

TEORI BIROKRASI

Dosen: Prof.Dr. Abdul Hakim, MSi

Rumah :

Jl. Kwoka F-24 Badut Permai

Malang 65146

Telp. 0341-560620

HP. 0813 3433 0077

0819 4499 9066

0812 3087 5555

Email : hakim_abdul61@yahoo.co.id

FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG

01. MEMAHAMI BIROKRASI

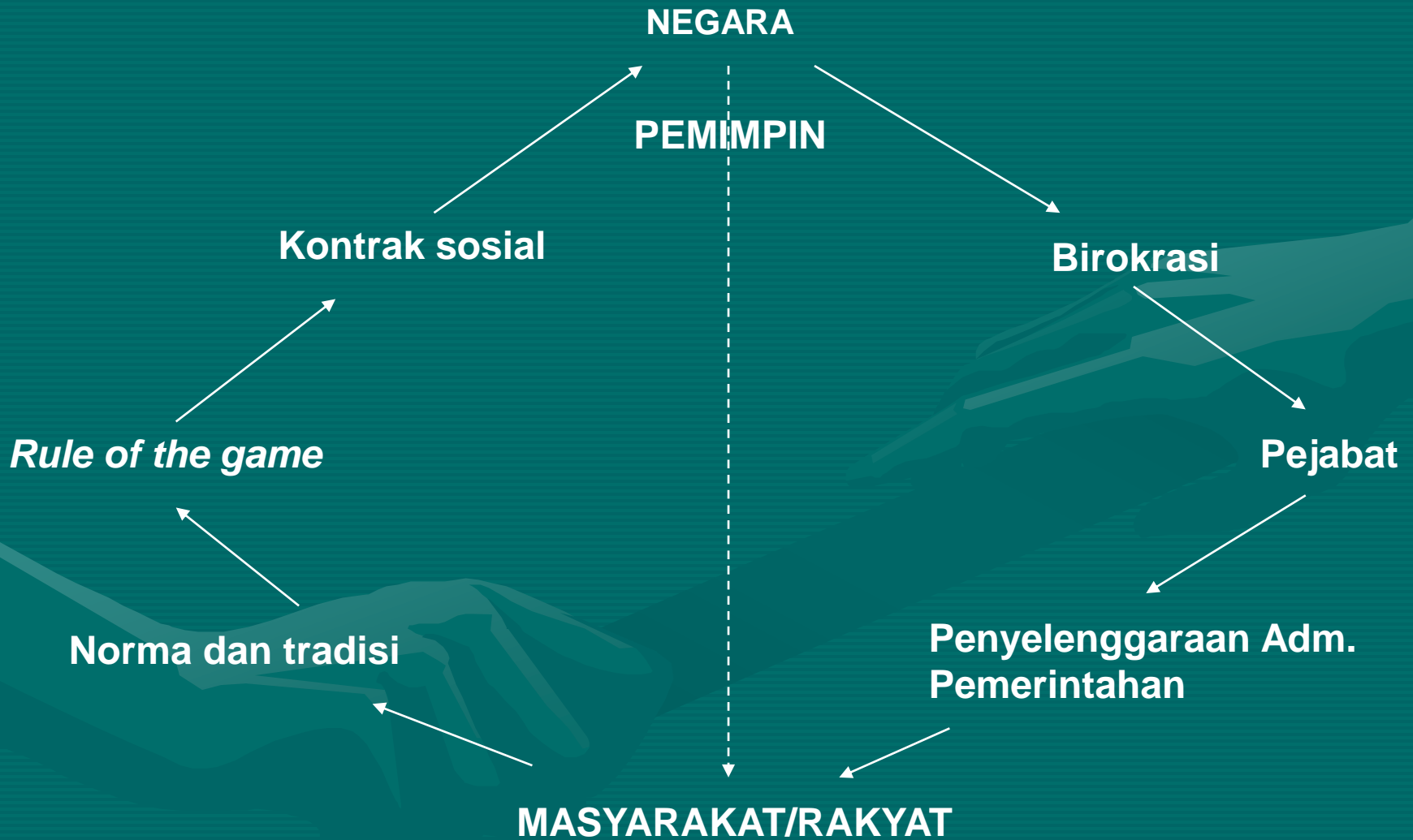
(Kuliah Minggu I dan II)

