

Birokasi weberian inilah yang kemudian dianut oleh hampir seluruh negara modern baik yang menganut paham demokrasi maupun otokrasi. Fenomena adanya spesialisasi kerja, sistem hirarkhi, pegawai yang digaji, uang pensiun dan lain-lain adalah bentuk-bentuk konsep birokrasi weberian.

Konsep birokrasi Weber ini oleh banyak ahli politik, pemerintahan dan administrasi dalam implementasinya justru memunculkan problem baru, dianggap kurang efisien dan efektif, lebih-lebih bagi negara-negara yang menjalankan sistem negara demokratis. Teori birokrasi Weber dianggap gagal menciptakan sistem administrasi yang berpihak kepada rakyat. Birokrasi Weber ternyata melahirkan oligarkhi pejabat yang sulit dikontrol oleh rakyat (Albrow, 1996: 41-46). Lebih pedas lagi kritik disampaikan oleh Andreski (1996: 1-12) teori birokrasi Weber tidaklah penting dan berguna, tidak memiliki kontribusi yang substansial bagi efektifitas dan efisiensi bagi pemerintahan, yang berguna dari teori birokrasi Weber adalah gagasannya telah menimbulkan diskusi karena analisisnya yang selalu menjadi kajian semua orang dari pertama teori diciptakan sampai saat ini.

Persoalannya sekarang adalah benarkah teori Weber justru menghasilkan sistem administrasi dan pemerintahan yang semakin tidak efektif dan efisien atau dengan kata lain benarkah gagasan-gagasan Weber bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi. Terhadap persoalan ini penulis berkepentingan menawarkan teori birokrasi Weber secara proporsional. Meski birokrasi Weber banyak mendapat kecaman penulis meyakini teori birokrasi Weber memiliki sejumlah kelebihan-kelebihan dan itu jarang sekali disampaikan oleh para pengkritiknya.

Teori Birokrasi Weber

Secara eksplisit Weber tidak pernah mendefisikan birokrasi, tetapi kalau ditelusuri dari pemikiran-pemikirannya sebenarnya Weber melihat birokrasi sebagai badan administratif tentang pejabat yang diangkat. Birokrasi adalah hubungan kolektif bagi golongan pejabat, suatu kelompok yang terbentuk yang pekerjaan dan pengaruhnya dalam semua jenis organisasi (Albrow, 1996: 31). Ini berarti birokrasi adalah sekelompok orang yang melaksanakan pekerjaan dan tindakan yang berdasar pada prosedur dan aturan-aturan yang ditetapkan.

Weber melihat bahwa kinerja birokrasi bisa didekati dari teori *social action* (perilaku sosial). Menurut teori perilaku sosial semua aktifitas manusia digerakan oleh *meanings* (maksud-maksud dan tujuan-tujuan tertentu). Untuk mengetahui dan menjelaskan perilaku manusia maka harus terlebih dulu mengetahui maksud dan tujuan dari perilaku tersebut. Weber membedakan motif dibalik perilaku manusia yaitu *affective, traditional, value rational and instrumentally rational*. (Setiyono, 2004: 47-49)

Affective merupakan perilaku atau tindakan yang dilatarbelakangi karena emosi. Tindakan ini dibawah kontrol nalar akal sehat dan logika. Maka jika manusia berperilaku karena emosi dan menjadi motif maka kemungkinan besar tindakannya adalah sesat. Manusia sering dihadapkan pada problem, maka luapan kemarahan, emosi, kesedihan seringkali menjadi pilihan tindakannya.

Traditional action adalah tindakan yang dilakukan karena mengikuti tradisi atau kebiasaan-kebiasaan yang dilakukan oleh orang-orang terdahulu. Kebiasaan dalam kehidupan masyarakat secara tidak langsung seringkali menjadi pedoman yang kurang disadari. Apalagi kebiasaan-kebiasaan itu sudah melembaga, sudah diyakini dan

dijalankan secara rutin oleh masyarakat. Kebiasaan-kebiasaan itu mungkin berguna tetapi yang banyak adalah manusia melakukan itu bukan didasarkan kepada nalar akal sehat.

Value rational action adalah tindakan yang timbul akibat ada nilai-nilai yang dituju dan diharapkan dari tindakannya. Belajar dengan giat supaya pandai, bekerja keras untuk mendapatkan uang banyak, olahraga yang rajin supaya terjaga tindakannya adalah contoh tindakan *value rational action*. Tetapi tindakan ini dalam pengertian logika bukanlah tindakan rasional tetapi tindakan yang *reasonable* yaitu tindakan yang didasarkan pada akal sehat tetapi kecenderungannya pragmatis.

Instrumentally rational action adalah aktifitas yang latarbelakang didasarkan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Untuk mencapai tujuan-tujuan itu tersedia instrumen yang terukur sebagai alat untuk mencapai tujuan itu. Dalam konteks ini tindakan benar-benar didasarkan hasil analisa logika dan kenyataan yang terjadi. Perhitungan rasional itu dari aturan-aturan, metode-metode, tujuan, instrumen-instrumen dan konsekuensi yang ditimbulkan dari tindakan itu.

