

Patologi Birokrasi dalam Transformasi Politik: Studi Fenomena Pemanfaatan Jabatan Untuk Kepentingan Paternalisme dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Muchammad Daing Azimattara
Universitas Sriwijaya, Indonesia
Muchammaddaingazimattara@fh.unsri.ac.id

ABSTRACT

Pathology reflects various forms of structural and cultural deviations in governance stemming from the openness of power relations between public officials and political actors. In the context of political transformation in Indonesia, the bureaucracy, which should function as an instrument of public service, often becomes a tool for the reproduction of power. Public office is utilized not on the basis of competence and meritocracy, but rather to maintain loyalty, expand influence, and strengthen paternalistic relationships between superiors and subordinates. This reform phenomenon indicates that political change does not automatically produce a clean and professional bureaucracy. Through a qualitative descriptive phenomenological analysis approach, it was found that the practices of patronage and paternalism in trust have fostered hierarchical dependency, weakened institutional integrity, and created resistance to the principles of transparency and accountability. As a result, political transformation has only resulted in procedural changes without substantial changes in the culture of power. Reform efforts require the restoration of public ethical values, the strengthening of the merit system, and independence from political interference to establish a just, professional, and public-interest-oriented governance.

Keywords: Bureaucratic pathology, Political transformation, Paternalism, Povernance

ABSTRAK

Patologi birokrasi mencerminkan berbagai bentuk penyimpangan struktural dan kultural dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersumber dari ketidakseimbangan relasi kekuasaan antara pejabat publik dan aktor politik. Dalam konteks transformasi politik di Indonesia, birokrasi yang seharusnya berfungsi sebagai instrumen pelayanan publik justru sering kali menjadi alat reproduksi kekuasaan. Jabatan publik dimanfaatkan bukan atas dasar kompetensi dan meritokrasi, melainkan untuk mempertahankan loyalitas, memperluas pengaruh, dan memperkuat hubungan paternalistik antara atasan dan bawahan. Fenomena ini mengindikasikan bahwa perubahan politik tidak otomatis melahirkan reformasi birokrasi yang bersih dan profesional. Melalui pendekatan kualitatif deskriptif dengan analisis fenomenologis, ditemukan bahwa praktik patronase dan paternalisme dalam birokrasi telah menumbuhkan ketergantungan hierarkis, memperlemah integritas institusional, serta menciptakan resistensi terhadap prinsip transparansi dan akuntabilitas. Akibatnya, transformasi politik hanya menghasilkan perubahan prosedural tanpa perubahan substansial dalam budaya kekuasaan. Upaya perbaikan menuntut rekonstruksi nilai-nilai etika publik, penguatan sistem merit, dan pembebasan birokrasi dari intervensi kepentingan politik agar terbentuk tata pemerintahan yang berkeadilan, profesional, dan berorientasi pada kepentingan rakyat.

Kata kunci: Patologi birokrasi, Transformasi politik, Paternalistisme, Penyelenggaraan Pemerintahan

Pendahuluan

Birokrasi pada hakikatnya merupakan instrumen rasional negara yang dirancang

untuk melaksanakan kebijakan publik secara efisien, terukur, dan bebas dari kepentingan politik. Dalam teori klasik Max Weber, birokrasi ideal beroperasi berdasarkan sistem rasional-legal, hierarki yang jelas, dan profesionalisme aparatur yang diatur oleh norma hukum, bukan oleh hubungan personal. Namun, dalam konteks negara-negara berkembang seperti Indonesia, birokrasi justru sering menjadi ruang pertemuan antara kekuasaan politik, budaya sosial, dan kepentingan ekonomi yang melahirkan bentuk-bentuk penyimpangan struktural dan kultural. Fenomena inilah yang disebut sebagai **patologi birokrasi** suatu kondisi di mana fungsi dan nilai-nilai birokrasi terdistorsi akibat intervensi kepentingan non administratif. (Pramusinto, 2019)

Birokrasi sebagai tiang penyangga pemerintahan memiliki peran strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam kaitannya dengan transformasi politik di Indonesia, birokrasi diharapkan mampu menjadi salah satu cara yang efektif mendukung terwujudnya pemerintahan yang bersih dan akuntabel sebagaimana yang terdapat pada Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010. Walaupun pada praktik yang terjadi, birokrasi tidak jarang berubah menjadi suatu penyimpangan atau patologi sehingga menghambat tujuan awal dari birokrasi tersebut. Patologi birokrasi merupakan berbagai bentuk penyakit atau disfungsi dalam sistem birokrasi yang menyebabkan penyimpangan dari fungsi dan tujuan yang seharusnya. Hal ini kemudian menjadi sorotan penting ketika birokrasi tidak lagi berorientasi pada publik, melainkan berorientasi pada kepentingan kelompok atau individu tertentu yang memiliki kekuasaan. Salah satu bentuk patologi birokrasi yang masih menjadi permasalahan dalam sistem pemerintahan adalah paternalisme, yaitu pola hubungan kekuasaan yang menempatkan pejabat atau atasan sebagai figur sentral yang memiliki otoritas mutlak, sementara bawahan atau masyarakat berada dalam posisi subordinat dan bergantung.

