



## URGENSI KEPAMONGPRAJAAN DALAM PREVENSI MUNCULNYA PATOLOGI BIROKRASI

Cindy Olga Siregar<sup>1\*</sup>, Nelson Simanjuntak<sup>2</sup>

[cindyolgasiregar@gmail.com](mailto:cindyolgasiregar@gmail.com)<sup>1</sup>, Universitas Kristen Indonesia<sup>1</sup>

[nelsonparanjak@gmail.com](mailto:nelsonparanjak@gmail.com)<sup>2</sup>, Institut Pemerintahan Dalam Negeri<sup>2</sup>

Received: 09-11-2023, Accepted: 31-12-2023; Published Online: 31-12-2023

\*Corresponding Author

### ABSTRAK

Peran penting budaya birokrasi dalam membentuk *mindset* dan karakter kepemimpinan beriringan dengan penurunan angka patologi birokrasi yang terjadi di Indonesia. Praktik korupsi menjadi penyumbang besar dalam konstruksi patologi birokrasi yang sifatnya berkepanjangan, karena pada prinsipnya patologi birokrasi muncul akibat adanya budaya birokrasi yang tidak sehat yang ditandai dengan rantai hierarki yang panjang, spesialisasi dan formalisasi birokrasi serta kinerja birokrasi yang tidak linear sehingga berdampak pada pola birokrasi yang paternalistik, boros dan merugi, penganggaran yang tidak tepat sasaran, sistem prosedur yang cenderung rumit, dan pelaksanaan kewenangan yang bias. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui dan memahami seberapa besar urgensi kepomongprajaan atau pendidikan kepomongprajaan dalam prevensi patologi birokrasi. Menggunakan metode pendekatan deskriptif kualitatif dan studi kepustakaan, hasil penelitian kepustakaan ini menemukan bahwa kepomongprajaan atau pendidikan kepomongprajaan dapat menjadi solusi yang efektif dalam membentuk karakter dan mental calon birokrat. Hal ini ditunjukkan dengan pola pendidikan dan pengajaran sejak dini bagaimana seorang calon pemimpin memahami dan menghayati tugas dan tanggungjawabnya sebagai pelayan publik melalui pendidikan karakter, pendidikan revolusi mental, pendalaman etika birokrasi dan materi-materi pemerintahan secara substantial.

**Kata Kunci:** Prevensi, Patologi Birokrasi, Kepomongprajaan, Budaya Birokrasi

### ABSTRACT

*The important role of bureaucratic culture in shaping leadership mindset and character is in line with the reduction in the number of bureaucratic pathologies that occur in Indonesia. Corruption practices appear to be a major contributor to the construction of bureaucratic pathology which is long-lasting, because in principle bureaucratic pathology arises as a result of an unhealthy bureaucratic culture which is characterized by long hierarchical chains, bureaucratic specialization and formalization as well as non-linear bureaucratic performance which has an impact on bureaucratic patterns. which is paternalistic, wasteful and loses money, budgeting that is not on target, a procedural system that tends to be complicated, and biased exercise of authority. Using a qualitative descriptive approach and literature study, the results of this literature research found that Civil service education and training can be a solution in optimizing the mental revolution movement through character building*

*and basic government ethics as well as developing competencies and skills. This research was conducted to find out and understand how big the urgency of civil service or civil service education is in preventing bureaucratic pathology. Based on research results, civil service or civil service education can be an effective solution in forming the character and mentality of prospective bureaucrats. This is shown by the pattern of education and teaching from an early age on how a prospective leader understands and appreciates his duties and responsibilities as a public servant through character education, mental revolution education, substantial deepening of bureaucratic ethics and government materials.*

**Keywords:** *Prevention, Bureaucratic Pathology, Civil Service, Bureaucratic Culture*

## **A. PENDAHULUAN**

Eksistensi suprastruktur politik dalam perputaran kekuasaan formal negara dalam mengelola kehidupan politik lantas mempengaruhi karakteristik dan budaya birokrasi di Indonesia. Karakteristik dan budaya birokrasi sangat dipengaruhi oleh gaya kepemimpinan dan integritas para pemimpin atau pemangku jabatan dalam menunaikan kewenangan dan tanggungjawabnya. Birokrasi pemerintahan sebagai salah satu organisasi formal negara menjalankan misi administrasi pemerintahan dan pelayanan publik dituntut kapabel, responsif dan profesional. Berbagai definisi tentang birokrasi yang diuraikan oleh para ahli merumuskan birokrasi sebagai suatu sistem yang rasional. Seperti yang dijelaskan oleh Blau dan Meyer bahwa birokrasi adalah suatu lembaga yang sangat kuat dengan kemampuan untuk meningkatkan kapasitas-kapasitas potensial terhadap hal-hal yang baik dan buruk dalam keberadaannya sebagai instrument administrasi rasional yang netral pada skala yang besar.<sup>1</sup> Mewujudkan birokrasi yang rasional pada akhirnya bermuara pada komitmen sumber daya manusia dalam menerapkan otoritas legal-rasional.

Ketika pemberian otoritas pada birokrat dilakukan telah dilakukan sesuai dengan kaidah-kaidah hukum dalam kapasitasnya sebagai pejabat maupun pelaksana teknis tentu akan melahirkan profesionalitas. Profesional berbicara tentang konsistensi dan pengembangan kapasitas seorang birokrat. Birokrat yang rasional akan melahirkan profesionalisme. Sejalan dengan pernyataan Max Weber yang menyatakan sumber primer dari superioritas administrasi birokratik terletak pada pengetahuan, pengetahuan adalah substansi dalam membentuk birokrasi rasional.<sup>2</sup> Jika dibandingkan dengan kondisi existing, kondisi birokrasi saat ini mengalami krisis rasionalitas dan profesionalitas. Pengetahuan dan kompetensi tidak

---

<sup>1</sup> Muhamad, *Birokrasi: Kajian Konsep, Teori Menuju Good Governance*, (UNIMAL Press: Kampus Bukit Indah Lhokseumawe, 2018), hal. 12

<sup>2</sup> Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization* dalam A.M Henderson and Talcott Parsons (The Free Press and The Falcon's Bring Press, 1947), hal

beriringan dengan perilaku dan integritas saat menunaikan otoritasnya. Fenomena ini yang selanjutnya melahirkan perilaku-perilaku korup dengan memanfaatkan otoritas sebagai akses bebas dalam memperoleh kepentingan-kepentingan tertentu bahkan merugikan keuangan negara. *Indonesia Corruption Watch* atau ICW mencatat hasil pemantauan tren penindakan kasus korupsi Semester I Tahun 2022 setidaknya terdapat 252 kasus korupsi dengan 612 orang diantaranya ditetapkan sebagai tersangka dan potensi kerugian negaranya mencapai Rp33,6 Triliun.<sup>3</sup>

Perilaku koruptif merupakan bentuk dari budaya birokrasi yang menggerogoti. Sistem birokrasi yang sangat dekat dengan kekuasaan memberikan implikasi besar dalam mengimplementasikannya secara bebas dan brutal. Hal inilah yang acap kali mendorong para birokrat sebagai aktor penting dalam tata kelola pemerintahan lupa akan integritas dan pertanggungjawabannya kepada negara. Praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) tak hanya terjadi di tingkat pemerintah daerah namun merambat juga hingga ke tingkat pemerintah pusat. Fenomena ini kemungkinan mampu mematahkan klaim bahwasanya birokrasi Indonesia telah mengalami *reformed*. Hal ini didukung dengan data yang dirilis oleh *Corruption Perception Index* (CPI) atau Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia Tahun 2022 berada pada skor 34/100 atau turun empat poin dari tahun 2021 dengan skor 38/100, dengan skor 0 artinya paling korup dan skor 100 artinya paling bersih. Perolehan itu menempatkan Indonesia pada ranking 110 dari 180 negara.<sup>4</sup> Adanya penurunan skor dan tingkat skor yang relatif masih rendah yakni 34/100 menunjukkan reformasi birokrasi Indonesia belum berjalan optimal.

