



**RELASI PILAR KULTURAL-KOGNITIF BERBASIS MULTI-AKTOR DALAM
PEMBENTUKAN KELEMBAGAAN PERANGKAT DAERAH
(Studi Pembentukan Perangkat Daerah Daerah Kota Palopo)**

Oleh

Harsya Harun¹, Andi Meriam², Muhamad Chairul Basrun Umanailo³

¹Fisip, Universitas Andi Djemma, Palopo

²Fakultas Ekonomi, Universitas Andi Djemma Palopo

³Fakultas Pertanian, Universitas Iqra Buru

Email: ¹harsya.am@gmail.com, ²merv8503@gmail.com, ³chairulbasrun@gmail.com

Abstrak

Kajian penelitian ini menempatkan keseimbangan kultur dan interpretasi dalam pengambilan keputusan pada pembentukan kelembagaan perangkat daerah melalui keterlibatan multi aktor. Ketidakseimbangan peran dan kapasitas serta dominasi para aktor struktural pemerintahan daerah secara inklusif akan membawa pendulum kultural-kognitif ke orientasi yang formalistis dan birokratis serta sarat dengan kepentingan. Pengabaian peran aktor-aktor yang berasal dari masyarakat berimplikasi pada minimnya daya dukung kultural yang integratif terhadap dimensi normatif dan regulatif yang rentan dengan gagasan dan interpretasi berbasis kepentingan aktor dominan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini berbasis kualitatif dengan mengeksplorasi fenomena minimnya peran individu dan masyarakat dalam pembentukan perangkat daerah. Hasil penelitian ini menunjukkan dominannya peran aktor yang ada dalam struktur penyelenggara pemerintahan akan menghasilkan keputusan yang berorientasi pada pola budaya birokrasi dan gagasan yang pada gilirannya mengeksploitasi pemaknaan terhadap norma dan regulasi. Norma dan regulasi yang dibentuk untuk mengarahkan tindakan dan perilaku dalam pembentukan perangkat daerah, yang pada akhirnya menjadi norma dan regulasi yang dapat dimodifikasi dan mengikuti kepentingan aktor dominan dan kultur birokratis dalam pengambilan keputusan.

Kata Kunci: Kultural-Kognitif, Perangkat Daerah, Multi-Aktor

PENDAHULUAN

Pembentukan perangkat pemerintah daerah selama ini lebih mengutamakan aspek regulasi dan norma yang telah ditetapkan secara formal dalam peraturan yang mengatur pembentukan perangkat daerah. Kondisi menjadikan perangkat daerah lebih berorientasi pada aturan (Osborne, 1993), dan cenderung mengabaikan konteks sosial dan kultur yang berkembang di masyarakat. Implikasi dari konteks tersebut pada gilirannya akan mengabaikan dimensi sosial dimana masyarakat menjalankan kebiasaan dan adat istiadat dan menjadi instrumen yang mengatur stabilitas kehidupan dalam suatu wilayah (Mudacumura, 2014). Selain itu pengabaian

dimensi sosial ini yang juga sebagai sosio-kultural menjadikan orientasi pemaknaan, gagasan serta ideologi akan didominasi oleh budaya birokrasi yang berpatron pada legitimasi yang formalistis.

Konteks yang penting dalam membentuk kelembagaan perangkat daerah, adalah membangun relasi yang erat antara komponen-komponen yang ada dalam masyarakat lokal. Setiap komponen lokal ini pada dasarnya telah membawa dimensi kultural yang secara individual akan berbeda namun dalam konteks komunal mereka telah di frame dalam kultur komunal, dimana ini membentuk pola tindakan dan perilaku mereka akan didasarkan kultur tersebut. Kultur ini pada gilirannya akan



berinteraksi dengan kultur yang ada dalam lembaga modern seperti pemerintah dengan catatan peluang akan interaksi itu terbuka.

Kultur institusi pemerintahan secara mendasar dibentuk oleh kultur birokrasi yang telah lama menjadi pedoman dalam rutinitasnya. Kultur dan norma yang terbentuk merupakan bentuk integrasi dari nilai-nilai yang selama ini telah tersedimentasi baik itu dari aspek profesionalisme maupun bagian dari *esprit de corps* (Arellano-Gault, 2016). Perkembangan situasi dan kondisi, secara bertahap membentuk dan merubah kultur birokrasi walaupun kenyataannya perubahan itu masih berada dipermukaan. Pada dasarnya pembentukan institusi birokrasi mencakup norma, regulasi dan kultural-kognitif yang pada gilirannya akan membentuk stabilitas makna yang berimplikasi pada ketahanan dan kesinambungan keberadaan institusi birokrasi tersebut. Pada aspek norma dan regulasi, perangkat daerah Kota Palopo dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Peraturan ini memuat norma dan prinsip yang diharapkan menjadi dasar dan pedoman tentang bagaimana seharusnya perangkat daerah dibentuk.

