



Rasionalitas Weberian dalam Pemerintahan Modern: Tantangan Birokrasi dan Kebijakan Publik

Husyam¹, Lies Nur Intan², Rita Junita³

¹Universitas Taman Siswa, Palembang, Indonesia, husyamsahabat@gmail.com

²Universitas Taman Siswa, Palembang, Indonesia, liesnurintan2020@gmail.com

³Universitas Taman Siswa, Palembang, Indonesia, junitarita@ymail.com

Corresponding Author: husyamsahabat@gmail.com¹

Abstract: Rationality constitutes a fundamental element of modern government as it serves both normative and operational functions in the exercise of state power. This article aims to analyze the concept of governmental rationality from a Weberian perspective and to examine its relevance and challenges in contemporary bureaucratic and public policy practices, particularly in the Indonesian context. This study employs a qualitative approach through a thematic literature review of classical works and relevant national and international scholarly journals in the fields of governance and public administration. The findings indicate that rational-legal rationality, as conceptualized by Max Weber, remains a crucial foundation for governmental legitimacy, legal certainty, and bureaucratic professionalism. However, in practice, such rationality is frequently distorted by bureaucratic politicization, regulatory fragmentation, weak law enforcement, and the predominance of procedural rationality that neglects substantive and ethical dimensions. An analysis of empirical indicators, including the Corruption Perceptions Index, Government Effectiveness, and the Rule of Law Index, suggests that the challenges of governmental rationality in Indonesia are multidimensional. This article argues that Weberian rationality remains analytically relevant but requires critical reinterpretation to align with contemporary demands of governance, democracy, and digital government. The study contributes theoretically to the development of neo-Weberian approaches and provides a conceptual basis for bureaucratic reform and public policy improvement in Indonesia

Keyword: Rationality, Modern Government, Max Weber, Bureaucracy, Public Policy

Abstrak: Rasionalitas merupakan elemen fundamental dalam pemerintahan modern karena berfungsi sebagai dasar normatif dan operasional dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis konsep rasionalitas pemerintahan dalam perspektif Weberian serta mengkaji relevansi dan tantangan penerapannya dalam birokrasi dan kebijakan publik kontemporer, khususnya dalam konteks Indonesia. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode *literature review* terhadap buku-buku klasik dan jurnal nasional maupun internasional yang relevan dengan kajian pemerintahan dan administrasi publik. Hasil kajian menunjukkan bahwa rasionalitas rasional-legal sebagaimana dirumuskan oleh Max Weber tetap menjadi fondasi penting bagi legitimasi

pemerintahan, kepastian hukum, dan profesionalisme birokrasi. Namun, dalam praktiknya, rasionalitas tersebut kerap mengalami distorsi akibat politisasi birokrasi, fragmentasi regulasi, lemahnya penegakan hukum, serta dominasi rasionalitas prosedural yang mengabaikan dimensi substantif dan etis. Analisis terhadap indikator empiris seperti *Corruption Perception Index (CPI)*, *Government Effectiveness*, dan *Rule of Law Index* mengindikasikan bahwa tantangan rasionalitas pemerintahan di Indonesia bersifat multidimensional. Artikel ini menegaskan bahwa pemikiran Weberian tetap relevan sebagai kerangka analitis, tetapi memerlukan reinterpretasi kritis agar selaras dengan tuntutan governance, demokrasi, dan digitalisasi pemerintahan. Secara teoretis, artikel ini berkontribusi pada penguatan pendekatan neo-Weberian, sementara secara praktis memberikan landasan konseptual bagi reformasi birokrasi dan kebijakan publik di Indonesia.

Kata Kunci: Rasionalitas, Pemerintahan Modern, Max Weber, Birokrasi, Kebijakan Publik.

PENDAHULUAN

Pemerintahan modern dihadapkan pada tuntutan rasionalitas yang semakin meningkat seiring dengan berkembangnya kompleksitas sosial, politik, dan administratif. Negara tidak lagi hanya dituntut untuk menjalankan fungsi kekuasaan secara efektif, tetapi juga harus mampu menunjukkan bahwa setiap keputusan dan kebijakan publik yang diambil didasarkan pada pertimbangan yang sistematis, dapat dipertanggungjawabkan, dan selaras dengan prinsip-prinsip hukum serta kepentingan publik. Dalam konteks ini, rasionalitas menjadi salah satu faktor utama yang membedakan pemerintahan modern dari bentuk-bentuk pemerintahan tradisional yang bertumpu pada hubungan personal, kekuasaan patrimonial, atau legitimasi yang berbasis pada adat dan kharisma.

Dalam literatur pemerintahan dan administrasi publik, rasionalitas umumnya dikaitkan dengan kemampuan negara untuk mengelola sumber daya secara efisien, merumuskan kebijakan secara terencana, serta menyelenggarakan administrasi secara konsisten dan impersonal. Rasionalitas dipandang sebagai prasyarat bagi terciptanya tata kelola pemerintahan yang stabil dan dapat diprediksi, sekaligus sebagai dasar legitimasi kekuasaan negara modern (Peters, 2018). Keputusan publik yang dihasilkan melalui prosedur rasional-legal cenderung lebih mudah diterima oleh masyarakat karena dianggap adil, objektif, dan bebas dari kepentingan personal. Namun demikian, perkembangan pemerintahan kontemporer menunjukkan bahwa rasionalitas tidak selalu terwujud secara utuh dalam praktiknya. Berbagai studi mengungkapkan adanya kecenderungan reduksi rasionalitas menjadi kepatuhan formal terhadap prosedur administratif, tanpa disertai dengan pencapaian tujuan substantif kebijakan publik (Stone, 2012). Dalam kondisi ini, pemerintahan dapat tampak rasional secara prosedural, tetapi gagal merespons kompleksitas masalah sosial, ketimpangan, dan tuntutan keadilan yang berkembang di masyarakat. Fenomena tersebut sering disebut sebagai krisis rasionalitas pemerintahan modern, di mana dominasi aturan dan prosedur justru menciptakan jarak antara negara dan warga negara.

Birokrasi dan kebijakan publik merupakan instrumen utama negara dalam mewujudkan rasionalitas pemerintahan. Birokrasi berfungsi sebagai mesin administratif yang menjalankan keputusan politik secara impersonal dan berkesinambungan, sementara kebijakan publik menjadi sarana untuk menerjemahkan tujuan politik ke dalam tindakan konkret. Akan tetapi, dalam praktik pemerintahan modern, birokrasi kerap dihadapkan pada berbagai distorsi, seperti politisasi jabatan, patronase, dan lemahnya sistem merit. Kondisi tersebut tidak hanya menghambat kinerja birokrasi, tetapi juga menggerus prinsip rasional legal yang menjadi fondasi pemerintahan modern.

