

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang Masalah

*Capacity building* merupakan konsep pengembangan ragam strategi dalam meningkatkan *efficiency*, *effectiveness*, dan *responsiveness* dari kinerja pemerintah. Pencapaian *efficiency* dalam hal waktu (*time*) dan sumber daya (*resources*) yang dibutuhkan guna mencapai suatu *outcome*; *effectiveness* berupa kepastian usaha yang dilakukan demi hasil yang diinginkan; dan *responsiveness* yakni bagaimana mensinkronkan antara kebutuhan dan kemampuan untuk maksud tersebut. Sebagaimana dijelaskan oleh Grindle (1997, h. 12) bahwa: “*Capacity building is intended to encompass a variety of strategies that have to do with increasing the efficiency, effectiveness, and responsiveness of government performance*” (Pengembangan kapasitas merupakan upaya yang dimaksudkan untuk mengembangkan suatu ragam strategi dalam upaya peningkatan suatu pemerintah yang efisien, efektif dan memiliki kinerja pemerintah yang tinggi).

Pengembangan sumberdaya aparatur dalam rangka penguatan kelembagaan sektor publik telah dilakukan sejak lama dan oleh banyak pihak, seperti inisiatif pemerintah, lembaga-lembaga internasional termasuk rekomendasi kalangan akademis sebagaimana di uraikan di atas. Akan tetapi pengembangan Sumberdaya aparatur yang didasarkan pada hasil penelusuran teori dan penelitian terdahulu ditemukan problem yang dihadapi oleh pemerintah daerah hasil pemekaran belum dibahas secara mendalam yakni pengembangan sumberdaya aparatur. Secara empiris dimensi sumber daya manusia bagi

pemerintah daerah hasil pemekaran merupakan problem yang mendesak untuk ditemukan solusi yang tepat. Secara teori, dari hasil penelusuran teori dan penelitian terdahulu belum ada teori dan hasil penelitian yang membahas secara mendalam tentang pengembangan sumberdaya aparatur di daerah transisi.

Untuk merespon berbagai persoalan kapasitas sumberdaya aparatur, pemerintah daerah hasil pemekaran termasuk Kabupaten Bone Bolango, perlu melakukan upaya-upaya pengembangan sumberdaya aparatur yang lebih efektif dan efisien dengan menggunakan perspektif *capacity building*, sehingga diharapkan melahirkan pemerintah yang memiliki karakter *efficiency*, *effectiveness*, dan *responsiveness* (Grindle 1997d).

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian latar belakang di atas, terutama tentang kajian teori dan empiris, bahwa Pemerintah Kabupaten Bone Bolango masih terdapat persoalan-persoalan pengembangan sumberdaya aparatur dalam perspektif *capacity building* yang mencakup :

- (1) Bagaimana desain pengembangan sumberdaya aparatur oleh pemerintah Kabupaten Bone Bolango selama ini ?
- (2) Bagaimana Pelaksanaan pengembangan sumberdaya aparatur oleh pemerintah Kabupaten Bone Bolango selama ini ?
- (3) Kendala-kendala apakah yang dihadapi oleh pemerintah Kabupaten Bone Bolango dalam pengembangan sumberdaya aparatur selama ini?
- (4) Bagaimana model pengembangan sumberdaya aparatur dalam perspektif *capacity building* di kabupaten Boalemo?

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Teori Administrasi Publik

Administrasi Publik pertama kali dikenalkan oleh Woodrow Wilson pada tahun 1887 dalam artikelnya berjudul "*The Study of Administration*" yang dimuat dalam *Political Science Quarterly*. Pemikiran administrasi negara klasik yang diperkenalkan Wilson adalah pemisahan antara proses politik dan proses administrasi negara. Menurutnya, ilmu politik seharusnya berkonsentrasi pada hal-hal yang selama ini dilupakan, yaitu bagaimana mengelola pemerintahan. Selanjutnya, Shafritz, *et al* dalam Keban (2008 h.6) menjelaskan bahwa:

"Defenisi administrasi negara berdasarkan kategori politik melihat administrasi publik sebagai "*whot Government does*" (apa yang dikerjakan pemerintah), baik langsung maupun tidak langsung, sedangkan defenisi berdasarkan kategori hukum studi administrasi negara tidak hanya berfokus pada masalah-masalah organisasi dan manajemen tetapi juga pada manajemen personalia. Yang menjadi perhatian ilmu politik adalah pada persoalan "*who should make law and what the law should be*" maka yang menjadi pusat perhatian ilmu administrasi adalah "*how law should be administered with enlightenment, with equity, spread an without friction*"

#### 2.2 Teori *Capacity Building*

Dalam kajian teoritik tentang manajemen publik, pengembangan kapasitas merupakan salah satu konsep dasar yang berkembang cukup pesat sejak awal 1990an khususnya sejalan dengan perumusan daya dukung (*resource*) baik yang berupa kemerosotan lingkungan, inefisiensi dan inefektivitas pembangunan dan sejenisnya. *Capacity building* memberikan sebuah harapan yang baik khususnya dalam kerangka mewujudkan tujuan penyelenggaraan pemerintahan, yaitu dalam rangka peningkatan efektifitas dan efisiensi manajemen publik menuju realisasi tujuan yang diharapkan sebelum disajikan kajian teoritik mengenai *capacity building* terlebih dahulu diuraikan pemahaman mengenai *capacity* atau Kapasitas itu sendiri.

*Capacity building* memiliki karakteristik yang dinamis dan kontinyu dan meliputi jangka waktu yang panjang. *capacity building* dimaknai sebagai proses internal, tetapi dapat distimulan oleh aktor eksternal. *capacity building* idealnya harus menjadi *demand driven*. Pihak eksternal seharusnya menjadi *katalisator* dan *supplementary*, serta memfokuskan pada pembangunan kapasitas yang ada dan menyediakan dukungan terhadap metodologinya. Sedangkan implementasinya harus *incremental* dan modular. Ketika kapasitas ada pada berbagai level, *capacity building* menjadi multidimensional, dan bisa dideskripsikan sebagai komponen, level, strategi, dan intervensi (Milen 2001). Karena sifatnya yang tidak tunggal dan dinamis, tidak ada satu jawaban yang tunggal bagaimana meningkatkan kapasitas (Imawan. *et.al*, 2006).

Selanjutnya pemahaman mengenai kapasitas juga dikemukakan oleh Brown yang dikutip oleh GTZ (2003: 9) bahwa:

*“What Exactly is “Capacity” and how can it be measured? There is a multitude of concepts and definition about what exactly “Capacity” is. Usually they refer to the abilities of individuals or organizations to perform functions and to achieve stated objective. However, capacity means more than technical competence, or the availability of sufficient financial or material resources. The capacity concept includes how such “inputs” area being applied and used to produce certain outputs, results and outcomes, may authors see capacity as something that is dynamic, multidimensional, and directly or indirectly influenced by contextual factors”* (sebenarnya apa yang dimaksud dengan kapasitas dan bagaimana kapasitas itu dapat diukur? Terdapat banyak konsep dan definisi tentang apa yang disebut dengan kapasitas itu sebenarnya. Umumnya mereka semua mengacu pada kemampuan individu maupun organisasi dalam menunjukkan fungsi-fungsi dan bagaimana mereka mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Bagaimanapun kapasitas mempunyai arti yang lebih banyak dari pada hanya sekedar kompetensi yang bersifat teknis, atau hanya kemampuan keuangan yang mencukupi dan sumber daya materi yang lain. Konsep kapasitas mencakup bagaimana input-input diaplikasikan dan digunakan untuk memproduksi output-output, hasil-hasil dan pendapatan-pendapatan. Biasa juga banyak penulis melihat bahwa kapasitas sebagai sesuatu yang dinamis, multidimensional, dan langsung maupun tak langsung dipengaruhi oleh berbagai faktor kontekstual)

Definisi tersebut menggarisbawahi bahwa kapasitas sangat kompleks, tidak sekedar tertuju pada kemampuan atau kompetensi teknis akan tetapi juga

menyangkut bagaimana menggunakan atau menerapkan sumber sebagai “input” sebagai keluaran yang berkualitas. Lebih lanjut dijelaskan bahwa:

*“Capacity is the ability of an individual, an organization or a system to perform functions and to meet objectives effectively and efficiently. This should be based on a continuing review of the framework conditions, and a dynamic adjustment of functions and objectives”* (kapasitas adalah kemampuan individu, organisasi atau sistem dalam melaksanakan fungsi-fungsi dan mencapai tujuan-tujuan yang efektif dan efisien. Hal ini harus berdasar pada review yang berkelanjutan terhadap berbagai kondisi kerangka kerja, penyesuaian yang dinamis terhadap berbagai kondisi kerangka kerja, penyesuaian yang dinamis terhadap berbagai fungsi dan tujuan).(GTZ, 2005:11).

Grindle (1997, h. 12) menjelaskan bahwa: *“Capacity building is intended to encompass a variety of strategies that have to with increasing the efficiency, effectiveness, and responsiveness of governance performance* (pengembangan kapasitas merupakan upaya yang dimaksudkan untuk mengembangkan suatu ragam strategi peningkatan efficiency, effectiveness, dan responsiveness kinerja pemerintah). Sedangkan Menurut Marison (2001 h. 42), melihat *capacity building* sebagai suatu proses untuk melakukan sesuatu, atau serangkaian gerakan, perubahan multi level di dalam individu, kelompok-kelompok, organisasi-organisasi dan sistem dalam rangka untuk memperkuat kemampuan penyesuaian individu dan organisasi sehingga dapat tanggap terhadap perubahan lingkungan yang ada. Menurut Milen (2001,h.142) melihat *capacity Building* sebagai tugas khusus karena tugas khusus tersebut berhubungan dengan aktor-aktor dalam suatu organisasi atau sistem tertentu pada suatu waktu tertentu.

Dari uraian di atas, dapat di simpulkan bahwa *capacity building* merupakan upaya yang dimaksudkan untuk mengembangkan suatu ragam strategi peningkatan *effisiensiy, effectiveness, dan responsiveness* kinerja pemerin-

tah. Sebagai program yang banyak berhubungan dengan proyek pembangunan negara dunia ketiga, *capacity building* telah menjadi bagian pembahasan oleh lembaga internasional, United Nations memberi rujukan tentang *capacity building* yang berdimensikan pada: (1) Mandat dan struktur legal. (2) Struktur kelembagaan. (3) Pendekatan managerial (4) Kemampuan organisasional dan teknis (5) Kemampuan fiskal lokal. (6) dan aktifitas –aktifitas program.

### **2.3 Pengembangan Sumberdaya Aparatur**

Sumberdaya manusia dapat dilihat dari dua aspek, yakni kuantitas dan kualitas. Kuantitas menyangkut jumlah sumberdaya manusia, sedangkan kualitas menyangkut mutu sumberdaya manusia tersebut, yang menyangkut kemampuan, baik kemampuan fisik maupun kemampuan nonfisik (kecerdasan dan mental). Kualitas sumberdaya manusia ini menyangkut dua aspek juga, yakni aspek fisik (kualitas fisik), dan aspek non fisik (kualitas nonfisik) yang menyangkut kemampuan bekerja, berpikir, dan keterampilan-keterampilan lain. Oleh sebab itu, upaya meningkatkan kualitas sumberdaya manusia ini juga dapat diarahkan kepada dua aspek tersebut. Untuk meningkatkan kualitas fisik dapat diupayakan melalui program-program kesehatan dan gizi. Sedangkan untuk meningkatkan kualitas atau kemampuan-kemampuan non fisik, maka upaya pendidikan, pelatihan dan pemberdayaan pegawai sangat diperlukan, upaya inilah yang dimaksudkan dengan pengembangan sumberdaya manusia dalam penelitian ini.

Pengembangan sumber daya manusia, pendidikan dan pelatihan adalah satu bagian yang utuh, tidak dapat dipisahkan. Pengembangan yang mengacu pada masalah staf dan personel adalah suatu proses pendidikan jangka panjang menggunakan suatu prosedur yang sistematis dan terorganisasi dengan mana

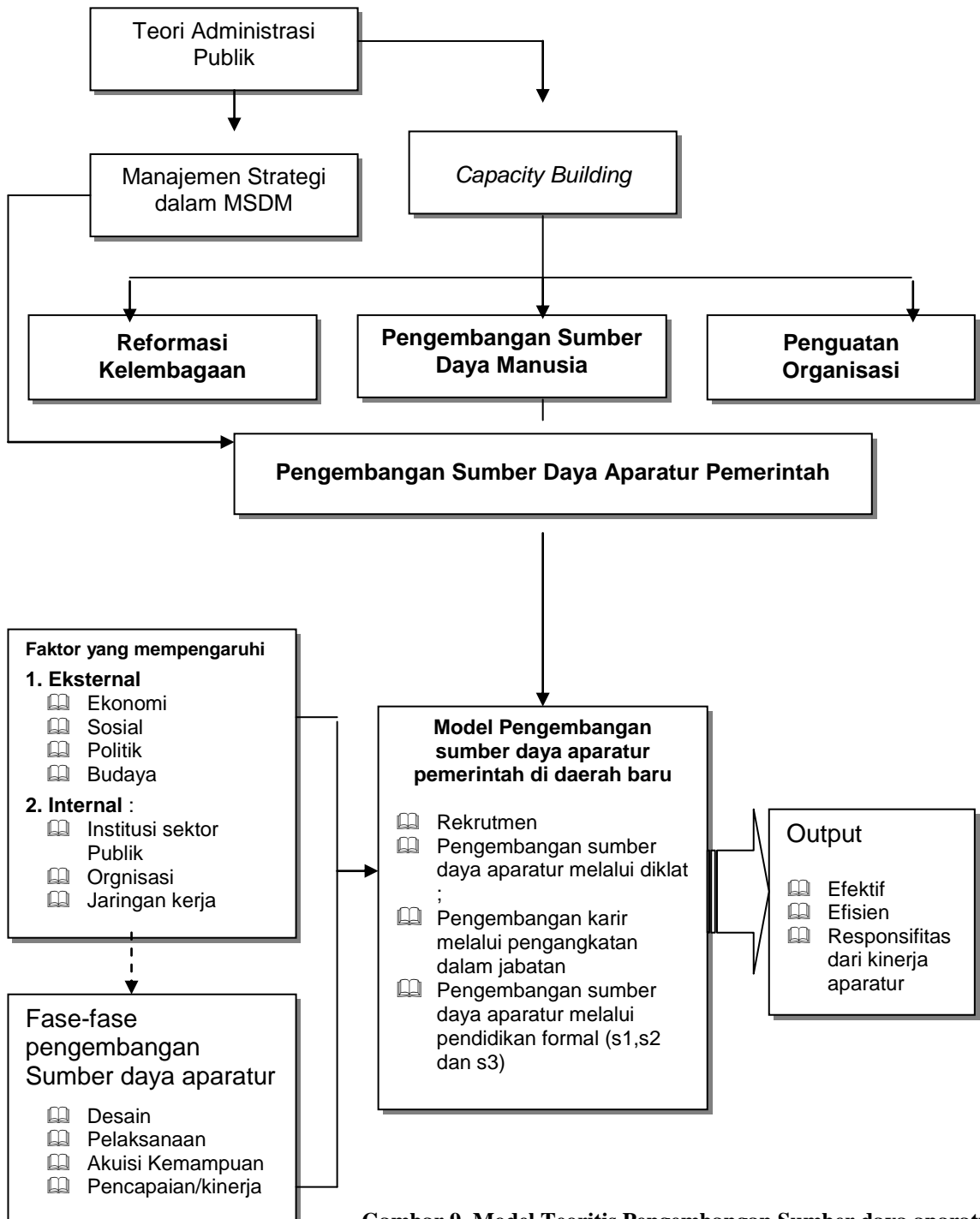
manajer belajar pengetahuan konseptual dan teoritis untuk tujuan umum. Adapun pelatihan adalah suatu proses pendidikan jangka pendek dengan menggunakan suatu prosedur yang sistematis dan terorganisasi, sehingga karyawan operasional belajar pengetahuan teknik pengerjaan dan keahlian untuk tujuan tertentu. Hal ini berimplikasi bahwa pengembangan sumberdaya manusia tidak memusatkan perhatian pada pekerjaan saat ini atau tugas dimasa mendatang, melainkan lebih pada kebutuhan jangka panjang organisasi. Pengembangan sumberdaya manusia adalah merupakan kegiatan-kegiatan belajar yang diadakan dalam jangka waktu tertentu guna memperbesar kemungkinan untuk meningkatkan kinerja. (Sulistiyani, 2004)

Farazmand (2004 h.11) menjelaskan bahwa “dalam pengembangan kapasitas sumber daya manusia domestik juga mempromosikan peran pendukung dari pemerintah dengan memberikan level tertinggi dan jenis pengetahuan untuk mendukung kinerja pemerintahan yang efektif”. Skill dan pengetahuan yang dibutuhkan dapat mempersiapkan melalui pendidikan dan pelatihan sangat penting dengan tujuan mendapatkan suatu dasar yang uptodate. Pengembangan sumberdaya manusia merupakan sebuah cara efektif untuk mengatasi tantangan–tantangan yang dihadapi oleh suatu organisasi. Pengembangan sumber daya aparatur ditujukan untuk mewujudkan manusia pembangunan yang berbudi luhur, tangguh cerdas, trampil, mandiri dan memiliki rasa kesetia kawan, berkerja keras, produktif, kreatif dan inovatif, berdisiplin serta berorientasi kemasa depan untuk menciptakan kehidupan yang lebih baik. Peningkatan kualitas sumber daya aparatur diselaraskan dengan persyaratan keterampilan, keahlian dan profesi yang dibutuhkan dalam semua sektor pembangunan (Kartasasmita dalam Soeprapto et.al, 2000 h. 47)

Dari beberapa pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa pengertian pengembangan sumber daya manusia dapat disimpulkan bahwa pengertian pengembangan sumber daya manusia dapat dibagi dua, yakni secara makro dan mikro. Secara makro, pengembangan sumber daya manusia (human resources development) adalah suatu proses peningkatan kualitas atau kemampuan manusia dalam rangka mencapai suatu tujuan pembangunan bangsa. Modal intelektual merupakan kekayaan baru organisasi. Selanjutnya Steward mengatakan bahwa: "Modal intelektual adalah materi intelektual pengetahuan, informasi, hak pemilikan intelektual, pengalaman yang dapat digunakan untuk menciptakan kekayaan". Untuk membangun sumber daya manusia berkualitas yang dapat dijadikan modal intelektual bagi organisasi, diperlukan upaya yang sistematis, berkelanjutan dan komprehensif. Upaya tersebut tidak hanya dilakukan melalui pendidikan formal yang diikuti oleh anggota organisasi, tetapi juga didukung iklim organisasi yang kondusif. Sebab modal intelektual harus dibangun melalui suatu tradisi ilmiah, dengan dukungan politik yang kuat dari para pengambil keputusan (Steward, 1997).



**2.4 Model teoritik pengembangan sumber daya aparatur pemerintah dalam perspektif *Capacity Building* di daerah hasil pemekaran**



**Gambar 9. Model Teoritis Pengembangan Sumber daya aparatur dalam perspektif *Capacity building***  
**Sumber: Hasil Rekonstruksi Model Pengembangan Sumber daya Aparatur Grindle (1997)**

## BAB III

### TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan, menganalisis, dan menginterpretasikan:

- (1) Desain pengembangan sumber daya aparatur oleh Pemerintah Kabupaten Bone Bolango
- (2) Pelaksanaan pengembangan yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bone Bolango dalam upaya meningkatkan sumber daya aparatur
- (3) Kendala-kendala yang menjadi penghambat dalam pengembangan sumber daya aparatur di Kabupaten Bone Bolango
- (4) Model pengembangan sumber daya aparatur dalam perspektif *capacity building* daerah hasil pemekaran.

#### 1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

- (1) Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi penting bagi pengembangan studi administrasi publik khususnya konsep pengembangan sumber daya aparatur pemerintah dalam perspektif *Capacity building*.
- (2) Secara praktis, diharapkan hasil dari penelitian ini dapat memberikan masukan/input bagi Pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango dan daerah Pemekaran lainnya di Indonesia dalam rangka melakukan penyempurnaan bagi upaya-upaya pengembangan sumber daya aparatur pada level *local Government*. Memberikan informasi tentang model desain dan pelaksanaan pengembangan sumber daya aparatur bagi daerah hasil pemekaran.

## BAB IV

### METODE PENELITIAN

#### 4.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif. Menurut Lincon & Guba (1985) disebut metode yang *naturalistic*. Melalui pendekatan kualitatif, peneliti mendeskripsikan dan menemukan suatu fenomena yang memiliki karakter unik dalam pengembangan sumber daya aparatur dalam perspektif *Capacity building* dan alternatif pemecahannya. Alasan digunakannya metode penelitian kualitatif dipandang tepat karena kesesuaian antara karakteristik penelitian kualitatif dengan fenomena yang dikaji. Penggunaan metode penelitian kualitatif ini diarahkan untuk mendeskripsikan dan menganalisis fenomena pengembangan sumber daya aparatur dalam perspektif *capacity building* yang menyangkut tiga permasalahan. *Pertama*, desain pengembangan sumber daya aparatur. *Kedua*, pelaksanaan pengembangan sumber daya aparatur. *Ketiga*, kendala-kendala dalam pengembangan sumber daya aparatur. Relevansi penggunaan metode penelitian kualitatif dapat dipahami karena setiap permasalahan terdapat berbagai fenomena yang bersifat spesifik dan saling terkait baik mekanisme, pelaksanaan maupun kendala yang dihadapi oleh pemerintah dalam pengembangan sumberdaya aparatur.

Jenis Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif karena penelitian ini lebih peka dalam menangkap berbagai fenomena informasi, khususnya yang berkaitan dengan fokus penelitian, disamping itu pendekatan ini juga dapat menyajikan bentuk yang holistik atau menyeluruh dalam menganalisis

suatu fenomena sosial. Hal ini sejalan dengan pendapat Widodo dan Mukhtar dalam Harsono (2006 h.109) yang mengatakan bahwa metode penelitian deskriptif adalah suatu metode yang digunakan untuk menemukan pengetahuan yang seluas-luasnya terhadap obyek penelitian suatu saat tertentu.

#### **4.2 Fokus Penelitian**

Fokus utama penelitian pengembangan sumberdaya aparatur ini diturunkan dari topik utama penelitian dan rumusan masalah penelitian. rumusan fokus penelitian disusun secara lebih detail yang meliputi fokus, sub fokus, indikator dan sumber data yang digunakan. Namun tidak semua bisa disusun secara detail, beberapa fokus penelitian dirumuskan dengan point-pint penting yang akan dipertajam pada saat pengumpulan data dilakukan. Menurut Grindle (1997) *Capacity building* merupakan serangkaian strategi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan responsivitas dari kinerja pemerintahan, dengan memusatkan perhatian kepada dimensi: (1) pengembangan sumberdaya aparatur; (2) penguatan organisasi; dan (3) reformasi kelembagaan. Dari ketiga dimensi tersebut di atas, dalam penelitian ini peneliti memfokuskan pada dimensi pengembangan sumber daya manusia.

Berdasarkan pada hasil penelusuran teori dan penelitian terdahulu ditemukan problem yang dihadapi oleh pemerintah daerah hasil pemekaran yang belum dibahas secara mendalam yakni pengembangan sumberdaya aparatur. Secara empiris dimensi sumber daya manusia bagi pemerintah daerah hasil pemekaran merupakan problem yang mendesak untuk ditemukan solusi yang tepat. Secara teori, dari hasil penelusuran teori dan penelitian terdahulu belum ada teori dan hasil penelitian yang membahas secara mendalam tentang pengembangan sumberdaya aparatur di daerah transisi. Dari uraian tersebut di

atas, maka peneliti dapat menetapkan fokus penelitian model pengembangan kapasitas sumberdaya aparatur dalam perspektif *capacity building* sebagai berikut;

- (1) Desain Pengembangan sumberdaya aparatur, meliputi aturan normatif berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah serta Program Pemerintah daerah menyangkut; rekrutmen, Pelatihan, studi lanjut, dan promosi dalam jabatan struktural.
- (2) Pelaksanan pengembangan sumberdaya aparatur oleh pemerintah kabupaten Bone Bolango yakni Upaya-Upaya pengembangan sumberdaya aparatur dalam menunjang pelaksanaan daerah otonom hasil pemekaran yang meliputi: pelaksanaan pengembangan melalui peningkatan kompetensi akademik melalui pendidikan formal dan diklat penjenjangan, rekrutmen, serta promosi dalam jabatan Struktural.
- (3) faktor – faktor yang menjadi kendala dalam upaya meningkatkan kapasitas sumberdaya aparatur kabupaten Bone Bolango; faktor yang dimaksud yakni: faktor eksternal dan faktor internal. Faktor eksternal meliputi: ekonomi, etnisitas, politik dan kerja sama. Faktor internal meliputi: Ketersedian sumber daya aparatur, kepemimpinan, koordinasi, kewenangan Baperjakan sistem dan rekrutmen yang ikut mempengaruhi upaya pengembangan sumberdaya aparatur pemerintah di kabupaten Bone Bolango.
- (4) Rekonstruksi model pengembangan sumberdaya aparatur dalam perspektif *capacity building* daerah hasil pemekaran yang didasarkan pada konsep ideal dan data lapangan.

### 4.3 Lokasi Penelitian

Menurut Bogdan dan Taylor (1992) bahwa lokasi yang layak dipilih untuk diteliti adalah lokasi yang di dalamnya terdapat persoalan substantif dan teoritik. Menurut Lofland and Lofland (1984) ada empat alasan situasi yang dianggap menarik untuk diteliti yaitu pertama situasi menarik minat peneliti dan secara nyata terlokasi di suatu tempat, kedua terdapat pengalaman sosial yang memiliki pola tidak tetap, ketiga adanya keunikan pada individu-individu dan jenis *setting* yang tidak pasti serta banyaknya bentuk pengalaman sosial, keempat adanya masalah yang diteliti belum mendapat solusi.

Dari uraian di atas maka lokasi dalam penelitian ini sasarannya adalah di pemerintah kabupaten Bone Bolango yang dalam hal ini di lingkungan sekretariat, badan/dinas dan kantor pemerintah kabupaten Bone Bolango dengan pertimbangan; *pertama*, kabupaten Bone Bolango merupakan daerah hasil pemekaran (transisi) yang memiliki sumber daya aparatur terbatas jika dibandingkan dengan daerah lain di provinsi Gorontalo, dan Bone Bolango merupakan salah satu kabupaten daerah provinsi Gorontalo yang selalu di contohi oleh daerah lain melalui studi banding. *Kedua*, Kabupaten Bone Bolango sejak diresmikan sampai sekarang masih terdapat problem berupa kinerja aparatur pemerintah. *Ketiga* Lokasi penelitian tersebut mudah dijangkau, sehingga dapat menghemat biaya, tenaga dan waktu , karena peneliti sendiri bertempat tinggal dan berasal dari daerah setempat. *Keempat*, Kabupaten Bone Bolango sebagai daerah pemekaran yang paling kecil PAD dibandingkan dengan daerah lain.

#### 4.4. Sumber Data

Karena penelitian ini merupakan penelitian kualitatif, maka teknik pengambilan sampel dilakukan secara purposive, dimana peneliti memakai berbagai pertimbangan yaitu berdasarkan konsep teori yang digunakan serta keingintahuan peneliti tentang karakteristik pribadi dari obyek yang diteliti.

Yang menjadi sumber data dalam penelitian ini bersumber dari :

- (1) Informan, dimana informan awal dipilih secara purposive, pada subyek penelitian yang menguasai permasalahan yang diteliti "*key informan*". Informasi selanjutnya diminta kepada informan awal untuk menunjuk orang lain yang dapat memberikan informasi dan kemudian informan ini diminta pula untuk menunjukkan orang lain yang dapat memberikan informasi dan seterusnya. Penelitian ini menetapkan informan kunci yang di wawancarai sesuai dengan bidang tugasnya yang diambil berdasarkan teknik *purposive sampling* dengan menggunakan *criterion based selection*, dimana jumlah informan ditetapkan sendiri oleh peneliti berdasarkan pertimbangan tertentu. Pertimbangan utama penentuan informan kunci di dasarkan pada penguasaan informasi dan data yang diperlukan. Pemilihan informan kunci didasarkan atas subyek yang banyak memiliki informasi yang berkaitan dengan fokus penelitian.

**Tabel 3. Data Informan Penelitian**

<b>Metode</b>	<b>Informan</b>	<b>Jumlah (orang)</b>
<i>Purposive sampling</i>	Bupati	1
	Sekda	1
	Asisten	2
	Pejabat Eselon II	2

<i>Snow Balling</i>	Anggota DPRD	3
	Staf Sekwan	2
	Kepala Dinas dan Badan	4
	Pejabat Eselon III dan IV	5
	Staff BKD	6
	Tokoh Masyarakat dan Masyarakat	3
	Tokoh Intelektual	5
<b>Jumlah</b>		<b>34</b>

- (2) Dokumen, yakni teknik dokumentasi yang dipakai untuk memperoleh data melalui bahan-bahan tertulis berupa Peraturan Daerah, kebijakan pemerintah daerah, bahan-bahan laporan dan arsip-arsip lain yang relevan dalam rangka pengembangan sumberdaya aparatur pemerintah, dalam penelitian ini sumber informasi yang diperoleh dari dokumen-dokumen yang relevan dengan penelitian yang didapatkan melalui aparat-aparat di Badan Kepegawaian Daerah, dan Lembaga Legislatif yang berhubungan dengan pengembangan sumberdaya aparatur baik melalui pendidikan formal maupun penjenjangan karir. Teknik ini dilaksanakan guna melengkapi informasi peneliti, disamping untuk mendukung teknik pengumpulan data-data yang akurat.
- (3) Tempat dan peristiwa sebagai sumber data tambahan dilakukan melalui observasi langsung terhadap tempat dan peristiwa yang berkaitan dengan pelaksanaan pengembangan sumberdaya aparatur.

#### 4.5. Proses Pengumpulan Data

Peneliti mengadopsi pendapat Lofland & Lofland (1984), dalam langkah-langkah pengumpulan data dilakukan melalui :



- (1) *Prime sources of data* (sumber utama data) yang terdiri dari kombinasi melihat dan mengamati, mendengar dan menyimak lalu menanyakan.
- (2) *Supplementary data* (sumber pelengkap) yaitu melakukan pengumpulan dokumen melalui sumber pendukung misalnya notulen hasil keputusan rapat. Pencatatan data dilakukan ketika peneliti melakukan observasi partisipan, *interview write-up*, dan *intensive interview* serta menggunakan pencatatan data (*file notes*).

Proses pengumpulan data didasarkan atas prinsip yang dianjurkan oleh *Naturalistic Approach* yang melekat pada tradisi ilmu sosial (*Lofland dan Lofland, 1984*) yaitu mengarah pada situasi dan kondisi setting penelitian, kejadian yang dialami oleh subyek penelitian (individu atau kelompok) atas dasar latar belakang (biografi, histori dan hubungan) personal atau kelompok yang terjalin. Oleh *Lofland & Lofland*, proses ini mencakup tiga tahap kegiatan, yaitu :

- (1) Persiapan memasuki kancah penelitian (*getting in*)

Agar proses pengumpulan data dan informasi berjalan mulus, peneliti terlebih dahulu menyiapkan segala sesuatu yang diperlukan, baik kelengkapan administratif ataupun semua persoalan yang berhubungan dengan setting dan subyek penelitian dan mencari relasi awal. Dalam usaha memasuki lokasi penelitian, peneliti harus menampuh pendekatan informal dan formal, serta harus mampu menjalin hubungan yang akrab dengan informan. Untuk mendapatkan data yang valid, peneliti melakukan adaptasi dan proses belajar dari sumber data tersebut dengan berlandaskan hubungan yang etis dan simpatik sehingga bisa mengurangi jarak antara peneliti dengan para informan. Pada tahap ini yang paling diutamakan adalah bagaimana peneliti dapat diterima dengan baik pada saat memasuki *setting area*.

