

## PROBLEMATIKA DAN TANTANGAN KEBIJAKAN PENYEDERHANAAN BIROKRASI DI INDONESIA

Sait Abdullah

Politeknik STIA LA, Kota Bandung, Jawa Barat, Indonesia  
sait@Poltek.stialanbandung.ac.id

### ABSTRAK

Kebijakan pemerintah Jokowi untuk menyederhanakan birokrasi khususnya jabatan struktural eselon III dan IV guna mempercepat proses pengambilan keputusan serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas birokrasi dan pelayanan publik kepada masyarakat perlu diacungi jempol. Urgensi kebijakan penyederhanaan birokrasi ini dilakukan karena jabatan struktural pada birokrasi di Indonesia terlalu banyak sehingga birokrasi menjadi gemuk. Oleh karena itu dengan lahirnya kebijakan ini diharapkan agar birokrasi lebih ramping, gesit dan adaptif dalam menghadapi perkembangan informasi dan teknologi. Namun, di tengah terobosan baru ini, birokrasi kita telah lama hidup berdampingan dengan struktur patrimonialisme sebagai warisan feodalisme yang mengakar kuat di masyarakat Indonesia. Struktur patrimonialisme ini telah lama merambah dan menggerogoti tubuh birokrasi dan menimbulkan pola relasi kekuasaan berupa hubungan ketergantungan antara pimpinan dan bawahan. Tujuan penelitian ini untuk menganalisis fenomena penyederhanaan birokrasi dengan mengacu pada kerangka konsep patriomanialisme. Dengan menggunakan metode kualitatif deskriptif, penelitian ini membahas dimensi struktur patrimonialisme yang telah lama merajalela di birokrasi kita. Penelitian ini merekomendasikan beberapa langkah strategis kebijakan untuk meminimalkan dan mengatasi struktur patrimonial pada birokrasi di Indonesia.

**Kata Kunci:** Penyederhanaan birokrasi, kebijakan publik, patrimonialisme.

### ABSTRACT

*The Jokowi government's policy to simplify the bureaucracy, especially echelon III and IV structural positions to speed up the decision-making process and increase the efficiency and effectiveness of the bureaucracy and public services, needs to be applauded. The urgency of this bureaucratic simplification policy is carried out because there are too many structural positions in the bureaucracy in Indonesia so that the bureaucracy becomes fat. Therefore, with the birth of this policy, it is hoped that the bureaucracy will be more streamlined, agile, and adaptive in dealing with developments in information and technology. However, amid this new breakthrough, our bureaucracy has long coexisted with patrimonial structures as a legacy of feudalism that is deeply rooted in Indonesian society. This patrimonial structure has long penetrated and undermined the body of the bureaucracy and created a pattern of power relations in the form of a dependency relationship between leaders and subordinates. The purpose of this research is to analyze the phenomenon of simplification of bureaucracy by referring to the framework of the concept of patrimonialism. By using a descriptive qualitative method, this study discusses the dimensions of the patrimonial structure that has long been rampant in our bureaucracy. This study recommends several strategic policy steps to minimize and overcome patrimonial structures in the Indonesian bureaucracy.*

**Keywords:** Bureaucratic simplification, public policy, patrimonialism.

### PENDAHULUAN

Kebijakan penyederhanaan birokrasi merupakan sebuah kebijakan publik yang disampaikan Presiden Joko Widodo di Gedung DPR MPR senayan RI pada tanggal 20 oktober 2019. Jokowi mengharapkan dalam rangka mendorong upaya pemerintah dalam menciptakan birokrasi yang profesional, dinamis, gesit serta berorientasi pada pelayanan diperlukan penyederhanaan birokrasi melalui pemangkasan jabatan struktural menjadi dua tingkatan, yaitu Eselon I dan Eselon II. Sedangkan para pejabat Eselon III dan IV dihapuskan dan diganti dengan jabatan fungsional yang berbasis keahlian atau keterampilan tertentu. Sebagai sebuah kebijakan Presiden, kebijakan publik ini



harus diikuti oleh seluruh jajaran pemerintahan baik pusat maupun daerah. Kebijakan Jokowi ini telah ditindaklanjuti dengan keluarnya surat Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menpan RB) Nomor 384, 390 dan 391, pada tanggal 13 November 2019 yang berisi tentang instruksi langkah-langkah strategis dan kongkrit penyederhaan birokrasi. Surat Edaran ini berisi instruksi Menpan RB khusus pengalihan jabatan administrator (eselon III) dan jabatan pengawas (Eselon IV) ke dalam jabatan fungsional yang sesuai dengan keahlian dengan memperhatikan tingkatan atau jenjang jabatan, kelas jabatan dan penghasilan yang bersangkutan (Surat Edaran Menpan RB Nomor 384, 390 dan 391).

