

BAB II

KAJIAN TEORITIS

A. Kajian Pustaka

1. Komunikasi Politik

Kajian komunikasi politik pada awalnya berakar pada ilmu politik, meskipun penamaan lebih banyak dikenal dengan istilah propaganda. Ini dimulai pada tahun 1922 dengan penelitian dari Ferdinand Tonnies dan Walter Lippmann yang meneliti tentang opini publik pada masyarakat, kemudian dilanjutkan oleh Bagehot, Maine, Bryce, dan Graha Wallas di Inggris yang menelaah peranan pers dan pembentukan opini publik¹.

a. Definisi Komunikasi Politik

Komunikasi politik merupakan suatu proses komunikasi yang memiliki implikasi atau konsekuensi terhadap aktivitas politik. Faktor inilah yang membedakan dengan disiplin komunikasi lainnya. Perbedaan tersebut terletak pada *isi pesan* yang bermuatan politik. Komunikasi politik mempunyai lingkup pembahasan yang sangat luas, tidak hanya membahas bagaimana komunikasi dapat dipergunakan dalam mencapai kekuasaan dan tujuan politik secara internal, tetapi juga bagaimana sistem yang berlangsung dapat dipertahankan dan dialihgenerasikan².

Komunikasi politik menurut Dahlan (1999) ialah suatu bidang atau disiplin yang menelaah perilaku dan kegiatan komunikasi yang bersifat politik, mempunyai akibat politik, atau berpengaruh terhadap perilaku

¹ Hafied Cangara, *Komunikasi Politik Konsep, Teori, dan Strategi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 32.

² Ardial, *Komunikasi Politik* (Jakarta: PT. Indeks, 2010), hlm. 28.

politik. Dengan demikian, pengertian komunikasi politik dapat dirumuskan sebagai suatu proses pengoperan lambang-lambang atau simbol-simbol komunikasi yang berisi pesan-pesan politik dari seseorang atau kelompok kepada orang lain dengan tujuan untuk membuka wawasan atau cara berpikir, serta memengaruhi sikap atau tingkah laku khalayak yang menjadi target politik.

Meadow dan Nimmo (2004) juga membuat definisi bahwa simbol-simbol atau pesan yang disampaikan itu secara signifikan dibentuk atau memiliki konsekuensi terhadap sistem politik. Baik Meadow maupun Dan Nimmo, termasuk Gabriel Almond adalah sarjana-sarjana politik keluaran 1950-an dengan aliran behavioristik yang melihat politik tidak saja membahas masalah negara, melainkan dalam hubungannya dengan komunikasi (media massa) dan opini publik.

Komunikasi politik menurut McNair (2003) murni membicarakan tentang alokasi sumber daya publik yang memiliki nilai, apakah itu nilai kekuasaan atau nilai ekonomi, petugas yang memiliki kewenangan untuk memberi kekuasaan dan keputusan dalam pembuatan undang-undang atau aturan, apakah itu legislatif atau eksekutif, serta sanksi-sanksi, apakah itu dalam bentuk hadiah atau denda.

Selain itu, Astrid S. Soesanto (1986) mengartikan komunikasi politik sebagai komunikasi yang diarahkan pada pencapaian pengaruh sedemikian rupa sehingga masalah yang dibahas oleh jenis komunikasi ini dapat mengikat semua warganya melalui sanksi yang ditentukan bersama oleh lembaga-lembaga politik. Dengan demikian, terjadi

pengaitan masyarakat sosial dengan lingkup negara sehingga komunikasi politik merupakan sarana untuk pendidikan politik/kesadaran warga dalam hubungan kenegaraan.

Untuk menghindari kajian komunikasi politik itu tidak hanya bicara tentang kekuasaan, Doris Graber mengingatkan dalam tulisannya "*political language*" (1981) bahwa komunikasi politik tidak hanya retorika, tetapi juga mencakup simbol-simbol bahasa, seperti bahasa tubuh serta tindakan-tindakan politik seperti boikot, protes dan unjuk rasa.

b. Unsur Komunikasi Politik

Komunikasi politik memiliki lima macam unsur, yakni: sumber (komunikator), pesan, media atau saluran, penerima dan efek.

