



BIROKRASI DAN PELAYANAN PUBLIK



Dr. H. Burhanuddin, M.Si.
Septiawan Ardiputra, M.A.P.

BIROKRASI DAN PELAYANAN PUBLIK

BIROKRASI DAN PELAYANAN PUBLIK

Dr. H. Burhanuddin, M.Si.
Septiawan Ardiputra, M.A.P.



BIROKRASI DAN PELAYANAN PUBLIK

Penulis:

Dr. H. Burhanuddin, M.Si.
Septiawan Ardiputra, M.A.P.

Editor:

Yanti Arasi Sidabutar, M.Pd.

Layouter :

Tim Kreatif PRCI

Cover:

Rusli

Cetakan Pertama : Januari 2023

Hak Cipta 2023, pada Penulis. Diterbitkan pertama kali oleh:

Perkumpulan Rumah Cemerlang Indonesia
ANGGOTA IKAPI JAWA BARAT

Pondok Karisma Residence Jalan Raflesia VI D.151
Panglayungan, Cipedes Tasikmalaya – 085223186009

Website : www.rcipress.rcipublisher.org
E-mail : rumahcemerlangindonesia@gmail.com

Copyright © 2023 by Perkumpulan Rumah Cemerlang Indonesia
All Right Reserved

- Cet. I – : Perkumpulan Rumah Cemerlang Indonesia, 2023
; 14,8 x 21 cm
ISBN : 978-623-448-424-3

Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang memperbanyak buku ini dalam bentuk dan dengan
cara apapun tanpa izin tertulis dari penulis dan penerbit

Undang-undang No.19 Tahun 2002 Tentang
Hak Cipta Pasal 72

Undang-undang No.19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta
Pasal 72

Barang siapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling sedikit 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp.1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta terkait sebagai dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah akhirnya penulis dapat menyusun Buku dengan judul Birokrasi dan Pelayanan Publik. Terbitnya Buku ini tidak terlepas dari dorongan dan semangat turut serta dan berperan untuk memberikan sumbangsih dalam pengembangan ilmu pengetahuan terkhusus dalam bidang ilmu Administrasi Publik. Dengan harapan akan memberikan manfaat bagi para akademisi, praktisi maupun masyarakat umum yang berminat untuk mengkaji isu-isu aktual tentang tata kelola pemerintahan daerah dan pelayanan publik.

Tujuan awal didirikannya suatu negara oleh suatu bangsa untuk memfasilitasi dalam memberikan perlindungan dan pelayanan kepada warganya. Pelaksanaan tugas negara itu dilaksanakan oleh Birokrasi pemerintahan.

Penulis menyadari bahwa sebagai manusia biasa yang tidak terlepas dari berbagai keterbatasan, kondisi yang demikian berpengaruh terhadap penyusunan buku tersebut. Sehingga kritik dan saran yang membangun sangat diharapkan guna penyempurnaan buku ini.

Majene, Januari 2023

ttd

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	I
DAFTAR ISI	II
BAB 1 KONSEP BIROKRASI	1
A. Konsep Dasar Birokrasi	1
B. Karakteristik dan Tipe Ideal Birokrasi	13
C. Ruang Lingkup Kerja Birokrasi	23
BAB 2 KINERJA DAN PERILAKU BIROKRASI	31
A. Kinerja Birokrasi	31
B. Perilaku Birokrasi	61
BAB 3 KONSEP PELAYANAN PUBLIK	66
A. Pengertian Pelayanan	66
B. Pengertian Publik	71
C. Konsep Pelayanan Publik	72
D. Kualitas dan Etika Pelayanan Publik	99
BAB 4 BIROKRASI DAN PELAYANAN PUBLIK	118
BAB 5 <i>GOOD GOVERNANCE</i> MELALUI PELAYANAN PUBLIK	134
A. Defenisi <i>Good Governance</i>	134
B. Perbandingan Istilah <i>Government</i> Dengan <i>Governance</i>	140
C. Prinsip-Prinsip <i>Good Governance</i>	141
D. Penerapan <i>Good Governance</i>	144
DAFTAR PUSTAKA	153
BIODATA PENULIS	164