Instrumentally rational action inilah yang menjadi pedoman dalam perilaku birokrasi Weber. Berarti perilaku birokrasi Weber tidak didasarkan pada *value rational action*, *traditional action* apalagi berdasar pada *affective action*. Menurut Weber birokrasi rasional merupakan fenomena yang tidak terelakkan dalam masyarakat modern. Masyarakat modern bercirikan industrialisasi dan rasionalisasi dalam industrialisasi adalah keniscayaan

Lebih spesifik lagi, weber menyatakan bahwa birokrasi rasional adalah birokrasi yang berdasar pada aturan-aturan formal, legalistik dan bukan didasarkan pada otoritas tradisional dan kharismatis (setiyono, 2004 : 49-50). Konsekuensi dari konsep ini adalah pejabat bekerja bukan karena seorang pimpinan tetapi pada aturan-aturan main (hukum) yang ditetapkan. Hukumlah yang menjadi panutan pegawai, loyalitas pegawai hanya pada hukum bukan pada siapapun. Dengan begitu seorang pemimpin birokrasi akan memiliki otoritas hanya sesuai amanat hukum, dan ketaatan pegawai juga didasarkan pada hukum. ketika pemimpin berganti, maka tidak ada masalah dalam birokrasi, karena prinsipnya siapapun tidak dipersoalkan karena ketaatan hanyalah pada hukum

yang ditetapkan bukan hanya pada seorang pemimpin. Ini jelas berbeda dengan model kepemimpinan tradisional dan kharismatis. Kedua model ini biasanya menempatkan pemimpin di atas segala-galanya termasuk diatas hukum yang dibuat.

Lebih lanjut dinyatakan Weber, otoritas tidak terbentuk dan terlaksana dengan sendirinya. Agar tercipta otoritas yang legal ada lima kredo yang harus dijadikan pedoman (Albrow 1996 :32-34). Lima kredo itu adalah sebagai berikut :

1. Peraturan yang *legitimate* akan melahirkan ketaatan organisasi birokrasi.
2. Hukum merupakan sistem aturan-aturan yang abstrak, dalam pelaksanaanya dibutuhkan administrasi yang mengurus aturan-aturan itu dalam batas-batas hukum abstrak.
3. Impersonal artinya seseorang yang menjalankan otoritas harus membedakan kepentingan birokrasi dan kepentingan individu.

Kepentingan dan sarana birokrasi tidak diperkenankan untuk kegiatan-kegiatan pribadi. Kepentingan pribadi juga harus dipisah dengan kepentingan birokrasi. Maka urusan

birokrasi tidak etis di bawah kerumah juga sebaliknya.

4. Yang mematuhi hukum hanyalah anggota birokrasi.
5. Ketaatan bukan pada person yang memegang otoritas melainkan kepada aturan hukum yang impersonal yang menjamin dan memberikan otoritas kepada orang itu.

Berdasarkan kepada lima konsepsi tersebut, weber merumuskan delapan proposisi tentang penyusunan otoritas legal yakni:

1. Tugas-tugas pejabat diorganisir berdasarkan aturan (regulasi tugas pejabat)
2. Spesialisasi tugas/*job diskription/ division of work* (pembagian tugas pegawai yang didasarkan pada fungsi yang masing masing disertai otoritas dan sanksi).
3. Hirarchis, jabatan-jabatan pegawai disusun hirarkhi yang masing-masing disertai sistem pengawasan dan teknis komplain antar mereka
4. Teknis-legal, aturan yang terkait pekerjaan bersifat teknis dan sah sehingga dibutuhkan pegawai yang memiliki skill dan terlatih
5. Sumber-sumber daya organisasi birokrasi yang berupa otoritas dan fasilitas dipisah secatra tegas dengan

sumber-sumber daya pribadi (impersonal).

6. Pemegang jabatan tidak bisa mengambil jabatan sebagai milik pribadi, sehingga otoritas pegawai hanya berkaitan dengan urusan-urusan birokrasi.
7. Tertulis, segala bentuk kegiatan dinyatakan dalam bentuk dokumen tertulis bukan didasarkan pada retorika dan kesepakatan lisan saja.
8. Staf administratif-birokratis artinya sistem-sistem otoritas legal banyak mengambil bentuk seperti bentuk kolegal atau bentuk honorer tetapi yang paling asli adalah berupa staf administratis-birokratis yakni kekuasaan birokrasi dimanifestasikan melalui staf administrasi.

Proposisi yang nomor delapan inilah yang menjadi pijakan teori birokrasi weberian yang menurutnya sebuah birokrasi yang paling rasional. Staff administratif-birokratis mensyaratkan proposisi-proposisi menurut legitimasi dan otoritas serta memiliki karakter sebagai berikut :

Pertama, para staf administratif adalah insan yang bebas artinya pegawai birokrasi bebas melakukan pekerjaan sesuai dengan ketentuan yang digariskan organisasi birokrasi. Di luar peraturan

birokrasi tidak dibebankan tanggung jawab, kepatuhan hanya pada aturan birokrasi bukan pada pimpinan atau yang lain. Dengan begitu, pegawai tampak sebagai unit mesin yang bekerja sesuai dengan fungsi unit masing-masing, akan kurang efektif bila unit yang satu berfungsi sebagai fungsi yang lain.

Kedua, hirarki jabatan yang jelas, setiap hirarkhi melekat tugas-tugas dan tanggung jawab sesuai dengan tingkatannya. Hirarkhi yang paling atas memiliki otoritas tertinggi untuk mengambil kebijakan. Memiliki otoritas untuk memberi intruksi pada hirarkhi bawahannya, tanpa harus mendiskusikan pada hirarkhi bawahnya apalagi pegawai dalam birokrasi. Hirarkhi yang paling bawah harus selalu siap menjalankan perintah dari atasannya lebih-lebih para staf pegawai.