Dalam konteks kebijakan publik, rasionalitas sering diasosiasikan dengan pendekatan teknokratis yang menekankan analisis masalah, perumusan tujuan, dan evaluasi alternatif

kebijakan. Meskipun pendekatan ini secara normatif menjanjikan kebijakan yang efektif dan efisien, berbagai kajian menunjukkan bahwa proses kebijakan publik pada kenyataannya sangat dipengaruhi oleh kepentingan politik, keterbatasan informasi, dan dinamika institusional. Akibatnya, kebijakan yang dihasilkan tidak selalu mencerminkan rasionalitas substantif, meskipun telah memenuhi prosedur formal yang berlaku.

Pemikiran Max Weber menawarkan kerangka konseptual yang penting untuk memahami dinamika tersebut. Melalui konsep rasionalitas rasional-legal (*rational-legal authority*), Weber menjelaskan bagaimana negara modern dibangun di atas dominasi hukum dan birokrasi yang bekerja berdasarkan aturan formal, hierarki kewenangan, serta kompetensi teknis (Weber, 1978). Dalam pandangan Weber, rasionalitas bukan hanya sarana untuk mencapai efisiensi administratif, tetapi juga merupakan sumber utama legitimasi kekuasaan negara modern. Birokrasi modern diposisikan sebagai organisasi yang paling rasional dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan. Meskipun demikian, Weber juga menyadari konsekuensi problematis dari proses rasionalisasi yang berlebihan, yang ia gambarkan melalui metafora *iron cage of bureaucracy*. Dominasi aturan dan prosedur berpotensi membatasi kreativitas, diskresi, dan sensitivitas aparatur terhadap nilai-nilai kemanusiaan. Oleh karena itu, pemikiran Weberian tidak hanya relevan untuk menjelaskan kemajuan pemerintahan modern, tetapi juga untuk mengkritisi keterbatasan dan paradoks rasionalitas dalam praktik birokrasi dan kebijakan publik kontemporer.

Relevansi pemikiran Weberian menjadi semakin signifikan dalam konteks pemerintahan modern yang ditandai oleh berkembangnya paradigma *governance* dan transformasi digital. Keterlibatan aktor non-negara, kolaborasi lintas sektor, serta penggunaan teknologi digital dalam penyelenggaraan pemerintahan menantang model birokrasi hierarkis klasik. Namun demikian, berbagai literatur terbaru menunjukkan bahwa rasionalitas Weberian tetap diperlukan sebagai fondasi institusional untuk menjamin kepastian hukum, akuntabilitas, dan keadilan prosedural dalam sistem pemerintahan yang semakin kompleks. Dalam konteks Indonesia, persoalan rasionalitas pemerintahan memiliki dimensi yang khas. Berbagai studi menunjukkan bahwa birokrasi Indonesia masih dihadapkan pada persoalan politisasi, fragmentasi regulasi, serta reformasi birokrasi yang cenderung menekankan aspek prosedural dibandingkan perubahan substantif budaya organisasi (Dwiyanto, 2015; Hadiz, 2010). Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana rasionalitas Weberian benar-benar terinternalisasi dalam praktik pemerintahan dan kebijakan publik di Indonesia.

Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini bertujuan untuk menganalisis konsep rasionalitas pemerintahan modern dalam perspektif Weberian serta mengkaji relevansi dan tantangan penerapannya dalam praktik birokrasi dan kebijakan publik, khususnya dalam konteks Indonesia. Dengan menggunakan pendekatan *literature review* tematik, artikel ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis bagi pengembangan kajian pemerintahan dan administrasi publik, sekaligus menawarkan landasan konseptual untuk memahami dan memperbaiki praktik pemerintahan modern di Indonesia.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode *literature review* sebagai strategi utama untuk menganalisis konsep rasionalitas pemerintahan modern dalam perspektif Weberian. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian ini bertujuan untuk memahami makna, konsep, dan konstruksi teoretis yang berkembang dalam literatur pemerintahan dan administrasi publik, bukan untuk mengukur hubungan variabel secara statistik. Penelitian kualitatif pada dasarnya berfokus pada penafsiran dan pemahaman mendalam terhadap fenomena sosial berdasarkan konteks dan kerangka konseptual tertentu (Creswell, 2014). Selain kajian literatur, artikel ini juga menggunakan data sekunder dari lembaga internasional sebagai ilustrasi empiris untuk memperkuat analisis konseptual, tanpa dimaksudkan sebagai pengujian hipotesis kuantitatif.

Metode *literature review* digunakan karena kajian ini bersifat konseptual dan teoretis. *Literature review* memungkinkan peneliti untuk mengidentifikasi, mengevaluasi, dan mensintesis pemikiran-pemikiran utama yang berkembang dalam suatu bidang kajian guna membangun argumen akademik yang koheren (Snyder, 2019). Dalam konteks penelitian ini, *literature review* tidak hanya berfungsi sebagai pemetaan penelitian terdahulu, tetapi juga sebagai dasar analisis kritis terhadap relevansi dan keterbatasan rasionalitas Weberian dalam pemerintahan modern.

Jenis *literature review* yang digunakan bersifat naratif-tematik. Pendekatan ini dipilih karena memberikan fleksibilitas dalam menelaah karya-karya klasik dan kontemporer serta memungkinkan pengembangan sintesis konseptual yang mendalam (Grant & Booth, 2009). Berbeda dengan *systematic review* yang berorientasi pada kuantifikasi temuan, *narrative review* lebih sesuai untuk penelitian yang bertujuan mengembangkan pemahaman teoretis dan kerangka analitis (Booth et al., 2021).

Pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran literatur pada basis data akademik, seperti Google Scholar, portal jurnal nasional terakreditasi, serta sumber buku akademik yang relevan. Kata kunci yang digunakan meliputi “rasionalitas pemerintahan”, “Weberian rationality”, “modern governance”, “birokrasi publik”, dan “kebijakan publik”. Penelusuran dilakukan secara bertahap dengan mempertimbangkan relevansi topik, reputasi penerbit, serta kontribusi teoritis dari setiap sumber. Menurut Hart (2018), penelusuran literatur yang sistematis dan terencana merupakan prasyarat utama untuk menghasilkan tinjauan pustaka yang kuat secara akademik. Kriteria inklusi dalam pemilihan literatur meliputi: (1) karya yang secara eksplisit membahas konsep rasionalitas, birokrasi, atau kebijakan publik; (2) literatur yang mengkaji pemikiran Max Weber atau pengembangan pemikiran Weberian dan neo-Weberian; serta (3) publikasi yang relevan dengan konteks pemerintahan modern dan administrasi publik. Sementara itu, kriteria eksklusi mencakup literatur yang bersifat populer, tidak melalui proses *peer review*, atau tidak memiliki keterkaitan konseptual dengan fokus penelitian. Penetapan kriteria ini bertujuan untuk menjaga kualitas dan validitas sumber yang dianalisis (Ridley, 2012).

