerjaan yang sesuai aturan (standar yang berlaku) dan oleh orang atau lembaga yang mempunyai kewenangan untuk itu.

5. Sumber-sumber daya organisasi sangat berbeda dengan yang berasal dari para anggota sebagai individu pribadi.

Termasuk sumber daya organisasi adalah orang-orangnya dengan segala kemampuannya dan juga materi sebagai sarana pencapaian tujuan organisasi itu. Di mana setiap anggota organisasi mempunyai latar belakang yang berbeda satu sama lain, misalnya tingkat pendidikan, adat istiadat, norma, suku bangsa, asal daerah. Jika tidak dibina dengan baik akan terjadi ketidakserasian gerak dan nepotisme yang akan berakibat hubungan antaranggota organisasi kurang harmonis. Proses pembinaan pegawai merupakan pekerjaan para pejabat atau yang mempunyai otoritas, dan ini perlu dilakukan secara berkala. Kepentingan pribadi harus dikesampingkan, mendahulukan kepentingan organisasi, walaupun mungkin bertentangan dengan individu-individu anggota organisasi. Dengan demikian, para anggota organisasi harus dapat menjalankan tugas-tugas yang legal yang sudah menjadi aturan yang tertulis dan berlaku pada organisasi itu. Kesemuanya ini harus ada yang menggerakkan, yaitu orang yang mempunyai otoritas.

6. Pemegang jabatan sesuai dengan kompetensinya

Maksudnya adalah jabatan-jabatan dalam organisasi dipegang oleh orang-orang yang sesuai dengan kemampuannya, baik latar belakang

pendidikan, keahlian maupun tingkat penguasaannya. Sesuai dengan bidang tugasnya sehingga selama menjabat pada jabatan tertentu ia akan dapat melaksanakan tugas secara efektif. Penguasaan tugas tidak hanya cukup dilandasi oleh latar belakang pendidikan dan pengalaman saja, tetapi juga harus didukung oleh keterampilan teknik dan perilaku yang sesuai dengan tuntutan jabatan tersebut. Makna kompetensi adalah gabungan antara ilmu pengetahuan, keterampilan, pengalaman, dan perilaku yang dibutuhkan oleh jabatan yang diembannya.

7. Administrasi didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis.

Pernyataan itu dimaksudkan semua kegiatan dan kejadian dalam organisasi sepanjang yang bisa ditulis harus didokumentasikan, diarsip secara kronologis menyangkut pekerjaan atau hal-hal yang berkaitan dengan pekerjaan, termasuk jenis dan bentuk sanksi-sanksi, aturan-aturan yang berlaku dalam organisasi itu. Hal yang demikian merupakan ciri organisasi modern, kesemuanya ini dimaksudkan agar semua kegiatan dapat terpotret dengan jelas bila sewaktu-waktu dibutuhkan sebagai bahan laporan, sebagai data untuk melihat kesulitan-kesulitan masa yang sudah lewat dan juga kegagalan-kegagalan yang pernah dialami. Selain itu, dokumentasi dimaksudkan sebagai data masa lalu yang sangat bermanfaat bagi pembuatan rencana yang akan datang. Data organisasi terkadang diperlukan oleh pihak-pihak di luar organisasi, baik untuk kepentingan praktis maupun untuk kepentingan ilmiah, misal untuk penelitian-penelitian, bahan kajian dalam membuat karya tulis ilmiah mahasiswa, skripsi, tesis, maupun disertasi.

8. Sistem otoritas legal dapat mengambil banyak bentuk, tetapi dilihat dari bentuk aslinya ialah sebuah staf administrasi birokratis.

Arti staf administrasi birokratik adalah adanya otoritas berjenjang, yang mengandung konsekuensi pelaporan dan tanggung jawab secara berjenjang pula. Setiap biro mempunyai wewenang dan tanggung jawab sebagaimana tertuang dalam surat keputusan/pembentukannya atau diatur dengan surat keputusan lain yang menjadi sumber legalitas bagi biro atau lembaga tertentu.

Saya harap Anda sudah semakin paham dengan konsep birokrasi dari Weber tersebut. Namun demikian, Anda harus menyadari bahwa apa yang disampaikan di atas belum sempurna jika Anda tidak mengetahui dengan lebih mendalam mengenai ciri-ciri birokrasi yang terkenal dan menjadi kata kunci pemikiran dari Weber.

Selain mengemukakan konsepsi legitimasi dan mengemukakan delapan penyusunan sistem otoritas legal. Weber mengemukakan ciri-ciri birokrasi sebagai berikut.