Ketiga, fungsi-fungsi jabatan dinyatakan secara tegas. Menghindari tumpang tindih otoritas dan pekerjaan maka ditentukan *job discription* atau *division of work* yang menjadi tugas utama masing-masing jabatan dalam birokrasi. Ini sebuah instrumen yang mutlak dilakukan demi efektifitas, efisiensi dan tegaknya aturan yang telah ditetapkan.

Keempat, para pejabat diangkat berdasarkan sistem kontrak. Pejabat birokrasi tidak serta merta selalu dan seterusnya menjadi pegawai birokrasi tetapi didasarkan pada sistem kontrak yang ditetapkan. Mungkin saja kontrak akan diperpanjang dengan kontrak baru lagi apabila dinilai pegawai tersebut telah berprestasi dan berhasil, tetapi mungkin kontrak pegawai akan berakhir kalau dinilai pegawai tersebut kurang produktif apalagi melanggar aturan yang telah ditentukan.

Kelima, rekrutmen pegawai didasarkan kualifikasi profesional dan kualifikasi akademik. Pegawai diangkat karena semata-mata memiliki kemampuan untuk melaksanakan tugas-tugas birokrasi bukan pengangkatan atas dasar nepotisme dan representasi dari suatu wilayah dan golongan. Pegawai-pegawai inilah yang diyakini weber akan mampu menghantarkan tujuan-tujuan birokrasi karena dianggap mampu memecahkan masalah-masalah bukan menjadi masalah itu sendiri.

Keenam, para pejabat digaji dan mendapatkan uang pensiun. Gaji dan uang pensiun itu sesuai dengan tingkatan hirarki dalam birokrasi. Pejabat birokrasi agar bekerja secara profesional mereka bekerja bukan didasarkan pada pengabdian belaka atau gaji yang tidak

proporsional tetapi mereka digaji yang lebih dari yang layak, gaji diatas rata-rata pegawai privat, karena tugas dan tanggung jawab mereka yang amat berat. Menurut weber gaji yang tidak proporsional merupakan akar dari inefektifitas dan inefisiensi birokrasi serta menjadi penyebab timbulnya penyelewengan pegawai.

Ketujuh, pekerjaan pegawai adalah satu-satunya dan utama. Pegawai dilarang merangkap jabatan baik dibirokrasi maupun disektor privat. Ketentuan ini untuk memfokuskan pegawai terhadap tugas yang diemban sebagai pegawai negara. Konsekuensinya, tugas yang diamanatkan dapat diselesaikan secara benar dan tepat. Berbeda dengan pegawai yang memiliki jabatan rangkap, bekerja kemungkinan besar tidak fokus dan pasti hanya sebatas memenuhi tugas. Tentu saja akibat dilarangnya jabatan ini gaji pegawai harus lebih dari cukup untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari pegawai tersebut.

Kedelapan, ada struktur karir pegawai akan mengalami kenaikan pangkat berdasarkan pada lamanya bekerja (senioritas), prestasi dan menurut pertimbangan dan keputusan atasan. Ini sebagai langkah motivasi,

peningkatan kualitas kerja dan penghargaan terhadap pegawai.

Kesembilan, pegawai harus bersikap impersonal. Pegawai birokrasi tidak diperkenankan kedudukan sebagai milik pribadi. Sumber-sumber yang melekat pada jabatan seperti fasilitas dan otoritas tidak bisa digunakan untuk kepentingan pribadi. Impersonalitas ini sebagai bentuk profesionalisme kerja dan tanggungjawab pegawai untuk tidak bertindak dan berperilaku sebagai pegawai negara.

Kesepuluh, pegawai tunduk pada aturan yang disiplin dan taat pada suatu pengendalian. Ada instrumen-instrumen yang terukur untuk menilai pegawai yang kurang disiplin dan melanggar aturan yang berlaku, sehingga terjadi penyelewengan yang dilakukan pegawai birokrasi maka konsekuensinya jelas dapat dibaca oleh semua tingkatan pegawai. Sikap sinis, marah, benci kepada atasan jelas bisa diminimalisir karena keputusan bukan didasarkan pada keputusan pribadi pimpinan tetapi berdasar pada konsekuensi logis dari peraturan yang ada.

Untuk mengeliminasi kecenderungan birokrasi yang akan mengakumulasi dan inkonsistensi terhadap tugas yang diembannya Weber menekankan mekanisme-mekanisme

yang dapat dikelompokkan dalam lima katagori utama yaitu kolegialitas, *separation of power*, administrasi amatir, demokrasi langsung dan *representation*.

Telaah Kritis Terhadap Teori Birokrasi Weber

Konsep-konsep birokrasi rasional diyakini Weber yang paling tepat untuk menghantarkan tujuan-tujuan birokrasi pada khususnya dan tujuan negara pada umumnya. Tetapi setelah konsep ini ditawarkan Weber banyak mendapatkan kritikan tajam dari ahli politik, sosial dan pemerintahan, mereka menilai konsep birokrasi Weber tidak akan mampu mewujudkan birokrasi yang efektif dan efisien. Justru konsep birokrasi weber ini sebagai akar masalah birokrasi yang Rigid (kaku) manipulatif, sewenang-wenang dan lain-lain. Birokrasi weberian dinilai meninggalkan humanisme pada pegawai dan bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi.

Adapun kelemahan-kelemahan birokrasi Weber adalah berpangkal pada masalah sebagai berikut; struktur yang hirarkhis, birokrasi mirip bentuk militer, spesialisasi unit, penekanan aspek legal formal (Albrow, 1996: 44-52, Setiyono, 2004: 54-57), problem netralitas birokrasi dan representatif pegawai.