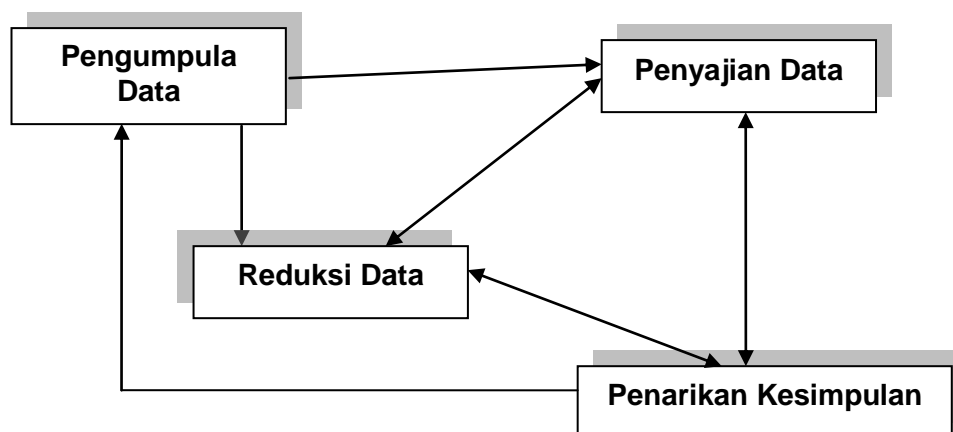
(2) Ketika berada di lokasi penelitian (*getting along*) Pada saat peneliti memasuki situs penelitian, maka hubungan yang sudah terjalin harus tetap dipertahankan. Kedudukan subyek harus dihormati dan diberikan kebebasan untuk mengemukakan semua persoalan, data dan informasi yang diketahuinya, peneliti tidak boleh mengarahkan dan melakukan intervensi terhadap *worldview* subyek penelitian. Imajinasi dan daya nalar peneliti harus diasah dan dikembangkan untuk menangkap apa yang disampaikan, tindakan apa yang dilakukan, apa yang dirasakan serta kerangka mental dari dalam yang dimiliki subyek (*emic*). Berdasarkan *emic* yang diperoleh, peneliti mencoba memahami, menafsirkan dan membuat pemaknaan baru atas *wrldview* peneliti (*etic*).

(3) Pengumpulan data (*logging the data*)

Untuk mengumpulkan informasi dan data yang diperlukan, maka peneliti menggunakan tiga teknik pengumpulan data, yang terdiri dari: (1) observasi, dilakukan untuk mengamati pelaksanaan mekanisme pengembangan sumberdaya aparatur melalui diklat. (2) wawancara secara mendalam (*in depth interview*) artinya dilakukan untuk mendapatkan informasi (data empiris) yang berkaitan dengan penyelenggaraan tentang (a) upaya pengembangan sumberdaya aparatur pemerintah kabupaten Bone Bolango, (b) mekanisme rancangan pengembangan sumberdaya aparatur (3) dokumentasi, digunakan untuk menghimpun data yang diambil dari dokumen, berupa surat-surat keputusan dan peraturan yang berhubungan dengan proses pengembangan sumberdaya aparatur dilingkungan Pemerintah Kabupaten Bone Bolango .

#### 4.6. Analisa Data

Metode analisis data pada situs tunggal adalah analisis data pada masing-masing latar yang dijadikan sebagai kajian situs. Penganalisis data dalam penelitian ini akan dilakukan dengan menggunakan rancangan analisis data menurut model interaktif yang terdiri dari 3 komponen analisis yaitu reduksi data, sajian data dan penarikan kesimpulan. Dalam menganalisis data penelitian ini mengacu pada teori yang dikemukakan oleh *Miles dan Huberman (1992)* dengan model interaktif sebagai berikut :



Gambar 1. Analisis Model Interaktif  
Sumber : *Miles dan Huberman, 1992*

##### 4.6.1 Reduksi Data

Dalam langkah ini peneliti melakukan penelaahan terhadap semua data yang diperoleh dari berbagai sumber dan dengan berbagai metode pengumpulan data. Kemudian selanjutnya peneliti menyusun abstraksi yaitu berusaha membuat rangkuman yang inti mengenai proses dan pertanyaan-pertanyaan pada setiap focus penelitian yang perlu dijaga sehingga tetap berada didalamnya. Fokus penelitian yang dimaksud adalah desain Pengembangan sumberdaya

aparatur, meliputi aturan normatif berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan daerah serta rancangan Program Pemerintah daerah menyangkut; rekrutmen, Pelatihan, studi lanjut, dan promosi dalam jabatan struktural.

Selanjutnya fokus penelitian (2) Pelaksanaan pengembangan sumberdaya aparatur oleh pemerintah kabupaten Bone Bolango yakni Upaya-Upaya pengembangan sumberdaya aparatur dalam menunjang pelaksanaan daerah otonom hasil pemekaran yang meliputi: pelaksanaan pengembangan melalui pendidikan formal dan diklat penjenjangan, rekrutmen, dan promosi dalam jabatan Struktural.

Kemudian fokus penelitian (3) faktor – faktor yang menjadi kendala dalam upaya meningkatkan kapasitas sumberdaya aparatur kabupaten Bone Bolango; faktor yang dimaksud yakni: faktor eksternal dan faktor internal. Faktor eksternal meliputi: ekonomi, etnisitas, politik dan kerja sama. Faktor internal meliputi: Ketersedian sumber daya aparatur, kepemimpinan, koordinasi, kewenangan Baperjakan sistem dan rekrutmen yang ikut mempengaruhi upaya pengembangan sumberdaya aparatur pemerintah di kabupaten Bone Bolango. dan (4). Rekonstruksi model pengembangan sumberdaya aparatur dalam perspektif *capacity building* daerah hasil pemekaran yang didasarkan pada konsep ideal dan data lapangan.

Dalam langkah reduksi data, peneliti dapat mengabaikan berbagai data informasi yang diyakini tidak berhubungan dengan tujuan penelitian atau jika terjadi kemubaziran data maka peneliti dapat menganulirnya.

#### **4.6.2 Display Data**

Dalam hal display data, data hasil dari proses reduksi kemudian di-display atau dipaparkan. Peneliti membuat uraian secara rinci atas hasil temuan penelitiannya sehingga dapat dibaca dan dipahami.

#### **4.6.3 Penafsiran Data dan kesimpulan**

Sejak semula peneliti berusaha mencari makna dari data yang dikumpulkan. Untuk maksud tersebut, penelitian berusaha mencari pola, model dan tema, persamaan dari data yang diperoleh, melalui langkah-langkah yang dilakukan di atas, peneliti dapat menafsirkannya secara benar dan menarik kesimpulan atas hasil penelitiannya.

#### **4.7. Keabsahan Data**

Setiap penelitian memerlukan kriteria untuk melihat derajat dan kebenaran hasil penelitian. Kriteria keabsahan data yang digunakan adalah sebagaimana yang dianjurkan oleh *Licoln dan Guba (1995)*, *Nasution (1998)* dan *Moleong (1999)*. Teknik untuk memeriksa keabsahan data itu terdiri dari : derajat kepercayaan (*creadibility*), keteralihan (*transferability*), kebergantungan (*dependability*) dan kepastian (*convirmability*) Sementara dalam referensi *Nasution (1992)* dan *Moleong (1994)* mengemukakan bahwa ada empat kriteria yang digunakan untuk memeriksa keabsahan data antara lain sebagai berikut :

##### **4.7.1. Credibility (Derajat kepercayaan)**

Untuk mendapat kredibilitas dalam penelitian ini, peneliti melakukan (1). *Peer debriefing* di mana hasil kajian didiskusikan dengan orang lain yang mempunyai pengetahuan dan metode penelitian yang diterapkan. (2). Triangulasi bertujuan untuk mengecek kebenaran data dan membandingkan data yang diperoleh dari sumber lain. Agar kebenaran hasil penelitian ini dapat diterima dan dipercaya, maka ada cara lain yang harus ditempuh yaitu :

(1) *Prolonged Engagement*

Artinya bahwa peneliti harus tinggal di tempat penelitian yang cukup lama dengan tujuan (2) agar dapat menumbuhkan kepercayaan dan subyek yang diteliti. (2) agar memahami dan mengalami sendiri kompleksitas situasi dan (3) agar dapat menghindari distorsi akibat kehadiran peneliti di lapangan. Lamanya waktu bagi seorang peneliti kualitatif untuk tinggal di tempat peneliti tidak dapat ditetapkan dan tergantung pada sempit/luasnya cakupan fokus penelitian. Dalam hal ini peneliti melaksanakan penelitian lingkungan Pemerintah Kabupaten Bone Bolango Provinsi Gorontalo, dan selama 6 bulan yaitu dari bulan Mei 2009 sampai dengan bulan Oktober 2009.

(2) *Persistent observation*

Peneliti mengadakan pengamatan yang terus menerus, berkesinambungan dan kontinu agar terlihat fenomena secara lebih cermat, terinci dan mendalam mengenai proses rekrutmen, pendidikan dan pelatihan serta promosi dalam jabatan struktural yang mempresentasikan dalam birokrasi di Pemerintah Kabupaten Bone Bolango. Pengamatan ini sebenarnya telah dilakukan oleh peneliti pada saat peneliti mulai berada di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango baik pada saat penelitian maupun sebelum penelitian berlangsung dan secara kebetulan peneliti bertempat tinggal di Kabupaten Bone Bolango.

(3) *Triangulation*

Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data dengan memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data itu untuk pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu (Moleong, 2005). Sehubungan

dengan persoalan triangulasi ini, Faisal dalam Noor (2010: 28) menganjurkan melakukan setidaknya triangulasi metode dan triangulasi sumber data, sehingga kebenaran data yang diperoleh melalui suatu metode dan dari suatu sumber juga dapat dicek dengan data yang diperoleh melalui lain dan dari sumber lainnya. dalam penelitian ini untuk mengecek kebenaran data yakni membandingkan hasil temuan di lapangan dengan data yang diperoleh dari sumber lain. Peneliti membandingkan dalam berbagai fase penelitian lapangan, pada waktu yang berlainan dan dengan menggunakan metode berlainan pula. Sehubungan dengan hal di atas ada tiga pola triangulasi yang ditempuh oleh peneliti yaitu: perbandingan terhadap teori, sumber data dan teknik pengumpulan data. Kemudian peneliti membicarakannya dengan orang lain yang mempunyai pengetahuan tentang pokok penelitian dan juga tentang metode penelitian naturalistik atau kualitatif. Sehingga peneliti memperoleh kritik, pertanyaan – pertanyaan yang tajam dan menantang tingkat kepercayaan penelitian.

(4) *Peer Debriefing*. (Membicarakan dengan Teman Sejawat)

Ini dilakukan oleh peneliti dengan jalan meminta kepada kolega/teman sejawat yang tidak ikut meneliti. Kolega itu dapat membicarakan, menanyakan berbagai hal termasuk metode yang digunakan, kesimpulan-kesimpulan sementara yang diperoleh peneliti serta kemungkinan adanya bias-bias yang disebabkan oleh penelitian. Dan bahkan teman sejawat tersebut dapat mengkritik dan memberi masukan segala proses dan hasil penelitian. Kolega tersebut tentunya dipilih yang betul-betul mengerti hal-hal yang berhubungan dengan substansi yang diteliti (Riyanto, 2007).

(5) *Referential Adequacy Checks*

Melacak kesesuaian semua hasil penelitian yang dilakukan termasuk mengecek pengarsipan data yang dikumpulkan selama penelitian lapangan. Arsip-arsip ini akan digunakan sebagai bahan referensi untuk mengecek apakah meyakinka atau tidak. Apabila ada kesesuaian antara data/informasi dan kesimpulan-kesimpulan hasil penelitian maka dapat dikatakan bahwa kesimpulan ini dapat dipercaya(Riyanto, 2007)..

#### (6) *Member Checks*

Proses penelitian ini dilaksanakan pada akhir wawancara dimana peneliti mengecek ulang garis besar yang berhubungan dengan berbagai hal yang telah disampaikan oleh informan, terutama data yang berhubungan dengan mekanisme rekrutmen, pendidikan dan pelatihan serta promosi dalam dalam pengangkatan jabatan struktural.

Pengecekan ulang ini dilaksanakan dengan mencocokkan informasi yang diberikan oleh setiap informan baik dengan informan itu sendiri maupun konfirmasi dengan informan lainnya sebelum meninggalkan lokasi penelitian. Pada dasarnya kriteria menggantikan konsep validitas internal pendekatan kualitatif. Fungsinya adalah untuk melaksanakan inquiry (penyelidikan) sedemikian rupa sehingga tingkat kepercayaan penemuannya dapat dicapai. Dan menunjukkan derajat kepercayaan hasil-hasil penemuan dengan jalan pembuktian oleh peneliti pada kenyataan ganda yang sedang diteliti. Derajat kepercayaan dapat dicapai lewat ketekunan, pengamatan, perpanjangan, partisipasi, melakukan triangulasi, pengecekan terhadap anggota peneliti, pengecekan pada peneliti lain, memperbanyak referensi dan mengkaji kasus negatif.

#### **4.7.2. *Dependability* (Ketergantungan)**



Untuk memeriksa ketergantungan dan kepastian data, hasil penelitian diuji ulang melalui proses audit yang cermat terhadap seluruh komponen terhadap proses penelitian serta hasil penelitian yang dilakukan (Sulardi 2005) yang terdiri dari pra-entry (*pre entry*) penetapan yang dapat di audit, kesepakatan formal dan yang terakhir penentuan keabsahan data. Ketergantungan yang dilakukan untuk memeriksa akurasi pengumpulan dan analisis data. Agar derajat realibilitas dapat tercapai, maka diperlukan audit atau pemeriksaan yang cermat terhadap seluruh komponen dan proses penelitian serta hasil penelitiannya.

#### **4.7.3. *Comfirmability* (Kepastian)**

Peneliti akan mengecek apakah hasil ini benar atau salah, maka peneliti mendiskusikannya dengan promotor dan ko-promotor, dari setahap demi setahap tentang konsep-konsep yang dilakukan di lapangan. Setelah hasil penelitian ini dianggap sempurna, akan dilakukan sidang komisi dan dilanjutkan ke tahap seminar hasil penelitian. Dalam seminar hasil diperoleh banyak masukan untuk menambah kebenaran dari hasil kajian, sehingga promotor dan ko-promotor memastikan bahwa: (1). Hasil penelitian ini benar-benar berasal dari data, (2). Penarikan kesimpulan dilakukan secara logis dan bersumber dari data, (3). Peneliti telah meneliti hasil penelitian ini dengan baik, (4). Pembimbing telah berusaha menelaah kegiatan penelitian dalam pelaksanaan kegiatan pemeriksaan keabsahan data, apakah dilakukan dengan memadai atau tidak.

Kepastian yaitu obyektivitas yang berdasarkan pada emic dan etic sebagai tradisi penelitian kualitatif. Derajat ini dapat dicapai melalui audit atau

pemeriksaan yang cermat terhadap seluruh komponen dan proses penelitian serta hasil penelitiannya.

#### **4.7.4. *Transferability* (Keteralihan)**

Keteralihan di mana persoalan empiris bergantung pada kesamaan antara konteks pengirim dan penerima. Untuk melakukan keteralihan tersebut peneliti berusaha mengumpulkan data, kejadian empiris dalam konteks yang sama. Bagi penelitian yang menggunakan fenomenologi naturalistik, maka keteralihan bergantung pada si pemakainya yaitu manakah hasil penelitian ini dapat digunakan dalam konteks dan situasi tertentu. Keterlibatan merupakan validitas eksternal pada konteks empiris setting penelitian, yaitu tentang emic yang diterima peneliti dan etic yang merupakan hasil interpretasi peneliti. Derajat keteralihan dapat dicapai lewat uraian yang cermat, rinci, tebal atau mendalam serta adanya kesamaan konteks antara pengirim dan penerima.

## **BAB V**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **5.1. Hasil Penelitian**

##### **5.1.1 Sejarah Kabupaten Bone Bolango**

Sejarah berdirinya Kabupaten Gorontalo (Kabupaten Induk) maupun Kabupaten Bone Bolango (Rencana Pemekaran Kabupaten Gorontalo di wilayah Timur) yang berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 132 Tahun 1978 merupakan Pembantu Bupati Kepala Daerah Wilayah II yang meliputi wilayah kerja Kecamatan Tapa, Kecamatan Kabila, Kecamatan Suwawa dan Kecamatan Bone Pantai dalam dimensi histories tidak dapat dipisahkan dan dibedakan dengan sejarah Gorontalo secara keseluruhan.

B.J. Haga De Limo Pohalaa 1931 menyatakan bahwa, sebelumnya masa penjajahan Belanda, keadaan daerah Gorontalo berbentuk kerajaan-kerajaan yang diatur menurut hukum adat ketatanegaraan Gorontalo. Kerajaan-kerajaan itu tergantung dalam satu ikatan kekeluargaan yang disebut Pohalaa. Di daerah Gorontalo, ada 5 (lima) pohalaa yang terdiri dari: 1). Pohalaa Gorontalo, 2). Pohalaa Limboto, 3). Pohalaa Bone (termasuk Suwawa dan Bintauna), 4). Pohalaa Bolango (tahun 1862 digantikan dengan Baolemo) dan 5). Pohalaa Atinggola. Raja dari Pohalaa-pohalaa tersebut ditentukan oleh Baate-Baate (Pemangku Adat) menurut garis keturunan, sedangkan yang memutuskan adalah Penjajah Belanda. Dan yang menonjol dari kelima pohalaa ini adalah Pohalaa Gorontalo dan Limboto dibanding dengan Pohalaa Bone, Bolango dan Atinggola. Pada tahun 1824, daerah Limo La Pohalaa telah berada di bawah kekuasaan seorang Asisten Residen, disamping pemerintah tradisional. Dari cara pemerintahan kerjasama dengan pemerintah kerajaan

dialihkan sistem pemerintahan langsung yang dikenal dengan istilah *Rechtatreeks Bestuur* yang dijalankan secara resmi pada tahun 1889. Dan pada tahun 1911 terjadi lagi perubahan dalam struktur pemerintahan, dimana daerah Limo Lo Pohalaa di bagi atas 3 (tiga) *Onder Afdeling*, yaitu: 1). *Onder Afdeling Kwandang*, 2). *Onder Afdeling Gorontalo* dan 3). *Onder Afdeling Boalemo*. Selanjutnya pada tahun 1920 berubah lagi menjadi 5 (lima) distrik, yaitu: Distrik Kwandang, 2). Distrik Limboto, 3). Distrik Bone, 4). Distrik Gorontalo dan 5). Distrik Boalemo.

Keadaan administrasi pemerintahan ini berlangsung sampai dengan meletusnya Perang Dunia II. Sesudah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, Gorontalo tergabung pada Negara Indonesia Timur (NIT), yaitu negara boneka Belanda yang berlangsung hingga Republik Indonesia Serikat (RIS). Pada waktu itu, daerah Gorontalo dan sekitarnya dikenal dengan nama Dewan Pemerintahan Sulawesi Utara (DKSU) yang terdiri dari tiga lanschap (Neo Praja) atau Kepala Pemerintahan Negeri (KPN), yaitu: 1). Gorontalo, 2). Buol dan 3). Bolaang Mongondow. Setelah RIS dibubarkan, maka seluruh Indonesia tergabung kembali ke Negara Kesatuan Republik Indonesia (1949), dimana Sulawesi Utara pada masa itu menjadi Daerah Otonom (Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1953).

Pada tahun 1954, Lanschap Bolaang Mongondow dipisahkan menjadi Daerah Otonom Tingkat II, sehingga Sulawesi Utara hanya meliputi bekas lanschap Gorontalo dan Buol yang tetap berpusat di kota Gorontalo. Selanjutnya dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 29 tahun 1959 tentang Pembentukan daerah tingkat II di Sulawesi, maka daerah Sulawesi Utara yang dimaksudkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1953 dipisahkan menjadi 2 ,

yaitu: 1). Daerah Kotapraja Gorontalo dan 2). Daerah Tingkat II Gorontalo dikurangi Daerah Swapraja Buol. Dan pada tahun 1965, istilah Kotapraja menjadi Kotamadya (Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965), sehingga Kotapraja Gorontalo berubah menjadi Kotamadya Gorontalo yang terdiri dari 3 (tiga) kecamatan, sedangkan Kabupaten Daerah Tingkat II Gorontalo terdiri 16 (enam belas) kecamatan (Perjuangan Rakyat di Daerah Gorontalo, 1982).

Selanjutnya dengan keluarnya Peraturan menteri Dalam Negeri Nomor 132 Tahun 1978 tentang Pedoman Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pembantu Bupati/Walikota, Kabupaten Gorontalo di bagi menjadi 4 (empat) wilayah kerja Pembantu Bupati Kepala Daerah, yaitu: 1). Pembantu Bupati Kepala Daerah Wilayah I, yang meliputi wilayah kerja Kecamatan Limboto, Kecamatan Tibawa; 2). Pembantu Bupati Kepala Daerah Wilayah II, yang meliputi wilayah kerja Kecamatan Tapa, Kecamatan Kabila, Kecamatan Swawa dan Kecamatan Bone Pantai yang beribukota di Kecamatan Kabila; 3). Pembantu Bupati Kepala Daerah Wilayah III, yang meliputi: wilayah kerja Kecamatan Kwandang, Kecamatan Atinggoladan Kecamatan Sumalata yang beribukota di Kecamatan Kwandang; 4). Pembantu Bupati Kepala Daerah Wilayah IV, yang meliputi wilayah kerja Kecamatan Paguyaman, Kecamatan Tilamuta, Kecamatan Paguat, Kecamatan Marisa, Kecamatan Popayato dan Kecamatan Boliyohuto yang beribukota di Kecamatan Paguat.

### **5.1.2. Kondisi Demografi**

Menurut data BPS, jumlah penduduk Kabupaten Bone Bolango dari tahun 2003 yang hanya 122.832 jiwa, pada akhir tahun 2007 meningkat menjadi 129.025 jiwa, tahun 2008 menjadi 150.183 jiwa. Sedangkan Jika dilihat dari kepadatan penduduk dari tahun 2003-2007 hanya mengalami peningkatan

sebesar 4,8% yaitu dari 62 jiwa/km<sup>2</sup> menjadi 65 jiwa/km<sup>2</sup>. Rata-rata pertumbuhan penduduk di Kabupaten Bone Bolango dari tahun 2005 sampai dengan 2007 sebesar 1,55%.

Melihat persebaran jumlah penduduk perkecamatan maka terlihat bahwa penyebaran penduduk Kabupaten Bone Bolango cenderung relatif merata. Namun berdasarkan jumlah penduduk dan luas wilayah seetiap kecamatan maka kecamatan Bulango Selatan memiliki tingkat kepadatan penduduk yang tertinggi yaitu sebesar 863 jiwa per km.

**Tabel 4. Kepadatan Penduduk Kabupaten Bone Bolango menurut Kecamatan Tahun 2008**

No	Kecamatan	Jumlah Penduduk	Kepadatan Penduduk (org/km <sup>2</sup> )
1	Tapa	6.724	104
2	Bulango Utara	6.422	36
3	Bulango Selatan	8.510	863
4	Bulango Timur	4.703	435
5	Bulango Ulu	3.479	44
6	Kabila	17.736	92
7	Botupingge	5.205	111
8	Tilongkabila	14.497	182
9	Suwawa	9.268	277
10	Suwawa Selatan	4.348	24
11	Suwawa Timur	5.707	12
12	Suwawa Tengah	5.100	79
13	Bone Pantai	9.657	60
14	Kabila Bone	9.508	66
15	Bone Raya	5.346	83
16	Bone	8.162	112
17	Bulawa	6.468	42
<b>Jumlah</b>		<b>129.025</b>	<b>65</b>

Sumber : BPS ( Bone Bolango dalam Angka 2008)

Dari tabel diatas, menunjukkan bahwa penduduk kabupaten Bone Bolango sebesar 129.025 jiwa yang tersebar di 17 kecamatan dengan luas wilayah 1.984,58 km<sup>2</sup> dan kepadatan penduduk sebesar 65 orang per km<sup>2</sup>. Dari tabel di atas nampak bahwa kecamatan Kabila menempati urutan pertama dalam jumlah penduduk terbesar namun berada di posisi kedua untuk luas wilayah, sedangkan suwawa Timur menempati urutan pertama

yang memiliki luas wilayah terbesar namun berada di urutan kesepuluh untuk jumlah penduduk terbesar. Kecamatan yang memiliki kepadatan penduduk yang paling besar berdasarkan Bone Bolango dalam angka 2008 adalah kecamatan Bulango Selatan yakni sebesar 863 orang per km<sup>2</sup> sedangkan yang paling rendah berada di kecamatan Suwawa Timur yang hanya sebesar 12 orang per km<sup>2</sup>.

Jika penduduknya ditinjau dari aspek kelompok umur maka dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 5. Distribusi Penduduk Menurut Kelompok Umur Di Kabupaten Bone Bolango Tahun 2008**

No	Kelompok Umur (tahun)	Jumlah (jiwa)	Rasio
1	0 – 4	14440	<b>121,07</b>
2	5 – 9	13446	<b>100,09</b>
3	10 – 14	12896	<b>114,18</b>
4	15 – 19	10624	<b>105,45</b>
5	20 – 24	10707	<b>94,78</b>
6	25 – 29	11689	<b>94,36</b>
7	30 – 34	11043	<b>106,22</b>
8	35 – 39	10275	<b>95,53</b>
9	40 – 44	8998	<b>86,22</b>
10	45 – 49	6637	<b>125,83</b>
11	50 – 54	5730	<b>105,16</b>
12	55 – 59	4544	<b>91,97</b>
13	60 – 64	3689	<b>110,80</b>
14	65 tahun keatas	4307	<b>89,82</b>
	Jumlah	129.025	103,14

*Sumber : Kabupaten Bone Bolango Dalam Angka 2008*

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa komposisi penduduk menurut kelompok umur di Kabupaten Bone Bolango hampir merata untuk tiap tingkatan umur. Dari tabel tersebut juga terlihat rata-rata kelompok umur penduduk di Kabupaten Bone Bolango adalah umur muda. Dengan demikian penduduk di Kabupaten Bone Bolango merupakan penduduk potensial untuk kerja.

### 5.1.3. Gambaran Umum Pemerintah Kabupaten Bone Bolango

Secara administratif Kabupaten Bone Bolango terdiri dari 17 kecamatan, 136 desa yang dibentuk oleh pemerintah kabupaten Bone Bolango Guna memberikan akses yang lebih cepat dalam pelayanan kepada masyarakat terutama dalam kegiatan pembangunan kabupaten Bone Bolango yang baru dibentuk pada tahun 2003, pembentukan kecamatan dan desa yang dimaksud sebagaimana terdapat pada Tabel berikut

**Tabel 11. Jumlah Desa Kabupaten Bone Bolango menurut Kecamatan Tahun 2008**

No	Kecamatan	Desa	Luas wilayah (km <sup>2</sup> )
1	Tapa	7	64.41
2	Bulango Utara	9	176.09
3	Bulango Selatan	10	9.87
4	Bulango Timur	5	10.82
5	Bulango Ulu	6	78.41
6	Kabila	12	193.45
7	Botupingge	6	47.11
8	Tilongkabila	11	79.74
9	Suwawa	8	33.51
10	Suwawa Selatan	6	184.09
11	Suwawa Timur	7	489.20
12	Suwawa Tengah	4	64.70
13	Bone Pantai	12	161.82
14	Kabila Bone	9	143.51
15	Bone Raya	8	64.12
16	Bone	10	72.71
17	Bulawa	6	111.01
<b>Jumlah</b>		<b>136</b>	<b>1.984.57</b>

*Sumber : BPS ( Bone Bolango dalam Angka 2008)*

Dari tabel tersebut menunjukkan bahwa Kabupaten Bone Bolango tercatat dengan wilayahnya seluas 1.984.57 km<sup>2</sup> dengan kecamatan terluas adalah Kecamatan Suwawa Timur dengan luas 489.20 km<sup>2</sup> , sedangkan kecamatan dengan luas terkecil adalah Kecamatan Bulango Selatan dan kecamatan Bulango Timur masing-masing memiliki luas 9.87 km<sup>2</sup> dan 10. 82 km<sup>2</sup>.



#### 5.1.4. Kelembagaan

Sejarah Kabupaten Bone Bolango menunjukkan bahwa pembentukan kelembagaan didasarkan pada tiga rasionalitas: *Pertama*, rasionalitas untuk membalas jasa mereka yang berperan dalam pembentukan kabupaten baru. Kedua, PP No. 84 Tahun 2000, menurut PP tersebut dimungkinkan suatu kabupaten untuk membentuk dinas sebanyak mungkin. Meski PP tersebut telah diganti dengan PP No. 8 Tahun 2003 yang dimungkinkan untuk memangkas dinas-dinas tidak dibutuhkan, tetapi penyederhanaan lembaga tidak dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Bone Bolango. Ketiga, lembaga yang dibentuk diperuntukan bagi pengampungan tenaga kerja.

Ketiga rasionalitas tersebut menyebabkan kelembagaan di Kabupaten Bone Bolango cenderung gemuk dan banyak jabatan struktural yang sebenarnya belu perlu dibentuk. Akibatnya penyusunan visi dan misi masing-masing dinas, kantor maupun badan dibuat asal-asalan. Kesulitan di pembuatan program kerja masing-masing dinas, badan, dan kantor merupakan kelanjutan dari problem di atas.

Pada awal pembentukan lembaga di kabupaten Bone Bolango terdapat satu (1) jabatan struktural eselon II a, sembilan belas (19) eselon IIb, tujuh puluh (70) eselon IIIa, dan seratus empat puluh (140) eselon IV. Sementara jabatan fungsional setingkat eselon IIIa hanya berjumlah tujuh puluhan ( 70-an) yang tersebar di setiap dinas, badan, dan kantor. Pada perkembangan selanjutnya sampai dengan Oktober 2004, meski lebih ramping di banding kabupaten lain, tetapi tetap gemuk. Jumlah jabatan fungsional tetap sementara jumlah jabatan struktural cenderung bertambah dengan rincian satu (1) jabatan struktural eselon IIA, sembilan belas (19) eselon IIb,

tujuh puluh dua (72) eselon IIIa, dan seratus empat puluh tiga (143) eselon IV. Dari jabatan-jabatan struktural tersebut terdapat tujuh (7) eselon III dan dua eselon IV yang belum terisi. Kondisi kelembagaan pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango setelah enam tahun pemekaran telah melakukan perubahan-perubahan yang didasarkan pada pertimbangan kebutuhan daerah dan adanya perubahan aturan berupa UU dan Peraturan pemerintah yang berhubungan dengan penataan kelembagaan, terutama dengan dikeluarkannya UU No. 32 tahun 2003.

#### B. Kepegawaian

Jumlah keseluruhan pegawai di Kabupaten Bone Bolango pada pertengahan tahun 2004 ada 2212 pegawai. Jumlah tersebut belum termasuk tenaga honorer dan tenaga abdi di beberapa kantor dinas dan badan. Jumlah tersebut juga belum termasuk guru, dokter, dan para medis. Secara detail proposi pegawai berdasarkan instansi dan golongan dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 12. Jumlah Pegawai di Pemerintah Kabupaten Bone Bolango**

No	Unit Kerja	Golongan				Jumlah
		I	II	III	IV	
	Sekretaris Daerah	3	42	47	6	98
2	Dinas	1	75	184	30	290
3	Bawasda		1	10	3	14
4	Bappeda		2	9	4	15
5	Sekwan		2	9	1	12
6	KPU		3	6	0	9
7	Cabang Dinas P dan K	9	180	601	246	1036
8	SKB		3	8	0	11
9	PKM Sie. Kabupaten	3	62	58	1	124
10	Kantor Camat	3	44	36	0	83
11	SMP se Kabupaten	4	28	285	28	345
12	SMA se Kabupaten		21	109	45	175
13		23	463	1326	364	2212

*Sumber : Bagian Kepegawaian Kabupaten Bone Bolango, Oktober 2004*

Data kepegawaian sebagaimana terdapat pada tabel tersebut di atas, menunjukkan bahwa pada awal daerah Kabupaten Bone Bolango dimekarkan mengalami keterbatasan sumber daya aparatur terutama pada aparatur yang memiliki golongan I, golongan II dan Golongan IV. Hal ini menjadi kendala dalam pelaksanaan urusan pemerintahan untuk mencapai tujuan pemekaran daerah yang telah diresmikan pada tahun 2003.

