Journal I La Galigo : Public Administration Journal P-ISSN: 2654-4776
Volume 4 Nomor 2 Oktober 2021 E-ISSN:2684-9933

OVERLAPPING SEBAGAI CIRI PRISMATIC SOCIETY DALAM PENATAAN APARATUR SIPIL NEGARA DI INDONESIA

[1]Sunarding, [2]Andi Molang Chaerul dan [3]Darmawati

[1]Fakultas Hukum Universitas Andi Djemma Palopo
Emai :drssunarding@gmail.com

Universitas Andi Djemma
amolchaerul@gmail.com

Universitas Andi Djemma
darmawatithamrin04@gmail.com

Abstrak

Penelitian diarahkan untuk mendeskripsikan penataan manajemen aparatur sipl negara secara terbatas di Indonesia yang lebih difokuskan model prismatic society dengan penekanan pada ciri overlapping antara aturan-aturan formal dan informal yang berelasi secara tumpang tindih dalam manajemen kepegawaian. Metode yang digunakan dengan penelusuran pustaka terhadap sejumlah hasil penelitian yang direlasikan dengan ciri masyarakat transisi dan dikuatkan dengan sejumlah argumen dari para pemikir administrasi. Hasil dari penelusuran pustaka menunjukkan bahwa pola manajemen kepegawaian pada sejumlah aspek tertentu yaitu promosi jabatan yang masih menunjukkan tumpang tindihnya penerapan aturan dengan intervensi patron klien dengan dasar keeratan kekerabatan melalui jalur politis, agama dan suku, dan kehidupan sosial.

Kata Kunci : Prismatic Society, Overlapping, Penataan, Aparatur Sipil.

PENDAHULUAN

Penempatan personil Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan konten yang paling krusial dalam pengorganisasian pegawai yang ada di daerah. Hal ini tidak terlepas dari konteks yang masih melekat di Indonesia yang mempunyai kecenderungan besar untuk melibatkan kepentingan-kepentingan informal dalam pola yang telah terbentuk secara formal. Fred Warren Riggs telah lama mengindentifikasikan kecenderungan seperti ini dalam sebuah sebuah model yang bertajuk sebagai *Theory Prismatic Society* (1996) yang salah satu cirinya cukup mudah untuk ditangkap dalam fenomena penempatan pegawai terutama dalam konteks *local government.* Ciri yang paling mudah untuk dilihat adalah terbentuknya *overlapping* atau tumpang tindihnya antara kepentingan yang berasal dari organisasi non formal yang berbentuk kekerabatan dengan organisasi formal yang dibentuk secara formalistis.

Pengorganisasian personil kepegawaian yang berstatus sebagai ASN, dari sisi legalitas formal secara mendasar telah tertuang dalam roadmap reformasi birokrasi yang dikemudian terejawantah dalam Keputusan Menteri Pendayaagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 25 Tahun 2020 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2020-2024.

Road Map reformasi birokrasi pada dasarnya berakar dari pola tata kelola yang selama ini dijalankan yang pada intinya tidak memberikan hasil yang maksimal dalam pengelolaan birokrasi di Indonesia. Salah satu area yang menjadi *list* prioritas dalam reformasi birokrasi mengarah pada penataan sumber daya manusia (SDM) aparatur yang menjalan berbagai tugas-tugas penyelenggaraan pemerintahan.

Sejumlah permasalahan terinventarisasi dalam berbagai penelitian yang dilakukan sebelumnya menyangkut tata kelola SDM aparatur yang cenderung tidak selaras dengan tata kelola SDM. Hal ini terlihat dari penelitian yang dilakukan oleh Malik dan Mustam di Kota Salatiga yang menemukan sejumlah proses yang tidak berjalan dalam aktivitas rekruitmen pegawai, dimana sejumlah tahapan seperti pemeriksaan dokumen

P-ISSN: 2654-4776
E-ISSN:2684-9933

kelengkapan, kemudian tahapan intervew serta pemeriksaan kesehatan belum bahkan tidak berjalan (2017) .

Begitu pula penelitian yang dilakukan oleh Dadang Sufianto dkk, yang menemukan adanya pola hubungan patronase antara walikota dan pejabat tertentu yang dilatarbelakangi faktor politik, kesamaan asal almamater, dan faktor kinerja pegawai. Namun demikan pola hubungan patronase tersebut tidak berimbas begitu jauh dengan pencapaian kinerja Pemerintah Kota Bandung (2019). Selain hasil penelitian yang dilakukan oleh Bethari Destianingrum dkk, menunjukkkan adanya sejumlah permasalahan yang terkait dengan reformasi birokrasi pada Pemerintah Kota Semarang, berupa reformasi remunerasi yang pada intinya perluanya penataan sistem penggajian yang dapat berimbas pada pemberian tunjangan dan fasilitas yang layak yang mengacu pada beban tugas, tanggung jawab serta beban kerja yang selaras dengan kinerjanya (2017).