1) Kommunikator Politik

Sumber atau komunikator politik adalah mereka-mereka yang memberi informasi tentang hal-hal yang mengandung makna atau bobot politik, misalnya Presiden, menteri, anggota DPR, MPR, KPU, gubernur, bupati/walikota, DPRD, politisi, fungsionaris partai politik, fungsionaris Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan kelompok-kelompok penekan dalam masyarakat yang bisa memengaruhi jalannya pemerintahan.

2) Pesan Politik

Pesan politik ialah pernyataan yang disampaikan, baik secara tertulis maupun tidak tertulis, baik secara verbal maupun non verbal,

tersembunyi maupun terang-terangan, baik yang disadari maupun yang tidak disadari yang isinya mengandung bobot politik. Misalnya, pidato politik, undang-undang kepartaian, undang-undang Pemilu, pernyataan politik, artikel atau isi buku/brosur dan berita surat kabar, radio, televisi dan internet yang berisi tentang ulasan politik.

3) Saluran atau Media Politik

Saluran atau media politik ialah alat atau sarana yang digunakan oleh para komunikator dalam menyampaikan pesan-pesan politiknya. Bisa dalam kemasan media cetak (surat kabar, majalah, buku), media elektronik (radio, televisi, internet), media format kecil (leaflet, brosur, stiker), dan media luar ruang (spanduk, reklame, bendera dan segala sesuatu yang bisa yang bisa digunakan untuk membangun image). Selain itu, kemasan saluran politik bisa berupa Saluran Komunikasi Kelompok (Parpol, ikatan alumni, kelompok pengajian, kelompok petani dan nelayan), Saluran Komunikasi Publik (aula, balai desa, alun-alun), dan Saluran Komunikasi Sosial (pertunjukan wayang, pesta rakyat, pesta tani).

4) Sasaran atau Target Politik

Sasaran adalah anggota masyarakat yang diharapkan dapat memberi dukungan dalam bentuk pemberian suara (*vote*) kepada partai atau kandidat dalam Pemilihan Umum. Mereka adalah warga masyarakat yang telah memiliki cukup usia untuk memilih.

5) Pengaruh atau Efek Komunikasi Politik

Efek komunikasi politik yang diharapkan adalah terciptanya pemahaman terhadap sistem pemerintahan dan partai-partai politik, di mana nuansanya akan bermuara pada pemberian suara (*vote*) dalam Pemilihan Umum. Pemberian suara ini sangat menentukan terpilih tidaknya seorang kandidat untuk posisi mulai tingkat presiden dan wakil presiden, anggota DPR, MPR, gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota sampai pada tingkat DPRD.

c. Komunikasi Sebagai Proses Politik

Gabriel Almond mengatakan bahwa komunikasi ibarat aliran darah yang mengalirkan pesan politik berupa tuntutan, protes dan dukungan (aspirasi dan kepentingan) ke jantung (pusat) pemrosesan sistem politik. Dan hasil pemrosesan itu dialirkan kembali oleh komunikasi politik yang selanjutnya menjadi *feedback* sistem politik³. Kita melihat bahwa sebuah realitas, sejarah, tradisi politik akan bisa dirangkaikan atau dihubungkan dari masa lalu untuk dijadikan acuan ke masa depan adalah dengan jalan komunikasi. Dengan komunikasi sebagai proses politik, berbagai tatanan politik yang tidak sesuai dengan tuntutan masyarakat akan berubah. Misalnya tradisionalisme, berbagai adopsi tradisi luar juga tidak akan mudah diterima begitu saja oleh masyarakat dan suatu saat akan mengalami kegagalan seandainya bertentangan dengan tradisi yang sudah ada.

³ Nurudin, *Sistem Komunikasi Indonesia* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), hlm. 55.