Aktivitas KKN tampaknya tak hanya menjadi budaya namun berkembang menjadi patologi atau penyakit yang berkepanjangan dan menggerogoti sendi-sendi kehidupan dalam birokrasi. Patologi birokrasi merupakan segala bentuk penyimpangan yang terjadi dan terus berlanjut dalam sistem birokrasi. Tak sedikit para birokrat yang terlibat dalam aktivitas KKN datang dari para birokrat yang unggul secara akademik dan memiliki latar pendidikan tinggi yang *bonafide*. Sebagai contoh, dalam kasus dugaan penerimaan suap oleh Kepala Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas (SKK Migas) Rudi Rubiandini. Rudi dikenal sebagai akademisi ulung di bidang perminyakan. Rudi juga merupakan lulusan sarjana di Institut Teknologi Bandung dan meraih gelar doktornya di

---

<sup>3</sup> ICW, *Tren Penindakan Kasus Korupsi Semester I Tahun 2022*, diakses dari <https://antikorupsi.org/id/tren-penindakan-kasus-korupsi-semester-1-tahun-2022>

Technische Universitat Clausthal, Jerman. Selain itu Rudi juga mendapat predikat dosen ITB Teladan pada tahun 1994 dan 1998. Gelar akademik dan prestasi yang diraih nampaknya tidak menjamin ketahanan integritas dan moralitas Rudi, hal ini terlihat dari kasus suap yang menjeratnya pada tahun 2013 dengan barang bukti pecahan dollar AS dan dollar Singapura senilai lebih dari Rp 4 miliar serta motor klasik BMW yang dimilikinya.<sup>5</sup> Fenomena ini menjadi bukti bahwa gelar atau latar belakang pendidikan yang tinggi tidak menjamin integritas dan moralitas seseorang. Dengan demikian, akademik bukan lagi menjadi *highlight* dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawab namun integritas dan moralitas merupakan kunci keberhasilan dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawab.

Aktivitas KKN dan patologi birokrasi lainnya muncul akibat adanya krisis integritas dan moralitas para birokrat. Jika mengidentifikasi pola relasi yang terbentuk dalam suatu sistem pemerintahan, tampaknya patologi birokrasi umumnya terjadi karena adanya hubungan emosional yang saling menguntungkan dari hasil rantai hierarki yang panjang. Hal ini tak ayal, membentuk karakter paternalisme, menyebabkan pemborosan dan kerugian keuangan negara, penganggaran yang tidak tepat sasaran, prosedur yang cenderung rumit dan bertele-tele, pemecahan birokrasi dan birokrasi yang kompleks.<sup>6</sup> Penyalahgunaan kewenangan, benturan kepentingan, upaya menguntungkan dan memperkaya diri dan orang lain merupakan patologi-patologi birokrasi yang tak kunjung berhenti. Selama ini, isu-isu patologi birokrasi hanya difokuskan kepada upaya penanganan saja seperti pemberian denda dan sanksi pidana, padahal upaya lainnya yang tak kalah penting adalah upaya preventif atau pencegahan.

Upaya preventif patologi birokrasi bervariasi bentuknya, mulai dari pendidikan anti-korupsi, gerakan revolusi mental, perampingan birokrasi, penyesuaian rekrutmen, serta pendidikan dan pelatihan kepamongprajaan. Saat ini tren pendidikan berfokus kepada pendidikan formal berbasis teknologi, pelatihan *soft skill* dan pemadatan materi dan jam pembelajaran. Tren pendidikan ini telah diaplikasikan dalam segala bidang studi termasuk ilmu pemerintahan. Selain pengetahuan dan keterampilan atau *skill*, pendalaman karakter dan etika pemerintahan yang benar seharusnya menjadi aspek penting dalam perubahan pola pengelolaan pemerintahan. Dengan melahirkan birokrat-birokrat yang kapabel dan

---

<sup>4</sup> Berita KPK, *Peran KPK dalam Perbaikan Indeks Persepsi Korupsi*, dipublikasi pada 07 Februari 2023 melalui <https://www.kpk.go.id/id/berita/berita-kpk/2975-peran-kpk-dalam-perbaikan-indeks-persepsi-korupsi> yang diakses pada Tanggal 17 Februari 2023

<sup>5</sup> Icha Rastika, *Kompas.com: Orang-Orang Pintar Terjerat Korupsi*, dipublikasi pada 16 Agustus 2013 melalui <https://nasional.kompas.com/read/2013/08/16/0919579/Orang-orang.Pintar.Terjerat.Korupsi?page=all> yang diakses pada 6 November 2023

<sup>6</sup> Yuningsih, dkk., *Etika Administrasi Publik*, (Semarang: Program Studi Doktor Administrasi Publik Fisip-UDIP, 2018), hal. 93

berintegritas tinggi memerlukan pembekalan pendidikan karakter dan etika dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu solusi yang ditawarkan diantaranya adalah dengan menerapkan pendidikan dan pembinaan kepomongprajaan dalam setiap bidang studi pendidikan yang mendalami ilmu pemerintahan, karena tata kelola pemerintahan tak hanya sebatas pengetahuan namun akhlak dan moral. Merujuk pada data dan latar belakang di atas, muara penelitian ini akan sampai pada rumusan masalah yakni, bagaimana urgensi kepomongprajaan sebagai model pendidikan mental dan karakter calon pemimpin dan birokrat masa depan dalam kaitannya dengan prevensi atau pencegahan munculnya patologi birokrasi di Indonesia. Dengan demikian, hasil penelitian mendatang dapat memberikan pengetahuan dan pemahaman sebearapa besar urgensi kepomongprajaan atau pendidikan kepomongprajaan dalam memprevensi atau mencegah munculnya patologi-patologi birokrasi di Indonesia.

## **B. TINJAUAN LITERATUR**

Definisi teori menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) merupakan pendapat yang didasarkan pada penelitian dan penemuan, didukung oleh data dan argumentasi.<sup>7</sup> Berangkat dari pengertian tersebut, Wiriesma lebih lanjut menerangkan bahwa *a theory is a generalization or series of generalization by which we attempt to explain some phenomena in a systematic manner* atau teori merupakan generalisasi atau Kumpulan generalisasi yang dapat digunakan untuk menjelaskan dan meramalkan fenomena<sup>8</sup>. Pemahaman ini menegaskan bahwa teori yang dikaji dalam suatu penelitian digunakan sebagai pisau analisis atas fenomena atau gejala-gejala social yang ditemukan.

### **Kepamongprajaan**

Konsep Pamong Praja atau kepomongprajaan bermula dari Sejarah Pemerintahan di Indonesia, yang dulunya dikenal sebagai pangreh praja, Pangreh praja merupakan mereka yang bekerja di lingkungan kerajaan dan mengabdikan pada raja. Mereka yang bekerja sebagai pangreh praja lebih banyak memperhatikan kebutuhan raja dan memastikan bahwa kekuasaan raja memiliki legitimasi pada seluruh pegawai kerajaan dan raja-raja taklukan hingga masyarakat yang berada di akar rumput. Sedangkan dalam perkembangannya istilah pangreh praja tidak lagi digunakan sebagai gantinya istilah pamong praja yang lebih cenderung menjiwei sebagai pelayan masyarakat bukan sebagai pelayan raja/kepala Pemerintahan. Strategi pengembangan karakter kepemimpinan melalui basis rekrutmen pamongpraja dewasa ini dapat dikembangkan sesuai kebutuhan zaman. Pengemban

---

<sup>7</sup> Makna kata “teori”, diakses dari <https://kbbi.web.id/teori>

gan karakter kepemimpinan melalui aspek intelektualitas, emosional, dan spiritual menjadi modal yang sangat strategi guna menyiapkan kepemimpinan yang siap dalam segala kondisi. Pendidikan kepomongprajaan dewasa ini diemban dan dilaksanakan kewenangannya di bawah Kementerian Dalam Negeri dalam wujud Pendidikan kedinasan di IPDN (Institut Pemerintahan Dalam Negeri). Pendidikan kepomongprajaan yang dimaksudkan adalah Pendidikan ditunjang dengan kebijakan semacam undang-undang yang melapangkan sekaligus menemukan jalan keluar (walk out) dengan cara mengimbangi kandidat kepala daerah yang berasal dari partai politik dengan wakil kepala daerah yang bersumber dari kelompok birokrasi yang tentu saja memiliki standar pengalaman dan basis keilmuan pemerintahan (pomongpraja).

