

REFORMASI BIROKRASI DAN GEJALA MASYARAKAT PRISMATIS (STUDI PENGORGANISASIAN DAN PENEMPATAN PEGAWAI PADA WILAYAH KECAMATAN WARU TIMUR, KOTA PALOPO)

Andi Molang Chaerul Kambau^a, Sunarding^b, Harsya Harun^{c,*}

^{a, b, c} Universitas Andi Djemma, Palopo, Sulawesi Selatan, Indonesia

* harsya.am@gmail.com

ABSTRACT

The study aims to discover and figure out the extent of the implementation of bureaucratic reform, in terms of organizational and of human resources dimensions, and whether it still has a strong prismatic society tendency. In the context, the dominant indication in staffing is the formalistic stigma, especially placement of the apparatus. The method is a survey through area sampling technique. Kecamatan Waru Timur was chosen because the area has the most urban villages, has the largest population in Palopo City. The results showed that the implementation of bureaucratic reform by means of organizational change indicated by the presence of vacant 5th, 6th, and 7th class positions, while the hardware, The Mayor Regulation 35/2019 as regards Position Levels, had been established. These also indicates that the prismatic society in local government organizations is still quite strong.

Keywords: *Bureaucratic Reform; Prismatic Society.*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami sejauh mana pelaksanaan reformasi birokrasi, ditinjau dari dimensi penataan organisasi dan penataan SDM aparatur, dan apakah pelaksanaan tersebut masih ada gejala masyarakat prismatic yang kuat. Dalam konteks tersebut gejala yang cukup dominan adalah stigma formalistik dalam penataan kepegawaian khususnya pada penempatan aparatur. Metode yang digunakan adalah survey melalui teknik sampling area. Kecamatan Waru Timur dipilih karena wilayah yang memiliki kelurahan yang paling banyak, jumlah penduduk terbanyak di Kota Palopo. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan reformasi birokrasi dengan area perubahan organisasi yang ditunjukkan dengan terdapatnya jabatan-jabatan kelas 5, 6, dan kelas 7 yang masih kosong, sementara perangkat kerasnya yakni Peraturan Walikota Palopo Nomor 35 tahun 2019 tentang Kelas Jabatan telah ditetapkan. Hal ini pula mengindikasikan gejala masyarakat prismatic pada organisasi pemerintah daerah masih cukup kuat.

Keywords: Reformasi Birokrasi; Masyarakat Prismatic.

PENDAHULUAN

Reformasi Birokrasi saat ini telah memasuki tahap ketiga dari *Grand Design* Reformasi Birokrasi Nasional yang dicanangkan oleh Pemerintah sejak tahun 2010. Di akhir periode ini, reformasi birokrasi diharapkan menghasilkan sebuah *birokrasi kelas dunia*, yang memiliki ciri tata kelola yang semakin efektif dan efisien serta meningkatnya kualitas pelayanan yang diberikan pada publik. Pemerintah daerah sebagai lembaga pemerintahan pusat wajib menerapkan strategi optimalisasi reformasi birokrasi di wilayahnya. Pelaksanaan reformasi birokrasi di daerah juga disesuaikan dengan kebutuhan dan ketersediaan masing-masing daerah.

Dalam hal ini ada beberapa model pengembangan strategi pelaksanaan reformasi birokrasi di semua daerah. Pertama, strategi dokumenter institusional, yaitu cara pemerintah daerah melaksanakan proses reformasi administrasi birokrasi pada tingkat dokumenter/administrasi secara penuh dari setiap kegiatan pelaksanaan reformasi birokrasi. Kelengkapan dokumen-dokumen tersebut yang menyangkut ketentuan, tata tertib, *standard operational procedure* (SOP), keputusan, dan seterusnya. Ini diwujudkan salah satunya melalui Peraturan Pemerintah Nomor 29 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Secara teknis kita dapat mengidentifikasinya seperti: dokumen Perjanjian kinerja antara Kepala Daerah dengan para pimpinan Perangkat Daerah (PD); Perjanjian kinerja antara Pimpinan Perangkat Daerah dengan para bawahan/staf; Rencana

Aksi, *Cascading* dan seterusnya.

Strategi kedua dari implementasi reformasi birokrasi adalah Institutional-Implementative Strategy, pola ini terkait dengan perubahan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah melalui PD berdasarkan identifikasi dari pelaksanaan yang sudah dilakukan. Proses perubahan yang dilaksanakan lebih diarahkan pada bagaimana mengatur internal organisasi. Misalnya penyederhanaan organisasi, pengisian jabatan-jabatan baik struktural maupun jabatan fungsional. Termasuk evaluasi efisiensi organisasi, yang didasarkan pada kebutuhan serta untuk memperbaiki kinerja pelayanan publik. *Ketiga, tahap Institutional-Public Implementative Strategy*, artinya kedua strategi tersebut di atas dilakukan secara simultan.

