

Dr. Sastro M. Wantu

REKRUTMEN
REPRESENTATIVE BUREAUCRACY
pada **BIROKRASI**
LOKAL



Interpena

Kutipan Pasal 44 Ayat 1 dan 2, Undang-Undang Republik Indonesia tentang HAK CIPTA;

Tentang Sanksi Pelanggaran Undang-Undang No. 6 Tahun 1982 tentang HAK CIPTA, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 1987 jo. Undang-Undang No. 12 Tahun 1997, bahwa:

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberi izin untuk itu, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah);
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Dr. Sastro M. Wantu

REKRUTMEN, *REPRESENTATIVE BUREAUCRACY* PADA BIROKRASI LOKAL



INTERPENA

Rekrutmen, *Representative Bureaucracy* Pada Birokrasi Lokal

Karya : Dr. Sastro M. Wantu

Editor : Yowan Tamu, M.A.

Tata Letak : M. Muallini

Design Sampul : Intermata Design

Penyelaras Akhir : Lazua

Tim Pro & Pasca Cetak : Abdurrahman al-Kendali,
Budiarto, Paryadi

Cetakan Pertama, November 2016

ISBN: 978-602-1330-27-2

Penerbit



INTERPENA Yogyakarta

Jl. Anggrek No. 74, Kradenan Rt. 10/ Rw. 69
Maguwoharjo, Depok, Sleman, D.I. Yogyakarta

Hp. 0811-350-100, 0811-361-934

Email: interpena@gmail.com

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang

Dilarang memperbanyak isi buku ini dalam bentuk dan
dengan cara apapun—termasuk menfoto, copy—tanpa ijin tertulis dari penerbit

Dengan memanjatkan “*Alhamdulillah*” sebagai tanda syukur yang tiada taranya kehadirat Allah SWT atas segala karunia yang telah diberikan kepada saya, baik itu berupa nikmat iman, rezeki, kesehatan, ilmu dan kemudahan lainnya sehingga buku dari hasil penelitian ini dapat diselesaikan dengan baik. Saya yakin bahwa hanya dengan pertolongan Allah jualah sehingga karya ini dapat berwujud seperti sekarang ini, dimana penulis dapat menyusun dan menyelesaikan karya tulis ini dengan judul “Rekrutmen, *Representative Bureaucracy* Pada Birokrasi Lokal”

Pada dasarnya pengkajian yang berkaitan dengan fenomena *representative bureaucracy* yang berkaitan dengan masalah rekrutmen pada birokrasi publik pada dimaksudkan untuk kepentingan berbagai pihak yaitu: pertama, membangkitkan pikiran mahasiswa dan akademisi untuk mengkaji lebih jauh masalah etnisitas dalam pemerintahan, termasuk dalam administrasi publik dan politik; dan kedua, memberi wawasan bagi pemerintah daerah, termasuk politisi, aparat birokrat, dan masyarakat untuk memahami betapa pentingnya memperhatikan komposisi kemajemukan masyarakat dalam negara dengan tidak terkecuali pada sektor pemerintahan, untuk menciptakan kebhinnekaan antar kelompok masyarakat supaya harmonis.

Penulis terpanggil untuk menghasilkan karya ini, mengingat studi *representative bureaucracy* dalam birokrasi masih minim

di Indonesia, walaupun ada hanya sebagian kecil yang menulis tentang masalah ini termasuk para pakar dari Universitas Gadjah Mada seperti Prof. Dr. Sofyan Effendi, Prof. Dr. Agus Dwiyanto dan kawan-kawan yang menulis tentang pluralisme, multikulturalisme dalam birokrasi. Sebagian besar yang dibaca dan dijadikan sebagai referensi adalah buku-buku dan jurnal terbitan asing yang belum diterjemahkan dalam bahasa Indonesia. Karena itu karya yang miskin dan masih hijau serta sederhana ini berupaya untuk mengisi kekosongan yang terlewat terhadap kajian dan referensi yang membahas tentang studi ini. Di tengah-tengah kelangkaan ini penulis mencoba dan memberanikan diri untuk meneliti dan menghasilkan buku ini. Selanjutnya buku ini dimaksudkan sebagai media dan sekaligus ajakan bagi semua pihak terutama kalangan ilmiah dan akademisi muda untuk memikirkan pengembangan teori ini supaya dapat diaplikasikan bagi kepentingan bangsa yang terkenal kemajemukannya.

Sebagaimana karya buku pada umumnya, tentu buku ini hanya dapat diterbitkan karena bantuan yang begitu besar dari berbagai pihak untuk mendorong dan memperkaya khasanah kajian intelektual. Untuk itu yang pertama disebut namanya dalam karya ini adalah kolega yang setia Dr. Udin Hamim yang dengan sukarela membantu penulis untuk mendampingi riset ini. Selanjutnya anggota keluarga yang banyak terabaikan karena penulis lebih memilih mengurung diri untuk menyelesaikan karya ini, untuk itu secara khusus Istri tersayang, Herwin Hulukati, S.Si Apoteker dan anak-anak yang bandel Mehmed Mirza Galfari Wantu (Kenan), Farazia Assyfanī Lyudimila Wantu (Fani), Nurkania Zihandinara Wantu (Kania). Orang tua tercinta ayah H. Mustapa Wantu dan Ibu Hj. Sutin Karim, keduanya selain sebagai orang tua yang tercinta namun juga sebagai guru besar dalam universitas

kehidupan bagi penulis yang telah memberi cahaya lilin yang dapat menyinari masa-masa kering, sehingga penulis bisa meraih mahkota cakrawala ilmu. Untuk itu buku ini kupersembahkan bagi mereka, semoga Allah Rabbul'alamin meridhoi dan memberkati obligasi moral dan intelektual yang telah dipersembahkan ini.

Gorontalo, November 2015

Dr. Sastro M. Wantu

DAFTAR ISI

Kata Pengantar ~ v

Daftar Isi ~ ix

BAB I

PENDAHULUAN..... 1

BAB II

**REPRESENTATIVE BUREAUCRACY: SEBUAH KERANGKA
BERPIKIR 5**

- A. Konsep *Representative Bureuacracy*
(Perwakilan Birokrasi)..... 5
- B. *Representative Bureaucracy* dan Demokrasi Pada Sektor
Publik 8
- C. Perspektif *Representative Bureaucracy* dalam
Rekrutmen..... 10

BAB III

SOCIAL SETTING GORONTALO 15

- A. Kondisi Gorontalo dalam Konteks Sosial dan Budaya..... 15
- B. Kondisi Ekonomi 22
- C. Perkembangan Rekrutmen dalam Pemerintah Daerah..... 23

BAB IV

**LANDASAN NOMETETIS REKRUTMEN DALAM BIROKRASI
LOKAL DI PROVINSI GORONTALO..... 29**

- A. Pengantar 29
- B. Landasan Nometetis dalam Lingkup Konstitutif
terhadap Rekrutmen Pejabat di Birokrasi 30

BAB V	
FENOMENA REPRESENTATIVE BUREAUCRACY DALAM BIROKRASI LOKAL DI PROVINSI GORONTALO.....	43
Kemajemukan Etnis Mewarnai Konstelasi Rekrutmen Pejabat di Lingkungan Birokrasi Pemerintahan di Gorontalo.....	43
A. Diakronis etnisitas dalam Birokrasi sebelum Terbentuknya Provinsi Gorontalo	43
BAB VI	
INTEGRASI ETNIS MELALUI REPRESENTATIVE BUREAUCRACY DALAM REKRUTMEN PADA BIROKRASI PEMERINTAH PASCA TERBENTUKNYA PROVINSI GORONTALO	59
BAB VII	
KETERBUKAAN PEMERINTAH PROVINSI GORONTALO TERHADAP REPRESENTATIVE BUREAUCRACY DALAM BIROKRASI LOKAL	81
BAB VIII	
FAKTOR-FAKTOR MELATARBELAKANGI KETERBUKAAN BIROKRASI LOKAL	87
BAB IX	
MODEL REKRUTMEN BIROKRASI LOKAL GORONTALO SEBAGAI PILAR MEMPERKUAT INTEGRASI NASIONAL ...	111
BAB X	
KESIMPULAN	125
Daftar Pustaka	
Indeks	
Riwayat Penulis	

BAB I

PENDAHULUAN

Desentralisasi atau Otonomi daerah cenderung mengakibatkan terjadinya kemerosotan integrasi nasional sekaligus mendorong penguatan sentimen dan identitas lokal, yang dalam konteks Indonesia tampak dari meningkatnya sentimen putra daerah dalam pengisian dan rekrutmen pejabat untuk mengisi posisi-posisi pada birokrasi di tingkat daerah. Azra (2001:4) mengemukakan bahwa negara bangsa yang multi etnis akan terancam serius jika propinsionalisme atau lokal-nationalism menjadi satu dengan etnosentrisme yang pada akhirnya menjadi *ethnonationalism* (etnonasionalisme). Ancaman ini cukup besar mengingat Indonesia mempunyai berbagai etnis dan batas-batas wilayah yang bertumpang tindih dengan etnisitas.

Penelitian tentang fenomena etnosentrisme dalam otonomi daerah yang berkaitan dengan rekrutmen di tingkat lokal antara lain dilakukan oleh Johermansyah (2005:216) yang meneliti bahwa salah satu masalah pemerintahan lokal adalah rekrutmen birokrasi di tingkat daerah. Fenomena dalam proses rekrutmen tersebut mengentalnya etnosentrisme dengan nuansa etnis merebak di banyak daerah baik di propinsi, kabupaten. Umpamanya kasus menolak relokasi 3,5 juta pegawai pusat eks Kanwil/ Kandepe ke daerah khususnya yang bukan berasal dari etnis masyarakat setempat seperti Riau, Kalimantan Barat dan Papua.

Akibatnya proses desentralisasi yang selama ini diidam-idamkan untuk melakukan reformasi sistem pemerintahan hingga kini masih menunjukkan kecenderungan yaitu mengabaikan dimensi sosial dan dimensi budaya yang berkaitan dengan etnisitas dalam proses penciptaan suatu tatanan yang lebih baik (Abdullah, 2003:81). Kecenderungan ini menunjukkan bahwa, selain tidak adanya pemahaman yang jelas tentang daerah dalam proses desentralisasi, posisi publik sebagai warga negara dan warga komunitas yang berbasis etnis tidak diperhitungkan sebagaimana halnya dalam hubungan negara bangsa. Padahal kondisi objektif Indonesia yang terdiri dari berbagai etnis (suku) yang besar (dominan) dan kecil (minoritas) merupakan tanda diversitas budaya yang kompleks (Abdullah, 2005:85). Bahkan pemerintah Orde Baru dalam mengendalikan pemerintahan daerah dilakukan secara detail dan diseragamkan secara nasional (Pratikno, 2005:25).

Kondisi ini kontra produktif dengan harapan adanya otonomi daerah berkaitan erat dengan terciptanya demokrasi di tingkat daerah yang melahirkan suatu representasi proporsional dalam birokrasi (*representative bureaucracy*). Model yang demikian mirip dengan dengan konsep *representative bureaucracy* yang dijelaskan oleh Waldo (dalam Sulistiyani, 2004:27) birokrasi sebaiknya menitikberatkan pada perwakilan proporsional, yaitu dimana dalam sebuah birokrasi publik harus mencerminkan kondisi masyarakat yang terdiri dari berbagai ragam sosial baik dari segi etnis, geografis, kelas sosial, agama, asal usul kelahiran, jenis kelamin dan sebagainya.

Penelitian yang menggambarkan *representative bureaucracy* dalam proses rekrutmen dilakukan oleh Long (1982) dan Woll (1983) tentang relevansi rekrutmen terhadap birokrasi pemerintahan yang mempertimbangkan perwakilan dalam masyarakat.

Dalam kajiannya kedua ilmuwan tersebut menganggap bahwa proses rekrutmen sangat berarti bagi demokrasi dan keterwakilan birokrasi yang membutuhkan para ahli-ahli yang memiliki kecakapan. Oleh karena itu representasi seharusnya sebagai pertimbangan utama dalam proses rekrutmen.

Sementara itu Bahar (1995) menjelaskan bahwa sumber dari munculnya masalah hubungan etnis dalam proses rekrutmen pejabat dibirokrasi pemerintahan dipicu oleh adanya kekecewaan etnisitas dalam suatu negara. Dengan kata lain isu yang paling rawan dalam kebijakan rekrutmen untuk Indonesia sebagai bangsa yang pluralis adalah pengangkatan maupun penempatan pegawai dan pejabat pemerintah termasuk di tingkat daerah. Menurut Rasyid (1998) kebijakan itu seharusnya mengadopsi sejauh mana kelompok-kelompok etnis minoritas maupun yang mayoritas terwakili dalam struktur birokrasi pemerintahan baik di pusat maupun daerah. Sehingga menimbulkan gerakan-gerakan yang didasarkan oleh kesadaran etnis yang mengajukan berbagai ragam tuntutan politik untuk mendirikan daerah otonom. Kondisi ini menurut Smith (1985) bahwa banyak negara-negara di dunia dewasa ini yang masyarakatnya pluralis baik dari segi etnis, sosial dan budaya telah membentuk suatu identitas tersendiri, yang pada akhirnya memunculkan keragaman dalam birokrasi pemerintahan (termasuk di tingkat daerah).

Dengan begitu kompleksnya persoalan pemerintahan lokal, maka perlu sebuah penataan baru dengan memperhatikan heterogenitas masyarakat Indonesia sebagai suatu bangsa yang multi-kultural dan sekaligus sudah saatnya meninjau kembali semboyan Bhineka Tunggal Ika dari kesatuan etnis menjadi kesatuan kultur dalam suatu perbedaan. Dalam arti bangsa kita harus mempertimbangkan satu kebijakan birokrasi yang mencerminkan

multikultural untuk menata kembali struktur birokrasi yang representasi yang berada di tengah-tengah masyarakat majemuk dan multietnis untuk mencegah kemungkinan disintegrasi bangsa.

Mendasari pada *empirical problem* tentang keberadaan pemerintahan propinsi Gorontalo dalam proses rekrutmen pejabat daerah yang munculkan cenderung menggunakan fenomena model *representative bureaucracy* yaitu disamping birokrasi daerah melakukan rekrutmen berdasarkan normatif dengan parameter sistem merit untuk meningkatkan profesional, juga membuka birokrasi pemerintahan daerah dengan representasi proporsional dalam birokrasi (*representative bureaucracy*). Sehingga birokrasi pemerintahan provinsi Gorontalo dalam proses rekrutmen tidak hanya dilandasi oleh pertimbangan merit, kompetensi atau kemampuan (*capability*) tetapi juga dengan menggunakan faktor *acceptability* yang diutamakan dalam demokrasi lokal yang memperhatikan heterogenitas masyarakat melalui keterwakilan birokrasi (*representative bureaucracy*).

Fenomena yang terjadi pada birokrasi pemerintah provinsi Gorontalo merupakan modal ilmiah yang perlu ditemukan suatu model teoritis, yang selanjutnya dikembangkan dalam sebuah birokrasi yang masyarakatnya sedikitnya pluralisme. Hal ini ber-alasan mengingat secara teoritis sulit dilaksanakan pada hampir semua daerah di Indonesia yang masyarakatnya majemuk dengan tingkat etnosentrisme dan politik etnis cukup tinggi. Fenomena *representative bureaucracy* dalam birokrasi di tingkat pemerintahan lokal relative belum banyak diteliti. Oleh sebab itu penelitian tentang fenomena *representative bureaucracy* dalam proses rekrutmen pejabat pemerintah daerah ini merupakan kajian yang secara teoritis masih perlu dikembangkan.

BAB II

REPRESENTATIVE BUREAUCRACY: SEBUAH KERANGKA BERPIKIR

A. Konsep *Representative Bureaucracy* (Perwakilan Birokrasi)

Untuk melihat kerangka konseptual tentang teori *representative bureaucracy*, maka dalam tulisan ini akan mengikhtisarkan kembali karya-karya yang dikutip dalam Wantu (2011 dan 2012) sebagai berikut: Untuk melihat keputusan yang bersifat administratif sering kali dipandang sebagai keputusan politik yang punya kecenderungan melakukan pembatasan terhadap kekuasaan dan kewenangan administratif, sehingga dianggap sebagai isu dalam pemerintahan yang demokratis. Di antara berbagai macam strategi yang dianggap mampu untuk membatasinya adalah *representative bureaucracy* (konsep ini sering diterjemahkan dengan berbagai versi yang berbeda oleh kalangan ilmuan Indonesia antara lain birokrasi yang dianggap mencerminkan atau mewakili komposisi proporsional masyarakat, perwakilan birokrasi dan sebagainya.

Kim (1999: 228-229) mengikhtisarkan berbagai pandangan para ilmuan seperti Ilmuawan politik Pitkin (1967), Birch (1969), Dixon (1968), Engstrom dan MacDonald (1981), Fishel (1973), Falat dan Karpis (1977), Weisberg (1978), Jennings dan Callahan (1985) telah melakukan studi representasi dalam pemerintahan yang berkonsentrasi pada lembaga legislatif. Sedangkan lainnya dewasa ini hanya lembaga birokrasi yang mempunyai perhatian

yang sama seperti Rosenbloom (1973), Nachmias (1973), Krislov (1974), Meier (1975), Meier dan Nigro (1976), Saltzstein (1979), Lewis (1988), Reh fuss (1986), Stein (1986).

Di Indonesia pasca reformasi masyarakat berupaya mendukung demokratisasi baik di tingkat pusat maupun di daerah, namun konsep *representative bureaucracy* belum menjadi perhatian yang sangat berharga sebagian sebuah tuntutan politik minoritas dan kelompok yang berbeda untuk keterbukaan dan sebuah kewajaran bagi pelaksanaan pemerintahan. Padahal legitimasi kekuasaan politik dan pemerintahan hanya bisa dicapai melalui partisipasi publik dalam proses pemilihan atau melalui representasi dari semua kelompok dalam pelayanan sektor publik. Oleh karena itu penelitian ini akan mengkaji rekrutmen pejabat pemerintah daerah dalam rangka untuk memperkuat salah satu legitimasi untuk menjawab tuntutan sebuah pemerintahan yang lebih representasi secara wajar dalam birokrasi pemerintahan dan lebih memberikan masukan pada kebijakan nasional.

Untuk menganalisa latarbelakang sosial para birokrat atau pejabat dengan memberi perhatian khusus pada variabel asal usul sosial, pendidikan dan pengalaman dalam pelayanan publik, Nachmias dan Rosenbloom (1978:125) mengemukakan bahwa

Pentingnya keterwakilan sosial yang mana alam ini terdiri dari komposisi yang mencerminkan dan memperkuat pembilahan sosial dan cenderung mengikat kelompok atau mengasingkan mereka dari kebijakan pemerintah dan komunitas politik secara umum. Oleh karena itu diyakini bahwa representasi sosial bisa memiliki arti yang sangat penting pada pola-pola orientasi kelompok dalam memasuki kearah birokrasi pemerintah.

Mosher (1968:213) juga mengungkapkan bahwa representasi birokrasi akan memberikan simbol terhadap nilai yang

diperlukan dalam mempererat kehidupan masyarakat sebagai ideologi demokrasi. Namun pandangan kedua ilmuawan tersebut ditentang oleh para ilmuawan lain seperti Meier (1975) yang mengatakan bahwa pandangan Kingsley menitikberatkan birokrasi akan mewakili kekuatan dominan dalam masyarakat pada tidak demikian sebagaimana dikatakan oleh Kranz (1976), Mosher (1968), dan Subramaniam (1967) yang meyakini bahwa birokrasi itu akan mewakili seluruh elemen dalam masyarakat. Sementara itu Riper (dalam Kim, 1999:222) mengemukakan bahwa

Representative bureaucracy adalah sebuah birokrasi yang mencerminkan komposisi keterwakilan yang layak bagi masyarakat dan mereka memiliki kesempatan yang sama dalam jabatan publik. Sehingga dengan adanya representasi birokrasi seharusnya mewakili lintas budaya dalam lembaga politik dan selanjutnya prinsip-prinsip tersebut sebaiknya secara sadar dipakai oleh pemerintah sebagai petunjuk untuk bahan pertimbangan dalam kerangka kebijakan dengan tiga alasan secara praktis sebagai berikut: Pertama, Representasi birokrasi menawarkan cara kerja dalam rangka melakukan kontrol terhadap kekuasaan politik para pejabat. Bagian dari administrasi pemerintah harus menjawab keputusan-keputusan politik yang tidak dapat dielakkan. Dengan demikian representasi birokrasi bisa dilihat sebagai pemahaman tambahan dari pengaruh perilaku politik para pejabat. Kedua, Pemahaman tentang representasi birokrasi dianggap paling sedikit pejabat pada tingkat yang lebih tinggi sebagai representasi masyarakat secara keseluruhan. Ketiga, keterbukaan birokrasi dianggap sebagai sesuatu yang ideal dalam demokrasi modern. Dimana rekrutmen para elit maupun pejabat dan kebijakan promosi termasuk di dalamnya adalah bagian istimewa dari kedudukan pembuatan kebijakan dan persamaan prinsip yang seharusnya dijalani.

B. *Representative Bureaucracy* Dan Demokrasi Pada Sektor Publik

Perwakilan birokrasi dianggap telah memberikan kontribusi yang sangat besar dalam membangun proses demokrasi yang ideal pada sektor publik, ketika berbagai perbedaan elemen yang ada dalam masyarakat terwakili dalam lembaga pengambilan keputusan, yang akan mengurus kebutuhan dan kepentingan masyarakat dilayani tersebut. Birokrasi akan mewakili semua elemen penduduk dan juga bisa melayani semua orang dalam berbagai kesempatan penting.

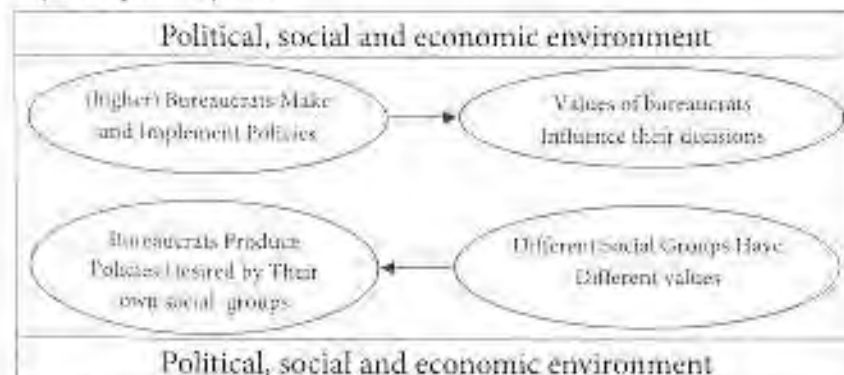
Konsep perwakilan birokrasi sebagai mana diuraikan pada awal tulisan ini telah menduduki posisi penting dalam kajian ilmu politik dan studi administrasi negara. Kernaghan (dalam Kim, 1999) mengatakan bahwa representasi birokrasi sebagai mikrokosmos atau miniatur dari masyarakat secara keseluruhan. Pandangan ini banyak digunakan sebagai alat untuk menjelaskan hubungan pembangunan dan pejabat publik. Para pengikut pandangan ini berdasarkan ikhtisar dari uraian Kim dan Kim (1999) yang mengutip argumentasi dari Kim (1992) Lewis (1990), Gallas (1985), Goodsell (1983), Krislov (1974), Subramaniam (1967), Riper (1958), Long (1952) dan Kingsley (1944).

Kernaghan (dalam Kim, 1999) menjelaskan kembali kajiannya tentang perwakilan birokrasi menunjuk pada syarat bahwa pelayanan publik menjadi mikrokosmos dari keseluruhan masyarakat. Oleh karena itu *representative bureaucracy* merupakan sebuah miniatur dari gambaran masyarakat secara keseluruhan yang bisa menjadi tanggungjawab administratif yang diperkuat oleh sikap tanggap dari para pejabat pemerintah terhadap masyarakat. Para pejabat diyakini memiliki latar belakang sosial yang bisa mempengaruhi kebijakan yang telah mereka rumuskan dan

implementasikan, yang pada akhirnya menghasilkan kebijakan yang diinginkan oleh kelompok-kelompok sosial dalam masyarakat termasuk masyarakat lokal. Dalam kaitan itu Warner (2001) berpendapat bahwa

Keterwakilan dalam birokrasi lebih mengembangkan keseimbangan dan semangat demokrasi dengan memberikan perwakilan masyarakat lokal dalam kekuasaan, dalam arti kekuasaan dilaksanakan berdasarkan kekuatan dari perwakilan daerah yang mengakomodasi kelompok-kelompok masyarakat dalam birokrasi pemerintahan. Pengakomodasian tersebut diharapkan supaya proses demokrasi dalam negara yang pluralis atau multi etnis dapat dikelola dengan menggunakan perspektif keterwakilan.

Berdasarkan pandangan di atas, bagaimanapun juga menurut Kernaghan (dalam Kim, 1999) perlu dicatat bahwa fokus argumentasi dari teori representasi birokrasi mengangkat tanggungjawab administratif dengan memperkuat sikap tanggap para pejabat terhadap publik. Hal bisa dilihat dari bentuk bagan dibawah ini yang menunjukkan representasi birokrasi dan kebijakan publik yaitu:



Gambar 1. *Bureaucratic representation and public policy*
Sumber: Kim dan Kim (1999)

Bagan 1. menunjukkan kasus keterwakilan dalam pejabat publik dan lain sebagainya: (1). Diyakini bahwa latarbelakang sosial para pejabat, teristimewa pejabat pada tingkat yang lebih tinggi mempengaruhi kebijakan yang mereka rumuskan dan implementasikan; (2). Diyakini bahwa perbedaan keyakinan kelompok sosial berbeda bentuk sosialisasi dan kemudian mengambil nilai-nilai yang berbeda. Menurut teori representasi birokrasi pejabat seringkali tidak merespon keinginan publik, ketika para pegawai khususnya pejabat yang lebih tinggi tidak mewakili keseluruhan penduduk. Oleh karena itu menurut bagan 1 bahwa kondisi lingkungan politik, sosial dan ekonomi dari suatu bangsa mungkin mempengaruhi komposisi dari tenaga kerja dan proses kebijakan publik.

Berdasarkan teori *representative bureaucracy*, yang dikemukakan oleh Waldo (dalam Sulistiyani, 2004), yang telah diuraikan pada awal pembahasan ini, Kernaghan (dalam Kim, 1999) dan River (1958) akan digunakan untuk menjadi salah satu alat untuk mendukung teori politik birokrasi dalam melihat persoalan rekrutmen pejabat pemerintah daerah di lingkungan pemerintah propinsi Gorontalo. Konstelasi empirik yang terjadi menunjukkan bahwa pola rekrutmen pejabat di daerah mulai dari berdirinya propinsi hingga sekarang cenderung sedikitnya diwarnai oleh parameter-parameter dimensi sosial yang memiliki ideologi dan karakteristik berupa etnis, kelas sosial, kedaerahan, agama, asal usul sosial dan sebagainya.

C. Perspektif *Representative Bureaucracy* Dalam Rekrutmen.

Kernaghan (dalam Kim, 1999) dalam studinya menguraikan hubungan antara *representative bureaucracy* dengan proses rekrutmen pejabat dalam pemerintahan berdasarkan komposisi jumlah masyarakat dengan memperhatikan berbagai parameter yang ada

antara lain: parameter politik yang ada dalam masyarakat, parameter ekonomi dan parameter sosial yang memiliki karakteristik seperti agama, etnis, asal usul kedaerahan dan kelas sosial.

Sementara dalam pendekatan yang sedikit berbeda Seligman (1961:77) berpendapat bahwa pola rekrutmen mencerminkan dan mempengaruhi masyarakat, dimana rekrutmen politik maupun administrasi berfungsi untuk merekrut anggota-anggota subkultur tertentu, komunitas agama, status kelas dan komunitas etnis. Atau dengan kata lain rekrutmen dengan memperhatikan multikulturalisme masyarakat tersebut akan terwakili melalui *representative bureaucracy* atau *representation ethnic*. Pandangan ini sejalan dengan persyaratan yang diajukan oleh Rush dan Althoff (1986:96) bahwa rekrutmen bisa diambil dari kelompok khusus dari suatu masyarakat dan dalam tangan mereka terpusat kekuasaan. Eksistensi mereka tidaklah kebetulan saja, akan tetapi adalah hasil dari berbagai kekuatan dalam masyarakat yang didasarkan atas pembagian-pembagian ekonomis, atau atas dasar konsep suatu hirarki religius, atas dasar bentuk diferensiasi status atau pembagian etnis dan sebagainya. Pandangan ini diperkuat oleh Lay (1997:27) yang menyatakan bahwa pola-pola rekrutmen merefleksikan sekaligus mempengaruhi masyarakat lewat pemahaman terhadap rekrutmen elit, bisa diungkapkan sistem nilai, derajat dan tipe keterwakilan politik maupun etnis, struktur dan perubahan peran-peran politik, serta basis dan stratifikasi sosial dalam sebuah masyarakat. Sekaligus juga untuk memahami energi-energi dasar yang menentukan atau melegitimasi partisipasi dan status politik, rasionalitas dibalik perubahan distribusi status dan prestise, bahkan rasionalitas dibalik stabilitas atau instabilitas. Uraian di atas diperkuat oleh Anial (dalam Wantu, 2012) yang menyatakan bahwa

rekrutmen tidak lain adalah sebuah proses "staffing". Proses staffing ini dalam realitasnya berarti merekrut anggota masyarakat yang berasal dari subkultur tertentu, seperti komunitas keagamaan, status sosial, kelas, etnis dan lain sebagainya. Selanjutnya memasukkan mereka kedalam peran-peran khusus yang sudah ditentukan oleh suatu sistem politik. Karena pola rekrutmen ini mempengaruhi perubahan (change) dan mampu memberikan jalan bagi partisipasi politik, akan mempengaruhi jenis kebijakan yang akan diambil, akan membawa dampak pada distribusi atas status dan prestise serta membawa pengaruh pada stabilitas politik itu sendiri.

Berkaitan dengan pandangan Amal, maka rekrutmen diharapkan menciptakan sistem politik yang sehat yang dapat membawa pengaruh pada elit yang terpilih dan membutuhkan adanya mekanisme yang dapat menyentuh semua lapisan, etnis, golongan serta struktur sosial maupun kelas dalam masyarakat. Sebagaimana dikemukakan oleh Shils (1959:2) bahwa muncul sebuah korelasi yang tinggi antara prestise dengan tingkat eksklusivitas dan prestise itu sendiri mempunyai posisi yang lebih tinggi di negara baru. Representatif (perwakilan) biasanya dalam sistem barat, sebagai kriteria pokok dalam menentukan syarat seleksi maupun rekrutmen. Perwakilan dapat dicapai dengan memperhatikan kepentingan kelompok yang didasarkan kondisi geografis, kelompok pekerja maupun kelompok etnis. Perubahan penting dalam legitimasi berlangsung dengan kemajuan modernisasi, yang mana para pejabat yang direkrut maupun diangkat dilegitimasi oleh perwakilan mereka terhadap kelompok tertentu. Para pejabat direkrut disebabkan oleh mereka berbicara untuk kelompok jabatan berdasarkan misalnya kelompok daerah geografis khusus ataupun etnisitas.

Sulistiyani (2003:139) rekrutmen berdasarkan pengaruh *affirmative action* yang diwujudkan dengan nilai keadilan sosial yang mirip dalam *representative bureaucracy* sebagai sebuah lembaga pemerintah yang merekrut atau mempromosikan para pegawai yang memperhatikan pentingnya prinsip perwakilan proporsional berdasarkan prosentase penduduk dari masing-masing kelompok yang terdapat dalam masyarakat. Namun tidak jarang terjadi konflik dengan kriteria seleksi dan nilai-nilai lainnya, sebagai contoh nilai keadilan sosial memiliki perbedaan yang tajam dengan nilai efisiensi. Rekrutmen pegawai yang didasarkan pada keadilan tidak terlalu peduli apakah pegawai yang direkrut itu memenuhi syarat atau tidak. Berbeda dengan efisiensi lebih mementingkan pegawai yang direkrut memenuhi standar yang diperlukan.

rekrutmen tidak lain adalah sebuah proses "staffing". Proses staffing ini dalam realitasnya berarti merekrut anggota masyarakat yang berasal dari subkultur tertentu, seperti komunitas keagamaan, status sosial, kelas, etnis dan lain sebagainya. Selanjutnya memasukkan mereka kedalam peran-peran khusus yang sudah ditentukan oleh suatu sistim politik. Karena pola rekrutmen ini mempengaruhi perubahan (change) dan mampu memberikan jalan bagi partisipasi politik, akan mempengaruhi jenis kebijakan yang akan diambil, akan membawa dampak pada distribusi atas status dan prestise serta membawa pengaruh pada stabilitas politik itu sendiri.