Menindaklanjuti Surat Edaran tersebut, pada tanggal 6 Desember 2019, telah dikeluarkan Permenpan RB Nomor 28 tahun 2019 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional yang isinya memperjelas Surat Edaran tersebut dengan menetapkan beberapa persyaratan teknis dan tahapan-tahapan mekanisme penyetaraan jabatan struktural Eselon III dan IV kedalam jabatan fungsional tertentu sesuai bidang keahlian serta keterampilan yang bersangkutan (Permenpan RB Nomor 28 tahun 2019 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional). Kemudian untuk menyempurnakan secara teknis pengalihan jabatan tersebut, pada tanggal 12 April 2021, Menpan RB mengeluarkan Permenpan RB Nomor 17 tahun 2021 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional yang memperjelas kembali tentang persyaratan teknis dan mekanisme administratif pengalihan jabatan struktural eselon III ke dalam jabatan fungsional tertentu tersebut (Permenpan RB Nomor 17 tahun 2021 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional). Tidak lama berselang yaitu pada 21 Mei 2021, dikeluarkan kembali Permenpan RB Nomor 25 Tahun 2021 tentang Penyederhanaan Struktur Organisasi pada Instansi Pemerintah untuk Penyederhanaan Birokrasi sebagai tindak lanjut dari perluasan area kebijakan dari penyederhanaan birokrasi melalui pengalihan jabatan kepada penyesuaian jabatan tersebut ke dalam format struktur organisasi pemerintah yang sesuai dengan tuntutan pengalihan jabatan tersebut.

Kebijakan penyederhanaan birokrasi ini diarahkan dalam rangka mempercepat proses pengambilan keputusan dan peningkatan efisiensi dan efektivitas birokrasi dan pelayanan publik kepada masyarakat. Sebagai sebuah arahan Kepala Negara, kebijakan penyederhanaan birokrasi khususnya pemangkasan jabatan struktural eselon III dan IV ini ternyata telah diikuti oleh beberapa kementerian seperti Kementerian Keuangan yang dipimpin oleh Sri Mulyani dan diikuti pula oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan RB) yang pada waktu itu dikomandoi Alm. Tjahjo Kumolo. Tidak berapa lama lagi kebijakan ini akan diikuti oleh seluruh kementerian dan lembaga serta pemerintah daerah untuk menyederhanakan birokrasi pemerintahan agar lebih ramping, gesit dan *adaptable* terhadap perkembangan informasi dan teknologi. Bahkan terakhir disamping menggeliatkan jabatan fungsional yang lebih menghargai keahlian, Presiden Jokowi mengintruksikan kepada Kemenpan RB untuk segera mengganti para pejabat eselon III dan IV ini dengan *artificial intelligent* berupa robot yang akan membantu kinerja para pejabat eselon I dan II. Kebijakan Jokowi ini merupakan terobosan baru yang akan mengubah wajah birokrasi kita ke depan. Namun kebijakan ini juga telah mendulang disrupsi, turbulensi serta kepanikan hebat dalam tubuh birokrasi di Indonesia baik di level pemerintahan pusat maupun daerah.

Pada awal penerapan kebijakan penyederhanaan birokrasi ini secara *massive* para pejabat struktural eselon III dan IV ini dialihkan kedalam jabatan fungsional dengan hanya mempertimbangkan karakteristik jabatan sebelumnya dan terkadang tanpa dilakukan uji kompetensi terlebih dahulu. Mereka dialihkan kedalam jabatan fungsional tertentu namun diberikan tugas tambahan tertentu. Misalnya seorang pejabat administrator dialihkan kedalam pejabat fungsional Analis Kebijakan Ahli Madya dengan diberikan tugas tambahan sebagai koordinator bidang tertentu



sesuai tupoksi jabatan lamanya. Sedangkan untuk jabatan pengawas atau eselon IV dialihkan menjadi Analis Kebijakan Ahli Muda dengan diberikan tugas tambahan sebagai Sub Koordinator Bidang tertentu yang disesuaikan dengan karakteristik tupoksi jabatan lamanya. Ironisnya struktur organisasi *existing* sebelum terbitnya kebijakan penyederhanaan birokrasi ini belum diubah dan masih menjadi 'rumah' bagi para pejabat fungsional baru tersebut dan para pejabat fungsional tersebut masih dominan hari-hari kerjanya mengerjakan tugas pekerjaan teknis administratif seperti jabatan lamanya dan belum secara jelas melakukan tugas pokok dan fungsinya sebagai pejabat fungsional dengan kriteria yang telah ditetapkan dalam peraturan-peraturan tentang jabatan fungsional tertentu sesuai bidang keahliannya. Sampai saat ini para pejabat fungsional tersebut belum sepenuhnya menjalankan tugas pokok dan fungsinya sebagai pejabat fungsional tertentu sesuai dengan bidang keahliannya. Fenomena ini sangat memprihatikan berbagai kalangan. Dengan perkataan lain mereka hanya memiliki label formalitas sebagai pejabat fungsional namun mengerjakan tugas-tugas pekerjaan sebagai pejabat struktural. Sampai detik hari ini belum ada perubahan yang berarti tentang bagaimana seharusnya mereka bisa dialihkan tugasnya menjadi seorang pejabat fungsional yang professional sesuai dengan bidang keahliannya.