Kabupaten Bone Bolango sebagai kabupaten baru hasil pemekaran dari kabupaten Gorontalo awalnya mengalami kesulitan dalam hal penataan kepegawaian daerah. Pegawai negeri sipil merupakan aset organisasi karena pegawai merupakan sumber daya yang mampu merancang, memformulasikan kebijakan dan program, menggerakkan dan mengelola organisasi sehingga dapat berjalan untuk mencapai tujuan organisasi. Setelah terbentuk pada tahun 2003 pemerintah Kabupaten Bone Bolango melakukan penataan organisasi perangkat daerah secara kuantitas jumlah pegawai negeri sipil di lingkungan pemerintah Kabupaten Bone Bolango sampai April tahun 2009 adalah berjumlah 3.840 (tiga ribu, jumlah ini telah mengalami peningkatan setelah terjadi perubahan yang dilakukan oleh pemerintah Bone Bolango melalui rekrutmen dan mutasi. Untuk mengetahui lebih rinci tentang Keseluruhan keadaan pegawai Kabupaten Bone Bolango berdasarkan Eselon dapat dilihat pada tabel berikut :

**Tabel 13. Jumlah Pegawai Berdasarkan Eselon di Kabupaten Bone Bolango Tahun 2004 – April 2009**

Tahun	Jumlah Pegawai Berdasarkan Eselon (Orang )				Jumlah
	II	III	IV	Staf	
2004	16	89	131	2031	2267
2005	19	97	110	2054	2280
2006	24	114	212	2272	2622
2007	29	94	242	2775	3140
2008	31	153	252	2978	3414
<b>April 2009</b>	<b>34</b>	<b>161</b>	<b>412</b>	<b>3234</b>	<b>3840</b>

*Sumber: Badan Kepegawaian dan Diklat Daerah Bone Bolango, 2009*

Komposisi Pejabat Struktural dan staf berdasarkan Eselonisasi sebagaimana yang terdapat dalam tabel tersebut diatas, menunjukkan bahwa jabatan struktural eselon dari tahun ke tahun mengalami perubahan untuk tahun 2009 pejabat yang eselon II sebanyak 34 orang, eselon III sebanyak 161 orang, eselon IV sebanyak 412 orang dan pegawai yang non eselon berjumlah 3234 orang. Dengan demikian dapat di jelaskan bahwa dari keseluruhan pegawai yang paling mendominasi ialah pegawai yang non eselon, eselon dan pegawai yang jumlahnya kecil ialah pejabat eselon II. Selain itu penelusuran keadaan kepegawaian pemerintah Kabupaten Bone Bolango juga dapat dilihat melalui keadaan pegawai berdasarkan golongan sebagaimana yang terdapat dibawah ini:

**Tabel 14. Jumlah Pegawai Berdasarkan Golongan di Kabupaten Bone Bolango Tahun 2004 – April 2009**

Tahun	Jumlah Pegawai Berdasarkan Golongan (Orang )				Jumlah
	I	II	III	IV	
2004	50	471	1336	410	2267
2005	13	420	1372	475	2280
2006	11	521	1511	579	2622
2007	17	998	1531	612	3158
2008	19	1069	1578	748	3414
<b>April 2009</b>	<b>29</b>	<b>1232</b>	<b>1781</b>	<b>798</b>	<b>3840</b>

*Sumber: Badan Kepegawaian dan Diklat Daerah Bone Bolango, 2009*

Dari sebaran pegawai Tabel 4.2, dapat dilihat bahwa dengan komposisi prosentase pegawai golongan untuk tahun 2009 I sebesar 29 orang, golongan II sebesar 1.232 orang, golongan III sebesar 1.781 orang dan golongan IV sebesar 798 orang, maka menggambarkan potensi pengembangan terbesar harus diarahkan kepada pegawai dengan golongan II dan III, karena selain merupakan jumlah terbanyak, kenyataan dilapangan merekalah yang merupakan pelaksana langsung dari setiap kegiatan yang ada dan berhadapan langsung dengan obyek pelayanan. Meskipun begitu pembinaan secara berimbang juga harus diberikan

kepada pegawai golongan lainnya. Selain itu untuk melengkapi data kepegawaian di Kabupaten Bone Bolango, maka dipandang perlu untuk mengemukakan lebih rinci tentang keadan pegawai berdasarkan Eselonisasi pada sekretaris daerah, Bagian-bagian pada sekretariat daerah, Badan-Badan, Dinas-Dinas, Kantor, Rumah sakit, Sekretariat DPRD dan Sekretariat KPU. Untuk mengetahui dapat jumlah kepegawaian berdasarkan eselon pada institusi dimaksud dapat uraikan dibawah pada tabel berikut:

**Tabel 15. Jumlah Pegawai Berdasarkan Eselon di Kabupaten Bone Bolango Tahun 2004 – April 2009**

No	Unit Kerja	Eselon						Jumlah
		II a	IIb	IIIa	IIIb	Iva	IVb	
	Sekretaris Daerah	1	6	-	-	-	-	7
2	Bagian Pemerintahan			1		3		4
3	Bagian Hukum, HAM dan Organisasi			1		3		4
4	Bag Umum dan Protokoler			1		3		4
5	Bagian Ekonomi			1		3		4
6	Bagian Pembangunan			1		3		4
7	Bagian Kesejahteraan Rakyat			1		3		4
8	Sekretariat DPRD		1	4		9		14
9	Sekretariat KPU			1		4		5
10	Badan Narkotika Kabupaten		1	1		6		8
11	Badan Pemberdayaan Perempuan dan KB		1	1	3	9		14
12	Badan Informasi komunikasi		1	1	3	9		14
13	Badan Penyuluhan Tekhnis Terpadu		1	1	2	7		11
14	Badan lingkungan Hidup, Riset dan Tata Kota		1	1	3	9		14
15	Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat-Satpol PP		1	1	4	11		17
16	Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa		1	1	3	9		14
17	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah		1	1	4	11		17
18	Badan Kepegawaian dan Diklat Daerah		1	1	3	9		14
19	Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah		1	1	4	10		16
20	Inspektorat		1	1	4	3		9
21	Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil		1	1	3	9		14
22	Dinas Pertambangan dan Energi		1	1	3	9		14
23	Dinas Pariwisata dan Budaya		1	1	3	9		14
24	Dinas Kesehatan		1	1	4	10		16
25	Dinas Peternakan dan Keswan		1	1	3	9		14
26	Dinas Kehutanan		1	1	3	9		14
27	Dinas Kelautan dan Perikanan		1	1	3	9		14
28	Dinas Pertanian, Perkebunan dan Ketahanan Pangan		1	1	3	9		14

29	Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi		1	1	4	10		16
30	Dinas Perhubungan		1	1	3	9		14
31	Dinas Koperasi, Perindustrian dan Penanaman Modal		1	1	3	9		14
32	Dinas Pekerjaan Umum		1	1	4	10		16
33	Dinas Kesejahteraan Sosial		1	1	3	9		14
34	Dinas Pemuda dan Olahraga		1	1	3	9		14
35	Dinas Pendidikan		1	1	4	11		17
36	Kantor Pelayanan Terpadu			1		4		5
37	Kantor Perpustakaan Daerah			1		4		5
38	Rumah Sakit Toto			1		4		5
39	Rumah Sakit Tumbulilato			1	4	9		14
<i>Total</i>		1	27	41	86	285		440

*Sumber: Badan Kepegawaian dan Diklat Daerah Bone Bolango, 2009*

Dari tabel diatas, menunjukkan bahwa jabatan struktual yang ada pada sekretaris daerah, Bagian-bagian pada secretariat daerah, Badan-Badan, Dinas-Dinas, Kantor, Rumah sakit, Sekretariat DPRD dan Sekretariat KPU sangatlah beragam baik instansi maupun tingkat eselonisasinya bahkan ada yang memiliki tingkat eselonisasi yang sama. Untuk instansi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Dinas Pendidikan Nasional (DIKNAS) dan Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan masyarakat dan Satpol - PP memiliki pejabat eselon terbanyak yakni dengan rincian pejabat eselon II- b sejumlah 1 orang, eselon III- a sejumlah 1, eselon III - b sejumlah 4 orang, eselon IV- a sejumlah 11 orang. Sedangkan dari tingkat eselonisasi, maka yang paling tinggi ialah pejabat yang memiliki tingkat eselon IV –a sejumlah 285 orang, sedangkan yang paling rendah jumlah pejabat yang memiliki tingkat eselon yaitu eselon II – a sebanyak 1 orang yang terdapat di Sekretariat daerah.

## **5.2. Pembahasan**

### **5.2.1. Analisis Desain Pengembangan Sumberdaya Aparatur dalam Persepektif *Capacity Building***

Keterbatasan Kapasitas sumberdaya aparatur di daerah pemekaran merupakan isu nasional dan hampir dialami oleh semua daerah baru baik Kabupaten/Kota maupun Provinsi. Kapasitas sumber daya aparatur merupakan salah satu indikator keberlangsungan dan keberhasilan setiap daerah di era Otonomi Daerah, sebab Otonomi Daerah telah memberikan kesempatan kepada daerah untuk menata kehidupan yang lebih baik. Kondisi saat ini menunjukkan bahwa Kapasitas sumber daya aparatur yang ada sangat jauh dari apa yang diharapkan terlebih lagi di daerah pemekaran.

Kapasitas sumber daya aparatur pemerintah harus ditingkatkan secara terus menerus, berlanjut dan berkesinambungan sehingga dengan demikian aparatur tersebut dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik sesuai dengan harapan masyarakat. Oleh karena itu, bahwa dalam menuju kearah terwujudnya pelayanan yang lebih baik, maka aparat Pemerintah Kabupaten Bone Bolango dituntut untuk lebih mampu bekerja secara lebih baik. Di era Otonomi Daerah pemerintah daerah diharapkan untuk dapat mengembangkan kapasitas sumber daya aparatur sehingga tuntutan akan pelayanan yang prima dapat diwujudkan. Kapasitas sumber daya aparatur sebagaimana diharapkan dapat terwujud apabila pemerintah dalam mendesain program pengembangan sumber daya aparatur sesuai dengan perencanaan yang tepat dengan berdasarkan pada kebutuhan riil daerah tersebut.

Desain merupakan dasar penyusunan perencanaan program pengembangan sumber daya aparatur, karena semua kegiatan organisasi

pemerintahan didasarkan kepada rencana program baik jangka panjang maupun program jangka pendek yang tidak terlepas dari desain yang sudah diatur dengan Undang-Undang maupun Peraturan Pemerintah. Dengan perencanaan ini memungkinkan para pengambil keputusan untuk menggunakan sumber daya mereka secara berdaya guna dan berhasil guna. Karena dengan adanya perencanaan, maka kegiatan pengembangan sumber daya aparatur lebih terarah. Desain pengembangan sumber daya aparatur adalah suatu proses rancangan yang sistematis tentang perkiraan kebutuhan dan pengadaan aparatur. Dengan perkiraan jumlah dan tipe kebutuhan aparatur, Badan Kepegawaian Daerah akan mempunyai perencanaan yang baik dalam Rekrutmen, seleksi, pengembangan pegawai dan kegiatan-kegiatan lain. Secara lebih sempit, perencanaan sumber daya aparatur berarti mengestimasi secara sistematis kebutuhan sumber daya aparatur di setiap organisasi di waktu sekarang dan yang akan datang. Perencanaan sumber daya manusia aparatur di setiap organisasi adalah sangat penting, bukan lagi organisasi itu sendiri, tetapi bagi aparatur dan bagi masyarakat.

Dalam teori *Capacity building* desain pengembangan sumber daya aparatur pemerintah daerah didasarkan pada siklus pengembangan kapasitas, menurut Imawan (2006 h.41) siklus pengembangan kapasitas terdiri dari 1) persiapan, 2). Analisis, 3). Perencanaan, 4). Pelaksanaan dan 5). Evaluasi. Dalam mendesain program pengembangan sumber daya aparatur dapat didasarkan pada analisis kebutuhan riil pemerintah daerah. Peter dalam Harsono (2006 h. 118) menjelaskan bahwa sebelum memilih langkah-langkah strategi yang sesuai, lembaga harus terlebih dahulu melakukan analisis. Analisis internal yakni mawas diri/intospeksi dengan mengkaji kekuatan dan kelemahan diri



sebelum menentukan tujuan dan menggariskan tindakan pencapaian tujuan, hal ini merupakan konsekuensi logis yang perlu ditempuh oleh suatu lembaga agar operasinya dapat berjalan dengan baik. Dalam hal ini, daerah melakukan analisis kekuatan dan kelemahan yang dimiliki, dengan memfokuskan diri pada apa yang dapat dilakukan yakni pada sumber daya yang dimiliki oleh daerah Kabupaten Bone Bolango.

Lebih lanjut menurut Keban (2000 h.14) bahwa *capacity building* sebenarnya berkenaan dengan strategi menata *input* dan proses dalam mencapai *outcome*, dan menata *feed back* untuk perbaikan-perbaikan pada tahap berikutnya. Strategi menata input berkenaan dengan kemampuan lembaga menyediakan berbagai jenis dan jumlah serta kualitas sumberdaya manusia dan non manusia agar siap untuk digunakan bila diperlukan. Strategi menata proses berkaitan dengan kemampuan lembaga merancang, memproses dan mengembangkan kebijakan, organisasi dan manajemen. Dan strategi menata *feedback* berkenaan dengan kemampuan melakukan perbaikan secara berkesinambungan dengan mempelajari hasil yang dicapai, kelemahan-kelemahan input dan proses, dan mencoba melakukan tindakan perbaikan secara nyata setelah melakukan berbagai penyesuaian dengan lingkungan. Strategi-strategi tersebut harus dinilai secara cermat tingkat kelayakannya pada bidang-bidang yang menjadi prioritas utama kegiatan pemerintahan pada saat sekarang.

Sebagai daerah pemekaran, Kabupaten Bone Bolango telah melakukan upaya pengembangan sumber daya aparatur sebagaimana yang diprogram dalam RPJMD tahun 2005-2010. Dari data hasil penelitian diketahui bahwa model desain pengembangan sumber daya aparatur di Kabupaten Bone Bolango

secara prinsip tidak jauh berbeda dengan kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah pusat. Pemerintah Kabupaten Bone Bolango dalam mendesain pengembangan sumber daya aparatur belum melakukan inovasi-inovasi yang berdasarkan pada karakter dan kebutuhan daerah, namun sepenuhnya masih melaksanakan apa yang tertuang dalam kebijakan pemerintah pusat dan masih mengikuti model lama yang merupakan kegiatan yang rutinitas, yakni pemerintah daerah dalam mendesain program hanya melakukan replikasi dari apa yang telah dilakukan pada tahun sebelumnya tanpa ada sebuah perubahan yang signifikan sesuai dengan kebutuhan dan kondisi daerah itu sendiri. Model desain pengembangan sumber daya aparatur seperti ini akan melahirkan budaya ketergantungan pada pemerintah pusat, sehingga apabila terjadi perubahan kebijakan pada pemerintah pusat maka dengan sendirinya akan mempengaruhi kebijakan di daerah. Disamping itu, terdapat beberapa kebijakan diluar dari desain yang diatur oleh pusat seperti dalam hal Rekrutmen Pegawai Negeri Sipil dan juga kegiatan diklat tetapi hanya sebatas pada hal-hal teknis saja dan tidak terlalu menyentuh persoalan substansi.

Dari data lapangan di temukan bahwa desain pengembangan sumber daya aparatur di pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango mengacu pada regulasi yang diatur oleh pemerintah pusat berupa Undang-undang dan peraturan Pemerintah serta peraturan daerah. Keberadaan regulasi pemerintah pusat ini sangat menentukan kebijakan pengembangan sumber daya aparatur di daerah kedepan. Program pengembangan sumber daya aparatur yang telah di rencanakan oleh pemerintah daerah khususnya kegiatan Diklat, Rekrutmen dan promosi jabatan direncanakan dengan di dasarkan pada aturan-aturan yang telah ditetapkan. Kabupaten Bone Bolango sebagai kabupaten baru hasil

pemekaran melakukan upaya pengembangan sumber daya aparatur terutama Program Diklat semuanya masih berdasarkan pada aturan normatif pemerintah pusat dan kebijakan provinsi berupa keputusan Gubernur.

Desain pengembangan sumber daya aparatur di Kabupaten Bone Bolango sebagaimana di jelaskan di atas, memberikan makna bahwa masih terdapat inkonsistensi komitmen pemerintah dalam hal penerapan konsep desentralisasi termasuk dalam hal pengembangan sumber daya aparatur, dimana kebijakan masih bersifat sentralistik hal ini dapat dilihat dengan adanya berbagai aturan normatif yang harus menjadi dasar bagi pemerintah daerah untuk melakukan upaya-upaya pengembangan. Berdasarkan UU Nomor 43 tahun 2003 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, terutama yang terdapat dalam pasal 31, yang berbunyi: Ayat 1). Untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya diadakan pengaturan dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan jabatan Pegawai Negeri Sipil yang bertujuan untuk meningkatkan pengabdian, mutu, keahlian, kemampuan, dan keterampilan, ayat 2). Pelaksanaan Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah

Model desain pengembangan sumber daya aparatur sebagaimana diuraikan di atas, dalam teori *Capacity building* hal tersebut merupakan faktor yang dapat berimplikasi kurang baik terhadap hasil pengembangan. *Capacity building* sebagai proses maupun sebagai *capacity strengthening* mengisyaratkan suatu prakarsa pada pengembangan kemampuan yang sudah ada (*existing capacity*) akan lemah apabila langkah-langkah masih tergantung pada pemerintah pusat dan masih bersifat rutinitas, dalam konteks perspektif *Capacity building* desain pengembangan sumber daya aparatur

pemerintah daerah dilakukan dengan didasarkan pada kebutuhan daerah sehingga hasil dari program pengembangan yang dikelola pemerintah daerah akan terwujud pemerintahan yang efisien dan efektif (Soeprapto 2003 h.21).

Berdasarkan pada data hasil penelitian, Kabupaten Bone Bolango telah mendesain program pengembangan sumber daya aparatur melalui promosi dalam jabatan struktural. Dalam hal promosi dalam jabatan struktural pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango mengalami kesulitan kapasitas sumber daya aparatur sehingga berimplikasi pada promosi jabatan struktural. Akan tetapi dengan kekuatan otonom dan Bupati sebagai kepala daerah yang memiliki kewenangan otoritas melakukan kebijakannya sendiri, diantaranya untuk memenuhi kebutuhan daerah Bupati melalui proses Rekrutmen para pegawai baik dalam birokrasi pemerintah maupun diluar pemerintah Kabupaten Bone Bolango untuk mengisi formasi jabatan. Dasar pertimbangan idealnya dilakukan oleh Baperjakat akan tetapi pada akhirnya Bupati yang memiliki kewenangan untuk memutuskan siapa yang searah/sepaham dengannya, maka pejabat itulah yang ditunjuk dan dilantik untuk mengisi formasi jabatan tersebut.

Ketidakpastian desain terhadap proses promosi dalam jabatan struktural yang terjadi ketika pegawai Negeri Sipil yang diangkat belum memenuhi persyaratan administratif tetapi bahkan yang bersangkutan belum mencapai kepangkatan minimal yang dipersyaratkan. Misalnya, seorang staf yang masih memiliki kepangkatan/Golongan III b mendapat promosi jabatan pada Eselon III, secara normatif formasi jabatan tersebut ditempati oleh Pegawai Negeri Sipil dengan kepangkatan minimal Iva dan telah mengikuti Diklatpim III/spama. Kondisi yang juga menjadi temuan di lapangan bahwa terdapat juga beberapa jabatan yang sangat strategis misalnya Kepala Badan Perencanaan

Pembangunan Daerah (Bappeda) ditempatkan oleh Pegawai Negeri Sipil yang masih memiliki Golongan III D dan belum mengikuti diklat penjenjangan. Promosi pegawai negeri dalam jabatan struktural di lingkungan pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango tidak semuanya mengikuti aturan sebagaimana yang sudah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Hal ini dapat dibuktikan dengan banyaknya pejabat strategis yang ditemukan hampir pada semua Satuan Kerja Pemerintah Daerah ( SKPD ) baik Badan, Dinas maupun Kantor ditempati oleh aparatur yang secara normatif maupun kompetensi belum sesuai. Kenyataannya kondisi ini tetap menjadi suatu pilihan dalam hal penataan kepegawaian di lingkungan pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango dengan model yang berbeda dan tidak melanggar aturan normatif yang telah diatur. Adapun kebijakan yang diupayakan misalnya penempatan Kepala Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah yang tadinya belum memenuhi syarat kepangkatan maka yang bersangkutan tetap ditempatkan sebagai pejabat eselon II yakni Kepala dinas akan tetapi bukan definitif hanya pejabat Plt, dan juga merangkap jabatan satu tingkat dibawah kepala Dinas yaitu Kepala Bidang Ekonomi pada Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah.

Kondisi tersebut mengharuskan pemerintah kabupaten Bone Bolango sebagai kabupaten baru hasil pemekaran meningkatkan kapasitas sumber daya aparatur dengan mendesain model alternatif pengembangan sumber daya aparatur. Fakta lapangan membuktikan bahwa langkah pengembangan sumber daya aparatur sudah dilakukan sebagaimana yang telah diprogramkan dalam rencana program pengembangan dan pembinaan aparatur pemerintah terutama kegiatan Pendidikan dan Pelatihan yang paling bermanfaat dan paling mendesak untuk daerah baru, karena tujuan utama dari pelaksanaan pendidikan dan

pelatihan adalah membentuk intelektual dan kepribadian dari peserta diklat itu sendiri untuk dipromosikan dalam jabatan-jabatan struktural. Walaupun dalam proses desain dan pelaksanaan belum dilakukan dengan pertimbangan kebutuhan riil daerah sehingga hasil dari pengembangan belum juga menunjukkan kemajuan yang berarti bagi terwujudnya aparatur pemerintah daerah yang berkompeten. Sebagai daerah baru, kapasitas pemerintah yang memiliki kompetensi pada bidang tertentu merupakan sebuah keharusan, sehingga pengembangan sumber daya aparatur dalam mewujudkan pemerintah yang efektif dan efisien di desain secara sistematis, terencana dan memiliki arah dan tujuan yang baik. Dari desain pengembangan sumber daya aparatur secara teoritis dapat dilakukan dengan cara *role modelling*, dimana standar perilaku dan pola perilaku birokrat terbentuk antara lain melalui keteladanan. Selain itu, desain pengembangan sumber daya aparatur juga dapat dilakukan dengan proses Rekrutmen, kondisi kerja dan pelatihan.

Dari pemaparan analisis di atas, dapat disimpulkan bahwa model desain pengembangan sumber daya aparatur di daerah hasil pemekaran dihadapkan pada berbagai keterbatasan yakni keterbatasan sumber daya aparatur, keterbatasan sumber dana dan keterbatasan kewenangan. Dengan demikian maka desain pengembangan sumber daya aparatur bagi daerah Pemekaran dapat di lakukan dengan perencanaan program, identifikasi kapasitas, analisis kebutuhan pengembangan. dan ditentukan oleh beberapa faktor yakni:

1. Ketentuan Regulasi Pemerintah Pusat berupa UU dan Peraturan Pemerintah yang sesuai dengan karakter daerah dan kebutuhan daerah pemekaran

2. Didukung oleh Ketersediaan sumber daya aparatur aparatur dan kapasitas Finansial (keuangan) yang proporsional.
3. Kemitraan dengan Lembaga non pemerintahan (UNDP, NGO dan Perguruan Tinggi).

## **5.2.2 Analisis Pelaksanaan Pengembangan Sumberdaya Aparatur**

### **1 Pengembangan Sumberdaya Aparatur Melalui Pendidikan Formal Dan Diklat**

Dalam rangka merespon dinamika perubahan lingkungan strategis, setiap organisasi dituntut untuk dapat mengelola setiap perubahan yang terjadi secara tepat. Organisasi demikian adalah organisasi yang tumbuh secara dinamis, yang terus menerus dalam proses perubahan, baik untuk memenuhi kebutuhan perkembangan, ataupun untuk menghadapi tuntutan perubahan lingkungan strategis, baik intern maupun ekstern organisasi.

Pembinaan dan pengembangan profesionalitas sumber daya aparatur menjadi salah satu upaya yang tepat untuk menghadapi dan merespon segala tantangan yang berkaitan dengan perubahan lingkungan strategis. Sebagai upaya untuk mewujudkan tuntutan profesionalitas Pegawai Negeri Sipil, Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 telah menetapkan beberapa perubahan dalam manajemen Pegawai Negeri Sipil. Perubahan tersebut membawa konsekuensi bahwa setiap organisasi pemerintah baik pusat maupun daerah harus memiliki Sumber Daya Manusia Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan baik secara kuantitas maupun kualitas, sehingga dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara profesional.

Dengan dilaksanakannya otonomi daerah yang mulai efektif tanggal 1 Januari 2001 sebagai implementasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, maka kedudukan pemerintah daerah semakin kuat, dimana pemerintah daerah tidak lagi hanya menjalankan kemauan dan aspirasi dari pusat, namun beralih kepada semakin banyaknya aspirasi daerah sendiri yang penting untuk ditampung dan dipenuhi. Untuk itu diperlukan kiat-kiat dari pemerintah Kabupaten dalam rangka mengembangkan kemampuannya untuk memberikan yang baik kepada publik. Kondisi tersebut dapat segera disikapi apabila kualitas aparatur daerah sesuai dengan tuntutan tugas yang semakin kompleks. Dalam hal ini sangat diperlukan pengembangan sumber daya manusia aparatur agar supaya kualitas aparatur dapat sesuai dengan harapan-harapan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dengan demikian bahwa pada pelaksanaan otonomi daerah, pembangunan sumber daya manusia aparatur harus memperoleh prioritas utama.

Pembangunan sumber daya aparatur diarahkan pada peningkatan kualitas, produktifitas, efektifitas dan efisiensi seluruh tantangan administrasi pemerintahan, termasuk peningkatan kemampuan disiplin, pengabdian dan keteladanan dan kesejahteraan aparatur, yang kesemuanya ini ditujukan kepada terwujudnya aparatur daerah yang semakin mampu melaksanakan seluruh tugas pemerintahan, pembangunan dan pembinaan masyarakat, khususnya dalam melayani mengayomi dan menumbuhkan prakarsa dan peran aktif masyarakat dalam pembangunan. Adanya kegiatan pendidikan dan pelatihan aparatur yang dilaksanakan Pemerintah Kabupaten Bone Bolango tentunya tidak terlepas dari kebijakan yang ditempuh dalam rangka untuk meningkatkan kemampuan segenap aparatur yang ada, sehingga dalam menjalankan berbagai kegiatan



penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat dapat terlaksana dengan baik.

Dalam perspektif *capacity building*, Pengembangan Sumber daya aparatur yang relevan mencakup pengembangan mental spiritual, perilaku pegawai, kemampuan, kecakapan dan keterampilan. Pengembangan mental spiritual dimaksudkan untuk memperkuat kepribadian, menanamkan kejujuran, rasa tanggungjawab, kesetiakawanan, loyalitas dan sebagainya. Perubahan perilaku diarahkan untuk menegakkan kedisiplinan, responsivitas yang tinggi terhadap kondisi atau perubahan. Notoatmodjo (1992 h.4) menjelaskan bahwa pengembangan sumberdaya manusia adalah suatu proses peningkatan kualitas atau kemampuan manusia dalam rangka mencapai suatu tujuan pembangunan bangsa. Sedangkan Sihombing (2004 h.267) menjelaskan bahwa secara mikro pengembangan sumberdaya aparatur adalah suatu proses perencanaan pendidikan dan pelatihan serta pengelolaan tenaga atau pegawai untuk mencapai hasil yang optimal. Pengembangan sumber daya manusia dapat memiliki tiga kegiatan belajar yaitu: Pelatihan atau *training*, pengembangan atau *development*, dan pendidikan *education*.

Lebih lanjut *World Bank* dalam Soeprapto (2003, h.12) ,menekankan perhatian *capacity building pada* Pengembangan Sumberdaya manusia, *training*, *Rekrutmen* dan pemutusan pegawai profesional, managerial dan teknis. Dalam hal *training* pemerintah dapat mewujudkan kapasitas aparatur yang memiliki sebagaimana yang dibutuhkan apabila pelaksanaan pendidikan dan pelatihan dilaksanakan dengan didasarkan pada kebutuhan riil daerah serta dikoordinir oleh lembaga yang berkompeten.

Upaya pengembangan sumber daya aparatur melalui pendidikan dan pelatihan untuk pemerintah daerah diarahkan pada peningkatan skill dan pengetahuan yang dapat mendukung adanya pemerintah yang efektif dan efisien, seperti yang di sampaikan oleh Farazmand (2004 h.11) bahwa dalam pengembangan kapasitas sumber daya manusia domestik juga mempromosikan peran pendukung dari pemerintah dengan memberikan level tertinggi dan jenis pengetahuan untuk mendukung kinerja pemerintahan yang efektif. Skill dan pengetahuan yang dibutuhkan dapat mempersiapkan melalui pendidikan dan pelatihan sangat penting dengan tujuan mendapatkan suatu dasar yang uptodate.

Dari uraian di atas, dapat dikatakan bahwa kegiatan pendidikan dan pelatihan aparatur yang dilakukan oleh Pemerintah merupakan salah satu upaya untuk mengembangkan aparaturnya. Sehingga diharapkan setelah mengikuti pendidikan dan pelatihan terdapat perubahan kapasitas yang dimiliki dalam arti mampu melaksanakan berbagai urusan yang ada. Secara spesifik hasil dari kegiatan Diklat melahirkan aparatur yang berkualitas, profesionalis, budaya kerja terdapat perubahan serta mentalitas dan disiplin aparatur dalam melaksanakan tugas dapat meningkat.

Menurut Sulistiayani (2004 h. 273) bahwa pendidikan dan pelatihan merupakan upaya untuk mengembangkan sumberdaya manusia, terutama untuk mengembangkan kemampuan intelektual dan kepribadian manusia. Secara terperinci fungsi kegiatan pendidikan dan pelatihan aparatur adalah:

1. Meningkatkan kualitas manajerial dan profesionalisme kerja segenap jajaran fungsionaris pemerintahan, sehingga mampu merumuskan dan menjabarkan

kebijakan di bidang pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kehidupan masyarakat secara baik.

2. Meningkatkan kualitas manajerial dan teknis fungsional segenap jajaran instansi / dinas daerah sehingga benar-benar mampu meningkatkan kinerja kelembagaan, khususnya dalam melaksanakan berbagai urusan otonomi.

Berbagai jenis pendidikan dan pelatihan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Bone Bolango, ditinjau dari pendapat para ahli sebagaimana diuraikan di atas, telah dilaksanakan yang mana lebih menitik beratkan pada jenis pelatihannya (Diklat teknis fungsional) yang meliputi: (1) latihan manajemen umum, (2) latihan pekerjaan staf (staf training) untuk melatih tenaga-tenaga pegawai pembantu, latihan kepegawaian, keuangan dan kearsipan, (3) latihan pekerjaan-pekerjaan pokok (klien training) untuk melatih tenaga-tenaga yang mengerjakan tugas pokok, (4) latihan orientasi umum, untuk melatih misalnya pegawai-pegawai baru yang menduduki jabatan staf. Latihan orientasi jabatan untuk pegawai-pegawai baru yang diangkat dalam suatu jabatan tertentu, (5) latihan *Apprentience* untuk tenaga-tenaga kejuruan, teknik dan lain-lain dan (6) latihan intensif, untuk pekerjaan-pekerjaan administratif dan kejuruan.