Berkaitan dengan pandangan Amal, maka rekrutmen diharapkan menciptakan sistem politik yang sehat yang dapat membawa pengaruh pada elit yang terpilih dan membutuhkan adanya mekanisme yang dapat menyentuh semua lapisan, etnis, golongan serta struktur sosial maupun kelas dalam masyarakat. Sebagaimana dikemukakan oleh Shils (1959:2) bahwa muncul sebuah korelasi yang tinggi antara prestise dengan tingkat eksklusivitas dan prestise itu sendiri mempunyai posisi yang lebih tinggi di negara baru. Representatif (perwakilan) biasanya dalam sistim barat, sebagai kriteria pokok dalam menentukan syarat seleksi maupun rekrutmen. Perwakilan dapat dicapai dengan memperhatikan kepentingan kelompok yang didasarkan kondisi geografis, kelompok pekerja maupun kelompok etnis. Perubahan penting dalam legitimasi berlangsung dengan kemajuan modernisasi, yang mana para pejabat yang direkrut maupun diangkat dilegitimasi oleh perwakilan mereka terhadap kelompok tertentu. Para pejabat direkrut disebabkan oleh mereka berbicara untuk kelompok jabatan berdasarkan misalnya kelompok daerah geografis khusus ataupun etnisitas.

Sulistiyani (2003:139) rekrutmen berdasarkan pengaruh *affirmative action* yang diwujudkan dengan nilai keadilan sosial yang mirip dalam *representative bureaucracy* sebagai sebuah lembaga pemerintah yang merekrut atau mempromosikan para pegawai yang memperhatikan pentingnya prinsip perwakilan proporsional berdasarkan prosentase penduduk dari masing-masing kelompok yang terdapat dalam masyarakat. Namun tidak jarang terjadi konflik dengan kriteria seleksi dan nilai-nilai lainnya, sebagai contoh nilai keadilan sosial memiliki perbedaan yang tajam dengan nilai efisiensi. Rekrutmen pegawai yang didasarkan pada keadilan tidak terlalu peduli apakah pegawai yang direkrut itu memenuhi syarat atau tidak. Berbeda dengan efisiensi lebih mementingkan pegawai yang direkrut memenuhi standar yang diperlukan.

BAB III

SOCIAL SETTING GORONTALO

A. Kondisi Gorontalo Dalam Konteks Sosial dan Budaya.

Gorontalo merupakan wilayah otonom yang baru dan berdiri sendiri pada tahun 2000 setelah lepas dan memekarkan diri menjadi provinsi termuda dari Sulawesi Utara dengan luas wilayah kurang lebih 12.215,44 KM. Daerah provinsi Gorontalo yang terletak di tengah-tengah Sulawesi Utara dan Sulawesi Tengah memiliki enam kabupaten dan satu kotamadia yaitu kabupaten Gorontalo, Kota Gorontalo, Kabupaten Boalemo, Kabupaten Bone Bolango, Kabupaten Pohuwato dan kabupaten Gorontalo Utara.

Slogan yang seringkali diucapkan oleh para pejabat pusat atau orang-orang yang pernah datang di Gorontalo adalah Gorontalo dikenal sebagai daerah jagung, kota kerajinan kerawang, kota Serambi Mekah setelah Aceh. Tidak mengherankan bahwa daerah ini cukup dikenal di wilayah nusantara terutama pemerintahan pusat sejak pemerintahan presiden Megawati maupun Susilo Bambang Yudoyono, ketika pada masa pemerintahan di bawah kepemimpinan gubernur Fadel Muhammad yang sangat dihormati dan dicitrakan oleh masyarakat sebagai pemimpin yang cukup berhasil memimpin pemerintah daerah provinsi Gorontalo.

Interaksi masyarakat masih bersifat kekeluargaan dan masih menunjukkan sifat kerjasama dalam hal bergotong royong dan saling menolong yang dikenal dengan istilah Huyula serta mengedepankan musyawarah. Semuanya membentuk relasi sosial antara warga semisal tradisi gotong royong membangun rumah, tempat ibadah dan jalan. Sedangkan aspek musyawarah (*dulo-hupa*) terlihat pada hal-hal yang menyangkut aspek kehidupan formal maupun informal. Pada tataran formal seperti pengambilan keputusan dalam kehidupan pemerintah di daerah yang selalu didahului oleh musyawarah, dan yang informal terbentuk pada musyawarah di desa seperti dalam bentuk rapat musyawarah untuk memutuskan tujuan bersama (*modulohupa*). Tetapi kondisi keduanya lambat laun sedang mengalami perubahan seiring dengan proses globalisasi.

Prinsip ini sebenarnya dapat membentuk solidaritas masyarakatnya dan sangat positif dalam memelihara sistem sosial masyarakat, namun dampak dari nilai-nilai yang sudah kental dalam kehidupan masyarakat tersebut cenderung melahirkan pola negatif, karena masyarakatnya cenderung paternalistik. Dalam realita sosial masyarakat Gorontalo terutama di daerah pedesaan sangat taat dan tunduk kepada orang-orang yang dianggap tua, baik itu para tokoh masyarakat, pemimpin agama, tokoh adat maupun para pemimpin formal baik pejabat birokrat maupun politik. Perilaku dan budaya politik yang masih tergolong *paternalistik* itu cenderung memunculkan adanya budaya apatis yang menghilangkan sikap kritis dan selalu tunduk pada hal-hal yang bersifat kekuasaan.

Interaksi Sosial masyarakat secara umum terjalin sangat harmonis, meskipun dalam komunitas penduduk yang ada terdapat berbagai ragam minoritas etnis pendatang yang sebagian besar

berkonsentrasi di daerah perkotaan atau pusat-pusat kota kabupaten dan juga di perkampungan-perkampungan khusus. Dilihat dari konstelasi penyebaran penduduk, masyarakat Gorontalo yang merupakan etnis yang tergolong menjadi penduduk asli sebenarnya menduduki komposisi penduduk mayoritas. Kondisi sosial masyarakat Gorontalo sangat harmonis dan didukung oleh budaya yang berbasis pada nilai-nilai agama Islam yang dianut oleh mayoritas masyarakat. Meskipun dalam kehidupan sosial, interaksi penduduk Gorontalo sebagai etnis mayoritas hidup berdampingan dengan etnis minoritas atau pendatang seperti Arab, Cina, Bugis, Makassar, Jawa, Minahasa, Sangir, Thalaud, Bolaang Mongondow, Jawa Tondano, Bali dan kelompok etnis lainnya. Ikatan sosial masyarakatnya sangat mengagungkan kekeluargaan, namun paternalistik, umpamanya secara empirikal mengidolakan para pemimpin formal (pejabat, penguasa) maupun pemimpin informal (tokoh agama dan adat). Dengan komposisi penduduk yang sedikit heterogen ini, berdasarkan data statistik pada tahun 2011 bahwa jumlah penduduk kurang lebih 1.066.000 jiwa.

Dari angka di atas, memperlihatkan bahwa penduduk provinsi Gorontalo dengan luas wilayah 12.215,44 KM2 begitu luas dengan penduduk berdasarkan data terakhir pada tahun 2010 sebesar 1.066.000, nampak pertumbuhan penduduknya kurang lebih rata-rata 2,725 pertahun dan cenderung tidak begitu besar. Pertambahan penduduk ini didorong oleh adanya pembentukan provinsi baru, sehingga banyak pendatang dari daerah-daerah lain untuk kepentingan ekonomi mereka pada umumnya membuka investasi usaha. Tidak terkecuali juga penduduk asal Gorontalo yang berkerja di daerah lain pindah kembali dan termasuk para pencari kerja baik di sektor swasta maupun pemerintah.

Masyarakat Gorontalo sebagai kelompok mayoritas memiliki budaya, bahasa Gorontalo dengan berbagai sub-dialek bahasa yang dipakai oleh sekelompok kecil masyarakat yaitu bahasa Suwawa (Kabupaten Bone Bolango) dan bahasa Atinggola (Kabupaten Gorontalo utara). Budaya Gorontalo sangat kental dan bernuansa religius dengan semboyan adat bertumpu pada syara, syara bertumpu pada Al-Quran (adat hulo-huloo to saraa, saraa hulo-huloo to Qurani). Dengan secara sosiologis kultur Gorontalo sangat mewarnai seluruh kehidupan mulai dari kelahiran, perkawinan, kematian dan acara serimonial lainnya seperti acara kenegaraan yang dilakukan pada lokus daerah. Bahasa yang digunakan sehari-hari di pedesaan maupun di pinggiran kota umumnya bahasa Gorontalo, sedangkan bahasa Melayu dialek Manado yang banyak digunakan oleh masyarakat perkotaan.

Sedangkan ditinjau dari agama yang dianut oleh penduduk, sekitar 97% (sembilan puluh tujuh persen) penduduk provinsi Gorontalo beragama Islam, sementara sisanya yang merupakan masyarakat pendatang beragama lain yakni Kristen, Katolik, Hindu, Budha dan Kongkhuchu yang semuanya berjumlah kurang lebih 3% (tiga persen). Berdasarkan realita dimasyarakat bahwa penduduknya dominan disetiap kampung maupun kelurahan, maka terdapat sejumlah Mesjid dalam ukuran besar maupun kecil, sehingga dengan dominasi agama yang dianut oleh masyarakatnya seringkali persepsi masyarakat mengidentifikasi daerahnya merupakan basis Islam, bahkan dikatakan sebagai daerah Serambi Madina. Dengan demikian agama Islam sebagai agama mayoritas sangat identik dengan orang Gorontalo, karena mereka menganut agama ini sejak tahun 1525. Meskipun pemerintah kolonial Belanda (VOC) pernah menguasai kerajaan di Gorontalo dan

berusaha menyebarkan agama Kristen, namun upaya mereka tidak berhasil. Para raja dan masyarakatnya tidak mau menganut agama lain selain Islam dan berbeda dengan daerah-daerah disekitarnya, seperti Sangir Thalaud, Minahasa, pemerintah Belanda mampu menyebarkan agama Kristen pada penduduk setempat. Karena itu salah satu yang bisa merekatkan solidaritas sosial masyarakat Gorontalo adalah agama Islam yang telah ada berabad-abad lamanya dan sebagai simbol yang bisa mempersatukan masyarakat, meskipun mereka dipisahkan dalam organisasi keagamaan yaitu organisasi NU dan Muhammadiyah.

Dalam struktur masyarakat Gorontalo berdasarkan pembilahan etnis antara para pendatang maupun penduduk asli, ternyata menunjukkan sedikit perbedaan dalam pemukiman dan pekerjaan. Kelompok etnis Gorontalo sebagai penduduk mayoritas pada umumnya bermukim di seluruh wilayah Gorontalo dan bergerak pada seluruh sektor kehidupan ekonomi baik dipertanian, perkebunan, usaha bisnis dan sebagian besar bekerja di sektor pemerintah sebagai pegawai negeri sipil. Etnis Sangir Thalaud dan minahasa sebagian kecil bermukim di kota Gorontalo, Kabupaten Pohuwato dan kabupaten Boalemo yang memiliki perkampungan khusus. Pada umumnya berdasarkan sejarah mereka datang di daerah ini pada tahun 1950-an dan 1980-an sebagai transmigran. Kebanyakan kedua kelompok etnis ini bergerak disektor pertanian dan perikanan.

Kelompok etnis Arab, Cina dan Bugis-Makasar umumnya bermukim di pusat kota atau di ibu kota kabupaten dan pekerjaan mereka bergerak dibidang perdagangan. Selain itu etnis Bugis-Makasar pada awal tahun 2000 mulai memasuki sektor formal sebagai pegawai negeri sipil, sehingga hampir setiap tahun terjadi perpindahan besar-besaran tenaga kerja dari Sulawesi Selatan

untuk mencari kerja sebagai pegawai negeri sipil di Gorontalo. Etnis Jawa, NTB, dan Bali sebagian besar tinggal di wilayah transmigran dan bekerja di sektor pertanian, etnis Jawa Tondano bermukim dan membentuk perkampungan tersendiri di kabupaten Gorontalo, bekerja sebagai petani. Sedangkan Etnis yang berasal dari Bolaang Mongondow sebagai kelompok minoritas yang paling banyak bekerja di pemerintahan (pegawai negeri sipil). Kelompok ini sejak tahun 2002 mulai banyak memasuki daerah ini, terutama para pencari kerja dan lulusan perguruan tinggi di Gorontalo, karena mereka memperoleh kesempatan terbuka untuk bekerja di sektor ini dan memiliki kemudahan misalnya diakibatkan oleh faktor wakil gubernur provinsi Gorontalo (Gusnar Ismail), SEKDA provinsi Gorontalo (Datung Solang) dan SEKDA kota Gorontalo (Mokoginta). Selain karena masyarakatnya sangat toleran termasuk dalam birokrasi pemerintahannya, maka banyak pegawai dan pejabat pindah bekerja di daerah Gorontalo. Berbagai data menunjukkan beberapa etnis menjadi pejabat pemerintahan dan politik seperti Bupati Pohuwato (Zainuddin) dari etnis Bugis, Wakil bupati Boalemo (La Ode Kaimuddin) dari etnis Kendar, walikota Gorontalo (Slamet) etnis Jawa, (Nusi) etnis keturunan Cina, (Arbi) Jawa Tondano, bupati Kabupaten Gorontalo (Jarwadi dan Imam Noeriman) etnis Jawa, (Keppel) etnis Minahasa. Sedangkan untuk tingkat Gubernur adalah Ruswandi dan Fadel yang masing-masing dari etnis Jawa dan Arab Ternate. Sementara di tingkat pejabat eselon II, III dan IV banyak pejabat dari luar Gorontalo seperti Sekda Provinsi Gorontalo (Datung Solang) etnis Bolaang Mongondow, sekda kota Gorontalo (Mokoginta) etnis Bolaang Mongondow dan sekda Kabupaten Pohuwato (Hikman Katohidar) etnis Bugis.

Komposisi yang cenderung mewarnai keterwakilan etnis dalam birokrasi daerah (*representative bureaucracy*) di Gorontalo,

sebenarnya sudah ada sejak pemerintahan Orde Baru dimana orang-orang yang direkrut untuk menjadi pimpinan daerah di Gorontalo baik sebelum maupun sesudah menjadi provinsi tersendiri mewarnai komposisi etnis yang ada di Indonesia. Sebagaimana dikatakan oleh Kranz (1976), yang mengatakan bahwa birokrasi itu seharusnya mewakili seluruh elemen dalam masyarakat. Bahkan pandangan ini didukung oleh Mosher (1982) yang menggambarkan ada alasan keterwakilan birokrasi boleh jadi selalu dihubungkan dengan prestasi, sehingga perwakilan birokrasi yang mewarnai masyarakat mampu merespon kembali kepada masyarakat dan sekaligus juga bisa melakukan perbaikan terhadap kinerja birokrasi.

Namun demikian konstelasi politik lokal di Gorontalo dewasa ini cukup rumit karena berkaitan dengan masalah etnis dan ditopang dengan perbedaan status sosial dalam masyarakat. Gambaran ini sesuai dengan pandangan Judit Nagata (dalam Wantu, 1997) yang menyatakan bahwa stratifikasi sosial muncul ketika persepsi lokal (daerah) mengenai masyarakat dan konflik sosial seringkali muncul dan diungkapkan dalam idiom etnis. Dengan demikian karena memiliki keunggulan status sosial mengakibatkan kelompok etnis ini menjadi suatu komunitas dan secara tidak langsung menjadi *strategic elite/power elite* yang kemudian menjadi *the ruling class* (kelas penguasa) yang menentukan kehidupan masyarakat. Meskipun secara politik dan sosial mereka tidak harus mendapat pengakuan resmi khususnya dari kelompok masyarakat Gorontalo sebagai kelompok etnis mayoritas. Disamping itu bila ditelusuri sejarah lebih jauh, maka terdapat alasan-alasan yang juga ikut berperan dalam menciptakan kondisi tersebut antara lain alasan sejarah Gorontalo dan mobilitas politik lokal.

B. Kondisi Ekonomi

Gorontalo dulunya sebagai kerajaan yang berdiri sejak tahun 1585 terkenal sebagai daerah yang menarik yakni kota niaga besar, sehingga menarik pemerintah Hindia Belanda untuk menjadikan Gorontalo sebagai wilayah kekuasaannya bersama-sama dengan Maluku, Minahasa dan daerah sekitarnya. Pada masa pemerintahan Hindia Belanda jalur niaga yang terpenting adalah Gorontalo menghubungkan daerah Minahasa dan wilayah Maluku terutama daerah kesultanan Ternate. Karena kedudukan sebagai daerah niaga dan penghasil bumi yang cukup besar terutama perkebunan, telah membawa masyarakat Gorontalo berorientasi pada pertanian, perkebunan dan perdagangan.

Dengan terbentuknya provinsi baru, pemerintah daerah tidak henti-hentinya mengembangkan pembangunan wilayahnya dengan memberikan kemudahan kepada pengusaha, petani maupun nelayan. Tampaknya di bidang pembangunan, pusat-pusat perbelanjaan yang megah mendapat kemudahan dari pemerintah kota. Hal ini sebagai sebuah kebijakan yang diambil dengan tujuan menggerakkan sektor perdagangan dan industri jasa dengan memberi kemudahan dalam bentuk perijinan. Selain itu pemerintah provinsi yang didukung oleh pemerintah kabupaten maupun kota sedikitnya membantu sektor ekonomi ini dengan memberi kemudahan tidak hanya pada pengusaha besar, tetapi juga kepada pengusaha kecil.

Kondisi tersebut dibangun untuk mendukung struktur perekonomian masyarakat Gorontalo pada umumnya yang didominasi oleh lapangan usaha tradisional (padat karya). Salah satu bisnis dari hasil industri tradisional masyarakat Gorontalo yaitu kain kerawang yang telah menjadi salah satu andalan

industri kecil di tingkat nasional. Industri ini hampir ditemukan diseluruh daerah pedesaan dan pinggiran kota Gorontalo. Begitu menjamurnya kerajinan dalam masyarakat mendorong pemerintah daerah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota berusaha meningkatkan kualitas seiring dengan upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan yang ditempuh oleh dinas koperasi, UKM dan tenaga kerja adalah pemberian dana untuk meningkatkan usaha kecil dan menengah.

Sementara itu lapangan usaha lain yang menjadi andalan pemerintah provinsi Gorontalo adalah usaha pertanian yang cukup terkenal dan memegang peranan penting dalam pola kehidupan masyarakat. Hal ini disebabkan sebagian besar penduduknya memperoleh pendapatan dari sektor tersebut. Sejak tahun 2002 hingga sekarang data empiris lapangan usaha pertanian mendominasi perekonomian yaitu sebesar 40,9%. Sedangkan sektor usaha lain yang memberikan kontribusi terhadap PDRB adalah bidang jasa 17,1%, industri 7,7%.

C. Perkembangan Rekrutmen Dalam Pemerintah Daerah

Untuk memahami lebih jauh tentang hubungan antara rekrutmen pejabat pemerintah daerah dikaitkan dengan politik birokrasi (*bureaucratic politics*) di Gorontalo, maka perlu melihat kembali kebijakan pemberian desentralisasi dalam hal otonomi daerah seiring dengan munculnya gejala etnosentrisme melalui kebijakan pemekaran daerah diberbagai provinsi di Indonesia yang selama pemerintahan Orde Baru sangat diharamkan. Kebijakan reformasi politik dan pemerintahan rupanya dimanfaatkan oleh mereka termasuk masyarakat, para elit politik dan pejabat birokrasi pemerintahan untuk mendesak melakukan pemekaran dan membentuk daerah yang otonom tersendiri yang

sesuai dengan basis identitas etnis dan menghindari pluralisme masyarakat yang berbasis multi etnis.

Sebagai bagian dari fenomena ini, Gorontalo dengan kebijakan otonomi daerah yang dikeluarkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi provinsi baru yang memiliki tingkat intensitas dalam pentekaran daerah. Untuk mengungkap fenomena seperti ini, maka perlu menggambarkan kondisi politik dan perkembangan desentralisasi dalam tata pemerintahan daerah yang sudah lama terbentuk baik dalam kerangka birokrasi patrimonial maupun birokrasi yang berupaya menuju suatu birokrasi modern, sehingga dapat memahami dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah di provinsi Gorontalo.

Sedangkan berdasarkan kondisi politik dan pemerintahan daerah pasca kemerdekaan, dengan dikeluarkan UU No. 13 Tahun 1964, daerah Gorontalo menjadi bagian dari provinsi Sulawesi Utara yang meliputi Minahasa, Manado, Sangir Talaud, Bolaang Mongondow dan Gorontalo. Hegemoni negara diwakili oleh pemerintah pusat dan dominasi etnis Minahasa mewarnai pemerintahan daerah Sulawesi Utara apalagi diperkuat dengan UU No. 5 Tahun 1974 yang melahirkan supremasi pusat terhadap daerah. Ketimpangan begitu besar menyebabkan pemerintahan di tingkat daerah tidak berkembang dengan baik karena sistem pemerintahan dan politik daerah dibangun bukan berdasarkan representasi dan aspirasi masyarakat daerah melainkan berdasarkan dominasi negara dan etnis.

Akibatnya dominasi elit Minahasa terhadap elit Gorontalo yang dulunya terdiri dari Kabupaten Gorontalo dan Kota Gorontalo selama kurang lebih 36 (tiga puluh enam tahun) merupakan bagian

provinsi Sulawesi Utara. Wilayah ini dihuni oleh empat kelompok etnis yang masing-masing ingin memiliki sumber kekuasaan dalam pemerintahan daerah yaitu etnis Minahasa, Gorontalo, Bolaang Mongondow dan Sangir Talaud. Namun dalam persaingan tersebut kelompok elit atau pejabat yang muncul adalah kelompok pejabat Minahasa yang mendominasi sumber kekuasaan yang ada. Akibatnya kelompok inilah yang sangat menentukan termasuk dalam rekrutmen atau seleksi para pejabat. Pola rekrutmen saat itu sangat tertutup dan tidak didasarkan atas kriteria profesional yaitu *merit system*, sistem karier melainkan ditentukan oleh *spoil system* karena dibatasi dan didominasi oleh kelompok elit atau pejabat dari etnis Minahasa.

Ketika memasuki reformasi nasional, pemerintah daerah Gorontalo memperoleh angin baru seiring dengan proses demokratisasi dan kebijakan desentralisasi yang diberikan oleh pemerintah pusat. Kondisi demikian dimanfaatkan oleh para pejabat maupun para elit baik yang duduk dipemerintahan, di luar pemerintahan maupun yang berada di politik, para keturunan aristokrat lama, akademisi dan para elit lain Gorontalo diperantauan. Para elit yang memegang peranan di daerah perantauan tersebut terutama di Jakarta seperti pengusaha nasional dan orang-orang sukses di birokrasi pemerintah pusat. Keinginan mereka untuk memisahkan diri dari Sulawesi Utara dilatar belakangi oleh alasan utama ketidakadilan dan ketimpangan pembangunan serta diskriminasi dalam dimensi sosial, pemerintahan yang berbasis etnis.

Hasilnya Gorontalo memisahkan diri dari Provinsi Sulawesi Utara dengan dibentuk oleh UU Nomor 38 Tahun 2000 dengan wilayahnya mencapai 1,2 juta kilometer persegi dengan jumlah penduduk berdasarkan data statistik berjumlah 1.066.000 jiwa.

Kehidupan ekonomi, sosial politik dan pemerintahan provinsi Gorontalo semakin terintegrasi dalam dinamika kehidupan masyarakat yang menjadi bagian dinamika nasional. Banyak kemajuan dan perubahan yang diperoleh dibandingkan ketika masih bersama-sama dengan Sulawesi Utara. daerah ini hingga digolongkan sebagai wilayah yang terbesar dan terbelakang bersama dengan Sangir Talaud dan Bolaang Mongondow. Pada hal kondisi daerah menyimpan dan memiliki sumberdaya alam dan sumberdaya manusia yang melimpah dan potensial, bahkan daerah ini mempunyai kontribusi yang sangat tinggi dan menjadi andalan Sulawesi utara dalam bidang ekonomi.

Kembangkitan kembali entitas politik yang diperankan oleh kelompok-kelompok elit termasuk pejabat publik yang merasa dirinya sebagai keturunan aristokrat dimasa lalu untuk terlibat secara langsung dalam rekrutmen. Kembangkitan entitas masa lalu serta fenomena *the big man* di daerah Gorontalo dapat dipahami karena proses transisi politik yang berlangsung sejak bulan Mei 1998 menimbulkan implikasi pada pergeseran "*state formation*" dan "*social formation*" baik pada aras daerah maupun nasional Dwipayana (2005:138) perubahan di tingkat nasional terjadi pergeseran tata hubungan kekuasaan baik antara institusi di tingkat pusat dan daerah. Pergeseran ini beriringan dengan menurunnya kredibilitas (*loss of legitimacy*) dari negara dan institusinya. Di tengah menurunnya legitimasi negara daerah memperkuat posisinya bersumber dari kekuatan fisik seperti ancaman boikot, kekerasan kolektif, serta kekuatan simbolik melalui konstruksi budaya yang berbasis pada *atavisme* (mencari pada sejarah masa lalu), dan *indigenisme* (kesamaan *genealogis*).

Kemunculan kembali entitas tersebut dipicu oleh sejarah aristokrat feodal di Gorontalo yang mengalami keemasan pada

masa sebelum kolonial Belanda dan masa kolonial yang mempunyai peranan yang signifikan dalam pemerintahan daerah. Tetapi setelah pasca kolonial hingga masa reformasi nilai-nilai tradisional kaum aristokrat feodal yang cenderung bersifat askriptif harus menghadapi nilai-nilai meritokrasi yang dibawah modernitas. Umpamanya, rekrutmen untuk jabatan dalam birokrasi pemerintahan bukan lagi sesuatu yang melekat secara geneologis, melainkan harus didasarkan atas kompetensi keahlian.

Meskipun di Gorontalo para aristokrat lokal (daerah) secara resmi tidak ada lagi, tetapi dalam kehidupan masyarakat mereka masih nampak melalui pemakaian simbol-simbol kebanggaan marga dalam bentuk fenomena *atavisme* dan juga mereka selalu mengenang dan bernostalgia masa lalu. Mereka memanfaatkan rakyat dengan jaringan *patronase* untuk memperoleh sumber-sumber kekuasaan politik dan jabatan-jabatan pemerintahan melalui pelaksanaan rekrutmen. Pemakaian simbol marga sering menjadi alat dalam pemerintahan dan momentum politik di daerah seperti rekrutmen dalam pemilihan kepala daerah, rekrutmen pejabat maupun penempatan pejabat-pejabat pemerintah daerah.

Bersamaan dengan kemunculan para aktor yang mengidentikkan dirinya dengan keturunan aristokrat lama, muncul aktor baru dengan meminjam istilah Migdal (1988) sebagai "orang kuat lokal" yang eksis sejak terbentuknya provinsi baru dan adanya daerah pemekaran. Kelompok ini dikenal oleh masyarakat terdiri dari para elit represif dan pengusaha daerah yang diuntungkan oleh konstelasi politik daerah di Era Reformasi, sehingga mereka dikenal mampu memainkan kondisi sosial, politik maupun pemerintahan daerah termasuk di antara kelompok mereka itu memiliki kemampuan dalam memainkan peran terhadap

rekrutmen di daerah baik untuk jabatan politik dan jabatan karir. Banyak dikalangan mereka menjadi pengusaha sukses bersama dengan masyarakat lainnya dan beberapa masuk dalam dunia politik dan pemerintahan, umpamanya jadi bupati, walikota, wakil bupati dan anggota legislatif daerah. Mereka antara lain pengusaha keluarga Pakaya, Sam Yunus, Mbuinga, Hemeto. Hal yang sangat menarik adalah keluarga Sam Yunus mampu mendudukkan anak-anaknya menjadi bupati Bone Bolango, wakil bupati kabupaten Gorontalo dan wakil walikota Gorontalo.

BAB IV

LANDASAN NOMETETIS REKRUTMEN DALAM BIROKRASI LOKAL DI PROVINSI GORONTALO

A. Pengantar

Model *Representative bureaucracy* dalam pelaksanaan rekrutmen pejabat birokrasi di provinsi Gorontalo, sesungguhnya merupakan salah tindakan yang dibutuhkan dalam manajemen kepegawaian untuk memperkuat kebijakan publik dalam proses rekrutmen untuk mencapai nilai keadilan sosial dalam masyarakat, meskipun bertentangan dengan kriteria rekrutmen yang berpodoman pada merit sistem sebagaimana diinginkan dalam birokrasi weberian seperti nilai efisiensi, dan profesionalisme. Sistem *representative bureaucracy* sebagai hasil dari *affirmative action* untuk mewujudkan representative proporsional yang memiliki latarbelakang kemajemukan masyarakat pada sistem manajemen sumberdaya manusia

Karena itu sebelum menguraikan tentang fenomena *representative bureaucracy* dalam pelaksanaan rekrutmen pejabat birokrasi di provinsi Gorontalo, maka terlebih dahulu akan diuraikan landasan dari mekanisme rekrutmen secara normatif dan diakronis proporsional etnis dalam birokrasi publik. Landasan normatif yang menerapkan mekanisme formalitas bagi seorang

pegawai yang diangkat dalam jabatan yang juga memperhatikan faktor profesionalisme yang mengedepankan pada *the right people on the right place*. dan selanjutnya diuraikan diakronis *representative* etnis dalam birokrasi pemerintah di Gorontalo yang sudah lama hadir dalam sistem politik maupun pemerintahan di tingkat lokal Gorontalo sebelum terbentuknya provinsi baru. Kondisi konstelasi dari proporsional etnis mewarnai birokrasi pada kedua daerah di Gorontalo yang saat itu masih menjadi bagian dari provinsi Sulawesi Utara yaitu Kota Gorontalo Dan kabupaten Gorontalo.

B. Landasan Nometetis Dalam Lingkup Konstitutif Terhadap Rekrutmen Pejabat Di Birokrasi

Dalam menjalankan tugas organisasi pemerintah mulai dari tingkat pusat sampai dengan lokus daerah, maka diperlukan sebuah standar dari organisasi pemerintah yang disebut dengan birokrasi yaitu unsur sumber daya manusia yang sangat vital dalam menjalankan roda organisasi tersebut. Untuk mendapatkan sumber daya manusia, maka diperlukan proses rekrutmen dalam rangka meningkatkan kualitas, profesional supaya tercapai efektivitas organisasi. Karena itu di tingkat pemerintah lokal proses rekrutmen merupakan bagian dari proses pemetaan kelembagaan perangkat daerah untuk menemukan aparatur yang diseleksi sesuai payung hukum untuk menduduki suatu jabatan tertentu dalam pemerintahan daerah. Untuk melakukan proses pencarian sumber daya manusia di lembaga pemerintah di tingkat daerah kualifikasi rekrutmen biasanya harus mempunyai standar baku atau persyaratan-persyaratan yang ditentukan secara umum, agar tidak salah untuk mendapatkan aparatur yang ditempatkan dalam jabatan tertentu.

Standar perolehan pejabat untuk didudukan dalam jabatan tertentu, maka dibutuhkan sistem rekrutmen didasarkan pada berbagai landasan hukum yang berlaku, maka akan lahir sebuah proses atau mekanisme yang rasional yang bisa dilihat dalam beberapa kriteria antara lain penentuan kriteria sesuai dengan kebutuhan akan kompetensi yang diperlukan dan melakukan perbandingan dari kompetensi dari masing-masing calon pejabat yang kemudian akan ditentukan siapa yang layak bisa direkrut. Sebab menurut Thoha (2005) bahwa rekrutmen dalam birokrasi pemerintah itu mencakup beberapa fase yaitu pengidentifikasi kebutuhan untuk melakukan pengadaan pegawai negeri sipil (termasuk yang dipromosikan menjadi pejabat), mengidentifikasi persyaratan, menetapkan sumber-sumber calon atau kandidat, menyeleksi, memberitahukan hasilnya kepada para kandidat dan menunjuk kandidat yang telah lolos. Dasar yang demikian ditujukan untuk memperoleh kesesuaian apa yang diharapkan oleh pemerintah maupun masyarakat maupun bagi kepentingan yang diperoleh oleh para pegawai yang direkrut tersebut sesuai dengan yang diinginkan. Dalam pengertian pejabat yang direkrut tepat dan berkualitas yang pada akhirnya bisa menghasilkan suatu pemerintahan daerah yang efektif dan efisien serta berhasil dengan baik dalam melayani kepentingan masyarakat daerah.

Ukuran rekrutmen bagi pejabat pemerintah daerah tidak hanya dalam rangka pengangkatan pejabat yang jabatannya kosong dengan pegawai atau calon pejabat dengan memiliki kualitas dengan baik, tetapi lebih lanjut yaitu sejak reformasi digulirkan rekrutmen pejabat di daerah diberi tanggungjawab yang besar. Tentu hal ini berkaitan dengan adanya usaha untuk membersihkan birokrasi di tingkat daerah dari segala penyimpangan atau praktek KKN mulai dari proses penjurangan kandidat

maupun setelah lolos seleksi diharapkan tidak terkena dan mempraktekkan KKN ketika menjabat pada jabatan yang didudukinya (Wantu, 2011).

