

Rosman Ilato

ideas  
PUBLISHING

# CAPACITY BUILDING Pemerintah Daerah Menuju Good Governance

Capacity Building Pemerintah Daerah Menuju Good Governance

Rosman Ilato

Upaya Mewujudkan Keseimbangan Politik,  
Akuntabilitas Pemerintahan, dan Pertanggungjawaban  
Pemerintahan Lokal



ideas  
PUBLISHING

Jl. Gelatik No. 24 Kota Gorontalo 96128  
Surel: infoideaspublishing@gmail.com

ISBN 978-602-6635-42-6



9 786026 663542

**CAPACITY BUILDING  
PEMERINTAH DAERAH MENUJU  
GOOD GOVERNANCE**

**Upaya Mewujudkan Keseimbangan  
Politik, Akuntabilitas Pemerintah, dan  
Pertanggungjawaban Pemerintah Lokal**

**ROSMAN ILATO**



IP.54.09.2017

---

***Capacity Building Pemerintah Daerah Menuju Good Governance:***  
Upaya Mewujudkan Keseimbangan Politik, Akuntabilitas Pemerintah,  
dan Pertanggungjawaban Pemerintah Lokal

Rosman Ilato

Pertama kali diterbitkan dalam bahasa Indonesia  
oleh **Ideas Publishing**, Oktober 2017

Alamat: Jalan Gelatik No. 24 Kota Gorontalo

Telp/Faks. 0435 830476

surel: infoideaspublishing@gmail.com

Anggota Ikapi, No. 001/gtlo/II/14

ISBN : 978 - 602 - 6635 - 42 - 6

Penyunting: Abdul Rahmat

Penata Letak: Dede Yusuf

Ilustrasi dan Sampul: Andri Pahudin

---

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang  
dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian  
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

## **Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta**

### **Hak Cipta**

#### **Pasal 4**

Hak cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak Ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **Ketentuan Pidana**

#### **Pasal 112**

Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (3) dan/atau Pasal 52 yang dimiliki Pencipta dilarang dihilangkan, diubah, atau dirusak. untuk Penggunaan Secara Komersial, dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

#### **Pasal 115**

Setiap Orang yang tanpa persetujuan dari orang yang dipotret atau ahli warisnya melakukan Penggunaan Secara Komersial, Penggandaan, Pengumuman, Pendistribusian, atau Komunikasi atas Potret sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 untuk kepentingan reklame atau periklanan untuk Penggunaan Secara Komersial baik dalam media elektronik maupun non elektronik, dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).



# KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis haturkan kepada Allah SWT karena dengan rahmat dan petunjukNya sehingga penulisan buku ini dapat diselesaikan meskipun dalam bentuk yang sederhana

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai perwujudan dari amanah otonomi daerah, mengharuskan pemerintahan daerah baik secara struktur, kultur dan sistem, bermuara pada manifestasi kehendak masyarakat agar kepentingan kemasyarakatan dan pembangunan daerah terwujud untuk kepentingan masyarakat itu sendiri. Perwujudan kehendak masyarakat hanya dapat terarah pada konkritnya kebijakan pemerintahan, ketika sebuah sistem pemerintahan daerah yang benar-benar memahami filosofi otonomi daerah, yang dibangun atas semangat ke-Indonesia-an dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam perspektif otonomi daerah sesungguhnya sebagai legitimasi dan amanah masyarakat melalui UU otonomi daerah, yang terkandung maksud untuk memperkokoh keutuhan kebangsaan sebagai negara yang berbhineka tapi tetap satu dalam kedaulatan memperjuangkan hak-hak rakyatnya, demi pembangunan, pemerintahan, dan kemasyarakatan yang utuh secara berkelanjutan.

Tujuan utama dari kebijakan otonomi daerah adalah menciptakan kesejahteraan masyarakat melalui pemberian pelayanan publik (*public services, development for economic growth, dan public protective*) yang memuaskan melalui peran kelembagaan pemerintah daerah. Dalam kaitan ini institusi pemerintah daerah menjadi sangat penting dalam rangka pencapaian tujuan tersebut. Untuk itulah, maka pemerintah daerah harus diperkuat agar tetap memiliki kapasitas yang memadai dalam mewujudkan tujuan dan hakekat penyelenggaraan otonomi daerah tersebut.

Penulis menyadari bahwa buku ini tidaklah luput dari berbagai kekurangan-kekurangan, untuk itu penulis sangat mengharapkan masukan, kritik dan saran untuk penyempurnaan pada masa yang akan datang.

Akhirnya penulis sampaikan terimakasih dengan harapan kiranya buku ini dapat bermanfaat.

Gorontalo, Oktober 2017

Penyusun

# DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vii
BAB I Pendahuluan.....	1
BAB II Birokrasi Dalam Perspektif Ilmu Administrasi.....	7
BAB III Teori-Teori Organisasi .....	19
BAB IV Dimensi Aparatur Birokrasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan.....	31
BAB V <i>Capacity Building</i> Dalam Perspektif Administrasi Publik...	39
BAB VI Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah Menuju <i>Good Governance</i> .....	47
BAB VII <i>Capacity Building</i> Sebagai Strategi Untuk Mewujudkan <i>Good Governance</i> .....	55
BAB VIII Profil Pemerintah Kota Gorontalo .....	75
BAB IX Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah Pada Level Individu/Aparatur Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah .....	99
BAB X Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah Pada Level Organisasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kota Gorontalo.....	137
BAB XI Penutup .....	169
Daftar Pustaka.....	171



## BAB I

# PENDAHULUAN

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan titik balik (*turning point*) paradigma pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yakni dari sistem pemerintahan sentralistik (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974) menjadi pemerintahan yang desentralistik (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004), sekaligus sebagai manifestasi upaya bangsa ini untuk mengatasi kegagalan sistem pemerintahan sentralistik. Titik balik atau perubahan pemerintahan tersebut merupakan awal era reformasi yang ditandai dengan berperannya Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, yang menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, memegang otonomi penuh. Oleh karena itu, era reformasi dikenal pula dengan Era Otonomi Daerah. Era yang dipahami bahwa daerah wajib mengurus rumah tangganya sendiri sesuai mandat hukum penuh yang diamanahkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai perwujudan dari amanah otonomi daerah, mengharuskan pemerintahan daerah baik secara struktur, kultur dan sistem, bermuara pada manifestasi kehendak masyarakat agar kepentingan kemasyarakatan dan pembangunan daerah terwujud untuk kepentingan masyarakat itu sendiri. Perwujudan kehendak masyarakat hanya dapat terarah pada konkritnya kebijakan pemerintahan,

ketika sebuah sistem pemerintahan daerah yang benar-benar memahami filosofi otonomi daerah, yang dibangun atas semangat ke-Indonesia-an dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam perspektif otonomi daerah sesungguhnya sebagai legitimasi dan amanah masyarakat melalui UU otonomi daerah, yang terkandung maksud untuk memperkokoh keutuhan kebangsaan sebagai negara yang berbhineka tapi tetap satu dalam kedaulatan memperjuangkan hak-hak rakyatnya, demi pembangunan, pemerintahan, dan kemasyarakatan yang utuh secara berkelanjutan.

Tujuan utama dari kebijakan otonomi daerah adalah menciptakan kesejahteraan masyarakat melalui pemberian pelayanan publik (*public services, development for economic growth, dan public protective*) yang memuaskan melalui peran kelembagaan pemerintah daerah. Dalam kaitan ini institusi pemerintah daerah menjadi sangat penting dalam rangka pencapaian tujuan tersebut. Untuk itulah, maka pemerintah daerah harus diperkuat agar tetap memiliki kapasitas yang memadai dalam mewujudkan tujuan dan hakekat penyelenggaraan otonomi daerah tersebut.

Kapasitas pemerintah daerah dalam perspektif otonomi daerah, terkandung maksud, bahwa pemerintahan daerah memiliki kompetensi dan kapabilitas yang berkelanjutan, sehingga dalam memainkan peran institusi tata pemerintahannya memang secara konkrit ditujukan untuk melayani kepentingan publik (*public services*). Lebih lanjut dari itu, maka eksistensi kapasitas pemerintah daerah, tentunya bisa dilihat dari sejauhmana peran pemerintahan daerah yang didukung oleh prinsip-prinsip pelayanan nyata bagi kemasyarakatan, seiring pula dengan potensi tata pemerintahan yang memiliki kapasitas dalam menyeleggarakan tata pemerintahan dengan semua tata kelola yang baik (*good governance*). Semua itu menunjukkan bahwa tata kelola pemerintahan yang baik ternyata pula ditentukan oleh sikap dan komitmen individu dalam struktur pemerintahan daerah.

Pengembangan kapasitas (*capacity building*) pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah suatu keharusan dan hendaknya diarahkan pada kemampuan untuk menjalankan wewenang dan tanggung jawab yang dimiliki dengan memanfaatkan sumber daya/faktor pendukung yang tersedia seefektif mungkin. Sehubungan dengan hal ini dapat ditegaskan bahwa tingkat keberhasilan program Pemerintah diantaranya sangat dipengaruhi oleh kapasitas pemerintah daerah itu sendiri. Pengembangan kapasitas (*Capacity Building*) menurut Grindle (1997) dan UNDP (1999) bermuara pada tiga level pengembangan kapasitas kelembagaan yakni : 1) level sistem, 2) level organisasi, dan 3) level individu/aparatur.

Pada level sistem, yaitu : menyangkut pengaturan dan penguatan program kerja pemerintahan serta kebijakan sistem pemerintahan. Pada level ini, pemerintah daerah diharapkan dapat mengembangkan dan menerapkan tata aturan yang dituangkan dalam Standar Operasional Prosedur (SOP) dan atau Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang baik dan terarah untuk kepentingan dan pelayanan prima terhadap kebutuhan masyarakat, menuju pada akuntabilitas pelayanan yang baik dan terukur.

Pada level organisasi, meliputi: struktur organisasi pemerintahan daerah, proses pengambilan keputusan pemerintahan daerah, serta prosedur dan mekanisme kerja SKPD. Bahwa organisasi pemerintahan daerah (SKPD) memang dibentuk berdasarkan potensi dan kepentingan masyarakat dalam hal kemudahan pelayanan publik bagi kemasyarakatan, serta keberadaan organisasi pemerintahan daerah (SKPD) tersebut memang benar-benar untuk mendekatkan pelayanan/rentang kendali pemerintahan antara pemerintah di satu sisi dan masyarakat di sisi lainnya, tapi lebih jauh dari itu adalah tercipta kokohnya sinergitas antara pemerintah dan masyarakat serta kalangan swasta sebagai sesama *stakeholders* pembangunan daerah.

Pada level Individu/aparatur, meliputi: Tingkat pendidikan aparatur pemerintahan daerah, keterampilan aparatur pemerintahan daerah, dan tingkat pengetahuan aparatur pemerintahan daerah. Pada level ini, aparatur pemerintahan daerah harus memiliki kualitas sebagai pelayan publik, dan memiliki standar kompetensi yang didukung oleh tingkat pendidikan yang memadai dan relevan dengan bidang tugas pokok dan fungsi yang diemban oleh aparatur yang bersangkutan, sehingga secara ideal bahwa pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintahan daerah memenuhi standard pelayanan minimal dan lebih penting lagi adalah untuk melayani seluruh kepentingan dan kebutuhan masyarakat yang dilayaninya.

Pemerintahan Kota Gorontalo sebagai bagian dari sub sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dalam hal penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk memacu pengembangan kapasitasnya dalam tiga level pengembangan kapasitas sebagaimana disebutkan di atas, menunjukkan fenomena yang menarik untuk diungkap, berikut ini.

*Pertama*, level sistem seperti : menyangkut pengaturan dan penguatan program kerja pemerintahan serta kebijakan sistem pemerintahan., menunjukkan bahwa di lingkungan pemerintahan Kota Gorontalo belum maksimal sebagaimana diharapkan. Penerapan Standar Operasional Prosedur (SOP) belum sepenuhnya dilaksanakan oleh SKPD. Sedangkan untuk Standar Pelayanan Minimal (SPM) belum semua SKPD membuatnya. Pemerintah daerah dan aparaturnya, masih terjebak pada penafsiran yang berbeda terhadap berbagai kebijakan pemerintahan daerah, dengan kesan bahwa masyarakat sekedar menunggu setiap program apa yang akan digulirkan oleh pemerintah Kota Gorontalo.

*Kedua*, level organisasi, meliputi: struktur organisasi pemerintahan daerah, proses pengambilan keputusan pemerintahan daerah, serta prosedur dan mekanisme kerja SKPD. Pada tingkatan organisasi Satuan

Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkadang terjebak pada ide-ide rutinitas program tanpa inovasi berkelanjutan, aparatur SKPD terjebak pada pencapaian program dan anggaran tanpa melihat sejauhmana kinerja dan dampak dari program pada masing-masing SKPD di lingkungan pemerintah Kota Gorontalo.

*Ketiga*, pada level individu/aparatur, meliputi: Tingkat pendidikan aparatur pemerintahan daerah, keterampilan aparatur pemerintahan daerah, dan tingkat pengetahuan aparatur pemerintahan daerah, yang menunjukkan kualitas dan kompetensi aparatur yang masih perlu ditingkatkan, antara kecakapan dan skill individu aparat belum sepenuhnya relevan dengan jabatan yang diembankan kepadanya. Tingkat pendidikan aparatur cenderung hanya memenuhi syarat formal belaka tanpa mempertimbangkan kesesuaian dan relevansi antara job yang diemban. Gelar kesarjanaan dan ahli madya bukanlah sebagai bukti bahwa aparatur yang bersangkutan memiliki kompetensi teknis dan skill tapi cenderung bahwa tingkat pendidikan yang dimiliki tidak sepenuhnya mendukung dan bahkan menambah bobot leadership dan manajemen skill dalam tata pemerintahan dan pelayanan publik.

Kadaan aparatur pemerintah Kota Gorontalo yang menduduki jabatan struktural menurut latar belakang pendidikan adalah sebagai berikut: dari keseluruhan yang berjumlah 748 orang pada tahun 2009, yang berpendidikan S2 sejumlah 10.97%, S1 sejumlah 45.05%, Diploma 4 sejumlah 3.342%, Diploma 3 sejumlah 5.22%, Diploma 2 sejumlah 0.80%, Diploma 1 sejumlah 1.07%, sedangkan yang berpendidikan SMTA sebesar 33.56%. Dari data tersebut yang menarik adalah Pejabat struktural yang hanya berpendidikan SMTA berjumlah 251 orang atau 33.56%, yang terdiri dari 5 orang menduduki jabatan struktural IIIA, 4 orang IIIB, 140 orang IVA, 93 orang IVB, dan 9 orang VA.

Berdasarkan data di atas, maka diperlukan komitmen pemerintah

Kota Gorontalo untuk segera merubah paradigma pemerintahan yang konvensional menjadi sebuah pemerintahan yang memiliki tata pemerintahan yang baik yang didukung oleh perbaikan sistem yang lebih terarah kepada kepentingan dan pelayanan publik, dukungan struktur organisasi atau SKPD yang handal dalam fleksibilitas pelayanannya, dan penggerakkan aparatur yang memiliki kapasitas individual dan skills individu sebagai aparatur yang tangguh dalam perspektif pelayanan publik untuk masyarakat dan pembangunan.

Eksistensi pemerintah daerah dengan segala kapasitas yang memiliki potensi dan power untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat secara kolektif dan kebersamaan dalam membangun kehidupan masyarakat yang sesuai dengan amanah undang-undang otonomi daerah. Sebab, keberadaan masyarakat yang madanipun akan ditentukan oleh seberapa besar eksistensi pemerintahan daerah dan aparaturnya bisa mempengaruhi dan mendorong masyarakat dalam mengekskiskan dirinya dalam membangun untuk kepentingan bersama secara berkelanjutan.

Dapatlah diduga bahwa eksistensi pemerintahan daerah selama ini masih dalam domain lebih mengokohkan jati diri aparaturnya dan struktur organisasi dan sistem tata aturan yang dapat mendukung tercapainya tata pemerintahan yang baik bagi pengembangan potensi daerah dan masyarakatnya sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sesuai dengan amanah UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberi arah terhadap terwujudnya tata pemerintahan daerah yang memiliki kapasitas yang sangat menentukan sendi kehidupan berbangsa, bernegara secara berkelanjutan dalam perspektif otonomi daerah.

## BAB II

# BIROKRASI DALAM PERSPEKTIF ILMU ADMINISTRASI

### A. Perkembangan Administrasi Negara

Perkembangan administrasi negara dapat dikelompokkan ke dalam lima paradigma yaitu:

1. Dikotomi antara Politik dan Administrasi, 1900-1929;
2. Prinsip-Prinsip Administrasi, 1927-1937;
3. Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik, 1950-1970;
4. Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi, 1956-1970;
5. Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara, 1970 (Henry dalam Rakhmat, 2009:15).

Selain paradigma perkembangan administrasi Negara, ada lima model dasar dalam administrasi negara kontemporer yang disebut dengan:

1. Model birokrasi klasik;
2. Model neobirokrasi;
3. Model institusi
4. Model hubungan kemanusiaan;
5. Model pilihan masyarakat.

Menurut Teori Birokrasi Klasik (*Classic Bureaucratic Model*) Fokus empiris (unit analisisnya) Organisasi, Kelompok Produksi, Instansi Pemerintah, Biro (bureau), kelompok kerja. Karakteristiknya adalah struktur, hirarki, pengendalian, otoritas, dikotomi kebijakan administrasi rantai perintah, kesatuan perintah, rentangan pengendalian, pengangkatan atas kemampuan, sentralisasi. nilai yang akan dimaksimumkan adalah efisiensi, ekonomi, dan efektivitas.

Teori Birokrasi Neobirokrasi (*Neo-Bureaucratic Model*). Data empiriknya adalah keputusan, sedangkan tata nilai yang ingin dicapai ialah rasionalitas, efisiensi, ekonomi, dan produktivitas. Karakteristiknya adalah analisis sistem, kibernetik, dan penelitian terapan, *Positivis-logis* ilmu manajemen. (Frederickson dan Papasi dalam Gunawan, 2004:79-80).

Dengan berdasar pada kedua teori di atas, pada dasarnya kedua teori di atas menekankan bahwa tata nilai yang ingin dicapai adalah: efisiensi, ekonomi, efektivitas, rasionalitas dan produktivitas. Dikaitkan dengan ide kelahiran birokrasi menunjukkan kehendak untuk mengorganisir kerja pada orang-orang yang bekerja sama dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan yang efektif. Diadakannya birokrasi adalah untuk mengatasi kesemrawutan kerja. Pemahaman kajian secara sistematis tentang birokrasi dipelopori oleh Weber (Gunawan, 2004:80).

Berbeda halnya dengan pendapat Frederickson dan Papasi (dalam Gunawan: 2004) sebagaimana dikemukakan di atas, perkembangan Administrasi Negara dibagi dalam enam model, yaitu:

1. Birokrasi Klasik,
2. Birokrasi Neo-Klasik,
3. Kelembagaan,
4. Hubungan Kemanusiaan,
5. Pilihan Publik, dan

6. Administrasi Negara Baru (Prederickson dalam Rakhmat, 2009:15).

## **B. Teori Birokrasi Dalam Studi Administrasi Publik**

Munculnya teori birokrasi dalam studi administrasi publik dipolopori oleh Max Weber (1947). Konsep ini melihat bahwa birokrasi merupakan ciri dari pola organisasi yang strukturnya dibuat sedemikian rupa sehingga secara maksimal dapat memanfaatkan tenaga ahli. Organisasi harus diatur secara rasional, impersonal, dan bebas dari prasangka. Dengan demikian birokrasi dimaksudkan sebagai suatu sistem otoritas yang ditetapkan secara rasional dalam berbagai peraturan untuk mengorganisasi secara teratur, bersifat spesialisasi, hirarkis, dan terelaborasi. Birokrasi sebagai suatu bentuk organisasi yang amat efisien yang dapat digunakan lebih efektif bagi organisasi yang kompleks sifatnya, dengan makin meningkatnya kebutuhan dari masyarakat modern (Rakhmat, 2009:9).

Selanjutnya dikemukakan bahwa untuk menggambarkan keunggulan organisasi birokratiknya, dalam hal mana otoritas didasarkan pada otoritas legal atau berdasarkan atas aturan yang bersifat impersonal yang ditetapkan secara legal, maka Max Weber membandingkannya dengan dua tipe organisasi, yaitu:

1. Organisasi tradisional, disini muncul otoritas tradisional dengan legitimasi dikaitkan pada pola hubungan yang akrab antara penguasa dan anggota,
2. Organisasi kharismatik, disini muncul otoritas kharismatik dalam arti pimpinan tidak dibelenggu oleh aturan-aturan kecuali penghambatan.

Dalam membahas konsepsi birokrasi dikenal adanya beberapa karakteristik birokrasi, yaitu:

1. Pembagian kerja atas dasar spesialisasi fungsi dan tugas dan masing-masing posisi ditentukan oleh otoritas legal,

2. Adanya hirarki kekuasaan yang jelas,
3. Didasarkan pada aturan-aturan yang diformulasikan dicatat dalam dokumen tertulis,
4. Hubungan yang terjadi dalam organisasi merupakan hubungan yang bersifat impersonal,
5. Kompetensi khusus merupakan kriteria utama dari kedudukan administratif sehingga keahlian dan karier merupakan landasan promosi dan pemilihan pekerja,
6. Aktivitas organisasi menuntut kapasitas pekerja secara penuh (Rakhmat, 2009:10-11).

Menyangkut konsep birokrasi, Max Weber mengemukakan karakteristik-karakteristik yang merupakan esensi dari birokrasi atau disebut juga organisasi yang ideal, yaitu:

1. Pembagian kerja, pekerjaan dari setiap orang dipecah-pecah dan sampai ke pekerjaan-pekerjaan yang sederhana, rutin, dan ditetapkan dengan jelas;
2. Hierarki kewenangan yang jelas. Sebuah struktur multi tingkat yang formal, dengan posisi hierarki atau jabatan, yang memastikan bahwa setiap jabatan yang lebih rendah berada di bawah supervisi dan kontrol dari jabatan yang lebih tinggi;
3. Formalitas yang tinggi. Ketergantungan kepada peraturan dan prosedur yang formal untuk memastikan adanya keseragaman dan untuk mengatur perilaku pemegang pekerjaan;
4. Bersifat tidak pribadi (*impersonal*). Sanksi-sanksi diterapkan secara seragam dan tanpa perasaan pribadi untuk menghindari keterlibatan dengan kepribadian individual dan preferensi pribadi para anggota.
5. Pengambilan keputusan mengenai penempatan pegawai yang

didasarkan atas kemampuan. Keputusan tentang seleksi dan promosi didasarkan atas kualifikasi teknis, kemampuan, dan prestasi para calon.

6. Jejak karier bagi para pegawai. Para anggota diharapkan mengejar karier dalam organisasi. Sebagaimana imbalan atas komitmen terhadap karier tersebut, para pegawai mempunyai masa jabatan; artinya, mereka akan dipertahankan meskipun "kehabisan tenaga" atau jika kependaiannya tidak terpakai lagi;
7. Kehidupan organisasi yang dipisahkan dengan jelas dari kehidupan pribadi. Kebutuhan dan minat pribadi dipisahkan sepenuhnya agar keduanya tidak mencampuri sikap impersonal pada aktivitas organisasi yang bersifat rasional (Robbins, 1994:338).

### C. "Ideal Type" Birokrasi

Karakteristik-karakteristik tersebut menggambarkan "ideal type" dari Weber mengenai organisasi yang rasional dan efisien. Tujuan-tujuannya jelas dan eksplisit. Posisi diatur dalam suatu hierarki berbentuk piramida, dengan wewenang yang makin meningkat waktu bergerak ke atas dalam organisasi. Kewenangan terletak pada posisi, bukan pada orang-orang yang menduduki posisi tersebut. Seleksi para anggota didasarkan atas kualifikasi mereka daripada "siapa yang mereka kenal". Persyaratan tentang posisi menentukan siapa yang akan dipekerjakan dan dalam posisi yang mana; dan prestasi adalah kriteria bagi promosi. Keterikatan terhadap organisasi dimaksimalkan dan konflik kepentingan dihilangkan dengan cara memberikan pekerjaan seumur hidup (life time employment) dan dengan memisahkan peran anggota di luar pekerjaan dari yang diisyaratkan untuk memenuhi tanggung jawab organisasi (Robbins, 1994:338-339).

Selain itu, pengertian Birokrasi menurut Weber menunjukkan esensi organisasi yang ideal. Model birokrasi Weber lebih merupakan gambaran yang hipotesis ketimbang yang sebenarnya tentang kebanyakan organisasi.

Birokrasi yang ideal adalah perwujudan tertinggi rasionalitas. Tipe birokrasi mesin cenderung mengabaikan variabel rasa dalam penyelenggaraan administrasi (Warwick dalam Gunawan, 2004:81).

Atribut-atribut birokrasi Max Weber (dalam Kadji, 2008:74-75) mengklasifikasikan apa yang disebutnya dengan "birokrasi ideal", dengan elemen-elemen antara lain sebagai berikut:

1. Ada spesialisasi yuridiksi, jabatan-jabatan, tugas-tugas, pembagian kerja dan kewenangan yang mengacu pada tujuan organisasi.
2. Ada hirarki kewenangan untuk mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan dari jabatan-jabatan tertentu yang terintegrasi dengan kewenangan yuridiksinya. Dalam banyak rancangan birokrasi yang sangat rasional, organisasi birokrasi tersebut biasanya dikepalai oleh seorang pemimpin yang berwenang.
3. Struktur karier dimana para karyawan birokrasi bekerja, diatur melalui berbagai spesialisasi dan kepangkatan.
4. Umumnya struktur birokrasi itu bersifat permanen, perubahannya hanya terjadi karena hal-hal yang signifikan.
5. Umumnya organisasi birokrasi itu relative selalu besar.

Penerapan teori birokrasi dalam organisasi tetap mendapatkan kritikan. Kritik yang dilancarkan terhadap birokrasi disebabkan oleh hal-hal berikut: terdapatnya kegagalan menentukan wewenang dan tanggung jawab secara terbuka, peraturan-peraturan yang bersifat rutin dan kaku, kebodohan para pegawai, gerak pegawai yang lambat, proses dan prosedur yang berbelit-belit, pemborosan sumber daya, Tentu saja masalah-masalah ini banyak ditemukan dalam birokrasi. Tetapi sebenarnya semua ini bukan yang dimaksud dengan birokrasi. Hal-hal tersebut lebih tepat dianggap sebagai disfungsi birokrasi. Betapa pun birokrasi merupakan suatu metoda organisasi yang merupakan kebutuhan pokok bagi peradaban modern

(Santosa, 2008:5-6).

Untuk mengatasi kesemrautan pemahaman tentang birokrasi, Albrow (dalam Gunawan, 2004:81-82) menyusun pemahaman birokrasi sebagai konsep modern secara sistematis, sebagai berikut:

1. Birokrasi sebagai organisasi rasional, sebagai suatu mekanisme pengorganisasian yang memaksimalkan efisiensi, netralitas, mengacu pada aspek-aspek administratif dalam Organisasi yang besar dan kompleks. Kuat bercirikan semangat tipe ideal Weber.
2. Birokrasi sebagai inefisiensi organisasi; Manifestasi kelembagaan yang cenderung kearah kekakuan dan depersonalisasi. Gejala-gejala birokrasi meliputi kurangnya inisiatif, penundaan (lamban), berkembangnya formulir, departementasi dan sulit memperbaiki dengan cara belajar dari kesalahan;
3. Birokrasi sebagai kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat; Birokrasi dipakai sebagai suatu sistem kontrol pemerintahan yang sepenuhnya berada ditangan pejabat dengan kekuasaannya dapat membuat kebebasan warga negara bisa terancam. Semua pejabat administrasi meraih kekuasaan untuk melaksanakan tugas;
4. Birokrasi sebagai administiasi negara; Birokrasi tidak digunakan dalam arti tercela (individu), tetapi mengacu pada suatu kelompok pekerja yang menjalankan fungsi tertentu yang dinilai penting oleh masyarakat;
5. Birokrasi sebagai administrasi yang dijalankan pejabat; Pemahaman birokrasi pada kelompok ini menunjukkan, administrasi yang dijalankan pejabat tidak dapat ditinjau hanya dari gagasan rasional belaka;
6. Birokrasi sebagai sebuah organisasi; Birokrasi dapat diabstrakan sebagai sebuah organisasi besar, dan organisasi besar pasti merupakan

sebuah birokrasi. Birokrasi sinonim untuk organisasi berskala besar;

7. Birokrasi sebagai masyarakat modern; Pertumbuhan birokrasi dihasilkan oleh adanya inkorporasi (penyatuan) unsur-unsur baru secara kontinyu ke dalam birokrasi, maka unsur-unsur itu menjadi bagian pokok. Pertumbuhan organisasi mencakup birokratisasi masyarakat, dan itu sama dengan masyarakat menjadi birokrasi.

Menyangkut kritik tentang penyelenggaraan birokrasi, Robbins (1994:343-347) mengidentifikasi penyelewengan fungsi birokrasi yang terdiri dari:

1. Penyimpangan tujuan, birokrasi paling banyak diserang karena adanya penyimpangan tujuan, misalnya mengganti tujuan organisasi dengan tujuan sub unit atau tujuan pribadi;
2. Penerapan peraturan yang tidak tepat, yaitu menggunakan peraturan dan prosedur pada keadaan yang tidak cocok;
3. Keterasingan pegawai, yaitu para anggota organisasi merasakan bahwa impersonality organisasi menciptakan semacam jarak antara mereka dengan pekerjaannya;
4. Konsentrasi kekuasaan, maksudnya adalah terjadinya konsentrasi kekuasaan pada eksekutif senior pada birokrasi telah dijadikan sasaran oleh beberapa orang; dan
5. Frustrasi dari yang bukan anggota, yaitu demi efisiensi, birokrasi mungkin dapat membuat beberapa orang anggotanya merasa frustrasi.

Hicks dan Gulet (dalam Gunawan, 2004:82-83), memaparkan penyelewengan fungsi birokrasi karena:

1. Rigiditas; Kritik birokrasi terhadap peraturan, karena sifat birokrasi yang statis dan kaku.
2. Impersonalitas; karena penekanannya tata tertib, membuat birokrasi

disebut sebagai model organisasi yang steril, Maksudnya, birokrasi mengabaikan orang-orang sebagai unsur yang utama dalam suatu organisasi.

3. Pengalihan tujuan; sejalan dengan perubahan, acapkali program yang diimplementasikan ternyata kalah cepat dengan perubahan. Saat implementasi program diberlakukan, saat itu telah terjadi perubahan tuntutan publik.
4. Pembatasan kategorisasi (penggolongan); Untuk menjamin manfaat pengkoordinasian dan spesialisasi dilaksanakan penggolongan yang tegas. Namun di pihak lain, penggolongan dapat menimbulkan birokratis, prosedur yang lamban, dan masalah koordinasi.
5. Mempertahankan dan pembentukan kemutlakan sendiri; Seringkali bagi seorang birokrat yang memikirkan bahwa memegang suatu jabatan memberikannya kepemilikan secara pribadi atas kemampuan dalam hak-hak istimewa.
6. Nilai pengendalian; Pengaturan yang diharapkan merupakan prosedur dalam suatu birokrasi, tidak menciptakan nilai manfaat pada pelaksanaan kerja.
7. Kekhawatiran; Tekanan menyesuaikan diri dan memperbaiki status dalam suatu birokrasi sering menghasilkan kekhawatiran atau kecemasan.

*Sifat* rasionalitas birokrasi dapat mengarah pada penyelewengan, seperti yang di kemukakan Michaels (dalam Gunawan, 2004:83): *"Bureaucracy is' a real opponent of individual freedom. Bureaucratic spirit damages characteristics and invokes moral decline. At each bureaucracy we observe hunts of places, promotional fever, and enslavement of those running that promotion, there's arrogance towards subordinates and the attitude like that of slaves to wards their superiors"*.

Osborne dan Gaebler (dalam Gunawan, 2004:84) yang intinya antara lain mengungkapkan penyelenggaraan pemerintahan dan administrasi publik (Amerika Serikat) sebagai negara maju, masih diperlukan perubahan bentuk, organisasi dan manajemen birokrasi, agar penyelenggaraan pemerintahan lebih diorientasikan pada kapasitas, dan peranan partisipasi masyarakat di daerah.

Weber menemukan tiga tipe ideal dari kewenangan/otorita, yakni otorita tradisional-seperti kewenangan kepala suku, otorita kharismatik-daya tarik seorang pemimpin yang luar biasa, dan otorita legal/rasional (Santosa, 2008:6-8). Ketiga kewenangan/otorita tersebut dijelaskan sebagai berikut:

#### 1. Otorita Tradisional

Otorita tradisional meletakkan dasar-dasar legitimasi pada pola pengawasan. Legitimasi sangat dikaitkan dengan kewajiban penduduk untuk menuangkan loyalitas pribadinya kepada siapa yang menjadi kepalanya. Para pemegang otorita merasa takut untuk merenggangkan cara pengerjaan tradisional, karena perubahan yang berikutnya akan menggorogoti sumber-sumber legitimasinya. Jika penguasa tradisional meninggalkan nilai-nilai lama, misalnya sebagai penengah, maka kepribadiannya boleh jadi telah luntur, tetapi setiap pengganti atau penguasa yang baru selalu akan dipilih melalui cara tradisional, sehingga dengan demikian sistem otorita akan tetap berlanjut.

#### 2. Otorita Kharismatik

Otorita ini dimungkinkan timbul, karena penghambaan seseorang kepada individu yang memiliki hal-hal tidak biasa. Individu yang dipatuhi itu misalnya mempunyai sikap heroik, ciri, dan sifat-sifat pribadi lainnya yang amat menonjol. Kedudukan seorang pemimpin kharismatik tidaklah diancam oleh kriteria-kriteria tradisional.

Penguasa ini dan segala komandonya selalu dipatuhi oleh para pengikutnya yang dipandang dapat memimpinnya ke arah pencapaian tujuan-tujuan. Para pengikut memaatuhinya karena penghambaan diri, bukan karena hukum yang memaksanya untuk patuh.

### 3. Otorita Legal-Rasional

Otorita ini didasarkan pada aturan yang bersifat tidak pribadi impersonal yang ditetapkan secara legal. Kesetiaan atau kepatuhan adalah manakala seseorang melaksanakan otorita kantornya hanya dengan legalitas formal dari pimpinannya dan hanya dalam jangkauan otorita kantornya. Otorita legal-rasional didasarkan pada aturan-aturan yang pasti. Aturan yang secara rasional telah dikembangkan oleh masyarakat. Intisari dari otorita legal-rasional adalah birokrasi. Jantung dari birokrasi adalah sistem hubungan otorita yang dirumuskan secara rasional oleh aturan-aturan.

Selanjutnya, Weber (dalam Santosa, 2008:8) menetapkan enam prinsip bagi sistem-sistem birokrasi modern, yang berasal dari gagasan kewenangan rasional/legal, yang terdiri dari:

1. Prinsip mengenai bidang-bidang yurisdiksi yang resmi dan tetap, pada umumnya ditata dengan aturan-aturan, yaitu dengan hukum atau peraturan-peraturan administratif.
2. Prinsip-prinsip mengenai hierarki jabatan dan mengenai tingkat-tingkat kewenangan yang bertingkat berarti suatu sistem super ordinasi dan sub ordinasi yang ditata secara sungguh-sungguh, yaitu ada suatu pengawasan jabatan-jabatan yang lebih rendah oleh jabatan-jabatan yang lebih tinggi
3. Manajemen kantor modern didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis (file-file) yang disimpan. Pada umumnya, birokrasi memisahkan aktivitas pejabat sebagai sesuatu yang berbeda dari

lingkungan kehidupan pribadi. Uang-uang dan perlengkapan negara dipisahkan dari kepemilikan pribadi pejabat.

4. Manajemen kantor, setidaknya semua manajemen kantor yang dispesialisasikan – dan manajemen yang demikian secara jelas modern – biasanya mensyaratkan pelatihan ahli dan menyeluruh.
5. Ketika jabatan sepenuhnya maju, aktivitas jabatan meminta kapasitas bekerja yang penuh dari pejabat. Pada awalnya dalam semua hal, keadaan normal dibalik bisnis pejabat diturunkan sebagai aktivitas sekunder.
6. Manajemen kantor mengikuti aturan-aturan umum, yang lebih atau kurang stabil, lebih atau kurang melelahkan, dan yang bisa dipelajari. Pengetahuan mengenai aturan-aturan ini menyiratkan suatu pembelajaran teknis spesial yang para pejabat punyai. Pembelajaran tersebut melibatkan yurisprudensi, atau manajemen bisnis atau administratif.

## BAB III

# TEORI-TEORI ORGANISASI

### A. Konsep Dasar Tentang: Organisasi, Struktur Organisasi, dan Desain Organisasi

**S**ebelum membahas teori organisasi, maka terlebih dahulu dikemukakan beberapa konsep dasar tentang: organisasi, struktur organisasi, dan desain organisasi. Organisasi adalah kesatuan sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan. Struktur organisasi menetapkan bagaimana tugas akan dibagi, siapa melapor kepada siapa, dan mekanisme koordinasi yang formal serta pola interaksi yang akan diikuti. Desain organisasi menekankan sisi manajemen dari teori organisasi. Desain organisasi mempertimbangkan konstruksi dan mengubah struktur organisasi untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi ((Robbins, 1994:4-7)

Lebih lanjut (Robbins, 1994:4-7) menjelaskan organisasi, struktur organisasi, dan desain organisasi sebagai berikut: kesatuan sosial dimaksudkan bahwa unit tersebut terdiri orang-orang atau kelompok orang yang berinteraksi satu sama lain. Dikoordinasikan dengan sadar mengandung pengertian manajemen. Pola interaksi yang diikuti orang di dalam suatu organisasi tidak begitu saja timbul, melainkan telah dipikirkan

lebih dahulu. Sebuah organisasi mempunyai batasan yang relatif dapat diidentifikasi. Batasan dapat berubah dalam kurun waktu tertentu, namun batasan yang nyata harus ada agar dapat dibedakan antara anggota dan bukan anggota suatu organisasi. Orang-orang di dalam sebuah organisasi mempunyai suatu keterikatan yang terus menerus. Keberadaan suatu organisasi adalah untuk mencapai tujuan, dan tujuan tersebut biasanya tidak dapat dicapai oleh individu-individu yang bekerja sendiri, atau jika mungkin, tujuan dapat dicapai secara lebih efisien melalui usaha kelompok.