Pertama, struktur yang hirarkhis. Makna birokrasi rasional yang

dikehendaki Weber ternyata adalah sebuah organisasi yang terorganisir, formal dan besar. Dalam istilah lain sebagai organisasi yang maju, lengkap, formal dan luas (Andreski, 1996 : 9). Dari sinilah kemudian struktur birokrasi weberian tanpak luas dan besar, karena besar dan luas strukturnya menjadi hirarkhis. Organisasi yang besar dan struktur yang hirarkhis ini mempunyai implikasi minimal lima hal : 1). Birokrasi akan sangat lambat mengambil keputusan-keputusan. 2). Panjangnya pelayanan birokrasi terhadap rakyat. 3). Memungkinkan disorientasi pegawai. 4). Timbulnya solidaritas antar pegawai 5). Birokrat akan menghindar dari tanggungjawab dari apa yang dilakukan.

Kelambatan dalam mengambil keputusan.

Kelambatan dalam memutuskan masalah adalah karakter implisit dan melekat ketika truktur birokrasi itu hirarkhis. Pejabat tingkat bawah hanya memiliki kewenangan yntk menjalankan perintah atasan. Keputusan merupakan hak penuh dari pejabat pada tingkat atas ketika pegawai ditingkat bawah memiliki problem-problem yang dihadapi masyarakat, secara otomatis keputusan tidak serta merta dapat dibuat. Harus menunggu keputusan dari pegawai tingkat atas dan itu membutuhkan waktu

yang relatif lama. Problem yang dihadapi belum terjawab, sudah timbul masalah-masalah baru lagi. Konsekuensinya birokrasi menjadi “sampah” masalah. Pelayanan terhadap masyarakat terhambat. Model ini tentunya bertentangan dengan prinsip pelayanan prima dan modern dan menekankan kecepatan dalam menghadapi persoalan.

Panjangnya terhadap masyarakat.

Struktur hirarkhis melahirkan kepatuhan yang berlebihan kepada pejabat atasannya, sehingga seharusnya pegawai berorientasi pada pelayanan rakyat berpindah kepada atasan yang memimpinya. Dalam benak mereka yang terpenting baik di mata atasannya, persoalan apakah rakyat tersinggung apa puas tidak akan menjadi beban. Persoalannya adalah bukankah lahirnya birokrasi adalah sebagai abdi negara untuk melayani kebutuhan-kebutuhan masyarakat.

Solidaritas kelompok antar pegawai.

Seperti yang disampaikan oleh Merton dalam Setiyono (2004; 54) struktur yang hirarkhis akan menimbulkan solidaritas kelompok di antara pegawai untuk mengamankan posisinya masing-masing sehingga menjadikan institusi birokrasi bukan sebagai pelayan dan pengayom

masyarakat tetapi menjadi institusi yang paling dibenci oleh rakyat.

Birokrasi menghindar dari tanggung jawab.

Menurut Bendix dalam Setiyono (2004; 45) sistem hirarkhi melahirkan aparat birokrasi mengelak dari tanggungjawab apa yang dikerjakan, meskipun yang dikerjakan itu jelas-jelas bertentangan dengan dengan nilai-nilai kemenusiaan. Alasannya mereka semata-mata menjalankan perintah dari atasan, mereka menganggap diperintah atasannya bukan oleh rakyat. Mereka tidak pernah mau dipersalahkan karena itu merupakan perintah normatif yang jelas. Mereka baru merasa bersalah tidak mendengarkan perintah dan petunjuk atasannya. Soal mendengarkan aspirasi rakyat tidak pernah terbesit dalam hatinya apalagi dijalankan. Lebih-lebih jika dikaitkan dengan penilaian hasil kerja, secara legal formal mereka dinilai atasannya bukan oleh rakyat. Fenomena inilah birokrasi menjadi “makhluk aneh” dihadapan rakyat.

Kedua, bentuk birokrasi yang mirip militer. Bentuk birokrasi weberian dinilai oleh banyak ahli politik, administrasi dan pemerintahan sebagai organisasi yang mengadopsi militer. Konsekuensi dari bentuk militer ini disamping *rigid* (kaku), karena

menggunakan sistem komando, juga menghasilkan sistem yang tertutup. Pada sisi lain hilangnya kreativitas pegawai.

Sistem yang kaku.

Kaku adalah sikap yang tegas melaksanakan tugas sesuai dengan petunjuk formal yang tertera dalam aturan. Selain yang dimuat dalam aturan formal itu pegawai tidak memiliki keberanian dan tidak mau melaksanakan. Persoalannya sekarang adalah apakah peraturan-peraturan formal yang dibuat oleh elit birokrasi mampu merespons dan menjawab semua permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat yang cenderung berkembang?. Akhirnya pegawai birokrasi mirip seperti “robot-robot” yang siap digerakkan dan dihentikan kapan saja sesuai dengan intruksi atasannya (Sholikin, 2018b). Ini jelas-jelas sangat bertentangan dengan nilai-nilai dasar manusia, karena ciri permanen yang membedakan manusia dengan makhluk lain adalah bekerja berdasar pikiran. Kalau manusia bekerja semata-mata komando atasannya, lalu apa bedanya dengan hewan? Pada sisi lain menurut Kuntowijoyo (1994; 176-182) model ini sangat bertentangan dengan karakter negara moderen yang mengedepankan inisiasi pegawai, sikap kritis dan perilaku demokratis.

Sistem yang tertutup.