Standar rekrutmen bagi pejabat pemerintah daerah tidak hanya dalam rangka pengangkatan pejabat yang jabatannya kosong dengan pegawai atau calon pejabat dengan memiliki kualitas dengan baik, tetapi lebih lanjut yaitu sejak reformasi digulirkan rekrutmen pejabat di daerah diberi tanggungjawab yang besar. Tentu hal ini berkaitan dengan adanya usaha untuk membersihkan birokrasi di tingkat daerah dari segala penyimpangan atau praktek KKN mulai dari proses penjarangan kandidat maupun setelah lolos seleksi diharapkan tidak terkena dan mempraktekkan KKN ketika menjabat pada jabatan yang didudukinya (Wantu, 2011).

Untuk mendapatkan seorang pejabat yang ideal, maka birokrasi harus mengacu pada apa yang dikemukakan oleh Weber yang menginginkan birokrasi ideal seperti yang dikutip dari Warwick (1975:4) yang menyatakan bahwa dalam birokrasi yang ideal itu terdapat antara lain yaitu (1). Adanya aturan-aturan/ regulasi-regulasi dan standar-standar formal yang mengatur bekerjanya organisasi dan tingkah laku para anggotanya (*formal rules, regulations and standards governing operations of the organization and behavior of the members*); (2). Adanya personil yang secara teknis memenuhi syarat, yang dipekerjakan atas dasar karir, dengan promosi yang didasarkan pada kualifikasi dan penampilan (*technically qualified personel employed on a career basis, with promotion based on qualifications and performance*).

Legislasi dalam bentuk undang-undang maupun peraturan pemerintah pada umumnya merupakan barometer yang dijadikan sebagai podium normatif dalam melakukan rekrutmen

pejabat pemerintah propinsi Gorontalo. Selain itu ada landasan lainnya yang dijadikan sebagai payung hukum yaitu Peraturan Daerah yang secara implisit melekat dalam pembentukan organisasi perangkat daerah. Berdasarkan hal ini persoalan menyangkut mekanisme yang berhubungan dengan rekrutmen maupun promosi tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan struktural di daerah sebagaimana diatur dapat dilihat dari uraian hirarki perundang-undangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sebagai Pengganti Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian;
2. Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 sebagai revisi dari Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
3. Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam jabatan Struktural;
4. Peraturan Pemerintah No. 9 tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil;
5. Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Tata Kerja Dinas-Dinas Daerah;
6. Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Dan Tata Kerja Lembaga-Lembaga Teknis Daerah;
7. Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2009 tentang Pembentukan Organsasi Dan Tata Kerja Sekretariat Pelaksana Harian badan Narkotika;
8. Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2009 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Dewan pengurus

Propinsi Korps Pegawai negeri Sipil;

9. Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2009 tentang Pembentukan Organisasi Dan Tata Kerja Sekretariat Badan Koordinasi Penyuluhan Pertanian, Perikanan Dan Kehutanan.

Berkaitan dengan berbagai peraturan yang ada proses rekrutmen dalam pelaksanaannya harus mengacu pada peraturan yang lebih di atas, sehingga tidak bisa peraturan di bawah mengalahkan peraturan yang lebih tinggi sebagaimana dikatakan bahwa "*lex superior derogat legi inferiori*" (peraturan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan di bawahnya yang lebih rendah) apabila terjadi konflik atau permasalahan dalam penafsiran. Oleh karena itu dasar untuk menentukan proses rekrutmen para pejabat pemerintahan daerah di propinsi Gorontalo adalah aturan normatif yang menjadi mekanisme atau prosedur yang baku dan telah ditetapkan berdasarkan aturan main yang sebenarnya. Dengan demikian proses rekrutmen yang sesuai dengan mekanisme dan aturan normatif bisa memberikan dampak yang sangat luas yakni memberikan efektivitas sumber daya manusia yang mampu bekerja demi kepentingan masyarakat daerah.

Sebelum berlakunya Undang-Undang No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang berlaku adalah Undang-Undang No.43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan peraturan pemerintah serta peraturan lainnya, maka mekanisme rekrutmen didasarkan pada payung hukum menurut mantan kepala kepegawaian dan pengembangan aparatur daerah (BKPAD) propinsi Gorontalo mengemukakan bahwa sebelum rapat Baperjakat dilakukan, maka pegawai yang ditunjuk untuk menjalankan tugas mempersiapkan apa yang akan diperlukan dan dibahas tersebut dengan melakukan inventarisasi terdahulu

para pejabat berdasarkan usulan-usulan dari pejabat eselon II maupun III dengan melihat pangkat, pengalaman sudah berapa kali menduduki jabatan eselon, pendidikan, umur dan disamping persyaratan lain baik menyangkut kompetensi, sikap dan perilaku dari pejabat yang akan diangkat. Adapun yang berkaitan dengan mekanisme yang dikemukakan oleh kepala BKPAD propinsi Gorontalo hanya memperkuat apa yang sebenarnya sebagai sebuah kebiasaan yang dilakukan oleh struktur organisasi pemerintahan daerah dalam hal prosedur rekrutmen pejabat. Karena pada prinsipnya mekanisme itu sudah memiliki payung hukum dan tinggal dilaksanakan kapan saja keinginan gubernur untuk melakukan rotasi, pergantian, pengangkatan pejabat.

Hal yang demikian menurut berbagai sumber informan yang dihimpun dari pegawai propinsi Gorontalo bahwa Gubernur dalam melakukan rekrutmen pejabat didasarkan pada kebutuhan organisasi pemerintahan daerah, jadi siapa saja yang diinginkan harus dilakukan oleh bawahannya mulai dari sekretaris daerah sampai pejabat tingkat bawah, termasuk dalam melaksanakan mekanisme rekrutmen melalui Baperjakat. Keinginan gubernur sebagai *user* bagi pejabat tersebut terutama pada pejabat eselon yang begitu strategis. Jadi gubernur tinggal menentukan kapan dilaksanakan promosi jabatan struktural dan itu harus melalui mekanisme yang diatur dengan memperhatikan dasar kompetensi pejabat. Dengan demikian rekrutmen/promosi pejabat dalam jabatan struktural merupakan kebutuhan gubernur dan juga untuk kepentingan unit organisasi (Wantu, 2011).

Berdasarkan pandangan dari responden yang ada sebagaimana diatur berdasarkan undang-undang lama yaitu Undang-Undang No.43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, maka argumentasi dapat dikategorikan dua kelompok yaitu ada

responden yang menyatakan bahwa mekanisme rekrutmen yang dilaksanakan oleh Baperjakat propinsi Gorontalo pada prinsipnya melalui mekanisme kebijakan yang sesuai dengan aturan normative. Pendapat yang mengatakan sudah sesuai peraturan dikemukakan oleh informan yang merupakan salah seorang pegawai di lingkungan pemerintahan daerah propinsi Gorontalo bahwa dalam mekanisme rekrutmen pejabat di lingkungan daerah propinsi Gorontalo dilakukan oleh Baperjakat sebagai motor yang mengetahui kinerja pejabat yang diusulkan dan selanjutnya menempati jabatan setelah dipilih dan ditawarkan kepada gubernur yang sangat menentukan dan memutuskan pejabat yang akan digunakannya (Wantu, 2011).

Sementara pandangan lain dari responden berdasarkan hasil wawancara menyatakan bahwa payung hukum atau aturan normatif yaitu dengan bergantinya undang-undang lama menjadi Undang-Undang No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, meskipun dengan jelas mekanisme rekrutmen lebih terbuka dan menginginkan sistem merit, namun untuk provinsi Gorontalo belum sepenuhnya dijalankan sesuai dengan aturan main yang ada. Hal ini tentu beralasan karena payung hukum masih baru, namun pemerintah provinsi sudah melakukan kebijakan baru berupa penyegaran jabatan yang pada awalnya dilakukan sebuah tender jabatan, namun hanya sebatas *job replacement*.

Namun dengan perkembangan baru yaitu dengan PERMEN PAN No.13 tahun 2014 tentang tatacara pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi, maka tentu ini harus dijalankan oleh pemerintah provinsi Gorontalo sebagaimana dikemukakan oleh salah seorang pegawai yang telah lama berkecimpung dengan kepegawaian bahwa:

Sekarang ini pengisian jabatan tinggi di provinsi harus menerapkan open Bidding ya semacam tender jabatan, sehingga peran Baperjakat tidak ada lagi tetapi lewat tim seleksi jabatan 5 sampai dengan 9 orang dimana 45% dari pemerintah daerah dan 55% dari luar (terper dari Universitas Pajajaran Bandung) dimana metodenya diumumkan jabatan terbuka dan setiap tahapan diumumkan. (wawancara tanggal 16 Agustus 2014).

Namun demikian pandangan salah seorang pegawai tersebut didukung oleh juga salah seorang mantan pejabat yang tidak mau disebut namanya bahwa bahwa:

Pengisian jabatan itu meskipun sangat terbuka, tetapi kendala yang dihadapi oleh pelamar jabatan tersebut misalnya dia dilantik pada jabatan lain, saya kira ini kelemahannya, meskipun jabatan itu serumpun, tapi menjadi masalah karena yang melamar sudah tahu kemampuannya hanya pada jabatan itu tapi kenyataannya ia direkrut untuk jabatan lain, sehingga efektivitas bekerja tidak sesuai dengan keinginnya atau keahliannya. Karena itu disitulah celah politisasi bisa terjadi. (wawancara tanggal 16 Agustus 2014).

Sesungguhnya bila dicermati dengan seksama sesungguhnya payung hukum lama dengan yang baru yang dipakai sebagai dasar promosi jabatan, maka akan lahir para pejabat yang memiliki kualifikasi yang baik yaknitakan menghasilkan pekerjaan yang diharapkan. Kondisi ini tentu tidak menimbulkan permasalahan dalam rekrutmen untuk penempatan pejabat pemerintah dalam birokrasi (termasuk di daerah) yakni *the wrong man in the place*. Padahal hakekat dari sebuah birokrasi pemerintahan selalu mengedepankan adanya *the right man in the right place* (tepat orang, tepat tempat).

Selama pemberlakuan Undang-Undang No.43 Tahun 1999 provinsi Gorontalo dalam pelaksanaan rekrutmen lebih menonjol nuansa politik dari pada penerapan aturan main yang ada, sehingga berbagai argumentasi muncul bahwa rekrutmen belum sepenuhnya dijalankan dengan baik atau belum dijalankan sesuai payung hukum yang ada, dikemukakan oleh salah seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari partai keadilan sejahtera yang menyatakan bahwa secara jujur kalau berdasarkan kompetensi, sebenarnya rekrutmen pejabat di propinsi Gorontalo hanya berkisar kurang lebih 50% sampai dengan 60% sesuai dengan dipersyaratkan berdasarkan peraturan, selebihnya berpegang pada prinsip *like and dislike* (suka atau tidak suka). Contohnya hanya karena kedekatan dan pertimbangan politik karena banyak yang tidak sesuai dengan keahliannya, meskipun jabatan itu menurut pihak eksekutif (pemerintah) adalah jabatan manajerial (wawancara tahun 2011)

Argumentasi yang berkaitan dengan politisasi masalah rekrutmen pada masa undang-undang lama, namun juga nuansa politisasi birokrasi akan tetap terjadi pada proses rekrutmen sebagaimana dikemukakan oleh seorang pegawai yang tidak mau disebut namanya bahwa:

Aturan tentang Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 agak sulit diterapkan secara murni misalnya dalam masalah rekrutmen untuk promosi jabatan dimana ketua tim seleksi Sekda gubernur sebagai pejabat pembina kepegawaian dan ini pasti akan melahirkan kepentingan politik. (wawancara tanggal 16 Agustus 2014).

Selanjutnya nuansa undang-undang lama itu yang dijadikan sebagai acuan payung hukum telah dipahami bahwa dalam proses pelaksanaan rekrutmen, baik berdasarkan pada undang-undang,

peraturan pemerintah, menyangkut pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural dan ketentuan-ketentuan lain yang dibuat oleh pemerintah daerah berupa Perda, maka persyaratan rekrutmen pejabat pemerintah dan harus memperhatikan persyaratan untuk dapat direkrut dalam jabatan struktural sebagai dicantumkan dalam peraturan-peraturan tersebut sebagai berikut:

- a). berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil;
- b). serendah-rendahnya menduduki pangkat I (satu) tingkat dibawah jenjang pangkat yang ditentukan;
- c). memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang ditentukan;
- d). semua unsur penilaian prestasi kerja sekurang-kurangnya bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir;
- e). sehat jasmani dan rohani.

Untuk memperbaiki masalah promosi PNS untuk menjadi pejabat, maka landasan utama pelaksanaan rekrutmen tersebut - sebagaimana telah dijelaskan dalam mekanisme hirarki di atas, maka payung hukum yang terbaru adalah tertuang dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara bahwa mekanisme rekrutmen mengacu pada pasal 68 yang berhubungan pangkat dan jabatan yaitu ayat 1 PNS diangkat dalam pangkat dan jabatan tertentu pada instansi pemerintah; ayat 2 pengangkatan PNS dalam jabatan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat 1 ditentukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kompetensi, kualifikasi dan persyaratan yang dimiliki oleh pegawai. Sementara yang berhubungan dengan promosi pasal 72 ayat 1 berbunyi promosi PNS dilakukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan, penilaian atas prestasi

kerja, kepemimpinan, kerjasama, kreativitas dan pertimbangan dari tim penilai kinerja PNS pada instansi pemerintah tanpa membedakan jender, suku, agama, ras dan golongan. Pasal 72 ayat 2 setiap PNS yang memenuhi syarat mempunyai hak yang sama untuk diromosikan kejenjang jabatan yang lebih tinggi; pasal 72 ayat 3 promosi jabatan administrasi dan pejabat fungsional PNS dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian setelah mendapat pertimbangan tim penilai kinerja PNS pada instansi pemerintah.

Sementara itu dalam aturan lama yaitu Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang mekanisme rekrutmennya bisa dilihat dalam pasal 17 ayat 1 dan 2 yang dirumuskan sebagai berikut: (1) Pegawai Negeri Sipil diangkat dalam jabatan dan pangkat tertentu; (2) pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat objektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras atau golongan.

Aturan ini hanya dilanggar dipemerintahan propinsi Gorontalo ketika melakukan proses rekrutmen pejabat terutama pada eselon II dan itu dilakukan sejak zaman gubernur sebelumnya hingga sekarang. Mereka merekrut pejabat bukan karena kompetensi tetapi karena dekat dengan kekuasaan yang dimiliki oleh mereka, sehingga pola seperti ini merusak etika birokrasi daerah. Fenomena ini pengangkatan jabatan yang menyalahi payung hukum tidak terlepas dari intervensi politik dari yang paling memiliki otoritas dalam mengambil sebagaimana pernah dikemukakan oleh Dikson pada saat diwawancarai tahun 2011 yang kemudian

dikonfirmasi kembali pada tahun 2014 bahwa:

Pengangkatan pejabat yang selalu menyalahi aturan sesungguhnya merupakan hal biasa dalam birokrasi daerah dimana pengangkatan itu tidak bisa lepas dari kuatnya intervensi politik terutama gubernur atau mungkin juga wakilnya, sehingga pekerjaan Baperjakat pasti tidak dipakai. Mengapa demikian karena gubernur akan selalu mengangkat orang-orang yang dipercayainya, walaupun menyalahi aturan kepegawaian, apa berani Baperjakat menentang kebijakan itu (wawancara tanggal 24 Juni 2014).

Berdasarkan pernyataan ini, menunjukkan bahwa untuk menduduki jabatan pada posisi penting di birokrasi pemerintahan propinsi Gorontalo sebenarnya tetap memperhatikan persyaratan yang telah diuraikan di atas sebagai dasar mekanisme rekrutmen pejabat meskipun hanya sebatas formalitas, tetapi juga yang tidak bisa diabaikan adalah pertimbangan politis yang diperankan oleh gubernur yang secara otomatis sangat menentukan hasil akhir jalan proses rekrutmen dalam memilih orang yang menjadi pejabat dalam membantu tugasnya untuk menjalankan pemerintahan daerah.

Setiap calon pejabat yang akan direkrut untuk menduduki jabatan tertentu, juga harus memiliki pendidikan yang cukup dan prestasi kerja yang dianggap baik yang tentunya diharapkan setelah direkrut bisa membawa suasana maupun kondisi pekerjaan dan peningkatan kinerja dari seseorang yang direkrut. Ada beberapa parameter yang dianggap sebagai persyaratan yang baku untuk dijadikan ketentuan untuk melakukan rekrutmen sebagai berikut: (1) pangkat/golongan yang telah memenuhi syarat; (2). disiplin ilmu/latar belakang pendidikan; (3). mempunyai kinerja/prestasi kerja yang lebih tinggi; (4) telah mengikuti Diklat

struktural/fungsi; (5). memperhatikan DUK; (6). DP-3 paling tidak bernilai baik; (7). usia; (8). usulan unit kerja Baperjakat; (9) atas persetujuan pimpinan instansi.

Selanjutnya untuk persyaratan mekanisme rekrutmen dalam jabatan struktural ini berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural yang ditetapkan pada tanggal 17 April 2002 dalam pasal 5 ayat 2 digambarkan bahwa jenjang kepangkatan yang bisa direkrut untuk menduduki jabatan itu adalah pejabat yang dapat menduduki eselon.

BAB V

FENOMENA *REPRESENTATIVE BUREAUCRACY* DALAM BIROKRASI LOKAL DI PROVINSI GORONTALO

Kemajemukan Etnis Mewarnai Konstelasi Rekrutmen Pejabat Di Lingkungan Birokrasi Pemerintahan Di Gorontalo

A. Diakronis etnisitas Dalam Birokrasi Sebelum Terbentuknya Provinsi Gorontalo

Diakronis hubungan etnisitas pada Pemerintahan propinsi Gorontalo sudah berkembang jauh sebelum terbentuknya provinsi baru dimana pada waktu itu ada dua daerah yaitu kabupaten Gorontalo dan kota Gorontalo sudah mempraktekkan *representative bureaucracy* dalam birokrasi pemerintahan daerah. Pada hal kebanyakan daerah yang masyarakat heterogen sangat sulit menerapkan kondisi sebuah birokrasi yang sangat memperhatikan keragaman sosial. Untuk itu kondisi emperikal di daerah ini merupakan sebuah fenomena tersendiri karena daerah ini hakekatnya dihadapkan pada satu sisi birokrasi daerahnya merupakan representasi dari eksistensi lokalitas yang dilatarbelakangi oleh berbagai dimensi sosial yang didasarkan pada karakteristik ideologi baik agama, etnis, bahasa, budaya dan sebagainya, sekaligus pada sisi lain sebagai daerah otonom yang sekaligus merupakan agen negara (pemerintah pusat) yang cenderung meniadakan

atau menghapus keberagaman tersebut. Dua perspektif yang kebanyakan dihadapi oleh daerah-daerah di Indonesia di Indonesia yang masyarakat sangat majemuk banyak kali memunculkan benturan dan terjadi konflik sosial.

Mengingat kondisi selama ini dalam fenomena pemerintahan daerah umpamanya menyangkut mekanisme rekrutmen pejabat di Indonesia yang mengedepankan sistem baku dan normatif cenderung mengalami masalah dalam proses keterwakilan. Sehingga menimbulkan kekacauan dalam bentuk tindakan nyata antara lain sulitnya para pejabat akibat persaingan tidak sehat dan cenderung mengabaikan keadilan serta bersikap etnosentrisme. Gejala yang demikian menghasilkan para pejabat yang tidak cermat, sensitif dan tidak mempunyai agenda yang jelas (Bajuri, 2005:233).

Oleh sebab itu untuk menjembatani peran tersebut dalam lokus pemerintahan daerah tentu tidak lain dari peran birokrasi publik yang merupakan bagian dari struktur administrasi publik adalah mekanisme yang amat efektif untuk mengadaptasi masyarakat multi etnis. Oleh karena itu keterwakilan etnisitas dalam birokrasi merupakan bagian dari kajian administrasi publik yang amat penting dan mewarnai lingkungan disiplin ilmu tersebut. Keterwakilan etnis dalam birokrasi merupakan *underlying factor* (faktor yang mendasari) antara administrasi publik dan pembangunan ekonomi pada banyak negara termasuk Indonesia. Sekaligus juga menjadi unsur penting dalam lingkungan administrasi publik (Eifendi, 2010).

Pandangan sama dari argumentasi ini adalah dari karya Dolan dan Rosenbloom (2003) yang menguraikan peran birokrasi sebagai bagian dari pemerintahan, seharusnya mampu merespon

kebijakan domestik yang bersinggungan dengan kondisi sosial dalam masyarakat. Sehingga mengapa latar belakang kondisi sosial dari para pejabat publik sangat penting. Sementara itu Ripper (dalam Kim, 1999:222) mengemukakan bahwa *representative bureaucracy* adalah sebuah birokrasi yang mencerminkan komposisi keterwakilan yang layak bagi masyarakat dan mereka memiliki kesempatan yang sama dalam jabatan publik. Sehingga dengan adanya keterwakilan birokrasi seharusnya mewakili lintas budaya dalam lembaga politik dan selanjutnya prinsip-prinsip tersebut sebaiknya secara sadar dipakai oleh pemerintah sebagai petunjuk untuk bahan pertimbangan dalam kerangka kebijakan dengan alasan antara lain keterbukaan birokrasi dianggap sebagai sesuatu yang ideal dalam demokrasi modern. Dimana rekrutmen para elit maupun pejabat dan kebijakan promosi termasuk di dalamnya adalah bagian teristimewa dari kedudukan pembuatan kebijakan dan persamaan prinsip yang seharusnya dijalani. Dengan latar belakang pendidikan dan kesempatan mendapat fasilitas yang sama, persyaratan untuk jabatan publik bisa dipertemukan dengan variabel kelompok sosial yang memiliki motivasi yang sama untuk menjadi pejabat publik dalam birokrasi modern. Sehingga semua pegawai atau pejabat menerima perlakuan yang sama dalam mekanisme rekrutmen dan proses pelaksanaan tugas, serta dalam birokrasi publik tersebut di harapkan dapat menemukan semua unsur kelompok terwakili secara proporsional berdasarkan jumlah penduduk dalam masyarakat.

Untuk mengadopsi lingkungan seperti ini, maka birokrasi pemerintahan provinsi Gorontalo, meskipun memerankan aspek politisasi birokrasi maupun politik birokrasi melalui *affirmative action* terhadap adanya daya tanggap politik yang memberikan bobot perhatian besar terhadap nilai *social equity*.

Atau dengan kata lain lembaga birokrasi pemerintahan memiliki politik birokrasi yang mengedepankan birokrasi publik tersebut mampu memunculkan kebijakan secara politik untuk mewakili kepentingan masyarakat flural antara lain melalui keterwakilan etnis yang sangat didambakan dalam kehidupan demokrasi. Pandangan tersebut dapat disandingkan dengan pemikiran Warner (2001) yang menganggap berpendapat keterwakilan dalam birokrasi lebih mengembangkan keseimbangan dan semangat demokrasi dengan memberikan perwakilan masyarakat lokal dalam kekuasaan, dalam arti kekuasaan dilaksanakan berdasarkan kekuatan dari perwakilan daerah yang mengakomodasi kelompok-kelompok masyarakat dalam birokrasi pemerintahan. Pengakomodasian tersebut diharapkan supaya proses demokrasi dalam negara yang pluralis atau multi etnis dapat dikelola dengan menggunakan perspektif keterwakilan.

Parameter tersebut sebagai bagian dari wilayah yang amat penting dalam birokrasi publik termasuk birokrasi daerah pemerintah daerah propinsi Gorontalo yang merupakan struktur formal dan kajian dari kebijakan publik, dan yang sedikit multietnis dengan cara merekrut mereka-mereka dari kelompok-kelompok etnis dan masyarakat tertentu untuk jabatan di birokrasi yang merupakan pekerjaan yang memiliki prestise dan kekuasaan yang lebih besar. Seperti telah dikemukakan pada uraian di atas bahwa implikasi kebijakan keterwakilan etnis dalam birokrasi pemerintah daerah di Gorontalo sesungguhnya sudah dipraktekkan jauh sebelum propinsi terbentuk hingga pasca terbentuknya propinsi baru dapat dilihat dari dua perspektif berikut ini:

Pertama, konstelasi politik dan pemerintahan daerah di Sulawesi Utara sangat didominasi oleh etnis Minahasa, sehingga dengan penguasaan etnis tersebut menyebabkan distribusi

jabatan atau kekuasaan sangat ditentukan dan dikendalikan oleh mereka. Dominasi kelompok etnis ini terjadi dalam berbagai kasus seperti memperlihatkan suksesnya elit Minahasa dapat menguasai para elit lainnya dengan adanya penguasaan seluruh sumber daya berupa kekuasaan maupun jabatan, bahkan mereka tidak memberi kesempatan kepada etnis minoritas baik kepada Sangir Thalaud dan Bolaang Mongondow termasuk Gorontalo. Penguasaan etnis Minahasa kepada Gorontalo dapat dilihat dari intervensi pemilihan bupati dan walikota Gorontalo yang harus mendapat restu dari mereka bahkan melakukan *droping* untuk pejabat bupati seperti di kabupaten Gorontalo Imam Noeriman, Kepel dan di kota Gorontalo Slamet, Ahmad Arbi. Begitu juga siapa yang menjadi sekretaris daerah seperti di kota Gorontalo beberapa kali di *droping* dari luar Gorontalo yaitu Mokoginta, Patra Babo (Bolaang Mongondow), Ismet Moki (Manado). Sedangkan Pembantu wilayah II propinsi Sulawesi Utara yang berkedudukan di Gorontalo adalah Abdullah Mokoginta, Mokoagow (Bolaang Mongondow), Wim Prastatik dan Kepel (Minahasa).

Kekuatan politis selalu ada ditangan orang Minahasa sebagai etnis dominan di Sulawesi Utara, karena ditekan dengan berbagai cara supaya masyarakat Gorontalo tidak muncul menjadi orang yang diperhitungkan, pada hal di tingkat nasional sumberdaya manusianya cukup diperhitungkan dalam konstelasi nasional seperti B.J Habibie (Mantan presiden RI), Ario katili (ilmuan dan mantan Wakil ketua MPR RI), Gobel, Sandiwan Uno, Karim Kono, Bob Hippie (Pengusaha nasional) dan lain sebagainya. Namun di tingkat lokal terutama di Sulawesi Utara jarang diperhitungkan, karena dianggap tidak mampu menduduki jabatan dipemerintahan meskipun pernah ada usaha nyata dimana pejabat Gorontalo yang menduduki jabatan wakil Gubernur seperti Nadjamuddin

dan Nusi, ketika isu Gorontalo ingin memisahkan diri dari Sulawesi Utara dan para elit asal Gorontalo mulai muncul di tingkat nasional seperti Habibie waktu menjadi Menristek dan dekat dengan Suharto dan Ario katili yang menjabat sebagai wakil ketua pada lembaga tertinggi negara (MPR). Pengangkatan mereka yang seolah-olah mewakili etnis Gorontalo di tengah-tengah kemajemukan masyarakatnya, tidak lain sebagai *bargaining* politik supaya pemerintah Sulawesi Utara memperhatikan masyarakat Gorontalo (Wantu, 2011).

Politik dominasi etnis Minahasa yang seringkali menampilkan hegemoni etnis Minahasa sebagaimana diuraikan tersebut bisa dipahami mengingat pemerintahan daerah di Indonesia dalam proses pelaksanaan rekrutmen banyak mengalami masalah, ketika mekanisme rekrutmen itu sendiri berhadapan dengan situasi untuk mengadaptasi dirinya dengan kehidupan masyarakat pluralisme yang ditandai oleh multi etnis. Karena sering kali kriteria dan praktek rekrutmen yang diterapkan oleh berbagai daerah di Indonesia cenderung merugikan kelompok sosial lainnya dalam masyarakat. Sehingga penerapan yang tidak adil dan tanpa memenuhi standar yang ditentukan menimbulkan gejolak berupa protes dan penolakan bahkan berbuah konflik nyata yang mampu mengganggu legitimasi pemerintah pusat maupun daerah.

Oleh karena itu dominasi etnis cenderung melahirkan *Bargaining* politik yang dipaksakan dalam birokrasi pemerintahan di propinsi Sulawesi Utara sejalan dengan konsep Politik birokrasi (*bureaucratic politics*) merupakan unsur utama yang mengamati berbagai lembaga pemerintah yang menghasilkan banyak keputusan pemerintah yang dilatarbelakangi oleh permainan politik dan kekuasaan antara pemerintah pusat dan provinsi Sulawesi Utara yang mayoritas dikendalikan oleh etnis Minahasa. Berupa

bargaining, negosiasi, kompromi di antara para aktor politik pusat dan daerah. Dimana para aktor tersebut sebagai pemimpin yang menduduki jabatan tertinggi dalam organisasi pemerintah dan sebagai pemeran utama dalam kompetisi permainan tersebut. Argumentasi tentang hal ini sangat berkaitan dengan politik birokrasi dari Frederickson dan Smith (2003:5) yang mana dalam birokrasi pemerintahan tidak terlepas dari diperankan oleh tindakan pemerintah sebagai hasil dari *bargaining* antara komponen yang bertindak sebagai aktor dan mereka memiliki kepentingan sesaat dan mampu menterjemahkan kepentingan kedalam kebijakan yang ditentukan oleh mereka sendiri dalam pengambilan keputusan.

Konstelasi politik lokal di Gorontalo adalah merupakan embrio dari tarik menarik persaingan yang sangat terselubung antara berbagai etnis di Sulawesi Utara dan persaingan ini dipicu oleh latar belakang struktur sosial yang berbeda dan heterogen dari berbagai etnis yang mewakili teritorialnya masing-masing. Persaingan antar etnis di Sulawesi Utara sesungguhnya terformal dalam bingkai UU No. 13 Tahun 1964 dimana, daerah Gorontalo menjadi bagian dari propinsi Sulawesi Utara yang meliputi Minahasa, Manado, Sangir Talaud, Bolaang Mongondow dan Gorontalo. Hegemoni negara diwakili oleh pemerintah pusat dan dominasi etnis Minahasa mewarnai pemerintahan daerah Sulawesi Utara apalagi diperkuat dengan UU No. 5 Tahun 1974 yang melahirkan supremasi pusat terhadap daerah. Ketimpangan begitu besar menyebabkan pemerintahan di tingkat daerah tidak berkembang dengan baik karena sistem pemerintahan dan politik daerah dibangun bukan berdasarkan representasi dan aspirasi masyarakat daerah melainkan berdasarkan dominasi negara dan etnis.

Dengan demikian penguasaan etnis Minahasa terhadap etnis lain di Sulawesi Utara pada birokrasi publik melainkan juga sumber sektor ekonomi dan sosial. Pada sektor birokrasi pemerintahan secara otomatis dalam proses rekrutmen pada birokrasi, sangat menguntungkan kelompok etnis dominan dan memarginalkan kelompok etnis minoritas di tengah-tengah arena mayoritas. Sehingga praktek rekrutmen yang lebih banyak menguntungkan secara sepihak pada etnis tertentu, banyak menimbulkan gejolak dalam sebuah komunitas masyarakat yang heterogen atau pluralis dan berakhir dengan konflik yang bersifat laten.

Untuk itu dalam penyelenggaraan pemerintah daerah maupun kehidupan politik lokal Gorontalo sangat mengikuti hasrat atau kemauan pemerintah pusat maupun pemerintah Sulawesi Utara. Hal ini sangat beralasan bahwa pemerintah Orde Baru pada waktu itu tidak pernah menginginkan terciptanya kepemimpinan daerah yang kuat karena takut jangan sampai kekuatan daerah mengancam kepemimpinan pusat dan lebih parah lagi hal-hal yang berhubungan dengan gerakan pemisahan diri seperti gerakan separatisme. Sementara pemerintah daerah Sulawesi Utara yang didominasi oleh etnis Minahasa, kesempatan ini digunakan sebagai kendali dan sekaligus sebagai kendali politik lokal di daerah itu.