### **Prevensi atau Pencegahan**

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, mencegah diartikan sebagai menahan agar sesuatu tidak terjadi, menegahkan, tidak menurutkan, merintang dan/ atau melarang.<sup>9</sup> Berkaitan dengan pencegahan patologi atau penyakit birokrasi, pada dasarnya konsep pencegahan menjadi domain ilmu kriminologi. Demikian halnya dengan pencegahan KKN dan kejahatan birokrasi lainnya, pendekatan kriminologi yang berada dalam bingkai kebijakan kriminal sehingga dapat diketahui akar permasalahannya termasuk cara mengendalikannya.<sup>10</sup> Aktivitas KKN yang membelenggu sendi-sendi birokrasi di Indonesia, tidak terlepas dari fenomena maladministrasi yang bersumber dari penurunan standar moral birokrasi. Standar moral birokrasi terakomodir dalam suatu etika birokrasi yang mencakup 2 (dua) teori pembangun yakni idealisme rasionalitas serta egoisme etis dan psikologis.

Idealisme rasionalitas menerangkan bahwa rasio atau akal budi manusia adalah yang mengenal norma-norma dalam bersikap dan berperilaku atau rasional adalah tentang perilaku baik atau perilaku buruk. Egoisme etis menekankan bahwa tolak ukur mengenai baik buruknya suatu perilaku seseorang adalah kewajiban untuk mengusahakan kebahagiaan atau kepentingannya di atas kepentingan orang lain, sedangkan egoisme psikologis mempercayai bahwa semua orang bertindak hanya untuk kepentingan dirinya sendiri. Berangkat dari kondisi psikologis penyelenggara birokrasi tersebut, perilaku *self-centered* dapat menimbulkan perilaku konsumtif dan hedonisme. Jika dikorelasikan dengan kecenderungan perilaku koruptif, hedonisme merupakan karakter pendorong terjadinya korupsi, penyalahgunaan wewenang, dan patologi birokrasi lainnya.

---

<sup>8</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Manajemen*, (Bandung: Alfabeta, 2013), hal 117

<sup>9</sup> Makna kata “cegah”, diakses dari <https://kbbi.web.id/cegah>

## Patologi Birokrasi

Patologi Birokrasi adalah sebuah penyakit yang menggerogoti sendi-sendi kehidupan dalam birokrasi. Penyakit ini bukan sesuatu yang datang dengan tiba-tiba, tetapi sudah ada dan terpelihara sejak lama. Birokrasi sudah terbiasa menjadi simbol kemakmuran dan kerajaan bagi aparatnya untuk mendapatkan pelayanan dari masyarakat.<sup>11</sup>

Satu diantara patologi birokrasi yang saat ini masih menjadi momok besar di Indonesia adalah aktivitas korupsi, kolusi dan nepotisme. Secara spesifik, di dalam pasal 6 UU KPK, KPK memiliki tugas untuk melakukan tindakan-tindakan pencegahan agar korupsi tidak terjadi lagi. Namun, Tindakan pencegahan bukanlah hanya tugas KPK saja melainkan seluruh lapisan masyarakat ikut andil dalam melakukan tindakan pencegahan. Dalam pasal 7 juga dijelaskan bahwa pencegahan dapat dilakukan dengan cara melakukan pendaftaran dan pemeriksaan terhadap laporan harta kekayaan pejabat negara; menerima laporan dan menetapkan status gratifikasi; menyelenggarakan program Pendidikan anti korupsi pada setiap jenjang pendidikan; merencanakan dan melaksanakan program sosialisasi pemberantasan tindak pidana korupsi; melaksanakan kampanye anti korupsi kepada masyarakat dan melakukan kerjasama bilateral atau multilateral dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

Patologi birokrasi yang diidentifikasi oleh Siagian (1994)<sup>12</sup> terbagi dalam lima jenis/kategori yaitu patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi, patologi yang disebabkan karena rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional, patologi yang timbul karena tindakan para aparat birokrasi yang melanggar norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrat yang bersifat disfungsional atau negatif, dan patologi yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi dalam lingkungan pemerintahan.

Menyambung dari pembahasan sebelumnya terkait kecenderungan patologi birokrasi disebabkan oleh fenomena maladministrasi yang bersumber dari penurunan standar moral birokrasi, maka cara terbaik untuk melakukan pencegahan adalah dengan program pendidikan karakter dan sosialisasi anti korupsi.

---

<sup>10</sup> Paul Knepper, *Criminology and Social*, (California: SAGE Publications Ltd), hal. 4

<sup>11</sup> Ma'ruf, Mu'min, Patologi Birokrasi, <http://eprints.ipdn.ac.id/2414/1/PATOLOGI%20BIROKRASI.pdf>

<sup>12</sup> Siagian, Sondang, P. 1994, Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi, dan Terapinya. Jakarta: Ghalia Indonesia.

### C. METODOLOGI

Penelitian yang dilakukan kali ini menggunakan desain penelitian kualitatif, dengan menerapkan metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah individu atau kelompok orang berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan.<sup>13</sup> Penelitian dimaksudkan untuk menggambarkan, elukiskan, menerangkan dan menjelaskan serta menjawab lebih rinci permasalahan yang akan diteliti dengan mempelajari semaksimal mungkin seorang individu, suatu kelompok atau kejadian. Dengan demikian penelitian ditujukan untuk memperoleh gambaran dan ringkasan penjelasan atas suatu fenomena atau gejala sosial tertentu. Penelitian ini juga menggunakan pendekatan penilaian deskriptif yang mengerucutkan proses pengamatan dan penelitian sebagai representasi obyektif terkait fenomena yang semestinya dari wujud yang diamati. Dalam penelitian terkait urgensi kepomongprajaan dalam kaitannya dengan prevensi patologi birokrasi berupaya menyajikan hasil eksplorasi terpusat terkait peran penting dan kontribusi kepomongprajaan atau pendidikan kepomongprajaan dalam membentuk dan mempertahankan karakter, integritas dan moralitas calon birokrat dalam struktur dan tata kelola birokrasi di Indonesia sehingga patologi birokrasi dapat dicegah.

Metode pengumpulan data dilakukan melalui *library search* atau studi kepustakaan dimana penelitian yang menggunakan bahan pustaka ataupun berbagai literatur sebagai bahan dan materi yang diteliti. Penelitian kepustakaan, berfokus pada kegiatan membaca, menghimpun, dan menginventarisasi data-data dari berbagai literatur atau media tulis lainnya. Dalam rangkain penelitian ini, penelitian kepustakaan merupakan langkah awal dalam memformulasikan hasil penelitian secara keseluruhan. Penelitian kepustakaan dilakukan karena bentuk penelitian tidak hanya penelitian di lapangan, namun melalui berbagai data pustaka, literatur, dokumen dan media tulis lainnya mampu mendukung penelitian lapangan apabila dalam penelitian lapangan data yang diperoleh sangat terbatas.