Secara empirik pembentukan kelembagaan perangkat daerah menjadi asimetris terhadap norma yang menjadi pedoman pembentukannya. Pemaknaan yang berbeda dari para aktor akan asas yang ada menjadikan perangkat daerah tidak mampu memenuhi harapan dari norma yang ada. Membesarnya postur perangkat daerah, urgensi perangkat daerah terhadap kebutuhan daerah, dan validitas data dan informasi yang mendasarinya merupakan konteks empirik yang menjadi permasalahan utama pembentukan kelembagaan perangkat daerah.

Norma yang menjadi acuan mempunyai nilai yang diyakini mampu mengartikulasikan regulasi yang bermuatan teknis prosedural dan menjadi koridor dalam pembentukan perangkat daerah. Norma-norma ini berupa prinsip yang memuat asas efisiensi, efektivitas,

rightsizing, fleksibilitas, tata kerja yang jelas, dan pembagian habis tugas. Norma ini menjadi pedoman dalam pengelolaan organisasi, namun dalam penerapannya cenderung akan mengalami pergeseran karena situasi dan agenda serta ragam keterlibatan aktor maupun organisasi dalam prosesnya.

LANDASAN TEORI

Budaya merupakan seperangkat nilai yang menjadi rujukan dan diyakini oleh individu dan sebuah komunitas dan menjadi pedoman tentang bagaimana cara mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan (Meyer, Boli, & Thomas, 1994). Dalam kerangka ini tentunya terdapat nilai yang menjadi rujukan bagaimana sebuah tujuan dapat dicapai (Scott, 2014). Namun demikian budaya dalam konteks ini tentunya mempunyai ragam yang berbeda tergantung pada kondisi dimana budaya itu terbentuk baik secara geografis maupun demografis. Pada gilirannya setiap budaya tersebut akan membentuk norma yang mempunyai karakteristik pemaknaan yang berbeda satu sama lain. Perbedaan karakteristik ini dibentuk oleh aktor yang membangun interpretasi berbeda dan membentuk budaya sebagai alat dimana para aktor memilih bagian yang berbeda sebagai garis tindakan (Swidler, 1986).

Peran aktor dalam konteks ini menjadi bagian penting dimana pemaknaan dan gagasan dalam proses pembentukan institusi pemerintahan daerah. Asumsi dasar bahwa keragaman pemaknaan dari multi aktor mempunyai kemungkinan yang lebih besar untuk didengarkan dibandingkan bila hanya satu sumber yang lebih banyak mendominasi, sekaligus menjaga keseimbangan dari kepentingan setiap aktor (Burns, Hambleton, & Hoggett, 1994); (Traverso, 2018). Dengan keterlibatan multi aktor dapat membuka peluang interaksi ragam kultur-kognitif yang memungkinkan untuk saling menguatkan dan membentuk koreksi yang positif terhadap kemungkinan terjadinya penyimpangan atas norma.



Pilar kultural-kognitif dapat dimaknakan sebagai *frame* yang membentuk sistem simbol serta patron perilaku dan dapat membentuk interpretasi sebagai bentuk respon terhadap simbol tersebut. Sistem simbol dalam bentuk kerangka umum dan pola kepercayaan yang dapat membentuk budaya organisasi hingga logika pengorganisasian pada akhirnya membentuk struktur organisasi. Sistem budaya beroperasi pada berbagai tingkatan, dari pendefinisian bersama terhadap situasi yang ada, kemudian kerangka umum dan pola kepercayaan yang membentuk budaya organisasi, hingga logika pengorganisasian yang membentuk struktur bidang organisasi (Scott, 2014).

Penekanan kultural akan mengarah pada konteks lingkungan, yang berkenaan dengan pembentukan institusi daerah. Konteks lingkungan ini merupakan situasi dan kondisi dimana komunitas akan mengakui nilai, kepercayaan, adat istiadat, dan keterampilan bersama yang kompleks, dimana komunitas mempunyai komitmen untuk melestarikannya (Mudacumura, 2006, hal. 152). Konteks dari budaya ini akan menjadi aturan dan *mainframe* untuk berperilaku. Sedangkan dimensi kognitif lebih diarahkan pada proses pemaknaan yang didasarkan pada pengetahuan dari para aktor, dimana terdapat rangkaian lengkap kegiatan pemrosesan informasi, mulai dari menentukan informasi apa yang akan mendapat perhatian, bagaimana itu akan dikodekan, bagaimana itu akan disimpan, diambil, dan diatur ke dalam memori, hingga bagaimana itu akan ditafsirkan, sehingga mempengaruhi evaluasi, penilaian, prediksi, penemuan dan inferensi serta penciptaan (Scott, 2014);(Weick, 1995).