1. Para anggota staf menjalankan tugas secara impersonal.

Hal ini dimaksudkan para anggota organisasi di birokrasi secara pribadi bebas bekerja, tidak ada keterikatan hubungan antar anggota keluarga baik itu bawahan maupun atasan. Keterikatan semata-mata karena terjadinya hubungan tugas atau pekerjaan yang satu sama lain sering berkaitan, bahkan mungkin juga terpisah, namun tetap ada hubungan kerja. Tugas-tugas dilaksanakan sesuai dengan peraturan hukum dan diterapkan tanpa pandang bulu. Tidak ada diskriminasi dalam pelayanan dan memperlakukan “pelanggan” dengan adil sesuai dengan aturan yang berlaku. Di samping itu, mereka diharuskan taat kepada pimpinan. Atasannya harus ditaati perintahnya dan kepada merekalah harus mempertanggungjawabkan hasil pekerjaannya. Keterikatan semata-mata dengan tugas dan jabatan masing-masing, lepas dari rasa senang atau tidak kepada atasannya.

2. Ada hierarki jabatan yang jelas.

Birokrasi bekerja dalam suatu struktur organisasi yang tersusun secara hierarkis (berjenjang), di mana setiap jenjang sudah ditetapkan bidang tugasnya masing-masing. Setiap jenjang adalah bagian dari sistem organisasi secara keseluruhan, yang diisi oleh pejabat-pejabat dengan tugas dan fungsi masing-masing yang dapat dipisahkan secara jelas antara tugas pejabat yang satu dengan pejabat yang lain. Namun demikian, tanggung jawab akhir berada pada pimpinan puncak organisasi tersebut, karena kewenangan yang diberikan pada pejabat di

bawahnya merupakan pelimpahan yang bersumber dari pimpinan tertinggi (*top manager*).

3. Fungsi-fungsi jabatan ditentukan secara rinci.

Maksudnya adalah atasan mempunyai hak untuk memerintah dan diberi wewenang untuk mengatur bawahan dan diatur secara tertulis sebagai peraturan organisasi. Di pihak lain, bawahan menyadari bahwa ia dibina dan diawasi oleh atasannya, dan mempunyai kewajiban mempertanggungjawabkan hasil-hasil pekerjaan kepada atasannya. Selain itu, adanya pengaturan fungsi-fungsi jabatan secara tegas adalah untuk menghindari kesalahan tugas yang bukan menjadi tanggung jawabnya. Oleh karena itu, fungsi-fungsi jabatan harus terurai secara jelas dan rinci sehingga tidak ada pekerjaan yang terbenkakai karena tidak tertera dalam uraian tugas masing-masing pejabat yang menduduki posisi tertentu.

4. Para pejabat diangkat berdasarkan suatu kontrak.

Maksudnya adalah para pejabat yang disebut sebagai birokrat adalah tidak selamanya akan menjadi birokrat karena ada batas waktu yang di Indonesia lazim disebut waktu pensiun pada batas usia tertentu. Untuk pejabat struktural pensiun pada usia 56 tahun, dan untuk tenaga fungsional pensiun pada usia 65. Jadi, pada dasarnya ada batas waktu kapan diangkat sebagai birokrat dan kapan harus berhenti sebagai birokrat. Demikian juga gaji juga diatur sesuai golongan atau pangkat tertentu. Semakin tinggi gaji menunjukkan golongan/pangkat lebih tinggi, dan masa kerja juga diperhitungkan dalam penentuan banyaknya gaji yang harus diterima seseorang. Semua itu sudah tertera dalam ketentuan, di mana seseorang yang akan masuk ke dalam lingkungan birokrasi sudah mengetahuinya. Ketentuan-ketentuan itu adalah ikatan kontrak yang harus dijalani oleh seorang birokrat sampai akhir masa tugasnya.

5. Mereka dipilih berdasarkan kualifikasi profesional.

Artinya bahwa untuk pengangkatan seseorang pejabat harus didasarkan pada kebutuhan organisasi. Bila organisasi membutuhkan ahli di bidang manajemen keuangan, misalnya, harus diisi pejabat yang berpengetahuan

keuangan, membutuhkan keterampilan di bidang teknik sipil harus dicarikan insinyur teknik sipil dan seterusnya. Dengan demikian, ada spesialisasi kerja sesuai dengan bidang tugas dan keahlian seseorang sehingga dapat bekerja dengan efektif dan profesional. Inilah yang dikatakan Weber bahwa ciri birokrasi yang rasional atau ideal harus mempunyai salah satu syarat yang demikian. Untuk mengetahui keahlian (spesialisasi) yang ada pada seseorang pejabat dapat dilihat dari ijazah formal yang dipunyai oleh pejabat tersebut.

