



Analisis Teori Birokrasi Max Weber dalam Konteks Administrasi Publik Modern

Dewi Walahe¹, Fitri R. Kau², Amelia Hadi³, Herlina Ahmad⁴, Isnauril Andara⁵,
Wiranda Siama⁶, Andreas Yobee⁷, Devalina Darise⁸

^{1,2,3,4,5,6,7,8}Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gorontalo, Indonesia

e-mail: dewi.walahe31@gmail.com, fitrikau1@gmail.com, amellhdi883@gmail.com,
herlinaahmad2020@gmail.com, isnaurillandaraa@gmail.com, wirandasiamas613@gmail.com,
andreas-yobee457@gmail.com, devalinadarise956@gmail.com

Article Info

Article history:

Received January 01, 2026

Revised January 10, 2026

Accepted January 11, 2026

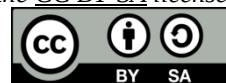
Keywords:

Weberian Bureaucracy; Modern Public Administration; New Public Management; Governance; Digital Government.

ABSTRACT

Bureaucracy is often perceived as a rigid and slow organization, but it remains the main foundation for modern states to ensure legality, procedural certainty, and accountability. This article aims to analyze the relevance of Max Weber's bureaucracy theory in the context of modern public administration through a literature review. The method used is a structured literature review with the following stages: (1) formulation of research questions, (2) searching for articles in scientific databases (mainly Google Scholar) using a combination of keywords such as "Weberian bureaucracy," "public administration," "new public management," "governance," and "digital government," (3) selection through inclusion and exclusion criteria, and (4) thematic synthesis. The novelty of this article lies in its integrative mapping that distinguishes the "Weberian core" (rule of law, hierarchy, written rules, impersonality, and merit system) from the adaptive layers of modern public administration. The findings of the study show that: (1) Weberian principles remain important for decision consistency and accountability; (2) dysfunctions such as red tape and goal displacement arise when procedural compliance exceeds service objectives; (3) the modern paradigm encourages results orientation (NPM), network coordination (governance), and digital transformation that demands agility; and (4) the hybrid/neo-Weberian model is the most prominent compromise. Implicitly, bureaucratic reform needs to balance legal certainty with process simplification, collaboration, and citizen-centered digitalization.

This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.



Article Info

Article history:

Received January 01, 2026

Revised January 10, 2026

Accepted January 11, 2026

Keywords:

Birokrasi Weberian; Administrasi Publik Modern; New Public Management; Governance; Digital Government.

ABSTRAK

Birokrasi sering dipersepsikan sebagai organisasi yang kaku dan lamban, namun tetap menjadi fondasi utama bagi negara modern untuk menjamin legalitas, kepastian prosedural, dan akuntabilitas. Artikel ini bertujuan menganalisis relevansi teori birokrasi Max Weber dalam konteks administrasi publik modern melalui studi literatur. Metode yang digunakan adalah kajian literatur terstruktur dengan tahapan: (1) perumusan pertanyaan kajian, (2) penelusuran artikel pada basis data ilmiah (utama: Google Scholar) menggunakan kombinasi kata kunci "Weberian bureaucracy", "public administration", "new public management", "governance", dan "digital government", (3) seleksi melalui kriteria inklusi eksklusi, serta (4) sintesis tematik. Kebaruan artikel ini terletak pada pemetaan integratif yang membedakan "inti Weberian" (rule of law, hierarki, aturan tertulis, impersonalitas, dan merit system) dari lapisan adaptif administrasi publik modern. Temuan kajian menunjukkan: (1)



prinsip Weberian tetap penting untuk konsistensi keputusan dan jejak akuntabilitas; (2) disfungsi seperti red tape dan goal displacement muncul ketika kepatuhan prosedural melampaui tujuan pelayanan; (3) paradigma modern mendorong orientasi hasil (NPM), koordinasi jejaring (governance), serta transformasi digital yang menuntut agilitas; dan (4) model hibrida/neo-Weberian menjadi jalur kompromi yang paling menonjol. Secara implikatif, reformasi birokrasi perlu menyeimbangkan kepastian hukum dengan penyederhanaan proses, kolaborasi, dan digitalisasi yang berpusat pada warga.

This is an open access article under the CC BY-SA license.