Pola hubungan patrimonial menjadi sebuah keniscayaan kultural yang terbangun dan terbentuk dalam tata kelola pegawai terutama yang terjadi di daerah. Pola seperti heterogenitas, *overlapping*, dan formalistis yang berbaur dengan konteks tradisional dan moderen kemudian tersublimasi menciptakan bejana prismatik yang oleh Riggs disebut sebagai teori masyarakat prismatik. Masyarakat prismatik sendiri merupakan model yang mencerminkan pola perilaku tradisional yang seringkali tumpang tindih (*overlapping*) dengan pola formalistik yang menjadi *brand* dari masyarakat modern. Pola ini biasanya berlaku dan berjalan di negara-negara yang sedang berkembang (*developing countries*) termasuk Indonesia.

Gambaran *overlapping* sebagai bentuk yang digambarkan sejumlah penelitian sebelumnya, nampak dari gejala patrimonial yang bercampur dengan profesionalisme seperti yang terjadi pada penelitian Dadang Sufianto dkk. Pola tersebut menunjukkan sebuah posisi dimana jabatan-jabatan yang terbentuk secara formal kemudian berbaur dengan hubungan-hubungan yang bersifat infomal. Kondisi ini didasarkan pada hubungan kekerabatan, hubungan dalam sebuah organisasi non formal yang dilandasi *esprit de corps* ataupun hubungan lainnya yang pada gilirannya akan berimbas pada konteks formal seperti pada penempatan personil dalam struktur jabatan formal dalam pemerintahan.

Penempatan pegawai ini secara legal normatif tentunya disesuaikan dengan kompetensi, beban tugas, evaluasi kinerja dan sejumlah indikator yang secara jelas dapat terukur dan menjadi tolok ukur dalam penempatan dan penentuan jabatan yang akan diberikan. Namun pada kenyataannya sejumlah indikator tersebut tidak mampu terimplementasikan dengan sepenuhnya. Pola relasi antara apratur sipil negara, faktor politis yang terjadi menjelang, selama dan sesudah pesta demokrasi pada tingkat lokal, belum lagi pola hubungan kekerabatan yang terbangun yang didasarkan pada konteks kepentingan sesaat menjadikan konteks informal dan formal menjadi tumpang tindih dalam konstruksi pengambilan keputusan dalam penempatan aparatur sipil negara.

Berdasarkan fenomena yang telah dipaparkan di atas maka tema yang menjadi fokus dalam artikel ini lebih mengarah pada penataan aparatur sipil negara dengan meninjau kembali konteks tumpang tindihnya dasar penataan tersebut berdasarkan pola yang tergambar dalam model masyarakat prismatik sebagai bentuk dari masyarakat transisi dari tradisional ke masyarakat modern.

METODE PENELITIAN

Dalam artikel ini metode yang digunakan lebih ditekankan pada analisis melalui studi kepustakaan dengan dibarengi dengan pemaparan sejumlah kasus – kasus yang menjadi objek dan temuan dalam sejumlah penelitian yang terkait dengan masyarakat prismatik yang terpola dalam penataan kepegawaian. Studi kepustakaan tidak hanya memaparkan sejumlah kasus yang terkait dengan objek kajian namun juga mengolaborasikan dengan sejumlah argumen maupun gagasan yang dikemukakan oleh para ahli terkait dengan objek kajian.

PEMBAHASAN

Kondisi Dilematis

Sumber permasalahan yang cukup pelik dalam penataan kepegawaian di Indonesia adalah berbaurnya dan saling tumpang tindihnya masalah internal kepegawaian itu sendiri dengan permasalahan eksternal yang berperan dalam ketidaktentuan arah dari fungsi dan profesionalisme dari kepegawaian itu sendiri. Permasalahan internal kepegawaian sendiri lebih banyak berkutat pada rekruitmen, penggajian, reward, pengukuran kinerja, promosi jabatan dan pengawasan (Prasojo 2006). Konteks internal kepegawaian ini akan semakin nampak dalam memberikan sumbangsih permasalahan apabila dibawa dalam ranah pemerintahan lokal yang tentunya masih kental dengan aroma kekerabatan yang masih kental.

