

## **Komunikasi Organisasi di Tengah Kompleksitas Sistem Birokrasi**

**Kholid**

Ilmu Komunikasi, Unirow Tuban

e.mail : [kholidunirow@gmail.com](mailto:kholidunirow@gmail.com)

*Received: 04 September 2025; Revised: 20 Oktober 2025; Accepted: 01 Nopember 2025;*

*Published: Desember 2025; Available online: Desember 2025*

### **Abstract**

*An organization is a structured system consisting of individuals who work together and collaboratively to achieve common goals and objectives. Work processes within an organization are based on authority, based on a clear division of labor, thus creating roles appropriate to their respective duties. In this context, the organization serves as a medium for carrying out managerial functions while simultaneously managing material and human resources in a coordinated manner, in accordance with the established formal division of tasks and authority. The concept of bureaucracy is based on legal legitimacy, not traditional authority or personal charisma. The characteristics of this system include a specific division of labor, structured with a clear hierarchy. However, the discourse on bureaucracy is always interesting to study, given its vital role in governance. On the one hand, bureaucracy is an institution that is indispensable to society, but on the other hand, it is often labeled as slow and cumbersome. Many people are reluctant to deal with bureaucracy because it is considered complicated and burdensome. This complex issue of Weberian organizations has given rise to the central role of organizational communication, which is needed as an effort to maintain the effective and efficient function and role of bureaucracy in society. The relationship between the discipline of communication and organizational structure, particularly within the Weberian model, lies in its focus on the interactions between individuals in achieving the institution's goals. Communication science focuses on the forms of communication implemented within organizations, the methods and techniques used, the media utilized, the message delivery process, and the obstacles that may arise in that communication process.*

**Keynote: Komunikasi, Organisasi, Birokrasi**



## Pendahuluan

*Organisasi* berasal dari bahasa Latin *organizare*, yang secara sederhana bermakna sebagai gabungan berbagai bagian yang saling bergantung satu sama lain. Beberapa pakar menyebut gabungan tersebut sebagai *sistem*, sementara yang lain mengistilahkannya sebagai *sarana*. Organisasi dapat dipahami sebagai sebuah sistem yang terstruktur dan stabil, yang terdiri dari sekelompok orang yang bekerja secara bersama-sama demi mencapai tujuan yang telah disepakati. Proses kerja ini berlangsung melalui sistem jenjang pangkat serta pembagian tanggung jawab yang terorganisasi. Dalam konteks ini, organisasi berperan sebagai sarana manajemen dalam mengelola sumber daya manusia dan material, yang diatur melalui sebuah pola struktur formal mencakup tugas dan kewenangan yang jelas (Silviani, 2020).

Model organisasi birokrasi menurut Weber, merupakan bentuk organisasi yang khas. Sistem birokrasi weberian berkembang melalui prosedur dan aturan yang kompleks, yang muncul dari dinamika sosial dalam masyarakat. Walaupun tiap negara memiliki wujud birokrasi yang berbeda, secara umum birokrasi di mana pun erat hubungannya dengan kekuasaan,

kepemimpinan, negara, pemerintahan, hukum, dan kebijakan publik. Dari perspektif filosofis, lahirnya birokrasi tidak dapat dilepaskan dari konsep dasar pemerintahan. Filsafat pemerintahan memandang bahwa manusia tidak mungkin hidup sendiri. Setiap individu selalu memerlukan keberadaan orang lain untuk memenuhi kebutuhan dan mewujudkan keinginannya. Karena itu, manusia hidup secara kolektif dalam sebuah kelompok atau komunitas sosial, di mana setiap anggotanya saling bekerja sama dalam mencapai tujuan, baik untuk kepentingan pribadi maupun kelompok (Thoha, 2007).

Komunitas ini berkembang dan membentuk sebuah entitas yang disebut negara (*state*). Proses ini terjadi setelah anggota komunitas menyepakati suatu kontrak sosial untuk hidup bersama dan mencapai tujuan bersama. Namun, karena masing-masing individu memiliki keinginan dan kepentingan yang beragam, muncullah berbagai konflik dan persoalan di antara mereka. Untuk mengatur hubungan antarindividu dan menjaga ketertiban, dibentuklah seperangkat aturan yang disepakati bersama. Agar aturan tersebut dapat diberlakukan secara efektif, diperlukan seorang pemimpin, beserta aparat yang

bertugas membantu dalam menjalankan pemerintahan.

Aparat inilah yang kemudian menjadi pelaksana aturan sekaligus penjaga stabilitas kelompok, yang dalam perkembangannya dikenal sebagai aparatur negara atau birokrat, yang bertugas menyelesaikan persoalan internal dalam komunitas. Konsep birokrasi atau sistem pemerintahan modern lahir, sebagai sebuah usaha terorganisasi untuk menegakkan hukum dan bekerjasama mencapai tujuan kolektif masyarakat (Dwiyanto, 2021).

Diskursus mengenai birokrasi selalu menarik untuk dikaji, mengingat peran vitalnya dalam penyelenggaraan pemerintahan. Di satu sisi, birokrasi menjadi lembaga yang sangat dibutuhkan masyarakat, namun di sisi lain, tidak jarang birokrasi dicap sebagai institusi yang lamban dan menyulitkan. Banyak orang merasa enggan berurusan dengan birokrasi karena dianggap rumit dan mempersulit.

Sejak awal kemunculannya di abad ke-19, birokrasi kerap menjadi sasaran kritik dari para ahli politik dan pemerintahan, dibandingkan memperoleh pujian. Gournay, misalnya, menyebut birokrasi sebagai penyakit masyarakat yang justru menimbulkan

berbagai masalah baru alih-alih melayani kepentingan publik (Albrow et al., 1989).