Ada beberapa catatan yang bisa ditarik ketika kita memperbincangkan komunikasi sebagai proses politik⁴, *pertama*, komunikasi memiliki peran signifikan dalam menentukan proses perubahan politik di Indonesia. Ini bisa dilihat pada perubahan format lembaga kepresidenan yang dahulunya sakral kemudian mengalami desakralisasi. Itu semua diakibatkan oleh terbinanya komunikasi politik yang lebih baik antara masyarakat dengan pemerintah. *Kedua*, kita pernah mewarisi komunikasi politik yang tertutup (yang mengakibatkan ideologi politik yang tidak terbuka), penafsiran ada pada pihak penguasa (mendominasi dan mengontrol semua bagian) sehingga memunculkan hegemoni komunikasi dan pola komunikasi *top down* (yang memunculkan sikap indoktrinatif).

Ketiga, komunikasi masih dipengaruhi oleh tradisi politik masa lalu. Tradisi politik yang mementingkan keseimbangan, harmoni, dan keserasian masih diwujudkan meskipun dalam kenyataannya kadang justru tradisi itu dijadikan alat legitimasi politik penguasa atas nama stabilitas. Keterpengaruhan ini juga termanifestasikan pada budaya *sungkan* atau *ewuh pekewuh* yang masih kental dalam tradisi komunikasi kita. *Keempat*, sebagai proses politik, komunikasi menjadi alat yang mampu mengalirkan pesan politik (tuntutan dan dukungan) ke pusat kekuasaan untuk diproses. Proses itu kemudian dikeluarkan kembali dan selanjutnya menjadi umpan balik (*feedback*). Ini artinya, komunikasi sebagai proses politik adalah aktivitas tanpa henti. Sebagai contoh, di

⁴ *Ibid*, hlm. 66-67.

Indonesia bentuk protes terhadap kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) dialirkan menjadi pesan lewat DPR ke pusat kekuasaan (pemerintah) untuk diproses. Kemudian hasilnya dikembalikan menjadi umpan balik dengan munculnya keputusan pembatalan kenaikan harga bahan bakar minyak.

2. Partai Politik

Partai politik jika ditelusuri dari sejarah pembentukannya, pertama kali lahir di negara-negara Eropa Barat. Bangkitnya gagasan yang menempatkan rakyat sebagai faktor yang perlu diperhitungkan serta diikutsertakan dalam proses politik, membuat partai politik tumbuh dan berkembang secara natural yang menjadi penghubung antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di pihak lain. Partai politik umumnya dianggap sebagai manifestasi dari suatu sistem politik yang sudah modern atau yang sedang dalam proses berkembang. Oleh karena itu, kehadiran partai politik di negara-negara belahan dunia dewasa ini telah menjadi suatu fenomena yang biasa dijumpai.

a. Definisi Partai Politik

Secara umum, banyak persepsi yang berkembang di masyarakat maupun para pelaku politik mengenai definisi partai politik. Berikut ini beberapa definisi partai politik dari beberapa ahli yang akan membawa kita pada pemahaman yang lebih luas mengenai partai politik.

Menurut Carl J. Friedrich, partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir yang stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan pemerintah bagi pimpinan partai dan

berdasarkan penguasaan ini akan memberikan manfaat bagi anggota partainya, baik idealisme maupun kekayaan material serta perkembangan lainnya⁵. Sementara menurut Roger H. Soltau, partai politik adalah sekelompok warganegara yang terorganisir yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih, bertujuan menguasai pemerintahan dan melakukan kebijakan mereka sendiri⁶.

Sigmund Neumann dalam *Modern Political Parties* mengemukakan bahwa, partai politik adalah organisasi yang terdiri dari aktivis-aktivis politik, yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan, serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan berbeda⁷.