Fenomena ini sesuai dengan observasi yang dilakukan oleh Sinaga dan Ginting (2021) yang menyatakan bahwa penyederhanaan birokrasi hanya sekedar 'ganti' baju' dari pejabat struktural eselon IV atau III ke pejabat fungsional namun pekerjaannya masih terkait mengerjakan pekerjaan-pekerjaan struktural. Senada dengan Sinaga dan Ginting (2021), hasil pengamatan Rakhmawanto (2021) menyatakan bahwa penyederhanaan birokrasi ini dalam prakteknya mengabaikan kualifikasi jabatan dan kompetensi jabatan fungsional yang dipersyaratkan dan mengesampingkan sistem merit (*merit system*). Sedangkan pada level pemerintah daerah sebagaimana hasil penelitian Nisa dan kawan-kawan (2022) bahwa penyederhanaan birokrasi di Provinsi Kalimantan Selatan belum sesuai dengan sistem kerja, peta jabatan dan belum berdampak pada motivasi dan kinerja pejabat fungsional yang disetarakan jabatannya. Fenomena ini terjadi di hampir diseluruh kementerian dan lembaga di level pemerintah pusat dan juga pada level pemerintah daerah. Sementara jika pemerintahan Jokowi konsekuen dengan perubahan ini sudah barang tentu Undang-Undang ASN semestinya sudah direvisi beserta turunan peraturan pemerintahnya yang relevan untuk menampung kebijakan penyederhanaan birokrasi ini. Jadi tidak hanya sebatas mengalihkan jabatan struktural kedalam jabatan fungsional tertentu dan menyesuaikan struktur organisasinya namun juga diikuti dengan perubahan payung hukum yang menaungi kebijakan penyederhanaan birokrasi tersebut.

Tidak lama berselang setelah kebijakan penyederhanaan birokrasi digaungkan pemerintahan Jokowi, banyak para pemerhati kebijakan publik menyoroti implementasi kebijakan ini. Diantara mereka, ada yang optimis bahwa kebijakan ini akan membuat wajah birokrasi kita semakin ramping dan professional (Nurhestitunngal. & Muhlisin, 2021). Namun ada pula yang merasa pesimis bahwa penyederhanaan birokrasi masih menyentuh level formalitas (level kulitnya saja) belum menyentuh substansi (jantung) perubahan yang diinginkan Jokowi (Sinaga & Ginting, 2021). Meskipun demikian kedua pemerhati kebijakan publik yang mengkaji kebijakan penyederhanaan birokrasi ini belum membahas lebih mendalam tentang bagaimana prospek kebijakan penyederhanaan birokrasi ini ditengah-tengah kultur birokrasi kita yang masih kental aspek patrimonialisme-nya. Oleh karena itu perlu diwaspadai bahwa ditengah-tengah terobosan baru ini, perlu kiranya kita ketahui bersama bahwa terdapat bahaya hebat yang mengintai kebijakan baru pemerintah Jokowi ini. Birokrasi kita telah hidup lama berdampingan dengan struktur patrimonialisme sebagai legasi dari peodalisme yang berakar kuat dalam masyarakat Indonesia. Struktur patrimonialisme ini telah lama merasuk dan mengerogoti tubuh birokrasi dan menyebabkan terjadinya pola relasi kekuasaan dalam bentuk hubungan-hubungan



