

POLA HUBUNGAN PATRONASE
PADA BIROKRASI PEMERINTAHAN KOTA CIMAH

Oleh : Dadang Sufianto, Agus Subagyo, dan Dadan Kurnia
Universitas Jenderal Achmad Yani-Cimahi

e-Mail : dadang.sufi54@gmail.com

Abstrak

Tujuan pokok penelitian ini adalah memahami apakah pola hubungan patronase pada birokrasi pemerintah daerah dapat diselaraskan dengan pola hubungan birokratis. Dengan pendekatan kualitatif, penelitian telah dilakukan di Kota Cimahi, Jawa Barat-Indonesia pada tahun 2016. Hasil penelitian adalah bahwa pola hubungan patronase dalam birokrasi pemerintahan Kota Cimahi, dapat diselaraskan dengan pola hubungan birokratis melalui pengembangan karir pegawai. Caranya, walikota tidak melakukan “perloncatan” dalam pengembangan karier kliennya, melainkan dengan “percepatan” agar tidak melanggar aturan kepegawaian. Para birokrat tertentu dipromosikan berdasarkan prosedur kepegawaian dalam waktu yang tidak terlalu lama. Wali kota menggunakan wewenangnya secara etis dan ditunjang oleh sikap partai yang tidak ikut campur. Dengan cara itu, pencapaian kinerja pemerintah Kota Cimahi tidak terganggu. Bertolak dari simpulan tersebut, peneliti mengajukan konsep baru yaitu “pola hubungan patronase pada birokrasi pemerintahan daerah dapat diselaraskan dengan pola hubungan birokratis sepanjang mengenai pengembangan karier birokrat tertentu, jika kepala daerah menggunakan wewenangnya secara etis, tidak mengabaikan aturan kepegawaian, dan tidak ada campur tangan pihak luar.”

Kata kunci: patronase, birokrasi, walikota, karier, dan kinerja.

Pola Hubungan Patronase Dalam Birokrasi Pemerintahan Kota Cimahi

PENDAHULUAN

Salah satu fenomena pemerintahan yang menarik untuk dikaji adalah adanya pola hubungan patronase dalam birokrasi pemerintahan daerah. Pola hubungan ini perlu dipelajari agar dapat dikelola dengan tepat dan bijak. Ten Dam (di Kausar, 2009: 163) berpendapat bahwa ada pola hubungan patronase di pemerintah daerah. Hal yang sama juga dinyatakan Mardiyanto sebagai Menteri Dalam Negeri (di Kausar, 2009: ix) bahwa budaya patron-klien (patronase) di birokrasi pemerintah daerah adalah realitas yang tak terbantahkan.

Secara teoritis, pola hubungan patronase pada birokrasi pemerintah sulit untuk diterima keberadaannya karena tidak sesuai dengan sifat birokrasi yang memiliki pola hubungan birokratis. Pola hubungan patronase memiliki sifat personal, tidak formal, emosional, dan prosedural; sedangkan pola hubungan birokratis memiliki sifat impersonal, formal, rasional, dan prosedural. Oleh karena itu, pola hubungan patronase dipandang sebagai sesuatu yang dapat mengganggu pencapaian kinerja pemerintah

daerah, terutama dalam pelayanan publik.

Penelitian tentang fenomena ini diharapkan dapat dilakukan pada daerah yang luas dengan karakter budaya yang berbeda, misalnya di daerah perkotaan, pinggiran kota, dan pedesaan untuk mendapatkan hasil yang representatif dalam pengayaan ilmu pemerintahan. Mengingat keterbatasan, penelitian ini hanya dilakukan di Kota Cimahi. Selain itu, dari hasil observasi awal, diketahui bahwa dalam birokrasi pemerintah daerah ini ada tanda-tanda hubungan patronase. Karena latar belakang itu, peneliti melakukan penelitian yang berjudul "Pola hubungan patronase dalam birokrasi pemerintahan Kota Cimahi."

Masalah penelitian dirumuskan dalam bentuk pertanyaan penelitian sebagai berikut:

- 1) Apakah pada birokrasi pemerintahan Kota Cimahi terdapat pola hubungan patronase;
- 2) Bagaimana terjadinya pola hubungan patronase pada birokrasi pemerintahan Kota Cimahi tersebut; dan
- 3) Bagaimana pola hubungan patronase

dapat disesuaikan dengan pola hubungan birokratis agar tidak mengganggu kinerja pemerintah Cimahi.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dirancang dengan pendekatan kualitatif-fenomenologis-naturalistik, karena tidak dimaksudkan untuk menguji teori (verifikasi teori), melainkan untuk mendapatkan gambaran dan pemahaman mendalam tentang objek yang diteliti secara alami. Sedangkan teknik penyajian hasil penelitian yang dipilih adalah 'deskriptif-analitis,' yaitu penggambaran obyek faktual yang dianalisis (kualitatif).

Objek penelitian adalah 'tanda-tanda pola hubungan patronase' pada birokrasi pemerintahan Kota Cimahi. Subyek penelitian adalah walikota dan pejabat pemerintah daerah Kota Cimahi lainnya. Data yang dikumpulkan terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari pengamatan dan wawancara dengan informan yang terdiri dari pejabat, pengamat, dan masyarakat setempat. Sedangkan data sekunder diperoleh dari tinjauan dokumen. Wawancara mendalam dilakukan untuk mengeksplorasi kedalaman informasi yang tidak terlihat

dan tidak dapat diamati seperti karakter, keyakinan, sistem nilai, kepentingan politik, motif dan emosi pribadi. Sedangkan instrumen pengumpulan data adalah peneliti sendiri dengan menggunakan panduan wawancara yang dipersiapkan sebelumnya.