6. Gaji diberikan atas dasar peraturan umum yang telah ditetapkan.

Gaji berjenjang menurut kedudukan dalam hierarki organisasi. Pejabat dapat menempati posnya, dan dalam keadaan-keadaan tertentu ia dapat diberhentikan atau dimutasikan. Sistem penggajian dan besarnya gaji merupakan salah satu implementasi dari hal yang telah disampaikan sebelumnya bahwa birokrat diangkat berdasarkan kontrak. Selain dimaksudkan masa kerja terbatas, juga gaji yang diatur sesuai aturan yang berlaku kemudian setelah mencapai usia tertentu berhenti sebagai pejabat atau pensiun di mana setelah habis masa jabatan sebagai birokrat ia diberi hak-hak pensiun di mana gaji tetap diterima tetapi dengan persentase kurang dari masa sewaktu masih dinas. Kesemuanya diatur dalam aturan sebagai dokumen-dokumen tertulis sehingga dapat menjadi pedoman dalam menjalankan organisasinya. Pemberhentian tidak harus pada usia tertentu tetapi dalam keadaan-keadaan yang dianggap oleh pejabat yang mempunyai otoritas merugikan organisasi bisa diberhentikan sewaktu-waktu sesuai dengan besar kecilnya kesalahan. Pejabat juga dapat berhenti atas kemauan pejabat itu sendiri dengan berbagai alasan. Hak-hak pensiun juga berbeda antara pejabat yang bekerja sampai usia pensiun dengan pejabat yang minta pensiun. Karena masa bekerjanya berbeda maka dalam menentukan tunjangan pensiun juga berbeda, biasanya bagi yang pensiun cepat akan mendapat tunjangan pensiun secara persentase lebih sedikit daripada yang mencapai usia pensiun maksimal.

7. Pos jabatan adalah lapangan kerjanya sendiri atau lapangan kerja pokoknya.

Maksudnya adalah pejabat itu seharusnya menekuni dan bekerja dengan sungguh-sungguh agar tujuan organisasi tercapai secara optimal dan efisien. Di samping itu, jabatan itu merupakan ladang atau sumber penghasilan utama keluarga si pejabat tersebut, di mana ada kemungkinan pekerjaan di luar jabatan itu sebagai pekerjaan sampingan yang harus dinomorduakan. Hal yang utama adalah pekerjaan yang mereka jabat sekarang sebagai anggota organisasi birokrasi. Inti dari keterangan ini adalah, siapa pun yang diberi jabatan sebagai birokrat harus bekerja dengan sungguh-sungguh, tidak sekadarnya, harus ada rasa ikut memiliki dan bertanggung jawab sepenuhnya terhadap yang dilakukan sehubungan dengan tugas, pekerjaan, dan tanggung jawab yang diembannya.

8. Terdapat jenjang karier, di mana promosi dimungkinkan berdasarkan senioritas maupun keahlian (*merit*) dan menurut pertimbangan keunggulan (*superior*).

Dalam organisasi, manusia adalah sebagai penggerak jalannya organisasi dan sekaligus pelaksana tercapainya tujuan organisasi. Oleh karena itu, untuk dapat menggerakkan dan mengarahkan orang-orang yang menjadi sumber daya organisasi, diatur sedemikian rupa sehingga termotivasi untuk bekerja lebih berprestasi dan lebih produktif sehingga organisasi akan efisien. Berbagai cara untuk menggerakkan semangat kerja mereka adalah dengan diaturnya jenjang karier yang jelas dan persyaratan-persyaratan promosi yang jelas sehingga apabila ada seorang pejabat naik pangkat atau jabatan, selalu didasarkan pada hasil penilaian yang objektif. Hal ini untuk menghindari terjadinya iri hati dan sakit hati atau perasaan unsur sentimen, sukuisme, nepotisme, dan lain-lain yang sifatnya subjektif. Contoh persyaratan yang objektif adalah latar belakang pendidikan, kecakapan kerja, senioritas, pangkat, keahlian, loyalitas, kerja sama, dan kedisiplinan. Unsur-unsur tersebut dapat dijadikan sebagai dasar pertimbangan seorang pejabat untuk dipromosikan.