Dengan demikian pembentukan makna yang dilakukan oleh para aktor tidak hanya terbatas pada penjelasan atau menafsirkan, tapi juga melakukan tindakan konstruksi teks berdasarkan pembacaan, penafsiran dan revisinya. Pembentukan makna ini pada gilirannya dapat berimplikasi pada pembentukan norma atau kultur yang baru atau menjadi layer dari kultur dan norma yang telah

ada. Dalam menjaga keseimbangan sekaligus bergesernya makna positif dari norma tersebut maka diperlukan kesimbangan dari multi-aktor yang dapat menjaga originalitas makna norma tersebut.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini berbasis pada pendekatan kualitatif yang ditujukan untuk memahami relasi dan penguatan dimensi kultural-kognitif dan normatif melalui multi-aktor dalam pembentukan kelembagaan perangkat daerah. Penelitian ini dilakukan akhir tahun 2019 dengan menilai proses pembentukan perangkat daerah yang dibentuk pada tahun 2016. Data-data dikumpulkan melalui wawancara mendalam terhadap sejumlah informan secara purposive yang berlatarbelakang pejabat dalam lingkup Pemerintah Kota Palopo, anggota legislatif daerah dan para akademisi yang ada di Kota Palopo. Penelitian ini juga ditunjang dengan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pembentukan perangkat daerah. Data-data ini selanjutnya diolah dengan menggunakan software Nvivo 12 Plus terutama dalam melakukan proses koding dan membangun relasi antara tema-tema yang berkenaan dengan pembentukan perangkat daerah dari aspek kelembagaan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

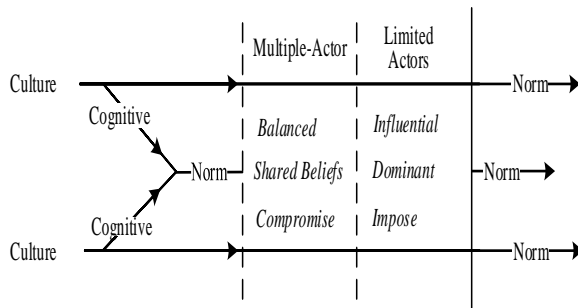
Pembentukan kelembagaan perangkat daerah, setidaknya merujuk pada tiga pilar utama kelembagaan yaitu pilar normatif, regulatif dan kultural-kognitif. Dalam prosesnya, dua pilar yaitu normatif dan regulatif memberikan tekanan yang memaksa pemerintah daerah untuk membentuk perangkat daerah berdasarkan norma dan regulasi yang telah ditetapkan. Sedangkan pilar kultural-kognitif lebih menekankan peran para aktor yang lebih didominasi oleh aktor struktural pemerintah daerah untuk membangun interpretasi dan negosiasi secara kontekstual dimana perangkat daerah dibentuk.



Relasi antara derajat keragaman aktor dengan implikasinya terhadap kekuatan interpretasi akan semakin jelas dalam konteks kultural-kognitif, dimana keragaman interpretasi mempunyai potensi untuk menghasilkan distorsi kebijakan. Distorsi kebijakan ini akan muncul pada saat pihak yang dominan akan banyak menentukan kepentingan dari beragam pihak. Kondisi ini diakibatkan kuatnya daya tawar-menawar dari pihak-pihak tersebut yang cenderung untuk bersaing (Peters, 2018, hal. 189).

Situasi yang dikemukakan oleh Peters mempunyai kemungkinan akan adanya keseimbangan, saling mempercayai atau dapat berupa kompromi. Arah dari setiap bentuk keterlibatan multi aktor maupun sebaliknya akan menghasilkan norma baru yang menjadi dasar bagi pembentukan kultur baru.

Dalam kerangka pembentukan kelembagaan perangkat daerah Kota Palopo, peran ide atau gagasan akan dipengaruhi oleh posisi keberagaman aktor, dimana semakin beragam aktor yang terlibat maka kemungkinan keseimbangan, kepercayaan dan kompromi ide akan semakin kuat terjadi. Sebaliknya terbatasnya aktor yang terlibat akan menempatkan peran aktor terhadap kultural, kognitif dan norma lebih kepada pola mempengaruhi, dominasi dan memaksakan gagasan atau ide untuk menjadi norma yang menjadi landasan bagi pembentukan perangkat daerah.



Gambar: Arah dari pilar kultural-kognitif dan norma dalam relasinya dengan perspektif Aktor yang beragam dan aktor yang terbatas

Sumber: Hasil penelitian dari peneliti

Pembentukan perangkat daerah yang dihegemoni dengan tekanan kelembagaan melalui aspek normatif dan regulatif yang lebih bersifat koersif, mendapat respon dari pemerintah daerah. Respon ini dengan mencari ruang yang menjadi celah dari norma dan regulasi, sehingga lebih memungkinkan untuk mendapatkan manfaat dari celah tersebut. Relasi yang terbangun secara kultural-kognitif dalam proses ini, menunjukkan dominannya kultur dari aktor-aktor yang terbatas dalam lingkungan formal. Pola dominan ini dimulai pada peran dari kapasitas aktor serta pola distribusi kewenangan yang berorientasi pada lingkungan formal. Kondisi ini dimungkinkan karena regulasi selain memberikan tekanan dan batasan, juga memberikan peluang untuk memberdayakan aktor dengan penguatan pada lisensi, kekuasaan dan juga manfaat bagi sejumlah aktor tertentu (Scott, 2014).

Dengan keistimewaan ini maka sejumlah aktor tertentu dan inklusif yang berada pada struktur pemerintahan daerah mendapatkan posisi yang dominan dibandingkan aktor lainnya terutama yang berasal dari masyarakat atau kelompok profesional lainnya. Dengan posisi dominan ini menempatkan aktor-aktor tersebut untuk dapat mendesak gagasan dan wacana yang sesuai dengan agenda dan kepentingan mereka. Agenda dan kepentingan dalam hal ini merujuk pada konteks politik yang berkembang pada saat itu, sehingga para aktor tersebut cenderung untuk mempertahankan pola status quo dengan mendominasi proses pembentukan perangkat daerah (Mahoney & Thelen, 2010).