Tradisi pemikiran politik Inggris, birokrasi juga dianggap berbahaya karena campur tangan yang berlebihan dan potensi monopoli kekuasaan oleh segelintir pejabat. Pandangan lain menyebutkan bahwa birokrasi menciptakan kelompok elit yang sulit dikontrol oleh masyarakat. Sementara Heinzen dalam teori kontinental menggambarkan birokrasi sebagai sistem yang dijalankan oleh pejabat yang arogan dan memiliki kekuasaan nyaris tanpa batas (Albrow et al., 1989).

Kenyataan di lapangan, birokrasi sering kali berseberangan dengan nilai-nilai demokrasi. Sentralisasi kekuasaan, diskriminasi, kepentingan pribadi (*vested interest*), nepotisme, dan kerahasiaan menjadi ciri khas birokrasi yang menjauhkan diri dari nilai-nilai kemanusiaan dan keadilan sosial. Namun, sistem birokrasi modern atau birokrasi rasional yang dikembangkan Max Weber tetap menjadi acuan utama dalam pemerintahan negara-negara modern, baik yang demokratis maupun otoriter. Konsep ini berlandaskan pada otoritas hukum sebagai dasar pelaksanaan tugas, bukan pada tradisi atau kharisma personal. Dalam sistem ini, para pejabat negara menjalankan

perannya berdasarkan peraturan yang ditetapkan, sementara para pegawai diharapkan loyal terhadap aturan, bukan kepada pemimpinnya secara personal (Surur, 2019).

Model birokrasi Weber, meskipun banyak diadopsi, sering kali dikritik karena dianggap tidak efisien, tidak efektif, dan tidak demokratis. Bahkan, di negara-negara yang menganut sistem demokrasi, birokrasi Weber dianggap menciptakan elitisme yang sulit dikontrol oleh masyarakat (Candra & MH, 2024; Hamzah & Yusuf, 2023). Kritik paling tajam datang dari Andreski (2013), yang menyebut teori birokrasi Weber tidak banyak memberikan kontribusi nyata bagi efektivitas dan efisiensi pemerintahan, meskipun tetap menjadi bahan diskusi yang menarik (Andreski, 2013).

### Konsep Birokrasi

Pemerintahan suatu negara dibentuk oleh masyarakat yang menyepakati adanya *kontrak sosial* sebagai dasar pengaturan kehidupan bersama. Kesepakatan ini bertujuan menciptakan keteraturan sosial agar berbagai kepentingan yang saling bertentangan di dalam masyarakat dapat dikelola secara adil dan tertib. Selain itu, keberadaan pemerintahan berfungsi untuk mewujudkan tujuan-

tujuan negara yang menjadi cita-cita bersama seluruh rakyatnya.

Kerangka tersebut, lembaga pemerintahan memiliki sejumlah peran utama. Secara umum, pemerintahan bertanggung jawab untuk memastikan keamanan, memelihara ketertiban, menjamin keadilan, melaksanakan pembangunan infrastruktur publik, meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat, serta menjaga dan melestarikan sumber daya alam serta lingkungan hidup (M. R. Rasyid, 2000). Selain itu, pemerintahan juga menjalankan lima fungsi dasar, yaitu: satu, Menetapkan dasar hukum yang kuat (*establishing a foundation of law*) kedua :Menyediakan kebijakan ekonomi yang stabil dan tidak mengganggu (*maintaining a non-distortionary policy environment*), termasuk menjaga stabilitas makroekonomi. Ketiga :Berinvestasi dalam layanan sosial dasar (*investing in basic social services*). Keempat : Melindungi kelompok masyarakat yang rentan (*protecting the vulnerable*).kelima : Melestarikan dan menjaga lingkungan hidup serta sumber daya alam (*protecting the environment*) (Group, 2014).

Keberadaan birokrasi dalam suatu negara sangat erat kaitannya dengan eksistensi sistem pemerintahan

yang lahir dari kontrak sosial. Artinya, birokrasi ada karena ada negara. Sebaliknya, negara tidak akan dapat berfungsi dengan baik tanpa adanya birokrasi yang menopangnya. Tanpa birokrasi, roda pemerintahan tidak mungkin berjalan.

Melaksanakan berbagai fungsi tersebut secara nyata dalam kehidupan sehari-hari, negara memerlukan lembaga atau organ pelaksana yang mengoperasionalkan tugas-tugas pemerintahan. Lembaga inilah yang disebut dengan birokrasi. Dalam ilmu politik, birokrasi dikenal sebagai "mesin negara" (*state machinery*) yang bertugas mewujudkan kehendak rakyat akan terciptanya tatanan kehidupan yang ideal.

Mengingat perannya yang sangat penting, kualitas birokrasi berpengaruh langsung terhadap kondisi negara dan masyarakat. Apabila birokrasi mampu bekerja secara profesional, inovatif, dan responsif, maka pemerintahan akan berjalan baik dan masyarakat dapat merasakan manfaatnya. Sebaliknya, jika birokrasi buruk, korup, dan tidak produktif, maka negara pun akan mengalami kemunduran dan masyarakat akan dirugikan (R. Rasyid, 1997).

Birokrasi bisa menjadi kekuatan yang mendukung masyarakat mencapai

cita-cita mereka, namun juga bisa menjadi alat penindasan yang menjerumuskan rakyat ke dalam penderitaan. Karena alasan itulah, studi tentang birokrasi menjadi salah satu kajian penting dalam ilmu sosial dan politik. Pemahaman yang mendalam tentang birokrasi sangat diperlukan agar lembaga ini bisa berfungsi optimal dalam mewujudkan tujuan negara dan kesejahteraan masyarakat.