BAB 1

KONSEP BIROKRASI

A. Konsep Dasar Birokrasi

Istilah birokrasi diperkenalkan oleh Baron de Grimm yang kemudian dimunculkan oleh Vincent de Gourney dalam suratnya pada 1 Juli 1764 yang ditulis Baron de Grim, hal ini merujuk pada gagasan Gourney yang mengeluh tentang pemerintahan yang melayani dirinya sendiri. Gagasan Gourney perihal kecenderungan tersebut sebagai suatu penyakit yang disebut *bureaumania*. Birokrasi bukan merupakan hal yang baru dan suatu hal yang keliru jika menganggap konsep ini baru muncul. Keluhan atas pemerintah juga bukan perihal yang baru begitupun prinsip-prinsip pemerintahan mesti dijalankan oleh abdi negara yang baik dan cakap merupakan suatu ide yang telah lama berkembang dilingkungan filsuf barat maupun Timur.

Machiavelli, dalam nasihatnya kepada Raja, yang meminta agar Raja memilih menteri yang cakap serta memberikan gaji kepada mereka agar tidak lagi mencari penghasilan diluar gaji. Bahkan di China jauh sebelum masehi, ide tentang pemerintahan yang efektif dan efisien telah lama dikenal. Beberapa diantaranya yaitu : senioritas, sistem "merit" statistik resmi dan laporan tertulis telah dipraktikan secara meluas. Prinsip yang sangat erat terkait dengan pemerintahan telah ditulis oleh Shen Pu-Hai pada 337 SM yang kemudian prinsip tersebut dikembangkan dalam administrasi abad 20. Sejak kemunculan gagasan de Gourney, pada abad 18 istilah birokrasi diadopsi secara meluas dalam kamus politik di Eropa. Istilah Prancis, *bureaucratic* ini, dengan cepat diadopsi dalam makna yang sama di Jerman

dengan sebutan kureaukukratie (kemudian menjadi burokratie), di Inggris menjadi bureaucracy sedangkan di Italia menjadi burocrazia.

Selepas periode de Gourney, derivasi dari istilah birokrasi juga berkembang secara luar biasa. Muncul istilah birokrat, birokratik, birokratisme dan birokratisasi. Dalam Kamus Prancis mendefinisikan birokrasi sebagai kekuasaan, pengaruh dari pemimpin dan staf biro pemerintahan (governmental bureaux). Kamus Jerman edisi 1813 merumuskan birokrasi sebagai kekuasaan atau kewenangan, tempat aneka departemen pemerintahan dan cabang merebutnya dari warga negara bagi diri mereka sendiri. Padahal, istilah dasarnya adalah bureau yang berarti meja tulis, yang bermakna tempat pejabat bekerja. Namun demikian, Balzac lewat novelnya, *Les Employes* (1836) merupakan seorang yang paling bertanggung jawab dan konsisten dalam penggunaan awal sekaligus penyebaran luasan istilah birokrasi. Yang kemudian pada 1864 Frederic Le Play mengadopsi konsep tersebut ketika membicarakan tentang birokratisme yakni tingkah laku dan sepak terjang dari pejabat profesional yang merugikan warga negara. Karenanya, Le Play sosialis besar Prancis harus meminta maaf atas penggunaan istilah hibrida yang diciptakan dalam novel ringan. Pada 1904 Josef Oldszenki mengelaborasi tema ini (birokratisme), seorang pembela Polandia yang berutang pada pemikiran dalam esai Mohl yang banyak membicarakan penyalahgunaan yang dilakukan birokrasi. Hingga 1896, dalam Kamus Politik Prancis disebutkan bahwa birokrasi dipopulerkan oleh Balzac yang berasal dari Jerman.

Kemudian, melalui terjemahan karya berbahasa Jerman, konsep ini meluas ke Inggris. Karya Gorres "*Germany And The Revolution*" (1819) diterjemahkan ke bahasa Inggris

dalam dua versi yang berbeda pada 1820. Pada Istilah bureau-kratisch dihindari untuk diterjemahkan sebagai bureaucratic. Sementara dalam terjemahan surat perjalanan seorang pangeran (1832) menyebutkan, birokrasi telah menggantikan tempat dari aristokrasi dan kemungkinan akan segera menjadi sama posisinya. Pada perkembangan selanjutnya, kamus berikutnya mulai menyebutkan istilah ini. Buku tentang birokrasi yang mengacu pada Prancis juga mulai ditulis oleh Spencer.