Penelitian kepustakaan juga akan berguna dalam memahami gejala-gejala baru yang terjadi yang mungkin belum dapat dipahami karena sumber referensi yang tersedia merupakan hasil penelitian dari berbagai sudut pandang. Selain itu, melalui penelitian kepustakaan, berbagai informasi dan data empirik dari setiap penelitian yang telah dilakukan

---

<sup>13</sup> John W. Creswell, *Research Design : Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif dan Campuran*, Edisi Keempat (Cetakan Kesatu), (Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2016), hal. 47



peneliti-peneliti sebelumnya. Adapun, tahap-tahap yang harus ditempuh peneliti dalam penelitian kepustakaan, diantaranya:<sup>14</sup>

1. Mengumpulkan bahan-bahan penelitian. Karena dalam penelitian ini adalah penelitian kepustakaan, maka bahan yang dikumpulkan adalah berupa informasi atau data empirik yang bersumber dari buku-buku, jurnal, hasil laporan penelitian resmi maupun ilmiah dan literatur lain yang mendukung tema penelitian ini;
2. Membaca bahan kepustakaan. Kegiatan membaca untuk tujuan penelitian bukanlah pekerjaan yang pasif. Pembaca diminta untuk menyerap begitu saja semua informasi “pengetahuan” dalam bahan bacaan melainkan sebuah kegiatan ‘perburuan’ yang menuntut keterlibatan pembaca secara aktif dan kritis agar bisa memperoleh hasil maksimal;
3. Membuat catatan penelitian. Kegiatan mencatat bahan penelitian boleh dikatakan tahap yang paling penting dan barangkali juga merupakan puncak yang paling berat dari keseluruhan rangkaian penelitian kepustakaan; dan
4. Mengolah catatan penelitian. Semua bahan yang telah dibaca kemudian diolah atau dianalisis untuk mendapatkan suatu kesimpulan yang disusun dalam bentuk laporan penelitian.

Mengacu pada penjelasan di atas, penelitian kepustakaan mengacu pada pembedahan data dan fakta berdasarkan sumber tertulis yang telah ada. Dengan demikian, penelitian kepustakaan merujuk pada pembedahan suatu fenomena dan bukanlah pengujian sebuah hipotesis. Selain itu, untuk mendukung data dan informasi yang diperoleh dari literatur dan sumber-sumber pustaka. Data-data yang telah terkumpul baik dari hasil studi kepustakaan dan wawancara akan dianalisis untuk mendapatkan data kesimpulan. Adapun teknis analisis data yang digunakan dalam penelitian kualitatif yang diterapkan pula dalam penelitian ini merujuk pada teori Miles dan Huberman, yakni kegiatan analisis terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi bersamaan, yaitu reduksi data atau memilah data, membuat tema-tema, mengkategorikan, memfokuskan data sesuai bidangnya, membuang, menyusun data dalam suatu cara dan membuat rangkuman-rangkuman dalam kesatuan analisis, setelah itu pemeriksaan data kembali dan mengelompokkannya sesuai dengan permasalahan yang diteliti; penyajian data atau menarasikan data yang telah direduksi, dimana i mana narasi tersebut menggambarkan hasil temuan data dalam bentuk uraian kalimat bagan, hubungan antar kategori yang telah berurutan dan sistematis. Selain narasi, data dapat disajikan dalam

---

<sup>14</sup> *Ibid*, hal. 32

bentuk tabel, grafik, *flowchart*, pictogram dan sejenisnya, sehingga data dapat terorganisasikan, tersusun dalam pola hubungan;<sup>15</sup> dan penarikan kesimpulan atau verifikasi atas laporan yang telah disusun.

## **D. HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Tren Birokrasi di Indonesia**

Perjalanan birokrasi di Indonesia terus berkembang seiring dengan kepemimpinan dan sistem manajemen pemerintahan yang terus mengalami perubahan. Birokrasi yang pada awalnya diadaptasi dari budaya Eropa mulai dari masa kolonial yaitu masa *cultuurstelsel*, masa desentralisasi dan emansipasi, masa pemerintahan pusat atau *central bestuur*, masa *Binnenlands Bestuur* dan *ambtskontuum binnenlands bestuur*, masa pendudukan bala tentara Jepang dan kemudiannya masa dimana setelah proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 pemerintahan Indonesia memutuskan bagi keseluruhan pegawai-pegawai pemerintahan terdahulu dari segala jabatan dan tingkatan ditetapkan menjadi pegawai pemerintahan Indonesia.<sup>16</sup> Dalam perkembangannya, sistem pengorganisasian birokrasi menemui berbagai kebiasaan akibat eksistensi partai-partai politik yang saling mendominasi dan melakukan *building block* kekuasaan melalui kementerian-kementerian strategis dalam pemerintahan dan terkesan tidak impersonal dengan membuat “kerajaan atau kubu” dengan menginisiasi *spoil system* pada rekrutmen birokrat yang tidak melihat lagi kompetensi dan kapasitas calon birokrat. Wajah birokrasi sebelum reformasi sarat akan otoriterisme, politisasi birokrasi dan praktik-praktik korupsi.

Pola birokrasi di Indonesia dapat tergambar berdasarkan periodisasi sejarahnya, dimulai dari periodisasi birokrasi pada masa feodal, periodisasi pada masa kolonial, dan periodisasi birokrasi pada masa kemerdekaan sampai sekarang.<sup>17</sup> Sampai kepada periodisasi terakhir, model birokrasi yang pernah berjalan dibagi ke dalam rezim orde lama, orde baru dan reformasi (saat ini). Birokrasi pada masa feodal sangat kental dengan kedudukan dan status. Struktur kekuasaan secara hirarkis dipegang oleh raja sebagai pemegang kekuasaan yang tertinggi dengan gaya kepemimpinan yang tertutup dan memaksa dan dilanjutkan dengan

---

<sup>15</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, (Bandung: Alfabeta, 2014), hal. 249

<sup>16</sup> Deliar Noer, *Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) : Parlemen Indonesia, 1945-1950*, (Yayasan Risalah, ISBN 9799770637, 2005)

<sup>17</sup> Agus Dwiyanto, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, (Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, 2002)

pembagian kekuasaan kepada sebagian kecil masyarakat yang dikenal sebagai *The Ruling Class*. Dalam organisasi *the ruling class*, terdiri dari para bangsawan dan dipimpin oleh seseorang yang berkuasa namun tidak sederajat dengan raja.<sup>18</sup> Secara prinsi, birokrasi feodal merupakan birokrasi yang cenderung mempunyai kekuasaan tunggal (absolut), dimana kekuasaan yang dipegang oleh sang raja dan semua masyarakat harus tunduk pada keputusan raja.<sup>19</sup> Kekuasaan yang tidak memiliki batas tentu akan melahirkan berbagai polemik penyalahgunaan kekuasaan untuk mencapai tujuan dan kepentingan pribadi maupun anggota keluarga kerajaan. Tak hanya itu, orientasi penyelenggaraan pemerintahan didasarkan pada pelayanan dan pengabdian kepada raja.

Memasuki masa pemerintahan kolonial Belanda, birokrasi maupun sistem pelayanan publik memiliki coraknya tersendiri. Sistem birokrasi pemerintahan yang dikembangkan pada masa colonial sepenuhnya ditujukan untuk mendukung semakin berkembangnya pola paternalistik yang telah menjawai sistem birokrasi pada era kerajaan. Pemerintah kolonial cenderung menmbangun hubungan politik dalam rangka berupaya menanamkan pengaruh politiknya terhadap elite politik kerajaan ketimbang menghapus begitu saja sistem ketatanegaraan yang telah berlaku sebelumnya. Selama pemerintahan kolonial berlangsung, terdapat dualisme sistem birokrasi pemerintahan, dimana telah mulai diperkenalkan dan diberlakukan sistem administrasi kolonial (*Binnenlandsche Bestuur*) yang mengenalkan sistem birokrasi dan administrasi modern, sedangkan pada sisi lain, sistem administrasi tradisional (*Inheemsche Bestuur*) masih tetap dipertahankan oleh pemerintahan kolonial. Birokrasi pemerintahan kolonial disusun secara hierarki yang puncaknya pada Raja Belanda.<sup>20</sup> Secara hirarkis, gubernur jenderal yang berasal dari warga negara belanda memegang kekuasaan tertinggi dalam wilayah jajahnya. Dalam menjalankan kedudukannya, gubernur jenderal dibantu oleh para gubernur dan residen. Sama halnya dengan peran gubernur pada masa sekarang, gubernur saat itu juga merupakan wakil pemerintah pusat di tingkat provinsi, dan peran residen yang saat ini dijabat oleh Bupati. Meskipun terdapat beberapa perubahan pada masa pemerintahan kolonial mulai dari perubahan hak pemakaian tanah, pembentukan kelurahan dan pengaturan pemungutan pajak serta pembaruan birokrasi kerajaan di Kesultanan Yogyakarta termasuk manajemen keuangan birokrasi pemerintahan.