dependensi antara pimpinan dan anak buah. Prinsip dari relasi dependensi ini berlaku secara ekonomi dan politik dimana anak buah mengharapkan distribusi status sosial berupa jabatan-jabatan publik (termasuk ekonomi) dari sang pemimpin atau atasan. Sebagai timbal baliknya pemimpin/atasan mengharapkan adanya loyalitas dukungan yang pada akhirnya melanggengkan *status quo* akan kedudukannya sebagai pemimpin organisasi. Struktur patrimonialisme ini sudah lama menggurita hidup dalam tubuh birokrasi kita dan telah merasuk menjadi budaya yang disadari atau tidak oleh para pejabat birokrasi dan sangat berbahaya bagi komitmen pemerintahan Jokowi untuk menjadikan pemerintahan yang bersih dan profesional. Struktur patriomonal ini akan menggerogoti rasa keadilan, dan menciderai hak-hak Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk berkarir secara adil dalam birokrasi. Argumentasi penulis terkait struktur patrimonialisme yang telah berjangkit lama dalam struktur formal birokrasi di Indonesia ini sejalan dengan beberapa hasil penelitian dan pendapat para ahli birokrasi seperti Agus Dwiyanto (2001), Wasito Raharjo (2012), Sukitman, Tri Mardika Alam, 2012 dan Reastyawati (2015). Tujuan penelitian ini adalah dalam rangka menggali dimensi struktur patrimonialisme yang telah lama berjangkit dalam birokrasi kita dalam kebijakan penyederhanaan birokrasi. Dalam rangka penelitian ini peneliti memanfaatkan berbagai studi litelatur dan penelitian terdahulu terkait penyederhanaan birokrasi dan struktur patriomonalisme dalam kebijakan publik.

## **METODE**

Data dan informasi dari artikel ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan memanfaatkan berbagai studi literatur dan penelitian yang relevan di lapangan dan menggunakan data sekunder yang dikumpulkan dari buku, jurnal, laporan pemerintah (*annual report*), media sosial. Data dan informasi ini berguna bagi peneliti dalam menganalisis pola patrimonialisme dalam birokrasi Indonesia di tengah penyederhanaan birokrasi Indonesia. Penggunaan studi litelatur dilakukan dengan memanfaatkan berbagai sumber data sekunder penelitian-penelitian terdahulu terkait kebijakan penyederhaan birokrasi maupun laporan-laporan penelitian serta peraturan-peraturan pemerintah pusat terkait yang dikeluarkan oleh kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Dalam rangka mengimplementasikan kebijakan peraturan Permenpan RB tersebut, berbagai intansi pemerintah mengalihkan jabatan struktural eselon III dan IV kedalam jabatan fungsional tertentu sesuai keahliannya.

## **PEMBAHASAN**

Secara etimologis, istilah patrimonialisme berasal dari teori tipologi tipe otoritas yang ditulis oleh Max Weber, dimana sistem patrimonialisme ini berakar dari dominasi tradisional yang didasarkan pada kesetiaan yang diperoleh individu dari status tradisionalnya (Gerth and Wright Mills, 1977). Istilah ini dikembangkan lebih lanjut oleh para pakar dan ilmuwan politik untuk mengkarakterisasi hubungan sosial kekuasaan antara negara dan masyarakat yang didasarkan pada penggunaan kekuatan penguasa secara personal. Patrimonial menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai mengenai warisan Bapak. Dalam konsep antropologi patrimonial berasal dari kata patir dan secara generatif berasal dari kata patris yang berarti Bapak. Posisi figur bapak ini secara harfiah akan menumbuhkan 'hubungan antara Bapak dengan anak-anaknya' (anak buah) (Brown 1994, Sukitman, Tri Mardika Alam, 2012) (David, 1994) (Sukitman T & Alam S.M, 2015). Dalam ikatan personal ini, anak buah sedikit atau bahkan tidak memiliki akses pada kekuasaan selain melalui ketergantungan mereka kepada sang Bapak. Sang Bapak memberikan perlindungan sekaligus distribusi ekonomi dan status sosial yang tinggi sebagai timbal baliknya anak buah menawarkan kesetiaan dan dukungan kepada sang Bapak. Dalam pola hubungan organisatoris hubungan



patrimonialisme dalam organisasi ini terbentuk sebagai sebuah pola hubungan timbal balik antara pihak yang berkuasa memberikan fasilitas fisik, infrastruktur dan perlindungan sementara sang klien memberikan dukungan dalam bentuk loyalitas, pelayanan dan dukungan politik lainnya (Sukitman, Tri Mardika Alam, 2012). Sejalan dengan Brown (1994), (James C Scott, 1972), menggambarkan bahwa struktur patrimonialisme ini dimanifestasikan dalam bentuk relasi patron-klien dimana terjadi hubungan keterikatan antara tuan (patron) dengan hambanya (klien). Hubungan ini terjadi karena perbedaan distribusi kekuasaan dimana sang patron lebih memiliki akses yang luas dibandingkan dengan sang klien. Namun untuk menjaga keberlangsungan hubungan pertukaran secara persoalan antara patron dan klien ini, sang patron akan berusaha memelihara *status quo* dengan cara menciptakan hubungan ketergantungan dengan sang klien, dimana sang klien mendapatkan keuntungan-keuntungan material dan status sosial serta akses kepada kekuasaan melalui sang patron. Emerson (1983) mengelaborasi bahwa patrimonialisme merujuk pada sentralisasi kekuasaan secara personal pada perseorangan melalui jalur tukar menukar keuntungan berupa status sosial dan ekonomi (*exchange*) (Emmerson, 1983).

