

# **Prinsip-prinsip Dasar Rasionalisasi Birokrasi Max Weber Pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Kendari Provinsi Sulawesi Tenggara**

**ABDUL KADIR**

Staf Pengajar Universitas Haluoleo Kendari

[abdulkadir\\_unhalu@yahoo.com](mailto:abdulkadir_unhalu@yahoo.com)

## **Abstrak**

Penelitian ini Berjudul Prinsip- Prinsip Dasar Rasionalisasi Birokrasi Max Weber Pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Kendari Provinsi Sulawesi Tenggara. Tujuan penelitian ini adalah untuk menjelaskan dan menginterpretasikan penerapan karakteristik birokrasi Max Weber yang idealnya dapat menjadi sarana kontrol imperatif atas tindakan pejabat organisasi perangkat daerah Kota Kendari Provinsi Sulawesi Tenggara. Penelitian ini menggunakan perspektif sistem rasional. Strategi penelitian kualitatif yang digunakan adalah etnografi. Fenomena birokrasi dieksplorasi secara natural dalam dunia kerja para birokrat, kemudian membangun interpretasi berdasarkan metodologi *Verstehen* Max Weber melalui prosedur idiografik untuk membentuk *idiographic knowledge*. Data dikumpulkan melalui wawancara, pengamatan dan dokumentasi. Analisis data menggunakan model analisis interaktif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penerapan prinsip-prinsip dasar birokrasi Max Weber yang mencakup standardisasi dan formalisasi, pembagian kerja dan spesialisasi, hirarki otoritas, profesionalisasi, dan dokumentasi tertulis pada organisasi perangkat daerah Kota Kendari Provinsi Sulawesi Tenggara kurang sesuai dengan tipe ideal Max Weber sehingga tidak dapat menjadi sarana kontrol imperatif atas tindakan pejabat organisasi tersebut. Karakteristik birokrasi Max Weber yang kurang sesuai penerapannya pada organisasi perangkat daerah Kota Kendari Provinsi Sulawesi Tenggara mengakibatkan tindakan-tindakan pejabat kurang terkontrol. Hal tersebut ditandai dengan: pejabat memasukkan tatanan personal ke dalam perintah dan kepatuhan; tindakan-tindakan pejabat kurang berfokus pada pencapaian efisiensi organisasi; anggota organisasi tidak terhubung dalam suatu struktur kontrol atasan-bawahan yang piramidal sehingga tidak terjadi kejelasan arah perintah dan kohesi serta kontinuitas pekerjaan di dalam organisasi; pelaksanaan kontrol tidak berbasis pengetahuan teknis; dan tidak terjadi kontinuitas operasional serta keamanan pejabat organisasi perangkat daerah.

**Kata Kunci: Birokrasi Max Weber, Kontrol imperatif**

## **Abstract**

*This research entitled Fundamental Principles of Max Weber's Rational Bureaucracy in Kendari City, South-East Sulawesi Province. The purpose of study is to explain and interpret the characteristics of Max Weber's bureaucracy that can act as an imperative control for officials' actions of Kendari City, South-East Sulawesi Province. This study utilizes a rational system perspective and applies qualitative research strategy with ethnography. The phenomenon of bureaucracy was explored naturally in the bureaucratic system, then develop an interpretation based on Max Weber's Verstehen methodology through idiography procedure to form the idiographic knowledge. Data was collected through interview, observation and documentation. The data was analyzed by an interactive model. The study found that the bureaucracy of Kendari City did not effectively employ the Max Weber's characteristics of bureaucracy- which covers standardization and formallization, division of labor and specialization, hierarchy of authority, proffessionalization, and written documentation – that make uncontrolled actions of officials. The characteristics of uncontrolled actions are the officials fulfilled by personal consideration; less focus at highest administration efficiency attainment; organizational member do not interconnected in a superordinate-subordinate structure of control so that so that cause the ill defined comand direction, no cohesion and work continuity in organization; exercising control not base on the technical knowledge; and there is sustainable operational procedure and job security in organization.*

**Keywords: Max Weber's bureaucracy; Imperatives control.**

## I. PENDAHULUAN

Birokrasi ada di dalam aparatur administratif pada semua pemerintahan modern (Von Mises, 2007:12). Birokrasi ada di semua negara-bangsa modern (Heady, 1966:15). Birokrasi mutlak diperlukan untuk memfasilitasi fungsi pemerintah dan demokratisasi. Tidak ada negara, tidak ada pemerintah, dan tidak ada demokrasi yang dapat berfungsi tanpa suatu birokrasi (Friedrich, 1950:57). Kondisi-kondisi di dalam masyarakat modern yang mendorong kebutuhan akan birokrasi adalah perekonomian uang, kapitalisme, dan organisasi berskala besar. Di mana terdapat perekonomian uang, kapitalisme, dan organisasi berskala besar, di sana dibutuhkan birokrasi (Aluko and Adesopo, 2004:13-14). Birokrasi adalah *the ideal type of officialdom*, tipe ideal kepegawaian. Birokrasi ada di dalam aparatur administratif pada semua pemerintahan modern (Von Mises, 2007:12). Friedrich (1950:57) menyatakan bahwa tidak ada negara, tidak ada pemerintah, dan tidak ada demokrasi yang dapat berfungsi tanpa suatu birokrasi. Kondisi-kondisi utama dalam masyarakat modern yang mendorong kebutuhan akan birokrasi adalah perekonomian uang, kapitalisme, dan organisasi berskala luas. Di mana terdapat perekonomian uang, kapitalisme, dan organisasi skala luas, di sana dibutuhkan birokrasi (Aluko and Adesopo, 2004:13-14). Max Weber menyatakan bahwa birokrasi merupakan sarana paling rasional untuk pelaksanaan kontrol imperatif atas tindakan manusia dan dapat mencapai derajat efisiensi teknis yang tertinggi.