---

<sup>18</sup> Gaetano Mosca, *Social Sciences, Politics, Forms of Political Organization States as Political Power*, McGraw Hill Book Company, Inc., 1939

<sup>19</sup> Wahyudi Kumorotomo & Yuyun Purbokusumo, *Kebijakan Publik dalam Pusaran Perubahan Ideologi dari Kuasa Negara ke Dominasi Pasar*, (Yogyakarta: UGM Press, 2020) hal. 149

<sup>20</sup> Agus Dwiyanto, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, (Yogyakarta: UGM Press, 2021), hal. 15

Para aparat pemerintahan yang sebelumnya dikenal dengan istilah *pangreh praja* atau *Bestuur* pada masa berperan sebagai alat pemerintahan kolonial. Hal ini tergambar dari kedudukan birokrasi lebih dominan pada penyelenggaraan fungsi regulasi dan control ketimbang penyelenggaraan fungsi pelayanan publik. Sehingga tugas utama birokrasi pada masa kolonial yakni mematuhi dan melaksanakan tugas-tugas yang bersentuhan dengan pemungutan pajak.<sup>21</sup> Minimnya pembatasan kekuasaan dan lemahnya supremasi hukum menciptakan perilaku-perilaku feodalistik birokrasi yang terus dilanjutkan pemerintah kolonial yang berkontribusi besar dalam menyebabkan timbulnya patologi birokrasi terutama praktik-praktik korupsi. Sampai kepada berakhirnya masa kolonial atau memasuki masa orde baru praktik-praktik korupsi tampaknya masih menjalar pada sebagian besar lini pemerintahan. Bahkan selama 32 tahun, pemerintahan orde baru birokrasi terkesan hanya sebagai bentuk kamufase dari upaya penguatan kekuasaan pemerintah yang sebenarnya masih eksis. Praktik-praktik KKN yang masih terjadi bahkan terjadi secara struktural diakibatkan oleh munculnya faktor dominasi kedudukan birokrasi pemerintah sebagai sumber utama penyedia barang dan jasa, lapangan kerja dan pengatur kegiatan ekonomi.<sup>22</sup>

Konstruksi birokrasi pada masa pemerintahan orde baru yang meninggalkan jejak patologi birokrasi yang memiliki daya rekat yang kuat tampaknya sulit dibasmi bahkan di kala era reformasi. Patologi-patologi yang muncul bahkan bertambah kompleks dibandingkan pada era sebelumnya dengan hadirnya berbagai skandal korupsi yang melibatkan pejabat-pejabat publik. Melihat hal tersebut, masyarakat Indonesia tentu dapat menilai reformasi birokrasi Indonesia yang tak berjalan sesuai dengan *grand design* yang telah ditentukan. Tak hanya praktik korupsi, patologi yang muncul dalam perjalanan birokrasi Indonesia juga sarat kan problema politisasi birokrasi yang mengancam netralitas birokrasi. Hal ini yang selanjutnya membentuk karakter birokrat yang diskriminatif dan tidak profesional dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Konsekuensi politisasi birokrasi pada akhirnya akan mengakibatkan peran dan tugas aparatur yang bias dan tumpang-tindih. Birokrasi pemerintahan menjadi kepentingan politik praktis yang mengabaikan etika administrasi negara dan etika pemerintahan sehingga tidak dapat dibedakan secara jelas antara jabatan politik dan jabatan karier Aparatur Sipil Negara (ASN).<sup>23</sup> Dengan demikian, situasi birokrasi menjadi sebuah “dilema” dalam tatanan pemerintah menciptakan krisis kepercayaan, loyalitas, integritas dan

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*, hal. 31

<sup>23</sup> Ajib Rakhmawanto, “Analisis Politisasi Birokrasi dalam Pembinaan Aparatur Sipil Negara”, *Civil Service*, vol. 14, no. 2, (November, 2020), hal. 2

netralitas aparat pemerintahan. Fenomena ini yang selanjutnya mendorong keinginan-keinginan untuk berbuat curang dan mengedepankan kepentingan pribadi, atasan, maupun kelompok dan kubu tertentu.

### **Kepamongprajaan dalam Revolusi Mental Birokrasi**

Memaknai karakteristik ideal birokrasi menurut Max Weber menguatkan perspektif akan birokrasi merupakan suatu bentuk dan struktur yang rasional. Jelasnya, Weber dalam Prijono Tjiptoheryanto dan Mandala Manurung mengungkapkan, setidaknya terdapat 7 (tujuh) karakteristik ideal mewujudkan birokrasi rasional, diantaranya:<sup>24</sup>

- 1) Pembagian tugas atau tanggungjawab yang formal dan jelas dan formal sehingga batas otoritas atau peran dari setiap unit organisasi dapat diketahui dengan jelas;
- 2) Terdapat hirarki tanggungjawab dan wewenang, dimana unit bawahan dikontrol oleh unit atasan dan mata rantai komando disusun secara formal, procedural, jelas dan tegas;
- 3) Kegiatan pengelolaan sumber daya dan interaksi antar unit organisasi berdasarkan dokumen-dokumen resmi sehingga sifat relasi dalam birokrasi formal dan impersonal;
- 4) Pembagian tugas dan pengisian jabatan dilakukan dengan penuh pertimbangan atas kompetensi teknis yang dikuasai sehingga meminimalisir adanya pertimbangan kroni dan paternalisti;
- 5) Para birokrat dituntut bekerja penuh waktu dan pada umumnya dalam jangka waktu yang panjang;
- 6) Tindakan dan keputusan birokrat harus sesuai dengan peraturan- peraturan yang berlaku; dan
- 7) Birokrasi yang netral dan tidak diskriminatif.

Karakter di atas seyogyanya bukan lagi dipandang sebagai suatu pencapaian namun suatu keharusan dan kewajiban. Jika menelaah karakteristik ideal dimaksud, dapat disimpulkan bahwa elemen utama dalam mewujudkan birokrasi yang rasional adalah birokrat itu sendiri (subjek). Birokrat sebagai aktor penting dalam penyelenggaraan pemerintah merupakan unsur yang memiliki peran utama dibandingkan dengan unsur-unsur yang lain seperti *materials* maupun *methode/machine*, karena jikalau terdapat keterbatasan pada

---

<sup>24</sup> Prijono Tjiptoheryanto dan Manda Manurung, *Paradigma Administrasi Publik dan Perkembangannya*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2010)

kuantitas sumber daya maupun fasilitas apabila dikelola oleh seseorang yang tepat, maka *output* yang dihasilkan tetap akan berdaya guna, sebaliknya jikalau sumber daya maupun fasilitas cukup bahkan berlebih jika tidak dikelola oleh seseorang yang tepat tidak akan menghasilkan *output* yang berdaya guna. Oleh karena itu, peran birokrat sebagai inisiator dan penggerak birokrasi yang rasional membutuhkan revolusi mental dan karakter birokrat yang kompeten dan berintegritas, karena pada dasarnya dari segi anggaran dan fasilitas dalam penyelenggaraan birokrasi relatif cukup namun tidak optimal dalam pengelolaan.