Analisis data dilakukan melalui analisis tematik dan konseptual. Tahap awal analisis meliputi pembacaan kritis terhadap literatur terpilih untuk mengidentifikasi konsep kunci, argumen utama, serta asumsi teoretis yang digunakan oleh para penulis. Selanjutnya, konsep-konsep tersebut dikelompokkan ke dalam tema-tema analitis, seperti rasionalitas rasional-legal, birokrasi Weberian, kebijakan publik, legitimasi pemerintahan, serta tantangan rasionalitas dalam era *governance* dan *digital government*. Analisis tematik dipilih karena efektif dalam mengorganisasikan data kualitatif dan mengungkap pola pemikiran dalam kumpulan teks akademik (Braun & Clarke, 2006).

Tahap akhir analisis berupa sintesis konseptual, yaitu mengintegrasikan berbagai tema yang telah diidentifikasi untuk membangun pemahaman komprehensif mengenai posisi dan relevansi rasionalitas Weberian dalam pemerintahan modern. Sintesis ini dilakukan dengan membandingkan berbagai perspektif teoretis serta mengaitkannya dengan konteks pemerintahan Indonesia. Menurut Miles, Huberman, dan Saldana (2014), proses reduksi, penyajian, dan penarikan kesimpulan merupakan inti dari analisis data kualitatif yang sistematis dan reflektif.

Untuk menjaga validitas dan kredibilitas kajian, penelitian ini menerapkan prinsip *theoretical triangulation* dengan membandingkan berbagai aliran pemikiran dan sudut pandang dalam literatur yang dianalisis. Selain itu, konsistensi antara tujuan penelitian, metode, dan pembahasan dijaga melalui dokumentasi proses penelusuran literatur dan penggunaan sitasi yang akurat. Pendekatan ini sejalan dengan prinsip keabsahan penelitian kualitatif yang menekankan transparansi dan ketelusuran proses analisis (Lincoln & Guba, 1985).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Rasionalitas sebagai Fondasi Pemerintahan Modern

Rasionalitas menempati posisi sentral dalam konstruksi pemerintahan modern karena berfungsi sebagai landasan normatif sekaligus operasional dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Dalam perspektif Weberian, rasionalitas dipahami sebagai orientasi tindakan kelembagaan yang bertumpu pada perhitungan sistematis, kepastian hukum, serta penerapan aturan yang bersifat impersonal. Karakteristik ini membedakan secara mendasar pemerintahan modern dari sistem kekuasaan tradisional yang bergantung pada hubungan personal, adat, atau legitimasi kultural semata (Weber, 1978).

Dalam kajian administrasi publik, rasionalitas sering diasosiasikan dengan prinsip efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan sumber daya publik. Pemerintahan modern diharapkan mampu mencapai tujuan kebijakan secara optimal melalui mekanisme perencanaan yang terstruktur dan proses pengambilan keputusan yang berbasis analisis teknis (Denhardt & Denhardt, 2013). Pendekatan ini menempatkan rasionalitas instrumental sebagai pijakan utama dalam menilai kinerja pemerintahan, khususnya dalam konteks pengendalian anggaran, pengukuran kinerja, dan pencapaian target kebijakan. Namun demikian, penekanan yang berlebihan pada rasionalitas instrumental berpotensi mengaburkan dimensi normatif pemerintahan. Sejumlah pemikir filsafat sosial menegaskan bahwa tindakan yang rasional secara teknis tidak selalu sejalan dengan prinsip-prinsip keadilan, partisipasi, dan kepentingan publik. Habermas (1984), misalnya, menunjukkan bahwa rasionalitas teknokratis perlu diimbangi dengan rasionalitas komunikatif agar kebijakan publik memperoleh legitimasi normatif dan demokratis. Tanpa keseimbangan tersebut, rasionalitas berisiko direduksi menjadi sekadar alat teknis yang terlepas dari nilai-nilai sosial yang melandasinya.

Dalam negara hukum modern, rasionalitas dilembagakan melalui supremasi hukum dan kepastian regulasi. Rasionalitas legal memastikan bahwa kekuasaan negara dijalankan berdasarkan norma yang bersifat umum, dapat diprediksi, dan dapat diuji secara hukum, sehingga membatasi potensi tindakan sewenang-wenang aparatur negara (Dicey, 1915). Melalui mekanisme ini, rasionalitas berfungsi sebagai instrumen pengendalian kekuasaan sekaligus sebagai sumber legitimasi pemerintahan. Meskipun demikian, berbagai studi menunjukkan bahwa dalam praktik pemerintahan kontemporer, rasionalitas sering kali tereduksi menjadi kepatuhan formal terhadap prosedur administratif. Kebijakan publik dapat dinilai rasional secara prosedural dan memenuhi standar legalitas, tetapi gagal menghasilkan manfaat substantif bagi masyarakat (Stone, 2012). Kondisi ini mengindikasikan adanya ambiguitas dalam konsep rasionalitas, di mana ia dapat berfungsi baik sebagai alat peningkatan tata kelola maupun sebagai instrumen legitimasi semu yang menutupi ketimpangan dan ketidakadilan substantif.

Dalam perspektif Weberian, ambiguitas tersebut merupakan konsekuensi inheren dari proses rasionalisasi sosial yang lebih luas. Dominasi logika efisiensi dan aturan formal menciptakan stabilitas administratif dan prediktabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, tetapi pada saat yang sama memunculkan ketegangan antara tuntutan efisiensi dan nilai-nilai kemanusiaan yang bersifat substantif (Weber, 1978). Oleh karena itu, memahami rasionalitas dalam pemerintahan modern menuntut pendekatan kritis yang tidak hanya menekankan aspek prosedural, tetapi juga mempertimbangkan dimensi etis dan sosial yang melekat dalam praktik kekuasaan negara.