Sejak masa kolonial hingga era reformasi, birokrasi Indonesia menunjukkan ciri khas yang tidak sepenuhnya rasional legal. Di satu sisi, ia berfungsi sebagai penggerak administrasi negara; di sisi lain, ia menjadi sarana legitimasi kekuasaan politik. Struktur birokrasi yang semestinya bersifat netral dan profesional sering kali diwarnai praktik patronase, nepotisme, dan loyalitas personal yang menghambat meritokrasi. Dalam praktiknya, jabatan dalam birokrasi kerap dijadikan alat politik untuk memperkuat posisi elite, bukan sebagai sarana pelayanan publik. Fenomena ini semakin nyata ketika reformasi politik membuka ruang demokratisasi tanpa diimbangi transformasi nilai dan etika birokrasi (Haryanto, 2022)

Transformasi politik pascareformasi 1998 membawa harapan baru bagi terciptanya pemerintahan yang demokratis dan bersih dari korupsi. Namun, harapan tersebut belum sepenuhnya terwujud. Proses desentralisasi dan otonomi daerah yang bertujuan memperkuat demokrasi lokal ternyata justru menciptakan pola-pola baru dalam praktik kekuasaan birokratik. Banyak kepala daerah memanfaatkan kewenangan pengangkatan pejabat sebagai alat membangun loyalitas politik dan basis dukungan elektoral. Akibatnya, birokrasi tidak lagi diposisikan sebagai mesin pelayanan publik, melainkan sebagai alat reproduksi kekuasaan yang melestarikan struktur paternalistik dalam pemerintahan. Dalam konteks ini, patologi birokrasi tidak hanya bersumber dari lemahnya sistem administrasi, tetapi juga dari warisan budaya politik paternalistik yang menempatkan pemimpin sebagai figur "bapak" yang harus dihormati dan diikuti tanpa kritik. Relasi patron dan klien yang terbentuk dari pola ini menciptakan hubungan ketergantungan antara pejabat dan bawahan. Loyalitas terhadap figur atasan lebih diutamakan daripada tanggung jawab terhadap sistem dan publik. Birokrat yang tidak menunjukkan loyalitas personal sering kali terpinggirkan, sementara yang setia kepada patron justru mendapatkan promosi jabatan meskipun tidak kompeten.

Situasi tersebut menggambarkan bahwa reformasi birokrasi di Indonesia lebih banyak

bersifat struktural daripada kultural. Pemerintah memang telah mengeluarkan berbagai regulasi, seperti Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 sampai 2025, yang menargetkan terbentuknya birokrasi berkelas dunia melalui tiga sasaran utama: birokrasi bersih dan akuntabel, birokrasi efektif dan efisien, serta pelayanan publik berkualitas. Akan tetapi, tanpa perubahan budaya organisasi dan politik, upaya tersebut cenderung berhenti pada tataran administratif. Reformasi yang tidak menyentuh dimensi nilai dan perilaku aparatur hanya akan menghasilkan perubahan semu. Di banyak daerah, muncul paradoks di mana jargon reformasi birokrasi digunakan sebagai legitimasi politik untuk memperkuat kekuasaan. (Iwan Setiawan, "Birokrasi Dan Perubahan Kultural," *Jurnal Transformasi Pemerintahan*, Vol. 4 No. 2 (2022). <https://doi.org/10.35310/jtp.v4i2.4012>, 2022) Kepala daerah yang terpilih secara demokratis sering kali menempatkan loyalisnya di jabatan strategis dengan dalih "penyegaran organisasi." Pola seperti ini menandakan terjadinya pembajakan institusional, di mana nilai meritokrasi dan profesionalisme tergeser oleh logika paternalistik. Akibatnya, birokrasi kehilangan independensi dan menjadi instrumen politik kekuasaan.