9. Sering terjadi penempatan jabatan yang tidak sesuai dengan kompetensinya.

Maksudnya adalah sering terjadi bahwa jabatan diisi oleh orang-orang yang tidak cocok dengan keahliannya. Jika hal ini terjadi maka si pejabat itu akan bekerja kurang efektif dan kurang optimal sehingga tidak bisa berkembang dan akan mempengaruhi keberhasilan organisasi. Inilah ciri-ciri organisasi yang tidak efektif dalam melaksanakan tugasnya, dan dikatakan Weber sebagai ciri-ciri kerja birokrat yang tidak rasional atau tidak ideal. Tidak cocok dengan posnya bisa diartikan bahwa pejabat yang menduduki jabatan tersebut tidak senang dengan jabatan yang ia jabat sekarang, tidak berpengalaman, dan tidak mempunyai latar belakang pendidikan yang dibutuhkan. Keadaan seperti ini pun dapat mempengaruhi tujuan organisasi karena seseorang bekerja tidak optimal, atau karena pekerjaan yang kurang disenangi. Oleh karena itu,, orang-orang yang mempunyai otoritas hendaknya dapat menempatkan orang-orang dalam organisasi sesuai dengan profesinya, bakatnya, dan sesuai pula dengan yang dikehendaki orang yang menjabat tersebut.

#### 10. Tunduk pada sistem disiplin dan kontrol yang seragam.

Artinya, bahwa para anggota organisasi birokrasi harus tunduk pada aturan yang ada, bekerja berdasarkan aturan (regulasi) yang berlaku. Tunduk pada aturan juga pedoman-pedoman kerja sehingga aturan atau pedoman harus ditegakkan dan berfungsi juga sebagai alat kontrol atau pengawasan. Jika ia melanggar berarti dirinya telah menyimpang dari aturan atau *indisipliner*. Fungsi pengawasan akan bekerja dengan cara membandingkan antara tindakan dengan regulasi yang berlaku. Selanjutnya, jika benar-benar pejabat menyimpang dari regulasi yang berlaku, ia harus sadar dan cepat mengoreksi dirinya terhadap aturan yang berlaku. Inilah yang dimaksud bahwa ada kontrol yang seragam dalam organisasi atas bekerjanya aparat birokrasi.

Nah, penjelasan awal mengenai konsep birokrasi yang terdapat dalam Modul 1 ini sudah dijelaskan. Berbagai cara dapat dilakukan oleh Anda untuk meningkatkan pemahaman dan pengetahuan Anda mengenai konsep birokrasi antara lain dengan mengerjakan latihan, membaca kesimpulan maupun mengerjakan tes formatif yang terdapat dalam masing-masing kegiatan belajar.



## LATIHAN

---

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi kegiatan belajar 1, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Menurut Anda, apa pengertian birokrasi?
- 2) Sebutkan dan jelaskan 5 konsepsi legitimasi Weber yang berhubungan dengan otoritas!
- 3) Sebutkan dan jelaskan ciri-ciri birokrasi Weber!

### *Petunjuk Jawaban Latihan*

- 1) Baca arti yang berasal dari kamus Akademi Perancis, perbendaharaan bahasa abad ke-18, kamus Bahasa Jerman, kamus Teknik Bahasa Italia, atau kamus umum Bahasa Indonesia.
- 2) Lima konsepsi legitimasi mengenai otoritas yang sah menurut Weber, yaitu peraturan yang sah, hukum sebagai sistem aturan abstrak, pejabat taat aturan, anggota organisasi harus taat hukum, dan anggota organisasi tidak boleh taat pada atasan tetapi pada aturan.
- 3) Ciri-ciri birokrasi, yaitu staf bertugas impersonal, hierarki jabatan jelas, fungsi-fungsi jabatan yang rinci, kontrak jabatan, kualifikasi profesional, gaji sesuai aturan, jabatan sebagai lapangan kerja pokok, sistem karier berdasarkan merit, dan jabatan harus sesuai kompetensi.



## RANGKUMAN

---

Di dalam Modul 1 dijelaskan asal mula pengertian birokrasi serta pengertian birokrasi menurut Weber. Birokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan atau pengaturan yang dilakukan dari meja ke meja secara terpisah. Pengaturan, peraturan, dan pengambilan keputusan secara terpisah-pisah itu adalah untuk menghindarkan terjadinya subjektivitas keputusan dan pengawasan pada satu tangan. Demikian pula dalam hal pengangkatan pejabatnya tidak didasarkan kehendak penguasa tetapi didasarkan persyaratan-persyaratan yang objektif, seperti pendidikan, keahlian, pengalaman, dan senioritas.

Pada zaman de Gournay, birokrasi terkesan negatif dan menyulitkan dalam melayani masyarakat karena pada waktu itu para birokrat seperti

pejabat, sekretaris, inspektur, dan juru tulis lebih dipentingkan untuk melayani raja/penguasa, bukan untuk melayani kepentingan umum.

Weber menekankan perlunya legitimasi sebagai dasar sistem otoritas, serta bagaimana ciri-ciri staf administrasi yang sesuai dengan konsep birokrasi menurut Weber.