Akibatnya rekrutmen kepala daerah pada kedua daerah di Gorontalo yakni kabupaten Gorontalo dan kota Gorontalo beberapa kali bukan putra daerah, bahkan para pegawai yang ditempatkan di daerah ini banyak calon pegawai negeri baik dari Manado, Minahasa dan Bolaang Mongondow ditempatkan di daerah. Rekrutmen pejabat daerah termasuk sekretaris daerah terutama di kota Gorontalo beberapa kali dari luar Gorontalo yaitu Mokoginta, Patra Babu (Bolaang Mongondow), Ismet Moki

(Manado). Sedangkan Pembantu wilayah II propinsi Sulawesi Utara yang berkedudukan di Gorontalo adalah Abdullah Mokoginta, Mokoagow (Bolaang Mongondow), Wim Pratastik dan Kepel (Minahasa) (Wantu, 2011). Penempatan pejabat dari luar yang didatangkan ke Gorontalo pada waktu itu sebagaimana menurut Dikson Yunus tidak terlepas dari beberapa hal terutama kebijakan diskriminatif yang sudah lama diciptakan dan diterapkan di daerah ini menyebabkan Gorontalo sangat kekurangan sumber daya manusia (aparatur). Kesenjangan sangat jelas terlihat ketika Gorontalo memaksakan diri untuk memisahkan diri Sulawesi Utara, banyak jabatan-jabatan yang kosong, karena masyarakat Gorontalo sangat terbuka terhadap kemajemukan sosial yang disebabkan oleh budaya sosial yang memungkinkan untuk terjadi relasi dan kohesivitas sosial di masyarakat (Wantu, 2011).

Namun demikian menjelang runtuhnya Orde Baru gerakan untuk memekarkan diri sudah mulai muncul, meskipun gerakan ini mengalami pembilahan dalam dua kelompok yaitu kelompok ingin memisahkan diri dari Sulawesi Utara dan kelompok kecil yang terdiri dari sebagian besar para elit Gorontalo Di Manado yang masuk dalam struktur politik lokal tetap menginginkan Gorontalo menjadi bagian dari provinsi lama tersebut. Namun kondisi ini berakhir ketika munculnya reformasi politik yang ditandai oleh runtuhnya rezim orde Baru dan menyebabkan pemerintah daerah Gorontalo memperoleh angin baru seiring dengan proses daerah-daerah dengan euphoria demokrasi lokal dan kebijakan desentralisasi akhirnya beberapa daerah memekarkan diri termasuk Gorontalo, dengan peran luar biasa dari B. J Habibie (mantan Presiden dan sekaligus keturunan Gorontalo). Dukungan yang luar biasa dari para elit yang memegang peranan penting di daerah perantaraan tersebut terutama di Jakarta seperti

pengusaha nasional Rahmat Gobel, Arie Peju, Karim Kono, Fery Kono, Sandiawan Uno, Katili, keluarga Habibie, Bob Hippi, Suwarso Monoarfa dan sebagainya. Hasrat untuk melepaskan diri dari Sulawesi Utara adalah karena ketidakadilan dan ketimpangan pembangunan serta diskriminasi dalam dimensi sosial pemerintahan yang berbasis etnis.

Kesuksesan yang berawal dari keinginan kelompok pertama yang mendambakan pemisahan tersebut yang sesungguhnya mendapat angin segar ketika terjadi reformasi yang mulai bergema di tingkat pusat yang pada puncaknya dengan terjadi perubahan desentralisasi administrasi negara dengan penerapan UU No. 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah yang seluas-luasnya menyebabkan seluruh daerah di Indonesia perubahan besar-besaran. Hasrat kelompok yang menginginkan pemekaran atau pemisahan akhirnya terealisasi berkat hasil tuntutan dan lobi para elit, pejabat yang mewakili unsur daerah pada tahun 2000 dengan terbentuknya provinsi baru Gorontalo.

Seperti dikemukakan di atas bahwa pemisahan dari induknya tidak terlepas terjadinya deprivasi politik lokal yang dinilai sebagai wujud diskriminasi persoalan sosial politik antara lain Gorontalo sebagai buah dari fragmentasi sosial akibat dari keterbelakangan dan dualisme pembangunan. Disatu sisi terjadi pembangunan besar-besaran di wilayah dan pusat perkotaan (Minahasa dan Manado) yang sebagian besar penghuninya etnis Minahasa. Pembangunan di wilayah-wilayah yang sebagian besar dihuni oleh etnis Bolaang Mongondow, Sangir Talaud dan Gorontalo berjalan sangat lamban atau bahkan dalam jumlah yang sangat sedikit sekali. Pembilahan yang sangat besar itu dimanfaatkan oleh elit lokal yang terlibat dalam konteks untuk memperebutkan sumber daya politik berupa jabatan maupun kekuasaan. Hampir

semua proses pemekaran diwarnai oleh gejala ketidakpuasan politik dan enosentrisme yang didasarkan pada simbol etnisitas (Wantu, 2011).

Diskriminasi politik tentunya berbanding lurus dengan persoalan kesenjangan sosial dan pembangunan ekonomi dan kondisi inilah yang menyebabkan keterbelakangan yang dialami daerah ini selama 36 tahun bersama dengan Sulawesi Utara. Bahkan daerah lain mengalami nasib yang serupa seperti Bolaang Mongondow dan Sangir Talaud. Diskriminasi tersebut pernah diakui oleh Alim Niode bahwa Gorontalo dulu memang dianggap diperlakukan Manado dan Minahasa sebagai daerah yang kurang diperhatikan sehingga tidak maju. Banyak sumberdaya ekonomi berupa hasil bumi dan pajak daerah ditarik ke Manado untuk membangun wilayah itu dan sebaliknya Gorontalo hanya menerima tetesan dari pembangunan yang dilaksanakan sejak bergabung dengan wilayah itu (wawancara tahun 2012)

Kebijakan politik setengah hati yang dikembangkan oleh Manado terhadap wilayah lain di luar mereka terutama Gorontalo yang terdiri dari dua wilayah yaitu kabupaten Gorontalo dan kota Gorontalo menurut penelitian David Henley dan kawan-kawan (dalam Henk Schulte Nordholt dan Garry Van Klinken, 2009) adalah Pengaruh agama antara blok Kristen di bawah komando Minahasa dan Islam dibawah komando Gorontalo yang menyebabkan Minahasa dibawah bayang-bayang Gorontalo. Karena dengan adanya Gorontalo telah membuat pertimbangan kekuatan antara kedua agama bahkan arus perantau dari luar Minahasa menyebabkan Kristen mulai jauh menyusut.

Disamping fenomena di atas hal lain yang menonjol dari berbagai pengalaman yang terjadi di Gorontalo sejak daerah itu

masih menjadi bagian dari Sulawesi Utara terjadinya keterbukaan dalam kekuasaan baik dalam bentuk jabatan-jabatan birokrasi maupun politik yang memunculkan model-model perwakilan etnis yang diformulasikan dalam bentuk penerimaan masyarakat Gorontalo terhadap etnis lain. Kedua Pemerintah daerah di Gorontalo sejak bergabung dengan Sulawesi Utara memiliki hubungan-hubungan kekuasaan dikaitkan dengan identitas etnis dan hampir tidak menjadi konflik karena dominasi negara yang diwakili oleh etnis Minahasa begitu kuat. Pandangan-pandangan yang bersifat etnosentrisme yang mengarah pada istilah putera daerah tidak pernah hadir dalam penentuan-penentuan jabatan dalam pemerintah selama periode 36 tahun. Namun setelah terjadinya pemekaran daerah gejala etnosentrisme menyusup diantara euphoria otonomi dari yang ditumpahkan secara meluas paling tidak hal ini tampak dari penolakan masyarakat terhadap anggota DPRD yang pulang kedaerah asal pemekaran dari daerah induk, khusus bukan etnis asli Gorontalo, namun demikian pasca penolakan tersebut konstelasi politik etnis di Gorontalo sangat terbuka dengan kelompok lain.

Kedua, Kondisi masyarakat Gorontalo menjunjung tinggi nilai keterbukaan dan keadilan sosial yang diwujudkan antara lain dengan adanya perwakilan proporsional dalam masyarakat yang dikenal dengan *representative bureaucracy* (perwakilan birokrasi). Kondisi keterbukaan masyarakat dapat sesungguhnya dapat dari diakronis politik etnis di Gorontalo yang sebenarnya telah tumbuh pada awal kemerdekaan dimana terjadi integrasi etnis dalam memperjuangkan kemerdekaan antara lain dipolori oleh R.M Koesno Danoepojo (etnis Jawa), Pendang kalengkongan (Minahasa) dan sebagainya secara bersama-sama dengan Nani Wartabone (Gorontalo) dalam melepaskan pengaruh Permesta di

Gorontalo. Kolaborasi etnis berlanjut sampai dengan Gorontalo menjadi bagian dari Sulawesi Utara sejak tahun 1964. Keterkaitan perwakilan etnis dalam birokrasi publik sejak kedua daerah ini terhentuk baik kabupaten maupun kota Gorontalo para pemimpin daerahnya selalu bergantian dari etnis-etnis lain, dan kajian secara mendetail para pemimpin tersebut dengan latar belakang etnisnya akan dijelaskan di bawah ini. Di kabupaten Gorontalo pemimpin daerah ada tiga orang bupati yang berasal dari etnis di luar Gorontalo yaitu Jarwadi (Jawa), Iman Noeriman (Jawa Barat), Kepel (Minahasa), sementara etnis Gorontalo A.A. Wahab (Gorontalo), Kasmat Lahay (Gorontalo), Marten Liputo (Gorontalo), Ahmad Pakaya (Gorontalo) dan David Bobihoe (Gorontalo). Sedangkan Kota Gorontalo ada tiga kepala daerah di luar etnis Gorontalo yaitu Atje Slamet (Jawa), Abas Nusi (keturunan Cina), kepala daerah yang mewarnai keterwakilan etnis terdiri atas: Alje Slamet (Jawa), Taki Niode (Gorontalo), Yusuf Bilondatu (Gorontalo), Abas Nusi (ada keturunan Cina), Ahmad Arbi (Jaton-Jawa Minahasa), Sementara etnis gorontalo Najadmuddin (Gorontalo), Yoesoef Dalic (Gorontalo), Medit Botitihe (Gorontalo), Adhan Dambea (Gorontalo).

Sedangkan Gorontalo sudah menjadi propinsi tersendiri dan banyak melakukan pemekaran daerah terutama kabupaten Bone Bolango, kabupaten Pohuwato, kabupaten Boalemo dan kabupaten Gorontalo Utara. Gubernur yang menjadi pejabat pertama adalah Trusandi Alwi (Bengkulu yang beristrikan Minahasa), kemudian Fadel Muhammad (Arab), Gusnar Ismail (Gorontalo). Dari 4 (empat) daerah kabupaten hasil pemekaran tersebut ada 2 (dua) kabupaten yang menunjukkan keterwakilan etnis dalam pemimpin daerahnya ketika daerah ini sudah menjadi propinsi yaitu kabupaten Pohuwato yang para bupatinya terdiri atas:

pejabat pertama Yahya K. Nasib (Arab), Zainuddin Hasan (Bugis) sedangkan Kabupaten Boalemo wakil bupatinya adalah Laode Hainuddin (Kendari).

Untuk melihat gambaran konstelasi rekrutmen pejabat pemerintahan lokal pada dua daerah di Gorontalo yaitu kota Gorontalo dan Kabupaten Gorontalo sebelum terbentuknya provinsi Gorontalo, maka akan diuraikan mozaik komposisi representasi etnis yang menduduki jabatan tersebut sebagai berikut:

Eksistensi Kota Gorontalo dan kabupaten Gorontalo sesungguhnya sebagai implemenetasi dari Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 1 tahun 1957 dimana kota yang didirikan tanggal 20 Mei 1960 yang dikenal kota praja Gorontalo yang kemudian berubah kotamadya dati II Gorontalo dan pada era desentralisasi atau otonomi daerah berkembang menjadi kota Gorontalo. Sementara itu kabupaten Gorontalo yang didirikan bersamaan dengan Kota Gorontalo sebenarnya adalah merupakan bingkai yang sama untuk menjalankan kepentingan pemerintah pusat. Kedua daerah ini disamping menjadi pusat pertanian, perikanan dan perdagangan, juga sangat menarik untuk ditelusuri kekuatan etnisitas dan konstelasi pemerintahan daerahnya. Karena terjadi polarisasi keinginan pemerintah pusat dan daerah, dimana pada satu sisi pemerintahan daerahnya menginginkan pejabat politik dan birokrasi adalah putra daerah, namun disisi lain pemerintah pusat dan agen pemerintahannya dalam hal ini adalah pemerintah provinsi Sulawesi Utara yang didominasi oleh Minahasa berupaya ingin menguasai melalui dengan strategi menetralkan kekuatan daerah dengan cara melemahkan mereka. Kebijakan pemerintah pusat tersebut melalui dua strategi yaitu pertama menempatkan para agen pusat pada daerah untuk menjadi pejabat

di daerah; kedua, merekrut para putra daerah yang sangat berafiliasi pada pemerintah pusat yang akan dijadikan sebagai *buffer* (penyanggah) bagi kekuatan-kekuatan daerah yang memiliki potensi perlawanan terhadap pusat (Wantu, 2011). Tentunya dua strategi yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap daerah tidak terlepas dari pelaksanaan terhadap aturan normatif yang berdasarkan pada UU No. 1 Tahun 1957 tentang otonomi daerah. (Perpu No. 6 Tahun 1959 dan Perpu No. 5 Tahun 1960)

Dominasi pemerintah pusat dan Sulawesi Utara (Manado) dengan strategis tersebut dengan mudah mereka menguasai konstelasi pemerintahan lokal, meskipun di beberapa daerah kebijakan mereka mendapat perlawanan karena penguatan politik etnis maupun etnosentrisme. Namun demikian Di Gorontalo perlawanan tersebut tidak terjadi mengingat masyarakatnya sangat toleran dan terbuka. Untuk itu di Kota Gorontalo dan kabupaten Gorontalo bila ditelusuri ada beberapa pejabat daerah yang menggambarkan mosaik etnis yang berasal dari etnis lain sebagaimana akan diuraikan berikut ini:

Mozaik etnis pejabat daerah kabupaten Gorontalo:

1. Raden Atje Slamet tahun 1960 – 1963 etnis Jawa.
2. Taki Niode tahun 1963-1971 etnis Gorontalo
3. Yusuf Bilondatu tahun 1971-1977 etnis Gorontalo
4. Abas Nusi tahun 1977 – 1982 etnis keturunan Cina dan Gorontalo
5. Nadjamuddin tahun 1982 – 1987 etnis Gorontalo
6. Joesoef Dalie tahun 1987 – 1993 etnis Gorontalo
7. Ahmad Arbie tahun 1987 – 1993 etnis Jawa Tondano/Minahasa
8. Medi Botutihe tahun 1998 – 2008 etnis Gorontalo

9. Adhan Dambea tahun 2008 – 2013 etnis Gorontalo
10. Marten Taha tahun 2014-2019 etnis Gorontalo

Mozaik etnis pejabat daerah kabupaten Gorontalo:

1. AA. Wahab tahun 1961 – 1965 etnis Gorontalo
2. Jarwadi tahun 1965 – 1970 etnis Jawa
3. Kasmat Lahay tahun 1971 – 1981 etnis Gorontalo.
4. Marten Liputo tahun 1981 – 1989 etnis Jawa.
5. Iman Noeriman tahun 1989 – 1999 etnis Sunda Jawa Barat
6. Ahmad Hoesa Pakaya tahun 2000 – 2005 etnis Gorontalo.
7. David Bobihoe Akib tahun 2005 – Sekarang) etnis Gorontalo.

BAB VI

INTEGRASI ETNIS MELALUI REPRESENTATIVE BUREAUCRACY DALAM REKRUTMEN PADA BIROKRASI PEMERINTAH PASCA TERBENTUKNYA PROVINSI GORONTALO

Sebagaimana telah dikemukakan pada awal analisis di atas bahwa masyarakat yang mengalami fragmentasi akan terjadi mobilisasi politik terhadap kelompok-kelompok etnis, distribusi sosial, jabatan yang mempunyai kekuatan politik, ekonomis dan status sosial. Karena itu kebanyakan berbagai kelompok etnis yang merasa teralienasi atau terkucilkan secara sosial politik atau kurang diuntungkan oleh berbagai peraturan yang berlaku, karenanya akan terdorong untuk menolak adanya dominasi dan berupaya memperkuat politik etnis untuk menempuh cara dalam lokus daerah dengan upaya untuk memisahkan dirinya dari kelompok lainnya umpamanya lewat pemekaran daerah.

Dengan alasan terjadinya hegemoni politik dan dominasi etnis telah membuka kesempatan bagi Gorontalo untuk sukses melakukan pemekaran daerah dan menjadi sebuah provinsi Gorontalo pada tahun 2000 yang merupakan salah satu provinsi termuda di Indonesia. Meskipun ambisi pemekaran adalah melepaskan diri dari penguasaan dan diskriminasi etnis, tetapi hal yang paling menarik adalah provinsi baru ini masih tetap mempertahankan kebijakannya tentang perlunya

memahami multikulturalisme dan pluralisme dalam birokrasi publik yang hingga kini tetap berlangsung pada pemerintahan daerahnya.

Mengapa hal itu cukup menarik karena, ciri dari sebuah masyarakat majemuk selalu berkaitan dengan masalah identitas, loyalitas, solidaritas yang tentu begitu kompleks ketika sebuah bangsa yang sedang membangun *nation building*, sehingga dalam membentuk integrasi etnis selalu menghadapi berbagai tantangan di tingkat nasional maupun di tingkat lokal. Salah satu pemicu yang dihadapi antara lain integrasi etnis dalam birokrasi publik terutama yang berkaitan dengan bagaimana cara mendapatkan pegawai dalam berbagai jabatan dan kondisi ini dapat menimbulkan gejala bagi daerah yang masyarakatnya heterogen dimana mayoritas menguasai minoritas atau minoritas menguasai mayoritas. Oleh karena itu upaya yang harus ditempuh adalah politik atau pemerintahan lokal yang akomodatif terhadap keragaman sosial yang dapat mewarnai birokrasi pemerintahan di tingkat lokal yaitu salah satunya melalui representasi proporsional dalam birokrasi atau dikenal dengan *representative bureaucracy*.

Implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam menata birokrasinya melalui model *representative bureaucracy* merupakan salah satu upaya yang dibutuhkan untuk mengubah *main-stream* para aparatur yang bertugas dalam melayani kepentingan masyarakat dan sekaligus memberi dampak bagi kepentingan dunia birokrasi yang bekerja secara profesional untuk menghadapi hegemoni politisasi birokrasi. Politisasi ini telah merusak dimensi yang sesungguhnya dari tujuan birokrasi itu sendiri yang melayani kepentingan masyarakat dan adanya praktik ketidakadilan sosial yang sudah merajalela terutama dalam birokrasi lokal yang ditandai dengan begitu banyak kelompok masyarakat yang

multi etnis terpinggirkan dalam kehidupan sosial masyarakat majemuk. Model *representative bureaucracy* sebagai sebuah gerakan multikulturalisme yang tidak hanya menghadapi politisasi birokrasi yang bermuatan etnosentrisme primordial yang cenderung bersikap stereotipe, tetapi juga memberi kesempatan yang terbuka dengan harapan besar untuk memberi proporsi yang cukup bagi masyarakat heterogen untuk diberi kesempatan dalam birokrasi publik, yang tentunya berdasarkan keseimbangan yang ada dalam masyarakat tersebut.

Untuk itu salah satu pendekatan administrasi publik terhadap kemajemukan etnis adalah sebagai upaya untuk menyelamatkan suatu penyelenggaraan pemerintah dalam yang bertujuan untuk membangun birokrasinya selalu memperhatikan faktor yang rentan terhadap kehidupan masyarakat yang kebetulan secara alamiah heterogen yang mengalami kendala terhadap masalah keadilan masyarakat. Salah satu unsur yang harus diperhatikan oleh pemerintah daerah untuk menciptakan rasa keadilan tersebut dalam kondisi dunia yang menginginkan penguatan unsur lokalisme dan demokratisasi di tingkat lokal yakni birokrasi yang berorientasi pada komposisi proporsional masyarakat. Model birokrasi seperti ini yaitu sebuah birokrasi publik yang berisi komposisi masyarakat yang memiliki latarbelakang kemajemukan berdasarkan kondisi besar kecilnya kemajemukan sosial masyarakat tersebut yaitu melalui upaya merekrut mereka untuk ditempatkan dalam posisi-posisi yang dapat menjalankan birokrasi. Sehingga bisa tercipta sebuah ketertiban dan keharmonisan dalam masyarakat dan pemerintahan daerahnya yang akan bermuara pada integrasi nasional maupun di tingkat lokal dan penguatan wujud pilar bangsa yakni Bhinneka Tunggal Ika.

Bila dikaji secara mendalam birokrasi pemerintah di daerah Gorontalo sebagaimana dijelaskan pada bab sebelumnya bahwa baik pada saat daerah itu masih menjadi bagian dari Sulawesi Utara hingga pasca berdirinya provinsi baru Gorontalo, komposisi birokrasi pemerintahan daerahnya telah lama mengadaptasi komposisi proporsional etnis, meskipun jumlah kemajemukan di daerah ini tergolong relatif kecil bila dibandingkan dengan daerah lain. Berbagai warna etnis menghiasi pemerintah daerah sebagaimana diuraikan di atas, sehingga masyarakat dan pemerintah daerahnya tergolong sangat toleran dan terbuka bagi siapa saja latar belakang etnis yang ingin datang di daerah ini. Kehidupan masyarakat dan pemerintah yang begitu terbuka dengan tidak mempersoalkan asal usul yang berlatarbelakang primordialisme tersebut menurut Binsar Pohan yang merupakan salah satu pejabat di lingkungan Inspektorat Provinsi Gorontalo yang berasal dari etnis Batak Sumatra Utara mengatakan bahwa:

Masyarakat Gorontalo sangat luar biasa dilihat dari karakter kehidupannya, dimana saya sudah tiba disini dari tahun 1990 saya mendapatkan bahwa masyarakatnya sangat toleran, kekeluargaannya sangat tinggi dan itu bila dibandingkan dengan suku saya sebagai orang Batak hal itu tidak ditemui terutama sifat kekeluargaannya yang mulai terpelthara secara mereka berkumpul bersama. Mereka berkumpul secara kekeluargaan misalnya dalam bangun rumah yang berdekatan antara keluarga yang satu dengan yang lain dan jarang saya temui berkelahi walaupun ada cepat sekali diselesaikan dengan kekeluargaan. Sistem masyarakat seperti ini bisa dilihat juga dalam pemerintahan yang dibangun dengan kekeluargaan, sehingga disinilah melalui kekeluargaan mudah saja masyarakat dan pemerintah tidak pernah mempersoalkan dari etnisnya dan hal ini sangat luar biasa (wawancara tanggal 26 Mei 2014).

Kecenderung keterbukaan masyarakat yang dapat memberi manfaat bagi pemerintah daerah ini pernah dikemukakan oleh Yamin Ismail sebagai mantan pejabat di provinsi Gorontalo yang ketika itu diwawancarai oleh peneliti pada tahun 2011 dimana dinyatakan bahwa birokrasi pemerintah daerah akan menjadi bagus kalau di dalamnya terdiri dari berbagai orang yang memiliki latarbelakang etnis tetapi harus mampu dan itu telah ditempuh oleh Fadel menjadi gubernur dengan mendatangkan orang-orang yang memiliki kompetensi terutama dari luar propinsi. Kebijakan ini ditempuh untuk mengejar ketertinggalan dari daerah lain sehingga salah satu caranya yang ditempuh adalah mencari figur yang kebanyakan dari luar. Oleh karena itu saya menilai kebijakan ini sangat positif bagi daerah, apalagi kita sedang melakukan pembangunan dalam berbagai sektor.

Berkaitan dengan kebijakan Fadel mendatangkan berbagai pejabat birokrasi dari berbagai etnis dtanggapi oleh Sumardjo MSi sebagai ahli komunikasi Universitas Negeri Gorontalo menyatakan bahwa:

Birokrasi pada zaman pak Fadel membuka ruang untuk berkompetisi pada jabatan-jabatan dipemerintahan provinsi dimana beliau memanfaatkan kekuatan eksternal yang mengarahkan pemerintahan provinsi menghendaki profesionalisme, namun kenyataannya pasca pemekaran sumberdaya manusia di Gorontalo sebagai warisan Sulawesi Utara masih jauh tertinggal, sehingga ketika menjadi provinsi baru banyak posisi dibirokrasi tersebut belum bisa diisi oleh pejabat asli Gorontalo (wawancara tanggal 5 Agustus 2014).

Manfaat yang begitu besar bagi birokrasi daerah yang tidak pernah mempersoalkan latarbelakang etnis sebenarnya bisa mempercepat pembangun daerah, apalagi Gorontalo tergolong

sebagai daerah yang berkembang. Untuk itu dibutuhkan kerjasama berbagai etnis dalam mengembangkan suatu daerah supaya lebih cepat maju. Menurut Muhammad Ali Imran sebagai salah seorang pejabat di lingkungan Kantor Kesbangpol yang kebetulan berasal dari etnis Nusa Tenggara Barat memberikan pendapat pada masalah hubungan etnis dalam pemerintahan di provinsi Gorontalo bahwa:

Saya sudah lama tinggal di Gorontalo dan mengamati kehidupan masyarakatnya, ternyata sifat keterbukaan masyarakat sangat dikagumi dimana-mana mereka tidak pernah mempersoalkan dari mana seseorang datang. Pengalaman itu juga terlihat dalam praktek pemerintahan dimana keterbukaan para pegawainya sangat tinggi demikian pula para pejabat pemerintahannya tidak pernah bertanya dari mana kamu datang, sehingga dalam pengangkatan pejabat di daerah ini yang dilihat adalah kemampuannya. Keterbukaan pemerintahan berdasarkan pengalaman saya itu sejak zaman pak Fadel gubernur banyak mengangkat para pejabat dari luar dan masyarakat dan pemerintah daerahnya tidak pernah mempersoalkan hal itu (wawancara tanggal 26 Mei 2014).

Keterwakilan etnis dalam birokrasi pasca terbentuknya provinsi Gorontalo secara empiris itu dimulai sejak zaman Fadel sebagai gubernur, meskipun praktek keterbukaan birokrasi jauh sebelum munculnya provinsi baru, dimana kebijakannya untuk mengejar ketertinggalan daerah, maka didatangkan berbagai sumberdaya manusia di daerah ini dengan berbagai latarbelakng etnis yang berbeda. Namun kebijakan Fadel dalam rekrutmen sangat memperhatikan faktor keadilan sosial dalam perwakilan birokrasi (*representative bureaucracy*).

Berdasarkan hasil pengamatan yang telah dilakukan oleh peneliti bahwa dalam Keterwakilan etnis dalam birokrasi

birokrasi pemerintahan di propinsi Gorontalo sejak jaman Fadel Muhammad hingga gubernur Rusli Habibie terlihat bahwa banya para pegawai baik pada jabatan eselon II, III dan IV yang berasal dari berbagai etnis di Indonesia. Para pejabat pada awalnya di-datangkan oleh gubernur Fadel ketika propinsi Gorontalo maasili kekurangan sumber daya manusia, sedangkan para pegawai dari luar datang ke Gorontalo dalam rangka mencari lapangan kerja di sektor pemerintah. Heterogenitas para pegawai, meskipun secara keseluruhan didominasi oleh etnis Gorontalo menunjukkan masyarakat Gorontalo sangat terbuka dan toleran dengan masyarakat lainnya.

Dari ketiga gubernur yang memerintah di provinsi Gorontalo yaitu mulai dari Fadel Muhammad, Gusnar Ismail dan Rusli Habibie, kenyataan yang paling menonjol adalah kebijakan Fadel dalam melakukan rekrutmen didasarkan *social equity* dan juga atas dasar pada pertimbangan bahwa pada awal pembentukan propinsi Gorontalo kekurangan sumberdaya manusia baik itu pegawai maupun pejabat. Akan tetapi kebijakan Fadel dinilai memiliki hakekat adanya kepedulian *social equity* dalam membangun birokrasi pemerintahan daerah dengan memperhatikan kondisi masyarakat Indonesia yang terkenal majemuk.

Kondisi emperikal yang terjadi dari kebijakanpara gubernur terutama yang paling menonjol pada zaman Fadel yang sangat memperhatikan integrasi etnis sejalan dengan Riper (1955) yang menjelaskan bahwa sebuah birokrasi perlu mencerminkan sebuah komposisi keterwakilan yang layak dalam lembaga politik dan dimana sikap dan segala bentuk tantangan yang menyangkut kesempatan yang sama untuk menduduki jabatan publik tersebut dapat dihilangkan atau diperkecil dengan mengedepankan prinsip dasar keterwakilan, yang pada hakekatnya dikedepankan oleh

pemerintah. Dasar pertimbangan Fadel yang mengikuti model *representative bureaucracy* menunjukkan adanya wujud pemerintahan daerah propinsi Gorontalo yang mewarnai pluralitas yang sesungguhnya konfigurasi etnis di Gorontalo sangat didominasi oleh etnis Gorontalo meskipun ada kelompok minoritas dalam masyarakat. Birokrasi pemerintahan daerah kelihatan eksistensinya berada di tengah-tengah masyarakat yang beragam etnis sebagai sebuah kebijakan politik Fadel yang mendapat dukungan dan legitimasi politik terutama dari lembaga legislatif daerah dan dukungan masyarakat yang tidak mempersoalkan kebijakan itu.

Pengembangan perwakilan birokrasi lewat nilai-nilai keadilan sosial yang diwujudkan dalam sistem kepegawajian di Gorontalo diterapkan sesungguhnya ini sangat berbeda dengan kebanyakan daerah lain di Indonesia yang dengan otonomi daerah yang seluas-luasnya menyebabkan terjadi kekuasaan mutlak. Daerah yang membuat keputusan-keputusan politik yang cenderung tidak memperhatikan nilai keadilan sosial daerah, berbagai kasus daerah lain lewat penguasa-penguasa lokal yang merepresentasikan dirinya sebagai raja-raja kecil yang sangat diskriminatif dan menutup diri terhadap kemajemukan. Meskipun daerah ada yang miskin maupun kaya tetapi tidak memiliki sumber daya aparatur yang punya kompetensi dan profesional akhirnya meminggirkan etnis minoritas seperti kasus di Propinsi Papua Barat, Irian Jaya dan NTT.

Kebijakan pemerintah provinsi Gorontalo dalam melaksanakan pemerintahannya dengan yang hampir sebagian besar mendatangkan sumberdaya manusia dari luar yang sesungguhnya berbeda etnis untuk direkrut menjadi pejabat secara tidak langsung menerapkan model *representative bureaucracy* yang sangat intensif dilakukan oleh Fadel Muhammad sebagai gubernur. Kebijakan

yang membuka birokrasi daerah Gorontalo terhadap orang lain tersebut menurut Roni Lukum ahli Ketahanan Nasional bahwa:

Kebijakan gubernur Fadel Muhammad hingga pemerintahan Rusli Habibie adalah kebijakan yang sesuai wawasan kebangsaan kita dimana kita sebagai bangsa tanpa membeda-bedakan etnis/suku kita selalu Bhinneka Tunggal Ika dan menerapkan nilai Pancasila sila ketiga dalam membentuk integrasi nasional. Kebijakan tersebut perlu didukung karena ini dapat menghindari konflik vertikal maupun horisontal dalam masyarakat. Tetapi kita ketahui bahwa masyarakat dengan adat sangat kental dan mayoritas beragama Islam sangat terbuka dengan para pendatang, bahkan mereka dapat menjadi pejabat di Gorontalo contohnya Fadel Muhammad sendiri sebagai Arab Ternate. (wawancara tanggal 28 Mei 2014).

Pandangan di atas sangat mirip dengan apa yang pernah dikemukakan oleh Dikson Yunus ahli administrasi negara yang juga sebagai kandidat doktor mengemukakan bahwa Fadel dengan latarbelakangnya pengusaha dan dia sendiri dari etnis arab menjadi gubernur di Gorontalo, maka tentu ini akan berpengaruh terhadap kebijakannya antara lain untuk mengisi awal jajaran pemerintahan daerah yang pada waktu itu masih banyak yang lowong dia menempuh cara untuk mendatangkan dari luar dan ini menurutnya pasti hal biasa kasrena dia sendiri dari luar dan ditambah dengan masyarakat Gorontalo yang sedikit terbuka dan toleran terhadap lainnya. Namun juga perlu dicatat bahwa kemampuan kita dalam melakukan kompetisi di tingkat lokal kita lemah mungkin budaya tutuhiya tetapi ditingkat nasional kita lebih unggul bila dibandingkan dengan orang manado. Misalnya kita punya nama Habibie, John Katili, HB yasin dan sederet pengusaha nasional seperti Gobel dan sebagainya (Wawancara tahun 2011)

Melalui keterbukaan masyarakat dan pemerintah Gorontalo termasuk dalam pelaksanaan rekrutmen pejabat di Propinsi Gorontalo mengindikasikan kemajemukan etnis di dalam struktur birokrasi dan kondisi tersebut dapat dilihat dari begitu banyaknya jumlah para pegawai maupun pejabat yang berasal dari luar daerah. Salah indikator yang berpengaruh terhadap keterbukaan birokrasi tersebut sebagaimana dijelaskan di atas adalah budaya budaya lokal Gorontalo yang cenderung memelihara relasi sosial dan keinginan berinteraksi satu sama lain, sehingga dengan mudah menerima keberagaman sosial. Faktor inilah yang menjadi kohesivitas masyarakat Gorontalo ketika masih menjadi bagian dari Sulawesi Utara yang masyarakatnya pluralis, meskipun tidak bisa dipungkiri bahwa terjadi dominasi etnis Minahasa terhadap beberapa etnis termasuk etnis Gorontalo. Keterbukaan masyarakat tersebut menurut Ramli Mahmud sebagai pengamat politik lokal dapat disebabkan sebagai berikut:

Keterbukaan masyarakat Gorontalo sesungguhnya dari politik lokal sebenarnya sebagai modal untuk membangun integrasi politik maupun nasional dimana masyarakat dengan tidak mudah terlibat dalam konflik-konflik seperti di daerah lain yang masyarakatnya kuat terhadap primordialisme dan tidak mau menerima kemajemukan sosial/etnis. Masyarakat Gorontalo menurut pendapat saya sudah mengembangkan sikap multikulturalisme yang menerima keberagaman sosial. Sikap ini sangat cocok dengan apa yang kita bangun dalam masyarakat majemuk menerima keberagaman tersebut atau dengan kata lain sesuai dengan Bhinneka Tunggal Ika. Sehingga politik Gorontalo sangat terbuka dan siapa saja bisa menjadi elit atau pejabat di daerah ini seperti beberapa pejabat di Gorontalo yang bukan asli Gorontalo misalnya Fadel sebagai gubernur pertama Gorontalo (wawancara tanggal 2 April 2014).