Corresponding Author:

Dewi Walahe

Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, Universitas Gorontalo, Indonesia

e-mail: dewi.walahe31@gmail.com

PENDAHULUAN

Administrasi publik modern menghadapi tantangan yang makin kompleks: persoalan publik lintas sektor, tuntutan transparansi, serta ekspektasi masyarakat terhadap layanan yang cepat dan responsif. Dalam situasi tersebut, birokrasi sering dipersepsikan negative kaku, lamban, dan terlalu procedural namun tetap menjadi fondasi penyelenggaraan pemerintahan karena menyediakan kepastian prosedural, stabilitas organisasi, serta jejak akuntabilitas. Ketegangan antara kebutuhan akan kepastian aturan dan tuntutan adaptasi inilah yang menjadikan teori birokrasi Max Weber relevan dianalisis dalam konteks administrasi publik modern.

Weber menjelaskan birokrasi sebagai tipe ideal otoritas rasional-legal: legitimasi organisasi bertumpu pada aturan formal dan struktur kewenangan yang rasional, bukan pada kehendak personal pejabat. Karakter utama birokrasi Weberian meliputi pembagian kerja terspesialisasi, hierarki kewenangan, aturan tertulis, dokumentasi, impersonalitas, serta rekrutmen dan promosi berbasis kompetensi [1]. Dalam kerangka ini, birokrasi berfungsi sebagai perangkat rasional untuk menjaga konsistensi keputusan administratif dan mencegah favoritisme.

Namun, literatur juga menekankan potensi disfungsi birokrasi. Merton menunjukkan bahwa kepatuhan berlebihan pada aturan dapat mendorong *goal displacement*, yakni pergeseran tujuan organisasi dari pelayanan menjadi sekadar pemenuhan prosedur [2]. Fenomena tersebut beririsan dengan konsep red tape, yaitu aturan/prosedur yang tidak menambah nilai tetapi menambah beban administratif dan menurunkan responsivitas [3]. Di level implementasi, aparaturnya sering berhadapan dengan ambiguitas kebijakan, keterbatasan sumber daya, dan tekanan kerja, sehingga diskresi menjadi bagian tak terhindarkan dari praktik birokrasi [4]. Temuan-temuan ini mengindikasikan bahwa birokrasi Weberian membawa trade-off: memperkuat kontrol dan konsistensi, tetapi berpotensi menurunkan adaptivitas jika desain aturan tidak dikelola dengan baik.

Sejak 1980–1990-an, reformasi administrasi publik memperkenalkan paradigma yang menantang model birokrasi klasik. New Public Management (NPM) menekankan orientasi hasil, efisiensi, pengukuran kinerja, dan praktik manajerial ala sektor privat [5]. Sementara itu, pendekatan governance menyoroti bahwa banyak persoalan publik membutuhkan koordinasi jejaring dan kolaborasi lintas aktor, sehingga mekanisme pengendalian tidak hanya



mengandalkan hierarki [6], [10]. Perspektif New Public Service menegaskan dimensi normatif bahwa administrasi publik semestinya menguatkan nilai demokrasi dan melayani warga negara sebagai *citizen*, bukan semata pelanggan [7]. Perkembangan teknologi mempercepat perubahan melalui digitalisasi layanan; konsep digital-era governance menekankan reintegrasi fungsi, holisme berbasis kebutuhan warga, dan digitalisasi proses administratif [8]. Dengan demikian, administrasi publik modern dapat dibaca sebagai pergeseran menuju kombinasi nilai legalitas, orientasi hasil, kolaborasi, dan transformasi digital [5]–[8].

Walau paradigma baru berkembang, banyak kajian menilai bahwa birokrasi Weberian tidak sepenuhnya ditinggalkan, melainkan bertransformasi menjadi bentuk hibrida. Kajian reformasi manajemen publik juga membahas pendekatan yang mempertahankan kapasitas negara dan rule of law sembari menguatkan orientasi pada warga dan kinerja [9]. Dalam diskursus kontemporer, birokrasi Weberian masih menjadi struktur dasar, tetapi tata kelola modern yang makin kompleks menuntut pembaruan strategi akuntabilitas [11]. Dalam konteks Indonesia, penguatan profesionalisme aparatur dan sistem merit juga terkait kerangka regulasi ASN terkini [12]. Berdasarkan celah tersebut, artikel ini bertujuan menganalisis relevansi teori birokrasi Weber dalam administrasi publik modern melalui studi literatur, dengan kontribusi berupa pemetaan “inti Weberian” dan lapisan adaptif dalam birokrasi kontemporer.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan studi literatur terstruktur untuk menganalisis relevansi teori birokrasi Max Weber dalam administrasi publik modern. Pelaporan proses seleksi literatur mengacu pada prinsip transparansi PRISMA 2020 [13], dan langkah-langkah pelaksanaan review mengadaptasi panduan systematic/standalone literature review [14], [15]. Desain Kajian

Tahap pertama adalah perumusan fokus dan pertanyaan kajian. Artikel ini difokuskan pada: (1) elemen inti birokrasi Weberian, (2) kritik dan disfungsi birokrasi, (3) relevansi birokrasi Weberian dalam paradigma administrasi publik modern (New Public Management, governance, digital government, dan sejenisnya), serta (4) model adaptasi atau hibridisasi seperti neo-Weberian state. Dari fokus tersebut disusun beberapa pertanyaan kajian (research questions, RQ) yang kemudian menjadi dasar penelusuran dan seleksi literatur.