Mills menempatkan dirinya sebagai penentang dari konsentrasi semua keterampilan, pengalaman serta kekuasaan dari tindakan yang terorganisasi di tangan manajemen kepentingan yang luas, dalam karyanya yaitu *Principal of Political Economy* (1848). Mills menyebutnya sebagai dominant bureaucracy yang muncul dalam masyarakat Inggris. Mills menegaskan, kecenderungan itu merupakan a main cause of the inferior capacity for political life yang menandai karakteristik dari negara yang over governed saat itu. Dalam *Considerations on Representative Government* (1861), Mills, membandingkan, di luar pemerintahan perwakilan, bentuk pemerintahan yang memiliki keterampilan politik yang tinggi adalah birokrasi. Bahkan, birokrasi berjalan dengan nama monarki ataupun aristokrasi. Di sini Mills menggambarkan esensi dari birokrasi sebagai suatu pemerintahan yang dikendalikan oleh yang profesional (governors by profession).

Birokrasi secara etimologi berasal dari kata bureau (bahasa Perancis) yang berarti “meja tulis” dan kratos (bahasa Yunani) yang berarti “pemerintahan”. Dapat dipahami bahwa birokrasi adalah orang-orang yang bekerja di balik meja tulis di kantor-kantor. Yang kemudian pengertian tersebut semakin berkembang. Birokrasi dalam

konteks politik diartikan sebagai wujud dari melaksanakan kebijakan-kebijakan oleh aparat pemerintahan negara melalui serangkaian tahapan yang masing-masing diberi mandat yang disesuaikan dengan kondisi dan situasi tentang kasus yang dihadapi. Konsep birokrasi ideal Weber menekankan bagaimana seharusnya mesin birokrasi itu secara profesional dan rasional dijalankan. Memahami upaya Weber dalam menciptakan konsep tersebut, perlu kiranya kita menghargai logika pendekatan yang digunakan dan pemikiran baru yang dikemukakannya yang mencerminkan keadaan semasa hidupnya. Birokrasi ideal tersebut merupakan konstruksi abstrak yang membantu konstruksi kita memahami kehidupan sosial.

Satu hal yang amat penting ialah memahami mengapa birokrasi itu dapat diterapkan dalam kondisi organisasi tertentu, dan apa yang membedakan kondisi tersebut dengan kondisi organisasi lainnya. Konsep birokrasi ideal itu dapat memberikan penjelasan kepada kita bahwa kita mengabstraksikan aspek-aspek yang amat penting dan krusial yang membedakan antara kondisi organisasi tertentu dan yang lain. Menurut Weber konsep ideal tersebut dapat dipergunakan untuk membandingkan birokrasi antara organisasi yang satu dan organisasi lain di dunia ini. Membedakan antara kejadian senyatanya dan konsep ideal organisasi tertentu, maka kita dapat menarik suatu penjelasan mengapa hal tersebut dapat terjadi dan faktor-faktor apa yang membedakannya. Lebih lanjut menurutnya, konsep ideal itu ingin menjelaskan bahwa suatu birokrasi atau administrasi pemerintahan itu mempunyai suatu bentuk yang pasti di mana semua fungsi dijalankan dalam cara-cara yang rasional.

Istilah “rasional” itu merupakan kunci dari konsep birokrasi ideal Weberian. Birokrasi Weberian selama ini banyak diartikan sebagai fungsi sebuah birokrasi. Suatu birokrasi merupakan jawaban yang rasional terhadap serangkaian tujuan yang telah ditetapkan. Ia merupakan sarana untuk merealisasikan tujuan-tujuan tersebut. Seorang pejabat seyogianya tidak menetapkan tujuan-tujuan yang ingin dicapai tersebut. Penetapan tujuan merupakan fungsi politik yang menjadi masternya. Setiap pekerja atau pejabat dalam birokrasi pemerintah merupakan pemicu dan penggerak dari sebuah mesin yang tidak mempunyai kepentingan pribadi. Setiap pejabat pemerintah tidak mempunyai tanggung jawab publik kecuali pada bidang tugas dan tanggung jawab yang dibebankan kepadanya. Sepanjang tugas dan tanggung jawab sebagai mesin itu dijalankan sesuai dengan proses dan prosedur yang telah ditetapkan, maka akuntabilitas pejabat birokrasi pemerintah telah diwujudkan.