Sementara itu, ada tiga prinsip dasar dari partai politik yang selalu lekat dengan anomali gerakan politik sebuah negara. *Pertama*, partai sebagai koalisi, yakni membentuk koalisi dari berbagai kepentingan untuk membangun kekuatan mayoritas. Partai yang dibentuk atas dasar koalisi di dalamnya terdapat faksi-faksi. Misalnya, dalam tubuh partai Golkar terdapat faksi Kosgoro, MKGR, dan Korpri (sebelum tahun 1999). Kehadiran faksi-faksi dalam partai besar sering mengacaukan kesatuan partai karena satu sama lain berusaha untuk menjadi yang paling dominan dalam tubuh partai tersebut. Ketidakcocokan dalam

⁵ Inu Kencana Syafie & Azhari, *Sistem Politik Indonesia* (Bandung: PT Refika Aditama, 2009), hlm. 77.

⁶ *Ibid*, hlm. 78.

⁷ Eddie Wibowo dkk., *Ilmu Politik Kontemporer* (Yogyakarta: Penerbit YPAPI, 2004), hlm. 68.

partai terutama muncul dalam hal penetapan asas perjuangan, program, struktur kepengurusan organisasi, dan pencalonan kandidat.

Kedua, partai sebagai organisasi, untuk menjadi institusi yang eksis, dinamis, dan berkelanjutan partai politik harus dikelola. Partai harus dibina dan dibesarkan sehingga mampu menarik dan menjadi wadah perjuangan, sekaligus representasi dari sejumlah orang atau kelompok. Tugasnya adalah mencalonkan anggota untuk Pemilu dengan label partai, mengambil bagian dalam Pemilu, mengajukan calon yang disepakati, mengumpulkan dana, dan membuat isu propaganda dalam kampanye. Untuk itu, partai politik melakukan mobilisasi kepada anggota-anggotanya untuk loyal kepada partai.

Ketiga, partai sebagai pembuat kebijakan (*policy making*). Partai politik juga berbeda dengan kelompok sosial lainnya dalam hal pengambilan kebijakan. Partai politik mendukung secara konkrit para calon yang mereka ajukan untuk menduduki jabatan-jabatan publik. Dari posisi ini mereka memiliki kekuasaan untuk mempengaruhi atau mengangkat petugas atau karyawan dalam lingkup kekuasaannya, bahkan turut memberi pengaruh dalam pengambilan kebijakan di kementerian di mana kader partai menduduki posisi yang sama melalui kolegitas partai⁸.

Dari tiga prinsip dasar partai politik di atas, bisa dibedakan antara partai politik dengan gerakan (*movement*) dan kelompok penekan (*group pressure*). Kalau kita cermati sejatinya partai politik berbeda dengan suatu gerakan (*movement*). Suatu gerakan merupakan kelompok atau

⁸ Hafied Cangara, *Komunikasi Politik Konsep, Teori, dan Strategi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 209-210.

golongan yang ingin mengadakan perubahan-perubahan pada lembaga-lembaga politik atau bahkan kadang-kadang malah ingin menciptakan suatu tatanan masyarakat yang baru dengan menggunakan cara-cara politik. Jika dibandingkan dengan partai politik, gerakan mempunyai tujuan yang lebih terbatas, fundamental dan bersifat ideologis. Orientasi seperti ini merupakan sebuah ikatan kuat diantara anggota-anggotanya dan dapat menumbuhkan suatu identitas kelompok (*group identity*) yang kuat. Secara organisatoris, gerakan kurang ketat jika dibandingkan dengan partai politik, dan berbeda dengan partai politik, gerakan tidak mengadakan nasib mereka dalam pemilihan umum.