Sebuah struktur organisasi mempunyai tiga komponen, yaitu: kompleksitas, formalisasi, dan sentralisasi. Kompleksitas mempertimbangkan tingkat diferensiasi yang ada dalam organisasi, termasuk didalamnya tingkat spesialisasi atau tingkat pembagian kerja, jumlah tingkatan di dalam hierarki organisasi, serta tingkat sejauh mana unit-unit organisasi tersebar secara geografis. Formalisasi adalah tingkat sejauh mana sebuah organisasi menyandarkan keberadaannya kepada peraturan dan prosedur untuk mengatur perilaku dari para pegawainya.

Mengkonstruksi dan mengubah sebuah organisasi selalu berorientasi pada tujuan akhir dari pada organisasi tersebut. Pada pembentukan sebuah organisasi, bagan organisasi menjadi dokumen yang penting, karena bagan dapat dirancang untuk membantu pencapaian tujuan organisasi. Bagaimana mendesain organisasi menjadi lebih penting dari pada bagaimana organisasi itu berfungsi. Jika teori organisasi dipelajari dari perspektif kebutuhan para manajer masa depan, maka teori itu akan sangat berorientasi kepada desain organisasi.

Teori organisasi adalah disiplin ilmu yang mempelajari struktur dan desain organisasi. Teori organisasi menunjuk aspek-aspek deskriptif maupun preskriptif dari disiplin ilmu tersebut. Teori organisasi menjelaskan bagaimana organisasi sebenarnya distruktur dan menawarkan tentang bagaimana organisasi dapat dikonstruksi guna meningkatkan keefektifan

organisasi (Robbins, 1994:7)

## **B. Tipe-Tipe Teoritikus**

Selanjutnya Robbins (1994:37-47) mengemukakan bahwa teori organisasi telah berkembang berdasarkan tipe para teoritikus. Teoritikus tipe 1, dikenal juga sebagai aliran klasik, mengembangkan prinsip atau model universal yang dapat digunakan pada semua keadaan. Para ahli pada tipe 1 ini adalah: Frederick Taylor dengan *Scientific Management*, Henry Fayol dengan Prinsip-prinsip Organisasi, Max Weber dengan Birokrasi, Ralph Davis dengan Perencanaan Rasional.

Teoritikus tipe 2, tema umumnya adalah pengakuan mengenai sifat sosial dari organisasi. Teoritikus tipe 2 yang seringkali disebut sebagai yang membentuk aliran hubungan antar manusia (*human relations school*), memandang organisasi sebagai sesuatu yang terdiri dari tugas-tugas maupun manusia. Para teoritikus tipe 2 mewakili pandangan dari sisi manusianya dibandingkan sisi mesin yang merupakan pandangan teoritikus tipe 1. Para ahli pada tipe 2 ini adalah: Elton Mayo dengan kajian Hawthorne, Chester Bernard dengan sistem kerja sama, Douglas McGregor Toeri X-Teori Y, Warren Bennis dengan matinya birokrasi.

Teoritikus tipe 3, yang memandang bahwa pendekatan mekanistik dan humanistik hanya benar pada pandangan mereka masing-masing. Konflik antara tesis dan anti tesis tersebut membuat para ahli pada tipe 3 ini tampil dengan sebuah sintesis yang memberi pedoman yang lebih baik bagi para menejer, yaitu pendekatan *Contingency*. Para ahli pada tipe 3 ini adalah: Herbert Simon dengan serangan terhadap prinsip-prinsip, Katz dan Kahn dengan perspektif lingkungan, Kelompok Aston dengan besaran organisasi.

Teoritikus tipe 4. Pendekatan paling mutakhir mengenai teori organisasi memusatkan perhatian pada sifat politis organisasi. Posisi ini

mula-mula dibuat James March dan Herbert Simon, namun telah diperbaiki secara intensif oleh Jeffrey Pfeffer. Para ahli pada tipe 4 ini adalah: March dan Simon dengan batas-batas kognitif terhadap rasionalitas, dan Pfeffer dengan organisasi sebagai arena politik.

Pada penjelasan lain Robbins (1994:38-47) mengemukakan penjelasan teori yang dikemukakan para teoritikus sebagai berikut: Frederick Taylor menawarkan fokus yang terbatas mengenai organisasi, karena hanya melihat pengorganisasian pekerjaan pada tingkat yang paling bawah dari organisasi, sesuai dengan pekerjaan manajerial dari seorang supervisor. Walaupun berfokus pada segmen yang terbatas dari aktivitas organisasi, namun Taylor telah merenovasi pekerjaan seorang manajer. Taylor memperlihatkan dengan jelas bahwa untuk memaksimalkan efisiensi pada suatu organisasi para manajer harus mempelajari dengan hati-hati cara terbaik untuk melaksanakan suatu pekerjaan. Menjadi tanggung jawab manajemen suatu organisasi untuk secara eksplisit menyeleksi, melatih, dan memotivasi para pekerja guna memastikan bahwa cara kerja yang mereka ikuti adalah yang terbaik.

Henry Fayol mengusulkan 14 (empatbelas) prinsip organisasi yang dapat digunakan secara universal, yang terdiri dari:

1. pembagian kerja,
2. wewenang dan tanggung jawab,
3. disiplin,
4. kesatuan komando,
5. kesatuan arah,
6. mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan individu,
7. remunerasi,
8. sentralisasi,

9. rantai skalar,
10. tata tertib,
11. keadilan,
12. stabilitas masa kerja para pegawai,
13. inisiatif, dan
14. mendorong team spirit akan membangun keselarasan dan persatuan di dalam organisasi.

Max Weber mengemukakan struktur organisasi tipe ideal dan yang dimaksud adalah birokrasi. struktur organisasi tipe ideal tersebut dicirikan dengan adanya pembagian kerja, adanya hirarki wewenang yang jelas, prosedur seleksi yang formal, peraturan yang rinci, serta hubungan yang tidak didasarkan atas hubungan pribadi.

Elton Mayo dengan kajian Hawthorne membuat evaluasi efek sistem pembayaran insentif untuk pekerjaan atas dasar hasil terhadap produktivitas kelompok, yang hasilnya menunjukkan bahwa rencana upah insentif tidak terlalu menentukan terhadap keluaran seorang pekerja dibandingkan tekanan dan penerimaan kelompok serta rasa aman dalam kelompok. Oleh karena itu disimpulkan bahwa norma sosial dalam kelompok merupakan kunci penentu perilaku kerja seseorang. Para ahli manajemen sepakat bahwa kajian Hawthorne memberi dampak dramatis pada arah manajemen dan teori organisasi.

Chester Bernard dengan sistem kerja sama yang dikemukakannya berusaha mempersatukan pandangan Taylor, Fayol, dan Weber dengan hasil kajian Hawthorne, dan pada akhirnya diambil kesimpulan bahwa organisasi merupakan sistem kerja sama. Organisasi terdiri dari tugas-tugas dan manusia yang harus dipertahankan pada suatu tingkat keseimbangan. Bernard melakukan kritik terhadap teori organisasi yang hanya menekankan pada pekerjaan atau kebutuhan orang yang melaksanakan

tugas tersebut, karena teori tersebut mengurangi optimalisasi sistem kerja sama. Bernard juga memperkenalkan peran dari organisasi informal ke dalam teori organisasi dan mengusulkan agar peran utama manajer adalah memperlancar komunikasi dan mendorong para bawahan untuk berusaha lebih keras.

Herbert Simon dengan serangan terhadap prinsip-prinsip mengemukakan bahwa prinsip-prinsip organisasi yang dikemukakan oleh teoritikus tipe 1 harus mengalah terhadap pendekatan contingency. Simon mencatat bahwa kebanyakan dari prinsip-prinsip klasik saling bertentangan. Teori organisasi perlu melebihi prinsip-prinsip yang dangkal dan terlalu disederhanakan bagi suatu kajian mengenai kondisi yang dibawahnya dapat diterapkan prinsip yang saling bersaing.

Perspektif lingkungan dari Katz dan Kahn memberikan deskripsi yang meyakinkan tentang keunggulan-keunggulan perspektif sistem terbuka untuk menelaah hubungan yang penting dari sebuah organisasi dengan lingkungannya, dan perlunya organisasi menyesuaikan diri terhadap lingkungan yang sering berubah jika organisasi tersebut ingin dapat bertahan hidup terus, karena lingkungan sebagai sebuah faktor *contingency* utama yang mempengaruhi bentuk struktur yang diinginkan.

Jeffrey Pfeffer menciptakan model teori organisasi yang mencakup koalisi kekuasaan, konflik inherent atas tujuan, serta keputusan desain organisasi yang mendukung kepentingan pribadi dari mereka yang berkuasa. Pfeffer mengusulkan agar kendali di dalam organisasi menjadi tujuan ketimbang hanya sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan yang rasional, seperti produksi output yang efisien. Organisasi merupakan koalisi berbagai kelompok dan individu dengan tuntutan yang berbeda-beda. Desain organisasi merupakan hasil dari pertarungan kekuasaan berbagai koalisi tersebut.

Etzioni (1992) mengemukakan bahwa pembahasan tentang teori

organisasi tidak terlepas dari pembahasan tentang tujuan organisasi, struktur organisasi, dan organisasi serta lingkungan sosialnya. Pembahasan tentang struktur organisasi berarti mengkaji berbagai sistem pendekatan yang berbeda menurut konteks struktur organisasi, yaitu aliran yang lebih menekankan kepada ciri-ciri formal atau aliran Manajemen Ilmiah (Scientific Management) dan aliran informal atau aliran hubungan manusia (Human Relations School).

Selanjutnya Etzioni (1992) mengatakan bahwa menurut asumsi aliran manajemen ilmiah, organisasi yang paling efisien ialah organisasi yang paling memenuhi harapan; alasannya ialah karena organisasi seperti itu dapat meningkatkan produktivitas maupun upah pekerja secara maksimal, karena dalam hubungan ini setiap pekerja dipandang sebagai manusia ekonomis yang senantiasa berusaha memperoleh penghasilan maksimal, dan juga karena pekerja diasumsikan sudah merasa puas dengan sebagian penghasilan yang diterima oleh perusahaan maka secara implisit dikatakan bahwa apa yang sudah dirasakan cukup baik bagi organisasi berarti akan bermanfaat pula bagi para pekerja, demikian pula sebaliknya. Di pihak lain aliran pendekatan hubungan manusia berpendapat organisasi yang paling memenuhi harapan ialah organisasi yang paling efisien. Manajemen harus diberikan saran yang positif dan kemudian diambil langkah-langkah tertentu, misalnya mendorong perkembangan kelompok sosial yang bekerja di dalam organisasi, dan menunjukkan gaya kepemimpinan yang demokratis, partisipatif dan komunikatif. Menurut pendekatan hubungan manusia dengan cara membahagiakan pekerja, organisasi akan memperoleh manfaat yang lebih besar sebab para pekerja akan memberi dukungan dalam bentuk partisipasi dan kerja sama sepenuhnya sehingga efisiensi organisasi lebih meningkat.

### C. Perilaku Organisasi

Pembahasan tentang teori organisasi tidak bisa terlepas dari perilaku organisasi. Perilaku organisasi adalah akumulasi dari perilaku manusia yang berada dalam suatu kelompok atau organisasi. Karena persoalan-persoalan manusia senantiasa berkembang dan kompleks, maka persoalan-persoalan organisasi dan khususnya persoalan perilaku organisasi semakin hari semakin berkembang pula.

Perilaku organisasi pada hakekatnya mendasarkan pada ilmu perilaku itu sendiri yang dikembangkan dengan pusat perhatiannya pada tingkah laku manusia dalam organisasi. Kerangka dasar bidang pengetahuan ini didukung oleh paling sedikit 2 (dua) komponen, yakni individu-individu yang berperilaku dan organisasi formal sebagai wadah dari perilaku itu. Ciri peradaban manusia yang bermasyarakat senantiasa ditandai dengan keterlibatannya dalam suatu organisasi tertentu. Hal ini berarti bahwa manusia tidak dapat melepaskan dirinya sama sekali untuk tidak terlibat dalam kegiatan-kegiatan berorganisasi (Thoha, 2009:2).

Moorhead and Griffin (dalam Mansyur, 2003:72) mengatakan bahwa: "*Organizational Behavior (O.B) is the study of human behavior in organizational settings of the interface between human behavior and the organization, and of the organization it self*". (Perilaku Organisasi (PO) adalah studi tentang perilaku manusia dalam organisasi yang terdiri dari jalinan antara perilaku manusia dan organisasi, dan antar organisasi itu sendiri).

Perilaku organisasi adalah suatu studi yang menyangkut aspek-aspek tingkah laku manusia dalam suatu organisasi atau suatu kelompok tertentu. Perilaku organisasi meliputi aspek yang ditimbulkan dari pengaruh organisasi terhadap manusia. Demikian pula aspek yang ditimbulkan dari pengaruh manusia terhadap organisasi. Tujuan praktis dari penelaahan studi ini adalah untuk mendeterminasi bagaimana perilaku manusia itu

mempengaruhi usaha pencapaian tujuan-tujuan organisasi (Duncan dalam Thoha, 2009:5).

Perilaku organisasi biasanya ditentukan oleh manusia baik sebagai anggota organisasi maupun diluar anggota organisasi. Lebih jelas Wexley (dalam Mansyur, 2003:72) berargumentasi bahwa “perilaku anggota kelompok sangat dipengaruhi oleh norma-norma kelompok dan penekanan sosial”. Kehidupan setiap organisasi di dalamnya terdapat beraneka ragam perilaku individu dan pengaruh tekanan dari masyarakat luar. Untuk menciptakan kestabilan dalam kerja sama dibuat aturan yang harus disepakati dalam melakukan berbagai aktivitas.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan, organisasi menjadi alat yang sangat vital. Perangkat organisasi yang memegang peranan penting adalah manusia. Menurut Soedjadi, (dalam Mansyur, 2003:73) bahwa Manusia dengan sengaja dipersatukan dalam suatu kerja sama yang efisien untuk mencapai tujuan. Himpunan manusia yang terikat pada suatu aturan tertentu menyebabkan terjadinya kedinamisan dan perkembangan organisasi yang bersangkutan.

Perilaku organisasi adalah suatu bidang yang interdisipliner dan yang memanfaatkan hasil dari cabang ilmu yang lain. Perilaku organisasi memberikan arah dan petunjuk bagi pencapaian tujuan organisasi dengan lebih baik. Hal ini berbeda dengan psikologi dan sosiologi yang hanya memberi bantuan untuk dapat mengerti dan menguraikan tindakan seseorang atau kelompok, sedangkan perilaku organisasi bersifat penerapan. Atau dengan perkataan lain, perilaku organisasi berhubungan dengan pemanfaatan pengetahuan bagi pencapaian tujuan organisasi sebagaimana yang diharapkan (Indrawijaya dalam Mansyur, 2003:74).

Selanjutnya Indrawijaya (dalam Mansyur, 2003:74-75) memberikan pengertian Perilaku Organisasi sebagai berikut: pertama, perilaku organisasi adalah suatu bidang yang interdisipliner dan yang memanfaatkan hasil dari

cabang ilmu yang lain; kedua, walaupun mendapat sumbangan dari ilmu lain, bidang ilmu ini telah dapat berdiri sendiri, karena pusat perhatiannya pada perilaku manusia dalam berorganisasi; ketiga, perilaku organisasi memberikan arah dan petunjuk bagi pencapaian tujuan organisasi dan petunjuk pencapaian tujuan organisasi dengan lebih baik. Dari pengertian tersebut terkandung makna bahwa perilaku organisasi merupakan kajian dan penerapan pengetahuan mengenai bagaimana orang-orang secara individu atau kelompok bertindak di dalam organisasi untuk mencapai tujuan pribadi atau kelompoknya, demikian pula mencapai tujuan organisasi saling pengaruh dan mempengaruhi. Apapun organisasi itu ada kebutuhan untuk memahami perilaku manusia. Karena perilaku manusia dalam organisasi agaknya tidak dapat diperkirakan atau diduga karena timbul dari kebutuhan dan sistem nilai yang terkandung dalam diri manusia.

Perubahan dapat terjadi dengan mengarah kepada peningkatan atau pertumbuhan maupun dapat pula terjadi kemunduran. Hal ini sangat ditentukan oleh perilaku manusia dalam organisasi baik secara kolektif maupun secara individu. Variabel yang mempengaruhi perilaku manusia dalam organisasi, Gibson (dalam Mansyur, 2003:75-76) menggambarkan variabel yang dapat mempengaruhi perilaku manusia adalah variabel individu, variabel organisasi, dan variabel psikologi. Perilaku manusia pada hakekatnya merupakan interaksi dan reaksi antara variabel individu, organisasi dan variabel psikologi.

Perilaku organisasi berbeda dengan teori organisasi. Perilaku organisasi mengambil pandangan mikro yaitu dengan memberi tekanan pada individu-individu dan kelompok-kelompok kecil. Perilaku organisasi memfokuskan diri kepada perilaku di dalam organisasi dan kepada seperangkat prestasi dan variabel mengenai sikap yang sempit dari para pegawai. Selain itu produktivitas pegawai, absensi, mutasi pegawai, dan

kepuasan kerja adalah yang banyak diperhatikan dalam perilaku organisasi. Topik-topik mengenai perilaku individu, yang secara khas dipelajari dalam perilaku organisasi adalah persepsi, nilai-nilai, pengetahuan, motivasi, serta kepribadian. Termasuk di dalam topik mengenai kelompok adalah peran, status kepemimpinan, kekuasaan, komunikasi, dan konflik. Sebaliknya, teori organisasi mengambil pandangan makro. Unit-unit analisisnya adalah organisasi itu sendiri atau sub-sub utamanya. Teori organisasi memfokuskan diri pada perilaku dari organisasi dan menggunakan definisi yang lebih luas tentang keefektifan organisasi. Teori organisasi tidak hanya memperhatikan prestasi dan sikap para pegawai, tetapi juga kemampuan organisasi secara keseluruhan untuk menyesuaikan diri dan mencapai tujuan-tujuannya (Robbins, 1994:8).

Selanjutnya (Robbins, 1994:8-9) mengemukakan perbedaan pandangan mikro-makro antara perilaku organisasi dan teori organisasi menyebabkan tumpang tindih. Misalnya, faktor-faktor struktural mempunyai dampak terhadap perilaku pegawai, dengan demikian pada perilaku organisasi harus dipertimbangkan hubungan struktur-perilaku. Sekalipun pembicaraan mikro dan makro saling tumpang tindih namun penekanan keduanya berbeda. Misalnya topik tentang konflik dalam perilaku organisasi cenderung difokuskan pada konflik antar pribadi dan antar kelompok, yang berasal dari perbedaan kepribadian dan komunikasi yang lemah. Konflik jika ditinjau dari teori organisasi akan menekankan pada masalah koordinasi antar unit. Perbedaan penekanan antara perilaku organisasi dan teori organisasi tentu saja bukan menunjukkan benar salah tetapi teori organisasi dan perilaku organisasi memberi penekanan yang berbeda pada tingkatan analisis organisasi.



## BAB IV

# DIMENSI APARATUR BIROKRASI DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

### A. Perilaku Manusia dalam Organisasi

**R**obbins (1998) menegaskan bahwa “organization behavior is the systematic of study that actions and attitudes of people exhibit within organization”. Masih menyangkut perilaku organisasi, Schermerhorn et al. (1996) mengemukakan sebagai berikut: “organization behavior is the study of individuals and group in organization” Selanjutnya Kreitner and Kinicki (2001) mengatakan bahwa “an interdisciplinary field dedicated to better understanding and managing people at work”. Pada uraian yang lain, Newstrom and Davis (2002) mengemukakan bahwa “a collection of people working together in division of labour to achieve a common purpose” (Kadji: 2008:98-99)

Pada dasarnya perilaku manusia terbentuk setelah melewati keseluruhan dari aktivitasnya. Selanjutnya oleh Ndraha (dalam Kadji, 2008:99) dikemukakan bahwa perilaku adalah operasionalisasi dan aktualisasi sikap seseorang atau suatu kelompok dalam atau terhadap suatu (situasi dan kondisi) lingkungan (masyarakat, alam, teknologi, atau organisasi). Sementara sikap adalah operasionalisasi dan aktualisasi pendirian. Banyak masalah penting yang dihadapi tidak berada dalam tataran dunia nyata (kebendaan) akan tetapi timbul dalam dunia

manusia, dan kegagalan yang terbesar sebagai manusia terletak pada ketidakmampuan untuk menjamin adanya kerjasama dan pemahaman diantara sesama manusia, terutama hal yang berkaitan dengan aspek kejiwaan yang tidak nampak.

Hasil yang diinginkan dari setiap perilaku manusia adalah performanya. Perilaku yang berkaitan dengan performa, yaitu perilaku yang langsung berkaitan dengan tugas-tugas pekerjaan, dan yang perlu dilaksanakan guna mencapai sasaran-sasaran sesuatu tugas. Perilaku merupakan fungsi dari variabel individual, variabel keorganisasian, dan variabel psikologikal (Winardi, 2004:199).

Perilaku yang menghasilkan pekerjaan merupakan keunikan masing-masing orang, proses yang melandasinya sama bagi setiap orang. Dari konstruksi teori-teori dan riset tentang perilaku dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Perilaku timbul karena sebab,
2. Perilaku diarahkan karena tujuan,
3. Perilaku yang dapat diamati masih dapat diukur,
4. Perilaku yang tidak langsung dapat diamati seperti berfikir, berpersepsi juga penting dalam mencapai tujuan, dan
5. Perilaku bermotivasi (Kadji, 2008:101).

Perilaku pada hakekatnya merupakan fungsi interaksi antara seseorang dengan lingkungannya (Thoha, 2002:184). Interaksi tersebut melibatkan kepribadian manusia yang kompleks dengan lingkungannya yang memiliki tatanan tertentu. Proses terjadinya perilaku, pada umumnya timbul karena rangsangan lingkungannya, sehingga perilaku manusia memiliki sifat yang berbeda. Perbedaan tersebut disebabkan oleh adanya kemampuan, kebutuhan, cara berfikir untuk menentukan pilihan, pengalaman dan reaksi terhadap sesuatu. Penjelasan ini adalah menurut formula psikologis, dan

mempunyai kandungan pengertian bahwa perilaku seseorang, misalnya aparatur itu tidak hanya ditentukan oleh dirinya sendiri melainkan ditentukan juga oleh seberapa jauh interaksi antara dirinya dengan lingkungannya.

Perilaku birokrasi pada hakekatnya merupakan hasil interaksi antar individu-individu dengan organisasinya. Oleh karena itu untuk memahami perilaku birokrasi sebaiknya diketahui terlebih dahulu individu-individu yang mendukung organisasi itu. Individu membawa ke dalam tatanan birokrasi, kemampuan, kepercayaan pribadi, pengharapan, kebutuhan, pengalaman dan sebagainya. Kesemua hal tersebut merupakan karakteristik individu, dan karakteristik ini akan memasuki lingkungan baru, misalnya birokrasi. Adapun birokrasi yang dipergunakan sebagai suatu sistem untuk merasionalkan organisasi itu juga mempunyai karakteristik sendiri. Jika karakteristik individu berinteraksi dengan karakteristik birokrasi tersebut, maka timbullah perilaku birokrasi (Kadji, 2008:102-103).

Perilaku aparatur pemerintahan daerah yang sangat diharapkan adalah perilaku yang profesional dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan dalam mewujudkan aspirasi rakyatnya yang tercermin dalam bentuk pemberian pelayanan yang baik dan maksimal, sehingga akan meningkatkan kepercayaan dari masyarakat kepada para penyelenggara pemerintahan daerah. Karakteristik perilaku aparatur birokrasi, ditinjau dari pendekatan administrasi lebih menekankan pada tipe birokrasi model Weber berupa *rule organization*, sedangkan pendekatan lainnya yakni *human approach* lebih menekankan pada hubungan antar manusia, baik secara lingkungan internal organisasi maupun eksternal organisasi (Kadji, 2008:104-105).

## **B. Perilaku Birokrasi dan Pelayanan**

Keseluruhan perilaku aparatur birokrasi tercermin dalam pelayanan kepada seluruh masyarakat. Perilaku pelayanan yang diberikan oleh birokrasi kepada warga masyarakat, menurut Siagian (1994:91), adalah perilaku yang bersifat adil, peduli, disiplin, peka, dan tanggung jawab. Dengan demikian ungkapan yang menyatakan bahwa aparatur pemerintahan daerah bertugas melayani dan bukan untuk dilayani, hendaknya terwujud dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, untuk selanjutnya dijadikan sebagai standar pengukuran perilaku aparatur pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah.

Siagian (1994:99) menyatakan bahwa: bertindak adil dan tidak diskriminatif, juga berarti bahwa harus terpelihara keseimbangan antara hak dan kewajiban para warga yang membutuhkan pelayanan. Dengan transparansi birokrasi, yang membutuhkan pelayanan akan semakin jelas kewajiban apa yang harus dipenuhinya, dan dengan demikian akan memperoleh haknya. Dilain pihak pejabat atau pegawai yang memberikan pelayanan akan mudah dinilai apakah bertindak adil atau tidak.

Perilaku tidak peduli merupakan salah satu akibat orientasi kekuasaan yang dianut oleh aparatur pemerintahan. Orientasi demikian sering menjelma dalam bentuk yang menonjolkan pandangan bahwa dialah yang dibutuhkan oleh orang lain. Berkaitan dengan sikap peduli, Siagian (1994:102), menyatakan bahwa: perilaku tidak peduli biasanya muncul dalam bentuk membiarkan orang lain yang membutuhkan pelayanan menunggu atau mengulur waktu penyelesaian pemberian pelayanan atau bahkan menyuruh orang tersebut kembali pada waktu yang lain, padahal sebenarnya pelayanan dapat diberikan pada waktu itu.

Salah satu persyaratan yang mutlak ditaati oleh semua aparatur pemerintahan adalah disiplin organisasi. Siagian (1994:103),

mengemukakan bahwa: kepatuhan pada disiplin organisasi menyangkut berbagai segi seperti ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, kehadiran tepat waktu ditempat tugas, kepatuhan kepada atasan, bekerja berdasarkan budaya organisasi yang disepakati bersama, menjunjung tinggi etos kerja dan tidak berperilaku negatif.

Siagian (1994:107) menjelaskan pentingnya kepekaan aparatur pemerintahan terhadap berbagai perubahan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat. Implikasinya bagi aparatur pemerintahan adalah tuntutan untuk bekerja lebih produktif dan mutu pelayanan yang semakin tinggi. Aparatur pemerintahan harus peka terhadap berbagai perubahan yang terjadi, dan menunjukkan kepekaan tersebut dalam bentuk cara kerja, metode kerja, teknik pelayanan dan pendekatan institusional yang baru, dalam arti sesuai dengan tuntutan dan perubahan baru tersebut.

Ndraha (dalam Kadji, 2008:108-110) mengemukakan bahwa perilaku birokrasi yang berkisar antara *soft* (perilaku yang penuh *amic* dan *ethic*; ketaatan dan keihlasan) dengan *hard* (*command force, coercion, violence*: pembangkangan, perlawanan, dan permusuhan), merupakan *resultante* interaksi antara kedudukan variabel karakteristik individu dan variabel karakteristik birokrasi berhadapan dengan variabel perilaku birokrasi.

Perilaku birokrasi yang berwujud pada:

1. Ketaatan,
2. Ketekunan kerja,
3. Tanggung jawab, dan
4. Disiplin.

hanya akan tercapai secara komprehensif, jika didukung oleh karakteristik dan kapasitas individu aparatur yang memiliki:

1. Kemampuan,
2. Terpenuhi kebutuhannya,

3. Memiliki kepercayaan,
4. Didukung oleh pengalaman yang mumpuni, serta
5. Seorang aparatur yang memiliki pengharapan dalam meningkatkan prestasi dan kinerjanya,

Serta pula memperhatikan dukungan karakteristik birokrasi yang memiliki corak dan ciri khas tersendiri, yang mengedepankan fleksibilitas dalam menerapkan prinsip:

1. Hirarkhial organisasi,
2. Kejelasan tugas,
3. Ketegasan kewenangan,
4. Keandalan tanggung jawab,
5. Menerapkan sistem reward dan punishment, serta
6. Pengetatan sistem kontrol organisasi birokrasi yang handal.

Upaya peningkatan kapasitas dan pembinaan perilaku aparatur birokrasi kearah yang lebih positif sebagai suatu keniscayaan dan mutlak dilakukan paling tidak dengan cara antara lain:

1. Reformasi sistem seleksi dan rekrutmen calon aparatur baik melalui formasi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) maupun melalui pengangkatan tenaga honorer,
2. Kebijakan pengembangan sumber daya aparatur melalui peningkatan pendidikan formal, S1, S2, dan bahkan S3 yang relevan dengan tugas pokok dan fungsi pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan,
3. Kebijakan pengembangan keterampilan teknis dan skill aparatur melalui pendidikan dan pelatihan teknis fungsional atau diklat penjenjangan karier lainnya yang tepat dan relevan dengan tugas pokok dan fungsi aparatur birokrasi pemerintahan,
4. Rekrutmen calon pejabat struktural dan fungsional yang sesuai dengan

latar belakang pendidikan dan keahlian yang bersangkutan, sebagai wujud penerapan prinsip manajemen kontemporer ”*The Right Man on The Right Job, Place, and Time*” (penempatan pejabat sesuai dengan jabatan, tempat dan waktu yang tepat (Kadji, 2008:110).



## BAB V

# ***CAPACITY BUILDING* DALAM PERSPEKTIF ADMINISTRASI PUBLIK**

### **A. Pengembangan Kapasitas**

**P**engembangan kapasitas sebagai upaya dalam menyesuaikan kebijakan-kebijakan dan peraturan-peraturan serta mereformasi struktur kelembagaan dan budaya organisasi, memodifikasi mekanisme prosedur dan koordinasi, meningkatkan keterampilan dan kualifikasi sumberdaya manusia, dan merubah sistem nilai dan sikap individu sebagai suatu cara untuk memenuhi tuntutan dan kebutuhan penyelenggaraan otonomi daerah yang lebih demokratis dalam mensejahterakan masyarakat.

Pengembangan kapasitas pemerintah daerah berarti upaya menyesuaikan, mereformasi, dan memodifikasi semua kebijakan, peraturan, prosedur, mekanisme kerja, koordinasi; meningkatkan keterampilan dan kualifikasi aparatur pemerintah daerah; dan merubah sistem nilai dan sikap yang dijadikan acuan aparatur pemerintah daerah agar pemerintah daerah mampu menyelenggarakan tata pemerintahan yang demokratis dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pengembangan kapasitas pemerintah daerah tidak lepas dari eksistensi dari birokrasi itu sendiri yang cenderung berubah. Miftah Thoha (2005) menegaskan bahwa kalau birokrasi tidak melakukan perubahan atau

revitalisasi dirinya, maka birokrasi akan digulung oleh perubahan itu sendiri. Artinya, kalau rakyat secara keseluruhan sudah banyak mengalami perubahan dan dinamis, sementara itu birokrasi publik tidak berubah dan senantiasa mempertahankan stabilitasnya, maka rakyat akan meninggalkannya atau paling tidak akan berpaling mencari alternatif pelayanan birokrasi lain dan tidak mempedulikan lagi yang diperbuat birokrasi publik. Pada gilirannya birokrasi publik akan mengalami kesulitan untuk membangkitkan partisipasi rakyat atau masyarakat yang sangat diperlukan untuk pelaksanaan pembangunan itu.

Capacity Building mencakup tiga level intervensi sebagaimana ditegaskan oleh Grindle (1997) dan UNDP (1999), yaitu:

1. Level sistem, yaitu intervensi pada pengaturan program kerja dan kebijakan dalam sistem pemerintahan daerah sehingga dapat mendukung pencapaian tujuan yang diinginkan.
2. Level kelembagaan/institutional, yaitu intervensi pada penataan struktur organisasi, proses pengambilan keputusan organisasi, prosedur dan mekanisme kerja, instrumen manajemen, dan hubungan atau jaringan antara organisasi satu dengan organisasi lainnya.
3. Level individual atau aparatur, yaitu intervensi pada peningkatan kualitas individu aparatur pemerintah daerah sehingga memiliki keterampilan, pengetahuan, sikap, etika, dan motivasi kerja sehingga berkemampuan menyelenggarakan tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Pengembangan kapasitas pemerintah daerah melalui intervensi pada level sistem, Level kelembagaan/institutional, dan level individual atau aparatur pemerintah daerah adalah suatu upaya dengan pendekatan multi-dimensi. Oleh karena itu, perencanaannya mesti ditentukan dalam tahapan waktu yang rasional: pendek, menengah, dan panjang. Setiap tahapan

harus ditetapkan prioritas-prioritasnya. Prioritas pertama dari semua tahapan tersebut adalah membuat kebijakan dan peraturan pendukung yang dapat menciptakan sistem yang efektif dan efisien untuk mencapai tujuan. Kebijakan dan peraturan pendukung dimaksud adalah penjabaran secara lebih operasional dari framework otonomi Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Nomor 33 Tahun 2004 yang wujudnya adalah penyesuaian dan modifikasi semua perangkat peraturan perundangan organik berupa kebijakan daerah seperti perda, keputusan kepala daerah, dan keputusan pimpinan DPRD. Semua kebijakan dan peraturan tersebut harus jelas menggambarkan sistem dan mekanisme prosedural yang melibatkan semua level tersebut. Prioritas berikutnya adalah menangani permasalahan yang terjadi dalam hubungan antar unit dan antar sektor di lingkungan pemerintah daerah.

Pengembangan kapasitas tidak hanya ditujukan pada lembaga pemerintahan tapi juga DPRD dan stakeholder yang luas: partai politik, lembaga-lembaga pendukung, kelompok masyarakat lokal, dan masyarakat madani secara luas. Semua komponen stakeholder tersebut menjadi penting dalam pengembangan kapasitas karena menjadi infrastruktur bagi terciptanya sistem *good governance*.

Karena pengembangan kapasitas memerlukan reformasi kelembagaan pada semua level, modifikasi mekanisme kerja, dan penyesuaian gaya dan perangkat manajemen maka perlu dilakukan pengembangan keterampilan, pelatihan, dan pendidikan politik bagi aparatur Pemda dan anggota DPRD serta stakeholder. Melalui upaya ini akan tercipta persepsi dan konsepsi yang sama antara para pelaku sehingga mampu mengarahkan kegiatan pada tujuan secara terintegrasi.

Terdapat sembilan bidang yang perlu ditangani dalam pengembangan kapasitas Pemerintahan Daerah, yaitu:

1. Kerangka aturan Pemerintah Daerah

2. Pengembangan kelembagaan pemerintah daerah.
3. Pengelolaan sumber daya manusia aparatur pemerintah daerah.
4. Manajemen keuangan pemerintah daerah.
5. Mendukung dan memperkuat DPRD dan BPD/pemberdayaan masyarakat dan lembaga swadaya masyarakat.
6. Sistem perencanaan.
7. Pembangunan ekonomi daerah.
8. Manajemen proses transisi/peranan kepegawaian daerah.
9. Program-program sektoral untuk mendukung desentralisasi yang mencakup bidang-bidang:
  - a. Pendidikan.
  - b. Permukiman dan prasarana wilayah.
  - c. Pertanian (termasuk perkebunan dan peternakan)
  - d. Penanaman modal.
  - e. Industri dan perdagangan.
  - f. Perhubungan.
  - g. Kelautan dan perikanan.
  - h. Sektor-sektor lain seperti lingkungan hidup, pariwisata, arsip, koperasi, dan lain-lain.

Otonomi Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32/2004 menganut prinsip keragaman, partisipasi masyarakat secara aktif, demokratisasi, dan keadilan. Melalui prinsip-prinsip tersebut pemerintah daerah diberi wewenang sangat luas dengan harapan supaya mampu mengembangkan daerahnya sendiri menjadi daerah dengan masyarakatnya yang sejahtera.

Agar pemerintah daerah dapat mengembangkan daerahnya menjadi

daerah dengan masyarakatnya yang sejahtera tersebut maka pemerintah daerah harus melakukan *capacity building*. Dengan pengembangan kapasitas pada ketiga level pengembangan, maka pemerintah daerah akan dapat mengembangkan diri sebagai organisasi penyelenggara pemerintahan dan pembangunan yang efektif dan efisien. pemerintah daerah yang kapabel dan kredibel akan efektif dan efisien pula mewujudkan tujuan yang ingin dicapai.

Pemerintah daerah yang demikian adalah pemerintah daerah yang melaksanakan fungsinya secara benar. Fungsi utama pemerintah daerah adalah memberikan pelayanan publik yang *excellen/prima*. Pelayanan publik mencakup *public services, development for economic growth*, dan *public protective* (pelayanan masyarakat baik perorangan maupun kelompok, pembangunan sarana dan prasarana untuk pertumbuhan ekonomi daerah dan nasional, dan pemberian ketentraman/keamanan/ketertiban kepada masyarakat). pemerintah daerah harus dapat memberikan pelayanan publik yang meliputi tiga bidang tersebut dengan kualitas pelayanan yang bagus/*better*, cepat/*faster*, dan murah/*cheaper*.