Aspek-aspek perubahan yang dilaksanakan didasarkan pada pelibatan masyarakat secara langsung. Pelibatan tersebut diwujudkan melalui penilaian kinerja pelayanan organisasi melalui survey kepuasan publik. Hal tersebut dimaksudkan untuk melibatkan masyarakat secara aktif di dalam upaya bagaimana PD dapat memperbaiki dan meningkatkan pelayanan publik. Tujuannya adalah untuk menemukan pada bagian mana dari proses pelayanan publik dari PD yang perlu dibenahi serta saran agar pelayanan tersebut dapat disempurnakan.

Dari beberapa hasil penelitian dengan tema-tema reformasi birokrasi, tidak sedikit ditemukan hasil penelitian tentang diskrepansi antara ideal dengan praksis. Temuan-temuan tersebut sebagian ada pada tataran manajemen aparatur, di antaranya antara jabatan dengan personil berdasarkan syarat-syarat yang

dibebankan padanya. Penelitian Vita Nurul F tentang reformasi manajemen SDM aparatur di Indonesia yakni kesesuaian antara rencana pemerintah dalam *road map* reformasi birokrasi dengan sebagian konsep manajemen sumber daya manusia.

Hasil penelitiannya menunjukkan terdapat sejumlah aspek yang luput dari rancangan perubahan, terutama yang berkenaan dengan kesejahteraan serta relasi antara atasan dengan bawahan dalam konsep administrasi. Bila kedua hal tersebut dapat menjadi titik fokus dalam rancangan pengembangan sumber daya manusia pengelolaan aparatur, diharapkan tetap dapat mendorong aparatur sipil negara untuk bekerja lebih baik lagi guna memberikan kontribusi bagi kemajuan negara (Vita, 2017).

Demikian juga penelitian Malik dan Mustam di Kota Salatiga. Mereka menemukan ada kesesuaian antara tupoksi dengan analisis jabatan. Rekrutmen pegawai dilakukan secara terbuka dan berbasis kompetensi. Hanya saja dari sisi prosedur dilakukan berdasarkan baru pada 3 tahap, yakni penyaringan, pemeriksaan berkas, dan ujian tertulis. Namun tahap pemeriksaan berkas, tahap wawancara dan tes kesehatan tidak atau belum dilakukan. Selanjutnya remunerasi, standar kompetensi jabatan, asesemen individu, sistem penilaian kinerja sudah berjalan baik (Azis & Mustam, 2017).

Penelitian Yusriadi dan Misnawati di Kabupaten Bone dengan melihat aspek kelembagaan, sumber daya manusia, serta sistem dan prosedur, menemukan ketiga aspek tersebut belum berjalan secara optimal. Di mana aspek administrasi lama pelayanan melebihi

waktu yang ditetapkan oleh SOP Pelayanan. Dari aspek SDM, masih ada yang menerima ‘insentif’ dari masyarakat untuk mempercepat pelayanan. (Yusriadi & Misnawati, 2017)

Penelitian ini hendak menyelidiki strategi kedua dari strategi reformasi birokrasi sebagaimana diuraikan di atas, yakni sejauh mana penerapan reformasi birokrasi yang diwujudkan dalam pengisian jabatan-jabatan organisasi pemerintah daerah. Hal ini penting dengan melihat fakta bahwa tidak sedikit jabatan-jabatan dalam birokrasi masih ada yang belum terisi, padahal perangkat kerasnya sudah disediakan (regulasi).

Dari sini dapat diduga bahwa gejala ini masih relevan dengan teori masyarakat prismatis oleh Riggs, dimana salah satu ciri masyarakat prismatis—dalam istilah Riggs adalah masyarakat transisi—ialah Formalisme, yakni pembuat kebijakan yang membuat peraturan tertentu hanya akan melihat peraturan itu dalam upaya memenuhi aspek formalitas semata namun pada realitasnya tidak dapat dijalankan para administratornya (pelaksana) (Riggs, 1964). Dalam konteks formalistis ini, Riggs berpendapat bahwa situasi ini akan menggali lebih dalam sifat hubungan pribadi antara ... pejabat dan isi komunikasi mereka, mungkin yang sedang dibahas. tidak akan ditulis secara formal di atas kertas karena menyiratkan posisi "politik", kesetiaan. dan ketidaksetiaan kepada *Clique*... (1964, p. 18)

Penelitian ini dilaksanakan pada instansi Pemerintah Kota Palopo, khususnya pada Kecamatan Wara Timur dan kelurahannya. Alasannya adalah pertama, diduga tidak sedikit jabatan masih banyak yang lowong, termasuk

jabatan fungsional pelaksana yang berada pada kelas 5, 6 dan 7. Di tingkat kelurahan, kondisi beberapa pejabat yang belum menjalani pendidikan dan pelatihan yang merupakan salah satu syarat dalam mendudukinya. Peraturan Walikota Palopo Nomor 35 Tahun 2019 tentang Kelas Jabatan dalam implementasinya salah satu instrumen dalam penelitian ini, selain jabatan-jabatan di tingkat kelurahan yang akan diteliti sekaligus sebagai unit analisis.