Weber (1947) membahas birokrasi dalam kerangka konsep mengenai kewenangan dan dominasi. Konsep ini melihat hubungan kekuasaan yang menyangkut kemampuan orang yang berkuasa untuk memaksakan kehendaknya kepada orang yang dikuasai. Salah satu dominasi yang dimaksud adalah legal rasional, yaitu kewenangan bersumber dari seperangkat aturan yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu. Konsep birokrasi inilah yang menjadi unsur penting bagi perkembangan organisasi. Pandangan yang berbeda dikemukakan oleh Benveniste (1991) yaitu bahwa birokrasi dicitrakan sebagai sesuatu yang buruk dan harus dihilangkan bahkan dianggap sebagai sesuatu penyakit. Birokrasi merupakan sesuatu sistem pemerintahan di mana kekuasaan yang ada pada pejabat-pejabat Negara diselenggarakan

sedemikian rupa sehingga dapat membahayakan warga Negara.

Beetham (1990) memperlihatkan tiga elemen pokok dalam konsep birokrasinya. Ketiga elemen itu antara lain:

1. Birokrasi dipandang sebagai instrumen teknis.
2. Birokrasi dipandang sebagai kekuatan yang independen dalam masyarakat, sepanjang birokrasi mempunyai kecenderungan yang melekat pada penerapan fungsi sebagai instrumen teknis tersebut.
3. Pengembangan dari sikap ini karena para birokrat tidak mampu memisahkan perilaku mereka dari kepentingannya sebagai suatu kelompok masyarakat yang partikular.

Dengan demikian konsep birokrasi hanya terbatas pada bagaimana ke dalam administrasi dan organisasi diatur secara rasional (Thoha, 2003). Konsep birokrasi yang lebih moderat dijelaskan, oleh Thompson (1976) yang menyatakan sarana bagi pemerintah yang berkuasa untuk melaksanakan misi organisasi. Birokrasi lahir sebagai refleksi bagi banyaknya ragam kebutuhan yang harus dipenuhi sehingga diperlukan suatu sistem administrasi dan pengaturan yang sistematis dan terorganisir dengan baik. Albrow (1996:82-100) menawarkan tujuh konsep birokrasi yang meliputi:

1. birokrasi sebagai organisasi sosial.
2. birokrasi sebagai inefisiensi organisasi.
3. birokrasi sebagai kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat.
4. birokrasi sebagai administrasi negara (publik).
5. birokrasi sebagai administrasi yang dijalankan oleh pejabat.
6. birokrasi sebagai sebuah organisasi, dan
7. birokrasi sebagai masyarakat modern.

Blau dan Mayer (2000) menyebut birokrasi sebagai tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administrasi yang besar dengan cara mengoordinasikan secara sistematis pekerjaan dari banyak orang dalam suatu organisasi. Secara teori, organisasi mengalami perubahan dalam kerangka mencapai tujuan, bukan saja karena lingkungan di mana organisasi berada mengalami perubahan, tetapi juga tujuan dari organisasi itu sendiri juga mengalami perubahan-perubahan.

Salah satu asumsi dasar yang dikembangkan dalam pandangan ini bahwa organisasi itu merupakan suatu institusi yang rasional dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Eksistensi organisasi yang rasional dapat dicapai dengan baik melalui suatu aturan yang jelas dengan otoritas yang formal. Konsep yang digunakan adalah birokrasi sebagai sebuah organisasi dan birokrasi sebagai kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat. Dengan demikian birokrasi merupakan suatu konsep yang biasanya dipakai oleh suatu sistem kontrol yang berada ditangan pejabat yang menjalankan kekuasaan dalam sebuah organisasi.

Dalam perkembangan konsep birokrasi terdapat pengertian yang netral dalam arti birokrasi harus netral. Thoha (1987) berpendapat bahwa netralitas birokrasi adalah dibersihkannya birokrasi dari keterlibatannya dalam permainan politik. Birokrasi tetap diperlukan kontribusinya dalam pengambilan kebijakan publik, tetapi birokrasi tidak dapat dibenarkan untuk di pakai pimpinan eksekutif untuk meraih dan mempertahankan kekuasaan politik. Dengan demikian birokrasi harus instrumen negara untuk memenuhi kepentingan publik. Selain itu, birokrasi harus profesional (Widodo, 2001), artinya birokrasi harus memiliki rasa

tanggung jawab dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas, fungsi, dan kewenangannya.

