

**APLIKASI TEORI BIROKRASI DAN PATOLOGI MAX WEBER PADA
PEMERINTAHAN DESA KERANGKULON WONOSALAM DEMAK**

TAHUN 2013 - 2017

Skripsi

Program Sarjana (S-1)

Jurusan Aqidah dan Filsafat Islam (AFI)



Oleh :

IIN MASNIYAH

NIM : 1404016028

FAKULTAS USHULUDDIN DAN HUMANIORA

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO

SEMARANG

2018

**APLIKASI TEORI BIROKRASI DAN PATOLOGI MAX WEBER PADA
PEMERINTAHAN DESA KERANGKULON WONOSALAM DEMAK**

TAHUN 2013 - 2017



SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Strata 1 (S1)
Dalam Ilmu Ushuluddin dan Humaniora
Jurusan Aqidah dan Filsafat Islam

Oleh:

IIN MASNIYAH
NIM: 1404016028

Semarang, 3 Juli 2018

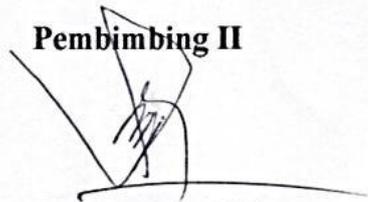
Disetujui oleh:

Pembimbing I



Prof. Dr. H. Yusuf Suyono, M.A
NIP: 19530313 198103 1005

Pembimbing II



Dr. Machrus, M.Ag.
NIP: 19630105 199001 1 002

NOTA PEMBIMBING

Lamp : -

Hal : Persetujuan Naskah Skripsi

Kepada

Yth. Bapak Dekan Fakultas Ushuluddin dan Humaniora
Uin Walisongo Semarang di Semarang

Assalamu'alaikum Wr.Wb

Setelah membaca, mengadakan koreksi dan perbaikan sebagaimana mestinya, maka saya menyatakan bahwa skripsi saudara:

Nama : IIN MASNIYAH
Nim/Program/Smt : 1404016028/S.1/VIII
Jurusan : AQIDAH DAN FILSAFAT ISLAM

Judul Skripsi :

APLIKASI TEORI BIROKRASI DAN PATOLOGI MAX WEBER
PADA PEMERINTAHAN DESA KERANGKULON WONOSALAM DEMAK
TAHUN 2013 - 2017

Dengan ini telah kami setuju dan mohon agar segera diujikan. Demikian atas perhatiannya diucapkan terimakasih.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb

Semarang, 3 Juli 2018

Dosen Pembimbing I



Prof. Dr. H. Yusuf Suyono, M.A
NIP. 19530313 198103 1005

Dosen Pembimbing II



Dr. Machrus, M.Ag.
NIP. 19630105 199001 1 002

PENGESAHAN

Skripsi saudara **Iin Masniyah**
Nomor Induk Mahasiswi 1404016028
telah di munaqosyahkan oleh Dewan
Penguji Skripsi Fakultas Ushuluddin dan
Humaniora Uin Walisongo Semarang

17 JULI

dan telah diterima serta disahkan sebagai
salah satu syarat guna memperoleh gelar
Sarjana dan Ilmu Ushuluddin.



Penguji I

Dr. Safi'i, M.Ag.

NIP. 196505061994031002

Pembimbing I

Prof. Dr. H. Yusuf Suyono, M.A

NIP. 19530313 198103 1005

Penguji II

Dra. Yustiyah, M.Ag.

NIP. 196403021993032001

Pembimbing II

Dr. Machrus, M.Ag.

NIP. 19630105 199001 1 002

Sekretaris Sidang

Dr. H. Muh. In'amuzahiddin, M.Ag

NIP. 197710202003121002

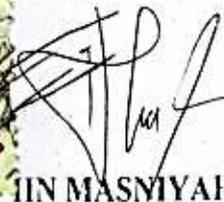
DEKLARASI KEASLIAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa skripsi ini adalah hasil kerja saya sendiri dengan penuh kejujuran dan tanggung jawab dan didalamnya tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi di lembaga pendidikan lainnya, kecuali pengetahuan dan informasi yang diambil penerbitan maupun belum atau tidak diterbitkan di cantumkan sebagai sumber refrensi yang menjadi bahan rujukan.

Semarang, 3 Juli 2018

Penulis




IIN MASNIYAH

1404016028

MOTTO

Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan
menjalankan jabatannya dan *resources* instansinya
untuk kepentingan pribadi dan keluarganya (Max Weber)¹

¹ Miftah Toha, Birokrasi&Politik di Indonesia, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003,hlm.18

PERSEMBAHAN

Bismillahirrahmanirrahim. Dengan mengucap puji syukur kepada Allah SWT atas di berikannya kesehatan jasmani dan rohani dan segala kerendahan, perjuangan, pengorbanan, niat, dan usaha keras yang di iringi dengan do'a, keringat dan air mata telah turut memberikan warna dalam proses penyusunan skripsi ini. Saya persembahkan karya ini untuk orang-orang yang penuh arti dalam melengkapi cerita kehidupan penulis berada dalam ruang dan waktu kehidupan penulis

1. Kedua orang tua tercinta, bapak tercinta H. Ikhwan Sidiq,S.H, Ibuk tercinta Hj. Ambarwati Barokah, kakak tersayang Dewi Farhati,S.H, Adek-Adek tersayangku Alfi dan Muhammad Nafis Amdad. Mas Adinku, Mas Asip, Mas Ardan Terimakasih atas semangat, kasih sayang, dan membantu dalam menyelesaikan Skripsi ini.
2. Keluarga besar Pondok Pesantren Al Ma'rufiyah Bringin Semarang Romo Kyai H. Abbas Masrukhin dan Ibu Nyai Hj. Maemunah sekeluarga yang penulis tunggu barokah dan manfaat ilmunya.
3. Keluarga besar Jurusan Aqidah dan Filsafat Islam Fakultas Ushuluddin dan Humaniora Uin Walisongo Semarang terkhusus Kajor AFI- Bapak Dr. Zainul Adzfar, M.Ag dan Sekjur-AFI ibu Dra. Hj. Yusriyah, M,Ag
4. Keluarga besar Himpunan Mahasiswa Jurusan, Ketua iin masniyah dan jajarannya, penulis ucapkan terimakasih atas semangat kalian semua.
5. Keluarga besar PMII Rashul Fakultas Ushuluddin dan Humaniora UIN Walisongo Semarang terimakasih atas semuanya yang telah kalian berikan untukku.
6. Keluarga besar KSMW UIN Walisongo Semarang terimakasih sudah mengizinkan aku untuk belajar bersama kalian
7. Keluarga besar RGM Fakultas Ushuluddin dan Humaniora UIN Walisongo Semarang terimakasih waktunya yang sebentar untukku belajar bersamamu.
8. Keluarga besar Lingkar Mahasiswa Filsafat se-indonesia yang telah resmi di deklarasikan semangat buat kita semua untuk karya-karya kedepannya.
9. Keluarga besar LFC fakultas Ushuluddin dan Humaniora, pak ulin, pak fathoni, pak lutfi, bu tsuwaibah, bu widy, mbak alya, mbak umi, mbak uyun, mas fida, mas raga, mbah kholik, mbk lailin, mbak u'oh, dek reka, dek nilna. Dll terimakasih atas kesempatan untuk pengabdianku di perpustakaan.
10. Keluarga besar pengurus pondok pesantren putri Al-Ma'rufiyah terimakasih atas semangat dan kepercayaan mbak-mbak semua.

11. Keluarga besar simfony Al-Ma'rufiyah terkhusus mbak faqih terimakasih atas semangatnya apapun itu.
12. Keluarga besar karang taruna Desa Kerangkulon Wonosalam Demak, makasih banyak untuk kalian semua, akan aku taruh skripsiku di perpustakaan desa sesuai dengan janjiku.
13. Senior-seniorku yang selalu senantiasa memarahiku, mengajarku, dan memotivasiku dari angkatan 2010-2013 yang insyallah ada yang kenal aku.
14. Teman-temanku Jurusan Aqidah dan Filsafat Islam angkatan 2014 teman seperjuangan yang selalu saling memberi semangat satu sama lain. Terimakasih atas kekompakan kalian semua.
15. Adek-adeku Jurusan Aqidah dan filsafat islam dari angkatan 2015-2017 terimakasih sudah mau mengenalku yang insyallah ada yang kenal aku.
16. Teman-temanku kamar Nurul Burhan, Nailil Muna dan Aula madin satu, mbak ida sayang, mbak nurul, mbak mazia, mbak laili, mbak devia, mbak kibty, mbak vety, mbak ime, dek riska, dek nikmah, dek nurul, dek lala, dek savana, dek syasya, dek peni, dek mae, dek adek semua madin 1 dan semua santri ma'rufiyah putra-putri) yang telah mau mendengarkan ocehanku serta menyemangati dalam pembuatan skripsi.
17. Teman-temanku, sahabat-sahabatku, Adek-adekku, senior-seniorku, dosen-dosenku, guru-guruku, orang-orang yang selalu aku sayangi dan menyayangiku, terimakasih banyak aku sampaikan untukmu.

PEDOMAN TRANSLITERASI

Transliterasi adalah suatu upaya penyalinan huruf abjad suatu bahasa ke dalam huruf abjad bahasa lain. Tujuannya adalah untuk menampilkan kata-kata asal yang seringkali tersembunyi oleh metode pelafalan bunyi atau tajwid dalam Bahasa Arab. Selain itu, transliterasi juga memberikan pedoman kepada para pembaca agar terhindar dari salah lafadz yang bias menyebabkan kesalahan dalam memahami mana asli dari kata tertentu. Penulisan transliterasi huruf-huruf Arab latin dalam skripsi ini berpedoman pada SKB (Surat Keputusan Bersama) Menteri Agama serta Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor: 158/1987 dan Nomor: 0543b/1987.

1. Konsonan

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin
ا	Alif	tidak dilambangkan
ب	Ba'	B
ت	Ta'	T
ث	Sa'	S
ج	Jim	J
ح	Ha'	H
خ	Kha'	KH
د	Dal	D
ذ	zal	Z
ر	Ra'	R
ز	Za	Z
س	Sin	S
ش	Syin	Sy
ص	Shad'	S
ض	Dad'	D
ط	Ta'	T
ظ	Dha'	Z
ع	'Ayn	...'
غ	Gayn	G
ف	Fa	F
ق	Qaf	Q
ك	Kaf	K
ل	Lam	L
م	Mim	M
ن	Nun	N
و	Wau	W
ه	Ha'	H

لا	Lam Alif	Lam alif
ء	Hamzah	... ’ ...
ي	Ya	Y

2. Vokal

a. Vokal Tunggal

Tanda Vokal	Nama	Huruf Latin	Nama
◌َ	fathah	A	A
◌ِ	Kasrah	I	I
◌ُ	ḍammah	U	U

b. Vokal Rangkap

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
◌َ ي	fathah dan ya	Ai	a-i
◌َ و	fathah dan wau	Au	a-u

Contoh:

كيف kaifa حول ḥaul

c. Vokal Panjang

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
أ	fathah dan alif	Ā	a dengan garis di atas
يَ	fathah dan ya	Ā	a dengan garis di atas
يِ	kasrah dan ya	Ī	i dengan garis di atas
وُ	ḍammah dan wau	Ū	u dengan garis di atas

Contoh:

قال qāla قيل qīla
رمى ramā يقول yaqūlu

3. Ta Marbūṭah

- Transliterasi Ta’ Marbūṭah hidup adalah “t”
- Transliterasi Ta’ Marbūṭah mati adalah “h”
- Jika Ta’ Marbūṭah diikuti kata yang menggunakan kata sandang “ال” (“al-”) dan bacaannya terpisah, maka Ta’ Marbūṭah tersebut ditransliterasikan dengan “h”.

Contoh:

روضۃ الأطفال raḍatul aṭfal atau raḍah al-aṭfal

المدينة المنورة al-Madīnatul Munawwarah, atau al-madīnatul al-Munawwarah

طلحة Ṭalḥatu atau Ṭalḥah

1. Huruf Ganda (Syaddah atau Tasydid)

Transliterasi syaddah atau tasydid dilambangkan dengan huruf yang sama, baik ketika berada di awal atau di akhir kata.

Contoh:

نَزَّل nazzala

البرّ al-birr

2. Kata Sandang "ال"

a. Bila diikuti huruf *Qamariyah*

القرآن	ditulis	<i>Al-Qur'an</i>
القياس	ditulis	<i>Al-Qiyās</i>

b. Bila diikuti huruf *Syamsiyyah* ditulis dengan menggunakan huruf *Syamsiyyah* yang mengikutinya, serta menghilangkan huruf L (el) nya.

الرسالة	ditulis	<i>Ar-Risālah</i>
النساء	ditulis	<i>An-Nisā'</i>

3. Huruf Kapital

Meskipun tulisan Arab tidak mengenal huruf kapital, tetapi dalam transliterasi huruf kapital digunakan untuk awal kalimat, nama diri, dan sebagainya seperti ketentuan dalam EYD. Awal kata sandang pada nama diri tidak ditulis dengan huruf kapital, kecuali jika terletak pada permulaan kalimat.

Contoh:

وما محمد الا رسول Wa mā Muhammadun illā rasūl

ABSTRAK

IIN MASNIYAH “*Aplikasi Teori birokrasi dan Patologi Max Weber pada Pemerintahan Desa Kerangkulon Wonosalam Demak, Pilkadaes Tahun 2013-2017*”

Birokrasi dalam pemerintahan desa kerangkulon wonosalam demak memiliki keunggulan masing-masing, tetapi dalam pemilihan kepala desa ini masih menggunakan jasa dukun, money politik, dan melakukan cara apapun itu agar bisa menjadi kepala desa, dalam teorinya Max Weber hal seperti itu adalah tidak rasional yaitu patologi yang harus dihilangkan. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini guna mengetahui: (1). Apa konsep birokrasi patologi menurut Max Weber, (2). Bagaimana Aplikasi konsep birokrasi patologi menurut Max Weber dalam Pemerintahan Desa Tahun 2013 – 2017, tujuan yang ingin di capai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana konsep birokrasi max weber dalam praktik di lapangan apakah bisa di terapkan atau sebatas teori dan untuk mengetahui Analisa teori Max Weber tentang birokrasi dan patologi dalam pemilihan kepala desa. Jenis penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah lapangan (*field research*) dengan metode penelitian deskriptif kualitatif. Dalam penelitian ini metode pengumpulan data penulis yang gunakan yaitu, wawancara, dokumentasi, observasi. Sementara itu, analisis data dalam penelitian ini menggunakan deskriptif kualitatif yang mana merupakan cara penelitian dengan mengutamakan pengamatan terhadap keadaan birokrasi di desa, terutama dalam pemilihan kepala desa. Analisis dilakukan setelah data-data yang dibutuhkan dalam penelitian ini terkumpul. Proses analisis dimulai dari membaca, mempelajari dan menelaah data yang didapat mengenai birokrasi patologi sesuai dengan teori Max Weber. Selanjutnya dari proses analisis tersebut, peneliti mengambil kesimpulan dari masalah yang bersifat umum kepada masalah yang bersifat khusus.

Penelitian ini memiliki hasil sebagai berikut: (1). Dalam konsep birokrasi patologi menurut Max Weber yaitu birokrasi yang berdasarkan pada sistem peraturan yang rasional, dan tidak berdasarkan pada kekuasaan dan kharisma tidak terlepas dari tuntutan demokrasi. Pemerintahan desa kerangkulon dalam pemilihan kepala desa menggunakan sistem peraturan yang rasional dan tidak rasional berdasarkan kekuasaan dan berdasarkan kharismatik tidak terlepas dari tuntutan demokrasi. (2). Aplikasi konsep birokrasi patologi menurut Max Weber dalam Pemerintahan Desa Sejak Pilkadaes Tahun 2013 – 2017 hampir keseluruhan teori Max Weber diterapkan di pemerintahan desa kerangkulon, pelayanan yang sudah bagus, SDM yang mumpuni, administrasi yang cukup baik. Birokrasi dalam pemerintahan di desa kerangkulon banyak sekali macam-macam bidang dan juga memiliki keunggulan masing-masing, tetapi dalam pemilihan kepala desa ini masih menggunakan jasa dukun, mempercayai Allah, menggunakan money politik dan mempercayai adanya magic. Max Weber mengatakan birokrasi yang ideal adalah birokrasi yang rasional sedangkan birokrasi yang tidak ideal adalah birokrasi yang tidak rasional yaitu patologi yang harus dihilangkan. Dari penelitian diharapkan birokrasi yang tidak rasional dalam pemilihan kepala desa itu harus di hilangkan. Dengan cara sistem pemilihan kepala desa selanjutnya menggunakan sistem patungan bersama untuk memberikan uang saku kepada masyarakat yang akan pergi ke TPS, semua ditentukan diawal jumlah dari masing-masing calon diserahkan kepada panitia, dibagikan kepada yang memilih hak suara oleh panitia untuk masyarakat yang sudah selesai hadir untuk memilih hak suara di TPS. Jika tidak datang ke TPS maka tidak dapat uang dari panitia sebagai ganti berangkat ke lokasi tempat pemilihan kepala desa.

Kata kunci : Max Weber, Birokrasi, Patologi, Pemerintahan desa kerangkulon

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillah, Puji syukur Allah AWT, atas limpahan dan karuniaNya kepada kita semua berupa akal dan fikiran sehinggamanusia mampu merenungi kebesaran dan kuasaNya. Sholawat dan salam senantiasa tercurahkan kepada baginda besar Sayyidina Muhammad SAW. Semoga kita termasuk umatnya yang mendapatkan limpahan syafa'atnya di akhirat kelak. Dengan penuh kerendahan hati, penulis bersyukur dapat menyelesaikan karya ilmiah yang sederhana berupa skripsi dengan judul **TEORI MAX WEBER TENTANG BIROKRASI DAN PATOLOGI DALAM PEMERINTAHAN DESA KERANGKULON WONOSALAM DEMAK TAHUN 2013 – 2017** Dengan lancar tanpa banyak kendala yang berarti. Penulis menyadari bahwa terselesaikannya skripsi ini bukanlah hasil jerih payah penulis secara pribadi. Tetapi semua itu merupakan wujud akumulasi dari arahan, bimbingan, bantuan serta do'a dari berbagai pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, sudah sepatutnya penulis menyampaikan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. H. Muhibbin, M.Ag, selaku Rektor UIN Walisongo Semarang.
2. Dr. H. Muhsin Jamil, M.Ag selaku Dekan UIN Walisongo Semarang
3. Dr. Zainul Adzfar, M.Ag selaku Kajur Aqidah dan Filsafat Islam Fakultas Ushuluddin dan Humaniora UIN Walisongo Semarang.
4. Dra. Hj. Yusriyah, M.Ag selaku Sekjur Aqidah dan Filsafat Islam Fakultas Ushuluddin dan Humaniora UIN Walisongo Semarang.
5. Prof. Dr. H. Yusuf Suyono, M.Ag pembimbing dalam bidang materi dan Dr. Machrus, M.Ag. Pembimbing dalam bidang Metodologi. Yang telah bersedia meluangkan waktu untuk membimbing, mengarahkan dan memberi petunjuk dengan sabar sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
6. Segenap bapak ibu dosen Fakultas Ushuluddin dan Humaniora yang telah membekali berbagai ilmu pengetahuan sehingga penulis mampu menyelesaikan penulisan skripsi ini
7. Segenap Keluarga besar dalam Pemerintahan Desa Kerangkulon Wonosalam Demak, yang telah memberikan layanan dan waktunya. Semua itu sangat berharga bagi penulis.
8. Keluarga besar H. Ikhwan Sidiq, Kedua orang tua tercinta, Bapak tercinta H. Ikhwan Sidiq, S.H, Ibuk tercinta Hj. Ambarwati Barokah, kakak tersayang Dewi Farhati, S.H, Adek-Adek tersayangku Alfi dan Muhammad Nafis Amdad. Mas Adinku, Mas Asip,

Kak Ardanku sayang. Terimakasih atas semangat, kasih sayang, dan membantu dalam menyelesaikan Skripsi ini.