## **B. Pemerintah sebagai Fasilitator**

Dalam hal fungsi kedua pemerintah daerah yaitu *fungsi development for economic growth* maka pemerintah daerah dituntut menjadi fasilitator yang kompeten. Dalam hal ini pemerintah daerah bukan bertindak sebagai konsultan tapi sebagai penyelenggara pembangunan yang kompeten. Pemerintah daerah bekerjasama dengan stakeholder menyiapkan sarana dan prasarana bagi pertumbuhan ekonomi daerah yang mempermudah akses, produksi, transportasi, dan pemasaran baik lokal, regional, nasional, maupun internasional sehingga membuka peluang seluas-luasnya kepada masyarakat daerah yang bersangkutan untuk mengembangkan potensi ekonomi yang dimiliki. Dalam rangka pelayanan prima, pemerintah

daerah harus memberikan kemudahan dan insentif kepada masyarakat agar terangsang untuk mengembangkan potensi ekonomis yang masih belum tergarap.

Dengan pemberian pelayanan prima dalam *development for economic growth* tersebut maka pemerintah daerah akan menghasilkan *output* dan *outcome* yang berdampak langsung bagi pengembangan ekonomi secara menyeluruh yang pada gilirannya akan menciptakan peningkatan kesejahteraan masyarakat baik masyarakat daerahnya sendiri, masyarakat daerah sekitarnya, maupun masyarakat secara nasional.

Agar pemerintah daerah dapat melaksanakan fungsi *development for economic growth* tersebut dengan output dan outcome maksimal, maka pemerintah daerah perlu melakukan *assesment* terhadap potensi yang dimilikinya. Dengan assesment maka akan dapat diketahui secara tepat potensi apa yang paling kuat yang bisa dikembangkan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi tersebut. Potensi yang paling menonjol dan utama inilah lalu dijadikan prioritas pengembangan. Dengan memilih satu potensi utama, pemerintah daerah lalu melakukan pengembangan kapasitas yang lebih fokus yaitu pada kemampuan/kompeten menangani satu atau lebih potensi yang paling menonjol tersebut.

Agar pemerintah daerah memiliki kompetensi demikian maka pengembangan kapasitas menjadi tuntutan utama. Dengan pengembangan kapasitas maka pemerintah daerah akan berkemampuan memberikan pelayanan prima kepada masyarakat, dan pada pelayanan bidang *development for economic growth* maka pemerintah daerah menjadi sangat kompeten yang dapat ditunjukkan dengan kinerja yang efektif dan efisien.

Pemberian ketentraman/keamanan/ketertiban kepada masyarakat (*public protective*) dimaksudkan agar dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, pemerintah daerah memberikan perlindungan

kepada masyarakat. Perlindungan tersebut misalnya dalam bentuk berbagai keputusan dan peraturan maupun dalam pengambilan kebijakan pemerintah daerah yang sarannya adalah untuk ketentraman/keamanan/ketertiban masyarakat.



## BAB VI

# PENGEMBANGAN KAPASITAS PEMERINTAH DAERAH MENUJU *GOOD GOVERNANCE*

### A. Menuju *Good Governance*

Pembahasan tentang pengembangan kapasitas pemerintah daerah menuju *good governance* tidak terlepas dari pembahasan konsep tentang desentralisasi. Mawhood (1987) mengemukakan bahwa tujuan utama dari kebijakan desentralisasi adalah sebagai upaya mewujudkan keseimbangan politik (*political equality*), akuntabilitas pemerintah lokal (*local accountability*), dan pertanggungjawaban pemerintah lokal (*local responsibility*). Ketiga tujuan ini saling berkait satu sama lain. Sedangkan prasyarat yang harus dipenuhi untuk mencapai tujuan tersebut adalah pemerintah daerah harus memiliki teritorial kekuasaan yang jelas (*legal territorial of power*), memiliki Pendapatan Asli Daerah (PAD) sendiri (*local own income*), memiliki badan perwakilan sendiri (*local representative body*) yang mampu mengontrol eksekutif daerah, dan adanya kepala daerah yang dipilih sendiri oleh masyarakat daerah melalui suatu pemilihan yang bebas (Soeprapto, 2007:1)

Selanjutnya Soeprapto (2007:1) mengemukakan karakteristik desentralisasi menurut para ahli sebagai berikut: Mawhood (1987:14) memberikan karakteristik desentralisasi sebagai : *a decentralized local body should have* : 1) *its own budget*, 2) *a separate legal existence*, 3) *authority*

*to allocate substantial resources, 4) a range of different function, and 5) the decisions being made by representatives of the local people.* Pada hakekatnya konsep otonomi daerah atau desentralisasi mengandung arti kebebasan untuk mengambil keputusan, baik politik maupun administrasi, menurut prakarsa sendiri untuk kepentingan masyarakat setempat dengan tetap menghormati peraturan perundang-undangan Nasional.

Rondinelli (dalam Soeprapto, 2007:1) memberikan makna desentralisasi secara lebih komprehensif sebagai: *“The transfer or delegation of legal and political authority to plan, make decisions and manage public function from the central government and its agencies to field organizations of those agencies, subordinate units of government, autonomous public corporations, area wide or regional development authorities: functional authorities, autonomous local governments, or non-governmental organizations”*.

Lemieux (dalam Soeprapto, 2007:1-2) mengutarakan otonomi daerah sebagai suatu kekuasaan untuk mengambil keputusan sendiri, baik keputusan politik, keputusan administrasi dengan tetap menghormati peraturan perundang-undangan. Jadi otonomi daerah yang tepat bukan hanya sekedar reorientasi paradigma *self local government* menjadi *self local governance* tetapi harus ditindaklanjuti dengan restrukturisasi pelaksanaan otonomi daerah yang sarat dengan nilai kebebasan (*liberty*), partisipasi (*participation*), demokrasi (*democracy*), akuntabilitas (*accountability*) (Kingsley, 1996:3).

Rondinelli (dalam Soeprapto, 2007:2) mengemukakan adanya beberapa faktor yang mempengaruhi derajat otonomi daerah yaitu:

1. *the degree to which central political leaders and bureaucrats support decentralization and the organization to which responsibilities are transferred,*

2. *the degree to which the dominant behaviour, attitudes, and culture are conducive to decentralized decision making and administration,*
3. *the degree to which policies and programs are appropriately designed and organized to promote decentralized decision making and management, and*
4. *the degree to which adequate financial, human and physical resources are made available to the organization to which responsibilities are transferred.*

Pada hakekatnya kebijakan desentralisasi yang dituangkan pada Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diharapkan lebih memberi peluang kepada pemerintah daerah untuk melakukan perubahan menjadi pemerintahan yang baik (*good governance*) di daerah.

## **B. Prinsip Good Governance**

United Nations Development Programme (UNDP), mengajukan karakteristik *good governance* sebagai berikut:

1. *Participation*; Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. *Rule of Law*; Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak azasi manusia.
3. *Transparency*; Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi, proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.

4. *Responsiveness*; lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholder*,
5. *Concensus orientation*; *Good Governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas dalam hal kebijakan maupun prosedur-prosedur.
6. *Equity*; kesetaraan, Semua warga negara baik pria maupun wanita mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. *Effectiveness and efficiency*; Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
8. *Accountability*, Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga stakeholder. Akuntabilitas ini bergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
9. *Strategic vision*; Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan (Karwono, 2009)

*Good governance* pada esensinya merupakan pemerintahan yang efektif dan modern, yakni suatu pemerintahan yang demokratis (*democratic governance*) yang elemen utamanya partisipasi masyarakat (Njeru, 2000:213). Sementara desentralisasi-otonomi, kalau merujuk perkembangan pustaka-pustaka terakhir, cenderung diisyaratkan sebagai basis bagi pemerintahan yang baik (*good governance*). Sebenarnya kalau dicermati paradigma *good governance* yang berkembang sekarang

ini merupakan *trend* global dan tuntutan dalam sistem politik yang demokratis. Dalam teori dan praktek pemerintahan modern diajarkan bahwa untuk menciptakan *the good governance*, terlebih dahulu perlu dilakukan desentralisasi pemerintahan. Hal ini searah dengan problematika yang dihadapi negara sedang berkembang seperti Indonesia, yang masih disibukkan dengan agenda transisi demokrasi seperti; pemisahan kekuasaan diantara lembaga yudikatif, eksekutif dan legislatif; pembagian kekuasaan diantara pemerintah pusat, regional dan lokal; pemisahan kekuasaan atau kewenangan antara negara dan masyarakat, dan pemisahan antara hak individu dan kekuasaan komunal, yang semuanya itu bermuara pada inisiatif otonomi (Soeprapto, 2007:4-5).

Selanjutnya Soeprapto (2007:6) mengemukakan sebagai berikut: Menurut Stephen E. Cornell dan Joseph P. Kalt (dalam Grindle, 1997:263-265); untuk kemajuan apapun seperti pencapaian progres ekonomi-sosial, institusi yang kaya investasi dan *saving*, yang menghargai spesialisasi, menjunjung tinggi hak dan cara permufakatan, semata hanya mereka yang lulus uji efektifitas dan legitimasi, (*that to be productive of economic progress and social health, the formal institution of government that undergird process of savings and investment, specialization and exchange, and right enforcement and dispute resolution must pass tests of both effectiveness and legitimacy*). Teori kontrak-sosial baru (membahas konsep ‘social capital, “norm”, “politica’ culture”) mengisyaratkan bahwa lembaga pemerintah yang efektif karena atribusi kolektifitas dan muatan kekuasaan politiknya, perlu membutuhkan keselarasan dengan empat norma-norma kebenaran politis masyarakat seperti; Struktur kewenangan (*structure of authority*), Lingkup kewenangan (*scope of authority*), Letak kewenangan (*location of authority*), dan Sumber kewenangan (*source of authority*), (Kalt, dalam Grindle, 1997:263-265).

Dalam beberapa literatur pembangunan, konsep *capacity building*

sebenarnya masih menyisakan sedikit perdebatan dalam pendefinisian. Sebagian Imuwan memaknai *capacity building* sebagai *capacity development* atau *capacity strengthening*, mengisyaratkan suatu prakarsa pada pengembangan kemampuan yang sudah ada (*existing capacity*). Sementara yang lain lebih merujuk pada *constructing capacity* sebagai proses kreatif membangun kapasitas yang belum nampak (*not yet exist*). Penulis tidak condong pada salah satu sisi karena keduanya memiliki karakteristik diskusi yang sama yakni analisa kapasitas sebagai inisiatif lain untuk meningkatkan *government performance*. Dalam hal ini searah dengan pendapat Grindle (1997:6-22): “*Capacity building is intended to encompass a variety of strategies that have to do with increasing the efficiency, effectiveness, and responsiveness of government performance*”. *Capacity building* (pengembangan kapasitas) merupakan upaya yang dimaksudkan untuk mengembangkan suatu ragam strategi meningkatkan *efficiency, effectiveness*, dan *responsiveness* kinerja pemerintah. Yakni *efficiency*, dalam hal waktu (*time*) dan sumber daya (*resources*) yang dibutuhkan guna rncapai suatu *outcome; effectiveness* berupa kepantasan usaha yang dilakukan demi hasil yang diinginkan; dan *responsiveness* yakni bagaimana mensinkronkan antara kebutuhan dan kemampuan untuk maksud tersebut (Soeprapto, 2007:8-9).

### **C. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi *Capacity Building***

Terdapat banyak faktor yang mempengaruhi penyelenggaraan maupun kesuksesan program pengembangan kapasitas dalam pemerintahan daerah. Namun secara khusus dapat disampaikan bahwa dalam konteks otonomi daerah, faktor-faktor signifikan yang mempengaruhi pengembangan kapasitas meliputi 5 (lima) hal pokok yaitu, komitmen bersama, kepemimpinan, reformasi peraturan, reformasi kelembagaan, dan pengakuan tentang kekuatan dan kelemahan yang dimiliki (Soeprapto,

2007:20-22). Kelima hal pokok tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Komitmen bersama. *Collective commitments* dari seluruh aktor yang terlibat dalam sebuah organisasi (termasuk pemerintahan daerah) sangat menentukan sejauh mana pengembangan kapasitas akan dilaksanakan ataupun disukseskan. Komitmen bersama ini merupakan modal dasar yang harus terus menerus ditumbuhkembangkan dan dipelihara secara baik oleh karena faktor ini akan menjadi dasar dari seluruh rancangan kegiatan yang akan dilakukan oleh sebuah organisasi. Tanpa adanya komitmen baik dari pimpinan tingkat atas, menengah maupun bawah dan juga staff yang dimiliki, sangatlah mustahil mengharapkan program pengembangan kapasitas bisa berlangsung apalagi berhasil dengan baik.
2. Kepemimpinan. Faktor *conducive leadership* merupakan salah satu hal yang paling mendasar dalam mempengaruhi inisiasi dan kesuksesan program pengembangan kapasitas personal dalam kelembagaan sebuah organisasi. Dalam konteks lingkungan organisasi publik (sebagaimana pemerintahan daerah), harus terus menerus didorong sebuah mekanisme kepemimpinan yang dinamis sebagaimana yang dilakukan oleh sektor swasta. Hal ini karena tantangan ke depan yang semakin berat dan juga realitas keterbatasan sumber daya yang dimiliki sektor publik. Kepemimpinan kondusif yang memberikan kesempatan luas pada setiap elemen organisasi dalam menyelenggarakan pengembangan kapasitas merupakan sebuah modal dasar dalam menentukan efektivitas kapasitas kelembagaan menuju realisasi tujuan organisasi yang diinginkan.
3. Reformasi peraturan. Kontekstualitas politik pemerintahan daerah di Indonesia serta budaya pegawai pemerintah daerah yang selalu berlindung pada peraturan yang ada serta lain-lain faktor legal-formal-prosedural merupakan hambatan yang paling serius dalam

kesuksesan program pengembangan kapasitas. Oleh karena itulah, sebagai sebuah bagian dari implementasi program yang sangat dipengaruhi oleh faktor kepemimpinan maka reformasi (atau dapat dibaca penyelenggaran peraturan yang kondusif) merupakan salah satu cara yang perlu dilakukan dalam rangka menyukseskan program pengembangan kapasitas ini.

4. Reformasi kelembagaan. Reformasi peraturan di atas tentunya merupakan salah satu bagian penting dari reformasi kelembagaan ini. Reformasi kelembagaan pada intinya menunjuk kepada pengembangan iklim dan budaya yang kondusif bagi penyelenggaraan program pengembangan kapasitas personal dan kelembagaan menuju pada realisasi tujuan yang ingin dicapai. Reformasi kelembagaan menunjuk dua aspek penting yaitu struktural dan kultural. Kedua aspek ini harus dikelola sedemikian rupa dan menjadi aspek yang penting dan kondusif dalam menopang program pengembangan kapasitas dalam pemerintahan daerah di Indonesia.
5. Pengakuan kekuatan dan kelemahan yang dimiliki. Oleh karena pengembangan kapasitas harus diawali pada identifikasi kapasitas yang dimiliki maka harus ada pengakuan dari personal dan lembaga tentang kelemahan dan kekuatan yang dimiliki dari kapasitas yang tersedia (*existing capacities*). Pengakuan ini penting karena kejujuran tentang kemampuan yang dimiliki merupakan setengah syarat yang harus dimiliki dalam rangka menyukseskan program pengembangan kapasitas.

## BAB VII

# ***CAPACITY BUILDING* SEBAGAI STRATEGI UNTUK MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE***

### **A. Pengembangan Visi dan Misi**

**C***apacity Building* atau pengembangan kapasitas pada dasarnya merupakan parameter strategi bagi terwujudnya *good governance*. Dari sekian elemen *capacity building* yang telah dijelaskan sebelumnya, khususnya dalam pengembangan otonomi daerah di Indonesia, maka elemen-elemen yang nampaknya mendesak untuk segera diperbaiki adalah:

1. Pengembangan Visi dan Misi Daerah dan Institusi Pemerintah Kabupaten/Kota,
2. Penguatan kelembagaan pemerintahan (*Institutional strengthening*),
3. Pengembangan SDM aparat pemerintahan,
4. Pengembangan network pemerintahan,
5. Pengembangan dan pemanfaatan lingkungan pemerintahan,
6. Hambatan-hambatan dalam *capacity building* (Soeprapto, 2007:25-35). Keenam elemen *capacity building* tersebut selanjutnya dapat dijelaskan sebagai berikut:

## 1. Pengembangan Visi dan Misi Daerah dan Institusi Pemerintah Kabupaten/Kota

Sekarang ini nampaknya masih perlu adanya kejelasan mengenai kemana Kabupaten/Kota sebagai daerah dan institusi dikembangkan. Dengan kata lain, Visi dan Misi Kabupaten/Kota sebagai daerah dan Institusi belum terumuskan secara tegas dan jelas. Visi dan Misi masih disalahartikan sebagai *motto* atau *slogan pembangunan* seperti tertulis di spanduk-spanduk pemerintah atau di atap-atap genting penduduk, dan walaupun tidak, masih berhenti dalam tataran filosofis saja. Padahal Visi pada dasarnya merupakan *mental model* masa depan, cara pandang ke depan kemana Instansi Pemerintah harus dibawa agar dapat tetap eksis, antisipatif dan inovatif. Demikian pula Visi juga tidak boleh terlalu abstrak, tetapi benar-benar bisa dibayangkan bentuknya (*imaginable*), bisa dijangkau dan terukur (*tangible*) dan lebih penting benar-benar diinginkan (*desirable*). Untuk mewujudkan Visi tersebut, pemerintah daerah harus punya Misi yang jelas pula. Pernyataan Misi membawa organisasi pada sebuah fokus, Misi menjelaskan bagaimana melakukan Visi suatu organisasi (LAN, 2000:1). Ibarat jalan, Misi merupakan jalur yang harus dilalui agar tujuan dan sasaran organisasi dapat dilaksanakan, misalnya mempertimbangkan apa (*what*) yang akan dilakukan dan kapan (*when*) dilakukan.

Agar bidang-bidang strategis yang akan dikembangkan oleh daerah dalam rangka mencapai kejelasan Visi dan Misi tersebut nampak jelas, maka yang bisa dilakukan oleh pemerintah daerah yaitu;

1. Menggali sebanyak mungkin informasi mengenai *capacity* dan *resources* yang dimiliki daerah, baik informasi dari dalam maupun dari luar organisasi,
2. Menyusun Rencana Strategis Daerah Kabupaten/Kota, dan Rencana Strategis Insitusi Pemerintah Kabupaten/Kota.

Di samping dua hal di atas, yang tidak kalah penting adalah mewujudkan kepemimpinan yang ‘visioner’. Yakni pemimpin yang mampu melihat jangkauan ke depan yang berskala lokal, nasional maupun global. Banyak contoh terungkap di media masa kita, seorang pemimpin daerah yang baru saja dipilih, belum mengetahui program kerjanya ketika ditanya langkah selanjutnya, dengan alasan baru diangkat atau dilantik sementara program akan ‘dipelajari’ kemudian. Ini menunjukkan contoh pemimpin yang tidak visioner. Pentingnya Visi dan Misi ini sangat ditekankan dalam rangka pemilihan presiden, gubernur, dan bupati di Indonesia. Hal tersebut memberikan gambaran bahwa Visi dan Misi merupakan hal yang sangat penting dalam mencapai suatu tujuan tertentu.

## **2. Penguatan Kelembagaan Pemerintahan (*Institutional Strengthening*)**

Dalam Rencana Strategis Institusi Pemerintah, bidang-bidang strategis yang harus dikembangkan sangat menentukan jenis dan jangkauan kebijakan tahunan, semesteran, triwulan atau bulanan yang perlu dikembangkan. Dalam perencanaan strategis formal berkaitan dengan tiga tipe perencanaan; *strategic plans*, *medium-range programs* dan *short-range budgets and operating plans*. Yang perlu diperhatikan dalam hal ini antara lain tipe, jumlah serta kualitas institusi pemerintahan yang diperlukan, jenis dan tingkat *managerial skills* yang dibutuhkan termasuk tipe kepemimpinannya, dan sistem akuntabilitas publik serta budaya organisasi pemerintahan. Withtaker (1995:11) mengemukakan “*strategic planning is concerned with both the definition of goals and objectives for an organization and the design of functional policies, plans and organization structure and systems to achieve those objectives* “. Dengan kata lain, pembenahan kelembagaan harus didasarkan kepada kebutuhan pengembangan bidang-bidang strategis sesuai sasaran dan tujuan yang telah dirumuskan dalam

Rencana Strategis Daerah dan Institusi Pemerintah Kabupaten dan Kota.

Dengan demikian dimensi yang perlu dikembangkan dalam penguatan kelembagaan pemerintahan meliputi :

1. Pengembangan kebijakan,
2. Pengembangan (network) organisasi,
3. Pengembangan manajemen,
4. Pengembangan sistem akuntabilitas publik, dan
5. Pengembangan budaya organisasi.

Kalau diamati pengalaman negara lain di Afrika, terutama Kenya, dalam program *capacity building-nya*, dimensi penguatan kelembagaan lebih ditekankan pada pengembangan *network* dengan *teknologi informasi* (Peterson, dalam Grindle, 1997:164). Karena meskipun network-network tersebut kecil (*small*), ternyata memiliki jangkauan yang luar biasa dan dapat menggerakkan kinerja organisasi secara dramatis. Model seperti ini merupakan salah satu contoh aplikasi *electronic government* (e-Government), yang menurut Clay G. Wescott, didefinisikan sebagai berikut;

*E-Government is the use information and communications technology (ICT,) to promote more efficient and cost-effective government, facilitate more convenient government services, allow greater public acces to information, and make government more accountable to citizens.* (Wescott, dalam Indrajid, 2002:4).

Negara besar dan terdepan dalam mengimplementasikan *e-Government*, yakni Amerika dan Inggris, secara jelas merinci manfaat yang akan diperoleh dengan diterapkannya konsep *e-Government* pada institusi pemerintah, diantaranya: 1) dapat memperbaiki kualitas pelayanan pemerintah kepada para *stakeholder-nya* (masyarakat, kalangan bisnis, dan industri) terutama kinerja yang efektif dan efisien, mengurangi secara

signifikan total biaya administrasi, relasi dan interaksi yang dikeluarkan pemerintah maupun *stakeholder*-nya, 2) meningkatkan transparansi, kontrol dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka mencapai *Good Corporate Governance*, 3) menciptakan suatu lingkungan masyarakat baru yang lebih luas sejalan dengan perubahan global dan trend yang ada. Kiranya model *e-Government* bisa diterapkan untuk penguatan daya dukung kelembagaan (*institutional carrying-capacity*) pemerintah daerah di Indonesia (Indrajit, 2002:5).

### 3. Pengembangan SDM Aparatur Pemerintahan

Ada banyak bentuk yang bisa dipilih dalam model pengembangan SDM Pemerintah Daerah (Pemda). Namun demikian perlu adanya framework pengembangan yang relevan bagi setiap aktivitas yang ada. Misalnya, bidang-bidang strategis dalam Rencana Strategis Pemda juga seharusnya menentukan jenis, jumlah dan kualitas SDM yang dibutuhkan di daerah khususnya bagi keperluan lembaga/institusi pemerintah daerah. Pengalaman menunjukkan bahwa seringkali pengembangan SDM tidak dikaitkan dengan kebutuhan strategis daerah, bahkan terkesan kurang memberikan kontribusi bagi pemerintahan daerah itu sendiri. Dalam konteks SDM ini hendaknya difokuskan pada pengembangan: 1) keterampilan dan keahlian, 2) wawasan dan pengetahuan, 3) bakat dan potensi, 4) kepribadian dan motif bekerja, serta (5) moral dan etos kerjanya.

Agar pengembangan SDM di daerah lebih mengenai sasaran, maka dalam *capacity building* diperhatikan empat fase dasar yang akan dilalui (Trostle, dalam Grindel, 1997); 1) fase desain (a *design phase*), meliputi keterlibatan pihak-pihak atau *donor constituency* tertentu yang bisa menghasilkan masukan (*resulting in*) bagi strategi pengembangan SDM, baik dari dalam maupun luar lembaga pemerintah misalnya, para administrator,

komisaris, anggota dewan, yayasan swasta dll. 2) fase implementasi proyek (*project implementation phase*) dimana menyeleksi pelaksana atau unit-unit administratif tertentu untuk memulai dan mengimplementasikan suatu program. 3) fase akuisisi kemampuan (*a capacity acquisition phase*), dari berbagai kegiatan dan training yang terjadi serta pengalaman informal yang didapat akan membentuk keahlian-keahlian baru termasuk mengasah wawasan, bakat, potensi dan etos kerja. 4) fase pencapaian kinerja (*performance phase*) dimana kemampuan (*capacity*) individu akan termanifestasikan dalam peraih tugas dan hasil evaluasi akhir. Hal lain yang perlu diperhitungkan dari setiap fase-fase tersebut adalah adanya pengaruh lain berupa kejadian-kejadian (*events*) yang mungkin tidak bertalian dengan program misalnya, rotasi jabatan, perubahan politik, peristiwa *force majeure* seperti bencana alam, konflik sosial dan sebagainya, yang seringkali menyebabkan program pengembangan SDM terkesan tambal sulam, serba *instant* dan mengalami stagnas.

#### **4. Pengembangan Network Pemerintahan**

Pengembangan network di sini mungkin memiliki kedekatan makna dengan membangun kemitraan (*partnership*), *joint ventures* atau aliansi strategis. Pada intinya merupakan suatu strategi yang dilakukan oleh dua pihak atau lebih dalam jangka waktu tertentu untuk meraih keuntungan bersama dengan prinsip saling membutuhkan dan saling pengertian dan membesarkan. Meskipun Rencana Strategis telah memberikan arah pengembangan SDM dan kelembagaan yang ada di daerah, untuk melakukan berbagai pengembangan tersebut daerah pasti memiliki berbagai keterbatasan. Karena itu harus dimungkinkan proses belajar sendiri dan kolaborasi dengan pihak lain (misalnya, *public-private partnership*). Seperti diuraikan Blakely (1994); *“..No matter what organizational structure is selected, public agencies and private firms have to enter into new relationship*

*to make the development process work...*“. Disamping itu daerah juga punya kebebasan untuk belajar atau saling belajar dan membagi pengalaman (*action and learning by doing*) dengan; 1) Kabupaten atau Kota lain baik dari dalam maupun dari luar negeri. Misalnya, seperti yang pernah dilakukan oleh Pemprov Jawa Timur menjalin kerjasama ekonomi dengan pemerintah lokal Australia, atau mengembangkan model *sister city* dengan kota di negara lain, sehingga akan terjadi *spillover* pengalaman dari tempat lain, 2) organisasi-organisasi profesional atau bisnis yang ada, dan 3) pusat-pusat studi dan pengembangan seperti perguruan tinggi, lembaga riset swasta, dan LSM yang sesuai dengan kebutuhan, melalui suatu “jaringan kerja” yang terencana. Kolaborasi antara mereka sangat membantu proses belajar cepat di daerah, menciptakan keterkaitan (*linkage*) kepentingan yang lebih luas (*broad-base*) namun dengan tetap memperhatikan prinsip “duduk sama rendah dan berdiri sama tinggi”.

## **5. Pengembangan dan Pemanfaatan Lingkungan Pemerintahan**

Kinerja pengembangan kapasitas pemerintah daerah secara signifikan dapat dipengaruhi oleh kondisi lingkungan tindakannya (*action environment*). Karena pemda sebagaimana sebuah organisasi tidak berada dalam situasi vakum. Artinya banyak faktor-faktor eksternal-internal lain yang mempunyai unsur-unsur kekuatan langsung dan kekuatan tidak langsung, disamping memberi kontribusi bagi munculnya *capacity gap* atau situasi *uncertainty* dalam pengembangan kapasitas. Dengan kata lain pemerintah daerah sangat membutuhkan suatu lingkungan yang kondusif, yang dari padanya dapat dimanfaatkan untuk berbuat terbaik bagi daerah. Disini yang harus dilakukan adalah 1) memanfaatkan segala *resources* fisik dan non-fisik yang dimiliki secara terukur dan bertanggung jawab, 2) untuk menjamin kemampuan yang berkelanjutan maka perlu dihindari adanya peraturan perundangan yang tumpang tindih yang

menjadi sumber kesimpang siuran, ketidakjelasan interpretasi dan rawan penyalahgunaan (*wanprestasi*), dan 3) memantapkan keamanan dan ketertiban di daerah secara mandiri, menegakkan kepatuhan kepada peraturan, pengawasan dan penegakkan hukum. Peraturan perundangan yang mendukung pembangunan lokal harus dimanfaatkan sementara keamanan dan ketertiban harus diciptakan dan dimanfaatkan seoptimal mungkin bagi pembangunan dan pelayanan publik di daerah.

Dalam penyelenggaraan *capacity building* dalam pemerintahan daerah tersebut nampak dibutuhkan pendekatan yang tepat. Pendekatan yang digunakan meliputi 1) intervensi strategis, 2) *institution building*, 3) aksi langsung, dan belajar melalui aksi tersebut, dan 4) perbaikan berkesinambungan.

## **6. Hambatan-Hambatan Dalam *Capacity Building***

Hambatan-hambatan dalam pengembangan kapasitas ini meliputi beberapa hal, antara lain *resistensi legal-prosedural*, resistensi dari pimpinan khususnya supervisor (pimpinan menengah dan bawah); resistensi dari staff itu sendiri; resistensi konseptual; dan juga mis persepsi tentang pengembangan kapasitas (Soeprapto, 2007:34-35). Selanjutnya hambatan-hambatan dalam *capacity building* tersebut masing-masing dijelaskan sebagai berikut:

Resistensi legal-prosedural, biasanya digunakan oleh pihak-pihak yang kurang atau tidak mendukung program pengembangan kapasitas ini dengan berbagai alasan. Walaupun barangkali penyebab utamanya adalah rendahnya motivasi mereka untuk berinovasi, berkompetisi serta tidak mau melakukan perubahan. Hal ini karena perubahan merupakan sesuatu yang dinamis dan jelas-jelas menolak faham dari kelompok *status-quo*.

Resistensi dari pimpinan, khususnya supervisor ini mendasarkan diri pada argumen bahwa dengan pengembangan kapasitas, maka mau

tidak rnau kemampuan staff akan meningkat dan bisa saja mengancam kedudukan struktural mereka. Ini persepsi yang berlebihan tetapi bisa dimaklumi karena aspek motivasi dan kebutuhan kekuasaan.

Resistensi dari staf, yang bervariasi bisa kecil ataupun besar tergantung kultur dan suasana yang ada dalam lingkungan organisasi tertentu. Hambatan yang paling utama adalah bahwa pembangunan kapasitas merupakan sebuah bentuk inovasi atau perubahan sehingga mereka mesti melakukan perubahan atau usaha-usaha inovatif lainnya. Mungkin ada sebagian staff yang kurang dinamis dan tidak positif menyambut perubahan sehingga berdampak negatif terhadap program pengembangan kapasitas tersebut.

Resistensi konseptual terhadap konsep pengembangan kapasitas muncul karena program pengembangan kapasitas menimbulkan pekerjaan dan beban yang harus ditanggung oleh semua elemen dalam organisasi tertentu. Mereka berpendapat bahwa dengan lebih aktif akan menambah beban kerja mereka, padahal beban kerja ini belum tentu berkolerasi dengan penambahan pendapatan.

Kemudian adanya mis persepsi bahwa kapasitas building akan menimbulkan *self capacity building*. Artinya kemampuan individu menjadi diagung-agungkan tanpa melihat aspek-aspek lainnya. Padahal, koordinasi, kooperasi, kolaborasi, kerjasama dan berbagai elemen dalam organisasi tersebut sangat menentukan keberhasilan program pengembangan kapasitas sebuah organisasi. Inilah persepsi keliru yang sering terjadi dalam konteks keorganisasian dewasa ini.

## **B. Desentralisasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Pembahasan konsep tentang desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah biasanya dikaitkan dengan konsep otonomi daerah, karena keduanya mempunyai makna yang tidak jauh berbeda, yaitu

merujuk pada suatu model penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Desentralisasi dapat diartikan sebagai proses penyerahan kekuasaan pemerintahan yang mencakup administratif, keuangan, dan politik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau upaya memindahkan konsentrasi administrasi dari kekuasaan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Desentralisasi bukan hanya mengatur hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam sebuah sistem pemerintahan, tetapi desentralisasi juga bisa berarti penyerahan kekuasaan dan kewenangan dari pemerintah kepada organisasi di luar pemerintah, seperti: organisasi swasta, organisasi kemasyarakatan, serta badan-badan semi otonom.

Desentralisasi di dalam pemerintahan dapat saja berbentuk dekonsentrasi, Perbantuan, devolusi, serta privatisasi (Gerritsen and Situmorang, 1999:49-50). Dekonsentrasi adalah pendelegasian kewenangan dari pemerintah pusat kepada kepala administratif vertikal atau kepada pejabat yang ada di daerah. Perbantuan yang juga disebut co-administrasi adalah penunjukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang otonom untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintah dengan tetap mempertanggung-jawabkannya kepada pemerintah pusat. Devolusi dimaksudkan sebagai transfer fungsi-fungsi dari pemerintah pusat ke pemerintah yang ada di daerah. Sedangkan privatissi merupakan sebuah bentuk desentralisasi melalui perampangan fungsi negara melalui program privatisasi.

Desentralisasi merupakan suatu peristilahan yang kaya dengan konsep-konsep dan bersifat dinamis. Hal tersebut antara lain dikemukakan oleh Fesler sebagai berikut: "*Decentralization is a term of rich conceptual and empirical meaning, it can designate and it can refer to pure ideal type and to moderate incremental change*". Peristilahan desentralisasi yang dinamis itu mengalami perkembangan dan perluasan arti. Desentralisasi tidak

hanya diartikan sebagai pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tetapi juga dapat diartikan sebagai pelimpahan kewenangan dari pemerintah kepada sektor swasta. Hal tersebut antara lain dikemukakan oleh Litvack et. Al (dalam Harahap, 2006:19) yang memberi pengertian tentang desentralisasi sebagai berikut

*”Decentralization the transfer of authority and responsibility for public functions from the central government to subordinate or quasi independent government or organization or the private sector – covers a broad range of concepts. Each type of decentralization – political, administrative, fiscal and market – has different characteristics, policy implications, and conditions for success”*

Ada beberapa keuntungan dari penerapan desentralisasi yang dalam hal ini pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah seperti yang dikemukakan oleh Hofman (dalam Harahap, 2006:20) antara lain:

1. Penerapan desentralisasi memungkinkan pemerintah dalam hal ini pemerintah daerah akan lebih memahami kebutuhan dan keinginan daerah/masyarakat daerah (*better knowledge of local demands*).
2. Memungkinkan pemerintah lebih mampu merespon atau menjawab berbagai tantangan dan tuntutan dari masyarakat (*ability to respond to local cost variations*).
3. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menentukan jalannya pemerintahan (*increased scope for community participation*).
4. Mendekatkan jarak antara masyarakat dan pemerintah sehingga masyarakat merasakan manfaat yang didapat dari biaya yang dikeluarkannya (*closer correspondence between cost and benefits*).

Sekalipun penerapan desentralisasi memiliki beberapa keuntungan utamanya bagi pemerintah dan masyarakat di daerah seperti yang

dikemukakan di atas, namun penerapan desentralisasi di negara-negara berkembang seperti di Indonesia memerlukan persiapan yang mantap dan pengelolaan yang baik, karena bisa saja ada daerah yang justru tidak mampu melaksanakan fungsi desentralisasi yang diberikan kepadanya, utamanya pada daerah-daerah yang sumber daya alamnya dan potensi daerahnya apalagi sumber daya manusianya yang relatif terbatas.