Pendidikan pelaksana yang bertujuan untuk memperoleh kemahiran dan kecakapan dalam pelaksanaan tugas-tugas pekerjaan, gangguan alat-alat secara tepat dengan efisien serta mempunyai kesadaran tentang baik buruknya bentuk usaha dari suatu organisasi. Jenis pendidikan dan pelatihan yang dikemukakan di atas, sudah mencakup keseluruhan pendidikan dan pelatihan yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Bone Bolango. Walaupun hanya menyebutkan tiga jenis pendidikan, tapi tujuannya adalah lebih luas yaitu untuk

meningkatkan kemampuan, baik secara teknis fungsional maupun dalam rangka untuk penguasaan secara teoritik dan pemecahan permasalahan-permasalahan.

Berbagai jenis pendidikan dan pelatihan aparatur yang ada mempunyai maksud dan tujuan yang sama, yang intinya adalah (1) mempersiapkan aparatur pemerintah untuk siap dan tanggap dalam melaksanakan reorganisasi, perubahan misi dan inisiatif-inisiatif administratif, (2) memberikan pengetahuan dan keterampilan, (3) mempersiapkan para pegawai untuk menghadapi pertanggung jawaban yang kian meningkat dalam memenuhi kebutuhan masyarakat yang semakin berkembang dimasa yang akan datang.

Berdasarkan data hasil penelitian, menggambarkan bahwa bentuk pengembangan sumber daya aparatur yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Bone Bolango adalah sebagai berikut:

1. Untuk Peningkatan kualifikasi akademik, Pemerintah Kabupaten Bone Bolango telah mengirimkan para pegawai/aparaturnya untuk mengikuti tugas belajar ke berbagai perguruan tinggi baik jenjang Sarjana (S1), Program Pasca Sarjana (S2) dan (S3) seperti Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta), Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Lembaga Administrasi Negara (STIA-LAN), Universitas Negeri Makassar. Pemerintah daerah juga memberikan izin belajar dan kesempatan yang luas kepada pegawai lainnya untuk mengikuti pendidikan di perguruan tinggi yang ada di Provinsi Gorontalo pada jenjang S1, S2 dan S3 seperti, Universitas Negeri Gorontalo, Universitas Gorontalo, Universitas Ichsan Computer dan Asmi Bina Taruna Gorontalo. Selain itu untuk mempercepat upaya pengembangan sumber daya aparatur pemerintah daerah. Pemerintah Kabupaten Bone Bolango juga melakukan kerja sama dengan beberapa Perguruan Tinggi, seperti STIA LAN

Makassar, ARTHA BUDI Bone Bolango dan Universitas Patriarsa Gorontalo. Berdasarkan hasil wawancara dengan para informan sebagaimana diungkapkan di bab V halaman 210, menjelaskan bahwa pelaksanaan Diklat kader/manajemen pemerintahan ini ternyata ditemukan beberapa fenomena antara lain sulitnya memperoleh informasi mengenai program dan dana tentang Diklat karena belum adanya transparansi/keterbukaan dari aparaturnya terkait, pimpinan unit organisasi/ instansi masih enggan memberikan informasi mengenai program dan dana Diklat kepada bawahannya, para pejabat di lingkungan Pemkab sendiri masih banyak yang bersifat kolusi dan nepotisme dalam melaksanakan Diklat tersebut berdasarkan hasil interveu dengan informan di Kabupaten Bone Bolango sebagaimana dituliskan di bab V halaman 253.

2. Untuk Diklat penjenjangan struktural, Pemerintah Kabupaten Bone Bolango telah melaksanakan Diklat ADUM/PIM IV dan SPAMA / PIM III dan SPAMEN dan SPATI yang kesemuanya dilaksanakan oleh Badan Diklat Provinsi Gorontalo dan Lembaga Administrasi Negara (LAN). Adapun jumlah pegawai yang telah mengikuti Diklat penjenjangan struktural adalah Diklat PIM IV sebanyak 156 orang, Diklat PIM III sebanyak 15 orang, Diklat PIM II sebanyak 6 orang. Kegiatan Diklat penjenjangan struktural ini baru dilakukan pada beberapa tahun terakhir mengingat daerah ini merupakan Kabupaten hasil pemekaran.
3. Untuk Diklat prajabatan, Pemerintah Kabupaten Bone Bolango sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2009 mengirimkan pegawai yang berstatus Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) mencapai 707 orang ke Provinsi Gorontalo dalam rangka mengikuti prajabatan.

Pendidikan dan pelatihan yang dilakukan selama ini, pelaksanaannya belum terkoordinasi dengan baik dari bagian penelitian dan pengembangan tentang kemampuan staf, sampai pada instansi lainnya belum menunjukkan koordinasi yang optimal seperti yang dijelaskan di bab V halaman 213. Pengakuan ini sekaligus mencerminkan adanya pengembangan kapasitas sumber daya aparatur yang masih lemah. Dari segi tujuan, harapan dari selenggarakannya Diklat dapat diukur dari aspek kinerja yang dilakukan oleh aparatur pasca Diklat dilakukan. Sedangkan kinerja aparatur sendiri dapat diukur dari kualitas kinerja, tingkat kesalahan dalam kinerja, ketepatan waktu dalam menyelesaikan pekerjaan, serta pengetahuan tentang suatu pekerjaan.

Pengetahuan dan keterampilan sesungguhnya yang mendasari pencapaian produktivitas. Terdapat perbedaan substansial antara pengetahuan dan keterampilan. Konsep pengetahuan lebih berorientasi pada inteligensia, daya pikir dan penguasaan ilmu serta luas atau sempitnya wawasan yang dimiliki oleh seseorang. Dengan demikian pengetahuan merupakan akumulasi hasil proses pendidikan baik yang diperoleh secara formal maupun non – formal yang memberikan kontribusi pada seseorang dalam pemecahan masalah, daya cipta, termasuk dalam melaksanakan atau menyelesaikan pekerjaan. Dengan pengetahuan yang luas dan pendidikan yang tinggi, seseorang pegawai diharapkan mampu melakukan pekerjaan dengan baik.

Untuk menghasilkan kapasitas aparatur yang berkompeten, dibutuhkan inovasi terbaik untuk menjawab semua persoalan yang ada. Farazmand (2004 h.9) menjelaskan bahwa:

*“The human resource management category for innovation is a constant search for the needed personnel, for the right person for the right position, and for the right position or job for the right person. This is a challenging*

*job that can and should be accomplished through careful planning, recruitment, education, and training all the time. This includes the challenge of recruiting, educating, and training the highly competent managerial and leadership personnel for strategic and operational levels. These are the people whose knowledge and skills are indispensable for leading and managing large and complex organizations in all sectors* (Kategori manajemen sumber daya manusia untuk inovasi adalah pencarian secara terus menerus terhadap personil yang dibutuhkan, untuk orang-orang yang tepat untuk posisi yang tepat, dan untuk posisi yang tepat atau tugas yang tepat untuk orang yang tepat. Ini adalah sebuah pekerjaan yang menantang yang dapat diselesaikan melalui perencanaan, Rekrutmen, pendidikan dan pelatihan yang sangat hati-hati di sepanjang waktu. Tantangan-tantangan tersebut termasuk tantangan dalam merekrut, mendidik, dan melatih staff manajerial dan staff kepemimpinan dengan kompetensi yang tinggi untuk level stratejik dan operasional. Inilah orang-orang dimana pengetahuan dan kemampuannya bersifat sangat diperlukan untuk memimpin dan mengelola organisasi yang besar dan kompleks pada semua sektor).

Masalah lain yang muncul adalah tuntutan adanya pelayanan publik yang berkualitas sangat gencar dilancarkan oleh masyarakat sudah dapat menilai bahwa kebutuhan-kebutuhan dalam kehidupannya sehari-hari setidaknya tidak dapat lepas dari pemerintah. Oleh karena itu, adanya program pengembangan sumber daya aparatur secara periodik dan rutin belum dapat menjawab tuntutan yang disampaikan masyarakat secara umum. Mengenai bentuk pengembangan sumber daya aparatur yang dimaksudkan adalah yang berupa pendidikan dan pelatihan (Diklat). Penyelenggaraan Diklat ditujukan guna membentuk dan meningkatkan profesionalitas serta disiplin kerja pegawai. Sedangkan untuk memenuhi kebutuhan pengembangan dari program dan visi pemerintah Kabupaten Bone Bolango, maka Diklat-Diklatnya disesuaikan dengan kebutuhan yang diagendakan.

Upaya pengembangan sumber daya manusia bertumpuh pada aspek pendidikan dan pelatihan itu sendiri (*the creation of human resources would still focus principally on education and training*). Pendidikan dan Pelatihan adalah unsur terpenting bagi pengembangan sumber daya manusia. Pengembangan

sumber daya aparatur menekankan manusia sebagai faktor atau alat maupun tujuan akhir dari suatu proses manajemen organisasi pemerintahan. Hal ini diartikan bahwa pengembangan pendidikan dan latihan diorientasikan untuk memenuhi kebutuhan tenaga dan keahlian teknis, kemampuan kepemimpinan, tenaga administrasi dan seterusnya. Upaya peningkatan ini tentu saja ditujukan pada obyek sasaran untuk mempermudah masyarakat terlibat dalam sistem sosio-ekonomi di sebuah negara. Aparatur pemerintah dewasa ini tentunya dituntut untuk merubah kinerjanya dalam menyelenggarakan suatu pelayanan publik yang berkualitas dan profesional di tengah masyarakatnya. Hal ini mengingat peran serta masyarakat yang semakin kuat di masa otonomi daerah seluas-luasnya.

Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia sejauh ini belum berjalan secara maksimal. Hal ini terbukti dari belum siapnya daerah untuk menangani seluruh kewenangan yang telah diberikan. Termasuk manfaat proses pengembangan sumber daya aparatur ini belum dapat diraih secara optimal. Faktanya pengembangan aparatur masih merupakan rutinitas program yang berdampak pada kinerja pemerintah daerah itu sendiri artinya belum terlalu optimal pengaruh yang dihasilkan dari proses pendidikan dan Diklat yang telah dilakukan. Pelaksanaan pengembangan sumberdaya aparatur yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango salah satunya adalah melalui program pendidikan formal lanjutan bagi pegawainya seperti memberikan tugas belajar pada pegawai untuk menempuh pendidikan formal setingkat lebih tinggi di universitas atau lembaga pendidikan formal lainnya, tujuan yang hendak dicapai adalah peningkatan kemampuan intelektual, wawasan, sikap dan keterampilan pegawai sebagai upaya untuk meningkatkan kinerja pegawai sehingga visi dan



misi Kabupaten Bone Bolango belum dapat tercapai sebagaimana yang diharapkan.

Hasil temuan dari penelitian sebagaimana dijelaskan pada bab V halaman 273 menunjukkan bahwa pelaksanaan program pendidikan formal lanjutan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bone Bolango dilaksanakan dengan belum maksimal dan berpengaruh signifikan terhadap kinerja pegawai. Kondisi ini diakibatkan oleh adanya model pengembangan yang tidak didasarkan pada analisis kebutuhan dan analisis jabatan, secara tidak efektif dan efisien. Program pendidikan formal lanjutan ini memiliki pengaruh signifikan yang lebih besar dibandingkan dengan Diklat dan pemberdayaan pegawai, karena pendidikan formal mengembangkan 3 aspek *intelegensi* (kecerdasan) pegawai yang merupakan kompetensi dasar yang dimiliki oleh manusia, kompetensi tersebut dikenal dengan istilah “3 H” yaitu: *head*, *heart* dan *hand*.

Aspek “*head*” adalah *intelegensi* (kecerdasan) yang berhubungan dengan ranah kognitif yang ada pada diri manusia yaitu aspek yang berkaitan dengan akal (rasionalitas) seperti intelektualitas, keahlian teoritis dan pemahaman konseptual sehingga pegawai memiliki pengetahuan umum, wawasan yang lebih luas dan memiliki daya analisis yang lebih dalam terhadap bidang pekerjaannya pada saat ini dan untuk pekerjaan di masa yang akan datang, sedangkan aspek “*heart*” adalah *intelegensi* (kecerdasan) yang berhubungan dengan ranah afektif yaitu kemampuan yang ada pada diri pegawai untuk menggunakan hati atau perasaan sehingga melahirkan sikap dan moral aparatur sebagai abdi negara dan pelayan masyarakat dalam melayani kepentingan masyarakat (*public service*) yang menjadi tugas utamanya. Aspek selanjutnya “*hand*” adalah *intelegensi* (kecerdasan) yang berhubungan dengan ranah psikomotorik yaitu

kemampuan yang ada pada diri pegawai yang berkaitan dengan keterampilan teknis tertentu yang dimiliki pegawai, contohnya keterampilan mengetik dengan cepat. Melalui pendidikan formal ini 3 aspek *intelegensi* (kecerdasan) yang merupakan potensi dasar pegawai dapat dikembangkan lebih maksimal sehingga menghasilkan pegawai yang berkualitas yaitu memiliki pengetahuan dan wawasan luas, memiliki pribadi yang baik sebagai aparatur negara serta trampil dalam bekerja yang akhirnya berdampak pada kinerja pegawai yang semakin baik.

Program pendidikan formal lanjutan ini merupakan peluang bagi pegawai sebagai sarana untuk meningkatkan kompetensi diri untuk menghadapi perubahan lingkungan internal maupun eksternal dan juga sebagai *intangibile asset* bagi Pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango yang dapat digunakan untuk masa sekarang (jangka pendek) maupun di masa yang akan datang (jangka panjang). Program ini dapat dilaksanakan dengan baik karena didukung oleh beberapa hal, diantaranya adalah pemberian bantuan dana pendidikan dari instansi pada pegawai yang sedang menempuh studi lanjut sehingga pegawai tersebut dapat lebih fokus berkonsentrasi pada studinya tanpa memikirkan biaya pendidikan yang akhirnya pegawai dapat menyelesaikan studinya sesuai dengan waktu yang ditentukan

Dari hasil analisis yang lebih jauh dan berdasarkan pendapat informan sebagaimana dijelaskan pada bab V halaman 256 bahwa masih terdapat beberapa hal yang masih perlu diperbaiki antara lain: motivasi pegawai yang mengikuti program pendidikan formal lanjutan hanya untuk mengejar karier dan jabatan saja yang *inheren* pula dengan kenaikan gaji pegawai tersebut sehingga keinginan untuk meningkatkan ilmu pengetahuan, wawasan dan keterampilan

masih kurang, seharusnya kesadaran pegawai dalam menempuh jenjang kependidikan didasarkan pada kesadaran kelembagaan secara kolektif dalam rangka meningkatkan kualitas diri untuk pelayanan masyarakat. Selain pelaksanaan pengembangan melalui pendidikan lanjut sebagaimana yang dijelaskan di atas, Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango juga melakukan program pengembangan sumberdaya aparatur yaitu melalui Diklat. Diklat yang diikuti pegawai yang merupakan suatu kegiatan pendidikan dan pelatihan jangka pendek yang berorientasi pada praktek dengan waktu yang cukup singkat untuk memberikan pengetahuan pegawai tentang teknik pengerjaan (keterampilan) dan keahlian pada suatu bidang pekerjaan tertentu.

Hasil temuan dari penelitian seperti yang dijelaskan pada bab V halaman 280 menunjukkan bahwa pelaksanaan Diklat di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango secara umum sudah terlaksana namun belum mempengaruhi secara signifikan terhadap kinerja pegawai, hal ini ditunjukkan oleh para pegawai yang sudah mengikuti kegiatan Diklat baik berupa pendidikan lanjut maupun pelatihan belum dapat berbuat banyak untuk menghadapi berbagai persoalan di daerah pemekaran ini. Kondisi ini dipengaruhi oleh berbagai faktor antara lain: terdapat kebijakan yang Kegiatan diklat selama ini masih tergantung pada permintaan pemerintah di atasnya, dan tidak didasarkan pada analisis kebutuhan daerah serta kurangnya koordinasi dengan tiap SKPD dilingkungan pemerintah daerah.

Pelaksanaan program Diklat ini masih ada beberapa kekurangan yang dirasakan oleh pegawai diantaranya fasilitas-fasilitas yang masih kurang layak, jenis Diklat yang sangat terbatas, dan kurangnya pemerataan kesempatan pegawai untuk mengikuti Diklat. Diklat pegawai dihindaknya tidak sekedar

pemenuhan tuntutan formalitas seperti Diklat struktural, Diklat fungsional dan Diklat teknis, melainkan diperlukan yang benar-benar berorientasi pada tuntutan profesionalisme dan kompetensi pegawai yang laras dengan detail tugas pokok dan fungsinya. Kekurangan tersebut perlu diperbaiki oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango agar pelaksanaan Diklat untuk masa yang akan datang dapat lebih baik yang akhirnya dapat meningkatkan kinerja pegawai di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango.

Menurut Soeprpto (2000 h.7) bahwa pelaksanaan Diklat dalam rangka pengembangan sumber daya aparatur, perlu mengadaptasi standar atau parameter keberhasilan pasca Diklat. Artinya apakah setelah Diklat diadakan, yang bersangkutan dapat memiliki atribut-atribut sebagai berikut:

1. Aparatur daerah yang memiliki keterampilan dan keahlian teoritis ilmiah tertentu sesuai dengan bidang pekerjaan yang akan digelutinya.
2. Aparatur daerah yang mampu menyumbangkan ilmu dan tenaga secara optimal untuk kelancaran tempatnya bekerja.
3. Aparatur daerah yang dapat mendorong peningkatan produktivitas.
4. Aparatur daerah yang berdisiplin dan patuh pada aturan main profesi dan tempat kerja.

Keempat atribut tersebut di dalam konteks pengembangan sumber daya aparatur di Pemerintah Kabupaten Bone Bolango dapat diterapkan sesuai dengan kondisi pegawai atau pejabat yang bersangkutan berada di posisi yang mana. Hal tersebut tidak hanya berlaku bagi bawahan saja, melainkan juga berlaku bagi para pimpinan yang menduduki jabatan tertentu.

Berdasarkan pada hasil persandingan fakta dan teori sebagaimana diuraikan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa model pengembangan sumber

daya aparatur di daerah pemekaran melalui Pendidikan dan Pelatihan dapat dilakukan dengan efektif dan efisien yang didasarkan pada kebutuhan daerah, dengan mengedepankan azas keterbukaan, mengutamakan kualitas dan diatur oleh regulasi yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk berinovasi sesuai dengan karakter dan kebutuhan daerahnya.

Temuan penelitian ini sama dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Clardy (2008), tentang *policies for managing the Training and Development Function: Lesson From the Federal Government*. Dalam penelitian ini ditemukan bahwa pertama, kerangka kebijakan pelatihan federal menyarankan sebuah aplikasi langsung dari kebijakan untuk persoalan-persoalan umum dan memperhatikan yang dihadapi oleh pegawai dalam mengatur fungsi pengembangan dan pelatihan pegawai tersebut. Kerangka kebijakan pelatihan pegawai federal menerangkan saran standar minimum yang dibutuhkan untuk membangun kepribadian pegawai, dimana kebijakan seharusnya ditulis: tanpa formalitas, kebijakan hanya dapat diasumsikan untuk keberadaan dan diketahui. *Kedua*, kebijakan seharusnya dapat diterapkan atau disetujui oleh pimpinan organisasi, manager khusus atau pimpinan lembaga tersebut. *Ketiga*, kebijakan seharusnya dapat dipublikasikan dan dapat diperoleh melalui partai yang relevan. *Keempat*, kebijakan pelatihan seharusnya fokus secara khusus dalam pelatihan pegawai dan persoalan pengembangan. Kerangka kebijakan pelatihan federal berdiri sebagai sesuatu paket yang relatif lengkap dalam konteks kebijakan pengembangan sumber daya manusia dan melayani seperti bagaimana kebijakan dapat membentuk administrasi dan operasi pelatihan dalam skala yang lebih besar, desentralisasi organisasi.

Hasil penelitian ini juga sama dengan temuan yang dilakukan oleh Hassan, *et.al.* (2005) dengan judul penelitian *Human Resource Development Practices As Determinant Of HRD Climate And Quality Orientation*, meneliti 239 pegawai yang menjadi bagian dari delapan organisasi (empat mempunyai sertifikat ISO) mengembalikan kuesioner dengan mengukur variabel berikut : sistem karir, sistem perencanaan kerja, sistem perkembangan, sistem pembaharuan diri dan sistem *HRD*. Hasil temuan menunjukkan bahwa organisasi dengan pembelajaran, pelatihan dan sistem pengembangan, penghargaan dan pengakuan, serta sistem informasi yang baik mendorong iklim pengembangan sumberdaya manusia organisasi yang mempunyai sistem promosi dan penilaian potensial yang memadai, pengembangan, kinerja, sistem ganjaran dan pengakuan mendorong orientasi kualitas.

## **2. Analisis Pengembangan Sumberdaya Aparatur melalui Promosi dalam Pengangkatan Jabatan Struktural**

Pengembangan sumber daya aparatur pemerintah daerah merupakan hal mutlak yang harus dilakukan untuk memastikan agar daerah dapat menjalankan perannya. Pengembangan sumber daya aparatur dituntut untuk menghasilkan aparat pemerintah yang memiliki kemampuan yang memadai dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan pemerintah. Promosi dalam pengangkatan jabatan struktural merupakan faktor terpenting dalam upaya pengembangan sumber daya aparatur pemerintahan daerah. Pelaksanaan promosi dalam pengangkatan jabatan struktural sudah diatur oleh Pemerintah Pusat baik mekanisme maupun pelaksanaan. Aturan main dalam promosi Pegawai Negeri Sipil yang telah dirumuskan secara baku tersebut di jadikan pedoman oleh implementer kebijakan dalam melakukan promosi Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural mulai

dari melengkapi persyaratan administratif sampai kepada pelantikan. Aturan main promosi tersebut, penerapan di lapangan bersifat kurang tegas dimana di satu sisi promosi Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural harus dilaksanakan sesuai dengan normatif yang berlaku, disisi lain belum adanya sanksi yang tegas terhadap pelaksanaan yang melanggar normatif yang berlaku. Hal ini tentu saja membingungkan implementer kebijakan pada tingkat *low level bureaucrat* dalam mengimplementasikan kebijakan promosi.

Regulasi yang diatur oleh pemerintah pusat terutama menyangkut promosi dalam jabatan struktural yang menjadi landasan yuridis dalam mempromosikan Pegawai Negeri Sipil menyisahkan berbagai persoalan pada impelmentasi kebijakan yakni belum memperhatikan sistem nilai yang berlaku di daerah, belum adanya indikator prestasi kerja, akibatnya dalam mempromosikan Pegawai Negeri Sipil terjadi pemahaman masing-masing tentang prestasi kerja dan minimnya peran Baperjakat sebagai badan yang berwenang untuk melakukan proses pengangkatan jabatan struktural. Pemerintah Kabupaten Bone Bolangoa dalam mempromosikan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural masih mengacu pada pangkat, jabatan, masa kerja, latihan jabatan, pendidikan dan usia.

Dari uraian di atas, dapat dikatakan bahwa peran Baperjakat hanya sebatas membahas calon pejabat yang akan dipromosikan dalam jabatan struktural, keputusan siapa yang akan dipromosikan sangat ditentukan oleh Bupati. Peranan Bupati selaku pejabat pembina kepegawaian Kabupaten dan juga sebagai pejabat politik sangat dominan dalam mempromosikan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural karena Bupati dapat menentukan lain atau berpendapat lain, bahkan menyimpang dari pertimbangan dan saran Baperjakat.

Baperjakat dalam hal ini merupakan instrumen politik oleh penguasa untuk mempertahankan/melanggengkan kekuasaannya dengan mendikte hasil sidang Baperjakat. Mekanisme promosi dalam jabatan struktural nama-nama calon pejabatnya diserahkan kepada pengambil kebijakan (Bupati) dan Baperjakat. Perlu diketahui bahwa dalam pengangkatan pejabat eselon di lingkungan pemerintah daerah telah diatur dan diserahkan pelaksanaannya kepada suatu badan yang dianggap lebih independen, yaitu Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat), namun lembaga tersebut senantiasa dipengaruhi oleh kultur politik dan distribusi kekuasaan dalam pemerintahan itu sendiri. Pernyataan ini didukung oleh Thoha (2008 h. 77) menjelaskan bahwa Kepemimpinan birokrasi di era reformasi dijabat oleh kepala daerah yang pencalonannya melalui partai politik. Sementara itu, di dalam pemerintahan daerah terdapat suatu sistem birokrasi pemerintahan yang menempatkan kedudukan birokrasi pemerintahan secara organisatoris berada di bawah kekuasaan kepala daerah dari partai politik tersebut (*the bureaucracy under the control of the mayor*).

Dalam kebijakan Rekrutmen pengangkatan pejabat ada prosedur dan syarat tetap yang dijadikan acuan, yaitu berstatus Pegawai Negeri Sipil, serendah-rendahnya menduduki pangkat I (satu) tingkat di bawah jenjang pangkat yang ditentukan, memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang telah ditentukan, semua unsur penilaian prestasi sekurang-kurangnya bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir, sedang tidak menjalani hukuman dan tidak dalam proses hukum serta sehat jasmani dan rohani. Ini adalah standar dari prosedur tetap.



Pernyataan di atas juga mendukung pendapat Emerson dalam Yakob (2007 h 144) yang melihat bahwa dalam seleksi pengangkatan pejabat eksekutif di pemerintah daerah lebih cenderung dilakukan dengan menetapkan aturan dan keseragaman prosedur. Artinya untuk seleksi pejabat di pemerintahan daerah, maka Rekrutmen pejabat harus mengikuti prosedur seleksi yang telah ditetapkan secara legal dan profesional, seperti adanya dukungan kapasitas sumber daya aparatur yakni terdapat kesesuaian antara kebutuhan organisasi dan kompetensi yang dimiliki oleh setiap calon yang di tempatkan pada jabatan tertentu. Para pejabat yang merupakan yang bakal diangkat menjadi pejabat baik eselon II, eselon III maupaun eselon IV yang direkrut baik dari pegawai Negeri dilingkungan pemerintah daerah Bone Bolango sendiri maupun direkrut dari guru-guru dan kemudian mendapat pertimbangan positif oleh Bupati dan Baperjakat. Selanjutnya Bupati memerintahkan untuk dilakukan rapat Baperjakat. Dalam rapat Baperjakat, pejabat yang diangkat dalam jabatan eselon II harus memiliki kompetensi jabatan sesuai bidangnya yang terdiri dari kekahlian manajerial antara lain, memiliki wawasan, kepemimpinan, kerjasama, keterampilan, kemampuan mengelola sumber daya, kecepatan, ketepatan, dan keakuratan dalam pengambilan keputusan. Selain itu ada kompetensi substantif teknis, yaitu pendidikan dan pengetahuan, keterampilan dan pengalaman kerja, senioritas dalam kepangkatan, usia dan tidak kalah penting adalah seorang pejabat harus memiliki akseptabilitas dalam masyarakat.

Persyaratan tersebut menjadi acuan dalam rapat Baperjakat untuk memilih seorang pejabat yang akan menduduki eselon II dan III, sementara persyaratan lain juga yakni putra daerah telah terkandung secara implisit dalam penilaian akseptabilitasnya, artinya akseptabilitas adalah pengakuan diterimanya

pejabat publik oleh masyarakatnya dengan alasan karena pejabat tersebut telah dikenal dan mengenal daerahnya. Di sini terkandung adanya makna *ethnosentrisme* kedaerahan, namun *ethnosentrisme* positif karena dibarengi dengan kapabilitas, kredibilitas, dan kompetensi seorang pejabat.

Secara teknis persyaratan tersebut lebih memiliki kejelasan dan pembobotan dalam kebijakan Rekrutmen pengangkatan pejabat eselon II dan III di Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango. Namun persyaratan tersebut dapat disandingkan dengan pendapat Rasyid dalam Yakob(2007 h.142) yang secara umum melihat bahwa proses kebijakan Rekrutmen pejabat administrasi publik dalam sistem kepemimpinan pemerintahan di Indonesia, ada beberapa hal yang sangat perlu diperhatikan, yaitu:

*Pertama*, penetapan suatu aturan main sebagai suatu kebijakan yang secara lengkap mengatur tentang persyaratan pencalonan, prosedur Rekrutmen, masa pengabdian, prosedur suksesi, dan *reward* pasca jabatan bagi tiap-tiap elemen kepemimpinan. Ini artinya diperlukan landasan untuk membangun suatu sistem kepemimpinan pemerintahan yang efektif. Persyaratan untuk pencalonan seseorang ke posisi kepemimpinan pemerintahan pada setiap tingkatan perlu dirumuskan secara jelas dan mudah dibuktikan.

Kebijakan dalam Rekrutmen pengangkatan pejabat memiliki prosedur Rekrutmen yang rasional. Misalnya dengan menetapkan bahwa pengajuan calon oleh pihak-pihak yang berkepentingan dan berwenang harus disertai dengan bahan-bahan lengkap berkenaan dengan persyaratan-persyaratan yang dikemukakan di atas. Penjelasan yang tuntas tentang mengapa calon dipandang paling baik dan tepat untuk menduduki suatu posisi kepemimpinan. Untuk itu dari awal elemen masyarakat dan para anggota badan perwakilan telah memperoleh

informasi yang objektif tentang sang calon sehingga masyarakat pun merasa telah diperlakukan sebagai 'pemilik pemerintahan, karena diberi informasi tentang kualitas, integritas, dan komitmen dari seseorang yang akan mengelola miliknya itu. Persyaratan tentang masa pengabdian adalah batas waktu maksimum bagi seorang pejabat dalam pemerintahan diperkenankan duduk dalam jabatannya, perlu diatur secara lebih jelas dan tegas. Dengan begitu, kemungkinan lahirnya interpretasi yang menyimpang dari maksud sebenarnya dapat dihindarkan. Prosedur suksesi, sebagai akibat berakhirnya masa pengabdian seseorang pejabat, apakah karena masa pengabdian seseorang pejabat, apakah karena tidak terpilih lagi, tidak diperpanjang lagi menurut konstitusi dan perundang-undangan, atau berhalangan tetap, perlu diatur dan dimasyarakatkan secara luas demi menghindari terjadinya penyimpangan.

Tentang *reward* pasca jabatan bagi setiap pemimpin, juga perlu diatur dengan jelas. Ini bukan saja merujuk pada hak pensiun, tetapi juga hak-hak lain yang pantas mengabdikan waktu, energi dan pikirannya untuk bangsa dan negara. Jangan sampai terbentuk tradisi yang buruk dengan memperlakukan mereka secara tidak pantas hanya karena sudah tidak lagi menduduki jabatan. Nilai peradaban pemerintahan kita antara lain dapat diukur dari perlakuan pemerintah sendiri kepada para mantan pemimpin yang telah mengakhiri masa pengabdian mereka.

*Kedua*, ditetapkan sejumlah konvensi politik yang menjamin adanya konsistensi dalam proses Rekrutmen dan suksesi, sejalan dengan pembangunan sistem kepemimpinan pemerintahan yang transparan dan obyektif. Konvensi ini dimaksudkan agar masyarakat bisa lepas dari suasana ketidakpastian yang terus menerus setiap kali mereka berhadapan dengan isu

Rekrutmen dan suksesi. Dalam konvensi itu ditetapkan sejumlah sumber Rekrutmen secara institusional sehingga masyarakat bisa melakukan prediksi-prediksi tentang siapa saja yang berpeluang menjadi apa di dalam suatu rangkaian suksesi kepemimpinan.