### Fungsi Birokrasi

Walaupun tugas-tugas yang diemban birokrasi sangat beragam dan kompleks, secara umum fungsi utama birokrasi dapat dikelompokkan menjadi empat peran pokok. Birokrasi bertanggung jawab dalam melaksanakan administrasi negara, memberikan masukan kebijakan, menyalurkan serta menyatukan berbagai kepentingan masyarakat, dan menjaga stabilitas politik (Heywood, 2014). Peran tersebut meliputi :Pelaksanaan Tugas

Administratif Peran mendasar birokrasi dalam struktur pemerintahan adalah menjalankan tugas-tugas administratif. Dalam hal ini, birokrasi bertanggung jawab menerjemahkan hukum dan kebijakan yang telah ditetapkan negara ke dalam tindakan konkret. Fungsi administratif mencakup pengelolaan berbagai urusan negara, mulai dari

penyelenggaraan program kesejahteraan sosial, pemberian izin usaha, pengaturan aktivitas ekonomi, hingga pemeliharaan fasilitas umum serta pelestarian lingkungan. Karena cakupannya yang luas, birokrasi sering disebut sebagai *public administration*.

Namun, birokrasi kerap dihadapkan pada dilema. Sebagai pelaksana kebijakan, mereka harus menjalankan perintah pejabat politik, meskipun perintah tersebut terkadang bertentangan dengan norma hukum atau prinsip manajemen publik. Oleh karena itu, aparat birokrasi tidak hanya bertindak sebagai pelaksana, tetapi juga diharapkan mampu menjadi pengambil kebijakan (*policy maker*) yang memahami standar pembuatan kebijakan publik yang baik.

Penting untuk dipahami bahwa menjalankan fungsi administratif tidak berarti birokrasi hanya bekerja secara mekanis mengikuti instruksi tanpa inisiatif. Dalam pelaksanaan kebijakan, birokrasi juga berkontribusi besar dalam menentukan bagaimana sebuah kebijakan dijalankan secara rinci. Pengaruh birokrasi sangat terasa dalam tahap implementasi kebijakan, di mana keputusan teknis sering kali berada di tangan birokrat itu sendiri.

Beberapa negara seperti Jepang dan Prancis bahkan menunjukkan bahwa birokrasi memiliki otonomi tinggi dalam proses pengambilan keputusan kebijakan. Di negara-negara ini, birokrat senior sering kali memiliki pengaruh yang signifikan terhadap politisi, hingga mereka mampu mengarahkan agenda kebijakan yang kemudian mereka laksanakan sendiri.

#### Penyedia Masukan dan Saran Kebijakan

Selain menjalankan administrasi, birokrasi juga memiliki fungsi sebagai penasihat kebijakan (*policy adviser*). Birokrat di tingkat atas, terutama yang secara rutin berinteraksi dengan pejabat politik seperti presiden, menteri, atau kepala daerah, berperan penting dalam menyusun berbagai alternatif kebijakan yang akan diambil pemerintah. Peran ini mencakup dua tugas pokok yaitu : Merancang berbagai opsi kebijakan (*outlining policy options*). Dan Melakukan penilaian terhadap usulan kebijakan (*reviewing policy proposals*), dengan memperhitungkan dampak dan konsekuensi yang mungkin terjadi.

Walaupun secara formal birokrasi hanya bertindak sebagai penyedia saran, dalam praktiknya, mereka sering kali turut terlibat secara langsung dalam proses perumusan



kebijakan (*policy making*). Hal ini terjadi karena pengambilan keputusan biasanya bergantung pada data, analisis, dan rekomendasi yang diberikan oleh birokrat. Akibatnya, arah dan isi kebijakan sering kali mencerminkan kepentingan serta perspektif birokrasi itu sendiri.

#### **Artikulasi dan Agregasi Kepentingan**

Secara resmi, birokrasi tidak memiliki kewajiban untuk menyalurkan (*articulate*) dan menyatukan (*aggregate*) kepentingan masyarakat. Namun, dalam kenyataannya, mereka kerap berinteraksi dengan berbagai kelompok masyarakat yang berkepentingan langsung dengan program pemerintah. Kelompok-kelompok ini bisa berupa guru, dokter, pengusaha, pedagang kecil, petani, dan sebagainya. Karena hubungan ini, birokrasi menjadi wadah yang menampung dan memperhatikan aspirasi serta kepentingan mereka. Dengan memahami kebutuhan masyarakat, birokrasi dapat memastikan program yang dijalankan sesuai dengan harapan masyarakat dan mendapatkan partisipasi aktif dalam pelaksanaannya.

#### **Menjaga Stabilitas Politik**

Birokrasi juga memiliki fungsi penting dalam menjaga kesinambungan dan kestabilan sistem politik. Walaupun

pemerintahan bisa berganti, mulai dari presiden, menteri, hingga anggota legislatif, birokrasi bertugas memastikan negara tetap berjalan dengan baik, terintegrasi, dan tidak mengalami kekosongan kekuasaan. Di banyak negara modern, birokrasi dibangun atas prinsip imparsialitas, netralitas politik, kontinuitas, dan anonimitas. Walaupun hal ini bertujuan untuk menjaga kestabilan pemerintahan, di sisi lain birokrasi sering kali menjadi institusi yang tertutup terhadap kritik karena merasa memiliki posisi strategis yang tak tergantikan dalam sistem pemerintahan.

#### **Kedudukan dan Posisi Birokrasi**

Memahami peran dan kedudukan birokrasi dalam struktur negara, perlu dilihat bagaimana hubungan antara masyarakat, norma, tradisi, kontrak sosial, negara, dan pemerintahan terbentuk. Pada dasarnya, setiap masyarakat memiliki norma dan tradisi yang menjadi pedoman hidup sehari-hari, berbeda antara satu komunitas dengan komunitas lainnya. Norma ini, meskipun tidak selalu tertulis, dihargai dan ditaati oleh seluruh anggota masyarakat. Aturan-aturan tersebut mengatur berbagai aspek kehidupan, seperti hubungan antar generasi, adat istiadat dalam upacara, serta cara berinteraksi dengan alam sekitar.