*... the purely bureaucratic type of administrative organization ... is, from a purely technical point of view, capable of attaining the highest degree of efficiency and is in this*

*sense formally the most rational known means of carrying out imperative control over human beings (Weber, 1947:337).*

Meskipun birokrasi ada di dalam semua pemerintahan modern dan diakui sebagai tipe pengorganisasian yang paling efisien dan dibutuhkan dalam organisasi berskala besar di berbagai bidang, tetapi sampai saat ini menurut Dahlström, Lapuente and Teorell (2010:3-4) tidak ada usaha yang menggunakan tipe ideal birokrasi Max Weber sebagai peralatan teoritis untuk mengarahkan penelitian empirik, dan karena itu kita tidak memiliki pengetahuan yang memadai tentang dimensi-dimensi mana dan berapa banyak dari struktur birokrasi itu yang ada dalam kenyataan.

Tipe ideal birokrasi merupakan sarana paling rasional untuk pelaksanaan kontrol imperatif atas manusia. Birokrasi rasional karena bersandar pada otoritas legal-rasional yang berisikan lima prinsip dasar berikut: (1) standarisasi dan formalisasi; (2) pembagian kerja dan spesialisasi; (3) hirarki otoritas; (4) profesionalisasi; dan (5) dokumentasi tertulis (Weber, 1947:330-332). Kenyataan yang terjadi di pemerintah daerah Kota Kendari, birokrasi tidak mampu mencapai efektivitas yang tertinggi dalam berbagai jenis tugas administratif. Tugas untuk merealisasikan kesejahteraan masyarakat sampai saat ini masih jauh dari yang diharapkan, sebagaimana terlihat dari tingkat pengangguran dan kemiskinan yang lebih tinggi dari angka nasional.

Literatur administrasi publik pada umumnya dan teori organisasi khususnya, masih kekurangan data empirik tentang karakteristik birokrasi sebagaimana diformulasikan oleh Max Weber. Pertanyaan-pertanyaan penelitian yang

penting dalam studi tentang birokrasi, menurut Meier and Krause (2003:302-304) adalah berkenaan dengan karakteristik struktural, yakni bagaimana karakteristik struktural internal utama dari birokrasi. Dengan memahami karakteristik struktural internal birokrasi, kita bisa menjelaskan efektivitas kinerja organisasi pemerintah daerah di Kota Kendari.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menjelaskan dan menginterpretasikan penerapan karakteristik birokrasi Max Weber yang idealnya dapat menjadi sarana kontrol imperatif atas tindakan pejabat organisasi perangkat daerah Kota Kendari Provinsi Sulawesi Tenggara.

## II. TINJAUAN TEORI

Literatur administrasi publik versi Amerika yang pertama menyinggung tentang birokrasi adalah karya Woodrow Wilson (1887) berjudul *The Study of Administration*. *The Study of Administration* sebagai literatur klasik pertama dalam administrasi publik. Wilson menggunakan istilah birokrasi untuk mencakup sekaligus struktur dan perilaku yang jelek (Wilson, 1887:202,217). Sisi struktur birokrasi adalah perangkat permanen pemerintah terdiri dari personil terlatih yang melaksanakan pelayanan eksklusif dan sewenang-wenang tanpa spirit publik. Definisi birokrasi dari para analis terpola ke dalam definisi menekankan karakteristik struktural dan definisi menekankan aspek keperilakuan (Heady, 1991:69). Definisi birokrasi dari Thompson, Almond dan Powel, Riggs, dan Morstein Marx menggunakan sudut pandang struktural, birokrasi adalah organisasi yang hirarki otoritas yang terperinci dan dijalankan di atas suatu pembagian kerja yang terperinci (Heady, 1991:69). Menurut Almond dan Powel

(1967:904) birokrasi adalah sekumpulan tugas dan jabatan terorganisir secara formal, menghubungkan secara kompleks bawahan dengan perumus peran formal. Menurut Riggs (1988:54) birokrasi adalah pemerintahan melalui sejumlah biro, atau pemerintahan melalui sejumlah departemen negara yang diisi oleh staf yang “ditunjuk” bukan “dipilih”, diorganisasikan secara hirarkis dan keberadaannya bergantung pada otoritas mutlak. Menurut Morstein Marx (1957:16-21) birokrasi adalah tipe organisasi yang dipergunakan pemerintah modern untuk pelaksanaan tugas-tugas yang bersifat spesialisasi di dalam sistem administrasi dan khususnya oleh aparatur pemerintah. Hal tersebut menandakan tiga karakteristik struktural dasar yang birokrasi, yaitu: (a) hirarki, (b) diferensiasi/spesialisasi, dan (c) kualifikasi/kompetensi.

Menurut Blau and Meyer (1987:35) tipe ideal Max Weber merupakan fungsi dari semua kerangka konseptual abstrak untuk menentukan faktor-faktor yang harus diperhitungkan dalam suatu penyelidikan dan menguraikannya secara jelas. Birokrasi adalah organisasi skala luas di mana pejabat melaksanakan otoritas rasional-legal dengan menggunakan staf administratif. Otoritas adalah kekuasaan yang diyakini legitimasinya. Basis legitimasi atas otoritas di dalam birokrasi adalah legal-rasional. Otoritas legal-rasional bersandar pada kepercayaan terhadap legalitas peraturan yang dapat dianalisis secara ilmiah. Prinsip-prinsip dasar otoritas legal rasional terdiri dari:

- (1) *A continuous organizations of official functions bound by the rules.*
- (2) *A specified sphere of competence. This involves: (a) a sphere of obligations to perform functions which has been marked off as part of a systemic division*

of labour, (b) The provision of the incumbent with the necessary authority to carry out these functions, (c) That the necessary means of compulsion are clearly defined and their use is subject to definite conditions. A unit exercising authority which is organized in the way will be called an 'administrative organ'.