9. Keluarga besar Pondok Pesantren Al Ma'rufiyyah Bringin Semarang *wabil khusus* Romo Kyai H. Abbas Masrukhin dan Ibu Nyai Hj. Maemunah sekeluarga yang penulis tunggu barokah dan manfaat ilmunya.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
HALAMAN NOTA PEMBIMBING	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
HALAMAN MOTTO	v
HALAMAN PERSEMBAHAN	vi
HALAMAN DEKLARASI	vii
HALAMAN TRANSLITERASI	viii
ABSTRAK	xi
KATA PENGANTAR	xiii
DAFTAR ISI	xv

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	3
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian	3
D. Tinjauan Pustaka	4
E. Metodologi Penelitian	8
F. Sistematika Penulisan	9

BAB II BIOGRAFI MAX WEBER, PEMIKIRAN MAX WEBER, TEORI BIROKRASI PATOLOGI MAX WEBER

A. Biografi	11
B. Pemikiran	14
1. Birokrasi	16
2. Patologi	18

BAB III DEMOGRAFI, DAN PEMERINTAHAN DESA KERANGKULON WONOSALAM DEMAK

A. Demografi	43
a. Letak Geografis Desa Kerangkulon	43
b. Visi dan Misi Desa Kerangkulon	44
B. Pemerintahan.....	45
a. Sejarah Singkat Kepemimpinan Desa Kerangkulon.....	45
b. Pemilihan Kepala Desa 2013-2017.....	47
c. Bentuk Kepemimpinan	47
d. Program Kegiatan Desa Kerangkulon.....	48
e. Perkembangan Desa Kerangkulon	49
f. Potensi dan Masalah.....	50

**BAB IV APLIKASI TEORI MAX WEBER BIROKRASI PATOLOGI
PADA PEMERINTAHAN DESA KERANGKULON TAHUN 2013-
2017**

A. Pemilihan Kepala Desa Kerangkulon tahun 2013	54
B. Pemerintahan Desa Kerangkulon tahun 2013-2017.....	56

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	59
B. Saran	59

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Institusi birokrasi merupakan ruang mesin negara. Di dalamnya berisi orang-orang (pejabat) yang digaji dan dipekerjakan oleh negara untuk memberikan nasehat dan melaksanakan kebijakan politik negara. Walaupun secara teoritis pengertian birokrasi dapat dipahami secara simpel sebagai aturan negara, secara praktis, pengertian birokrasi ini masih sering menimbulkan kontroversi. Eksistensi birokrasi secara institusional, muncul setelah manusia mulai mengenal bentuk negara modern. Filosof Perancis Baron de Grimm dan Vincent de Gournay mengatakan birokrasi berasal dari kata *bureau* yang berarti meja tulis, di mana para pejabat (saat itu) bekerja di belakangnya. Banyak ahli percaya bahwa konsep yang mirip pengertian birokrasi sekarang ini telah dipakai oleh administrasi pemerintah Romawi, Inca, Aztec, Mesir kuno dan Cina kuno di mana saat itu para pejabat kerajaan diseleksi dengan sistem ujian, senioritas, dan keahlian.²

Max Weber menyatakan birokrasi yang ideal adalah birokrasi yang berdasarkan pada sistem peraturan yang rasional, dan tidak berdasarkan pada paternalisme kekuasaan dan kharisma. Dalam teori ini, birokrasi harus dibentuk secara rasional sebagai organisasi sosial yang dapat diandalkan, terukur, dapat diprediksikan, dan efisien. Hal tersebut didasarkan kepada keyakinan bahwa dalam kehidupan masyarakat modern, birokrasi diperlukan dalam menunjang kegiatan pembangunan ekonomi, politik, dan budaya. Penciptaan birokrasi rasional, menurut Weber, juga tidak terlepas dari tuntutan demokrasi yang mensyaratkan di implementasikannya penegakan hukum (*law enforcement*) dan legalisme formal dalam tugas-tugas penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, birokrasi harus diciptakan sebagai sebuah organisasi yang terstruktur, kuat dan memiliki sistem kerja yang terorganisasi dengan baik.

Lembaga pemerintah, seperti yang ada di Indonesia, umumnya memiliki hierarki yang panjang, prosedur dan standar operasi yang tertulis, spesialisasi yang rinci, dan pejabat karir, yang menjadi karakteristik dari birokrasi Weberian. Karena itu, lembaga pemerintah sering disebut sebagai birokrasi pemerintah.

² Budi Setiyono, *Birokrasi dalam Perspektif Politik & Administrasi*, Nuansa, Bandung, 2012, hlm.15

Karena kinerja birokrasi pemerintah pada umumnya cenderung buruk dan mengecewakan warganya, maka image yang melekat pada birokrasi pemerintah cenderung negatif.³

Patologi birokrasi dipahami sebagai kajian di dalam Ilmu Administrasi Publik untuk memahami berbagai penyakit yang melekat di dalam suatu birokrasi sehingga menyebabkan birokrasi mengalami disfungsi. Bahkan, para ilmuwan administrasi publik sudah sejak lama menggunakan istilah patologi birokrasi untuk menjelaskan berbagai bentuk penyakit birokrasi, banyak teori telah dikembangkan untuk menjelaskan mengapa muncul berbagai penyakit birokrasi, termasuk tentang bagaimana karakteristik birokrasi Weberian tertentu yang pada awalnya dirancang untuk membuat birokrasi dapat menjalankan fungsinya dengan baik pada akhirnya justru menimbulkan berbagai penyakit yang membuat birokrasi mengalami disfungsi.⁴

Pada abad ke-19 dan awal abad ke-20, para sosiolog mendefinisikan patologi sosial semua tingkah laku yang bertentangan dengan norma kebaikan, stabilitas lokal, pola kesadaran, moral, hak milik, solidaritas kekeluargaan, hidup rukun bertetangga, disiplin, kebaikan dan hukum formal.⁵ Max Weber meyakini bahwa birokrasi adalah hal yang semakin penting. Birokrasi memiliki seperangkat karakteristik seperti ketepatan, kesinambungan, disiplin, kekerasan, keajegan (realibilitas) yang menjadikannya secara teknis merupakan bentuk organisasi yang paling memuaskan, baik bagi para pemegang otoritas maupun bagi semua kelompok kepentingan yang lain.⁶

Tata kepemimpinan yang baik (*good governance*) konsep ini di pandang sebagai suatu aspek dalam paradigma baru ilmu administrasi publik. Istilah (*governance*) menunjukkan suatu proses di mana rakyat bisa mengatur ekonominya, institusi dan sumber-sumber sosial dan politiknya tidak hanya dipergunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan kohesi, integrasi, dan untuk kesejahteraan rakyatnya. Kemampuan suatu negara mencapai tujuan-tujuan pembangunan itu sangat tergantung pada kualitas tata pemerintahannya di mana

³ Agus Dwiyanto, *Reformasi Birokrasi Kontekstual*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2015, hlm.10

⁴ Agus Dwiyanto.....hlm.39

⁵ Kartini Kartono, *Patologi Sosial*, Bandung, 1981, hlm.1

⁶ Martin Albrow, *Birokrasi*, PT.Tiara Wacana Yogya, 2005, hlm.45

pemerintah melakukan interaksi dengan organisasi-organisasi komersial dan *civil society*.⁷

Dengan penjelasan tersebut maka tidak salah jika ada anggapan bahwa birokrasi dalam pemerintahan di Desa Kerangkulon Wonosalam Demak banyak sekali macam-macam bidang dan juga memiliki keunggulan masing-masing, tetapi dalam pemilihan kepala desa ini menggunakan jasa dukun, money politik, dan menggunakan cara apapun itu agar bisa menjadi kepala desa, kata Max Weber ini adalah tidak rasional dalam teorinya yaitu patologi yang harus dihilangkan. Dengan berbagai paradigma di atas telah menjadikan peneliti tergerak untuk melakukan penelitian skripsi dengan judul “*Aplikasi Teori birokrasi dan Patologi Max Weber pada Pemerintahan Desa Kerangkulon Wonosalam Demak Tahun 2013-2017*”

B. Rumusan Masalah

1. Apa konsep birokrasi patologi menurut Max Weber ?
2. Bagaimana Aplikasi birokrasi patologi menurut Max Weber dalam Pemerintahan Desa Tahun 2013 – 2017 ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan penelitian Sesuai dengan rumusan masalah, maka tujuan yang ingin di capai dalam penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui bagaimana aplikasi teori birokrasi patologi Max Weber pada pemerintahan Desa Kerangkulon Wonosalam Demak dan dalam kepemimpinan apakah dalam penerapan teori dan praktik di lapangan rasional atau tidak rasional.
- b. Untuk mengetahui Analisa teori Max Weber tentang birokrasi dan patologi pada pemerintahan Desa Kerangkulon Wonosalam Demak. Jika mengalami hal yang tidak rasional dalam pemerintahan Desa Kerangkulon Wonosalam Demak bagaimana cara untuk menghilangkannya.

⁷ Miftah Toha, Birokrasi&Politik di Indonesia, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003,hlm.61

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

- a. Sebagai bahan referensi terhadap dunia akademik, terutama menambah khasanah ilmu pengetahuan sosial, khususnya dalam bidang Filsafat tentang Teori Max Weber Birokrasi dan Patologi dalam Pemilihan Kepala Desa
- b. Bagi peneliti baru, sebagai sumber informasi dan referensi untuk penelitian-penelitian sejenis di masa mendatang.

2. Manfaat praktis

a. Bagi peneliti

Penelitian ini setidaknya menambah pengetahuan dan wawasan peneliti tentang Teori Max Weber Birokrasi dan Patologi dalam Pemilihan Kepala Desa

b. Bagi Kepala Desa

Penelitian ini mampu menjadi masukan bagi Kepala Desa dalam meningkatkan kesejahteraan dalam mengembangkan desa yang lebih baik dalam tatanan birokrasi pemerintah yang tertata, Setidaknya mampu mengetahui seberapa penting dan besar Teori Max Weber Birokrasi dan Patologi dalam Pemilihan Kepala Desa

D. Tinjauan Pustaka

Untuk menghindari adanya kesamaan dan duplikasi, maka peneliti terlebih dahulu mengkaji beberapa hasil penelitian sebelumnya yang setidaknya berhubungan dengan tema yang peneliti teliti. Adapun beberapa hasil penelitian tersebut antara lain:

Skripsi Fakultas Ushuluddin (sekarang Fakultas Ushuluddin dan Humaniora) Universitas Islam Negeri (UIN) Walisongo Semarang yang disusun oleh Maslihun (4105010) dengan Judul “*Penggunaan Jasa Dukun dalam Pemilihan Kepala Desa di Desa Karangrejo Kecamatan Pucakwangi Kabupaten Pati (Tinjauan Aqidah Islamiyah)*” Adapun hasil dari penelitian skripsi tersebut adalah:

Pertama, Tanggapan Masyarakat terhadap penggunaan jasa dukun yang dilakukan calon Kepala Desa adalah bahwa masyarakat ada yang menyetujui dan ada pula yang tidak menyetujui dengan berbagai alasannya. Bagi masyarakat yang menyetujui dengan penggunaan jasa dukun mereka berpendapat bahwa itu termasuk bentuk dari usaha calon lurah, dan tentunya untuk memperoleh kemenangan.

Sedangkan dari pihak yang tidak menyetujui, menggunakan jasa dukun itu termasuk bentuk kecurangan dan itu pun perbuatan terlarang. Sedangkan penggunaan jasa dukun dalam pencalonan Kepala Desa dipandang dari aqidah Islam bahwasanya di dalam Al-Qur'an dan Hadits, orang yang pergi ke dukun, sihir, peramal dan sejenisnya sudah termasuk menyalahi syari'at Islam, dan pelakunya bisa digolongkan sebagai musyrik atau bisa saja shalatnya tidak diterima selama empat puluh (40) malam.⁸

Tesis Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta yang disusun oleh Novianto, Iskandar dengan Judul "*Patologi Birokrasi dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji*" Adapun hasil dari penelitian tesis tersebut adalah:

Pertama, Monopoli pelayanan penyelenggaraan ibadah haji yang diikuti dengan adanya kewenangan menerbitkan kebijakan-kebijakan oleh Menteri Agama maupun Drijen BPIH sedangkan pada sisi lain kurangnya akuntabilitas publik yang diberikan oleh Departemen Agama telah menciptakan suatu kondisi bagi terciptanya patologi birokrasi. Tidak adanya pemisahan fungsi antara Departemen Agama selaku regulator dalam penyelenggaraan haji sekaligus menjalankan fungsi operator penyelenggaraan dan pengawasan menimbulkan pertentangan kepentingan diantara para pelaku penyelenggara pelayanan itu sendiri. Kelemahan pengendalian penyelenggaraan ibadah haji dari segi organisasi, kelemahan kebijakan berupa penerbitan peraturan-peraturan maupun ketentuan yang saling bertentangan satu dengan yang lain, kelemahan prosedur baik dalam hal penerbitan surat perintah membayar maupun verifikasi atas jenis pengeluaran yang dapat direalisasikan maupun kelemahan sistem pencatatan telah memberikan peluang bagi berkembangnya patologi birokrasi penyelenggaraan ibadah haji dalam bentuk penyimpangan-penyimpangan berindikasikan KKN serta inefisiensi penyelenggaraan ibadah haji baik dalam hal pengadaan pemondokan, sarana kesehatan, pengeluaran-pengeluaran lain yang tidak terkait dengan penyelenggaraan ibadah haji maupun pengaturan yang berlebihan dalam hal pengembalian BPIH atas calon jemaah haji yang batal sampai kepada penggunaan sisa biaya penyelenggaraan ibadah haji yang tidak pada tempatnya. Dengan melihat pada

⁸Maslihun (4105010) "*Penggunaan Jasa Dukun dalam Pemilihan Kepala Desa di Desa Karangrejo Kecamatan pucakwangi Kabupaten Pati (Tinjauan Aqidah Islamiyah)*" Skripsi IAIN Walisongo Semarang, 2011, hlm.70

unsur-unsur utama terjadinya patologi birokrasi penyelenggaraan ibadah haji yakni monopoli penyelenggaraan, adanya kebijakan-kebijakan yang menyimpang, kurangnya akuntabilitas publik, tidak adanya pemisahan fungsi antara fungsi regulasi, fungsi operasi dan fungsi pengawasan maka saran perbaikan untuk mencegah terjadinya patologi dimaksud adalah melalui perubahan pola pengelolaan organisasi penyelenggaraan dari pola monopolistic dalam fungsi Departemen Agama menjadi sistem pengelolaan badan layanan umum yang secara organisatoris berada di bawah Departemen Agama selaku regulator namun secara operasional memiliki tugas dan fungsi pelaksana kebijakan berdasarkan manajemen keuangan berbasis kinerja.⁹

Tesis Sosiologi (Kebijakan dan Kesejahteraan Sosial) Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta yang disusun oleh Aldian.Mohamad Arif dengan Judul "*Patologi Birokrasi dan akibatnya dalam pengembangan karier dan promosi jabatan struktural di Pemerintah Kabupaten Gunungkidul*" Adapun hasil dari penelitian skripsi tersebut adalah:

Pertama, Sebagian anggota Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan belum memiliki pengalaman kerja yang cukup sebagai Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten Gunungkidul dalam memotret kondisi Pegawai Negeri Sipil yang ada di Kabupaten Gunungkidul, dan juga tidak memiliki kompetensi dalam ketugasannya untuk menentukan kebijakan di bidang kepegawaian. Penulis memberikan rekomendasi bahwa penerapan sistem merit (kecakapan) dalam kebijakan promosi jabatan struktural hendaknya dilakukan secara transparan/ terbuka dan tidak diintervensi dengan kepentingan-kepentingan politik atau kelompok tertentu melainkan mempertimbangkan faktor kemampuan dan prestasi kerja yang ditunjukkan oleh seorang pegawai. Deregulasi dalam peraturan pengembangan karier Pegawai Negeri Sipil hendaknya disusun secara sederhana dan dapat diaplikasikan dengan efektif dan tetap mengedepankan profesionalisme bukan administratif, yang tentunya ini perlu didukung dengan penguasaan teknologi informasi untuk mempercepat arus yang tentunya ini perlu didukung dengan penguasaan teknologi informasi untuk mempercepat arus informasi yang efektif dan akurat. Selain itu mentalitas pejabat kepegawaian dalam mengambil kebijakan hendaknya berpijak pada profesionalisme bukan pada kepentingan-kepentingan

⁹ Novianto, Iskandar, *Patologi Birokrasi dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji*, Skripsi UGM Yogyakarta, 2005

pribadi dan kelompok tertentu. Pejabat yang menentukan di bidang kepegawaian hendaknya merupakan orang-orang profesional di bidang kepegawaian.¹⁰

E. Metode Penelitian

1. Jenis dan bentuk Penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah lapangan (*field research*) dengan metode penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif adalah suatu penelitian yang bertujuan untuk membuat deskripsi atau gambaran mengenai fakta-fakta, sifat-sifat dan hubungan antara fenomena yang diselidiki.¹¹ jenis penelitian kualitatif, yaitu penelitian yang bermaksud untuk memahami dan mengamati fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lain-lain, secara holistik, dan dengan cara deskriptif dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah.¹² Dalam penelitian ini, dimaksudkan untuk mendiskripsikan tentang bagaimana penerapan Teori Max Weber Birokrasi Patologi dalam Pemilihan Kepala Desa Demak.

2. Sumber dan Jenis Data

Menurut sumbernya, data penelitian di golongkan menjadi dua yaitu data primer dan data sekunder:

a. Primer

Data primer atau data tangan pertama adalah data yang diperoleh langsung dari subjek yang di teliti dengan menggunakan observasi, Data primer ini juga bisa didapat melalui wawancara dengan perangkat desa, di Desa Kerangkulon Wonosalam Demak.

b. Sekunder

Data sekunder atau data tangan kedua adalah data yang diperoleh lewat pihak lain, tidak langsung diperoleh oleh peneliti dari subjek penelitiannya. Data sekunder biasanya berwujud data dokumentasi atau data laporan yang telah tersedia.¹³ Data yang digunakan adalah data yang diperoleh dari buku-

¹⁰ Aldian.Mohamad Arif, *Patologi Birokrasi dan akibatnya dalam pengembangan karier dan promosi jabatan struktural di Pemerintah Kabupaten Gunungkidul*, Tesis UGM Yogyakarta, 2005

¹¹ Moh. Nasir, *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1999, hlm. 63.

¹² Lexy Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT Remaja Rosda Karya, 2010, hlm.6

¹³ Saifudin Azwar, *Metode Penelitian*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998, hlm. 91

buku tentang Teori Max Weber Birokrasi dan Patologi jurnal, koran, dan sumber lainnya yang berkenaan dengan materi.

3. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini metode pengumpulan data penulis yang gunakan yaitu:

a. Wawancara

Wawancara ialah alat pengumpul informasi dengan cara mengajukan sejumlah pertanyaan secara lisan untuk dijawab secara lisan pula. Ciri utama dari wawancara ialah adanya kontak langsung dengan tatap muka antara pencari informasi (*interviewer*) dan sumber informasi (*interviewee*).¹⁴ Wawancara dilakukan kepada Kepala Desa Kerangkulon Wonosalam Demak.

b. Dokumentasi

Dokumen-dokumen yang dihimpun dipilih yang sesuai dengan tujuan dan fokus masalah, dokumen-dokumen tersebut diurutkan sesuai dengan tujuan pengkajian. Metode ini, peneliti gunakan untuk memperoleh data yang mencatat di antaranya meliputi, letak geografis, sejarah awal mula terpilihnya kepala desa, visi, misi, tujuan serta struktur organisasi di Desa Kerangkulon Wonosalam Demak.

c. Observasi

Menurut Sutrisno Hadi (1986) observasi adalah suatu proses yang kompleks, suatu proses yang kompleks, yang mana suatu proses yang tersusun dari berbagai proses biologis dan psikologis. Dua di antara yang terpenting adalah proses pengamatan dan ingatan. Teknik pengumpulan data dengan observasi di gunakan apabila penelitian berkenaan perilaku manusia, proses kerja, gejala-gejala alam dan bila responden yang di amati tidak terlalu besar.¹⁵

4. Teknik Analisis Data

Analisis data menggunakan deskriptif kualitatif merupakan cara penulisan yang mengutamakan pengamatan terhadap fenomena, gejala, peristiwa dan kondisi yang ada di desa kerang kulon wonosalam Demak. Proses mencari dan menyusun secara sistematis diperoleh dari hasil

¹⁴ Zuriah, *Metodologi Penelitian Sosial dan Pendidikan*, Jakarta: Bumi Aksara, 2009, hal. 179

¹⁵ Sugiyono, *metodologi penelitian pendidikan*, Bandung: alfabeta, 2012, hlm.145

wawancara, observasi, catatan lapangan dan dokumentasi, dengan cara menjabarkan kedalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun kedalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah di fahami oleh diri sendiri maupun orang lain. Analisis dilakukan setelah data-data yang dibutuhkan dalam penelitian ini terkumpul. Proses analisis dimulai dari membaca, mempelajari, dan menelaah data yang didapat mengenai Teori Max Weber Birokrasi Patologi dalam Pemerintahan Desa. Selanjutnya dari proses analisis tersebut, penulis mengambil kesimpulan dari masalah yang bersifat umum kepada masalah yang bersifat khusus.