Perkembangan, norma-norma ini kemudian dilembagakan dan menjadi aturan main (*rule of the game*) yang disepakati bersama. Aturan-aturan tersebut menjadi dasar terbentuknya lembaga sosial yang berfungsi sebagai pedoman dalam menyelesaikan berbagai persoalan masyarakat, seperti mekanisme pemilihan pemimpin, penyelesaian sengketa, dan peraturan pernikahan. Bentuk aturan ini bisa berupa hukum tertulis maupun tidak tertulis (Haboddin, 2015).

Negara-negara yang masih berkembang, kekuasaan biasanya dipegang langsung oleh seorang pemimpin tunggal. Namun, di negara-negara modern yang lebih kompleks, kekuasaan dijalankan oleh pejabat-pejabat politik yang dipilih melalui mekanisme demokratis seperti pemilihan umum. Para pejabat inilah yang bertanggung jawab merumuskan berbagai kebijakan penting bagi negara.

Kebijakan-kebijakan tersebut bisa diimplementasikan secara sistematis, negara membentuk birokrasi sebagai lembaga pelaksana. Birokrasi bertugas menjalankan penyelenggaraan negara secara operasional, sekaligus mewujudkan cita-cita masyarakat dan menjaga stabilitas negara. Struktur birokrasi diisi oleh para pejabat

(*officials*) yang bekerja atas dasar sistem yang diatur secara formal. Max Weber menyebut birokrasi sebagai sistem yang berkaitan dengan kepejabatatan (*officialdom* atau *Beamtentum*), di mana para pejabat ini menjadi pelaksana berbagai fungsi negara dan pemerintahan.

Fungsi-fungsi pemerintahan berjalan secara efektif, diperlukan sistem administrasi yang mengatur tata pelaksanaannya. Hal ini penting untuk menjamin adanya mekanisme yang konsisten, sehingga ketertiban dan tegaknya hukum di masyarakat dapat terwujud (R. Rasyid, 1997). Birokrasi memainkan peran vital sebagai organ utama dalam sistem pemerintahan. Ia memiliki kewenangan yang tidak dimiliki oleh lembaga lain. Atas nama negara, birokrasi dapat menegakkan hukum, melakukan penangkapan, penyidikan, peradilan, bahkan penahanan terhadap individu yang dianggap melanggar hukum. Aparat birokrasi di sektor kehakiman, kepolisian, kejaksaan, maupun intelijen diberi wewenang oleh undang-undang untuk menjalankan tugas-tugas tersebut demi terciptanya ketertiban dan keadilan.

Birokrasi juga diberi kewenangan untuk menarik pajak, memungut retribusi, menyita harta

benda, hingga mengelola dan mengeksploitasi sumber daya alam sebagai sumber pendapatan negara. Misalnya, Direktorat Jenderal Pajak berhak memungut pajak dari masyarakat, sedangkan Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) menarik retribusi dari pengguna layanan publik. Begitu pula dengan dinas atau departemen di bidang pertambangan, yang diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam. Di samping itu, birokrasi bertugas menyediakan dan memelihara fasilitas umum, mulai dari pemadam kebakaran, pendidikan, pengelolaan sampah, hingga pelayanan kesehatan. Birokrasi juga bertanggung jawab dalam penyelesaian konflik antarmasyarakat, pemberian bantuan modal usaha, penyelamatan korban bencana, dan perlindungan terhadap ancaman dari luar negeri. Secara keseluruhan, birokrasi menjadi tulang punggung negara, menjalankan tanggung jawab mulai dari kelahiran warga negara hingga mereka meninggal dunia.

### Tugas dan Fungsi Birokrasi

Walaupun tugas birokrasi mencakup banyak aspek dan bersifat kompleks, secara umum peran utama birokrasi dapat diringkas menjadi empat fungsi penting. Empat fungsi itu mencakup: menjalankan administrasi

pemerintahan, memberikan nasihat dan rekomendasi kebijakan, menyampaikan dan menyatukan berbagai kepentingan masyarakat, serta menjaga stabilitas politik suatu negara (Heywood, 2014).

### 1. Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan

Tugas paling mendasar dari birokrasi adalah melaksanakan kebijakan dan hukum yang telah ditetapkan oleh lembaga pemerintahan. Birokrasi bertanggung jawab menjalankan program-program pemerintahan dalam berbagai sektor, mulai dari layanan sosial, perlindungan warga negara, hingga penyediaan infrastruktur publik. Karena itulah birokrasi sering diistilahkan sebagai *administrasi publik* (*public administration*), sementara pejabat eksekutif seperti presiden atau menteri diistilahkan sebagai *pemerintah* (*government*).

Fungsi administratif birokrasi meliputi tanggung jawab besar, mulai dari mengelola layanan kesejahteraan sosial, memastikan kelancaran sistem perizinan, mengatur aktivitas ekonomi, hingga menjaga fasilitas umum dan sumber daya lingkungan. Oleh karena luasnya cakupan peran ini, birokrasi memerlukan organisasi yang besar dan anggaran yang tidak sedikit.

Namun demikian, karena birokrasi bertindak sebagai pelaksana kebijakan yang dirumuskan oleh pejabat politik, sering kali muncul situasi di mana aparat birokrasi harus menjalankan kebijakan yang mungkin bertentangan dengan prinsip hukum atau etika publik. Oleh sebab itu, selain melaksanakan tugas administratif, birokrat juga diharapkan memiliki kemampuan sebagai perancang kebijakan (*policy maker*), terutama dalam menentukan standar yang tepat untuk kebijakan publik.