Dalam upaya menghindari terjadinya permasalahan penerapan desentralisasi utamanya pada daerah-daerah yang sumber daya alamnya dan potensi daerahnya apalagi sumber daya manusianya yang relatif terbatas, maka terlebih dahulu perlu ditata secara bertahap dan terpadu suatu kondisi yang kondusif yang memungkinkan penerapan desentralisasi secara efektif dan efisien. Terdapat minimal lima kondisi penting yang dibutuhkan dalam menerapkan desentralisasi menurut World Bank (dalam Harahap, 2006:21), yaitu sebagai berikut:

1. *The decentralization framework must link, at the margin, local financing and fiskal authority to the service provision responsibilities and functions of the local government – so that local politicians can bear the costs of their decisions and deliver on their promises;*
2. *The local community must be informed about the costs services and services delivery options involved and the resources envelope and its sources – so that the decisions they make are meaningful.*
3. *There must be a mechanism by which the community can express its preferences in a way that is binding on the politicians – so that there is a credible incentives for people to participate;*
4. *There must be a system of accountability that relies on public and transparent information which enables the community to effectively monitor the performance of the local government and react appropriately to that performance so that politicians and local officials have an incentive*

*to be responsive;*

- 5. The instruments of decentralization – the legal and institutions framework, the structure of service delivery responsibilities and the intergovernmental fiscal system – are designed to support the political objectives.*

Dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas perbantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selain itu dipertegas dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam menyelenggarakan otonomi, daerah, pemerintah daerah mempunyai hak sebagai berikut:

1. mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya
2. memilih pimpinan daerah
3. mengelola aparatur daerah
4. mengelola kekayaan daerah
5. memungut pajak daerah dan retribusi daerah
6. mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah
7. mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah ; dan
8. mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan

Selain mempunyai hak seperti disebutkan di atas, pemerintah daerah juga mempunyai beberapa kewajiban dalam menyelenggarakan otonomi, yang terdiri dari:

1. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia
2. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat
3. mengembangkan kehidupan demokrasi
4. mewujudkan keadilan dan pemerataan
5. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan
6. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan
7. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak
8. mengembangkan sistem jaminan sosial
9. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah
10. mengembangkan sumber daya produktif di daerah
11. melestarikan lingkungan hidup
12. mengelola administrasi kependudukan

13. melestarikan nilai sosial budaya
14. membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya dan
15. kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Ada beberapa konsep yang diberi penjelasan dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu:

1. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
4. Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
5. Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

6. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
7. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
8. Tugas perbantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Selanjutnya dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ditegaskan bahwa pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan pusat yang terdiri dari:

1. politik luar negeri
2. pertahanan
3. keamanan
4. yustisi
5. moneter dan fiskal nasional, dan
6. agama

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota meliputi:

1. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;

3. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
4. penyediaan sarana dan prasarana umum
5. penanganan bidang kesehatan
6. penyelenggaraan pendidikan
7. penanggulangan masalah sosial
8. pelayanan bidang ketenagakerjaan
9. fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah
10. pengendalian lingkungan hidup
11. pelayanan pertanahan
12. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil
13. pelayanan administrasi umum pemerintahan
14. pelayanan administrasi penanaman modal
15. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya
16. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

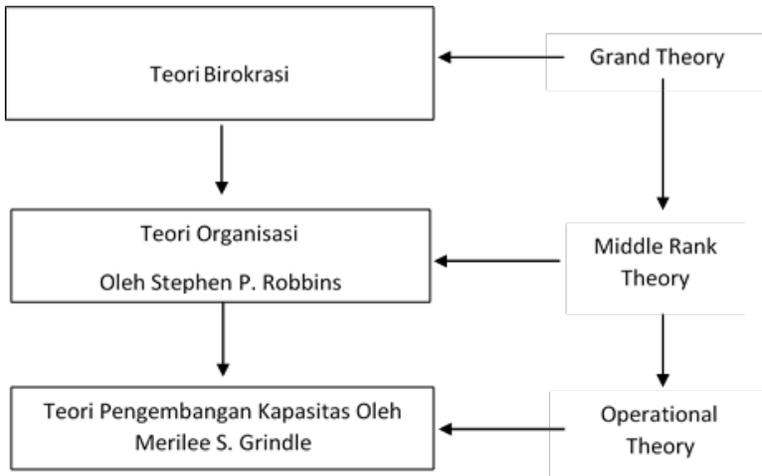
Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, pemerintah daerah mempunyai hubungan yang erat dengan pemerintah pusat. Sekalipun daerah diberikan hak otonomi yang luas akan tetapi peran pemerintah pusat masih sangat dibutuhkan untuk tetap mengontrol dan mengendalikan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan oleh pemerintah daerah. Hal tersebut didasarkan pada pertimbangan sebagai berikut:

1. *in the management of the civil service there are clear economic of scale in tasks such as training, personal management, wage negotiation and the like;*
2. *in many developing countries, there are scarcities of skill;*

3. *the center often takes an interest in the size of the civil service for budgetary reasons since it may end up paying the bill for a bloated sub national civil service;*
4. *the civil service can be a powerful tool for nation building and unity, and some central influence on the decentralization civil service could therefore be desirable. Especially in countries where national unity is a concern,* Hofman (dalam Harahap, 2006:26-27).

Pada Penerapan desentralisasi, penyerahan urusan tidak selalu dibarengi dengan penyerahan kewenangan dan sumber daya manusia serta sumber daya lainnya. Sebenarnya yang terpenting dalam penerapan desentralisasi bukanlah pembagian urusan pusat dan daerah akan tetapi pembagian kewenangan yang jelas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Desentralisasi akan lebih efektif jika penekanannya pada kewenangan, dengan kata lain penyerahan kewenangan akan memberikan nilai tambah terhadap desentralisasi dari pada hanya penyerahan urusan saja. Penyerahan urusan yang tidak dibarengi dengan penyerahan kewenangan menjadikan penerapan desentralisasi tidak efektif dan efisien, karena pemerintah daerah tetap sebagai organ dekonsentrasi bukan organ desentralisasi. Sehubungan dengan hal tersebut, menurut hasil penelitian Jeff Huther dan Anwar Shah (1998) desentralisasi sangat berhubungan dengan kualitas penyelenggaraan pemerintahan. Semakin tinggi derajat desentralisasi yang ada di suatu negara semakin baik pula partisipasi masyarakatnya (Harahap, 2006:27).

Berdasarkan Tinjauan Pustaka yang telah dikemukakan sebelumnya maka pada pelaksanaan penelitian ini peneliti menetapkan Kerangka Teori (*Theoretical framework*) sebagai berikut:



Gambar 1 : *Theoretical framework*



## BAB VIII

# PROFIL PEMERINTAH KOTA GORONTALO

### A. Profil Pejabat Struktural Pemerintah Daerah Kota Gorontalo

Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Gorontalo berjumlah 36 (tigapuluh enam) SKPD, yang terdiri dari: 4 Sekretariat, 10 Badan, 12 Dinas, dan 10 Kantor, sedangkan Pejabat Struktural seluruhnya berjumlah 856 orang, seperti yang dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 4.1 Jumlah SKPD dan Pejabat Struktural di Lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo Tahun 2011

No	SKPD	Jumlah Pejabat Struktural							Jumlah
		IIA	IIB	IIIA	IIIB	IVA	IVB	VA	
1	Sekretariat Daerah	1	8	9	0	26	0	0	44
2	Sekretariat DPRD	0	1	4	0	8	0	0	13
3	Sekretariat Korpri	0	0	0	1	0	0	0	1
4	Sekretariat KPU	0	0	0	0	4	0	0	4
5	Inspektorat	0	1	5	0	15	0	0	21
6	Badan Pengelola RSUD Aloi Saboe/ Otanaha	0	1	2	6	16	1	0	26
7	BKD Diklat	0	1	1	3	11	0	0	16
8	BAPPEDA	0	1	1	4	10	0	0	16
9	Badan Lingkungan Hidup	0	1	1	4	10	0	0	16

Lanjutan Tabel 4.1 Jumlah SKPD dan Pejabat Struktural di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo Tahun 2011

No	SKPD	Jumlah Pejabat Struktural							Jumlah
		IIA	IIB	IIIA	IIIB	IVA	IVB	VA	
10	Badan Kesbangpol dan Linmas	0	1	1	3	9	0	0	14
11	Badan Pemberdayaan Masy, Perempuan&KB	0	1	1	4	11	0	0	17
12	Badan Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan	0	1	1	3	13	1	0	19
13	Badan Narkotika	0	1	0	1	6	0	0	8
14	Badan Penanggulangan Bencana Daerah	0	1	1	3	9	1	0	15
15	Dinas Kebudayaan dan Pariwisata	0	1	1	3	9	0	0	14
16	Dinas Pendidikan	0	1	1	4	25	5	17	53
17	Dinas Kesehatan	0	1	1	4	20	8	0	34
18	Dinas Pendapatan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah	0	1	1	4	15	0	0	21
19	Dinas Pekerjaan Umum dan Kimpraswil	0	1	1	4	13	0	0	19
20	Dinas Perhubungan, Informasi dan Komunikasi	0	1	1	4	15	0	0	21
21	Dinas Sosial dan Tenaga Kerja	0	1	1	4	19	2	0	27
22	Dinas Tata Kota dan Pertamanan	0	1	1	4	14	0	0	20
23	Dinas Pemuda dan Olah Raga	0	1	1	3	9	0	0	14

Lanjutan Tabel 4.1 Jumlah SKPD dan Pejabat Struktural di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo Tahun 2011

No	SKPD	Jumlah Pejabat Struktural							Jumlah
		IIA	IIB	IIIA	IIIB	IVA	IVB	VA	
24	Dinas Kelautan, Perikanan, Pertanian & Ketahanan Pangan	0	1	1	4	21	4	0	31
25	Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	0	1	1	3	12	0	0	17
26	Dinas Perdagangan, Koperasi, UMKM, dan Penanaman Modal	0	1	1	4	15	0	0	21
27	Kantor Satpol PP	0	1	1	0	4	11	0	17
28	Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu	0	0	1	0	4	0	0	5
29	Kantor Pengelola Data Elektronik dan Perpustakaan	0	0	1	0	4	0	0	5
30	Kantor Pengelola Pasar	0	0	1	0	4	0	0	5
31	Kantor Camat Kota Timur	0	0	1	1	15	45	0	62
32	Kantor Camat Kota Selatan	0	0	1	1	14	45	0	61
33	Kantor Camat Kota Barat	0	0	1	1	9	29	0	40
34	Kantor Camat Kota Utara	0	0	1	1	15	45	0	62
35	Kantor Camat Kota Tengah	0	0	1	1	10	31	0	43
36	Kantor Camat Dungingi	0	0	1	1	8	24	0	34
Jumlah		1	32	49	87	429	241	17	856

Sumber : BKD Diklat Kota Gorontalo, tahun 2011

Berdasarkan tabel 4.1 maka dapat dijelaskan bahwa Pejabat Struktural di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo yang seluruhnya berjumlah 856 tersebut tersebar pada: 1 orang Eselon IIA, 32 orang Eselon IIB, 49 orang Eselon IIIA, 87 orang Eselon IIIB, 429 orang Eselon IVA, 241 orang Eselon IVB, dan 17 orang Eselon VA.

Selanjutnya tingkat pendidikan pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo dapat dilihat pada tabel berikut

Tabel 4.2 Tingkat Pendidikan Pejabat Struktural di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo Tahun 2011

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah (Orang)	%
1	S2	80	9.35
2	S1	412	48.13
3	Diploma 4	25	2.92
4	Diploma 3	40	4.67
5	Diploma 2	7	0.82
6	Diploma 1	10	1.17
7	SMTA	282	32.94
	Jumlah	856	100

Sumber : BKD Diklat Kota Gorontalo, tahun 2011

Tingkat pendidikan pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo dapat diklasifikasi sebagai berikut: sekitar 60.40% berpendidikan Strata2, Strata 1 dan Diploma 4, Sekitar 6.66% berpendidikan Diploma 3, 2, dan 1, serta 32.94% berpendidikan SMTA. Hal yang menarik pada data tersebut adalah Pejabat Struktural yang masih berpendidikan SMTA seluruhnya berjumlah 282 orang dari Pejabat Struktural yang berjumlah 856 orang atau berjumlah 32.94%.

## B. Profil Aparatur Pemerintah Kota Gorontalo

Berdasarkan data pada Badan Kepegawaian Daerah dan Diklat Kota Gorontalo, keadaan Aparatur Pemerintah Kota Gorontalo selain pejabat struktural seluruhnya berjumlah 4.775 orang, dengan tingkat pendidikan bervariasi seperti terlihat pada tabel berikut ini:

Tabel 4.3 Tingkat Pendidikan Aparatur di Lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo Tahun 2011

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah (Orang)	%
1	S2	78	1.63
2	S1	1.777	37.22
3	Diploma 4	5	0.10
4	Diploma 3	502	10.51
5	Diploma 2	487	10.20
6	Diploma 1	143	2.99
7	SMTA	1.658	34.73
8	SMTP	64	1.34
9	SD	61	1.28
Jumlah		4.775	100

Sumber : BKD Diklat Kota Gorontalo, tahun 2011

Tingkat pendidikan aparatur selain pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo dapat diklasifikasi sebagai berikut: sekitar 38.95% berpendidikan Strata2, Strata 1 dan Diploma 4, Sekitar 23.70% berpendidikan Diploma 3, 2, dan 1, serta sekitar 37.35% berpendidikan SMTA, SMTP, dan SD. Hal yang menarik pada data tersebut adalah aparatur yang masih berpendidikan SMTA kebawah seluruhnya berjumlah 1.783 orang dari aparatur selain Pejabat Struktural yang berjumlah 4.775 orang atau berjumlah 37.35%.

### **C. Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah Pada Level Sistem Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kota Gorontalo**

Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah pada level Sistem dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kota Gorontalo ditelaah dari beberapa fokus yang terdiri dari: a). pengaturan dan penguatan Program Kerja dengan indikator fokus: Perumusan, penyusunan, dan pembahasan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kota Gorontalo tahun 2008-2027 serta Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Gorontalo tahun 2008-2013; Perumusan dan Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD serta Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD); Perumusan, Penyusunan, dan Penerapan Standar Operasional Prosedur (SOP) SKPD serta Standar Pelayanan Minimal (SPM) SKPD, dan b). Kebijakan sistem pemerintahan, dengan indikator fokus: Sistem Manajemen dan Pengelolaan Keuangan Daerah, serta Sistem pembinaan dan pengembangan SDM aparatur pemerintahan.

Hasil penelitian yang dilakukan peneliti tentang pengembangan kapasitas pemerintah daerah pada level sistem dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kota Gorontalo yang ditinjau dari beberapa fokus pengamatan dideskripsikan sebagai berikut:

#### **1. Pengaturan dan penguatan program kerja pemerintahan**

- a. Perumusan, penyusunan, dan pembahasan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kota Gorontalo tahun 2008-2027 serta Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Gorontalo tahun 2008-2013.

Proses perumusan, penyusunan, dan pembahasan RPJPD tahun 2008-2027 dan RPJMD tahun 2008-2013 Kota Gorontalo dilaksanakan melalui

beberapa tahapan kegiatan seperti: 1) penyusunan draft yang dikoordinir oleh Bappeda dan turut melibatkan semua SKPD, 2) penyempurnaan draft melalui pelaksanaan Focus Group Discussion, 3) pembahasan lebih lanjut melalui pelaksanaan musrenbang secara berjenjang, 4) pengusulan ke DPRD, 5) pembahasan di DPRD, dan 6) penetapan menjadi Peraturan daerah, sebagaimana dikemukakan oleh informan penelitian sebagai berikut:

“Perumusan, penyusunan, dan pembahasan RPJPD Kota Gorontalo tahun 2008-2027 sebenarnya telah dimulai sejak akhir tahun 2007 kemudian dilanjutkan pada tahun 2008, Perumusan, penyusunan, dan pembahasan RPJPD Kota Gorontalo dilaksanakan melalui mekanisme sebagai berikut: pada awalnya dibentuk Tim khusus penyusun konsep RPJPD yang dikoordinir oleh Kepala Bappeda. Penyusunan konsep RPJPD tersebut turut melibatkan SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo dengan cara SKPD memberikan data dan informasi sesuai bidang tugasnya masing-masing yang kemudian diolah dan disusun oleh Tim Khusus dimaksud. Untuk lebih menyempurnakan draft RPJPD tersebut dilaksanakanlah beberapa kali Focus Group Discussion dengan pesertanya terdiri dari representasi masing-masing SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo dan pihak-pihak yang berkepentingan (Stakeholder) dengan Pemerintah Kota Gorontalo. Rumusan melalui Focus Group Discussion tersebut kemudian dibahas di forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) tingkat Kota Gorontalo, yang selanjutnya setelah dirumuskan oleh Tim Khusus yang dibantu oleh Tim Teknis dari kalangan Perguruan Tinggi disampaikan ke DPRD Kota Gorontalo untuk dibahas bersama-sama dengan DPRD. (IM, 07-01-2011)

Dari hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa proses dan mekanisme perumusan, penyusunan dan pembahasan RPJPD Kota Gorontalo telah dilaksanakan melalui beberapa tahapan kegiatan. Pada awalnya dibentuk suatu Tim Khusus penyusun draft RPJPD dengan turut melibatkan semua SKPD. Selanjutnya dilaksanakan penyempurnaan dan

pemantapan draft RPJPD melalui FGD dan musrenbang secara berjenjang yang pesertanya adalah representasi masing-masing SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo dan pihak-pihak yang berkepentingan (Stakeholder) dengan Pemerintah Kota Gorontalo, yang terdiri dari masyarakat, organisasi pemuda, serta Lembaga Pengkajian Pembangunan Gorontalo, perumusan akhir di tingkat pemerintah daerah oleh Tim Khusus yang dibantu oleh Tim Teknis dari perguruan tinggi, serta yang terakhir adalah penyampaian ke DPRD Kota Gorontalo untuk dibahas dan ditetapkan menjadi Peraturan Daerah (Perda) RPJPD Kota Gorontalo tahun 2008-2027.

Berbeda dengan RPJPD, perumusan, penyusunan, dan pembahasan RPJMD Kota Gorontalo tahun 2008–2013, prosesnya baru dimulai bulan Agustus tahun 2008, waktunya disesuaikan dengan periode kepemimpinan Walikota dan wakil Walikota tahun 2008–2013, karena RPJMD memuat Visi, Misi dan program kerja Kepala Daerah sebagaimana dikemukakan oleh informan penelitian berikut ini:

“Perumusan, penyusunan, dan pembahasan RPJMD Kota Gorontalo tahun 2008-2013 nanti dimulai pada bulan Agustus 2008 yang disebabkan karena substansi RPJMD disamping disesuaikan dengan RPJPD Kota Gorontalo tahun 2008-2027 juga disesuaikan dengan Visi, Misi, dan Program Kerja Walikota dan wakil Walikota Gorontalo periode tahun 2008-2013. (IM, 07-01-2011)

Perumusan, penyusunan dan pembahasan RPJMD Kota Gorontalo tahun 2008-2013 juga telah dilaksanakan melalui beberapa tahapan seperti pada pelaksanaan Perumusan, penyusunan dan pembahasan RPJPD Kota Gorontalo tahun 2008-2027, seperti yang dikemukakan oleh informan penelitian berikut ini:

“Perumusan, penyusunan, dan pembahasan RPJMD Kota Gorontalo sama halnya dengan mekanisme perumusan, dan pembahasan RPJPD, yakni diawali dengan pembentukan Tim khusus penyusun konsep

RPJMD yang dikoordinir oleh Kepala Bappeda. Penyusunan konsep RPJMD juga melibatkan SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo dengan cara SKPD memberikan data dan informasi sesuai bidang tugasnya masing-masing yang kemudian diolah dan disusun oleh Tim Khusus dimaksud. Penyempurnaan draft RPJMD tersebut dilaksanakan melalui beberapa kali Focus Group Discussion yang pesertanya terdiri dari representasi masing-masing SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo dan pihak-pihak terkait (Stakeholder). Rumusan melalui Focus Group Discussion tersebut kemudian dibahas di forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) tingkat Kota Gorontalo, yang selanjutnya setelah dirumuskan oleh Tim Khusus yang dibantu oleh Tim Teknis dari kalangan Perguruan Tinggi disampaikan ke DPRD Kota Gorontalo untuk dibahas bersama-sama dengan DPRD dan selanjutnya ditetapkan menjadi Perda RPJMD. (IM, 07-01-2011)

Dari hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa proses dan mekanisme perumusan, penyusunan dan pembahasan RPJMD Kota Gorontalo tahun 2008-2013 telah dilaksanakan melalui beberapa tahapan kegiatan seperti pada Perumusan, penyusunan dan pembahasan RPJPD Kota Gorontalo tahun 2008-2027, namun yang membedakannya adalah dari segi substansi masing-masing rencana pembangunan tersebut, karena substansi RPJMD selain harus relevan dengan RPJPD, juga harus disesuaikan dengan Visi, Misi, dan Program Kerja Walikota dan wakil Walikota periode tahun 2008-2013.

Setelah Pemerintah Kota Gorontalo menyampaikan masing-masing usulan RPJPD Kota Gorontalo tahun 2008-2027 dan RPJMD Kota Gorontalo tahun 2008-2013 ke DPRD Kota Gorontalo untuk dibahas bersama-sama dengan DPRD dan selanjutnya ditetapkan menjadi Perda, maka ditingkat DPRD juga telah dilaksanakan beberapa tahapan kegiatan, seperti yang dikemukakan oleh informan penelitian berikut ini:

“Tahapan mekanisme pembahasan RPJPD tahun 2008-2027

dan RPJMD tahun 2008-2013 Kota Gorontalo terdiri dari: a). Pengumpulan data kondisi eksisting selang 10 tahun terakhir untuk RPJPD dan 5 tahun terakhir untuk RPJMD, b). Pengumpulan data program kegiatan SKPD 5 tahun kedepan (2008-2013) yang nantinya menjadi program/kegiatan yang akan dituangkan dalam Renstra SKPD masing-masing untuk penyusunan RPJMD, c). Analisis kondisi eksisting yang melahirkan keberhasilan dan permasalahan daerah, d). Melakukan analisis SWOT, e). Menyusun program transisi dan kaidah pelaksanaan, f). Menyusun draft RPJPD dan RPJMD berdasarkan hasil pengumpulan dan analisis data, g). Melakukan sedikitnya 6 kali FGD dengan nara sumber yang berbeda dalam rangka perbaikan draft, h). Melakukan Musyawarah Rencana Pembangunan RPJPD maupun RPJMD dengan melibatkan seluruh Stakeholder dalam rangka menyempurnakan draft yang telah mengalami perbaikan setelah dilakukan beberapa kali FGD, i). Mensinronkan draft RPJPD maupun RPJMD Kota Gorontalo dengan RPJPD maupun RPJMD Provinsi Gorontalo dan RPJP maupun RPJM Nasional, j). Menyampaikan draft RPJMD ke pengguna anggaran untuk mendapatkan masukan berdasarkan Visi, Misi, dan Program Kepala Daerah priode 2001-2013, k). Menyusun draft final RPJPD maupun RPJMD Kota Gorontalo, dan l). Melakukan pengkajian RPJPD maupun RPJMD menjadi Peraturan Daerah” (NS, 20-12-2010).

Berdasarkan hasil wawancara di atas, maka dapat dikemukakan bahwa perumusan, penyusunan dan pembahasan RPJPD tahun 2008-2027 dan RPJMD tahun 2008-2013 di DPRD, juga telah dilakukan melalui beberapa tahapan kegiatan yang diawali dari pengumpulan data kondisi kondisi eksisting selang 10 tahun terakhir untuk penyusunan RPJPD dan 5 tahun terakhir untuk penyusunan RPJMD. Kegiatan selanjutnya adalah menyusun draft RPJPD dan RPJMD serta menyempurnakan draft melalui FGD yang dilanjutkan dengan musrenbang. Dari segi substansi, RPJPD disesuaikan dengan RPJPD maupun RPJMD Provinsi serta RPJP dan RPJM Nasional. Sedangkan RPJMD disesuaikan dengan RPJPD Kota Gorontalo,

RPJPD maupun RPJMD Provinsi serta RPJP dan RPJM Nasional.

b. Perumusan dan Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD serta Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD)

Perumusan dan penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) sebelumnya diawali dengan Perumusan dan Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD, bahkan penyusunan RKA SKPD itu sendiri didahului dengan beberapa tahapan kegiatan antara lain pelaksanaan musrenbang secara berjenjang, penyusunan Rencana Kegiatan Pemerintah daerah (RKPD) seperti yang dikemukakan oleh informan penelitian berikut ini:

“Perumusan dan penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) diawali dengan pelaksanaan Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang). Pelaksanaan Musrenbang dimulai dari tingkat Kelurahan, kemudian dilanjutkan di tingkat Kecamatan. Hasil rumusan di tingkat Kecamatan yang dikoordinir oleh para Camat tersebut bersama-sama dengan pimpinan SKPD dirumuskan di tingkat Kota menjadi Rencana Kegiatan Pemerintah Daerah (RKPD). Berdasarkan RKPD tersebut disusunlah Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS) yang selanjutnya diusulkan ke DPRD untuk mendapatkan Nota Kesepakatan antara Pemerintah Kota dengan DPRD. Berdasarkan nota kesepakatan tersebut TAPD menyiapkan rancangan Surat Edaran Kepala Daerah tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD yang akan menjadi acuan kepala SKPD untuk menyusun RKA-SKPD. Kemudian RKA-SKPD yang telah disusun oleh masing-masing SKPD diajukan kepada PPKD untuk dibahas lebih lanjut oleh TAPD, dan merupakan bahan dalam penyusunan RAPBD. Selanjutnya RAPBD disampaikan ke DPRD untuk dibahas dan disahkan melalui mekanisme yang ada di DPRD menjadi APBD Kota Gorontalo” (IM, 07-01-2011)

Dari hasil wawancara tersebut menunjukkan bahwa perumusan, penyusunan, dan pembahasan RKA SKPD dan RAPBD dilaksanakan secara bertahap, dimulai dari pelaksanaan musrenbang secara berjenjang, penyusunan RKPD, penyusunan KUS-PPAS, penyusunan RKA SKPD yang dilanjutkan dengan penyusunan RAPBD, dan terakhir penyampaian RAPBD ke DPRD untuk dibahas dan disahkan menjadi APBD, seperti yang dikemukakan oleh informan penelitian berikut ini:

“Mekanisme pembahasan RAPBD di DPRD dilaksanakan melalui beberapa tahapan: a). RAPBD disampaikan oleh pihak Eksekutif kemudian ditindaklanjuti dengan rapat Badan Musyawarah oleh Badan Musyawarah DPRD Kota Gorontalo, b). Rapat Badan Musyawarah dilaksanakan dalam rangka penentuan tahapan-tahapan pelaksanaan pembahasan RAPBD baik pembahasan oleh Badan Anggaran maupun sampai pada Paripurna tahap II (Tahap Akhir), c). Pembahasan RAPBD oleh DPRD dilaksanakan oleh Badan Anggaran bersama-sama Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD), d). Setelah pembahasan oleh Badan Anggaran maka akan dilanjutkan dengan Paripurna Tahap Akhir di mana dalam Rapat Paripurna ini akan disampaikan laporan Badan Anggaran. Setelah pelaksanaan Paripurna Tahap Akhir maka pihak DPRD dan pihak Eksekutif melalui Sekretariat DPRD membuat Risalah Rapat untuk dilampirkan dengan RAPBD yang kemudian dikirim ke Pemerintah Provinsi dalam rangka evaluasi RAPBD, e). Selanjutnya dari hasil evaluasi oleh Pemerintah Provinsi maka DPRD bersama-sama dengan Eksekutif duduk kembali membahas apa yang menjadi hasil dari evaluasi Pemerintah Provinsi tersebut, f). Selanjutnya DPRD mengeluarkan Surat Keputusan tentang persetujuan RAPBD yang kemudian oleh pihak Eksekutif ditindaklanjuti dengan menerbitkan Peraturan Daerah tentang APBD” (NS, 04-01-2011)

Hasil wawancara di atas mempertegas bahwa Pemerintah Kota Gorontalo bersama DPRD Kota Gorontalo selalu berupaya melibatkan masyarakat dan dunia usaha dalam penyelenggaraan pembangunan daerah

termasuk dalam proses perumusan dan penetapan APBD Kota Gorontalo.

“Perumusan dan penetapan RAPBD Kota Gorontalo selama ini selalu melibatkan masyarakat dan kalangan swasta. Keterlibatan masyarakat dan kalangan swasta biasanya pada saat Musrenbang yang diselenggarakan oleh Bappeda Kota Gorontalo, juga pada saat pembahasan anggaran oleh Badan Anggaran DPRD Kota Gorontalo. Pada pembahasan anggaran oleh Banmus DPRD bahkan pada saat Rapat Paripurna Dewan kami dari kalangan pengusaha selalu diundang menghadiri tetapi bukan untuk memberi masukan melainkan memantau dan memastikan apakah aspirasi yang terjaring pada saat musrenbang tetap terakomodir.” (SM, 18-01-2011)

- c. Perumusan, penyusunan, dan penerapan Standar Operasional Prosedur (SOP) SKPD serta Standar Pelayanan Minimal (SPM) SKPD.

Dari wawancara dengan informan diperoleh informasi bahwa SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo seluruhnya telah memiliki SOP. Hal ini terlaksana berkat rekomendasi Walikota Gorontalo, H. Adhan Damba, S.Sos, MA., dalam upaya mengoptimalkan kinerja birokrasi Pemerintah Kota Gorontalo.

“Semua SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo telah memiliki Standar Operasional Prosedur (SOP), karena dengan adanya SOP maka aparatur akan mudah melaksanakan tugas pokok dan fungsinya dengan maksimal. Pelaksanaan SOP juga telah dijadikan alat untuk menilai kinerja aparatur. Penyusunan dan Perumusan SOP di masing-masing SKPD melibatkan semua komponen yang ada di masing-masing SKPD, karena diharapkan aparatur menerapkan SOP dengan tanpa paksaan dari siapapun juga.” (HP, 06-01-2011)

Sekalipun pada semua SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo telah ada SOP namun masih tetap diperlukan perhatian serius dari para pimpinan SKPD dalam hal penerapan SOP tersebut, karena dalam pelaksanaannya masih mengalami kendala karena adanya keterbatasan

dalam beberapa hal.

“Seluruh SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo telah menyusun dan menerapkan SOP. Tetapi karena tergolong baru, masih banyak hal-hal yang perlu ditingkatkan. Ini kami kemukakan mengingat masih adanya kekeliruan aparat dalam pelaksanaan tugasnya. Penerapan SOP memerlukan konsistensi dari setiap jajaran pimpinan SKPD agar mau membina dan mengarahkan staf/aparatnya agar memahami setiap SOP yang berhubungan dengan tupoksinya, dan yang tidak kalah pentingnya adalah peningkatan disiplin pegawai dalam menjalankan SOP pada pelaksanaan tugasnya.” (SSS, 28-12-2010)

Belum seluruh SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo memiliki Standar Pelayanan Minimal (SPM). Hanya SKPD yang berhubungan dengan pelayanan langsung kepada masyarakat yang telah menyusun dan menerapkan SPM di daerah ini, seperti yang dikemukakan oleh informan penelitian berikut ini:

“Belum semua SKPD telah memiliki Standar Pelayanan Minimal (SPM), namun SKPD yang berhubungan langsung dengan pelayanan publik seperti: Rumah Sakit Umum Daerah, Dinas Kesehatan termasuk di dalamnya Puskesmas, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil semuanya telah memiliki SPM dan bahkan telah menerapkannya. Penyusunan dan Perumusan SPM disamping melibatkan semua komponen yang ada di masing-masing SKPD juga melibatkan pihak-pihak yang berkepentingan dengan penerapan SPM tersebut” (HP, 06-01-2011)

## **2. Kebijakan Sistem Pemerintahan di Kota Gorontalo**

### **a. Sistem Manajemen dan Pengelolaan Keuangan Daerah**

Sistem manajemen dan pengelolaan keuangan pemerintah Kota Gorontalo sudah menggunakan Sistem Informasi Manajemen Administrasi Daerah secara on-line yang berlaku untuk seluruh SKPD, seperti yang

dikemukakan oleh informan penelitian berikut ini:

“Pengalokasian anggaran ke masing-masing SKPD disesuaikan dengan Rencana Kegiatan Pemerintah daerah (RKPD) dan pencapaian Visi, Misi, dan Grand Strategy Pemerintah Kota Gorontalo. Dalam hal pengelolaan keuangan sekarang ini Manajemen dan Pengelolaan keuangan daerah sudah menggunakan Sistem Informasi Manajemen Administrasi Daerah (Simda) secara on-line yang berlaku untuk seluruh SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo. Dengan adanya Simda secara on-line maka bentuk pertanggungjawaban dan pelaporan penggunaan anggaran oleh masing-masing SKPD menjadi mudah dikoordinasi karena pelaporan tersebut menjadi dokumen pertanggung jawaban penggunaan anggaran. Tidak hanya pemerintah, masyarakat luas pun dapat mengakses keadaan keuangan daerah yang biasanya dipublikasikan oleh pemerintah daerah melalui media masa yakni koran lokal” (HD, 12-01-2011)

Berdasarkan hasil wawancara di atas, maka dapat dikemukakan bahwa dengan digunakannya Simda secara on-line dalam manajemen dan pengelolaan keuangan daerah maka bentuk pertanggungjawaban dan pelaporan penggunaan anggaran oleh masing-masing SKPD menjadi mudah dikoordinasi karena pelaporan tersebut menjadi dokumen pertanggung-jawaban penggunaan anggaran.

Selanjutnya masih dikemukakan oleh informan penelitian yang sama bahwa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo telah memperoleh prestasi yang membanggakan sebagaimana dijelaskan sebagai berikut:

“Prestasi yang diperoleh Pemerintah Kota Gorontalo dalam hal pengelolaan keuangan adalah memperoleh dana insentif daerah dari Menteri Keuangan RI sejumlah Rp.22,933.199.000,- pada tahun 2010. Bahkan satu-satunya daerah tingkat II yang ada di Provinsi Gorontalo. Selanjutnya pada tahun 2011 juga memperoleh dana yang sama sejumlah Rp.21.961.784.000,- Pemberian dana insentif daerah tersebut didasarkan pada beberapa pertimbangan bahwa

pemerintah Kota Gorontalo memenuhi kriteria kinerja keuangan yaitu mampu meningkatkan atau mempertahankan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah untuk memperoleh opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) dari Badan Pemeriksa Keuangan, serta mampu menetapkan Peraturan Daerah tentang APBD secara tepat waktu setiap tahunnya” (HD, 12-01-2011)

Dari hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa sistem manajemen dan pengelolaan keuangan Pemerintah Kota Gorontalo telah mendapat pengakuan dari Kementerian Keuangan RI yang terbukti dengan telah diberikannya dana insentif daerah masing-masing sejumlah Rp.22,933.199.000,- pada tahun 2010. Bahkan satu-satunya daerah tingkat II yang ada di Provinsi Gorontalo yang memperoleh dana insentif, dan sejumlah Rp.21.961.784.000,- pada tahun 2011 karena mampu mempertahankan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) dan mampu menetapkan Perda tentang APBD secara tepat waktu setiap tahunnya, berdasarkan dokumen terlampir (lampiran 7)

b. Sistem pembinaan dan pengembangan SDM aparatur pemerintahan di Kota Gorontalo.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses pembinaan dan pengembangan SDM aparat dilaksanakan sejak rekrutmen CPNS dan tenaga honorer yang sesuai kebutuhan yang ada pada masing-masing SKPD. Oleh karenanya, dalam perekrutan pegawai pimpinan-pimpinan SKPD diberi kewenangan untuk mengajukan kebutuhan pegawai di instansinya.

“Sistem pembinaan dan pengembangan SDM Aparatur pemerintahan mencakup hal-hal sebagai berikut: a) Rekrutmen CPNS terpusat di BKD Diklat namun usulan jumlah dan kualifikasi pendidikan tetap dari pimpinan SKPD yang kemudian dikoordinasi oleh BKD Diklat, b) Rekrutmen tenaga honorer juga terpusat di BKD Diklat dan pimpinan SKPD tetap diberikan kewenangan untuk mengajukan kebutuhan

tenaga honorer maupun CPNS, c) Penempatan pejabat struktural tetap dibahas di Baperjakat namun terkadang tidak melibatkan pimpinan SKPD, d) Sekarang ini pemberian sanksi utamanya kepada pejabat struktural yang tidak disiplin dan tidak loyal menjadi perhatian serius dari Pimpinan Pemerintah Daerah dengan istilah non job, e) Pemberian sanksi berupa non job kepada pejabat struktural dijadikan sebagai upaya meningkatkan disiplin, dedikasi, dan loyalitas, f) Pemberian sanksi kepada aparatur non jabatan yang tidak disiplin dan tidak loyal diserahkan kewenangannya kepada pimpinan SKPD masing-masing namun tetap dilaporkan ke BKD Diklat, dan g) Pemberian penghargaan kepada aparatur yang berprestasi masih perlu dibuatkan pedoman yang jelas dan terukur dan masih perlu mendapatkan perhatian dari Pimpinan SKPD.” (MFM, 02-12-2010)

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa informan di atas, maka dapat diidentifikasi bahwa perumusan, penyusunan, dan pembahasan RPJPD, RPJMD, RKA, RAPBD, SOP, SPM, serta sistem manajemen dan pengelolaan keuangan daerah. dan sistem pembinaan dan pengembangan SDM aparatur pemerintah daerah merupakan fokus dan sub fokus penelitian yang dapat menjelaskan pengembangan kapasitas pemerintah daerah pada level sistem dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Gorontalo pada bagian pembahasan selanjutnya.

c. Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah Pada Level Organisasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kota Gorontalo

Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah pada level Organisasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kota Gorontalo ditelaah dari beberapa fokus yang terdiri dari: 1) Struktur organisasi pemerintahan daerah, 2) Budaya kerja organisasi di lingkungan SKPD. 3) Proses pengambilan dan pelaksanaan keputusan pemerintah Kota Gorontalo.

1. Struktur Organisasi Pemerintahan Daerah Kota Gorontalo

Keberadaan organisasi perangkat daerah pada pemerintah Kota

Gorontalo telah disesuaikan dengan ketentuan yang mengatur untuk itu seperti yang dikemukakan oleh informan berikut ini:

“Besaran Organisasi Perangkat Daerah harus disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah dan Kepentingan Publik serta Peraturan Pemerintah yang lain yang mengatur tentang Organisasi Perangkat Daerah dimaksud. Organisasi Perangkat Daerah di Kota Gorontalo terdiri dari: a). Sekretariat Daerah dengan 3 (tiga) Asisten yaitu Asisten I Bidang Pemerintahan dan Kesra, Asisten II Bidang Perekonomian dan Pembangunan, Asisten III Bidang Administrasi Umum dan Aparatur. b). Staf Ahli 5 (lima) orang, yaitu Bidang Hukum dan Politik, Bidang Pemerintahan, Bidang Pembangunan, Bidang Kemasyarakatan dan SDM, serta Bidang Ekonomi dan Keuangan, c). Sekretariat DPRD, Sekretariat Korpri, dan Sekretariat KPU, d). 12 (duabelas) Dinas, yang terdiri dari Kebudayaan dan Pariwisata, Pendidikan, Kesehatan, Pendapatan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah, Pekerjaan Umum dan Kimpraswil, Perhubungan Informasi dan Komunikasi, Sosial dan Tenaga Kerja, Tata Kota dan Pertamanan, Pemuda dan Olah Raga, Kelautan Perikanan Pertanian dan Ketahanan Pangan, Kependudukan dan Pencatatan Sipil, serta Perindag Koperasi UMKM dan Penanaman Modal, e). 15 (lima belas) Lembaga Teknis yang terdiri dari: 10 (sepuluh) Badan yaitu BKD dan Diklat, Bappeda, Lingkungan Hidup, Kesbangpol dan Linmas, Pemberdayaan Masyarakat Perempuan dan KB, Pelaksana Penyuluhan Pertanian Perikanan dan Kehutanan, Narkotika, Penanggulangan Bencana Daerah, Inspektorat, Pengelola Rumah Sakit Umum Daerah, dan 4 (empat) Kantor yaitu Satpol PP, Pelayanan Perizinan Terpadu, Pengelola Data Elektronik dan Perpustakaan, serta Pengelola Pasar, f). 6 (enam) Kantor Camat yaitu Kota Timur, Kota Selatan, Kota Barat, Kota Utara, Kota Tengah, dan Duingi” (HP, 06-01-2011).