Dalam mengantisipasi kemungkinan validitas ancaman data, peneliti melakukan pencatatan data secara rinci dan selengkap mungkin; konfirmasi kepada informan (cek anggota) jika keraguan ditemukan; dan *check-recheck* setiap data yang dikumpulkan. Agar mendapatkan tingkat kepercayaan yang tinggi dari data, peneliti menggunakan empat (4) jenis triangulasi, yaitu triangulasi sumber, metode, peneliti, dan teori. Triangulasi sumber dilakukan dengan membandingkan data/informasi dari satu sumber dengan data/informasi yang ditemukan dari sumber lain. Triangulasi metode dilakukan dengan membandingkan temuan observasi, wawancara dan review dokumen. Triangulasi peneliti dilakukan dengan menghubungi peneliti lain untuk memeriksa data/informasi yang sudah dikumpulkan dari observasi dan wawancara. Triangulasi teori dilakukan dengan membandingkan draft

proposisi yang telah dibuat dengan teori/konsep atau penjelasan patokan lain yang relevan dengan tujuan penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian tentang fenomena pola hubungan patronase sudah dilakukan di beberapa daerah dengan basis yang berbeda. Dari Kausar (2009: 21) diperoleh informasi tentang penelitian yang telah dilakukan di Indonesia, yaitu:

- 1) Penelitian pola patronase berbasis kehidupan bangsawan (*karaeng-ata*) dan penguasaan tanah di Sulawesi Selatan yang dilakukan oleh Mudyono pada tahun 1978, Effendi pada tahun 1981, dan Fatmawati pada tahun 1996.
- 2) Penelitian pola hubungan patronase berbasis mata pencaharian nelayan (*punggawa-sawi*) di Sulawesi Selatan yang dilakukan oleh Sallatang 1982.
- 3) Penelitian pola patronase berbasis pertanian (petani kecil- besar) di Jawa Barat yang dilakukan Rusidi 1989;
- 4) Penelitian pola patronase berbasis birokrasi pemerintahan di Tulang Bawang-Lampung dilakukan Kausar 2004-2005.

Studi pola hubungan patronase berbasis birokrasi pemerintahan daerah oleh Kausar merupakan penelitian

perintis yang dapat menginspirasi studi yang dilakukan oleh peneliti saat ini. Studi seperti yang disebutkan telah menghasilkan informasi yang berharga tentang keberadaan hubungan patronase yang mempengaruhi kinerja birokrasi pemerintah daerah. Tapi, penelitian Kausar ini tidak mengeksplorasi keselarasan pola hubungan patronase dengan hubungan birokratis. Oleh karena itu, penelitian yang dilakukan sekarang dalam posisi sebagai tambahan dari studi sejenis, baik luasnya maupun kedalamannya, terutama untuk menemukan cara keselarasan pola hubungan patronase dengan pola hubungan birokratis.

Keberadaan Pola Hubungan Patronase pada Birokrasi Pemerintahan Kota Cimahi.

Kausar (2009: 16) berpendapat bahwa hubungan 'patronase' adalah istilah lain dari hubungan patron-klien. Istilah ini berasal dari bahasa Latin: *patronus* dan *cliens*. Berdasarkan kamus Latin (Prent, 1969: 143 dan 615), *patronus* berarti 'pelindung', dan *cliens* berarti 'dilindungi.' Dengan demikian, patronase awalnya merupakan istilah yang menunjukkan hubungan khusus antara seseorang yang melindungi (biasanya bangsawan) dengan orang

yang dilindungi (biasanya orang jelata). Istilah lain yang digunakan dengan arti yang sama adalah hubungan perbudakan.

Dalam perkembangan selanjutnya, pola hubungan patronase ada juga pada basis kehidupan yang lebih luas. Misalnya, selama periode kerajaan di Indonesia dikenal istilah yang menunjukkan hubungan antara *kawula-gusti* (hamba-raja). Pada zaman kolonial diketahui hubungan *menak - cacah* (kelas bangsawan-bawah). Sementara pada saat kemerdekaan sampai sekarang, meskipun tidak ada istilah yang sama dengan istilah seperti yang digunakan pada periode kerajaan, namun peran patron-klien masih ada.

Legg (di Kausar, 2009: 18) menjelaskan bahwa hubungan patronase merupakan hubungan pribadi khusus berdasarkan kepentingan bersama antara pelaku yang mengendalikan sumber daya yang tidak sama. Sifat dari hubungan patronase ini vertikal-hirarkis. Patron berada pada posisi atas dari klien karena kekuatan sumber daya yang jauh lebih besar dari sumber daya yang dimiliki oleh klien. Oleh karena itu, dalam pola hubungan ini, patron lebih diuntungkan daripada klien dan klien berada dalam posisi lemah sehingga tergantung pada

patron. Scott (di Kausar, 2009: 17) menjelaskan karakteristik pola hubungan patronase sebagai berikut:

- 1) Ada ketimpangan dalam pertukaran yang menggambarkan perbedaan kekuasaan, kekayaan, dan posisi. Klien adalah orang yang masuk dalam hubungan pertukaran tidak seimbang. Dia tidak mampu membayar sesuatu yang diterima dari patron. Itulah sebabnya klien memiliki utang dan akhirnya sangat bergantung pada patron.
- 2) Meskipun hubungan ini memiliki sifat instrumental untuk perhitungan laba rugi, namun unsur rasa tetap berpengaruh karena hubungan yang sangat dekat.
- 3) Sifat hubungan ini fleksibel dan luas. Sifat luas hubungan ini tidak dalam hubungan kerja, tetapi juga pada hubungan lingkungan dan bahkan turun-temurun. Selain itu, pertukaran tidak hanya dalam bentuk uang atau barang, tetapi juga kekuasaan dan kekuatan.

Dengan karakteristik ini, pola patronase dalam birokrasi pemerintahan daerah dapat dikenali dari kedekatan hubungan pribadi antara pejabat di berbagai posisi hirarkis (atasan-bawahan).

Misalnya, kedekatan kepala pemerintahan daerah dengan pejabat tertentu, atau kedekatan antara pejabat di bawahnya. Karena kedekatannya, para pejabat yang posisinya lebih rendah mendapatkan perlakuan khusus dari pejabat yang lebih tinggi, misalnya perlindungan, penyediaan fasilitas, atau promosi ke posisi yang lebih tinggi / strategis dengan cara yang khusus. Di sisi lain, pejabat yang memiliki posisi yang lebih tinggi (patron) juga mendapatkan perlakuan khusus dari bawahannya (client), antara lain loyalitas, dedikasi, dan dukungan pribadi.