Sang penguasa berusaha menjaga relasi tukar menukar ini dengan cara mendistribusikan sumber daya yang dimilikinya dengan harapan pihak yang berkepentingan dengan penguasa memberikan dukungan politis pada sang penguasa. Pola hubungan patron-klien ini dipertegas dalam penelitian Agus Dwiyanto (2001) yang menyimpulkan bahwa budaya birokrasi di Indonesia sangat terpengaruh dengan pola paternalistik yang terlahir dari budaya Jawa, yang menempatkan begitu dominannya peran atasan atau pimpinan dalam birokrasi dalam memberikan perlindungan pada bawahannya. Budaya Jawa ini mengandung prinsip pola hubungan antara 'Bapak' dan 'anak' dimana Bapak berperan untuk memberi perlindungan kebutuhan sosial, material, spiritual dan emosional anak. Sebagai timbal balik atas perlindungan yang diberikan Bapak, anak memberikan dukungan loyalitas dan secara sukarela memenuhi perintah sang Bapak (Dwiyanto, 2001). Jika diterjemahkan dalam pola hubungan dalam birokrasi maka pola hubungan ini sangat sentralistis dimana sang bawahan harus mematuhi segala titah dan perintah atasan demi kepentingan personal atasan.

Memperkuat argumentasi tentang begitu kentalnya struktur patrimonialisme dalam tubuh birokrasi di Indonesia bukti-bukti ilmiah (*evidence*) telah dilakukan oleh para peneliti di lingkungan birokrasi di Indonesia. Temuan Wasito Raharjo Jati (2012) tentang pola patrimonialisme dalam tubuh birokrasi di Pemerintah DIY Yogyakarta menyatakan bahwa "Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualam tetap eksis dalam era republik saat ini karena menjalankan sebuah sistem birokrasi *hybrid* dimana birokrasi sesungguhnya menjalankan fungsi tradisional dengan menjaga hubungan kekuasaan patrimonial disamping memegang teguh nilai-nilai sebagai birokrasi modern" (Jati, 2012). Menurut Wasito Raharjo Jati bahwa '*abdi dalem keprajan*' dalam wujud birokrasi modern bisa dikatakan memegang peran ganda (*dual system*) yaitu sebagai kekuatan teknokratik-administratif sekaligus berperan sebagai kekuatan simbolisasi patrimonialisme kerajaan yang sesungguhnya. Selanjutnya, sebuah survey Kinerja Pelayanan Publik di instansi Perizinan dan Pertanahan di beberapa pemerintahan Provinsi seperti di Sumatera Barat, Sulawesi Selatan dan DIY menyimpulkan adanya pola ketergantungan atasan-bawahan dalam pelayanan publik. Survey tersebut menyatakan bahwa 44 % petugas pelayanan mendahulukan kepentingan atasannya dalam memberikan pelayanan (Dwiyanto, 2001).

Pola hubungan organisasi, hubungan patrimonial dalam organisasi ini terbentuk sebagai pola hubungan timbal balik antara penguasa yang menyediakan sarana fisik, prasarana dan perlindungan sedangkan klien memberikan dukungan berupa kesetiaan, pelayanan dan dukungan politik lainnya (Sukitman, Tri Mardika Alam, 2012). Ada beberapa penelitian yang mengkaji



bagaimana pola birokrasi patron-klien atau patrimonialisme memang sangat kental di negara kita. Sebagai contoh, penelitian yang dilakukan oleh Reastyawati (2015) menyimpulkan bahwa pola politik patrimonialisme sudah begitu mendarah daging sehingga terlihat kental dan mengambil bentuk politik kekerabatan dari tingkat nasional hingga lokal (Raestyawati, 2015). Dengan mengambil sampel penelitian birokrasi di tingkat lokal, Raestyawati menyatakan bahwa pola politik kekerabatan berbasis kedekatan keluarga sangat kuat di Desa Sumberejo, Kecamatan Kerjo, Kabupaten Karang Anyar (2015). Peneliti lain juga menemukan kasus merit system dalam mutasi pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Halmahera Utara terkendala oleh faktor politik kekeluargaan (Tawaris, dkk, tak bertanggal) (Mario, 2018). Penelitian serupa juga dilakukan tim peneliti Rusliandy. et. Al (2019) menyimpulkan bahwa penerapan *merit system* terkendala oleh politik kedekatan personal yang menempatkan aspek loyalitas bawahan kepada atasan di Kantor PUPR Kabupaten Bogor (Rusliandy, 2019). Mobilisasi pejabat birokrasi dan pola politik patrimonial juga terjadi pada pemilihan kepala daerah secara langsung di Kabupaten Sumba Barat (Umbu Mete, 2018). Pengerahan Aparatur Sipil Negara ini terjadi melalui mekanisme tradisional *Kedde* yang membutuhkan politik timbal balik antara patron yang memberikan bantuan hewan untuk upacara kematian adat dengan harapan klien mengembalikannya dalam bentuk dukungan politik dalam memenangkan patron di kepala daerah. Pilkada di Kabupaten Sumba Barat (Umbu, 2018).