F. Sistematika Penulisan

Dalam penyusunan skripsi, sistematika dimaksudkan sebagai gambaran atas pokok – pokok bahasan yang akan dibahas, sehingga dapat memudahkan dalam memahami masalah yang dikaji dalam skripsi. Dalam penulisan skripsi ini, penulis akan membahas lima bab pembahasan. Adapun sistematikanya sebagai berikut:

Bab pertama berisi pendahuluan yang menjelaskan tentang informasi umum dilakukannya penelitian. Pendahuluan terdiri dari: *Pertama*, latar belakang yang menjadi alasan kenapa penulis memilih penelitian. *Kedua*, rumusan masalah yang menjadi pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian. *Ketiga*, tujuan dan manfaat penelitian, yang akan memaparkan tentang tujuan penulis melakukan penelitian dan penelitian yang akan dilakukan tidak sia-sia. *Keempat*, metode penelitian yang menerangkan langkah-langkah penulis dalam melakukan penelitian. *Kelima*, tinjauan pustaka yang menjelaskan bahwa penelitian ini orisinil dan berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya. *Keenam*, sistematika penulisan.

Bab kedua merupakan landasan teori yang dalam hal ini akan membahas konsep birokrasi patologi Max Weber meliputi; biografi Max Weber, teori-teori birokrasi patologi, prinsip-prinsip pemikiran Max Weber, konsep birokrasi patologi Max Weber, dan peranan pemilihan kepala desa.

Bab ketiga yaitu penyajian data berupa metodologi penelitian. Dalam bab ini akan menjelaskan tentang gambaran umum objek penelitian, program apa saja yang ada di Pemerintahan Desa Kerangkulon, penerapan teori Max Weber birokrasi patologi dalam Pemerintahan Desa.

Bab keempat merupakan analisis dari penerapan teori Max Weber birokrasi patologi dalam Pemerintahan Desa Kerangkulon pemilihan kepala Desa sejak Pilkada Tahun 2013-2017.

Bab kelima penutup yang berisi kesimpulan sebagai hasil dari penelitian, dalam bab ini disampaikan juga point-point inti pembahasan sebelumnya. Kemudian disertakan saran-saran yang membangun, sekiranya dapat dijadikan koreksi dan masukan untuk bahan penelitian selanjutnya, dan diakhiri dengan penutup.

BAB II

BIOGRAFI MAX WEBER, PEMIKIRAN MAX WEBER, TEORI BIROKRASI PATOLOGI MAX WEBER

A. BIOGRAFI MAX WEBER

Karl Emil Maximilian Weber, atau yang lebih populer dengan panggilan Max Weber lahir di Erfurt, Jerman, 21 April 1864, berasal dari keluarga kelas menengah. Ayahnya seorang birokrat yang kedudukan politiknya relatif penting, dan menjadi bagian dari kekuasaan politik yang mapan dan sebagai akibatnya menjauhkan diri dari setiap aktivitas dan idealisme yang memerlukan pengorbanan pribadi atau yang dapat menimbulkan ancaman terhadap kedudukannya dalam sistem. Ia bertolak belakang dengan istrinya. Ibunya Max Weber adalah seorang *Calvinis* yang taat, wanita yang berupaya menjalani kehidupan prihatin tanpa kesenangan seperti yang sangat menjadi dambaan suaminya.¹⁶

Karena tak mungkin menyamakan diri terhadap pembawaan orang tuanya yang bertolak belakang itu, mula-mula Weber memilih orientasi hidup ayahnya, tetapi kemudian tertarik makin mendekati orientasi hidup ibunya, Apa pun pilihannya, ketegangan yang dihasilkan oleh kebutuhan memilih antara pola yang berlawanan itu berpengaruh negatif terhadap kejiwaan Weber. Ketika umur 18 tahun Weber belajar di Universitas Heidelberg hingga menjadi ahli hukum seperti ayahnya, setelah kuliah tiga semester, Weber meninggalkan Heidelberg untuk dinas militer dan tahun 1884 ia kembali ke Berlin dan kuliah di Universitas Berlin selama delapan tahun hingga meraih gelar doktor. Sejak kematian Ayahnya ia mengalami kesakitan selama enam hingga tujuh tahun. Pada tahun 1903 barulah ia menyadari bahwa kehidupannya adalah sebagai seorang akademisi hingga ia menerbitkan buku yang berjudul *The Protestant Ethic and The Spirit of Capital* (Etika Protestan dan Semangat Kapitalisme) sebagai karya yang diilhami oleh sikap ibunya yang sangat asketik. Sejak saat itulah Weber tertarik kepada studi-studi agama yang dihubungkan dengan aspek kehidupan sosial kesejarahan dan teologi.¹⁷

¹⁶ Yesmil Anwar Adang, *Sosiologi Untuk Universitas*, PT Refika Aditama, Bandung, 2013, hlm.

141

¹⁷ Wirawan, *Teori-Teori Sosial Dalam Tiga Paradigma*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, hlm.99

Meski terus di ganggu oleh masalah psikologis, setelah 1904 Weber mampu memproduksi beberapa karya yang sangat penting Ia menerbitkan hasil studinya tentang agama dunia dalam perspektif sejarah dunia misalnya Cina, India, dan agama Yahudi Kuno. Menjelang kematiannya pada tanggal 14 Juni tahun 1920 ia menulis karya yang sangat penting. *Economy and Society* (Ekonomi dan Masyarakat) . Meski buku ini diterbitkan, dan telah diterjemahkan ke dalam beberapa bahasa, namun sesungguhnya karyanya belum selesai.

Selain menulis berjilid-jilid buku dalam periode ini, Weber pun melakukan sejumlah kegiatan lain. Ia membantu mendirikan German Sociological Society pada tahun 1910. Rumahnya dijadikan pusat pertemuan pakar berbagai cabang ilmu termasuk sosiologi seperti Georg Simmel, Robert Michels, dan saudara kandungnya, Alfred, maupun filsuf politik dan menulis tentang masalah politik di masa itu.

Ada ketegangan dalam kehidupan Weber dan, yang lebih penting dalam karyannya, antara pemikiran birokratis seperti yang dicerminkan oleh ayahnya dan rasa keagamaan ibunya. Ketegangan yang tak terselesaikan ini meresapi karya Weber maupun kehidupan pribadinya.¹⁸

Weber mengecap berbagai pendidikan antara lain ekonomi, sejarah, hukum, filosofi, dan teologi. Ia meraih gelar doctor dalam studi organisasi dagang Abad pertengahan. Ia diangkat jadi guru besar dalam studi sejarah agrarian romawi di Berlin serta menjadi guru besar ekonomi di Freiburg dan di Heidelberg.¹⁹

Untuk mengidentifikasi sejumlah sumber teori Weberian, antara lain sejarawan, filsuf, ekonom, dan teoretisi politik Jerman. Immanuel Kant adalah tokoh yang paling besar pengaruhnya terhadap Weber. Namun kita juga tidak boleh meremehkan pengaruh Friedrich Nietzsche terhadap karya Weber tentang kebutuhan individu untuk bertahan terhadap pengaruh birokrasi dan struktur masyarakat modern yang lain.

Yang disukai dari Weber adalah cara ia menyajikan pendapatnya. Ia menghabiskan sebagian besar usianya untuk mempelajari sejarah secara perinci dan kesimpulan politis yang dibuatnya selalu dalam konteks risetnya. Karena itu kesimpulan yang disajikan sangat ilmiah dan akademis. Marx, meski juga banyak melakukan riset serius, menulis banyak materi yang mengundang polemik. Juga kebanyakan karya akademisnya dengan pertimbangan politis. Misalnya, dalam *The*

¹⁸ George Ritzer, *Teori Sosiologi Modern*, Prenamdia Group, Jakarta, 2014, hlm.41

¹⁹ Prof. Dr. Damsar, *Pengantar Teori Sosiologi*, Prenamedia Group, Jakarta, 2015, hlm. 116

Capital ia melukiskan kapitalis sebagai vampir dan serigala rakus. Gaya Weber yang lebih akademis membantu membuatnya lebih dapat diterima oleh sosiolog selanjutnya.

Weber diberi peran sebagai advokat yang antusias untuk birokrasi ilmu pengetahuan bebas nilai, dan menguatnya rasionalisasi. Sejak semula hingga akhir, Weber memiliki sikap politik. Weber muda adalah seorang peneliti aktif mengenai kebijakan sosial dan kondisi kaum buruh, Weber yang lebih akhir melakukan riset mengenai psikofisika dalam kerja industrial, Weber mengambil posisi menentang utilitarianisme atau kultus terhadap manfaat utility, yang hendak menggantikan segala pertimbangan mengenai kualitas dengan perhitungan kuantitas. Weber menganggap rasionalisasi sebagai proses yang tidak mungkin ditawar, tetapi sifatnya ambiyalen. Sebagaimana ia nyatakan kemudian, warga modernitas memerlukan birokrasi, keadilan legalitas dan administrasi, namun kesemuanya itu, pada gilirannya menguasai kita.²⁰

Weber juga bekerja menurut tradisi filsafat yang juga membentuk karya sosiolog yang kemudian. Weber berkarya menurut tradisi filsafat Kant yang antara lain berarti bahwa ia cenderung berpikir dalam hubungan sebab akibat. Cara berpikir ini lebih dapat diterima oleh sosiolog yang kemudian, yang sebagian besar tak akrab dan tak menyenangkan logika dialektika yang ditunjukkan karya Marx.

Kebanyakan karya besar Weber dihasilkan di penghujung 1800-an dan awal 1900-an. Di awal kariernya Weber lebih dikenal sebagai sejarawan yang memusatkan perhatian pada masalah sosiologi, tetapi pada awal 1900, fokusnya menjadi lebih sosiologis. Memang ia menjadi sosiolog Jerman yang dominan pada zamannya.

Dalam kurun waktu 50 tahun sejak Weber menulis, banyak yang sudah terjadi di dalam situasi keagamaan Kristen itu sendiri. Tiga iman yang awalnya dominan di masyarakat Amerika telah terintegrasi menjadi satu sistem sosial keagamaan tunggal, sebuah perkembangan yang di akhir abad ke-19 tidak ada gejalanya. Sistem ini telah berkembang di bawah kepemimpinan historis Protestanisme liberal Amerika meski tetap banyak melibatkan pemodifikasian ketiga iman dominan tersebut.²¹

Pada usia 56 tahun Max Weber meninggal dunia di Munich pada tahun 1920. Pada akhirnya dia tidak mampu menyelesaikan revisi akhir dari karya-karyanya, sebagian disebabkan oleh penyakit menahun yang dideritanya dan telah memaksanya menjalani hidup sebagai seorang yang cacat, sebagian lagi karena skala yang begitu besar dari apa yang dikerjakan. Koleksi karya-karyanya banyak diterbitkan setelah

²⁰ Peter Beilharz, *Teori-Teori Sosial*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm.364

²¹ Max Weber, *Sosiologi Agama*, IRCiSoD, Yogyakarta, 2012, hlm.77

kematiannya. Karyanya yang paling akhir, yang disusun berdasarkan pada catatan-catatan perkuliahan yang ditulis oleh para mahasiswanya di Munich, telah terbit dalam bahasa Inggris dengan judul *General Economic History* (Sejarah Ekonomi Umum).²²

B. PEMIKIRAN MAX WEBER

1. Pengertian Birokrasi

Kata birokrasi berasal dari kata *bureau* yang berarti kantor atau meja, kiasi berasal dari kata *kratia* yang berarti pemerintah. Maka birokrasi secara utuhnya berarti: pelaksanaan perintah-perintah secara organisatoris yang harus dilaksanakan sedemikian rupa secara sepenuhnya pada pelaksanaan pemerintah melalui Instansi-instansi atau kantor-kantor.

Pejabat adalah pemegang kekuasaan yang tugasnya memerintah. Weber tidak pernah menjalankan kekuasaan ini sekehendak hatinya. Dia menjalankannya sebagai seseorang pengawas bagi institusi wajib dan impersonal. Institusi ini merupakan pola kehidupan spesifik dari pluralitas manusia, pasti atau tidak pasti, yang bahkan ditetapkan menurut berbagai peraturan. Pola kehidupan bersama mereka secara normatif diatur oleh regulasi undang-undang.²³

Organisasi-organisasi industri rasional, yang sangat umum bukan hanya merupakan kesempatan-kesempatan spekulatif untuk mendapatkan keuntungan secara politis maupun irasional, bagaimanapun satu-satunya keunikan dari kapitalisme Barat. Organisasi-organisasi rasional modern dari usaha-usaha kapitalistik tidak akan mungkin terjadi tanpa adanya dua faktor penting dalam perkembangannya, suatu pemisahan ruang tempat kerja dari tempat tinggal juga ada di tempat-tempat lain. Sebab tanpa organisasi pekerja kapitalistik rasional sejauh hal itu memungkinkan tidak akan mempunyai signifikansi yang sama, dan terutama bagi struktur sosial dan seluruh masalah-masalah yang spesifik dari dunia Barat modern yang dihubungkan dengan hal itu. Kalkulasi pasti merupakan dasar dari segala sesuatu yang lainnya hanya mungkin terjadi pada basis pekerja bebas.

Secara spesifik irasional, seperti banyak adanya rasionalisasi dari kehidupan ekonomi, teknik, penelitian ilmiah, atau pelatihan militer, hukum dan administrasi. Masing-masing bisa dirasionalisasikan dalam pengertian nilai-nilai dan tujuan-

²² Max Weber, *Etika Protestan dan semangat Kapitalisme*, Pustaka Prometheus, Yogyakarta, 2015, hlm. 6

²³ Max Weber, *Teori Dasar Analisis Kebudayaan*, IRCiSoD, Yogyakarta, 2013, hlm.63

tujuan pokok yang beda, dan apa yang rasional dari satu sudut pandang tertentu bisa berarti irasional dari sudut pandang yang lain. Oleh karena itu, rasionalisasi dari karakter yang paling beraneka sudah ada pada bagian-bagian kehidupan yang beraneka ragam dan dalam seluruh wilayah kebudayaan. Untuk menggolongkan perbedaan-perbedaan itu sudut pandang sejarah manusia, perlulah untuk mengetahui bagian-bagian apa yang dirasionalisasikan dan dalam arah mana.²⁴

Menurut Max Weber dalam *The Theory of Social and Economic Organization (Teori Organisasi Sosial dan Ekonomi)* sebagai seorang pelopor terkemuka pengembang teori birokrasi telah menampakkan dengan nyata tentang perilaku sosial yang berkaitan dengan birokrasi tersebut, yang tujuannya bersifat teknis dan mengidentifikasi sifat-sifat dasar khusus bentuk yang formal, antara lain:

- a. Kegiatan reguler yang diarahkan untuk mencapai tujuan organisasi dengan dukungan distribusi tugas-tugas resmi yang dipertanggungjawabkan secara kokoh kepada para officialnya;
- b. Organisasinya mengikuti prinsip-prinsip hirarki;
- c. Operasi-operasinya terencana dengan baik, dilakukan harus secara teratur yang diatur oleh sistem yang konsisten dari peraturan-peraturan abstrak untuk diterapkan pada kasus individual;
- d. Para petugas yang ideal akibatnya melakukan kerja secara formalitas, seakan-akantidak mempunyai kepribadian tanpa emosi;
- e. Pengangkatan pegawai dalam organisasi tersebut didasarkan atas kaulifikasi teknis dan tidak mudah terkena pemutusan hubungan kerja yang sewenang-wenang
- f. Ditinjau dari sudut pandang teknis yang murni, birokrasi pada umumnya memiliki tingkat dayahasil
- g. tertinggi.²⁵

Weber menemukan administrasi organisasi tradisional tidak efisien, boros, dan tidak rasional. Oleh karena itu, Weber mengusulkan suatu tipe ideal untuk administrasi organisasi birokrasi agar mencapai tingkat efisiensi dan efektivitas yang lebih tinggi yang dilandasi pada tindakan legal-rasional.

²⁴ Max Weber, *Etika Protestan dan semangat Kapitalisme*, Pustaka Prometheus, Yogyakarta, 2015, hlm.47

²⁵ G.Kartasapoetra, *Debirokratisasi dan deregulasi*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hlm.3

Adapun tipe ideal birokrasi modern yang diusulkan oleh Weber memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Berbagai aktivitas reguler yang diperlukan untuk pencapaian tujuan-tujuan organisasi yang didistribusikan dengan suatu cara yang baku sebagai kewajiban-kewajiban resmi.
- b. Organisasi kantor-kantor mengikuti prinsip hierarki, yaitu setiap kantor yang lebih rendah berada di bawah kontrol dan pengawasan yang lebih tinggi.
- c. Operasi-operasi birokratis diselenggarakan “melalui suatu sistem kaidah abstrak yang konsisten dan terdiri atas penerapan kaidah-kaidah ini terhadap kasus-kasus spesifik”.
- d. Pejabat yang ideal menjalankan kantornya berdasarkan impersonalitas formalistik, tanpa kebencian atau kegairahan, dan karenanya tanpa antusiasme atau afeksi”.
- e. Perekrutan dalam organisasi birokrasi didasarkan pada kualifikasi-kualifikasi teknis dan yang terhindar dari tindakan pemecatan yang sewenang-wenang. Ada satu sistem promosi berdasarkan senioritas atau prestasi atau menurut kedua-duanya.
- f. Tipe organisasi administrasi yang murni birokratis, dalam arti teknis murni, mampu mencapai tingkat efisiensi yang paling tinggi.²⁶

Menurut Priyo Budi Santoso pengertian birokrasi adalah keseluruhan organisasi pemerintah, yang menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagai unit organisasi pemerintah di bawah departemen dan lembaga-lembaga non departemen, baik di pusat maupun di daerah. Schmolter melihat bahwa birokrasi selalu berkecenderungan ke arah penyimpangan patologis suatu sifat yang masih dapat diobati dari jalan normal administrasi yang sehat.²⁷

Umer Chapra menjelaskan bahwa apa yang saat ini dialami oleh sebagian besar negara sedang berkembang adalah sistem pemerintahan yang inkonsisten terhadap pembangunan negara tersebut, sehingga pembangunan daerah tersebut tersendat bahkan tertinggal jauh. Fenomena yang banyak terjadi dalam sebuah

²⁶ Prof. Dr. Damsar, *Pengantar Teori Sosiologi*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, hlm, 135

²⁷ Martin Albrow, *Birokrasi*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 2004, hlm.58

negara dalam mendatangkan kemakmuran bangsanya melalui investasi karena urusan birokrasi yang terlalu bertele-tele dan tidak profesional.

Hal ini menjadi hal yang diabaikan oleh pemerintah, di sisi lain pemerintah terlalu fokus kepada tujuan-tujuannya yang bersifat materialisme. Sehingga kontrol, reformasi pada birokrasi tidak pernah disentuh. Islam mengajarkan kebebasan dalam kerangka nilai dan norma yang harus selalu berjalan dengan syariat.²⁸

Islam hadir sebagai jalan kehidupan yang adil dan benar, sesuai dengan surat An-Nahl ayat 89 :

وَيَوْمَ نَبْعَثُ فِي كُلِّ أُمَّةٍ شَهِيدًا عَلَيْهِمْ مِّنْ أَنفُسِهِمْ^ط وَجِئْنَا بِكَ شَهِيدًا عَلَيَّ
هَتُوْلَاءِ^ع وَنَزَّلْنَا عَلَيْكَ الْكِتَابَ تَبَيِّنًا لِّكُلِّ شَيْءٍ وَهُدًى وَرَحْمَةً وَدُثْرَى

لِّلْمُسْلِمِينَ

Artinya : (dan ingatlah) akan hari (ketika) Kami bangkitkan pada tiap-tiap umat seorang saksi atas mereka dari mereka sendiri dan Kami datangkan kamu (Muhammad) menjadi saksi atas seluruh umat manusia. dan Kami turunkan kepadamu Al-kitab (Al-Quran) untuk menjelaskan segala sesuatu dan petunjuk serta rahmat dan kabar gembira bagi orang-orang yang berserah diri.²⁹

a. Prinsip-Prinsip Birokrasi

Teori birokrasi dari sosiolog terkemuka Max Weber dipercaya oleh sebagian besar politik-pemerintahan sebagai salah satu teori birokrasi utama yang berpengaruh terhadap pembentukan semua organ birokrasi hampir setiap negara pada saat ini. Gagasan-gagasan Weber tentang birokrasi rasional dianut oleh hampir sebagian besar pemerintahan, baik yang demokratis maupun otoriter.