Persyaratan di atas diperlukan untuk lebih menyehatkan iklim perekrutan pejabat publik sekaligus membebaskan masyarakat dari jebakan perangkap spekulasi politik yang berkepanjangan. Kadangkala cenderung merusak proses perekrutan. Kebiasaan seseorang untuk menduduki suatu jabatan puncak pemerintahan dengan menghalalkan segala cara merupakan gejala kurang mendidik karena memberi kesan seolah-olah pengajuan sebuah nama untuk kepemimpinan pemerintahan bisa dilakukan secara sederhana. Untuk itu perlu prosedur Rekrutmen yang normal dalam pengajuan calon pejabat tersebut, lebih etisnya jika dilakukan oleh suatu organisasi yang independen. Kebutuhan untuk menetapkan suatu konvensi politik dari suatu etnis yang bersifat tetap tentang sumber Rekrutmen, memang diperlukan agar transparansi dalam proses suksesi kepemimpinan pemerintahan dapat terpelihara. *Ketiga*, untuk maksud di atas, penguatan infrastruktur organisasi dibutuhkan, dengan penekanan pada kemandirian tiap-tiap organisasi dalam mengembangkan kaderisasi. Mereka dilatih mempraktekan prosedur musyawarah dan mufakat secara kreatif, tanpa terganggu oleh intervensi dalam bentuk dan cara apapun dari luar dirinya sendiri. Otonomi organisasi-organisasi pemerintahan dapat menjadi landasan bagi pembentukan sumber-sumber Rekrutmen kepemimpinan di daerah yang handal dan terpercaya.

*Keempat*, dalam prosedur Rekrutmen birokrasi pemerintahan merupakan tulang punggung. Syarat kepemimpinan pemerintahan diterapkan berbagai

persyaratan dan prosedur yang secara obyektif menjamin terjaringnya calon-calon abdi negara dan abdi masyarakat yang berkualitas, dengan integritas kepribadian dan potensi kepemimpinan yang dapat dipertanggungjawabkan. Terhadap lingkungan birokrasi, yaitu pengutamaan keahlian dan penguasaan bidang tugas sebagai acuan dasar dalam Rekrutmen dan promosi para birokrat di semua lingkungan kerja dan tingkatan tanggung jawab organisasi. Pola karier birokrasi yang transparan, obyektif dan kompetitif juga sangat dibutuhkan agar mereka benar-benar mampu mendukung efektivitas kepemimpinan pemerintahan yang semakin kompleks di masa depan. Jika para birokrat ditanamkan suatu keyakinan bahwa kalau mereka bekerja keras, jujur, memiliki integritas diri dan prestasi baik di bidang tugasnya, maka mereka bisa mengharapkan adanya promosi..

*Kelima*, sebagai landasan yang dapat menjamin terselenggarakannya prosedur Rekrutmen yang berorientasi pada meritokrasi itu, dan demi terbangunnya suatu sistem etika yang secara obyektif menghargai kejujuran, kerja keras, dan integritas yang tinggi dari para birokrat serta pemimpin pemerintahan secara keseluruhan.

Lima strategi perspektif secara umum menjadi landasan dalam kebijakan Rekrutmen pengangkatan pejabat publik dengan mengembangkan kepemimpinan pemerintahan daerah. Hal ini merupakan satu paket preskripsi untuk mengatasi berbagai kekurangan yang sejauh ini dipandang masih melekat pada realitas kepemimpinan pemerintahan di Indonesia. Dengan mengacu kepada strategi itu, pembangunan atau sistem pemerintahan yang efektif di dalam merespon dinamika kehidupan masyarakat, yang muatan dan tuntutan yang semakin kompleks, akan berjalan relatif mulus. Persyaratan dan strategi

Rekrutmen pengangkatan pejabat di atas merupakan ikatan kesepakatan yang secara ideal lebih mengarahkan kepada sistem merit. Hal ini sesuai dengan pemikiran Thoha (2008 h. 110) yang melihat bahwa sepatutnya kebijakan dalam sistem Rekrutmen pejabat dapat dilakukan melalui mekanisme yang berdasarkan *merit system*. Dengan demikian seorang pejabat birokrasi itu tidak asal jadi, melainkan mempunyai catatan pengalaman dan kemampuan dalam perjalanan kariernya

Menurut Thoha dalam Yakob (2007 h. 167) bahwa calon pejabat pemerintah bukan direkrut hanya mengandalkan karena karisma atau karena kolusi koncoisme, melainkan benar-benar diangkat berdasarkan sistem merit, yaitu pada kualifikasi kompetensi individu calon dalam memegang kekuasaan yang dimandatkan oleh rakyat. Disamping itu terdapat kelompok-kelompok etnis di daerah dan partai politik pada kenyataannya sangat berperan dalam proses pendidikan politik, sebab mereka sebagai sumber Rekrutmen para pejabat birokrasi serta pemimpin bangsa guna mengisi berbagai macam posisi dalam kehidupan bernegara, sebagai lembaga yang berusaha mewakili kepentingan masyarakat, dan sebagai penghubung antara penguasa dan rakyat

Dalam Kenyataannya dilapangan sebagaimana dijelaskan pada bab sebelumnya bahwa ada kecenderungan dalam pengangkatan pejabat eselon II dan III di lingkungan pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango lebih mengarah kepada faktor etnisitas, kedekatan, dan faktor politik kelompok yang berkuasa dibandingkan dengan pengangkatan berdasarkan persyaratan formal maupun faktor kompetensi. Hal ini dikarenakan keterbatasan sumber daya aparatur dan adanya isu primordialisme yang mengutamakan putra daerah yang menjabat, karena mereka beranggapan sebagai pemilik sah daerah otonom di

daerahnya. Sehingga terjadi pengangkatan pejabat birokrasi yang menghilangkan prinsip-prinsip *merit system* yang berdampak pada kinerja aparatur itu sendiri sebagaimana yang dijelaskan oleh Farazmand ( 2004 h.15) bahwa:

*“This strategy is not entirely new, but its novelty still works very well when applied properly and consistently. Merit system should awards meritorious performance in government and private industries, and it is merit that can serve as a powerful motivator to keep and promote talented people in organizations* (Strategi ini tidak sepenuhnya baru, namun masih bekerja dengan sangat bagus ketika diterapkan secara tepat dan konsisten. Sistem kecakapan (*merit system*) harus memberikan penghargaan kepada mereka yang memiliki kinerja bagus baik pada bidang pemerintahan maupun swasta, dan kecakapan lah yang menjadi motivator paling kuat untuk menjaga dan mempromosikan orang-orang dengan talenta hebat didalam organisasi)

Kebijakan promosi pengangkatan dalam jabatan struktural di Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango, terdapat persyaratan lain yang dijadikan acuan, yaitu latar belakang sosial, yang berkaitan dengan akseptabilitas pejabatnya. Sebagaimana yang disampaikan oleh Putra dalam Yakob (2007: h.88) yang mengajukan tujuh sistem yang dapat menentukan terpilih tidaknya seseorang dalam menduduki jabatan di lembaga pemerintahan, dan ini merupakan penentu dari penampilan (*performance*) seorang pejabat publik dan elit politik. Ketujuh sistem tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

(1). Latar Belakang Sosial ( *Social Background*)

Dengan melihat latar belakang pejabat birokrasi di Bone Bolango, maka terlihat bahwa latar belakang sejarah lahirnya seorang pejabat birokrasi tidak dapat dipisahkan dari adanya pengaruh kedudukannya di masyarakat baik syarat administrasi maupun syarat secara politik. Secara politik karena didukung oleh etnis lokalnya dan secara administratif karena memenuhi syarat formal dalam menduduki jabatan tersebut.

## (2). Sosialisasi Secara Politis ( *Political Socialization* )

Melalui sosialisasi politik, seseorang menjadi terbiasa (*familiar*) dengan tugas-tugas ataupun isu-isu yang harus dilaksanakan oleh satu kedudukan politik. Dengan demikian, pejabat tersebut menentukan apakah dia mau dan punya kemampuan untuk menduduki jabatan atau tidak, sehingga dia dapat mempersiapkannya dengan baik. Sejalan pendapat Rasyid dalam Yakub (2006 h. 88) yang juga melihat seorang pemimpin harus memiliki kapabilitas yang tinggi untuk dipilih karena dia dianggap mampu (*kapabel*) untuk melayani, memberdayakan dan membangun masyarakatnya.

## (3). Aktivitas Inisial Politik ( *Initial Political Activity* )

Faktor ini menunjuk kepada aktivitas atau pengalaman politik seorang (*calon*) elit selama ini. Dalam praktek politik faktor ini semacam "belengu" bagi elit sebab ia berhubungan dengan garis afiliasi kelompok yang diikutinya. Ini berarti seorang pejabat birokrasi yang akan dipilih untuk menduduki jabatan-jabatan dalam pemerintahan harus senantiasa kaya akan pengalaman sehingga aspirasi yang diluncurkan oleh masyarakat termasuk etnis lokalnya dapat terdistribusi dan diterima oleh masyarakat lain dan mampu memenuhi syarat formal sehingga tidak ada kecacatan dalam menduduki jabatan tersebut. Tidak cacat administrasi dan tidak cacat politik.

## (4). Proses Magang ( *Apprenticeship* )

Faktor ini menunjuk langsung kepada proses "magang" dari calon elit ke elit lain yang sedang menduduki jabatan yang "diincar" oleh calon elit. Segi positif dari faktor ini adalah calon elit mengerti benar mekanisme kerja serta norma-norma yang berlaku di lingkungan kerjanya. Segi negatifnya adalah reputasi calon elit dapat "tenggelam" sebab kualitas elit yang digantikannya memiliki reputasi



si yang sangat tinggi, maka calon elit akan sulit untuk melepaskan diri dari bayang-bayang pendahulunya. Ini bahwa proses pemagangan untuk pengalaman sangat penting bagi pejabat birokrasi yang akan menduduki jabatan di pemerintahan sehingga proses Rekrutmen dapat menghasilkan *output dan outcome* yang diinginkan. Terutama berdampak positif kepada masyarakat lokal dan tidak berdampak negatif kepada masyarakat nonlokal.

#### 5). Pengalaman Kerja (*Occupational*)

Di sini calon pejabat dilihat pengalaman kerjanya dalam lembaga formal yang belum tentu berhubungan dengan politik. Ini menarik, sebab elit politik sebenarnya tidak hanya dinilai faktor-faktor kapasitas intelektual, rasa diri penting, vitalitas kerja, latihan peningkatan kemampuan yang diterima dan pengalaman kerja tetapi diharapkan pejabat birokrasi dalam mengemban tugasnya sudah memiliki pengalaman secara profesional. Dalam tataran ini berkaitan dengan kredibilitas pejabat birokrasi itu sendiri. Artinya apakah pejabat tersebut kredibel dan mampu menumbuhkan kepercayaan masyarakat sehingga masyarakat siap mempercayai kepadanya untuk menduduki jabatan tersebut atau tidak. Ini berarti harus didukung oleh pengalamannya dalam berbagai pekerjaan.

#### (6). *Motivasi (Motivation)*

Asumsi dasar yang digunakan adalah orang akan termotivasi untuk aktif dalam kegiatan organisasi karena hal-hal sebagai berikut: adanya harapan (ekspektasi) atas *personal reward* (material, sosial, dan psikologis). Sejalan dengan teori motivasi Mac Clelland yang dikutip oleh Tampubolon dalam Yakob (2007 h. 90) menjelaskan bahwa motivasi tersebut tumbuh karena ingin *N.ach* (*prestasi*), *N.aff* (*Afiliasi*), ataukah karena *N.pow* (*kekuasaan*).

### (7). Seleksi (*Selection*)

Faktor ini menunjuk kepada mekanisme Rekrutmen pejabat politik yang berlaku. Selama ini dikenal ada dua jenis seleksi antara lain sebagai berikut:

#### (a). Rekrutmen Terbuka.

Rekrutmen terbuka diartikan sebagai syarat serta prosedur untuk menampilkan seorang tokoh dapat diketahui secara luas. Dengan demikian cara ini sangat kompetitif. Jika dihubungkan dengan paham demokrasi, maka cara ini juga berfungsi sebagai sarana rakyat mengontrol legitimasi politik para elit. Adapun manfaat yang diharapkan dari Rekrutmen terbuka adalah: (1). Mekanismenya demokrasi, (2). Tingkat kompetisi politiknya sangat tinggi dan masyarakat akan mampu memilih pemimpin yang benar-benar mereka kehendaki; (3). Tingkat akuntabilitas pimpinan tinggi, dan (4). Melahirkan sejumlah pemimpin yang demokratis dan mempunyai integritas pribadi yang tinggi.

Rekrutmen dengan model sistem terbuka ini belum dapat dilaksanakan dalam pengangkatan pejabat publik di Bone Bolango karena birokrasi masih dikuasai oleh elit politik dan birokrasi itu sendiri. Sehingga terlihat jabatan dalam birokrasi pemerintahan di Bone Bolango masih merupakan cerminan dari pengangkatan jabatan yang dilakukan secara tambal sulam yang mengarah kepada sistem tertutup atau *spoil system*, yaitu proses Rekrutmen pada jabatan tertentu tidak didasarkan pada pertimbangan yang rasional sebagaimana diungkapkan di bab sebelumnya.

#### (b). Rekrutmen Tertutup.

Dalam Rekrutmen tertutup, syarat dan prosedur pencalonan tidak dapat secara bebas diketahui umum. Dengan demikian cara ini kurang kompetitif. Hal

ini menyebabkan demokrasi berfungsi sebagai sarana elit memperbaharui legitimasi. Ketertutupan dalam sistem Rekrutmen pengangkatan pejabat disebabkan oleh adanya kekuatan politik etnis dan politik elit yang menjadi bagian dari *stakeholders* dalam kebijakan pengangkatan pejabat birokrasi di Bone Bolango.

Badan Baperjakat yang dibentuk hanyalah merupakan benteng berlindungnya para pejabat yang berkolusi dalam kekuasaan. Walaupun tujuan ditetapkannya Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) dalam pengangkatan pejabat karena badan tersebut dianggap lebih independen dan mandiri namun pada kenyataannya badan tersebut hanyalah dijadikan alat untuk menjustifikasi pengangkatan pejabat yang penuh dengan kolusi, korupsi, nepotisme, dan menjadi lembaga penjual jabatan karena disinyalir adanya *money politic* dalam pengangkatan pejabat sebagaimana diungkapkan dalam bab V halaman 273. Hal ini mendukung pendapat Gafar dalam Yakob (2007 h. 92) terutama yang berkaitan dengan masalah Rekrutmen dalam organisasi pemerintahan, yaitu: 1). Organisasi tersebut harus mandiri baik dalam penentuan norma-norma, tinjauan maupun yang berkaitan dengan Rekrutmen internalnya; 2). Untuk memperoleh pemimpin yang berkualitas Rekrutmen harus bersifat terbuka.

Menurut Zauhar (2001) bahwa Rekrutmen terbuka dalam sistem administrasi disebut dengan *Jacksonian System*. Untuk itu Rekrutmen merupakan fase yang mendahului seleksi dan tujuannya adalah membantu kelancaran prosedur seleksi dengan cara menyaring hingga mendapatkan calon yang memiliki kemampuan untuk melakukan pekerjaan dalam periode tertentu. Dalam pelaksanaannya, tujuan prosedur Rekrutmen adalah menarik para

kandidat (*candidates*) yang layak dan secara hati-hati meneliti rekomendasi (*credentials*) guna menghasilkan suatu catatan singkat (*short-list*) untuk investigasi lebih lanjut dalam prosedur seleksi.

Rekrutmen dipahami oleh beberapa administrator publik sebagai kebijakan di dalam melakukan seleksi sekaligus menempatkan seseorang pada posisinya, Rekrutmen juga meliputi pergeseran dan memposisikan seseorang dalam suatu organisasi sesuai dengan *merit system*. Sedangkan setelah syarat-syarat seperti yang disebutkan di atas telah dipenuhi oleh kelompok etnis, maka pejabat yang memiliki kewenangan dalam pengangkatan pejabat bersama Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) melakukan analisis jabatan. Analisis jabatan dimaksudkan untuk mengecek jabatan-jabatan yang kosong atau para pejabatnya yang telah memasuki masa pensiun atau setidaknya melihat posisi pejabat yang belum memenuhi syarat.

Dalam penelitian ditemukan ada pejabat yang belum lama menduduki jabatan justru digantikan dengan alasan mutasi karena indisiplin sementara ada pejabat yang jelas-jelas tidak memenuhi kompetensi maupun persyaratan secara normatif justru dipertahankan untuk tetap menjabat, yaitu sebagai Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Kepala Dinas Pariwisata Kepala Bagian Hukum dan juga pejabat eselon II dan III lainnya yang ada di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango. Di sini terlihat bahwa pengangkatan pejabat yang bersifat politik dalam birokrasi telah memberikan patologi dalam penempatan pejabat di pemerintah daerah sehingga ada kesan buruk dalam pola Rekrutmen pengangkatan pejabat karena birokrasi telah didominasi oleh kepentingan politik kelompok penguasa.

Mekanisme pengangkatan pejabat seperti yang dijelaskan di atas, tidak sepenuhnya dapat berjalan mulus. Hal ini terlihat adanya fenomena pengangkatan pejabat yang dipengaruhi oleh adanya *bargaining* politik dan isu putra daerah untuk menduduki suatu jabatan. Data yang diperoleh dari informan sebagaimana yang diuraikan pada bab V halaman 275, menjelaskan bahwa untuk menjabat sebagai Kepala Dinas, Badan maupun kantor di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango, para pejabat yang telah dianggap memenuhi syarat untuk menduduki jabatan tersebut harus memiliki pemikiran yang sama atau sepaham dengan pejabat di atasnya khususnya Bupati sebagai pengambil kebijakan tertinggi di Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango. Adapun rasionalitas kebijakan ini yakni agar program yang telah ditetapkan dapat berjalan dengan baik. Sedangkan pengangkatan jabatan dengan pertimbangan politik adalah pejabat yang diangkat melalui otoritas Bupati. Hal ini untuk memenuhi kepentingan Bupati terhadap partai pendukungnya dan juga kepentingan pemilihan kepala daerah tahun 2010. Jabatan-jabatan ini diperoleh melalui *bargaining* politik antara aktor politik dari partai politik yang ada di lembaga legislatif dengan elit birokrasi (Bupati dan anggota Baperjakat) yang ada di eksekutif. *Bargaining* politik dalam menduduki jabatan birokrasi di eksekutif merupakan kontrak politik antara pimpinan yang didukung ketika awal pengangkatan dengan partai pendukung maupun partai lain yang akan berafiliasi dengan pasangan calon Bupati dan wakil Bupati periode 2010 - 2015. Untuk itu Bupati sangat memahami *bargaining* politik ini dalam rangka memuluskan laporan pertanggungjawaban politiknya di DPRD Kabupaten Bone Bolango. Dalam tataran ini terlihat pula bahwa kekuatan lain

selain politik juga memiliki kekuatan dalam perebutan kekuasaan di Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango.

Berdasarkan pada hasil analisis sebagaimana diuraikan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa model promosi dalam pengangkatan jabatan struktural di Kabupaten Bone Bolango menyisakan berbagai persoalan yang dapat mempengaruhi pelaksanaan kinerja maupun program pengembangan sumber daya aparatur kedepan. Sebagai daerah pemekaran, untuk kegiatan Promosi dalam jabatan struktural dapat dilakukan dengan didasarkan pada analisis jabatan dan analisis kebutuhan terlepas dari pengaruh rasionalitas politik, etnisitas serta dilakukan sepenuhnya oleh Baperjakat. Dengan demikian maka pelaksanaan pengembangan sumber daya aparatur melalui promosi dalam pengangkatan jabatan struktural dapat menghasilkan pejabat yang benar-benar memiliki kapasitas sesuai yang dibutuhkan.

Temuan penelitian ini sama dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Colley (2006), penelitian ini mengulas tentang pendekatan merit system pegawai negeri sipil di negara bagian Queensland. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa belakangan ini prinsip merit sistim seringkali diabaikan dan menurut undang-undang kedudukan lebih rendah, namun kemudian diperlunak oleh nilai sosial termasuk diskriminasi gender dan kelas oleh keadaan misalnya perang. Hal ini telah berdampak terhadap tingkat kemampuan dan kualitas pekerja publik. Dan juga kebijakan publik dan pelayanan publik. Dalam dekade ini, prinsip kecakapan ditunjukkan untuk mendefenisikan kembali secara ekstensif dan telah diturunkan menjadi keinginan untuk mengontrol politik yang lebih besar pada pelayanan publik dan pencarian tanggungjawab, disamping itu juga dikemukakan bahwa di Queensland terdapat hubungan

yang jelas antara komitmen atas prinsip kecakapan dan kekuasaan partai politik. Semakin kuat komitmennya terhadap kecakapan dan semakin besar peremajaan atas kecakapan, yang dilakukan oleh pemerintahan partai Buruh di tahun 1920 dan 1990, biasanya sebagai hasil terhadap pelayanan publik adalah adanya ketidak efisiensi dan ketidak efektif.

### **5.2.3 Analisis Kendala–Kendala dalam Pengembangan Sumberdaya Aparatur**

Pengembangan kapasitas sumber daya aparatur telah menjadi perhatian Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah sejak disahkan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian mengalami perubahan dengan UU No. 32 tahun 2003 yang isinya mengalami beberapa perubahan termasuk dalam hal kepegawaian, khususnya kewenangan kepala daerah tentang rekrutmen pejabat eselon di lingkungan Pemerintah Daerah walaupun masih terdapat beberapa kelemahan terutama menyangkut kewenangan Bupati/walikota dalam penentuan jabatan struktural. Kewenangan yang telah didelegasikan kepada daerah merupakan wujud upaya mengkonkritkan prinsip normatif Desentralisasi yakni mendekatkan pemerintah pada rakyatnya melalui pelayanan publik, menciptakan partisipasi masyarakat yang lebih tinggi dan mendorong pemerintah untuk lebih responsif pada warganya. Hal ini dapat dilakukan apabila pemerintah daerah memiliki kapasitas sumber daya aparatur yang profesional, inisiatif dan kemampuan berinovasi dalam melakukan fungsi-fungsi dasarnya. Untuk dapat mencapai prinsip normatif desentralisasi, dan dikaitkan dengan minimnya pengalaman daerah dalam melaksanakan kewenangan tersebut, diperlukan serangkaian strategi penguatan kemampuan daerah melalui pengembangan sumber daya aparatur.

Kewenangan yang didelegasikan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana yang dimaksud, pada kenyataannya terdapat hal-hal yang substansial masih menggunakan sistem sentralisasi, termasuk dalam hal Kepegawaian semuanya diatur oleh pemerintah pusat dan diberlakukan sama pada semua daerah tanpa memperhatikan karakteristik masing-masing daerah dan terlebih lagi tidak mempertimbangkan faktor transisi yang dialami oleh daerah-daerah yang baru dimekarkan. Disisi lain keberadaan sistem sentralisasi khususnya campur tangan pemerintah pusat untuk mengontrol dan mengawasi pemerintah daerah sangat dibutuhkan mengingat terdapat berbagai kebijakan di daerah yang tidak sesuai dengan tujuan Otonomi Daerah itu sendiri.

Berdasarkan data hasil penelitian, menggambarkan bahwa pengembangan sumber daya aparatur di daerah pemekaran jauh lebih sulit jika dibandingkan dengan Kabupaten atau Provinsi lain yang bukan hasil pemekaran. Kabupaten Bone Bolango sebagai daerah transisi pasca dimekarkan dari Kabupaten Gorontalo mengalami problem terutama dalam hal penataan sumber daya aparatur, dimana Kapasitas sumber daya aparatur yang tersedia sangat terbatas. Berangkat dari problem ini, pemerintah daerah telah melakukan upaya-upaya dengan kegiatan pengembangan sumber daya aparatur. Pelaksanaan program pengembangan sumber daya aparatur selama ini belum dapat menjawab persoalan yang dihadapi oleh pemerintah daerah, hal ini disebabkan oleh adanya faktor-faktor yang menjadi kendala baik faktor internal maupun faktor eksternal. Pengembangan sumber daya aparatur di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bone Bolango dapat dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Yang dimaksud dengan faktor internal yakni mencakup keseluruhan kehidupan organisasi yang dapat dikendalikan baik



oleh pemimpin maupun oleh anggota organisasi yang bersangkutan, sedangkan faktor eksternal ialah faktor yang diluar dari organisasi tetapi tidak terlepas dari pengaruh lingkungan dimana organisasi itu berada.

Pelaksanaan pengembangan sumber daya aparatur oleh Pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango selama ini terdapat beberapa faktor yang menjadi kendala. Adapun faktor- faktor yang dimaksud antara lain:

### **1 Faktor Internal**

Pelaksanaan pengembangan sumber daya aparatur di Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango dipengaruhi oleh beberapa kendala baik internal maupun eksternal. Secara internal, dari data yang diperoleh terdapat beberapa kendala yang mempengaruhi proses pelaksanaan pengembangan sumber daya aparatur yakni: Keterbatasan kapasitas sumber daya aparatur secara kuantitas maupun kualitas, masih terdapat model sentralisasi kebijakan pengembangan sumber daya aparatur pemerintah daerah, faktor Sarana dan prasarana, faktor organisasi, promosi dalam pengangkatan jabatan struktural yang tidak berdasarkan pada analisis jabatan, lemahnya peran anggota Baperjakat dan mekanisme mutasi dalam jabatan struktural yang tidak berdasarkan pada analisis jabatan.

*Pertama*, masih terdapat model sentralisasi kebijakan pengembangan sumber daya aparatur pemerintah daerah. Fakta dilapangan menggambarkan bahwa dalam proses pengembangan sumber daya aparatur di Kabupaten Bone Bolango masih menggunakan sistem sentralisasi di era desentralisasi. Hal ini dibuktikan dengan adanya keterbatasan kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah khususnya Kabupaten/kota untuk melakukan perubahan-perubahan termasuk dibidang kepegawaian. Kondisi ini berimplikasi pada

kurangnya kreatifitas dalam proses penyelenggaraan pengembangan sumber daya aparatur baik pendidikan dan pelatihan maupun upaya pengembangan yang lainnya.

Keterbatasan kewenangan ini dapat dilihat pada UU 32 tahun 2004 sebagai perubahan UU 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, dimana kewenangan Bupati sebahagian besar sudah diserahkan kepada pemerintah di atasnya dalam hal ini Gubernur terutama promosi dalam pengangkatan jabatan struktural. Kondisi ini memaksakan pemerintah daerah sebagai Daerah Otonom untuk mengikuti aturan berupa Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang dibuat oleh Pemerintah Pusat, terutama kegiatan Pendidikan dan Pelatihan baik Diklatpim, Diklat tekhnis maupun fungsional kewenangannya masih didominasi oleh Pemerintah Pusat dalam hal ini Departemen dalam Negeri dan Pemerintah Provinsi.

Penyelenggaraan Diklat menjadi tanggung jawab Provinsi khususnya menyangkut bidang akademis, sedangkan pemerintah Kabupaten hanya diberikan tanggung jawab pada bidang administrasi. Kondisi ini dapat menghambat proses pengembangan sumber daya aparatur di Kabupaten Bone Bolango. Data penelitian menggambarkan bahwa pelaksanaan kegiatan Diklat bagi aparatur di Kabupaten Bone Bolango belum optimal disebabkan oleh kewenangan yang diberikan kepada daerah sebagai pemerintah daerah masih terbatas, dalam hal ini kami sebagai pelaksana teknis pengembangan sumber daya aparatur di daerah khususnya dibidang Diklat semuanya mengacu pada aturan pusat. Sedangkan masalah yang menyangkut dengan kewenangan program Diklat pemerintah Kabupaten hanya diberikan kewenangan pendataan dan pendaftaran pegawai, penyedia/pengalokasian anggaran serta pengiriman

peserta. Hal-hal lain yang menyangkut dengan kegiatan Diklat itu masih kewenangan Pemerintah Pusat dan Provinsi sebagai pelaksana Diklat di daerah dan untuk penyelenggaraannya, baik Diklat teknis, fungsional maupun Diklatpim kewenangannya masih didominasi oleh Pemerintah Provinsi.

Kelemahan dari model ini adalah mengurangi kemampuan kreativitas pemerintah daerah sekaligus mengurangi konteks lokalitas sebuah pelatihan. Akibatnya analisis terhadap ragam tuntutan masyarakat secara lokal juga lemah. Dominasi materi/kurikulum Diklat juga kurang mengarah pada pemenuhan aspek lokal yang mencerminkan permasalahan daerah itu sendiri. Dominasi pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pengembangan sumber daya aparatur belum dapat memisahkan antara kebutuhan administrasi kepegawaian dan kebutuhan akan tuntutan pelayanan publik. Otonomi Daerah yang sudah dijalankan tidak semata-mata sebagai pendelegasian kewenangan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan daerah dengan modal sumber daya daerah dan berdasarkan kewenangan yang telah diberikan dari pemerintah pusat. Namun dalam konteks pengembangan sumber daya aparatur sepatutnya daerah diberikan kewenangan yang lebih besar dan lebih teknis mengenai bagaimana proses pengembangan dilakukan.

Mc Guild dan Dible dalam Ismail (2008 h.79) menjelaskan bahwa spirit desentralisasi telah membawa angin segar terhadap tradisi dan nilai-nilai lokal, institusi–institusi informal lokal untuk diakui dan sebagai mitra pembangunan lokal oleh institusi-institusi universal. Hal ini menuntut pula pola pengembangan yang berbasis lokal. Dikaitkan dengan upaya perwujudan suatu pemerintah yang baik adalah upaya untuk menciptakan pemerintahan yang efektif, efisien dan memiliki kinerja tinggi dan responsif terhadap tuntutan publik.

Soeprapto (2003 h.17) menyatakan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi penyelenggaraan maupun kesuksesan program pengembangan kapasitas dalam pemerintah daerah. Secara khusus disampaikan bahwa dalam konteks Otonomi Daerah, faktor-faktor signifikan yang mempengaruhi pembangunan kapasitas meliputi lima hal pokok yaitu, komitmen bersama, kepemimpinan, reformasi peraturan, reformasi kelembagaan, dan pengakuan tentang kekuatan dan kelemahan yang dimiliki.

#### 1. Komitmen Bersama

*Collective Comitments* dari seluruh aktor yang terlibat dalam sebuah organisasi (termasuk Pemerintah daerah) sangat menentukan sejauh mana pembangunan 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.

#### 2. Kepemimpinan

Faktor *conducive leadership* merupakan salah satu hal yang paling mendasar dalam mempengaruhi inisiasi dan kesuksesan program pembangunan kapasitas personal dalam kelembagaan sebuah organisasi. Dalam konteks lingkungan organisasi publik (pemerintah daerah), harus terus-menerus didorong sebuah mekanisme kepemimpinan yang dinamis sebagaimana yang dilakukan oleh sektor swasta. Hal ini karena tantangan kedepan yang semakin berat dan juga realitas keterbatasan sumber daya yang dimiliki sektor publik.

#### 3. Reformasi Peraturan

Kontekstualitas politik pemerintahan daerah di Indonesia serta budaya pegawai pemerintah daerah yang selalu berlindung pada peraturan yang ada serta faktor legal formal prosedural merupakan hambatan yang paling serius dalam kesuksesan program pembangunan kapasitas. Sebagai sebuah bagian dari implementasi program yang sangat dipengaruhi oleh faktor kepemimpinan maka reformasi merupakan salah satu cara yang perlu dilakukan dalam rangka menyukseskan program kapasitas ini.

#### 4. Reformasi Kelembagaan

Reformasi peraturan di atas tentunya merupakan salah satu bagian penting dari reformasi kelembagaan ini. Reformasi kelembagaan pada intinya menunjukkan kepada pengembangan iklim dan budaya yang kondusif bagi penyelenggaraan program 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 pembangunan kapasitas dalam pemerintahan daerah di Indonesia.

#### 5. Pengakuan Kekuatan dan Kelemahan

Pembangunan 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.

Di era Desentralisasi yang selama ini diterapkan di Indonesia, dalam hal urusan pemerintahan tidak semua diserahkan kepada daerah. Venema Mc Guild dalam Ismail (2008 h.79) menjelaskan bahwa tidak ada urusan yang secara absolut diserahkan kepada pemerintah daerah. Bagian-bagian urusan pemerintahan diserahkan kepada daerah terutama menyangkut kepentingan masyarakat setempat (bersifat lokalitas). Ini berarti, ada bagian dari urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kabupaten Bone Bolango, ada bagian tertentu yang diselenggarakan oleh Provinsi dan ada yang masih diselenggarakan oleh pemerintah pusat. Dengan kata lain, tidak ada urusan pemerintahan yang secara absolut diselenggarakan secara desentralistik. Model distribusi kewenangan yang diterapkan oleh Pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah termasuk dalam hal pengembangan sumber daya aparatur khususnya kegiatan diklat.