Berkaitan dengan kualitas seorang birokrat dalam menata dan mengelola pemerintahan, faktor terkait lainnya yang sangat krusial adalah budaya birokrasi. Budaya birokrasi merupakan sebuah sistem atau seperangkat nilai yang memiliki simbol, orientasi nilai, keyakinan, pengetahuan dan pengalaman kehidupan yang terinternalisasi ke dalam pikiran. Seperangkat nilai tersebut diaktualisasikan dalam sikap, tingkah laku, dan perbuatan yang dilakukan oleh setiap anggota sebuah organisasi yang dinamakan birokrasi.<sup>25</sup> Berangkat dari pengertian tersebut, budaya birokrasi mampu mempengaruhi seorang birokrat untuk berpikir dan berperilaku sesuai dengan corak budaya yang ada baik budaya yang baik ataupun budaya yang buruk. Mata rantai budaya buruk dalam birokrasi harus diputus melalui revolusi mental birokrat melalui penerapan paradigma yang benar.

Revolusi mental merupakan suatu gerakan seluruh masyarakat (pemerintah dan rakyat) dengan cara yang cepat untuk mengangkat kembali nilai-nilai strategis yang diperlukan oleh bangsa dan negara untuk mampu menciptakan ketertiban dan kesejahteraan rakyat sehingga dapat memenangkan persaingan di era globalisasi.<sup>26</sup> Mental birokrat yang sampai saat ini masih terpaku dengan budaya dan nilai-nilai yang mengalami deteriorasi. Oleh karena itu, revolusi mental sangat dibutuhkan untuk mewujudkan budaya birokrasi yang progresif dan tentu saja budaya birokrasi yang progresif (jujur dan bersih) mampu mengatasi dan mencegah munculnya patologi birokrasi.

Merevolusi mental birokrasi sebenarnya bukanlah perkara yang sulit, namun membutuhkan komitmen dan konsistensi yang tinggi. Pendidikan dan pelatihan kepengabdian bisa menjadi solusi untuk mengoptimalkan gerakan revolusi mental.

---

<sup>25</sup> Agus Dwiyanto, dkk., Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002)

<sup>26</sup> Ditjen Informasi dan Komunikasi Publik Kementerian Komunikasi dan Informatika RI, Government Public Relations Report: Topik Revolusi Mental, diakses dari <https://www.kemdikbud.go.id/kemdikbud/dokumen/infoindonesia1/GPRReportRevolusi%20Mental.pdf> pada 22 Februari 2022

Kepamongprajaan atau pamong praja sendiri diartikan sebagai seseorang atau sekelompok orang yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan negara. Selain itu, pamong praja kerap lebih familiar diartikan sebagai polisi pamong praja. Dalam sejarahnya, istilah pamong praja dahulu dikenal sebagai “pangreh praja”. Pangreh praja merupakan suatu sebutan atau julukan bagi seseorang yang berstatus sebagai pemerintah dan merupakan elit masyarakat yang dilayani oleh masyarakat yang memiliki status lebih rendah. Dalam arti luas, pamongpraja mencakup segenap pegawai dalam lingkungan pemerintah pusat atau pemerintahan umum, sedangkan dalam arti sempit, pamongpraja hanya mencakup mereka yang memegang pimpinan dan menjadi kepala dari suatu wilayah administratif.<sup>27</sup> Perkembangan makna pamong praja hingga dewasa ini tidak mempengaruhi esensi peran dan tugas yang diemban sebagai aparat pemerintahan dan abdi masyarakat namun mempersiapkan calon-calon birokrat yang memiliki fleksibilitas dan daya adaptasi yang baik di tengah gejolak dan perubahan birokrasi yang muncul.

Pada masa awal kemerdekaan RI, sejalan dengan penataan sistem pemerintahan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945, kebutuhan akan tenaga kader pamongpraja untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, baik pada pemerintah pusat maupun daerah semakin meningkat sejalan dengan tuntutan perkembangan penyelenggaraan pemerintahannya. Untuk memenuhi kebutuhan akan kekurangan tenaga kader pamongpraja, maka pada tahun 1948 dibentuklah lembaga pendidikan dalam lingkungan Kementerian Dalam Negeri, yaitu Sekolah Menengah Tinggi (SMT) Panereh Praja yang kemudian berganti nama menjadi Sekolah Menengah Pegawai Pemerintahan Administrasi Atas (SMPAA) di Jakarta dan Makassar.<sup>28</sup> Periode tersebut menjadi titik balik hadirnya Akademi pemerintahan Dalam Negeri sebagai bentuk komitmen pemerintah dalam hal ini, Kementerian Dalam Negeri menjawab tantangan perkembangan penyelenggaraan pemerintahan yang dinamis dan semakin kompleks.

Strategi pengembangan karakter kepemimpinan melalui basis rekrutmen pamongpraja dewasa ini dapat dikembangkan sesuai kebutuhan zaman. Pengembangan karakter kepemimpinan melalui aspek intelektualitas, emosional dan spiritual menjadi dasar pendidikan guna menyiapkan pemimpin-pemimpin yang adaptif dan sigap dalam setiap iklim pemerintahan yang berubah-ubah. Dewasa ini, pendidikan profesi kepomongprajaan

---

<sup>27</sup> Bayu Suryaningrat, *Pamongpraja dan Kepala Wilayah*, (Bandung: Aksara Baru, 1980)

<sup>28</sup> Muhadam Labolo dan Ahmad Avenus Toana, *Kepamongprajaan di Indonesia*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2016), hal. 49

diperoleh dari perguruan tinggi kedinasan Institut Pemerintahan Dalam Negeri. Namun melihat kebutuhan pengisian jabatan aparat pemerintahan yang tinggi, alangkah baiknya jikalau kepomongprajaan juga diterapkan di seluruh perguruan tinggi guna mempersiapkan calon pemimpin yang unggul tak hanya di bidang pemerintahan namun di bidang yang lainnya, karena kepomongprajaan sejatinya membentuk karakter kepemimpinan.

Berkaitan dengan ilmu dasar kepomongprajaan yang terletak pada kualitas pemerintahan yang berasaskan tiga mazhab yakni *bestuurswetenschap bestuurswetenschappen* yang berkaitan dengan ilmu administrasi publik, kybernologi bagian ilmu sosial yang akrab dengan interaksi antara subkultur masyarakat dan kajian pemerintahan bagian ilmu politik yang akrab dengan ranah publik, negara, masyarakat dan hubungan keduanya.<sup>29</sup> Menciptakan yang birokrat yang professional membutuhkan ilmu pengetahuan pemerintahan, tak hanya yang bersifat administratif melainkan keterampilan atau *skill* dan *ethical governance*. Etika pemerintahan berbicara moral birokrat atau pejabat publik dalam mengelola pemerintahan, karena ilmu pengetahuan dan etika berjalan beriringan. Tak sedikit para birokrat dan para pejabat pemerintahan yang tersandung kasus korupsi berlatar belakang pendidikan unggul dan bergengsi menunjukkan bahwa elemen paling dasar dan penting yang harus dimiliki oleh birokrat khususnya para pejabat pemerintahan adalah moral dan mental yang sehat dan kuat.

Revolusi mental birokrasi pemerintahan tak hanya berbicara tentang budaya kerja yang jujur dan bersih namun juga peran pelayanan publik. Pola pikir yang mengklaim bahwa birokrat hanya berkonsentrasi dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya sesuai dengan amanat peraturan perundang-undangan namun peran pelayanan masyarakat juga sangat melekat dalam kehidupan aparat pemerintahan terlebih aparat pemerintahan daerah yang sangat dekat dan bersentuhan dengan masyarakat secara langsung. Seperti yang dikatakan oleh Deputi Bidang Penyelenggaraan Pengembangan Kompetensi Lembaga Administrasi Negara (LAN), Dr. Basseng, M.ed pada pembukaan pelatihan revolusi mental secara daring pada 7 September 2021 mengungkapkan tujuan revolusi mental adalah mewujudkan mentalitas ideal yang selama ini didambakan dapat diwujudkan, dan *output* dan kinerjanya dapat dirasakan masyarakat sebagai pelayanan publik yang berkelas dunia.<sup>30</sup> Pendidikan dan pelatihan revolusi mental memang tak hanya diperoleh dari pendidikan kepomongprajaan namun telah menjadi salah satu program pendidikan dan pelatihan di berbagai instansi pemerintahan.