Weber memandang bahwa fenomena birokrasi dapat dilihat dalam konteks teori social action. Menurut Weber, semua aktifitas manusia pada dasarnya digerakkan oleh maksud-maksud tertentu supaya dapat memahami dan menjelaskan suatu aksi atau aktifitas dan motivasi yang ada di belakang aktifitas itu harus pula dimengerti. Weber memiliki beberapa tipe aktifitas yang

²⁸ Umer Chapra. *Islam Dan Tantangan Ekonomi*. Jakarta, Gema Insani Press, hlm 308.

²⁹ Departemen Agama RI, *Al Qur'an dan Terjemahnya* (Bekasi: Bagus Sabara, 2013)

dibedakannya, yakni: afektif, tradisional, nilai rasional, dan instrumental-rasional.

Afektif adalah tindakan atau aktifitas yang merupakan akibat dari luapan emosi individu dalam waktu-waktu tertentu. Luapan kemarahan dan kesedihan sebagai akibat dari penghinaan ataupun juga pelecehan fisik adalah contoh dari afektif.

Tradisional adalah tindakan yang berdasarkan pada kebiasaan yang telah mapan. Manusia melakukan aktifitas dalam pola dan tata cara tertentu karena kebiasaan yang telah mendarah daging karena segala sesuatunya telah terbiasa dilakukan dalam tata cara itu. Dalam konteks ini, manusia sesungguhnya tidak begitu sadar mengapa dia melakukan tindakan itu, karena hanya digerakkan oleh kebiasaan belaka.

Nilai rasional adalah aktifitas yang muncul dari adanya latar belakang susunan tata nilai yang jelas, dengan orientasi dan tujuan yang diyakini benar dan dapat dicapai mengerjakan perintah agama, loyalitas pada seseorang agar mendapat sesuatu, usaha mempercantik diri supaya disenangi banyak orang, belajar supaya pintar, dan berlatih supaya mahir, adalah contoh-contoh dari jenis nilai rasional.

Instrumental-rasional merupakan tindakan yang dilatarbelakangi kesadaran oleh keinginan untuk mencapai tujuan secara jelas, dengan alat, kriteria, dan tata cara yang terukur secara pasti. Weber memandang bahwa kegiatan dalam sektor administrasi pemerintah, bisnis swasta, teknologi, iptek seni, pendidikan, dan bidang lainnya pada saat ini telah dan sedang mengalami proses industrialisasi atau kapitalisasi yang pada akhirnya berujung pada proses rasional.

Fenomena birokrasi yang mulai muncul pada abad 18-19 seiring dengan proses industrialisasi yang hebat, adalah merupakan salah satu contoh yang menonjol dari proses rasionalisasi Aktifitas yang ada dalam pembentukan, pelayanan, pendelegasian, pembagian kerja, dan seterusnya yang ada dalam birokrasi semuanya didasarkan pada pertimbangan yang rasional. Oleh karena itulah maka Weber mengemukakan konsepsi dengan apa yang disebutkan birokrasi rasional.

Pada dasarnya Weber berpendapat bahwa birokrasi rasional adalah sebuah konsepsi birokrasi yang muncul atas dasar kaidah-kaidah otoritas

hukum, bukan karena sebab lain, seperti otoritas tradisional maupun otoritas kharismatik.³⁰ Dalam hal ini, Weber mengemukakan adanya tiga otoritas yakni:

Tipe 1 : Otoritas Tradisional

Yaitu otoritas yang bertumpu pada kepercayaan dan rasa hormat pada tradisi dan orang-orang yang mengemban pelaksanaan tradisi itu. Dalam otoritas tradisional, sang pemimpin mendapatkan hak-hak istimewa secara otomatis, dalam arti dia tidak membutuhkan legalitas formal dari para pengikutnya. Weber memberikan contoh otoritas dalam tipe ini dalam dua jenis, yakni model otoritas laki-laki dalam keluarga di mana dalam sistem ini, ayah sebagai kepala keluarga memiliki keabsahan untuk ditaati oleh seluruh anggota keluarga. Otoritas tradisional yakni bahwa semua pemerintah mungkin dipatuhi karena adanya rasa hormat terhadap pola-pola tatanan lama yang telah mapan.

Tipe 2 : Otoritas Kharismatis

Otoritas yang bertumpu pada keyakinan terhadap pengabdian, kepahlawanan, jasa dan kemampuan luar biasa dari seseorang. Ketaatan dalam otoritas ini biasanya bersifat mutlak, dalam arti apapun yang dilakukan sang panutan atau pemimpin selalu akan dianggap benar oleh para pengikutnya.

Weber mengatakan otoritas karismatik adalah suatu kepatuhan yang dibenarkan karena orang yang memberikan tatanan memiliki beberapa kesucian atau semua karakteristik yang dikenal.

Tipe 3 : Otoritas Legal Rasional

Otoritas yang berdasarkan pada keyakinan yang diciptakan secara rasional dan juga pada kewenangan seseorang yang melaksanakan tata hukum itu sesuai prosedur yang ditetapkan. Ketaatan dalam otoritas ini bersifat impersonal tidak berkenaan dengan pribadi. Sebagai suatu contoh, oleh seluruh pegawai negeri sipil (PNS) di suatu pemerintahan daerah karena aturan perundangan. Apa bila masa jabatannya berakhir, maka berakhir pula kewenangan yang dimilikinya. Otoritas legal, yakni manusia mungkin percaya

³⁰ Budi Setiyono, *BIROKRASI dalam perspektif politik & Administrasi*, puskodak Undip, Semarang, 2004, hlm.48

bahwa seseorang yang memberikan tatanan adalah berbuat sesuai dengan tugas-tugasnya sebagaimana yang di dalam suatu kitab undang-undang dan peraturan.³¹

Kategori ketiga ini berdiri rasional, dan merupakan tipe otoritas yang menandai organisasi modern, yang berkaitan dengan membesarnya staf administrasi birokratis. Pada titik inilah konsep birokrasi menjadi relevan di antara kategori-kategori analisis organisasi. Konsep birokrasi pun dimasukkan ke dalam bidang konseptual yang telah didefinisikan secara tajam tentu saja sebagai bagian dari suatu skema konsep yang lebih umum bagi analisis aksi sosial, yang di dalamnya mencakup pula perbedaan-perbedaan yang lebih khusus, yang dalam konteks ini terlalu panjang untuk dikemukakan.

Dalam tinjauan skematis tentang bidang konseptual itu, dapat dibedakan menjadi tiga kelompok konsep. Pertama, konsep-konsep yang membedakan antara status-status yang berbeda dalam organisasi, seperti kepemimpinan, staf administrasi dan keanggotaan umum. Kedua, konsep-konsep yang membantu merinci hubungan antara status-status itu, seperti tatanan administrasi, otoritas dan legitimasi. Dan, ketiga, gagasan tentang karisma, tradisi dan legalitas, yang diajukan sebagai cara untuk melakukan klasifikasi atas struktur-struktur otoritas yang berbeda.³²

Sebagaimana disinggung di atas, otoritas legal, menurut Weber, menjadi dasar adanya birokrasi rasional yakni lembaga birokrasi yang berasas pada norma-norma yang tercipta secara sadar dan rasional menurut tertib hukum serta berfungsi sesuai dengan tujuan sarana yang ada. Agar tercipta otoritas legal, Weber menguraikan 5 (lima) keyakinan dasar, yakni:

1. Undang-undang/peraturan dapat diciptakan, dan menuntut kepatuhan dari anggota suatu organisasi/komunitas.
2. Hukum adalah sistem aturan yang abstraks, untuk dapat melaksanakannya diperlukan administrasi yang mengurus aturan-aturan itu dalam batasan-batasan hukum itu.

³¹ Henry J.Schmandt, *Filsafat Politik Kajian Historis Dari Zaman Yunani Kuno Sampai Zaman Modern*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, hlm. 629

³² Martin Albrow,hlm.38

3. Orang yang menjalankan otoritas itu menaati tatanan yang *impersonal* (memisahkan kepentingan tugas dengan pribadi).
4. Orang menaati hukum adalah karena mereka merupakan anggota komunitas/organisasi bukan karena sebab lain.
5. Keputusan tidaklah untuk orang yang memegang otoritas, melainkan untuk tatanan hukum yang impersonal yang telah memberikan wewenang kepada orang itu.

Peraturan birokratis tidak berlaku dan bukan hanya ragam otoritas legal, tapi juga yang paling murni. Negara modern dan pejabat kota, pendeta Katolik modern dan pendeta istimewa, pejabat dan pekerja bank-bank modern dan perusahaan-perusahaan kapitalis besar, menunjukkan jenis struktur dominasi yang paling penting.³³

Berdasarkan konsepsi keabsahan yang ada maka Max Weber merumuskan 8 (delapan) dalil otoritas legal, yakni:

1. Tugas-tugas pejabat diorganisasikan atas dasar yang diatur dan berkelanjutan.
2. Tugas dibagi dalam tahap-tahap yang berbeda dari segi fungsional yang masing-masing dilengkapi kewenangan (otoritas) dan sanksi yang sesuai dengan tingkatannya.
3. Jabatan-jabatan diatur secara hierarkis.
4. Aturan-aturan yang mengatur pekerjaan bisa bersifat teknis maupun legal.
5. Sumber-sumber institusi (fasilitas, kewenangan) dibedakan dengan sumber-sumber individu secara pribadi.
6. Pemegang jabatan tidak dapat mengambil jabatannya sebagai milik pribadi.
7. Administrasi didasarkan pada dokumen tertulis.
8. Sistem kekuasaan legal dapat memiliki banyak bentuk, tetapi bentuk yang paling murni adalah staf administratif birokratis.³⁴

³³ Max Weber, *Teori Dasar Analisis Kebudayaan*, IRCiSoD, Yogyakarta, 2013, hlm.72

³⁴ Budi Setiyono,hlm.50

Point kedelapan inilah yang menjadi dasar birokrasi ala Weber, di mana kekuasaan dimanifestasikan melalui perangkat staf administrasi dengan batasan-batasan spesifik, yakni:

Pertama, para staf administrasi secara pribadi adalah bebas, dalam arti mereka hanya menjalankan tugas-tugas apabila diberikan tanggungjawab dan wewenang oleh peraturan. Dengan demikian, para pejabat hanya dapat melakukan pekerjaan sesuai dengan apa yang telah ditentukan saja, juga tidak dapat diperintah di luar bidang tugasnya. Ketaatan kepada atasan adalah karena semata-mata menaati ketentuan yang ada dalam peraturan.

Kedua, terdapat hierarki jabatan yang jelas. Pada masing-masing hierarki itu melekat tugas, tanggungjawab dan kewenangan yang sesuai dengan tingkatannya. Pekerjaan besar organisasi diperinci ke dalam unit-unit yang memiliki spesialisasi di bidang-bidang tertentu saja.

Ketiga, fungsi-fungsi dalam masing-masing jabatan itu diperinci dengan jelas. Jadi ada yang menjadi tugas pokok dari masing-masing posisi jabatan dalam birokrasi.

Keempat, para pejabat birokrasi diangkat atas dasar kontrak. Dengan sistem ini, ada pembatasan periodisasi dan evaluasi masa jabatan.

Kelima, para pegawai/pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesional. Mereka direkrut semata-mata berdasarkan pertimbangan akan kemampuan mereka dalam memberikan kontribusi dalam usaha mewujudkan pencapaian tujuan organisasi.

Keenam, para pejabat digaji dan diberi pensiun sesuai kedudukan mereka dalam hierarki. Akan tetapi, pos jabatan tersebut tidak bersifat permanen-dalam keadaan tertentu, pekerjaan tersebut dapat diakhiri.

Ketujuh, pekerjaan pejabat adalah pekerjaan satu-satunya dan utama. Dengan demikian, para pejabat tidak diperkenankan memiliki rangkap jabatan baik dalam institusi publik (pemerintah) maupun swasta.

Kedelapan, ada struktur karier yang memungkinkan kenaikan pangkat baik melalui senioritas, prestasi, atau penilaian lain sesuai kebutuhan atasan.

Kesembilan, pejabat tidak dapat mengambil kedudukannya sebagai milik pribadi, begitupun sumber-sumber yang melekat pada jabatannya itu (fasilitas, anggaran, atau wewenang). Dengan demikian harus ada impersonalitas jabatan (pemisahan urusan pribadi dan dinas) dalam birokrasi.

Kesepuluh, pejabat tunduk pada suatu pengendalian yang dipersatukan oleh sistem yang disipliner.

Weber beranggapan bahwa birokrasi rasional memiliki seperangkat ciri ketetapan, kesinambungan, disiplin, kekerasan, keajegan yang dapat menjadikannya secara teknis sehingga organisasi dapat memuaskan baik pemegang otoritas dan juga bagi kelompok kepentingan yang lain. Birokrasi model Weber masih mendominasi model birokrasi saat ini. Hal ini terlihat dari aktivitas di kantor-kantor, maupun seluruh kegiatan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah seperti tingkat provinsi, kabupaten, kecamatan, maupun desa atau kelurahan.³⁵

Meskipun Weber mengakui adanya sisi baik dari birokrasi rasional, dia juga mengkhawatirkan kemungkinan munculnya efek negatif dari eksistensi birokrasi rasional. Dia melihat bahwa sistem kontrol yang hierarkis akan mengakibatkan pembatasan kebebasan manusia. Keseragaman dalam tindakan dan prosedur yang rasional dari birokrasi akan dapat menghambat spontanitas, kreativitas, dan inisiatif individu, sehingga manusia akan berbeda pada situasi yang dia sebut sebagai sangkar besi.

Disamping itu, Weber juga mengkhawatirkan aktivitas dan loyalitas yang didasarkan pada formalitas peraturan yang bersifat impersonal akan mengakibatkan manusia menjalankan tugas tidak dengan sepenuh hati, tanpa penghayatan yang baik, serta memproduksi pegawai yang tanpa motivasi. Yang

³⁵ Ambar Teguh Sulistiyani, *Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Gava Media, Yogyakarta, 2011, hlm.133

lebih mengkhawatirkan lagi adalah, pada masa krisis, sistem birokrasi rasional tidaklah efektif. Birokrat rasional ditraining untuk mengikuti prosedur, perintah, dan menyelenggarakan tugas-tugas rutin daripada mengambil inisiatif untuk merespon terjadinya krisis dan perubahan. Dengan demikian, apabila krisis terjadi pada masyarakat, di mana peraturan yang ada mungkin tidak sesuai lagi, kondisi tidak dapat diprediksi, dan fasilitas kerja tidak dapat digunakan, birokrasi tidak mampu berpikir dan bertindak secara tepat menghadapi perubahan yang terjadi.³⁶

Tipe ini adalah konstruksi abstrak; dalam kasus-kasus nyata tidak ada yang eksis dalam bentuknya yang murni. Tetapi fakta bahwa tipe-tipe itu tidak di temukan dalam kasus konkret, kata Weber, bukanlah merupakan keberatan yang sah untuk melakukan formulasi konseptual dalam bentuk yang setajam mungkin analisis dengan menggunakan tipe-tipe sosiologis ini, dibandingkan dengan penyelidikan historis empiris murni, mempunyai kelebihan tertentu yang tidak boleh di abaikan. Otoritas rasional atau legal terletak pada keyakinan dalam aturan-aturan atau norma-norma impersonal dan dalam hak orang-orang yang meraih kekuasaan di bawah aturan-aturan ini untuk membuat keputusan.³⁷

Apa yang disebut tipe ideal merupakan intisari dari kategori subyektif Weber, tipe-tipe ini merupakan konstruksi mental yang di bentuk dengan asumsi bahwa jika orang mempunyai modal ideal yang menunjukkan perilaku rasional dalam situasi yang ada, orang dapat mengukur penyimpangan dari perilaku tersebut.

Demikian juga, kalau prosentase jumlah pejabat yang menduduki pos-pos penting pemerintahan tak bisa beranjak dari penyakit birokrasi berupa perilaku korup dan in-capabilitas mereka untuk menjadi pelayan masyarakat

³⁶ Budi Setiyono,hlm. 54

³⁷Henry J.Schmandt, *Filsafat Politik Kajian Historis Dari Zaman Yunani Kuno Sampai Zaman Modern*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, hlm. 630

yang baik, apabila penyakit birokratisme menyeruak di hampir semua sektor pelayanan publik, maka ia bisa menjadi penyebab negara yang birokratik.³⁸

Menurut Weber tipe ideal birokrasi itu ingin menjelaskan bahwa suatu birokrasi atas administrasi itu mempunyai suatu bentuk yang pasti di mana semua fungsi dijalankan dalam cara-cara yang rasional. Dilakukan dalam cara-cara sebagai berikut:

1. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.
2. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyanggah kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil.
3. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya.
4. Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.
5. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif.
6. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam eadaan tertentu.
7. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan sesuai dengan pertimbangan yang objektif.
8. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
9. Setiap pejabat di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin.

Dalam butir-butir tipe ideal tersebut tidak semuanya bisa diterapkan dalam kondisi tertentu oleh suatu jenis pemerintahan tertentu. Penekanan Weber

³⁸ M.Mas'ud Said, *Birokrasi di Negara Birokratis*, UMM Press, Malang, 2010, hlm.257

terhadap rasionalitas dan efisiensi sebenarnya bisa dilacak dari kondisi sosial budaya yang melatarbelakangi kehidupan Max Weber pada saat itu. Dengan demikian ukuran rasionalitas dan efisiensi amat berbeda dengan kriteria untuk organisasi zaman moderen sekarang ini yang kondisinya tidak sama dengan zamannya Max Weber.³⁹

Weber melihat birokrasi dan proses historis birokrasi sebagai contoh klasik rasionalisasi, tetapi mungkin contoh terbaik rasionalisasi dewasa ini adalah restoran cepat saji. Restoran cepat saji *Fast-Food* adalah sistem rasional formal di mana seseorang pekerja dan pelanggan digiring untuk mencari cara paling rasional dalam mencapai tujuan. Mendorong makanan melalui jendela, misalnya, adalah cara rasional karena dengan cara demikian pelayanan dapat menyodorkan dan pelanggan memperoleh makanan secara cepat dan efisien. Kecepatan dan efisiensi ditekankan oleh restoran cepat saji dan aturan operasionalnya.

Weber memasukkan diskusinya mengenai proses birokratisasi kedalam diskusi yang lebih luas tentang lembaga politik. Ia membedakan antara tiga jenis sistem otoritas-tradisional, karismatik, dan rasional-legal. Sistem otoritas rasional-legal hanya dapat berkembang dalam masyarakat Barat Modern dan hanya dalam sistem otoritas rasional-legal itulah birokrasi Modern dapat berkembang penuh. Masyarakat lain di dunia tetap didominasi oleh sistem otoritas tradisional atau karismatik yang umumnya merintang perkembangan sistem hukum rasional dan birokrasi modern. Singkatnya, sistem otoritas tradisional berasal dari sistem kepercayaan di zaman kuno, Contohnya adalah seseorang pemimpin yang berkuasa karena garis keluarga atau sukunya selalu merupakan pemimpin kelompok.

Pemimpin karismatik mendapatkan otoritasnya dari kemampuan atau ciri-ciri luar biasa, atau mungkin dari keyakinan pihak pengikut bahwa pemimpin itu memang mempunyai ciri-ciri seperti itu. Meski kedua jenis otoritas itu mempunyai arti penting di masa lalu, Weber yakin bahwa masyarakat Barat, dan akhirnya masyarakat lainnya, cenderung akan berkembang menuju sistem otoritas rasional-legal. Dalam sistem otoritas semacam ini, otoritas berasal dari peraturan yang diberlakukan secara hukum dan rasional. Jadi, Presiden Amerika

³⁹ Miftah Toha, *Birokrasi & Politik di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 18

memperoleh otoritasnya yang tertinggi dari peraturan hukum masyarakat Barat.⁴⁰

Meskipun Max Weber diakui sebagai peletak awal organisasi yang efektif dan efisien dengan ciri-ciri rasional, hierarki, span of control dan spesialisasi, namun konsep organisasi publik yang weberian masih harus diredifinisi. Karena di Indonesia seringkali terjadi transplantasi ide-ide dan konsep-konsep birokrasi Weber yang gagal diaplikasikan, bahkan konsep dan ide tersebut berimplikasi negatif.⁴¹

Kapitalisme rasional adalah suatu bentukan yang memiliki akuntansi kapital, yaitu suatu bentukan yang berusaha memastikan aset-aset penghasil pendapatannya, keuntungannya dan ongkos-ongkosnya melalui kalkulasi menurut metode-metode pembukuan modern.⁴²

Kapitalisme modern adalah hasil akhir dari proses rasionalisasi, yang berakar dalam pengaruh historis dari tradisi intelektual spesifik. Dalam pandangan Weber, peranan pemimpin agama dalam mempromosikan berbagai macam ide dan orientasi pada berbagai masyarakat itu sangat penting. Upaya untuk mengembangkan efisiensi teknis, apa pun biaya non-materi yang dikeluarkan, adalah tak terhindarkan dalam kapitalisme industri modern, meski dalam administrasi birokrasi ia mencapai titik puncak, namun pada saat yang sama menempatkan kemanusiaan pada titik rendah. Weber mengusulkan untuk menyerahkan diri manusia kepada kandang besi birokrasi dan kegelapan malam yang beku di daerah kutub yang diciptakan modernitas. Bagi Weber, kemenangan kapitalisme sebagai bentuk kehidupan menandakan berakhirnya perjalanan kemajuan.⁴³

Dalam studi sejarah bercakupan luas, Weber berupaya memahami mengapa sistem ekonomi rasional kapitalisme berkembang di Barat dan mengapa gagal berkembang di masyarakat lain di luar masyarakat Barat. Dalam

⁴⁰ George Ritzer,hlm.38

⁴¹ Dwiyanto Indiahono, *Reformasi Birokrasi Amplop Mungkinkah*, Gava Media, Yogyakarta, 2006, hlm.