Sumber Data dan Strategi Pencarian

Tahap kedua adalah penelusuran literatur pada basis data ilmiah yang mudah diakses, terutama Google Scholar, dan bila tersedia dapat diperluas ke basis data lain (misalnya Scopus atau Web of Science). Pencarian dilakukan menggunakan kombinasi kata kunci berbahasa Inggris dan Indonesia, antara lain:

1. “Weberian Bureaucracy”, “Max Weber Bureaucracy”, “Rational-Legal Authority”
2. “Public Administration”, “Public Management”
3. “New Public Management”, “Public Governance”, “Network Governance”, “Digital Government”, “Digital-Era Governance”, “Neo-Weberian State”

Kata kunci tersebut dikombinasikan dengan operator logika, misalnya: (“Weberian bureaucracy” OR “Max Weber bureaucracy”) AND (“public administration” OR “public management”) AND (“new public management” OR governance OR “digital government”)

Selain artikel jurnal internasional, penelusuran juga mempertimbangkan literatur berbahasa Indonesia yang relevan dengan reformasi birokrasi dan administrasi publik, selama memenuhi kriteria ilmiah minimal (artikel jurnal, prosiding, atau buku akademik).



Kriteria Inklusi dan Eksklusi

Tahap ketiga adalah penyaringan (screening) menggunakan kriteria inklusi dan eksklusi. Artikel dimasukkan (inklusi) apabila:

1. Merupakan artikel jurnal/prosiding ilmiah atau buku akademik yang diakui.
2. Membahas birokrasi Weberian dan/atau transformasi administrasi publik modern (NPM, governance, digitalisasi, neo-Weberian state, dan sejenisnya).
3. Terbit dalam rentang tahun [misalnya 2000–2025, silakan kalian sesuaikan] untuk literatur kontemporer, dengan pengecualian bagi karya klasik yang menjadi fondasi teori (misalnya Weber dan Merton).
4. Tersedia dalam bentuk full-text.
5. Berbahasa Inggris atau Indonesia.

Artikel dikeluarkan (eksklusi) apabila:

1. Duplikat,
2. Tidak relevan setelah membaca abstrak/isi lengkap,
3. Berupa opini populer tanpa dukungan metodologis yang memadai,
4. Atau tidak terkait langsung dengan birokrasi dan administrasi publik.

Proses Seleksi Literatur

Hasil pencarian awal dari berbagai kata kunci dikumpulkan dan dikelola menggunakan aplikasi manajemen referensi (misalnya Mendeley atau Zotero) untuk menghapus duplikasi. Penyaringan dilakukan bertahap:

1. Screening judul dan abstrak untuk mengeliminasi artikel yang jelas tidak relevan.
2. Pembacaan teks penuh (full-text reading) terhadap artikel yang lolos screening awal.
3. Penetapan artikel final yang akan dianalisis lebih lanjut.

Jumlah artikel pada tiap tahap (ditemukan, disaring, dikeluarkan, dan dianalisis) dapat dilaporkan dalam bentuk narasi, dan bila diinginkan dapat divisualisasikan dalam diagram alur seleksi (flow diagram) di bagian lampiran.

Ekstraksi Data dan Penyusunan Matriks Literatur

Tahap berikutnya adalah ekstraksi data dari artikel yang telah terpilih. Setiap artikel diringkas ke dalam matriks literatur yang memuat informasi pokok seperti:

1. Penulis dan tahun
2. Fokus kajian
3. Konteks atau objek kajian
4. Kontribusi utama terkait birokrasi Weberian dan administrasi publik modern

Matriks ini membantu peneliti melihat pola temuan lintas studi dan menjadi dasar untuk melakukan sintesis tematik. Contoh sederhana matriks literatur ditunjukkan pada Tabel 1.