Rasionalitas Weberian dan Struktur Birokrasi

Dalam kerangka pemikiran Max Weber, birokrasi menempati posisi fundamental dalam pembentukan dan operasionalisasi pemerintahan modern. Weber memandang birokrasi sebagai bentuk organisasi yang paling rasional karena disusun berdasarkan pembagian kerja yang sistematis, hierarki kewenangan yang tegas, keberadaan aturan tertulis yang mengikat, serta mekanisme rekrutmen aparatur yang menekankan kompetensi teknis dan kualifikasi

profesional (Weber, 1978). Struktur birokrasi semacam ini dirancang untuk menjamin konsistensi, prediktabilitas, dan netralitas dalam pelaksanaan fungsi administrasi negara, sehingga kewenangan publik dapat dijalankan secara impersonal dan terlepas dari relasi personal maupun kepentingan partikular.

Dalam kajian administrasi publik, birokrasi Weberian tidak dipahami sebagai gambaran empiris yang sepenuhnya terwujud secara praksis, melainkan sebagai sebuah *ideal type* yang berfungsi sebagai alat analisis konseptual (Albrow, 1970). Pendekatan *ideal type* ini memungkinkan peneliti untuk mengidentifikasi jarak antara desain normatif birokrasi rasional dengan realitas operasionalnya. Berbagai penyimpangan yang muncul dalam praktik, seperti patronase politik, inefisiensi organisasi, dan penyalahgunaan kewenangan, dapat dibaca sebagai indikasi melemahnya internalisasi prinsip rasionalitas rasional-legal dalam struktur birokrasi.

Salah satu sumber ketegangan utama dalam pemerintahan modern terletak pada relasi antara birokrasi dan politik. Di satu sisi, birokrasi dituntut untuk bekerja secara profesional, netral, dan berbasis aturan. Di sisi lain, birokrasi tetap berada dalam kerangka kontrol politik yang sah sebagai bagian dari sistem demokrasi. Ketika kontrol politik tersebut bergeser menjadi intervensi yang bersifat partikular dan jangka pendek, prinsip rasional-legal yang menjadi fondasi birokrasi modern mengalami erosi (Grindle, 2012). Kondisi ini berdampak langsung pada kapasitas birokrasi untuk menjalankan fungsi administrasi secara konsisten dan akuntabel.

ASIA PACIFIC

Share how your country is doing   

INDONESIA

Score

37/100 [What does the CPI score mean?](#)

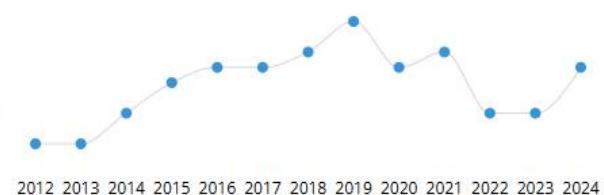
Rank

99/180

Score change

+3 since 2023

Score changes 2012 - 2024



**Gambar 1. Corruption Perception Index Indonesia
Tahun 2012-2024**

Sumber : Transparency International, 2025

Distorsi terhadap rasionalitas birokrasi dapat diilustrasikan secara empiris melalui tingkat korupsi dalam sektor publik. Gambar 1 menunjukkan perkembangan *Corruption Perception Index* (CPI) Indonesia selama periode 2012–2024 sebagai indikator kondisi integritas birokrasi dan tata kelola pemerintahan. Fluktuasi skor CPI mengindikasikan bahwa proses rasionalisasi birokrasi melalui penguatan regulasi dan reformasi kelembagaan belum sepenuhnya menghasilkan stabilitas dan konsistensi dalam praktik pemerintahan. Temuan ini memperlihatkan bahwa keberadaan aturan formal saja tidak cukup untuk menjamin berfungsinya rasionalitas birokrasi secara efektif.

Dalam perspektif Weberian, korupsi merupakan bentuk penyimpangan serius terhadap prinsip rasional-legal, karena kewenangan publik dijalankan berdasarkan kepentingan personal, jaringan informal, atau pertimbangan non-prosedural, alih-alih berlandaskan aturan yang bersifat impersonal. Oleh karena itu, data CPI tidak hanya mencerminkan persoalan etika individu aparatur, tetapi juga mengindikasikan kelemahan struktural dalam pelembagaan rasionalitas birokrasi sebagai norma institusional (Weber,

1978). Dengan kata lain, krisis rasionalitas pemerintahan modern lebih tepat dipahami sebagai masalah kelembagaan daripada semata-mata kegagalan aktor individual.

Di sisi lain, Weber juga mengingatkan bahwa dominasi rasionalitas formal dalam birokrasi dapat melahirkan konsekuensi paradoksal yang ia sebut sebagai *iron cage of bureaucracy*. Dalam kondisi ini, kepatuhan yang berlebihan terhadap aturan dan prosedur justru berpotensi membatasi kreativitas, fleksibilitas, dan diskresi aparatur dalam merespons kompleksitas persoalan publik. Birokrasi yang terlalu kaku berisiko kehilangan sensitivitas terhadap dinamika sosial dan kebutuhan masyarakat, sehingga tujuan substantif pemerintahan tidak tercapai secara optimal (Weber, 1978).

Meskipun demikian, perkembangan pemikiran neo-Weberian menegaskan bahwa birokrasi rasional tetap merupakan prasyarat penting bagi pemerintahan yang efektif dan akuntabel. Kritik terhadap birokrasi Weberian tidak dimaksudkan untuk meniadakan prinsip rasionalitas rasional-legal, melainkan untuk menyesuaikannya dengan tuntutan pemerintahan kontemporer yang menekankan fleksibilitas, inovasi, dan orientasi pada pelayanan publik (Pollitt & Bouckaert, 2017). Dengan demikian, tantangan utama pemerintahan modern bukanlah menggantikan model Weberian, tetapi mereinterpretasikan dan mengadaptasinya agar tetap relevan dalam konteks tata kelola yang semakin kompleks.

Rasionalitas dalam Dinamika Kebijakan Publik

Dalam konteks kebijakan publik, rasionalitas Weberian termanifestasi dalam pendekatan pengambilan keputusan yang menekankan perencanaan sistematis, penggunaan pengetahuan teknis, serta orientasi pada pencapaian tujuan yang telah dirumuskan secara jelas. Model rasional-komprehensif memandang proses kebijakan sebagai rangkaian tahapan logis yang dimulai dari identifikasi masalah, perumusan tujuan, hingga pemilihan alternatif kebijakan yang dianggap paling optimal (Dunn, 2016). Pendekatan ini sejalan dengan gagasan Weber mengenai dominasi rasional-legal, di mana kebijakan publik diproduksi melalui prosedur formal dan mekanisme administratif yang dapat dipertanggungjawabkan.