Berdasarkan latar belakang, penelitian ini menetapkan judul “Reformasi Birokrasi dan Gejala Masyarakat Prismatis (Studi pada Pengorganisasian dan Penempatan Pegawai pada Wilayah Kecamatan Wara Timur, Kota Palopo). Penelitian ini bermaksud melihat sejauh mana penerapan reformasi birokrasi dalam kerangka pengorganisasian serta penempatan aparatur, yang salah satu indikatornya adalah dalam pengisian jabatan-jabatan kelas 5, 6 dan 7 berdasarkan Peraturan Walikota Palopo Nomor 35 Tahun 2019 tentang Kelas Jabatan. Hal tersebut merupakan bagian dari delapan area perubahan dari sasaran reformasi birokrasi, yakni aspek penataan organisasi dan sumber daya aparatur, yang menjadi. Titik berat penelitian ini pada dimensi penataan SDM aparatur.

Tujuannya adalah untuk mengetahui dan memahami sejauh mana pelaksanaan reformasi birokrasi yang salah satunya melalui Peraturan Walikota tersebut, ditinjau dari dimensi penataan/penguatan organisasi dan dimensi penataan SDM aparatur. Rasionalnya adalah melalui penataan organisasi diharapkan terjadi penurunan dan atau tidak ada lagi tumpang tindih tugas pokok dan fungsi masing-masing

organisasi, kapasitasnya meningkat, sehingga tercipta desain organisasi yang mendukung kinerja, serta jenjang organisasi bisa berkurang dalam rangka efektifitas dan efisiensi kerja. Sedangkan penataan SDM bertujuan meningkatkan profesionalisme aparatur, yang didukung oleh sistem rekrutmen, penempatan, mutasi, promosi berbasis kompetensi, transparan, dan akuntabel. Dengan cara seperti itu, reformasi birokrasi dapat diidentifikasi progresivitasnya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan teknik sampling wilayah, oleh karena besarnya cakupan penelitian yakni reformasi birokrasi yang dilaksanakan oleh seluruh Perangkat Daerah (PD) Kota Palopo. Kecamatan Wara Timur ditetapkan sebagai obyek penelitian. Pertimbangannya adalah Kecamatan Wara Timur merupakan Kecamatan yang paling banyak kelurahannya sebanyak 7 kelurahan, serta memiliki penduduk yang paling banyak di antara 8 Kecamatan lainnya. Hal ini berbanding lurus dengan jumlah penduduknya yang paling banyak dibanding 7 Kecamatan lainnya. Artinya bahwa dengan jumlah formasi jabatan dan jumlah pegawai yang sesuai dengan jumlah jabatan tersebut, akan berbanding lurus dengan kualitas pelayanan publik di wilayah tersebut.

Fokus penelitian diarahkan untuk mengidentifikasi gejala formalistis sebagai bagian dari ciri masyarakat prismatis yang dikemukakan oleh Fred. W. Riggs (1964), yang menunjukkan ketidakkonsistenan antara yang telah ditetapkan dengan realisasinya. Konteks

ini dapat menunjukkan pola hubungan resiprokal, antara dua gejala lain dari masyarakat prismatis yaitu *overlapping* dan *heterogenity* yang dalam konteks penelitian ini menjadi gejala pelengkap atas hadirnya formalitas dalam reformasi birokrasi. Pola seperti ini nampak dari penempatan dan pengorganisasian personil dalam jabatan-jabatan yang secara normatif adalah mandat yang diberikan oleh peraturan walikota (formal). Pola lainnya menjadi sub fokus dalam penelitian ini relasi yang terbentuk antara formalisme, *overlapping* dan heterogenitas dalam kerangka reformasi birokrasi yang berfokus pada penataan SDM di Kota Palopo.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Reformasi Birokrasi (RB) pada dasarnya adalah kebijakan pemerintah, dengan maksud mengeluarkan bangsa Indonesia dari akibat-akibat yang menyakitkan dari krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1997/1998, serta diharapkan nanti akan menjadi bangsa yang maju pada tahun 2025. Reformasi Birokrasi dilaksanakan dengan tiga tahap, yakni Tahap I 2010-2014, Tahap II tahun 2015-2019, dan Tahap III Tahun 2020-2024. Pada tahap terakhir RB ini, Kementerian PAN&RB telah menerbitkan Peraturan Menteri PANRB Nomor 25 Tahun 2020 No 25 tentang *road map* reformasi birokrasi 2020-2024. Peraturan tersebut merupakan tindak lanjut Perpres 81 Tahun 2010 tentang *grand design* reformasi birokrasi 2010-2025.

Prinsip reformasi birokrasi meliputi outcome oriented, terukur, efisien, efektif,

realistik, konsisten, sinergi, inovatif, kepatuhan, dan dimonitor (Sugiharto, 2011, pp. 14–15). Sedangkan tujuan reformasi birokrasi adalah membangun aparatur publik yang profesional dengan ciri adaptabilitas, integritas, efisiensi tinggi, transparansi, nonkorupsi, kolusi dan otokrasi, pelayanan publik, netralitas, kesejahteraan, dedikasi dan dukungan terhadap fundamental nilai-nilai. dan kode etik (Komaruddin, 2011, p. 85).