Dari hasil penelitian di Cimahi, peneliti memperoleh informasi dari informan kunci, bahwa dalam birokrasi pemerintahan Kota Cimahi terdapat pola hubungan patronase. Informan menyatakan bahwa walikota melakukan hubungan birokratis dengan pejabat pemerintah daerah pada umumnya, sementara hubungan patronase dilakukan hanya dengan pejabat tertentu yang sangat dekat dengannya. Hubungan patronase dapat dikenali dari cara walikota dalam menempatkan pejabat tersebut pada posisi yang dianggap strategis. Meskipun perlu dicatat, bahwa walikota tidak melakukan dengan cara

mencolok. Diakui juga informan bahwa ia termasuk pejabat yang dekat dengan walikota. Informasi dari informan ini hanya tentang hubungan patronase walikota dengan birokrat tertentu, karena tanda fenomena ini relatif mudah untuk dilihat, yaitu melalui pengembangan karir pejabat dengan cara khusus. Sementara hubungan patronase antar pejabat lainnya tidak dapat dijelaskan, karena selain pelakunya banyak, juga tanda-tanda keberadaannya sangat sulit diidentifikasi.

Jika pendapat informan dikaitkan dengan pendapat Legg (di Kausar, 2009: 18) bahwa hubungan patronase merupakan hubungan khusus yang bersifat pribadi berdasarkan kepentingan bersama antara aktor dan sifatnya vertikal-hierarkis, itu dapat diartikan, bahwa pola hubungan patronase ada pada birokrasi pemerintahan Kota Cimahi, dalam hal ini, hubungan patronase antara walikota dengan bawahan tertentu. Hubungan antara walikota dengan bawahannya adalah hirarkis-vertikal. Yang dimaksud bawahan di sini adalah pejabat daerah dari sekretaris daerah ke bawah.

Terkait hal ini, Scott dan Roniger (di Kausar, 2009: 96) menjelaskan bahwa hubungan patron-klien terjadi karena saling pengertian dan

hubungan emosional antara atasan dan bawahan. Hubungan ini adalah hubungan saling memberi (transaksional). Bawahan memberikan loyalitas, dedikasi, dan dukungan untuk walikota, sementara walikota memberikan perhatian khusus yang dirasakan signifikan oleh bawahan. Misalnya, posisi yang strategis, perlindungan, dan fasilitas. Dalam hal ini, walikota memiliki kewenangan besar untuk menentukan karir bawahan. Oleh karena itu, bawahan tertentu yang menjadi kliennya sangat tergantung pada walikota. Karena itu, mereka berusaha menunjukkan loyalitas dan dedikasi terbaik untuk walikota. Jika tidak, mereka khawatir mendapatkan nasib buruk.

Mengenai loyalitas klien untuk patron dan terkait dengan pelayanan publik, Kausar (2009: 9) mengkhawatirkan terjadinya pemahaman yang salah dari beberapa pejabat. Loyalitas diberikan bukan kepada lembaga yang mencerminkan kepentingan masyarakat pengguna jasa, tetapi loyalitas kepada atasan sebagai pribadi. Jika itu terjadi, maka hal itu berpengaruh buruk pada kualitas pelayanan publik, antara lain terjadinya layanan pilih kasih.

Kekhawatirannya sangat dimengerti, tetapi juga

tergantung pada komitmen dan fleksibilitas dari klien dalam melaksanakan perintah patron. Di Cimahi, informan memiliki pengalaman bahwa ketika ia menjadi camat, ia pernah diperintahkan oleh walikota untuk membantu perusahaan tertentu karena ada kendala dari masyarakat meskipun lokasi perusahaan tidak bermasalah (sesuai dengan perencanaan kota). Pada saat itu, informan melakukan negosiasi dengan masyarakat untuk memperoleh manfaat bagi kedua belah pihak. Akhirnya, masalah itu bisa diselesaikan. Masyarakat menerima sesuatu yang signifikan dari perusahaan, dan perusahaan juga telah merasa terbantu. Perusahaan ini dilindungi dari kepastian hukum mengenai lokasi usaha. Dengan cara ini, layanan menjadi seimbang.

Dengan informasi ini, peneliti memperoleh pengetahuan bahwa pengaruh negatif dari patronase pada pelayanan publik dapat diminimalkan dengan sikap pelaku yang bersedia dan mampu menerapkan etika pelayanan.

Informan menambahkan bahwa walikota adalah tipe orang yang tidak ingin menimbulkan keributan karena kebijakannya. Oleh karena itu, meskipun ia memiliki otoritas besar, tetapi

penggunaan otoritasnya sangat hati-hati.

Informasi yang sama diterima dari informan lain yang menjelaskan bahwa ia adalah seorang pegawai yang merasa dekat dengan walikota. Ia diperhatikan oleh walikota, tapi dengan cara tidak mencolok.

Walikota mengembangkan karir karyawan termasuk dirinya sendiri dengan cara mengikuti prosedur administrasi kepegawaian. Cara ini digunakan karena walikota tidak ingin melanggar aturan dan tidak ada keributan di kalangan pegawai pemerintah karena kebijakannya.

Dari pengamatan diketahui bahwa informan ini masih muda tapi bisa menempati posisi yang biasanya dipegang oleh karyawan yang sudah berusia relatif tua (menuju pensiun). Dia diberi kepercayaan oleh walikota, bisa jadi selain karena kedekatannya dengan walikota, tetapi juga karena kompetensinya. Cara ini memberikan kesan kepada peneliti bahwa walikota bisa menyesuaikan hubungan pribadi pada pola hubungan patronase dengan hubungan impersonal pada pola hubungan birokratis. Bawahan dinilai tidak hanya karena kedekatan pribadi dengan dia, tetapi juga dihitung aspek kompetensi dan kualitas lainnya.

Informan menambahkan pernyataan bahwa perhatian yang diberikan walikota kepadanya tidak terbatas hanya untuk dirinya sendiri tetapi juga untuk keluarganya. Istrinya juga ditempatkan di instansi yang banyak diminati oleh karyawan lain pada umumnya. Informasi ini menguatkan temuan Scott (di Kausar, 2009: 17), bahwa sifat dari pola hubungan patronase adalah 'fleksibel dan luas. "

Informasi selanjutnya dari informan lain yang mengklaim bahwa ia tidak terlalu dekat dengan walikota seperti pejabat tertentu lainnya, tapi ia bersyukur telah diposisikan di eselon III yang dia sendiri tidak tahu persis alasannya. Dari hasil pengamatannya, ia tahu bahwa dalam pemerintahan kota Cimahi ada tanda-tanda pola hubungan patronase antara walikota dengan bawahan tertentu tetapi ia tidak bisa menerangkan dengan jelas karena dirasakan tidak mencolok dan tidak menarik perhatian bagi dirinya sendiri. Dengan pengamatan peneliti teraba bahwa informan ini tidak berani secara terbuka untuk menjelaskan fenomena itu.