## TES FORMATIF 1

---

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Istilah birokrasi diambil/diserap dari konsep ....
  - A. Yunani kuno
  - B. Romawi
  - C. Inggris
  - D. Amerika
  
- 2) Tokoh utama birokrasi yaitu de Gournay berasal dari ....
  - A. Inggris
  - B. Perancis
  - C. Amerika Serikat
  - D. Belanda
  
- 3) Orang atau pejabat yang duduk dalam lembaga birokrasi disebut ....
  - A. biro
  - B. birokratisme
  - C. birokrasi
  - D. birokrat
  
- 4) “*Red Tape*” sebagai konotasi birokrasi, berarti ....
  - A. garis merah
  - B. jalur kerja yang menguntungkan
  - C. kekuasaan yang dimiliki pejabat
  - D. kekakuan dan pengurusan yang berbelit-belit
  
- 5) Ciri staf administrasi menurut konsep Weber adalah ....
  - A. para pejabat diangkat berdasarkan kontrak
  - B. hierarki jabatan tidak perlu jelas/tegas
  - C. fungsi-fungsi jabatan tidak perlu ditentukan secara tegas
  - D. staf harus secara hukum menjalankan tugas dan tidak ada kebebasan pribadi dalam bekerja

- 6) Tokoh utama yang paling awal membahas birokrasi adalah orang Perancis yang bernama ....
  - A. Karl Marx
  - B. Vincent de Gournay
  - C. Max Weber
  - D. Thomas Kun
  
- 7) Dalam perbendaharaan kata abad ke 18, pengertian biro (*bureau*) adalah....
  - A. Meja tulis
  - B. Meja belajar
  - C. Meja kantor
  - D. Meja sidang
  
- 8) Pada abad ke-18, pengertian “biro” (*bureau*) masih diartikan sebagai....
  - A. Jasa perjalanan
  - B. Pejabat yang bepergian
  - C. Sidang para pejabat
  - D. Tempat di mana para pejabat bekerja
  
- 9) Dibelakang kata biro ada kata “kratia” yang berarti lebih mengarah ke pengertian ....
  - A. Pejabat yang memerintah
  - B. pengaturan atau “rule”
  - C. prosedur standar
  - D. perencanaan birokrasi
  
- 10) Tulisan Shen Puhai telah memuat seperangkat prinsip-prinsip birokrasi yang mirip dengan ....
  - A. Konsep manajemen China
  - B. Teori politik pada masa Romawi
  - C. Administrasi kepegawaian
  - D. teori-teori administrasi pada abad ke 20

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

## Birokrasi menurut Weber

Ⓓalam Kegiatan Belajar 2 ini Anda masih belajar konsep birokrasi menurut Weber. Seperti dikemukakan pada pengetahuan awal, Anda harus mempelajari konsep birokrasi ini secara utuh agar tidak terjadi salah pengertian. Sudut pandang pemikiran Weber memang menarik untuk didiskusikan dan dielaborasi. Hal ini tidak aneh karena Weber memang dianggap ilmuwan yang sering meneliti dan mengkaji aspek-aspek yang berhubungan dengan birokrasi dalam pemerintahan. Weber telah banyak memberikan informasi tentang birokrasi mulai dari sistem otoritas, legitimasi yang harus dipunyai, prinsip-prinsip birokrasi, maupun ciri-ciri birokrasi yang rasional. Dengan membicarakan birokratisasi sampailah pada pertumbuhan kekuasaan pejabat. Birokrat mempersyaratkan adanya kekuasaan dan sumber-sumber kekuasaan ini dapat dilihat pada pengetahuan khusus yang dimiliki pejabat birokrasi. *Pertama*, ia memiliki pengetahuan khusus terutama disiplin ilmu yang esensial bagi administrasi dalam dunia modern, yakni ekonomi atau hukum. *Kedua*, sehubungan dengan tugasnya, ia memperoleh banyak informasi yang konkret, yang kebanyakan secara artifisial dibatasi oleh gagasan-gagasan kerahasiaan dan kemampuan.

Weber meyakini bahwa birokrasi itu harus memperoleh kekuasaan yang dilimpahkan dari pejabat yang di atasnya sebagai sumber otoritas. Oleh karena sumber kewenangan berasal dari atasan, dan mereka diangkat oleh pejabat berwenang yang lebih tinggi maka disimpulkan oleh Weber bahwa pejabat-pejabat yang dipilih bukanlah birokrasi. Birokrasi adalah pejabat-pejabat yang diangkat dengan suatu kontrol tertentu dengan adanya hak-hak yang melekat pada dirinya dan birokrasi dapat dianalisis tanpa prasangka adanya birokratisme (yang sering diartikan sebagai penyalahgunaan birokrasi).