Dengan wewenang yang diberikan terhadap aktor formal ditunjang dengan kapasitas yang dimiliki maka para aktor ini mempunyai kekuasaan untuk mempengaruhi konteks lingkungan yang ada. Bahkan Aktor dengan kapasitas dominan, mampu membangun pola ketergantungan pada aktor lain, sehingga potensi untuk memaksakan gagasan akan semakin terbuka. Kondisi ini secara faktual tidak menunjukkan adanya



keseimbangan dalam pengambilan keputusan dengan melibatkan aktor diluar dari unsur pemerintahan seperti yang dikemukakan Mudacumura sebagai bagian dari dimensi sosial.

Dalam konteks kultural, lingkungan sosial dibentuk oleh integrasi hubungan antar manusia dan kompleksitas nilai-nilai yang berkembang dan mengatur hubungan tersebut, sehingga membentuk sosio-kultural (Turner, 2003, hal. 19). Dengan adanya konteks sosio-kultural ini maka tidak akan memungkinkan menyelesaikan permasalahan yang hadir dari konteks ini tanpa melibatkan setiap elemen baik manusia maupun tata nilai yang ada didalamnya. Pembentukan perangkat daerah dalam konteks sosial-kultural cenderung untuk mengabaikan kondisi ini, padahal pelibatan aktor diluar unsur pemerintahan bahkan dimungkinkan untuk membawa nilai-nilai budaya yang melekat pada konteks lokal dapat menjadi sebuah solusi untuk mendukung asas dan prinsip dalam pembentukan kelembagaan perangkat daerah (Subanda, I Nyoman; Prabawati, 2016).

Besarnya peluang bagi para aktor dalam struktur pemerintahan untuk membentuk iklim dalam pembentukan perangkat daerah lebih diakibatkan minimnya daya imbang dari aktor lain diluar struktur pemerintahan. Aktor-aktor dari masyarakat yang dapat membentuk perimbangan dalam pengambilan keputusan adalah kalangan profesional. Beragamnya aktor yang terlibat dalam proses ini dapat berimplikasi pada beragamnya alternatif yang dapat menjadi pilihan sehingga berbagai pertimbangan yang muncul dalam pengambilan sebuah keputusan dapat lebih didengar dibandingkan dengan satu aktor yang dominan (Burns et al., 1994). Hal ini menunjukkan pentingnya untuk melibatkan aktor dari multi-komponen untuk membangun ragam dan keseimbangan alternatif dalam pengambilan keputusan (Glushko & Marchyshynets, 2018).

Pertimbangan akan pentingnya keterlibatan individu dan masyarakat dengan

beragam latar belakang profesi, karena terdapatnya potensi masalah yang beragam akan timbul dalam pembentukan perangkat daerah. Dengan keterlibatan ini akan menghasilkan pertimbangan interpretatif berdasarkan kualifikasi keahlian yang dimiliki. Pertimbangan tersebut juga dikemukakan oleh Coates dalam Rossini dan Porter bahwa kalangan profesional lebih mampu untuk membangun informasi yang lebih baik dan membangun keseimbangan dalam kepentingan yang saling bersaing (1984, hal. 67). Informasi dan isu yang berkaitan dengan ilmu pengetahuan dan teknologi yang begitu kompleks sehingga membutuhkan cara pandang yang lebih baik dalam menilai kondisi yang berkembang (Rossini & Porter, 1984). Dengan demikian profesionalitas menjadi syarat untuk mendapatkan pandangan yang lebih beralasan tentang kondisi yang sedang terjadi dalam proses pembentukan perangkat daerah.

Pada proses pembentukan perangkat daerah lebih penekanan gagasan yang terbangun intersubjektif antara aktor berperan penting dalam proses ini. Gagasan-gagasan ini lebih didominasi oleh kepala daerah sebagai aktor dominan diantara para aktor dalam struktur pemerintahan. Gagasan yang dibangun nampak bersifat umum dan sederhana, tanpa disertai dengan informasi yang rinci, menjadi cara membangun simplifikasi permasalahan. Cara berfikir tersebut tentunya tidak begitu saja diterima oleh aktor lain, karena ketika para aktor menilai gagasan tersebut, tidak berarti mereka dengan kepentingannya mempunyai pemikiran yang sama dengan apa yang ditawarkan oleh aktor dominan tersebut (Weick, 1995). Perbedaan pemikiran antara aktor dominan dan aktor lainnya tentunya akan nampak sehingga aktor dominan membutuhkan kekuatan yang lebih besar untuk mendesakkan wacana menjadi sebuah pemahaman bersama.