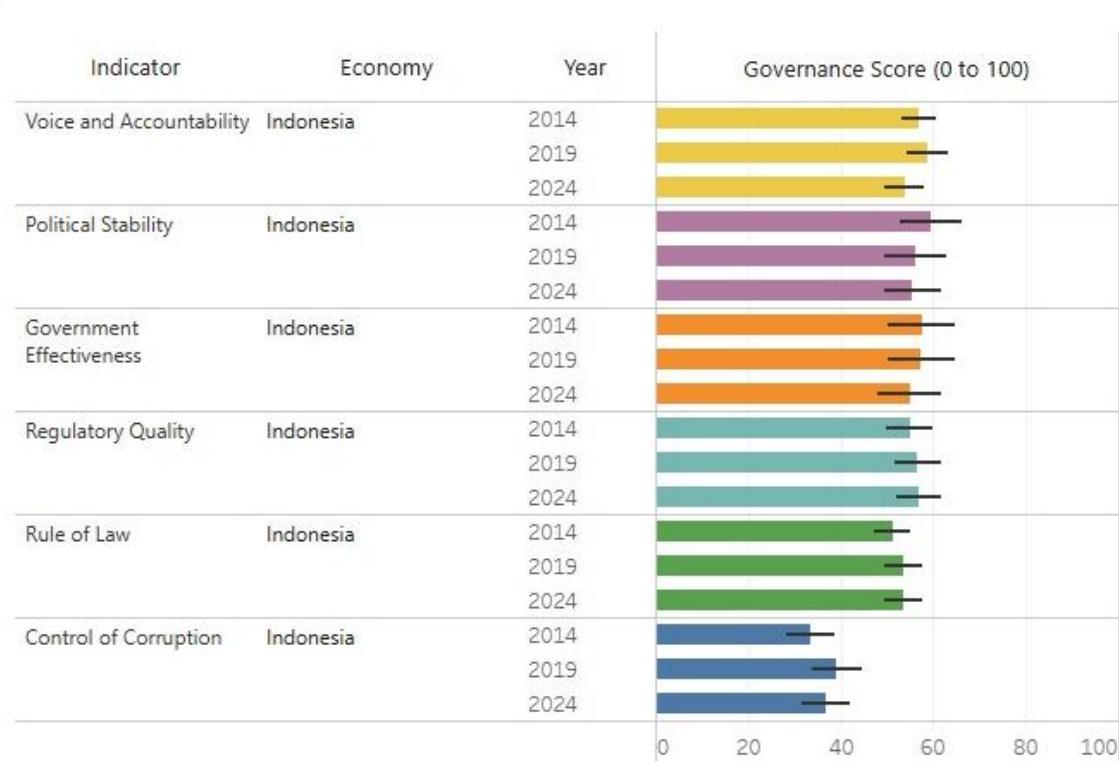
Namun, berbagai kajian kebijakan publik menunjukkan bahwa asumsi rasionalitas penuh sebagaimana diidealkan dalam model normatif tersebut jarang terwujud dalam praktik pemerintahan. Keterbatasan informasi, tekanan waktu, serta dinamika kepentingan politik menyebabkan proses perumusan kebijakan cenderung bersifat inkremental dan kompromistik (Lindblom, 1959). Kondisi ini menegaskan adanya kesenjangan antara rasionalitas sebagai konstruksi normatif dan realitas empiris kebijakan publik yang sarat dengan negosiasi antar aktor dan pertimbangan non-teknis.

Dalam perspektif Weberian, keterbatasan tersebut tidak serta-merta meniadakan rasionalitas, melainkan menunjukkan bahwa rasionalitas kebijakan bekerja dalam kerangka institusional yang kompleks. Prosedur formal dan aturan administratif tetap dijalankan sebagai sumber legitimasi kebijakan, meskipun substansi kebijakan sering kali merupakan hasil dari proses politik yang bersifat deliberatif dan negosiatif (Peters, 2018). Dengan demikian, rasionalitas kebijakan tidak dapat dipahami secara sempit sebagai kalkulasi teknokratis, tetapi sebagai mekanisme institusional yang menyeimbangkan tuntutan administratif dan realitas politik.

Masalah muncul ketika rasionalitas dalam kebijakan publik direduksi menjadi kepatuhan administratif semata. Fokus yang berlebihan pada prosedur perencanaan, penganggaran, dan pelaporan berpotensi mengaburkan evaluasi terhadap dampak substantif kebijakan, termasuk aspek keadilan sosial dan kebermanfaatannya bagi masyarakat (Stone, 2012). Dalam kondisi demikian, kebijakan dapat terlihat rasional secara formal, tetapi kehilangan relevansi substantif dalam menjawab permasalahan publik yang kompleks dan dinamis. Oleh karena itu, rasionalitas Weberian dalam kebijakan publik perlu diperkaya dengan pendekatan yang lebih deliberatif dan partisipatif. Integrasi antara rasionalitas administratif dan keterlibatan publik menjadi penting agar kebijakan tidak hanya sah secara

prosedural, tetapi juga responsif terhadap kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Pendekatan ini sejalan dengan perkembangan tata kelola pemerintahan modern yang menekankan kolaborasi antaraktor dan inklusivitas dalam proses kebijakan.

Rasionalitas pemerintahan modern juga tercermin dalam kapasitas negara untuk mengimplementasikan kebijakan secara efektif dan konsisten. Dalam konteks ini, indikator *Government Effectiveness* yang dikembangkan oleh World Bank memberikan gambaran mengenai kualitas birokrasi, profesionalisme aparatur, serta stabilitas dan konsistensi kebijakan publik. Gambar 2 menyajikan perkembangan skor Government Indicators Indonesia selama periode 2014–2024 sebagai ilustrasi empiris dinamika tersebut.



Gambar 2. World Governance Indicators Indonesia Tahun 2014-2024

Sumber : World Bank, 2025

Data pada Gambar 2 menunjukkan bahwa efektivitas pemerintahan Indonesia mengalami fluktuasi yang mencerminkan ketegangan antara ideal tipe birokrasi rasional ala Weber dan realitas praktik administrasi publik. Peningkatan skor pada periode tertentu dapat dipahami sebagai dampak dari upaya rasionalisasi administrasi melalui reformasi birokrasi dan penguatan sistem manajemen publik. Sebaliknya, stagnasi atau penurunan skor pada periode lain mengindikasikan bahwa rasionalitas birokrasi masih rentan terhadap politisasi kebijakan, fragmentasi kewenangan, serta lemahnya koordinasi antarinstansi pemerintah.