## 2. Budaya Kerja Organisasi di Lingkungan SKPD Pemerintah Kota Gorontalo

Di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo, norma-norma atau nilai-nilai yang diharapkan dijunjung tinggi oleh seluruh aparat tertuang dalam visi jangka panjang, visi jangka pendek, misi dan grand strategy Pemerintah Kota Gorontalo, serta budaya kerja organisasi di lingkungan pemerintah Kota Gorontalo.

“Visi jangka panjang Pemerintah Kota Gorontalo tahun 2008-2027 adalah Terwujudnya masyarakat yang berkualitas, maju, dan sejahtera. Berdasarkan Visi jangka panjang tersebut ditetapkanlah Visi Pemerintah Kota Gorontalo tahun 2008-2013 yaitu Kota Entrepreneur. Sedangkan Misi Pemerintah Kota Gorontalo tahun 2008-2013 yaitu Mewujudkan Masyarakat Kota Gorontalo yang Mandiri dan Religius. Untuk mencapai Visi dan Misi Pemerintah Kota Gorontalo tahun 2008-2013 tersebut maka ditetapkanlah Grand Strategy yang terdiri dari: 1) Menyelenggarakan Kepemerintahan yang Entrepreneur, 2) Mewujudkan Sumber Daya Manusia yang berdaya saing, 3) Membangun infrastruktur perkotaan yang handal, dan 4) Menjadikan Kota Gorontalo sebagai pusat perdagangan dan jasa di kawasan toluak tomini dan sekitarnya. Untuk mendukung Visi, Misi, dan Grand Strategy dimaksud, maka pada setiap penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan ditetapkanlah Nilai-nilai Budaya Kerja yang terdiri dari: Proaktif, Disiplin, Inovasi, Kerja sama, dan Transparan” (MN, 11-01-2011).

Selanjutnya khusus menyangkut dampak dari penerapan nilai-nilai budaya kerja di lingkungan pemerintah Kota Gorontalo dimaksud, dijelaskan oleh informan lain sebagai berikut:

“Sejak awal pemerintahan Walikota Gorontalo Adhan Dambea, S.Sos, MA, budaya Kerja yang terdiri dari: Proaktif, Disiplin, Inovasi, Kerja sama, dan Transparan sudah diterapkan dalam penyelenggaraan semua aktivitas baik aktivitas Pemerintahan

maupun aktivitas Pembangunan dan Kemasyarakatan. Penerapan kelima budaya kerja tersebut telah berimbas pada berbagai hal seperti: 1) Meningkatnya perhatian pimpinan SKPD terhadap pimpinan struktural di bawahnya dan aparatur, 2) Meningkatnya motivasi kerja pejabat dan aparatur, 3) Meningkatnya disiplin kerja pejabat dan aparatur, dan 4) Meningkatnya tanggung jawab pejabat dan aparatur dalam pelaksanaan tupoksinya, 5) Meningkatnya kepedulian aparatur terhadap kebutuhan masyarakat, 6) Meningkatnya sinergitas diantara sesama SKPD” (HP, 06-01-2011).

Dari hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa ada perhatian serius dari Walikota Gorontalo untuk menerapkan budaya kerja yang terdiri dari Proaktif, Disiplin, Inovasi, Kerja sama, dan Transparan dalam penyelenggaraan aktivitas pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo. Penerapan kelima budaya kerja tersebut telah berimbas pada berbagai hal dan yang paling menonjol adalah meningkatnya disiplin kerja baik pejabat maupun staf yang ditunjukkan dengan keadaan seperti ketepatan waktu dalam mengikuti apel masuk dan keluar, tetap beraktivitasnya aparatur diruang kerja pada setiap jam kerja, serta ketepatan waktu penyelesaian urusan utamanya yang sifatnya administratif.

### 3. Proses Pengambilan dan Pelaksanaan Keputusan Pemerintah Daerah

Pengambilan keputusan pemerintah daerah dilaksanakan melalui rapat koordinasi yang dihadiri oleh semua komponen SKPD yang terkait dengan materi rapat. Pelibatan semua komponen SKPD yang terkait dengan materi rapat dimaksudkan agar pada pelaksanaan keputusan pemerintah daerah dimaksud terdapat dukungan penuh dari aparatur, sebagaimana dikemukakan oleh informan berikut ini:

“Pengambilan keputusan utamanya menyangkut kepentingan orang banyak biasanya dilakukan melalui rapat koordinasi untuk membahas setiap permasalahan yang harus diatasi. Pengambilan keputusan biasanya diawali dengan penentuan tujuan dan sasaran yang harus dicapai, kemudian mengidentifikasi permasalahan, mengidentifikasi alternatif pemecahan masalah, kemudian menentukan alternatif pemecahan masalah yang terbaik untuk dilaksanakan. Dalam pengambilan keputusan, pimpinan daerah selalu memperhatikan pendapat-pendapat yang berkembang dalam rapat. Keputusan yang diambil berdasarkan kesepakatan dari seluruh peserta rapat. Dengan demikian keputusan yang diambil merupakan keputusan bersama yang diharapkan mendapatkan dukungan dari semua pihak dalam pelaksanaannya.” (MN, 11-01-2011)

Berdasarkan hasil wawancara di atas maka dapat dikemukakan bahwa pengambilan keputusan pemerintah daerah utamanya yang menyangkut kepentingan rakyat banyak dilaksanakan melalui rapat koordinasi yang dihadiri oleh komponen SKPD terkait, sehingga dapat dihasilkan keputusan pemerintah daerah berdasarkan kesepakatan bersama.

Berperan sertanya aparatur dalam penetapan keputusan pemerintah daerah dapat memberikan dampak pada adanya dukungan aparatur dalam pelaksanaan keputusan pemerintah daerah, seperti yang dikemukakan oleh informan berikut ini:

“Pelaksanaan hasil keputusan di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo pada umumnya tidak mengalami kendala yang berarti. Hal ini disebabkan adanya keterlibatan para staf pelaksana sejak proses pengambilan keputusan. Keterlibatan staf dalam pengambilan keputusan membuat para staf merasa turut bertanggung jawab terhadap pelaksanaan setiap keputusan yang ditetapkan oleh pimpinan.” (JJ, 20-01-2011)

Adanya dukungan aparatur dalam hal pelaksanaan keputusan pemerintah daerah karena mereka merasa dilibatkan dalam pengambilan keputusan pemerintah daerah, disampaikan oleh informan penelitian berikut ini:

“Kami merasa senang dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan. Kami merasa dihargai pimpinan dan oleh karenanya akan berusaha menunjukkan kepada pimpinan bahwa kami mampu melaksanakan hal-hal yang kami usulkan dalam rapat. Bagaimanapun setiap permasalahan yang timbul dalam organisasi bukan semata-mata tanggung jawab pimpinan tetapi merupakan tanggung jawab bersama seluruh aparatur baik pimpinan maupun staf.” (RK, 12-01-2011)

Dari kedua hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa pelaksanaan hasil keputusan pemerintah daerah tidak akan mengalami hambatan bila sejak pengambilan keputusan, aparatur turut dilibatkan. Karena merasa dihargai oleh pimpinan sehingga mereka merasa turut bertanggung jawab terhadap keberhasilan pelaksanaan keputusan pemerintah daerah dimaksud.

Sebagai salah satu contoh proses pengambilan dan pelaksanaan keputusan daerah adalah pengambilan keputusan pemerintah daerah tentang pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Kota Gorontalo yang merupakan tindak lanjut dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2010 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, yang diawali dengan kegiatan sosialisasi kepada seluruh komponen SKPD terkait. Sebagaimana dokumen terlampir (Lampiran 8).

Contoh lain tentang pengambilan dan pelaksanaan keputusan pemerintah daerah yang melibatkan peran serta para pejabat struktural dan staf pada SKPD di lingkungan pemerintah Kota Gorontalo adalah Keputusan Walikota Gorontalo Nomor 94/9/V/2010 tentang

Penetapan Tim Sosialisasi Jaminan Kesehatan Masyarakat Mandiri (Jamkesmas) Kota Gorontalo, yang seterusnya ditindaklanjuti dengan Peraturan Walikota Gorontalo Nomor 15 tahun 2010 tentang Jaminan Kesehatan Masyarakat Mandiri (Jamkesmas) di Kota Gorontalo (lampiran 9).



## BAB IX

# PENGEMBANGAN KAPASITAS PEMERINTAH DAERAH PADA LEVEL INDIVIDU/ APARATUR DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

### A. Aspek Pendidikan Formal Aparatur Pemerintah

**P**engembangan kapasitas pemerintah daerah pada level individu/aparatur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kota Gorontalo ditelaah dari beberapa fokus yang terdiri dari: a. Pendidikan formal aparatur Pemerintah Daerah, dan relevansi tingkat pendidikan formal aparatur dengan tugas struktural dan tugas fungsional yang diembannya, b. Ketrampilan aparatur Pemerintahan Daerah, dan relevansi keterampilan aparatur dengan tugas fungsional yang diembannya, dan c. Pengetahuan aparatur Pemerintah daerah, terhadap Visi, Misi, dan Grand Strategy Pemerintah Kota Gorontalo serta Tugas pokok dan fungsinya masing-masing.

#### 1. Tingkat Pendidikan Formal Aparatur Pemerintah Kota Gorontalo

Tingkat pendidikan formal aparatur baik pejabat struktural maupun non struktural pada Pemerintah Kota Gorontalo cukup bervariasi yakni dimulai dari tingkat SD sampai dengan S2 (pasca sarjana). Berdasarkan

dokumentasi data penelitian seperti pada lampiran 12 dan hasil wawancara yang diperoleh dari informan penelitian bahwa:

“Berdasarkan data pada bulan Desember 2008, tingkat pendidikan formal pejabat struktural mulai dari eselon IIa sampai dengan Va bervariasi yang terdiri dari: S2 (82 orang), S1 (337 orang), D4 (25 orang), D3 (39 orang), D2 (6 orang), D1 (8 orang), dan SMTA (254 orang). Selain itu variasi tingkat pendidikan formal aparatur non jabatan struktural terdiri dari S2 (74 orang), S1 (1.768 orang), Diploma 4 (tidak ada), Diploma 3, (431 orang), Diploma 2 (461 orang), Diploma 1 (143 orang), SMTA (1.631 orang), SMTP (64 orang), dan SD (61 orang). Sedangkan pada bulan Januari 2011 menunjukkan data sebagai berikut: untuk tingkat pendidikan formal pejabat struktural mulai dari eselon IIa sampai dengan Va bervariasi yang terdiri dari: S2 (90 orang), S1 (412 orang), D4 (25 orang), D3 (40 orang), D2 (7 orang), D1 (10 orang), dan SMTA (272 orang). Selain itu variasi tingkat pendidikan formal aparatur non jabatan struktural terdiri dari S2 (78 orang), S1 (1.777 orang), Diploma 4 (5 orang), Diploma 3, (502 orang), Diploma 2 (487 orang), Diploma 1 (143 orang), SMTA (1.658 orang), SMTP (64 orang), dan SD (61 orang)” (MFM, 02-12-2010).

Berdasarkan dokumentasi data dan hasil wawancara di atas, maka dikemukakan bahwa bila dibandingkan data pada bulan Desember 2008 dengan data pada bulan Januari 2011, telah terjadi peningkatan jumlah aparatur pada tingkat pendidikan tertentu. Selanjutnya menyangkut adanya aparatur yang sementara studi lanjut dikemukakan oleh informan penelitian sebagai berikut:

“Sebagai wujud dari adanya program pengembangan kapasitas Pemerintah daerah pada level individu/aparatur di Pemerintahan Kota Gorontalo adalah adanya program studi lanjut baik bagi pejabat struktural maupun bagi aparatur non pejabat struktural. Sekarang ini aparatur baik pejabat struktural maupun non pejabat struktural yang sementara mengikuti pendidikan berjumlah 223 orang yang terdiri dari program Strata 3 berjumlah 6 orang, program Strata 2 berjumlah 23 orang, program Strata 1 berjumlah 126 orang, dan Diploma 3

berjumlah 68 orang. Aparatur yang sementara studi lanjut sekarang ini diharapkan akan selesai studi pada tahun 2011 dan tahun 2012” (MFM, 14-12-2010).

Dari hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa pengembangan kapasitas pemerintah daerah melalui peningkatan tingkat pendidikan formal aparatur dalam bentuk studi lanjut mendapat dukungan dari pemerintah daerah, dan dengan adanya aparatur yang sementara studi yang sekarang berjumlah 223 orang dapat menambah jumlah aparatur pada tingkat pendidikan Program Strata2, Strata 1, dan Diploma 3 (Lampiran 13).

## **2. Relevansi Pendidikan Formal Aparatur dengan Tugas Struktural dan Tugas Fungsional yang Diembannya**

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada umumnya aparatur baik yang menduduki jabatan struktural maupun non jabatan struktural memiliki pendidikan formal yang relevan dengan bidang tugasnya, seperti yang dikemukakan oleh informan penelitian berikut ini:

“Sebagian besar atau sekitar 88% Bidang Ilmu atau Program Studi Pendidikan formal dari pejabat struktural relevan dengan bidang tugas yang diembannya. Keadaan ini telah memudahkan para pejabat untuk melaksanakan tugasnya dengan capaian hasil yang maksimal. Sementara itu sekitar 82% penempatan aparatur pada tugas fungsionalnya sesuai dengan Bidang Ilmu atau Program Studi Pendidikan formal dari aparatur tersebut, dan hal ini pula telah memudahkan aparatur dalam melaksanakan tupoksinya dengan baik dan dengan hasil capaian yang maksimal” (MFM, 14-12-2010).

Berdasarkan hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa relevansi bidang ilmu atau program studi pendidikan formal pejabat struktural dengan tugas strukturalnya sudah mencapai sekitar 88% sedang relevansi bidang ilmu atau program studi pendidikan formal staf dengan tugas

fungsionalnya sudah mencapai sekitar 82%.

## **B. Aspek Keterampilan Aparatur Pemerintahan Daerah**

### **1. Keterampilan Aparatur Pemerintah Daerah**

Dalam upaya mengembangkan kapasitas Pemerintah Daerah pada level individu/aparatur khususnya melalui aspek keterampilan aparatur, Pemerintah Kota Gorontalo melalui kerja sama dengan Universitas Negeri Gorontalo telah melaksanakan Diklat fungsional bidang Akuntansi yang diikuti oleh 100 orang yang pesertanya adalah aparatur yang mengelola bidang keuangan baik yang ada di Dinas Pendapatan, Pengelola keuangan dan aset daerah maupun yang ada di masing-masing SKPD.

“Pada bulan Nopember tahun 2008 Pemerintah Kota Gorontalo bekerja sama dengan Universitas Negeri Gorontalo telah melaksanakan Diklat Fungsional bidang Akuntansi khusus pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Daerah, yang diikuti oleh pengelola keuangan Daerah baik yang ada di Dinas Pendapatan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah maupun yang ada di masing-masing SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo yang seluruhnya berjumlah 100 orang. Pada pelaksanaan Diklat tersebut para peserta Diklat dididik dan dilatih untuk mengelola dan mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran berdasarkan Sistem Akuntansi Pemerintah secara komputerisasi. Pada pengelolaan anggaran tahun 2009 para peserta Diklat dimaksud sudah mengelola dan mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran pada Unit Kerjanya masing-masing dengan tetap diarahkan oleh para pejabat dan aparat yang berlatar belakang pendidikan Akuntansi utamanya yang ada di Dinas Pendapatan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Gorontalo.” (RK, 12-01-2011).

## **2. Relevansi Keterampilan Aparatur dengan Tugas Fungsional yang Diembannya**

Relevansi keterampilan aparatur dengan tugas fungsional yang diembannya dapat diketahui dari penjelasan informan berikut ini:

“Berdasarkan data pada bulan Desember 2008 aparat non jabatan di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo yang berjumlah 4.633 orang hanya sekitar 9% yang telah mengikuti Diklat Fungsional dan Diklat Teknis lainnya dalam berbagai bidang ilmu dan keahlian. Selain itu hanya sekitar 86% ditempatkan sesuai dengan Diklat Fungsional dan Diklat Teknis yang mereka ikuti. Sedangkan data pada bulan Januari 2011 menunjukkan sebagai berikut: dari aparatur non jabatan struktural di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo yang berjumlah 4.775 orang, sekitar 17% yang telah mengikuti Diklat Fungsional dan Diklat Teknis lainnya dalam berbagai bidang ilmu dan keahlian. Selain itu seluruhnya atau 100% ditempatkan sesuai dengan Diklat Fungsional dan Diklat Teknis yang mereka ikuti.” (MFM, 20-12-2010)”

Berdasarkan data hasil wawancara yang dikemukakan di atas dapat dikemukakan bahwa jumlah aparatur yang mengikuti Diklat fungsional dan Diklat teknis lainnya baik sampai dengan keadaan pada bulan Desember 2008 maupun pada keadaan Januari 2011, namun ada peningkatan dari segi jumlah prosentase yaitu dari 9% pada akhir tahun 2008 meningkat menjadi 17% pada bulan Januari 2011.

### **C. Aspek Pengetahuan Aparatur Pemerintah Daerah Terhadap Visi, Misi, dan *Grand Strategy* Pemerintah Kota Gorontalo, serta Tugas Pokok dan Fungsi (Tupoksi) Masing-Masing Aparatur**

Pengembangan kapasitas pemerintah daerah yang ditelaah dari aspek pengetahuan aparatur pemerintah daerah terhadap visi, misi, dan *grand strategy* pemerintah Kota Gorontalo, serta tugas pokok dan fungsi (tupoksi) masing-masing aparatur telah dilaksanakan di semua SKPD di lingkungan

Pemerintah Kota Gorontalo, baik melalui media visual maupun melalui komunikasi lisan.

“Pada setiap ruangan kerja di masing-masing SKPD ditempelkan kalimat-kalimat yang diharapkan dapat dijadikan pedoman baik oleh bagi pejabat struktural maupun oleh staf dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya masing-masing. Kalimat-kalimat tersebut terdiri dari: 1) Visi Jangka Panjang Pemerintah Kota Gorontalo tahun 2008-2027, 2) Visi Pemerintah Kota Gorontalo tahun 2008-2013, 3) Misi Pemerintah Kota Gorontalo tahun 2008-2013, 4) Grand Strategy Pemerintah Kota Gorontalo tahun 2008-2013, dan 5) Budaya Kerja. Selain itu pada masing-masing Pejabat Struktural dan Staf terdapat uraian tugas. Kesemuanya ini dimaksudkan agar baik pejabat struktural maupun staf dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi mempunyai arah dan pedoman yang jelas, sehingga pada akhirnya mereka semua bekerja dengan integritas, dedikasi, loyalitas, dan produktivitas kerja yang maksimal.” (HP, 06-01-2011).

Selanjutnya dalam hal pengetahuan aparatur pemerintah daerah terhadap visi, misi, dan grand strategy pemerintah kota gorontalo, serta tugas pokok dan fungsi (tupoksi) masing-masing aparatur, informan lain mengemukakan bahwa:

“Untuk memberikan arah yang jelas pada setiap aktivitas Pemerintahan, Pembangunan, dan Kemasyarakatan maka pada setiap ruangan di masing-masing SKPD ditempel di dinding kalimat-kalimat seperti: 1) Visi Jangka Panjang Pemerintah Kota Gorontalo tahun 2008-2027, 2) Visi Pemerintah Kota Gorontalo tahun 2008-2013, 3) Misi Pemerintah Kota Gorontalo tahun 2008-2013, 4) Grand Strategy Pemerintah Kota Gorontalo tahun 2008-2013, dan 5) Budaya Kerja. Masing-masing aparatur telah mempunyai rincian tugas berdasarkan tugas pokok dan fungsinya masing-masing. tugas pokok dan fungsi pada setiap jenjang jabatan struktural sampai dengan pimpinan terbawah yaitu Sub Bagian bahkan staf yang juga telah ditindaklanjuti dengan adanya Rincian Tugas masing-masing aparatur. Implementasi dari tugas pokok dan fungsi tersebut telah dibuatkan mekanisme kerjanya bahkan sekaligus

dengan contoh sehingga hal tersebut memudahkan aparaturnya untuk melaksanakannya dengan baik dan dengan hasil yang maksimal” (MFM, 14-12-2010).

Berdasarkan informasi yang telah dikemukakan sebelumnya oleh beberapa informan maka dapatlah diidentifikasi bahwa pendidikan formal aparaturnya dan relevansinya dengan tugas struktural dan tugas fungsional yang diembannya, keterampilan aparaturnya dan relevansinya dengan tugas fungsional yang diembannya, serta pengetahuan aparaturnya terhadap program kerja pemerintah daerah dan tupoksinya masing-masing merupakan fokus dan sub fokus penelitian yang dapat menjelaskan pengembangan kapasitas pemerintah daerah pada level individu/aparaturnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Gorontalo pada bagian pembahasan selanjutnya.

#### **D. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah Pada Level Sistem, Organisasi, Individu/ Aparaturnya Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kota Gorontalo**

Faktor-faktor yang mempengaruhi pengembangan kapasitas pemerintah daerah baik pada level sistem, organisasi, maupun individu/aparaturnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Gorontalo ditelaah dari beberapa fokus yang terdiri dari: a). Komitmen bersama dengan indikator fokus wujud tekad aparaturnya pemerintahan dalam melaksanakan tupoksinya, b). Kepemimpinan dengan indikator fokus suasana kepemimpinan pemerintahan, dan c). Transparansi dengan indikator fokus keterbukaan manajemen pemerintahan.

## **E. Komitmen Bersama (Wujud Tekad Bersama Aparatur Pemerintahan Dalam Melaksanakan Tupoksinya)**

Wujud kerja sama dan koordinasi yang baik antara SKPD-SKPD di lingkungan pemerintahan Kota Gorontalo salah satunya dalam penyelenggaraan program P2KP di Kota Gorontalo, seperti yang dikemukakan oleh informan berikut ini:

“Pelaksanaan program P2KP yang melibatkan beberapa SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo telah menjadi primadona pengentasan kemiskinan, sebab melalui program tersebut dilaksanakan berbagai kegiatan yang meliputi bidang ekonomi, bidang fisik, dan bidang sosial. Masing-masing SKPD berperan sesuai tupoksinya. Kegiatan dibidang ekonomi seperti: pembuatan tenda, pemberian bibit ikan tawar. Dibidang sosial misalnya pelaksanaan pendidikan dan pelatihan manajemen usaha kecil bagi warga masyarakat miskin, kursus komputer bagi generasi muda. Dalam dimensi ekonomi, kegiatan ini sangat membantu perbaikan derajat ekonomi masyarakat. Khususnya warga yang masih di bawah garis kemiskinan, termasuk generasi muda bisa langsung mempraktekkan pengetahuan dalam menggunakan teknologi komputer”. (AK, 10-01-2011)

Masih menyangkut komitmen bersama aparaturnya dalam melaksanakan tupoksinya, selanjutnya informan yang lain mengemukakan sebagai berikut:

“Pada setiap pertemuan baik dengan pejabat struktural maupun dengan aparat di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo, Bapak H. Adhan Dambea, S.Sos, MA, Walikota Gorontalo selalu memberikan arahan agar program dan kegiatan yang menyangkut tugas-tugas pemerintahan, Pembangunan, dan Kemasyarakatan yang telah direncanakan sebelumnya serta tugas pokok dan fungsi (Tupoksi) dilaksanakan dengan tepat dan dengan hasil yang maksimal. Pengembangan kapasitas Pemerintah Daerah pada level sistem, organisasi, dan individu/aparat dalam penyelenggaraan Pemerintahan daerah menjadi komitmen bersama semua unsur Pimpinan Pemerintah

Daerah termasuk Pimpinan SKPD dan aparatur di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo” (MFM, 14-12-2010).

Deskripsi hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa pada pelaksanaan Program Pengentasan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) di Kota Gorontalo, berbagai komponen pemerintah daerah yang dalam hal ini adalah SKPD dan aparatur di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo dan kelompok masyarakat terlibat langsung dalam pelaksanaan program tersebut.

#### **F. Kepemimpinan (Suasana Kepemimpinan Pemerintahan)**

Suasana kepemimpinan pemerintahan di Kota Gorontalo dikemukakan oleh salah seorang informan sebagai berikut:

“Keberhasilan Pengembangan kapasitas Pemerintah Daerah pada level sistem, organisasi, dan individu/aparat dalam penyelenggaraan Pemerintahan daerah turut pula dipengaruhi oleh suasana kepemimpinan Pemerintah Daerah baik kepemimpinan Bapak Walikota dan Wakil Walikota Gorontalo maupun kepemimpinan para Kepala SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo.” (MFM, 14-12-2010).

Masih tetap menyangkut suasana kepemimpinan pemerintahan di Kota Gorontalo, informan yang lain mengemukakan sebagai berikut:

“Pola kepemimpinan yang diterapkan oleh Bapak Walikota Gorontalo yang dengan sendirinya diterapkan juga oleh para pimpinan SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo adalah sekalipun tegas namun tetap memperhatikan keberadaan aparatur dalam berbagai dimensi kemanusiaannya. Pola kepemimpinan yang diterapkan oleh pemerintah Kota Gorontalo sekarang ini dapat meningkatkan motivasi dan produktivitas kerja baik pejabat struktural maupun stafnya” (SK, 10-01-2011).

Berdasarkan informasi yang dikemukakan oleh kedua informan di

atas dapat dikemukakan bahwa pola kepemimpinan yang diperankan oleh Walikota yang juga diikuti oleh pimpinan SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo, dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan dapat meningkatkan motivasi dan produktivitas kerja aparatur.

### **G. Transparansi (Keterbukaan Manajemen Pemerintahan)**

Keterbukaan manajemen pemerintahan di Kota Gorontalo dikemukakan oleh salah seorang informan sebagai berikut:

“Pengelolaan dan pertanggungjawaban penggunaan anggaran pada pemerintah Kota Gorontalo sudah transparan, buktinya masyarakat bisa mengetahui keadaan keuangan pemerintah Kota Gorontalo setiap hari melalui surat kabar harian Gorontalo Post. Demikian pula kalau kami ingin mengetahui program dan kegiatan yang dibiayai baik melalui penganggaran di pemerintah Kota Gorontalo maupun yang dibiayai oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Pusat maka informasi tersebut dapat kami peroleh” (SJ, 13-01-2011)

Pada kesempatan lain, diperoleh juga informasi tentang adanya keterbukaan Pemerintah Kota Gorontalo dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pembangunan seperti dikemukakan berikut ini:

“Faktor lain yang juga turut mempengaruhi keberhasilan pengembangan kapasitas Pemerintah Daerah pada level sistem, organisasi, dan individu/aparat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kota Gorontalo adalah keterbukaan manajemen pemerintahan di Kota Gorontalo baik menyangkut penetapan program dan kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan yang direncanakan dan dilaksanakan maupun menyangkut pengelolaan dan pertanggungjawaban penggunaan keuangan daerah. Sebagai bukti adanya transparansi dalam pelaksanaan pembangunan di Kota Gorontalo adalah diperolehnya predikat sebagai Kota ke VI terbersih dari korupsi pada tahun 2010 dari lembaga kerja sama antara The Asia Foundation, Transparency International, dan USAID ” (HD,

20-12-2010).

Dari hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa Transparansi (keterbukaan manajemen pemerintahan) dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan di Kota Gorontalo sudah diakui oleh satu Lembaga Independen yaitu lembaga kerja sama antara *The Asia Foundation*, *Transparency International*, dan USAID yang telah memberikan predikat sebagai Kota ke VI terbersih dari korupsi pada tahun 2010 berdasarkan dokumen terlampir (lampiran 10).

Berdasarkan informasi yang telah dikemukakan sebelumnya oleh beberapa informan maka dapatlah diidentifikasi bahwa komitmen bersama, kepemimpinan, dan transparansi merupakan fokus dan sub fokus penelitian yang dapat menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi pengembangan kapasitas pemerintah daerah pada level sistem, organisasi, dan individu/aparatur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Gorontalo pada bagian pembahasan selanjutnya.

Dari sejumlah definisi yang ada tentang sistem maka dapat dikemukakan bahwa sebagian besar definisi menekankan sistem sebagai suatu kumpulan (keseluruhan) elemen-elemen, yang saling berinteraksi dan menuju kearah pencapaian tujuan atau sasaran-sasaran tertentu. Dengan berpedoman pada tiga kata kunci yakni: sistem – elemen – tujuan atau sasaran dapatlah dianalisis apakah sesuatu hal merupakan sebuah sistem atau bukan (Winardi:1997:64).

Interpretasi terhadap hasil penelitian tentang pengembangan kapasitas pemerintah daerah pada level sistem dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kota Gorontalo yang ditinjau dari beberapa fokus dan indikator fokus penelitian dijelaskan sebagai berikut:

## **1. Pengaturan dan Penguatan Program Kerja Pemerintahan**

### **a. Perumusan, Penyusunan, dan Pembahasan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kota Gorontalo Tahun 2008-2027, serta Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Gorontalo Tahun 2008-2013**

Menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, bahwa Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah yang disingkat RPJPD adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun, sedangkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang disingkat RPJMD adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 5 (lima) tahun.

Hasil penelitian lapangan seperti yang dikemukakan oleh IM, pada tanggal 7 Januari 2011, menyatakan bahwa proses dan mekanisme perumusan, penyusunan dan pembahasan RPJPD Kota Gorontalo telah diupayakan memenuhi ketentuan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku. Pada awalnya dibentuk suatu Tim Khusus yang bertanggung jawab menyusun konsep awal RPJPD yang kemudian dalam penyempurnaannya melibatkan berbagai pihak (*stakeholder*) sebelum diajukan ke DPRD untuk dibahas dan ditetapkan menjadi Peraturan Daerah (Perda) RPJPD Kota Gorontalo tahun 2008-2027

Data pernyataan informan IM, pada tanggal 7 Januari 2011, menyatakan bahwa proses penyusunan draft RPJPD Kota Gorontalo tahun 2008-2027, telah diawali sejak tahun 2007 namun pemberlakuannya menjadi efektif dimulai pada awal tahun 2008 sesuai periode atau masa berlakunya. Di samping itu, dari hasil wawancara dengan informan yang sama nampak pula bahwa proses penyusunan RPJPD Kota Gorontalo dilaksanakan melalui 4 tahapan pokok yakni: tahap penyusunan rancangan

awal, tahap musrenbang RPJPD, tahap perumusan rancangan akhir, dan tahap penetapan Perda RPJPD.

Tahapan penyusunan rancangan awal dilaksanakan oleh Tim Khusus yang dibentuk oleh Bappeda Kota Gorontalo yang pada pelaksanaan tugasnya dibantu oleh para pemangku kepentingan melalui Focus Group Discussion. Rancangan awal RPJPD Kota Gorontalo yang disusun tersebut memuat Visi, Misi dan Arah Pembangunan Daerah Kota Gorontalo dengan mengacu pada RPJPD Provinsi Gorontalo dan RPJP Nasional.

Pada tahapan pelaksanaan musrenbang, Bappeda Kota Gorontalo selaku penyelenggara (sesuai ketentuan pasal 10 ayat 2 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004) melibatkan para pemangku kepentingan antara lain unsur-unsur pemerintahan (eksekutif, legislatif dan yudikatif), kalangan dunia usaha, dan masyarakat. Selanjutnya pada tahap perumusan rancangan akhir, Bappeda selaku penyelenggara, melibatkan kalangan akademisi dalam rangka merumuskan rancangan akhir RPJPD berdasarkan hasil musrenbang. Terakhir pada tahap penetapan, Kepala Daerah yakni Walikota Gorontalo bersama DPRD membahas rancangan akhir RPJPD tersebut dan menetapkan menjadi Perda RPJPD Kota Gorontalo tahun 2008 -2027.

Tahapan kegiatan yang dilalui dalam proses penyusunan RPJPD Kota Gorontalo sudah sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, yakni sebagai berikut:

**a) Tahap Penyusunan Rancangan Awal RPJPD**

Pasal 5: Bappeda menyusun rancangan awal RPJPD; 1) RPJPD Provinsi memuat Visi, Misi dan Arah Pembangunan Daerah dengan mengacu pada RPJP Nasional; 2) RPJPD kabupaten/kota memuat visi, misi dan

arah pembangunan daerah dengan mengacu pada RPJP Nasional dan RPJPD provinsi; 3) Dalam menyusun rancangan awal RPJPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bappeda meminta masukan dari SKPD dan pemangku kepentingan.

**b) Tahap Pelaksanaan Musrenbang**

Pasal 6: 1) Musrenbang dilaksanakan untuk membahas rancangan awal RPJPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (4); 2) Musrenbang dilaksanakan oleh Bappeda dengan mengikutsertakan pemangku kepentingan; 3) Musrenbang dilaksanakan dengan rangkaian kegiatan penyampaian, pembahasan dan penyepakatan rancangan awal RPJPD; 4) Pelaksanaan Musrenbang ditetapkan oleh kepala daerah.

**c) Tahap Perumusan Rancangan Akhir**

Pasal 7: 1) Rancangan akhir RPJPD dirumuskan berdasarkan hasil Musrenbang; 2) Rancangan akhir RPJPD dirumuskan paling lama 1 (satu) tahun sebelum berakhirnya RPJPD yang sedang berjalan; 3) Rancangan akhir RPJPD disampaikan ke DPRD dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah tentang RPJPD paling lama 6 (enam) bulan sebelum berakhirnya RPJPD yang sedang berjalan.

**d) Tahap Penetapan**

Pasal 8: 1) DPRD bersama kepala daerah membahas Rancangan Peraturan Daerah tentang RPJPD; 2) RPJPD ditetapkan dengan Peraturan Daerah setelah berkonsultasi dengan Menteri.

Pasal 9: 1) Gubernur menyampaikan Peraturan Daerah tentang RPJPD Provinsi paling lama 1 (satu) bulan kepada Menteri; 2) Bupati/Walikota menyampaikan Peraturan Daerah tentang RPJPD Kabupaten/Kota paling lama 1 (satu) bulan kepada Gubernur dengan tembusan kepada Menteri.

Pasal 10: 1) Gubernur menyebarluaskan Peraturan Daerah tentang RPJPD Provinsi kepada masyarakat; 2) Bupati/Walikota menyebarluaskan Peraturan Daerah tentang RPJPD Kabupaten/Kota kepada masyarakat.

Ditinjau dari proses pelaksanaannya, penyusunan RPJPD Kota Gorontalo telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya jika ditinjau dari segi substansinya, RPJPD Kota Gorontalo telah memuat visi, misi, dan arah pembangunan Daerah yang mengacu pada RPJP Provinsi dan RPJP Nasional, dan ini sesuai dengan ketentuan pasal 5 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Karena telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku, maka dapat dikemukakan bahwa ditinjau dari segi perumusan, penyusunan, dan pembahasan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kota Gorontalo tahun 2008-2027, pengaturan dan penguatan program kerja pemerintahan Kota Gorontalo tergolong baik.

Karena harus memuat visi, misi dan program Kepala Daerah terpilih, maka proses penyusunan RPJMD hanya dapat dimulai setelah pelantikan kepala daerah (walikota dan wakil walikota) terpilih. Di samping itu, penyusunan RPJMD Kota Gorontalo tahun 2008–2013 harus mengacu kepada RPJPD Kota Gorontalo tahun 2008– 2027, RPJMD Provinsi Gorontalo serta RPJM Nasional.

Sama halnya dengan proses penyusunan RPJPD, perumusan, penyusunan, dan pembahasan RPJMD Kota Gorontalo dilaksanakan melalui 4 tahapan kegiatan pokok yakni: tahap penyusunan rancangan awal, tahap musrenbang, tahap perumusan rancangan akhir, dan tahap penetapan Perda.

Tahapan penyusunan rancangan awal RPJMD Kota Gorontalo

dilaksanakan oleh Tim Khusus yang dibentuk oleh Bappeda Kota Gorontalo yang pada pelaksanaan tugasnya dikoordinir oleh Bappeda dan dibantu oleh para pemangku kepentingan melalui Focus Group Discussion. Rancangan awal RPJMD Kota Gorontalo yang disusun memuat Visi, Misi dan program Kepala Daerah dengan mengacu pada RPJPD Kota Gorontalo tahun 2008 – 2027, RPJMD Provinsi Gorontalo dan RPJM Nasional.

Pada tahapan pelaksanaan Musrenbang, Bappeda Kota Gorontalo selaku penyelenggara (sesuai ketentuan pasal 14 ayat 2 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004) melibatkan para pemangku kepentingan antara lain unsur-unsur pemerintahan (eksekutif, legislatif dan yudikatif), kalangan dunia usaha, dan masyarakat. Selanjutnya pada tahap perumusan rancangan akhir, Bappeda selaku penyelenggara melibatkan kalangan akademisi dalam rangka merumuskan rancangan akhir RPJMD berdasarkan hasil Musrenbang. Terakhir pada tahap penetapan, Kepala Daerah yakni Walikota Gorontalo bersama DPRD membahas rancangan akhir RPJMD tersebut dan menetapkan menjadi Perda RPJMD Kota Gorontalo tahun 2008–2013.

Tahapan kegiatan yang dilalui dalam proses penyusunan RPJMD Kota Gorontalo tahun 2008 – 2013 sudah sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, yakni sebagai berikut:

**a) Tahap Penyusunan Rancangan Awal RPJMD**

Pasal 11: 1) Bappeda menyusun rancangan awal RPJMD; 2) RPJMD memuat visi, misi dan program kepala daerah; 3) Rancangan awal RPJMD berpedoman pada RPJPD dan memperhatikan RPJM Nasional, kondisi lingkungan strategis di daerah, serta hasil evaluasi terhadap pelaksanaan RPJMD periode sebelumnya.