- (3) The organization of offices follows the principle of hierarchy; that is, each lower office is under the control and supervision of a higher one. There a right of appeal and of statement of grievances from the lower to the higher. Hierarchies differ in respect to whether and in what cases complaints can lead to a ruling from an authority at various points higher in the scale, and as to whether changes are imposed from higher up or the responsibility for such changes is left to the lower office, the conduct of which was the subject of complaint.
- (4) The ruler which regulate the conduct of an office may be technical rules or norms. In both cases, if their application is to be fully rational, specialized training is necessary. It is thus normally true that only a person who has demonstrated an adequate technical training is qualified to be a member of the administrative staff of such an organized group, and hence only such persons are eligible for appointment to official positions. The administrative staff of a rational corporate group thus typically consists of 'officials', whether the organizations be devoted to political, religious, economic—in particular, capitalistic – or other ends.
- (5) In the rational type it is a matter of principle that the members of the

administrative staff should be completely separated from ownership of the means of production or administration. Officials, employees, and workers attached to the administrative staff do not themselves own the non-human means of production and administration. These are rather provided for their use in kind or in money, and the official is obligated to render an accounting of their use.

- (6) In the rational type case, there is also a complete absence of appropriation of his official position by the incumbent. Where rights to an office exist, as in the case of judges, and recently of an increasing proportion of officials and even of workers, they do not normally serve the purpose of appropriation by the official, but of securing the purely objective and independent character of the conduct of the office so that it is oriented only to the relevant norm.
- (7) Administrative acts, decisions, and rules are formulated and recorded in writing, even in cases where oral discussion is the rule or is even mandatory. This applies at least to preliminary discussions and proposals, to final decisions, and to all sorts of orders and rules. The combination of written documents and a continuous organization of official functions constitute the "office" which is the central locus of all types of modern corporate actions" (Weber, 1947:329-332).

Blau dan Meyer (1987:27-31) mengemukakan ciri pokok dari struktur birokrasi Weber, sebagai berikut:

- (1) Kegiatan sehari-hari yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi didistribusikan melalui cara

yang telah ditentukan, dan dianggap sebagai tugas-tugas resmi.

- (2) Pengorganisasian kantor mengikuti prinsip hirarkis.
- (3) Pelaksanaan tugas diatur oleh suatu sistem peraturan abstrak yang konsisten.
- (4) Seorang pejabat yang ideal melaksanakan tugas-tugasnya dengan semangat formal dan tidak bersifat pribadi, tanpa perasaan-perasaan dendam atau nafsu, tanpa perasaan kasih sayang atau antusiasme.
- (5) Pekerjaan didasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi dari kemungkinan pemecatan sepihak.

Karakteristik birokrasi Max Weber peneliti rangkum dari prinsip-prinsip dasar otoritas legal rasional meliputi: (1) standardisasi dan formalisasi; (2) pembagian kerja dan spesialisasi; (3) hirarki otoritas; (4) profesionalisasi; dan (5) dokumentasi tertulis.

### 1. Standardisasi dan Formalisasi

Tompkins (2005:60) mengidentifikasi empat aspek standardisasi dalam literatur teori organisasi klasik, yakni standardisasi proses kerja, standardisasi output kerja, standardisasi keterampilan pekerja, dan standardisasi nilai. Namun demikian, menurut Tompkins, analisis deskriptif Max Weber memfokuskan perhatian pada standardisasi proses kerja dan standardisasi keterampilan pekerja sebagai metode yang rasional untuk mengkoordinasikan dan mengontrol aktivitas kerja.

Formalisasi dalam organisasi merujuk pada tingkat sejauh mana pekerjaan di dalam organisasi tersebut distandardisasikan. Formalisasi adalah tingkat sejauh mana peraturan, prosedur, instruksi, dan komunikasi ditulis (Robbins,

1994:103). Daft (1989:180) menyatakan bahwa formalisasi menunjuk pada peraturan-peraturan, prosedur-prosedur, dan dokumentasi tertulis yang menguraikan hak-hak dan tanggung jawab karyawan. Organ and Greene (1981:238) menyatakan bahwa formalisasi adalah kontrol terhadap aktivitas jabatan melalui peraturan dan prosedur administratif. Contoh formalisasi dalam organisasi pemerintah adalah pedoman kebijakan, kerangka acuan kerja, manual prosedural, bagan organisasi, petunjuk teknis evaluasi dan peninjauan kembali program (Alavi *et al.*, 2010:87).

### 2. Pembagian Kerja dan Spesialisasi

Pembagian kerja adalah perincian tugas-tugas ke dalam komponen-komponen sederhana yang dapat dilaksanakan berdasarkan suatu basis yang berulang-ulang (Robbins and Barnwell, 2002:36-37). Pembagian kerja dikenal juga sebagai spesialisasi fungsional (Robbins and Barnwell, 2002:36-37; Robbins, 1994:92), atau spesialisasi jabatan (Robbins and Barnwell, 2002:95). Pembagian kerja dalam organisasi menghasilkan spesialisasi (Rosenbloom & Kravchuk, 2005:17), dan menciptakan kelompok spesialis (Robbins, 1994:95). Spesialisasi berarti bahwa orang-orang yang berbeda mengerjakan hal-hal yang berbeda (Simon, 2004:40). Spesialisasi memungkinkan pekerja menjadi ahli di bidangnya, meskipun pekerjaannya mungkin hanya suatu bagian kecil dari keseluruhan aktivitas organisasi (Rosenbloom & Kravchuk, 2005:17).

Max Weber mengadopsi prinsip pembagian kerja dan spesialisasi ke dalam tipe ideal birokrasi. Dalam birokrasi, pembagian kerja mengacu pada area yurisdiksi resmi dari pejabat. Pembagian kerja merupakan kontras dari tugas-tugas yang samar dan tidak sistematis dalam

sistem-sistem patrimonial. Tugas-tugas yang samar dan tidak sistematis dengan nyata menghambat perkembangan ekonomi (Hummel, 2000:121). Literatur administrasi publik klasik memasukkan pembagian kerja dan spesialisasi ini sebagai salah satu prinsip administrasi. Salah satu di antara prinsip-prinsip yang umum di dalam literatur adalah prinsip bahwa “efisiensi administratif meningkat karena spesialisasi tugas di antara kelompok” (Simon, 2004:39).