Pemahaman bersama dalam konteks ini tidak hanya mempertaruhkan konsep atau pemahaman dan penguasaan strategi



pengambilan keputusan tapi juga mengenai posisi relatif antara satu aktor dengan dengan aktor lainnya. Posisi aktor dominan dengan posisi aktor lainnya tentunya akan sangat ditentukan oleh kapasitas yang dimiliki oleh para aktor. Dengan posisi seperti ini maka penerimaan gagasan sebagai pemahaman bersama dapat lebih dimaksimalkan. Kapasitas aktor dominan sebagai kepala pemerintahan daerah tetapi juga berada dalam posisi strategis sebagai aktor politik, mempunyai kekuatan kompromi yang besar untuk menjadikan konsep tersebut pemahaman bersama. Proses meyakinkan aktor lain melalui argumen tidak selamanya bersifat rasional dalam artian bahwa yang paling berkuasa adalah mereka yang memiliki argumen “terbaik” (Schmidt, 2017)

Posisi kapasitas dari para aktor ini memungkinkan munculnya penguatan kekuasaan dari salah satu aktor, dipandang secara umum memiliki lebih banyak ataupun lebih sedikit kekuasaan, aktor-aktor tersebut menempati posisi yang umum dan lebih dari itu mereka berbagi pandangan tentang bagaimana posisi mereka berhubungan dengan yang lain (Fligstein & McAdam, 2012). Dengan kapasitas yang dominan tersebut kepala daerah mampu menerapkan kerangka kompromi yang dapat diterima oleh semua aktor dalam pemerintahan di daerah.

Pada dasarnya kerangka kompromi yang dibangun oleh aktor dominan, menunjukkan bahwa aktor struktural lainnya berada pada posisi yang minim akan kekuatan. Membuka peluang bagi masuknya aktor-aktor lain diluar aktor formal, memberikan peluang keberagaman alternatif keputusan, sekaligus membentuk pemahaman makna asas yang didasarkan pada kerangka kesepakatan (Meriam, Harun, & Umanailo, n.d.). Hal ini juga menjelaskan konsensus sebagai hubungan timbal balik kelembagaan yang didasarkan pada kekuasaan, mempunyai kecenderungan untuk mengubah praktek kelembagaan yang diberikan (Topal, 2019).

Posisi dominan dan non dominan ini pada dasarnya juga dikarenakan adanya ketergantungan antara satu aktor dengan aktor lainnya. Kepala daerah dan birokrat dalam struktur perangkat daerah merupakan contoh dari kekuasaan dan ketergantungan. Ketergantungan ini lebih didasarkan pada kemampuan dari kedua aktor tersebut untuk memberikan keuntungan pada masing-masing aktor. Ketergantungan dan kekuasaan dalam pembentukan perangkat daerah ini mempunyai pola yang menggambarkan ketergantungan dari satu aktor adalah dasar dari kekuatan aktor lainnya (Dornbusch & Scott, 1975). Hal ini diartikan kepala daerah tidak hanya memegang kekuasaan terhadap birokrasi tetapi juga mempunyai kepentingan atas ketergantungan tersebut. Kepala daerah dapat mengatur dan memaksa birokrat melalui gratifikasi dan sanksi untuk mengikuti kepentingannya.

Pembentukan perangkat daerah membawa sejumlah praktek baru dalam restrukturisasi perangkat daerah, dimana praktek ini menjadi bentuk kebiasaan baru yang harus diadopsi oleh pemerintah daerah. Pola kebiasaan yang baru ini membentuk koridor proses baru yang harus diselesaikan (Kambau, Sunarding, & Harun, 2022). Hal ini tentunya tidak mudah mengingat sebelumnya terdapat kewenangan daerah yang dianggap penting dalam pelaksanaannya namun tidak menjadi urusan pemerintahan.

Terbentuknya pola kebiasaan baru ini pada dasarnya ditujukan untuk membentuk rasionalisasi perangkat daerah melalui perumpunan urusan pemerintahan dengan dasar potensi yang dimiliki daerah. Namun demikian pola kebiasaan baru ini secara faktual belum dapat memecah *inersia* kelembagaan yang selama telah berjalan. Perubahan kebiasaan hanya terjadi dipermukaan akibat dari tekanan regulatif yang berimplikasi pada legitimasi. Sedangkan sosialisasi melalui kerangka kebiasaan dengan dasar regulasi yang baru tersebut belum mampu memenuhi harapan dari asas



dan prinsip sebagai norma pembentukan perangkat daerah.

Membesarnya postur perangkat daerah yang didasarkan pada proyeksi dan informasi yang kurang valid, serta rendahnya penilaian atas urgensi keberadaan SDM, merupakan implikasi dari interpretasi, sosialisasi dan pembentukan makna yang masih mengacu pada pola kebiasaan yang lama. Selain itu konteks lingkungan yang berkembang pada saat itu memberi kontribusi yang besar bagi bertahannya *inersia* kelembagaan. Pembentukan makna melalui aksi kognitif masih didominasi oleh pola kebiasaan lama dan konteks lingkungan yang terjadi saat itu baik itu perkembangan politik maupun celah yang diberikan oleh regulasi untuk diinterpretasikan.