Weber memandang birokrasi berbeda dengan demokrasi. Birokrasi harus memenuhi syarat sebagai orang yang diangkat, sedang demokrasi adalah perwujudan dari orang-orang yang menjadi pejabat karena dipilih orang banyak sehingga dilihat dari cara yang demikian demokrasi lebih objektif sedang birokrasi sangat subjektif dilihat dari cara pengangkatannya.

Permasalahannya bagi Weber ialah bagaimana mencegah kecenderungan yang ada pada birokrasi yang cenderung mengakumulasi kekuasaan dari

suatu kedudukan di mana ia mengontrol kebijaksanaan dan tindakan organisasi? Kunci yang diberikan Weber untuk mengatasi hal ini adalah membatasi otoritas yang dimiliki atau yang diberikan kepada birokrasi. Apakah Anda sudah siap dengan materi berikut? Materi berikut terkait dengan lingkup sistem otoritas yang dijelaskan oleh Weber .

Weber memberikan mekanisme untuk membatasi lingkup sistem-sistem otoritas umumnya dan birokrasi khususnya, yang dikelompokkan menjadi 5 (lima) kategori pokok (Albrow; 36-37: 1989).

#### 1. Kolegialitas

Perhatian Weber yang dicurahkan pada konsep tersebut memberikan bukti yang berguna bagi keseluruhan gagasan birokрасinya yang dipengaruhi oleh teori administrasi Jerman abad ke-19. Baginya, birokrasi dalam arti bahwa masing-masing tahapan hierarki jabatan seseorang, dan hanya satu orang, memiliki tanggung jawab untuk mengambil suatu keputusan. Segera setelah orang lain terlibat dalam keputusan itu, seandainya benar maka prinsip kolegial terlaksana. Weber membedakan 12 bentuk kolegialitas. Di antaranya yang termasuk dalam susunan semacam itu seperti konsulat Romawi, kabinet Inggris, berfungsi sebagai senat dan parlemen. Weber menganggap bahwa kolegialitas akan selalu memiliki bagian penting yang berperan membatasi birokrasi, tetapi hal itu tidak menguntungkan dilihat dari kecepatan keputusan dan pengurangan tanggung jawab dalam arti bahwa di mana pun ia berhadapan dengan prinsip monokratik.

#### 2. Pemisahan Kekuasaan

Birokrasi mencakup pembagian tugas dalam lingkup fungsi yang berbeda secara relatif. Pemisahan kekuasaan berarti pembagian tanggung jawab terhadap fungsi yang sama antara dua badan atau lebih. Keputusan apapun memerlukan kompromi di antara badan-badan itu untuk bisa tercapai, Weber menunjuk kompromi atas anggaran yang menurut sejarahnya harus dicapai oleh raja dan parlemen Inggris. Weber menganggap bahwa sistem seperti itu secara inheren tidak stabil. Salah satu di antara otoritas itu dibatasi untuk memperoleh keunggulan.

#### 3. Administrasi Amatir

Manakala suatu pemerintahan tidak menggaji administraturnya maka pemerintahan itu tergantung pada orang-orang yang memiliki sumber-sumber yang dapat memungkinkan mereka menghabiskan waktu dalam kegiatan yang tidak bergaji. Orang seperti itu juga harus memiliki

penghargaan publik yang memadai untuk meraih kepercayaan umum. Sistem seperti itu tidak diukur berdasarkan tuntutan akan keahlian yang diperlukan masyarakat modern, dan di mana para amatir dibantu oleh para profesional maka selalu yang tersebut terakhirlah yang membuat keputusan yang sebenarnya.

#### 4. Demokrasi Langsung

Ada beberapa cara untuk memastikan bahwa para pejabat dibimbing langsung oleh, dan dapat dipertanggungjawabkan pada suatu majelis. Masa jabatan yang singkat, pemilihan oleh sedikit orang, kemungkinan yang selalu bisa terjadi untuk di-*recall* kesemuanya dimaksudkan untuk melayani tujuan tersebut. Hanya di dalam organisasi kecil seperti dalam beberapa bentuk pemerintahan lokal, terdapat metode yang layak bagi administrasi tersebut. Di sini juga dibutuhkan orang-orang yang berkeahlian sebagai pembuat keputusan. Demokrasi langsung akan menggeser otoritas birokrasi ke arah pejabat publik yang terpilih.