Pembagian kerja di dalam organisasi birokratik, menurut Max Weber, dapat mengambil cara kombinasi fungsi atau cara spesialisasi fungsi (Weber, 1947:225-226). Dengan kombinasi fungsi, seorang manajer melakukan kombinasi dari beberapa fungsi manajerial. Seseorang melakukan seluruh proses yang diperlukan untuk produknya, walaupun proses-proses tersebut berbeda satu dengan lainnya secara teknis. Sedangkan dengan cara spesialisasi fungsi, seorang manajer berfokus hanya pada satu fungsi tertentu yang berbeda dengan fungsi manajer lain. Dengan begitu, produk diselesaikan hanya melalui kombinasi kerja, secara simultan atau secara sukses, dari sejumlah orang.

### 3. Hirarki Otoritas

Max Weber (1947:333) menyatakan bahwa anggota organisasi mentaati otoritas pejabat hanyalah dalam kapasitasnya sebagai anggota organisasi dan yang dipatuhinya semata-mata adalah hukum. Secara pribadi pegawai adalah person yang bebas, ia tunduk pada otoritas hanya berkenaan dengan kewajiban-kewajiban impersonal dari jabatannya. Ketaatan ditujukan bukan kepada individu pejabatnya, tetapi semata-mata kepada pemerintahnya yang berdasarkan hukum sehingga membentuk tatanan impersonal.

Macdonald, Burke dan Stewart (2006:131-136) dan Jaques (1990:5) mengidentifikasi empat otoritas minimum bagi seorang pejabat birokratik, yang tercakup dalam konsep VAR<sup>3</sup>I, yakni:

- (1) *Veto selection* (V), otoritas untuk melakukan veto atas suatu pelamar baru yang menurut pandangannya jauh di bawah standar minimum kemampuan;
- (2) *Assign tasks* (A), otoritas untuk memberikan penugasan kepada bawahan;
- (3) *Recognise, review and reward work performance differentially* (R<sup>3</sup>), otoritas untuk memberikan pengakuan atas kinerja, tinjauan ulang kinerja, dan memberi ganjaran atas kinerja secara diferensial; dan
- (4) *Initiate removal from role* (I), otoritas untuk memprakarsai pemberhentian jabatan atas seseorang bawahannya yang tidak mampu melaksanakan tugasnya.

Di luar otoritas minimum VAR<sup>3</sup>I tersebut, pejabat memerlukan otoritas tambahan agar pelaksanaan jabatannya lebih efektif. Otoritas tambahan ini mencakup: otoritas membelanjakan uang, otoritas mengalokasikan sumber daya material, otoritas menandatangani kontrak, dan otoritas menyeleksi anggota organisasi (Macdonald, Burke and Stewart, 2006:136).

Otoritas minimum dan otoritas tambahan yang dikemukakan oleh Macdonald, Burke and Stewart (2006:131-136) dan Jaques (1990:5) dapat dikelompokkan ke dalam tiga jenis, yakni: (1) otoritas kepegawaian, mencakup otoritas-otoritas untuk: melakukan veto terhadap hasil seleksi; memprakarsai pemindahan jabatan; dan melakukan

seleksi anggota organisasi; (2) otoritas ketatalaksanaan, mencakup otoritas-otoritas untuk: memberikan penugasan; memberi pengakuan atas kinerja, tinjauan ulang kinerja dan memberi ganjaran atas kinerja; dan (3) otoritas keuangan, mencakup otoritas-otoritas untuk: membelanjakan uang, mengalokasikan sumber daya material, dan menandatangani kontrak organisasi.

#### **4. Profesionalisasi**

Bevir (2007:752) menyatakan bahwa profesionalisasi adalah suatu proses untuk mendorong dan melindungi kepentingan pemangku jabatan secara profesional. Yates (2009:88-90) menyatakan bahwa di dalam birokrasi, profesionalisasi mengacu pada pengembangan tipe dan level pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk perilaku profesional. Standar kompetensi profesional ini diterapkan baik kepada mereka yang akan memasuki profesi maupun yang telah ada.

Max Weber (1947:337) menyatakan bahwa sumber primer dari superioritas administrasi birokratik terletak dalam peran pengetahuan teknis yang, lewat perkembangan teknologi modern dan metode bisnis dalam produksi barang, menjadi sangat dibutuhkan. Administrasi birokratik, menurut Max Weber (1947:339), mempunyai makna mendasar sebagai pelaksanaan kontrol berbasis pengetahuan. Pengetahuan adalah fitur yang menjadikan birokrasi rasional. Birokrasi superior dalam pengetahuan, baik pengetahuan teknis dan pengetahuan tentang fakta konkrit dalam bidang kepentingannya sendiri. Untuk memperoleh birokrat yang profesional maka, menurut Max Weber (1947:331), calon pejabat dalam birokrasi diseleksi

menurut kualifikasi teknis; pengisian jabatan melalui seleksi yang bebas dari intervensi politik, hanya orang yang memiliki pelatihan teknis yang memadai saja yang dapat dipandang cakap untuk menduduki jabatan staf administratif, dan hanya orang seperti itulah juga yang memenuhi syarat untuk diangkat dalam jabatan; pejabat digaji secara tetap dalam bentuk uang dan untuk sebagian besar dengan hak pensiun, sedangkan skala gaji digolongkan terutama menurut jenjang dalam hirarki.

Dimensi lain dari profesionalisasi adalah gaji. Bevir (2007:752) menyatakan bahwa profesionalisasi diprakarsai dan dikontrol pada umumnya oleh para praktisi berkenaan dengan gaji, status dan kekuasaan. Effendi (2000:2) mengemukakan bahwa untuk meningkatkan profesionalisme PNS, keahlian yang ditetapkan secara obyektif merupakan persyaratan utama dalam penerimaan, pengangkatan, penempatan, promosi, dan pelatihan para calon. Selain itu, agar dapat mempertahankan orang-orang terbaik dalam birokrasi, gaji dan kesejahteraan sosial PNS harus dijamin agar tidak terlalu berbeda dari remunerasi di perusahaan swasta.