Dalam kerangka Weberian, efektivitas pemerintahan tidak hanya diukur dari capaian output kebijakan, tetapi juga dari kualitas proses administratif yang mendasarnya. Ketika birokrasi tidak sepenuhnya beroperasi berdasarkan prinsip merit, kompetensi teknis, dan kepatuhan terhadap aturan formal, rasionalitas pemerintahan kehilangan daya operasionalnya. Oleh karena itu, data *Government Effectiveness* memperkuat analisis konseptual mengenai keterbatasan dan tantangan penerapan rasionalitas Weberian dalam praktik pemerintahan modern, khususnya di konteks negara berkembang seperti Indonesia.

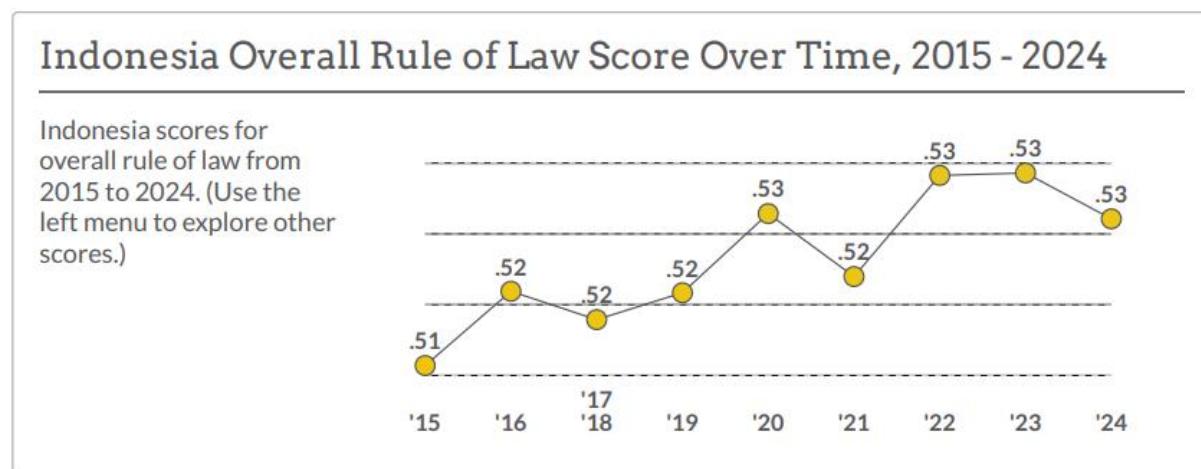
Rasionalitas, Legitimasi, dan Kepercayaan Publik

Dalam pemikiran Max Weber, legitimasi pemerintahan modern bertumpu pada keyakinan masyarakat terhadap keabsahan aturan dan prosedur yang digunakan negara dalam menjalankan kewenangannya. Ketaatan warga negara tidak lagi didasarkan pada loyalitas personal atau tradisi, melainkan pada kepercayaan terhadap sistem hukum dan administrasi yang bersifat rasional-legal (Weber, 1978). Dalam konteks ini, rasionalitas berfungsi sebagai fondasi utama bagi terbentuknya legitimasi pemerintahan sekaligus sebagai prasyarat munculnya kepercayaan publik terhadap institusi negara.

Berbagai studi empiris menunjukkan bahwa kualitas rasionalitas prosedural, seperti konsistensi aturan, transparansi proses pengambilan keputusan, dan keadilan administratif, memiliki hubungan yang signifikan dengan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah (Bouckaert & Van de Walle, 2003). Ketika warga negara merasakan bahwa kebijakan dan layanan publik dijalankan secara adil, impersonal, dan dapat diprediksi, birokrasi memperoleh legitimasi sosial yang lebih kuat. Namun demikian, legitimasi tidak dapat dipertahankan semata-mata melalui kepatuhan terhadap prosedur formal apabila kebijakan publik gagal menghasilkan manfaat nyata bagi masyarakat.

Dalam hal ini, Rothstein (2024) menekankan pentingnya keadilan prosedural sebagai jembatan yang menghubungkan rasionalitas administratif dengan legitimasi politik. Rasionalitas birokrasi hanya akan diterima secara sosial ketika prosedur formal diiringi dengan persepsi keadilan dalam perlakuan terhadap warga negara. Dengan demikian, legitimasi pemerintahan modern tidak hanya bersumber dari keberadaan aturan yang sah, tetapi juga dari pengalaman warga dalam berinteraksi dengan institusi negara.

Rasionalitas pemerintahan modern juga tidak dapat dipisahkan dari kekuatan sistem hukum sebagai pilar utama legitimasi kekuasaan negara. Weber menegaskan bahwa negara modern bertumpu pada dominasi hukum, di mana kepatuhan masyarakat muncul dari keyakinan terhadap keabsahan dan konsistensi penegakan aturan yang berlaku. Dalam konteks Indonesia, kondisi tersebut dapat diilustrasikan melalui Gambar 3, yang menunjukkan perkembangan *Rule of Law Index* Indonesia selama periode 2015–2024.



Gambar 3. *Rule of Law Index* Indonesia Tahun 2015-2024

Sumber : World Justice Project, 2025

Data *Rule of Law Index* memperlihatkan bahwa kepastian hukum dan konsistensi penegakan aturan masih menjadi tantangan struktural dalam praktik pemerintahan Indonesia. Dalam perspektif Weberian, melemahnya *rule of law* berdampak langsung pada erosi rasionalitas rasional-legal, karena hukum tidak lagi berfungsi secara optimal sebagai mekanisme impersonal yang mengatur hubungan antara negara dan warga negara. Ketika hukum dipersepsikan tidak konsisten atau selektif, kepercayaan publik terhadap institusi pemerintahan pun cenderung menurun. Temuan ini memperkuat argumen bahwa krisis

rasionalitas pemerintahan modern tidak hanya bersumber dari persoalan administratif atau kapasitas birokrasi, tetapi juga dari lemahnya otoritas hukum dalam praktik kebijakan publik. Tanpa sistem hukum yang kuat dan dipercaya, rasionalitas prosedural kehilangan basis legitimatifnya, sehingga pemerintahan berisiko mengalami defisit kepercayaan publik.