Salah satu bentuk patologi birokrasi yang masih mengakar kuat dalam sistem pemerintahan adalah paternalisme yang terjadi karena adanya hubungan kekuasaan dengan memosisikan pejabat atau atasan sebagai tokoh utama yang memiliki otoritas mutlak, sementara bawahan atau masyarakat berada dalam posisi ketergantungan. Sifat paternalisme dari adanya hierarki kekuasaan yang kaku dan berorientasi pada kepentingan individu daripada profesionalisme dan kemampuan menunjukkan bahwa paternalisme terjadi sebagai akar historis pada saat masa kerajaan yang terjadi di Indonesia. Dalam kaitannya dengan transformasi politik, hingga saat ini kemunculan praktik paternalisme semakin meningkat karena maraknya fenomena pemanfaatan jabatan dengan tujuan untuk memperluas jaringan kekuasaan, melanggengkan dinasti politik, dan mengamankan kepentingan kelompok tertentu. (Thoha, 2019)

Dampak serius pemanfaatan jabatan untuk kepentingan paternalisme terhadap kualitas penyelenggaraan pemerintahan menciptakan budaya patron-klien atau relasi individu dengan perbedaan status sosial yang merusak prinsip merit system dalam rekrutmen dan promosi pegawai, menghambat transparansi dalam pengambilan keputusan, serta melemahkan akuntabilitas publik. Ketika jabatan birokrasi dijadikan alat untuk mempertahankan dan memperluas kekuasaan suatu individu atau kelompok, maka tujuan pelayanan publik menjadi terabaikan dan digantikan oleh orientasi pada kepentingan elite penguasa. Fenomena ini tentunya bertolak belakang dengan 3 prinsip utama Good Governance yaitu transparansi, akuntabilitas dan partisipasi yang menjadi landasan reformasi birokrasi di Indonesia. Berdasarkan ketiga prinsip tersebut, Good Governance menghendaki adanya transparansi dalam setiap proses pengambilan keputusan, akuntabilitas dalam penggunaan sumber daya publik, serta partisipasi berupa aspirasi terhadap kebutuhan masyarakat itu sendiri. (Harahap, 2015) Akan tetapi apabila paternalisme menjadi sebagian besar budaya birokrasi, maka ketiga prinsip tersebut sulit untuk diwujudkan karena keputusan lebih banyak didasarkan pada hubungan personal, loyalitas, dan kepentingan kelompok elite daripada kepentingan publik. (Maolani, 2022)

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan konseptual dan perundang-undangan, guna menelaah patologi birokrasi dan praktik paternalistik dalam penyelenggaraan pemerintahan. Fokus analisis diarahkan pada hubungan antara struktur hukum administratif, budaya birokrasi, dan pola kekuasaan paternalistik yang masih melekat dalam sistem pemerintahan Indonesia.

Data penelitian diperoleh melalui studi kepustakaan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010–2025. Sedangkan bahan hukum sekunder mencakup literatur akademik, jurnal ilmiah, dan buku teks.

Tahapan analisis dilakukan melalui:

1. Identifikasi norma hukum dan kebijakan yang mengatur perilaku birokrasi dan etika jabatan publik.
2. Analisis terhadap praktik penyimpangan jabatan yang mengarah pada pola paternalistik dan patronase politik.
3. Interpretasi terhadap dampak fenomena tersebut terhadap efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan cita-cita reformasi birokrasi.

PEMBAHASAN

Perwujudan Patologi Birokrasi Dalam Proses Penyelenggaraan Pemerintahan

Istilah patologi birokrasi digunakan untuk menggambarkan berbagai bentuk disfungsi, penyakit atau penyimpangan terhadap nilai, aturan atau norma dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang terjadi dalam sistem birokrasi sehingga mengakibatkan birokrasi tidak dapat menjalankan fungsinya secara optimal. Konsep ini dikembangkan sebagai hasil dari pengamatan bahwa seharusnya birokrasi menjadi alat ukur yang rasional dan efisien dalam penyelenggaraan pemerintahan, akan tetapi berbeda dengan hasil pengamatan yang menunjukkan bahwa pada kenyataannya birokrasi sering mengalami berbagai masalah yang menghambat kinerjanya. (Carlolina, 2020) Salah satu tokoh yang mengembangkan konsep ideal birokrasi adalah Max Weber, ia mengemukakan bahwa birokrasi yang baik harus memiliki beberapa karakteristik seperti hierarki yang jelas, pembagian tugas yang tegas, aturan yang formal dan tertulis, serta impersonalitas dalam hubungan kerja. Selain itu, Robert K. Merton juga mengidentifikasi beberapa disfungsi birokrasi yang terjadi seperti ritualism, dimana pegawai lebih menekankan pada prosedur daripada tujuan, serta displacement of goals, yaitu pengalihan tujuan dari orientasi pelayanan publik menjadi orientasi terhadap kepentingan suatu individu atau kelompok tertentu.