- SUB POKOK BAHASAN
 - 1.1 Kedudukan Birokrasi dlm Negara
 - 1.2 Pengertian Birokrasi
 - 1.3 Persepsi ttg Birokrasi
 - 1.4 Mainstream Pemikiran ttg Birokrasi
 - 1.5 Kultur Sosial dan Birokrasi
 - 1.6 Karakteristik Birokrasi

1.1 KEDUDUKAN BIROKRASI DLM NEGARA

- Pada awalnya suatu masy eksis dengan memiliki norma dan tradisi (*norms and traditions*).
- Norma dan tradisi kemudian melembaga menjadi aturan main (*rule of the game*) dr masy yg bersangkutan. Ada yg dlm bentuk hukum tertulis ada yg tidak.
- Atas dasar hukum tsb lahirlah kontrak sosial yg berisi kesepakatan bersama anggota masy (komunitas) utk hidup bersama dlm suatu negara. Dlm negara yg primitif, negara diatur langsung oleh pemimpin. Dlm negara besar dan kompleks, pemimpin mengatur negara melalui birokrasi.
- Lembaga birokrasi terdiri dari para pejabat (*officials*) yg menjalankan tugas penyelenggaraan tugas pemerintahan.

KEDUDUKAN BIROKRASI DALAM NEGARA



- Karena birokrasi terdiri dari para pejabat, maka Weber menyebutnya sebagai **konsep kepejabat** (*officialdom* atau *beamtentum*), yakni badan dimana para pejabat menjalankan tugas utk mengimplementasikan fungsi-fungsi negara atau pemerintahan.
- Tujuh fungsi pemerintahan, melahirkan badan birokrasi:
 - 1) Menjamin pertahanan keamanan: Dept Pertahanan, Angkatan Bersenjata, Intelijen.
 - 2) Memelihara ketertiban: Badan Kepolisian, Dept Dalam Negeri.
 - 3) Menjamin keadilan: Dept Kehakiman, Kejaksaan.
 - 4) Pekerjaan umum: Dept Pekerjaan Umum, Perumahan, dan Dept Perhubungan.
 - 5) Peningkatan kesejahteraan: Dept Sosial, Dept Koperasi, Kemendikbud, Kemen Kesehatan, Kemen Perdagangan.
 - 6) Pemeliharaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup: Dept Lingkungan Hidup, Dept Pertanian, Dept Kehutanan, Dept Pertambangan, dsb.
 - 7) Memelihara keamanan negara: Kemhankam

02. PENGERTIAN BIROKRASI

- Kajian thdp birokrasi dimulai pada abad ke-18 (1760-an), Revolusi Prancis.
- Diperkenalkan oleh filsof Perancis Baron de Grimm, dari Bhs. Yunani: kata “bureau” = meja tulis; dan “kratein”= mengatur
- Saat itu, pemerintahan Prancis dan Eropa lainnya, kinerja pejabatnya buruk sekali. Untuk menyindir mereka digunakan istilah “*bureaumania*”.
- Dari ***BureauKratein***, muncul varian kata *bureaucratie* (bhs Prancis), *burocratie* (Jerman), *burocrazia* (Italia), dan *bureaucracy* (Inggris). Artinya, suatu organisasi pelaksana kegiatan pemerintahan.

02. PENGERTIAN BIROKRASI

Max Weber:

Birokrasi adalah *sistem administrasi rutin* yang dilakukan dengan keseragaman, diselenggarakan dengan cara-cara tertentu, didasarkan atas aturan tertulis, oleh orang-orang yang kompeten di bidangnya.

Rourke:

Birokrasi adalah sistem administrasi dan pelaksanaan tugas keseharian yang terstruktur, dalam sistem hierarki yang jelas, dilakukan dengan aturan tertulis (*written procedures*), dilakukan oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya, oleh orang-orang yang dipilih karena kemampuan dan keahlian dalam bidangnya.