Hal ini juga berarti bahwa premis perubahan belum dapat diinternalisasi, sedangkan perubahan perlu diinternalisasi dan dihargai oleh anggota organisasi dan dalam hal ini anggota memilih untuk mengadopsi dan mendukung perubahan karena mereka percaya dan secara pribadi ingin mendukungnya, meskipun tidak ditegakkan melalui kebijakan organisasi (regulatif) atau norma tempat kerja (normatif). (Palthe, 2014).

Internalisasi dari sebuah kebiasaan baru dalam pembentukan perangkat daerah dari aspek kultural-kognitif pada dasarnya merupakan keyakinan akan apa yang akan dihasilkan dan dikerjakan dalam pembentukan perangkat daerah. Hal ini tentunya membutuhkan waktu yang cukup lama. Adopsi terhadap kebiasaan baru yang termuat dalam pembentukan perangkat daerah tentunya tidak akan mungkin terinternalisasi dalam kurun waktu yang sangat singkat.

Hal ini juga menunjukkan bahwa kebiasaan yang telah membudaya sekian lama dikalangan birokrasi akan sulit untuk mematuhi tekanan kelembagaan, sehingga perubahan yang mungkin akan terjadi hanya pada struktur dan proses yang terjadi. Indikasi ini menunjukkan bahwa tekanan kelembagaan pada strategi dan budaya organisasi relatif

lebih bertahan dibandingkan dengan proses dan struktur yang ada dalam organisasi (Ashworth, Boyne, & Delbridge, 2007). Peran kultural-kognitif ini nampak dari pola kebiasaan dari aktor yang ada dipemerintahan daerah yang cenderung menjadi budaya. Kecenderungan untuk membentuk perangkat daerah dengan postur struktur yang hirarkis dan besar, lebih berorientasi pada input dibandingkan hasil, merupakan pola lama yang masih terjadi dalam pembentukan perangkat daerah. Kebiasaan ini kemudian berhadapan dengan difusi budaya baru yang lebih berorientasi pada pola tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*), efisiensi dan efektivitas.

Kecenderungan pada *inersia* kelembagaan kemudian semakin dikuatkan pada situasi temporer berkaitan dengan dinamika transisi kepemimpinan lokal. Situasi ini memberikan penguatan yang dominan pada aktor tertentu dalam lingkup yang terbatas untuk melakukan interpretasi pada regulasi yang juga akan berimplikasi pada konteks lingkungan. Dalam relasi pilar kultural-kognitif ini nampak pola kekuatan kelembagaan diskursif yang menekankan pada kekuatan gagasan aktor dominan yang pada gilirannya akan menjadi wacana atau diskursus dalam pembentukan perangkat daerah. Aktivitas diskursif disini tentunya merupakan konteks interaktif yang melibatkan aktor lain secara terbatas dalam pembentukan perangkat daerah yang bermuatan subjektif dan konteks kelembagaan saat itu. Bahwa diskursif ini tidak hanya terkait dengan strategi komunikasi semata tapi interaksi intersubjektivitas dan juga didasarkan pada konteks kelembagaan yang terjadi saat itu (Schmidt, 2017).

Interaksi subjektivitas terjadi pada kalangan terbatas pada para aktor formal lingkup pemerintahan daerah, membawa implikasi semakin kuatnya peran salah satu aktor. Peran dominan ditunjukkan lebih pada kekuatan untuk memaksakan gagasan. Kekuatan ini diungkit oleh kapasitas politik dan struktural sehingga aktor yang bersangkutan dapat menguatkan gagasan dan



mengabaikan gagasan dari aktor lainnya. (Carstensen & Schmidt, 2015).

Kepala daerah sebagai aktor dominan mempunyai kekuasaan yang ditopang secara struktural dan mempunyai kapasitas dari institusi politik untuk mendesak gagasan tersebut. Kemudian menggiring masuk kedalam area wacana dimana aktor lainnya mempunyai daya tawar yang minim atas gagasan tersebut. Pada sisi lain gagasan ini juga dapat dipaksakan kepada aktor tertentu dalam hal ini birokrasi yang secara struktural mempunyai ketergantungan dan kepentingan atas gagasan dan wacana yang diberikan oleh kepala daerah. Dalam situasi seperti itu maka potensi penerimaan wacana menjadi lebih besar dikarenakan posisi dari aktor yang menjadi sasaran atas gagasan tersebut tidak mempunyai kemampuan daya tawar. Bahwa keberhasilan sebuah wacana tidak hanya berkenaan dengan apa yang akan disampaikan tapi juga pada siapa gagasan tersebut diberikan, bagaimana itu disampaikan, mengapa gagasan tersebut dikemukakan dan pada saat dimana komunikasi tersebut dilakukan (Schmidt, 2008).

Para birokrat yang menjadi bagian struktural dan menjadi sasaran dari wacana koordinatif akan lebih banyak terposisi sebagai aktor yang minim daya tawar atas kebijakan dalam pembentukan perangkat daerah. Pada sisi lain ini berimplikasi pada keuntungan yang didapatkan oleh para birokrat terutama dari sisi peningkatan karier. Keuntungan ini dimungkinkan terjadi sepanjang para birokrat menjalin pola hubungan ketergantungan pada aktor dominan, dimana ketergantungan tersebut juga merupakan ketergantungan aktor dominan terhadap sikap dan perilaku para birokrat untuk mendukung gagasan dan motif kepentingan kepala daerah.