Ketiga indikator empiris yang telah disajikan sebelumnya, yaitu *Corruption Perception Index*, *Government Effectiveness*, dan *Rule of Law Index*, tidak dimaksudkan sebagai alat pengujian hipotesis kuantitatif, melainkan sebagai ilustrasi reflektif untuk memperkuat analisis konseptual Weberian. Secara kolektif, data tersebut menunjukkan bahwa tantangan rasionalitas pemerintahan modern di Indonesia bersifat multidimensional, mencakup aspek integritas birokrasi, kapasitas administrasi, serta kekuatan sistem hukum sebagai fondasi legitimasi. Dalam konteks tersebut, pemikiran Weberian tetap relevan sebagai kerangka analitis untuk memahami paradoks pemerintahan modern. Di satu sisi, rasionalitas rasional-legal merupakan prasyarat bagi pemerintahan yang efektif dan absah. Di sisi lain, dominasi prosedur formal tanpa internalisasi nilai substantif berpotensi menjebak birokrasi dalam apa yang Weber sebut sebagai *iron cage of bureaucracy*. Oleh karena itu, rasionalitas Weberian perlu direinterpretasi secara kritis agar tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme administratif, tetapi juga menjadi landasan etis dan institusional bagi tata kelola pemerintahan yang demokratis dan berorientasi pada kepentingan publik.

Rasionalitas Weberian dalam Konteks Governance dan Digitalisasi Pemerintahan

Perkembangan paradigma *governance* telah mengubah cara pemerintahan modern dijalankan dan sekaligus menantang model birokrasi Weberian klasik yang bercirikan hierarki formal dan kewenangan terpusat. Dalam kerangka *governance*, proses pengambilan keputusan publik tidak lagi dimonopoli oleh negara, melainkan melibatkan beragam aktor non-negara, seperti sektor swasta, organisasi masyarakat sipil, dan komunitas lokal. Kondisi ini menuntut bentuk rasionalitas yang lebih koordinatif, adaptif, dan berbasis jejaring, di mana efektivitas pemerintahan bergantung pada kemampuan mengelola interaksi antaraktor yang memiliki kepentingan dan sumber daya berbeda (Rhodes, 1997).

Meskipun demikian, pergeseran menuju *governance* tidak serta-merta meniadakan relevansi rasionalitas Weberian. Sebaliknya, prinsip rasional-legal tetap berfungsi sebagai fondasi kelembagaan yang menjamin kepastian hukum, akuntabilitas, dan legitimasi dalam tata kelola yang semakin kompleks. Pierre dan Peters (2020) menegaskan bahwa tanpa birokrasi yang bekerja berdasarkan aturan formal dan kewenangan yang jelas, kolaborasi dalam jaringan *governance* berisiko kehilangan mekanisme kontrol publik dan menjadi arena dominasi aktor-aktor tertentu. Dalam konteks ini, rasionalitas Weberian berperan sebagai jangkar institusional yang menjaga keseimbangan antara fleksibilitas koordinatif dan akuntabilitas administratif.

Transformasi digital pemerintahan dapat dipahami sebagai fase lanjutan dari proses rasionalisasi birokrasi yang telah berlangsung sejak munculnya negara modern. Digitalisasi prosedur administrasi, sistem informasi terpadu, dan layanan publik berbasis teknologi berpotensi memperkuat konsistensi prosedural, meningkatkan efisiensi, serta mengurangi ruang diskresi individual dalam pelaksanaan kebijakan. Dalam perspektif Weberian, digital government memperluas logika rasionalitas formal dengan mengandalkan standar teknis dan algoritma sebagai instrumen pengendalian administratif. Namun, digitalisasi pemerintahan juga menghadirkan tantangan baru yang tidak sepenuhnya dapat dijawab oleh kerangka Weberian klasik. Ketergantungan pada teknologi berisiko menciptakan bentuk baru eksklusi sosial bagi kelompok masyarakat yang memiliki keterbatasan akses dan literasi digital. Selain itu, penggunaan algoritma dalam pengambilan keputusan administratif memunculkan persoalan akuntabilitas, transparansi, dan keadilan prosedural, terutama ketika mekanisme pengambilan keputusan menjadi semakin sulit dipahami oleh publik (Meijer & Wessels,

2019). Kondisi ini menuntut perluasan pemahaman tentang rasionalitas birokrasi agar mencakup dimensi etis dan demokratis dalam penggunaan teknologi.

Implikasi bagi Pemerintahan Indonesia

Dalam konteks Indonesia, penerapan rasionalitas Weberian menghadapi berbagai kendala struktural dan kultural yang bersifat historis. Politisasi birokrasi, fragmentasi regulasi, serta warisan patrimonialisme masih menjadi hambatan utama bagi konsolidasi *rational-legal authority* dalam praktik pemerintahan (Dwiyanto, 2015; Hadiz, 2010). Meskipun reformasi birokrasi telah lama digulirkan sebagai agenda nasional, implementasinya sering kali berhenti pada pemberian prosedural dan struktural, tanpa disertai perubahan mendasar dalam budaya organisasi dan pola relasi kekuasaan. Oleh karena itu, reformasi birokrasi perlu dipahami tidak sekadar sebagai upaya teknokratis, tetapi sebagai proses institusionalisasi rasionalitas Weberian yang lebih substantif. Penguanan profesionalisme aparatur, konsistensi penegakan hukum, serta integritas kelembagaan menjadi prasyarat utama bagi terwujudnya pemerintahan yang rasional dan absah. Dalam era *governance* dan digitalisasi, tantangan utama bukanlah meninggalkan prinsip Weberian, melainkan mengadaptasinya secara kritis agar tetap relevan dalam menghadapi kompleksitas tata kelola pemerintahan modern di Indonesia.

KESIMPULAN

Berdasarkan telaah literatur dan analisis konseptual yang dilakukan, artikel ini menegaskan bahwa rasionalitas Weberian, khususnya rasionalitas rasional-legal, tetap merupakan fondasi teoretis yang penting dalam memahami karakter dan dinamika pemerintahan modern. Rasionalitas tersebut berperan sebagai sumber legitimasi kekuasaan negara, penopang kepastian hukum, serta kerangka operasional bagi birokrasi dan kebijakan publik. Dalam konteks negara modern, keberadaan aturan formal, prosedur administratif yang impersonal, serta birokrasi berbasis kompetensi menjadi prasyarat bagi stabilitas dan prediktabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Namun demikian, temuan kajian ini menunjukkan bahwa rasionalitas Weberian dalam praktik pemerintahan kontemporer kerap mengalami distorsi. Rasionalitas sering kali tereduksi menjadi kepatuhan prosedural yang menekankan aspek administratif formal, sementara dimensi substantif, etis, dan keadilan sosial kurang mendapatkan perhatian yang memadai. Fenomena politisasi birokrasi, fragmentasi regulasi, serta lemahnya konsistensi penegakan hukum menunjukkan bahwa rasionalitas rasional-legal belum sepenuhnya terinternalisasi sebagai norma kelembagaan dalam praktik pemerintahan, khususnya di Indonesia.