Kondisi ini nampak dari sejumlah hasil penelitian seperti yang terjadi disejumlah daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Krisdayanti dan Edyanto, menunjukkan adanya proses mutasi kepegawaian yang lebih didasarkan pada keinginan pegawai dan intervensi dari sejumlah elit-elit politik dan lokal terutama pada jabatan-jabatan yang ada dalam pemerintahan yang dianggap sangat strategis (2017). Demikian pula penelitian yang dilakukan oleh Kasmudin dan Lisda, yang menunjukkan bahwa pola promosi jabatan masih diwarnai oleh adanya unsur kedekatan dengan pejabat tertentu dengan mengabaikan aspek kemampuan yang dimiliki oleh pegawai (2019). Penelitian lain yang juga mengetengah pola patrimonial juga nampak dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Nirmala sari yang menunjukkan adanya pengisian jabatan-jabatan struktural melalui pertimbangan kekerabatan, suku dan pertimbangan yang bersifat politis (2020)

Konteks ini telah menunjukkan adanya *overlapping* dalam penerapan regulasi yang dijalankan. Proses mutasi atau penempatan pegawai dalam hal ini tentunya dilakukan dengan berpedoman pada regulasi yang mengatur penempatan pegawai namun pada saat yang bersamaan intervensi dari pola kekerabatan atau patron-klien juga memberikan bentuk yang lebih nyata dalam bentuk hasil dari proses regulasi tersebut.

Proses mutasi kepegawaian pada umumnya menjadi arena dalam penguatan peta perpolitikan di daerah menjadi komuditas yang secara tersamar namun faktual akan dirasakan dalam pemerintahan daerah. Hal ini juga dikuatkan oleh pendapat yang dikemukakan oleh Agus Dwiyanto yang meyatakan bahwa "promosi kepegawaian dalam jabatan tertentu cenderung menjadi arena politisasi dan komodifikasi dalam manajemen kepegawaian daerah pasca pelaksanaan pemillihan kepala daerah secara langsung. (Dwiyanto 2015, 126). Pola perpolitikan dan komodifikasi mutasi pegawai daerah secara mendasar adalah produk dari *overlapping* yang terjadi antara konteks formal dan informal. Peran dari calon kepala daerah sebagai jabatan politis merupakan unsur yang terlepas dari bagian prosedural manajemen kepegawaian namun mempunyai andil yang cukup besar dalam manajemen kepegawaian di daerah terlebih lagi apabila posisi calon kepala daerah masih diisi oleh petahana yang masih mempunyai otoritas sebagai kepala daerah definitif dalam menata tata kelola kepegawaian di daerah.

Argumen yang dikemukakan oleh Dwiyanto, sekaligus menegaskan bahwa perlengkapan formal tidak mampu untuk berdiri secara otonom. Pengimplementasian dari praktek formal hanya untuk memenuhi unsur prosedural semata namun dalam aspek hasilnya justru menyimpang dari substansi yang ingin dicapai dari prosedural tersebut. Hal ini juga dikemukakan oleh Riggs bahwa "perlengkapan formal…seakan-akan bersifat otonom, sebenarnya berakar dan saling dipengaruhi oleh sistem politik, agama, ekonomi dan sosial yang telah ada jauh sebelumnya" (1996, 17).

Kondisi ini tentunya menjadi sebuah kondisi dilematis karena setiap terjadi pembaharuan dari praktek administrasi yang dilakukan maka pembaharuan tersebut tidak akan mampu merubah perilaku yang ada karena besarnya pengaruh dari konteks eksternal yang ada baik itu politik, sosial, agama dan suku. Hal ini juga dikuatkan dengan pendapat yang dikemuakan oleh Riggs bahwa "…membenarkan perlengkapan administrasi… sebenarnya hanya menyusun kembali peta organisasi tanpa mempengaruhi perilaku orang yang ada di dalamnya…"(1996, 19). Pendapat yang dikemukakan oleh Riggs, menunjukkan bahwa praktek-praktek manajemen kepegawaian yang telah tersusun secara formal tidak akan mampu menunjukkan implikasi positifnya dalam mendukung tata kelola kepegawaian karena prilaku dari pelaksananya belum dapat membentuk sinkronisasi terhadap arah dan tujuan dari manajemen kepegawaian.