Yang penting dicatat, menjalankan administrasi bukan berarti birokrasi hanya menuruti perintah atasan secara pasif. Justru birokrasi memiliki peran signifikan dalam menentukan implementasi kebijakan secara detail, karena politisi jarang menyusun kebijakan sampai ke tingkat teknis. Di sinilah peran birokrat menjadi penentu keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan.

Negara-negara seperti Jepang dan Prancis memberikan otonomi besar kepada birokrat dalam merancang dan melaksanakan kebijakan. Dalam sistem tersebut, pejabat birokrasi tingkat atas memiliki kemampuan untuk memberi pengaruh kepada politisi, bahkan seringkali mereka yang mengusulkan

kebijakan strategis untuk kemudian dilaksanakan sendiri.

## 2. Memberikan Saran dan Masukan Kebijakan

Birokrasi juga berfungsi sebagai penasihat pemerintah dalam proses perumusan kebijakan. Di tingkat tertinggi, birokrat berperan sebagai pemberi masukan kebijakan (*policy adviser*), di mana mereka rutin memberikan rekomendasi kepada pemimpin politik seperti presiden, menteri, gubernur, atau kepala daerah. Ada dua peran utama birokrasi dalam kapasitas ini: Mengajukan berbagai pilihan alternatif kebijakan (*outlining policy options*) kepada pejabat politik. Dan Melakukan telaah kritis terhadap usulan kebijakan (*reviewing policy proposals*), termasuk menilai dampaknya terhadap masyarakat.

Secara teori, birokrasi memang hanya sebatas memberikan rekomendasi kebijakan. Namun dalam praktiknya, keputusan politik sangat bergantung pada informasi dan analisis yang disediakan oleh birokrat. Karena itu, dalam banyak kasus, arah kebijakan negara sangat dipengaruhi oleh pandangan birokrasi.

## 3. Artikulasi dan Agregasi Kepentingan Masyarakat

Walaupun tugas resmi birokrasi bukan untuk mewakili atau menyalurkan kepentingan masyarakat, dalam praktiknya birokrasi kerap berinteraksi langsung dengan berbagai kelompok sosial yang memiliki kepentingan atas kebijakan pemerintah. Misalnya, birokrat di sektor pendidikan akan banyak berhubungan dengan guru, orang tua, dan siswa; sementara di sektor pertanian, mereka berinteraksi dengan petani dan pelaku usaha agribisnis.

Melalui hubungan ini, birokrasi secara tidak langsung menjadi perantara kepentingan masyarakat, baik dalam menyampaikan aspirasi kepada pemerintah maupun dalam menerima masukan guna meningkatkan kualitas kebijakan yang dijalankan. Selain itu, dukungan dari kelompok masyarakat ini sangat penting agar program pemerintah dapat berjalan dengan lancar.

#### **4. Menjaga Stabilitas Politik**

Birokrasi juga bertanggung jawab untuk menjaga kesinambungan pemerintahan dan stabilitas politik negara. Meskipun pemerintahan dapat silih berganti—baik presiden, menteri, hingga parlemen—birokrasi tetap hadir sebagai institusi yang memastikan pemerintahan tetap berjalan dan negara tetap terjaga keutuhannya.

Banyak negara modern membentuk birokrasi berdasarkan prinsip netralitas politik, imparialitas, keberlanjutan (*permanency*), dan anonimitas. Tujuan prinsip-prinsip ini adalah agar birokrasi tetap profesional meski ada perubahan kekuasaan politik. Namun demikian, posisi birokrasi yang kuat dan berkelanjutan ini kadang membuatnya sulit dikritik dan cenderung arogan karena merasa dirinya sebagai elemen paling penting dalam kelangsungan negara.

#### **Rekrutmen Birokrasi**

Proses rekrutmen pegawai birokrasi mengalami perubahan seiring perkembangan bentuk negara dan sistem pemerintahan yang dianut. Peralihan dari negara tradisional berbasis kekuasaan patrimonial, seperti kerajaan atau kekaisaran, ke bentuk negara republik yang demokratis, juga mengubah cara perekrutan pegawai birokrasi. Jika sebelumnya perekrutan dilakukan berdasarkan hubungan personal dengan penguasa, kini sistem seleksi lebih mengutamakan prinsip meritokrasi, yakni berdasarkan kemampuan dan prestasi individu.

Dalam teori, jabatan dalam birokrasi terbuka bagi semua warga negara tanpa memandang hubungan kekeluargaan dengan penguasa. Namun,

meskipun hampir semua negara mengklaim telah menerapkan prinsip demokrasi, persoalan rekrutmen birokrasi tetap menjadi isu yang pelik dalam politik dan administrasi publik. Definisi tentang "merit" sering kali berbeda antara satu negara dengan negara lain, sesuai dengan pandangan dan kebutuhan terhadap peran birokrasi di masing-masing negara. Selain itu, sistem rekrutmen birokrasi umumnya rumit dan jauh lebih kompleks dibandingkan proses perekrutan di sektor swasta.

Secara umum, terdapat dua model rekrutmen birokrasi yang banyak diterapkan di berbagai negara (Hague, 2004).

### **1. Model Rekrutmen Umum (Unified/Generalist Recruitment Model)**

Dalam model ini, proses seleksi dilakukan secara terpadu untuk seluruh pegawai negeri, tanpa mempertimbangkan kebutuhan spesifik tiap jabatan. Rekrutmen berdasarkan model ini menekankan kemampuan intelektual, tingkat pendidikan, dan keterampilan individu secara umum, bukan pada keahlian teknis tertentu. Artinya, calon pegawai birokrasi dipilih melalui serangkaian ujian yang mengukur kompetensi umum mereka,

dan penempatan tugas akan dilakukan setelah mereka diterima.