03. PENGERTIAN BIROKRASI

Blau and Meyer (2000):

Birokrasi adalah tipe organisasi untuk melaksanakan tugas-tugas administratif dengan cara mengkoordinasikan secara sistematis pekerjaan banyak orang.

Moeljarto (2001):

Birokrasi adalah *agent of change* yg berfungsi sebagai mediasi antara negara dengan rakyat dalam melaksanakan pelayanan publik tanpa pilih kasih.

04. PENGERTIAN BIROKRASI

Osborne dan Gaebler (1992):

- (1) Birokrasi=rasionalisasi untuk menciptakan efisiensi dan produktivitas yg tinggi melalui penggunaan anggaran, sarana, pengawasan dan pelayanan kpd masy (Weber)
- (2) Birokrasi=perluasan organisasi, pembengkakan volume, perluasan organ dan penguatan hirarki (Parkinson). Ada istilah: Parkinson's Law or Rising Pyramid, didasarkan atas aksioma: (a) an officials wants to multiply subordinates, not rivals; and (b) officials make work for each other. Semakin besar dan semakin tinggi piramid akan semakin tinggi hierarki dan diikuti oleh semakin luas power pimpinan.
- (3) Birokrasi=perluasan kontrol. Memasuki hampir semua sektor kehidupan masy, mengambil alih urusan yg seharusnya jadi domain swasta, membuat regulasi thdp berbagai urusan.

04. PERSEPSI TENTANG BIROKRASI

POSITIF

- efisien
- responsif
- sistematis
- impersonal
- legal-formal
- kontrol ketat
- menerapkan manaj ilmiah/modern

NEGATIF

- waktu lama/biaya tinggi
- kurang peduli/sombong
- berbelit-belit
- personal
- KKN
- kontrol lemah/longgar
- tdk akomodatif thdp perubahan

Kenapa Negatif?

- memperlambat proses penyelesaian;
- mencari-cari alasan, misalnya dengan mengatakan: "dokumen pendukung kurang lengkap", "keterlambatan pengajuan permohonan", dan sebagainya;
- alasan kesibukan;
- sulit dihubungi;
- senantiasa memperlambat, misalnya dengan menggunakan kata-kata "sedang diproses".

Kenapa Negatif?

- (1) budaya feodalistik yang masih terasa;
- (2) kebiasaan menunggu petunjuk atau pengarahan;
- (3) loyalitas kepada atasan dan bukan pada tugas organisasi;
- (4) belum berorientasi pada prestasi;
- (5) keinginan untuk melayani masih rendah;
- (6) belum ditopang teknologi secara menyeluruh;
- (7) budaya ekonomi biaya tinggi; dan
- (8) jumlah pegawai negeri relatif banyak tetapi kurang berkualitas.

Pemahaman tentang BIROKRASI

- (1) Birokrasi= organ tdk efisien
- (2) Birokrasi sebagai pemrinthn olh pejabat
- (3) Birokrasi= adm dlm organ negara
- (4) Birokrasi sbagai masy modern
- (5) Birokrasi sbagai organ rasional
- (6) Birokrasi = korupsi

05. Mainstream Pemikiran tentang Birokrasi

1. Birokrasi lahir sebagai alat kekuasaan

- Penguasa yg kuat harus dilayani oleh para pembantu (aparatus) yg cerdas, dan dpt dipercaya (loyal).
- Banyak diilhami oleh pemikiran Nicollo Machiavelli, yg menyarankan bahwa apabila penguasa ingin kekuasaannya berjalan efektif, maka ia harus memiliki aparatur yg solid, kuat, profesional dan kokoh.
- Birokrasi dibentuk sebagai sarana bagi penguasa untuk mengimplementasikan kekuasaan (*power*) dan kepentingan (*interest*) mereka dlm mengatur kehidupan negara.
- Sejalan dengan pemikiran politik tradisional, bahwa birokrasi diciptakan sebagai institusi pelayan raja (*king's servant*). Jawa, aparatur birokrasi (punggawa kerajaan) disebut sebagai “*abdi dalem ingkang sinuwun*”, melaksanakan titah raja.