Partai politik juga berbeda dengan kelompok tekanan (*pressure group*) atau istilah yang sering dipakai pada saat ini yaitu kelompok kepentingan (*interest group*). Kelompok kepentingan adalah kelompok yang bertujuan untuk memperjuangkan sesuatu “kepentingan” dengan mempengaruhi lembaga-lembaga politik agar mendapatkan keputusan yang menguntungkan atau menghindarkan keputusan yang sifatnya merugikan. Kelompok kepentingan tidak berusaha untuk menempatkan wakil-wakilnya dalam dewan perwakilan rakyat, melainkan cukup mempengaruhi satu atau beberapa partai di dalamnya atau instansi pemerintah atau menteri yang berwenang. Hal ini bisa ditarik kesimpulan bahwa kelompok kepentingan mempunyai orientasi yang jauh lebih sempit daripada partai politik, yang karena mewakili berbagai golongan

¹⁰ *Ibid*, hlm. 70.

berusaha menciptakan *image* bahwa partai akan memperjuangkan kepentingan umum. Dalam prakteknya, proses sosialisasi politik dari suatu partai politik dilakukan dengan cara ceramah-ceramah, seminar, program pelatihan ketrampilan masyarakat, dan sebagainya.

3) Partai politik sebagai sarana rekrutmen politik

Hakikat dari fungsi partai politik sebagai sarana rekrutmen politik adalah mencari dan mengajak orang yang berbakat untuk turut aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota partai. Cara-cara yang dilakukan sangat beragam, mulai dari kontak pribadi, persuasi, atau menarik golongan muda untuk dididik menjadi kader di masa mendatang yang akan menggantikan pimpinan lama (*selection of leadership*).

4) Partai politik sebagai sarana pengatur konflik (*conflict management*)

Dalam suasana demokrasi, persaingan dan perbedaan pendapat dalam masyarakat merupakan soal yang wajar. Jika sampai terjadi konflik, partai politik semestinya ikut berusaha untuk mengatasi dan memikirkan solusi penyelesaiannya. Sehingga kegelisahan dan perpecahan di masyarakat bisa diatasi, demi menjaga kepentingan nasional negara.

5) Partai politik sebagai sarana partisipasi politik

Dalam dinamika politik, partai politik harus selalu aktif mempromosikan dirinya untuk menarik perhatian dan minat warga negara agar bersedia masuk dan aktif sebagai anggota partai politik

tersebut. Keharusan melakukan hal ini tidak bisa ditawar lagi oleh partai politik manapun. Tetapi dibalik itu semua, optimalisasi fungsi partai politik sebagai sarana partisipasi politik warga negara bagaimanapun juga sangat dipengaruhi oleh sistem kepartaian yang dianut oleh suatu negara.

6) Partai politik sebagai sarana pembuatan kebijakan

Fungsi partai politik sebagai sarana pembuatan kebijakan akan memiliki daya efektif yang tinggi jika sebuah partai politik memegang kekuasaan pemerintah dan mendominasi lembaga perwakilan rakyat. Dengan memegang kekuasaan pemerintah, partai politik secara otomatis akan leluasa untuk menempatkan orang-orangnya sebagai eksekutif dalam jabatan yang bersifat politis dan berfungsi strategis dalam proses *decison making* di tiap-tiap institusi pemerintahan

Sementara dalam lembaga legislatif, dominasi sebuah partai politik dalam lembaga tersebut akan sangat memudahkan untuk mendesak agenda-agenda kebijakan yang harus dilakukan oleh pemerintah. Dalam posisi ini, sebuah partai dengan suara mayoritas akan leluasa mengusulkan semacam rancangan undang-undang, peraturan-peraturan yang dianggap mendesak dan perlu segera dikerjakan pemerintah sebagai tuntutan warga negara. Keleluasaan inilah yang menyebabkan partai politik sebagai salah satu wahana yang sangat diperhitungkan untuk menggulirkan sebuah kebijakan publik, terutama apabila mereka mendominasi suara di lembaga legislatif

Sementara menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 mengenai fungsi partai politik pasal 11 adalah sebagai berikut¹¹:

Fungsi partai politik yakni menjadi sarana untuk:

- 1) Pendidikan politik bagi anggotanya dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Republik Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- 2) Penciptaan iklim yang kondusif serta sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa untuk menyejahterakan masyarakat.
- 3) Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat secara konstitusional dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara.
- 4) Partisipasi politik warga negara Indonesia, dan
- 5) Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memerhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