Negara-negara seperti Jepang, Jerman, Prancis, dan Inggris adalah contoh penerapan model rekrutmen umum ini. Di negara-negara tersebut, calon pegawai negeri direkrut secara bersamaan melalui satu jalur seleksi resmi, yang kemudian diarahkan ke berbagai posisi birokrasi sesuai kebutuhan lembaga.

### **2. Model Rekrutmen Departemental (Departmental/Specialist Recruitment Model)**

Berbeda dengan model pertama, sistem ini merekrut pegawai birokrasi berdasarkan kebutuhan departemen atau bidang tertentu. Calon pegawai yang direkrut biasanya sudah memiliki keahlian atau spesialisasi sesuai dengan posisi yang dibutuhkan oleh suatu departemen. Sejak awal, mereka diarahkan untuk bekerja dalam bidang spesifik, dengan peluang yang sangat kecil untuk berpindah ke bidang lain.

Beberapa negara seperti Indonesia, Amerika Serikat, Australia, Selandia Baru, dan Belanda mengadopsi model rekrutmen departemental ini. Di negara-negara tersebut, masing-masing kementerian atau lembaga pemerintah mengadakan seleksi sendiri-sendiri untuk mencari pegawai yang sesuai

dengan kebutuhan spesifik mereka. Biasanya, calon pegawai yang diterima telah memenuhi persyaratan pendidikan dan keahlian tertentu yang dibutuhkan dalam posisi tersebut. Setelah bergabung, mereka akan membangun kariernya di departemen yang sama sepanjang masa pengabdianya.

### Teori Representasi Birokrasi

John Stuart Mill, dalam karyanya berjudul *Considerations on Representative Government* yang diterbitkan pada tahun 1865, mengemukakan bahwa sebuah pemerintahan yang baik tidak hanya memerlukan kompetensi atau kemampuan administratif, tetapi juga harus mampu mengakomodasi partisipasi dari berbagai unsur masyarakat (Mill, 1865). Menurut Mill, partisipasi publik dalam pemerintahan akan berjalan optimal apabila komposisi birokrasi mampu mencerminkan keragaman masyarakat secara adil.

Oleh sebab itu, para pejabat dan aparatur negara seharusnya tidak hanya dipilih berdasarkan kecakapan administratif semata, tetapi juga berasal dari beragam kelompok sosial yang ada di dalam masyarakat. Dengan demikian, birokrasi tidak didominasi oleh satu golongan tertentu saja, melainkan terbuka bagi seluruh lapisan masyarakat

yang ada. Pemikiran Mill ini, kemudian diperkuat oleh pemikiran Kingsley, menjadi landasan utama dari teori *representative government* yang juga dikenal sebagai *representative bureaucracy* (Hague, 2004) (Seman, 1948).

Gagasan tentang pentingnya birokrasi yang representatif didasarkan pada kenyataan bahwa, di banyak negara, birokrasi sering kali didominasi oleh kelompok sosial tertentu. Misalnya, di Inggris dan Amerika Serikat, birokrasi kerap dikuasai oleh pria dari kelas menengah ke atas, yang umumnya tinggal di wilayah perkotaan dan berasal dari keluarga yang sudah lama terlibat dalam pemerintahan. Dominasi seperti ini menciptakan ketimpangan representasi dan dapat menimbulkan kecemburuan sosial.

Mill dan Kingsley berpendapat bahwa birokrasi harus mencerminkan keberagaman masyarakat, bukan hanya dalam hal latar belakang sosial-ekonomi, tetapi juga gender, etnis, agama, dan wilayah geografis. Dengan birokrasi yang lebih representatif, diharapkan proses pemerintahan menjadi lebih adil, partisipatif, dan transparan, sehingga rakyat merasa memiliki keterlibatan langsung dalam proses pengambilan keputusan negara.

Pemerintahan yang baik, menurut teori ini, tidak cukup diukur dari kemampuan administrasi, seperti kelengkapan laporan keuangan atau baiknya dokumentasi kegiatan. Yang lebih penting adalah bagaimana pemerintah memperlakukan seluruh warganya secara adil, mendorong pembangunan yang merata, serta menjamin kesetaraan kesempatan dalam keterlibatan masyarakat dalam proses pemerintahan.

Partisipasi rakyat dalam pemerintahan yang diselenggarakan secara representatif akan meningkatkan rasa kepemilikan warga terhadap negara, menumbuhkan kesadaran politik, dan mengurangi potensi konflik sosial antargolongan. Selain itu, transfer pengetahuan mengenai administrasi negara tidak hanya menjadi monopoli birokrasi, melainkan juga melibatkan masyarakat luas dalam proses belajar mengelola pemerintahan.

### **Komunikasi Organisasi**

Hubungan antara ilmu komunikasi dan organisasi, khususnya dalam konteks birokrasi, terletak pada fokus kajiannya terhadap interaksi manusia dalam mencapai tujuan organisasi. Ilmu komunikasi menyoroti bagaimana bentuk komunikasi diterapkan di dalam organisasi, teknik

serta metode yang digunakan dalam proses tersebut, media apa yang dimanfaatkan, bagaimana proses penyampaian berjalan, serta hambatan-hambatan apa saja yang mungkin timbul selama komunikasi berlangsung (Morissan, 2024).