2. Birokrasi lahir dan dibentuk krn kebutuhan masy utk dilayani

- Birokrasi lahir krn rakyat membutuhkan eksistensi mereka utk membantu masy mencapai tujuan yg telah ditetapkan bersama.
- Dengan demikian, yg menentukan ada tidaknya birokrasi dlm masyarakat adalah adanya kebutuhan akan lembaga yg bertugas menyelenggarakan pelayanan publik.
- Kebutuhan akan pelayanan publik (*public service*) yg dijalankan birokrasi akan berjalan seiring dengan kebutuhan kolektif (*collective needs*) dari anggota masy thdp jenis pelayanan ttt. Kebutuhan kolektif masy desa berbeda dgn masy kota sehingga jenis organ birokrasi yg dibutuhkan utk melayani mereka juga berbeda.

- Dalam realitas, kedua mainstream tsb tidaklah berjalan secara murni. Birokrasi biasanya merupakan hasil perpaduan antara kebutuhan penguasa dan sekaligus kebutuhan masy. Hanya sedikit lembaga birokrasi yg lahir hanya atas kebtuhan penguasa saja atau kebthan masy saja.
- Kebutuhan penguasa: CIA, Mossad, BAKIN, dsb.
- Kebutuhan masy.: Kem Lingkungan Hidup, Kem Peranan Wanita, Kem Kesehatan, Kem Pendidikan, dsb.
- Kebutuhan Penguasa dan Masy.: Kem Pertahanan, Kem Pariwisata, Kem Agama, dsb.

05. Kultur Sosial dan Birokrasi

- Budaya dan sistem sosial berpengaruh signifikan thdp bentuk, struktur, kinerja, dan sistem nilai birokrasi di suatu negara.
- Negara Asia dikenal memiliki jenis birokrasi “*patrimonial*”, krn pengaruh budaya patrimonialistik. Pada negara otoriter yg menggunakan birokrasi sebagai alat kekuasaan, dikenal istilah “*bureaucratic polity*” atau bahkan “*bureaucratic authoritarian*”, krn sistem sosio-kultural mereka yg menempatkan birokrasi sbg mesin otoritas dan mesin politik. Sedangkan di negara maju dikenal istilah “birokrasi rasional (*rational bureaucracy*)”, krn sistem sosiokultural di negara maju telah berjalan scr rasional.
- Negara yg tdk pernah mengalami penjajahan, birokrasi scr dominan dipengaruhi budaya setempat. Di negara yg pernah mengalami penjajahan, selain dipengaruhi budaya lokal juga dipengaruhi sistem nilai budaya penjajah.

- Corak operasional birokrasi di AS, dan Eropa dipengaruhi oleh kultur masy yg **demokratis dan egaliter**.
- Cina dipengaruhi oleh nilai ***konfusionisme*** yg cenderung elitis dengan hierarki dan struktur yg tegas membedakan atasan dan bawahan, sehingga corak operasional birokraasinya bersifat komando (*commanding operation style*).
- Jepang memiliki corak operasional birokrasi yg disebut “***ringisei***”, dimana draft keputusan berasal dari eselon bawah utk kemudian diputuskan oleh atasan dgn beberapa modifikasi.

Corak Birokrasi di Negara Asia Tenggara

No.	Negara	Pengaruh	Corak Birokrasi
1.	Philipina	Spanyol, Amerika	Hierarki (katolik), agak monarkhi, militeristik, kapitalistik, dominasi negara
2.	Vietnam	China, Soviet, Perancis, AS	Mandarinat, direct/indirect rule, alat militer, ideologi totalism, dan neo-kapitalism
3.	Malaysia	Inggris	Indirect rule, elite management, commonwealth, merit structure
4.	Thailand	Inggris, Perancis, AS	Mesin militer, bureaucratic polity, pragmatism
5.	Indonesia	Belanda	Direct/indirect rule, eksklusivistik, semi profesionalism, legalism

KARAKTERISTIK BIROKRASI

- **Weber:**
 1. **A hierarchichal system of authority;**
 2. **A systemic devision of labour;**
 3. **Clear specification of duties for anyone working in it;**
 4. **Clear and systemic disciplinary codes and procedures;**
 5. **The control of operations through a consistent system of abstract roles;**
 6. **A consistent application of general rules to specific cases;**
 7. **The selection of employees on the basis of objectively determined qualification;**
 8. **A system of promotion on the basis of seniority or merit.**