Faktor historis, budaya dan struktural yang mempengaruhi karakteristik patologi birokrasi di Indonesia membentuk budaya birokrasi yang hierarkis, paternalistik dan cenderung memposisikan kekuasaan sebagai tujuan awal daripada sarana pelayanan publik yang sebagaimana mestinya. Tahun 1998 merupakan momentum reformasi politik yang merubah sistem politik dan pemerintahan secara lebih signifikan, walau pada kenyataannya transformasi budaya birokrasi mengalami berbagai persoalan yang mendasar hingga mengalami keterlambatan dalam penyelenggaraannya. Patologi birokrasi dapat terwujud dalam berbagai bentuk yang saling berkaitan dan memperkuat satu sama lain. Bentuk-bentuk utama patologi birokrasi yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang pertama adalah Nepotisme dan Patronase. (Rosidah, 2015) Nepotisme merupakan praktik pemberian suatu jabatan kepada seseorang yang didasarkan karena adanya hubungan kekeluargaan atau kekerabatan sehingga pemberian jabatan ini tidak mempertimbangkan atau tidak didasarkan pada kompetensi dan profesionalisme yang dimiliki.

Nepotisme merusak sistem merit dalam birokrasi karena jabatan-jabatan strategis diisi oleh orang-orang yang belum tentu memiliki kapasitas yang memadai. Sedangkan Patronase yang masih berhubungan dengan praktik nepotisme sistem hubungan timbal balik antara patron (pelindung atau pihak superior) dan klien (yang dilindungi atau pihak interior), dimana patron memberikan akses terhadap jabatan, sumber daya, atau perlindungan,

sementara klien memberikan loyalitas, dukungan politik, atau keuntungan material. Dalam konteks birokrasi, sistem patronase menciptakan struktur kekuasaan formal tidak menjadi sorot utama melainkan struktur kekuasaan informal yang seringkali lebih kuat daripada struktur formal. (Mozin, 2025)

Bentuk patologi birokrasi kedua yaitu Korupsi dan Penyalahgunaan Wewenang. Korupsi sudah menjadi bentuk patologi birokrasi yang sangat sering terjadi dan menjadi bentuk patologi birokrasi yang sangat merusak sistem penyelenggaraan pemerintahan. Korupsi adalah penyalahgunaan kekuasaan yang dimiliki oleh pejabat untuk kepentingan pribadi atau kelompok. Korupsi memiliki bentuk yang beragam dalam birokrasi mulai dari suap, pungutan liar, mark-up anggaran, mark-up biaya proyek, hingga mengatur kebijakan menjadi sedemikian rupa untuk menguntungkan pihak tertentu. Penyalahgunaan kekuasaan juga dapat dilakukan dengan penggunaan fasilitas negara untuk kepentingan pribadi, politisasi birokrasi untuk kepentingan elektoral, serta pembuatan kebijakan yang diskriminatif hanya untuk menguntungkan kelompok tertentu. Ketiga, Birokrasi Patologis yang Berbelit-belit (Red Tape). Red tape atau prosedur berbelit-belit merupakan salah satu bentuk patologi birokrasi yang paling selalu menjadi keluhan oleh masyarakat. Hal ini terjadi ketika prosedur birokrasi terlalu rumit sehingga memakan waktu lama, dan memerlukan banyak persyaratan yang tidak efisien. (Suyanto, 2021)

Ketatnya prosedur birokrasi pada awalnya bertujuan untuk menjaga akuntabilitas, tetapi dalam praktiknya red tape sering disalahgunakan untuk menciptakan biaya tinggi dan menjadi pintu masuk praktik korupsi. Bahkan tidak jarang praktik red tape digunakan pegawai yang memahami kesulitan prosedur tersebut dimanfaatkan untuk meminta imbalan dalam bentuk percepatan layanan atau penyederhanaan proses. Bentuk keempat dari patologi birokrasi adalah Politisasi Birokrasi dimana kondisi birokrasi yang menjadi tidak netral dan tidak profesional karena birokrasi berorientasi pada kepentingan politik tertentu. Kepentingan politik ini biasanya terjadi melalui penggunaan jabatan birokrasi untuk mendapatkan dukungan politik yang lebih banyak, mobilisasi pegawai negeri untuk mendukung kandidat tertentu dalam pemilihan umum, serta pembuatan kebijakan didasarkan pada kepentingan politik jangka pendek. Politisasi birokrasi sangat merusak nilai integritas dan profesionalisme pegawai menjadi lebih mengutamakan keberhasilan berpolitik daripada kompetensi dan kinerja yang dimiliki. Bentuk patologi birokrasi yang terakhir adalah Paternalisme. Paternalisme merupakan bentuk patologi birokrasi yang menjadi kebudayaan mendasar masyarakat Indonesia.