Dari keterangan informan dapat ditafsirkan bahwa meskipun walikota menggunakan pola hubungan patronase (personal, emosional), namun walikota

tidak mengabaikan prinsip hubungan birokratis (impersonal, rasional). Dalam pengembangan karir bawahan di jalur hubungan patronase, walikota masih ingin menghitung latar belakang pendidikan dan kompetensi karyawan yang menjadi kliennya.

Dari keterangan beberapa informan yang disebutkan dapat disimpulkan bahwa dalam birokrasi pemerintahan Cimahi, selain ada pola hubungan birokratis, terdapat pula pola hubungan patronase. Tanda-tanda yang terlihat dan mudah untuk mengetahui adanya pola patronase adalah perhatian khusus walikota kepada bawahan tertentu dalam pengembangan karir. Sementara tanda-tanda lain yang tidak terlihat tidak bisa diungkapkan. Meskipun perlu dicatat bahwa pola patronase di Cimahi dikemas sedemikian rupa sehingga tidak berbenturan dengan pola hubungan.

Latar Belakang Terjadinya Pola Hubungan Patronase pada Birokrasi Pemerintahan Kota Cimahi.

Dengan Undang-Undang No.9 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kota Cimahi, pemerintah pusat Republik Indonesia menetapkan Cimahi sebagai Kota, daerah otonom setingkat kabupaten, sehingga

memiliki alat kelengkapan pemerintahan daerah termasuk pegawai negeri sipil. Jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) Daerah di Cimahi pada tahun 2014 adalah 5.719 orang yang tersebar di 17 instansi pemerintah daerah.

Di kota ini telah dilakukan dua (2) kali pemilu walikota secara langsung pada tahun 2007 dan 2012. Saat penelitian dilakukan, Cimahi dipimpin oleh Walikota Atty Suharti, S.E dan Wakil Walikota Drs. Sudiarto, S.E, Ak untuk periode 2012-2017. Sebelumnya, yang menjadi walikota Cimahi adalah Bp. Itoch Tochija, birokrat senior, suami Ibu Atty (walikota saat ini).

Terkait dengan hal ini, seorang informan mengatakan bahwa ia dekat dengan walikota sejak keterlibatan dirinya sebagai pendukung tidak langsung (simpatisan) ketika proses pencalonan walikota pada tahun 2012. Kemudian, informan mengatakan bahwa latar belakang terjadinya pola hubungan patronase dalam birokrasi pemerintahan Kota Cimahi adalah faktor politik, dalam hal ini pemilihan walikota secara langsung (dipilih oleh semua warga kota). Pada proses pencalonan, calon walikota dibantu oleh tim sukses untuk memenangkan pemilu. Pada waktu itu, beberapa birokrat

tertentu telah mendukungnya secara tidak langsung. Pada periode sebelumnya birokrat itu tidak terlibat dalam pemilu, karena calon kepala daerah dipilih oleh DPRD. Tapi, setelah dimulainya pemilihan langsung (sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah) sampai sekarang, beberapa birokrat terlibat dalam kegiatan itu. Mereka tidak berkapasitas sebagai anggota tim sukses, tapi sebagai simpatisan (secara tidak langsung mendukung). Kondisi ini terjadi karena pengaruh kepentingan calon walikota dan birokrat itu sendiri. Kandidat sangat menyadari potensi birokrat begitu besar terutama melalui kerja mereka yang dapat mempengaruhi juga pemilih lainnya. Oleh karena itu, birokrat tertentu diminta dukungannya kepada tim sukses meskipun secara terselubung, tertutup, atau tersembunyi, karena aturan melarang PNS mendukung salah satu calon (netral).

Sebagian besar dari birokrat memiliki posisi yang sulit karena mereka harus netral. Itu sebabnya, ada beberapa birokrat yang ikut mendukung salah satu kandidat dengan cara tersembunyi (diam-diam). Sementara, para birokrat lainnya pasif. Para birokrat aktif, merasa bahwa mereka

perlu untuk membantu kandidat yang akan memberikan harapan di masa depan untuk kesejahteraan yang lebih baik bagi masyarakat (sebagai alasan obyektif) dan untuk diri mereka sendiri, seperti karir, perlindungan, dan fasilitas lainnya dari pemenang (sebagai alasan subjektif). Sementara yang lain pasif karena takut mendapatkan risiko politis jika dukungan mereka salah.

Pola hubungan patronase timbul setelah calon yang benar-benar terpilih dan dilantik sebagai walikota. Sebagai manusia, walikota merasa berhutang budi kepada para birokrat yang benar-benar telah membantunya. Itu sebabnya, dia membalas kebaikan mereka dengan memberikan perhatian khusus antara lain peningkatan karir birokrat yang bersangkutan (promosi). Dengan demikian, dalam hubungan ini ada 'transaksi' dalam bentuk keuntungan bagi kedua belah pihak.

Penempatan di posisi strategis dari birokrat tertentu jika dikuatkan oleh pertimbangan kompetensi, senioritas, dan hal-hal normatif lainnya, mungkin tidak menjadi masalah. Pada batas tertentu pola patronase dapat memiliki dampak positif pada proses manajemen pemerintahan, misalnya,

menimbulkan kekompakan kerja. Tetapi jika tidak terkendali (melampaui batas), maka dapat timbul efek negatif, seperti inefisiensi, ketidakadilan, kurangnya harmonisasi suasana kerja, dan disorientasi birokrasi pemerintah (perhatian yang diberikan kepada atasan yang lebih besar dari pada kepentingan publik).

Itulah gambaran tentang faktor pertama yang mempengaruhi terjadinya pola hubungan patronase. Selain itu, apakah ada faktor lain?