KARAKTERISTIK BIROKRASI

- **Downs (1967):**
 1. **Hierarchichal structure of formal authority;**
 2. **Hierarchichal formal communications networks;**
 3. **Extensive system of formal rules;**
 4. **An informal structure of authority;**
 5. **Informal and personel communications networks;**
 6. **Formal impersonality of operations;**
 7. **Intensive personal loyalty and personal involvement among officials, particularly in the highest rank of the hierarchy.**

KARAKTERISTIK BIROKRASI

- **Henry (2004):**
 1. **Purposeful complex human collectivities;**
 2. **By secondary or impersonal relationship;**
 3. **Have specialized and limited goals;**
 4. **By sustained cooperative activity;**
 5. **Integreted within a larger social system;**
 6. **Provide service and products to the environment;**
 7. **Dependent on exchange with their environment**

KARAKTERISTIK BIROKRASI

- **Henry (2004): tiga aliran Karakteristik Birokrasi**

The Close Model (bureaucratic, hierarchichal, formal, rational), terusun dlm tiga urutan: bureaucratic theory, scientific management, administrative management; dgn karakteristik umum:

1. **Pekerjaan rutin berlangsung dlm keadaan stabil;**
2. **Spesialisasi tugas adalah yg utama;**
3. **Cara melaksanakan tugas menajdi titik berat;**
4. **Konflik dlm organ diselesaikan dari atas;**
5. **Menitik-beratkan pd tanggung jawab;**
6. **Loyalitas ditujukan pada unit kerja;**
7. **Organisasi dipahami sebagai struktur hierarkis;**
8. **Hanya pimpinan puncak yang memiliki pengetahuan (tahu segalanya);**
9. **Interaksi antara orang dlm organ cenderung vertikal;**
10. **Pola interaksi dibentuk menuju kepatuhan, perintah dan hubungan super/subordinasi;**
11. **Loyalitas pada pihak yg superior;**
12. **Citra terinternalisasi: status pribadi ditentukan oleh pangkat dan jabatan.**

KARAKTERISTIK BIROKRASI

- **Henry (2004): tiga aliran Karakteristik Birokrasi**

**The Open Model (collegial, competitive, free market, informal, natural, organic),
terususun tiga urutan: human relations, organization development, the
organizational's exchanges with its environment; dgn karakteristik umum:**

1. **Pekerjaan tdk rutin berlangsung dlm kondisi stabil;**
2. **Spesialisasi pengetahuan menunjang tugas umumnya;**
3. **Tujuan diutamakan daripada cara;**
4. **Konflik dlm organ diselesaikan melalui interaksi kelompok dan bkn dari atas;**
5. **Responsibilitas bersama menjadi titik berat;**
6. **Responsibilitas dan loyalitas ditujukan pada organisasi;**
7. **Organisasi dipandang sebagai struktur jaringan yg cair;**
8. **Pengetahuan dalam organisasi terletak dimanapun, setiap orang menguasai bidang tugasnya, bukan monopoli pimpinan saja;**
9. **Interaksi cenderung horizontal;**
10. **Interaksi ditujukan pd penyelesaian tugas;**
11. **Titik berat pd pencapaian prestasi kerja;**
12. **Citra tereksternalisasi: status ditentukan kemampuan dan reputasi.**

KARAKTERISTIK BIROKRASI

- **Henry (2004): tiga aliran Karakteristik Birokrasi**

The Newer Tradition (the literature of model synthesis), dgn asumsi:

1. **Organisasi dpt berubah mengikuti dinamika lingkungan;**
2. **Birokrasi dan anggotanya bertindak untuk dapat bertahan;**
3. **Anggota organisasi dpt belajar dari pengalaman;**

KARAKTERISTIK ORGANISASI TERGANTUNG PADA RESPON TERHADAP SITUASI YG MENYEBABKAN KETIDAKPASTIAN

Sekian