B. Kajian Teori

1. Teori Birokrasi

Max Weber seorang sosiolog Jerman yang kenamaan awal abad ke-19 menulis karya yang sangat berpengaruh dan sampai saat ini dikenal dengan konsep tipe ideal birokrasi. Birokrasi menurut Weberian hanya

¹¹ Hafied Cangara, *Komunikasi Politik Konsep, Teori, dan Strategi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 214.

menekankan bagaimana seharusnya mesin birokrasi itu dijalankan secara rasional dan profesional. Tipe ideal merupakan konstruksi abstrak yang membantu kita memahami kehidupan sosial. Weber mempunyai pendapat bahwa tidak memungkinkan bagi kita memahami setiap gejala kehidupan yang ada secara keseluruhan. Tetapi yang mampu kita lakukan hanyalah memahami sebagian dari gejala tersebut. Satu hal yang amat penting adalah memahami mengapa birokrasi itu bisa ditetapkan dalam kondisi organisasi tertentu, dan apa yang membedakan kondisi tersebut dengan kondisi organisasi lainnya.

Ada dua pandangan dalam merumuskan birokrasi. *Pertama*, memandang birokrasi sebagai alat atau mekanisme. *Kedua*, memandang birokrasi sebagai instrumen kekuasaan. Weber mempunyai pandangan tentang karakteristik birokrasi yang terdiri berdasarkan prinsip dan yuridiksi yang resmi, terdapat prinsip hierarki dan tingkat otoritas, bentuk manajemen yang berdasarkan dokumen-dokumen tertulis, adanya spesialisasi, adanya tuntutan terhadap kapasitas kerja yang penuh dan berlakunya aturan-aturan umum yang mengenal manajemen. Sementara itu, Dennis H. Wrong memberikan beberapa ciri utama dalam birokrasi yaitu adanya pembagian tugas, hierarki otoritas, adanya peraturan dan ketentuan yang terperinci serta hubungan impersonal diantara para pekerja¹².

¹² Adhy, “Teori Birokrasi” dalam <http://adhy-sayang.blogspot.com/2008/01/teori-birokrasi.html/>

Menurut Weber, proses semacam ini bukannya menunjukkan objektivitas dari esensi birokrasi, dan bukan pula mampu menghasilkan suatu deskripsi yang benar dari konsep birokrasi secara keseluruhan. Akan tetapi, suatu tipe ideal itu hanyalah sebuah konstruksi yang bisa menjawab suatu masalah tertentu pada kondisi waktu dan tempat tertentu. Selain itu, Weber mengemukakan gagasannya mengenai tipe ideal yang mampu dipergunakan untuk membandingkan birokrasi antara organisasi yang satu dengan organisasi yang lain di dunia ini¹³. Menurut Weber, tipe ideal birokrasi itu ingin menjelaskan bahwa suatu birokrasi atau administrasi itu mempunyai suatu bentuk yang pasti dimana semua fungsi dijalankan dalam cara-cara yang rasional.

Menurut Weber, Birokrasi tidak akan terwujud tanpa adanya tiga hal yang merupakan karakteristik dari birokrasi. Tiga karakteristik yang harus dimiliki dalam mewujudkan birokrasi rasional, yaitu¹⁴:

a. Otoritas

Otoritas atau kewenangan biasanya muncul bersama kekuasaan. Tetapi, dalam organisasi atau institusi pemerintahan, otoritas haruslah sah atau telah mendapatkan legitimasi, yang berarti pemegang otoritas telah diberikan izin secara formal. Pemerintahan dibangun sebagai suatu sistem rasional melalui kekuatan aturan yang menjadikan pemerintahan menjadi semacam kewenangan, atau menurut Weber, otoritas legal rasional (*rational-legal authority*). Menurut Weber, cara terbaik untuk mengelola kewenangan legal rasional adalah melalui

¹³ Miftah Thoha, *Birokrasi & Politik di Indonesia* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003), hlm.