Menyikapi fenomena ini, penulis berharap agar pemerintahan Jokowi perlu mencermati bahwa birokrasi kita memiliki dua sisi yang bertentangan satu sama lainnya, yaitu yang pertama adalah sebagai birokrasi yang modern, yang menitik beratkan pada aspek prestasi kerja, rasional dan professional. Namun di sisi yang lain, birokrasi kita juga sangat kental dengan struktur budaya patrimonialisme yang mendahulukan aspek ikatan-ikatan patrimonial yang mencirikan sebuah birokrasi tradisional yang menganggap birokrasi sebagai urusan personal dalam ikatan patron-klien. Telah banyak penelitian-penelitian sebelumnya yang mengkaji betapa pola *patron-client* atau birokrasi patrimonialisme ini memang sangat kental di negeri kita. Sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh Reastyawati (2015) menyimpulkan bahwa pola politik patrimonialisme telah berurat berakar sehingga terlihat kental dan berbentuk politik kekerabatan mulai tingkat nasional sampai lokal. Dengan mengambil *sample* penelitian birokrasi di tingkat lokal Reastyawati menyatakan bahwa pola politik kekerabatan berdasarkan kedekatan kekeluargaan sangat kental di Desa Sumberejo, kecamatan kerjo, kabupaten karang Anyar (2015). Peneliti lain juga menemukan kasus bahwa sistem merit dalam mutasi kepegawaian pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Halmahera Utara terkendala adanya faktor politik kekeluargaan (Tawaris, et al, undated). Penelitian sejenis juga dilakukan oleh Tim peneliti, Rusliandy. Et. Al (2019) menyimpulkan bahwa penerapan *merit system* terkendala politik kedekatan secara persolanal yang mengedepankan aspek loyalitas bawahan pada atasan terjadi pada Dinas PUPR Kabupaten Bogor. Mobilisasi pejabat birokrasi dan pola politik patrimonial juga terjadi pada pemilihan langsung kepala daerah di Kabupaten sumba Barat (Umbu Mete, 2018). Mobilisasi para Aparatur Sipil Negara (ASN) ini terjadi melalui mekanisme *adat Kedde* yang mensyarat adanya politik timbal balik antara patron yang menyediakan bantuan hewan untuk upacara adat kematian dengan harapan sang *clien* mengembalikannya dalam bentuk dukungan politik dalam memenangkan sang patron dalam pemilihan kepala daerah di Kabupaten Sumba Barat.

Mencermati fenomena ini, penulis berpendapat bahwa pemerintahan Jokowi akan lebih berhasil dan lebih ampuh dalam melakukan reformasi birokrasi, jika pemerintahan Jokowi tidak hanya menata birokrasi dalam tataran struktur formal organisasi dengan memangkas jabatan-jabatan eselon III dan IV yang dirasakan tidak efektif dan memboroskan keuangan negara. Yang terpenting dari pada itu, agar tidak berat sebelah, pemerintahan Jokowi harus juga menitikberatkan pada pembenahan



birokrasi secara menyeluruh termasuk membenahi gurita struktur budaya patrimonial birokrasi yang sangat buruk dan telah hidup lama tumbuh subur dalam tubuh birokrasi di Indonesia. Pemerintahan Jokowi harus mengambil langkah-langkah strategis untuk meminimalisir bahkan memberantas gurita struktur patrimonialisme dalam birokrasi ini dengan secara tegas melalui tiga cara yaitu:

**Pertama**, membenahi *merit system* dalam tubuh birokrasi. Sistem merit ini akan menggantikan pola patron-klien yang mengandalkan jalur loyalitas, *like and dislike* serta kepatuhan pada atasan dengan pola prestasi kerja seseorang. Sistem merit ini dipertegas dengan memberlakukan seluruh instansi pemerintah baik pusat dan daerah untuk menyusun *road map* pola karir (*carrier path*) bagi para Aparatur Sipil Negara (ASN). Untuk kelancaran penegakan aturan ini, diharapkan semua ASN dalam birokrasi memiliki hak yang sama sesuai ketentuan perundangan yang berlaku. Sebelum pembelakuan penyederhanaan birokrasi ini, dalam rangka mewujudkan sistem merit ini sebenarnya pemerintah terlebih dahulu telah memberlakukan UU nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara) beserta turunannya yaitu peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen PNS dan Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi nomor 40 Tahun 2018 tentang Pedoman Sistem Merit (Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 40 Tahun 2018 tentang Pedoman Sistem Merit). Penerapan sistem merit ini harus diawasi dan evaluasi oleh Kemenpan RB, Komisi Aparatur Sipil Negara serta unsur-unsur civil society yang relevan dengan bidang tugasnya.