Sehubungan dengan ini, informan lain menjelaskan bahwa ia merasa dekat dengan walikota sekarang sejak dekat dengan walikota sebelumnya. Kedekatannya terjadi karena sebagai tenaga staf, dirinya telah berupaya memberikan pelayanan yang baik kepada pimpinan sehingga pimpinannya pun sayang kepada dirinya. Karena kedekatannya itulah, secara bertahap ia telah dipromosikan oleh walikota.

Informasi ini memperkuat teori saling ketertarikan yang dikemukakan Donald E. Allen, Rebecca F. Guy, dan Charles K. Edgley (di Ahmadi, 1999: 229), antara lain teori interaksionis. Menurut teori interaksionis, seseorang akan tertarik oleh orang lain karena ada sesuatu yang saling menguntungkan. Dalam hal ini, mungkin walikota tertarik

dengan pelayanan yang baik dari staf tersebut, dan staf ini merasa diuntungkan karena perhatian yang baik dari walikotanya.

Selain itu, informan menunjukkan penguatan pendapat Kausar (2009: 97) bahwa hubungan pengabdian ini dapat terjadi karena kesamaan ideologi, almamater, kekerabatan, persahabatan, suku, dan budaya lokal yang dimiliki oleh patron dan klien. Dalam hubungannya dengan pendapat Kausar ini, informan tidak memiliki kesamaan ideologi, kekerabatan, dan persahabatan dengan walikota, namun memiliki kesamaan suku dan budaya lokal (Sunda).

Dari pengamatan diketahui bahwa informan terkesan loyal kepada atasannya. Dia memiliki nilai loyalitas yang mempengaruhi kepribadiannya, dan berasal dari budaya masyarakat di mana ia lahir dan hidup. Hal ini berhubungan dengan pendapat Fred Luthans (1995: 496-497), bahwa orang-orang dipengaruhi oleh budaya masyarakat di mana mereka tinggal. Ketika mereka bergabung dengan organisasi, mereka membawa nilai-nilai dan keyakinan yang telah dipelajari. Nilai loyalitas yang dimiliki orang Sunda ini, dapat diketahui antara lain dari pribahasa '*teu ngijing sila bengkok sembah*' (setia pada

atasan), dan *'guru, ratu, wong atua karo'* (hormat kepada guru, pemerintah, dan orang tua).

Pengaruh budaya masyarakat sekitarnya, tampaknya tidak hanya tertuju pada karyawan bawahan, tetapi juga pada walikota. Dengan pendekatan empati, teraba bahwa walikota sendiri memiliki sistem nilai individual. Seperti nilai-nilai kepemimpinan Sunda yang terkandung dalam peribahasa *'ari diarah supana kudu dipiara catangna'* (jika ingin mendapatkan manfaat dari sesuatu, maka sesuatu itu harus dirawat dengan baik). Selain itu, ada peribahasa yang dapat digunakan seorang pemimpin *'congo-congo ku amis, mun rek amis ge puhuna'* (bagaimana anak-anak atau pengikut dapat berperilaku baik, jika orang tua atau pemimpin mereka berperilaku buruk).

Informasi ini dapat menjelaskan bahwa nilai-nilai individual yang dimiliki aktor yang berasal dari budaya masyarakat (budaya Sunda) memiliki pengaruh terhadap proses terjadinya hubungan patronase pada birokrasi pemerintahan Kota Cimahi.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa proses terjadinya pola hubungan patronase pada birokrasi pemerintahan Cimahi dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut:

- 1) politik, dalam hal ini pemilihan walikota secara langsung; dan
- 2) sistem nilai pribadi dari pelaku (patron-klien) yang berasal dari budaya masyarakat sekitar, dalam hal ini budaya Sunda.

Penyelarasan Pola Hubungan Patronase dan Pola Hubungan Birokratis.

Kausar (2009: 11) mengkhawatirkan bahwa kegiatan partai politik yang anggotanya terdiri dari berbagai kelompok kepentingan etnis dan khusus, telah mempengaruhi kinerja birokrasi. Kesamaan kesetiaan kepada partai merupakan faktor yang memperkuat hubungan patronase. Partai politik yang mengusung calon kepala daerah mengambil bagian untuk menempatkan birokrat tertentu yang dianggap akan menguntungkan partainya dengan menekan calon kepala daerah terpilih.

Untungnya, kekhawatiran mereka tidak ditemukan di Cimahi, karena pemimpin partai pengusung tidak ikut campur dalam menentukan karir bawahan walikota. Seorang informan menjelaskan bahwa walikota Atty memiliki pola kerja yang hampir sama dengan walikota Cimahi padaperiode sebelumnya. Walikota, meskipun pada pencalonan dirinya pada

tahun 2012 diusung beberapa partai politik, tidak membuat dirinya dapat didikte partai politik dalam pengembangan karir bawahannya. Walikota praktis bebas dari tekanan politik dalam menentukan karir bawahannya.

Informasi ini penting karena menunjukkan 'sikap positif dari partai politik' dalam mengembangkan karir bawahan walikota. Kesan yang muncul antara lain bahwa walikota pandai dalam mendekati partai politik yang mendukungnya. Karena fleksibilitasnya itu, maka pemimpin partai pengusung menyadari bahwa di zona ini, mereka menyadari tidak pantas ikut campur, karena dapat menyebabkan ketidaknyamanan walikota. Dengan dukungan dari pemimpin partai pengusung, walikota bisa bebas melakukan penyesuaian pola hubungan patronase dengan pola hubungan birokratis dalam pengembangan karir bawahannya.

Selanjutnya, informan menambahkan pernyataan bahwa hubungan patronase walikota melalui pengembangan karir kliennya, disesuaikan dengan prosedur kepegawaian yang berlaku. Diakui bahwa pada suatu waktu, walikota pernah meningkatkan karir pejabat tertentu dari eselon V langsung ke eselon III (tanpa

melalui eselon IV), tapi setelah itu tidak terjadi lagi sampai sekarang, meskipun tidak diketahui apa alasannya. Setelah kejadian itu walikota lebih memilih "percepatan" daripada cara mencolok dengan bentuk 'perloncatan' agar tidak menimbulkan gejolak protes dari karyawan lainnya.