16.

¹⁴ Morris, *Teori Komunikasi Organisasi* (Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia, 2009), hlm. 29.

hierarki (*hierarchy*). Hierarki ini secara hati-hati dan cermat diatur melalui aturan-aturan dalam bentuk Undang-undang maupun peraturan-peraturan yang telah diputuskan secara bersama oleh parlemen. Misalnya, sebagai suatu organisasi atau institusi pemerintahan, negara Indonesia dipimpin oleh seorang presiden yang dipilih rakyat melalui pemilihan umum secara langsung, sedangkan para pembantunya terdiri atas para menteri yang ditunjuk presiden untuk memimpin berbagai departemen atau kementerian.



b. Spesialisasi

Prinsip yang kedua adalah spesialisasi, yang berarti sejumlah individu dibagi menurut pembagian pekerjaan, dan mereka mengetahui pekerjaan masing-masing dalam organisasi atau institusi pemerintahan tersebut. Peningkatan atau perluasan posisi atau jabatan dan uraian pekerjaan (*job description*) adalah contoh dari spesialisasi. Weber menyatakan bahwa spesialisasi adalah hal penting bagi birokrasi yang rasional dan garis batas yang jelas dan tegas, yang memisahkan satu fungsi bagian dengan bagian lainnya dalam sebuah organisasi atau institusi pemerintahan harus dinyatakan dengan aturan atau prosedur yang jelas menurut peraturan maupun undang-undang yang berlaku.

c. Peraturan (*regulasi*)

Aspek ketiga dari birokrasi adalah kebutuhan akan adanya sebuah peraturan. Apa yang membuat koordinasi organisasi pemerintahan dimungkinkan adalah karena adanya pelaksanaan dari seperangkat aturan bersama yang mengatur perilaku setiap orang. Menurut Weber,

aturan organisasi atau institusi pemerintahan haruslah rasional, yang berarti bahwa aturan dirancang untuk mencapai tujuan organisasi atau institusi pemerintahan, dan supaya organisasi pemerintahan dapat mengikuti segala hal yang terjadi, maka setiap kegiatan operasional organisasi atau institusi pemerintahan perlu untuk dicatat, dan catatan tersebut perlu untuk dipelihara secara hati-hati dan cermat agar aturan yang telah dibuat dan dilaksanakan dapat dievaluasi. Hanya melalui berbagai aturan, maka berbagai kegiatan yang dilakukan oleh aktor pemerintahan baik skala makro (negara) maupun skala mikro (kota/daerah) dapat diperkirakan dan dikoordinasikan. Jika kita tidak dapat memperkirakan apa yang akan dilakukan oleh orang lain, yang tentunya lewat pengawalan aturan yang berlaku, maka kita tidak akan dapat mengandalkan mereka.

Sementara itu, tipe ideal birokrasi yang rasional itu dilakukan dalam cara-cara sebagai berikut¹⁵:

- a. 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.
- b. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan

¹⁵ Miftah Thoha, *Birokrasi & Politik di Indonesia* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 17-18.

bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil.

- c. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya.
- d. 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.
- e. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif.
- f. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiunan sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.
- g. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan dengan pertimbangan yang objektif.
- h. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan *resources* instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
- i. Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin.

Menurut David Beentham (1975), Weber memperhitungkan tiga elemen pokok dalam konsep birokrasinya. Tiga elemen itu antara lain:

pertama, birokrasi dipandang sebagai instrumen teknis (*technical instrument*). *Kedua*, birokrasi dipandang sebagai kekuatan independen dalam masyarakat, sepanjang birokrasi mempunyai kecenderungan yang melekat (*inherent tendency*) pada pengetrapan fungsi sebagai instrumen teknis tersebut. *Ketiga*, pengembangan dari sikap ini karena birokrat tidak mampu memisahkan perilaku mereka dari kepentingannya sebagai suatu kelompok masyarakat yang partikular¹⁶.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 19.