Paternalisme dalam birokrasi muncul dimulai dari adanya hubungan kekuasaan yang tidak seimbang, dimana atasan atau pejabat tinggi memiliki otoritas yang sangat besar dan bersifat personal, sementara bawahan berada dalam posisi yang sangat bergantung pada atasan. Dalam budaya paternalistik, tidak sedikit keputusan yang diambil didasarkan pada pertimbangan personal pemimpin daripada pada aturan formal dan prosedur yang berlaku. Loyalitas personal menjadi lebih penting daripada kompetensi, dan kritik atau perbedaan pendapat sering dianggap sebagai bentuk ketidakpatuhan bawahan terhadap atasan. Paternalisme juga menciptakan kultur yang tidak kondusif bagi pengembangan kapasitas dan inovasi dalam birokrasi. Ketika keputusan sangat terpusat pada figur pemimpin dan bawahan tidak diberi ruang untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, maka kreativitas dan inisiatif menjadi terhambat. Pegawai cenderung menjadi pasif dan hanya menunggu instruksi dari atasan, sehingga organisasi kehilangan dinamika dan kemampuan untuk beradaptasi dengan perubahan lingkungan. Dalam jangka panjang, hal ini melemahkan kapasitas institusional birokrasi dan membuatnya tidak mampu memberikan pelayanan publik yang berkualitas. (Purwoko, 2020)

Dinamika Patologis dalam Struktur Kekuasaan Birokrasi

Transformasi politik yang diharapkan membawa perubahan menuju tata kelola pemerintahan yang demokratis dan akuntabel ternyata sering kali justru membuka ruang bagi reproduksi patologi birokrasi. Secara konseptual, patologi birokrasi dapat diartikan sebagai bentuk penyimpangan fungsi administratif yang menyebabkan birokrasi gagal menjalankan prinsip rasionalitas dan pelayanan publik sebagaimana digagas Max Weber dalam model *rational-legal authority*. Dalam kenyataannya, birokrasi Indonesia kerap bergeser menjadi arena transaksional dan simbolik yang menekankan loyalitas personal ketimbang profesionalisme struktural. Pasca-reformasi, sistem politik Indonesia menunjukkan dinamika yang mengarah pada demokratisasi formal, tetapi belum diikuti oleh reformasi birokrasi yang substansial. Pergeseran politik justru menghadirkan pola baru dalam patronase kekuasaan, di mana pejabat publik memperoleh jabatan strategis sebagai balas jasa politik atau bentuk penghargaan terhadap loyalitas. Fenomena ini berimplikasi pada terjadinya “politik jabatan,” di mana posisi birokratik dijadikan instrumen untuk mempertahankan dukungan politik dan memperluas jaringan kekuasaan. (Iwan Setiawan, 2022)

Birokrasi yang seharusnya menjadi tulang punggung rasionalitas pemerintahan kemudian mengalami degradasi fungsi. Hubungan antara pejabat politik dan birokrat berubah menjadi relasi paternalistik, yang diwarnai oleh ketergantungan hierarkis dan rasa sungkan struktural. Dalam kondisi demikian, birokrasi tidak lagi netral tetapi menjadi alat legitimasi kekuasaan politik. Konsep ini senada dengan pandangan Dwiyanto yang menegaskan bahwa salah satu bentuk patologi birokrasi di Indonesia adalah munculnya “kultur feodal” dalam tubuh aparaturnegara yang menempatkan kepentingan atasan di atas kepentingan publik. Lebih jauh, praktik paternalistik ini menumbuhkan “budaya pengabdian personal” terhadap pimpinan yang kerap menafikan etika profesi dan prinsip meritokrasi. (Marume, 2019)

Dalam konteks politik elektoral, birokrasi bahkan kerap dijadikan mesin pendukung kepentingan politik tertentu melalui mobilisasi aparaturnegara sipil (ASN). Hal ini memperkuat tesis bahwa transformasi politik yang tidak disertai transformasi etika birokrasi akan melahirkan patologi baru, yakni politisasi jabatan yang bersifat struktural dan sistemik. Dari perspektif teori kekuasaan Michel Foucault, fenomena tersebut dapat dibaca sebagai manifestasi *power relation* yang terselubung dalam sistem administratif. Kekuasaan tidak lagi hanya beroperasi secara vertikal, tetapi juga menyebar dalam jaringan sosial birokrasi yang mengatur, mengawasi, dan mendisiplinkan anggotanya. Dengan demikian, patologi birokrasi bukan hanya masalah individu yang menyalahgunakan jabatan, tetapi merupakan bentuk normalisasi relasi kekuasaan yang menjadikan kepatuhan dan loyalitas sebagai modal utama dalam mempertahankan posisi.