Abdullah (1991:229) membedakan birokrasi menjadi tiga kategori yang meliputi:

1. Birokrasi pemerintahan umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan, dari tingkat pusat sampai daerah. Tugas-tugas tersebut lebih bersifat “mengatur” (regulatif-function).
2. Birokrasi pembangunan, yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang sektor yang khusus guna mencapai tujuan pembangunan, seperti pertanian, kesehatan, pendidikan, industri, dan lain-lain. Fungsi pokoknya adalah fungsi pembangunan (development function) atau fungsi adaptasi (adaptive function).
3. Birokrasi pelayanan, yaitu unit organisasi pemerintahan yang pada hakikatnya merupakan bagian atau berhubungan dengan masyarakat. Fungsi utamanya adalah pelayanan (service) langsung kepada masyarakat.

Santoso (1997: 14) mengklasifikasikan berbagai macam pengertian yang sering muncul dalam istilah birokrasi menjadi tiga kategori, yaitu:

1. Birokrasi dalam pengertian yang baik atau rasional (bureau- rationality) seperti terkandung dalam pengertian Hegelian Bureaucracy dan Weberian Bureaucracy.
2. Birokrasi dalam pengertian sebagai suatu penyakit (bureau- pathology) seperti diungkap oleh Karl Marx, Laski, Robert Michels, Donal P. Warwick, Michael

Crocier, Fred Luthan, dan sebagainya.

3. Birokrasi dalam pengertian netral (value-free), artinya tidak terkait dengan pengertian baik atau buruk. Dalam pengertian ini birokrasi dapat diartikan sebagai keseluruhan pejabat negara di bawah pejabat politik, atau keseluruhan pejabat negara pada cabang eksekutif, atau birokrasi dapat juga diartikan sebagai setiap organisasi yang berskala besar (every big organization is bureaucracy).

Birokrasi mempunyai peran penting dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan. Dalam hubungan itu, peran birokrasi dapat dibedakan dalam tiga macam (Widodo, 2001), yaitu sebagai birokrat, politik dan profesi. Birokrasi sebagai birokrat semata-mata bertugas melaksanakan apa yang menjadi kebijakan yang di buat para politisi. Birokrasi sebagai politisi, tidak hanya sekedar melaksanakan apa yang menjadi kebijakan politik yang di buat para politisi, tetapi juga ikut bermain politik dalam arti ikut menentukan bahkan mendominasi dalam menetapkan apa yang menjadi arah, tujuan, sasaran, dan substansi kebijakan politik. Birokrasi sebagai profesi, menunjukkan pada suatu okupasi tertentu yang menuntut adanya persyaratan khusus layaknya profesi lainnya artinya jabatan birokrasi hanya bisa di isi oleh mereka yang mempunyai keahlian di bidang tertentu. Knott dan Miller (1988) mengklasifikasi birokrasi dalam bentuk birokrasi terbuka, campuran, dan tertutup. Derajat keterbukaan birokrasi dapat dilihat dari aksesibilitas masyarakat untuk berhubungan dengan birokrasi. Birokrasi terbuka ditandai oleh adanya pola rekrutmen sama sekali. Semua orang tanpa kecuali dipandang memenuhi syarat untuk menjadi anggota birokrasi. Kualifikasi untuk menduduki suatu jabatan birokrasi seperti

tingkat pendidikan tidaklah dituntut dengan ketat. Faktor politik berpengaruh terhadap birokrasi sehingga birokrasi menjadi semakin terpolitisasi.

Tipe birokrasi campuran merupakan hasil kontak yang agak terbatas antara birokrasi dan masyarakat. Kontak yang agak terbatas tersebut dapat diawali dengan masuknya individu ke dalam jajaran birokrasi pemerintahan guna mengurangi kelemahan birokrasi. Perubahan besar-besaran dalam tubuh birokrasi hanya akan terjadi apabila terjadi perubahan sosial politik yang mendasar. Adapun tipe birokrasi tertutup ditandai dengan adanya ciri yang sangat elitis dikalangan birokrasi dan mereka menjadi kelas yang memiliki hak privilese. Keunggulan sangat diutamakan pada fase pertama masuk jajaran birokrasi, tetapi pada fase berikutnya aturan-aturan senioritas yang diutamakan dan diberlakukan. Berdasarkan misi organisasi, birokrasi dapat dibedakan dalam tiga kategori, yaitu birokrasi pemerintahan umum, birokrasi pembangunan, dan birokrasi pelayanan (Thoha, 1987).