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, hal 45



Kepamongprajaan merupakan solusi yang dapat digunakan pemerintah untuk membina para birokrat agar dapat mewujudkan budaya birokrasi yang jujur, bersih, profesional dan palayan masyarakat yang berdedikasi tinggi.

### **Prevensi Patologi Birokrasi**

Patologi birokrasi di Indonesia merupakan fenomena krusial yang tak kunjung “sembuh”. Birokrasi yang telah lama dijadikan sebagai simbol kemakmuran dan kesejahteraan bagi penguasa dan pengikutnya tampaknya masih menjadi doktrin kuat dalam sistem birokrasi dewasa ini, walaupun gerakan era reformasi telah lama digaungkan. Pada akhirnya, harus diakui bahwa tidak ada birokrasi yang sama sekali bebas dari patologi birokrasi dan sebaliknya tidak ada birokrasi yang menderita “penyakit birokrasi sekaligus”.<sup>31</sup> Jika dilihat dari faktor penyebabnya, patologi birokrasi bersumber dari kecenderungan penggunaan kekuasaan yang tidak berjalan sebagaimana mestinya (gejala superioritas pemerintah) dalam mengendalikan pemerintahan termasuk anggaran negara. Pandangan ini berangkat dari paradigma Actionian dinyatakan *power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely* (kekuasaan cenderung korup, tapi kekuasaan yang absolut pasti korup) secara implisit juga menjelaskan birokrasi dalam hubungannya dengan kekuasaan akan mempunyai kecenderungan untuk menyelewengkan wewenangnya.<sup>32</sup>

Munculnya patologi birokrasi merupakan bentuk disharmonisasi struktur birokrasi dan variabel-variabel pendukung birokrasi. Disharmonisasi yang terjadi sebenarnya muncul karena beberapa faktor mulai dari peraturan perundang-undangan yang tumpang-tindih, Batasan kewenangan yang bias, budaya paternalistik dan pola pikir yang mengedepankan keinginan daripada kebutuhan. Seluruh faktor tersebut tak lepas dari kondisi mental yang buruk dan tidak sehat. Lebih jelasnya, Siagian menguraikan bentuk-bentuk patologi birokrasi ke dalam 5 (lima) jenis berdasarkan faktor penyebabnya, diantaranya:<sup>33</sup>

1. Patologi yang muncul karena cara pandang dan pola manajerial para birokrat, misalnya, penyalahgunaan wewenang dan jabatan, penerimaan suap dan gratifikasi, arogansi dan intimidasi, rendahnya kredibilitas dan nepotisme;

---

<sup>30</sup> Berita Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, *Bekali ASN dengan Budaya Birokrasi yang Bersih, Melayani dan Responsif, LAN Buka Pelatihan Revolusi Mental Angkatan IV*, diakses dari <https://lan.go.id/?p=6803> pada 20 Februari 2023

<sup>31</sup> Made Teruna, *Patologi Birokrasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, (Malang: Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, 2007)

<sup>32</sup> H.M. Ismail, *Politikasi Birokrasi*, (Malang: Ash-Shiddiqy Press, 2009)

<sup>33</sup> Sondang P. Siagian, *Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi, dan Terapinya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994)

2. Patologi yang muncul karena minimnya pengetahuan dan *skill* para birokrat, misalnya ketidakcermatan, ketidakcekan, ketidakmampuan menguraikan kebijakan pimpinan, rasa puas diri, terlampau cepat memutuskan, kurang produktif dan kurang responsive;
3. Patologi yang disebabkan oleh karena Tindakan para birokrat yang melanggar norma hukum dan peraturan perundang-undangan, secara sadar menerima suap, praktik korupsi, dan *kleptokrasi*;
4. Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrat yang disfungsional, misalnya bertindak sewenang-wenang, konspirasi, perilaku diskriminatif dan tidak disiplin; dan
5. Patologi yang muncul karena adanya situasi dalam berbagai analisis dalam lingkungan pemerintahan, misalnya secara sengaja mengeksploitasi bawahan, pemberian doktrin dan motivasi yang tidak tepat, beban kerja yang berlebihan dan lingkungan kerja yang tidak kondusif.

Pembagian kewenangan tentu rentan dengan risiko terjadinya penyimpangan, karena kewenangan sangat akrab dengan prinsip superioritas dan cenderung narsistik, dimana kepentingan pribadi diatas segalanya. Prinsip-prinsip inilah yang selanjutnya eksistensi kultur *pangreh praja* atau pengabdian rakyat kepada pemerintah atau raja (sekarang pamong praja) teru bertahan hingga dewasa ini. Merujuk pada hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa penyebab utama terjadinya patologi birokrasi, khususnya di negara-negara berkembang adalah adanya intervensi pejabat negara yang seharusnya tidak dilakukan, intervensi pejabat negara yang berlebihan menyebabkan birokrasi gagal melayani kepentingan umum sebagaimana mestinya.

Patologi birokrasi karena adanya budaya birokrasi yang buruk dan koruptif pada akhirnya membawa kepada pembangunan pola hubungan yang saling mnguntungkan atau simbiosis mutualisme antar satu birokrat dengan birokrat yang lain. Relasi seperti inilah yang selanjutnya membentuk "*spoil system*" hubungan kekeluargaan saat melakukan pekerjaan masing-masing, tidak ada lagi prinsip independensi dan profesionalisme. Dengan demikian, *outcome* yang dihasilkan dari adanya hubungan ini adalah politik petronase dalam sistem pemerintahan. Kultur birokrasi seperti inilah yang terkadang sulit untuk dibasmi karena adanya intervensi pimpinan atau pejabat tinggi bahkan aparat penegak hukum sekalipun ikut mendukung gerakan pemeliharaan kultur birokrasi tersebut.

Segala upaya dalam menekan angka patologi birokrasi berupa praktik-praktik KKN di Indonesia telah dilakukan termasuk upaya reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mewujudkan *good governance* dengan melakukan berbagai pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan. Reformasi birokrasi pada dasarnya bertujuan untuk mewujudkan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik, berintegritas, berkinerja tinggi, bebas dan bersih KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara.<sup>34</sup> Melihat tujuan mulia dari reformasi birokrasi tersebut, muncul pertanyaan mendasar yakni apakah penyelenggaraan reformasi birokrasi betul-betul telah berjalan dengan baik? Jika melihat refleksi perjalanan reformasi birokrasi di Indonesia, kenyataannya reformasi birokrasi belum berjalan optimal, karena masih terdapat praktik-praktik KKN yang cukup tinggi yang dibuktikan adanya penurunan skor indeks persepsi korupsi Tahun 2021 sebanyak empat poin dan dikatakan sebagai penurunan drastis sejak tahun 1995.<sup>35</sup>

Mencermati kondisi patologi birokrasi yang cenderung semakin “parah”, persoalan reformasi birokrasi perlu dikaji kembali berdasarkan program prioritas yang sebaiknya hal yang pertama untuk dibaharui. Selain itu, cara pandang dalam mengatasi patologi birokrasi tidak hanya berkonsentrasi pada upaya represif namun upaya preventif juga harus menjadi prioritas. Kembali kepada pembahasan sebelumnya, solusi dari pengendalian perilaku korupstf para pejabat publik maupun birokrat pemerintahan adalah dengan membekali dan merevolusi mental dan cara pandang diri terhadap peran dan pengabdianya kepada negara dan masyarakat. Paradigma baru perlu diterapkan, mulai dari penanaman doktrin “Jikalau ingin hidup kaya jangan menjadi seorang birokrat, melainkan jadilah seorang pengusaha”. Doktrin ini menjadi doktrin dasar seorang birokrat maupun calon birokrat untuk tidak menaruh ekspektasi berlebihan terhadap konsep *high income in governance*, karena sejatinya pemerintah merupakan abdi negara dan masyarakat yang mendedikasikan diri untuk melayani kepentingan negara dan masyarakat.