#### 5. Representasi (Perwakilan)

Klaim seseorang pemimpin untuk mewakili para pengikutnya bukanlah sesuatu yang baru. Baik pemimpin kharismatik maupun tradisional memiliki klaim semacam itu. Tetapi apa yang baru di negara modern adalah kehadiran badan-badan perwakilan kolegial, yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemungutan suara dan bebas membuat keputusan serta memegang otoritas bersama dengan orang-orang yang telah memilih mereka. Sistem seperti itu tidak dapat dijelaskan kecuali dalam kaitannya dalam kegiatan partai politik, mereka yang menjadi birokrat itu sendiri, tetapi melalui perantara inilah Weber melihat suatu kemungkinan terbesar untuk mengawasi birokrasi. Weber memandang parlemen bebas di negara modern merupakan sesuatu yang sangat vital untuk mewujudkan kepentingan-kepentingan kelompok yang berbeda yang dilahirkan ekonomi kapitalis. Melalui sistem partai tersebut kelompok-kelompok semacam itu dapat menemukan pemimpin-pemimpin di majelis tadi. Dalam perjuangan di parlemen, manusia yang benar-benar berkualitas, yang layak memimpin dunia, dapat ditemukan. Weber berpendapat bahwa orang Jerman tidak menyadari bahwa parlemen Inggris sebagai ajang berlatih bagi pemimpin-pemimpin politik. Patut dihormati antusiasme Weber terhadap sistem perwakilan, lebih-lebih pada keyakinannya bahwa kejayaan bangsa tergantung pada ditemukannya pemimpin yang menjunjung nilai-nilai demokrasi.

Kesimpulan ini diperkuat oleh kenyataan bahwa Weber tidak memandang demokrasi partai-partai politik sebagai suatu perwakilan. Sebagai kompleksitas administrasi partai modern, pemimpin partai dipersyaratkan mempunyai pengetahuan pokok mengenai teknik-teknik administrasi modern sebelum memasuki jabatan yang tinggi. Pemimpin partai bukanlah seorang penggemar (tanpa menjadi ahli). Ia dapat menjalankan pengawasan yang benar-benar terhadap administrasi negara. Selanjutnya, mesin partai modern menuntut disiplin dan bersifat rutin. Hal tersebut membantu pemberantasan bahaya-bahaya penghasutan rakyat. Seperti halnya dengan Mosca, analisis birokrasi Weber, cenderung membela kesetiaan terhadap pemerintahan perwakilan, demikian juga dengan Mosca. Hal itu bukanlah demokrasi yang ideal, tetapi lebih dari itu, demokrasi yang ideal dapat diharapkan muncul pada masyarakat yang rasional dan modern.

Demikian batas-batas lingkup sistem-sistem otoritas umumnya dan birokrasi khususnya, yang ditulis oleh Weber. Selanjutnya jangan lupa mengerjakan tugas-tugas yang diberikan.



## LATIHAN

---

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi kegiatan belajar 2, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan konsep kolegialitas dari Weber!
- 2) Jelaskan keterkaitan antara birokrasi dan demokrasi menurut Weber dalam hubungannya dengan staf/pejabat!
- 2) Sebutkan 5 kategori pokok menurut Weber dalam membatasi lingkup sistem-sistem otoritas umumnya dan birokrasi khususnya!

### *Petunjuk Jawaban Latihan*

- 1) Birokrasi dalam arti bahwa masing-masing tahapan hierarki jabatan seseorang, dan hanya satu orang, memiliki tanggung jawab untuk mengambil suatu keputusan. Segera setelah orang lain terlibat dalam keputusan itu, seandainya benar, maka prinsip kolegial terlaksana. Weber menganggap bahwa kolegialitas akan selalu memiliki bagian penting yang berperan membatasi birokrasi, tetapi hal itu tidak menguntungkan dilihat dari kecepatan keputusan dan pengurangan

tanggung jawab dalam arti bahwa di mana pun ia berhadapan dengan prinsip monokratik.

- 2) Birokrasi berbeda dengan demokrasi. Birokrasi berdasarkan persyaratan pengangkatan seseorang dalam jabatannya, sedangkan demokrasi adalah pemilihan oleh orang banyak. Dapat dianggap demokrasi lebih objektif dibandingkan birokrasi dilihat dari cara pengangkatannya.
- 3) Lima kategori mekanisme untuk membatasi sistem otoritas, yaitu kolegialitas, pemisahan kekuasaan, administrasi amatir, demokrasi langsung, dan representasi



## RANGKUMAN

---

Menurut Weber demokrasi tidak sama dengan birokrasi di mana dalam birokrasi memerlukan persyaratan dalam pengangkatan seseorang/pejabat, sedangkan demokrasi mensyaratkan pemilihan seseorang/pejabat oleh banyak orang, tidak diangkat.

Batas-batas lingkup sistem-sistem otoritas umumnya dan demokrasi khususnya dikelompokkan menjadi 5, yaitu kolegialitas, pemisahan kekuasaan, administrasi amatir, demokrasi langsung, dan representasi (perwakilan).