Table 1. Contoh Matriks Literatur tentang Birokrasi Weberian dan Administrasi Publik Modern

Penulis (Tahun)	Fokus Kajian	Kontribusi Utama terkait Artikel
Weber (1978)	Tipe ideal birokrasi dan otoritas rasional-legal	Menjadi dasar konseptual elemen birokrasi Weberian (hierarki, aturan tertulis, impersonalitas, sistem karier) yang dianalisis ulang dalam konteks administrasi publik modern.
Merton (1940)	Disfungsi birokrasi	Menjelaskan konsep goal displacement dan



Bozeman (2000)	Red tape dalam organisasi publik	dampak kepatuhan prosedural berlebihan, yang digunakan untuk membaca sisi negatif birokrasi Weberian dalam praktik. Memberikan kerangka untuk memahami akumulasi aturan yang tidak bernilai tambah (red tape) sebagai konsekuensi dari desain birokrasi, relevan untuk mengkritik praktik birokrasi modern.
Hood (1991)	New Public Management	Menggambarkan prinsip-prinsip utama NPM (orientasi hasil, efisiensi, gaya manajerial) yang sering diposisikan sebagai tantangan terhadap model birokrasi klasik.
Dunleavy et al. (2006)	Digital-Era Governance	Memperkenalkan gagasan bahwa NPM digantikan oleh digital-era governance yang menekankan reintegrasi fungsi dan digitalisasi, penting untuk membaca adaptasi birokrasi di era digital.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Bagian ini menyajikan hasil sintesis tematik dari literatur kunci tentang birokrasi Weberian dan perkembangan administrasi publik modern. Temuan diklasifikasikan ke dalam beberapa tema utama agar keterkaitan antara “inti Weberian” dan tuntutan modern terlihat jelas. mentioned in the introduction, and the possibility.

A. Inti Birokrasi Weberian sebagai Fondasi Legalitas dan Akuntabilitas

Literatur Weber menempatkan birokrasi sebagai bentuk otoritas rasional-legal yang menekankan aturan formal, struktur kewenangan, dan profesionalisme aparatur [1]. Dalam administrasi publik modern, elemen ini tetap penting untuk kepastian prosedural, konsistensi keputusan, dan akuntabilitas berbasis dokumentas.

B. Disfungsi: Goal Displacement dan Red Tape

Merton menjelaskan bahwa orientasi aturan yang terlalu kuat dapat memicu *goal displacement* tujuan pelayanan bergeser menjadi sekadar pemenuhan prosedur [2]. Dalam kerangka modern, hal ini beririsan dengan red tape (aturan/prosedur tidak bernilai tambah) yang dapat menurunkan responsivitas organisasi [3]. Temuan ini menunjukkan bahwa birokrasi Weberian perlu dikelola dengan audit aturan dan penyederhanaan proses agar kepastian hukum tidak berubah menjadi hambatan layanan.

C. Reformasi: NPM dan Governance

NPM menekankan orientasi hasil, efisiensi, dan pengukuran kinerja sebagai respons atas kelemahan birokrasi tradisional [5]. Di sisi lain, governance menekankan kolaborasi jejaring lintas aktor; kontrol tidak semata hierarki tetapi juga koordinasi antarorganisasi [6], [10]. Dampaknya, administrasi publik modern cenderung berbentuk hibrida: tetap memerlukan “inti Weberian” untuk akuntabilitas, namun mengadopsi mekanisme kolaboratif agar mampu menangani isu lintas sektor.

D. Digital Government dan Digital-Era Governance

Transformasi digital mempercepat tuntutan integrasi layanan dan proses yang efisien. Konsep digital-era governance menyoroti reintegrasi fungsi, holisme berbasis kebutuhan warga, dan digitalisasi proses administratif [8]. Dalam konteks ini, prinsip



dokumentasi Weberian justru penting sebagai *audit trail* ketika layanan semakin berbasis sistem.

E. Sintesis: Core Weberian + Lapisan Adaptif

Literatur reformasi manajemen publik menekankan pentingnya menjaga kapasitas negara dan rule of law sambil meningkatkan orientasi pada warga dan kinerja [9]. Dalam pembacaan kontemporer, birokrasi Weberian masih eksis tetapi berhadapan dengan realitas governance yang makin kompleks, sehingga akuntabilitas perlu diperkuat dengan mekanisme yang sesuai konteks [11]. Dalam konteks Indonesia, penguatan profesionalisme aparatur dan sistem merit juga memiliki relevansi kebijakan pada kerangka ASN terkini [12]. Dengan demikian, hasil sintesis menunjukkan bahwa strategi paling realistis adalah model hibrida: mempertahankan inti Weberian (legalitas, merit, dokumentasi) sambil mengembangkan lapisan adaptif (orientasi hasil, kolaborasi jejaring, dan digitalisasi).