#### **5. Dokumentasi Tertulis**

Birokrasi mengandalkan dokumentasi tertulis untuk membantu kontinuitas operasional (Tompkins, 2005:52). Max Weber (1947:332) menegaskan bahwa di dalam organisasi birokratik, seluruh tindakan, keputusan, dan peraturan administratif dirumuskan dan dicatat dalam tulisan. Hal ini dilakukan baik untuk diskusi-diskusi dan proposal pendahuluan, keputusan-keputusan final, dan terhadap segala macam perintah dan peraturan. Pengurusan atas dokumen-

dokumen tertulis ini, menurut Max Weber, menjadi tugas dari suatu unit jabatan.

Tompkins (2005:52) menjelaskan bahwa pencatatan keputusan-keputusan administratif dalam tulisan-tulisan membantu menjamin kontinuitas operasional. Meskipun para pejabat dan administrator datang dan pergi silih-berganti, namun dengan dokumentasi tertulis ini keputusan-keputusan baru akan terus dituntun oleh keputusan-keputusan yang telah diambil di masa lampau. Dokumen tertulis juga memfasilitasi akuntabilitas. Otoritas yang lebih tinggi dapat menggunakan catatan-catatan tertulis ini untuk mengevaluasi kinerja unit-unit atau agensi dan menjadi pegangan bahwa bawahan bertanggung jawab atas tindakan-tindakannya. Sebaliknya, para birokrat yang didakwa dengan ketidakbenaran dapat menggunakan dokumen tertulis untuk menunjukkan bahwa mereka mengikuti peraturan dan menjalankan jabatannya secara bertanggung jawab. Dengan demikian dokumentasi tertulis memberikan perlindungan bagi bawahan maupun atasan.

Hipotesis kerja penelitian ini adalah Penerapan prinsip-prinsip dasar birokrasi Max Weber dapat menjadi sarana kontrol imperatif atas tindakan pejabat organisasi perangkat daerah Kota Kendari Provinsi Sulawesi Tenggara.

### III. METODE PENELITIAN

Penelitian bertujuan menjelaskan dan menginterpretasikan karakteristik birokrasi pada organisasi perangkat daerah, berfokus pada lima prinsip dasar birokrasi Max Weber mencakup: standardisasi dan formalisasi, pembagian kerja dan spesialisasi, hirarki otoritas, profesionalisasi, dan dokumentasi tertulis, menggunakan metode etnografi untuk

mengeksplorasi birokrasi secara natural. Creswell (2003:16) etnografi adalah strategi penelitian kualitatif di mana suatu budaya kelompok yang utuh dalam suatu latar natural dalam suatu periode waktu yang panjang dengan mengumpulkan data observasional. Selanjutnya menggunakan metode *Verstehen* untuk menginterpretasi fenomena tersebut. *Verstehen* adalah metode yang mengintegrasikan tradisi eksplanatori dengan interpretif, dengan penekanan pada interpretif (Weber, 1947:330-334). Dalam pengumpulan data, peneliti merupakan instrumen utama, sedangkan fokus penelitian ada pada tindakan birokrat berkenaan dengan prinsip dasar otoritas legal rasional.

Penelitian ini mencakup birokrat pada unit-unit struktural dalam organisasi perangkat daerah Kota Kendari. Birokrat adalah pegawai negeri sipil yang menempati posisi manajerial mulai dari pimpinan tertinggi (kepala SKPD), pimpinan level menengah (kepala bagian, kepala bidang dan sekretaris), dan pimpinan level bawah (kepala subbagian, kepala subbidang, dan kepala seksi), meneliti tindakan birokrat dan memberikan interpretasi terhadap tindakan mereka dalam konteks kerjanya.

Teknik analisis data menggunakan model interaktif dari Huberman dan Miles (2009:592-593). Model interaktif ini mementingkan proses analisis *sebelum* tahap pengumpulan data, *sewaktu* proses pengumpulan data sementara dan analisis awal, dan *setelah* tahap pengumpulan data akhir. Kegiatan yang tercakup di dalam analisis data adalah reduksi data, penyajian data, dan pengambilan kesimpulan/verifikasi. Pengambilan kesimpulan dan verifikasi melibatkan proses interpretasi atau penetapan makna

dari data yang tersaji dan melakukan konfirmasi melalui triangulasi.

#### **IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Birokrasi merupakan sarana rasional untuk pelaksanaan kontrol imperatif atas manusia dan dapat mencapai derajat efisiensi teknis yang tertinggi. Birokrasi efektif dalam seluruh jenis tugas administratif diverifikasi pada organisasi perangkat daerah Kota Kendari.

##### **1. Prinsip Standardisasi dan Formalisasi**

Prinsip standardisasi dan formalisasi secara umum diterapkan di organisasi pemerintah daerah Kota Kendari. Kecuali analisis beban kerja, semua elemen standardisasi dan formalisasi diterapkan di organisasi pemerintah daerah Kota Kendari, yakni susunan organisasi, analisis jabatan, penyusunan kebijakan organisasi, prosedur operasional baku (SOPs), dan penyediaan fasilitas kerja. Akan tetapi, penerapan prinsip standardisasi dan formalisasi tersebut kurang sesuai. Kurang sesuai penerapan prinsip tersebut ditentukan oleh kurang sesuai penerapan kriteria susunan organisasi, tidak adanya analisis beban kerja, kurang sesuai penerapan analisis jabatan, kurang sesuai penerapan pedoman penyusunan kebijakan organisasi, kurang sesuai penerapan prosedur operasional baku (SOPs), dan kurang sesuai penerapan prinsip penyediaan fasilitas kerja.

Stinchcombe (1965) dan Mintzberg (1979:83) menyatakan bahwa kekurangan standardisasi dan formalisasi dapat mengarah pada ambiguitas peran. Organ dan Greene (1981:238) menyatakan formalisasi mencegah ambiguitas peran.

Ambiguitas peran menyebabkan kebingungan tentang siapa yang diharapkan melakukan tugas-tugas rutin tertentu. Penerapan prinsip standardisasi dan formalisasi yang kurang sesuai di organisasi perangkat daerah Kota Kendari menimbulkan ambiguitas peran di semua level jabatan.