Dalam pelaksanaan kegiatan Diklat, selama ini tanggung jawab penyelenggaraan di bidang akademis masih dipegang oleh Pemerintah Provinsi, sedangkan Pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango hanya bertanggung jawab di bidang administrasi. Idealnya kebutuhan pengembangan sumber daya aparatur melalui Diklat diperlukan kewenangan yang cukup terutama kewenangan di bidang akademis, baik mengenai kurikulum, instruktur maupun penentuan jenis Diklat yang disesuaikan dengan potensi dan kondisi Kabupaten Bone Bolango.

Dari berbagai model pengembangan sumber daya aparatur melalui kegiatan Diklat diketahui bahwa 70 % kegiatan strategis dalam pengembangan sumber daya aparatur dipegang pemerintah pusat, sedangkan Pemerintah Daerah hanya memegang tiga kewenangan yang sifatnya tidak terlalu

mempengaruhi dalam mendukung atau memperlancar proses pengembangan sumber daya aparatur. Bahkan hal ini juga terjadi dalam aspek teknis proses pelaksanaan Diklat. Dalam penentuan jadwal dan seleksi Diklat, kewenangannya terletak pada pemerintah pusat (Departemen Dalam Negeri). Sedangkan Diklat kader pemerintahan dan Diklat struktural di daerah sangat dibutuhkan terutama dalam memenuhi syarat kepangkatan untuk dipromosikan dalam jabatan struktural. Selain itu terdapat problem dalam penentuan jadwal pelaksanaan pendidikan dan pelatihan kader/manajemen pemerintahan dan Diklat penjenjangan struktural yang ditentukan oleh pemerintah pusat sering tidak sesuai dengan saat di mana pemerintah membutuhkan jenis-jenis pendidikan dan pelatihan tersebut.

Selain keterbatasan kewenangan pemerintah daerah dalam pelaksanaan pengembangan sumber daya aparatur, pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango juga mengalami kendala yang menghambat pelaksanaan pengembangan yakni Keterbatasan sumber daya aparatur yang dimiliki oleh pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango itu sendiri baik dari aspek kuantitas maupun kualitas. Secara kuantitas, Berdasarkan hasil penelitian sebagaimana yang dijelaskan pada bab lima halaman 254 diketahui bahwa jumlah pegawai yang mengikuti pendidikan penjenjangan masih Sangat sedikit, begitu juga pegawai yang memiliki strata pendidikan magister juga masih sangat kurang. Dimana jumlah pegawai mencapai 3.840 orang pada tahun 2009 dengan tingkat pendidikan pegawai Strata 2 (S-2) yang masih sangat kurang dan sangat terbatas selain itu jenjang golongan dan pangkat serta pengalaman mengikuti *training* untuk menduduki jabatan eselon tertentu juga masih kurang sehingga berimplikasi pada promosi jabatan.

Keadaan kapasitas sumber daya aparatur pemerintah Kabupaten Bone Bolango dilihat dari tingkat pendidikan jumlah keseluruhan pegawai pertahun 2009 sebanyak 3.840 Orang hanya terdapat 75 orang pegawai yang berpendidikan strata dua (S-2) dan selebihnya yang terbanyak adalah pegawai yang memiliki tingkat pendidikan Sekolah Menengah Atas (SMA) atau sederajat yang mencapai 955 Orang pegawai. Sebagai Daerah Otonom Baru memang menjadi kendala dalam hal pengembangan sumber daya aparatur karena banyaknya pegawai negeri sipil yang haru menjadi tanggung jawab pemerintah dalam meningkatkan kapasitas baik melalui Pendidikan lanjut maupun pelatihan.

Keterbatasan ini merupakan implikasi dari banyaknya daerah yang dimekarkan sedangkan kapasitas sumber daya aparatur sangat terbatas baik kuantitas maupun kualitas. Selain itu terdapat Mekanisme pembagian aparat Kabupaten induk kepada Daerah Otonom Baru tidak diatur secara khusus. Proses penempatan (pembagian) aparatur lebih dikarenakan keinginan aparatur sendiri untuk melakukan perpindahan (mutasi). Terdapat dua motif besar yakni: (i) peningkatan posisi dan jabatan di Kabupaten Daerah Otonom Baru, yang pada akhirnya berimplikasi terhadap kesejahteraan aparatur, dan (ii) hubungan sosial yang cukup erat antara aparatur dengan Daerah Otonom Baru dalam konteks tempat tinggal maupun daerah asal sehingga terbuka peluang untuk membangun daerah tersebut. walaupun alasan tersebut di atas sangat umum namun pada proses penempatan aparatur ke Kabupaten Bone Bolango sedagai daerah pemekaran sepertinya belum terjadi pemerataan yang baik, paling tidak dari sisi kuantitas. Aparatur cenderung lebih memilih Kabupaten induk yang sistem serta fasilitas pendukungnya telah memadai. Hal ini berimplikasi kepada kualitas. Kabupaten induk memiliki banyak



aparatur yang lebih berpengalaman ketimbang daerah otonomi baru yang ditunjukkan oleh jumlah aparatur dengan pangkat dan golongan tinggi cukup banyak.

Ada beberapa implikasi dari keadaan tersebut. *Pertama*, di Kabupaten baru hasil pemekaran, proses pembentukan sistem, mekanisme maupun harmonisasi kerja aparatur membutuhkan waktu yang relatif cukup lama. Akibatnya kinerja pemerintahan menjadi lambat pada fase awal Kabupaten Bone Bolango terbentuk. *Kedua*, proses penyesuaian pangkat dan jabatan serta posisi pejabat terkesan dipaksakan. Beberapa sumber sebagaimana yang dijelaskan pada bab V halaman 256 menyebutkan adanya penempatan jabatan tidak didasarkan pada aturan normatif dan kompetensi termasuk para guru dan dosen yang direkrut sehingga masih menggunakan sistem Plt dalam rangka memenuhi persyaratan untuk jabatan tertentu. Hal ini pada akhirnya menimbulkan masalah internal pemerintahan itu sendiri, misalnya kecemburuan antar aparatur maupun kurang terjalannya kerja sama. Keterbatasan sumber daya aparatur yang ada di lingkungan pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango merupakan kendala yang sangat serius dimana sumber daya manusia adalah faktor utama dalam setiap organisasi pemerintah, terlebih lagi Daerah Otonom Baru.

Desentralisasi secara umum menurut World Bank (2003), diterima baik dalam aspek teori maupun praktik sebagai suatu cara untuk mengukur tata kelola pemerintahan yang bagus dan implementasi layanan publik efektif dengan meningkatkan efisiensi yang "alokatif" dan "produktif". Asumsi ini meskipun begitu menjanjikan, akan tetapi pelaksanaannya sangat tergantung pada kapasitas sumber daya manusia, kelembagaan dan teknis yang mengatur

implementasinya. Kendala yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam upaya pengembangan sebagaimana diuraikan di atas, juga terjadi pada pelaksanaan pengembangan sumber daya aparatur melalui promosi dalam jabatan. Fakta dilapangan sebagaimana yang dijelaskan pada bab V halaman 272 menunjukkan bahwa kebijakan promosi dalam jabatan struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bone Bolango mengalami kendala baik dari segi aturan normatif maupun kompetensi aparatur yang dibutuhkan pada setiap Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD). Hal ini disebabkan oleh keterbatasan kapasitas sumber daya aparatur yang memiliki kompetensi dan pangkat/golongan yang dibutuhkan.

Dilain pihak tuntutan akan pengisian jabatan struktural harus diadakan, maka pemerintah Kabupaten Bone Bolango melakukan langkah alternatif yakni dengan merekrut para dosen dan guru-guru untuk menempatkan jabatan-jabatan tersebut seperti yang diungkapkan dalam bab V halaman 256 bahwa langkah ini secara aturan memang mereka telah memenuhi syarat akan tetapi apakah secara keilmuan/kompetensi sesuai, selain itu faktor pengalaman dan kebiasaan, jelas terdapat perbedaan yang cukup jauh antara tugas guru dan dosen dengan tugas di instansi pemerintah daerah. Dalam rangka mengoptimalkan proses promosi dalam jabatan struktural seyogyanya harus melalui analisis jabatan yang dilakukan oleh Badan yang indepen, untuk Kabupaten Bone Bolango kondisi ini belum sepenuhnya diterapkan. Analisis jabatan merupakan suatu keharusan agar penempatan para pegawai, terutama yang akan menduduki jabatan struktural, memiliki kompetensi yang sesuai dengan jabatan yang akan diembannya. Pada dasarnya sudah cukup lama disadari oleh pemerintah daerah, bahwa pedoman penyusunan standar kompetensi ini pada dasarnya

dimaksudkan untuk memberikan panduan bagi setiap instansi pemerintah, baik pusat maupun daerah dalam menyusun standar kompetensi di instansi mereka masing-masing sehingga prinsip profesionalisme PNS sebagaimana terdapat pada UU Nomor 43 tahun 1999. Adapun syarat kompetensi meliputi aspek: Pertama: Kompetensi jabatan yang meliputi: (a) Kompetensi dasar dan (b) kompetensi bidang. *Kedua* Kompetensi dasar mutlak yang dimiliki oleh setiap pemegang jabatan meliputi: 9a) integritas;(b). kepemimpinan; (c) Perencanaan dan Organisasi; (d) Kerja sama; dan (e) Fleksibilitas.

Berdasarkan data penelitian sebagaimana yang dijelaskan pada bab V halaman 257, membuktikan bahwa kebijakan promosi dalam jabatan struktural dengan merekrut guru-guru dan dosen untuk menduduki jabatan struktural di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango tidak memperhatikan faktor kompetensi yang dimiliki. Hal ini dapat dilihat pada beberapa jabatan, misalnya Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dijabat oleh pejabat yang memiliki latar belakang dosen Kimia dan belum memenuhi syarat kepangkatan, Kabag Hukum sekretariat daerah Kabupaten Bone Bolango dijabat oleh magister Tata Kota, Kepala Dinas Pariwisata dijabat oleh Sarjana Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan, Kepala Bagian Perdagangan Dinas Koperindag dan PM dijabat oleh sarjana Matematika, Kabag Hukum Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bone Bolango dijabat oleh Sarjana Fisika dan terlebih lagi Kepala Badan Kepegawaian dan Diklat Daerah yang merupakan pelaksana teknis dari pada pengembangan sumber daya aparatur dijabat oleh Sarjana Agama. Kondisi ini sangat mempengaruhi keberlangsungan roda pemerintahan di lingkungan pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango mengingat disamping memiliki kompetensi

keilmuan yang berbeda dengan jabatan yang diemban juga kurangnya pengalaman yang dimiliki sebab para pejabat tersebut adalah para guru dan dosen yang lebih ahli dan berpengalaman dalam mentransfer ilmu dan bukan melakukan tugas-tugas pemerintahan.

Kebijakan pengembangan yang dijelaskan di atas, bertentangan dengan konsep pengembangan sumber daya aparatur dalam teori *capacity building* yang lebih menekankan pada proses rekrutmen yang didasarkan pada pertimbangan profesional dan memiliki keahlian dalam hal teknis sehingga dapat dengan mudah melaksanakan tugas yang diberikan. Sebagaimana dijelaskan oleh Grindle (1997 h.33) bahwa dalam konteks pengembangan sumberdaya manusia, perhatian diberikan kepada pengadaan atau penyediaan personel yang profesional dan teknis. Kegiatan yang dilakukan antara lain training, pemberian gaji/upah, pengaturan kondisi dan lingkungan kerja dan sistim Rekrutmen yang tepat.

Hasil penelitian sebagaimana dijelaskan di atas, juga sama dengan hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan pengembangan sumber daya manusia itu sendiri, yakni Tulisan Grindle (1997) tentang *Building sustainable capacity in the public sector* yang menyoroti tentang upaya-upaya untuk membangun kemampuan yang berkelanjutan di sektor publik. Studi menunjukkan kuatnya intensitas saling bergantung antara lima dimensi yaitu: Studi menunjukkan kuatnya intensitas saling bergantung antara lima dimensi yaitu: 1). Lingkungan (suasana) tindakan, yakni rendahnya sumberdaya alam dan tingginya intensitas konflik sosial yang menjadi penyebab utama terjadinya berbagai kekosongan pembangunan kapasitas. 2). Konteks kelembagaan sektor publik yaitu : rendahnya gaji pegawai negeri, tidak adanya standard kinerja

efektif, minimnya *reward and punishment*, prosedur Rekrutmen yang tidak menarik tenaga terdidik serta pola kenaikan jabatan yang didasarkan pada senioritas dan nepotisme. 3). Jaringan kerja, yakni keberadaan jaringan kerja tersebut memiliki dua kelemahan utama, yakni: a). Tidak adanya koordinasi peran-peran pelaksana, b) Tidak adanya interaksi yang efektif antar organisasi yang ada. 4). Organisasi, studi kasus menunjukkan bahwa kegagalan banyak organisasi berkaitan dengan kekuatan dan reorientasi budaya organisasi. 5). Sumber daya Manusia' Pendidikan profesional internal oleh Universitas dan program pelatihan teknis tertentu kurang memadai.

Dari hasil analisis di atas, dapat disimpulkan bahwa promosi dalam pengangkatan jabatan struktural dengan tujuan untuk memenuhi tuntutan pengisian jabatan struktural dengan merekrut guru–guru dan para dosen tanpa pertimbangan kompetensi dapat mempengaruhi proses pengembangan sumber daya aparatur di Kabupaten Bone Bolango. Hal ini disebabkan proses rekrutmen yang dilakukan tidak didasarkan pada analisis kebutuhan dengan indikator kesesuaian kompetensi dengan bidang tugas yang dipercayakan akan mempengaruhi kinerja dari pemerintah daerah itu sendiri. Selain itu terdapat kendala lain yang terkait erat dengan promosi jabatan yakni, lemahnya peran Baperjakat dalam penentuan promosi jabatan dan mekanisme mutasi yang tidak didasarkan pada analisis jabatan dan sepenuhnya di tentukan oleh Bupati. Kondisi ini menurut hemat penulis sangat mempengaruhi upaya pengembangan kedepan.

Peran Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) sangat berpengaruh dalam rekrutmen proses pengangkatan pejabat eselon di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango. Karena badan ini

memiliki kewenangan strategis untuk membentuk dan mengatur posisi seorang pejabat dalam suatu jabatan. Di samping itu Baperjakat seharusnya telah dibentuk formasi keanggotannya yang juga tidak menafikan obyektivitas yang senantiasa menjadi pertimbangan dalam rapat Baperjakat agar pelaksanaan tugas Baperjakat sebagai Badan pertimbangan nanti dapat menghasilkan pejabat di lingkungan Pemerintah Daerah Bone Bolango yang memiliki kompetensi sesuai bidang yang ditugaskan.

Pada kenyataannya Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) Kabupaten Bone Bolango, merupakan badan pertimbangan yang berwenang mengangkat pejabat eselon sekaligus yang membantu Bupati untuk mengusulkan pejabat eselon I ke pemerintah pusat. Dasar hukum yang digunakan adalah Undang-Undang nomor 43 tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian, yang kemudian ditindaklanjuti dengan keputusan Badan Kepegawaian Negara (BKN) nomor 13 tahun 2002 tentang ketentuan pelaksanaan peraturan nomor 100 tahun 2000 Jo. Peraturan pemerintah nomor 13 tentang pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural.

Data hasil penelitian sebagaimana dijelaskan pada bab sebelumnya menunjukkan bahwa di Kabupaten Bone Bolango telah melakukan pengembangan melalui promosi dalam jabatan struktural dan setiap promosi jabatan merupakan hasil dari pertimbangan Baperjakat dan pada akhirnya diputuskan oleh Bupati, Dalam pengembangan sumber daya aparatur hal ini menjadi salah satu faktor penghambat yakni pengangkatan bukan berdasarkan pada kebutuhan daerah akan tetapi berdasarkan pada kesepahaman dengan pimpinan.

Pengangkatan pejabat eselon di seleksi melalui Baperjakat, dalam keanggotaan Baperjakat telah di tata sedemikian rupa sehingga semua elemen yang ada di Bone Bolango terwakili di dalam Baperjakat. Jabatan mereka secara otomatis menjadikan mereka juga sebagai anggota Baperjakat, artinya apabila pejabat tersebut memegang jabatan eselon satu dan dua, maka secara otomatis mereka menjadi anggota Baperjakat. Ketika akan mengangkat pejabat, maka masing-masing aktor akan memperjuangkan orang-orangnya yang berasal dari kelompok sendiri. Selanjutnya hasil dari Baperjakat dilimpahkan kepada Bupati untuk mengambil kebijakan, untuk kemudian Bupati akan memutuskannya. Apapun keputusan Bupati pasti elemen lokal ada di dalamnya. Jadi peran para aktor-aktor Baperjakat sangat tinggi dalam melahirkan keseimbangan antara kompetensi dengan tuntutan elemen masyarakat dalam suatu jabatan puncak karena mereka dapat menyetelnya. Namun semuanya ditentukan oleh Bupati sebab Baperjakat hanya bersifat memberikan pertimbangan saja. Pengangkatan pejabat eselon di seleksi melalui Baperjakat, dalam keanggotaan Baperjakat telah di tata sedemikian rupa sehingga semua elemen yang ada di Bone Bolango terwakili di dalam Baperjakat. Jabatan mereka secara otomatis menjadi juga sebagai anggota Baperjakat, artinya apabila pejabat tersebut memegang jabatan eselon satu dan dua, maka otomatis mereka akan terakomodasi sebagai anggota Baperjakat berarti mereka memenuhi syarat untuk duduk sebagai Baperjakat. Ketika akan mengangkat pejabat, maka masing-masing aktor akan memperjuangkan orang-orangnya yang berasal dari kelompok sendiri, ketika kita limpahkan kepada Bupati untuk mengambil kebijakan, maka semua sudah terakomodasi di dalamnya, kemudian Bupati akan memutuskannya. Apapun keputusan Bupati pasti elemen lokal ada di dalamnya. Jadi peran para aktor-

aktor Baperjakat sangat tinggi dalam melahirkan keseimbangan antara kompetensi dengan tuntutan elemen masyarakat dalam suatu jabatan puncak karena mereka dapat menyetelnya. Namun semuanya ditentukan oleh Bupati sebab Baperjakat hanya bersifat memberikan pertimbangan saja.

Kewenangan Bupati yang begitu besar dalam hal penentuan promosi dalam jabatan struktural juga terdapat pada kebijakan mutasi. Di Kabupaten Bone Bolango pelaksanaan mutasi dalam jabatan dilakukan seringkali tidak melalui proses analisis jabatan. Hasil penelitian sebagaimana dijelaskan pada bab V halaman 263 telah membuktikan bahwa mutasi dilakukan lebih banyak ditentukan oleh pemimpin dalam hal ini Bupati, dan yang menjadi dasar pertimbangan ialah penegakkan disiplin yang berakibat pada mutasi jabatan. Dalam hal pengembangan sumber daya aparatur persoalan ini merupakan salah satu faktor yang menjadi penghambat yakni pejabat yang diangkat dan dipindahkan tidak sesuai dengan kompetensi yang dimiliki.

Fenomena ini merupakan implikasi dari adanya aturan normatif yang memberikan kewenangan yang besar kepada Bupati. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa Bupati merupakan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten yang mempunyai kewenangan mengangkat, memindahkan dan memberhentikan Pegawai Negeri Sipil dilingkungannya. Dibidang promosi Pegawai Negeri Sipil, Bupati mempunyai peran yang sangat besar yaitu menetapkan semua jenis promosi kecuali jabatan Sekretaris Daerah Kabupaten yang harus melewati mekanisme sesuai yang diatur oleh Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor: 16 Tahun 2003 tentang Tata Cara Konsultasi Pengangkatan dan Pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi, Sekretaris



Daerah Kabupaten/Kota serta Pejabat Struktural eselon II dilingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa faktor penghambat dalam mengimplementasikan kebijakan promosi pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural di lingkungan pemerintah Kabupaten Bone Bolango yakni:

1. Regulasi dalam hal ini aturan main belum kontekstual dan masih bersifat inkonsisten dimana pada satu sisi aturan main itu didasarkan atas *merit system* dan disisi lain juga didasarkan atas senioritas, dilain pihak juga belum adanya kriteria yang jelas mengenai indikator prestasi kerja untuk promosi. Hal ini diterjemahkan secara beragam oleh *policy implementer* sesuai dengan kepentingannya masing-masing. Oleh sebab itu sudah saatnya Pemerintah melakukan *policy advocacy* melalui reformulasi kebijakan karena implementasi itu tidak ubahnya sebagai suatu proses evolusi (*implementation as evolution*) yang merupakan proses tanpa akhir dimulai dari formulasi kebijakan, implementasi, reformulasi, pelaksanaan dan selanjutnya.
2. Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah yang di jabat oleh Bupati yang juga merupakan pejabat politis memiliki kewenangan dalam menentukan /mempromosikan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural yang keputusannya cenderung bermuatan politis terhadap saran dari pertimbangan hasil sidang Baperjakat. Untuk terlaksananya promosi Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural secara objektif maka sudah saatnya Baperjakat diberikan kewenangan penuh dalam mempromosikan Pegawai Negeri Sipil terlepas dari campur tangan Bupati/Walikota sebagai pejabat politis. Namun agar Baperjakat juga tidak terpolitisasi oleh anggotanya, maka perlu disusun standarisasi kinerja dan prestasi pegawai sebagai acuan untuk promosi

jabatan.

3. Kebijakan promosi bersifat kontekstual tidak memperhatikan nilai yang berlaku di daerah masing-masing. Oleh sebab itu dalam kerangka Otonomi Daerah di temui hambatan-hambatan dalam mengimplementasikannya, maka menurut analisis peneliti sudah saatnya pemerintah dalam memformulasikan kebijakan promosi melibatkan semua unsur baik internal maupun eksternal. Unsur Internal terdiri dari anggota Baperjakat dan pimpinan SKPD sedangkan unsur eksternal yakni dari Perguruan Tinggi yang berkompeten sehingga kebijakan yang dirumuskan merupakan *mix formulation* (kebijakan sebagai hasil rumusan bersama), *mix implementation* (pelaksanaan secara bersama), dan *mixevaluation* (evaluasi/pengawas secara bersama).

Kendala – kendala tersebut sejalan dengan pendapat Soeprpto (2003 h.12) bahwa implementasi kebijakan promosi itu dilihat tidak hanya sebagai wujudan tujuan kebijakan saja atau sekedar hubungan hirarkis antara pimpinan sebagai pembuat kebijakan dengan bawahan sebagai pelaksana kebijakan, tetapi suatu kondisi dan posisi dimana pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan adalah sejajar dan keduanya melakukan pertukaran, menciptakan suasana yang kondusif dan kompak bagi implementasi kebijakan yang berhasil.

Berdasarkan pada persandingan teori dengan hasil penelitian, maka dapat disimpulkan bahwa terdapat pengembangan sumber daya aparatur di Kabupaten Bone Bolango secara internal terdapat faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pengembangan yakni; sistem rekrutmen yang tertutup, keterbatasan sumber daya aparatur, promosi dalam pengangkatan jabatan struktural dan mutasi yang tidak di dasarkan pada analisis jabatan, besarnya

dominasi kekuasaan pimpinan daerah dalam penentuan jabatan struktural dan sistem pengembangan yang tidak berdasarkan pada usulan tiap SKPD.

## **2 Faktor Eksternal**

Berdasarkan data hasil penelitian sebagaimana yang dijelaskan pada bab sebelumnya, bahwa pelaksanaan pengembangan sumber daya aparatur di lingkungan Kabupaten Bone Bolango tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan, hal ini dapat dilihat dengan belum adanya pengaruh yang signifikan terhadap penataan kepegawaian dan kinerja aparatur pemerintah di lingkungan pemerintah Kabupaten Bone Bolango itu sendiri. Kendala yang dihadapi oleh pemerintah daerah seperti yang telah dijelaskan di atas, terdapat pula faktor eksternal yang menjadi kendala dalam upaya pengembangan sumber daya aparatur. Kendala-kendala eksternal yang dimaksud yakni: *Pertama*, faktor ekonomi, yaitu menyangkut dengan minimnya Pendapatan Asli Daerah (PAD); *Kedua* faktor Etnisitas yaitu adanya isu putra daerah yang menuntut untuk ikut serta dalam pelaksanaan roda pemerintahan. *Ketiga*, faktor Politik yakni masuknya pengaruh politik dalam setiap kebijakan pengembangan sumber daya aparatur terutama dalam hal promosi jabatan. *Keempat*, faktor kurangnya kerja sama dengan pihak yang relatif netral seperti lembaga Perguruan Tinggi dalam rangka pengembangan sumber daya aparatur.

Secara eksternal kondisi ekonomi merupakan faktor yang sangat mempengaruhi proses pengembangan sumber daya aparatur. Kondisi ekonomi suatu daerah, terlebih lagi Daerah Otonom Baru sangat ditentukan oleh kemampuan PAD yang disumbangkan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 pada pasal 1 butir h menyebutkan Otonomi Daerah adalah kewenangan untuk mengatur dan

mengurus kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini menunjukkan bahwa Otonomi Daerah merupakan hak, kewenangan dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam hal mengatur sumber-sumber pendanaan, mengatur efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat, dan pelaksana pemerintahan dan pembangunan .

Kaho (2001 h.124) mengemukakan bahwa keuangan daerah adalah salah satu faktor yang mempengaruhi pelaksanaan Otonomi Daerah. Lebih lanjut dikatakan bahwa salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan *self-supporting* dalam bidang keuangan. Dengan perkataan lain, faktor keuangan merupakan faktor esensial dalam mengukur tingkat kemampuan keuangan daerah dalam melaksanakan otonominya. Ini berarti dalam penyelenggaraan urusan rumah tangganya, daerah disamping memiliki sumber daya manusia juga memiliki sumber dana untuk melaksanakan program pemerintah yang telah ditetapkan.

Menurut Radianto dalam Abas (2001 h.27-28) bahwa derajat otonomi fiskal daerah menggambarkan kemampuan pemerintahan daerah dalam meningkatkan PAD seperti pajak daerah, retribusi daerah, dan lain-lain Karena itu Otonomi Daerah dalam pemerintahan serta pembangunan daerah baru bisa diwujudkan apabila disertai otonomi keuangan yang efektif. Ini berarti bahwa pemerintah daerah secara finansial harus bersifat independen terhadap pemerintah pusat dengan jalan sebanyak mungkin menggali sumber-sumber PAD seperti pajak, retribusi dan pendapatan lain yang sah menjadi pendapatan

daerah. Secara normatif penggunaan sumber dana sesuai dengan UU No. 25 1999 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follows function* yang memiliki arti bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan.

Berdasarkan prinsip-prinsip kebijakan Otonomi Daerah menurut UU 32 tahun 2004, diharapkan pemerintah daerah memiliki keleluasaan "*financial resources*" yaitu dapat mengembangkan kemampuan dalam mengelola sumber-sumber penghasilan dan keuangan yang memadai untuk membiayai kegiatan-kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat secara nyata sesuai kebutuhannya. Dengan demikian diharapkan daerah akan mampu memanfaatkan potensi sumber daya yang dimiliki untuk mendukung Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) guna membiayai kegiatan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya. Pada sisi lain Pendapat Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu indikator penting untuk mengukur tingkat kemandirian suatu daerah dalam melaksanakan Otonomi Daerah.

Pemerintah Kabupaten Bone Bolango berdasarkan pada data yang diperoleh sebagaimana yang dijelaskan pada bab V halaman 267 menggambarkan bahwa PAD di Kabupaten ini mengalami kendala yang sangat serius yakni kontribusi PAD terhadap APBD selama ini masih relatif kecil yakni sebesar Rp. 5.502,878,874,00 per tahun 2008. sehingga dengan kondisi keuangan daerah seperti ini, secara obyektif tidak akan bisa berbuat lebih banyak termasuk program pengembangan sumber daya aparatur kecuali rasa ketergantungan yang kuat kepada pemerintah pusat. Data hasil penelitian menunjukkan untuk tahun anggaran 2008 Dana Perimbangan dari Pemerintah

Pusat sebesar Rp. 333, 575,479,025,00. menurut pendapat peneliti kondisi keuangan seperti ini sangat sulit bagi Pemerintah Daerah terlebih lagi Kabupaten hasil pemekaran, dimana kebutuhan anggaran akan jauh lebih besar dibandingkan dengan pemerintah daerah bukan hasil pemekaran.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang sekaligus mencabut Undang-Undang Nomor 32 tahun 1956 menjadi tumpuan harapan bagi pemerintah daerah untuk lebih leluasa dalam menata/mengelola potensi baik sumber daya alam maupun sumber daya lainnya yang ada di daerah. Selain itu harapan untuk mendapatkan pembagian yang bersumber pada daerah lebih besar lagi. Harapan-harapan yang melambung mendorong daerah otonom menuntut kucuran dana perimbangan yang lebih banyak tidak saja dari pemerintah pusat tetapi juga dari Pemerintah Provinsi.

Dari pembahasan sebagaimana diuraikan di atas, dapat disimpulkan bahwa keberhasilan suatu daerah dalam melakukan program pengembangan sumber daya aparatur sangat ditentukan oleh kemampuan sumber dana (anggaran) yang dimiliki oleh daerah tersebut. Untuk Kabupaten Bone Bolango memiliki kesulitan dalam proses pelaksanaan pengembangan sumber daya aparatur karena sebagai daerah baru banyak hal yang harus dilakukan akan tetapi terhambat dengan keterbasan anggaran terutama Penghasilan Asli Daerah (PAD) yang dihasilkan tiap tahun.

Di era Otonomi Daerah faktor etnisitas memiliki pengaruh yang tidak kalah penting dengan faktor ekonomi dalam menentukan keberhasilan dari setiap program pembangunan termasuk program pengembangan sumber daya aparatur. Etnis menjadi dasar pertimbangan dalam implementasi kebijakan

rekrutmen pengangkatan pejabat eselon di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango. Birokrasi pemerintah daerah yang merepresentasikan etnis dalam kebijakan pengembangan sumber daya aparatur baik melalui program pendidikan dan pelatihan maupun rekrutmen pengangkatan pejabat merupakan respon pemerintah dalam melihat kondisi sosial dari para pejabat yang berasal dari berbagai etnis lokal sehingga diambil langkah strategi yang secara politik menguntungkan pemerintah sendiri. Data hasil penelitian sebagaimana dijelaskan pada bab sebelumnya menggambarkan bahwa di Kabupaten Bone Bolango etnisitas sangat mempengaruhi program pengembangan sumber daya aparatur. Data hasil penelitian menerangkan bahwa dampak dari kebijakan Otonomi Daerah ini sangat berpengaruh dalam hal siapa yang memiliki daerah itu sehingga yang tidak memiliki dalam hal ini pendatang ya diperlakukan berbeda. Artinya selama ini memang kami disini umumnya tidak ada masalah, namun pada aspek lain memang kami sebagai bukan putra daerah kadang kala merasa kurang adil walaupun pada kenyataannya sama-sama kerja untuk daerah tersebut namun diperlakukan tidak sama dengan etnis pribumi.

Berdasarkan pada temuan lapangan peneliti dapat menyimpulkan bahwa yang dimaksud dengan etnis lokal ialah orang Bone Bolango yang secara silsilah merupakan keturunan suku Gorontalo yang lahir dan tinggal di Bone Bolango, termasuk anak dari hasil perkawinan antara etnis lokal dengan etnis non lokal. Sedangkan yang dimaksud dengan etnis non lokal ialah orang yang secara silsilah bukan keturunan etnis Gorontalo termasuk yang lahir dan besar di Bone Bolango.