KESIMPULAN

Kajian literatur ini menegaskan bahwa teori birokrasi Max Weber masih relevan sebagai fondasi administrasi publik modern, terutama melalui prinsip otoritas rasional-legal, hierarki kewenangan, aturan tertulis, dokumentasi, impersonalitas, dan rekrutmen berbasis kompetensi [1]. Prinsip tersebut berperan menjaga kepastian prosedural dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan layanan publik. Namun demikian, literatur juga menunjukkan bahwa birokrasi dapat memunculkan disfungsi ketika kepatuhan terhadap aturan menjadi berlebihan, sehingga terjadi *goal displacement* dan berkembangnya red tape yang menurunkan responsivitas organisasi [2], [3].

Di sisi lain, perkembangan administrasi publik modern memperlihatkan kebutuhan adaptasi melalui orientasi hasil dan efisiensi (NPM) [5], penguatan koordinasi jejaring lintas aktor (governance) [6], [10], serta transformasi layanan melalui digitalisasi (digital-era governance) [8]. Temuan sintesis menunjukkan bahwa strategi yang paling realistis bukan meninggalkan birokrasi Weberian, melainkan membangun model hibrida: mempertahankan “inti Weberian” untuk legalitas dan akuntabilitas, sambil menambahkan lapisan adaptif berupa penyederhanaan proses, kolaborasi jejaring, dan penguatan tata kelola digital. Secara kebijakan, penguatan profesionalisme aparatur dan sistem merit juga relevan dengan kerangka regulasi aparatur sipil negara di Indonesia [12].

Sebagai saran, penelitian lanjutan dapat menguji kerangka “inti Weberian–lapisan adaptif” ini pada studi kasus instansi tertentu untuk melihat dampaknya terhadap kualitas layanan, kinerja organisasi, dan akuntabilitas publik.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] M. Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, vol. 2, G. Roth and C. Wittich, Eds. Berkeley, CA: University of California Press, 1978, ISBN: 9780520028241.
- [2] R. K. Merton, “Bureaucratic Structure and Personality,” *Social Forces*, vol. 18, no. 4, pp. 560–568, 1940, doi: 10.2307/2570634.
- [3] B. Bozeman, *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2000, ISBN: 9780136137535.
- [4] M. Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York, NY: Russell Sage Foundation, 1980, ISBN: 9780871545268.
- [5] C. Hood, “A Public Management for All Seasons?,” *Public Administration*, vol. 69, no. 1,



- pp. 3–19, 1991.
- [6] R. A. W. Rhodes, “The New Governance: Governing without Government,” *Political Studies*, vol. 44, no. 4, pp. 652–667, 1996, doi: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x.
 - [7] R. B. Denhardt and J. V. Denhardt, “The New Public Service: Serving Rather than Steering,” *Public Administration Review*, vol. 60, no. 6, pp. 549–559, 2000, doi: 10.1111/0033-3352.00117.
 - [8] P. Dunleavy, H. Margetts, S. Bastow, and J. Tinkler, “New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, no. 3, pp. 467–494, 2006, doi: 10.1093/jopart/mui057.
 - [9] C. Pollitt and G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis—Into the Age of Austerity*, 4th ed. Oxford, UK: Oxford University Press, 2017, ISBN: 9780198795179.
 - [10] S. P. Osborne, Ed., *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London, UK: Routledge, 2010, ISBN: 9780415494632.
 - [11] D. F. Kettl, “Weberian Bureaucracy and Contemporary Governance,” *Perspectives on Public Management and Governance*, vol. 5, no. 2, pp. 111–120, 2022, doi: 10.1093/ppmgov/gvab026.
 - [12] Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara*, 2023.
 - [13] M. J. Page *et al.*, “The PRISMA 2020 statement: an updated guideline for reporting systematic reviews,” *BMJ*, vol. 372, n71, 2021, doi: 10.1136/bmj.n71.
 - [14] C. Okoli, “A Guide to Conducting a Standalone Systematic Literature Review,” *Communications of the Association for Information Systems*, vol. 37, art. 43, 2015, doi: 10.17705/1CAIS.03743.
 - [15] H. Snyder, “Literature review as a research methodology: An overview and guidelines,” *Journal of Business Research*, vol. 104, pp. 333–339, 2019, doi: 10.1016/j.jbusres.2019.07.039.
 - [16] L. S. Nowell, J. M. Norris, D. E. White, and N. J. Moules, “Thematic Analysis: Striving to Meet the Trustworthiness Criteria,” *International Journal of Qualitative Methods*, vol. 16, no. 1, 2017, doi: 10.1177/1609406917733847.