Dengan demikian muara reformasi birokrasi ini tidak lain adalah memberikan perubahan besar terhadap paradigma dan tata kelola pemerintahan Indonesia, yang berkaitan dengan ribuan proses *overlapping* fungsi-fungsi pemerintahan, melibatkan jutaan manusia yang berada dalam eksekutif, legislatif, birokrasi, dan melibatkan anggaran yang tidak sedikit, menata ulang proses birokrasi mulai dari level tertinggi sampai terendah, dan memerlukan titik balik baru (*inovasi inovatif*) yang bertahap, konkrit, realistis, serius, berpikir di luar kotak (*thinking outside the box*) dan menuju paradigma baru (new paradigm shift), model baru, dan dengan usaha yang luar biasa (*business as usual*).

Hasil yang diharapkan dari reformasi atau pembaharuan birokrasi adalah tercapainya dengan nilai normatif sebagai pemerintahan bersih, akuntabel, dan kapabel, sehingga dapat melayani masyarakat secara cepat, tepat, profesional, serta bebas dari praktek-praktek Korupsi, Kolusi, Nepotisme (KKN) sebagaimana tercantum dalam tiga poin sasaran hasil utama program Reformasi Birokrasi. (PAN & RB, 2020, p. 7)

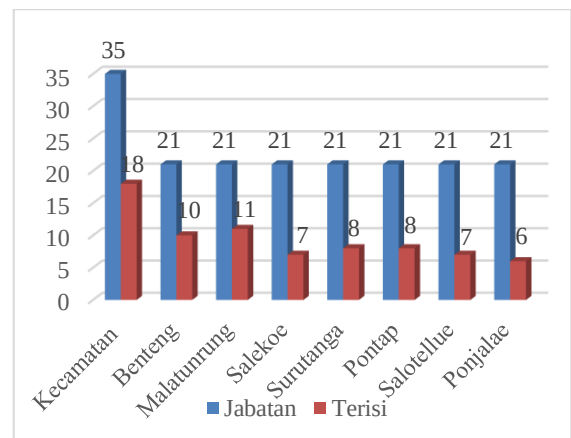
a. Konteks Penataan Sumber Daya Manusia sebagai bagian dari Reformasi Birokrasi Kota Palopo.

Penetapan *road map* reformasi birokrasi Kota Palopo 2021-2024 tahap ketiga dituangkan dalam Surat Keputusan Walikota Nomor: 600/III/2021. Sasaran yang ingin dicapai dalam periode tersebut adalah: Birokrasi yang bersih dan akuntabel; Birokrasi yang kapabel; dan Pelayanan publik prima. Sasaran ini merupakan kelanjutan dari *road map* tahap sebelumnya, yakni *road map* Reformasi Birokrasi Nasional 2015-2019, yang titik beratnya masih pada birokrasi yang bersih, akuntabel, efektif dan efisien. Sasaran ini juga selaras dengan Misi, Tujuan dan Sasaran Pembangunan Kota Palopo 2018-2024, sebagaimana termaktub di dalam Perubahan Renstra Pembangunan Kota Palopo 2018-2024, yakni memodernisasi layanan publik, meningkatkan kualitas aparatur dan tata kelola pemerintahann serta mendorong partisipasi publik dalam pembangunan.

Salah satu kebijakan Pemerintah Kota Palopo dalam upaya reformasi birokrasi tersebut adalah melalui Peraturan Walikota Nomor 39 Tahun 2019 tentang Kelas jabatan, yang merupakan tindak lanjut dari Instruksi Kementrian PAN&RB Nomor B/960/M.SM.04.00/2018, tentang Persetujuan Hasil Evaluasi Jabatan di Lingkungan Pemerintah Kota Palopo. Kemudian dtindaklanjuti melalui analisis jabatan dan analisis beban kerja terhadap jabatan fungsional dan jabatan pelaksana, serta mengangkat para pejabat sesuai nomenklatur jabatan. Namun

dalam implementasinya tidak nampak sebagaimana yang diharapkan.

Berdasarkan Peraturan Walikota Palopo tersebut, di Kecamatan Wara Timur dan 7 Kelurahan terdapat 182 jabatan. Selain jabatan eselon III dan IV, beberapa jabatan dengan pelaksana teknis dengan kelas yang terdiri dari kelas 3, 5, 6 dan 7. Hasil penelitian menunjukkan di mana baru sekitar 17 persen atau 40 jabatan yang terisi dari jumlah jabatan yang tersedia berdasarkan peraturan tersebut. Berikut disajikan perbandingan jumlah jabatan dan keterisian/pejabat di Kecamatan Wara Timur dan 7 Kelurahan dari jabatan Kelas 12 sampai jabatan kelas 5, 6 dan 7 seperti disajikan dalam gambar berikut:



Sumber: Data olahan Kantor Kecamatan Wara Timur 2021

Gambar 1. Rasio Keterisian Jabatan di Kecamatan dan Kelurahan Wara Timur Kota Palopo

Dari gambar 1 ditunjukkan jumlah keseluruhan jabatan sebanyak 182 jabatan yang ada, hanya 75 yang baru terisi. Nampak kesenjangan antara jumlah jabatan dengan pejabat yang mengisi jabatan tersebut cukup besar. Kesenjangan tersebut pada jabatan-jabatan pelaksana seperti analis, pengadministrasi, dan pengelola. Nampak bahwa Kecamatan Ponjalae yang memiliki

rasio kesenjangan keterisian jabatan yang paling besar. Sementara Kecamatan Wara Timur, Kelurahan Malatunrung memiliki rasio kesenjangan keterisian jabatan yang paling kecil. Kesenjangan tersebut masih terjadi pasca diimplementasikannya peraturan tersebut. Selain jabatan setingkat Camat, Kepala Seksi dan Kasubag, dan Lurah yang secara berturut-turut Kelas 12, 11, dan 10, terdapat beberapa nomenklatur jabatan yang terdiri dari kelas 3, 5, 6 dan kelas 7. Jabatan kelas 7 adalah Analis; Jabatan Kelas 6 seperti Pengelola dan Pranata; Jabatan Kelas 5 seperti Pengadministrasi. Sedangkan Kelas 3 seperti Pramu Kebersihan.

Perbedaan kelas tersebut dicirikan adanya perbedaan tingkat bobot pekerjaan. Analis dikategorikan ke dalam kelas 7 ketimbang jabatan lainnya, oleh karena pekerjaan analisis selain memerlukan keterampilan menganalisis, juga diperlukan pengetahuan dan keterampilan yang memadai dalam melakukan analisis sesuai bidangnya. Akibatnya temuan lainnya adalah aktivitas pemerintahan di masing-masing kelurahan menjadi lambat, oleh karena jika dihitung rasio masing-masing kesenjangan, maka rata-rata setiap pegawai mengerjakan beban pekerjaan sebesar 1:4.

Keadaan tersebut menunjukkan bahwa penempatan pegawai sebagai akibat dari fungsi peraturan walikota tersebut tidak diimplementasikan. Istilah penempatan (*placing*) adalah bagian dari proses pengorganisasian *organizing* untuk menunjukkan upaya organisasi dalam mengalokasikan sumber daya—dalam hal ini sumber daya manusia- dalam rangka mencapai

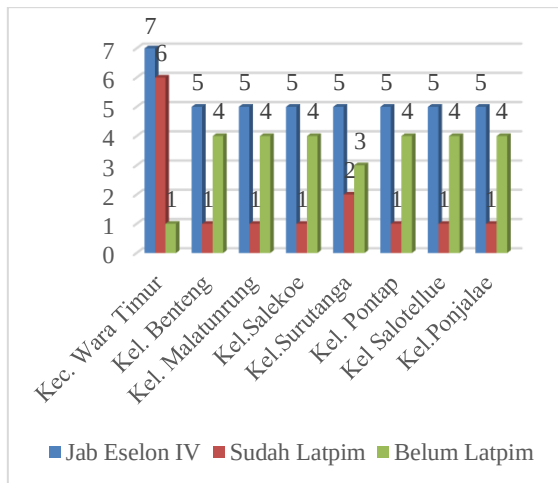
tujuan organisasi, dengan memperhatikan kemampuan dan kompetensi mereka. Menurut Werther and Davis dalam Asmawi bahwa pengertian penempatan sebagai “*assignment or reassignment of an employee to a new job*)” (Asmawi, 2011).

Assignment dapat dimaknai dengan pertama, menempatkan pegawai pada jabatan sesuai kompetensinya. Kedua, menempatkan seorang pegawai pada suatu jabatan baru secara horisontal. Dinamakan *assignment* merujuk pada penempatan pegawai yang baru diangkat, misalnya sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil. Kemudian *reassignment* bermakna penempatan pegawai bukan dalam makna penempatan pertama, tetapi sebagai penempatan kedua, ketiga dan seterusnya. Dari gambaran kondisi sebagaimana dijelaskan dalam diagram 1 di atas, ini menunjukkan bahwa aktivitas penempatan pegawai tidak dilakukan secara maksimal oleh Bidang Organisasi dan Kepegawaian.

Dari segi kompetensi yang diukur dengan tingkat pendidikan aparat, ditemukan bahwa tingkat pendidikan baik yang menduduki jabatan eselon III dan Eselon IV serta jabatan fungsional teknis yang berada pada kelas 6 dan 7 yang tersebar di Kecamatan dan Kelurahan. Dari 68 ASN yang menduduki jabatan, terdapat 6 orang Magister, 48 orang Sarjana, 2 orang orang berijazah Diploma, serta 22 orang berpendidikan SMA. Pendidikan Magister rata-rata menduduki jabatan Eselon III dan Eselon IV di Kecamatan, demikian juga dengan berpendidikan Sarjana selain menduduki jabatan eselon IV baik di Kecamatan dan

Kelurahan. Sementara Diploma dan SMA menduduki jabatan kelas-kelas 5 dan 6.