Informan ini memberi pengetahuan bagi peneliti bahwa walikota dalam mempromosikan bawahan yang berada pada jalur hubungan patronase, tidak melanggar etika administrasi kepegawaian, misalnya dengan cara 'perloncatan' (tidak gradual). Cara ini hanya terjadi sekali seperti yang dikemukakan oleh informan. Meskipun penempatan pejabat dari eselon V langsung ke eselon III tanpa duduk sebelumnya di eselon IV tidak melanggar norma manajemen personalia, selama karyawan tersebut memiliki nilai yang baik dan kompetensi yang tepat; tapi, cara ini bisa mengakibatkan cemburu pegawai lain dan mengganggu suasana harmonis. Entah karena latar belakang apa, peristiwa ini terjadi hanya sekali dan tidak pernah terjadi lagi sampai sekarang. Setelah itu sampai sekarang, walikota tidak memilih cara untuk meningkatkan seseorang dengan 'perloncatan,' tapi dengan cara 'percepatan' agar

selaras dengan prosedur manajemen personalia. Yang dimaksud dengan percepatan di sini adalah bahwa personil yang akan ditempatkan di eselon tinggi, dinaikkan terlebih dahulu secara bertahap sesuai dengan pangkat, kompetensi dan senioritasnya, tetapi dalam waktu yang tidak terlalu lama.

Mirip dengan informasi itu, informan lain menjelaskan bahwa dalam mengembangkan karir kliennya, walikota menggunakan pola kombinasi hubungan birokratis dan patronase. Walikota terkesan menyeimbangkan hubungan impersonal (birokrasi) dan hubungan pribadi (patronase) dengan kliennya. Dengan kombinasi itu, kinerja pemerintah daerah tidak terganggu bahkan dalam beberapa hal tertentu dapat meningkat.

Penjelasan dari informan ini memberi kesan kepada peneliti bahwa walikota mampu mengemas pola hubungan patronase dengan sentuhan etika, sehingga tidak mengganggu pola hubungan birokratis. Kemampuan untuk mengemas pola patronase ini berkaitan dengan kompetensi etikanya. Yang dimaksud dengan kompetensi etik adalah kemampuan seseorang yang dihasilkan dari kombinasi pengetahuan, sikap mental, dan keterampilan etik untuk melakukan sesuatu yang

bernilai baik secara moral (Sufianto, 2016: 182). Dengan kompetensi etikanya, walikota mampu 'mengendalikan diri' dalam menggunakan otoritas (tidak sembarangan) sehingga pola hubungan birokratis tidak menjadi rusak. Mungkin walikota menyadari bahwa mengganggu pola hubungan birokratis berpotensi akan memicu keributan karyawan (kecemburuan) dan bahkan publik. Refleksi lain dari sentuhan etikanya adalah bahwa walikota tidak menghukum karyawan yang telah menjadi pendukung kandidat lain selama masa pencalonan.

Tentang hal ini, informan menambahkan bahwa walikota itu lebih akomodatif, kompromi, dan bijaksana dalam pengembangan karir bawahan. Birokrat yang tidak membantu pencalonan dirinya tidak diturunkan dari posisi mereka, tetapi hanya ditempatkan di pos lain dengan eselon yang sama. Misalnya, dari Kepala Dinas (eselon IIb) digeser ke pos Staf Ahli (eselon IIb juga).

Informasi ini memberikan pengetahuan kepada peneliti bahwa walikota tidak bertindak secara demonstratif. Tindakan walikota dapat dinilai masih dalam batas-batas wajar (rasional), karena tidak bersikap emosional (balas dendam).

Selain itu, walikota tampaknya memperhitungkan juga kultur yang berlaku di lingkungan alumni Pendidikan Pemerintahan Dalam Negeri (APDN/STPDN/IPDN). Dalam kultur alumni itu, ada norma etik untuk mempromosikan alumnus, yakni selain dihitung kompetensinya, diperhitungkan juga tingkat senioritasnya. Ukuran senioritas di sini adalah tahun kelulusan dari almamater. Misalnya, siA yang lulus pada tahun 2000 dianggap lebih senior daripada siB yang lulus pada tahun 2005. Menurut etika budaya alumni, sulit untuk diterima jika siB dipromosikan dalam posisi memimpin siA dalam struktur organisasi, meskipun siB memiliki kesamaan kemampuan dengan siA.

Tentang hal ini, seorang informan yang merupakan lulusan IPDN dan sekarang duduk di eselon IV menyatakan bahwa walikota sering memperhitungkan senioritas dalam setiap acara promosi pegawai. Dia pernah diminta pendapat oleh walikota pada saat akan melakukan rotasi/mutasi beberapa pejabat yang memiliki latar belakang pendidikan STPDN/IPDN tentang perbandingan senioritas mereka. Walikota menghormati nilai-nilai yang dipertahankan dalam kelompok alumni itu. Etika

alumni dalam pengembangan karir tidak terganggu oleh kebijakan kepala daerah, bahkan merasa terjaga/dipertahankan. Sebagai hasil dari kebijakan walikota, sikap alumni IPDN/STPDN yang bekerja di pemerintahan Kota Cimahi pada umumnya tidak terfragmentasi seperti yang sering terjadi di daerah lain. Dampaknya, kekompakan kerja dapat dibangun dan dipelihara untuk mendukung pencapaian kinerja pemerintah daerah.

Informasi ini memberi kesan kepada peneliti bahwa walikota tajam dan sensitif dalam melihat situasi. Dia dapat mempelajari budaya kelompok karyawan. Di tempat lain, biasanya terjadi ketidak-harmonisan dalam hubungan antar alumni STPDN/IPDN karena kepala daerah tidak memperhitungkan senioritas ketika ia akan mempromosikan anggota kelompok itu. Sering terjadi penempatan junior yang membawahi seniornya. Memang, kebijakan seperti itu tidak bertentangan dengan norma manajemen personalia jika junior memenuhi syarat, namun demikian peristiwa ini akhirnya menyebabkan ketidak-harmonisan di antara alumni STPDN/IPDN yang gemanya dapat menyebabkan penilaian yang tidak baik

terhadap kepala daerah dari publik.