Fenomena standardisasi dan formalisasi yang berkenaan dengan penyusunan kebijakan di organisasi perangkat daerah Kota Kendari lebih menyerupai deskripsi Olsen (2005) sebagai tampilan luar saja, yakni standardisasi dan formalisasi yang tidak diletakkan dengan baik, isi hukum dan peraturan buruk, para birokrat tidak bertindak selaras dengan etos institusi dan *codes of conduct*. Fenomena tersebut sejalan juga dengan deskripsi Riggs (1988) dan Heady (1991) sebagai *formalism*. Dalam sistem yang formalistik, hukum meletakkan kebijakan atau tujuan yang secara administratif tidak direalisasikan. Peraturan dibuat hanya untuk memenuhi persyaratan prosedural, sedangkan perilaku sosial tidak selaras dengan norma yang dipreskripsikan. Kesenjangan antara tindakan nyata dengan peraturan formal yang berkenaan dengan penyusunan kebijakan keuangan daerah mengakibatkan pejabat mudah mengejar kepentingan pribadinya yang mencakup motif untuk menjaga harmoni hubungan subyektif antara pejabat dengan atasannya dan motif memperoleh pendapatan sampingan.

##### **2. Prinsip Pembagian Kerja dan Spesialisasi**

Prinsip pembagian kerja dan spesialisasi diterapkan di organisasi perangkat daerah Kota Kendari. Elemen-elemen pembagian kerja dan spesialisasi yang mencakup penjabaran Tupoksi

organisasi dan Tupoksi unit, distribusi pegawai ke unit-unit organisasi, dan konsentrasi pegawai pada pekerjaan tertentu ada di organisasi pemerintah daerah Kota Kendari. Namun penjabaran Tupoksi kurang sesuai dikarenakan Tupoksi organisasi kurang lengkap dan dirumuskan secara umum, Kurang rasionalnya penjabaran Tupoksi menciptakan peluang bagi para pejabat untuk mengalokasikan kegiatan dan anggaran yang memperbesar pendapatan sampingan dan keberlanjutan kekuasaan.

Spesialisasi di organisasi perangkat daerah Kota Kendari tidak diterapkan dikarenakan tidak adanya uraian jabatan yang komprehensif. Oleh karena tidak ada uraian jabatan maka pegawai pada umumnya tidak melaksanakan pekerjaan tertentu yang spesifik. Menurut Max Weber (1947), basis yang baik bagi pembagian kerja yang menciptakan spesialisasi adalah spesialisasi fungsi. Dalam hal ini fungsi pejabat dipolakan menurut fungsi-fungsi manajerial. Smith (1776) menegaskan bahwa spesialisasi dan konsentrasi pekerja pada satu sub tugas tertentu akan mengarah pada keterampilan yang lebih besar dan produktivitas keseluruhan. Di organisasi pemerintah daerah Kota Kendari, pegawai staf administratif dan pejabat tidak berkonsentrasi pada satu tugas atau sub tugas tertentu yang spesifik. Tugas dalam rangka misi politik Walikota, kepentingan pribadi pejabat, atau tugas-tugas umum organisasi semuanya menjadi area perhatian pegawai. Hal tersebut menunjukkan bahwa pegawai tidak mempunyai cukup ruang untuk memperoleh keterampilan yang lebih besar sehingga tidak mengarah pada spesialisasi dan keterampilan.

### **3. Prinsip Hirarki Otoritas**

Macdonald, Burke and Stewart (2006:131-136) dan Jaques (1990:5) menyatakan bahwa setiap pejabat birokratik, agar pelaksanaan jabatannya lebih efektif, memerlukan empat otoritas minimum yang tercakup dalam konsep VAR<sup>3</sup>I, dan otoritas tambahan yang mencakup otoritas membelanjakan uang, otoritas mengalokasikan sumber daya material, otoritas menandatangani kontrak, dan otoritas menyeleksi anggota organisasi. Pejabat di organisasi perangkat daerah Kota Kendari tidak memiliki keseluruhan otoritas-otoritas tersebut tetapi terdistribusi. Chattopadhyay and Malhotra (1990:3) dan Williamson (1995:175) menyatakan bahwa untuk mengefektifkan organisasi, sebagian dari otoritas pejabat di level atas harus didelegasikan ke pejabat yang lebih rendah. Di organisasi perangkat daerah Kota Kendari, ada pendelegasian otoritas tetapi mengacu pada posisi nonstruktural untuk pelaksanaan anggaran saja, sedangkan para pejabat struktural yang tidak diangkat dalam jabatan-jabatan nonstruktural untuk pelaksanaan anggaran tersebut kurang memperoleh delegasi otoritas yang memadai. Otoritas keuangan didelegasikan oleh pimpinan level atas dalam kapasitas sebagai PA, kepada salah seorang pejabat level menengah dalam kapasitas sebagai KPA atau PPKom. Pejabat struktural lainnya yang tidak diangkat sebagai sebagai KPA atau PPKom tidak memperoleh pendelegasian otoritas. Fenomena ini menciptakan persepsi bahwa jabatan yang penting di organisasi pemerintah daerah bukan jabatan lini yang secara nyata tergambar dalam struktur organisasi tetapi jabatan nonstruktural tambahan. Dari gambaran tersebut dapat ditafsirkan bahwa penerapan prinsip hirarki otoritas di organisasi perangkat daerah

Kota Kendari yang kurang sesuai mempunyai motif jabatan. Motif untuk mempertahankan jabatan dengan mekanisme subyektif ini sesuai dengan temuan studi Okafor (2005) di Nigeria yang menemukan bahwa pengisian jabatan kental dengan pertimbangan politik, keluarga, etnis, dan agama; studi dari Thoha (2010) yang menemukan pengangkatan pegawai di daerah berbau kolusi dan kekerabatan, dan promosi jabatan diwarnai oleh *politicking*. Max Weber (1946:197) menyatakan semua struktur birokratik mempunyai prinsip hirarki jabatan dan level otoritas. Scott (2003:41) dan Marglin (Williamson, 1995:181) menegaskan bahwa hirarki merupakan suatu prinsip dasar pengorganisasian untuk seluruh sistem sosial yang kompleks. Prinsip hirarki otoritas diterapkan di organisasi pemerintah daerah Kota Kendari. Akan tetapi, penerapan prinsip hirarki otoritas tersebut kurang sesuai dan perintah atasan belum membedakan sifat personal dan *impersonal*.