Komunikasi organisasi sendiri mencakup aktivitas pertukaran pesan, baik yang bersifat formal maupun informal, di dalam lingkungan organisasi. Komunikasi formal mengacu pada alur komunikasi yang telah disetujui dan dilembagakan oleh organisasi, yang biasanya bertujuan mendukung pencapaian visi dan misi organisasi tersebut. Isinya berkaitan dengan prosedur kerja, kebijakan, laporan kinerja, hingga instruksi resmi, seperti surat edaran, memo, peraturan, konferensi pers, serta dokumen administrasi lainnya. Sementara itu, komunikasi informal lebih bersifat sosial dan tidak terikat pada struktur formal organisasi. Komunikasi jenis ini muncul secara spontan di antara anggota organisasi, didasari oleh hubungan pribadi atau kelompok, tanpa mengikuti aturan organisasi secara ketat. Menurut Conrad, ada tiga fungsi utama komunikasi dalam organisasi, yaitu: **Fungsi Instruksi atau Perintah** yaitu Fungsi ini mengatur bagaimana anggota



organisasi menerima, memahami, dan menjalankan perintah atau arahan yang diberikan oleh atasan atau pihak berwenang dalam organisasi. Tujuan utamanya adalah menciptakan koordinasi yang efektif di antara individu atau unit kerja yang saling bergantung satu sama lain.

**Fungsi Relasional** Komunikasi juga berfungsi membangun serta memelihara hubungan interpersonal yang produktif di antara anggota organisasi. Hubungan ini penting karena mempengaruhi kinerja, motivasi, serta suasana kerja secara keseluruhan. Ketika hubungan kerja berjalan baik, arus komunikasi dari pimpinan ke bawahan maupun sebaliknya dapat berlangsung dengan baik dan lancar, yang pada akhirnya berdampak pada efektivitas pelaksanaan tugas.

**Fungsi manajemen Ambiguitas** dalam organisasi, sering kali dihadapkan pada situasi yang tidak pasti atau ambigu, terutama saat harus membuat keputusan penting. Komunikasi berperan membantu mengurangi ketidakpastian tersebut dengan memperjelas informasi, mempertemukan berbagai pandangan, serta menciptakan pemahaman bersama. Anggota organisasi saling bertukar informasi untuk memperoleh gambaran

yang lebih jelas sebelum mengambil keputusan (Tubbs & Moss, 2005).

### **Peran komunikasi dalam organisasi Weberian**

Seorang pemimpin dalam organisasi baik itu manajer, administrator, maupun pejabat lainnya harus mampu memilih metode dan teknik komunikasi yang sesuai dengan situasi dan kondisi pada saat komunikasi dilakukan. Seorang manajer, dalam perannya sebagai komunikator, perlu menyesuaikan penyampaian pesannya dengan fungsi yang sedang dijalankannya dalam organisasi. Dalam kaitannya dengan hal ini, Henry Mintzberg, seorang profesor manajemen dari McGill University di Kanada, mengidentifikasi bahwa seorang manajer, melalui otoritas formal yang dimilikinya, menjalankan tiga peran utama: peran antarpribadi, peran informasional, dan peran pengambilan keputusan.

**Peran Antarpribadi (Interpersonal Role)** dalam kapasitas ini, seorang manajer berperan sebagai tokoh simbolis, pemimpin, dan penghubung. *Satu*, Sebagai **tokoh simbolis**, manajer melaksanakan tugas-tugas seremonial, baik dalam lingkup internal organisasi maupun sebagai perwakilan dalam acara eksternal. Dalam

rangka memerankan peran simbolis seorang menejer atau birokrat menjadi symbol bahwa dalam organisasi terdapat struktur atau hirarki yang sistematis, dan juga sebagai penanda bahwa organisasi masih eksis. *Kedua, peran kepemimpinan*, ia bertanggung jawab memastikan pekerjaan bawahan berjalan dengan baik, memberikan motivasi, serta membangun suasana kerja yang mendukung pencapaian tujuan organisasi. Dengan cara melakukan komunikasi intensif kepada bawahan maupun pihak lain yang berhubungan dengan tujuan organisasi, dalam hal ini kemampuan berkomunikasi seorang birokrat akan sangat penting dalam menjalankan roda organisasi dalam rangka menciptakan iklim organisasi yang ideal. *Ketiga, penghubung*, manajer menjalin komunikasi dengan pihak internal maupun eksternal. dalam menjaga peran dan fungsi organisasi seorang menejer harus mampu melakukan dan memahami jenis komunikasi organisasi dengan baik sehingga dalam menjalankan fungsi manajerial harus menguasai berbagai jenis komunikasi dalam organisasi baik vertical maupun horizontal. Di luar garis komando formal, baik secara resmi maupun tidak resmi seorang menejer juga harus mampu menjaga relasi atau

hubungan berbagai pihak diluar organisasi.

Peran	Informasional
(Informational Role)	Manajer bertindak sebagai pusat informasi dalam organisasi. Ia berfungsi sebagai: <b>Monitor</b> , dengan cara mengumpulkan dan menganalisis informasi dari berbagai sumber, baik internal maupun eksternal organisasi. <b>Penyebarkan informasi</b> , di mana ia mendistribusikan informasi penting kepada bawahannya agar dapat digunakan dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan tugas. <b>Juru bicara</b> , yang menyampaikan informasi resmi kepada pihak eksternal, seperti mitra kerja, masyarakat, maupun pejabat pemerintah. Dalam peran ini, manajer bertanggung jawab meyakinkan bahwa organisasi yang dipimpinnya berjalan sesuai aturan dan menunjukkan akuntabilitas sosial.

Peran	Pengambil Keputusan
(Decisional Role)	

Dalam aspek ini, manajer memainkan empat fungsi utama:

Sebagai **wiraswasta (entrepreneur)**, ia proaktif mencari peluang baru dan merancang inisiatif yang dapat meningkatkan kinerja organisasi.