Berangkat dari gagasan tersebut, upaya komprehensif yang dapat dilakukan adalah dengan menerapkan pendidikan kepomongprajaan kepada calon atau kader pemerintahan

---

<sup>34</sup> Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Tujuan Reformasi Birokrasi, diakses dari <https://www.menpan.go.id/site/reformasi-birokrasi/makna-dan-tujuan1> pada 20 Februari 2023

<sup>35</sup> Detiknews, Ini Sektor yang Bikin Indeks Persepsi Korupsi Indonesia 2022 Anjlok, diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-6543712/ini-sektor-yang-bikin-indeks-persepsi-korupsi-indonesia-2022-anjlok> pada 20 Februari 2023

secara intensif. Substansi kepomongprajaan sejatinya merupakan penerapan sistem nilai dasar perilaku fundamentasl pemerintahan. Kepamongprajaan seyogyanya dapat dijadikan sebagai standar program rekrutmen calon birokrat atau calon pejabat, mengingat penyelenggaraan pemerintahan membutuhkan pendidikan dan pelatihan karakter. Pendidikan kepomongprajaan menekankan pada ilmu pemerintahan dengan karakteristik kompetensi *qualified leadership* dan *managerial administrative*, dengan hal tersebut tentu melatih seorang birokrat agar tidak menonjolkan kompetensi akademik dan pemahaman teori saja namun kaya alan moral dan integritasnya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Pemahaman dan cara pandang yang matang akan pera dan tugas sebagai birokrat serta prinsip-prinsip kerja yang terbiasa dengan pola-pola pendidikan kepomongprajaan tentu akan berkontribusi besar dalam merubah pola pikir dan budaya birokrasi yang koruptif. Karena sama halnya dengan kontruksi tindak pidana dibangun oleh dua unsur yakni *mens rea* (niat jahat) dan *actus reus* (perbuatan pidana aitu sendiri), seluruh patologi birokrasi yang terjadi dibangun oleh “niat atau motif” terlebih dahulu, dan kepomongprajaan hadir untuk mencegah dan mengendalikan *mens rea* para birokrat untuk melakukan memunculkan Tindakan-tindakan yang merugikan birokrasi pemerintahan Indonesia.

## **KESIMPULAN**

Upaya mengatasi patologi birokrasi yang sampai saat ini meresahkan negara belum menemui jalan keluar yang tepat. Reformasi birokrasi yang selama ini dilaksanakan Indonesia nyatanya tidak memberikan *impact* yang yang signifikan terhadap kualitas sistem birokrasi Indonesia. Hal ini dapat terlihat dari polemik patologi birokrasi yang tak kunjung berkesudahan. Patologi birokrasi yang muncul seperti praktik korupsi, kolusi, nepotisme (KKN), penyalahgunaan wewenang dan sistem pelayanan publik yang bertele-tele menandakan kondisi mental birokrasi Indonesia yang mengalami deteriorasi. Fokus penanganan patologi birokrasi Indonesia seyogyanya tidak hanya kepada upaya represif namun upaya preventif dengan menginternalisasi nilai-nilai kepomongprajaan dalam menciptakan budaya birokrasi yang jujur, bersih dan profesional. Pendidikan karakter dan revolusi mental yang ditekankan pada pendidikan kepomongprajaan merupakan upaya prevensi yang relative efektif untuk mengendalikan dan mengatasi *mens rea* (niat atau keinginan) seorang birokrat atau pejabat publik untuk melakukan tindakan-tindakan penyimpangan yang merugikan negara.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU-BUKU

- Creswell, John. W. 2016. *Research Design: Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran*, Edisi Keempat (Cetakan Kesatu). Yogyakarta: Pustaka Belajar
- Dwiyanto, Agus. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada
- Deliar Noer, 2005. *Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP): Parlemen Indonesia, 1945-1950*. Yayasan Risalah ISBN 9799770637
- Gaetano Mosca. 1939. *Social Sciences, Politics, Forms of Political Organization States as Political Power*. Mcgraw Hill Book Company, Inc
- Ismail, H.M. 2009. *Politisasi Birokrasi*. Malang: Ash-Shiddiqy
- Kumorotomo, Wahyudi dan Yuyun Purbokusumo. 2020. *Kebijakan Publik dalam Pusaran Perubahan Ideologi dari Kuasa Negara ke Dominasi Pasar*. Yogyakarta: UGM Press
- Labolo, Muhadam dan Ahmad Averus Toana. 2016. *Kepamongprajaan di Indonesia*. Bogor: Ghalia Indonesia
- Muhamad. 2018. *Birokrasi: Kajian Konsep, Teori Menuju Good Governance*. KampusBukit Indah: Lhokseumawe
- Rakhmawanto, Ajib. 2020. "Analisis Politisasi Birokrasi dalam Pembinaan Aparatur Sipil Negara". *Civil Service*, vol. 14, no. 2 (November, 2020)
- Siagian, Sondang. P. 1994. *Patologi Birokrasi : Analisis, Identifikasi dan Terapinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Suryaningrat, Bayu. 1980. *Pamongpraja dan kepala Wilayah*. Bandung: Aksara Baru
- Teruna, Made. 2007. *Patologi Birokrasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*. Malang: Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya
- Tjiptoherijanto, Prijono dan Manda Manurung. 2010. *Paradigma Administrasi Publik dan Perkembangannya*. Jakarta: Universitas Indonesia
- Weber, Max. 1947. *The Theory of Social and Economic Organization* dalam A.M Henderson and Talcott Parsons. The Free Press and The Falcon's Bring Press
- Yuningsih, dkk. 2018. *Etika Administrasi Publik*. Semarang: Program Studi Doktor Administrasi Publik Fisip-UDIP

### INTERNET

- Berita KPK. *Peran KPK dalam Perbaikan Indeks Persepsi Korupsi* waktu publikasi tanggal 07 Februari 2023 yang diakses dari <https://www.kpk.go.id/id/berita/berita-kpk/2975-peran-kpk-dalam-perbaikan-indeks-persepsi-korupsi> pada 17 Februari 2023
- Detiknews, *Ini Sektor yang Bikin Indeks Persepsi Korupsi Indonesia 2022 Anjlok*, diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-6543712/ini-sektor-yang-bikin-indeks-persepsi-korupsi-indonesia-2022-anjlok> pada 20 Februari 2023

- Ditjen Informasi dan Komunikasi Publik Kementerian Komunikasi dan Informatika RI, *Government Public Relations Report: Topik Revolusi Mental*, diakses dari <https://www.kemdikbud.go.id/kemdikbud/dokumen/infoindonesia1/GPRReportRevolusi%20Mental.pdf> pada 22 Februari 2022
- Indonesia Corruption Watch. *Tren Penindakan Kasus Korupsi Semester I Tahun 2022* yang diakses dari <https://antikorupsi.org/id/tren-penindakan-kasus-korupsi-semester-1-tahun-2022> pada 20 Februari 2023.
- Ma'ruf, Mu'min, 2010, *Patologi Birokrasi* yang diakses dari <http://eprints.ipdn.ac.id/2414/1/PATOLOGI%20BIROKRAS1.pdf>
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, *Tujuan Reformasi Birokrasi*, diakses dari <https://www.menpan.go.id/site/reformasi-birokrasi/makna-dan-tujuan1> pada 20 Februari 2023