#### **4. Prinsip Profesionalisasi**

Penempatan pejabat berdasarkan pengetahuan dan keterampilan di organisasi perangkat daerah Kota Kendari kurang sesuai dikarenakan penempatan sebagian pejabat mengambil kriteria tingkat pendidikan minimal; tidak ada kriteria kualifikasi pendidikan untuk basis penempatan pejabat; penempatan sebagian pejabat mengabaikan kriteria diklatpim. Penerapan prinsip penempatan pejabat berdasarkan pengalaman jabatan di organisasi perangkat daerah Kota Kendari kurang sesuai dikarenakan kriteria pengalaman jabatan didefinisikan dari segi jumlah jabatan yang diduduki tanpa melihat kemiripan Tupoksi; dan sebagian pejabat

dipindahkan dari unit teknis ke unit sekretariat atau dari unit lini ke unit staf. Penggajian yang mengacu pada jenjang dalam hirarki otoritas di organisasi perangkat daerah Kota Kendari kurang sesuai dikarenakan tingkat gaji ditentukan berdasarkan golongan dan masa kerja, sedangkan golongan dan masa kerja tidak identik dengan jenjang dalam hirarki otoritas.

Dari gambaran tersebut terungkap bahwa pengetahuan teknis, yang tergambar melalui tingkat dan kualifikasi pendidikan umum serta pelatihan pegawai, belum dijadikan basis utama bagi penempatan pejabat di organisasi perangkat daerah Kota Kendari. Profesionalisasi mengacu pada suatu proses untuk mendorong dan melindungi kepentingan pemangkuan jabatan secara profesional (Bevir, 2007:752). Pemangkuan jabatan secara profesional mensyaratkan tipe dan level pengetahuan teknis yang diterapkan baik kepada mereka yang akan memasuki profesi maupun yang telah ada (Yates, 2009:88-90). Pengembangan perilaku profesional juga mensyaratkan tingkat gaji tertentu (Bevir, 2007:752).

Max Weber (1947:331) dan Rosenbloom & Kravchuk (2005:209) menegaskan bahwa untuk memperoleh birokrat yang profesional maka calon pejabat diseleksi menurut kualifikasi teknis dan bebas dari intervensi politik. Di organisasi perangkat daerah Kota Kendari, selain kualifikasi teknis kurang ditekankan, juga sarat dengan intervensi politik. Menurut Weber (1947:337) bahwa sumber primer dari superioritas administrasi birokratik terletak dalam peran pengetahuan teknis. Kurang berperannya pengetahuan teknis dalam penempatan pejabat di organisasi perangkat daerah Kota Kendari menyebabkan kontrol atas

pelaksanaan jabatan kurang bersandar pada nilai-nilai pengetahuan teknis, sementara menurut Max Weber (1947:339) bahwa esensi dari administrasi birokratik adalah pelaksanaan kontrol berbasis pengetahuan teknis.

### **5. Prinsip Dokumentasi Tertulis**

Prinsip dokumentasi tertulis diterapkan di organisasi pemerintah daerah Kota Kendari namun penerapan prinsip tersebut kurang sesuai. Kurang sesuai penerapan prinsip dokumen tertulis dijadikan referensi dalam pembuatan keputusan organisasi. Unit struktural yang bertugas melakukan pengurusan kearsipan di organisasi perangkat daerah Kota Kendari kurang sesuai dikarenakan pengurusan kearsipan masih dilakukan secara manual sedangkan fisik arsipnya disimpan secara tidak beraturan; Tompkins (2005:52) menegaskan bahwa dokumentasi tertulis penting untuk membantu menjamin kontinuitas operasional dikarenakan keputusan-keputusan pejabat yang baru akan terus dituntun oleh keputusan-keputusan yang telah diambil di masa lampau oleh pejabat sebelumnya.

Tompkins (2005:52) menyatakan bahwa dokumen tertulis adalah sarana penilaian terhadap tingkat tanggung jawab pejabat. Penerapan prinsip dokumentasi tertulis di organisasi perangkat daerah Kota Kendari lebih kompleks dari yang terlihat di atas kertas sehingga penggunaannya untuk menilai tingkat tanggung jawab pejabat perlu dilakukan dengan hati-hati. Dari transkrip wawancara terungkap bahwa ada persekongkolan antara pejabat dengan bawahan dalam penilaian kehadiran dan penilaian prestasi (DP-3). Pejabat tidak selalu mencatat keadaan yang sebenarnya

dalam laporan rekapitulasi kehadiran dan DP-3. Padahal, kehadiran dan DP-3 menjadi basis bagi penentuan tunjangan kinerja daerah. Dokumen rekapitulasi kehadiran dan DP-3 menyerupai dokumen formalistis sebagaimana diungkapkan oleh Riggs (1996:17) dikarenakan tidak menunjukkan keadaan sebenarnya kehadiran dan prestasi pegawai.

Tompkins (2005:52) menyatakan birokrasi mengandalkan dokumentasi tertulis. Pengertian dokumentasi mengacu pada penyediaan dokumen atau referensi dan catatan pendukung untuk menjadi acuan di masa depan. Kegunaan utama prinsip dokumentasi tertulis, menurut Tompkins (2005:52) adalah untuk membantu menjamin kontinuitas operasional, dan memfasilitasi akuntabilitas, serta memberikan perlindungan bagi bawahan