Walaupun masyarakatnya sangat terbuka terhadap berbagai etnis di Gorontalo dan mereka sangat toleran, harmonis, bekerjasama bukan hanya dalam kehidupan masyarakat tetapi juga dalam pemerintahan lokal baik sebagai pejabat politik maupun pejabat birokrasi yang cenderung sangat representatif dari warna etnis, tetapi hal itu perlu dilestarikan, dipelihara bahkan dapat dijadikan sebagai model pemerintahan daerah yang akomodatif terhadap keragaman sosial. Untuk itu budaya masyarakat dan politik Gorontalo perlu dijaga keharmonisannya sebab model relasi sosial dan integrasi etnis di Gorontalo sedikit berbeda seperti di daerah lain di Indonesia Timur.

Pandangan ini diperkuat oleh hasil wawancara tahun 2011 yang pernah dilakukan oleh peneliti ketika salah seorang Deputy III LAN Desi Fernanda memberikan materi di Gorontalo yang menyatakan bahwa Gorontalo Sedikit unik dan bagus dijadikan sebagai model bagi daerah lain di Indonesia, terutama begitu banyak pegawai maupun pejabat dari luar Gorontalo terterima di pemerintah daerah. Sebab di daerah lain dimanapun cenderung putera daerah sangat diutamakan dan itulah yang selalu disoroti dalam birokrasi kita yang pada umumnya di daerah-daerah lebih banyak merekrut sumberdaya lokal yang pada akhirnya menciptakan konflik antara pendatang dan penduduk asli. Model di Gorontalo perlu dipelihara kalau tidak akan sebaliknya dan menjadi bom waktu dan melahirkan konflik bisa dalam bentuk pengusiran etnis lain dimasyarakat atau diskriminasi dalam level birokrasi pemerintahan daerah antara etnis mayoritas terhadap minoritas.

Ke Bhinnekaan seperti ini berdasarkan pengamatan bahwa konstelasi seperti ini menyebabkan proses rekrutmen tidak terlalu menjadi masalah terhadap banyaknya pejabat-pejabat

yang kebetulan dari luar etnis Gorontalo untuk direkrut menjadi pejabat dipemerintah daerah seperti di Propinsi Gorontalo. Pengalaman menunjukkan eksistensi representasi keragaman sosial dalam birokrasi publik di Gorontalo sudah dipraktekkan jauh sebelum terbentuknya propinsi dimana jabatan diberbagai instansi pemerintah di Gorontalo yaitu kabupaten Gorontalo dan Kota Gorontalo diisi oleh berbagai etnis baik untuk jabatan bupati kabupaten Gorontalo seperti Iman Noriman (Jawa Barat), Keppel (Minahasa), walikota Gorontalo Ahmad Arbie (Jawa Tondano), bupati Pohuwato Zainudin Hasan (Bugis) dan lain sebagainya sebagaimana diuraikan di atas.

Keterbukaan masyarakat Gorontalo dalam menerima berbagai etnis dibirokrasi pemerintahan daerah pada awalnya misalnya dalam hal rekrutmen para pejabat yang menduduki berbagai jabatan dipemerintah daerah. Berdasarkan data penelitian diiktisarkan oleh Wantu (2011) kurang lebih 30% pejabat eselon II, III dan IV berasal dari luar etnis Gorontalo. Berdasarkan data pejabat dilingkungan daerah Propinsi Gorontalo tahun 2010 sebagai berikut: Pada jabatan eselon II, yaitu: Ariyadi (Jawa), Winarni Monoarfa (Bugis Gorontalo), Sujarno Abdul Hamid (Jawa), Mardi Susilo Karta Wijaya (Jawa), Surya Dharma (Jawa), Sutrisno (Jawa), Husein Hasnia (Arab), Deny Latamu (Bolaang Mongondow), Sumarwato (Jawa), Kusnan Sudrajat (Jawa Barat), Sukardi Nur (Jawa), Muljadi Mario (Jawa Tondano), Sabara (Kendari), Nurdin Yusuf (Bugis), Rustam Akuba (Gorontalo Minahasa), Sukri Botutihe (Gorontalo Jaton). Di propinsi Gorontalo ada kurang lebih 42 (empat puluh dua) jabatan dengan 38,0% mewakili berbagai etnis di Gorontalo baik dari etnis diluar Gorontalo maupun percampuran Gorontalo dan etnis lain dalam birokrasi pemerintah daerah propinsi Gorontalo.

Sangat terlihat jelas bahwa pada pemerintahan propinsi Gorontalo meskipun berbagai etnis ada di dalam birokrasi di tingkat lokal itu, tetapi etnis Gorontalo masih mendominasi dalam menduduki jabatan pada eselon II yaitu 62%, kemudian diikuti oleh etnis-etnis lain sebagai berikut: etnis Jawa 16,7%, etnis Jawa Tondano 4,8%, etnis Bugis/Makasar 2,4%, etnis Arab 2,4%, etnis Minahasa 2,4%, etnis Kendari 2,4% dan etnis Bolaangmongondow 2,4%. Jabatan pada eselon III ada 166 jabatan dan kurang lebih 28,9% mewakili berbagai etnis di Gorontalo, baik dari luar maupun percampuran etnis Gorontalo dan etnis Gorontalo.

Dengan data tersebut terlihat bahwa konfigurasi warna etnis dalam penempatan jabatan pada eselon II di birokrasi pemerintahan propinsi Gorontalo sedikit menurun dibandingkan pada jabatan eselon II sebagaimana digambarkan sebelumnya. Komposisi etnis pada jabatan eselon ini hanya berkisar kurang lebih 28,9% dan etnis Gorontalo masih dalam jumlah yang sangat besar dengan jumlah 71,1% diikuti oleh etnis Jawa 9,04% yang mengalami penurunan dibanding pada eselon II, etnis Bugis/Makasar 6,2% sebaliknya mencapai peningkatan cukup signifikan bila dilihat pada penempatan mereka di eselon II, etnis Arab juga mengalami penurunan dalam penempatan pada eselon III yaitu hanya 0,6%, diikuti oleh etnis Minahasa 1,2%, Bolaang mongondow 1,8%, Sementara etnis Jawa Tondano kedudukan mereka pada eselon III angkanya tetap seperti penempatan mereka pada eselon II yakni 4,8%. Sedangkan etnis Kendari tidak mendapatkan posisi pada jabatan eselon III. Namun demikian terdapat etnis pendatang baru dalam jajaran birokrasi pemerintahan daerah pada eselon III yaitu etnis Maluku 0,6%, etnis Sangir Thalud (Sulawesi Utara) 0,6% dan etnis Batak mencapai 1,2%.

Selain eselon II dan III yang telah digambarkan dalam birokrasi pemerintah daerah, yang tidak kalah menarik juga adalah eselon IV yang menggambarkan bagaimana heterogenitas etnis direkrut pada jabatan eselon IV yang jumlahnya 435 jabatan atau 14,7% yang dapat memperlihatkan bahwa komposisi berbagai etnis yang direkrut dalam birokrasi pemerintahan propinsi Gorontalo pada eselon IV menunjukkan kurang lebih 14,7%. Bila melihat angka tersebut tentu cukup menurun dibandingkan dengan penempatan mereka pada eselon II dan III, dimana etnis Gorontalo sangat mendominasi dengan angka 85,7% diikuti oleh etnis-etnis lain sebagai berikut: etnis Jawa 3,7% yang mengalami penurunan yang cukup besar dibandingkan dengan penempatan mereka pada eselon II dan III, etnis Bugis/makasar 2,1% juga mengalami penurunan bila dilihat dari penempatan eselon II 2,4% yang kemudian mengalami peningkatan menjadi 6,2% pada eselon III, namun pada penempatan pada eselon IV sangat menurun secara signifikan, etnis Jawa Tondano juga menurun hanya pada angka 0,2% demikian juga etnis Batak 0,2%, etnis Bolaangmongondow 0,7%, etnis Sangir Thalaud 0,7%. Sedangkan etnis Minahasa mencapai angka yang mengalami fluktuasi dimana penempatan mereka pada eselon II 2,4% kemudian angkanya pada eselon III hanya 1,2% tetapi penempatan mereka pada jabatan eselon IV mengalami peningkatan sebesar 3,4%. Sementara itu terdapat etnis pendatang baru dalam birokrasi pemerintahan daerah untuk posisi eselon IV yaitu Sulawesi tengah mencapai angka 0,9%.

Fenomena dominasi etnis Gorontalo dalam jabatan eselon IV tidak terlepas dari kapasitas dan kuantitas dari keberadaan para pegawai yang menduduki jabatan eselon IV yang rata-rata golongan III B sampai dengan III D yang keberadaannya sangat tersedia di birokrasi pemerintahan daerah yang pada awalnya

mereka merupakan pindahan dari kabupaten Gorontalo dan Kota Gorontalo. Berdasarkan data di atas menunjukkan fenomena sebagai berikut: Pertama, birokrasi pemerintahan daerah propinsi Gorontalo cukup terbuka dengan etnis lain, dimana masyarakat Gorontalo memberikan kebebasan kelompok lain untuk memasuki jajaran eselon II, III dan IV bahkan eselon I untuk jabatan Sekretaris daerah propinsi Gorontalo yaitu Datuage (etnis Gorontalo), Hamdan Datungsolang (etnis Bolaangmongondow), Idris rahim (etnis Gorontalo) dan sekarang pejabat pelaksana harian Sekretaris Daerah Arfan Arsyad (etnis Gorontalo). Kedua, terlihat kecenderungan adanya ketersediaan birokrasi pemerintah daerah untuk mendistribusikan kekuasaan pada orang lain, meskipun secara keseluruhan gambaran di atas sangat terlihat bahwa etnis Gorontalo sangat mendominasi dalam penempatan pejabat pada birokrasi pemerintahan propinsi.

Berdasarkan komposisi etnis dalam penempatan pada jabatan eselon II, III dan IV, maka terlihat ada kecenderungan komposisinya tidak terlalu jauh berbeda antara eselon satu dengan yang lain.



Komposisi Etnis di Birokrasi Pemerintahan Propinsi

Berdasarkan gambar ini terlihat bahwa komposisi etnis di birokrasi pemerintahan propinsi Gorontalo pada tahun 2010 dan 2011 tidak begitu berbeda. Pada tahun 2010 dan 2011 etnis Gorontalo mendominasi dalam hal menduduki jabatan pada eselon II, III dan IV dimana pada eselon dari 42 jabatan 62% kurang lebih 26 jabatan diduduki oleh etnis Gorontalo, sedangkan 16 jabatan dimasuki oleh berbagai kelompok etnis lain yakni 38%. Sementara untuk eselon III pada tahun 2010 ada 166 jabatan dan pada tahun 2011 bertambah menjadi 169 jabatan, dimana etnis Gorontalo mendominasi kurang lebih 123 jabatan atau 71,1% dan etnis luar 43 orang 28,9%. Untuk jabatan eselon IV etnis Gorontalo tetap mendominasi sebagaimana diperlihatkan pada tahun 2010 ada 442 jabatan dikuasai oleh etnis ini 85,5% dan etnis lainnya ada 14,5%. Tahun 2011 dari 435 jabatan ada 85,7% etnis Gorontalo dan etnis lainnya 14,7%.

Lebih jauh keterbukaan pemerintah provinsi Gorontalo dalam rekrutmen birokrasi yang tidak mempertimbangkan diskriminasi etnis meskipun sudah berlangsung lama dan lebih intensif dilakukan pada zaman Fadel Muhammad dan Gusnar Ismail dilanjutkan kembali oleh gubernur ketiga Rusli Habibie yang merupakan keluarga dekat mantan presiden BJ Habibie. Di propinsi Gorontalo sejak kepemimpinan gubernur Rusli Habibie perangkat organisasi pemerintah provinsi Gorontalo kurang lebih 33 jabatan (tiga puluh tiga jabatan) dan ada staf ahli gubernur kurang lebih lima jabatan, sehingga ada 38 (tiga puluh) jabatan pada eselon II. Berdasarkan komposisi jabatan tersebut kurang lebih menunjukkan data yang ada dari jabatan yang menggambarkan representasi etnis adalah etnis Gorontalo masih mendominasi yaitu ada 31 orang dan etnis di luar Gorontalo baik etnis Jawa Barat, Jawa, Jawa Tondano, keturunan Arab, Bolaang Mongondow

kurang lebih masing-masing sebagai etnis minoritas dalam birokrasi yaitu 7 orang dari 38 jabatan pada eselon II.

Dengan melihat data tentang komposisi etnis minoritas dan mayoritas dalam birokrasi pemerintahan provinsi Gorontalo, dimana data etnis Gorontalo merupakan etnis mayoritas dan etnis lainnya sebagai etnis minoritas. Meskipun berdasarkan data kesenjangan antara etnis Gorontalo sangat jauh dari etnis dari luar, tetapi sesungguhnya tetap mendapat kesempatan yang sama dalam untuk direkrut dalam jabatan. Sebenarnya data 2014 untuk jabatan eselon II dibawah kepemimpinan Rusli Habibie dengan 38 (tiga puluh) jabatan eselon II tidak berbeda jauh dengan data 2010 dengan 42 (empat puluh dua) jabatan eselon II pada masa kepemimpinan Fadel Muhammad dan Gusnar Ismail, yang membedakannya adalah komposisi warna etnis yang direkrut. Data tahun 2014 memperlihatkan etnis Gorontalo menduduki jabatan pada eselon II yaitu etnis Gorontalo 81,58% sementara etnis luar Gorontalo 18,42% yang terdiri dari etnis Jawa Barat 2,63%, etnis Jawa 5,26%, etnis Jawa Tondano 5,26%, etnis keturunan Arab 2,63%, etnis Bolaang Mongondow 2,63%.

Untuk rekrutmen jabatan pada eselon III ada 163 jabatan dan kurang lebih 19,63% mewakili berbagai etnis di Gorontalo, sementara etnis Gorontalo mendominasi yaitu 80,37% baik dari luar maupun percampuran etnis Gorontalo dan etnis Gorontalo. Berdasarkan data tersebut masih menunjukkan bahwa komposisi etnis dalam rekrutmen jabatan pada eselon III pada birokrasi pemerintahan propinsi Gorontalo berdasarkan data tahun 2014 etnis Gorontalo masih tetap mendominasi yaitu 80,37% sedikit mengalami peningkatan bila dibandingkan dengan data tahun 2010 dan 2011 yaitu etnis Gorontalo hanya 71,1%. Sedangkan warna etnis dari luar Gorontalo (baik etnis murni maupun percampuran antara

etnis luar dan Gorontalo hanya 19,63%, masing-masing adalah etnis keturunan Arab 0,61%, etnis Batak 0,61%, etnis Makasar/Bugis 4,29%, etnis Jawa 5,52, etnis Nusa Tenggara Barat 0,61%, etnis Sangir Thalaud 0,61%, etnis Minahasa 1,23%, etnis Bolaang Mongondow 1,23, dan etnis Jawa Tondano 4,29%. Kondisi adanya dominasi etnis Gorontalo tentu didasari oleh jabatan eselon III cukup tersedia dibandingkan dengan eselon II. Di samping itu gubernur Rusli Habibie meskipun tidak mempersoalkan asal usul sumberdaya manusia, namun tidak dapat disangkal bahwa aparatur yang asli Gorontalo sudah mulai tersedia dan disandingkan dengan sumberdaya manusia yang berasal dari luar yang memiliki kemampuan dan lebih memilih untuk berkarir di Gorontalo.

Sementara itu eselon IV juga cukup menunjukkan komposisi representative seperti yang ada pada eselon II dan eselon III, dimana berdasarkan data bahawa perangkat organisasi pada masa kepemimpinan Rusli Habibie untuk eselon IV berjumlah 434 (empat ratus tiga puluh empat) jabatan dan hanya berkurang sedikit dengan jumlah jabatan pada masa kepemimpinan gubernur Fadel dan Gusnar Ismail yaitu 435 jabatan atau 14,7%. Komposisi etnis dari luar Gorontalo tersebut menurut data 2014 sekitar 11,01%. Berdasarkan pada data ini menunjukkan terdapat warna berbagai etnis yang direkrut dalam birokrasi pemerintahan propinsi Gorontalo pada eselon IV dimana kurang lebih 11,01%, pada tahun 2014 dan sesungguhnya mengalami penurunan komposisi etnis bila dibandingkan pada tahun 2010 dan 2011 yang mencapai 14,7%. Penurunan ini disebabkan oleh banyaknya para pejabat yang pindah ke daerah lain atau daerahnya sendiri. Data pada tahun 2014 memperlihatkan bahwa etnis Gorontalo masih sangat mendominasi dengan capaian angka 88,99% dan etnis minoritas yang tersebar pada berbagai etnis yaitu: etnis Kendari 0,23%, etnis

Bugis/Makasar 1,35%, etnis Jawa 2,53%, etnis keturunan Pakistan 0,23%, etnis yang berasal dari Sulawesi Tengah 0,92%, etnis Jawa Barat 0,46, etnis keturunan Arab 0,92%, etnis Minahasa 2,99%, etnis Sangir Thalaud 0,46%, etnis Batak 0,46%, etnis Bali 0,23%, Bolaang Mongondow 0,69%.

Berdasarkan perkembangan data yang cenderung memperlihatkan komposisi etnis telah memberikan pembenaran bahwa kebijakan pemerintah daerah telah membuat keseimbangan dan semangat demokrasi yang mana kekuasaan maupun jabatan dilaksanakan minimal telah berdasarkan kekuatan perwakilan proporsional etnis sebagai bentuk dari *representative bureaucracy* dengan mengadopsi tidak hanya etnis lokal tetapi juga para pendatang dari etnis luar dalam birokrasi pemerintah daerah yang dinilai sangat arif dan toleran. Kondisi Di propinsi Gorontalo sangat sejalan dengan harapan terhadap otonomi daerah yang sangat berkaitan erat dengan terciptanya demokrasi di tingkat daerah. Sekaligus juga melahirkan suatu pemerintahan atau birokrasi daerah yang representatif dan bermakna dapat memupuk vitalitas demokrasi terutama ia memberikan bermacam-macam saluran akses tambahan pada kekuasaan bagi kelompok-kelompok yang terpinggirkan (etnis yang termarginalkan dalam masyarakat plural), sehingga akan meningkatkan keterwakilan (representasi) dalam demokrasi. Harapan tersebut memungkinkan pemerintahan (birokrasi) lebih representatif, dalam arti merefleksikan keragaman populasi.

Pandangan ini sangat beralasan bila dikaitkan dengan kondisi masyarakat Indonesia yang majemuk yang dipastikan kebijakan tentang rekrutmen banyak menai masalah ketika dikaitkan dengan faktor etnisitas. Karena diberbagai tempat persoalan yang berhubungan dengan pengangkatan pegawai dalam jabatan

pemerintahan daerah menjadi hal krusial dimana pemerintahan daerah yang masyarakatnya majemuk harus berhadapan konflik laten maupun termanifestasi berupa penolakan kelompok etnis tertentu yang ada di luar etnis di daerah tersebut, dengan Untu menurut (Rasyid, 1998) yang mana harus diperhatikan adalah sejauh mana kelompok-kelompok etnis minoritas maupun yang mayoritas terwakili dalam struktur birokrasi pemerintah baik di pusat maupun daerah). Sehingga menimbulkan gerakan-gerakan yang didasarkan oleh kesadaran etnis yang mengajukan berbagai ragam tuntutan politik untuk mendirikan daerah otonom.

Untuk menghindari potensi konflik etnis, baik laten (*latent*) maupun nyata (*manifest*) dalam rekrutmen pejabat pemerintah daerah yang akan berakibat pada perpecahan bangsa, seyogyanya pemerintahan daerah harus memperhatikan kondisi kemajemukan etnis dengan cara melakukan representasi yang proporsional terhadap etnis-etnis yang ada dalam rekrutmen pegawai maupun pejabat yang ada dilingkungan pemerintahan daerah. Pandangan tersebut didasarkan pada argumentasi Peters (1978) yang menyatakan bahwa birokrasi pemerintahan di dunia modern selalu mencerminkan adanya representasi atau perwakilan dari setiap kelompok-kelompok etnis. Sehingga representasi sejumlah etnis baik etnis mayoritas maupun minoritas di antara personil organisasi akan menghasikan kompetisi dalam upaya menciptakan efektifitas dalam pemerintah.

Kebijakan birokrasi terutama di bawah kepemimpinan Fadel sebagaimana telah di uraikan di atas, telah menunjukkan bahwa birokrasi pemerintahan daerah dengan prinsip NPM dan dalam menata perangkat daerah yang berhubungan dengan proses rekrutmen pejabat mengadopsi kebijakan sebagaimana mirip dengan perwakilan birokrasi (*representative bureaucracy*). Pemikiran

Fadel sangat dilhami oleh isu gerakan *energizing bureaucracy* dalam upaya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi sektor publik. Seberapa jauh pemerintah mampu merekrut, menghargai para pekerja yang *well-motivated* dan memiliki komitmen yang tinggi untuk mencapai tujuan organisasi. Robert Behm (dalam Muhammad, 2009:112) mengidentifikasi tiga pertanyaan besar yang harus dijawab oleh para sarjana administrasi publik berkaitan dengan *energizing bureaucracy* yaitu: Pertama, bagaimana para manajer publik dapat memotivasi Pegawai Negeri Sipil dan juga warganegara untuk melaksanakan proses publik dengan kecerdasan dan energi; Kedua, bagaimana mendapatkan orang yang tepat dalam pekerjaan, memberdayakan mereka agar bekerja secara efektif untuk mencapai tujuan organisasi; Ketiga, bagaimana menghargai mereka atas kinerjanya yang baik.

Dalam menerapkan tentang *energizing bureaucracy*, maka tentunya Fadel mengambil kebijakan dalam mengatasi kekurangan sumberdaya manusia medasari pada visi misi daerah berdasarkan Renstrada yang antara lain isinya melakukan restrukturisasi, refungsiionalisasi, revitalisasi, reaktualisasi lembaga-lembaga pemerintahan daerah, kemasayarakatan, adat sebagai wahana kearah terwujudnya *enterepreneurial government* dan masyarakat mandiri (Renstrada, 2002-2006) dan Restrada kedua yang isinya perencanaan yang inovatif untuk mewujudkan aparaturn pemerintahan daerah yang transparan dan profesional yang mampu melakukan pelayanan prima (Renstrada, 2007-2012).

Model kebijakan para gubernur Gorontalo mulai dari Fadel hingga Rusli Habibie tersebut yang mengakomodasi heterogenitas etnis dalam birokrasi pemerintahan propinsi Gorontalo dalam model *representative bureaucracy* identik dengan hasil-hasil penelitian Peters (1978) dalam kajiannya menyangkut analisa *the*

politics of bureaucracy yang membahas beberapa gejala umum dari birokrasi dunia modern yang mencerminkan adanya keterwakilan dalam kelompok masyarakat. Peters mengamati beberapa negara yang sangat memperhatikan perimbangan dan keterwakilan etnis seperti di Kanada, Amerika Serikat, Malaysia, India dan Israil. Sesungguhnya kelompok etnis dominan menguasai sekitar 67%-87% posisi kunci pada birokrasi pemerintahan di tingkat nasional seperti Amerika Serikat, Kanada dan India, tetapi mereka sangat baik penempatan etnis dominan dan minoritas. Malaysia yang hanya 33% kelompok etnis minoritas relatif terakomodasi lebih baik dibandingkan dengan Israil yang hanya 6,6% dan tergolong sebagai negara yang paling buruk kemampuan akomodasinya terhadap etnis minoritas.

BAB VII

KETERBUKAAN PEMERINTAH PROVINSI GORONTALO TERHADAP *REPRESENTATIVE BUREAUCRACY* DALAM BIROKRASI LOKAL

Kondisi birokrasi daerah dewasa ini dalam kerangka negara Kesatuan Republik Indonesia, pemahaman Bhinneka Tunggal Ika dan implementasi nilai-nilai Pancasila khususnya sila ketiga, paling cocok sebagai struktur formal untuk menyesuaikan dengan masyarakat multi etnis, dimana birokrasi publik tersebut diharapkan dapat merekrut para pegawai untuk menjadi pejabat. Kondisi ini diharap supaya birokrasi pemerintah disamping menjalankan tugasnya secara profesional untuk kepentingan pelayanan masyarakat, juga birokrasi didorong ke arah tindakan untuk mewujudkan rasa keadilan sosial untuk membuka jalan bagi birokrasi supaya lebih terbuka dan peka terhadap kondisi masyarakat majemuk termasuk memperhatikan komposisi etnis. Warna rekrutmen dengan mempertimbangkan birokrasi terbuka dengan berbagai warna etnis di dalamnya mirip *representative bureaucracy*.

Dengan komposisi seperti ini peran birokrasi dalam konteks yang lebih luas telah memberi peran bahwa birokrasi pemerintahan dalam era globalisasi dan penguatan politik lokal dalam penciptaan demokrasi di tingkat lokal terjadi suatu fenomena bahwa pengaturan kapasitas termasuk dalam pemerintahan/birokrasi

yang tersentralistis mulai dipindahkan pada skala lokal dimana salah satu perhatiannya adanya adaptasi terhadap masyarakat multi-etnis. Penguatan lokalisme yang diwujudkan dengan adanya transformasi yang berkaitan dengan hubungan atau transaksi sosial dalam dimensi relasi sosial dalam masyarakat majemuk di daerah mendorong birokrasi pemerintahan daerah untuk menyesuaikan dirinya dengan kondisi pluralisme tersebut. Di Indonesia dalam konteks pilar bangsa nilai-nilai Pancasila pada sila ketiga, Bhinneka Tunggal Ika adalah adalah pilar yang efektif untuk mempertemukan antara birokrasi daerah dan nilai-nilai kemajemukan masyarakat. Penyesuaian birokrasi daerah birokrasi daerah tidak hanya menjalankan fungsi pelayanan masyarakat yang mengadopsi nilai-nilai ideal, namun juga harus membukakan dirinya dengan kondisi masyarakat yang memiliki latar belakang etnis yang berbeda satu sama lain.

Keseimbangan ini lebih jelas diharap supaya birokrasi pemerintah disamping menjalankan tugasnya secara profesional untuk kepentingan pelayanan masyarakat, juga birokrasi didorong ke arah tindakan untuk mewujudkan rasa keadilan sosial untuk membuka jalan bagi birokrasi supaya lebih terbuka dan peka terhadap kondisi masyarakat majemuk termasuk memperhatikan komposisi etnis. Warna rekrutmen dengan mempertimbangkan birokrasi terbuka dengan berbagai warna etnis di dalamnya mirip *representative bureaucracy*. Keterbukaan birokrasi sebagai gambaran yang mencerminkan keadaan dan komposisi masyarakat baik dari segi wilayah maupun etnis, agama dan sebagainya. Untuk mencapai tujuan tersebut yang dituntut tidak hanya masyarakat yang mengakui perbedaan, namun juga adalah kesiediaan birokrasi untuk menciptakan rasa keadilan sosial dan

peduli terhadap realita bahwa disekitarnya adalah representasi masyarakat beragama etnis.

Gejala penerapan mekanisme rekrutmen yang kelihatannya terbuka bagi kelompok-kelompok etnis lainnya untuk mengisi jabatan-jabatan pada pemerintahan di propinsi, tentu menunjukkan keterbukaan budaya politik dalam struktur sosial masyarakat Gorontalo yang memiliki modal sosial seperti nilai toleran, terbuka dan bersifat kekeluargaan serta masyarakat dan para elit hidup dalam relasi sosial yang terintegrasi dalam sebuah bingkai masyarakat majemuk. Pandangan ini diperkuat oleh pernyataan mantan pejabat di Propinsi Gorontalo yang dulunya kepala badan kepegawaian dan pengembangan apratur daerah (BKPAD) dan terakhir mantan asisten II sekda bidang pelayanan publik propinsi Arfan Arsyad yang mengemukakan bahwa Proses rekrutmen pejabat maupun pegawai di propinsi Gorontalo sangat terbuka bagi siapa saja tanpa melihat latar belakang suku, asal usul, asal-kannya memilih keabilitas yang dibutuhkan dalam jabatan yang didudukinya dan harus memilih komitmen untuk membangun daerah yang termuda ini. Oleh karena rekrutmen di Gorontalo tidak menjadi masalah karena semua diberi kesempatan secara terbuka untuk menjadi pejabat baik karir maupun politik.

Keterbukaan pemerintah provinsi Gorontalo terhadap Proses rekrutmen pejabat maupun pegawai sesungguhnya telah mengedepankan nilai persamaan dan akomodasi terhadap relasi sosial dari berbagai etnis dimasyarakat, sehingga bagi siapa saja tanpa melihat latar belakang etnis dan asal usul. Berdasarkan data yang digambarkan pada temuan penelitian bahwa jabatan-jabatan di birokrasi provinsi Gorontalo mulai dari jabatan eselon II, III dan IV telah terbuka bagi etnis apa saja dan pemerintahannya tidak melakukan pembilahan menurut garis etnis, sehingga penguatan

politik etnis maupun etnosentrisme tidak berlaku di daerah ini. Dengan melihat fenomena *representative bureaucracy* dalam birokrasi provinsi Gorontalo bisa dikemukakan bahwa birokrasinya dalam melaksanakan pengangkatan pejabat selalu mengadaptasi etnis manapun tanpa melakukan diskriminasi etnis dan para elit politik maupun birokrasi dengan kewenangan kebijakannya dalam proses rekrutmen tidak membuat garis damarkasi antara kelompok etnis dalam masyarakat dan semua kelompok tersebut diberi kesempatan untuk diakomodasi dengan syarat adalah kemampuan dan menyesuaikan diri dengan kondisi struktur sosial masyarakat Gorontalo.

Pendapat yang hampir sama dikemukakan oleh Dikson Yunus dari Universitas Gorontalo yang mengungkapkan bahwa pelaksanaan rekrutmen di Gorontalo tidak pernah mempersoalkan dari daerah mana pejabat tersebut dan ini terbuka dalam rekrutmen politik maupun jabatan karir dimana misalnya orang-orang dari luar yang menjadi anggota DPRD, pegawai, pejabat eselon baik di Kabupaten, Kota maupun Propinsi. Hal ini dikarenakan masyarakat Gorontalo sangat menghormati dengan masyarakat lain, tetapi sesama orang Gorontalo sendiri mereka saling bersaing dan saling menjatuhkan dengan cara-cara kasar berupa menghalalkan segala cara, melakukan kampanye hitam dengan menjelek-jelekkan yang dikenal dalam budaya Gorontalo Tutuhiya artinya biar orang lain yang jadi jangan dia orang Gorontalo asalkan bukan dia. Sikap masyarakat yang terbuka bisa saja mereka karena ingin menghormati orang lain dari etnis yang berbeda tetapi ini juga dipengaruhi sikap masyarakat Gorontalo yang menganut budaya tutuhiya menyebabkan birokrasi lokal di daerah ini membuka peluang bagi orang lain masuk dimana masyarakat Gorontalo yang terkenal dengan masyarakat agamis

yang mayoritas muslim dan sangat kaya dengan adatnya ternyata implementasi dalam hal kekuasaan atau jabatan mereka saling bersaing satu sama lain dan cenderung memiliki sikap yang demikian yaitu tutuhiya (saling menjegal, menjatuhkan satu sama lain).