- Sebagai **pengendali gangguan**, ia menangani krisis dan menyelesaikan

berbagai konflik yang mengganggu jalannya organisasi.

- Dalam peran **penentu alokasi sumber daya**, ia menetapkan siapa yang mengerjakan apa, dan bagaimana sumber daya organisasi dibagi untuk mendukung berbagai program kerja.
- Sebagai **perunding**, ia mewakili organisasi dalam negosiasi resmi, baik terkait kerja sama bisnis, penyelesaian konflik, maupun dalam menghadapi tantangan eksternal.

Melalui berbagai peran tersebut, seorang pemimpin organisasi terutama dalam organisasi weberian dituntut untuk mampu melakukan komunikasi secara efektif, guna membangun sinergi antar anggota organisasi dan mewujudkan tujuan bersama secara optimal. Komunikasi yang baik akan menciptakan lingkungan kerja yang produktif, meningkatkan loyalitas anggota, dan mendukung keberhasilan organisasi dalam menghadapi berbagai tantangan.

### Kesimpulan dan Rekomendasi

Birokrasi merupakan elemen vital dalam penyelenggaraan pemerintahan yang berfungsi sebagai "mesin negara" untuk mewujudkan tatanan kehidupan ideal berdasarkan kontrak sosial. Sebagai sistem yang terstruktur dengan hierarki dan pembagian kerja yang jelas, birokrasi

mengandalkan otoritas hukum rasional untuk menjalankan fungsi administrasi publik, memberikan saran kebijakan, serta menjaga stabilitas politik. Meskipun sering kali dikritik karena sifatnya yang lamban, rumit, dan elitis, keberadaan birokrasi tetap menjadi tulang punggung negara yang tidak tergantikan dalam mengelola sumber daya dan melayani kepentingan masyarakat luas.

Komunikasi organisasi memegang peranan sentral dalam menjembatani kompleksitas birokrasi agar dapat berfungsi secara efektif dan efisien. Melalui fungsi instruksi, relasional, dan manajemen ambiguitas, komunikasi membantu memperjelas prosedur kerja, membangun hubungan interpersonal yang produktif, serta mengurangi ketidakpastian dalam pengambilan keputusan. Dalam model Weberian, efektivitas ini sangat bergantung pada kemampuan pemimpin atau manajer dalam menjalankan peran antarpribadi, informasional, dan pengambilan keputusan melalui saluran komunikasi formal maupun informal.

Rekomendasi utama bagi pengembangan birokrasi ke depan adalah penerapan sistem meritokrasi yang dibarengi dengan prinsip birokrasi

representatif. Proses rekrutmen harus didasarkan pada kemampuan dan prestasi individu, namun tetap perlu mencerminkan keragaman masyarakat dalam hal gender, etnis, dan latar belakang sosial untuk menjamin keadilan serta partisipasi publik yang optimal. Dengan komposisi yang representatif, birokrasi dapat mengurangi potensi konflik sosial dan meningkatkan rasa kepemilikan warga terhadap negara melalui pelayanan yang lebih inklusif.

Selain itu, sangat direkomendasikan bagi aparatur birokrasi untuk meningkatkan kompetensi komunikasi dalam rangka menciptakan iklim kerja yang profesional, inovatif, dan responsif. Manajer harus mampu menyesuaikan teknik komunikasi dengan situasi yang ada untuk membangun sinergi antaranggota dan meningkatkan loyalitas organisasi. Penguatan saluran komunikasi yang efektif tidak hanya akan mengatasi hambatan birokratis yang kaku, tetapi juga memastikan bahwa kebijakan publik dapat diimplementasikan secara detail dan tepat sasaran demi kesejahteraan masyarakat.

#### **Daftar Pustaka**

- Albrow, M., Daryanto, T., & Karim, M. R. (1989). *Birokrasi*. PT. Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Andreski, S. (2013). *Max Weber on capitalism, bureaucracy and religion*. Routledge.
- Candra, M., & MH, C. P. M. (2024). *Birokrasi dan Good Governance*. Prenada Media.
- Dwiyanto, A. (2021). *Reformasi birokrasi publik di Indonesia*. Ugm Press.
- Group, W. B. (2014). *The World Bank Group A to Z*. World Bank Publications.
- Haboddin, M. (2015). *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Universitas Brawijaya Press.
- Hague, R. (2004). *Comparative Government and Politics*. Palgrave Macmillan.
- Hamzah, M. G., & Yusuf, R. M. (2023). *Birokrasi Modern*. PT. RajaGrafindo Persada-Rajawali Pers.
- Heywood, A. (2014). *Global politics* (Vol. 19). Bloomsbury Publishing.
- Mill, J. S. (1865). *Considerations on representative government by John Stuart Mill*. Longman, Green, Longman, Roberts, and Green.

- Morissan, P. D. (2024). *Komunikasi organisasi*. Prenada Media.
- Rasyid, M. R. (2000). *Penjaga hati nurani pemerintahan*.
- Rasyid, R. (1997). Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru. *Yasrif Watampone, Jakarta*.
- Seman, P. L. (1948). The Social System of the Modern Factory. *Social Science*, 23(4), 241–247.
- Silviani, I. (2020). *Komunikasi organisasi*. Scopindo Media Pustaka.
- Surur, M. (2019). Birokrasi Weberian: “Proportional Approach.” *Madani Jurnal Politik Dan Sosial Kemasyarakatan*, 11(2), 86–104.
- Thoha, M. (2007). *Perilaku organisasi konsep dasar dan aplikasinya*.
- Tubbs, S. L., & Moss, S. (2005). Human Communication Prinsip-prinsip Dasar Buku Pertama. *Bandung: Remaja Rosdakarya*.