## TES FORMATIF 2

---

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Dilihat dari cara pengangkatan staf/pejabat maka birokrasi sifatnya ....
  - A. objektif
  - B. subjektif
  - C. otoriter
  - D. demokratis
- 2) Permasalahan pengangkatan staf menurut Weber adalah ....
  - A. mencegah kecenderungan mengakumulasi kekuasaan
  - B. sistem penggajian yang perlu seragam
  - C. sebaiknya organisasi harus melayani masyarakat
  - D. pejabat yang diangkat tidak perlu ada kontrak

- 3) Yang tidak termasuk kategori batasan lingkup sistem otoritas umumnya dan birokrasi khususnya adalah ....
  - A. pemisahan hak
  - B. pemisahan kekuasaan
  - C. demokrasi langsung
  - D. kolegialitas
  
- 4) Birokrasi menurut Weber adalah ....
  - A. pejabatnya dipilih
  - B. pejabatnya dipilih namun tetap ada kontrol
  - C. pejabat-pejabatnya diangkat dan haknya melekat pada dirinya
  - D. pejabat-pejabatnya diangkat namun tidak mempunyai hak
  
- 5) Kompromi atas anggaran yang harus dicapai raja dan parlemen Inggris menunjukkan ketidakstabilan sistem ....
  - A. pemerintahan kekuasaan
  - B. kerajaan
  - C. negara modern
  - D. pembagian kekuasaan
  
- 6) Menurut Weber sumber kewenangan berasal dari atasan ....
  - A. kolega
  - B. Atasan
  - C. anggota
  - D. masyarakat
  
- 7) Weber memandang birokrasi berbeda dengan demokrasi sehingga dilihat dari cara pemilihannya maka dibandingkan dengan birokrasi, demokrasi dianggap ....
  - A. menguntungkan
  - B. lebih objektif
  - C. merugikan
  - D. bermanfaat bagi masyarakat banyak
  
- 8) Untuk mencegah birokrasi yang cenderung mengakumulasi kekuasaan dari suatu kedudukan di mana ia mengontrol kebijaksanaan dan tindakan organisasi maka caranya adalah dengan ....
  - A. membatasi otoritas yang dimiliki atau yang diberikan kepada birokrasi.
  - B. mengurangi jumlah birokrat
  - C. mengangkat banyak birokrat
  - D. memutasikan birokrat

- 9) Salah satu mekanisme untuk membatasi lingkup sistem-sistem otoritas umumnya dan birokrasi khususnya, dimana Weber menganggap bahwa mekanisme tersebut akan selalu memiliki bagian penting yang berperan membatasi birokrasi, tetapi hal itu tidak menguntungkan adalah mekanisme ....
- A. Pemisahan kekuasaan
  - B. Administrasi amatir
  - C. Penguatan kekuasaan
  - D. Kolegialitas
- 10) Pembagian tanggung jawab terhadap fungsi yang sama antara dua badan atau lebih menurut Weber, merupakan mekanisme ....
- A. Pemisahan kekuasaan
  - B. Administrasi amatir
  - C. Penguatan kekuasaan
  - D. Kolegialitas

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 modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

## Kunci Jawaban Tes Formatif

### *Tes Formatif 1*

- 1) A. Yunani kuno.
- 2) B. Perancis.
- 3) D. Birokrat.
- 4) D. Kekakuan dan pengurusan yang berbelit-belit.
- 5) A. Para pejabat diangkat berdasarkan kontrak
- 6) B. Vincent de Gournay
- 7) A. Meja tulis
- 8) D. Tempat di mana para pejabat bekerja
- 9) B. Pengaturan atau “rule”
- 10) D. Teori-teori administrasi pada abad ke 20

### *Tes Formatif 2*

- 1) B. Subjektif.
- 2) A. Mencegah kecenderungan mengakumulasi kekuasaan.
- 3) A. Pemisahan hak.
- 4) C. Pejabat-pejabat diangkat dan haknya melekat pada dirinya.
- 5) A. Pemerintahan kekuasaan.
- 6) B. Atasan
- 7) B. lebih objektif
- 8) A. membatasi otoritas yang dimiliki atau yang diberikan kepada birokrasi.
- 9) D. Kolegialitas
- 10) A. Pemisahan kekuasaan

## Daftar Pustaka

Albrow, Martin. (1989). *Birokrasi*. alih bahasa M Rusli Karim dan Totok Daryanto. Yogyakarta: Tiara Wacana.

Castles, L., Nurhadiantomo, & Suyatno. (1986). *Birokrasi: Kepemimpinan dan Perubahan Sosial di Indonesia*. Surakarta: Hapsara.