Analisis terhadap indikator empiris seperti *Corruption Perception Index (CPI)*, *Government Effectiveness*, dan *Rule of Law Index* memperkuat argumen bahwa krisis rasionalitas pemerintahan modern bersifat multidimensional. Tantangan tersebut tidak hanya berkaitan dengan integritas individu aparatur, tetapi juga berakar pada persoalan struktural yang mencakup kapasitas birokrasi, kualitas kebijakan publik, serta kekuatan sistem hukum sebagai fondasi legitimasi. Dengan demikian, rasionalitas Weberian tidak dapat dipahami secara sempit sebagai mekanisme teknokratis, melainkan sebagai konstruksi institusional yang berkaitan erat dengan legitimasi, kepercayaan publik, dan kualitas demokrasi.

Di tengah perkembangan paradigma *governance* dan transformasi digital pemerintahan, kajian ini menegaskan bahwa pemikiran Weberian tidak kehilangan relevansinya. Sebaliknya, rasionalitas rasional-legal tetap dibutuhkan sebagai jangkar institusional untuk menjamin akuntabilitas, kepastian hukum, dan keadilan prosedural dalam sistem pemerintahan yang semakin kompleks dan melibatkan banyak aktor. Namun, agar tetap relevan, rasionalitas Weberian perlu direinterpretasi secara kritis dan adaptif, sehingga tidak terjebak dalam dominasi prosedur formal yang menimbulkan apa yang oleh Weber disebut sebagai *iron cage of bureaucracy*.

Rekomendasi

Secara teoretis, kajian pemerintahan dan administrasi publik disarankan untuk mengembangkan pendekatan neo-Weberian yang lebih integratif. Pendekatan ini perlu mengombinasikan prinsip rasionalitas rasional-legal (*legal-rational authority*) dengan nilai-nilai demokrasi, partisipasi publik, dan keadilan sosial. Penguatan dialog antara pemikiran Weberian dan perspektif *governance*, *deliberative democracy*, serta etika administrasi publik menjadi penting untuk memperkaya analisis mengenai rasionalitas pemerintahan modern.

Secara praktis, pemerintah Indonesia perlu memperkuat institusionalisasi rasionalitas Weberian secara substantif, bukan sekadar prosedural. Upaya reformasi birokrasi hendaknya diarahkan pada penguatan sistem merit, profesionalisme aparatur, dan integritas kelembagaan, disertai dengan konsistensi regulasi dan penegakan hukum yang adil serta impersonal. Reformasi birokrasi juga perlu menyentuh aspek budaya organisasi dan relasi kekuasaan, sehingga rasionalitas tidak hanya hadir dalam dokumen dan prosedur, tetapi juga dalam praktik sehari-hari penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam konteks *governance* dan digitalisasi, pemerintah disarankan untuk memastikan bahwa pemanfaatan teknologi digital dalam administrasi publik tetap berlandaskan prinsip akuntabilitas, transparansi, dan inklusivitas. Rasionalitas berbasis teknologi perlu diimbangi dengan mekanisme pengawasan publik dan perlindungan terhadap kelompok rentan agar transformasi digital tidak menciptakan bentuk baru ketidakadilan administratif.

Bagi penelitian selanjutnya, disarankan untuk melengkapi kajian konseptual ini dengan studi empiris, baik melalui pendekatan kualitatif maupun kuantitatif, guna menguji bagaimana rasionalitas Weberian diimplementasikan dalam praktik birokrasi dan kebijakan publik di tingkat nasional maupun daerah. Penelitian komparatif antar sektor atau antar negara juga berpotensi memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai variasi penerapan rasionalitas pemerintahan dalam konteks sosial dan politik yang berbeda.

REFERENSI

- Albrow, M. (1970). *Bureaucracy*. London : Macmillan Press Ltd.
- Bouckaert, G., & Van de Walle, S. (2003). Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of ‘good governance’: Difficulties in linking trust and satisfaction indicators. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), 329-343.
- Booth, A., Martyn-St James, M., Clowes, M., & Sutton, A. (2021). Systematic approaches to a successful literature review.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101.
- Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). Sage Publications.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2013). *Public Administration: An Action Orientation*. Boston: Cengage Learning.
- Dicey, A. V. (1915). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London: Macmillan.
- Dunn, W. N. (2016). *Public Policy Analysis*. New York: Routledge.
- Dwiyanto, A. (2015). *Reformasi birokrasi kontekstual*. Gadjah Mada University Press.
- Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action*. Boston: Beacon Press.
- Hadiz, V. (2010). *Localising power in post-authoritarian Indonesia: A Southeast Asia perspective*. Stanford University Press.
- Hart, C. (2018). Doing a literature review: Releasing the research imagination.
- Grant, M. J., & Booth, A. (2009). A typology of reviews: an analysis of 14 review types and associated methodologies. *Health information & libraries journal*, 26(2), 91-108.
- Grindle, M. S. (2012). *Jobs for the Boys*. Harvard University Press.

- Lindblom, C. E. (1959). The Science of “Muddling Through.” *Public Administration Review*, 19(2), 79–88. <https://doi.org/10.2307/973677>
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Sage Publications.
- Meijer, A., & Wessels, M. (2019). Predictive policing: Review of benefits and drawbacks. *International journal of public administration*, 42(12), 1031-1039.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). Sage Publications.
- Peters, B. G. (2018). *The Politics Of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*. London: Routledge.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2020). *Governance, politics and the state*. Bloomsbury Publishing.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*. Oxford university press.
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University.
- Ridley, D. (2012). The literature review: A step-by-step guide for students.
- Rothstein, B. (2024). *The quality of government: Corruption, social trust, and inequality in international perspective*. University of Chicago Press.
- Stone, D. (2012). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. 3rd edn New York.
- Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of business research*, 104, 333-339.
- Transparency International. (2025). *Corruption Index Perception : Indonesia*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2024/index/idn>
- Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology* (Vol. 2). University of California press.
- World Bank. (2025). *Worldwide Governance Indicators : Indonesia*. <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/interactive-data-access>
- World Justice Project. (2025). *Rule of Law Index : Indonesia*. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2025/Indonesia>