⁴² Hartono H, Max Weber: *Kapitalisme, Birokrasi dan Agama*, Tiara Wacana Yogya, 1989, hlm105

⁴³ Pip Jones, *Pengantar Teori-Teori Sosial*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia dengan Pusat Perbukuan,

studi ini Weber mengakui peran sentral agama. Di satu tingkat, ia terlibat dialog dengan Marxis dalam upaya untuk menunjukkan bahwa, bertentangan dengan keyakinan kebanyakan Marxis di masa itu, agama bukanlah sebuah epifenomena semata. Agama telah memainkan peran kunci dalam pertumbuhan kapitalisme Barat, tetapi sebaliknya gagal mengembangkan kapitalisme di masyarakat lain. Weber menegaskan bahwa sistem agama rasional Calvinisme yang memainkan peran sentral dalam menumbuhkan kapitalisme Barat. Sebaliknya, di belahan dunia lain yang ia kaji, Weber menemukan sistem agama yang lebih irasional misalnya, Konfusianisme, Taoisme, Hinduisme merintangi perkembangan sistem ekonomi rasional. Tetapi, pada akhirnya akan menjadi rasional.⁴⁴

Kritik terhadap teori Weber ini menjadi salah satu referensi utama teori birokrasi, tetapi beberapa bagian dari pemikirannya mendapatkan kritikan yang cukup mendasar dari beberapa pihak. Pada prinsipnya kritikan terhadap pemikiran Weber ini terfokus pada hal-hal berikut:

Pertama: tentang struktur yang berjenjang

Struktur yang berjenjang di samping cenderung tidak efisien secara organisatoris karena banyaknya mata-rantai yang harus dilalui dalam pengambilan keputusan, juga berpotensi menimbulkan disorientasi pada pejabat birokrasi. Karena struktur, birokrat yang semestinya berorientasi pada masyarakat, tapi karena memiliki ketergantungan pada atasan dalam struktur, menyebabkan orientasi mereka bukan terfokus pada rakyat, melainkan semata-mata pada bagaimana menyenangkan atasan sehingga laporan dan kerja mereka sebagian besar adalah Asal Bos Senang (ABS). Sedangkan persoalan apakah rakyat puas atau tidak terhadap kinerja dan pelayanan mereka, tidak terlalu dipikirkan.

Di samping itu, sebagaimana dikemukakan Robert Merton dalam bukunya, *Bureaucratic Structure and Personality* (Struktur Birokrasi dan Kepribadian), pemikiran Weber tentang birokrasi yang berjenjang memungkinkan timbulnya eksklusivisme dan solidaritas kelompok di antara pejabat untuk mengamankan posisi masing-masing sehingga dapat menimbulkan konflik dengan warga negara, dan mengaburkan tujuan institusi.

⁴⁴ George Ritzer,hlm.39

Dalam konteks ini, sangat mungkin munculnya pertentangan abadi antara rakyat *versus* institusi birokrasi.

Hal lain dari efek negatif struktur yang berjenjang itu, sebagaimana dikemukakan Reinhard Bendix dalam buku *Higher Civil Servants in America* (Pegawai Negeri Sipil yang lebih tinggi di Amerika), para pejabat dalam teori Weber dapat selalu menghindar dari tanggungjawab terhadap apa yang dikerjakan karena alasan semata-mata menjalankan perintah atasan. Dalam sebuah struktur, seorang aparatur birokrasi melaksanakan tugas bukanlah karena perintah atasan. Dalam sebuah struktur, seorang aparatur birokrasi melaksanakan tugas bukanlah karena perintah atasan. Bila tugas itu tidak memuaskan rakyat, maka mereka tidak mau dipersalahkan, karena secara struktural, mereka telah melakukan tugas sesuai dengan ketentuan formal yang ada. Kondisi demikian akan lebih parah terjadi apabila penilaian pegawai juga diserahkan sepenuhnya kepada atasan tanpa melibatkan penilaian masyarakat. Akibatnya kriteria untuk kinerja pegawai menjadi tidak rasional dan sehat dari aspek kedaulatan rakyat. Di banyak negara maju, kritik ini dipakai untuk melakukan reformasi penilaian kinerja birokrasi dengan melibatkan rakyat dan pengguna jasa dalam mengukur baik-tidaknya pelayanan birokrat, sehingga muncul instrumen seperti Indeks Kepuasan Pelanggan (IKP).

Kedua: tentang spesialisasi unit

Sesuai dengan konsepsi Weber tentang birokrasi yang berstruktur, birokrasi akan memiliki unit-unit kerja yang bermacam-macam. Masing-masing unit yang ada dalam birokrasi memiliki tujuan dan tugas-tugas sendiri yang spesifik. Apabila tiap unit memiliki ego sendiri-sendiri, maka besar kemungkinan timbul sikap yang mementingkan unitnya sendiri. Hal ini dapat menyebabkan pelencengan pertentangan tujuan antar unit dalam suatu instansi, atau pertentangan tujuan institusi birokrasi secara umum tidak tercapai. Birokrat yang dilatih untuk bekerja ketat sesuai dengan peraturan itu. Oleh karena itu, di samping diajari untuk taat pada ketentuan formal, birokrasi juga harus diberi latihan, pengetahuan dan kewenangan untuk berinisiatif dan berinovasi, ketika peraturan yang ada mengalami kebuntuan untuk berhadapan dengan realitas yang berkembang.

Ketiga: bentuk (*form*) yang mirip militer

Tipe birokrasi Weber dengan berbagai doktrin dan bentuknya, dipandang banyak pihak terlalu mengadopsi sistem militer yang kaku. Sebagaimana kita ketahui, dalam sistem organisasi militer, pola operasional kinerja organisasi adalah memakai cara komando yang sifatnya instruksional dari atas ke tingkat yang lebih rendah dan akhirnya ke staf terendah. Bawahan hanya menerima saja apa kehendak dan perintah atasan tanpa adanya ruang untuk mendiskusikan perintah itu.

Carl Friedrich mencatat bahwa konsep Weber yang meletakkan otoritas birokrasi agak mirip dengan tipe militer, cenderung tertutup pada pola konsultatif apalagi kooperatif. Akibatnya seorang pegawai/pejabat tidak dapat berkembang optimal dalam menjalankan tugasnya karena dia hanya menerima perintah. Ide dan pemikiran yang cemerlang dari para bawahan akan sulit diutarakan, terlebih diwujudkan, karena tidak ada mekanisme dan norma yang memungkinkan hal itu dapat dilaksanakan.

Prinsip ini juga sedikit banyak dipandang tidak sehat bagi pengembangan kepribadian pegawai, karena bertentangan dengan teori *human motivation* atau bahkan bertentangan dengan konsepsi rasionalitas yang dikemukakan Weber sendiri.

Keempat : adanya penekanan aspek legalitas

Birokrasi Weber dinilai terlalu memberikan penekanan pada formalitas struktur. Penekanan aspek formalitas ini sering menyebabkan birokrasi bekerja secara kaku dan kehilangan esensi dalam setiap kinerja mereka. Yang terpenting bagi mereka dalam menjalankan tugas adalah secara formal sudah terpenuhi, sedangkan apakah hasil kerja mereka telah sesuai/memenuhi kebutuhan masyarakat sesungguhnya tidak menjadi pertimbangan utama. Kinerja yang demikian bukan saja menyebabkan ketidaktuntasan dalam menyelesaikan permasalahan, melainkan juga berpotensi untuk menimbulkan berbagai masalah baru di kemudian hari.

Pengalaman berbagai efek negatif dari praktik penekanan aspek legal ini banyak diperlihatkan oleh kinerja birokrasi kita pada masa orde baru. Berbagai kasus pembangunan yang dilaksanakan saat itu, secara formal dinyatakan selesai, tetapi esensi permasalahannya tidak pernah tuntas. Kasus-kasus semacam Kedungombo di Jawa Tengah, Freeport di Papua, Inti Indo Rayon di

Sumatera Utara, dan sebagainya menunjukkan bahwa pola penyelesaian secara formal hanya dapat dipertahankan selagi birokrasi

Memiliki kekuasaan yang otoriter. Akan tetapi, tatkala iklim demokratisasi muncul, dan aparat birokrasi tidak mungkin lagi menggunakan metode represif, maka gejolak masyarakat kembali mencuat, sehingga masalah tidak pernah selesai.

Birokrasi dalam wacana yang dikembangkan Weber yang dinilai terlalu mengedepankan formalitas juga dikhawatirkan menjadikan aparatur pemerintah akan bekerja seperti robot yang tak berpikir. Seorang hakim Jerman, Rudolf Smed menyatakan bahwa pementingan hukum formal akan mengakibatkan pegawai birokrasi semata-mata menjadi mesin pelaksanaan teknis. Seolah-olah para pejabat adalah makhluk tak bernyawa, padahal mereka adalah makhluk sosial yang berbudaya. Terlebih lagi formalitas yang berlebihan dapat menyebabkan birokrat bekerja tanpa adanya keleluasaan untuk berinovasi karena takut melanggar ketentuan formal. Padahal seringkali masalah yang dihadapi oleh para birokrat tidak tercakup dalam program dan ketentuan formal yang ada, sehingga hal esensial kadang justru tidak tertangani dengan baik.

Oleh karena itu, para pengkritik Weber menyatakan bahwa sungguh pun formalitas itu penting, perlu dikembangkan juga apa yang disebut dengan *informal mechanism*, yakni mekanisme atau tindakan non-formal yang dipakai untuk mengatasi prosedur formal. Menurut Chisholm tindakan demikian adalah sah dan bisa dipakai sebagai cara untuk mengatasi masalah sepanjang masih dalam koridor pencapaian tujuan dan dipertanggungjawabkan secara rasional. Birokrat yang melakukan tindakan bypass prosedur formal, sepanjang punya alasan yang kuat, tidak boleh dipersalahkan begitu saja, bahkan sebaiknya organisasi justru harus memberikan payung hukum terhadap tindakan yang demikian agar birokrat dapat bekerja secara inovatif.⁴⁵

Dalam kaitannya dengan birokrasi, Weber menguraikan berbagai hal termasuk di dalamnya tentang karakteristik sebuah birokrasi yang ideal. Birokrasi selalu menjadi perhatian masyarakat, tiap kali mendengar kata birokrasi, langsung berpikir mengenai berbagai urusan prosedural penyelesaian surat-surat yang berkaitan dengan pemerintahan, padahal birokrasi ciptaan

⁴⁵ Budi Setiyono,hlm.57

Weber dapat terjadi bukan hanya pada organisasi pemerintah, tetapi juga organisasi non pemerintah. Birokrasi merupakan sistem untuk mengatur organisasi yang besar agar diperoleh pengelolaan yang lebih efisien, efektif, dan rasional.⁴⁶

b. Konsep Tipe Ideal Birokrasi Max Weber

Memahami upaya Max Weber dalam menciptakan model tipe ideal birokrasi perlu kiranya kita menghargai logika pendekatan yang dipergunakan dan pemikiran baru yang dikemukakannya yang mencerminkan keadaan. Tipe ideal merupakan konstruksi abstrak yang membantu kita memahami kehidupan sosial. Weber berpendapat bahwa tidak memungkinkan bagi kita memahai setiap gejala kehidupan yang ada secara keseluruhan. Adapun yang mampu kita lakukan hanyalah memahami sebagian dari gejala tersebut. Satu hal yang sangat penting ialah memahami mengapa birokrasi itu bisa diterapkan dalam kondisi organisasi tertentu, dan apa yang membedakan kondisi tersebut dengan kondisi organisasi lainnya.

Menurut Weber tipe ideal itu bisa dipergunakan untuk membandingkan birokrasi antara organisasi yang satu dengan organisasi yang lain di dunia ini. Perbedaan antara kejadian senyatanya dengan tipe ideal itulah justru yang amat penting untuk dikaji dan diteliti. Jika suatu birokrasi tidak bisa berfungsi dalam tipe ideal organisasi tertentu, maka bisa menarik suatu penjelasan mengapa hal tersebut bisa terjadi dan apa faktor-faktor yang membedakannya. Menurut Max Weber tipe ideal birokrasi itu ingin menjelaskan bahwa suatu birokrasi atau administrasi itu mempunyai suatu bentuk yang pasti di mana semua fungsi dijalankan dalam cara-cara yang rasional. Istilah rasional dengan segala aspek pemahamannya merupakan kunci dari konsep tipe ideal birokrasi Weberian.⁴⁷

Yang dimaksudkan birokrasi ialah suatu badan administratif tentang pejabat yang diangkat. Patut diperhatikan, betapa dekat rumusan itu dengan konsep-konsep Michels dan Mosca. Seperti halnya keduanya, Weber juga memandang birokrasi birokrasi sebagai hubungan kolektif bagi golongan pejabat, suatu kelompok tertentu dan berbeda, yang pekerjaan dan pengaruhnya

⁴⁶ Ambo Upe, *Tradisi Aliran Dalam Sosiologi Dari Filosofi Posivistik ke Post Posivistik*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm.209

⁴⁷ Miftah Toha,hlm.17

dapat dilihat di semua jenis organisasi. Tetapi adalah juga benar, bahwa Weber menekankan pada ciri-ciri organisasional tertentu, khususnya pada prosedur pengangkatan pejabat tersebut. Ini berarti bahwa dalam konsep umum birokrasi Weber, di samping terdapat gagasan tentang kelompok, juga ada gagasan tentang bentuk-bentuk tindakan yang berbeda. Hal ini menjadikan konsep Weber lebih penting dari tipe birokrasi yang paling rasional.⁴⁸

Weber memandang birokrasi rasional sebagai unsur pokok dalam proses rasionalisasi dunia modern, yang baginya jauh lebih penting dari seluruh proses sosial. Proses rasionalisasi ini mencakup ketetapan dan kejelasan yang dikembangkan dalam prinsip-prinsip memimpin organisasi sosial. Ini tentunya memudahkan dan mendorong konseptualisasi ilmu sosial. Bantuan konseptual teori Weber tentang birokrasi terletak pada penjelasannya ketika mendiskusikan tipe rasional yang murni.

Sesuai dengan teorinya bahwa keyakinan dalam legitimasi adalah dasar bagi hampir semua sistem otoritas, Weber mengemukakan lima keyakinan yang saling berkaitan dengan otoritas yang sah menjadi bergantung, bentuk ringkasnya adalah sebagai berikut.

1. Bahwa penegakan peraturan yang sah dapat menuntut kepatuhan dari para anggota organisasi.
2. Bahwa hukum adalah suatu sistem aturan abstrak yang ditetapkan pada kasus-kasus tertentu, sedangkan administrasi mengurus kepentingan-kepentingan organisasi yang ada dalam batas-batas hukum.
3. Bahwa manusia yang menjalankan otoritas juga mematuhi tatanan impersonal tersebut.
4. Bahwa hanya anggota yang taat yang benar-benar mematuhi hukum.
5. Bahwa kepatuhan seharusnya tidak ditujukan kepada individu yang memegang otoritas, melainkan kepada tatanan impersonal yang menjaminkannya untuk menduduki jabatan itu.

Berdasarkan konsepsi legitimasi, Weber kemudian merumuskan delapan proposisi tentang penyusunan sistem otoritas legal, yakni:

⁴⁸ Martin Albrow,hlm.41

- a. Tugas-tugas pejabat diorganisir atas dasar aturan yang berkesinambungan.
- b. Tugas-tugas tersebut dibagi atas bidang-bidang yang berbeda sesuai dengan fungsi-fungsinya, yang masing-masing dilengkapi dengan syarat otoritas dan sanksi-sanksi.
- c. Jabatan-jabatan tersusun secara hirarkis, yang disertai dengan rincian hak-hak kontrol dan pengaduan.
- d. Aturan-aturan yang sesuai dengan pekerjaan diarahkan baik secara teknis maupun secara legal. Dalam kedua kasus tersebut, manusia yang terlatih menjadi diperlakukan.
- e. Anggota sebagai sumber daya organisasi berbeda dengan anggota sebagai individu pribadi.
- f. Pemegang jabatan tidaklah sama dengan jabatannya.
- g. Administrasi didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis dan hal ini cenderung menjadikan kantor sebagai pusat organisasi modern.
- h. Sistem-sistem otoritas legal dapat mengambil banyak bentuk, tetapi dilihat pada bentuk aslinya, sistem tersebut tetap berada dalam suatu staf administrasi birokratik.⁴⁹

Staf administratif birokratis, sebagai birokrasi dalam bentuknya yang paling rasional, terlebih dahulu mempersyaratkan proposisi-proposisi tentang legitimasi dan otoritas, serta memiliki ciri-ciri tertentu berikut ini.

1. Para staf anggota bersifat bebas secara pribadi, dalam arti hanya menjalankan tugas-tugas impersonal sesuai dengan jabatan mereka.
2. Terdapat hirarki jabatan yang jelas.
3. Fungsi-fungsi jabatan ditentukan secara tegas.
4. Para pejabat diangkat berdasarkan suatu kontrak.
5. Para pejabat dipilih berdasarkan kualifikasi profesional, idealnya didasarkan pada suatu diploma (ijazah) yang diperoleh melalui ujian.
6. Para pejabat memiliki gaji dan biasanya juga dilengkapi hak-hak pensiun. Gaji bersifat berjenjang menurut kedudukan dalam hirarki.

⁴⁹ Martin Albrow,hlm.43

Pejabat dapat selalu menempati posnya, dan dalam keadaan-keadaan tertentu, pejabat juga dapat diperhentikan.

7. Pos jabatan adalah lapangan kerja yang pokok bagi para pejabat.
8. Suatu struktur karir dan promosi dimungkinkan atas dasar senioritas dan keahlian (merit), serta menurut pertimbangan keunggulan (superior).
9. Pejabat sangat mungkin tidak sesuai dengan pos jabatannya maupun dengan sumber-sumber yang tersedia di pos tersebut.
10. Pejabat tunduk pada sistem disiplin dan kontrol yang seragam.

Sepuluh ciri dari tipe birokrasi yang ideal, murni atau paling rasional yang diperkenalkan oleh Max Weber ini merupakan jenis staf administrasi yang seringkali diacukan pada sebutan pasangannya sebagai birokrasi. Masalah tersebut merupakan satu-satunya pernyataan terpenting dalam ilmu-ilmu sosial, yang memiliki pengaruh sangat besar. Ia tidak hanya menghapuskan bahan bacaan yang telah mendominasi tulisan Weber. Sebagai mana dimuat pada bagian terdahulu, dasar-dasar konseptualisasi Weber telah teruji. Pada bagian berikutnya akan dibahas upaya Weber dalam mengaitkan teori organisasinya dengan teori demokrasi.⁵⁰

Walaupun sistem konsep telah begitu berkembang jauh, barangkali keliru untuk menyimpulkan bahwa Weber tidak tertarik pada persoalan tradisional tentang hubungan antara birokrasi dan demokrasi. Perbaikan analisa yang dilakukannya tidak dimaksudkan untuk mengesampingkan masalah tersebut. Bahkan sebaliknya, perhatiannya terhadap masalah tersebut merupakan dorongan penting di balik minatnya terhadap birokrasi. Esainya yang terpenting dan terpanjang dalam memperbincangkan politik adalah karyanya yang berjudul *Parliament and Government in The Newly Organized Germany* (Parlemen dan Pemerintahan di Jerman yang Baru Diorganisir), terpusat pada masalah *Beamten heerschaft* di Jerman. *Beamtenherrschaft* adalah sesuatu yang menakutkan di luar birokrasi, dan itu telah terjadi dalam bentuk yang paling mengerikan tatkala Jerman berada di bawah kekuasaan Bismarck. Ia menilai bahwa Bismarck telah melemahkan Jerman karena membiarkan para pejabat

⁵⁰ Martin Albrow,.....hlm.45

menggunakan kedudukannya secara semena-mena dalam negara. Hasilnya adalah negara yang lemah secara politik, yang memiliki kelas-kelas non-birokratik yang terkekang.