Terkait dengan persyaratan jabatan, ditemukan pula bahwa para pejabat struktural setingkat eselon IV, ada yang belum menjalani pendidikan Latihan Kepemimpinan Tingkat IV, meski sudah lebih dari setahun menduduki jabatan tersebut. Berikut disajikan keadaan pejabat struktural di Kecamatan yang belum menjalani latihan kepemimpinan tingkat III dan IV pada Gambar berikut:



Sumber: Data olahan 2021

Gambar 2: Perbandingan jumlah pejabat yang Latpim dan belum Latpim IV

Dari Gambar 2 di atas dapat tampak bahwa para pejabat yang telah menduduki jabatan eselon IV, yang rata-rata lebih dari setahun sudah menduduki jabatannya, namun belum menjalani Latihan Kepemimpinan Tingkat IV. Hal tersebut belum dapat memenuhi amanah Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, sebagaimana telah diubah (sebagian) di dalam PP No. 17 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017. Jika memahami Bab V PP 17 Tahun 2017 tersebut

khususnya Bab V tentang Pengembangan Karier, Pengembangan Kompetensi, dan Sistem Informasi Manajemen, maka diagram 2 di atas membuktikan belum maksimalnya pihak Organisasi dan Kepegawaian Kota Palopo dalam melaksanakan Peraturan Walikota Nomor 39 tahun 2019 amanah PP tersebut (2020).

Hubungan antar keduanya adalah bahwa menempatkan pegawai dalam suatu organisasi terlebih dahulu mesti dilakukan suatu proses analisis kebutuhan pegawai, dengan mengajukan pertanyaan pada bagian mana organisasi itu perlu ditempatkan pegawai. Sebagaimana dinyatakan oleh Thoha (Thoha, 2005, p. 29), bahwa untuk dapat menyusun formasi (pegawai) yang tepat, maka harus disusun lebih dulu ‘analisis kebutuhan pegawai’.

Peraturan Walikota tersebut sudah memiliki perangkat pendukung terhadap jabatan kelas yang ada di kecamatan dan kelurahan, seperti Uraian Jabatan (*job description*) dan Analisis Beban Kerja, namun tidak ditindaklanjuti dengan pengisian (*placement*) pegawai di kedua level pemerintahan tersebut. Memang ada sistem informasi manajemen kepegawaian, seperti lelang jabatan, namun masih terbatas pada jabatan struktural setingkat Kelas Jabatan Kepala Dinas, belum pada jabatan kelas di bawahnya. Itupun masih dapat “diganggu” prosesnya (lelang jabatan, dsb) oleh individu “elit/oligark” birokrasi. Hal ini ternyata menjadi virus penyebab tidak berjalannya mesin birokrasi pada rezim pemerintahan tersebut.

Temuan ini pula menunjukkan adanya formalisme pada institusi ini.

Hakekatnya, kedua dimensi pengorganisasian dan kepegawaian yang telah dibahas di atas merupakan 2 area perubahan dalam *road map* reformasi birokrasi Pemerintah Kota Palopo, yakni penataan organisasi /tatalaksana, dan penataan sumber daya aparatur. Temuan dari kedua area perubahan sebagaimana diuraikan di atas, mengindikasikan belum maksimalnya upaya konkrit dari reformasi birokrasi Kota Palopo. Belum lagi ditemukan pula tidak ada pedoman standar (SOP) mekanisme penempatan pegawai yang menjamin berjalannya sistem penataan organisasi dan SDM aparatur tersebut.

Pada akhirnya upaya nyata dalam pelaksanaan reformasi birokrasi diasumsikan berjalan timpang. Instrumen regulasi yang dikeluarkan cenderung menjadi aksesoris legitimasi tanpa dibarengi pemenuhan esensi yang menjadi tujuan dari reformasi birokrasi. Keputusan-keputusan eksekutif pada level lokal sebagai roda penggerak dalam mengakselerasi reformasi birokrasi pada akhirnya akan kembali pada *political will* pemerintah daerah karena nilai-nilai yang melekat pada aktor pengambil kebijakan dan konteks politik yang berkembang pada saat itu. Pada sisi yang lain produk regulasi eksekutif masih menekankan pada pengaturan yang lebih umum, tanpa disertai dengan prosedur teknis bagaimana penataan SDM dapat dimaksimalkan. Kondisi ini nampak dari penentuan kelompok kerja dalam kerangka reformasi birokrasi dalam bidang penataan SDM yang baru dimulai pada tahun