Logikanya kalau pegawai birokrasi diposisikan sebagai obyek yang harus melaksanakan seluruh perintah atasannya tanpa ada ruang untuk mendiskusikannya, mungkinkah ada transparansi sistem? Jangankan “mengobok-mengobok” isi dapur atasan, menolak perintah yang jelas-jelas tidak masuk akal, bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan dan menyesatkan saja tidak ada keberanian. Kasus-kasus penggusuran pedagang kaki lima oleh petugas Satpol polisi pamong praja diperbagai kota adalah contoh yang tidak terbantahkan.

Menurut Caiden dalam Hariandja (1999; 35-37) sebuah institusi apapun lebih-lebih birokrasi menjadi tidak akan memiliki makna dan daya guna ketika institusi (birokrasi) itu berjalan dengan penuh kerahasiaan dan tertutup. Ketika birokrasi berjalan dengan penuh kerahasiaan maka konsekuensinya di samping menyuburkan praktek korupsi, juga manjadikan pegawai birokrasi menjadi sewenang-sewenang.

Ketiga, spesialisasi unit. Menurut Merton dan Selznick birokrasi yang memiliki struktur yang berjenjang akan memiliki unit-unit yang sangat banyak. Unit-unit yang sangat banyak itu menyebabkan pertentangan unit dalam

birokrasi dan pelencengan tujuan birokrasi.

Pertentangan antar unit.

Ini disebabkan oleh setiap unit birokrasi memiliki ego sendiri-sendiri sehingga kemungkinan mementingkan unitnya masing-masing. Demi mendapat penghargaan dan pujian formal pegawai akan melakukan apapun demi mendapatkan nilai yang unggul dan berprestasi di mata atasannya mengesampingkan kerjasama dengan unit-unit yang lain. Maka dari sinilah benih-benih konflik lahir.

Pelencengan tujuan birokrasi.

Ini disebabkan unit-unit birokrasi lebih terfokus pada masing-masing sehingga tujuan umum birokrasi menjadi kurang diperhatikan. Kalau hanya tujuan unit birokrasi yang menjadi konsentrasi agenda maka model birokrasi seperti ini justru menghambat tujuan negara secara umum.

Keempat, penekanan pada aspek legal-formal. Peraturan dalam organisasi merupakan sebuah keniscayaan. Peraturan di samping landasan operasi organisasi juga merupakan penentu arah organisasi. Kalau ditelusuri mendalam peraturan merupakan pimpinan sebuah organisasi karena pemimpin juga tunduk pada peraturan. Tanpa peraturan organisasi akan kehilangan arah dan

tidak pernah pada tujuan yang diinginkan. Signifikansi peraturan itu lebih-lebih peraturan formal.

Tetapi perlu dicatat, ketika birokrasi lebih menekankan pada aspek peraturan yang legal formal, maka implikasi yang ditimbulkan birokrasi akan *rigid*, kehilangan esensi dari apa yang dikerjakan, pegawai birokrasi akan seperti robot, hilangnya inovasi pegawai dan peraturan itu sendiri yang akan menjadi tujuan organisasi.

Sikap rigid.

Dalam hal ini pegawai hanya akan mau melaksanakan tugas sesuai dengan aturan formal yang ada. Berbuat di luar aturan formal yang ditetapkan dinilai bukan otoritas dan tanggungjawab mereka, bahkan dianggap melampaui batas-batas kewenangan dan itu merupakan sebuah pelanggaran. Kalau sikap *rigid* ini berlanjut lahirnya birokrasi justru menambah masalah bukan menyelesaikan masalah. Karena sesungguhnya tidak semua masalah rakyat itu terwadahi dalam peraturan legal-formal birokrasi. Maka dari itu bukan sikap rigid yang dibutuhkan tetapi sikap diskresi yang diperlukan, yaitu sikap pegawai untuk mengambil tindakan yang dibutuhkan masyarakat yang tidak tercantum dalam aturan-aturan formal (Dwiyanto, 2006; 144). Sikap *rigid*

sebenarnya sikap yang bertentangan dengan prinsip-prinsip rasionalitas itu sendiri.

Kehilangan esensi dari apa yang dikerjakan.

Kalau legal-formal yang semata-mata menjadi ukuran maka pegawai birokrasi akan menjalankan tugas secara formal terpenuhi. Apakah pekerjaan mereka telah sesuai dengan misi dan tujuan birokrasi secara umum tidak akan pernah menjadikan pertimbangan. Apakah hasil kerja mereka telah sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat tentu bukan menjadi urusannya. Fenomena inilah yang merupakan benih-benih masalah-masalah baru karena esensi masalah dan kebutuhan masyarakat belum terjawab secara tuntas.

Sikap seperti robot dan hilangnya inovasi.

Siapa pun yang masuk dalam kubangan sistem birokrasi yang legal-formal itu maka akan menjadi makhluk yang taat pada aturan itu sehingga nalar dan inovasi tidak dibutuhkan. Ini artinya pegawai akan kehilangan karakter dasar sebagai insan yang berbudaya.

Peraturan akan menjadi tujuan.

Ketika peraturan menjadi prioritas utama dalam birokrasi maka semula peraturan yang diciptakan sebagai alat untuk mencapai tujuan

birokrasi akan menjadi tujuan itu sendiri. Birokrasi yang digerakkan oleh peraturan akan terkuras waktunya untuk mengurus apakah peraturan-peraturan itu sudah dijalankan secara konsisten atau birokrasi disibukkan apakah ada pelanggaran terhadap peraturan-peraturan yang ada. Padahal peraturan hanyalah alat bukan tujuan. Kalau seperti ini kemudian bagaimana dengan orientasi pelayanan masyarakat tidak terabaikan? Legal-formal memang penting, sepanjang sesuai dengan misi dan tujuan birokrasi, tetapi peraturan bisa diabaikan sepanjang tidak melanggar tujuan birokrasi dan itu harus dinilai sebagai tindakan yang rasional.