**Kedua**, Pemerintahan Jokowi harus mewajibkan seluruh instansi pemerintah untuk menyusun peraturan tentang kode etik ASN serta membentuk Komite/Dewan etik internal yang melibatkan pihak independen dari Komisi Aparatur Sipil Negara (lembaga non-struktural yang diberi tugas mengawasi pelaksanaan kode etik ASN di lembaga-lembaga pemerintah baik pusat maupun daerah). Kode etik dan Komite/Dewan etik internal inilah yang akan bekerja secara intensif dalam mengurus pengaduan penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat tinggi. Kewajiban pemerintah dalam membentuk dan mengelola kode etik ini tercantum dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil Republik Indonesia. Kemudian diperbaharui dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, serta dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2020 tentang Pembangunan Integritas Pegawai Aparatur Sipil Negara. Dalam konteks ini meskipun ada unit internal seperti inspektorat yang mengurus persoalan integritas, penyelewengan keuangan dan aspek-aspek pengaduan dari *whistle blower* namun menurut hemat penulis yang sudah bekerja selama 25 tahun di instansi pemerintah sangat tidak efektif karena masih berpeluang untuk menciptakan hubungan patron-klien yang kuat antara pejabat eselon I dan II.

**Ketiga**, mengingat di era saat ini menuntut pemerintah harus akuntabel dan transparan kepada masyarakat maka pemerintahan Jokowi harus mewajibkan kepada seluruh instansi pemerintah baik pusat dan daerah untuk menggiatkan kembali adanya jalur-jalur komunikasi *hotline* yang menghubungkan pimpinan birokrasi dengan masyarakat pengguna jasa untuk mendapatkan hak informasi atau menyampaikan pengaduan atau keluhan masalah tidak hanya kepada pimpinan organisasi, namun kepada Komite/Dewan Etik Internal organisasi. Hal ini sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Pelayanan publik Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Peraturan Undang undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Peraturan Komisi Informasi No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik dan Peraturan Menteri Telekomunikasi dan Informatika Republik Indonesia Nomor 10 tahun 2016 Tentang Layanan Nomor Tunggal Panggilan Darurat.

## KESIMPULAN

Penyederhaan birokrasi dengan memangkas jabatan struktural eselon III dan IV di satu sisi telah mengundang popularitas pemerintahan Jokowi dalam rangka efisiensi dan efektivitas anggaran, memangkas prosedur birokrasi yang panjang serta mempercepat proses pengambilan keputusan. Namun demikian perlu diingat bahwa kebijakan penyederhanaan birokrasi ini berhadapan dengan kultur birokrasi patrimonial yang sudah berurat berakar di pemerintahan kita. Beberapa hasil penelitian dan kajian studi litelatur tentang kultur patrimonialisme yang mensyaratkan adanya hubungan resiprokal atau timbal balik yang saling menguntungkan secara politik maupun ekonomi membuktikan bahwa kultur patrimonial masih berurat berakar pada birokrasi kita terlebih di era reformasi terutama pilkada hubungan patrimonial ini semakin kental dan sangat menonjol di berbagai jajaran pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah.

Sejalan dengan permasalahan tersebut ada beberapa strategi yang bisa dilakukan oleh pemerintahan Jokowi dalam rangka meredam kultur birokrasi patrimonial dengan berbagai cara mulai dari memberlakukan kebijakan merit sistem secara luas di seluruh instansi pemerintah baik di pusat maupun di daerah, membentuk dewan komite etik di seluruh jajaran pemerintah dan menggiatkan transparansi dalam publikasi atau pun dalam pengaduan secara terbuka terhadap setiap pelanggaran peraturan baik oleh pemerintah pusat maupun daerah sehingga memberikan ruang bagi masyarakat untuk mengontrol secara terbuka kinerja pemerintahan Jokowi ini.