2021, sehingga realisasi dari reformasi birokrasi tidak berjalan secara maksimal

b. Relasi di antara tiga ciri masyarakat Prismatic dalam Reformasi Birokrasi

Dengan demikian temuan di atas menguatkan adanya gejala oligarki kekuasaan yang sangat kuat yang disebabkan oleh *individu* “elit birokrasi” yang membentuk “*clique*” dalam pemerintahan dalam bingkai reformasi birokrasi. Dengan memanfaatkan kekuasaan “bapaknya” yang menduduki puncak kekuasaan politik, individu (sang anak) tadi tiba-tiba “naik kelas” menjadi “elit” birokrat sekaligus menjadi “oligark” yang dengan leluasa menentukan siapa yang mendapatkan proyek-proyek pembangunan, siapa yang akan menduduki jabatan, dan seluruh yang berkaitan dengan aktivitas pemerintahan, yang pada akhirnya menciptakan *patron-klien* dalam pemerintahan. Pola seperti ini oleh Tichy sebagai tipologi *clique* yang didasarkan pada tekanan normatif, dimana banyak kebutuhan peserta akan dipenuhi dalam lingkungan kerja formal yang berakibat pada kelompok pertemanan dan kelompok kerja formal akan menunjukkan tingkat tumpang tindih (1973, p. 200).

Teori atau model masyarakat prismatic yang dikembangkan oleh Frederick W. Riggs cukup relevan untuk membantu menganalisis reformasi birokrasi yang sudah 10 tahun berjalan khususnya di Kota Palopo ini. Dengan teori masyarakat prismaticnya, ia mengidentifikasi adanya dua gejala masyarakat, tradisional vs modern. Dia antara kedua kutub tersebut, terdapat ‘masyarakat transisi’ atau peralihan di mana cirinya ditandai formalisme (*formalism*) tingkat tinggi dengan struktur yang

tumpang tindih (*overlapping*) secara fungsional dan heterogenitas.

Disebut Heterogen oleh karena ada perbedaan dan kombinasi antara tradisionalitas dan modernitas. Dikatakan formalisme, disebabkan terdapat perbedaan antara aturan-aturan formal dengan pelaksanaannya (Riggs, 1964). Formalisme menunjukkan ketidaksesuaian dalam kadar yang cukup tinggi antara hal yang sudah ditetapkan secara formal dengan praktek atau tindakan nyata di lapangan. Semakin formalistis situasi administrasi maka semakin kurang pengaruhnya terhadap perubahan perilaku yang sesuai dengan norma-norma yang digariskan. Peraturan Walikota Palopo tentang Kelas Jabatan, dengan implementasi yang tidak konsisten menunjukkan formalisme yang masih kental berdasarkan teori Riggs tersebut. Jelasnya, regulasi yang ada cenderung asimetris dalam penerapannya dengan kondisi yang terjadi di lapangan.

Wujud lain dari formalisme dengan gambaran di atas menunjukkan adanya benturan antara kepentingan publik---melalui peraturan-peraturan formal beserta dengan pendukungnya---dengan kepentingan kelompok/oligarki yang menyatu. Dari sini kelihatan bahwa tumpang tindih antara kepentingan kelompok kekerabatan dan kelompok kerja formal--misalnya Badan Perimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat)--juga didasari oleh dominasi peran kekerabatan yang terjalin dan cenderung membentuk dinasti atau kerajaan yang semakin menguatkan dominasi elit tertentu. Hal ini juga dikemukakan oleh Siagian dalam Springer dan

Gable bahwa “kecenderungan untuk anggota elit tugas teratas dan paling berpengaruh, tentu untuk mencoba ‘membangun kerajaan’ dengan merekrut staf pribadi yang kuat” merupakan salah satu dari empat masalah utama yang dihadapi administrasi publik Indonesia. (1980, p. 193).

Elit-elit ini yang kemudian menawarkan peluang dan kesempatan untuk mendapatkan promosi jabatan terutama bagi mereka yang berada dalam kekerabatan atau organisasi informal. Seperti yang dikemukakan oleh Springer dan Gable bahwa salah satu indikator keberhasilan dalam berkarir adalah kemajuan melalui promosi. Jika keanggotaan dalam organisasi informal tertentu menawarkan individu tersebut kesempatan untuk mendapatkan penghargaan yang lebih besar, kita mungkin mengharapkan tingkat promosi yang lebih tinggi untuk individu tersebut (1980, p. 201). Salah satu akibat dari kondisi ini adalah Baperjakat menjadi lumpuh, lelang jabatan hanya bersifat formal belaka, mutasi tidak berdasarkan kompetensi, serta permintaan pegawai terhadap jabatan yang lowong diabaikan. Inilah efek dari temuan yang sudah dijelaskan.

Kondisi ini tentunya mempunyai kecenderungan untuk merusak struktur otoritas yang telah tertata secara formal. Hal ini juga ditegaskan oleh Scott bahwa “lembaga-lembaga modern seperti birokrasi...di Asia Tenggara sering ditembus secara menyeluruh oleh jaringan informal...yang merusak struktur otoritas formal...otoritas birokrat cenderung lebih bergantung pada pengikut pribadinya dan

koneksi ekstra birokratisnya daripada pada jabatan formalnya... " (1972, p. 66)

Pada sisi lain keteguhan untuk mengikuti aturan yang telah ditetapkan dalam pengelolaan dan penempatan pegawai mengikuti konsep yang disebut oleh Riggs sebagai formalitas. Riggs memberi ilustrasi dengan menunjukkan sebuah struktur organisasi dengan individu yang ada di dalamnya, yang pada kenyataannya unit-unit dan orang-orangnya akan menjalankan kegiatan yang berbeda dengan yang ada dalam struktur... (1964, p. 15).