Terdapatnya faktor etnisitas dalam kebijakan pengembangan sumber daya aparatur juga berpengaruh pada proses rekrutmen jabatan struktural, fakta dilapangan menjelaskan bahwa upaya meningkatkan kapasitas sumber daya aparatur di lingkungan pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango tidak terlepas dari pertimbangan etnisitas yakni putra daerah. Fenomena ini muncul disebabkan oleh pandangan Kabupaten Bone Bolango memang terbentuk dari hasil kesepakatan dan perjuangan kami dengan teman-teman seperjuangan dari berbagai elemen masyarakat, saat itu kami bersepakat untuk mendirikan pemerintah yang mandiri dan otonom tetapi masih dalam satu kesatuan republik indonesia. Namun fakta lapangan membuktikan bahwa di Kabupaten Bone Bolango dalam hal promosi dalam jabatan struktural juga terdapat beberapa jabatan yang dijabat oleh etnis non lokal hal ini seperti yang dijelaskan pada bab bab sebelumnya bahwa walaupun besarnya isu putra daerah dalam penentuan jabatan struktural terutama pada eselon III dan II yang didominasi oleh etnis lokal. Namun terdapat beberapa jabatan yang dijabat oleh etnis non lokal antara lain: Kabag Hukum dijabat oleh etnis Jawa, Kepala Bagian Perdagangan Dinas Koperindag dan PM dijabat etnsi Ambon, dan Asisten I dijabat oleh Etnis Jawa. Masuknya etnis non lokal ini berdasarkan pada hubungan emosional yakni adanya hubungan perkawinan dengan etnis lokal.

Tuntutan adanya representasi etnis lokal dalam jabatan struktural juga merupakan konsekuensi dari adanya perjuangan pembentukan Kabupaten Bone Bolango, maka aparatur-aparatur dari etnis-etnis lokal tersebut terakomodasikan dalam jabatan-jabatan dan memang itulah kesepakatannya walaupun tidak tertulis dalam suatu perjanjian tapi tidak secara langsung tersirat dalam setiap perjuangan mengingat selama ini masyarakat di daerah itu kurang



diperhatikan akan nasib maupun peran-perannya dalam kehidupan pemerintah, namun karena sumber daya aparatur saat itu masih kurang. Kondisi ini jelas sangat mempengaruhi pelaksanaan pengembangan sumber daya aparatur. Rekrutmen pengangkatan pejabat yang merepresentasikan etnis dalam pengangkatan pejabat tetap menggunakan landasan hukum formal kepegawaian melalui seleksi. Selain landasan hukum formal juga mempertimbangkan landasan hukum nonformal, seperti konsensus. Mekanisme tersebut dimaksudkan karena aparat pemerintah daerah berhadapan dengan aktivitas fungsionalnya yang membutuhkan kemampuan dan kompetensi dalam melaksanakan tugas.

Hal ini sejalan dengan pemikiran Jones dalam Yakob (2007 h.211) bahwa aktivitas fungsional utama dalam pemerintahan adalah pelaksanaan kebijakan di manapun akan dipengaruhi oleh kondisi politik dan administratif (*politico-administrative konteks*), seperti yang dimaksud oleh Grindle dalam Yakob (2007 h.211) bahwa implementasi kebijakan bukan sekedar berurusan dengan persoalan menerjemahkan tujuan kebijakan ke dalam program tindakan atau ke dalam prosedur rutin administrasi, tetapi akan sekaligus melibatkan persoalan-persoalan politik. Khususnya yang berupa konflik-konflik kepentingan, corak pembuatan keputusan, posisi kekuasaan, penentu tentang *who gets what* dalam suatu masyarakat. Rekrutmen pengangkatan pejabat di lingkungan Pemerintahan Daerah Bone Bolango, memiliki corak unik karena mempertimbangkan etnis dalam memposisikan pejabatnya, inilah yang diistilahkan oleh Krislov (1974) dan Warner (2001) sebagai *Representative Bureaucracy*.

Birokrasi adalah lembaga yang bebas dari Politik dan tidak memihak, karena birokrasi merupakan institusi yang diciptakan sebagai perantara antara warga dengan negaranya sehingga pelayanan publik melalui birokrasi tidak pernah mengenal pilih kasih dalam melaksanakan kewajibannya. Sebagai organisasi yang rasional dan mengedepankan efisiensi administratif, birokrasi dipelihara dan dipertahankan eksistensinya, terutama dalam usaha mewujudkan demokrasi. Meskipun birokrasi dan demokrasi adalah dua konsep yang bertentangan namun keduanya masih bisa disatukan dalam sebuah tatanan masyarakat yang dekat dengan simbol-simbol pelayanan publik (Tjokrowinoto dalam Yakob 2007 h.212)

Sementara Wilson dalam Haris (2006 h.49) berpendapat bahwa politik dalam birokrasi dirumuskan sebagai aktivitas atau perilaku birokrasi yang dilakukan untuk alasan lain selain efisiensi dan efektivitas birokrasi sedangkan di tingkat birokrasi, politik pada penggunaan kekuasaan adalah dalam rangka pengambilan keputusan dan politik birokrasi merepresentasikan potensi yang mengancam efektivitas dan efisiensi birokrasi secara keseluruhan. (lihat, Kacmar and Dennis, 1999:383-416)

Dari persandingan dan perbandingan teori di atas, dapat dirumuskan bahwa birokrasi representasi yang merepresentasikan etnis dalam pengangkatan pejabat di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango lahir dari adanya konsensus etnis sehingga muncul politik birokrasi yang mengakomodasikan kepentingan kelompok etnis dalam pemerintahan sebagai strategi pemerintah untuk mendapatkan legitimasi kekuasaan dalam birokrasi. Maksudnya adalah birokrasi representasi telah menjadikan etnis sebagai kategori yang dipertimbangkan secara politis dalam kebijakan rekrutmen

pengangkatan pejabat di pemerintahan daerah yang multietnis. Ini berarti birokrasi representasi telah melakukan pendekatan politik administratif, yaitu birokrasi berusaha mengakomodasikan etnis lokal secara proporsional dan rasional dalam pengangkatan pejabat eselon di lingkungan Pemerintah Daerah Bone Bolango.

Selain kedua faktor di atas, secara eksternal Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango juga dalam upaya pengembangan sumber daya aparatur dipengaruhi oleh adanya faktor politik khususnya parpol yang masuk pada kehidupan birokrasi terutama dalam hal promosi dalam jabatan struktural. Menurut Imawan dalam Yakob (2007 h.115) bahwa birokrasi bertautan erat dengan sistem politik maupun sistem kepartaian suatu negara. Sementara menurut Zauhar dalam Yakob (2007 h.115) Partai politik pada umumnya beranggapan bahwa administrasi bukanlah strategi yang dapat dipergunakan untuk memperoleh dukungan suara karena itu kadang partai politik memiliki sikap yang tidak konsisten terhadap administrasi publik. Hal ini karena partai politik lebih menyukai sistem *patronage* dalam rekrutmen (seleksi dan promosi).

Hal ini tentunya bertentangan dengan gerakan pembaharuan administrasi yang umumnya cenderung memakai merit sistem. Persoalan lain adalah partai politik lebih cenderung mementingkan perubahan yang substantif yang hasilnya lebih cepat dirasakan oleh pengikutnya sedangkan administrasi publik hasilnya tidak dapat segera dinikmati dan waktunya lama. Dalam hubungannya dengan fenomena representasi etnis dalam kebijakan rekrutmen pengangkatan pejabat eselon I dan II di lingkungan Pemerintah Daerah Bone Bolango, maka peran partai politik sangat mempengaruhi pengangkatan pejabat di birokrasi pemerintahan daerah.

Undang-undang politik telah menyarankan bahwa jika suatu kelompok merebut kekuasaan di pemerintahan, maka jalan satu-satunya adalah melalui partai politik. Partai politik memiliki fungsi artikulasi, fungsi agregasi, fungsi sosialisasi, fungsi rekrutmen politik, dan fungsi komunikasi politik. Masing-masing partai politik memiliki peluang untuk mendudukkan orang-orangnya di birokrasi dalam pemerintahan. Begitu juga partai memiliki kekuatan untuk merekomendasikan kelompoknya yang ada di daerah dalam kapasitasnya sebagai fungsi politiknya dalam pemerintahan. Apalagi ada peluang aturan yang mewajibkan untuk pengangkatan suatu jabatan di birokrasi atau eksekutif harus berkordinasi dengan legislatif sementara di legislatif tempat terakumulasinya partai-partai politik pemenang pemilu. Partai politik memiliki fungsi untuk mengartikulasikan kepentingan. Artinya artikulasi kepentingan adalah suatu proses penginputan berbagai kebutuhan, tuntutan dan kepentingan melalui wakil-wakil masyarakatnya yang masuk dalam lembaga legislatif (eksekutif) agar kepentingan, tuntutan, dan kebutuhan kelompoknya dapat terepresentatif dan terlindungi dalam pembuatan kebijakan publik Putra dalam Yakob (2007 h.122)

Fungsi rekrutmen politik dalam pemerintahan adalah suatu proses seleksi atau rekrutmen anggota-anggota kelompok untuk mewakili kelompoknya dalam jabatan-jabatan administratif maupun politik. Setiap partai politik memiliki prosedur-prosedur rekrutmen keanggotaan dan pengurusan anggota-anggota kelompok yang direkrut adalah yang memiliki suatu kemampuan atau bakat yang sangat dibutuhkan untuk suatu jabatan atau fungsi politik. Setiap partai politik memiliki pola rekrutmen yang berbeda. Pola rekrutmen anggota partai disesuaikan dengan sistem politik yang dianutnya. Di Bone Bolango, elit-elit lokal termasuk Bupati dimanfaatkan oleh partai politik dengan merekrut mereka

dalam pemilu. Suaib dalam Yakob (2007 h.124) menjelaskan bahwa Partai merekrut dan menyeleksi melalui prosedur resminya yang telah ditentukan oleh sistem kelembagaannya. Seleksi ini dimulai dari seleksi administrasi dan penelitian khusus, terutama yang menyangkut kesetiaan kepada ideologi negara.

Model rekrutmen yang dilakukan oleh partai dimaksudkan agar mereka mampu secara profesional mengoreksi keputusan pemerintah sebagai kebijakan yang justru akan menyulitkan masyarakat. Hal yang diharapkan agar wakil dari suatu kelompok yang telah terekrut harus berjuang untuk mengangkat kepentingan dan tuntutan kelompoknya, agar dapat di masukkan ke dalam agenda kebijakan negara. Salah satu agenda dari tokoh-tokoh politik (partai politik) di Bone Bolango adalah memperjuangkan kelompok pendukung dalam kebijakan rekrutmen pengangkatan pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango. Dalam pelaksanaan pemilihan dan pengangkatan pejabat politik (Bupati) di Bone Bolango, pemerintahan daerah menggunakan landasan formal dalam proses rekrutmen kepemimpinan, yaitu Undang-Undang Nomor 2 tahun 1999 tentang Partai Politik. Sedangkan dalam kebijakan rekrutmen pengangkatan pejabat birokrasi pada eselon yang merepresentasikan kepentingan partai dalam menduduki jabatan di birokrasi pemerintahan daerah, tetap melewati aturan kepegawaian yang secara formal ditetapkan oleh pemerintah.

Kebijakan rekrutmen pejabat birokrasi ada seleksi khusus yang disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menduduki tingkatan eselonisasinya. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor. 8 tahun 2003 dan Peraturan Pemerintah Nomor. 9 tahun 2003 tentang wewenang pengangkatan-pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil. Pada

pasal 19 mengatakan (1). Sekretaris Daerah Provinsi adalah jabatan eselon Ib, (2). Kepala Dinas, Asisten Daerah Provinsi, Kepala Lembaga Teknis Daerah yang berbentuk Badan, dan Sekretaris DPRD Provinsi adalah jabatan eselon IIa, (3). Kepala Biro adalah jabatan eselon IIb, (4). Kepala Kantor, Kepala Bagian, Kepala Bidang, dan Kepala Unit Pelaksana Teknis Dinas/Lembaga Teknis Daerah Provinsi, adalah jabatan eselon IIIa, (5). Kepala Seksi, Kepala Subbagian, dan Kepala Subbidang di Provinsi adalah jabatan eselon IVa.

Sesuai dengan pandangan konsep birokrasi representasi, maka jabatan eselonisasi di birokrasi pemerintahan, khususnya pada pejabat eselon I dan II terlihat pengangkatannya bersifat semi politik, karena adanya Kepmendagri No. 16 tahun 2003 tentang tata cara konsultasi pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi, Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota, serta pejabat struktural di lingkungan pemerintah dilingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota. Walaupun tugas pejabat dalam birokrasi pemerintahan cukup kompleks dan diwarnai oleh karakteristik organisasi yang multietnis dan multikultural, namun terdapat tugas dan fungsinya yang bersifat universal karena selalu dilakukan oleh setiap pemimpin organisasi, yaitu mengambil kebijaksanaan organisasi, menentukan arah dan pelaksanaan kebijaksanaan, mengevaluasi tujuan organisasi dengan mengantisipasi perubahan-perubahan kondisi sosial ekonomi masyarakat, mengkoordinasikan unit-unit kerja dan mengambil keputusan (Tjokroamidjojo dalam Yakob (2007 h.115)

Apabila pejabat itu sebagai pimpinan birokrasi, maka pejabat tersebut berperan sebagai pamong masyarakat, yang dapat memenuhi harapan masyarakat di bidang ketentraman, ketertiban, dan keamanan, agar masyarakat berada dalam suasana dan semangat kekeluargaan guna tercapainya

kesejahteraan yang mengandung keadilan sosial, demi utuhnya kesatuan dan persatuan bangsa. Dengan demikian seorang pemimpin pemerintahan harus memiliki kualitas kepemimpinan yang makin tinggi dan tidak cukup jika hanya mengandalkan intuisi semata.

Dari uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa faktor politik (Partai Politik) sangat mempengaruhi dalam kebijakan rekrutmen pengangkatan pejabat di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango. Hasil penelitian seperti yang dijelaskan pada bab sebelumnya bahwa Pengaruh politik dalam hal penentuan kebijakan Bupati memang sangat besar. Bupati sebagai kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat dan usung oleh partai politik akan berdampak pada penentuan siapa yang akan diangkat menjadi pejabat di Kabupaten ini. Lebih lanjut menurut informan Penempatan jabatan itu tergantung pada hak pimpinan, walaupun dia ahli tapi tidak sejalan dengan pimpinan kan susah untuk dipakai walaupun s2 maupun s3 akan malah menghambat program. Karena di birokrasi itu sangat dipengaruhi oleh faktor politik, kepemimpinan birokrasi itu selalu terkontaminasi dengan politik, secara ideal seorang birokrat terlepas dari kehidupan politik namun kenyataan Bupati/walikota itu ialah jabatan politik, terlebih lagi Bupati Kabupaten Bone Bolango ialah pimpinan partai politik lokal sehingga dengan sendirinya berpengaruh pada kebijakan yang ada.

Mekanisme proses pemilihan Bupati diseleksi dan didukung oleh partai politik sehingga kebijakan bupati tidak terlepas dari pengaruh kekuatan partai khususnya partai pendukung. Sehingga elit lokal lebih cepat terakomodasi kepentingannya ketika menggunakan partai politik sebagai kendaraan untuk masuk dalam kompetisi untuk menduduki jabatan, baik jabatan birokrasi maupun jabatan politik yang ada di pemerintahan daerah. Artinya elit lokal (putra daerah)

lebih mudah merepresentasikan dirinya lewat kekuatan partai politik sebab lebih mudah terakomodasi untuk menduduki suatu jabatan politik maupun jabatan birokrasi dibanding mengajukan diri lewat kekuatan di luar partai karena partai memiliki fraksi yang dapat menjadi kendaraan politik. Hal ini sebagaimana dijelaskan oleh informan pada bab sebelumnya bahwa khususnya jabatan eselon II yang merupakan jabatan strategi, lepas dari penilaian Baperjakat sebagai lembaga independen, namun kenyataannya secara eksternal ada pertarungan elit-elit politik lokal termasuk pimpinan partai ikut menentukan promosi dalam jabatan struktural. Bupati sebagai pejabat politis yang memerlukan dukungan masa harus melihat kondisi-kondisi eksternal terutama partai yang mengusungnya.

Lebih lanjut dapat dikatakan bahwa pengaruh aktor-aktor politik dan partai politik sangat berpengaruh dalam kebijakan rekrutmen pengangkatan pejabat eselon di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi Bone Bolango. Sebagai daerah baru Kabupaten Bone Bolango seharusnya dalam melakukan program pengembangan sumber daya aparatur sedapat mungkin melakukan kerja sama dengan pihak-pihak terkait yang memiliki kapasitas dalam upaya pengembangan sumber daya aparatur di lingkungan pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango. Hasil penelitian menggambarkan bahwa dalam hal pengembangan sumber daya aparatur pemerintah Kabupaten Bone Bolango belum mengoptimalkan potensi-potensi yang ada terutama di lembaga Perguruan Tinggi yang memiliki kapasitas keilmuan termasuk dalam hal pengembangan sumber daya aparatur. Hal ini sesuai dengan hasil interview dengan beberapa informan di lapangan bahwa belum adanya keterlibatan



lembaga netral seperti Perguruan Tinggi dalam pengembangan sumber daya aparatur seperti dijelaskan pada bab sebelumnya.

Temuan penelitian ini sama dengan penelitian yang dilakukan oleh Bikales (2003) dalam karyanya tentang *Capacity Building* Pada Sebuah Negara Transisi (Belajar dari Mongolia). Hasil penelitian menjelaskan bahwa berbagai kendala yang sering dihadapi oleh negara-negara berkembang dalam proyek *capacity-building* mestinya harus dihindari oleh negara-negara yang berada dalam keadaan transisi. Kendala tersebut antara lain adalah sebagai berikut: *pertama*, Permasalahan mendasar yang paling serius pada beberapa proyek *capacity-building* adalah tidak mempertimbangkan faktor kontekstual yang merupakan bagian penting dalam pengembangan kemampuan kelembagaan, seperti: (i) pengembangan sumber daya manusia aparat, (ii) penguatan organisasi dan manajemen, (iii) penyediaan sumber daya, sarana dan prasarana, (iv) pengembangan jaringan kerja (*network*), serta (v) penciptaan lingkungan yang kondusif, dan (vi) mandat, kemampuan fiskal, dan program; *kedua*, Proyek *capacity-building* di negara-negara berkembang sebenarnya ditujukan untuk menjadi penggerak (*motivator*), namun tidak digunakan secara serius oleh penerima; *ketiga*, bantuan teknis (*technical assistance*) tidak serius mengelola pemerintahan karena kegiatan tersebut dianggap sebagai suatu kegiatan yang tidak akan memperoleh balasan, dan lebih sia-sia lagi karena hal itu nampaknya merupakan sesuatu yang dipaksakan oleh lembaga donor; *keempat*, Kebutuhan terhadap pelatihan merupakan hal yang sangat penting dan sangat mendesak dalam keseluruhan proyek-proyek *technical assistance*, namun hal tersebut sering kali diabaikan oleh lembaga donor; *kelima*, Pengalaman *harvard institute for international development* (HIID) di Mongolia memberikan indikasi yang kurang

baik, hal ini disebabkan karena: (a) pemahaman yang mendesak cenderung kurang diperhatikan, (b) agenda reformasi sering kali menyetujui proses transisi, (c) pada periode transisi cenderung untuk memutuskan memperjuangkan lingkungan yang ada sehingga peraturan dari agen pemerintah didefinisikan kembali secara radikal.

Berdasarkan pada analisis di atas, dapat disimpulkan bahwa sebagai daerah pemekaran kemampuan anggaran daerah sangat menentukan kebijakan pengembangan sumber daya aparatur di daerah tersebut, selain itu dalam proses rekrutmen pejabat di daerah pemekaran sangat dipengaruhi oleh faktor etnisitas dan kondisi politik di daerah. Sedangkan dalam perumusan kebijakan pengembangan bagi daerah baru seyogyanya melakukan kerja sama dengan instansi terkait untuk mendapatkan masukan berupa solusi untuk penembangan yang dimaksud.

#### **5.2.4 Analisis Model Pengembangan Sumberdaya Aparatur dalam Perspektif *Capacity Building***

Di era desentralisasi dan otonomi daerah sekarang ini Kapasitas sumber daya aparatur memiliki peranan yang sangat urgen. Aparatur pemerintah daerah sebagai pilar utama dalam mewujudkan tujuan desentralisasi. Kebijakan desentralisasi sebagaimana tertuang dalam UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah memberikan kesempatan dan kewenangan kepada daerah untuk mengurus dan mengatur daerahnya sendiri. implikasi dari UU Pemerintahan Daerah ini telah melahirkan Peraturan pemerintah No 129 tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan penggabungan Daerah, yang menginspirasi berbagai daerah di Indonesia untuk memisahkan diri dari kabupaten/kota dan

propinsi induk. Fenomena pembentukan daerah baru selama ini telah menyisahkan berbagai persoalan terutama pada lembaga pemerintah daerah. Problem yang mendesak untuk dikembangkan yaitu kapasitas sumber daya aparatur. Data empiris telah membuktikan bahwa banyaknya daerah mekaran tetapi ketersediaan sumber daya aparatur terbatas, kondisi ini merupakan problem bagi daerah baru untuk segera diantisipasi sehingga tidak berdampak negatif terhadap pemerintah daerah itu sendiri.

Fenomena terbatasnya kapasitas sumber daya aparatur pemerintah yang dibutuhkan pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas pemerintah sebagaimana yang diamanatkan dalam UU 32 tahun 2004 dan tujuan pembentukan daerah baru, maka pemerintah daerah seyogyanya mencari model yang tepat untuk menjawab persoalan tersebut. Upaya yang mendesak yakni melakukan pengembangan kapasitas baik pada tingkat sumber daya manusia, kelembagaan dan organisasi pemerintah daerah. Sebagaimana yang sampaikan oleh Grindle (1997) bahwa pengembangan kapasitas (*Capacity building*) merupakan serangkaian strategi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan responsivitas dari kinerja pemerintahan, dengan memusatkan perhatian kepada dimensi: (1) pengembangan sumberdaya manusia; (2) penguatan organisasi; dan (3) reformasi kelembagaan. Dalam konteks pengembangan sumberdaya manusia, perhatian diberikan kepada pengadaan atau penyediaan personel yang profesional dan teknis. Kegiatan yang dilakukan antara lain training, pemberian gaji/upah, pengaturan kondisi dan lingkungan kerja dan sistim Rekrutmen yang tepat.

Dalam penelitian ini, model teoritik yang digunakan merupakan hasil konstruksi model pengembangan sumber daya aparatur yang dikemukakan oleh

Grindle (1997). Dari berbagai pendapat tersebut, Model Grindle lebih tepat untuk menjawab masalah dan tujuan penelitian, karena: *pertama*, lebih spesifik dioperasionalkan dalam konteks daerah yang baru dibentuk (pemekaran), misalnya persoalan kapasitas sumberdaya aparatur dan dalam konteks penelitian ini menekankan pada pengembangan sumberdaya aparatur; *kedua*, model Grindle dengan jelas dan lengkap menguraikan hal-hal penting menyangkut pengembangan sumberdaya aparatur, yang terkait dengan dimensi, fokus, pelaksanaan dan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi pengembangan sumberdaya aparatur itu sendiri..

Hasil kajian teoritis model pengembangan sumber daya aparatur dalam rangka *capacity building* melalui rekonstruksi konsep Grindle (1997). Model pengembangan sumber daya aparatur dapat dilakukan melalui Training, pendidikan lanjut, Rekrutmen, jenjang karier, insentif dan pemberdayaan. Agar pengembangan sumberdaya aparatur di daerah lebih mengenai sasaran, maka dalam *capacity building* perlu diperhatikan empat fase dasar yang akan dilalui Grindle, (1997); *pertama*, fase desain (*a design phase*), meliputi keterlibatan pihak-pihak atau *donor constituency* tertentu yang bisa menghasilkan masukan (*resulting in*) bagi strategi pengembangan sumber daya aparatur, baik dari dalam maupun luar lembaga pemerintah misalnya, para administrator, komisaris, anggota dewan, yayasan swasta dll. *Kedua*, fase implementasi proyek (*project implementation phase*) dimana menyeleksi kontraktor pelaksana atau unit-unit administratif tertentu untuk memulai dan mengimplementasikan suatu program. *Ketiga*, 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. *Keempat*, 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 stagnasi.

Selanjutnya dalam penelitian ini juga difokuskan pada faktor-faktor yang menjadi kendala dalam proses pengembangan sumber daya aparatur, yakni faktor eksternal dan internal. *Pertama*, Faktor eksternal meliputi ekonomi sosial politik dan budaya. *Kedua* faktor internal meliputi institusi sektor publik, organisasi dan jaringan kerja, dalam hal faktor eksternal Grindle belum membahas secara jelas tentang faktor budaya, oleh karena itu penulis menambahkan faktor budaya yakni budaya lokal dan juga stratifikasi sosial yang sangat mempengaruhi pengembangan sumber daya aparatur khususnya di daerah baru.

Model ideal sebagaimana diuraikan di atas, secara empiris berdasarkan data hasil penelitian agak berbeda. Data empiris menjelaskan bahwa pengembangan sumber daya aparatur yang telah diprogram oleh pemerintah daerah antara lain: Rekrutmen (pengadaan aparatur), Pendidikan dan pelatihan, serta promosi pegawai negeri dalam jabatan struktural. Dalam pelaksanaan Rekrutmen pemerintah Kabupaten Bone Bolango tidak hanya berdasarkan pada kompetensi akan tetapi yang paling utama ialah memenuhi kebutuhan secara

kuantitas, mengingat daerah ini merupakan salah satu daerah pemekaran yang pada awalnya mengalami keterbatasan sumber daya aparatur sehingga Rekrutmennyapun dapat dilakukan dengan cara mengangkat para tenaga honorer yang tidak memperhatikan kompetensi sebagaimana yang dibutuhkan oleh SKPD masing-masing. Hal ini jelas sangat mempengaruhi proses pengembangan sumber daya aparatur kedepan.

Keterbatasan sumber daya aparatur di Kabupaten Bone Bolango terutama dari segi kualitas maka pelaksanaan kegiatan pendidikan dan pelatihan merupakan suatu keharusan dalam upaya pengembangan sumber daya aparatur untuk menjawab berbagai persoalan dalam lingkup kapasitas sumber daya apratur yang kompeten. Selama ini pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango telah melakukan kegiatan diklat berupa studi lanjut (S1, S2 dan S3) dan juga diklat lainnya. Akan tetapi realitas dilapangan menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum sepenuhnya memperoleh otonomi sebagaimana yang dimaksud dalam konsep desentralisasi, namun yang terjadi ialah masih berlaku konsep sentralisasi kebijakan yang berimpilkasi pada terbatasnya kewenangan pemerintah daerah sehingga kegiatan diklat tidak mampu menjawab persoalan yang ada di daerah, khususnya daerah pemekaran pemerintah daerah hanya tergantung pada kebijakan pusat.

Selain itu data lapangan juga menggambarkan bahwa di daerah pemekaran persoalan yang sampai sekarang menjadi kendala pemerintah daerah yakni proses Rekrutmen untuk jabatan struktural yang tidak memperhatikan faktor normatif dan kompetensi yang dimiliki. Kabupaten Bone Bolango sampai pada tahun 2009 masih mengalami kesulitan dalam hal penempatan jabatan struktural. Hal ini dapat dibuktikan dengan beberapa Kantor Dinas dan Badan yang sangat

strategis masih ditempati oleh aparatur yang secara kompetensi dan ketentuan normatif belum terpenuhi, misalnya Badan Kepegawaian dan Diklat Daerah sebagai badan teknis yang bertugas menata dan mengembangkan sumber daya aparatur ditempatkan oleh Guru dan Dosen, begitu juga yang terjadi di Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah terutama Kepala Bappeda dan kepala Bagian masih ditempatkan oleh para pendidik kondisi ini jelas sangat mempengaruhi proses pengembagangan sumber daya aparatur kedepan.

Dalam hal promosi dalam penangkatan jabatan struktural yang dilakukan dengan merekrut para guru dan dosen kadang kala tidak memperhatikan faktor kompetensi akan tetapi yang diperhatikan ialah pangkat dan golongan serta tingkat pendidikan. Dan hal ini dilakukan tanpa melalui analisis jabatan dan ditentukan langsung pemimpin (Bupati). Selain itu dalam upaya pengembangan sumber daya aparatur pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango dihadapkan oleh berbagai kendala baik faktor internal maupun eksternal. *Pertama* faktor internal yang terdiri dari keterbatasan sumber daya aparatur yang dimiliki baik kuantitas maupun kualitas, keterbatasan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat, model pelaksanaan diklat yang tidak didasarkan pada analisis kebutuhan dan besarnya pengaruh pemimpin (Bupati) dalam pelaksanaan promosi dalam jabatan. *Kedua* faktor eksternal, meliputi beberapa faktor yang menjadi kendala dalam pengembangan sumber daya aparatur antara lain: a) faktor ekonomi, yaitu menyangkut dengan kurangnya anggaran daerah yang dihasilkan oleh pemerintah daerah; b) faktor, Etnisitas yaitu adanya isu putra daerah yang menuntut untuk ikut serta dalam pelaksanaan pemerintahan; c) faktor Politik yakni masuknya pengaruh politik dalam setiap kebijakan pengembangan sumber daya aparatur terutama dalam hal promosi jabatan; dan d) kurangnya

kerja sama dengan lembaga netral dan independen seperti Perguruan Tinggi dalam rangka pengembangan sumber daya aparatur. Dari uraian data empiris ditemukan tentang kelemahan-kelemahan yang ada dilapangan, seperti dijelaskan di atas diilustrasikan dalam existing model sebagaimana yang terdapat pada bagan 11 halaman 410.

Berdasarkan pada persandingan antara model teoritik dan model empiris, peneliti dapat menemukan beberapa kelemahan pada teori pengembangan sumber daya aparatur yang dikembangkan oleh Grindlle dalam perspektif *capacity building* bahwa model Grindlle belum menjelaskan secara mendalam model pelaksanaan pengembangan sumber daya aparatur khususnya di daerah transisi (pemekaran). *Pertama*, Desain pengembangan sebagaimana pada model empiris masih menggunakan sistem sentralistik yakni semua masih tergantung pada pemerintah pusat; *kedua*, belum menekankan pada pendelegasian kewenangan kepada SKPD; *ketiga*, pada faktor-faktor yang menjadi kendala pengembangan Grindlle belum membahas pengaruh politik khususnya pilkada dan etnisitas (isu putra daerah) dalam pertimbangan kebijakan Rekrutmen sedangkan pada model empiris khususnya daerah pemekaran faktor etnisitas dalam hal ini isu putra daerah dan pengaruh dinamika politik lokal sangat besar dalam menentukan kebijakan Rekrutmen terutama pada jabatan struktural.

Dari uraian di atas, maka peneliti dapat merekomendasikan model alternatif dalam pengembangan sumber daya aparatur di daerah pemekaran yang sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik daerah masing-masing yang mengacu pada konsep Saka Sakti. Secara teknis konsep pengembangan sumber daya aparatur yang mengacu pada model SAKA SAKTI (Satu



Kabupaten Satu Kompetensi Inti) dikembangkan oleh Husaini (1999). Menurut peneliti konsep ini cocok dengan kebijaksanaan pemerintah Kabupaten Bone Bolango sebagai daerah pemekaran. Lebih lanjut Husaini menyampaikan makna simbolik SAKA berarti tiang / tonggak, SAKTI artinya ampuh, kekuatan atau ilmu andalan yang tentunya ditujukan pada kemaslahatan seluruh bangsa di dunia. Jadi model SAKA SAKTI ini diharapkan dapat menggali potensi andalan Resources Based (RB) yaitu Model Resources Based (RB) sebagai alternatif merupakan analisis pendekatan strategi internal yang lebih tepat dipakai sebagai alternatif peningkatan sumber daya aparatur daerah. Di era otonomi daerah seorang leader dituntut untuk lebih professional dan selektif dalam memilih suatu potensi yang berbasis kompetensi inti.