Kelima, problem netralitas birokrasi. Struktur birokrasi yang hirarchis menuntut pegawai akan tunduk dan patuh pada atasaanyadalam segala hal. Inilah akar masalah munculnya birokrasi tidak akan pernah bersikap netral. Pejabat birokrasi pada level atas adalah dipilih oleh penguasa yang memenangkan pertarungan dalam pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah. Pejabat birokrasi ini memiliki kohesi yang kuat dengan penguasa, karena dalam benaknya nasibnya ditangannya. Tidak pilihan lain kecuali taat pada intruksi dan kemauan penguasa. Maka disinilah politisasi

birokrasi sulit dihindarkan. Ada beberapa dampak negatif ketika birokrasi tidak bersikap netral yaitu sistem rekrutmen pegawai yang tertutup, keengganan pegawai untuk bekerjasama dengan bukan golongannya, anmeritokrasi, kebijakan yang berpihak pada golongan (Adham Putro, 2000), dan diskriminasi pelayanan publik.

Sistem rekrutmen yang tertutup.

Sistem ini hanya akan menghasilkan pejabat birokrasi yang tidak kompeten, tidak berkualitas dan tidak profesional. Pegawai birokrasi hanya loyal pada atasan tapi tidak cakap menjalankan tugas apalagi menyelesaikan masalah. Di samping itu sistem rekrutmen yang tertutup akan menghasilkan sistem promosi jabatan yang tidak sehat dan sistem karir pegawai yang diskriminatif. Adalah seperti di neraka bagi pegawai yang tidak mendukung partai politik penguasa, tetapi seperti di surga bagi pegawai yang loyal kepadanya. Pada sisi lain sistem rekrutmen ini juga menyuburkan praktik kolusi, *money politic* dan kesewenang-wenangan.

Faktor keengganan bekerjasama dengan pegawai di luar golongannya.

Kerjasama adalah salah satu kata kunci pegawai dalam setiap organisasi. Jika pegawai birokrasi enggan

bekerjasama maka pelayanan publik yang merupakan tugas utama menjadi lamban. Rakyat jadi bola *pingpong* pegawai, akhirnya bingung karena tidak ada kejelasan untuk menyelesaikan masalahnya.

Anmeritokrasi. Meritokrasi adalah prinsip yang menempatkan pegawai sesuai bidang keahliannya dalam bidang *intelligence* (intelektual), *education* (pendidikan), *personal skill* (ketrampilan personil) dan *technical knowledge* (pengetahuan teknis). Mungkinkah pegawai birokrasi diisi dengan prinsip meritokrasi ketika yang menempati jabatan-jabatan adalah orang-orang yang telah mendukungnya? Bukankah orang-orang yang mendukung adalah aktivis partai politik yang kebanyakan kemampuan intelektual dan kemampuan teknisnya diragukan? Akhirnya birokrasi akan menjadi sarang orang-orang yang buta akan tugasnya. Konsekuensinya kinerja birokrasi menjadi lamban, bebal, boros, acuh tak acuh, sok berkuasa, anti kritik dan menyebarkan.

Diskriminasi kebijakan.

Lahirnya demokrasi adalah untuk membuat, menafsirkan dan melaksanakan kebijakan untuk kepentingan semua rakyat, bukan untuk golongan tertentu. Maka dari itu suatu

kebijakan akan dinilai benar ketika kebijakan itu berfihak dan menguntungkan semua rakyat. Semakin banyak rakyat yang diuntungkan dengan lahirnya kebijakan tersebut maka suatu kebijakan akan semakin benar, tetapi jika kebijakan banyak merugikan rakyat maka bisa dinilai kebijakan itu tidak benar. Kebijakan birokrasi yang hanya menguntungkan golongan tertentu adalah kebijakan yang diilhami dari paham marxisme (Thoha, 1991; 54 – 55). Tentunya kebijakan ini bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi.

Diskriminasi pelayanan publik.

Birokrasi diciptakan untuk melayani masyarakat secara adil dan tidak pilih kasih. Birokrasi adalah institusi milik rakyat bukan golongan tertentu. Kalau birokrasi tidak netral mungkinkah pelayanan publik akan berjalan adil? pelayanan yang diskriminatif hanya cocok bagi negara yang menganut paham komunisme, dimana penguasa hanya bertugas untuk melayani golongan yang mendukungnya. Bagi negara yang menganut paham demokrasi diskriminasi pelayanan adalah praktek yang harus dieleminasi.

Keenam, representasi pegawai pegawai birokrasi weberian adalah semata-mata diseleksi berdasar intelektualitas, *education, personal skill*

dan technical knowled. Dilihat dari persepektif efektifitas dan efisiensi adalah sebuah keniscayaan. Tetapi jika dilihat dari aspek *representative bureucray* yang merupakan tuntutan negara yang menganut paham demokrasi adalah sebuah penyelewengan. Menurut Mill dalam Setiyono (2004 ; 43-44) pemerintahan yang baik selain memiliki pegawai yang kompeten juga harus mampu mengkoordinir partisipasi. Partisipasi akan berjalan maksimal apabila komposisi birokrasi dapat mempresentasikan seluruh kelompok masyarakat. Maka dari itu, komposisi birokrasi yang terdiri dari berbagai lapisan masyarakat sama pentingnya dengan kemampuan manajemen. Komposisi birokrasi yang hanya dikuasai oleh kelompok-kelompok tertentu yang biasanya berjenis laki-laki, ada di wilayah perkotaan, latar belakang keluarga yang menengah atas, dan kelompok yang mendukung penguasa akan berakibat hanya memperhatikan kelompok-kelompok tersebut dalam bidang kebijakan dan pelayanan-pelayanan. Selain itu birokrasi akan gagal memahami permasalahan yang dihadapi rakyat diluar kelompoknya seperti rakyat pingiran, pedesaan, orang-orang miskin dan kelompok minoritas.