Paternalisme Birokrasi dan Distorsi Nilai Meritokrasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Paternalisme birokrasi merupakan warisan budaya kekuasaan feodal yang masih mengakar kuat dalam sistem pemerintahan modern Indonesia. Dalam praktiknya, hubungan antara atasan dan bawahan tidak semata-mata didasarkan pada profesionalisme, tetapi lebih kepada pola hubungan personal yang bercorak hierarkis dan emosional. Birokrat senior atau pejabat struktural seringkali diposisikan sebagai “bapak pelindung” yang memiliki kekuasaan penuh atas karier, akses, dan kesejahteraan bawahannya. Sementara itu, loyalitas personal bawahan dijadikan sebagai ukuran utama keberhasilan dan kesetiaan terhadap institusi, bukan kinerja dan kompetensi objektif.

Pola paternalisme tersebut mengakibatkan terjadinya distorsi nilai meritokrasi, di mana sistem karier birokrasi yang seharusnya berbasis pada prestasi dan kemampuan

individual berubah menjadi arena patronase politik. Dalam kondisi demikian, jabatan publik kerap dijadikan alat distribusi kekuasaan oleh elit politik untuk mempertahankan loyalitas jaringan, bukan untuk memenuhi kebutuhan organisasi. Akibatnya, proses rekrutmen, promosi, dan mutasi pegawai menjadi sarat kepentingan personal dan politis, sehingga menggerus asas keadilan dan profesionalitas dalam manajemen sumber daya manusia aparatur negara.

Paternalisme birokrasi merupakan salah satu bentuk patologi yang paling mengakar dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Ia berakar pada budaya hierarkis dan feodalistik yang masih kuat mewarnai hubungan antara pemimpin dan bawahan. Dalam konteks ini, jabatan tidak hanya dimaknai sebagai amanah publik, melainkan juga sebagai simbol status sosial dan sumber kekuasaan pribadi. Pemimpin birokrasi kerap diposisikan sebagai bapak pelindung, sementara bawahan berperan sebagai anak yang berbakti. Pola relasi semacam ini, menurut Muluk, menumbuhkan ketergantungan struktural yang menghambat inovasi dan akuntabilitas aparatur negara. (Dwiyanto, 2008) Fenomena paternalistik tersebut semakin kompleks ketika bertemu dengan logika politik elektoral. Hubungan patron-klien yang lahir dari mekanisme politik praktis memperkuat kecenderungan penyalahgunaan jabatan untuk mempertahankan jaringan kekuasaan. Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 sampai 2025 sejatinya menegaskan pentingnya pembangunan budaya kerja berbasis meritokrasi dan profesionalisme. Namun, pelaksanaannya sering kali tersandera oleh kepentingan politik, di mana promosi jabatan lebih ditentukan oleh kedekatan personal daripada kinerja objektif.

Dampaknya, semangat reformasi birokrasi kehilangan substansi. Nilai-nilai meritokrasi, integritas, dan pelayanan publik bergeser menjadi formalitas administratif. Birokrat lebih berorientasi pada stabilitas jabatan dan loyalitas pada atasan dibanding pada keberhasilan program publik. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian Setiawan dan Sulaiman yang menunjukkan bahwa persepsi ASN terhadap promosi jabatan masih didominasi oleh faktor koneksi dan kedekatan dengan pimpinan, bukan kinerja dan kompetensi. Secara teoretis, gejala ini memperkuat konsep patronase birokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Eisenstadt, yang menegaskan bahwa sistem patron-klien dalam birokrasi negara berkembang cenderung membentuk "loyalitas pribadi" sebagai mata uang politik. Dalam kerangka ini, birokrasi tidak lagi berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik, melainkan sebagai instrumen pertukaran kepentingan antara penguasa dan bawahan. Akibatnya, kualitas tata kelola pemerintahan melemah dan legitimasi publik terhadap lembaga negara menurun. (Wirawan & Tjenreng, 2021)

Untuk mengatasi hal ini, diperlukan reposisi nilai dan struktur birokrasi yang mampu membangun etos meritokrasi berbasis kinerja, integritas, dan profesionalitas. Birokrasi harus dibebaskan dari praktik patronase politik melalui penguatan sistem rekrutmen terbuka, transparansi karier, serta perlindungan terhadap ASN dari intervensi politik. Sebagaimana ditegaskan oleh Dwiyanto dan Pramusinto, keberhasilan reformasi birokrasi sangat bergantung pada transformasi budaya organisasi, bukan semata pada perubahan struktur formal. Oleh karena itu, paternalisme birokrasi hanya dapat diatasi dengan membangun paradigma baru tata kelola yang menempatkan pelayanan publik sebagai pusat orientasi kekuasaan.