## **V. PENUTUP**

Kesimpulan dari penelitian ini adalah prinsip-prinsip dasar birokrasi Max Weber yang mencakup standardisasi dan formalisasi, pembagian kerja dan spesialisasi, hirarki otoritas, profesionalisasi, dan dokumentasi tertulis pada organisasi penerapannya pada organisasi perangkat daerah Kota Kendari Provinsi Sulawesi Tenggara kurang sesuai dengan tipe ideal Max Weber sehingga tidak dapat menjadi sarana kontrol imperatif atas tindakan pejabat organisasi tersebut. Karakteristik birokrasi Max Weber yang kurang sesuai penerapannya pada organisasi perangkat daerah Kota Kendari Provinsi Sulawesi Tenggara mengakibatkan tindakan-tindakan pejabat kurang terkontrol.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alavi, M.M., Almashaqba, Z.M.S., and Al-Qeed, M.A.N., 2010. The Classical Theory of Organisation and it's Relevance. *International Research Journal of Finance and Economics*. Issue 41.
- Almond, Gabriel A., Bingham, Powell, G, Jr. 1967. *Comparative Politics: A Developmental Approach*. *The Journal OF Politics*. Vol. 29, No. 4 (Nov., 1967), pp. 903-905
- Aluko, M.A.O., and Adesopo, A.A., 2004. An Appraisal of the Two Faces of Bureaucracy in Relation to the Nigerian Society. *Journal of Social Science*, 8(1): 13-21.
- Bevir, D., 2007. *Bureaucracy*. Buckingham: Open University Press.
- Blau, Peter M., dan Meyer, Marshall W., 1987. *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*. Jakarta: UI Press.
- Chattopadhyay, G.P., and Malhotra, A., 1990. Hierarchy and Modern Organisation: A Paradox Leading to Human Wastage. *The Indian Journal of Social Work, LII, 4, Special Issue on Management, Bombay*, 561-584.
- Creswell, J. W., 2003. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. London: Sage Publications, Inc.
- Daft, R.L. 1989. The Learning: The Craft of Organizational Research. *Academy of Management Review*. Vol. 8, pp. 539-546.
- Dahlström, C., Lapuente, V., and Teorell, J., 2010. Dimensions of Bureaucracy: A Cross-National Dataset on the Structure and Behavior of Public Administration. *The Quality of Government Working Paper Series*. Department of Political Science University of Gothenburg.
- Effendi, S., 2000. *Re-Reformasi Kepegawaian?* Makalah tidak dipublikasikan. Yogyakarta, 30 Desember.
- Heady, F., 1991. "Bureaucracies". In *Encyclopedia of Government and Politics*, Vol.I, edited by Mary Hawkesworth and Maurice Kogan.London: Routledge, p.304-315.
- , 1991. *Public Administration: A Comparative Perspective*. New York: Marcell Dekker Inc.
- , 1966. *Public Administration: A Comparative Perspective*. New Jersey: Prentice-
- Huberman, M., and Miles, M. B., 2009. Manajemen Data dan Metode Analisis, dalam N. K. Denzin dan Y. S. Lincoln (Editors), *Handbook of Qualitative Research*, Edisi Bahasa Indonesia. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Halaman 591-632
- Hummel, Ralph P., 2000. Bureaucracy. In *Defining Public Administration: Selections from the International Policy and Administration*. Edited by Jay M. Shafritz. Colorado: Westview Press. pp. 121-128.
- Jaques, Elliott, 1990. In Praise of Hierarchy, *Harvard Business Review*, January-February, 1-8.
- Marx, F. M., 1957. *The Administrative State*. Chicago: Chicago University Press.
- Mintzberg, H.T. (1979) *The Structuring of Organizations* Englewood Cliffs: PrenticeHall

- Okafor, E. E., 2005. Public Bureaucracy and Development in Nigeria: A Critical Overview of Impediments to Public Service Delivery. *CODESRIA Bulletin*, No. 3 & 4, pp. 67-69.
- Olsen, Johan P., 2005. Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory, JPART*, 16:1-24
- Organ, S.R., dan Greene, N, 1981. *Power and Organizations*. London: Sage Publications
- Riggs, F. W., 1964. *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*. Boston: Houghton Mifflin.
- , W Fred. 1988. *Administrasi Negara-negara Berkembang : Teori Masyarakat Prismatic*, Cetakan Kedua, Alih Bahasa Tim Yasogama, Rajawali, Jakarta.
- Robbins, S. P., 1994. *Teori Organisasi: Struktur, Desain & Aplikasi*. Jakarta: Penerbit Arcan.
- Robbins, S. P., and Barnwell, N., 2002. *Organisation Theory: Concepts and Cases*. Fourth Edition. Australia: Pearson Education Australia Pty Ltd.
- Rosenbloom, D.H. and Robert S. Kravchuk, 2005. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. Boston: McGraw-Hill.
- Scott, W. R., 2003. *Organizations Rational, Natural, and Open Systems*. New Jersey: Pearson Education Ltd.
- Simon, A. Herbert. 2004. *Administrative Behavior, Perilaku Administrasi : Suatu Studi tentang Proses Pengambilan Keputusan dalam Organisasi Administrasi*, Edisi Ketiga, Cetakan Keempat, Alih Bahasa ST. Dianjung, Bumi Aksara, Jakarta.
- Stinchome, W.D., 1965. Revisiting Burns and Stalker: Formal Structure and New Venture Performance in Emerging Economic Sectors. *Academy of Management Journal*, Vol. 49, No. 1, 121-132.
- Smith, Adam, 1776. *An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations*. Petersfield, Hampshire: Harriman House Ltd.
- Thoha, M. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Cetakan Kedua, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- , M. 2010. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Jakarta: Kencana.
- Tompkins, Jonathan R., 2005. *Organization Theory and Public Management*. Belmont: Thomson Wadsworth.
- Von Mises, L., 2007. *Bureaucracy*. Edited and with a Foreword by Bettina Bien Greaves. New Haven: Yale University Press.
- Weber, Max, 1947. *From Max Weber: Essays in Sociology*. Edited by H.H. Gerth and C. Wright Mills. New York: Oxford University Press.
- Williamson, Oliver E., 1995. Chester Barnard and the Incipient Science of Organization. In *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. Edited by Oliver E. Williamson. New York, Oxford: Oxford University Press, p. 172-206.
- Wilson, W., 1887. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, June II (2), pp.197-222.

Yates, Shirley M., 2009. Professional Competencies: Perspectives and Challenges for the Tertiary Sector, in *International Perspectives on Competence in the Workplace: Implications for Research, Policy and Practice*. Edited by Christine R. Velde. London: Springer Science+ Business Media B.V., 87-100