Menurut Mill dalam Setiyono (2004 ; 45) birokrasi yang baik tidak hanya bisa dilihat dari aspek administrasi (seperti transparansi anggaran, tepatnya laporan keuangan, pegawai dan kegiatan), kinerja pegawai (kopotensi pegawai, kerjasama, soliditas, kinerja dan lain-lain) dan moralitas pegawai (seperti kejujuran pegawai, bersihnya pegawai dan lain-lain tetapi harus dilihat bagaimana mereka memperlakukan secara adil terhadap semua lapisan masyarakat, maningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat terutama yang miskin dan mengikut sertakana rakyat (miskin, pedesaan, pingiran dan kelompok minoritas) dalam proses penyelenggaraan birokrasi. Minimal ada sebelas sisi positif ketika rakyat diberi kesempatan untuk terlibat dalam proses penyelenggaraan birokrasi. (1) rakyat tidak akan lagi curiga terhadap apa yang dilakukan birokrasi selama ini. (2) rakyat akan belajar mengelola negara. (3) rakyat akan memiliki rasa tanggung jawab. (4) rakyat akan memiliki *sense of belonging* (rasa memiliki). (5) rakyat akan memiliki *self esteem* (kepuasan) (6) melatih rakyat untuk disiplin (7) rakyat akan mengerti proses pengambilan, implementasi dan evaluasi kebijakan. (8) menghilangkan kecemburuan antar golongan. (9) kinerja

pelayanan birokrasi akan semakin efektif karena yang dilayani sama-sama dari kelompoknya. (10) kelompok birokrasi yang variatif dari semua golongan dapat menjadi alat pemersatu bangsa dan (11) sesuai dengan semangat demokrasi, bukankah demokrasi adalah pemerintahan yang bukan hanya untuk rakyat tetapi dari dan oleh rakyat. Oleh rakyat inilah dasar kuat mengapa birokrasi harus mempresentasikan seluruh lapisan rakyat.

Keunggulan-keunggulan Teori Birokrasi Weberian

Sebagian besar para ahli politik dan pemerintahan menilai teori birokrasi weberian dari sisi negatifnya tanpa melihat sisi-sisi yang lain. Jika diamati sebenarnya teori birokrasi weberian mengandung sejumlah keunggulan-keunggulan. Keunggulan-keunggulan antara lain adalah tatanan impersonal, sistem kontrak, sistem karier dan fokus satu jabatan.

Pertama, tatanan impersonal. Weber meyakini birokrasi yang profesional harus menempatkan pegawainya dalam bidang otoritas, anggaran dan fasilitas sebagai suatu yang terpisah dengan pegawai sebagai individu. Otoritas, anggaran dan fasilitas hanya milik instansi birokrasi bukan sesuatu yang dimiliki sebagai milik

pribadi. Tatanan impersonal ini memiliki konsekuensi-konsekuensi positif diantaranya adalah menghindari kesewenang-wenangan pegawai, menghindari arogansi dan efisiensi anggaran.

Birokrasi dalam tatanan impersonal, pegawai menggunakan otoritasnya sesuai dengan aturan dan kepentingan dan institusi birokrasi itu sendiri. Selain itu sebenarnya pegawai birokrasi tidak memiliki kewenangan, oleh karena itu pegawai birokrasi akan terbatas kewenangannya, itu paling tidak secara konseptual. Pada praktiknya harus disertai dengan mekanisme yang detail dan terukur agar otoritas itu tidak sesukanya dipakai untuk kepentingan pribadi (Sholikin, 2018a).

Pada sisi lain, tatanan impersonal menyebabkan pegawai tidak sesukanya memakai anggaran dan fasilitas institusi birokrasi demi kepentingan golongan dan pribadi. Anggaran dan fasilitas hanya mungkin digunakan dalam waktu menjalankan tugas, selain itu bisa dianggap sebagai penyimpangan. Kalau fasilitas institusi birokrasi digunakan hanya untuk kepentingan publik, birokrasi akan terhindar dari pemborosan anggaran karena mungkin fasilitas akan relatif tidak mudah rusak.

Kedua, sistem kontrak. Pegawai birokrasi dalam teori weberian adalah pegawai yang diangkat untuk waktu tertentu, bukan untuk selamanya. Kontrak akan diperpanjang kalau dinilai kinerja pegawai tersebut memenuhi standar yang telah ditetapkan. Tetapi jika kinerja pegawai itu dinilai kurang baik maka pegawai bekerja sesuai dengan kesepakatan awal kontrak.