Penutup

Fenomena patologi birokrasi dalam konteks transformasi politik di Indonesia menunjukkan bahwa agenda reformasi birokrasi belum sepenuhnya berhasil mengubah watak dasar birokrasi yang paternalistik. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, jabatan publik masih sering dimanfaatkan sebagai alat untuk mempertahankan loyalitas

politik, bukan sebagai instrumen pelayanan publik yang berorientasi pada merit dan profesionalisme. Kondisi ini menandakan adanya kesenjangan antara norma ideal dalam regulasi administratif dan realitas sosiologis dalam perilaku birokrasi.

Patologi birokrasi termanifestasi melalui berbagai bentuk penyimpangan seperti kolusi jabatan, nepotisme dalam promosi, dan ketergantungan pada figur atasan yang berlebihan. Hal ini memperkuat struktur kekuasaan yang bersifat hierarkis dan paternalistik, di mana kedekatan personal lebih menentukan daripada kinerja objektif. Dinamika patologis tersebut menghambat tumbuhnya meritokrasi dan transparansi dalam tata kelola pemerintahan, serta menggerus kepercayaan publik terhadap institusi negara. Dalam konteks ini, paternalisme birokrasi menjadi akar utama yang menjustifikasi praktik penyalahgunaan kewenangan dan mempertahankan ketimpangan relasi kuasa di dalam tubuh pemerintahan. Reformasi birokrasi seharusnya tidak hanya difokuskan pada perubahan struktural dan regulatif, tetapi juga pada transformasi nilai dan kultur organisasi agar tercipta birokrasi yang etis, profesional, dan akuntabel.

Dengan demikian, penelitian ini menegaskan bahwa upaya memerangi patologi birokrasi menuntut sinergi antara penegakan norma hukum, penguatan sistem merit, dan revolusi mental aparatur. Diperlukan desain kebijakan yang berorientasi pada pembinaan integritas moral birokrat, serta mekanisme evaluasi berbasis kinerja dan transparansi publik. Tanpa perubahan mendasar pada aspek budaya dan mentalitas birokrasi, maka seluruh agenda reformasi hanya akan menjadi seremonial normatif tanpa menghasilkan transformasi substantif dalam tata kelola pemerintahan.

Daftar Pustaka

- [Agus Dwiyanto, "Birokrasi dan Reformasi Administrasi," *Jurnal Ilmu Pemerintahan Indonesia*, Vol. 9 No. 1 \(2010\). <https://doi.org/10.22146/jip.2010.14236>](https://doi.org/10.22146/jip.2010.14236)
- [Agus Dwiyanto, "Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik," *Jurnal Ilmu Pemerintahan Indonesia*, Vol. 8 No. 1 \(2008\). <https://doi.org/10.22146/jip.2008.10123>.](https://doi.org/10.22146/jip.2008.10123)
- [Agus Pramusinto, "Birokrasi dan Tantangan Politik Lokal," *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 6 No. 1 \(2020\). <https://doi.org/10.31940/jip.v6i1.2457>.](https://doi.org/10.31940/jip.v6i1.2457)
- Agus Pramusinto, "Reformasi Birokrasi dan Tantangan Politik Lokal," *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 3 No. 1 (2020). <https://doi.org/10.31940/jip.v3i1.2456>.
- Alhikal Yusril Hawari & Dede Sri Kartini, "Transformasi Birokrasi di Indonesia Pasca Pandemi," *Jurnal Pemerintahan dan Kebijakan (JPK)*, Vol. 4 No. 2 (2024). <https://doi.org/10.18196/jpk.v4i2.18275>.
- Ari Indrayono Mahar, "Elite dan Birokrasi Pemerintahan di Indonesia," *JKAP: Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, Vol. 19 No. 2 (2015). <https://doi.org/10.22146/jkap.8486>.
- [Arif Nugroho, "Patronase Politik dalam Birokrasi Daerah," *Jurnal Ilmu Politik Indonesia*, Vol. 5 No. 2 \(2021\). <https://doi.org/10.25077/jipi.v5i2.1234>.](https://doi.org/10.25077/jipi.v5i2.1234)
- Bambang Purwoko, "Politik Patronase dan ASN di Era Desentralisasi," *Jurnal Politik dan Pemerintahan Daerah*, Vol. 6 No. 1 (2020). <https://doi.org/10.31940/jppd.v6i1.3240>.
- Dony Aldise Harahap, "Paternalistik dan Patriarki dalam Pemberdayaan Perempuan pada Pembangunan Reformasi Birokrasi," *ESGSB Journal*, Vol. 1 No. 2 (2024). <https://doi.org/10.61511/esgsb.v1i2.2024.1015>.
- Erna Muhamamad, Ahmad Mustanir & Irwan Irwan, "Patologi Birokrasi dan Dampaknya terhadap Kualitas Pelayanan Publik di Kelurahan Lajonga," *Jurnal Dinamika Pemerintahan*, Vol. 8 No. 2 (2025). <https://doi.org/10.36341/jdp.v8i02.6683>.
- Gantika, S., Yasin, A. S., Sagena, U. W., & Masjaya, M. (2019). *Analisis Kebijakan Publik dan Reformasi Birokrasi dalam Mewujudkan Good Governance*. Kompak : Jurnal Ilmiah Komputerisasi Akuntansi, 17(2). <https://doi.org/10.51903/kompak.v17i2.2019>.