Birokrasi pemerintahan umum dimaksudkan sebagai rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan. Birokrasi pembangunan, yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang atau sektor guna mencapai tujuan pembangunan. Birokrasi pelayanan adalah unit organisasi yang pada hakikatnya merupakan bagian yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Sejalan dengan kategori birokrasi pelayanan, Thoha (1991) mengatakan bahwa: "Pelayanan yang diberikan oleh birokrasi pemerintah itu mempunyai monopoli untuk mempergunakan wewenang dan kekuasaan yang ada

padanya untuk memaksa setiap warga Negara mematuhi peraturan yang telah di tetapkan”.

Birokrasi yang berada dalam lembaga pemerintah bukanlah merupakan kekuatan politik, melainkan lebih banyak penekanannya pada aspek teknis administratif. Dengan kata lain, birokrasi dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat secara objektif dan tanpa memihak (Benveniste, 1991). Dengan demikian birokrasi publik sebagai pelaku kebijakan dan pelaku pelayanan seharusnya tidak hanya sekedar netral terhadap kekuasaan politik, tetapi harus bertanggung jawab terhadap apa yang menjadi tindakan kepada publik dalam kerangka menjalankan kewenangan yang diberikan kepadanya. Birokrasi publik berperan memberikan pelayanan kepada warga masyarakatnya secara imperatif. Imperatif diperlukan untuk memperoleh kepatuhan dan urgensi akan pelayanan masyarakat. Dengan sifat sistem pelayanan birokrasi pemerintah seperti itu membuat perilaku birokrasi menjadi formal, hierarki, dan rasional. Dengan sifat formal dan impersonal yang begitu dominan mengakibatkan pelayanan publik lebih mementingkan orientasi pada aturan organisasi yang statis, dibandingkan dengan orientasi kemanusiaan yang lebih dinamis.

Dalam konteks pengelolaan pembangunan. Bryant dan White (1987) mengemukakan adanya pendekatan yang dapat digunakan untuk lebih memahami organisasi birokrasi, yaitu organisasi sebagai sistem pembuatan keputusan dan pencapaian tujuan yang sangat dipengaruhi oleh rasionalitas, serta organisasi sebagai bagian dari lingkungan sosial yang lebih luas dan mempengaruhi berfungsinya organisasi.

Pandangan Max Weber itu sekarang dikenal sebagai konsep birokrasi ideal, yang menurut Weber secara singkat

disebutkan dalam bukunya Miftah Toha menyatakan bahwa birokrasi ideal yang rasional itu singkatnya dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut.

1. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.
2. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada pejabat atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil.
3. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya.
4. Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas (job description) masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.
5. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, yang idealnya dilakukan melalui ujian yang kompetitif.
6. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya dapat diakhiri dalam keadaan tertentu.
7. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit

sesuai dengan pertimbangan yang objektif.

8. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan resources instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
9. Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin (Toha, 2002:16-17).

Secara garis besarnya, konsep birokrasi ideal di atas juga didukung oleh Michael Parenti dalam buku Rasyid (1999:5) yang menyimpulkan bahwa karakteristik birokrasi ideal di atas secara garis besar adalah:

1. Mobilisasi yang sistematis dari energi manusia dan sumber daya material untuk mewujudkan tujuan-tujuan kebijakan atau rencana-rencana yang secara eksplisit telah didefinisikan;
2. Pemanfaatan tenaga-tenaga karier yang terlatih, yang menduduki jabatan-jabatan bukan atas dasar keturunan, dan yang batas-batas yurisdiksinya telah ditetapkan secara spesifik; dan
3. Spesialisasi keahlian dan pembagian kerja yang bertanggung jawab kepada sesuatu otoritas atau konstituensi.

B. Karakteristik dan Tipe Ideal Birokrasi

Seperti halnya telah diuraikan di atas, bahwa birokrasi dimaksudkan sebagai kekuasaan dipegang oleh orang-orang yang berada di belakang meja karena segala sesuatunya diatur secara legal dan formal oleh para birokrat. Diharapkan pelaksanaan kekuasaan tersebut dapat dipertanggungjawabkan dengan jelas karena setiap jabatan diurus oleh orang (petugas) yang khusus.