Dalam hubungan dengan pola hubungan patronase melalui pengembangan karir, gaya kepemimpinan walikota sedikit berbeda dengan gaya kepemimpinan pendahulunya. Informan lainnya (eselon III) menyatakan bahwa selama kepemimpinan Bapak Itoch Tahcya (walikota sebelumnya), tanda hubungan patronase muncul dalam bentuk yang lebih berani. Hal ini sedikit berbeda dengan Ibu Aty (walikota saat ini), meskipun prinsip hubungan patronase adalah sama dengan suaminya, tetapi berbeda dari cara penerapannya, yaitu lebih 'lembut' sesuai dengan sifat keibuannya.

Terinspirasi oleh penjelasan dari beberapa informan sebelumnya, pertanyaan peneliti menjadi berkembang. Pertanyaannya, dalam menjaga pola hubungan birokratis (formal, rasional, prosedural), norma apayang digunakan sebagai pegangan, referensi, atau acuan dalam menilai karyawan.

Dari pengamatan dan penelaahan dokumen diketahui bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, PNS dievaluasi kinerjanya secara individual melalui penilaian Pencapaian Sasaran Kerja Pegawai dan Perilaku Kerja Pegawai dengan

menggunakan beberapa indikator, yaitu orientasi pelayanan, integritas, komitmen, disiplin, kerjasama tim, dan kepemimpinan. Pencapaian Sasaran Kerja Pegawai berdasarkan kontrak kinerja yang dibuat pada awal tahun fiskal dengan mengacu pada uraian pekerjaan, jabatan, tugas tambahan, dan kreativitas dalam pelaksanaan tugas. Orientasi pelayanan merupakan indikator yang digunakan untuk mengukur karyawan dalam melaksanakan tugas-tugas pelayanan, baik layanan internal dan layanan eksternal organisasi. Integritas merupakan indikator kejujuran dan ketulusan karyawan dalam pelaksanaan tugas sesuai dengan kewenangannya dan keberanian untuk mempertanggung jawabkan perbuatannya. Komitmen merupakan indikator aktivitas karyawan dalam menegakkan ideologi Pancasila dan UUD 1945 dan kesetiaan untuk Republik dan Pemerintah Indonesia. Disiplin merupakan indikator karyawan untuk mematuhi aturan ketenagakerjaan secara bertanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk dalam pemeliharaan setiap aset negara yang dipercayakan kepadanya. Kerjasama merupakan

indikator kemampuan karyawan untuk bekerja sama dengan karyawan lain baik secara vertikal maupun horizontal, di dalam dan di luar organisasi, menerima dan menghargai pendapat dan sikap dalam menerima keputusan yang telah ditetapkan. Kepemimpinan merupakan indikator karyawan yang menunjukkan sikap teladan, mengatur kerjasama tim, dan membuat keputusan untuk mencapai hasil yang optimal.

Beranjak dari pembahasan mengenai hal tadi, pertanyaan berikutnya adalah apakah kehadiran pola hubungan patronase mengganggu pencapaian kinerja pemerintah Cimahi.

Sehubungan dengan topik ini, seorang informan dari masyarakat (bukan pejabat pemerintah setempat) menyatakan bahwa sebagai warga kota Cimahi, ia mengamati bagaimana pemerintah Kota Cimahi melakukan upaya untuk mensejahterakan warganya sejak kepemimpinan walikota sebelumnya. Pertama, walikota saat ini menunjukkan keseriusannya dalam bekerja, seperti yang telah ditunjukkan pendahulunya. Kedua, hasil karya pemerintah daerah di bawah kepemimpinan walikota pendahulunya dipertahankan dan ditingkatkan oleh walikota saat ini. Meski masih banyak

harapan warga kota yang belum terpenuhi, namun informan mengakui bahwa kinerja pemerintah kota terus meningkat. Contoh yang dapat dirasakan antara lain dalam hal perubahan kota melalui peningkatan kebersihan, keindahan, pembangunan trotoar, taman, peningkatan kualitas jalan dan pemukiman.

Berbeda dengan pernyataan informan tersebut, pengamat lain memberikan penilaian yang tidak begitu baik. Sebagai warga kota yang telah hidup selama 16 tahun di Cimahi, informan ini melihat bahwa selama 6 (enam) tahun belakangan ini, kemajuan Cimahi tidak signifikan seperti di daerah lain. Pembangunan infrastruktur, penataan pasar, dan ekonomi prorakyat belum begitu baik. Cimahi di bawah kepemimpinan Walikota Atty, menurut penilaiannya berjalan di tempat. Kinerja pemerintah Cimahi belum memuaskan semua pihak.

Hal itu diakui juga oleh pemerintah daerah. Masih banyak pekerjaan yang harus dilakukan untuk menciptakan kesejahteraan rakyatnya. Berdasarkan hasil penelaahan dokumen, harapan masyarakat yang belum terpenuhi tetapi telah dicatat dalam agenda dan dikategorikan sebagai isu publik, yaitu :

- 1) Tidak optimal aksesibilitas dan kualitas pendidikan dan kesehatan;
- 2) Tidak optimal dalam memberdayakan masyarakat dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia;
- 3) Pertumbuhan penduduk masih tinggi;
- 4) Masih rendahnya daya beli, kemiskinan yang tinggi, dan pengangguran;
- 5) Tidak optimal dalam pelayanan dan kualitas infrastruktur perkotaan, dan bekerja sama dengan daerah lain; dan
- 6) Tidak optimal dalam mengelola kapasitas lingkungan dan pengendalian pemanfaatan ruang perkotaan.