Arah Pembaharuan

Melakukan sebuah perubahan terutama pada pola kultur yang telah lama tersedimentasi menjadi lebih sulit dibandingkan dengan membentuk sebuah pola baru. Hal ini lebih diakibatkan karena perubahan lebih diarahkan untuk mendelegitimasi norma yang telah ada sehingga tidak digunakan kembali terutama pada institusi pemerintahan daerah. Hal ini selaras dengan yang dikemukakan oleh Richard W. Scott bahwa "…bilamana seperangkat keyakinan, norma, dan praktik yang ada diserang, mengalami delegitimasi, atau tidak digunakan, untuk digantikan oleh aturan, bentuk, dan skrip baru, maka yang terjadi adalah sebuah perubahan kelembagaan" (2014, 114). Berdasarkan kondisi tersebut maka perubahan lebih diarahkan pada pembaharuan, atau merefomasi kondisi yang telah ada sebelumnya menjadi suatu hal yang baru yang belum pernah dilakukan sebelumnya.

Melakukan pembaharuan atau mereformasi berarti melakukan tranformasi dengan mendelegitimasi norma dan praktek yang selama ini dilakukan dalam manajemen kepegawaian yang cenderung menyimpang. Menyimpang dalam artian bahwa norma dan praktek yang selama ini berjalan menjadi berbaur dengan aspek formal dan cenderung untuk mendominasi praktek-praktek manajemen kepegawaian serta memberi dampak negatif bagi berjalannya manajemen kepegawaian secara profesional.

Pembaharuan terhadap praktek-praktek tata kelola kepegawaian secara mendasar tidak hanya mendasarkan pada memformalkan secara maksimal praktek administrasi. Hal ini dikarenakan semakin formalistik praktek administrasi maka peran dari konteks eksternal juga akan semakin menguat yang akan berimbas pada pola perilaku para pelaksana. Seperti yang dikemukakan oleh Riggs bahwa " semakin formalistis situasi administrasi maka akan semakin kurang pengaruhnya terhadap perubahan perilaku yang sesuai dengan norma-norma yang digariskan" (1996, 19). Dengan demikian tekanan kelembagaan melalui penguatan formalisasi praktek administrasi sedapat mungkin tidak didasarkan pada sekedar menyusun formalisasi praktek administrasi tapi juga mempertimbangkan realitas perilaku dan pola kesesuaian dengan tingkat intensitas yang berjalan secara terus menerus dan berkesinambungan.

Kondisi yang mengarah dan berfokus pada perilaku yang terjadi secara riil, pola yang berkesinambungan dan intensitas yang konstan bahkan perlu secara gradual ditingkatkan serta dibarengi oleh ketersediaan sumber daya yang ada, dapat menjadi skema arsitekur yang diimplementasikan di masa mendatang. Pola ini akan menjadi *mainstream* sebagai arah bagi pembaharuan manajemen kepegawain.

Konsistensi yang berkesinambungan dari sebuah pembaharuan dapat dilakukan dengan berdasar pada pertimbangan akan perilaku yang telah dibentuk oleh konteks eksternal. Menerapkan solusi yang bersifat *restricting* melalui model sanksi dan *reward* dapat pilihan untuk mengikis sedimentasi pola tradisional yang telah mengakar dalam praktek pengelolaan kepegawaian.

Berkesinambungan dapat dilaksanakan dengan penguatan pada praktek-praktek yang bertahap, di mana setiap tahap dari praktek tersebut menunjukkan *grade* yang semakin meningkat dan tidak terputus. Terputusnya sebuah tahapan berarti sebuh kemunduran dari keseluruhan proses dan kemunduran dari proses tersebut akan mendapat sanksi sebagai bentuk dari penguatan kelembagaan.

Dukungan dari sumber daya tentunya tidak hanya berasal dari sumber yang selama ini dipahami secara terbatas seperti sumber daya manusia dan dana. Namun sumber daya ini juga menyangkut teknologi administrasi baik yang berbentuk *soft technologi* maupun berbentuk *artefack* fisik dari teknologi tersebut. Era digitalisasi dapat menjadi media sekaligus bejana yang mampu untuk menyublim konteks internal dan eksternal kepegawaian menjadi sebuah produk keteraturan yang dapat terprediksi baik dari sisi *output* maupun *outcome*-nya.

Secara praktek manajemen kepegawaian tidak lagi harus terselesaikan proses pengelolaannya pada level pemerintah daerah, namun semuanya harus tuntas di level pemerintah pusat. Kondisi ini ini sebenarnya merupakan implikasi regulatif dari Undang-Undang Pemerintah Daerah yang menempatkan birokrasi tidak lagi menjadi menjadi unsur pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah sejak berlaku Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, tela menempatkan birokrasi (perangkat daerah) sebagai bagian yang membantu unsur penyelenggara pemerntahan daerah yaitu kepala daerah dan DPRD. Dengan demikian pengelolaan kepegawaian yang selama ini menjadi permasalahan pelik di daerah seharusnya tidak ditangani lagi oleh pemerintah daerah baik itu pada level jabatan fungsional, adminstrasi maupun jabatan tinggi pratama. Dengan kata lain para aparatur sipil negara adalah aparatur negara yang diberikan tugas untuk membantu aktivitas birokrasi di daerah namun pengelolaannya harus dilakukan ditingkat pusat yang terkoordinasikan dengan pemerintah daerah.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