Pasal 12: 1) Kepala SKPD menyusun Rancangan Renstra-SKPD sesuai dengan rancangan awal RPJMD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1); 2) Rancangan Renstra-SKPD disampaikan oleh Kepala SKPD kepada Bappeda; 3) Bappeda menyempurnakan rancangan awal RPJMD menjadi rancangan RPJMD dengan menggunakan rancangan Renstra-SKPD sebagai masukan.

**b) Tahap Pelaksanaan Musrenbang**

Pasal 13: 1) Musrenbang dilaksanakan untuk membahas rancangan RPJMD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (3); 2) Musrenbang dilaksanakan oleh Bappeda dengan mengikutsertakan pemangku kepentingan; 3) Musrenbang dilaksanakan dengan rangkaian kegiatan penyampaian, pembahasan dan penyepakatan rancangan RPJMD; 4) Pelaksanaan Musrenbang ditetapkan oleh Kepala Daerah.

**c) Perumusan Rancangan Akhir**

Pasal 14: 1) Rancangan akhir RPJMD dirumuskan oleh Bappeda berdasarkan hasil Musrenbang; 2) Pembahasan rumusan rancangan akhir RPJMD dipimpin oleh Kepala Daerah.

**d) Tahap Penetapan**

Pasal 15: 1) RPJMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah setelah berkonsultasi dengan Menteri; 2) Peraturan Daerah tentang RPJMD ditetapkan paling lama 6 (enam) bulan setelah kepala daerah dilantik; 3) Peraturan Daerah tentang RPJMD Provinsi disampaikan kepada Menteri; 4) Peraturan Daerah tentang RPJMD Kabupaten/Kota disampaikan kepada Gubernur dengan tembusan kepada Menteri.

Pasal 16: 1) Gubernur menyebarluaskan Peraturan Daerah tentang RPJMD Provinsi kepada masyarakat; 2) Bupati/Walikota menyebarluaskan Peraturan Daerah tentang RPJMD Kabupaten/Kota

kepada masyarakat.

Penyusunan RPJMD Kota Gorontalo baik dari segi proses maupun substansinya sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Menurut pasal 11 ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 sebagaimana dikemukakan di atas, bahwa di samping memuat Visi, Misi dan program Kepala Daerah, rancangan awal RPJMD harus berpedoman pada RPJPD dan memperhatikan RPJM Nasional, kondisi lingkungan strategis di daerah, serta hasil evaluasi terhadap pelaksanaan RPJMD periode sebelumnya. Kondisi ini telah terpenuhi dalam penyusunan RPJMD Kota Gorontalo tahun 2008-2013.

Pernyataan informan IM, pada tanggal 7 Januari 2011 pada deskripsi hasil penelitian menjelaskan detail pelaksanaan perumusan RPJMD Kota Gorontalo Tahun 2008–2013. Pernyataan informan dimaksud menyatakan bahwa perumusan RPJMD Kota Gorontalo Tahun 2008 – 2013 di samping memuat visi, misi dan program Walikota dan wakil Walikota terpilih, juga berpedoman pada RPJPD Kota Gorontalo Tahun 2008 – 2027 dan memperhatikan RPJM Nasional, kondisi lingkungan strategis di daerah, serta hasil evaluasi terhadap pelaksanaan RPJMD periode sebelumnya.

Perumusan, penyusunan dan pembahasan RPJMD Kota Gorontalo Tahun 2008–2013 dapat dikatakan sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dan oleh karenanya dapat dikemukakan bahwa ditinjau dari segi perumusan, penyusunan, dan pembahasan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Gorontalo tahun 2008-2013, pengaturan dan penguatan program kerja pemerintahan Kota Gorontalo tergolong baik.

**b. Perumusan dan Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD serta Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD)**

Pasal 1 ayat 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menyatakan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Selanjutnya dalam Pasal 21 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 disebutkan bahwa APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.

Penyusunan rancangan APBD merupakan tugas dan wewenang kepala daerah dan wakil kepala daerah kemudian mengajukannya ke DPRD untuk dibahas dan disetujui bersama, sebagaimana diamanatkan dalam pasal 25 huruf d Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Berkenaan dengan pengertian Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD, Pasal 1 ayat 34 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 menyebutkan bahwa Rencana Kerja dan Anggaran SKPD yang selanjutnya disingkat RKA-SKPD adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi rencana pendapatan, rencana belanja program dan kegiatan SKPD serta rencana pembiayaan sebagai dasar penyusunan APBD.

Pengertian APBD dan RKA-SKPD mengimplikasikan keterkaitan antara kedua dokumen perencanaan tersebut, karena dalam pelaksanaannya, RKA-SKPD merupakan dasar penyusunan RAPBD, dengan kata lain RKA-SKPD merupakan salah satu tahapan dalam penyusunan dan penetapan APBD.

Berdasarkan Pasal 81 s/d 104 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 dapat diidentifikasi tahapan-tahapan penyusunan dan penetapan APBD yakni sebagai berikut:

1. Penyusunan RKPD (Rencana Kerja Pemerintahan Daerah) oleh Pemerintah Daerah. RKPD disusun berdasarkan Renja SKPD atau RKPD yang disusun oleh masing-masing SKPD yang memuat rancangan kerangka etonomi daerah, prioritas pembangunan dan kewajiban daerah, rencana kerja yang terukur dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh Pemerintah Daerah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat
2. Penyusunan rancangan KUA (Kebijakan Umum APBD) serta Prioritas KUA oleh Kepala Daerah berdasarkan RKPD dan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri setiap tahun.
3. Rancangan KUA disampaikan kepala daerah kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD untuk disepakati
4. Penyusunan rancangan PPAS oleh pemerintah daerah berdasarkan KUA yang telah disepakati.
5. Penyampaian rancangan PPAS yang telah disusun oleh kepala daerah kepada DPRD untuk dibahas dan disepakati menjadi PPA.
6. KUA serta PPA yang telah disepakati masing-masing dituangkan ke dalam nota kesepakatan yang ditandatangani bersama antara kepala daerah dengan pimpinan DPRD.
7. Berdasarkan nota kesepakatan TAPD menyiapkan rancangan surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD sebagai acuan kepala SKPD dalam menyusun RKA-SKPD.
8. Berdasarkan pedoman penyusunan RKA-SKPD kepala SKPD menyusun RKA-SKPD.

9. RKA-SKPD yang telah disusun oleh SKPD disampaikan kepada PPKD untuk dibahas lebih lanjut oleh TAPD.
10. RKA-SKPD yang telah disempurnakan oleh kepala SKPD disampaikan kepada PPKD sebagai bahan penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD.
11. Rancangan peraturan daerah tentang APBD yang telah disusun oleh PPKD disampaikan kepada kepala daerah.
12. Penyampaian rancangan peraturan daerah tentang APBD beserta lampirannya oleh kepala daerah kepada DPRD untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Proses penyusunan RKA dan RAPBD oleh pemerintah daerah di Kota Gorontalo telah dilaksanakan melalui tahapan-tahapan yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Proses penyusunan RKA dan RAPBD di daerah ini diawali dengan kegiatan Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang) dalam rangka menjangkau aspirasi masyarakat.

Dalam proses perumusan dan penyusunan RKA dan RAPBD oleh pemerintah daerah di Kota Gorontalo sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku khususnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam tahapannya, proses penyusunan APBD sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, disamping menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah juga merupakan tanggung jawab DPRD sebagaimana disebutkan dalam pasal 42 huruf d bahwa DPRD memiliki tugas dan wewenang membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah.

Rancangan Perda tentang APBD sebagaimana rancangan Perda lainnya melalui proses tahapan mekanisme pembahasan di DPRD untuk

memperoleh persetujuan DPRD sebagai representasi legitimasi dari rakyat di daerah. Mekanisme pembahasan RAPBD Kota Gorontalo di DPRD melibatkan unsur-unsur yang ada di DPRD Kota Gorontalo yakni Badan Musyawarah, Badan Anggaran, maupun dari pihak Pemerintah Kota Gorontalo yakni Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) Kota Gorontalo.

Jika ditelaah lebih lanjut, keseluruhan proses penyusunan APBD Kota Gorontalo baik sejak awal perumusan rancangan oleh pihak Pemerintah Daerah maupun pembahasan oleh pihak DPRD senantiasa melibatkan masyarakat bahkan pihak dunia swasta. Pada pihak Pemerintah Daerah nampak pada pelaksanaan Musrenbang yang dilakukan mulai dari level Kelurahan, Kecamatan sampai tingkat Kota Gorontalo. Pada pihak DPRD dilaksanakan melalui kegiatan penjaringan aspirasi masyarakat (jaring asmara) yang biasanya dilakukan pada masa reses anggota DPRD.

Pelaksanaan pembangunan daerah yang baik hanya dapat dilakukan apabila terjadi keseimbangan peran dari tiga pilar, yaitu: pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat. Pemerintahan (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) memainkan peran dalam menjalankan dan menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif bagi unsur-unsur lain. Peran dunia usaha swasta adalah mewujudkan penciptaan lapangan kerja dan pendapatan. Sedangkan masyarakat berperan dalam penciptaan interaksi sosial, ekonomi dan politik.

Proses penyusunan RAPBD oleh Pemerintah Kota Gorontalo termasuk penyusunan RKA-SKPD bahkan dalam pembahasannya oleh pihak DPRD Kota Gorontalo telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan sesuai dengan proses penyelenggaraan pembangunan, oleh karenanya dapat dikemukakan bahwa ditinjau dari segi perumusan dan penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) serta Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD, pengaturan dan penguatan

program kerja pemerintahan Kota Gorontalo tergolong baik.

**c. Perumusan, Penyusunan, dan Penerapan Standar Operasional Prosedur (SOP) SKPD serta Standar Pelayanan Minimal (SPM) SKPD**

SOP pada dasarnya adalah pedoman yang berisi prosedur-prosedur operasional standar yang ada di dalam suatu organisasi yang digunakan untuk memastikan bahwa semua keputusan dan tindakan, serta penggunaan fasilitas-fasilitas dan proses yang dilakukan oleh orang-orang di dalam organisasi – yang adalah anggota-anggota organisasi – berjalan secara efektif (dan efisien), konsisten, standar, dan sistematis. Empat hal yang disebutkan pada kalimat terakhir paragraf tersebut adalah ciri-ciri atau – boleh disebut – syarat-syarat SOP yang efektif dan bermanfaat bagi organisasi. (Tambunan, 2008:79)

**Efektif dan efisien.** Kata efektif, menurut makna harafiahnya adalah: sesuai. Atau dalam kalimat yang banyak digunakan dalam buku teks atau literatur manajemen dinyatakan sebagai: *“do the right thing.”* Melakukan sesuatu yang tepat. Atau melakukan sesuatu yang sesuai. Kalimat yang digunakan untuk melukiskan makna efektif tersebut sangat efektif, apalagi dengan mengubah letak kata-kata dari kalimat tersebut, maka akan didapat makna kata: efisien. Kata efisien dilukiskan dengan kalimat: *“do the thing right.”* Makna yang terkandung dalam kalimat ini adalah melakukan sesuatu dengan tepat.

**Konsisten.** Syarat yang kedua adalah konsisten. Syarat ini tidak kalah pentingnya untuk meningkatkan kualitas SOP di dalam organisasi. Dalam kaitannya dengan SOP, kata konsisten dapat dimaknai sebagai: SOP harus diterapkan secara standar dan sama untuk semua prosedur yang sama untuk semua bagian organisasi yang harus menerapkan prosedur tersebut. Tidak mudah untuk menerapkan konsistensi apabila tidak ada dukungan

kontrol. SOP harus diterapkan secara konsisten, baik untuk hal yang sama di tempat yang sama, maupun untuk hal yang sama untuk tempat yang berbeda. Untuk menjamin suatu konsistensi, maka kontrol intern harus diterapkan, baik secara umum, maupun terinci per aktifitas di dalam suatu prosedur operasional standar.

**Standar.** Makna kata standar dalam SOP sangat erat kaitannya dengan konsistensi. Dalam penjelasan mengenai konsistensi dapat ditangkap bahwa yang menjadi sorotan adalah pelaksanaan suatu prosedur atau dapat dikatakan lebih menyoroti pelaksanaannya; sedangkan standar lebih melihat kepada prosedur itu sendiri. Misalnya, apakah organisasi atau perusahaan telah menerapkan prosedur kegiatan operasional yang standar untuk semua unit atau bagian atau departemen, atau bahkan orang atau para anggota organisasi. SOP harus dapat dimengerti secara mudah dan dengan pemahaman yang sama oleh setiap anggota organisasi. Tidak boleh ada pengertian yang berbeda mengenai suatu prosedur operasi. Oleh karena itu, standarisasi ini menjadi sesuatu yang sangat mutlak sifatnya bagi SOP organisasi.

**Sistematis.** Ciri sistematis mempunyai hubungan makna tampilan dan jelaskan yang sangat lekat dengan SOP. Sebuah SOP, sebagai suatu pedoman atau panduan, harus berjalan dengan sistematika yang jelas, teratur, dapat diprediksi, dan dilandasi ukuran-ukuran keberhasilan, kegagalan, dan risiko yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan. Sistematis dapat diartikan tersusun secara rapi dan teratur; di mana ini merupakan syarat mutlak dari sebuah pedoman efektif yang akan digunakan oleh sebuah organisasi. Tidak ada pedoman yang efektif yang tidak ditampilkan dan dijelaskan secara teratur dan rapi. Tanpa sistematika yang baik, maka pengguna pedoman akan mengalami kesulitan untuk mengikuti sesuai dengan tujuan pedoman itu sendiri.

Sebagai pedoman, SOP mempunyai peran untuk memberikan acuan

tentang semua kegiatan-kegiatan yang dijalankan dalam organisasi secara efektif, sehingga membantu organisasi mencapai tujuan-tujuannya, baik jangka pendek maupun jangka panjang.

Secara rinci, peran dan manfaat SOP sebagai pedoman di dalam suatu organisasi adalah: 1) Menjadi pedoman kebijakan yang menjadi dasar dari semua kegiatan-kegiatan organisasi, operasional dan administratif. (*Pedoman kebijakan*), 2) Menjadi pedoman pelaksanaan kegiatan organisasi, baik operasional maupun administratif. (*Pedoman kegiatan*), 3) Menjadi pedoman validasi langkah-langkah kegiatan dalam organisasi. (*Pedoman birokrasi*), 4). Menjadi pedoman penggunaan formulir, dokumen, blanko, dan laporan-laporan yang terkait dengan kegiatan-kegiatan dalam organisasi. (*Pedoman administrasi*), dan 5). Menjadi pedoman penilaian efektifitas kegiatan organisasi. (*Pedoman evaluasi kinerja*, 6). Menjadi pedoman pengintegrasian kegiatan-kegiatan dalam organisasi, yaitu dalam konteks mencapai tujuan organisasi. (*Pedoman integrasi*). (Tambunan, 2008:97)

Secara praktis fungsi SOP dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Merupakan sarana untuk mengkomunikasikan pelaksanaan suatu pekerjaan.
2. Merupakan sarana acuan dalam melakukan penilaian terhadap proses layanan.
3. Merupakan sarana pelatihan bagi staf baru sehingga mengurangi waktu yang terbuang untuk memberikan pengarahan.
4. Merupakan sarana mengendalikan dan mengantisipasi apabila terdapat suatu perubahan sistem.
5. Merupakan sarana audit sistem informasi.

SOP sebagai subsistem dari sistem organisasi sangat penting artinya bagi efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan aktivitas organisasi. Oleh

karenanya, setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di lingkungan Pemerintah Daerah idealnya membuat Standar Operasional Prosedur (SOP). SOP tersebut harus dibuat secara transparan, sehingga memudahkan akses informasi pelayanan publik bagi masyarakat yang membutuhkannya. Hal itu dilakukan sebagai salah satu bagian dari pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Kebebasan Informasi Publik (KIP).

Secara keseluruhan SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo seluruhnya telah memiliki dan menerapkan SOP yang diharapkan dapat memudahkan aparatur dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya. Namun demikian meskipun seluruh SKPD yang ada di Kota Gorontalo telah menerapkan SOP, tetapi dalam pelaksanaannya masih perlu ditingkatkan. Kendala yang dihadapi terutama dari faktor sumberdaya aparatur terutama berkenaan dengan kapasitas dan disiplin kerja aparat.

Ada dua hal yang sifatnya urgensial dalam penerapan SOP agar lebih meningkatkan efektivitas dan efisiensi organisasi birokrasi di Kota Gorontalo ini yakni pertama: mereview kembali format SOP yang ada, dan disesuaikan dengan kondisi yang ada agar lebih mudah bagi aparatur untuk memahami dan melaksanakan SOP yang ada, sehingga lebih mendukung pelaksanaan tugas dan fungsinya masing-masing, kedua: mengadakan pelatihan bagi aparatur terutama dalam hal memahami format SOP yang ada serta membina mental disiplin dan konsistensi aparat dalam pelaksanaan SOP sesuai tugas dan fungsinya.

Berkenaan dengan penerapan Standar Pelayanan Minimal dalam suatu birokrasi pemerintahan, pasal 1 ayat 6 Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 Tentang pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal menyebutkan bahwa Standar Pelayanan Minimal yang selanjutnya disingkat SPM adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal.

Perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah, dari sentralisasi ke desentralisasi, dari terpusatnya kekuasaan pada pemerintah daerah (eksekutif) ke *power sharing* antara eksekutif dan legislatif daerah, harus disikapi dengan mengubah manajemen Pemerintahan Daerah.

Dari sisi manajemen publik, juga terjadi perubahan nilai yang semula menganut proses manajemen yang berorientasi kepada kepentingan internal organisasi pemerintahan kepada kepentingan eksternal disertai dengan peningkatan pelayanan dan pendelegasian sebagian tugas pelayanan publik dari pemerintah ke masyarakat ataupun pasar.

Sebagai konsekwensi reformasi, manajemen publik juga harus beralih orientasi dari orientasi lama yang menekankan pada proses “tindakan administrasi” yang meliputi kegiatan: perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), penempatan pegawai (*staffing*), pengarahan (*directing*), pengawasan (*controlling*), pengaturan (*regulating*), dan penganggaran (budgeting) ke orientasi baru yang menekankan pada proses “pembuatan kebijakan dan tindakan pelaksanaan” yang meliputi kegiatan: analisis kebijakan (*policy analysis*), manajemen keuangan (*financial management*), manajemen sumberdaya manusia (human resources management), manajemen informasi (*information management*), dan hubungan keluar (*external relation*). Semua perubahan di atas harus diantisipasi oleh semua pelaksana pemerintahan, terutama Kepala Daerah.

Dengan adanya orientasi baru dalam manajemen publik tersebut, maka pemerintah daerah tidak saja dituntut akuntabilitasnya ke dalam tetapi justru ke luar (masyarakat). Melalui akuntabilitas publik, pemerintah akan dipantau dan dievaluasi kinerjanya oleh masyarakat. Pemantauan dan evaluasi terhadap kinerja Pemerintah Daerah akan lebih mudah jika pemerintah daerah sudah membuat indikator dan target-target yang disusun dalam Standar Pelayanan Minimal (SPM).

SPM yang telah tersusun akan menjadi pedoman bagi kedua belah

pihak, Pemerintah Daerah maupun masyarakat. Bagi Pemerintah Daerah SPM dijadikan pedoman dalam melakukan pelayanan publik, sedangkan bagi masyarakat SPM merupakan pedoman untuk memantau dan mengukur kinerja Pemerintah Daerah.

Pada hakekatnya keberadaan seluruh instansi birokrat pemerintah termasuk aparatur yang ada di dalamnya adalah untuk memberikan pelayanan baik secara langsung maupun tidak langsung kepada masyarakat. Oleh kerennya penerapan SPM dalam setiap organisasi birokrasi pemerintah termasuk SKPD adalah suatu keniscayaan. SKPD yang tidak melayani langsung masyarakat biasanya hanya melayani aparat dari bagian atau instansi lainnya, yang pada akhirnya akan bermuara pada pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan pembahasan khususnya tentang perumusan, penyusunan, dan penerapan Standar Operasional Prosedur (SOP) dan Standar Pelayanan Minimal (SPM) maka dapat dikemukakan bahwa baik penerapan SOP maupun SPM pada SKPD yang ada di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo masih belum optimal dan perlu ditingkatkan lagi. Dengan kata lain bahwa ditinjau dari segi perumusan, penyusunan, dan penerapan standar operasional prosedur (SOP) SKPD serta Standar Pelayanan Minimal (SPM) SKPD, pengaturan dan penguatan program kerja pemerintahan Kota Gorontalo masih tergolong cukup

## **2. Kebijakan Sistem Pemerintahan di Kota Gorontalo**

### **a. Sistem Manajemen dan Pengelolaan Keuangan Daerah**

Pada pasal 1 ayat (6) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan bahwa Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.

Selanjutnya, pada Pasal 4 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 disebutkan bahwa: 1) Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat; 2) Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.

Dapat ditegaskan bahwa Pengelolaan Keuangan Daerah di Kota Gorontalo selama ini telah dilakukan secara tertib, yakni dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung oleh adanya bukti-bukti dokumen keuangan, sebagai wujud dari prinsip keterbukaan sehingga memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah. Di samping itu, pengelolaan keuangan daerah di Kota Gorontalo dilaksanakan secara bertanggung jawab terutama dalam hal mengelola dan mengendalikan sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada Pemerintah Daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Prestasi Pemerintah Kota Gorontalo dalam hal pengelolaan keuangan daerah disebabkan oleh konsistensi dan ketaatan pemerintah daerah di wilayah ini dalam menerapkan peraturan perundang-undangan dalam pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah di Kota Gorontalo senantiasa berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Babas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan

Negara.

4. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara.
5. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
6. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
7. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
8. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.
9. Peraturan Pemerintah Nomor 108 tahun 2000 Tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Dearah.
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 Tentang Pedoman, Pengurusan Pertanggungjawaban dan Pengurusan Keuangan Daerah, Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD.
11. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
12. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.
13. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.
14. Peraturan Pemerintah Nomor.54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah.
15. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana

Perimbangan.

16. Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah.
17. Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2005 tentang Hibah Kepada Daerah.
18. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
19. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal.
20. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Laporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.
21. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Karena berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku secara konsisten, maka pengelolaan keuangan daerah di Kota Gorontalo selama ini telah terlaksana secara efektif, efisien, ekonomis, serta memenuhi prinsip keadilan dan kepatutan, dan yang paling penting bahwa pengelolaan keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Pelaksanaan pembangunan di Kota Gorontalo mampu menggerakkan partisipasi masyarakat baik sejak tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun pengawasan hasil pembangunan. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan selama ini telah mendukung efektifitas dan efisiensi pelaksanaan pembangunan dan yang tidak kalah pentingnya adalah pemanfaatan dan pemeliharaan hasil-hasil pembangunan agar dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Prestasi yang telah diperoleh pemerintah Kota Gorontalo dalam pengelolaan keuangan daerah seperti:

1. berhasil meningkatkan status pengelolaan keuangan dari disclaimer pada tahun 2008 menjadi Wajar Dengan Pengecualian (WDP) pada tahun 2009,
2. memperoleh dana insentif daerah dari Menteri Keuangan RI sejumlah Rp.22.933.199.000,- pada tahun 2010 dan Rp.21.961.784.000,- pada tahun 2011 karena memenuhi kriteria kinerja keuangan,
3. Tercepat memasukkan laporan keuangan tahun 2009 ke Kementerian Keuangan RI, serta
4. memperoleh penghargaan sebagai Kota ke VI terbersih dari korupsi dari lembaga kerja sama antara The Asia Foundation, Transparency International, dan USAID.

Merupakan bukti nyata bahwa pengelolaan keuangan daerah di Kota Gorontalo telah dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Dari beberapa penjelasan khususnya tentang manajemen dan pengelolaan keuangan daerah, maka dapat dikatakan bahwa sistem Manajemen dan Pengelolaan Keuangan Daerah di Kota Gorontalo telah sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Dalam pelaksanaannya bahkan memperoleh pengakuan dan penghargaan dari Kementerian Keuangan RI, sehingga itu dikatakan bahwa ditinjau dari segi sistem Manajemen dan Pengelolaan Keuangan Daerah, Kebijakan Sistem Pemerintahan di Kota Gorontalo tergolong sangat baik.

#### **b. Sistem Pembinaan dan Pengembangan SDM Aparatur Pemerintahan di Kota Gorontalo**

Deskripsi hasil penelitian berdasarkan hasil wawancara dengan

informan MFM pada tanggal 2 Desember 2010 menunjukkan bahwa selain pada proses rekrutmen pegawai, pembinaan SDM aparat juga dilaksanakan melalui penerapan *funishment and reward* terutama dalam rangka meningkatkan disiplin dan loyalitas pegawai. *Funishment* atau sanksi diberikan kepada aparatur yang tidak disiplin, maupun yang tidak loyal.

Dalam hal pemberian reward seperti penghargaan kepada pegawai yang memiliki tingkat disiplin dan loyalitas yang tinggi perlu dibuatkan format yang jelas dan terukur untuk menjamin obyektivitas serta memenuhi prinsip keadilan bagi aparatur. Selain itu, harus jelas bagi aparatur hal-hal apa saja yang telah dicapainya, dan hal-hal apa saja yang masih kurang dan harus ditingkatkan.

Pembinaan dan pengembangan SDM aparat melalui rekrutmen pegawai baik CPNS maupun honorer di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo menyangkut pemenuhan aspek kuantitas masih harus diimbangi dengan aspek kualitas agar segala permasalahan yang menyangkut sumber daya aparatur sebagaimana dikemukakan di atas dapat teratasi.

Menyadari permasalahan-permasalahan yang menyangkut kualitas sumber daya aparatur tersebut, Pemerintah Kota Gorontalo sejak awal tahun 2009 memberikan perhatian sepenuhnya pada pelaksanaan program pengembangan SDM aparatur di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo dengan tujuan:

1. setiap aparatur mempunyai pengetahuan dan keterampilan dalam rangka melaksanakan tugas sehari-hari yang diembankan kepadanya sesuai dengan tupoksinya.
2. terbentuknya sosok aparatur yang mampu berperan terhadap pembaharuan maupun sesuai dengan kompetensi yang diharapkan.
3. terbentuknya suatu aparatur yang mempunyai kompetensi serta punya

kualitas.

4. aparatur itu dapat meningkatkan pengetahuan dan keterampilan di dalam pelayanan terhadap masyarakat.
5. terbentuknya aparatur yang inovatif, profesional dan berwawasan entrepreneur.
6. mengembangkan aparatur yang menjadi sosok yang bertanggung jawab terhadap tupoksinya sehingga tujuan dari organisasi tercapai.
7. menjadikan sosok aparatur dapat bekerja lebih baik dari sebelumnya, misalnya sebelum mengikuti diklat yang bersangkutan belum memahami tentang bidang administrasi setidaknya setelah selesai dia sudah dapat melakukannya sehingga pekerjaan yang dilaksanakan di kantor dapat efektif.
8. menciptakan aparatur Pemerintah Kota Gorontalo yang mempunyai kompetensi, profesional dalam tugasnya serta bertanggung jawab terhadap jabatan yang melekat pada dirinya.
9. perubahan dalam kinerja aparatur terutama dalam kegiatan pelaksanaan tugas sehari-hari serta perubahan sifat dan perilaku aparatur tersebut

Dalam penyelenggaraannya, sasaran Pengembangan SDM yang dilaksanakan pada BKD dan Diklat Kota Gorontalo terdiri dari sasaran yang bersifat teknis dan yang bersifat perilaku. Sasaran yang bersifat teknis merupakan program kediklatan yaitu dalam bidang teknis, contohnya diklat keuangan, kearsipan, diklat perbendaharaan, pengelolaan pegawai, diklat IT, ketenagaakerjaan, dsb. Tujuannya antara lain ialah:

1. membentuk pola pikir peserta diklat terhadap pekerjaan.
2. aparat menguasai sepenuhnya apa yang menjadi tugas dan tanggung jawab mereka.

3. aparat bisa menyelesaikan tugas pekerjaannya sesuai dengan aturan yang berlaku. Contohnya dalam pengurusan KTP dahulu pengurusannya langsung di kantor satu atap sekarang harus dimulai dari Ketua RT lalu ke kantor kelurahan setelah itu ke kantor catatan sipil untuk pembuatan KTP.

Di samping sasaran yang bersifat teknis, terdapat pula sasaran yang bersifat perilaku dalam penyelenggaraan program pengembangan SDM aparatur di BKD dan Diklat Kota Gorontalo. Sasaran utamanya adalah sikap perilaku yakni etika moral di dalam pelaksanaan tugas sebagai PNS, antara lain:

1. terbentuknya sikap seorang aparatur di dalam dunia kerja, bagaimana dia melakukan suatu kegiatan yang tidak hanya menunggu perintah dari pimpinan.
2. dengan kompetensi yang dimiliki yang bersangkutan akan melaksanakan tugasnya dengan baik.
3. dibentuknya perilaku yang baik bagaimana menghadapi atasan, bagaimana menciptakan kondisi yang bersahabat dalam bekerja, bagaimana berhubungan dengan rekan sekerja,
4. dibentuknya perilaku aparatur yang disiplin dan bertanggung jawab terhadap tugas yang diembankan kepada mereka.
5. merubah tingkah laku mereka yang tadinya kurang disiplin menjadi disiplin.
6. membentuk perilaku seorang pimpinan yang harus bisa membawa dirinya dihadapan bawahannya dengan menunjukkan sikap yang baik dan diwujudkan pula dengan praktek kerja yang benar dan tepat.
7. perilakunya dalam kehidupan sehari-hari baik di dalam masyarakat apalagi di dalam pelaksanaan tugas pokok

8. pelaksanaan tugas pekerjaan sesuai dengan ketentuan yang ada.

Sasaran yang bersifat keperilakuan tersebut, juga terkait dengan penilaian DP3 (daftar penilaian pekerjaan PNS) dimana di dalamnya diungkapkan kurang lebih sembilan kriteria yang salah satunya adalah tentang perilaku. Oleh karenanya dalam setiap pelatihan dicantumkan materi tentang mental, fisik dan disiplin. Pada aspek penilaian itu juga menyangkut perilaku dari pegawai itu sendiri. Misalnya, jika ada calon pegawai negeri sipil yang perilakunya kurang baik, maka akan dilatih dalam pelatihan seperti prajabatan, yang hal ini berarti disiplin aparat telah ditempa sejak awal karirnya.

Sistem pembinaan dan pengembangan SDM aparatur pemerintahan di Kota Gorontalo sudah tergolong baik dan juga sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Notoatmodjo (1982:36) mengemukakan bahwa pengembangan sumber daya manusia adalah suatu proses peningkatan kualitas dan kemampuan manusia dalam rangka mencapai tujuan pembangunan bangsa atau dalam arti yang sempit (mikro), pengembangan sumber daya manusia adalah suatu proses perencanaan pendidikan, pelatihan dan pengelolaan tenaga kerja atau karyawan untuk mencapai hasil optimum. Menurut Hasibuan (2000:28), pengembangan sumber daya manusia merupakan suatu usaha untuk meningkatkan teknis, teoritis, konseptual dan moral karyawan sesuai dengan kebutuhan pekerjaan/jabatan melalui pendidikan dan latihan.

Berdasarkan pendapat kedua ahli di atas maka dapat dipahami bahwa upaya pembinaan dan pengembangan sumber daya aparatur pemerintahan idealnya diarahkan pada peningkatan kualitas atau kemampuan aparatur baik di bidang teknis, teoritis, konseptual maupun moral aparatur sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing.

Berdasarkan semua penjelasan tentang pengembangan kapasitas pemerintah daerah pada level sistem yang telah dikemukakan sebelumnya

maka dapat dikatakan bahwa pengaturan dan penguatan program kerja pemerintah, kebijakan sistem pemerintahan yang terdiri dari sistem manajemen dan pengelolaan keuangan daerah dan sistem pembinaan dan pengembangan Sumber Daya Manusia aparatur pemerintah, mendukung pengembangan kapasitas pemerintah daerah pada level sistem dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Gorontalo.



## BAB X

# PENGEMBANGAN KAPASITAS PEMERINTAH DAERAH PADA LEVEL ORGANISASI DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DI KOTA GORONTALO

### A. Struktur Organisasi Pemerintahan Daerah Kota Gorontalo

**P**emberlakuan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah bertujuan untuk memenuhi kebutuhan pengembangan organisasi perangkat daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah belum cukup memberikan pedoman yang menyeluruh bagi penyusunan dan pengendalian organisasi perangkat daerah yang dapat menangani seluruh urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan, sehingga perlu dicabut dan dibentuk peraturan pemerintah yang baru yakni Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007.

Pembentukan organisasi perangkat daerah di Kota Gorontalo dilaksanakan berdasarkan SK Walikota Gorontalo yang mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007. Hasil penelitian menunjukkan bahwa restrukturisasi organisasi perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo cukup memenuhi ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, meskipun terdapat beberapa

instansi yang memungkinkan untuk dibentuk sesuai ketentuan yang ada namun kenyataannya belum dibentuk di daerah ini.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, Organisasi Perangkat Daerah Kota Gorontalo termasuk pada besaran organisasi perangkat daerah dengan nilai antara 40 (empat puluh) sampai dengan 70 (tujuh puluh) yang terdiri dari: 1) Sekretariat Daerah, terdiri dari paling banyak 3 (tiga) Asisten, 2) Sekretariat DPRD, 3) Dinas paling banyak 15 (lima belas), 4) Lembaga Teknis Daerah paling banyak 10 (sepuluh), 5) Kecamatan, 6) Kelurahan.

Besaran organisasi perangkat daerah ditetapkan berdasarkan variabel:

1. jumlah penduduk;
2. luas wilayah; dan
3. jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Ketentuan maksimal jumlah dinas yang dapat dibentuk di lingkungan pemerintah daerah Kabupaten/Kota, hanya 12 yang terbentuk di daerah ini. Organisasi perangkat daerah yang belum dibentuk pada Pemerintah Kota Gorontalo yakni: Dinas Pelayanan Pertanahan, Dinas Pertambangan dan Energi. Kondisi ini tidak bertentangan dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 karena tidak melewati batas jumlah maksimal yang ditetapkan oleh peraturan tersebut yakni maksimal 15 dinas. Pembentukan organisasi perangkat daerah tetap harus disesuaikan dengan kebutuhan dan kemampuan anggaran daerah yang ada.

Sebaliknya pada pembentukan lembaga teknis yang sesuai ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 batas maksimalnya adalah 10 lembaga teknis, yang terbentuk sebanyak 14 lembaga teknis. Hal ini disebabkan karena keberadaan lembaga teknis yang lain adalah untuk mengakomodir ketentuan yang diatur dalam beberapa Peraturan Pemerintah yang khusus mengatur tentang hal tersebut serta untuk

memenuhi kebutuhan masyarakat. Kondisi ini jelas tidak sesuai dengan ketentuan yang ada. Akan tetapi jika ditelaah lebih lanjut, lembaga-lembaga tersebut benar-benar sangat dibutuhkan keberadaannya di wilayah ini. Oleh karenanya, meskipun tidak sesuai ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, lembaga-lembaga teknis tersebut telah disetujui keberadaannya oleh pemerintah dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri RI.

Struktur organisasi sangat penting bagi suatu organisasi agar mekanisme kerja dalam organisasi tersebut dapat berjalan dengan efektif dan efisien. Kegiatan mendesain struktur organisasi adalah menetapkan dengan tepat tentang bagaimana tugas akan dibagi, siapa melapor kepada siapa, dan mekanisme koordinasi yang formal serta bagaimana pola interaksi yang akan diikuti dalam organisasi tersebut (Robbins:2006:106).

Pada Penyusunan struktur organisasi, ada 4 (empat) faktor pendekatan situasional yang harus diperhatikan. Pendekatan pertama adalah Struktur organisasi harus sesuai dengan tugas untuk menghilangkan kesan bahwa organisasi terlalu besar dan rumit. Pendekatan kedua Pengurangan jarak kekuasaan. Pendekatan ketiga Kemungkinan penggunaan tipe-tipe organisasi lain, seperti organisasi fungsional, organisasi matriks, dan kepanitiaan atau adhocracy. Pendekatan keempat adalah Salah satu prinsip organisasi yang harus dipahami adalah keseimbangan antara wewenang dan tanggung jawab. (Siagian, 2000:59).

Keunggulan kompetitif organisasi antara lain ditentukan oleh struktur yang ramping "*lean and mean*" atau dalam bahasa yang lain disebut "*miskin struktur kaya fungsi*". Hal ini sejalan dengan perspektif Osborn dan Gaebler, yaitu dengan adanya pergeseran peran pemerintah dari "*rowing*" mendayung ke "*steering*" mengarahkan maka organisasi birokrasi pemerintah juga harus mampu mengadaptasi hal tersebut. Oleh sebab itu restrukturisasi birokrasi haruslah mampu menghasilkan sebuah struktur

yang ramping, fleksibel, responsive, dan efisien (Ancok:2001:82).

Struktur organisasi pemerintah daerah Kota Gorontalo sudah tergolong baik karena sudah sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 dan berdasarkan kondisi serta kebutuhan wilayah, sehingga dapat dikatakan pula bahwa struktur organisasi pemerintah daerah mendukung pengembangan kapasitas pemerintah daerah pada level organisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Gorontalo.

## **B. Budaya Kerja Organisasi di Lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo**

Berdasarkan deskripsi hasil penelitian yang diperoleh dari wawancara dengan informan MN, pada tanggal 11 Januari 2011 dan dengan HP pada tanggal 6 Januari 2011 bahwa untuk mendukung pencapaian Visi, Misi, dan Grand Strategy maka pada setiap penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan ditetapkan budaya kerja organisasi di lingkungan pemerintah Kota Gorontalo terdiri dari: proaktif, disiplin, inovasi, kerja sama, dan transparansi.