Menurut Certo et.al dan David dalam Harsono (2006 h.296) menjelaskan bahwa bahwa sebelum memilih langkah-langkah strategi yang sesuai, lembaga harus terlebih dahulu melakukan analisis. Hadi (1993 h.6) menyatakan bahwa analisis internal adalah mawas diri dengan mengkaji kekuatan dan kelemahan diri sebelum menentukan tujuan dan menggariskan tindakan pencapaian tujuan, hal ini merupakan konsekuensi logis yang perlu ditempuh oleh suatu lembaga agar operasinya dapat berjalan dengan baik. Dalam hal ini, daerah melakukan analisis kekuatan dan kelemahan yang dimiliki, dengan memfokuskan diri pada apa yang dapat dilakukan yakni pada sumber daya yang dimilikinya, sebagaimana yang terdapat pada gambar 8 halaman 116. Lebih lanjut dapat digambarkan bahwa di daerah pemekaran pelaksanaan pengembangan sumber daya aparatur sedapat mungkin tidak didominasi oleh pemerintah di atasnya maupun oleh pemimpin di daerah itu sendiri. Sebab hal ini akan mempengaruhi hasil yang akan dicapai dari pengembangan tersebut

Dari hasil penelitian yang telah diuraikan diatas, dapat dikatakan bahwa dalam pengembangan sumber daya aparatur terdapat berbagai bentuk dominasi yang menyebabkan terhambatnya upaya peningkatan kinerja aparatur melalui program pengembangan sumber daya aparatur. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah telah memberikan kewenangan yang penuh kepada pimpinan daerah (Bupati) untuk menentukan kebijakan dilingkungan pemerintahan yang dipimpinnya. Selain itu dominasi kebijakan pengembangan juga terdapat pada pemerintah pusat dan juga pada lembaga teknis pengelola kepegawaian yang ada di daerah sehingga tidak tercipta suatu kerjasama yang terkoordinasi dalam upaya pengembangan sumber daya aparatur. Di lingkungan pemerintah daerah, Satuan Kerja pemerintah Daerah sebagai pelaku kebijakan tidak dapat berperan karena adanya sistem yang melingkupi dan menghambat kreativitas untuk mengembangkan kapasitas yang mereka miliki sesuai dengan kebutuhan pada setiap SKPD masing-masing.

Giddens (1984) dalam teori strukturalisasinya menyatakan bahwa hubungan antara pelaku (agent) dengan struktur (structure) adalah dualitas karena keduanya saling mengandalkan yaitu terdapat hubungan timbal balik, dan bukan dualisme atau hubungan pertentangan. Dalam proses strukturalisasi dikemukakan oleh Giddens bahwa melalui proses perulangan interaksi antar aktor konkrit dalam ruang dan waktu tertentu, maka akan terjadi transformasi secara periodik jika struktur yang ada tidak dapat lagi menjadi prinsip dalam praktek-praktek sosial. Dalam penelitian ini ditemukan berbagai bentuk dominasi yang dapat dikelompokkan berdasarkan tiga struktur yang diungkapkan oleh Giddens (1984). Pertama, struktur penandaan atau signifikasi yang menyangkut skemata simbolik, pemaknaan, penyebutan, dan wacana. Kedua, struktur do-

minasi (*domination*) yang mencakup skemata penguasaan atas orang (politik) dan barang/hal (ekonomi). Ketiga, struktur pembenaran atau legitimasi (*legitimation*) yang menyangkut skemata peraturan normative, yang terungkap dalam tata hukum

Dalam teori strukturisasi, kekuasaan bukanlah gejala yang terkait dengan struktur ataupun sistem, melainkan kapasitas yang melekat pada pelaku sebagaimana tidak ada struktur tanpa pelaku, begitu pula tidak ada struktur dominasi tanpa relasi kekuasaan yang berlangsung diantara pelaku yang konkret (antara majikan dan buruh, antara tuan tanah dan buruh tani atau kombinasi semua itu). Kondisi yang dialami oleh pemerintah daerah terutama dalam hal pengembangan sumber daya aparatur belum ada relasi kekuasaan yang ada dalam kebijakan pengembangan belum seimbang, sehingga muncul struktur yang dominasi. Dominasi Pemerintah Pusat dan Provinsi terhadap kebijakan pengembangan sumber daya aparatur dengan menggunakan aturan perundang-undangan. Dominasi Pemerintah Pusat dan Provinsi serta besarnya kewenangan pimpinan (Bupati) tidak memberikan peran yang cukup bagi aparatur lain yang berimplikasi pada tidak terwujudnya aparatur yang profesional dan memiliki kinerja tinggi.

Stillman dalam Keban (2004) mengungkapkan bahwa ada empat model administrasi publik yang dinamis yang salah satunya cenderung dianut oleh suatu Negara pada masa tertentu. Model tersebut adalah "*no-state*", "*bold-state*", "*pre-state*", dan "*pro-state*". Peran Negara yang besar ditemukan dalam model administrasi publik "*bold-state*". Model ini lebih melihat Negara sebagai suatu yang positif dalam mempromosikan dan menjaga kehidupan publik. Campur tangan pemerintah dalam kehidupan publik tidak dipermasalahkan, se-

hingga usaha meraka diarahkan untuk memperkuat organisasi pemerintah yang kuat dan efektif. Berdasarkan pada temuan dilapangan menunjukkan bahwa Negara dalam arti "*bold-state*" inilah yang ada dalam desain pengembangan sumber daya aparatur di daerah yang ada di Indonesia.

Selanjutnya menurut Stillman dalam Keban (2004) bahwa model "*bold-state*", kebijakan pengembangan harus menekankan kemampuan kelembagaan dalam melaksanakan kebijakan publik lewat instansi-instansi pemerintah. Khusus kebijakan pengembangan sumber daya aparatur, pemerintah seyogyanya menerapkan aturan perundang-undangan yang tidak menyulitkan pemerintah daerah terutama daerah pemekaran. Administrasi publik juga harus diarahkan menjadi administrasi publik deliberatif. Adapun administrasi publik deliberatif menurut Zauhar (2000) adalah administrasi yang keseluruhan tatanannya didasarkan pada diskursus publik yang inklusif, egaliter dan bebas dominasi. Dalam administrasi publik diliberatif aksi para partisipannya melalui tindakan saling pengertian, berargumentasi, musyawarah untuk memecahkan masalah publik tanpa ada pemaksaan.

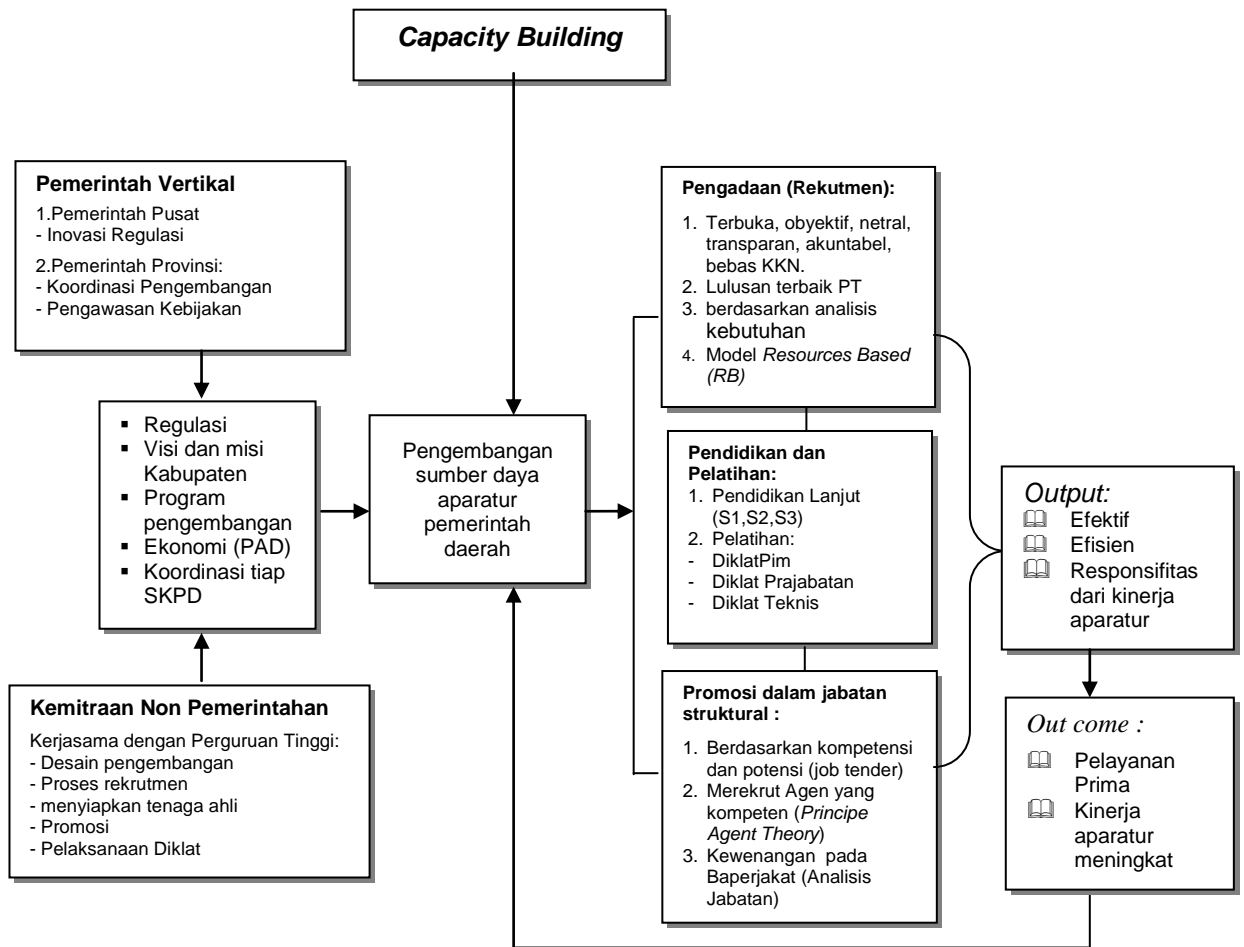
Dalam hal promosi dalam jabatan struktural baik pengangkatan dalam jabatan maupun mutasi sebagaimana yang diuraikan di atas, maka peneliti dapat merekomendasikan model Rekrutmen dalam hal ini promosi dalam jabatan struktural untuk daerah pemekaran yang mengalami keterbatasan kapasitas sumber daya aparatur dapat dilakukan dengan sistem kontrak untuk merekrut para aparatur yang memiliki kompetensi sesuai dengan kebutuhan SKPD yang ada di lingkungan pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango sebagaimana yang dibahas dalam teori *Principle Agent*. Konsep *Agency theory* menurut Scott (1997:305) adalah hubungan atau kontrak antara *principal* dan *agent*. Dimana

principal adalah pihak yang mempekerjakan agent agar melakukan tugas untuk kepentingan *principal*. Menurut De Angelo yang dikutip oleh Anwar (2005:46) menyatakan bahwa dalam *agency theory*, earnings management dipengaruhi oleh adanya konflik antara pihak principal dan agent yang memiliki kepentingan masing-masing. Model ini diharapkan dapat memaksimal promosi jabatan dengan berdasarkan pada kompetensi dan meminimalisasi adanya kebijakan mutasi yang tidak didasarkan pada kebutuhan dan analisis jabatan.

Sebagai rekomendasi dari penelitian ini peneliti merumuskan model alternatif pengembangan sumber daya aparatur dalam perspektif *capacity building* yang diawali desain pengembangan yang tidak didominasi oleh pemerintah pada level lebih tinggi dan pimpinan daerah serta pelaksanaan yang didasarkan pada analisis kebutuhan dan analisis jabatan dengan mempertimbangkan karakteristik dan kondisi daerah masing-masing dan dilakukan dengan suatu mekanisme perencanaan yang tepat.

Sistem pelaksanaan pengembangan sumberdaya aparatur sepenuhnya ditentukan oleh Baperjakat yang berdasarkan pada usulan SKPD yang tidak dipengaruhi oleh faktor etnisitas dan kondisi politik lokal. Selanjutnya untuk menghasilkan model yang tepat peneliti juga mengutip model SAKA SAKTI (Satu Kabupaten Satu Kompetensi Inti) yang dikembangkan oleh Hussein (1999), dan model Rekrutmen dengan menggunakan konsep *Principal agent theory*. Lebih lanjut dapat dikatakan bahwa rekomendasi sebagaimana diuraikan diatas mengalami kesulitan dalam penerapan mengingat di era otonomi daerah kewenangan Bupati dan Walikota sangat besar. Disisi lain Bupati bukan merupakan jabatan karier akan tetapi jabatan politis, sehingga setiap kebijakan terdapat pertimbangan politis daripada pertimbangan kompetensi.

Oleh karena itu melalui penelitian ini penulis merekomendasikan bahwa persoalan tersebut dapat diselesaikan dengan membatasi kekuasaan pimpinan daerah melalui Inovasi atau perubahan regulasi yang proporsional baik Undang-Undang maupun Peraturan Pemerintah oleh Pemerintah Pusat yang berhubungan dengan kebijakan pengembangan sumberdaya aparatur dengan memperhatikan karakteristik daerah masing-masing dan tidak berlaku secara umum terutama kewenangan Pemerintah daerah dalam program Diklat dan pembatasan Kewenangan Bupati dalam penentuan jabatan Struktural, serta melakukan kemitraan baik dengan pemerintah vertikal yakni Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi maupun non pemerintah. Untuk Pemerintah Pusat melakukan perubahan regulasi yang membatasi kewenangan Bupati dalam Promosi jabatan struktural dan pemerintah provinsi melakukan koordinasi dengan Pemerintah Kabupaten di wilayah Provinsi tersebut dalam pelaksanaan pengembangan sumber daya aparatur terutama pelatihan dan studi lanjut dan melakukan pengawasan terhadap kebijakan pengembangan sumber daya aparatur. Sedangkan kemitraan dengan non pemerintah yakni Perguruan Tinggi dapat dilakukan dengan beberapa kegiatan antara lain: kerja sama dalam poses mendesain program pengembangan, pelaksanaan pengembangan baik rekrutmen maupun diklat terutama studi lanjut dan mempersiapkan tenaga ahli apabila dibutuhkan. untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut:



Gambar 12. Model rekomendasi pengembangan sumber daya aparatur dalam perspektif *capacity building* daerah hasil pemekaran

## **BAB VI**

### **SIMPULAN DAN SARAN**

#### **6.1 Kesimpulan**

Berdasarkan hasil analisis yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya, maka temuan penelitian ini dapat disimpulkan:

##### **6.1.1 Desain Pengembangan Sumberdaya Aparatur dalam Perspektif *Capacity Building*.**

Pengembangan sumber daya aparatur di Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango masih menggunakan model sentralisasi, yakni desain pengembangan selama ini masih didominasi oleh aturan yang dibuat oleh pemerintah pusat baik menyangkut sistem, metode maupun program-program dari Pemerintah Pusat dan Provinsi. Ketergantungan terhadap pemerintah di atasnya (Provinsi dan Pemerintah Pusat) dapat mempengaruhi rancangan program pengembangan bagi pemerintah Kabupaten Bone Bolango. Pengembangan sumber daya aparatur seringkali hanya dilaksanakan karena tuntutan rutinitas tanpa didesain berdasarkan pada kebutuhan riil daerah, Khususnya dalam hal program pendidikan lanjut dan pelatihan di lingkungan pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango selama ini belum melibatkan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terutama dalam hal mendesain program pengembangan sumber daya aparatur

Selain itu hasil penelitian ini menggambarkan bahwa pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango sebagai daerah hasil pemekaran memiliki keterbatasan sumberdaya aparatur yang kompeten yakni banyaknya aparatur pemerintah yang direkut tidak berdasarkan pada analisis kebutuhan masing-masing Satuan Kerja Pemerintahan Daerah, hal ini berimplikasi pada kinerja



aparatur pemerintah dan desain pengembangan sumber daya aparatur itu sendiri yakni kurangnya tenaga-tenaga yang berkompeten dalam hal perencanaan khususnya pengembangan sumber daya aparatur.

Berdasarkan pada uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa desain pengembangan sumberdaya aparatur daerah hasil pemekaran di lakukan dengan proses identifikasi kapasitas, perencanaan program, analisis kebutuhan dan penetapan model pengembangan yang ditentukan oleh beberapa faktor yakni: *Pertama*, Ketentuan regulasi Pemerintah Pusat berupa UU dan Peraturan Pemerintah yang sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan riil daerah hasil pemekaran. *Kedua*, Kapasitas sumberdaya aparatur dan alokasi anggaran pengembangan yang proporsional. *Ketiga*, Kemitraan dengan Lembaga non pemerintahan (UNDP, NGO dan Perguruan Tinggi).

#### 6.1.2 Pelaksanaan Pengembangan Sumberdaya Aparatur

Sebagai daerah hasil pemekaran, selama ini Kabupaten Bone Bolango telah melakukan upaya-upaya dalam rangka pengembangan sumberdaya aparatur dengan tujuan untuk memenuhi keterbatasan kapasitas sumberdaya aparatur yang berkompeten. Adapun upaya pengembangan yang telah dilakukan yakni melalui rekrutmen, diklat dan promosi dalam pengangkatan jabatan struktural.

Berdasarkan pada hasil penelitian, Pemerintah Kabupaten Bone Bolango telah melakukan proses rekrutmen aparatur pemerintah daerah. Model rekrutmen di Kabupaten Bone Bolango lebih mempertimbangkan faktor kuantitas dari pada faktor kualitas, mengingat daerah ini merupakan salah satu daerah pemekaran yang pada awalnya mengalami keterbatasan sumber daya aparatur sehingga rekrutmennya pun dapat dilakukan dengan cara mengangkat para

tenaga honorer yang tidak memperhatikan kompetensi sebagaimana yang dibutuhkan oleh SKPD masing-masing. Hal ini jelas sangat mempengaruhi proses pengembangan sumber daya aparatur kedepan.

Selain itu Pemerintah Kabupaten Bone Bolango juga melakukan upaya pengembangan sumber daya aparatur setelah pemekaran melalui kegiatan pendidikan dan pelatihan. Berdasarkan data yang diperoleh di lapangan, bentuk pengembangan sumber daya aparatur yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Bone Bolango adalah sebagai berikut

1. Untuk Peningkatan kualifikasi akademik, Pemerintah Kabupaten Bone Bolango telah mengirimkan para pegawai / aparaturnya untuk mengikuti tugas belajar ke berbagai perguruan tinggi baik jenjang Sarjana (S1), Program Pasca Sarjana (S2) dan (S3) seperti Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta), Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi lembaga Administrasi Negara (STIA-LAN), Universitas Negeri Makassar. Pemerintah daerah juga memberikan ijin belajar dan kesempatan yang luas kepada pegawai lainnya untuk mengikuti pendidikan di perguruan tinggi yang ada di Provinsi Gorontalo pada jenjang S1, S2 dan S3 seperti, Universitas Negeri Gorontalo, Universitas Gorontalo, Universitas Ichsan Computer dan Asmi Bina Taruna Gorontalo. Selain itu untuk mempercepat upaya pengembangan sumber daya aparatur pemerintah daerah, pemerintah Kabupaten Bone Bolango juga melakukan kerja sama dengan beberapa perguruan Tinggi, seperti STIA LAN Makassar, ARTHA BUDI Bone Bolango dan Universitas Patriarsa Gorontalo. Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa staf yang ada pada Pemerintah Kabupaten Bone Bolango berkaitan dengan pelaksanaan diklat kader/manajemen pemerintahan ini ternyata ditemukan

beberapa fenomena antara lain sulitnya memperoleh informasi mengenai program dan dana tentang diklat karena belum adanya transparansi/keterbukaan dari aparaturnya terkait, pimpinan unit organisasi / instansi masih enggan memberikan informasi mengenai program dan dana diklat kepada bawahannya, para pejabat di lingkungan Pemkab sendiri masih banyak yang bersifat kolusi dan nepotisme dalam melaksanakan diklat tersebut.

2. Untuk diklat penjenjangan struktural, Pemerintah Kabupaten Bone Bolango telah melaksanakan diklat ADUM / PIM IV dan SPAMA / PIM III dan SPAMEN dan SPATI yang kesemuanya dilaksanakan oleh Badan Diklat Propinsi Gorontalo dan Lembaga Administrasi Negara (LAN). Adapun jumlah pegawai yang telah mengikuti diklat penjenjangan struktural adalah diklat PIM IV sebanyak 156 orang, diklat PIM III sebanyak 15 orang, diklat PIM II sebanyak 6 orang. Kegiatan diklat penjenjangan struktural ini baru dilakukan pada beberapa tahun terakhir mengingat daerah ini merupakan Kabupaten hasil pemekaran.
3. Untuk diklat prajabatan, Pemerintah Kabupaten Bone Bolango sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2009 mengirimkan pegawai yang berstatus Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) mencapai 707 orang ke Propinsi Gorontalo dalam rangka mengikuti prajabatan.

Dalam pelaksanaan pengembangan sumberdaya aparatur belum terdapat adanya kerjasama antar instansi serta kewenangan diberikan kepada setiap SKPD. Karena belum ada sistem pengembangan yang tepat baik perencanaan, maupun pelaksanaan yang menyangkut sosialisasi, rekrutmen maupun pemberdayaan. Sebagai daerah baru kapasitas sumber daya aparatur yang

profesional dan kompeten sangat dibutuhkan untuk mewujudkan tujuan pembangunan pemerintah daerah sebagaimana yang diharapkan dalam visi dan misi Kabupaten Bone Bolango adalah terwujudnya aparatur yang handal dan profesional dalam rangka peningkatan kualitas Pelayanan. Dari pemaparan di atas, dapat disimpulkan bahwa untuk menghasilkan kapasitas sumber daya aparatur yang kompeten, maka Model pelaksanaan pengembangan sumber daya aparatur harus didasarkan pada analisis kebutuhan, koordinasi dan pendelegasian kewenangan kepada setiap Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) .

#### 6.1.3 Kendala – Kendala dalam Pengembangan Sumberdaya Aparatur

Pelaksanaan Pengembangan sumber daya aparatur dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan aparatur dalam rangka mewujudkan kapasitas sumber daya aparatur yang efisien, efektif dan memiliki kinerja tinggi. Pengetahuan merupakan akumulasi proses pengembangan melalui pendidikan baik pendidikan formal maupun pelatihan. Dengan pengetahuan yang luas dengan pendidikan yang tinggi serta proses rekrutmen baik staf maupun aparatur yang menduduki jabatan struktural diharapkan mampu melaksanakan tugas secara baik. Sedangkan keterampilan adalah kemampuan dan penguasaan teknis operasional mengenai bidang tertentu yang bersifat kekerjaan. Keterampilan dapat diperoleh melalui proses belajar baik berlatih. Selama ini upaya pengembangan sudah dilakukan akan tetapi belum mencapai tujuan sebagaimana yang diharapkan. Adapun kendala-kendala yang dihadapi oleh pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango diantaranya: *Pertama*, faktor internal yang terdiri dari keterbatasan sumber daya aparatur yang dimiliki baik kuantitas maupun kualitas, keterbatasan

kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat, model pelaksanaan diklat yang tidak didasarkan pada analisis kebutuhan dan besarnya pengaruh pemimpin (Bupati) dalam pelaksanaan promosi dalam jabatan. *Kedua*, faktor eksternal, secara eksternal terdapat beberapa faktor yang menjadi kendala dalam pengembangan sumber daya aparatur antara lain; faktor ekonomi, yaitu menyangkut dengan kurangnya anggaran daerah yang dihasilkan oleh pemerintah daerah. *kedua* faktor, Etnisitas yaitu adanya isu putra daerah yang menuntut untuk ikut serta dalam pelaksanaan pemerintahan; *Ketiga*, faktor Politik yakni masuknya pengaruh politik dalam setiap kebijakan pengembangan sumber daya aparatur terutama dalam hal promosi jabatan dan faktor keempat kurangnya kerja sama dengan lembaga Perguruan Tinggi dalam rangka pengembangan sumber daya aparatur.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa Secara internal pelaksanaan Pengembangan sumber daya aparatur di daerah pemekaran masih terdapat keterbatasan kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat dan Provinsi, kondisi kapasitas sumber daya aparatur yang terbatas, model promosi pengangkatan dalam jabatan struktural dan mutasi yang tidak didasarkan pada analisis jabatan dan ditentukan sepenuhnya oleh Pimpinan (Bupati) serta pelaksanaan pengembangan yang tidak berdasarkan pada usulan tiap SKPD, maka dapat mempengaruhi keberhasilan dari pengembangan sumber daya aparatur itu sendiri. Sedangkan secara eksternal sebagai daerah pemekaran kemampuan anggaran daerah sangat menentukan kebijakan pengembangan sumber daya aparatur di daerah tersebut, selain itu dalam proses rekrutmen pejabat di daerah pemekaran sangat dipengaruhi oleh faktor etnisitas dan kondisi politik di daerah. Sedangkan dalam perumusan kebijakan pengembangan bagi

daerah baru seyogyanya melakukan kerja sama dengan instansi terkait untuk mendapatkan masukan berupa solusi untuk penembangan yang dimaksud.

#### 6.1.4 Model pengembangan sumber daya aparatur dalam perspektif *capacity building* di daerah hasil pemekaran

Berdasarkan pada analisis hasil penelitian, peneliti merumuskan model alternatif pengembangan sumberdaya aparatur dalam perspektif *capacity building* yang diawali dengan proses desain pengembangan yang tidak didominasi oleh pemerintah pada level lebih tinggi dan pimpinan daerah serta pelaksanaan yang didasarkan pada analisis kebutuhan dan analisis jabatan dengan mempertimbangkan karakteristik dan kondisi daerah masing-masing dan dilakukan dengan suatu mekanisme perencanaan yang tepat. Sistem pelaksanaan pengembangan sumberdaya aparatur sepenuhnya ditentukan oleh Baperjakat yang berdasarkan pada usulan SKPD yang tidak dipengaruhi oleh faktor etnisitas dan kondisi politik lokal. Selanjutnya untuk menghasilkan model yang tepat peneliti juga mengutip model SAKA SAKTI (Satu Kabupaten Satu Kompetensi Inti) yang dikembangkan oleh Hussein (1999), dan model rekrutmen dengan menggunakan konsep *Principal agent theory*. Lebih lanjut dapat dikatakan bahwa rekomendasi sebagaimana diuraikan diatas mengalami kesulitan dalam penerapan mengingat di era otonomi daerah kewenangan Bupati dan Walikota sangat besar. Disisi lain Bupati bukan merupakan jabatan karier akan tetapi jabatan politis, sehingga setiap kebijakan terdapat pertimbangan politis daripada pertimbangan kompetensi.

Melalui penelitian ini penulis merekomendasikan bahwa persoalan tersebut dapat diselesaikan dengan membatasi kekuasaan pimpinan daerah melalui Inovasi atau perubahan regulasi yang proporsional baik Undang-Undang maupun

Peraturan Pemerintah oleh Pemerintah Pusat yang berhubungan dengan kebijakan pengembangan sumberdaya aparatur dengan memperhatikan karakteristik daerah masing-masing dan tidak berlaku secara umum terutama kewenangan Pemerintah daerah dalam program Diklat dan pembatasan Kewenangan Bupati dalam penentuan jabatan Struktural, serta melakukan kemitraan baik dengan pemerintah vertikal yakni Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi maupun non pemerintah. Untuk Pemerintah Pusat melakukan perubahan regulasi yang membatasi kewenangan Bupati dalam Promosi jabatan struktural dan pemerintah provinsi melakukan koordinasi dengan Pemerintah Kabupaten di wilayah Provinsi tersebut dalam pelaksanaan pengembangan sumber daya aparatur terutama pelatihan dan studi lanjut dan melakukan pengawasan terhadap kebijakan pengembangan sumber daya aparatur. Sedangkan kemitraan dengan non pemerintah yakni Perguruan Tinggi dapat dilakukan dengan beberapa kegiatan antara lain: kerja sama dalam poses mendesain program pengembangan, pelaksanaan pengembangan baik rekrutmen maupun diklat terutama studi lanjut dan mempersiapkan tenaga ahli apabila dibutuhkan.

## **6.2. Saran**

Beberapa saran yang dapat direkomendasikan sebagai implikasi praktis dari hasil penelitian adalah sebagai berikut:

- (1) Sebagai daerah pemekaran yang dihadapkan pada berbagai kekurangan baik anggaran maupun kapasitas sumber daya aparatur maka diharapkan dalam program pengembangan sumber daya aparatur dapat dilakukan berdasarkan pada analisis kebutuhan dan analisis jabatan dan dilakukan oleh lembaga yang berkompeten dan tidak dipengaruhi oleh faktor politik,

etinisitas maupun faktor lain yang dapat menghambat proses pelaksanaan pengembangan sumber daya aparatur.

- (2) Mengingat otonomi daerah adalah suatu peluang dan sekaligus tantangan, maka Pemerintah Kabupaten Bone Bolango sangat memerlukan adanya sumber daya manusia aparatur yang profesional dan mengerti akan tugas dan fungsinya. Melihat kapabilitas sumber daya manusia yang dimiliki Pemerintah Kabupaten Bone Bolango masih tergolong rendah maka harus segera diupayakan semaksimal mungkin meningkatkan kapabilitas sumber daya manusia aparturnya. Hal ini dapat dilakukan melalui memberikan ijin belajar kepada pegawai untuk mengikuti pendidikan di universitas setempat dan pengiriman mahasiswa tugas belajar yang lebih banyak di berbagai perguruan tinggi ternama untuk mengikuti pendidikan sarjana (S1) dan program pasca sarjana (S2), mengikutsertakan pegawai untuk berbagai diklat teknis fungsional, mengadakan kerja sama dengan pihak perguruan tinggi untuk pelaksanaan perkuliahan di Kabupaten Bone Bolango.
- (3) Otonomi daerah yang sudah dilaksanakan saat ini akan diikuti oleh adanya era globalisasi sehingga sangat dituntut adanya kapabilitas (kemampuan) dari aparatur Pemerintah Kabupaten Bone Bolango di berbagai bidang agar dapat bekerja secara terampil dan profesional. Oleh karenanya, Pemerintah Kabupaten Bone Bolango agar memberikan kesempatan yang sebesar-besarnya kepada pegawai/aparatur untuk mengikuti berbagai bentuk pendidikan dan pelatihan baik didalam negeri dan luar negeri.
- (4) Dalam pelaksanaan pengembangan sumber daya aparatur khususnya melalui kegiatan pendidikan lanjut dan diklat, seyogyanya dilakukan dengan program yang dilaksanakan oleh daerah harus disebarluaskan kepada



publik sehingga publik dapat mengetahuinya. Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten Bone Bolango harus menyebarluaskan informasi mengenai pelaksanaan pendidikan dan pelatihan yang seluas-luasnya kepada semua pegawai dan tidak ada yang disembunyikan (harus transparan). Ini untuk menghindarkan terjadinya penyimpangan/penyelewengan dalam pelaksanaan diklat dan juga diberikan kewenangan penuh kepada setiap SKPD untuk menentukan calon peserta diklat.

- (5) Dalam hal Promosi Pegawai Negeri Sipil dalam pengangkatan jabatan struktural dapat dilakukan dengan merekrut para aparatur baik dilingkungan pemerintah daerah maupun diluar lingkungan pemerintah yang secara aturan dan kompetensi dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan tugas yang diberikan. Proses pelaksanaan ditentukan sepenuhnya oleh Baperjakat dan bekerja sama dengan instansi yang berkompeten dan terlepas dari adanya pengaruh berupa kondisi politik lokal, etnisitas (isu putra daerah) maupun faktor lain yang dapat menghasilkan para pejabat yang tidak memiliki kompetensi pada jabatan yang yang dipercayakan.
- (6) Diera desentralisasi pengembangan sumber daya aparatur bagi pemerintah daerah saat ini diperlukan suatu perubahan yang mendasar terhadap regulasi pusat khususnya yang berhubungan dengan kewenangan pemerintah daerah (Pimpinan) dalam kebijakan pengembangan sumber daya aparatur sehingga tidak terdapat dominasi kebijakan oleh pimpinan maupun instansi tertentu.
- (7) Perlu regulasi yang mematasi campur tangan Bupati yang lebih luas lagi dalam rekrutmen, promosi sumber daya aparatur atau regulasi yang menjamin merit system bisa diterapkan.