1. Pola kultrural patrimonial yang ada dan telah lama berkembang dan mendarah daging sebelum masuk pola yang mengusung prosedural administratif, menjadikan kultural tersebut dominan dalam setiap aktivitas dan praktek manajemen kepegawaian. Hal ini menunjukkan kesan bahwa tidak hanya sekedar tumpang tindihnya antara aturan formal dan informal namun juga intensitasnya yang dominan dalam praktek manajemen kepegawaian.
2. Penekanan untuk melakukan pembaharuan dalam tata kelola kepegawaian tidak hanya difokuskan pada intensitas membentuk regulasi sebagai bentuk formalitas. Fokus pada pola perilaku yang dominan berakar dalam manajemen kepegawaian melalui penguatan sanksi dan *reward* yang didukung oleh sumber daya yang semakin berkembang.

Saran

1. Regulasi dibentuk tidak hanya sekedar mengganti dokumen formalitas yang telah ada sebelumnya, tetapi juga memberikan tekanan kelembagaan pada upaya perubahan perilaku secara bertahap, konsisten dan berkesinambungan melalui penguatan sanksi atas inkonsistensi perilaku, instabilitas proses dan penghargaan peningkatan kinerja atas capaian dari setiap tahap perubahan perilaku

2. Membangun arsitektur teknologi administrasi yang mampu memetakan dan mengidentifikasi setiap inkonsistensi dan instabilitas proses yang mampu meminimalisir introdusir dari aturan informal terhadap praktek manajemen kepegawaian.
3. Pola manajemen dan assesment kepegawaian dilakukan secara terpusat dengan tetap berada pada jalur koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah sehingga dapat meminimalisir intervensi politik lokal, sentimen agama dan suku pada setiap level jabatan kepegawaian baik fungsional, administrasi dan pimpinan tinggi pratama.

REFERENSI

Azis, Malik Abdul, and Mochammad Mustam. 2017. "Penataan Sumber Daya Manusia Aparatur Pemerintah Di Kota Salatiga." *Journal of Public Policy and Management Review* 6 (4): 1–12.

Destianingrum, Bestari, Untung Dwi Hananto, and Nabitatus Sa'adah. 2017. "Profesionalisme Birokrat Dalam Implementasi Good Governance Menuju Terwujudnya Negara Bebas Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme (KKN) Di Kota Semarang." *DIPONEGORO LAW JOURNAL* 6 (2): 1–17.

Dwiyanto, Agus. 2015. *Administrasi Publik: Desentralisasi, Kelembagaan, Dan Aparatur Sipil Negara*. Pertama. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

Krisdayanti, and Ediyanto. 2017. "Analisis Proses Mutasi Promosi Jabatan Pegawai Negeri Sipil Di Kantor Badan Kepegaian Daerah Kabupaten Gowa." *Jurnal Noken* 3 (1): 62–74.

Prasojo, Eko. 2006. "Reformasi Kepegawaian (Civil Service Reform) Di Indonesia." *Jurnal Demokrasi & HAM* 5 (3): 5–13.

Riggs, Fred W. 1996. *Administrasi Negara-Negara Berkembang, Teori Masyarakat Prismatis.* 3rd ed. Jakarta Utara: PT. Raja Grafindo Persada.

Sabi, Kasmudin H., and Lisda Van. Gobel. 2019. "Promosi Jabatan Eselon IV Pada Badan Kepegawaian Pendidikan Dan Pelatihan Kabupaten Gorontalo." *PUBLIK: Jurnal Manajemen Sumber Daya Manusia, Administrasi Dan Pelayanan Publik* VI (2): 94–105.

Sari, Nirmala. 2020. "Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural." *RIO Law Jurnal* 1 (1): 1–11.

Scott, W. Richard. 2014. *Institutions and Organizations: Ideas, Interests and Identities*. Fourth. California: SAGE Publications, Inc.

Sufianto, Dadang, Agus Subagyo, and Agustina Setiawan. 2019. "Birokrasi, Pola Hubungan Patronase Dalam Bandung, Pemerintahan Daerah Kota." In *Prosiding Seminar Hasil Penelitian & Pengabdian Kepada Masyarakat Unjani Expo (UNEX) I 2019*, 20–21. Cimahi, Bandung: LPPM Universitas Jenderal Achmad Yani.