

KEPAMONGPRAJAAN DI INDONESIA

Pertumbuhan dan Perkembangannya

**Dr. Muhadam Labolo
Dr. Ahmad Avenus Toana**



GHALIA INDONESIA
Anggota IKAPI

Kepamongprajaan di Indonesia
Pertumbuhan dan Perkembangannya
Copyright@Muhadam Labolo & Ahmad Averus Toana

Penyunting: Yopie S.
Desain Cover: Imam H. Pramono
Desain Isi: Asmadianto & Bambang A.

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014.
Dilarang memperbanyak/menyebarluaskan dalam bentuk apa pun
tanpa izin tertulis dari penerbit Ghalia Indonesia.

Penerbit Ghalia Indonesia, Cet. Pertama, September 2016
Jl. Rancamaya Km. 1 No. 47,
Warung Nangka, Ciawi - Bogor 16720
Telp.: (0251) 8240628 (hunting) Fax.: (0251) 8243617
e-mail: editorialperti@gmail.com

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Dr. Muhadam Labolo & Dr. Ahmad Averus Toana
Kepamongprajaan di Indonesia
Pertumbuhan dan Perkembangannya: Cet. 1
Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2016
xiv + 322 hlm; 155 mm × 230 mm
ISBN: 978-979-450-722-3

Kata Sambutan

**Direktur Program Profesi Kepamongprajaan
Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN)**

Dengan memanjatkan puji syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, Saya selaku Direktur Program Profesi Kepamongprajaan Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) sangat bergembira dengan terbitnya buku berjudul **Kepamongprajaan Di Indonesia, Pertumbuhan dan Perkembangannya**. Buku ini diharapkan dapat bermanfaat bagi seluruh civitas akademika IPDN pada umumnya, dan khususnya Program Profesi Kepamongprajaan IPDN, maupun bagi praktisi pemerintahan (pamongpraja) dan masyarakat yang ingin mengetahui pertumbuhan dan perkembangan kepomongprajaan di Indonesia.

Bila melihat literatur yang membahas tentang kepomongprajaan tentu saja masih jarang ditemukan, baik di perpustakaan maupun toko buku. Oleh karena itu, adanya usaha penulis menyusun buku ini diharapkan dapat memperkaya pengetahuan kita tentang pertumbuhan dan perkembangan kepomongprajaan, termasuk bagi mereka yang memilih profesi sebagai pamongpraja. Saya dalam hal ini patut memberikan apresiasi yang setinggi-tingginya terhadap karya ini.

Sepintas, buku ini tidak saja mengungkapkan aspek sejarah pertumbuhan dan perkembangan kepomongprajaan di Indonesia, juga refleksi dan penghayatan tentang nilai-nilai kepomongprajaan yang diadaptasi dan dikembangkan selama ini di lingkungan pendidikan kepomongprajaan, seperti Institut Pemerintahan Dalam Negeri. Berlatar pada kultur dan rasa ke-Indonesiaan itulah sehingga menurut saya sangat cocok sebagai bahan pengetahuan, pengembangan nilai dan pembentukan karakter bagi *public servant* yang khas Indonesia (pamongpraja).

Pada kesempatan ini, saya juga mengharapkan agar karya ini bukanlah yang terakhir, namun menjadi karya yang akan terus berkembang guna menumbuhkan nilai-nilai kepomongprajaan dan menjawab tantangan di masa depan. Tentu saja saya meyakini para penulis sangat terbuka

terhadap berbagai kritik dan masukan yang konstruktif dalam upaya penyempurnaan lebih lanjut. Terlepas dari itu, usaha ini adalah langkah besar dalam meletakkan dasar-dasar pemahaman tentang perkembangan kepamongprajaan serta relevansinya dengan perkembangan ilmu pemerintahan. Akhirnya, semoga Tuhan Yang Maha Esa membalas semua upaya ini, Amin!

Jakarta, 1 September 2016

Direktur Program Profesi Kepamongprajaan IPDN

Dr. Margaretha Rumbekwan, S.Sos., M.Si.

Kata Pengantar

Assalamualikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Buku dengan susunan sederhana ini tercipta atas peran berbagai pihak, tak terkecuali Zat Yang Maha Kuasa lewat kesempatan yang tak terkira. Dalam kesadaran itu, penulis selayaknya memanjatkan syukur dan terima kasih yang tak terhingga kepada semua pihak yang telah turut menyempurnakan karya awal ini.

Semula, buku ini dipersiapkan untuk bahan ajar di Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) dengan maksud memberikan pemahaman lewat pengantar pengetahuan umum tentang kepamongprajaan bagi mahasiswa baru (praja). Di tengah upaya sederhana itu, penulis terpikirkan untuk mengembangkan lebih jauh, khususnya sejarah awal kemunculan pamongpraja, nilai-nilai dasar pamongpraja serta dinamika dan tantangan yang dihadapi oleh pamongpraja hari ini dan kedepan.

Secara historis, kemunculan pamongpraja mewakili elit di level suprastruktur dan bergerak menurut hierarki hingga ke level terendah. Fungsinya tidak saja melayani elit penguasa dan masyarakat, juga berdiri sebagai mediator di antara keduanya agar tercapai berbagai tujuan dalam pemerintahan. Peran tersebut kian menguat ketika personifikasi pamongpraja secara *de facto* diakui dan secara *de jure* memperoleh seperangkat kewenangan yang cukup dalam pengelolaan urusan pemerintahan umum. Akseptabilitas pamongpraja di tengah masyarakat secara *de facto* diakui karena sejak awal tertanam nilai-nilai kultural sebagaimana tertuang dalam *Kitab Wulangreh*. Hingga kemunculannya pada periode selanjutnya, kedudukan dan peran pamongpraja mengalami pergeseran signifikan menjadi pelayan masyarakat terdepan, sekalipun peran klasiknya selaku penopang elit pemerintah tak dapat dilupakan begitu saja. Pada titik itu, peran pamongpraja lebih pada upaya menjaga keseimbangan, selaku sosok pengintegrasikan dan pelayan masyarakat. Dalam posisi demikian, pamongpraja sering kali menerima konsekuensi sebagai sosok pelindung (*ngemong*), individu