Dengan menguraikan fakta tersebut di atas, maka dapat dijelaskan bahwa gejala masyarakat prismatis—dengan salah satu cirinya adalah formalisme—masih kuat di dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di tempat penelitian ini dilaksanakan. Adalah bahwa peraturan yang formalistis akan melahirkan kebijakan atau tujuan yang secara administratif tidak bisa dijalankan. Perilaku sosial tidak sesuai dengan norma yang digariskan. Hadirnya gejala formalistis tidak terlepas dari gejala lainnya yang berkontribusi besar terhadap formalisme. Indikasi dari “*Clique*” menjadi wujud dari tumpang tindih status yang melekat pada aktor-aktor pengambil keputusan sehingga menjadikan setiap regulasi menjadi obyek interpretasi berdasarkan kepentingan. Pada sisi lain heterogenitas nilai tradisional yang melekat pada setiap individu sebagai aktor kebijakan yang cenderung berkelindan dan dominan dibandingkan dengan nilai modern yang telah diformalkan semakin menguatkan gejala formalistis dalam penataan sumber daya manusia dalam kerangka reformasi birokrasi.

SIMPULAN

Dari sisi reformasi birokrasi, Pemerintah Kota Palopo belum dapat melaksanakan secara nyata aspek area perubahan dalam *road map* birokrasi, yang dilihat dari sisi penataan organisasi dan penataan sumberdaya aparatur. Hal ini ditandai dengan diskrepansi antara peraturan Walikota Nomor 35 Tahun 2019 tentang Kelas Jabatan dengan tingkat keterisian jabatan tersebut di level pemerintah kecamatan dan kelurahan. Penyebabnya adalah tidak berfungsinya mesin birokrasi melalui Badan Pertimbangan Kepangkatan dan Jabatan (Baperjakat). Selain itu reformasi birokrasi Kota Palopo baru dilaksanakan pada tahap ketiga jalannya *road map* reformasi birokrasi Nasional.

Dari sisi gejala masyarakat prismatis, dengan menunjukkan bahwa ketidak konsistenan antara peraturan Walikota Palopo tentang Kelas Jabatan dengan keterisian jabatan di kecamatan dan kelurahan, menunjukkan formalisme sebagai salah satu ciri masyarakat prismatis. Sementara formalisme ini diintrodusir dengan gejala overlapping dan heterogenitas status dan nilai yang dimiliki aktor kebijakan. Kondisi ini nampak dengan adanya “elit birokrasi” yang bertindak dalam area oligarki yang membentuk “klik” dalam pemerintahan, yang pada akhirnya mengendalikan seluruh aktivitas pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Asmawi, R. (2011). Revitalisasi Manajemen Pegawai Negeri Sipil Dalam Implementasi Reformasi Birokrasi Di Indonesia. *Pendayaagunaan Aparatur Negara, Tahun I*(Edisi 1), 109–138.

- Azis, M. A., & Mustam, M. (2017). Penataan Sumber daya Manusia Aparatur Pemerintah Di Kota Salatiga. *Journal of Public Policy and Management Review*, 6(4), 1–12.
<https://doi.org/10.14710/jppmr.v6i4.17141>
- Komaruddin. (2011). Reformasi Birokrasi dan Pelayanan Publik Prima. *Jurnal Pendayagunaan Aparatur Negara*, Tahun I (Edisi 1), 76–108.
- PAN & RB, M. Peraturan Menteri PAN dan RB tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2020-2024. (2020). Republik Indonesia.
- Pemerintah RI. Peraturan Pemerintah tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. , (2020).
- Riggs, F. W. (1964). *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*. Boston, USA: Houghton Mifflin Company.
- Scott, J. C. (1972). Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia. *The American Political Science Review*, 66(1), 91–113.
- Springer, J. F., & Gable, R. W. (1980). The Impact of Informal Relations on Organizational Rewards: Comparing Bureaucracies in Southeast Asia. *Comparative Politics*, 12(2), 191–210.
- Sugiharto, G. (2011). Reformasi Birokrasi Menuju Pemerintahan Kelas Dunia. *Jurnal Pendayagunaan Aparatur Negara*, Tahun I (Edisi 1), 5–22.
- Thoha, M. (2005). *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*. Jakarta: Prenada Mulia.
- Tichy, N. (1973). An Analysis of Clique Formation and Structure in Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 18(2), 194–208.
- Vita, N. F. (2017). Reformasi Manajemen SDM Aparatur di Indonesia. *Government: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 10(1), 49–56.
- Yusriadi, & Misnawati. (2017). Reformasi Pelayanan Publik (Studi Pelayanan Satu Pintu). *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik*, 7(2), 99–108.