Masalah-masalah ini secara bertahap terus dihadapi/diatasi. Hasilnya, Cimahi kini berubah dan menunjukkan kemajuan. Berdasarkan penelaahan dokumen dari Badan Perencanaan Pembangunan Kota Cimahi, selama periode 2013-2015, kinerja pemerintah daerah Cimahi meningkat. Indikator perubahan tersebut antara lain sebagai berikut:

- 1) Indeks Pendidikan (IP): 71,55 pada tahun 2012, meningkat menjadi 73,58 pada tahun 2013,

dan meningkat menjadi 74,02 tahun 2014;

- 2) Indeks Kesehatan (IK): 82,38 pada tahun 2012, meningkat menjadi 82,40 pada tahun 2013, dan meningkat menjadi 82,41 pada tahun 2014;
- 3) Indeks Daya Beli (IDB): 71,55 pada tahun 2012, meningkat menjadi 71,98 pada tahun 2013, dan meningkat menjadi 72,15 pada tahun 2014;
- 4) Karena peningkatan indeks tersebut, IPM (Indeks Pembangunan Manusia): 74,99 pada tahun 2012, meningkat menjadi 75,85 pada tahun 2013, dan meningkat menjadi 76,06 pada tahun 2014;
- 5) Tingkat Stabilitas Jalan: 92,77% pada tahun 2012 meningkat menjadi 93,25% pada tahun 2014; dan
- 6) Cakupan Layanan Air Bersih: 62,49% pada tahun 2012 meningkat menjadi 62,92% pada tahun 2014.

Dari uraian di bagian ini, peneliti dapat menyimpulkan bahwa walikota Cimahi telah berupaya untuk menyelaraskan pola hubungan patronase dengan pola hubungan birokrasi melalui pengembangan karir karyawan yang menjadi kliennya. Keselarasan dari dua jenis polahubungan ini diupayakan

oleh walikota melalui menggunakan wewenang yang didasarkan pada pertimbangan etis dan tidak mengabaikan prosedur kepegawaian. Selain itu, walikota dibantu oleh sikap positif dari para pemimpin partai pengusung yang tidak melakukan intervensi dalam membuat kebijakan kepegawaian sesuai dengan kewenangannya. Karena itu, pencapaian kinerja pemerintah Cimahi tidak terganggu.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Pada birokrasi pemerintahan Kota Cimahi terdapat pola hubungan patronase antara walikota (patron) dengan pejabat tertentu (klien) yang dapat dikenali dari tandanya yang berupa pengembangan karir kliennya dengan perlakuan khusus. Terjadinya pola hubungan patronase tersebut disebabkan oleh 2 (dua) faktor, yaitu:

- 1) politik, dalam hal ini pemilihan walikota secara langsung; dan
- 2) sistem nilai pribadi dari pelaku (patron dan klien) yang berasal dari budaya masyarakat sekitar, dalam hal ini budaya Sunda.

Penyelarasan pola hubungan patronase dan pola hubungan birokratis dilakukan walikota melalui

pengembangan karir kliennya dengan cara yang etis dan disesuaikan dengan aturan manajemen personalia, serta dibantu oleh pemimpin partai politik yang tidak melakukan intervensi. Dalam mengembangkan karir kliennya, walikota lebih memilih 'percepatan' daripada 'perloncatan'. Dengan cara itu, pencapaian kinerja pemerintah Cimahi tidak terganggu.

Berdasarkan kesimpulan penelitian tersebut, peneliti mengajukan konsep baru, yaitu "pola hubungan patronase dalam birokrasi pemerintah daerah dapat diselaraskan dengan pola hubungan birokratis jika kepala daerah menggunakan wewenangnya dengan etis, tidak mengabaikan aturan formal, dan tidak ada intervensi dari luar."

Saran

Penelitian ini memiliki keterbatasan, antara lain bahwa konsep baru yang diangkat masih berdasarkan hasil penelitian kasuistis dalam konteks birokrasi pemerintahan daerah di Kota Cimahi. Selain itu, pola hubungan patronase yang diteliti hanya pola hubungan patronase antara walikota dengan pejabat tertentu. Sementara hubungan patronase antar pejabat lainnya, belum diteliti. Selain itu, tanda adanya hubungan

patronase yang bisa terlihat hanya sekitar pengembangan karir klien. Tanda-tanda lain belum bisa terungkap. Oleh karena itu, agar penelitian

memiliki transfer abilitas yang kuat, dianjurkan untuk dilakukan penelitian serupa di lokasi-lokasi lain.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmadi, H. Abu, 1999, *Psikologi Sosial*, Cetakan kedua, Jakarta: Rineka Cipta.
- Albrow, Martin, 1996, *Bureaucracy*, terjemahan M. Rusli Karim dan Totok Daryanto, Yogyakarta: PT Tiara Wacana Yogya.
- Blau, Peter M, and Meyer, Marshall W, 1987, *Bureaucracy in Modern Society*, terjemahan Gary R. Yusuf, Jakarta: UI-Press.
- Dwiyanto, Agus, dkk., 2002, *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia*, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gajah Mada.
- Iver, Mc, 1992, *Jaring-Jaring Pemerintahan Jilid II*, terjemahan Laila Hasyim, Jakarta: Rineka Cipta.
- Kausar, 2009, *Sistem Birokrasi Pemerintahan Di Daerah Dalam Bayang-Bayang Budaya Patron-Klien*, Bandung : Alumni.
- Luthans, Fred, 1995, *Organizational Behavior, Seventh Edition*, Singapore: McGraw-Hill Book Co.
- Mintzberg, Henry, 1983, *Structure In Five : Designing Effective Organizations*, Prentice-Hall International, Inc., London.
- Ndraha, Taliziduhu, 2003, *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru) Jilid 1 dan 2*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Ndraha, Taliziduhu, 2001, *Ilmu Pemerintahan (Kybernology)*, Program Pascasarjana S2 dan S3 Ilmu Pemerintahan Kerjasama IIP-UNPAD, Jakarta.
- Prent, Adisubrata, dan Poerwadarminta, 1969, *Kamus Bahasa Latin-Indonesia*, Yogyakarta: Kanisius;
- Rasyid, Ryaas M, 2000, *Makna Pemerintahan*, Jakarta, Mutiara Sumber Widya.
- Robbins, Stephen, P, 1987, *Organization Theory, Structure, Design, And Application*, New Jersey-USA: Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Roosadijo, Marmin Martin, 1982, *Ekologi Pemerintahan Di Indonesia*, Bandung: Alumni.
- Setiono, Budi, 2002, *Jaring Birokrasi, Tinjauan Dari Aspek Politik dan Administrasi*, Bekasi: Gugus Press.
- Sufianto, Dadang, 2016, *Etika Pemerintahan Di Indonesia*, Bandung: Alfabeta.
- Thoha, Miftah, 2014, *Birokrasi & Dinamika Kekuasaan*, Jakarta: Prenadamedia Group.