Kemudian pada sisi yang lain aktor DPRD Kota Palopo, berada pada interaksi intersubjektif dalam kerangka wacana komunikatif antara aktor politik. Wacana ini dibangun dengan menginterpretasikan gagasan

tersebut dalam debat maupun musyawarah. Proses ini pada akhirnya akan menghasilkan modifikasi gagasan dari aktor dominan ataupun kebijakan yang disebarkan sebagai bentuk tekanan kelembagaan. Proses ini mempunyai kecenderungan yang tidak berimbang mengingat aktor dominan juga merupakan bagian dari entitas politik sekaligus bagian utama dari penyelenggara pemerintahan daerah. Dalam bagian ini maka gagasan menjadi suatu kepentingan dan semua kepentingan bersifat subjektif (Schmidt, 2008).

Kondisi tersebut secara eksplisit menggambarkan bahwa kepala daerah dalam menyampaikan gagasannya dapat menempatkan posisi dan kapasitas yang dimiliki menyesuaikan dengan aktor yang dihadapinya. Penggunaan wacana koordinatif yang dilakukan terhadap aktor birokrasi dilakukan melalui sebuah proses konstruksi kebijakan pembentukan perangkat daerah. Sedangkan untuk aktor yang berada dalam area politik dilakukan melalui wacana komunikatif dengan menginterpretasikan dan menegosiasikan gagasan tersebut. Situasi yang tidak dapat dikesampingkan bahwa tidak hanya muatan gagasan yang disampaikan tapi juga kepada siapa, bagaimana dan pada konteks apa wacana tersebut ditawarkan. Proses transisi kepemimpinan lokal merupakan konteks yang akan memberikan keuntungan bagi aktor yang secara struktural terlibat dalam pembentukan perangkat daerah.

Proses pembentukan kelembagaan perangkat daerah memberikan gambaran bahwa dalam area keterlibatan aktor yang terbatas, kultur yang telah ada dan tersedimentasi memberikan pengaruh yang besar dalam resistensi terhadap kebiasaan baru (Harun, Supriyono, Haryono, & Setyowati, 2020). Pada saat yang bersamaan pola kognitif berupa interpretasi dan pengajuan gagasan menjadi dominan pada aktor dengan kapasitas politik dan struktural yang berada dalam pemerintahan daerah. Implikasi dari kondisi tersebut, menjadikan norma atau asas sebagai pedoman pembentukan perangkat daerah di



interpretasikan kembali dan didesakkan menjadi asas versi aktor dominan yang merupakan layering dari asas yang telah ada.

Keterlibatan dari aktor yang terbatas ini menjadikan pola yang berseberangan bila terjadi keterlibatan multi-aktor. Dengan multi-aktor maka pola budaya akan berintegrasi membentuk keseimbangan yang menjaga dominasi dari budaya lainnya. Tekanan kognitif tidak hanya terfokus pada pola dominan dari salah satu aktor tapi lebih didasarkan pada kepercayaan yang dapat menghasilkan saling pengertian antara aktor yang terlibat. Pada gilirannya akan terjadi kompromi untuk membangun kesepakatan yang tidak didasarkan pada pemaksaan gagasan tapi lebih berorientasi pada norma yang memberi keuntungan antara multi-aktor yang terlibat.

KESIMPULAN

1. Reinterpretasi terhadap norma baru cenderung menempati bentuk yang mempengaruhi, dominan dan memaksakan ide ataupun gagasan menjadi sebuah norma baru yang mensintesakan norma yang dibawa melalui regulasi, dibandingkan dengan membangun rasa saling percaya, kompromi dan keseimbangan akan peran dalam pembentukan perangkat daerah.
2. Keterbatasan aktor yang terlibat dalam pembentukan perangkat daerah, akan cenderung membentuk dan membuka peluang bagi aktor dominan untuk membentuk dominasi interpretasi dan gagasan terhadap aktor lainnya. Hadirnya aktor dominan ini didasarkan pada peran yang dihasilkan dari kapasitas dan posisi yang dimiliki dalam kultur pemerintahan.
3. Penggunaan wacana koordinasi dan komunikasi menjadi penting, untuk memediasi potensi dari bentuk tekanan perspektif keterlibatan aktor baik itu multi aktor maupun dalam perspektif aktor yang terlibat terbatas. Peran efektif dari kedua wacana ini nampak pada saat para aktor mendifusikan gagasan atau ide dalam