Salah satu peraturan hukum Islam yang memberi dinamika baru bagi manusia dan peradaban. Selain memberikan iklim politik baru, hukum Islam juga memberikan sistem baru yang didasarkan pada ajaran-ajarannya. Seperti pengaruhnya. Bahkan dalam menjalankan kebijakan politiknya, hukum Islam mengatur tata cara perang (*jihad*) demi untuk melindungi umatnya dan melebarkan sayap kekuasaannya.⁵¹

Hukum Islam datang untuk mengembalikan kekuasaan Allah SWT yang telah dirampas manusia, menegakkan undang-undangnya menggantikan undang-undang produk manusia. Untuk itulah Allah SWT mengirim Rasul-Rasulnya dengan misi menegakkan agama Allah SWT serta menenagkan di atas semua sistem yang ada. Apabila kita lihat perjuangan Rasulullah SAW, dalam menegakkan agama ini, akhirnya mencapai kekuasaan politik di madinah. Memperoleh kekuasaan politik adalah salah satu tujuan utama sebuah partai politik, jadi dapat dipahami bahwa dakwah Rasulullah SAW, termasuk di dalamnya adalah dakwah siyasah.

Pada dasarnya hukum Islam sangat sosialis tidak menekan kepada pemeluknya, akan tetapi dalam ajarannya mencantumkan batasan-batasan yang memang bertujuan demi ketentraman umat manusia itu sendiri. Secara garis besar hukum Islam sudah mengatur dan berusaha mewujudkan kondisi Islam yang maslahah. Sebagaimana Allah SWT berfirman:

يَتَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۗ فَإِن تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ
ذَٰلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥١﴾

Artinya : Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada

⁵¹ Khairudin Yujah Sawiy, *Perebutan Kekuasaan Khalifah: Menyingkap Dinamika Dan Sejarah Politik Kaum Sunni* (cet. ke-2) (Yogyakarta: Safiria Insania Press, 2005), hlm. 1

Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian, yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya (Q.S. An-Nisa ayat 59).⁵²

Pokok permasalahan yang diajukan Weber ialah, bagaimana mencegah kecenderungan yang melekat dalam birokrasi, yakni akumulasi kekuasaan dari suatu kedudukan yang menontrol kebijakan dan tindakan organisasi yang harus dilayaninya. Atas pokok persoalan tersebut, Weber mempertimbangkan sejumlah besar mekanisme untuk membatasi lingkup sistem-sistem otoritas pada umumnya dan birokrasi pada khususnya. Mekanisme tersebut dikelompokkannya menjadi lima kategori pokok.

1. Kolegitas. Perhatian Weber yang tercurah pada konsep kolegialitas memberi bukti yang berguna bahwa keseluruhan gagasannya tentang birokrasi dipengaruhi oleh teori administrasi Jerman abad ke-19. Baginya, birokrasi dalam arti bahwa masing-masing tahapan hirarki jabatan seseorang, dan hanya satu orang, memiliki tanggung jawab untuk mengambil suatu keputusan. Seandainya benar bahwa setelah orang lain terlibat dalam keputusan itu, maka sejak itu prinsip kolegial terlaksana. Weber membedakan duabelas (12) bentuk kolegialitas, diantara yang termasuk dalam susunan semacam itu adalah seperti Konsultasi Romawi, Kabinet Inggris, berbagai senat dan parlemen. Weber menganggap bahwa kolegialitas akan selalu memiliki bagian penting yang berperan membatasi birokrasi. Akan tetapi, hal itu menjadi tidak terlalu menguntungkan bila dilihat dari kecepatan pengambilan keputusan dan pengurangan tanggung jawab. Ini artinya, bahwa tatkala berhadapan dengan prinsip monokratik, di mana pun juga, prinsip kolegialitas akan berkurang.
2. Pemisahan Kekuasaan. Birokrasi mencakup pembagian tugas dalam lingkup fungsi yang secara relatif berbeda. Pemisahan kekuasaan berarti pembagian tanggung jawab terhadap fungsi yang sama antara dua badan atau lebih. Untuk mencapai suatu keputusan, bagaimanapun, memerlukan kompromi di antara badan-badan semacam itu. Sebagaimana ditunjukkan oleh Weber, perlunya aspek

⁵² Departemen Agama RI, *Al Qur'an dan Terjemahnya* (Bekasi: Bagus Sabara, 2013), hlm. 87

kompromi tersebut bisa ditemui, misalnya, pada kesepakatan tentang anggaran yang dalam sejarahnya perlu dicapai antara Raja dan Parlemen Inggris. Weber menganggap sistem seperti itu secara inheren bersifat tidak stabil. Salah satu di antara otoritas itu pun dibatasi agar diperolh keunggulan.

3. **Administrasi Amatir.** Apabila suatu pemerintah tidak menggaji para pegawai administratif, maka pemerintahan seperti itu akan menjadi tergantung pada orang-orang yang memiliki sumber-sumber yang memungkinkan mereka menghabiskan waktu dalam kegiatan tak bergaji. Orang-orang seperti itu pun harus memiliki penghargaan publik yang memadai untuk meraih kepercayaan umum. Sistem seperti ini tidak dapat diukur berdasarkan tuntutan akan keahlian yang diperlukan oleh masyarakat modern. Dan sepanjang para amatir dibantu para profesional, maka yang tersebut terakhir itulah yang sebenarnya selalu membuat keputusan.
4. **Demokrasi Langsung.** Ada berapa kiat untuk memastikan bahwa para pejabat dibimbing langsung, dan dapat bertanggung jawab kepada suatu majelis. Masa jabatan yang singkat, pemilihan oleh sedikit orang, kemungkinan adanya recall, semuanya dimaksudkan untuk melayani tujuan tersebut. Hanya di dalam organisasi kecil, seperti dalam beberapa bentuk pemerintah lokal, terdapat metode yang layak bagi administrasi tersebut. Di sini juga dibutuhkan orang-orang yang berkeahlian sebagai pembuat keputusan.
5. **Representasi (Perwakilan).** Klaim seorang pemimpin untuk mewakili penganutnya bukanlah sesuatu yang baru. Para pemimpin, baik pemimpin karismatik maupun pemimpin tradisional, memiliki klaim semacam itu. Hal yang baru di negara modern adalah kehadiran badan-badan perwakilan kolegial, yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemungutan suara dan bebas membuat keputusan, serta memegang otoritas bersama-sama dengan orang-orang yang telah memilih mereka. Sistem seperti itu tidak dapat dijelaskan kecuali dalam kaitannya dengan beroperasinya partai-partai politik. Mereka yang menjadi birokrat tetapi melalui perantaraan seperti inilah yang

oleh Weber dilihat memiliki kemungkinan terbesar untuk mengawasi birokrasi.

Dalam kaitannya dengan birokrasi, Weber menguraikan berbagai hal termasuk di dalamnya tentang karakteristik sebuah birokrasi yang ideal. Birokrasi selalu menjadi perhatian masyarakat, tiap kali mendengar kata birokrasi, langsung berpikir mengenai berbagai urusan prosedural penyelesaian surat-surat yang berkaitan dengan pemerintahan, padahal birokrasi ciptaan Weber dapat terjadi bukan hanya pada organisasi pemerintah, tetapi juga organisasi non pemerintah. Birokrasi merupakan sistem untuk mengatur organisasi yang besar agar diperoleh pengelolaan yang lebih efisien, efektif, dan rasional.⁵³

Weber memandang parlemen bebas di negara modern sebagai komponen vital untuk mewujudkan kepentingan-kepentingan kelompok yang berbeda yang dilahirkan ekonomi kapitalistis. Melalui sistem kepartaian tersebut, kelompok-kelompok kepentingan dapat menemukan para pemimpin di majelis. Dan dalam perjuangan di parlemen, manusia yang benar-benar berkualitas dan yang layak memimpin dunia, dapat ditemukan. Weber berpendapat orang Jerman tidak menyadari bahwa parlemen Inggris berperan sebagai ajang latihan bagi para pemimpin politik. Patut dihormati antusiasme Weber terhadap sistem perwakilan, lebih-lebih pada keyakinannya bahwa kejayaan suatu bangsa lebih bergantung pada ditemukannya pemimpin yang memiliki kemampuan ketimbang pada hal apa pun yang berkenaan dengan nilai-nilai demokrasi.

Kesimpulan ini diperkuat oleh kenyataan bahwa Weber tidak memandang birokrasi partai-partai politik sebagai suatu pemerintahan perwakilan. Sebaiknya, dengan adanya kompleksitas administrasi partai modern, maka berarti bahwa para pemimpin partai dipersyaratkan mempunyai pengetahuan pokok tentang teknik-teknik administrasi modern sebelum mereka memasuki jabatan yang tinggi. Pemimpin partai bukanlah penggemar tanpa keahlian, tetapi ia harus dapat menjalankan pengawasan yang benar-benar terhadap administrasi negara. Selanjutnya, mesin partai modern menuntut disiplin dan bersifat rutin.

⁵³ Ambo Upe, *Tradisi Aliran Dalam Sosiologi Dari Filosofi Posivistik ke Post Posivistik*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm.209

Dari segi ini, hal tersebut membantu pemberantasan bahaya-bahaya penghasutan rakyat.⁵⁴

2. Pengertian Patologi

Para sosiolog mendefinisikan patologi sosial yaitu, Semua tingkah laku yang bertentangan dengan norma kebaikan, stabilitas lokal, pola kesederhanaan, moral, hak milik, solidaritas kekeluargaan, hidup rukun bertetangga, disiplin, kebaikan, dan hukum formal. Sedangkan masalah sosial yaitu:

1. Semua bentuk tingkah laku yang melanggar atau memperkosa adat-istiadat masyarakat (dan adat-istiadat tersebut diperlakukan untuk menjamin kesejahteraan hidup bersama).
2. Situasi sosial yang dianggap oleh sebagian besar warga masyarakat sebagai mengganggu, tidak dikehendaki, berbahaya, dan merugikan orang banyak.

Orang yang dianggap kompeten menilai tingkah laku orang lain sebagai patologis antara lain adalah pejabat, politisi, pengacara, hakim, polisi, dokter, rohaniawan, dan kaum ilmuwan di bidang sosial.⁵⁵ Birokrasi pemerintah pada umumnya juga merupakan pusat kekuatan politik yang digerakkan oleh pamrih-pamrih pribadi atau pamrih golongan. Birokrasi menjadi tidak rasional, karena diduduki oleh petugas-petugas yang kurang mampu menguasai ketrampilan teknis dan tidak mengemban misi pengabdian terhadap kepentingan serta kesejahteraan umum, sebagaimana ditetapkan dalam konstitusi, atau tuntutan-tuntutan yang dinamis muncul dari perkembangan masyarakat dan kemudian diterima sebagai konvensi.

Aparatur pemerintah kurang dipercayai oleh rakyat, karena kelancaran pekerjaannya Cuma bergantung pada oli penyemir dan penyuapan. Birokrasi pemerintah menjadi tidak formal dan tidak legalistik lagi, sebab sebagai aparatur pemerintah yang harus mengabdikan rakyat birokrasi ini dalam kenyataan konkret tidak lagi loyal terhadap konstitusi dan konvensi. Lagi pula tidak dianggap terhadap aspirasi rakyat dan tidak peka terhadap kebutuhan serta kemiskinan rakyat banyak. Sebagai aparat pemerintah, birokrasi ini lebih banyak memihak

⁵⁴ Martin Albrow, hlm.50

⁵⁵ Kartini Kartono, *Patologi Sosial*, PT RajaGrafindo persada, Jakarta, 2015, hlm.2

kepentingan pribadi tokoh-tokoh politik, demi kepentingan-kepentingan pribadi, familial, dan golongan.

Birokrasi pemerintah pada umumnya juga merupakan pusat kekuatan politik yang digerakkan oleh pamrih-pamrih pribadi atau pamrih golongan. Birokrasi demikian menjadi tidak rasional, karena diduduki oleh petugas-petugas yang tidak atau kurang mampu. Juga tidak menguasai keterampilan teknis dan tidak mengemban misi pengabdian terhadap kepentingan, Birokratisasi yang keliru memunculkan monopoli dan oligopoli dan hak-hak khusus pemilikan di tangan satu kelompok kecil. Birokrasi demikian justru menghambat jalannya pembangunan. Dengan kata lain, hambatan pembangunan itu justru disebabkan oleh aparat negara yang tidak efisien dan korup. Dalam hal ini mesin politik birokrasi pemerintah dimuaati oleh nilai dan norma-norma yang sangat subjektif dari tokoh-tokoh pejabat dan politisi. Tidak jarang mesin politik ini menjadi bagian integral dari dominasi kekuasaan politik oleh satu kelompok individu, satu kumpulan tokoh-tokoh daerah atau satu group tokoh agama, yang disebut sebagai kelompok-kelompok primordial. Dengan demikian mesin politik menjadi bagian dari partai yang berkuasa, dengan perilaku dan fungsi yang primordial sifatnya.⁵⁶

Dalam lingkungan birokrasi yang salah urus ini terdapat barter antara loyalitas politik dengan sumber ekonomi/kekayaan. Yang loyal terhadap atasan pejabat, pemimpin teratas dalam partai, pembela di beri jabatan sumber keuangan. Sedang yang tidak loyal akan dibendung atau dimatikan sumber ekonominya. Maka tidak heran, kalau birokrasi demikian disebut sebagai birokrasi patrimonial yang banyak dimuaati dengan dimensi korupsi. Loyalitas hanya berupa loyalitas kepada penguasa politik yang tengah berkuasa. Jelas, bahwa sebagai produk dari birokrasi patrimonialistik sedemikian ini praktik-praktik penyakit korupsi menjadi semakin merajalela, yang lepas dari jangkauan hukum undang-undang, konstitusi dan peraturan formal.

Semakin tidak berkuatannya undang-undang dan peraturan formal dan semakin semrawutnya kelembagaan pemerintah birokrasi pemerintah, makin menyubukan korupsi. Sistem pemerintahnya menjadi korup, pegawai dan

⁵⁶Patologi sosial.....hlm.117

pejabat menjadi korup, dan masyarakatnya menjadi ikut-ikutan korup. Muncullah kebudayaan korupsi sebagai bentuk deviasi situasional kumulatif. Sehingga orang tidak mampu lagi membedakan antara yang benar dan salah, antara yang jujur dan korup, antara kepentingan nasional dan umum dengan kepentingan pribadi. Dan jelas, proses pembangunan mengalami hambatan-hambatan serius dari dalam.⁵⁷

Di Indonesia, korupsi berkembang subur di segala bidang pemerintahan dan sektor kehidupan. Rakyat kecil yang tidak memiliki alat pemukul guna melakukan koreksi dan memberikan sanksi, pada umumnya bersikap acuh tak acuh. Di satu pihak mereka merasa hormat dan takjub akan kemewahan dan cara hidup golongan jet-set dan para koruptor. Namun di balik itu juga merasa dongkol terhadap tingkah laku mereka yang berlebih-lebihan. Selanjutnya sikap rakyat menjadi semakin apatis dengan semakin meluasnya praktik-praktik korupsi oleh beberapa pejabat lokal, regional maupun nasional.

⁵⁷ Patologi sosial.....hlm.118

BAB III

DEMOGRAFI DAN PEMERINTAHAN DESA KERANGKULON WONOSALAM DEMAK

A. Demografi

Pemerintah desa kerangkulon kecamatan wonosalam kabupaten demak melaksanakan otonomi untuk penggalan potensi desa yang ada namun usaha tersebut masih jauh dari harapan pemerintah desa karena masih kurangnya faktor pendanaan sumber daya manusia (SDM) pendapatan masyarakat desa serta pendapatan asli desa.⁵⁸

Nama Desa Kerangkulon diambil dari sejarah Kabupaten Demak pada saat wilayah ini masih berupa alas/hutan Glagahwangi yang telah berhasil dibangun menjadi kota kecil hingga menjadi besar. Desa Kerangkulon konon sejarahnya ada salah seorang warga pada waktu itu para lelaki sering bertengkar, antara Desa Kerang Wetan dan Kerangkulon kemudian sesepuh yang bernama Mbah Tengah yang mendamaikan pertengkaran antar warga, selanjutnya dukuh tersebut dipecah jadi dua bagian yang kerang wetan ikut Desa Pilangrejo dan demung wetan dulunya satu desa dengan demung kulon kemudian dipecah jadi dua, yang demung kulon ikut Desa Pilangrejo dan demung wetan ikut Desa Kerangkulon, untuk sejarah sigkat dukuh demung dimana seorang wanita sepuh setiap harinya kegiatannya mengumpulkan barang-barang, sedikit demi sedikit lama-lama menjadi banyak dan juga sukanya bersih-bersih kemudian barang itu di bakar kalau barang itu dibakar munculah asap/langes, kemudian langes itu menebar ke mana-mana, kalau tanah itu ke jatuhan langes itulah tanah milik Desa Demung (makanya tanah Desa Demung menebar ke mana-mana) maka wanita tua tersebut di kasih nama Mbah Pondok.⁵⁹

a. Letak Geografis Desa Kerangkulon

Desa Kerangkulon kecamatan Wonosalam Demak merupakan salah satu desa yang berjarak dari pusat Kecamatan hanya 2 Km dan 9 Km pusat kota Kabupaten. Di lihat dari letak geografis Desa Kerangkulon berbatasan sebelah utara Desa Mojodemak dan Mrisen, sebelah selatan Desa Pilangrejo dan

⁵⁸ Data tersebut didapat dari Arsip Pemerintahan Desa Kerangkulon, pada tahun 2015

⁵⁹ (Sumber dari mantan Kepala Desa 48 tahun saastrodiharjo alm)

Tlogorejo, sebelah barat, Sidomulyo, dan sebelah timur Desa Getas dan Kalianyar.