Untuk melihat fenomena ini dari sisi yang berbeda dengan pendekatan budaya, menurut Alim Niode memberikan argumentasi menyangkut hal seputar budaya tutuhiya berkaitan dengan pelaksanaan rekrutmen yaitu tradisi tutuhiya (saling menjegal atau menjatuhkan) itu dalam bentuk tradisional berupa litnah, saling mencari kelemahan orang lain tau menyandarkan diri pada ilmu hitam untuk menghalangi orang menjadi figur yang terhormat dalam memperoleh sesuatu seperti jabatan atau kedudukan. Sedangkan secara modern tutuhiya biasa dipraktekkan dengan jalur secara administratif supaya orang itu diusahakan tereliminasi sedemikian rupa untuk tidak bisa tampil menjadi figur dalam hal pemimpin. Oleh karena itu budaya paternalistis yang sesungguhnya merugikan masyarakat Gorontalo sendiri telah membentuk perilaku sosial dan ini dimanfaatkan oleh orang lain selain orang asli Gorontalo masuk kedaerah ini dan menjadi pejabat dan mereka sendiri diterima karena elit kita disini saling tutuhiya yaitu saling menjatuhkan satu sama lain (dalam Wantu, 2011).

Meskipun kontrol masyarakatnya sangat tinggi antara lain melalui budaya tutuhiya, akan tetapi masyarakatnya sangat terbuka dengan masyarakat luar yang diwujudkan dengan toleransi yang tinggi, kerjasama dan sebagainya. Fenomena ini diwujudkan antara lain melalui pola rekrutmen yang sesungguhnya terbuka, dimana setiap pegawai untuk menduduki jabatan dalam birokrasi pemerintah daerah memiliki kesempatan yang sama tanpa

adanya diskriminasi antara etnis. Menurut temuan penulis, mulai dari terbentuknya provinsi Gorontalo dengan gubernur pertama Fadel Muhammad yang kemudian dilanjutkan oleh Gusnar Ismail sebagai wakilnya yang kebetulan Fadel pernah diangkat menjadi menteri dan sekarang dengan kepemimpinan Rusli Habibie sesuai gambaran data tahun 2014 hampir sama dengan data 2010 dan 2011 dimana jabatan eselon II, III dan IV masih menunjukkan adanya pola rekrutmen yang menganut perspektif *representative bureaucracy*, walaupun secara kuantitas mengalami sedikit penurunan sebagaimana telah ditunjukkan pada data di atas. Mendasari pada argumentasi tersebut, maka fenomena keterbukaan birokrasi pemerintah provinsi bisa ditelusuri dari beberapa faktor antara lain diakronis sosial budaya politik dalam struktur sosial masyarakat Gorontalo yang terbuka maupun akomodatif dan juga modal sosial seperti nilai toleransi, kepercayaan, kerja sama, solidaritas, kebersamaan, gotong royong dan musyawarah.

BAB VIII

FAKTOR-FAKTOR MELATARBELAKANGI KETERBUKAAN BIROKRASI LOKAL

Struktur Sosial dan Budaya Terbuka Serta Akomodatif.

Gorontalo merupakan wilayah otonom yang baru dan berdiri sendiri pada tahun 2000 setelah lepas dan memekarkan diri menjadi propinsi termuda dari Sulawesi Utara dengan luas wilayah kurang lebih 12.215,44 KM. Daerah propinsi Gorontalo yang terletak di tengah-tengah Sulawesi Utara dan Sulawesi Tengah memiliki enam kabupaten dan satu kotamadia yaitu kabupaten Gorontalo, Kota Gorontalo, Kabupaten Boalemo, Kabupaten Bone Bolango, Kabupaten Pohuwato dan kabupaten Gorontalo Utara. Dilihat dari perspektif struktur sosial, budaya yang terbuka dan harmonis, maka berpengaruh pada relasi sosial masyarakat yang terintegrasi satu sama lain, walaupun dalam komposisi penduduknya terdapat berbagai ragam warna etnis baik etnis mayoritas maupun minoritas sebagai pendatang yang sebagian besar berkonsentrasi di daerah perkotaan atau pusat-pusat kota kabupaten dan juga diperkampungan-perkampungan khusus.

Interaksi Sosial masyarakat secara umum terjalin sangat harmonis, dan terbuka, meskipun dalam komunitas penduduk yang ada terdapat berbagai ragam minoritas etnis pendatang yang sebagian besar berkonsentrasi di daerah perkotaan atau pusat-pusat kota kabupaten dan juga diperkampungan-perkampungan

husus. Dilihat dari konstelasi penyebaran penduduk, masyarakat Gorontalo yang merupakan etnis yang tergolong menjadi penduduk asli sebenarnya menduduki komposisi penduduk mayoritas, Kondisi sosial masyarakat Gorontalo yang terbuka didukung oleh budaya yang berbasis pada nilai-nilai agama Islam yang dianut oleh mayoritas masyarakat. Model masyarakat seperti ini dilihat oleh Binsar sebagai orang yang lama bertugas Di Gorontalo yaitu:

Masyarakat Gorontalo sesungguhnya sebagai model masyarakat yang tidak hanya terbuka dengan etnis siapa saja, tetapi juga tradisi masyarakat memiliki tingkat kekeluargaan yang sangat tinggi apakah sesama Gorontalo maupun juga dengan orang yang bukan Gorontalo. Masyarakat yang sistem kekeluargaannya seperti ini tidak ada ditempat lain, karena terus terang di daerah saya (Batak) misalnya sulit perkawinan antara etnis bisa menciptakan keharmonisan antara keluarga karena orang laki-laki Batak dianggap sebagai raja dan kalau istri kita dari luar daerah kalau tidak memahami budaya disana sulit menyesuaikan diri. Namun di Gorontalo tidak seperti itu apapun latarbelakang etnisnya kekeluargaan dan keharmonisan tetap terpelihara dengan baik. Kondisi kekeluargaan yang tinggi itu dapat terlihat pada pemerintahan provinsi (wawancara tanggal, 28 Mei 2014).

Mirip dengan argumentasi di atas ahli komunikasi dari Universitas Negeri Gorontalo Sumardjo MSi dalam melihat persoalan Kondisi sosial masyarakat Gorontalo yang terbuka yang identik dengan budaya menyatakan bahwa:

Birokrasi di Gorontalo seiring dengan otonomi daerah tidak sedikit orang-orang diberi ruang dalam posisi penting di Gorontalo, ada dua hal yang mendasarinya yaitu orang Gorontalo terbuka dan budayayang memberi penghargayannya sangat hurr biasa kepada orang lain. Untuk itu berdasarkan

teori komunikasi dapat dikatakan bahwa orang Gorontalo mempunyai high contexts communication dan juga memiliki modal sosial berupa semangat kebersamaan, jiwa kolektivitanya tinggi, menghendaki kedamaian dan mauchidup berdampingan dengan siapa saja (Wawancara, tanggal 5 Agustus 2014).

Oleh karena itu dalam kehidupan sosial selalu memelihara interaksi yang harmonis antara penduduk, sehingga terjadi kohesivitas etnis minoritas maupun mayoritas dan mereka hidup berdampingan secara damai baik etnis Arab, Cina, Bugis, Makasar, Jawa, Minahasa, Sangir Thalaud, Bolaang Mongondow, Jawa Tondano, Bali dan kelompok etnis lainnya. Gambaran ini dikemukakan oleh Revolte Kaunang salah seorang etnis Minahasa yaitu:

Pilar Bhinneka Tunggal Ika selalu tertanam dalam masyarakat Gorontalo walaupun masyarakatnya paling banyak tetapi tidak ada perbedaan dalam segala hal. Masyarakatnya sangat menghargai perbedaan yang ada baik itu dimasyarakat maupun dalam tempat kerja seperti di kampus, pemerintah padahal berbagai latarbekabang etnis, agama, budaya dan bahasa dan sebagainya, akan tetapi tetap terpelihara dengan baik persatuan itu (wawancara tanggal 12 April 2014).

Dilihat dari konstelasi penyebaran penduduk, masyarakat Gorontalo yang merupakan etnis yang tergolong menjadi penduduk asli sebenarnya menduduki komposisi penduduk mayoritas, Kondisi sosial masyarakat Gorontalo sangat harmonis dan didukung oleh budaya yang berbasis pada nilai-nilai agama Islam yang dianut oleh mayoritas masyarakat. Meskipun dalam kehidupan sosial, interaksi penduduk Gorontalo sebagai etnis mayoritas hidup berdampingan dengan etnis minoritas atau pendatang seperti Arab, Cina, Bugis, Makasar, Jawa, Minahasa, Sangir Thalaud, Bolaang Mongondow, Jawa Tondano, Bali dan kelompok

etnis lainnya. Ikatan sosial masyarakatnya sangat mengagungkan kekeluargaan, namun paternalistik, umpamanya secara emperikal mengidolakan para pemimpin formal (pejabat, penguasa) maupun pemimpin informal (tokoh agama dan adat). Dengan komposisi penduduk yang sedikit heterogen ini, berdasarkan data statistik pada tahun 2011 bahwa jumlah penduduk kurang lebih 1.066 000 jiwa (Wantu, 2011).

Struktur masyarakat Gorontalo sesungguhnya terintegrasi secara lokal karena masyarakatnya yang sedikit pluralisme (kaum pendatang) tidak menimbulkan persoalan terutama secara horizontal mengingat keterbukaan telah lama hidup dalam sistem sosial, meskipun persoalan secara vertikal seringkali muncul antara satu dengan lainnya khususnya dalam persoalan konflik elit politik dalam memperoleh sumber-sumber jabatan maupun kekuasaan. Fenomena ini digambarkan oleh Alim Niode tentang persoalan antara konflik horizontal dan vertikal bahwadalam masyarakat Gorontalo tidak mengenal konflik horizontal yang dimunculkan oleh persoalan primordial baik agama atau etnis, walaupun dalam masyarakat Gorontalo ada juga para pendatang yang sudah lama menetap dan berinteraksi dengan masyarakat setempat bahkan ada yang sudah sudah kawin orang Gorontalo. Karena dalam filosofi hidup masyarakat sudah lama kekeluargaan tertanam dalam kehidupan masyarakat. Kalupun yang berkaitan dengan konflik vertikal itu sering terjadi tetapi dalam skala para elit politik misalnya untuk menjadi pejabat politik misalnya gubernur, bupati maupun walikota dan juga budaya tutuhiya yang biasa berkembang dalam jabatan-jabatan lainnya (Wawancara tahun 2011)

Meskipun demikian bahwa masyarakat Gorontalo memiliki unit kekerabatan maupun kekeluargaan yang sangat tinggi yang membentuk solidaritas kolektif di antara etnis mayoritas (etnis

Gorontalo) dan etnis minoritas (para pendatang), tetapi dalam hal pencarian sumber-sumber kekuasaan terutama yang berkaitan dengan sesama etnis mayoritas (etnis Gorontalo) acapkali memunculkan segmentasi yang sulit untuk disatukan satu sama lain. Konflik yang bersifat politik misalnya yang diperankan oleh elit politik lokal yang memunculkan pertentangan dalam pembagian lokus kekuasaan maupun jabatan yang banyak melibatkan para pengikutnya maupun preman yang banyak menimbulkan konflik sosial. Menurut Ramli Mahmud munculnya konflik antara elit politik tidak lain adalah:

Penyebabnya perebutan kekuasaan di tingkat lokal baik untuk kepentingan pemilihan gubernur maupun bupati atau walikota. Konflik itu dipicu oleh para pendukung, atau elit itu sendiri yang saling menyerang bahkan bisa menyebabkan konflik berdarah. Contoh yang paling aktual adalah antara gubernur Rusti Habibie dan mantan walikota Adhan Damba. Konflik mereka tidak hanya antara mereka sendiri tetapi melibatkan para preman bahkan seringkali melibatkan para pejabat birokrasi. (wawancara tanggal 2 Mei 2014).

Masyarakat Gorontalo sebagai kelompok mayoritas memiliki budaya, bahasa Gorontalo dengan berbagai sub-dialek bahasa yang dipakai oleh sekelompok kecil masyarakat yaitu bahasa Suwawa (Kabupaten Bone Bolango) dan bahasa Atinggola (Kabupaten Gorontalo utara). Budaya Gorontalo sangat kental dan bernuansa religius dengan semboyan adat hertumpu pada syara, syara bertumpu pada Al-Quran (adat hulo-huloo to saraa, saraa hulo-huloo to Qurani). Dengan secara sosiologis kultur Gorontalo sangat mewarnai seluruh kehidupan mulai dari kelahiran, perkawinan, kematian dan acara serimonial lainnya seperti acara kenegaraan yang dilakukan pada lokus daerah. Bahasa yang digunakan sehari-hari di

pedesaan maupun di pinggiran kota umumnya bahasa Gorontalo, sedangkan bahasa Melayu dialek Manado yang banyak digunakan oleh masyarakat perkotaan. Sedangkan ditinjau dari agama yang dianut oleh penduduk, sekitar 97% (sembilan puluh tujuh persen) penduduk propinsi Gorontalo beragama Islam, sementara sisanya yang merupakan masyarakat pendatang beragama lain yakni Kristen, Katolik, Hindu, Budha dan Kongkhuchu yang semuanya berjumlah kurang lebih 3% (tiga persen).

Struktur sosial dan masyarakat Gorontalo yang terbuka memberi dampak pada birokrasi pemerintahan dan hal ini dapat ditelusuri dari seluruh jajaran birokrasi kabupaten maupun kota di Gorontalo, misalnya pejabat pemerintahan dan politik seperti Bupati Pohuwato (Zainuddin) dari etnis Bugis, Wakil bupati Boalemo (La Ode Kaimuddin) dari etnis Kendari dan sederetan berbagai pejabat politik di kabupaten maupun kota Gorontalo sebagaimana diuraikan sebelumnya. Sementara ditingkat pejabat pemerintahan banyak pejabat dari luar Gorontalo seperti Sekda Propinsi Gorontalo (Datungsolang) etnis Bolaang Mongondow, sekda kota Gorontalo (Mokoginta) etnis Bolaang Mongondow dan sekda Kabupaten Pohuwato (Hikman Katohidar) etnis Bugis.

Berbagai contoh empiris terhadap keterbukaan pada etnis lain sesungguhnya sebagai gambaran dari dinamika struktur sosial pada masyarakat Gorontalo pada hakekatnya terbuka bagi masyarakat luar dan hal ini menunjukkan bahwa identifikasi wilayah ini sangat mengakomodasi nilai pluralisme yang sudah ada dalam ranah daerah post maupun pasca terbentuknya propinsi propinsi baru sebagaimana dijelaskan pada awal analisa ini. Keterbukaan inilah dianggap sebagai nilai-nilai kearifan lokal maupun modal sosial yang sangat berharga dan tak ternilai dalam membangun integrasi nasional. Warna keterbukaan masyarakat yang didukung

oleh modal sosial tidak hanya bermain pada tataran sistem sosial namun juga bergerak pada wilayah birokrasi daerah yang tentunya sangat sesuai dengan sifat masyarakat yang terbuka dan sangat cocok dengan paham multikulturalisme yang sangat mengakomodasi kemajemukan sosial termasuk beragam etnis dalam sendi kehidupan pemerintahan.

Masyarakatnya yang terbuka untuk menerima kemajemukan sosial misalnya dalam birokrasi pemerintahan daerah sangat didukung tidak hanya dalam hal aspek budaya akan tetapi juga dari struktur modal sosial misalnya sikap toleransi, kebersamaan, kolektivitas dan kekeluargaan. Kondisi ini sangat dipengaruhi oleh kedua aspek tersebut misalnya dalam persoalan rekrutmen pejabat maupun pegawai yang terbuka bagi siapa saja tanpa melihat latar belakang suku, asal usul, asalkan ia memilih kepabilitas dan profesioanal untuk membangun daerah ini. Karena masyarakat Gorontalo tidak pernah mempersoalkan dari daerah mana pejabat tersebut dan ini terbuka dalam rekrutmen politik maupun jabatan karir dimana misalnya orang-orang dari luar yang menjadi pejabat politik maupun birokrasi.

Akan tetapi tidak bisa dipungkiri meskipun secara positif masyarakatnya terbuka dan memiliki modal sosial seperti nilai toleransi dan kebersamaan, namun ada juga budaya negatif pada kelompok tertentu masyarakat etnis Gorontalo, tetapi tidak semua masyarakat etnis Gorontalo hanya oknum-oknum tertentu yang saling bersaing satu sama lain, bahkan saling menjatuhkan dengan cara-cara kasar berupa menghalalkan segala cara, melakukan kampanye hitam dengan menjelek-jelekan yang dikenal dalam budaya Gorontalo Tutuhiya artinya biar orang lain yang jadi jangan dia orang Gorontalo asalkan bukan dia. Budaya tutuhiya biasanya dalam sektor ekonomi, kekuasaan atau jabatan

mereka saling bersaing satu sama lain dan cenderung memiliki sikap saling menjegal, menjatuhkan satu sama lain. Meskipun budaya tutuhnya sering muncul, tetapi dalam masyarakatnya sangat terkenal dengan mudah memaafkan satu sama lain.

Selanjutnya bila dilihat dari sisi keterbukaan dan modal sosial di atas, maka ada dua hal yang bisa dilihat dari kondisi struktur sosial masyarakat Gorontalo yang berkaitan dengan masalah pemerintahan atau birokrasi publik yaitu:

Pertama, gambaran daerah maupun masyarakat yang demikian sangat bertentangan dengan kondisi daerah lain pemerintahan daerah dan masyarakatnya yang majemuk sulit membangun modal sosial seperti toleransi, kebersamaan, kolektivitas dan yang ada adalah sikap yang memiliki karakter etnosentrisme dan politik etnis yang begitu kuat dalam pemerintahan daerah termasuk dalam persoalan menyangkut rekrutmen pegawai atau pejabat di daerah sebagaimana terjadi seperti di Papua, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Utara dan daerah lainnya. Kecenderungan seperti itu pernah diteliti oleh Johermansyah (2005:216) tentang fenomena etnosentrisme dalam otonomi daerah yang menemukan bahwa salah satu masalah pemerintahan lokal adalah rekrutmen birokrasi di tingkat daerah. Fenomena dalam proses rekrutmen tersebut mengentalnya etnosentrisme dengan nuansa etnis merembak dibanyak daerah baik di propinsi maupun kabupaten/kota.

Kedua, kondisi faktual di daerah lain yang majemuk yang disertai penguatan etnosentrisme dan primordialisme, kontra produktif dengan di Propinsi Gorontalo yang terbuka. Di daerah lain sangat peka dengan kemajemukan sosial sebagaimana diargumentasikan di atas, sehingga fenomena ini diarahkan pada kritikan terhadap praktek desentralisasi atau otonomi daerah yang

dilakukan secara serampangan dengan basis etnosentrisme dan politik etnis yang radikal. Hal ini tidak lain menurut Bahar (1995) menjelaskan bahwa sumber dari munculnya masalah hubungan etnis dalam proses rekrutmen pejabat di birokrasi pemerintahan dipicu oleh adanya kekecewaan etnisitas dalam suatu negara.

Meskipun sikap etnosentrisme dan politik etnis sering kali muncul dalam masyarakat Gorontalo, tetapi eskalasinya dalam jumlah sangat kecil dibanding daerah lain yang telah disebutkan itu yaitu pada saat atau momentum tertentu dan ini terbukti dengan gambaran birokrasi propinsi Gorontalo yang sedikit mewarnai kemajemukan. Keterbukaan terhadap penerimaan dari etnis luar banyak menjadi dasar pertimbangan dalam pelaksanaan kebijakan rekrutmen pejabat baik itu pada eselon I, II maupun III terutama ketika zaman Fadel menjadi Gubernur hingga gubernur sekarang Rusli Habibie.

Kebijakan Fadel membuka birokrasi publik yang menggaribarkan keragaman etnis sesungguhnya sangat cocok dengan sikap masyarakat disamping keterbukaan sebagaimana dijelaskan di atas, juga ada budaya Gorontalo yang dikenal dengan "*motombowata*" yang mengakui ada asimilasi atau akulturasi dengan para pendatang (etnis lainnya) yang harmonis asalkan mereka mampu beradaptasi dengan masyarakat dan budaya atau adat Gorontalo. Oleh karena itu kebijakan Fadel dalam rekrutmen pejabat yang ditopang dengan prinsip *motombowata* sejalan dengan apa yang diterapkan dalam *representative bureaucracy* yang diargumentasikan oleh Warner (2001) berpendapat bahwa keterwakilan dalam birokrasi lebih mengembangkan keseimbangan dan semangat demokrasi dengan memberikan perwakilan masyarakat lokal dalam kekuasaan, dalam arti kekuasaan dilaksanakan berdasarkan kekuatan dari perwakilan daerah yang mengakomodasi

kelompok-kelompok masyarakat dalam birokrasi pemerintahan. Pengakomodasian tersebut diharapkan supaya proses demokrasi dalam negara yang pluralis atau multi etnis dapat dikelola dengan menggunakan perspektif keterwakilan.

Pada hal kenyataan di Propinsi Gorontalo, sedikit kontra produktif dengan kondisi di daerah lain yang sangat peka dengan kemajemukan sosial sebagaimana diargumentasikan di atas, mengingat banyak juga kritikan terhadap praktek desentralisasi atau otonomi daerah yang dilakukan secara serampangan dengan basis etnosentrisme dan politik etnis yang radikal. Hal ini tidak lain menurut Bahar (1995) menjelaskan bahwa sumber dari munculnya masalah hubungan etnis dalam proses rekrutmen pejabat di birokrasi pemerintahan dipicu oleh adanya kekecewaan etnisitas dalam suatu negara.

Modal Sosial

Eksistensi modal sosial dalam masyarakat Gorontalo pada umumnya sudah terbentuk cukup lama dan hal ini sangat berkaitan erat dengan struktur sosial dan budaya yang terbuka serta akomodatif yang telah hidup lama dan mengakar dalam masyarakat baik dalam bentuk tata nilai, tradisi, kepemimpinan dan pemerintahan lokal. Bentuk dari nilai modal sosial tersebut terimplementasi dalam pergaulan hidup masyarakat maupun dipraktikkan pada birokrasi pemerintahan daerah dalam bentuk sebuah relasi sosial yang sifatnya terbuka dan demokratis. Masyarakat Gorontalo seperti juga masyarakat Indonesia pada umumnya yang hidup dengan semangat kekeluargaan dan masih menunjukkan sifat kerjasama dalam hal bergotong royong dan saling menolong yang dikenal dengan istilah Huyula serta mengedepankan musyawarah. Kondisi masyarakat lokal tersebut

yang tidak menonjolkan individualisme, melainkan perilaku kebersamaan yang membentuk relasi sosial masih terpelihara dengan baik meskipun dewasa ini sudah mulai mengalami erosi akibat dari proses globalisasi.

Berkaitan dengan masalah modal sosial dalam masyarakat Gorontalo terutama dalam relasi sosial menurut Hasilnya Said sebagai salah satu pegawai dipemerintahan provinsi Gorontalo yang sekarang menjadi komisioner Bawaslu provinsi Gorontalo bahwa:

Relasi sosial masyarakat Gorontalo sangat tinggi dan tidak melihat latarbelakang sosial apakah etnis atau suku, bahkan agama semuanya diterima dengan baik tanpa membeda-bedakannya. Contoh yang paling nyata dapat dilihat dalam pemerintahan provinsi dimana hubungan antara para pegawai, para pegawai dan para pejabat, antara pejabat selama ini sangat kondusif. Mungkin ini ada kaitannya dengan budaya Gorontalo yang sangat terbuka sehingga dapat mempengaruhi pola hubungan masyarakatnya dan kelihatannya sangat baik-baik (wawancara tanggal 21 Juni 2014).

Berdasarkan observasi selama ini bahwa nilai modal sosial dalam masyarakat Gorontalo sangat tinggi dimana kelompok-kelompok masyarakat baik kelompok masyarakat Gorontalo yang merupakan etnis mayoritas maupun kelompok masyarakat yang memiliki latar belakang etnis minoritas yang mewakili berbagai individu yang berasal dari luar daerah saling mengakomodasi dan bekerjasama tanpa membeda-bedakan keberagaman budaya, agama dan bahasa. Keragaman mereka memiliki kesempatan baik dalam kehidupan sosial, ekonomi, politik maupun dalam birokrasi pemerintahan daerah.

Modal sosial masyarakat Gorontalo yang tidak memiliki paham yang menonjolkan individualisme di atas melainkan sebatas dimensi kebersamaan baik melalui gotong royong, musyawarah, pemeliharaan keharmonisan sosial dan toleransi sangat kental hidup kohesivitas sosial masyarakat. Nilai-nilai tidak ditujukan pada pencarian atau perburuan kekuasaan/jabatan dengan menghalalkan segala cara baik melalui proses politik maupun administrasi baik melalui pemilihan ataupun rekrutmen. Proses untuk memperoleh jabatan maupun kekuasaan dalam masyarakat Gorontalo sesungguhnya sebagian besar masih mengedepan pada fatsoen politik dengan memperhatikan modal sosial yang terpelihara dalam masyarakat. Menurut D. Yunus bahwa:

Tata karama politik di Gorontalo masih berpola pada tradisi adat istiadat yang masih terpelihara dengan baik, apalagi mayoritas masyarakat Gorontalo adalah masyarakat muslim. Prilaku politik masyarakat masih berpola menghalalkan segala cara, tetapi ini hanya sekelompok kecil para elit. Adat atau budaya Gorontalo, tentu sangat berkaitan dengan hal-hal seperti musyawarah gotong royong, toleransi, kebersamaan dalam masyarakat. Karena itu dalam menduduki jabatan dalam pemerintahan seringkali aspek budaya yang berpola pada nilai-nilai tersebut masih tetap digunakan. Misalnya untuk menduduki jabatan tertentu pasti dilibatkannya tokoh adat dalam hal melooppu pejabat, dalam hal kriteria pejabat diperhatikannya pemimpin yang yang mengutamakan kebersamaan dengan rakyat, faktor musyawarah tentu juga menentukan dan sebagainya (wawancara tanggal 24 Juli 2014).

Pola modal sosial yang sudah turun temurun dalam masyarakat Gorontalo misalnya dalam hal gotong royong dalam masyarakat (Huyula) sangat terlibat bukan hanya pada aspek kehidupan masyarakat misalnya tradisi membangun rumah,

berkebutuhan, tempat ibadah dan memperbaiki fasilitas pelayanan seperti jalan, tetapi juga dalam mendukung kebijakan pemerintah daerah misalnya dalam melakukan pemilihan kepala daerah hingga kepala desa semuanya melibatkan termasuk *stakeholder*, masyarakat yang secara sukarela terlibat dalam partisipasi secara kohesivitas dalam rekrutmen politik untuk mendapatkan para pemimpin di daerah. Relasi dalam kehidupan masyarakat berdasarkan semangat gotong royong yang dikenal dengan istilah Gorontalo sebagai semangat huyula dilakukan dalam bentuk kebersamaan dan solidaritas warga Gorontalo dalam mencari para pemimpin mereka. Menurut salah satu politisi Partai Keadilan Sejahtera provinsi Gorontalo bahwa:

Masyarakat Gorontalo berkaitan dengan hubungan sosial untuk terlibat dalam proses politik seperti pemilihan kepala daerah hingga pemilihan pemimpin tingkat bawah seperti rekrutmen kepala desa itu sangat tinggi partisipasi politiknya dan itu mereka lakukan secara ikhlas secara bersama-sama tanpa paksaan, bahkan loyalitas mereka dalam memilih pemimpin dan mempertahankan pemimpinnya itu dilakukan sampai dengan rela menghadapi kekerasan politik. Akan tetapi pada umumnya hubungan sosial antara masyarakat masih tetap tinggi (wawancara tanggal 14 Agustus 2014).

Sedangkan aspek musyawarah (*didohupa*) terlihat pada hal-hal yang menyangkut aspek kehidupan formal maupun informal. Pada tataran formal seperti pengambilan keputusan dalam kehidupan pemerintah di daerah, dan seringkali rekrutmen dalam jabatan-jabatan tertentu yang selalu didahului oleh musyawarah, dan yang informal terbentuk pada musyawarah di desa seperti dalam bentuk rapat musyawarah untuk memutuskan tujuan bersama (*modidohupa*) dan juga musyawarah dalam rekrutmen untuk memilih para tokoh adat. Tetapi kondisi keduanya lambat laun sedang mengalami

perubahan seiring dengan proses globalisasi. Namun demikian menurut Alim Niode bahwa aspek musyawarah atau dikenal dulohupa telah menjadi simbol yang dipraktekkan sejak dimasa lalu ketika Gorontalo mengenal kerajaan-kerajaan hingga kini dan hal itu telah menjadi podoman dalam berbagai aspek kehidupan baik dalam tataran sosiologis, budaya, politik. Meskipun aspek ini mulai menghilang terutama dimasyarakat perkotaan, akan tetapi pada masyarakat pedesaan prinsip ini masih kita temui dan dipraktekkan oleh masyarakat setempat (Wawancara dengan Niode tahun 2012). Pandangan Alim Niode dilihat dari aspek musyawarah masyarakat Gorontalo ditanggapi oleh Roni Lukum dari pendekatan ketahanan nasional bahwa:

Aspek musyawarah dalam masyarakat Gorontalo termasuk sebagai simbol utama dalam membentuk hubungan sosial karena menjadi sumber yang paling kuat untuk dijadikan sebagai fondasi atau pilar dalam memelihara keutuhan masyarakat atau dikenal dengan integrasi sosial masyarakat. Dan perlu diketahui bahwa masyarakat Gorontalo meskipun mayoritas suku Gorontalo, namun ada juga para pendatang yang bukan asli Gorontalo. Kemajemukan ini sangat membutuhkan kerjasama melalui musyarah yang secara harmonis (wawancara tanggal 21 Mei 2014).

Argumentasi Roni Lukum tersebut sesungguhnya memperkuat kembali pandangan sebelumnya yang mengaitkan antara relasi sosial dengan tradisi dalam masyarakat yang sudah lama terpelihara baik yang berhubungan dengan musyawarah dan gotong royong. Perilaku nyata yang membentuk relasi sosial antara warga adalah interaksi sosial masyarakat Gorontalo yang sebenarnya bisa dikatakan sangat tinggi dan ini dapat dijadikan sebagai fondasi untuk pendekatan ketahanan nasional dimana masyarakat Indonesia khususnya masyarakat kota Gorontalo terkenal sangat

sedikit majemuk baik itu terdiri dari orang Gorontalo sendiri, Cina, Arab sdan etnis lainnya yang hidup berdampingan dan berinteraksi satu sama lain (Wawancara tahun, 2012).

Prinsip ini sebenarnya dapat membentuk solidaritas masyarakatnya dan sangat positif dalam memelihara sistem sosial masyarakat, namun dampak dari nilai-nilai yang sudah kental dalam kehidupan masyarakat tersebut cenderung melahirkan pola negatif, karena masyarakatnya cenderung paternalistik. Berdasarkan pengamatan penulis dampak negatif kondisi masyarakat seperti itu cenderung terasa dimana masyarakatnya tidak memiliki kontrol sosial yang tinggi dan cenderung pasrah melihat lingkungan sosial yang begitu buruk misalnya tiadanya pengawasan terhadap tata kelola pemerintahan dan kepemimpinan dalam masyarakat dan ini melahirkan sebuah proses pemerintahan daerah yang merajalelanya praktek korupsi dan kepemimpinan kepala daerah yang sewenang-wenang.

Mengapa demikian, karena dalam realita sosial masyarakat Gorontalo terutama di daerah pedesaan bahkan juga di daerah perkotaan sangat taat dan tunduk kepada orang-orang yang dianggap tua, baik itu para tokoh masyarakat, pemimpin agama, tokoh adat maupun para pemimpin formal baik pejabat birokrat maupun politik. Perilaku dan budaya politik yang masih tergolong *parochial* itu cenderung melahirkan sisi negatif yakni budaya apatis yang menghilangkan sikap kritis dan selalu tunduk pada hal-hal yang bersifat kekuasaan.

Selain aspek gotong royong dan musyawarah sebagai simbol modal sosial dalam masyarakat sebagaimana diuraikan di atas, juga yang tidak kalah menarik sebagai modal sosial masyarakat Gorontalo adalah hubungan masyarakat yang memelihara dimensi

keharmonisan sosial. Berdasarkan gambaran sebelumnya bahwa dalam komunitas penduduk Gorontalo terdapat berbagai ragam minoritas etnis pendatang yang sebagian besar berkonsentrasi di daerah perkotaan atau pusat-pusat kota kabupaten dan juga di perkampungan-perkampungan khusus. Dilihat dari konstelasi penyebaran penduduk, masyarakat Gorontalo yang merupakan etnis yang tergolong menjadi penduduk asli sebenarnya menduduki komposisi penduduk mayoritas. Kondisi sosial masyarakat Gorontalo sangat harmonis dan didukung oleh budaya yang berbasis pada nilai-nilai agama Islam yang dianut oleh mayoritas masyarakat. Meskipun dalam kehidupan sosial, interaksi penduduk Gorontalo sebagai etnis mayoritas hidup berdampingan dengan etnis minoritas atau pendatang seperti Arab, Cina, Bugis, Makasar, Jawa, Minahasa, Sangir Thalaud, Bolaang Mongondow, Jawa Tondano, Bali dan kelompok etnis lainnya.