perumusan kebijakan pembentukan perangkat daerah. Peran ini sekaligus menunjukkan bentuk dominan dari perspektif keterlibatan multi aktor ataupun pada aktor yang terbatas.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Arellano-Gault, D. (2016). The dilemma for the new administrative culture in Mexican public administration: Esprit de corps or individualist bureaucracy? *Administrative Culture in Developing and Transitional Countries*, hal. 44–56. Diambil dari https://api.elsevier.com/content/abstract/scopus_id/84979052772
- [2] Ashworth, R., Boyne, G., & Delbridge, R. (2007). Escape from the Iron Cage? Organizational Change and Isomorphic Pressures in the Public Sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), 165–187. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum038>
- [3] Burns, D., Hambleton, R., & Hoggett, P. (1994). The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy. In *Teaching Public Administration (Vol. 15)*. London: The Macmillan Press LTD.
- [4] Carstensen, M. B., & Schmidt, V. A. (2015). Power through, over and in ideas: conceptualizing ideational power in discursive institutionalism. *Journal of European Public Policy*, 23(3), 318–337.
- [5] Dornbusch, S. M., & Scott, W. R. (1975). *Evaluation and The Exercise of Authority: A Theory of Control Applied to Diverse Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass, Inc., Publishers.
- [6] Fligstein, N., & McAdam, D. (2012). *A Theory of Fields*. New York: Oxford University Press.
- [7] Glushko, A., & Marchyshynets, O. (2018). Institutional provision of the state regulatory policy in Ukraine. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, 9(3), 941–948.



- [8] Harun, H., Supriyono, B., Haryono, B. S., & Setyowati, E. (2020). Initiating digitalization as institutional changes in institutional government bureaucracy. *Proceedings of the International Conference on Industrial Engineering and Operations Management*, 0(March), 2519–2523. Dubai, UAE: IEOM Society International.
- [9] Kambau, A. M. C., Sunarding, & Harun, H. (2022). Reformasi Birokrasi dan Gejala Masyarakat Prismatis (Studi Penempatan Pegawai pada Wilayah Kecamatan Wara Timur, Kota Palopo). *Dialektika: Jurnal Ekonomi dan Ilmu Sosial*, 7(2), 114–125.
- [10] Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). *Explaining Institutional Change Ambiguity, Agency, and Power* (James Mahoney & K. Thelen, Ed.). New York: Cambridge University Press.
- [11] Meriam, A., Harun, H., & Umanailo, M. C. B. (n.d.). *Establish Relation in Collaborative Governance in Micro and Small Business Development in Palopo City, South Sulawesi Province, Indonesia*.
- [12] Meyer, J. W., Boli, J., & Thomas, G. M. (1994). *Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account*. In W. R. Scott, J. W. Meyer, & J. Boli (Ed.), *Institutional environments and organizations: structural complexity and individualism* (hal. 9–26). Thousand Oaks, California: SAGE Publications, Inc.
- [13] Mudacumura, G. M. (2006). *Toward a General Theory of Sustainability*. In G. M. Mudacumura, D. Mebratu, & M. S. Haque (Ed.), *Sustainable development policy and administratio* (hal. 694). New York: CRC Press.
- [14] Mudacumura, G. M. (2014). *Multiple Dimensions of Governance*. In G. M. Mudacumura & G. Morçöl (Ed.), *Challenges to Democratic Governance in Developing Countries*. New York: Springer.
- [15] Osborne, D. (1993). *Reinventing Government*. *Public Productivity & Management Review*, 16(4), 349–356. <https://doi.org/https://doi.org/10.2307/3381012>
- [16] Palthe, J. (2014). *Regulative , Normative , and Cognitive Elements of Organizations : Implications for Managing Change*. *Managemet and Organizational Studies*, 1(2), 59–66. <https://doi.org/10.5430/mos.v1n2p59>
- [17] Peters, B. G. (2018). *The Politics of Bureaucracy, An Introduction to Comparative Public Administration* (7 ed.). New York: Routledge.
- [18] Rossini, F. A., & Porter, A. L. (1984). *Public Participation and Professionalism in Impact Assessment*. In J. C. Petersen (Ed.), *Citizen Participation in Science Policy* (hal. 62–74). Massachusetts: University of Massachusetts Press.
- [19] Schmidt, V. A. (2008). *Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse*. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303–326. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
- [20] Schmidt, V. A. (2017). *Theorizing Ideas and Discourse in Political Science: Intersubjectivity, Neo-Institutionalisms, and the Power of Ideas*. *Critical Review: A Journal of Politics and Society*, 29(2), 248–263.
- [21] Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations: ideas, interests and identities* (Fourth). California: SAGE Publications, Inc.
- [22] Subanda, I Nyoman; Prabawati, N. P. A. (2016). *Organizational Restructuring Of Regional Apparatuses Of Denpasar Municipal Government To Achieve Bureaucratic Reform*. *International Journal of Administrative Science & Organization*, 23(2), 63–69. Diambil dari



-
- <https://scholarhub.ui.ac.id/jbb/vol23/iss2/1>
- [23] Swidler, A. (1986). Culture in Action: Symbols and Strategies. *American Sociological Review*, 51(2), 273–286.
- [24] Topal, C. (2019). Coexistence of continuity and change in institutional work. *Baltic Journal of Management*, 15(1), 1–20.
https://doi.org/10.1108_bjm-02-2019-0036
- [25] Traverso, D. B. (2018). Municipalization as debureaucratization: Municipal reform movement in nineteenth century Chile. *Lex Localis*, 16(1), 129–146.
- [26] Turner, J. H. (2003). *Human institutions : a theory of societal evolution*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- [27] Weick, K. E. (1995). *Sensemaking In Organizations*. Thousand Oaks, California: Sage Publications, Inc.



HALAMAN INI SENGAJA DIKOSONGKAN