Sistem ini mengandung sejumlah kelebihan, disamping menghindari kesewenang-wenangan dalam melayani rakyat juga membuat kinerja pegawai menjadi profesional. Seorang yang tetap ingin menjadi pegawai, harus bekerja secara maksimal. Implikasinya efektifitas birokrasi memungkinkan dapat terlaksana. Pegawai yang kurang maksimal dalam bekerja, secara legal akan diganti dengan pegawai baru sehingga kemacetan birokrasi bisa tertolong. Berbeda dengan sistem rekrutmen yang permanen, sistem ini banyak memiliki kelemahan disamping menghasilkan kinerja yang lamban, asal-asalan, sewenang-wenang, tidak bersemangat karena dalam hatinya tidak mungkin dipecat. Implikasinya birokrasi dipenuhi segerombolan orang-orang pemalas dan tidak ada dasar hukum yang legal untuk mengeluarkan mereka, paling "banter" dipindah.

Ketiga, struktur karier. Pegawai birokrasi tidaklah sama kedudukannya tetapi kedudukan itu tidaklah suatu yang permanen. Ada struktur karier yang harus dilewati semua pegawai. Pegawai yang berkeinginan untuk meningkatkan karier, sangat dimungkinkan tetapi dengan persyaratan yang sudah diatur secara terukur. Aturan persyaratan itu meliputi kualitas (pendidikan, pengetahuan teknis) pegawai. Mengenai lama kerja pegawai bukan merupakan satu-satunya dasar untuk meningkatkan karier karena pegawai yang bekerja lama belum tentu memiliki kompetensi.

Ada beberapa kelebihan sistem karier weberian antara lain (1) struktur birokrasi akan diisi oleh orang-orang yang tepat, efektifitas organisasi birokrasi memungkinkan dapat dilaksanakan sehingga tujuan birokrasi dapat secepatnya diwujudkan. Orang-orang cakap yang mengisi sesuai jabatan dengan sigap, cepat dan benar dalam menyelesaikan masalah. Berbeda dengan struktur birokrasi yang diisi oleh pegawai yang menggunakan sistem permanen, yang terjadi justru menjadi bagian masalah itu sendiri. (2) motivasi kerja pegawai akan selalu tinggi, karena mereka berkepentingan terhadap tambahan penghasilan yang lebih besar, disamping itu penghargaan etos prestasi

merupakan kebanggaan sendiri bagi pegawai. (3) proporsionalitas tugas pegawai. Penghargaan hanya diberikan kepada pegawai yang memiliki kompetensi bukan hanya yang sekedar loyal tetapi kurang "pecus" menyelesaikan pekerjaan.

Keempat, fokus jabatan. Aturan birokrasi weberian mengharuskan pegawai yang bekerja dalam birokrasi tidak diperkenankan memiliki pekerjaan lain selain di birokrasi itu sendiri. Kalau terbukti pegawai memiliki jabatan rangkap maka secara otomatis pegawai tersebut dikeluarkan. Keunggulan sistem ini memungkinkan pegawai tidak terpecah pikiran dan tenaganya dalam bekerja sehingga produktifitas bisa maksimal. Bukankah salahsatu kesuksesan bekerja itu ditentukan terfokusnya pikiran dan tenaga? Ketika pegawai terpecah pikiran dan tenaga, konsekuensinya hasil pekerjaan akan setengah-setengah dan tidak maksimal. Inilah sebenarnya salahsatu sumber masalah.

Simpulan

Birokrasi weberian dirasakan dan diyakini oleh ahli politik, pemerintahan dan praktisi pemerintahan memiliki pengaruh yang sangat kuat terhadap pelaksanaan hampir di dalam negara-negara modern, demokratis ataupun

otoriter. Tetapi birokrasi weberian secara teoritis dan praktisnya dinilai memiliki sejumlah kelemahan-kelemahan. Kelemahan-kelemahan itu adalah struktur birokrasi yang hirarkhis, sistem organisasi yang mirip militer, penekanan yang berlebihan pada aspek legal-formal, spesialisasi unit, pegawai birokrasi yang tidak netral dan pegawai birokrasi yang kurang representatif.

Disamping sisi kelemahan-kelemahan tersebut teori birokrasi Weber telah memberikan kontribusi yang positif dalam proses pelaksanaan tata pemerintahan dewasa ini yaitu sistem impersonal, sistem kontrak terhadap pegawai, sistem karier dan fokus pada satu jabatan.

Daftar Pustaka

- Albrow, Martin. 1996. *Birokrasi*. Tiara Wacana. Jakarta.
- Andreski, Stanilav. 1996. *Max Weber: Kapitalisme, Birokrasi dan Agama*. PT Tiara Wacana. Yogyakarta.
- Adham Putro, Aur. 2000. *Bahaya Politisasi Birokrasi*. Bernas Tunggal 24 Maret 2000.
- Budi, Setiyono. 2004. *Birokrasi dalam Prespektif Politik dan Administrasi*. Puskodak Undip. Semarang.
- Hariandja, Denni BC. 1999. *Birokrasi Nan Pongah, Belajar dari Kegagalan Orde*

Baru. Kanisius. Yogyakarta.

- Kuntowijoyo. 1994. *Demokrasi dan Budaya Birokrasi*. Yayasan Bintang Jaya. Yogyakarta.
- Sholikin, A. (2018a). Islamic Political Movement in Indonesia After “Aksi Bela Islam Jilid I, II and III. *Madani Jurnal Politik Dan Sosial Kemasyarakatan*, 10(1), 12–33.
- Sholikin, A. (2018b). The Future Of Decentralization Politics In Indonesia. *Madani Jurnal Politik Dan Sosial Kemasyarakatan*, 10(3), 1–13.
- Thoah, Miftah. 1991. *Beberapa Kebijakan Birokrasi*. Media Widya Mandala. Yogyakarta.