Gambaran masyarakat Gorontalo antara kelompok mayoritas dan minoritas seperti ini menurut pendapat Revoltje Kaunang (diskusi tahun 2012) sebagai bingkai Bhineka Tunggal dimana meskipun masyarakatnya terdiri dari berbagai etnis, agama, budaya dan bahasa yang berbeda-beda, tetapi mereka tetap bersatu dan menghormati satu sama lain. Kondisi yang demikian bisa dilihat dari kehidupan masyarakat kota Gorontalo dimana ada etnis Gorontalo, etnis Jawa, Manado dan sebagainya yang hidup rukun dan damai dan saling menghormati satu sama lain, bahkan tidak ada konflik satu sama lain dan hal itu perlu ditiru oleh masyarakat lainnya di Indonesia.

Walaupun berbagai argumentasi yang mengkaitkan antara modal sosial bisa menciptakan integrasi sosial melalui relasi sosial yang kondusif antara lain melalui birokrasi pemerintahan daerah yang *representative*, tetapi juga tidak bisa dihindari bahwa

nilai *stereostipe* kesukuan. Etnosentrisme maupun politik etnis akan muncul kembali bila terjadi dominasi atau penguasaan besar-besaran oleh kelompok etnis mayoritas terhadap minoritas atau sebaliknya penguasaan etnis minoritas terhadap mayoritas. Pola kondisi seperti ini menurut Rasyid yang juga pernah dua kali diwawancarai oleh peneliti yaitu pada bulan oktober 2013 ketika melihat fenomena antar mahasiswa dan wawancara pada bulan Agustus 2014 tentang aspek modal sosial. Berdasarkan pandangannya bahwa:

Tidak selamanya modal sosial berupa nilai keharmonisan sosial, toleransi, gotong royong, musyawarah menjadi salah satu pemecahan masalah terhadap hubungan antara kelompok etnis, dalam membangun integrasi sosial, karena kadangkala nilai seperti toleransi dalam skala kelompok masyarakat diangung-agungkan ketika tidak terjadi gesekan dalam masyarakat, tetapi dalam skala individu belum tentu karena nuansa kepentingan satu sama lain seperti dalam masalah jabatan bila tidak terakomodasi dalam jabatan tertentu, maka pengaruh nilai-nilai kesukuan masih tetap ada (Wawancara, tanggal, 7 Agustus 2014).

Nilai modal sosial masyarakat Gorontalo menjadi fondasi yang sangat penting dalam membentuk kebhinekaan di lingkungan di lingkungan pemerintah provinsi Gorontalo, terutama yang berkaitan dengan masalah rekrutmen perjabat. Relasi sosial antara kelompok masyarakat, para pegawai dari berbagai etnis sudah terbina dengan baik sehingga mereka dengan mudah menjalin komunikasi yang kondusif antar individu satu dengan yang lain pada semua level birokrasi. Integrasi sosial dalam kehidupan masyarakat dan pemerintah daerah yang diwujudkan dengan sikap terbuka bagi etnis lain dalam birokrasi sangat cocok dengan kondisi bangsa yang memiliki latarbelakang suku, agama

dan bahasa yang sangat majemuk yang disatukan melalui *core culture* dalam Bhinneka Tunggal Ika dengan memelihara hubungan kerjasama, saling toleransi dan sebagainya.

Dengan melihat nilai-nilai modal yang sudah terpelihara seperti dikemukakan di atas yang kemudian dikaitkan dengan eksistensi birokrasi pemerintah daerah, maka nilai yang utuh dari modal sosial telah dijalankan oleh pemerintah daerah antara lain memperhatikan komposisi proporsional masyarakat majemuk. Namun struktur sosial masyarakat yang terbuka sangat berbanding lurus dengan kekuatan modal sosial sebagai dasar untuk menciptakan pemahaman multiukulturalisme, sikap yang berkeadilan sosial. Pandangan ini cukup beralasan mengingat nilai-nilai modal sosial bisa menciptakan kepercayaan, kerjasama, solidaritas, toleransi, kebersamaan, gotong royong dan musyawarah. Dalam skala pemerintahan bila dihubungkan adanya gangguan relasi sosial dimana terjadi perubahan tata nilai dalam masyarakat tersebut yang terakumulasi pada modal sosial akan dipastikan tersumbatnya integrasi etnis yang menimbulkan disintegrasi dalam bentuk gagalnya suatu kolektivitas maupun kohesivitas sosial dari beragam etnis dalam birokrasi pemerintahan.

Kemerosotan dari nilai-nilai modal sosial yang telah lama hadir ditengah-tengah masyarakat yang diimplementasi dalam birokrasi pemerintahan akan ai sumber kekuatan hubungan antar etnis. Pada masyarakat Gorontalo itu sendiri eksistensi modal sosial dalam masyarakat Gorontalo pada umumnya sudah terbentuk cukup lama dan hal ini sangat berkaitan erat dengan struktur sosial dan budaya yang terbuka serta akomodatif yang telah hidup lama dan mengakar dalam masyarakat baik dalam bentuk tata nilai, tradisi, kepemimpinan dan pemerintahan lokal.

Sehingga pentingnya modal sosial dalam birokrasi pemerintah daerah terutama dikaitkan dengan proses rekrutmen pejabat dapat memungkinkan terciptanya karakter budaya birokrasi yang toleran, cinta kebersamaan dapat bekerjasama dengan siapa saja tanpa melihat perbedaan latarbelakang etnis. Pentingnya modal sosial sangat efektif sebagai sumber kekuatan yang dimungkinkan untuk menjawab birokrasi yang representasi etnis yang tidak hanya dalam posisi terjadinya distribusi jabatan berdasarkan komposisi etnis, tetapi juga sebagai kekuatan yang memberikan kontribusi dalam upaya mengatasi persoalan bangsa dan negara.

Karenanya untuk melihat persoalan ini bisa dipinjam argumentasi Putnam (1995) yang memberikan pemahaman bahwa modal sosial sebagai perekat bagi kepentingan setiap individu dalam bentuk norma, kepercayaan sosial dan jejaring kerja yang dapat menciptakan kerjasama yang saling menguntungkan untuk mencapai tujuan bersama. Untuk itu ia menambahkan modal sosial adalah pemahaman yang dimiliki bersama dari setiap komunitas. Selanjutnya Putnam (1993) menguraikan bahwa dengan desentralisasi (termasuk didalamnya memberdayakan birokrasi lokal) dapat menumbuhkan modal sosial dan tradisi kewargaan lokal. Partisipasi demokrasi warga telah membiakkan komitmen warga yang luas maupun hubungan-hubungan horisontal seperti kepercayaan, toleransi, kerjasama dan solidaritas. Dengan menghubungkannya antara birokrasi pemerintah dan masyarakat majemuk, maka dapat dikatakan bahwa dewasa ini bahwa faktor modal sosial yang tinggi seiring dengan kepercayaan masyarakat yang tinggi pula menurut Fukuyama (dalam Aeni, 2012) menyebutkan sebuah negara yang mempunyai modal sosial tinggi adalah masyarakat yang mempunyai rasa kebersamaan tinggi,

rasa saling percaya baik vertikal maupun horisontal dan saling memberi satu sama lain.

Berbagai bentuk nilai modal sosial yang hadir dalam birokrasi yang diwarnai oleh keragaman etnis itu sangat ditentukan oleh rasa kerjasama dari setiap pejabat yang menjunjung tinggi nilai kebersamaan, multikulturalisme, rasa hormat dan toleran yang dijalankan sebagai kewajiban moral dari setiap individu yang bekerja dalam pemerintahan. Nuansa seperti ini membentuk relasi sosial yang secara timbal balik yang diaplikasikan dalam pergaulan hidup pada birokrasi pemerintahan daerah terbuka dan demokratis. Selain itu bentuk lain dari modal sosial masyarakat Gorontalo adalah semangat kekeluargaan dan masih menunjukkan sifat kerjasama dalam hal bergotong royong dan saling menolong yang dikenal dengan istilah Huyula serta mengedepankan musyawarah. Modal sosial yang masih menjadi budaya yang masih tumbuh dalam masyarakat Gorontalo adalah saling kerjasama, gotong royong, musyawarah yang dilakukan dengan semangat kekeluargaan. Modal sosial dalam masyarakat Gorontalo seperti ini selain menciptakan kohesivitas sosial juga dapat meringankan beban yang memperbaiki kualitas hidup masyarakat Gorontalo supaya kuat dan tidak diintervensi orang lain.

Prinsip masyarakat Gorontalo yang masih mempertahankan kebiasaan gotong royong seperti diutarakan sebelumnya termasuk dalam ruang birokrasi pemerintahan lokal tersebut menurut pandangan Soemardjan (1991:184-187) bahwa gotong royong adalah sebuah perubahan sosial yang terjadi tanpa disengaja atau direncanakan dan tidak dapat dicegah karena masih dianggap sebagai salah satu sendi utama dari kebudayaan nasional. Hal demikian disebabkan pola kehidupan masyarakat di pedesaan menurut

adat pada umumnya bersifat komunalistik dalam arti bahwa setiap perilaku warga masyarakat desa pertama-tama dinilai atas dasar kepentingan masyarakat seluruhnya, baru tahap kedua dinilai menurut kepentingan pribadi dari orang yang berperilaku itu. Dengan demikian kepentingan umum menurut adat di desa kepentingan umum dinomor satukan dan kepentingan pribadi dinomor duakan.

Sementara itu masyarakat Gorontalo masih memelihara sistem hubungan kekeluargaan yang tinggi, misalnya kewajiban menghormati orang tua, para ulama, tokoh adat dan para pemimpin formal maupun informal dalam masyarakat. Meskipun dewasa ini akibat globalisasi yang menganut keluarga modern sistem kekeluargaan dalam hal penghormatan terhadap seseorang sangat tergantung pada pendidikan, pangkat tinggi dalam pemerintahan atau keberhasilan ekonomi sebagai orang kaya. Sehingga sistem penghormatan dalam kekeluargaan pada prestasi seseorang menurut ukuran modernisasi baik didasarkan pada tingkat pendidikan, jabatan maupun kekayaan.

Selain budaya gotong royong dan sistem kekeluargaan masih terlihat dalam masyarakat Gorontalo, juga hal yang paling penting dalam implementasi nilai-nilai Pancasila adalah bagaimana membangun integrasi dalam pemerintahan di daerah yang terlihat dalam berbagai warna etnis dalam birokrasi publik, yang eksistensinya begitu toleran dalam keberagaman sosial. Pemerintahan di Gorontalo sangat terbuka dengan kelompok-kelompok sosial lainnya dan institusi ini mampu membuka garis damar kasi sikap stereotipe, etnosentrisme dan penguatan politik lokal yang tentunya sangat jarang ditemukan pada birokrasi daerah lainnya di Indonesia yang cenderung mempunyai sikap kedaerahan yang tinggi.

Moerdiono (1992:379) yang memberi pandangan bahwa dalam kehidupan kenegaraan perlu memperhatikan nilai kultural kekeluargaan yang sudah lama tertanam dalam kehidupan rakyat Indonesia di daerah-daerah yaitu: (1). Nilai dasar yaitu asas-asas yang kita terima sebagai dalil yang mutlak, yang tidak perlu dipertanyakan lagi. Karena itu semangat kekeluargaan bisa kita sebut sebagai nilai dasar; (2). Nilai instrumen adalah pelaksanaan umum dari nilai dasar biasanya dalam wujud norma sosial atau norma hukum; (3). Nilai praktis adalah nilai yang sesungguhnya kita laksanakan dalam kenyataan yaitu bagaimana mengaktualisasikan nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan kemasyarakatan.

Berdasarkan ketiga dimensi nilai yang dikemukakan di atas ternyata nilai dasar dan nilai instrumental sangat terlihat dalam masyarakat dan pemerintahan di Gorontalo, dimana mereka sangat mengaktualisasikan nilai-nilai dasar yaitu dalam bentuk kekeluargaan yang sangat tinggi yang mencerminkan nilai kultural masyarakat Gorontalo pada umumnya dan masyarakat kota pada khususnya yang sangat terikat dengan budaya Gorontalo yang bernuansa religius dengan semboyan adat bertumpu pada syara, syara bertumpu pada Al-Quran (*adat hudo-huloo to saraa, saraa hudo-huloo to Quran*). Sementara itu nilai instrumen terlihat dalam kehidupan pemerintahan terutama yang berkaitan dengan interaksi pegawai maupun pejabat masih bersifat kekeluargaan dan masih menunjukkan sifat kerjasama dalam hal bergotong royong dan saling menolong yang dikenal dengan istilah Huyula serta mengedepankan musyawarah dalam pengambilan keputusan pemerintahan.

Semuanya membentuk relasi sosial antara aktor-aktor pemerintahan terutama aspek musyawarah (*dulohupa*) terlihat pada hal-hal yang menyangkut aspek kehidupan formal maupun

informal. Pada tataran formal seperti pengambilan keputusan dalam kehidupan pemerintah di daerah misalnya dalam aspek rekrutmen di samping mendasari pada aturan normatif, biasanya aspek musyawarah cenderung hadir dalam pengambilan keputusan seperti dalam bentuk rapat musyawarah untuk memutuskan tujuan bersama (*modulohupa*).

Pada hal *nation building* (integrasi nasional) adalah formulasi dalam menghadapi ketegangan sosial sebagaimana mengutip pandangan dari Renan adalah sebagai suatu upaya terencana dan berkelanjutan untuk menanamkan kesadaran pada kalangan yang luas dalam masyarakat, bahwa walaupun beraneka ragam latarbelakang etnis, agama dan budaya mereka tetap adalah suatu bangsa (Bahar, 1998:161). Akan tetapi seringkali *nation building* di era sekarang bisa dikalahkan oleh kepentingan lokal yang sempit.

Nilai-nilai modal sosial yang terakumulasi pada keterbukaan masyarakat diwujudkan dengan adanya terhadap penerimaan dari etnis luar banyak mewarnai birokrasi pemerintahan provinsi Gorontalo, sehingga birokrasi menganut perspektif *representative bureaucracy* yang memiliki kemajemukan sosial, walaupun kelompok etnis Gorontalo untuk menduduki jabatan dalam birokrasi masih menjadi kelompok etnis yang dominan. Kebijakan-kebijakan para pemimpin daerah dalam birokrasi tidak pernah diskriminasi terhadap kelompok lainnya. Kebijakan itu dinilai memiliki hakekat adanya kepedulian *social equity* dalam membangun sebuah birokrasi daerah dengan memperhatikan kondisi masyarakat yang sedikit majemuk. Pola birokrasi dan masyarakat yang terbuka yang didukung oleh nilai-nilai modal sosial yang tinggi dalam kehidupan sosial di Gorontalo seperti memiliki sifat menerima keberagaman sosial tersebut adalah salah satu

ciri karakteristik multikultural (Cogan, 1998). Dengan meminjam pemikiran dari Taylor (1994) bahwa ide multikulturalisme adalah gagasan mengatur keberagaman dengan prinsip dasar pengakuan akan keberagaman itu sendiri. Dalam teorisasi demokrasi sebagaimana pendapat Kymlica dalam Savirani, 2003) bagaimana sebuah negara demokratis mengelola isu keberagaman kelompok etnis kultural. Teorisasi ini menawarkan eksistensi etnis-kultural adalah melalui integrasi atau asimilasi ke dalam kelompok mayoritas dan dimana pandangan sesungguhnya mirip dengan pemikiran Myron sebagaimana diurai di atas.

Dengan demikian modal sosial memberikan kontribusi nyata terhadap pelaksanaan rekrutmen dalam perspektif *representative bureaucracy* yang pada dasarnya memiliki agenda nondiskriminasi dan memberikan perhatian besar terdapat equalitas dan demokrasi lokal yang salah satu perhatiannya adalah penghormatan terhadap keragaman dan pluralisme masyarakat. Untuk itu dalam membangun birokrasi representasi yang dikawal oleh modal sosial maupun kearifan lokal yang dikelola dengan baik akan terwujud sebuah kelompok masyarakat dan pemerintahan daerah yang saling menghormati, menghargai perbedaan keanekaragaman sosial atau pluralisme.

BAB IX

MODEL REKRUTMEN BIROKRASI LOKAL GORONTALO SEBAGAI PILAR MEMPERKUAT INTEGRASI NASIONAL

Rekonstruksi model rekrutmen pejabat untuk memperkuat integrasi bangsa dalam analisis ini dapat dilihat dari dua perspektif berikut ini: Pertama, model rekrutmen pejabat yang sesuai dengan konsep ideal dari aspek sistem dan mekanisme yang berlaku secara normatif; Kedua, model rekrutmen pejabat birokrasi yang memiliki karakteristik *representative bureaucracy* yakni sebuah birokrasi yang mencerminkan adanya keterwakilan masyarakat majemuk untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam jabatan birokrasi, sehingga institusi birokrasi sebagai pelayan publik memiliki mekanisme keterbukaan yang efektif untuk menyesuaikan dengan kondisi masyarakat multietnis bangsa Indonesia dalam membangun integrasi nasional yang sesuai dengan pilar Bhinneka Tunggal Ika.

Dari perspektif normatif mekanisme rekrutmen di provinsi Gorontalo sesungguhnya sudah menerapkan aturan sebagai dasar dalam proses rekrutmen meskipun secara keseluruhan masih banyak kelemahan-kelemahannya antara lain terjadinya proses politisasi birokrasi. Adapun payung hukum proses rekrutmen adalah berupa undang-undang maupun peraturan pemerintah serta aturan lainnya yang mengatur masalah kepegawai atau

Aparatur Sipil Negara. Khusus untuk saat ini dengan munculnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian. Dalam aturan yang bersentuhan dengan proses rekrutmen yang berkaitan dengan mekanisme yang mengadaptasi kondisi kemajemukan sosial dapat dilihat dari nuansa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 pasal 72 ayat 1 bahwa promosi PNS dilakukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan, penilaian atas prestasi kerja, kepemimpinan, kerjasama, kreativitas dan pertimbangan dari tim penilai kinerja PNS pada Instansi Pemerintah tanpa membedakan gender, suku, agama, ras dan golongan.

Meskipun sesungguhnya isi dari pasal ini dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tidak berbeda jauh dari Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian pada pasal 17 ayat 1 Pegawai Negeri Sipil diangkat dalam jabatan dan pangkat tertentu, ayat 2 pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja dan jenjang kepangkatan yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat objektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku agama, rasa atau golongan, ayat 3 pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam pangkat awal ditetapkan berdasarkan tingkat pendidikan formal. Selanjutnya juga dalam UU itu yang memuat penjelasannya dikatakan bahwa rekrutmen Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural atau jabatan fungsional harus dilakukan secara objektif dan selektif sehingga menumbuhkan kegairahan untuk berkompetisi bagi semua Pegawai Negeri Sipil dalam meningkatkan

kemampuan profesionalismenya dalam rangka memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat.

Berdasarkan ketentuan normatif tersebut khususnya pada persyaratan rekrutmen pejabat pemerintah dan harus memperhatikan persyaratan untuk dapat direkrut dalam jabatan struktural sebagai dicantumkan dalam peraturan-peraturan tersebut sebagai berikut: (1). berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil; (2). serendah-rendahnya menduduki pangkat 1 (satu) tingkat dibawah jenjang pangkat yang ditentukan; (3). memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang ditentukan; (4). semua unsur penilaian prestasi kerja sekurang-kurangnya bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir; (5). sehat jasmani dan rohani.

Dengan melihat dasar normatif tersebut diharapkan proses rekrutmen dalam birokrasi khususnya untuk pengisian jabatan baik jabatan administrasi, jabatan fungsional maupun jabatan pimpinan tinggi tidak terjadi pencemaran birokrasi pemerintah termasuk di tingkat daerah (*spoil*). Sehingga dengan jelas terjadi pembilahan yang tegas antara jabatan yang didasarkan pada pengangkatan politik (*political appointment*) dan jabatan karir. Walaupun disadari antara pejabat politik dan pejabat birokrasi tidak bisa dipisahkan namun keduanya secara *role and regulation* (peran dan peraturan) memiliki *rule of game* (aturan main) yang berbeda. Dimana hubungan secara profesional telah diatur, bahkan bekerjanya institusi birokrasi sebagai lembaga negara yang diduduki oleh pejabat karir untuk melayani publik berdasarkan kebijakan pemerintah yang dilaksanakan secara netral dan bebas dari kepentingan politik praktis dan kekuasaan yang menguntungkan kekuatan politik maupun aktor politik tertentu. Pandangan ini diperkuat oleh Wilson (dalam Frederickson, 2003) mengemukakan bahwa begitu formal dan kuatnya terhadap dikotomi

yang menganggap dimasa depan administrasi publik modern adalah politik sebaiknya tidak mencampuri urusan administrasi dan sebaliknya administrasi sebaiknya tidak mencampuri urusan politik.

Meskipun disadari sangat sulit di daerah khususnya provinsi Gorontalo untuk menerapkan secara ideal payung hukum yang bersentuhan dengan mekanisme rekrutmen, mengingai birokrasi daerah sangat didominasi oleh intervensi politik, manajemen kepegawaian masih belum tertata dengan baik, keterbatasan sumberdaya manusia dan perilaku aparat birokrasi masih masih menunjukkan kinerja yang tradisonal. Pada hal reformasi birokrasi yang didengungkan sejak reformasi sangat menginginkan meritokrasi bertujuan menjamin agar birokrasi pemerintah daerah bersih dari intervensi politik. Sebagaimana dikatakan oleh Weber (dalam Widodo, 2001:110) bahwa birokrasi harus mengedepankan efisiensi sebagai norma melalui: (1). Birokrasi harus memiliki aturan yang jelas; (2). Jabatan-jabatan dalam birokrasi harus diisi oleh orang-orang yang secara teknis kompeten atau profesional untuk mengemban tugas dan tanggung jawab melalui proses rekrutmen dan promosi pegawai yang berlaku untuk semuanya.

Dengan melihat kondisi birokrasi provinsi Gorontalo dan keberadaan payung hukum rekrutmen terutama dengan undang-undang baru tentang Aparatur Sipil Negara Aturan sepatutnya mekanisme aturan menjadi hal yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai pedoman, acuan dalam melakukan mekanisme rekrutmen sehingga tidak terjadi ketimpangan maupun penyalahgunaan serta ketidakelisienan para pejabat yang direkrut, karena ada *rule of game* yang sudah baku. Demikian pula dengan *rule of game* tersebut pola hubungan intervensi yang selama ini dilandasi oleh proses kepentingan politik dan kekuasaan

oleh pejabat politik (gubernur) yang juga merangkap sebagai pejabat Pembina kepegawaian daerah propinsi tidak dilakukan lagi. Sehingga *outcome* proses rekrutmen yang dijalankan secara merit, berdasarkan payung hukum dapat melahirkan kemampuan aparatur daerah yang mampu menata daerah yang dapat memberikan implikasi pada percepatan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat daerah.

Untuk merespon permasalahan ini dibutuhkan perbaikan manajemen kepegawaian yang bertitik tolak pada standar rekrutmen yang jelas yang disesuaikan dengan pelaksanaan desentralisasi dewasa ini. Salah satu esensi model teoritik yang tepat untuk melihat persoalan ini adalah pemikiran dari Weber yang memberikan argumentasi bahwa birokrasi itu benar-benar menekankan pada sistem *merit*, aspek efisiensi, efektivitas, profesionalisme dan pelayanan masyarakat. Lebih lanjut Weber mengemukakan model dari tipe ideal birokrasi yang rasional itu berkaitan dengan rekrutmen yang mengedepankan sistem *merit* antara lain sebagai berikut: (1). Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut di lakukan melalui ujian yang kompetitif; (2). Adanya personil yang secara teknis memenuhi syarat, yang dipekerjakan atas dasar karir, dengan promosi yang didasarkan pada kualifikasi dan penampilan (*technically qualified personnel employed on a career basis, with promotion based on qualifications and performance*); (3). Terdapat struktur pengembangan karir yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merita sesuai dengan pertimbangan yang objektif; (4). Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan *resources* instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya; (5). Individu pejabat yang direkrut secara personal bebas, akan tetapi dibatasi jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas

atau kepentingan individu dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya (Warwick, 1975, Thoha, 2010, Widodo, 2001).

Sehubungan dengan argumentasi tersebut di atas model yang tepat dalam melaksanakan rekrutmen pejabat birokrasi juga dikemukakan oleh Jati (1980:5) jauh menguraikan jalan pikirannya tentang masalah rekrutmen dalam birokrasi untuk menghindari adanya politisasi yaitu dimana dalam birokrasi harus bersifat formal dan legalitas yakni aparat negara yang direkrut harus loyal terhadap konstitusi, sebagai pejabat atau aparat pemerintah tidak akan mengambil tindakan yang menihak pemerintah yang berkuasa dalam keadaan dimanapun pemerintah mengalami krisis kepercayaan, birokrasi akan tunduk kepada perintah bila dan selama pemberi perintah (penguasa/pejabat politik) memperoleh kepercayaan politik yang diperoleh lewat pemilihan yang adil. Birokrasi pemerintah tidak akan dengan mudah diintimidasi oleh desakan politik dari kepentingan tertentu (*interest politics*).

Karena itu untuk memperoleh pejabat di provinsi Gorontalo yang dapat diharapkan memiliki kompetensi dan profesional, maka promosi jabatan harus dilakukan dengan sistem *merit* dimana rekrutmen pegawai yang menjadi pejabat tidak didasarkan hubungan kekerabatan, patrimonial (anak, kemenakan, famili, alumni, daerah, golongan), sistem nepotisme lainnya serta kepentingan politik, tetapi didasarkan pada pengetahuan, keterampilan, kemampuan dan pengalaman. Argumentasi ini mirip dengan model teorisasi dari La Palombara (1967:49) membuat spesifikasi khusus organisasi birokrasi yang mengarah pada pelaksanaan rekrutmen yang berdasarkan sistem *merit* antara lain yaitu (1). Rekrutmen atas dasar prestasi (diukur melalui ujian)

bukan atas dasar askripsi (*recruitment on the basis of achievement (measure by examinations) rather than ascription*); (2). Penempatan, mutasi dan peralihan serta promosi atas dasar kriteria universalitas bukan atas dasar kriteria partikularistik (*placement, transfer and promotion on the basis of universalistic rather than particularistic criteria*).

Berkaitan dengan model teoritik yang dikemukakan para ilmuan tersebut, menurut Thoha (1983:24) bahwa pelaksanaan rekrutmen di negara maju maupun negara berkembang termasuk di Indonesia dalam birokrasi pemerintah selalu dikaitkan dengan sistem rekrutmen dengan dua model sistem sebagai berikut:

Pertama, sistem universal (terbuka) yakni sebuah sistem dengan menggunakan kriteria universal merupakan seleksi untuk memainkan peranan dalam sebuah sistem politik yang berdasarkan pada kemampuan dan penampilan yang ditunjukkan lewat tes atau ujian maupun prestasi. Sistem ini dikenal dengan sistem *merita (merit system)* yang berdasarkan atas jasa kecakapan seseorang dalam usaha mengangkat atau menduduki pada jabatan tertentu, sehingga sistem ini lebih objektif karena atas dasar pertimbangan kecakapan.

Kedua, sistem dengan menggunakan kriteria partikularistik adalah sistem tertutup (*spoil system*) yang banyak dipraktekkan oleh negara berkembang termasuk Indonesia, karena proses pemilihan lebih banyak didasarkan pada pertimbangan primordial yang berbasis pada etnis, agama, keluarga, almamater, ras, status sosial/kelas, hubungan patron klien dan sebagainya yang diluar aspek rasional. Dalam sistem partikularistik biasanya juga disamping pertimbangan primordial di atas, biasanya melekat sistem patronase (*patronage system*) yang dikenal sebagai sistem kawan, yang dasar

pemikirannya bahwa dalam proses rekrutmen berdasarkan kawan dimana dapat mengangkat seorang kawan untuk menduduki jabatan baik dalam bidang pemerintahan maupun politik dengan pertimbangan yang bersangkutan masih kawan dekat, sanak famili dan juga karena asal daerah yang sama (termasuk pertimbangan etnis). Sistem kawan ini juga didasarkan atas perjuangan politik, ideologi, dan keyakinan yang sama tanpa memperhatikan keahlian dan keterampilan.

Ada beberapa sisi kelemahan dan keunggulan dari sistem rekrutmen yang bersifat universal yang didasarkan sistem merit dan sistem rekrutmen yang bersifat partikularistik yang lebih dekat dengan sistem *spoils*. Sistem rekrutmen yang bersifat universal (terbuka) baik bersifat merit, *achievement* (prestasi) maupun karir tersebut, keunggulannya diharapkan dapat memberikan dampak yang positif antara lain: (1). Mengarah kepada objektivitas anggota sesuai dengan kemampuan dan keahlian, tingkat pendidikan, pengalaman berorganisasi (kinerja) dan profesionalisme. (2). Sistem ini juga dapat memberikan pola rekrutmen yang dalam prakteknya sebagai cerminan dari masyarakat dimana sistem politik berlaku dan sekaligus mempengaruhi masyarakat itu sendiri. (3). Sistem ini menciptakan aparatur birokrasi yang sangat menghargai hukum, profesional, kompeten, akuntabel dan amanah. Pandangan yang konstruktif ini didukung oleh Gaffar (1996) yang memberikan argumentasi tentang manfaat positif dari rekrutmen yang bersifat terbuka (universal) dilihat dari sistem politik sebagai berikut: memiliki mekanisme demokratis, tingkat kompetensi politiknya sangat tinggi dan masyarakat akan memperoleh pemimpin/aparat yang benar-benar mereka kehendaki, tingkat akuntabilitas pemimpin tinggi, melahirkan sejumlah pemimpin/aparat yang demokratis dan mempunyai integritas yang tinggi.

Sedangkan kelemahan dari sistem rekrutmen yang bersifat universal antara lain: (1). Dengan sistem yang mengandalkan merit, prestasi dan karir menyebabkan banyak orang dari berbagai ragam sosial masyarakat tidak terakomodasi atau terwakili terutama kelompok minoritas; (2). Praktek rekrutmen dengan model sistem ini, akan menguntungkan secara sepihak pada etnis tertentu yang kebetulan mendominasi dan memiliki kemampuan sumberdaya manusia atau aparatur yang sedikit baik; (3). Sistem rekrutmen yang bersifat universal akan mengabaikan nilai-nilai demokrasi seperti indikator *social equity* yang merupakan hal yang paling asasi dan *acceptability*.

Sementara sistem rekrutmen partikularistik (tertutup) Keunggulannya yang muncul biasanya dalam praktek di negara-negara berkembang yang sedang mengalami transisi demokrasi yakni: (1). Sejauhmana kelompok-kelompok etnis minoritas maupun mayoritas terwakili dalam sebuah struktur birokrasi pemerintahan. (2). Dengan mengadopsi sebuah birokrasi yang menyesuaikan dengan pluralitas masyarakat, parameter maupun karakteristik etnis, budaya bisa melahirkan keragaman dalam birokrasi pemerintahan. (3). Terakomodasinya nilai-nilai demokrasi yang sangat memperhatikan keterwakilan berdasarkan komposisi proporsional dalam masyarakat.

Berdasarkan model teoritik yang berkaitan dengan rekrutmen di atas, untuk melihat fenomena dalam mengadaptasi kemajemukan masyarakat dalam rangka memelihara integrasi nasional Bhinneka Tunggal Ika, maka perlu adanya kebijakan birokrasi pemerintah dalam penggunaan pegawai untuk direkrut dalam jabatan pemerintahan mempertimbangkan pencapaian nilai keadilan sosial sesuai dengan prosentasi proporsional masyarakat yang heterogen yang *outputnya* adalah *representative*

bureaucracy. Meskipun kebijakan tersebut kontra produktif dengan kriteria rekrutmen yang ideal. Pandangan ini mirip dengan apa yang diinginkan oleh Lee (dalam Zauhar, 2007:48-51) yang membuat tipologi birokrasi dari berbagai sudut pandang dari derajat keterbukaan antara lain birokrasi terbuka yakni derajat keterbukaan birokrasi dapat dilihat dari aksesibilitas masyarakat untuk berhubungan dengan birokrasi, luasnya pelaksanaan rekrutmen, kebebasan kelompok lain untuk memasuki jajaran eselon birokrasi tingkat menengah dan tingkat tinggi serta derajat ketersediaan birokrasi untuk mendistribusikan kekuasaannya pada orang lain dan relatif fleksibel.