Penerapan budaya proaktif ditunjukkan dengan sikap aparatur pemerintah Kota Gorontalo memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat, misalnya setelah diperoleh data bahwa masih banyak masyarakat yang belum memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP) maka Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil melaksanakan program pengurusan KTP bebas biaya. Contoh yang lain misalnya pada pelaksanaan program Jaminan Kesehatan Mandiri (Jamkesmas), aparatur mencari langsung masyarakat yang tidak mampu yang belum termasuk pada program Jamkesmas dan Jamkesda untuk menjadi asuhannya pada program Jamkesmas.

Penerapan budaya kerja disiplin ditunjukkan dengan keadaan aparatur

baik pejabat struktural maupun staf dalam hal-hal seperti: ketepatan waktu mengikuti apel masuk dan pulang, tetap beraktivitasnya aparatur di ruang kerja pada setiap jam kerja, ketepatan waktu penyelesaian tugas-tugas utamanya yang sifatnya administratif, serta disiplin dalam melaksanakan tupoksinya dan kewajibannya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat.

Penerapan budaya kerja inovasi ditunjukkan misalnya pada pelaksanaan program Bus Sekolah Gratis. Pada program tersebut pemerintah Kota Gorontalo menyediakan bus sekolah yang melayani siswa SD, SMTP, dan SMTA secara gratis baik ke sekolah maupun dari sekolah, yang telah membantu masyarakat umum dalam hal biaya transport anaknya ke sekolah dan dari sekolah. Sebagai dampak dari pelaksanaan program Bus Sekolah Gratis tersebut adalah terpenuhinya ketepatan waktu siswa untuk masuk sekolah dan untuk kembali ke rumah setelah belajar di sekolah.

Penerapan budaya kerja sama dilaksanakan baik antara satu SKPD dengan SKPD lainnya maupun diantara bidang, bagian, dan sub bagian yang ada dimasing-masing SKPD. Sebagai contoh pelaksanaan program koordinasi penanggulangan kemiskinan. Program tersebut dilaksanakan melalui kerja sama beberapa SKPD seperti Bappeda, Badan Pemberdayaan Masyarakat, Dinas Sosial dan Tenaga Kerja, dan Dinas Perdagangan, Koperasi dan UMKM. Sedangkan kerja sama diantara bidang disuatu SKPD misalnya antara bidang perencanaan ekonomi, perencanaan Sosbud, bidang pendataan dan evaluasi, bidang pendidikan, agama, kesehatan, tenaga kerja, dan kesejahteraan sosial pada Bappeda Kota Gorontalo.

Penerapan budaya kerja transparansi dimaksudkan agar masyarakat mudah mengakses informasi menyangkut penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan yang dilaksanakan oleh pemerintah Kota Gorontalo. Sebagai salah satu bukti adanya transparansi di pemerintahan Kota Gorontalo adalah diterimanya sertifikat sebagai Kota ke VI terbersih dari korupsi dari lembaga independent yaitu The Asia

Foundation, Transparency International, dan USAID, karena pada penilaian tersebut salah satu aspek yang dinilai adalah transparansi pelayanan publik yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Gorontalo.

Nilai-nilai yang terkandung di dalam visi, misi dan grand strategy Pemerintah Kota Gorontalo telah menjadi nilai bersama yang ingin dikejar atau dicapai bersama dan oleh karenanya menjadi alat perekat bagi kebersamaan seluruh aparatur di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo.

Budaya kerja organisasi benar-benar telah diterapkan pada SKPD-SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo. Penerapan budaya kerja organisasi tersebut memberi perubahan terhadap aparatur baik di jajaran pimpinan maupun para staf. Budaya kerja organisasi di daerah ini mampu meningkatkan motivasi, disiplin bahkan produktivitas kerja aparatur.

Budaya kerja organisasi diharapkan merupakan norma-norma dan nilai-nilai yang terterima dan berlaku dikalangan anggota organisasi. Budaya kerja organisasi harus bisa mengarahkan perilaku anggota organisasi. Setelah budaya kerja tersebut terterima dan berlaku disuatu organisasi maka setiap anggota akan berperilaku sesuai dengan budaya yang berlaku agar diterima lingkungannya. (Luthans dalam Lako:2004:29)

Setelah terterima dan berlaku dalam suatu organisasi, budaya kerja organisasi menjadi suatu sistem nilai, kepercayaan, dan kebiasaan dalam suatu organisasi yang akan saling berinteraksi dengan struktur sistem formalnya untuk menghasilkan norma-norma perilaku organisasi yang akan berlaku secara umum (Sarplin dalam Lako:2004:29). Selain itu kultur organisasi merupakan sebuah perekat sosial yang mengikat para anggota sesuatu organisasi, melalui nilai-nilai yang dijunjung tinggi bersama, alat-alat simbolik dan ideal-ideal sosial” (Winardi:2006:209).

Berdasarkan pembahasan tentang budaya kerja organisasi maka

dapat dikemukakan bahwa budaya kerja organisasi yang telah diterapkan di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo mendukung pengembangan kapasitas pemerintah daerah pada level organisasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kota Gorontalo.

a. Proses Pengambilan Keputusan dan Pelaksanaan Keputusan Pemerintah Daerah

Berdasarkan deskripsi hasil penelitian tentang Proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan keputusan pemerintah daerah yang didukung dengan dokumen administrasinya pada lampiran 8, maka dapat dikatakan bahwa proses pengambilan keputusan pemerintah daerah melibatkan semua komponen pada masing-masing SKPD terkait Selain itu sebelum pengambilan keputusan pemerintah daerah, dilaksanakan terlebih dahulu sosialisasi yang dimaksudkan untuk memberikan pengetahuan dan pemahaman kepada peserta rapat koordinasi tentang program penanggulangan kemiskinan di Kota Gorontalo.

Sosialisasi tentang program penanggulangan kemiskinan dimaksudkan untuk memudahkan proses pengambilan keputusan yang terdiri dari menetapkan tujuan dan sasaran, mengidentifikasi persoalan, mengembangkan dan menentukan alternatif penyelesaian masalah dan menerapkan keputusan.

Pelibatan para pejabat struktural dan staf dari masing-masing SKPD terkait dalam proses pengambilan keputusan pemerintah daerah memberikan kepuasan tersendiri bagi mereka karena merasa dihargai keberadaannya sekaligus kemampuannya, sehingga termotivasi untuk melaksanakan tanggung jawabnya dalam melaksanakan keputusan pemerintah daerah.

Hasil nyata dari adanya rasa tanggung jawab dalam melaksanakan keputusan pemerintah daerah misalnya terlihat dari peran serta aparatur

dalam menyukseskan program Jaminan Kesehatan Mandiri (Jamkesmas) di Kota Gorontalo. Seluruh pejabat struktural di lingkungan pemerintah Kota Gorontalo, dan bahkan staf utamanya yang berprestasi relatif cukup menjadi pengasuh anggota program Jamkesmas yang umumnya adalah masyarakat tidak mampu.

Secara umum, proses pengambilan keputusan meliputi tujuh langkah berikut: pertama, menetapkan tujuan dan sasaran, kedua, identifikasi persoalan, ketiga, mengembangkan alternatif, keempat, menentukan alternatif, kelima, memilih alternatif, keenam, menerapkan keputusan, dan ketujuh, pengendalian dan evaluasi (Gibson, dkk, 1987).

Pendapat Gibson dkk. Sebagai mana dikemukakan di atas lebih menekankan pada proses pengambilan keputusan dan bahkan pelaksanaan suatu keputusan. Proses pengambilan keputusan terdiri dari penetapan tujuan dan sasaran, mengidentifikasi persoalan, mengembangkan/menentukan/memilih alternatif, sedangkan pada tahapan pelaksanaan keputusan terdiri dari penerapan keputusan serta pengendalian dan evaluasi pelaksanaan keputusan.

Berdasarkan pembahasan tentang pengembangan kapasitas pemerintah daerah pada level organisasi, maka dapat dikatakan bahwa struktur organisasi pemerintah daerah, budaya kerja organisasi, serta proses pengambilan dan pelaksanaan keputusan pemerintah daerah, mendukung pengembangan kapasitas pemerintah daerah pada level organisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Gorontalo.

Pengembangan kapasitas pemerintah daerah pada level individu/aparatur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kota Gorontalo ditelaah dari beberapa fokus yang terdiri dari: 1) Aspek pendidikan formal aparatur Pemerintah Daerah, dengan indikator fokus tingkat pendidikan aparatur pemerintahan daerah dan relevansi tingkat pendidikan formal aparat dengan tugas struktural dan tugas fungsional yang diembannya,

2) Ketrampilan aparatur Pemerintahan Daerah, dengan indikator fokus: Keadaan kecakapan dan keterampilan aparatur Pemerintah Daerah dan relevansi pendidikan formal aparatur dengan tugas struktural dan tugas fungsional yang diembannya, dan 3) Tingkat pengetahuan aparatur Pemerintah daerah, dengan indikator fokus: Keadaan tingkat pengetahuan aparatur terhadap Visi, Misi, dan Grand Strategy Pemerintah Kota Gorontalo serta Tugas pokok dan fungsinya masing-masing.

b. Aspek Pendidikan Formal Aparatur Pemerintah Kota Gorontalo

Tingkat pendidikan aparatur dapat mengindikasikan bagaimana pengembangan kapasitas Pemerintah Daerah pada level Individu/Aparatur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Makin tinggi rata-rata tingkat pendidikan formal aparatur yang ada, makin tinggi pula tingkat pengembangan kapasitas Pemerintah Daerah pada level Individu/Aparatur.

Berdasarkan dokumentasi data hasil penelitian yang didukung dengan hasil wawancara dengan informan MFM pada tanggal 2 Desember 2010, menyatakan bahwa bila dibandingkan antara data pada bulan Desember 2008 dengan bulan Januari 2011 maka terjadi peningkatan tingkat pendidikan formal baik pejabat struktural maupun non jabatan struktural. Khusus untuk pejabat struktural total jumlahnya peningkatannya 105 orang, sehingga sebarannya adalah sebagai berikut: tingkat pendidikan Strata 2 meningkat dari 82 orang menjadi 90 orang atau sekitar 7.62%, Strata 1 meningkat dari 337 orang menjadi 412 orang atau sekitar 71.43%, SMTA juga meningkat dari 254 orang menjadi 272 orang atau sekitar 17.14%, sedangkan tingkat pendidikan lainnya peningkatannya hanya 1 atau 2 orang.

Tingkat pendidikan formal untuk aparatur non pejabat struktural juga terjadi peningkatan dengan total jumlah peningkatannya adalah 142 orang, sehingga sebarannya adalah sebagai berikut yaitu untuk tingkat

pendidikan Strata 2 meningkat dari 74 orang menjadi 78 orang atau sekitar 2.82%, Strata 1 meningkat dari 1.768 orang menjadi 1.777 orang atau sekitar 6.34%, Diploma 4 meningkat dari 0 orang menjadi 5 orang atau sekitar 3.52%, Diploma 3 meningkat dari 431 orang menjadi 502 orang atau sekitar 50%, Diploma 2 meningkat dari 461 orang menjadi 487 orang atau sekitar 18.31%, SMTA juga meningkat dari 1.631 orang menjadi 1.658 orang atau sekitar 19.01%. sedangkan untuk tingkat pendidikan yang lain seperti Diploma 1, SMTP dan SD tidak terjadi peningkatan.

Meningkatnya tingkat pendidikan formal pejabat struktural disamping disebabkan oleh bertambahnya jumlah jabatan struktural sejumlah 105 jabatan yaitu meningkat dari 751 jabatan pada bulan Desember 2008 menjadi 856 pada bulan Januari 2011, juga disebabkan karena meningkatnya tingkat pendidikan formal pejabat struktural utamanya tingkat pendidikan Strata 2 (Magister) dan Strata 1 (Sarjana). Sedangkan meningkatnya tingkat pendidikan formal aparatur non jabatan struktural semata-mata disebabkan karena bertambahnya jumlah Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) melalui formasi CPNS tahun 2009 dan 2010 yang seluruhnya berjumlah 247 orang.

Meningkatnya tingkat pendidikan formal pejabat struktural seperti yang dikemukakan di atas merupakan wujud dari adanya upaya pengembangan kapasitas pada level individu/aparatur. Kalau ditelaah memang benar bahwa peningkatan tersebut masih relatif kecil, namun bila ditelaah bersama-sama dengan aparatur yang sedang mengikuti studi lanjut sekarang maka upaya peningkatan pendidikan formal aparatur mempunyai hubungan dengan pengembangan kapasitas pemerintah daerah pada level individu/aparatur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Gorontalo, karena aparatur yang sementara studi sekarang berjumlah 223 orang yang diharapkan sebagian besar selesai studinya pada tahun 2011 dan 2012.

Upaya pengembangan kapasitas Pemerintah Daerah pada level individu/aparatur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melalui studi lanjut baik bagi pejabat struktural maupun bagi aparatur non pejabat struktural merupakan pilihan yang tepat untuk dilaksanakan, karena rendahnya tingkat pendidikan formal aparatur tentu terkait erat dengan kapasitas individu/aparat tersebut dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan yang merupakan tugas pokok dan fungsi dari setiap aparatur.

Pengembangan kapasitas Pemerintah Daerah pada level individu/aparatur yang ditelaah dari tingkat pendidikan formal aparatur, sekalipun telah ada upaya-upaya untuk itu namun upaya tersebut masih perlu ditingkatkan lagi baik dalam bentuk pemberian motivasi kepada aparatur untuk mengikuti studi lanjut maupun dalam bentuk menyediakan anggaran dan menjalin kemitraan dengan Perguruan Tinggi baik yang ada di daerah Gorontalo maupun yang berada di luar daerah Gorontalo.

Dalam upaya pengembangan kapasitas sumber daya manusia pada level individu/aparatur, yang harus diperhatikan adalah bagaimana pendidikan orang-orang di organisasi tersebut serta seperti apa pengetahuan dan keahlian mereka saat ini disesuaikan dengan kebutuhan kerja. Pengetahuan dan keahlian tersebut diutamakan dalam bidang teknik, profesional, manajerial, komunikasi dan jaringan kerja (Milen:2004:22).

Relevansi bidang ilmu pendidikan formal aparatur dengan tugas struktural dan tugas fungsional yang dilaksanakannya dapat mengindikasikan bagaimana pengembangan kapasitas Pemerintah Daerah pada level Individu/Aparatur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Makin tinggi relevansi bidang ilmu pendidikan formal aparatur dengan tugas struktural dan tugas fungsional berarti semakin efektif pengembangan kapasitas Pemerintah Daerah pada level Individu/Aparatur khususnya pada indikator pendidikan formal aparatur Pemerintah Daerah

dan relevansinya dengan tugas struktural dan tugas fungsionalnya.

Berdasarkan deskripsi hasil penelitian yang diperoleh melalui wawancara dengan informan MFM, pada tanggal 14 Desember 2010 menunjukkan bahwa sebagian besar tugas struktural yang diemban oleh pejabat struktural relevan dengan bidang ilmu atau program studi pendidikan formal dari pejabat tersebut, demikian pula sebagian besar tugas fungsional aparatur non jabatan struktural relevan dengan bidang ilmu atau program studi pendidikan formal dari aparatur tersebut.

Pengembangan kapasitas Pemerintah Daerah pada level individu/ aparatur yang ditelaah dari sub indikator relevansi pendidikan formal aparatur dengan tugas struktural dan tugas fungsional yang diembannya, mengindikasikan bahwa sekalipun tingkat pendidikan formal aparatur sebagian besar sudah relevan dengan tugas struktural dan tugas fungsional yang diembannya, namun tetap masih perlu ditingkatkan, hal ini disebabkan karena tingginya relevansi bidang ilmu atau program studi pendidikan formal dari aparatur dengan tugas struktural dan tugas fungsional dapat memudahkan aparatur tersebut dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan yang merupakan tupoksinya dengan tepat dan dengan hasil yang maksimal.

c. Aspek Keterampilan Aparatur Pemerintahan Daerah

Keterampilan aparatur Pemerintah Daerah dapat mengindikasikan bagaimana pengembangan kapasitas Pemerintah Daerah pada level Individu/Aparatur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Makin tinggi kecakapan dan keterampilan yang dikuasai aparatur Pemerintah Daerah, makin tinggi pula tingkat pengembangan kapasitas Pemerintah Daerah pada level Individu/Aparatur. Tingkat keterampilan individu/ aparatur dapat diukur melalui tingkat keikutsertaan aparatur dalam diklat baik diklat fungsional maupun diklat teknis.

Pelaksanaan diklat fungsional bidang akuntansi seperti yang dikemukakan pada hasil penelitian telah dapat meningkatkan kinerja aparatur khususnya dibidang pengelolaan dan pertanggungjawaban anggaran, yang terbukti dengan adanya berbagai hasil yang telah dicapai seperti meningkatnya kinerja pengelolaan dan pertanggungjawaban anggaran dari *disclaimer* menjadi Wajar Dengan Pengecualian (WDP), diperolehnya dana insentif dari Kementerian Keuangan Republik Indonesia sejumlah Rp.22.933.199.000,- pada tahun 2010 dan Rp.21.961.784.000,- pada tahun 2011 serta diperolehnya prestasi sebagai Kota ke VI terbersih dari korupsi. Pelaksanaan Diklat bidang keuangan tersebut juga telah menambah jumlah aparatur yang telah mengikuti Diklat fungsional dan Diklat teknis lainnya

Berdasarkan deskripsi hasil penelitian yang diperoleh dari informan MFM pada tanggal 20 Desember 2010 menyatakan bahwa telah terjadi peningkatan jumlah aparatur yang diikutsertakan pada Diklat fungsional dan Diklat teknis lainnya, yaitu meningkat dari 9% pada bulan Desember 2008 menjadi 17% pada bulan Januari 2011, namun jumlah aparatur yang mengikuti Diklat dan prosentase kenaikannya tetap masih tergolong rendah. Kondisi ini tentu berimplikasi pada rendahnya tingkat keterampilan aparatur dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya.

Aparatur yang belum pernah mengikuti diklat akan mengalami kesulitan dalam menyesuaikan diri dengan perkembangan teknologi yang semakin canggih, yang pada akhirnya bermuara pada rendahnya tingkat kualitas pelayanan aparat terhadap masyarakat. Program pengembangan SDM aparatur idealnya memberikan peluang yang sama kepada setiap aparatur untuk mengikuti diklat baik yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kota Gorontalo maupun melalui pengiriman-pengiriman tenaga aparat ke luar daerah guna mengikuti diklat sesuai bidang tugasnya masing-masing.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat dikemukakan bahwa ditinjau

dari keikutsertaan aparat dalam diklat, kontribusi aspek kecakapan dan keterampilan aparatur Pemerintah Daerah belum cukup mendukung pengembangan kapasitas Pemerintah Daerah pada level Individu/Aparatur Pemerintah Kota Gorontalo.

Pendidikan dan pelatihan (Diklat) adalah suatu proses pendidikan jangka pendek yang mempergunakan prosedur sistematis dan terorganisasi. Pada pelaksanaan Pendidikan dan pelatihan (Diklat) tersebut pegawai non manajerial mempelajari berbagai pengetahuan dan keterampilan teknis pada bidang keilmuan tertentu dan dalam tujuan yang terbatas (Mangkunegara:2003:50)

Pendidikan dan pelatihan (Diklat) dilaksanakan sebagai upaya pengembangan kualitas sumber daya manusia terutama untuk mengembangkan kemampuan intelektual dan kepribadian peserta Diklat. Ruang lingkup pengembangan kualitas sumber daya manusia dalam suatu organisasi dapat mencakup 3 (tiga) pokok kegiatan yang saling berkaitan, yaitu: perencanaan sumber daya manusia, pendidikan dan pelatihan sebagai upaya pengembangan sumber daya manusia, dan manajemen sumber daya manusia itu sendiri (Notoatmodjo:1998).

Pengembangan sumber daya manusia adalah suatu usaha yang dilakukan dalam suatu organisasi untuk meningkatkan kemampuan teknis, teoritis, konseptual dan moral sumber daya manusia yang ada dalam suatu organisasi. Pengembangan sumber daya manusia dilakukan melalui pendidikan dan pelatihan baik formal maupun informal yang dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan organisasi, baik untuk memenuhi kebutuhan saat ini maupun di masa mendatang (Tjiptoherijanto:1999)

Berdasarkan data hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar aparatur yang telah mengikuti diklat telah ditempatkan sesuai dengan bidang ilmu yang diperoleh sewaktu mengikuti diklat. Informasi tersebut sekilas menunjukkan tingginya tingkat relevansi kecakapan dan

keterampilan aparat dengan bidang tugasnya. Akan tetapi jika ditinjau dari tingkat keikutsertaan aparat pemerintah Kota Gorontalo dalam diklat yang hanya mencapai 9% per desember 2010 dan 17% per Januari 2011, dengan sendirinya tingkat relevansi kecakapan dan keterampilan aparat dengan bidang tugasnya akan mengikuti prosentase yang disebutkan terakhir.

Diklat Fungsional bidang Akuntansi khusus pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah seperti yang dikemukakan oleh informan RK pada tanggal 12 Januari 2011 dikemudian hari ternyata dapat meningkatkan kemampuan peserta dalam hal pengelolaan keuangan daerah pada instansinya masing-masing. Peningkatan kemampuan aparatur tersebut pada akhirnya telah memberi kontribusi bagi sistem pengelolaan keuangan daerah Kota Gorontalo yang berhasil meraih penghargaan dari Kementerian Keuangan RI pada tahun 2010.

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa di bidang pengelolaan keuangan daerah, relevansi kecakapan dan keterampilan aparatur di bidang tugasnya telah mendukung pengembangan kapasitas Pemerintah Daerah pada level Individu/Aparatur Pemerintah Kota Gorontalo. Akan tetapi secara keseluruhan kontribusi aspek relevansi kecakapan dan keterampilan aparatur dengan bidang tugas dan fungsinya terhadap pengembangan kapasitas Pemerintah Daerah pada level Individu/Aparatur Pemerintah Kota Gorontalo reatif masih rendah.

- d. Aspek Pengetahuan Aparatur Pemerintah Daerah terhadap Visi, Misi, dan *Grand Strategy* Pemerintah Kota Gorontalo, serta Tugas Pokok dan Fungsi (Tupoksi) Masing-Masing Aparatur

Penempatan kalimat-kalimat yang merupakan Visi Jangka Panjang Pemerintah Kota Gorontalo tahun 2008-2027, Visi Pemerintah Kota Gorontalo tahun 2008-2013, Misi Pemerintah Kota Gorontalo tahun 2008-2013, *Grand Strategy* Pemerintah Kota Gorontalo tahun 2008-

2013, dan Budaya Kerja pada masing-masing ruangan disetiap SKPD dimaksudkan agar semua pejabat dan aparatur mengetahui dengan jelas berbagai komponen dimaksud. Selain itu juga dimaksudkan agar semua komponen dimaksud dapat mengilhami dan memandu semua aktivitas pejabat dan aparatur dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan yang merupakan tugas pokok dan fungsinya pada masing-masing unit kerja.

Pada masing-masing SKPD juga telah dibuat uraian tugas masing-masing bidang kerja bahkan dilengkapi dengan aplikasinya dalam bentuk contoh format yang harus dilaksanakan oleh aparatur, yang hal ini telah mempermudah aparatur untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsinya dengan tepat.

Pengembangan kapasitas pemerintah daerah pada level individu/ aparatur dalam bentuk peningkatan pendidikan formal, keterampilan, dan pengetahuan aparatur merupakan bagian yang integral dari kepentingan untuk meningkatkan kompetensi aparatur birokrasi sehingga menjadi sesuai dengan tuntutan masyarakat.

Pembinaan sumber daya aparatur birokrasi mencakup faktor-faktor kualifikasi, keterampilan, jumlah, kemampuan melaksanakan tugas, dan masa kerja. Oleh karena itu pembinaan sumber daya aparatur birokrasi menjadi sangat penting. Kompetensi adalah karakteristik dasar seseorang yang berkaitan dengan kinerja berkriteria efektif dan atau tunggal dalam suatu pekerjaan dan situasi tertentu. Kompetensi dikatakan *underlying characteristic* karena karakteristik merupakan bagian yang mendalam dan melekat pada kepribadian seseorang dan dapat memprediksi berbagai situasi dan jenis pekerjaan. Dikatakan *causally related*, karena kompetensi menyebabkan atau memprediksi perilaku dan kinerja. Dikatakan *criterion-referenced*, karena kompetensi itu benar-benar memprediksi siapa-siapa saja yang kinerjanya baik atau buruk, berdasarkan kriteria atau standar

tertentu (Kadji:2008:89)

Berdasarkan semua penjelasan tentang pengembangan kapasitas pemerintah daerah pada level individu/aparat yang telah dikemukakan sebelumnya maka dapat dikatakan bahwa pendidikan formal aparat dan relevansinya dengan tugas struktural dan tugas fungsionalnya, keterampilan aparat dan relevansinya dengan tugas fungsionalnya, serta pengetahuan aparat terhadap program kerja pemerintah daerah dan tupoksinya masing-masing cukup mendukung pengembangan kapasitas pemerintah daerah pada level individu/aparat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Gorontalo, namun tetap masih perlu ditingkatkan.

### **C. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah di Kota Gorontalo**

Faktor-faktor yang mempengaruhi pengembangan kapasitas Pemerintah Daerah baik pada level sistem, organisasi, maupun individu/aparat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kota Gorontalo ditelaah dari beberapa fokus yang terdiri dari: 1) Komitmen bersama dengan indikator fokus wujud tekad aparat pemerintahan dalam melaksanakan tupoksinya, 2) Kepemimpinan dengan indikator fokus suasana kepemimpinan pemerintahan, dan 3) Transparansi dengan indikator fokus keterbukaan manajemen pemerintahan.

1. Komitmen bersama (wujud tekad bersama aparat pemerintahan dalam melaksanakan tupoksinya)

Komitmen bersama ditelusuri melalui bagaimana wujud tekad secara bersama-sama dari semua unsur Pemerintah Daerah dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan dan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya dengan tepat dan sesuai dengan hasil yang diharapkan.

Wujud tekad bersama aparaturnya dalam melaksanakan tupoksinya antara lain dapat dilihat pada bagaimana wujud kerja sama tim yang terjadi pada SKPD-SKPD yang ada, hasil kerja sama tim dalam pelaksanaan tugas, bagaimana kerja sama antar pimpinan SKPD dan antar aparaturnya pada SKPD, bagaimana tingkat kepedulian aparaturnya baik secara personal maupun kelompok pada pelayanan publik, bagaimana wujud tanggung jawab pelaksanaan tugas aparaturnya, serta bagaimana tanggung jawab aparaturnya terhadap tuntasnya pelaksanaan tugas yang dikerjakan.

Wujud kerja sama tim yang terjadi pada SKPD-SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo selama ini telah berlangsung dengan baik, hal ini terjadi berkat pembinaan dan koordinasi intensif yang dilakukan baik oleh Walikota, wakil Walikota maupun oleh pihak Sekretariat Daerah Kota Gorontalo selaku pimpinan birokrasi pemerintah daerah. Pembinaan dan koordinasi intensif oleh para pimpinan birokrasi pemerintah daerah di Kota Gorontalo telah menjadikan birokrasi pemerintah di daerah ini terhindar dari sikap ego sektoral yang biasanya melanda instansi-instansi birokrasi pemerintahan.

Koordinasi dan kerja sama antar SKPD baik di tingkat pimpinan maupun aparaturnya di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo yang telah berhasil dibina dan dikembangkan selama ini, telah mendukung pengembangan kapasitas Pemerintah Daerah baik pada level Sistem, Organisasi, maupun Individu/Aparat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kota Gorontalo.

Banyak contoh program pembangunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Gorontalo yang dilaksanakan secara bersama-sama oleh beberapa SKPD yang ada di daerah ini. Salah satu program tersebut yakni Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) yang melibatkan instansi Bappeda, Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga, Dinas PU, Kantor Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan KB, Dinas Sosial dan

Tenaga Kerja, Dinas Perindagkop dan UKM, Dinas Kesehatan, dan Dinas Kelautan, Perikanan, Pertanian dan Tanaman Pangan.

Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) di Kota Gorontalo meliputi bidang ekonomi, bidang fisik, dan bidang sosial. Program dibidang ekonomi berupa bantuan dana bergulir untuk mendukung kegiatan ekonomi produktif masyarakat seperti pembuatan tenda, pemberian bibit petani ikan tawar. Program dibidang fisik berupa pembangunan jalan setapak, drainase, MCK, Mahyani, pembuatan tanggul. Program bidang sosial berupa kursus komputer, beasiswa keterampilan, santunan kepada janda miskin, dan penyuluhan kepada masyarakat.

Bentuk kerja sama diantara sesama SKPD disesuaikan dengan jenis program yang dilakukan, misalnya jenis programnya adalah pembangunan rumah layak huni (Mahyani), maka dengan sendirinya SKPD yang ikut terlibat pada pelaksanaan program mahyani tersebut adalah Bappeda, Dinas PU, Kantor Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan KB, Dinas Sosial dan Tenaga Kerja, dan Dinas Kesehatan.

Kerjasama dan pemahaman bersama adalah isu pokok di dalam sebuah organisasi, karena dengan tergalangnya kerjasama serta terbentuknya pemahaman (persepsi) baik pada individu, antar individu atau kelompok, maupun pemahaman atas berbagai hal mengenai aspek organisasi merupakan aspek penting dalam pencapaian sebuah tujuan dalam organisasi (Kadji:2008:99).

Wujud tekad aparat pemerintah Kota Gorontalo juga terindikasi dalam hal tingkat kepedulian aparat baik secara personal maupun kelompok pada hal penyelenggaraan pelayanan publik. Aparatur pemerintah Kota Gorontalo pada umumnya memiliki rasa tanggung jawab yang tinggi dalam pelaksanaan tugasnya, hal ini dapat terwujud berkat pembinaan secara terus menerus oleh Walikota Gorontalo yang sejak awal masa kepemimpinannya bertekad menata dan membangun daerah ini.

Untuk meningkatkan kinerja aparatur dalam pelaksanaan tugasnya, walikota selaku kepala daerah tidak segan-segan menerapkan sanksi atas pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan aparat dalam pelaksanaan tugasnya. Akan tetapi hal yang perlu diperhatikan di daerah ini ialah sistem pemberian penghargaan bagi pegawai yang berprestasi belum terformat dengan baik sehingga mampu memberikan dorongan kepada setiap aparat untuk meraihnya.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dikemukakan bahwa wujud tekad bersama aparatur pemerintahan dalam melaksanakan tupoksinya di Kota Gorontalo telah mengindikasikan bahwa komitmen bersama aparatur pemerintah Kota Gorontalo tergolong baik dan mendukung pengembangan kapasitas pemerintah daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kota Gorontalo.

## 2. Kepemimpinan (Suasana Kepemimpinan Pemerintahan)

Kepemimpinan ditelusuri melalui bagaimana suasana kepemimpinan pemerintahan baik secara umum dalam ruang lingkup Pemerintah Kota Gorontalo maupun secara khusus suasana kepemimpinan pada masing-masing SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo.

Berdasarkan deskripsi hasil penelitian menunjukkan bahwa pimpinan daerah di Kota Gorontalo selalu memperhatikan kondisi kerja aparat di SKPD-SKPD yang ada di daerah ini. Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan maupun kemasyarakatan di daerah ini, Walikota dan wakil Walikota senantiasa memperhatikan kepentingan aparatur pada setiap SKPD. Dalam setiap pengarahannya, pimpinan daerah selalu memberikan motivasi bagi aparatur SKPD agar mau melaksanakan tugas dan fungsinya demi terwujudnya penyelenggaraan pelayanan publik yang akuntabel dan mampu memberikan kepuasan yang tinggi kepada publik yang dilayani.

Dalam rangka pemberian motivasi kepada aparatur pemerintah, Walikota tidak segan-segan memberikan penghargaan kepada aparatur yang berprestasi dan memberi sanksi berat kepada aparatur yang lalai dalam pelaksanaan tugasnya, misalnya dalam bentuk demosi atau pencopotan aparatur dari jabatannya.

Susana kepemimpinan dan kebijakan Walikota dan Wakil Walikota Gorontalo sebagaimana dikemukakan di atas, juga diterapkan oleh tiap-tiap pimpinan SKPD di lingkungan instansinya masing-masing. Dalam setiap kunjungan ke masing-masing SKPD maupun melalui rapat-rapat bersama para pimpinan SKPD, Walikota maupun wakil Walikota Gorontalo selalu memberi pengarahan kepada para pimpinan SKPD agar mampu mengarahkan serta memotivasi aparatnya agar mau melaksanakan tugas dan fungsinya secara efektif dan efisien. Dalam setiap pengambilan keputusan, para pimpinan SKPD diharapkan dapat melibatkan para pimpinan di bawahnya ataupun para staf, sehingga setiap implementasi kebijakan maupun pelaksanaan program yang telah direncanakan sebelumnya mendapatkan dukungan sepenuhnya dari aparat masing-masing.

Pemimpin yang dapat memberdayakan organisasi adalah pemimpin yang memahami secara utuh keberadaan staf, mendengar dengan sungguh-sungguh apa yang dikemukakan dan diinginkan bawahan, bersedia menjelaskan secara rinci tujuan yang ingin dicapai, memberi kesempatan kepada staf untuk berkembang dan bersedia melatih staf untuk berfikir kritis. Pemimpin yang mampu menciptakan lingkungan kerja adalah pemimpin yang mampu menyediakan lingkungan memungkinkan staf sambil bekerja juga dapat belajar dari kenyataan, lingkungan yang memungkinkan terbukanya kelompok kerja yang saling membagi pengetahuan dan ketrampilan serta saling memotivasi diantara staf, sehingga seluruhnya mengalami kemajuan (Rakhmat:2009:99).

Khusus dalam hal penyelenggaraan pemerintahan daerah, efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat tergantung pada keberhasilan kepemimpinan aparatur pemerintah. Proses pemerintahan daerah secara sinergis ditentukan oleh kemampuan kepemimpinan melalui kapabilitas dan kompetensi dalam melaksanakan fungsi-fungsi administrasi pemerintahan. Salah satu karakteristik pemimpin pemerintahan adalah tanggap terhadap kondisi politik pemerintahan, baik dalam organisasi pemerintahan maupun dalam masyarakat, serta memberikan tanggapan atas kritik, saran, dan keluhan yang bersumber dari masyarakat serta tanggap terhadap harapan publik. Dalam perspektif administrasi publik, kepemimpinan pemerintah daerah dalam mengelola pemerintahan daerah harus bercirikan *good governance* (kepemerintahan yang baik). Karena salah satu tuntutan paradigma baru pemerintahan dalam era reformasi ini adalah setiap daerah harus memiliki pemimpin pemerintahan yang mampu menciptakan tata pemerintahan yang baik (Rakhmat:2009:101).

Pada penyelenggaraan pemerintahan di Kota Gorontalo termasuk di masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah, karakteristik seorang pemimpin seperti memperhatikan staf dalam berbagai dimensinya serta mengkondisikan lingkungan kerja yang kondusif menjadi pola kepemimpinan pemerintah Kota Gorontalo. Demikian pula karakteristik pemimpin sebagai penyelenggara pemerintahan daerah seperti tanggap terhadap kondisi politik pemerintahan baik dalam organisasi pemerintahan maupun dalam masyarakat, serta memberikan tanggapan atas kritik, saran, dan keluhan yang bersumber dari anggota organisasi dan masyarakat, serta tanggap terhadap harapan publik menjadi pola kepemimpinan pemerintah daerah termasuk pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah di lingkungan pemerintah Kota Gorontalo.

### 3. Transparansi (Keterbukaan Manajemen Pemerintahan)

Transparansi ditelusuri melalui bagaimana keterbukaan manajemen Pemerintahan di Kota Gorontalo baik menyangkut penetapan program dan kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan yang direncanakan dan dilaksanakan oleh masing-masing SKPD maupun menyangkut pengelolaan dan pertanggungjawaban penggunaan keuangan daerah.

Penerapan manajemen transparansi di lingkungan SKPD antara lain terbukanya informasi yang dibutuhkan dan kemudahan bagi masyarakat untuk mengakses informasi tersebut termasuk informasi tentang tarif-tarif (misalnya retribusi) yang harus dibayar masyarakat pada saat mereka memperoleh layanan dari aparatur. Informasi seperti ini biasanya telah tertuang dalam SOP pelayanan.

Penerapan manajemen transparansi dalam setiap SKPD sudah menjadi kewajiban dan tanggung jawab pimpinan SKPD dan ini memang sudah menjadi program utama sejak awal periode kepemimpinan Walikota dan Wakil Walikota Gorontalo sekarang ini.

Selain kepada masyarakat yang dilayani, pimpinan SKPD diwajibkan secara terbuka melakukan pembinaan manajemen staf SKPD dalam pelaksanaan tugasnya. Pembinaan dilakukan dalam rangka meningkatkan disiplin, loyalitas dan produktivitas aparat dalam pelaksanaan tugasnya. Dalam hal pengelolaan keuangan, para pimpinan SKPD diwajibkan untuk memberi teladan dalam hal penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dari tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme. Dalam hal ini pimpinan SKPD diharuskan untuk selalu terbuka kepada para bawahannya terutama dalam hal pertanggungjawaban keuangan.