## DAFTAR PUSTAKA

- Brown David, 1994, *The State and Ethnic Politics in Southeast Asia*, Routledge London and New York.
- Dwiyanto, A, 2001, *Budaya Paternalisme dalam Birokrasi Pelayanan Publik, Policy Brief, Center for Population and Policy Studies*, UGM, Yogyakarta.
- Emmerson, D. K., 1983, *Understanding the New Order: bureaucratic pluralism in Indonesia*. *Asian Survey*, 23(11), pp. 1220-1241.
- Gerth H H & Wright Mills C, 1977, *From Max Weber: Essays in Sociology*, Routledge & Kegan, Paul London and Boston.
- James, C, Scott., 1972, *Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia*, *American Political Science Review*, 1972, Volume 66, issue 1, pp. 91-113.
- Jati, W. R. 2012. *Kultur Birokrasi Patrimonialisme dalam Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa YOGYAKARTA. Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur III*, National Institute of Public Administration Indonesia.
- Mario, Tawaris, et.al, 2018, *Transparansi Mutasi Pegawai Pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Halmahera Utara*. *Jurnal administrasi publik*. Volume 4, Nomor 61.
- Nisa L.S, Sri Setyati, Maliani, Dewi Siska, Siska Fitriyanti. 2022. *Analisis Pelaksanaan Kebijakan Penyederhanaan Birokrasi Di Lingkup Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan*. *Jurnal Kebijakan Pembangunan* Volume 17 Nomor 2 Desember 2022: 167-184
- Nurhestitunngal. & Muhlisin,. 2021, *Penyederhanaan Struktur Birokrasi: Sebuah Tinjauan Perspektif Teoritis dan Empiris pada Kebijakan Penghapusan Eselon III dan IV*, *Jurnal Kebijakan Pembangunan Daerah*, Volume 4, No.1, Juni 2020, pp. 1-20.
- Rakhmawanto. A. 2021. *Analisis Dampak Perampingan Birokrasi Terhadap Penyetaraan Jabatan Administrator Dan Pengawas*. *Jurnal Civil Service*. VOL. 15, No.2, November 2021 : 11 – 24

- Sinaga. J.V Dan Nova Magdalena Ginting. 2021. *Penyederhanaan Birokrasi: Sudah Sesuai Harapan Pak Jokowi Atau Hanya Sekedar Ganti Baju?* <https://www.minerba.esdm.go.id/berita/minerba/detil/20210316-penyederhanaan-birokrasi-sudah-sesuai-harapan-pak-jokowi-atau-hanya-sekedar-ganti-baju>
- UU nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen PNS.
- Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 40 Tahun 2018 tentang Pedoman Sistem Merit.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik *pegawai* Negeri Sipil Republik Indonesia.
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2020 tentang Pembangunan Integritas Pegawai Aparatur Sipil Negara
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik,
- Undang Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik
- Peraturan Komisi Informasi No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik
- Peraturan Menteri Telekomunikasi dan Informatika Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Layanan *nomor* Tunggol Panggilan Darurat.
- Permenpan RB Nomor 28 tahun 2019 tentang Penyetaraan Jabatan Administrasi ke dalam Jabatan Fungsional.
- Permenpan RB Nomor 17 tahun 2021 tentang Penyetaraan jabatan Adminisrasi ke dalam jabatan Fungsional.
- Raestyawati, Umi., 2015, *Karakteristik Birokrasi Lokal (Aristokrasi Jabatan Kepala Desa Di Desa Sumberejo, Kecamatan Kerjo, Kabupaten Karanganyar the Indonesian Journal of Public Administration*. Volume 2 Nomor 1.
- Rusliandy, et.al., 2019, *Hambatan Implementasi Sistem Merit Pada Dinas PUPR Kabupaten Bogor. Dalam Pengelolaan Infrastruktur Jalan Kabupaten, Jurnal BKN*, Volume 13, Nomor 1.
- Sukitman, T., & Alam, S.M. 2015. *Kekuasaan Patrimonial Politik Lokal: Relasi Patron-Klien Pada Pemilihan Kepala Desa Aeng Tong-tong Saronggi Sumenep*, Volume 7 Nomor 2.
- Sinaga & Nova Magdalena Ginting 2021, *Penyederhanaan Birokrasi: Sudah Sesuai harapan Pak Jokowi Atau Hanya Sekedar Ganti Baju?*, Kementrian Energi dan Sumber Daya Mineral. <https://www.minerba.esdm.go.id/berita/minerba/detil/20210316-penyederhanaan-birokrasi-sudah-sesuai-harapan-pak-jokowi-atau-hanya-sekedar-ganti-baju>.
- Surat Edaran Menpan RB Nomor 384, 390 dan 391, pada tanggal 13 November 2019, Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Tentang Langkah Strategis dan kengret *Penyederhanaan* Birokrasi.
- Umbu Mette R.R 2018. *Politik Kedde: Mobilisasi dan Patronase Birokrasi Dalam Pilkada di Kabupaten Sumba Barat Daya*. Tesis program magister Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa APMD Yogyakarta.