Dari keterbukaan birokrasi seperti itu sangat mengadopsi model rekrutmen *representative bureaucracy* yang mencerminkan keadaan dan komposisi masyarakat baik dari segi etnis, agama dan sebagainya. Model rekrutmen yang demikian bisa dilihat dari model teoritik dari Karnaghan (dalam Kim dan Kim, 1999:235) menjelaskan kembali kajiannya tentang perwakilan birokrasi menunjuk pada syarat bahwa pelayanan publik menjadi mikrokosmos dari keseluruhan masyarakat. Oleh karena itu *representative bureaucracy* merupakan sebuah miniatur dari gambaran masyarakat secara keseluruhan yang bisa menjadi tanggungjawab administratif yang diperkuat oleh sikap tanggap dari para pejabat pemerintah terhadap masyarakat. Para pejabat diyakini memiliki latar belakang sosial yang bisa mempengaruhi kebijakan yang telah mereka rumuskan dan implementasikan, yang pada akhirnya menghasilkan kebijakan yang diinginkan oleh kelompok-kelompok sosial dalam masyarakat termasuk masyarakat lokal.

Dalam kaitan dengan persandingan antara model teoritis dan model empiris (*existing model*), maka model rekrutmen

pejabat birokrasi provinsi Gorontalo yang dapat menciptakan pilar memperkuat integrasi nasional dapat direkomendasikan dalam dua model kapabilitas dan model akseptabilitas dalam rangka memperkuat birokrasi yang ideal yang mampu memahami kemajemukan sosial dalam penciptaan integrasi nasional.

Rekomendasi pertama model berdasarkan kapabilitas, yang mengacu pada model Wilson (1989:27) yang melukiskan tiga tingkatan dari kehidupan birokrasi sebagai lembaga pemerintah sebagai berikut: Pertama, barisan tingkat bawahan para pegawai atau yang berkenaan mereka itu disebut operator (para penyelenggara) yang biasanya melakukan apa yang mereka kerjakan; Kedua, Manager (pemimpin) yaitu setiap hari bekerja dilembaga dimana hidup mereka dibentuk bukan oleh tugas sebagai penyelenggara yang melaksanakan, tetapi tujuan lembaga itu adalah melayani yang diposisikan dengan ketidakleluasaan oleh lingkungan politik. Ketidakleluasaan tersebut membatasi kemampuan mereka untuk mengalokasikan sumberdaya para pegawai untuk bekerja menuju suatu tujuan. Meskipun dengan ketidakleluasaan ini para pemimpin (manajer) tetap berupaya untuk menata bagaimana mereka bekerja demi akan mempertahankan suatu lembaga dimana mereka bekerja. Ketiga, Executive (eksekutif) yang mencoba memelihara lembaga dan kedudukan mereka di dalamnya, sekaligus juga mereka diliputi oleh suatu kekhawatiran menyangkut penguasaan kontrol yang berlebihan terhadap birokrasi yang sesungguhnya otonom. Sehingga ada dua tujuan yang diemban oleh eksekutif yaitu memelihara lembaga itu sendiri dan sekaligus juga memelihara kedudukan politik.

Selanjutnya model rekrutmen pejabat yang didasarkan pola karir yang jauh dari kriteria partikularistik dan harus dilakukan berdasarkan sistem merit dimana pengembangan dan promosi

PNS dalam jabatan karir terlepas dari intervensi politik, maka perlu melihat model yang dikembangkan oleh Thoha (2010) dengan memberikan model alternatif sebagai berikut: (1) sistem terbuka, pengisian jabatan-jabatan yang kosong sebaiknya berlaku secara terbuka, bisa diisi oleh PNS dari luar organisasi atau dari pemerintah daerah lain asalkan prestasi dan kompetensinya dipenuhi. Sistem seleksinya terbuka, tidak rahasia seperti sekarang; Kedua, Ada kejelasan dan kepastian karir PNS. Selain itu ada tiga jalur pengembangan karir PNS yang bisa direkrut dan merupakan jalur didasarkan Kondisi ini sangat kontra produktif dengan tipe ideal birokrasi weber yang mendambakan secara penuh sistem merit, efisiensi dan efektivitas pada semua calon dilihat ijazah pendidikannya.

Rekomendasi kedua, akseptabilitas yaitu melihat fenomena dalam mengadaptasi pluralisme masyarakat dan masalah integrasi nasional dalam membentuk Bhinneka Tunggal Ika, maka dibutuhkan birokrasi yang bersifat affirmative action yang diwujudkan berupa *representative bureaucracy* dalam memenuhi kebutuhan keadilan sosial masyarakat daerah. Walaupun kondisi ini sangat kontra produktif dengan tipe ideal birokrasi weber yang mendambakan secara penuh sistem merit, efisiensi dan efektivitas

Dalam kaitan dengan model rekomendasi akseptabilitas, dapat dilihat pelaksanaan sistem rekrutmen terbuka yang dilaksanakan oleh Gubernur Fadel Muhammad sebagai gubernur pertama yang kemudian sedikit dipertahankan oleh penggantinya baik Gusnar Ismail dan Rusli Habibie, dengan mendatangkan berbagai pegawai dari luar untuk menduduki jabatan di pemerintahan propinsi yang pada umumnya mereka memiliki latar belakang etnis yang berbeda. Kondisi emperikal yang terjadi dari kebijakan Fadel sejalan dengan Ripper (1955) yang menjelaskan

bahwa sebuah birokrasi perlu mencerminkan sebuah komposisi keterwakilan yang layak dalam lembaga politik dan dimana sikap dan segala bentuk tantangan yang menyangkut kesempatan yang sama untuk menduduki jabatan publik tersebut dapat dihilangkan atau diperkecil dengan mengedepankan prinsip dasar keterwakilan, yang pada hakekatnya dikedepankan oleh pemerintah.

Model rekrutmen seperti ini diperkuat oleh model teoritik dari Warner (2001) berpendapat bahwa Keterwakilan dalam birokrasi lebih mengembangkan keseimbangan dan semangat demokrasi dengan memberikan perwakilan masyarakat lokal dalam kekuasaan, dalam arti kekuasaan dilaksanakan berdasarkan kekuatan dari perwakilan daerah yang mengakomodasi kelompok-kelompok masyarakat dalam birokrasi pemerintahan. Pengakomodasian tersebut diharapkan supaya proses demokrasi dalam negara yang pluralis atau multi etnis dapat dikelola dengan menggunakan perspektif keterwakilan.

Berdasarkan teori *representative bureaucracy*, yang dikemukakan oleh Warner (2001) dan Kernaghan (dalam Kim, 1999) akan digunakan untuk menjadi salah satu alat untuk mendukung persoalan model rekrutmen pejabat pemerintah daerah di lingkungan pemerintah propinsi Gorontalo. Konstelasi emperik yang terjadi menunjukkan bahwa pola rekrutmen pejabat di daerah mulai dari berdirinya propinsi hingga sekarang cenderung sedikitnya diwarnai oleh parameter-parameter dimensi sosial yang memiliki ideologi dan karakteristik berupa etnis, kelas sosial, kedaerahan, agama, asal usul sosial dan sebagainya yang bisa membentuk integrasi nasional.

BAB X

KESIMPULAN

Regulasi kepegawaian terutama sebelum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian belum begitu banyak diperhatikan dalam proses rekrutmen pejabat terutama pada eselon II dan itu dilakukan sejak zaman gubernur sebelumnya hingga sekarang. Dari perspektif normatif mekanisme rekrutmen di provinsi Gorontalo sesungguhnya sudah menerapkan aturan sebagai dasar dalam proses rekrutmen meskipun secara keseluruhan masih banyak kelemahan-kelemahannya antara lain terjadinya proses politisasi birokrasi.

Adapun payung hukum proses rekrutmen dengan munculnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian belum sepenuhnya diterapkan dalam mekanisme rekrutmen secara normatif, namun demikian dalam proses rekrutmen yang berkaitan dengan mekanisme yang mengadaptasi kondisi kemajemukan sosial sudah dilakukan jauh sebelum undang-undang baru ini lahir.

Proses rekrutmen yang memperhatikan kemajemukan sosial pada birokrasi provinsi Gorontalo sudah sejalan dengan nuansa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 pasal 72 ayat 1 bahwa promosi PNS dilakukan berdasarkan perbandingan objektif

antara kompetensi, kualifikasi dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan, penilaian atas prestasi kerja, kepemimpinan, kerjasama, kreativitas dan pertimbangan dari tim penilai kinerja PNS pada Instansi Pemerintah tanpa membedakan jender, suku, agama, ras dan golongan.

Meskipun sesungguhnya isi dari pasal ini dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tidak berbeda jauh dari Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian pada pasal 17 ayat 1 Pegawai Negeri Sipil diangkat dalam jabatan dan pangkat tertentu, ayat 2 pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja dan jenjang kepangkatan yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat objektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku agama, rasa atau golongan.

Kelompok etnis Gorontalo yang sangat toleran dan terbuka bagi kelompok etnis luar termasuk dalam birokrasi, dan keterbukaan tersebut dapat memungkinkan semua etnis memperoleh akses untuk masuk dalam birokrasi lokal dan hal itu telah ditunjukkan oleh sejarah kepemimpinan di tingkat lokal.

Birokrasi Pemerintahan propinsi sangat memperhatikan kemajemukan masyarakat, sehingga instansi ini menjunjung tinggi nilai keadilan sosial yang diwujudkan dengan adanya perwakilan proporsional dalam masyarakat yang dikenal dengan *representative bureaucracy* (perwakilan birokrasi). Pemerintah provinsi Gorontalo secara tidak langsung dalam proses rekrutmen tidak hanya memperhatikan sistem merit dengan mengedepankan kompetensi, juga memperhatikan akseptabilitas dengan memperhatikan kemajemukan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Irwan, 2003, *Masalah Kebudayaan Dalam Pembangunan*, Dalam *Humaniora*, Vol. XV.
-, 2005, *Diversitas Budaya, Hak-hak Budaya Daerah dan Politik Lokal di Indonesia*, dalam Jamil Gunawan dan Bambang Purwanto, Sutoro Eko Yunanto, Anton Birowo (edit), *Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, LP3ES Indonesia, Jakarta.
- Aeni, Kurotul, 2012, *Peran PKn Dalam Pengembangan Pendidikan Karakter Dan Pengelolaan Modal Sosial Di Sekolah*, dalam Sapriya dan kawan-kawan (editor), *Transformasi Empat Pilar Kebangsaan Dalam mengatasi Fenomena Konflik Dan kekerasan: Peran Pendidikan Kewarganegaraan*, Bandung, Maulana Media Grafika.
- Amal, Ichlasul, 1992, *Regional And center Government In Indonesian Politics: West Sumatra And South Sulawesi 1949-1979*, Yogyakarta, Gadjah mada University Press.
-, 2005, *Integrasi Nasional Dan Demokrasi*, Orasi Ilmiah Disampaikan Pada Rapat Universitas Gadjah Mada Dalam Rangka Peringatan Dies Natalis Ke-56 Yogyakarta, 19 Desember.
- Azra, Azyumardi, 2001, *Politik Lokal Dan Pembelajaran Politik*, Jakarta, Dalam *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, No. 14.
- Arthur, Diane, 1998, *Recruiting, Interviewing, Selecting And Orienting new Employees*, AMA, American Management Association.

- Astuti, Yuni Woro, 2009, *Penggunaan Ruang Diskresi Birokrasi Dan Sistem Akuntabilitas di Era Otonomi Daerah (Studi Kasus di Kota Surabaya, Kabupaten Situbondo dan Kabupaten Bima*, Disertasi Fisipol UGM, Yogyakarta
- Azhari, 2010, *Mereformasi Birokrasi Publik Indonesia: Studi Perbandingan Intervensi Pejabat Politik Terhadap Pejabat Birokrasi di Indonesia dan Malaysia*
- Bahar, Saifroedin, 1995, *Masalah Etnisitas Dan ketahanan Nasional: Resiko Atau Potensi*. Dalam Ichlasul Amal dan Armaidly Armawi (eds) *Sumbangan Ilmu Sosial Terhadap Konsepsi Ketahanan Nasional*, Yogyakarta, Gadjah mada University Press.
-, 1998, *Sumbangan Daerah Dalam Proses Nation-Building*, Dalam Ichlasul Amal dan Armaidly Armawi, Editor, *Regionalisme, Nasionalisme dan Ketahanan Nasional*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.
- Badjuri, Abdulkahar, 2005, *Otonomi Daerah dan Fenomena Etnosentrisme*, Dalam Syamsuddin haris (eds), *Desentralisasi, & Otonomi Daerah*, AIPI, Jakarta
- Birch, A.H, 1969, *Representation and Responsible Government*, Toronto: University of Toronto Press
- Briggs, Richards Biobele, 2007, *Problems Of Recruitment In Civil Service: Case Of The Nigerian Civil Service*, *African Journal of Business Management* Vol. 1 (6). PP. 142-153.
- Cogan, J.J, 1998, *Citizenship Education for the 21st Century: Setting the Context* in Cogan and R. Derricott, eds, *Citizenship for the 21st Century: An International*
- Dixon, G, 1968, *Democratic Representation* dalam Rosenbloom, David and Robert Kravchuk, 2005, *Public Ad-*

- ministration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*, McGraw-Hill Companies
- Engstrom, R.L and M.D, MacDonald, 1981, *The Election of Black to City Councils: Clarifying the impact of Electoral Arrangements on the Seats/Population Relationship*, *American Political Science Review*, 75, PP. 344-354
- Djohan, Djohermansyah, 1997, *Fenomena pemerintahan*, Jakarta, Yarsif Watampone.
-, 2005, *Fenomena Etnosentrisme Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah* Dalam Syamsudin Haris (ed) *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi Dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah*, Jakarta AIPI
- Dwipayana. Ari AA.GN, 2005, *Aristokrasi Di Dua Kota, dalam Desentralisasi Globulisasi dan Demokrasi Lokal*, Jakarta, LP3ES
- Ealau, H and P. Kamps, 1977, *The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness*, *Legislative Studies Quarterly* 2, 233-254.

TAMBAH

- Effendi Sofian, 2010, *Reformasi Tata Kepemerintahan, menyiapkan Aparatur Negara Untuk mendukung Demokratisasi Politik Dan Ekonomi Terbuka*, Yogyakarta, Gadjah mada University Press.
- Fishel, J, 1973, *Representation and Responsiveness in Congress: The Class of Eighty-nine: 1965-1970*, Beverly Hills, CA: Sage.

- Frederickson, H. George and Kevin B Smith, 2003, *The Public Administration Theory Primer*, Kansas and Nebraska, Westview: A Member of the Perseus Books Group.
- Gaffar Afan, 1996, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Gallas, Nesta, M, 1985, *Representativeness: A New Merit Principle*, Public Personnel Management Journal 14, 25-31.
- Goodsell, Charles, T, 1983, *The Case for Bureaucracy*, Chatham NJ.
- Harriss John, Kristian Stokke, at. Al, 2004, *Politisasi Demokrasi: Politik Lokal baru*, Jakarta, Demos
- Jennings, B and D. Callahan, 1985, *Representation and Responsibility: Exploring Legislative Ethics*, New York, Plenum.
- Kim, M.H, 1987, *Studies and Regional Conflict in the Korean Society*, Seoul, Korea: Institute for Modern Society.
- Kim, Suk Pan, 1996, *A Theoretical Overview of Representative Bureaucracy: Synthesis*, International Review of Administrative Science
- Kim, Wong Bunand Pan Suk Kim, 1999, *Korean Public Administration, Managing Uneven Development*, Hollym.
- Kingsley J. Donald, 1944, *Representative Bureaucracy: An Interpretation Of The British Civil Service*, Yellow Spring, O.H: Antioch Press.
- Kranz, H, 1976, *The Participatory Bureaucracy*, Lexington MA: D.C Heath.
- Krislov, Samuel, 1974, *Representative Bureaucracy*, Englewood Cliffs, J:Prentice Hall.

- dan David Rosenbloom, 1981, *Representative Bureaucracy and The American political System*, New York: Praeger.
- Kuntjoro, Doratun, Jali, 1980, *Birokrasi Di Dunia Ketiga: Alat Rakyat, Alat Penguasa atau Penguasa*, dalam Prisma. LP3ES, Jakarta.
- La Palombara, 1967, *Bureaucracy and Political development*, Dalam Abdullah Syukur, 1991, *Budaya Birokrasi Di Indonesia*, AIP1, Grafiti, Jakarta
- LAN, 2000, *Akuntabilitas dan Good Governance*, LAN dan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.
- Lay, Cornelis, 1997, *Rekrutmen Elit Politik*, Prisma No. 4.
- Lee, Hahn, Been, 1971, *Korea; Time, Change And administration*, Honolulu, East West Centre Press
- Lewis, G.B, 1988, *Progress Toward Racial and sexual Equality in the Federal Civil Service*, Public administration Review, 48, pp. 700-707
- Long, E, Norton, 1949, *Power And Administration*, Public Administration Review 9 : 257-264.
-, 1952, *Bureaucracy and Constitutionalism*, American Science Review 46 (3).
-, 1982, *Bureaucracy and Constitutionalism*, Dalam Frederickson, H, George and Kevin B Smith, *The Public Administration Theory Primer*, Kansas and Nebraska, Westview: A Member of the Perseus Books Group.
- Mamdani, M, 2001, *Beyond Settler And native As Identities*, Comparative Studies In Society And History.

- Meier, John, Kenneth, 1975, *Representative Bureaucracy: An Empirical Analysis*: American political Science Review, 69, pp.526-542
- Meier, John, Kenneth and L.G Nigro, 1976, *Representative Bureaucracy and Policy Preferences: A Study in the attitudes of Federal Executive*, Public Administration Review, 36, pp. 458-469
- Meier, John Kenneth and Daniel P. Hawes, 2009, *Ethnic Conflict In France: A Case For Representative Bureaucracy*, The American Review of Public Administration
- Migdal, J. S, 1988, *Strong Societies And Weak States: State-Society And Societies And State Capabilities In The Third World*, Princeton University Press
- Miles dan Huberman, 1992, *Analisa Data Kualitatif*, Jakarta, UI Press.
- Moerdiono, 1992, *Pancasila Sebagai Ideologi Terbuka, Dalam Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa Dan Bernegara, BP-7 Pusat*
- Mosher, Frederik, 1968, *Democracy and The Public Service*, New York, Oxford University Press
-, 1978, *Profession in Public Service*, Public Administration Review
-, 1982, *Democracy and the Public Service*, New York, Oxford university Press
- Muhammad, Fadel, 2009, *Energizing Bureaucracy Untuk Membangun Governance Di Sektor Publik: Suatu Pemikiran Awal*, dalam Agus Pramusinto dan Wahyudi Kumorotomo, *Governance reform Di Indonesia, Mencari Arah*

- Kelembagaan Politik Yang Demokratis Dan Birokrasi Yang Profesional*, Gava Media, Yogyakarta
- Mukoro, Akpomuvire, 2005, *The Ecology Of Recruitment And Selection of Personal In The federal Civil Services Of Nigeria*, Departement Of Local Government Studies, Faculty Of Administration, Obafemi Awolowo University.
- Nachmias, David and David Rosenbloom, 1973, *Measuring Bureaucratic Representation and Integration*, Public Administration Review, 93, pp. 590-597
-, 1978, *Bureaucratic Culture*, New York, St Martin's
- Nachmias, David, 2009, *Bureaucracy And Ethnicity*, The American Journal Of Sociology, Mil
- Nigro, L.G ands Kenneth John Meier, 2001, *Representative Bureaucracy and Policy preference: A study in the attitudes of federal executives* Public Administration Review, 36, pp. 458-469
- Peters, B, Guy, 1978, *The Politics of Bureaucracy*, New York, Longman Inc.
- Peters, B, Guy dan Jon Pierre, 2000, *Governance, Politics and the State*, New York: St. Martins Press, Inc.
- Pitkin, H.F, 1967, *The Concept of Representation*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Pitts, David, 2007, *Representative Bureaucracy, Ethnicity, And Public Schools: Examining The Link Between Representation And Performance*, Georgia State University, Atlanta, Administration & Society, Volume 39 Number 4
- Pope, Jeremy, 2000, *Transparency International*, Perc

- Pratikno, 2005, *Pengelolaan Hubungan Antara Pusat Dan Daerah*, Dalam Syamsudin Haris (ed) *Desentralisasi Dan otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi Dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah*, Jakarta AIPi
- Putnam, Robert, D, 1993, *Making Democracy Work Civic Traditions In Modern Italy*, New jersey, Princenton University Press
- Rasyid, Ryaas, 1991, *Birokrasi dan Budaya Politik Lokal, Kasus Sulawesi Selatan*, AIPi, Grafiti, jakarta
-, 1998, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan & Politik Orde Baru*, Jakarta, Yarsif Watampone.
- Rehfuss, J. A, 1986, *A Representative Bureaucracy? Women and Minority Executives in California Career Service*, Public Administration Review 46, 454-460.
- Riggs, Fred, 1966, *Thailand: The Modernization of Bureaucratic Polity*, Dalam Masoed, Mohtar, *Politik, Birokrasi Dan Pembangunan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- 1996, *Administrasi Negara-negara Berkembang, Teori Masyarakat Prismatis*, Jakarta, Raja Grafindo Persada.
- Rong, Ma dan David G Allen, 2009, *Recruiting Across Cultures: A Value - Based Model Of Recruitment*, Department Fogelman College of Business and Economic, University of Memphis
- Rosenbloom, David and Robert Kravchuk, 2005, *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*, McGraw-Hill Companies.

- Rush, Michael & Philif Althoff, 1986, *Pengantar Sosiologi Politik*, Jakarta, Rajawali Press.
- Saltzstein, G.H, 1979, *Representative Bureaucracy and Bureaucratic Responsibility: Problems and Prospects*, Administration & Society 10, 159-177
- Savirani, Amalinda, 2003, *Multikulturalisme Dalam Politik Lokal dalam Abdul Gaffar Karim, Persoalan Otonomi daerah*, Pustaka Pelajar
- Schilling Warner, 1962, *The politics of national defence*, Dalam Frederickson, H, George and Kevin B Smith, *The Public Administratin Theory Primer*, Kansas and Nebraska, Westview:A Member of the Perseus Books Group
- Schulte, Henk, Nordholt, dan Gerry Van Klinken, 2009, *Politik Lokal Di Indonesia*, Jakarta, Obor Indonesia
- Seligman, G, Lester, 1961, *Political Recruitment and Party structure*, APSR
-1964, *Elite Recruitment and Political Development*, *Journal Political Recruitment And Party Structure of Politics* 26, 612-626.
- Shils, Edward, 1959, *The Intellectuals and the Powers: Some Perspektives for Comparative Analysis*, dalam *Comparative Studies in Society and History*, 1, No.1, 5-22.
-, 1960, *The Intelectual in The Political Development of The New States*, *Journal World Politics* 12, 329-368.
- Smith, B.C, 1985, *Decentralization: The Teritorial Dimension of The State*, George Allen & Unwin Ltd.

- Soemardjan, Selo, 1991, *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Politik, dalam Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa Dan Bernegara*, BP-7 Pusat
- Stein, L., 1986, *Representative Local Government: Minorities in the Municipal Work Force*, *Journal of Politics* 48, 694-713
- Subramaniam, V., 1967, *Representative Bureaucracy: A Reassessment*, *American Political Science Review* 61, 1010-1019.
- Sulistiyani, Ambar, Teguh dan Rosidah, 2003, *Manajemen Sumber Daya Manusia: Konsep, Teori dan Pengembangan Dalam Konteks Organisasi Publik*, Graha Ilmu, Yogyakarta
- Sulistiyani, Ambar, Teguh, 2004, *Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber daya Manusia*, Yogyakarta, Gava Media.
- Taylor, Charles, 1994, *Multiculturalism: Examining The Politics of Recognition*, Princeton University Press.
- Thoah, Miftah, 1983, *Administrasi Kepegawaian Daerah*, Jakarta, Ghalia Indonesia.
-, 2005, *Birokrasi & Politik di Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta.
-, 2010, *Birokrasi Pemerintah Daerah di Era Reformasi*, Kencana Frenada Media Group, Jakarta.
- Van Riper, 1958, *History of the United States Civil Service*, Evanston, Il: Row and Peterson.
- Wahhab, Abdullah, 2009, *Civil Service Recruitment Policy In Bangladesh: A critical Analysis*, Paper submitted for

- NAPSIPAG International Conference On 11-13 December 2009, University Utara Malaysia.
- Waldo, Dwight, 1952, *Development of Theory of democratic Administration*, Dalam Frederickson, H, George and Kevin B Smith, *The Public Administration Theory Primer*, Kansas and Nebraska, Westview: A Member of the Perseus Books Group
- Wantu, Mustapa, Sastro, 1992, *Pola Rekrutmen Elit Politik Golkar Di Sulawesi Utara*, Thesis yang tidak dipublikasikan, Yogyakarta, Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada
-1997, *Etnisitas Dan Politik Lokal Di Sulawesi Utara*, Pernah diajukan sebagai Rancangan Usulan Proposal Disertasi pada Program Doktor Ilmu Politik Universitas Gajah Mada
-, 2008, *Perkembangan Politik Lokal: Studi Tentang Desentralisasi Dan Prospek Demokrasi Di Gorontalo*, Pernah diajukan sebagai Rancangan Usulan Proposal Disertasi pada Program Doktor Ilmu Politik Universitas Gajah Mada
-, 2011, *Rekrutmen Pejabat Di Lingkungan Birokrasi Pemerintahan Daerah Dalam Perspektif Bureaucratic Politics*, Disertasi Yang Tidak Dipublikasikan, Program Administrasi Publik, Program Pasca Sarjana Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang
-, 2012, *Beberapa Teori Dalam Administrasi Publik*, Surabaya, Jengala Pustaka Utama.
- Warner, B.W, 2001, *John Stuart Mill's Theory of Bureaucracy Within Representative Government Balancing Compe-*

- tence and Participation*, Public Administration Review, Jul/ag. Vol. 61, Washington
- Warwick, Donald, 1975, *The Theory of Public Bureaucracy*, Harvard University Press, Cambridge
- Weisberg, R, 1978, *Collective vs Dyadic Representation in Congress*, American Political Science Review 72, 535-547.
- Widodo, Joko, 2001, *Good Governance Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya
- Wilson, James, 1989, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books
- Woll Peter, 1983, *American Bureaucracy*, New York Company
- Zauhar, Soesilo, 2001, *Administrasi Publik*, Universitas Negeri Malang.
-, 2007, *Reformasi Administrasi: Konsep, Dimensi Dan Strategi*, Jakarta, Bumi Aksara

Sumber-Sumber Lain:.....

-Rencana Strategi Daerah (RENSTRADA) 2007-20012

INDEKS

A

Abdullah 146,141,137,55,51,2
 Alim Niode 109,98,93,58
 Althoff 145,14
 atavisme 29
 Azra 137,1

B

Bahar 138,119,105,103,3
 bahasa Atinggola 100,20
 Birch 138,7
 B.J Habibie 52
 Bolaang Mongondow ,28,27,23,19,
 83,82,77,58,57,55,54,51,
 111,101,98,97,84

C

callahan 8

D

David Henley 58
 Dikson Yunus 92,74,55
 Dixon 138,7
 dulohupa 118,109,108,18

E

Ealau 139,8
 Engstrom 139,7

F

Fadel Muhammad ,74,73,71,60,17,
 133,94,83
 Fishel 139,8
 Frederickson 145,141,140,124,53,
 147

G

Garry Van Klinken 58

H

Henk Schulte 58
 hulo-huloo to saraa 118,100,20
 Huyula 118,116,108,105,18

J

Jennings 140,8
 Johermansyah 105,1
 Judit Nagata 23

K

Karps 8
 Kernaghan 134,13,12,10
 Kim 140,134,131,13,12,11,10,7
 Kingsley 140,11,9
 Kranz 140,23,9
 Krislov 140,11,8

L

Lay 141,14
 Lewis 141,11,8
 Long 141,11,3

M

MacDonald 139,7
 Megawati 17
 Meier 143,142,9,8
 Migdal 142,30
 modulohupa 119,109,18
 Mokoginta 101,55,51,23,22
 Mosher 142,23,9
 Muhammad Ali Imran 70
 Myron 120

N

Nachmias 143,8
 Nani Wartabone 59
 Nigro 143,142,8
 Niode 109,98,93,62,60,58

P

Pakaya 63,60,30
Pendang kalengkongan 59
Pickin 143,7
Praktiko 144,2

R

Rasyid 144,112,86,3
Rehfuss 144,8
Revolte Kaunang 111,97
Riper 146,133,72,49,11,9
R.M.Koesno Danoepojo 59
Rosenbloom 143,141,138,49,8
144
Rush 145,14
Ruali Habibie 91,87,84,82,73,71
133,104,99
Ruswandi 22

S

Saltzstein 145,8
Sandiwan Uno 52
Sangir Talaud 58,57,54,28,27
saraa hulo-huloa to 118,100,20
Seligman 145,13
Shils 145,15
Smith 147,145,141,140,53,3
Stein 146,8
Subistiyani 146,15,13,2
Susilo Bambang Yudoyono 17

W

Waldo 147,13,2
Wantu III, VI, VII, 38,34,23,14,7
98,94,77,62,57,56,55,52
151,147
Warner 147,145,134,104,50,11
Weisberg 148,8
Wim Pratistik 55,51
Woll 148,3

RIWAYAT PENULIS

Dr. Sastro M. Wantu

Lahir di Gorontalo tanggal 3 September 1966, anak dari Mustapa Wantu dan Sutin Karim. Pendidikan Sekolah Dasar sampai dengan Sekolah Menengah Atas di Gorontalo. Lulus pendidikan S1 pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Jurusan Ilmu Politik Universitas Sam Ratulangi Manado pada tahun 1991. Pendidikan Magister (S2) Ilmu Politik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gajah Mada Yogyakarta pada tahun 1994. Studi lanjut pada program Doktor Fakultas Ilmu Administrasi dengan minat Ilmu Administrasi Publik konsentrasi politik birokrasi di Universitas Brawijaya Tahun 2012. Pendidikan lain adalah kursus Lembaga Ketahanan Nasional (LEMHANNAS), Doswar Selama 3 bulan pada tahun 2002, training (pelatihan) Human Right kerjasama sama Mabes Polri, dan Pemerintahan Australia pada tahun 2002, Training Human Right (REFUGEE) kerjasama Departemen Hukum dan HAM dengan Palang Merah Internasional (PBB).

Pengalaman kerja sebagai Staf pengajar pada Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Gorontalo Tahun 1996 sampai dengan sekarang. Tahun 1997 sampai dengan tahun 1999 sebagai Sekretaris Unit Pengabdian Masyarakat, Tahun 2000 sampai dengan tahun 2002 sebagai Sekretaris Unit Penelitian, Tahun 2002 sampai dengan 2006 sebagai Ketua Jurusan Ilmu Hukum dan

Kemasyarakatan Universitas Negeri Gorontalo, Dekan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Gorontalo periode tahun 2014-2018, Pengabdian kepada masyarakat antara lain sebagai Trainer Hak Asasi Manusia bagi Polisi pada tahun 2002-2003, kerjasama dengan Mabes Polri dengan Palang Merah Internasional, Ketua Pengawas Pemilu kota Gorontalo dalam pemilihan presiden dan wakil presiden, anggota DPR tahun 2004, Tim Pemeriksa Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu (DKKP) di Daerah tahun 2014-2015.

Selain mengajar juga melakukan beberapa penelitian dan telah menghasilkan beberapa buku teks dan buku ajar, antara lain: Beberapa Teori Dalam Administrasi Publik (Jengala Pustaka Utama, 2012); Transformasi Demokrasi Lokal Gorontalo: Dinamika Elit Politik Lokal (Pustaka Indonesia Press Jakarta, 2012); Desentralisasi Dalam Ruang Pemerintahan Daerah (Interpena, 2013); Guru Dalam Himpitan Politik Sebagai Fenomena Politisasi Birokratisasi di Kota Gorontalo Dalam Cakrawala Perubahan Merangkai Gagasan, Kebijakan Dan Harapan (UNG Pres, 2013).

REKRUITMEN
REPRESENTATIVE BUREAU (BAC)
pada **BIROKRASI**
LOKAL



Proses desentralisasi yang selama ini diidam-idamkan untuk melakukan reformasi sistem pemerintahan hingga kini masih menunjukkan kecenderungan mengabaikan dimensi sosial dan dimensi budaya yang berkaitan dengan etnisitas. Hal ini merupakan salahsatu indikasi kurangnya pemahaman tentang desentralisasi, posisi publik sebagai warga negara dan warga komunitas berbasis etnis yang tidak diperhitungkan sebagaimana haknya dalam hubungan negara bangsa. Padahal kondisi objektif Indonesia yang terdiri dari berbagai etnis (suku) yang besar (dominan) dan kecil (minoritas) merupakan tanda diversitas budaya yang kompleks. Bahkan Pemerintah Orde Baru, diseragamkan secara nasional.



Interpena

ISBN 978-602-1330-27-2



9 786021 330272

Untuk itu, hadirnya buku ini dimaksudkan sebagai media dan sekaligus ajakan bagi semua pihak terutama kalangan ilmuan dan akademisi muda untuk mempelajari lebih lanjut teori-teori terkait, dengan tujuan memperkaya khazanah keilmuan dan dapat diaplikasikan bagi kepentingan bangsa yang terkenal kemajemukannya.