Selama ini masyarakat sering mengeluhkan berbagai kebijakan pemerintah daerah yang dianggap hanya merupakan kebijakan sepihak dan cenderung mengabaikan aspirasi masyarakat. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika sering terdengar adanya kebijakan yang muncul tiba-

tiba dan pada akhirnya mendapatkan protes dan kritikan dari masyarakat. Semua ini terjadi karena kurang transparannya seorang Kepala Daerah dalam mengelola proses pemerintahan” Selanjutnya dikemukakan transparansi bukan berarti ketelanjangan, tetapi keterbukaan dalam arti yang sebenarnya, yaitu memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengetahui berbagai aktivitas pemerintah daerah yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat banyak (Kaloh:2009:174).

Untuk menciptakan suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan yang bercirikan good governance maka pemerintah dituntut menerapkan prinsip akuntabilitas, selain transparansi, partisipasi, dan supremasi hukum. Dalam pelaksanaan akuntabilitas di lingkungan instansi pemerintah terdapat beberapa prinsip yang mendasarinya, yaitu: Harus ada komitmen dari pimpinan dan seluruh staf instansi pemerintah yang bersangkutan, Harus merupakan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, Harus dapat menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan, Harus berorientasi pada pencapaian misi serta hasil dan manfaat yang diperoleh, serta Harus obyektif dan transparan serta inovatif sebagai katalisator perubahan manajemen instansi pemerintah (Rakhmat:2009:57).

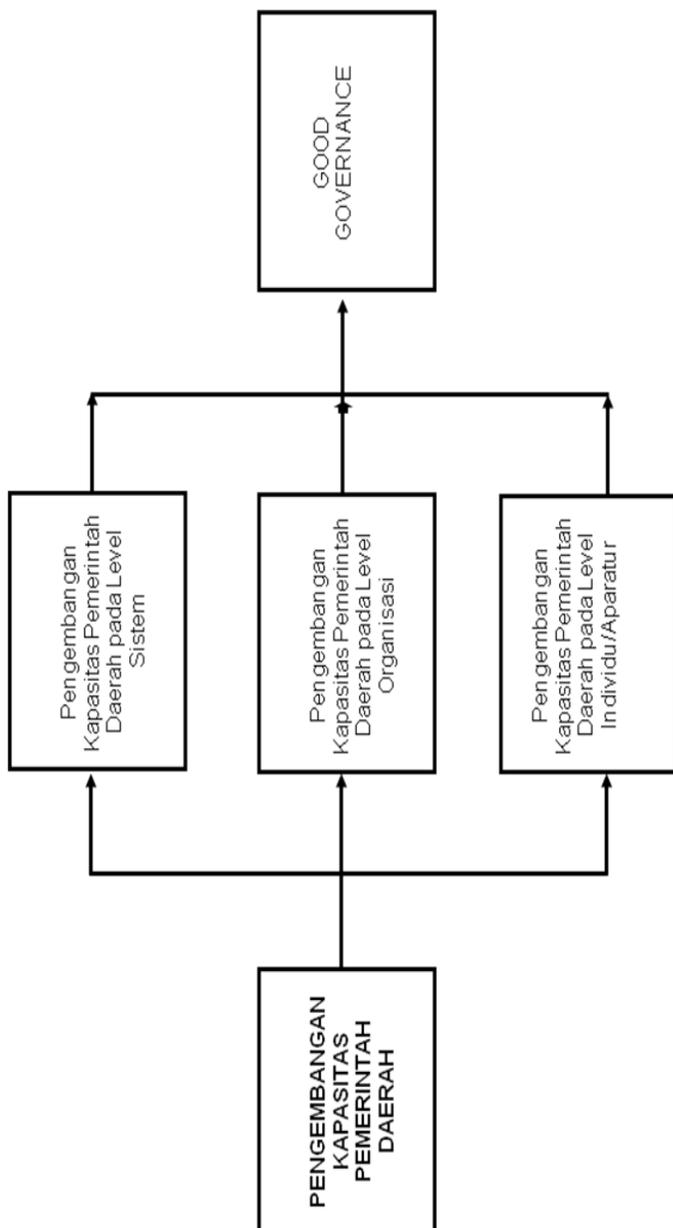
Transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan utamanya dalam pelaksanaan pembangunan menuntut pemerintah daerah untuk melaksanakannya, dengan cara memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berperan serta secara aktif utamanya dalam penentuan program dan kegiatan yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat banyak. Sedangkan transparansi dalam ruang lingkup pemerintahan daerah lebih mengarah pada transparansi baik dalam penetapan rencana dan kegiatan maupun dalam hal pengelolaan dan pertanggungjawaban penggunaan anggaran di masing-masing SKPD.

Berdasarkan semua penjelasan tentang faktor-faktor yang mempengaruhi pengembangan kapasitas pemerintah daerah yang telah dijelaskan sebelumnya maka dapat dikemukakan bahwa wujud tekad bersama aparatur pemerintahan dalam melaksanakan tupoksinya, suasana kepemimpinan pemerintahan yang kondusif, serta keterbukaan manajemen pemerintahan utamanya dalam hal penetapan program dan kegiatan serta pengelolaan dan pertanggungjawaban penggunaan keuangan daerah menjadi faktor-faktor yang mempengaruhi pengembangan kapasitas pemerintah daerah pada level sistem, organisasi, serta individu/aparatur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Gorontalo.

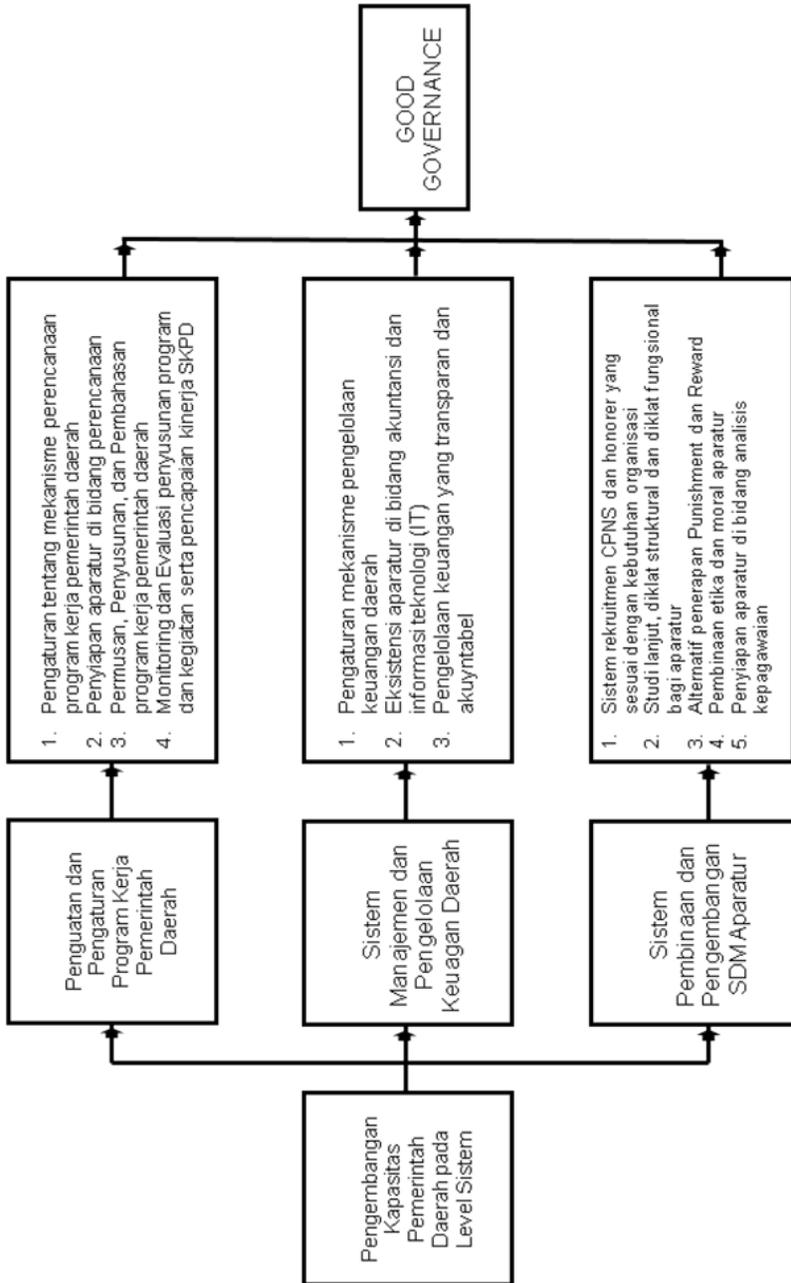
Berdasarkan pembahasan hasil penelitian, maka peneliti mengemukakan model pengembangan kapasitas pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pada gambar 4.1 dijelaskan bahwa pengembangan kapasitas pemerintah daerah dilaksanakan melalui 3 (tiga) level pengembangan, yaitu pada level sistem, level organisasi, dan level individu/aparatur. Pengembangan kapasitas pemerintah daerah pada 3 (tiga) level pengembangan tersebut dilaksanakan untuk mencapai *good governance*.

Selanjutnya pengembangan kapasitas pemerintah daerah pada masing-masing level pengembangan diintervensi melalui masing-masing kegiatan. Pengembangan kapasitas pemerintah daerah pada level sistem diintervensi melalui 3 (tiga) kegiatan dan 12 (duabelas) sub kegiatan. Pengembangan kapasitas pemerintah daerah pada level organisasi diintervensi melalui 3 (tiga) kegiatan dan 8 (delapan) sub kegiatan. Serta Pengembangan kapasitas pemerintah daerah pada level individu/aparatur diintervensi melalui 3 (tiga) kegiatan dan 8 sub kegiatan.

Gambar 4.1 Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah



Gambar 4.2 Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah pada Level Sistem



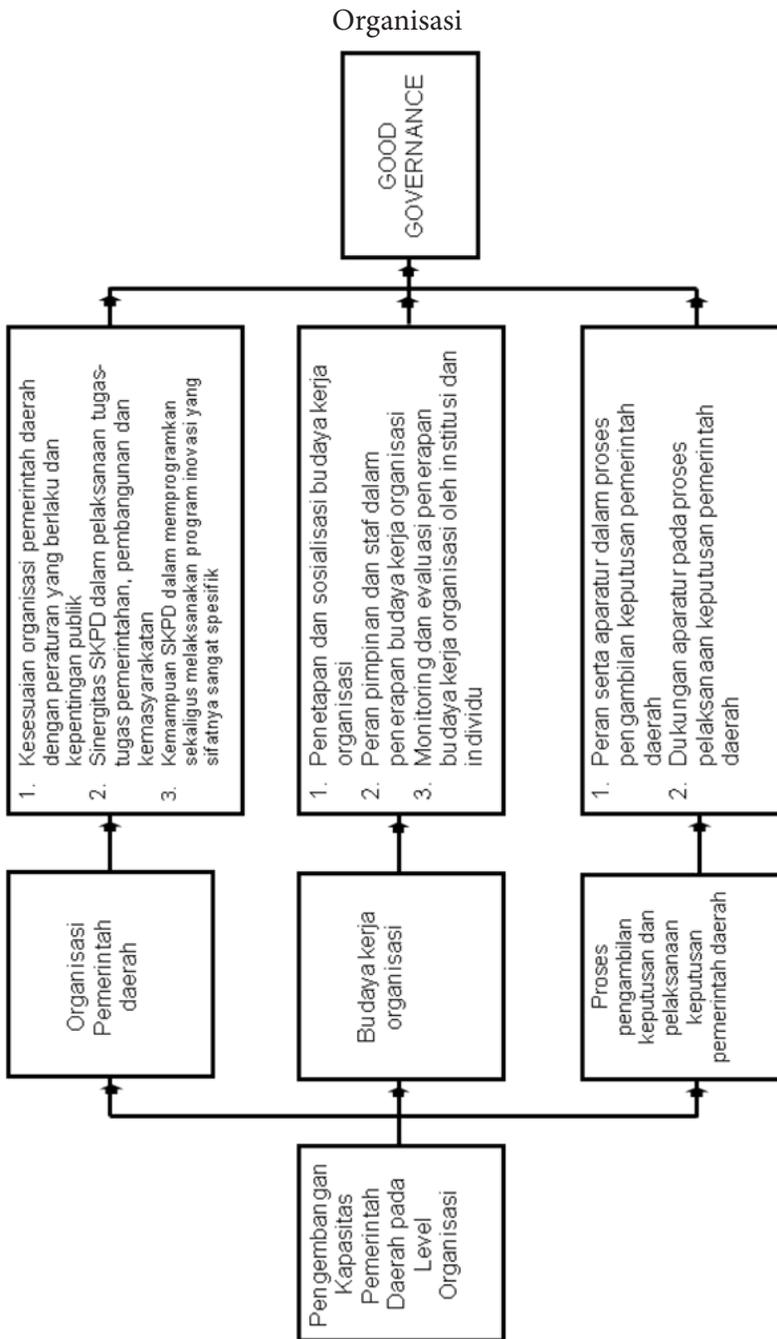
Pengembangan kapasitas pemerintah daerah pada level sistem dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah diintervensi melalui penguatan dan pengaturan program kerja pemerintah daerah, sistem manajemen dan pengelolaan keuangan daerah, serta sistem pembinaan dan pengembangan SDM aparatur.

Selanjutnya penguatan dan pengaturan program kerja pemerintah daerah diintervensi melalui: pengaturan tentang mekanisme perencanaan program kerja pemerintah daerah, penyiapan aparatur dibidang perencanaan, perumusan, penyusunan, dan pembahasan program kerja pemerintah daerah, monitoring dan evaluasi penyusunan program dan kegiatan serta pencapaian kinerja SKPD.

Sistem manajemen dan pengelolaan keuangan daerah diintervensi melalui: pengaturan mekanisme pengelolaan keuangan daerah, eksistensi aparatur dibidang keuangan, akuntansi, dan informasi teknologi (IT), serta pengelolaan keuangan yang transparan dan akuntabel.

Sistem pembinaan dan pengembangan SDM aparatur diintervensi melalui: sistem rekrutmen CPNS dan honorer yang sesuai dengan kebutuhan organisasi, studi lanjut, diklat struktural dan diklat fungsional bagi aparatur, alternatif penerapan punishment and reward, pembinaan etika dan moral aparatur, serta penyiapan aparatur dibidang analisis kepegawaian.

Gambar 4.3 Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah pada Level Organisasi



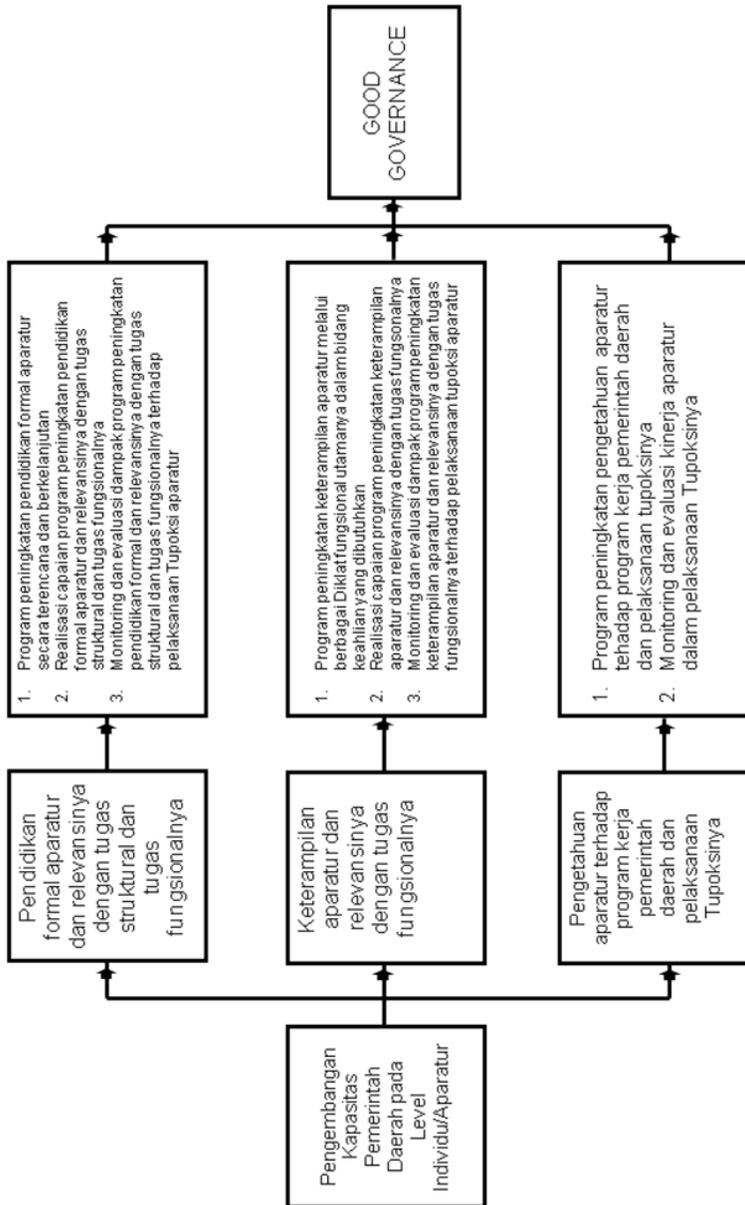
Pengembangan kapasitas pemerintah daerah pada level organisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah diintervensi melalui organisasi pemerintah daerah, budaya kerja organisasi, serta proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan keputusan pemerintah daerah.

Selanjutnya organisasi pemerintah daerah diintervensi melalui: kesesuaian organisasi pemerintah daerah dengan peraturan yang berlaku dan kepentingan publik, sinergitas SKPD dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan, serta kemampuan SKPD dalam memprogramkan sekaligus melaksanakan program inovasi yang sifatnya sangat spesifik.

Budaya kerja organisasi diintervensi melalui: penetapan dan sosialisasi budaya kerja organisasi, peran pimpinan dan staf dalam penerapan budaya kerja organisasi, serta monitoring dan evaluasi penerapan budaya kerja organisasi oleh institusi dan individu.

Proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan keputusan pemerintah daerah diintervensi melalui: peran serta aparatur dalam proses pengambilan keputusan pemerintah daerah serta dukungan aparatur pada proses pelaksanaan keputusan pemerintah daerah.

Gambar 4.4 Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah pada Level Individu/Aparatur



Pengembangan kapasitas pemerintah daerah pada level individu/ aparaturnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah diintervensi melalui pendidikan formal aparaturnya dan relevansinya dengan tugas struktural dan tugas fungsionalnya, keterampilan aparaturnya dan relevansinya dengan tugas fungsionalnya, serta pengetahuan aparaturnya terhadap program kerja pemerintah daerah dan pelaksanaan tupoksinya.

Selanjutnya pendidikan formal aparaturnya dan relevansinya dengan tugas struktural dan tugas fungsionalnya diintervensi melalui: program peningkatan pendidikan formal aparaturnya secara terencana dan berkelanjutan, realisasi capaian program peningkatan pendidikan formal aparaturnya dan relevansinya dengan tugas struktural dan tugas fungsionalnya, serta monitoring dan evaluasi dampak program peningkatan pendidikan formal aparaturnya dan relevansinya dengan tugas struktural dan tugas fungsionalnya terhadap pelaksanaan tupoksi aparaturnya.

Ketrampilan aparaturnya dan relevansinya dengan tugas fungsionalnya diintervensi melalui: program peningkatan keterampilan aparaturnya melalui berbagai diklat fungsional utamanya dalam bidang keahlian yang dibutuhkan, realisasi capaian program peningkatan keterampilan aparaturnya dan relevansinya dengan tugas fungsionalnya, serta monitoring dan evaluasi dampak program peningkatan keterampilan aparaturnya dan relevansinya dengan tugas fungsionalnya terhadap pelaksanaan tupoksi aparaturnya.

Pengetahuan aparaturnya terhadap program kerja pemerintah daerah dan pelaksanaan tupoksinya diintervensi melalui: program peningkatan pengetahuan aparaturnya terhadap program kerja pemerintah daerah dan pelaksanaan tupoksinya, serta monitoring dan evaluasi kinerja aparaturnya dalam pelaksanaan tupoksinya.

## BAB XI

# PENUTUP

Pengembangan kapasitas pemerintah daerah pada level sistem dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Gorontalo didukung oleh perumusan, penyusunan, dan pembahasan RPJPD, RPJMD, RKA, RAPBD, dan SOP yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku, sistem manajemen dan pengelolaan keuangan daerah yang telah menghasilkan prestasi yang membanggakan, serta sistem pembinaan dan pengembangan SDM aparatur yang terlaksana dengan baik. Pengembangan kapasitas pemerintah daerah pada level organisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Gorontalo didukung oleh struktur organisasi pemerintah daerah yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan kepentingan publik, budaya kerja organisasi yang mampu meningkatkan disiplin dan motivasi kerja aparatur, serta proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan keputusan yang melibatkan peran serta dan dukungan aparatur. Pengembangan kapasitas pemerintah daerah pada level individu/aparatur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Gorontalo didukung oleh pengetahuan aparatur terhadap Visi, Misi, dan Grand Strategy Pemerintah Kota Gorontalo serta pelaksanaan tupoksinya yang sudah baik, namun pendidikan formal aparatur dan relevansinya dengan tugas struktural dan tugas fungsionalnya serta keterampilan aparatur dan relevansinya dengan tugas fungsionalnya yang masih perlu ditingkatkan, belum sepenuhnya mendukung pengembangan kapasitas pemerintah daerah pada level individu/aparatur. Faktor-faktor yang mempengaruhi

pengembangan kapasitas pemerintah daerah pada level sistem, organisasi, dan individu/aparatur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Gorontalo terdiri dari komitmen bersama dari semua komponen aparatur untuk melaksanakan tupoksinya dengan tepat dan cepat, telah terpelihara suasana kepemimpinan yang kondusif bagi terselenggaranya organisasi pemerintahan daerah, serta adanya keterbukaan manajemen pemerintahan utamanya dalam hal penetapan rencana dan kegiatan serta pengelolaan dan pertanggungjawaban penggunaan keuangan daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin. 1997. *Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Penerbit PT Bumi Aksara Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Analisis Kebijakan Publik : Teori dan Aplikasinya*. Penerbit Fakultas Ilmu Administrasi Univ. Brawijaya Semarang.
- Adair, John. 2005. *How to Grow Leaders*. Jakarta: Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Adimihardja, Kusnaka dan Harry Hikmat. 2003. *Participatory Research Appraisal: Pengabdian dan Pemberdayaan Masyarakat*. Bandung: Humaniora.
- Ahmadi, Rulam. 2005. *Memahami Metodologi Penelitian Kualitatif*. Malang: Penerbit Universitas Negeri Malang.
- Albrow, Marthin. 1989. *Birokrasi: Alih Bahasa M.Rusli Karim dan Totok Daryanto*. Yogyakarta: PT Tiara Wacana.
- Asosiasi Riset Opini Publik Indonesia. 2009. *Bagaimana Merancang dan Membuat Survei Opini Publik*. Jakarta: Penerbit AROPI.
- Azhari, Fitriadi, Aidul. 2000. *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi*. Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- Bellone, Carl, J. 1980. *Organization Theory And The New Public Administration*. Boston: Allyn and Bacon Inc
- Bogdan, Robert C. 1972. *Participant Observation in Organizational Settings*. Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press.
- Bogdan, Robert C. & Steven J. Taylor. 1975. *Introduction to Qualitatif Research Methods: A Phenomenological Approach to the Social Sciences*. New York: Wiley.
- Bungin, Burhan. 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT Raja

Grafindo Persada.

D, Horton. 1999. *Evaluation of capacity, Capacity for Evaluatio*. Second Issue of the Capacity. org.

Dale, Timpe. A. 2002. *Seri Manajemen SDM "Kinerja"*. Jakarta: Penerbit PT Elex Media Komputindo.

Daulay, Hotmatua, Mulyono (Editor). 2001. *Membangun Sumber Daya Manusia dan Kapasitas Teknologi*. Jakarta, ISTECS

Departemen Dalam Negeri RI, 2008. *Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Dekonsentrasi dan Tugas Perbantuan, serta Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah*. Jakarta: Penerbit CV. Citra Utama.

\_\_\_\_\_. 2008. *Undang-Undang RI Nomor 32 dan 33 Tahun 2004 Tentang OTODA 2004-2008*. Bandung: Penerbit CV. Citra Umbara.

\_\_\_\_\_. 2008. *Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Penerbit CV. Novindo Pustaka Mandiri.

\_\_\_\_\_. 2008. *Undang-Undang RI Tentang Pemerintah Daerah dan Perubahannya Tahun 2008*. Jakarta: Penerbit CV. Citra Utama Media.

Djamin, Awaloedin. 1999. *Reformasi Aparatur/Administrasi Negara R.I. Pasca Pemilu 1999*. Cet. Pertama, Jakarta: Penerbit Yayasan Tenaga Kerja Indonesia.

DuBryn, Andrew J. 2002. *The Complete Ideal's Guides Leadershi*. Cetakan Kedua. Jakarta: Penerbit Alpha Books, Prenada Media.

Dunn, Willian.N. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Diterjemahkan oleh: Samodra Wibawa, dkk. Jogjakarta : Gajah

- Mada University.
- Dye, Thomas R. 1987. *Understanding Public Policy*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ. USA.
- Dwiyanto, Agus. 1995. *Penilaian Kinerja Organisasi Pelayanan Publik*. UGM-Yogyakarta.
- Effendy Harianja, Marihot Tua. 2006. *Perilaku Organisasi : Memahami dan Mengelola Perilaku Dalam Organisasi*. Bandung : UNPAR Press.
- Eko, Sutoro. 2010. Mengkaji Ulang Good Governance. Diakses Januari 2010.
- Etzioni, Amitai. 1982. *Organisasi-organisasi Modern (Terjemahan)*. Jakarta.: Penerbit Universitas Indonesia.
- Foster, Bill & Seeker, Karen R. 2001. *Pembinaan Untuk Meningkatkan Kinerja Karyawan*. Cetakan Pertama. Jakarta: Penerbit PMM.
- Frederickson, H. George. 1994. *Administrasi negara Baru (Terjemahan)*. Jakarta. LP3ES.
- Frederickson, H. George. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Fransisco. Jossey – Bass Publishers.
- Frederickson, H. George. and K. Smith. 2004. *Public Administration Theory Primer*. USA. Kumarin Press.
- Gerritsen, R. and Situmorang, S. (1999) Beyond Integration? The Need to Decentralize Central-Regional/Local Relations in Indonesia' in M Turner (ed), *Central-Local Relations in Asia* Fasifik Convergence or Divergence ?, St. Martin's Press, New York.
- Grindle, Merilee. S. 1997. *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*. Boston, MA: Harvard Institute for International Development.
- Guba, Egon G. 1978. *Toward a Methodology of Naturalistic Inquiry in*

- Educational Evaluation*. Los Angeles: Center of the Study of Evaluation, UCLA Graduate School of Education, University of California , L.A.
- Gunawan. 2004. Pengaruh Reformasi Sistem Birokrasi Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Kendari. Disertasi. Tidak Diterbitkan. Bandung. Program Pascasarjana Universitas Pajajaran Bandung.
- Hamalik, Oemar. 2000. *Pengembangan Sumber Daya Manusia, Manajemen Pelatihan Ketenagakerjaan, Pendekatan Terpadu*. Cet. Pertama, Grafika Offset, Jakarta: Penerbit PT Bumi Aksara.
- Harahap, Abdul Asri. 2006. Manajemen Keuangan Daerah dan Perilaku Birokrasi Dalam Implementasi Otonomi Daerah di Provinsi DKI Jakarta. Disertasi. Tidak Diterbitkan. Bandung. Program Pascasarjana Universitas Pajajaran Bandung.
- Harahap, Sofyan Syafri. 1996. *Manajemen Kontemporer*. Cet. Pertama, Jakarta: Penerbit PT RajaGrafindo Persada.
- Hardjito, Dydiet. 1997. *Teori Organisasi dan Teknik Pengorganisasian*. Raja Grafindo Persada : Jakarta
- Hidayat, Syarief. 2000. *Refleksi Realitas Otonomi Daerah : Tantangan Kedepan*. Pustaka Quantum. Jakarta.
- Ibrahim, Amin. 2008. *Pokok-pokok Administrasi Publik & Implementasinya*. Bandung: Penerbit PT Refika Aditama.
- Ife, Jim & Frank, Tesoriero. 2006. *Community Development*. Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar.
- Jones, Charles O. 1996. *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*. Diterjemahkan oleh Ricky Ismanto. Jakarta : PT RajaGrafindo Persada.
- Kadji, Yulianto. 2008. *Implementasi Kebijakan: Dalam Perspektif Realitas*. Surabaya: Tulung Agung: Cahaya Abadi.

- \_\_\_\_\_. 2008. Implementasi Kebijakan Publik Melalui MSN Approach. Malang: *Jurnal Teknologi dan Manajemen Informatika*, Volume 6 Edisi Khusus Juli 2008, Universitas Merdeka Malang.
- \_\_\_\_\_. 2008. Kemiskinan: Realitas yang tak Kunjung Usai. Malang: *Jurnal Teknologi dan Manajemen Informatika*, Volume 7 Edisi Khusus September 2008, Universitas Merdeka Malang.
- Kaloh, J. 2002. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Cet. Pertama, Jakarta: Penerbit PT. Rineka Cipta.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Pemimpin Antara Keberhasilan dan Kegagalan*, Cet. Pertama, Jakarta: Penerbit Kata Hasta Pustaka.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Kepemimpinan Kepala Daerah*. Jakarta: Penerbit Sinar Grafika.
- Karwono, H. 2010. Pengembangan Kapasitas Berkelanjutan untuk Desentralisasi dan Peran Lembaga Pendidikan. Diakses Januari 2010.
- Keban, Yermias.T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*, Yogyakarta: Penerbit Gava Media.
- Kirana, Andi. 1997. *Etika Manajemen*, Cet. Pertama, Edisi Pertama, Yogyakarta: Penerbit ANDI.
- Koryati, Nyimas Dwi, dkk. 2004. *Kebijakan dan Manajemen Pembangunan Wilayah*. Jogjakarta : YPAPI.
- Kristiadi, J.B. 1997. *Perspektif Administrasi Publik menghadapi tantangan abad 21Bandung* : Pascasarjana Unpad.
- Lincoln, Yvonna S., & Egon G. Guba. 1985. *Naturalistic Inquiry*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Mac Andrews, Colin, Ichlasul Amal (terjemahan). 2000. *Hubungan Pusat dan Daerah dalam Pembangunan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Mangkunegara, Prabu, Anwar. 2003. *Perencanaan dan Pengembangan*

- Sumber Daya Manusia*. Bandung: PT. Refika Aditama
- Mangkuprawira, Sjafr. 2002. *Manajemen Sumber Daya Manusia Strategik*. Cet. Pertama, Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia.
- Mansyur. 2003. Faktor-Faktor yang Berpengaruh Terhadap Penyelenggaraan Otonomi Daerah Pasca Orde Baru di Provinsi Sulawesi Selatan. Disertasi. Tidak Diterbitkan. Bandung. Program Pascasarjana Universitas Pajajaran Bandung.
- Manullang, M. & Marihot Manullang. 2001. *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Edisi Pertama, Cet. Pertama, Yogyakarta: Penerbit BPFE.
- Mar'at. 1984. *Pemimpin dan Kepemimpinan*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Mardiasmo. 2004. *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Mustopadiadaja, AR. 2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja*. Jakarta : LAN.
- Milen, Anneli. 2004. *Pengembangan Kapasitas*. Yogyakarta: Penerbit Pembaruan.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Capacity Building, Meningkatkan Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: Penerbit Pembaruan.
- Miles, B. Matthew. 1986. *Qualitative Data Analysis: A Sourcebook of New Methods*. Baverly Hills: Sage Publications.
- Moleong, Lexy. J. 1993. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Penerbit PT Remaja Rosdakarya.
- Mustofa, M. 2010. Pengelolaan Sumber Daya Manusia Dalam Upaya Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah Untuk Menunjang Otonomi Daerah. Diakses Januari 2010.
- Nasution, S. 2001. *Metode Research*. Cet. Keempat, Jakarta: Penerbit PT Bumi Aksara.

- Nasution, M. Arif. 2000. *Demokratisasi dan Problema Otonomi Daerah*. Bandung: Mandar Maju.
- Nawawi, Hadari, dan Hadari M. Martini. 2006. *Kepemimpinan yang Efektif*. Yogyakarta: Penerbit UGM Press.
- Nawhood, Philip. 1985. *Local Government in the Third World*. New York: John Wiley & Sons Ltd.
- Ndrada, Talizuduh. 2003. *Kybernology, Ilmu Pemerintahan Baru*. Jilid 1, Cet. Pertama, PT Asdi Mahasatya, Jakarta: Penerbit PT Rineka Cipta.
- Ndrada, Talizuduhu. 1999. *Teori Pembangunan Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Penerbit PT Rineka Cipta.
- Nugroho D, Riant. 2003. *Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta : PT Elex Media Komputindo.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Kebijakan Publik untuk Negara-negara Berkembang*. Jakarta : PT Elex Media Komputindo.
- Nurcholis, Hanif. 2010. Pengembangan Kapasitas PEMDA: Upaya Mewujudkan Pemda yang Mensejahterakan Rakyat. Diakses Januari 2010.
- Papasi, J.M. 1994. *Ilmu Administrasi Pembangunan, Inovasi dan Pembangunan Proyek*. Bandung: Penerbit Pionir Group.
- Patton, Carl V. & David S. Sawicky. 1986. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Prentice-Hal, Inc., Englewood Cliffs, N.J. 07632. USA.
- Rakhmat. 2009. *Teori Administrasi dan Manajemen Publik*. Jakarta: Penerbit Pustaka Arif.
- Rivai, Veithzal. 2008. *Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi*. Jakarta: Penerbit PT Raja Grafindo Persada.
- Robbins, P. Stephen. 1994. *Teori Organisasi Struktur, Desain & Aplikasi*. (Terjemahan). Jakarta: Penerbit Arcan.

- Sabarno, Hari. 2005. *Memandu otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*. Jakarta: Penerbit Sinar Grafika.
- Salusu. 2000. *Teori Pengambilan Keputusan Strategis*. Jakarta.
- Santosa, Pandji. 2008. *Administrasi Publik. Teori dan Aplikasi Good Governance*. Bandung: Penerbit PT. Refika Aditama.
- Sarundayang. 2001. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Setyawati, Endang Budi & HNS Tangkilisan. 2005. *Responsivitas Kebijakan Publik..* Yogyakarta: Wonderfull Publishing Company
- Siagian, S.P. 2000. *Teori Pengembangan Organisasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Silalahi, Oberlin. 1989. *Beberapa Aspek Kebijaksanaan Negara*, Liberty : Yogyakarta.
- Silalahi, Ulbert. 2003. *Studi Tentang Ilmu Administrasi: Konsep, Teori dan Dimensi*. PT Sinar Baru, Bandung.
- Sinambela, Lijan Poltak. 2008. *Reformasi Pelayanan Publik. Teori, Kebijakan, dan Implemntasi*, Jakarta: Penerbit PT. Bumi Aksara.
- Soetomo. 2009. *Pembangunan Masyarakat*. Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar.
- Soeprapto, H.R.Riyadi. 2010. *Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah Menuju Good Governance*. Diakses Januari 2010.
- Spradley, James P. 1980. *Participant Observation*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Stillman II, Richard, J. 1992. *Public Administration (Conceptsand Cases)*. Boston, USA: Houghton Mifflin Company,.
- Subarsono. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*. Jogjakarta : Pustaka Pelajar.
- Sudriamunawar, Haryono. 2006. *Kepemimpinan, Peran Serta, dan Produktivitas*. Bandung: Mandar Maju.

- Sugiyono. 2007. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Penerbit Alfabeta.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung : Alfabeta.
- Suharto, Edi. 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Bandung : Penerbit Alfabeta.
- Supriyatno, Budi. 2009. *Manajemen Pemerintahan (Plus Dua Belas Langkah Strategis)*, Tangerang: Penerbit CV. Media Brilian.
- Suradinata, Ermaya. 2008. *Membangun Daerah Menuju Indonesia Bangkit*, Jakarta: Penerbit Gramedia.
- Susiatiningsih, Hermi. 2010. Menakar Good Governance di Era Pemerintahan SBY-BOEDIONO 2009-2014. Diakses Januari 2010.
- Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung : AIPI Bandung – Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- Thoha, Miftah. 2005. *Birokrasi Politik di Indonesia*. Jakarta: Penerbit PT RajaGrafindo Persada.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta: Penerbit PT Kencana Prenada Media Group.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*: Jakarta: Penerbit PT Kencana Prenada Media Group.
- Utomo, Warsito. 2003. *Dinamika Administrasi Publik*. Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar.
- Wasistiono, Sadu, dkk. 2002. *Manajemen Sumber Daya Aparatur Pemerintah Daerah*. Bandung: Penerbit Pusat Kajian Pemerintahan STPDN Jatinangor
- Wasistiono, Sadu. 2003. *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*. Bandung : CV Fokusmedia.

- Weber, Max. 1971. *The Interpretation of Social Reality, Edit and with an introductory essay by JET. Eldridge*. New York: Charles Scribner's Sons.
- White, R.E. 2003. *The Effective Leader*. Yogyakarta: Penerbit Kogan Page Limited, Garailmu.
- Widada, Joko. 2007. *Analisis Kebijakan Publik*, Malang: Penerbit Bayumedia Publishing.
- Widodo, Joko. 2005. *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*. Malang : Bayu Media Publishing.
- Winardi. 2003. *Pengantar Tentang Teori Sistem dan Analisis Sistem*. Bandung: Penerbit Mandar Maju
- \_\_\_\_\_. 2003. *Teori Organisasi dan Pengorganisasian*. Jakarta: PT RajaGrasindo.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Manajemen Perilaku Organisasi*. Jakarta: Penerbit Prenada Media.
- \_\_\_\_\_. 1990. *Perilaku Organisasi*. Bandung: Penerbit Tarsito.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Teori Sistem dan Pendekatan Sistem dalam Bidang Manajemen*. Jakarta: Penerbit PT RajaGrasindo.
- Winarno, Budi. 2004. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Penerbit Media Presindo.