Desa Kerangkulon merupakan desa yang terdiri dari 3 dukuh, yakni dukuh kerangkulon, dukuh Jati, dukuh demung, terdiri dari 5 Rw dan 36 Rt, Desa Kerangkulon adalah desa yang jaraknya dari dukuh satu ke dukuh lain cukup jauh hampir 3 Km dari pusat pemerintahan desa, proses perjalanan dilalui dua desa yaitu Desa Pilangrejo dan Desa Mojodemak. Desa Kerangkulon terletak di wilayah Kecamatan Wonosalam yaitu berjarak 2 Km ke arah barat dari pusat pemerintahan Kecamatan Wonosalam dan berjarak 9 Km dari pusat pemerintahan Kabupaten Demak, dan 25 Km dari pemerintahan Provinsi Jawa Tengah. Luas wilayah Desa Kerangkulon adalah 8.691.204. Ha. Luas lahan yang ada terbagi dalam beberapa peruntukan seperti untuk fasilitas umum seluas 92.123 Ha, pemukiman seluas 104.949 Ha, dan kegiatan ekonomi lainnya seluas 184.452 Ha.⁶⁰

b. Visi dan Misi Desa Kerangkulon

Visi

Visi pembangunan jangka menengah Desa Kerangkulon disusun dengan mempertimbangkan berbagai kekuatan, kelemahan, peluang, tantangan dan modal dasar pembangunan yaitu sebagai berikut:

“ Terwujudnya pemerintahan yang amanah, menuju masyarakat damai sejahtera yang berpihak pada rakyat”

Misi

Dalam rangka untuk mempertimbangkan pencapaian Visi, maka dirumuskan misi pembangunan jangka menengah Desa Kerangkulon sebagai berikut :

- Menjadikan aparatur Desa sebagai abdi masyarakat yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- Melaksanakan pemerintahan yang berpihak pada rakyat.
- Meningkatkan pelayanan publik melalui pelayanan yang prima.
- Membangun desa dengan landasan pemerataan pembangunan yang berkeadilan dan berkesinambungan demi kesejahteraan rakyat.⁶¹

⁶⁰ Data tersebut didapat dari Arsip Pemerintahan Desa Kerangkulon, pada tahun 2015

⁶¹ Data tersebut didapat dari Arsip Pemerintahan Desa Kerangkulon, pada tahun 2012

B. Pemerintahan

Desa dibentuk dengan memperhatikan syarat-syarat luas wilayahnya, jumlah penduduk dan syarat-syarat lain yang akan ditentukan lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri. Pembentukan nama, batas, kewenangan, hak dan kewajiban Desa ditetapkan dan diatur dengan peraturan daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri. Peraturan daerah yang dimaksud baru berlaku sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang. Ketentuan tentang pemecahan, penyatuan dan penghapusan Desa diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri.⁶²

Peraturan Menteri dalam Negeri dimaksud ditetapkan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Faktor manusia/jumlah penduduk, faktor alam, faktor letak dan faktor sosial budaya termasuk adat-istiadat.
2. Faktor-faktor objektif lainnya seperti penguasaan wilayah, keseimbangan antara organisasi dan luas wilayah, pelayanan, dan lain sebagainya.⁶³

Susunan organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa dan Perangkat Desa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (3) diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri. Sedangkan pedoman Menteri Dalam Negeri mengenai susunan organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa termaksud mengatur hal-hal sebagai berikut:

- a. Kedudukan, tugas dan fungsi Kepala Desa;
- b. Susunan organisasi;
- c. Tata kerja;
- d. Dan lain sebagainya, dengan mengindahkan adat-istiadat yang berkembang dan berlaku setempat. Peraturan Daerah yang dimaksud

⁶² Drs. Cs.T.Kansil, *Desa Kita Dalam Peraturan Tata Pemerintahan Desa*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm.25

⁶³ Drs. Cs.T.Kansil, *Desa Kita Dalam Peraturan Tata Pemerintahan Desa*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm.25

dalam ayat (4) baru berlaku sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang.⁶⁴

Adapun orang yang dapat dipilih menjadi Kepala Desa adalah Penduduk Desa Warga Negara Indonesia (warga negara Indonesia yang bertempat tinggal di Desa yang bersangkutan dan memenuhi syarat-syarat untuk dipilih) yang:

1. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
2. Setia dan taat kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
3. Berkelakuan baik, jujur, adil, cerdas, dan berwibawa;
4. Tidak pernah terlibat langsung dalam sesuatu kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
5. Terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal tetap di Desa sekurang-kurangnya selama 2 (dua) tahun terakhir dengan tidak terputus-putus;
6. Sekurang-kurangnya berijazah Sekolah Lanjutan Pertama atau yang berpengetahuan/pengalaman yang sederajat dengan itu. Kepala Desa dipilih secara langsung, umum, bebas dan rahasia oleh penduduk Desa Warga Negara Indonesia yang telah berumur sekurang-kurangnya 17 (tujuh belas) tahun;
7. Terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal tetap di Desa yang bersangkutan sekurang-kurangnya selama 2 (dua) tahun terakhir dengan tidak terputus-putus, kecuali bagi *putra Desa* yang berada di luar Desa kemudian pernah menjadi penduduk Desa yang bersangkutan sehingga betul-betul mengenal Desa tersebut.
8. Sekurang-kurangnya telah berumur 25 (dua puluh lima) tahun dan setinggi-tingginya 60 (enam puluh) tahun; undang-undang ini menetapkan sekurang-kurangnya umur 25 (dua puluh lima) tahun yang dapat dipilih menjadi Kepala Desa, dengan pertimbangan bahwa dalam usia inilah pada umumnya orang dipandang sudah mantap kedewasaannya;
9. Sehat jasmani dan rohani;

⁶⁴ Drs. Cs.T.Kansil,hlm.26

Yang dimaksud dengan sehat jasmani dan rohani adalah sehat jasmani dan rohaninya yang menurut penilaian mampu melaksanakan tugas-tugas dan pekerjaan sebagai Kepala Desa dengan baik;

10. Sekurang-kurangnya berijazah Sekolah Lanjutan Pertama atau yang berpendidikan/pengalaman yang sederajat dengan itu. Kepala Desa dipilih secara langsung, umum, bebas dan rahasia oleh penduduk Desa Warga Negara Indonesia yang telah berumur sekurang-kurangnya 17 (tujuh belas) tahun atau telah/pernah kawin.

Kepala Desa diangkat oleh Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dari calon yang terpilih. Pengertian atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I adalah dimaksudkan bahwa pada hakikatnya pengangkatan Kepala Desa merupakan wewenang Gubernur Kepala Daerah Tingkat I. Yang dimaksud dengan calon terpilih ialah calon yang terpilih dengan suara terbanyak dengan memperhatikan persyaratan dan tata cara pemilihan yang diatur dengan Peraturan Daerah sesuai Pedoman Menteri Dalam Negeri mengenai tata cara pemilihan Kepala Desa tersebut di atas. Masa jabatan Kepala Desa adalah 8 (delapan) tahun terhitung sejak tanggal pelantikannya dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

Penetapan masa jabatan 8 (delapan) tahun adalah berdasarkan pertimbangan bahwa tenggang waktu tersebut dipandang cukup lama bagi seseorang Kepala Desa untuk dapat menyelenggarakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya dengan baik. Dipandang dari segi kelestarian pekerjaan waktu yang 8 (delapan) tahun itu cukup untuk memberikan jaminan terhindarnya perombakan Kepala-kepala Desa. Ketentuan pembatasan untuk dapat kembali hanya 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya adalah dengan maksud untuk menghindarkan kemungkinan menurunnya keairahan dalam menyelenggarakan pimpinan pemerintah di Desa. Sebelum memangku jabatannya Kepala Desa bersumpah menurut agamanya atau berjanji dengan

sungguh-sungguh dan dilantik oleh pejabat yang berwenang mengangkat atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I.⁶⁵

Secara historis Desa Kerangkulon merupakan wilayah yang terdiri dari 3 dusun yaitu dapat lagi di bagi menjadi 36 RT dan 5 RW, yang letaknya tidak begitu berjauhan hanya berkisar 1 s/d 2,5 jm. Struktur kepemimpinan Desa Kerangkulon untuk periode saat ini (Tahun 2013 s/d 2017) dipimpin oleh seorang Kepala Desa dan dibantu seorang Sekdes, 1 kamituwo, 1 bekel, 4 staf, 2 modin, 1 bayan, 1 pendamping desa dan 1 ulu-ulu.

a. Sejarah Singkat Kepemimpinan Desa Kerangkulon

Berdasarkan informasi sesepuh masyarakat Desa Kerangkulon serta peraturan Kabupaten Demak yang berlaku bahwa Desa Kerangkulon Kecamatan Wonosalam Kabupaten Demak telah mengalami beberapa pergantian jabatan Lurah/ Kepala Desa dari periode ke periode yang di sebabkan karena meninggal dunia atau habis masa jabatannya.

1. Palang : Periode 1910-1920 (10 tahun)
2. H.Kolil : Periode 1920-1932 (12 tahun)
3. Saliyo : Periode 1932-1933 (6 bulan)
4. Pardi : Periode 1933-1935 (2 tahun)
5. Sastro diharjo : Periode 1935-1985 (48 tahun)
6. H.sugiarto : Periode 1986-1994 (8 tahun)
7. H.Mashudi : Periode 1994-2009 (15 tahun)
8. Kuntadi : Periode 2009-2013 (3,5 tahun)
9. A.Saifudin Ridwan: Periode 2013- hingga sekarang

Dari lurah/ Kepala Desa pusat pemerintahan Desa Kerangkulon sudah mengalami 2 kali pindah. Pada masa jabatannya sastrodiharjo pusat pemerintahan di dukuh Kerangkulon yang sekarang di tempati madrasah diniyyah kemudian pada masa jabatannya H.Sugiarto pada tahun 1990 pindah ke Dukuh Demung di jalan raya Demung Trengguli Km 0,5 sampai sekarang.⁶⁶

⁶⁵ Drs. Cs.T.Kansil,hlm.28

⁶⁶ Data tersebut didapat dari Arsip Pemerintahan Desa Kerangkulon, pada tahun 2015

b. Pemilihan Kepala Desa 2013-2017

Pemilihan Kepala Desa pada tahun 2013 mula-mula membentuk adanya panitia atau tim sukses dalam pelaksanaan acara pemilihan Kepala Desa, panitia membuka pendaftaran 1 bulan sebelum pemilihan, syarat untuk mencalonkan sebagai Kepala Desa Kerangkulon yaitu, harus dari warga Desa Kerangkulon, berkelakuan baik, umur maksimal 25 tahun, Akte, KK, surat pengadilan tidak pernah di hukum, minimal menggunkan Ijazah SMP/MTS, SMA/MA, Sarjana, menyiapkan visi dan misi dan program kedepan untuk Desa Kerangkulon Wonosalam Demak dan tidak boleh menggunakan money politik. Setelah adanya pendaftaran dan syarat-syarat tertentu, dari panitia memberikan undian kepada masing-masing calon dengan menggunakan sistem lotre/secara acak, dan panitia memberikan kesempatan dari masing-masing calon untuk bersosialisasi dengan masyarakat secara terbuka dan menggunakan jadwal yang telah di tentukan dari panitia. Pemilihan Kepala Desa pada tahun 2013 ada 3 calon dalam pemilihan tersebut yaitu: Saerozi, Saifuddin Ridwan dan Muthoharoh.⁶⁷

Di Desa Kerangkulon Wonosalam Demak dalam pemilihan Kepala Desa menggunakan sistem demokrasi, penduduk berbondong-bondong datang menghadiri pemilihan Kepala Desa yang bertempat di Lapangan Utama untuk memberikan hak pilihnya di Dukuh Demung Kerangkulon Wonosalam Demak, sebelum adanya pemilihan Kepala Desa para calon menyampaikan adanya Visi dan Misi dari masing-masing calon. Muhammad Amrin Tokoh Pemuda Desa Kerangkulon mrngatakan dalam pemilihan Kepala Desa tentu sangat berpartisipasi dalam pencalonan pilkades tahun 2013 karena itu adalah kewajiban sebagai warga Desa Kerangkulon Wonosalam Demak, ada 3 calon dari Pilkades yaitu Ibu Siti Muthoharoh, Ahmad Saerozi dan Ahmad Saifuddin Ridwan, dari 3 calon ada salah satu yang pantas untuk di pilih dan mampu untuk menjadi seorang pemimpin di Desa Kerangkulon Wonosalam Demak, Dalam sistem pemilihan Kepala Desa masih menggunkan aturan Bupati dan juga Perda Kabupaten Demak, yang mendapatkan suara terbanyaklah itu yang dapat menjadi Kepala Desa. Dari sekitar jumlah 3.000 jiwa Desa Kerangkulon Wonosalam Demak dan juga ada sekitar 400 orang yang tidak melakukan hak suaranya untuk memilih dari 3 calon Kepala Desa karena kaitanya dengan

⁶⁷ Wawancara dengan Bapak safwan Huri, pada tanggal 23 Oktober 2017, jam 11.30 WIB

masyarakat yang divabel (kaum cacat) atau menjompo (Tua) itu beda kalau kita membicarakan pilkades dibandingkan dengan pemilu-pemilu yang lain, karena dalam Pilkades itu masyarakat merasakan langsung aura dan heuforia (Kesenangan) yang begitu sangat kental begitu juga orang yang tidak datang ke TPS itu tidak memberikan hak suaranya dari masing-masing calon.

Salah satu calon yang terpilih menjadi Kepala Desa Kerangkulon tahun 2013. Melakukan adanya spiritual-spiritual mempercayai Allah, memberikan sebagian hartanya kepada orang-orang yang telah memilihnya sebagai Kepala Desa, mempercayai adanya magic sesuai dengan ajaran islam, yaitu sholat hajat, wiridan, mendekati diri kepada Allah, membawa dupo dan memakai wangi-wangian.

c. Bentuk Kepemimpinan

Dalam bentuk kepemimpinan setelah menjadi Kepala Desa dia masih bergantung sangat dengan sekretaris Desa Kerangkulon dan juga perangkat yang lainnya, akan tetapi setelah berjalanya menjadi Kepala Desa kurang lebih 2 tahun sudah bisa untuk memberikan kebijakan dan arahan kepada bawahannya.

Terbukti bahwa tahun 2015 Desa kerangkulon mendapatkan juara tingkat kabupaten dalam Lomba Desa Se Kabupaten Demak dalam program-program yang ada di Desa Kerangkulon Wonosalam Demak, selain itu juga tahun 2017 memenangkan lomba Perpus Desa yang bernama “Cempaka” itu bisa memenangkan lomba juara 1 tingkat Kabupaten Demak dan juga tahun 2017 saat ini akan mewakili lomba tingkat Provinsi.

d. Program Kegiatan Desa Kerangkulon

Kegiatan tahunan Desa Kerangkulon Wonosalam Demak yaitu di Dukuh Demung kerangkulon mengadakan adanya khol Mbah pondok atau (Birrul Walidain) “Mengabdikan Kepada orang tua dan sesepuh” bahwa masyarakat desa mempercayai adanya Mbah pondok bahwa beliau adalah pendiri Desa Kerangkulon dan juga adanya pertunjukan wayang atau dayang yang menceritakan adanya kehidupan Desa Kerangkulon setiap tahunnya. Selain itu juga adanya ziarah makam pondok setelah sholat idul fitri dan juga setiap tahunnya setelah sholat idul adha. Adapun program yang lainnya yaitu:

1. Ekonomi

Mata pencaharian penduduk Desa Kerangkulon mayoritas adalah sebagai petani 1021 orang, buruh tani 45 orang, PNS/POLRI/TNI 8

orang, karyawan swasta 103 orang, pedagang 12 orang, wirausaha 35 orang, buruh bangunan 275 orang, pensiunan 5 orang, tukang batu 65 orang, guru swasta 15 orang dan lain-lain 270 orang.

Potensi pertanian Desa Kerangkulon adalah sebagai berikut: lahan 184,452 Ha, dan seterusnya. Potensi peternakan Desa Kerangkulon adalah kambing 117 ekor, ayam 1.752 ekor, bebek 453 ekor. Perekonomian Desa Kerangkulon ditunjang dengan 6 buah penggilingan padi, 52 buah warung/kios dan 9 buah fasilitas lainnya. adapun komoditas unggulan desa kerangkulon adalah pertanian.

2. Prasarana dan Sarana

Kondisi sarana dan prasarana di Desa Kerangkulon adalah jalan protokol/jalan desa sepanjang 2,284 Km, jalan kampung kondisinya sudah baik, dan untuk jembatan sebagian sudah permanent dan sebagian lain masih memerlukan perbaikan. Kondisi prasarana dan sarana air bersih untuk saat ini masyarakat masih memanfaatkan air sungai dan air bersih pam, dan masalah pelayanan di balaidesa sangat ramah dan loyalitas tanpa adanya pungli.

3. Sosial Budaya

Berdasarkan pada data administrasi pemerintah Desa Kerangkulon jumlah penduduk yang tercatat secara administrasi sebanyak 3,753 jiwa, dengan rincian penduduk laki-laki sebanyak 1.884 jiwa dan perempuan sebanyak 1.867 jiwa dengan total jumlah kepala keluarga sebanyak 1.183 KK.

Penduduk Desa Kerangkulon dilihat dari kelompok usia adalah sebagai berikut: terbesar berusia antara 15 sampai 60 yaitu sebanyak 2,982 orang sedangkan terkecil adalah usia antara 0 sampai 14 yaitu sebanyak 819 orang.

Keberadaan umat beragama di Desa Kerangkulon sudah berjalan dengan baik dimana mayoritas penduduk beragama Islam yaitu sebanyak 3,751 orang.

Data lain yang cukup penting adalah tentang kesejahteraan penduduk yang dilihat dari jumlah atau banyaknya angka kemiskinan sebanyak 815 dengan jumlah rumah tangga miskin (RTM) sebanyak 195 KK.

4. Pendidikan

Kondisi tingkat pendidikan formal penduduk Desa kerangkulon adalah sebagai berikut: belum sekolah sebanyak 103 orang, yang tidak pernah bersekolah sebanyak 15 orang, pernah sekolah SD tapi tidak tamat sebanyak 15 orang, tamat SD/ sederajat sebanyak 1.806 orang, Tamat SLTP/ Sederajat sebanyak 775 orang, Tamat SLTA/ Sederajat sebanyak 205 orang, Tamat Diploma/ Sederajat Sebanyak 9 orang, Tamat sarjana/ Sederajat sebanyak 20 orang. Prasarana pendidikan yang terdapat di Desa kerangkulon antara lain pra sekolah/PAUD 1 buah, TK/ Sederajat 2 buah, TPQ 2 buah, Madin 2 buah, SMP 1 buah, MTS 1 buah, SMK 1 buah, MA 1 buah, Pondok Pesantren 2 buah, Perpustakaan Desa.

5. Kesehatan

Untuk kondisi kesehatan masyarakat Desa Kerangkulon sudah cukup baik dan didukung dengan beberapa fasilitas kesehatan sebagai berikut: Puskesmas 1 buah, poliklinik 1 buah, poliklinik 1 buah, polindes 1 buah, jumlah tenaga medis yang ada di Desa adalah dokter 2 orang, bidan 1 orang, dan mantri 1 orang.

e. Perkembangan Desa Kerangkulon

Perkembangan Desa dari Pemerintahan Desa Kerangkulon Wonosalam Demak, dalam pelaksanaan pelayanan masyarakat itu sudah cukup baik, pembangunan jalan di Desa sudah cukup baik dan cukup berubah bahwa yang dulunya jalan masih ada yang rusak sekarang sudah baik, pembayaran pajak di Desa sudah cukup baik.

Bahwa Desa Kerangkulon masih perlu adanya pendampingan khusus dan pembinaan karena Kepala Desa tahun ini SDMnya masih kurang mumpuni dalam sistem Kepemimpinan. Masalah sampah yang belum bisa di tangani di Desa Kerangkulon Wonosalam.

f. Potensi dan Masalah

Beberapa kekayaan atau potensi yang dimiliki oleh Desa Kerangkulon bagi pelaksana pembangunan antara lain:

- a. Jumlah penduduk 3,751 Jiwa dengan berbagai pengetahuan dan ketrampilan yang dimiliki termasuk nilai-nilai budaya dan semangat untuk maju.

- b. Berbagai sarana dan prasarana yang telah ada yang berperan penting mendukung roda pembangunan.
- c. Ketersediaan berbagai sumber daya alam dan kondisi lingkungan hidup yang lestari.
- d. Adanya sumber daya air yang kurang memenuhi kebutuhan masyarakat namun dapat bermanfaat bagi pembangunan pertanian dan sumber air bersih.
- e. Besarnya komitmen pemangku kepentingan untuk berperan aktif dalam pembangunan.

Beberapa permasalahan Desa Kerangkulon yang masih ditemukan dalam pembangunan lima tahun kedepan antara lain:

1. Masih belum selesainya program pembangunan pada beberapa prasarana sarana desa seperti pengangkutan pembuangan sampah, saluran air, jalan yang belum dibetonisasi, jembatan yang kurang lebar, masjid dan mushola yang sebagian sudah rusak, peningkatan modal petani, kurangnya tempat untuk wisata di desa, pembangunan Kampung Iqro' dan sebagainya.
2. Terbatasnya penggalian sumber-sumber pendapatan desa bagi pelaksana pembangunan.
3. Kesulitan penyedia sarana produksi pertanian sehingga mengurangi tingkat produksi yaitu masalah saluran air.
4. Masih rendahnya minat sekolah bagi masyarakat dalam menunjang ekonomi yang rendah.
5. Masih terbatasnya kreatifitas masyarakat dalam menunjang ekonomi keluarga.
6. Kurangnya kesadaran masyarakat dalam pemahaman dan pewarisan budaya daerah.
7. Masih adanya kegiatan masyarakat yang melanggar norma-norma hukum
8. Masih banyak taraf ekonomi masyarakat Desa yang hidup di bawah garis Kemiskinan.
9. Dalam pemilihan Kepala Desa masih menggunakan Money Politik.

BAB IV

APLIKASI TEORI MAX WEBER BIROKRASI PATOLOGI PADA PEMERINTAHAN DESA KERANGKULON TAHUN 2013-2017

A. Pemilihan Kepala Desa Kerangkulon tahun 2013

Pemilihan Kepala Desa pada tahun 2013 mula-mula membentuk adanya panitia atau tim sukses dalam pelaksanaan acara pemilihan Kepala Desa, panitia membuka pendaftaran 1 bulan sebelum pemilihan, syarat untuk mencalonkan sebagai Kepala Desa Kerangkulon yaitu, harus dari Warga Desa Kerangkulon, berkelakuan baik, umur maksimal 25 tahun, Akte, KK, surat pengadilan tidak pernah di hukum, minimal menggunkan Ijazah SMP/MTS, SMA/MA, Sarjana, menyiapkan Visi dan Misi dan program kedepan untuk Desa Kerangkulon Wonosalam Demak dan tidak boleh menggunakan money politik. Setelah adanya pendaftaran dan syarat-syarat tertentu, dari panitia memberikan undian kepada masing-masing calon dengan menggunakan sistem lotre/secara acak, dan panitia memberikan kesempatan dari masing-masing calon untuk bersosialisasi dengan masyarakat secara terbuka dan menggunakan jadwal yang telah di tentukan dari panitia. Pemilihan kepala desa pada tahun 2013 ada 3 calon dalam pemilihan tersebut yaitu: Saerozi, Saifuddin Ridwan dan Muthoharoh.⁶⁸

Selain menggunakan money politik dari masing-masing calon juga menggunakan adanya klenik/hal-hal yang berbau mistik, Sekertaris Desa Kerangkulon mengatakan bahwa hal itu tidak bisa terlepas dalam pemilihan kepala desa dan hal itu tidak bisa diceritakan karena hal itu adalah sebuah aib dari masing-masing calon, bahwa dari masing-masing calon memiliki hak dalam kepercayaan masing-masing dalam hal percaya adanya klenik/mistik ataupun mendatangi dukun. Dalam pencalonan Kepala Desa jika menggunakan jasa dukun menurut aqidah Islam bahwasanya di dalam Al-qur'an dan hadits, orang yang pergi ke dukun, sihir, sudah termasuk menyalahi syari'at Islam, dan pelakunya bisa digolongkan sebagai musyrik atau bisa saja shalatnya tidak diterima selama empat puluh (40) malam.⁶⁹ Barang siapa yang mendatangi tukang tenung/dukun kemudian ia bertanya kepadanya tentang sesuatu, maka shalatnya tidak akan diterima selama 40 malam (H.R. Muslim dan Ahmad).