- Hamirul Hamirul, "Patologi Birokrasi yang Dimanifestasikan dalam Perilaku Birokrat yang Bersifat Disfungsional," *Otoritas: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 7 No. 1 (2023). <https://doi.org/1010.26618/ojip.v7i1.330>.
- Iriane Sosiawaty Ponto, Julia Theresia Patty & Ahmad Rosandi Sakir, "Upaya Pencegahan Patologi Birokrasi Melalui Penerapan Good Governance untuk Menciptakan Birokrasi yang Efisien," *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi*, Vol. 14 No. 2 (2024). <https://doi.org/10.33592/jjia.v14i2.4952>.
- Iwan Setiawan, "Birokrasi dan Perubahan Kultural," *Jurnal Transformasi Pemerintahan*, Vol. 4 No. 2 (2022). <https://doi.org/1010.35310/jtp.v4i2.4012>.
- Jisman, "Praktek Kolusi dan Nepotisme dalam Birokrasi," *PARADIGMA: Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 1 No. 2 (2022). <https://doi.org/1010.55100/paradigma.v1i2.48>.
- Maolani, D. Y., Purnama Sari, A., Amalia, A., & Sholeha, C. O. (2022). *Patologi Birokrasi dan Upaya Pencegahannya untuk Menciptakan Birokrasi yang Efisien*. *Jurnal Dialektika: Jurnal Ilmu Sosial*, 19(1), 47-56. <https://doi.org/10.54783/dialektika.v19i1.63>
- Mirnawati, "Patologi Pengetahuan dan Keterampilan dalam Birokrasi Pelayanan KTP-EL di Kabupaten Lampung Tengah," *Jurnal TAPIs*, Vol. 16 No. 2 (2023). <https://doi.org/10.24042/tps.v16i2.7763>.
- Mozin, Sri Yulianty; Pakaya, Rahmatia; Darise, Jelita Jelifer; Mokodompit, Anggun; Katili, Cehlsi Olivia; Jannah, Sitti Miskayatul; Ali, Moh Al Rizky K.; Tuki, Moh Nabil U.S.; Ismail, Fitria Nur Amalia. (2025). *Korupsi Nepotisme dan Inefisiensi: Potret Patologi Birokrasi dalam Perspektif Studi Kasus*. *Activation: Jurnal Ilmu Pendidikan, Politik dan Sosial Indonesia*, 2(3), 52-59. DOI: 10.62383/aktivisme.v2i3.955.
- Putra Hatika Embang, E. J., Saleh, M. H., & Jamal, M. (2024). *Reformasi Birokrasi Berbasis Good Governance pada Kinerja Protokol Mahakam Ulu*. *Jurnal Pemerintahan dan Politik*, 10(3). <https://doi.org/10.36982/jpp.v10i3.5592>.
- Rina Mulyani, "Evaluasi Pelaksanaan Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025," *Jurnal Administrasi Negara*, Vol. 7 No. 3 (2023). <https://doi.org/1010.56013/jan.v7i3.8731>.
- Rosidah, "Patologi Birokrasi dalam Organisasi Publik dan Upaya Pencegahannya," *Informasi: Jurnal Ilmu Administrasi*, Vol. 1 No. 1 (2023). <https://doi.org/1010.21831/informasi.v1i1.6746>.