⁶⁸ Wawancara dengan Bapak safwan Huri, pada tanggal 23 Oktober 2017, jam 11.30 WIB

⁶⁹ Maslihin *Penggunaan Jasa Dukun dalam Pemilihan Kepala Desa di Desa Karangrejo Kecamatan Pucakwangi Kabupaten Pati (Tinjauan Aqidah Islamiyah)*, Skripsi UIN Walisongo tahun 2011

Orang yang dipercayai di Desa Kerangkulon atau tokoh Desa Kerangkulon tidak berpengaruh signifikan beda dengan tahun-tahun yang sebelumnya, karena masyarakat sudah tahu tentang demokrasi yang sebenarnya, bahwa tokoh desa tidak berpengaruh besar dalam pemilihan kepala desa, begitu juga dari masing-masing dukuh desa juga memiliki perbedaan pengaruh dalam pemilihan kepala desa, yaitu yang sangat berpengaruh di dukuh jati dan dukuh kerangkulon, berbeda dengan dukuh demung ada 50% yang tidak mau menerima adanya money politik dan embel-embel yang lainnya untuk menentukan hak suaranya dalam pemilihan kepala desa.

Sekretaris Desa Kerangkulon Wonoslaam Demak mengatakan bahwa untuk menghilangkan adanya sistem Money Politik, klenik/mistik adalah usulan yang sangat bagus untuk masyarakat Desa Kerangkulon dan juga desa yang lainnya, bahwa dalam pemilihan kepala desa harus benar-bener mampu untuk menjadi seorang pemimpin desa dan tahu tentang arah visi misi ke depannya untuk Desa Kerangkulon dan kerja yang nyata di pemerintahan desa agar Desa Kerangkulon bisa lebih maju dan berkembang menjadi lebih baik. Sadarnya para calon dan juga masyarakat melanggar adanya aturan/syari'at Islam bahwa pemilihan kepala desa dengan menggunakan sistem money politik, percaya adanya klenik/mistik itu adalah hal yang haram hukumnya dalam ajaran Islam, begitu juga dalam aturan pemerintahan desa dalam pemilihan kepala desa tidak boleh menggunakan adanya money politik, akan tetapi dari panitia tim pelaksana pemilihan kepala desa tidak mampu untuk mengendalikan hal tersebut.

Dalam pembentukan pemerintahan yang baik, diperlukan penetapan ajaran-ajaran Islam demi terealisinya masyarakat yang adil, makmur serta berpegang pada syari'at Islam. Dalam hal ini perlu adanya penegasan hukum secara mendetail. Dalam hukum Islam, money politik dilarang dan perbuatannya termasuk dalam kategori risywah (suap-menyuap) merupakan pemberian cara yang tidak dibenarkan seseorang kepada hakim atau lainnya untuk mendapatkan hal yang diinginkan dengan cara yang tidak benar. Dengan cara bathil inilah sebuah ketentuan berubah, sehingga menyakiti banyak orang. Maka wajar bila ulama sepakat mengharamkan risywah yang terkait dengan pemutusan hukum

bahkan perbuatan ini termasuk dosa besar. Sebab sogokan akan membuat hukum menjadi tidak adil, selain itu tata kehidupan menjadi tidak jelas.⁷⁰

Sebagaimana telah diketahui bahwasanya, Allah sudah menjelaskan dalam Surat Al-Baqarah ayat 188:

وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ

أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ

Artinya : Dan janganlah sebahagian kamu memakan harta sebahagian yang lain di antara kamu dengan jalan yang bathil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada hakim, supaya kamu dapat memakan sebahagian daripada harta benda orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa, Padahal kamu mengetahui. (Q.S. Al-Baqarah ayat 188).⁷¹

Muhammad Amrin tokoh pemuda Desa Kerangkulon mengatakan dalam pemilihan kepala desa tentu sangat berpartisipasi dalam pencalonan pilkades tahun 2013 karena itu adalah kewajiban sebagai warga Desa Kerangkulon Wonosalam Demak, ada 3 calon dari Pilkades yaitu Ibu Siti Muthoharoh, Ahmad Saerozi dan Ahmad Saifuddin Ridwan. Dari 3 calon ada salah satu yang pantas untuk di pilih dan mampu untuk menjadi seorang pemimpin di Desa Kerangkulon Wonosalam Demak, Dalam sistem pemilihan kepala desa masih menggunakan aturan Bupati dan juga Perda Kabupaten Demak, yang mendapatkan suara terbanyaklah itu yang dapat menjadi kepala desa.

B. Pemerintahan Desa Kerangkulon tahun 2013-2017

Dalam teorinya Max Weber tentang birokrasi di pemerintahan Desa Kerangkulon, Weber beranggapan bahwa birokrasi rasional memiliki seperangkat ciri ketetapan, kesinambungan, disiplin, kekerasan (keras), keajegan (reliabilitas) yang dapat menjadikannya secara teknis sehingga organisasi dapat memuaskan baik pemegang otoritas dan juga bagi kelompok kepentingan yang lain. Bahwa hampir keseluruhan diterapkan di Pemerintahan Desa Kerangkulon, pelayanan yang sudah bagus, SDM yang mumpuni, dan juga Administrasi yang cukup baik.

⁷⁰ Abdullah bin Abd. Muhsin, *Suap Dalam Pandangan Hukum Islam*, Jakarta Gema Insana, 2001, hlm.9

⁷¹ Departemen Agama RI, *Al Qur'an dan Terjemahnya* (Bekasi: Bagus Sabara, 2013),

Dalam otoritas tradisional, sang pemimpin mendapatkan hak-hak istimewa secara otomatis, dalam arti dia tidak membutuhkan legalitas formal dari para pengikutnya. Berbeda dengan otoritas karismatik yang memiliki kepatuhan dibenarkan karena orang yang memberikan tatanan memiliki beberapa kesucian atau semua karakteristik yang dikenal. Pada dasarnya Weber berpendapat bahwa birokrasi rasional adalah sebuah konsepsi birokrasi yang muncul atas dasar kaidah-kaidah otoritas hukum, bukan karena sebab lain, seperti otoritas tradisional maupun otoritas kharismatik.

Di Desa Kerangkulon Wonosalam Demak dalam pemilihan Kepala Desa menggunakan sistem demokrasi. penduduk berbondong-bondong datang menghadiri pemilihan kepala desa yang bertempat di lapangan utama untuk memberikan hak pilihnya di Dukuh Demung Kerangkulon Wonosalam Demak. Sebelum adanya pemilihan kepala desa para calon menyampaikan adanya visi dan misi dari masing-masing calon.

Salah satu calon yang terpilih menjadi Kepala Desa Kerangkulon tahun 2013. Melakukan adanya spiritual-spiritual mempercayai Allah, memberikan sebagian hartanya kepada orang-orang yang telah memilihnya sebagai Kepala Desa, mempercayai adanya magic sesuai dengan ajaran islam, yaitu sholat hajat, wiridan, mendekati diri kepada Allah, membawa dupo dan memakai wangi-wangian.

Selain menggunakan money politik dari masing-masing calon juga menggunakan adanya klenik atau hal-hal yang berbau mistik. Sekertaris Desa Kerangkulon mengatakan bahwa hal itu tidak bisa terlepas dalam pemilihan kepala desa dan hal itu tidak bisa diceritakan karena hal itu adalah sebuah aib dari masing-masing calon. Masing-masing calon memiliki hak dalam kepercayaan masing-masing dalam hal percaya adanya klenik atau mistik. Orang yang dipercayai di Desa Kerangkulon atau tokoh Desa Kerangkulon tidak berpengaruh signifikan beda dengan tahun-tahun yang sebelumnya, karena masyarakat sudah tahu tentang demokrasi yang sebenarnya. Tokoh desa tidak berpengaruh besar dalam pemilihan kepala desa. Begitu juga dari masing-masing Dukuh Desa juga memiliki perbedaan pengaruh dalam pemilihan kepala desa, yaitu yang sangat berpengaruh di Dukuh Jati dan Dukuh Kerangkulon. Berbeda dengan Dukuh Demung ada 50% yang tidak mau menerima adanya

money politik dan embel-embel yang lainnya untuk menentukan hak suaranya dalam pemilihan Kepala Desa.

Sekretaris Desa Kerangkulon Wonoslaam Demak mengatakan bahwa untuk menghilangkan adanya sistem money politik, klenik atau mistik adalah usulan yang sangat bagus untuk masyarakat Desa Kerangkulon dan juga desa yang lainnya. Dalam pemilihan kepala desa harus benar-bener mampu untuk menjadi seorang pemimpin desa dan paham tentang arah visi misi ke depannya untuk Desa Kerangkulon dan kerja yang nyata di pemerintahan desa agar Desa Kerangkulon bisa lebih maju dan berkembang menjadi lebih baik.

Upaya-upaya untuk pengurangan adanya money politik di Desa Kerangkulon itu sendiri bisa dilakukan dengan adanya memutus mata rantai generasi-generasi X ke generasi-generasi Y anak-anak yang berada di generasi milenial itu sedikit banyak sudahtau. Sudah bisa mengerti bahwa money politik itu dampak yang buruk dalam suatu pemilihan kepala desa. Ketika mereka di sadarkan ketika mereka banyak disosialisakan tentang money politik tentunya mata rantai itu akan terputus dari situ sampai ke belakang nantinya, sehingga pemahaman dari para tokoh agama ketika mereka berceramah ataupun tokoh dari masyarakat, ataupun dari tim sosialisasi lembaga pendidikan pun sangat berarti, dampak yang didapat tidak bisa dirasakan pada saat itu akan tetapi dampaknya nanti di kemudian hari.⁷²

⁷² Wawancara dengan Bapak Ikhwan Sidiq, pada tanggal 23 Oktober 2017, jam 14.00 WIB

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dalam konsep birokrasi patologi menurut Max Weber yaitu birokrasi yang berdasarkan pada sistem peraturan yang rasional, dan tidak berdasarkan pada kekuasaan dan kharisma tidak terlepas dari tuntutan demokrasi. Pemerintahan desa kerangkulon dalam pemilihan kepala desa menggunakan sistem peraturan yang rasional dan tidak rasional, berdasarkan kekuasaan dan berdasarkan kharismatik tidak terlepas dari tuntutan demokrasi.

Aplikasi konsep birokrasi patologi menurut Max Weber dalam Pemerintahan Desa Sejak Pilkada Tahun 2013 – 2017 hampir keseluruhan teori Max Weber diterapkan di pemerintahan desa kerangkulon, pelayanan yang sudah bagus, SDM yang mumpuni, administrasi yang cukup baik. Birokrasi dalam pemerintahan di desa kerangkulon banyak sekali macam-macam bidang dan juga memiliki keunggulan masing-masing, tetapi dalam pemilihan kepala desa ini masih menggunakan jasa dukun, 40% mempercayai Allah, 30% menggunakan money politik dan 30% mempercayai adanya magic. Max Weber mengatakan birokrasi yang ideal adalah birokrasi yang rasional sedangkan birokrasi yang tidak ideal adalah birokrasi yang tidak rasional yaitu patologi yang harus dihilangkan.

B. Saran

Di desa kerangkulon termasuk kategori birokrasi yang tidak rasional dalam pemilihan kepala desa dan itu harus di hilangkan. Dengancara sistem pemilihan kepala desa selanjutnya menggunakan sistem patungan bersama untuk memberikan uang saku kepada masyarakat yang akan pergi ke TPS, semua ditentukan diawal jumlah dari masing-masing calon diserahkan kepada panitia, dibagikan kepada yang memilih hak suara oleh panitia untuk masyarakat yang sudah selesai hadir untuk memilih hak suara di TPS. Jika tidak datang ke TPS maka tidak dapat uang dari panitia sebagai ganti berangkat ke lokasi tempat pemilihan kepala desa.

DAFTAR PUSTAKA

- Albrow Martin, *Birokrasi*, PT.Tiara Wacana Yogya, 2005
- Azwar Saifudin, *Metode Penelitian*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998
- Anwar Adang Yesmil, *Sosiologi Untuk Universitas*, PT Refika Aditama, Bandung, 2013
- Beilharz Peter, *Teori-Teori Sosial*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002
- Dwiyanto Agus, *Reformasi Birokrasi Kontekstual*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2015
- Damsar, *Pengantar Teori Sosiologi*, Prenamedia Group, Jakarta, 2015
- Faishal Umar Basyarahil Thariq M.AS-Suwardan IR., *Melahirkan Pemimpin Masa Depan*, Gema Insani, 2005
- H .Hartono, Max Weber: *Kapitalisme, Birokrasi dan Agama*, Tiara Wacana Yogya, 1989
- Iskandar, Novianto, *Patologi Birokrasi dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji*, Skripsi UGM Yogyakarta, 2005
- Indiahono Dwiyanto, *Reformasi Birokrasi Amplop Mungkinkah*, Gava Media, Yogyakarta, 2006
- J.Schmandt Henry, *Filsafat Politik Kajian Historis Dari Zaman Yunani Kuno Sampai Zaman Modern*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015
- Jones Pip, *Pengantar Teori-Teori Sosial*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia dengan Pusat Perbukuan, Jakarta Pusat, 2010
- Kartono Kartini , *Patologi Sosial*, Bandung, 1981
- Kartasapoetra. G, *Debirokratisasi dan deregulasi*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994
- Kausar, *Sistem Birokrasi Pemerintahan di Daerah Dalam Bayang-Bayang Budaya Patron-Klien*, P.T. ALUMNI, Bandung, 2008
- Kansil Cs.T., *Desa Kita Dalam Peraturan Tata Pemerintahan Desa*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Maslihun (4105010) “*Penggunaan Jasa Dukun dalam Pemilihan Kepala Desa di Desa Karangrejo Kecamatan pucakwangi Kabupaten Pati (Tinjauan Aqidah Islamiyah)*” Skripsi IAIN Walisongo Semarang, 2011
- Mohamad Arif Aldian., *Patologi Birokrasi dan akibatnya dalam pengembangan karier dan promosi jabatan struktural di Pemerintah Kabupaten Gunungkidul*, Tesis UGM Yogyakarta, 2005
- Moleong Lexy , *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT Remaja Rosda Karya, 2010

- M.Irwan Tahir Sadu Wasistiono, *Administrasi Pemerintah Desa*, Universitas Terbuka, Tangerang Selatan Indonesia, 2014
- Muhsin Abdullah bin Abd, *Suap Dalam Pandangan Hukum Islam*, Jakarta Gema Insana, 2001.
- Nasir Moh, *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1999
- Ritzer George, *Teori Sosiologi Modern*, Prenamdia Group, Jakarta, 2014
- Sugiyono, *metodologi penelitian pendidikan*, Bandung: alfabeta, 2012,
- Setiyono Budi , *Birokrasi dalam Perspektif Politik&Administrasi*, Nuansa, Bandung, 2012
- Said M.Mas'ud, *Birokrasi di Negara Birokratis*, UMM Press, Malang, 2010
- Setiyono Budi, *BIROKRASI dalam perspektif politik & Administrasi*, puskodak Undip, Semarang,2004
- Toha Miftah, *Birokrasi&Politik di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003
- Teguh Sulistiyani Ambar, *Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*,
- Upe Ambo, *Tradisi Aliran Dalam Sosiologi Dari Filosofi Posivistik ke Post Posivistik*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2010
- Weber Max, *Etika Protestan dan semangat Kapitalisme*, Pustaka Promethea, Yogyakarta,2015,
- Weber Max , *Sosiologi Agama*, IRCiSoD, Yogyakarta, 2012
- Wirawan, *Teori-Teori Sosial Dalam Tiga Paradigma*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015
- Wawancara dengan Bapak Safwan Huri, pada tanggal 23 Oktober 2017, jam 11.30 WIB
- Wawancara dengan Bapak Ikhwan Sidiq, pada tanggal 23 Oktober 2017, jam 14.00 WIB
- Wawancara lurah yang terpilih Bapak Saifuddin Ridwan, pada tanggal 24 Oktober 2017, jam 10.00 WIB
- Zuriah, *Metodologi Penelitian Sosial dan Pendidikan*, Jakarta: Bumi Aksara, 2009

LAMPIRAN

Wawancara bersama Pemerintahan Desa Kerangkulon Wonosalam Demak diantaranya:

1. bagaimana sejarah berdirinya Desa Kerangkulon?
2. Bagaimana visi dan misi Desa Kerangkulon?
3. Bagaimana proses pemilihan Kepala Desa Tahun 2013-2017?
4. Apakah ada Patologi/Penyakit Dalam Pemilihan Kepala Desa Jelaskan?
5. Apakah ada bentuk mistik dalam Pemilihan Kepala Desa?
6. Apakah ada kyai dalam Pemilihan Kepala Desa?
7. Apakah mempercayai Dukun dalam Pemilihan Kepala Desa?
8. Apa alasan bapak menjabat sebagai Kepala Desa?
9. Berapa gaji kepala Desa Kerangkuon hingga direbutkan banyak orang?
10. Bagaimana sistem Kerja Desa Kerangkulon?
11. Apa saja Program kegiatan Desa Kerangkulon?
12. Juara apa saja yang pernah di menangkan Desa Kerangkulon?
13. Apa saja Lembaga Pendidikan di Desa Kerangkulon?
14. Bagaimana Ke Agamaan di Desa Kerangkulon?
15. Bagaimana Keadaan Penduduk Desa Kerangkulon?
16. Apa saja sarana dan prasarana Desa Kerangkulon?
17. Bagaimana Birokrasi Desa Kerangkulon?
18. Bagaimana perkembangan Desa Kerangkulon dalam Kepemimpinan 2013-2017

Wawancara bersama Pamong Desa dan Masyarakat Desa diantaranya:

1. Apakah masyarakat berpartisipasi dalam pemilihan Kepala Desa?
2. Apakah masyarakat ada yang Golput dalam Pemilihan Kepala Desa?
3. Apakah masyarakat menerima uang/barang dengan calon Kepala Desa?
4. Berapa uang/barang yang diberikan calon Kepala Desa kepada Masyarakat?
5. Berapa calon Kepala Desa dalam pemilihan Kepala Desa tahun 2013?
6. Bagaimana sistem pemilihan Kepala Desa?
7. Apakah orang yang sudah tua di ikut sertakan dalam Pemilihan Kepala Desa?
8. Bagaimana dampak money politik dari pilkades di Desa Kerangkulon?
9. Adakah upaya-upaya yang dilakukan untuk mengurangi praktek money politik dalam pilkades?
10. Bagaimana jika praktek money politik di hilangkan apakah berdampak signifikan dalam penggunaan hak suara oleh masyarakat Desa Kerangkulon?

A. Calon Kepala Desa saat pemilihan di lapangan



B. Masyarakat berbondong2 ke TPS



C. Yang terpilih menjadi kepala desa



DAFTAR RIWAYAT HIDUP

DATA PRIBADI

Nama : IIN MASNIYAH
Tempat tanggal lahir : Demak, 4 Agustus 1996
Jenis Kelamin : Perempuan
Agama : Islam
Status Perkawinan : Belum Menikah
Alamat : Demung Kerangkulon Wonosalam Demak
Pendidikan : S 1 Aqidah dan Filsafat Islam FUHUM UIN Walisongo Semarang
No. HP : 085640282862
E-mail : iin.masniyah@yahoo.com

PENDIDIKAN FORMAL

1. 2004-2009 : SD N Kerangkulon 2
2. 2009-2012 : MTS NU Demak
3. 2012-2014 : MA NU Demak
4. 2014-2018 : S 1 Aqidah dan Filsafat Islam FUHUM UIN Walisongo

Semarang, 2017

Penulis

IIN MASNIYAH

1404016028