

# KAJIAN KAPASITAS PELAKU DAN LEMBAGA PEMERINTAH DAERAH UNTUK MEWUJUDKAN TATA PEMERINTAHAN GORONTALO

SUKARMAN KAMULI

## INTISARI

Pemerintahan yang baik membutuhkan pemerintah yang digerakan oleh visi, misi yang jelas dan mampu mengintegrasikan dan mengarahkan segala upaya dari Stakeholders, oleh karena itu sedapat mungkin dalam penyusunan visi misi Institusi perlu melibatkan berbagai elemen termasuk stakeholders agar apa yang menjadi visi misi setiap Institusi dapat menjawab kepentingan berbagai pihak. Dalam memposisikan personal dalam struktur kelembagaan; dinas, kantor dan badan belum sepenuhnya mengacu pada kompetensi dasar dan kompetensi bidang untuk menuju pada penyelenggara pemerintahan daerah yang baik sesuai yang diharapkan (*good governance*).

Kata-kata kunci: Kapasitas pelaku, pemerintah daerah, dan kompetensi

## PENDAHULUAN

Disahkannya UU Nomor 32 dan 25 tahun 1999 berikut Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000 sebagai pilar dan lokomotif baru yang memberikan ruang gerak yang lebih luas kepada pemerintah merupakan tantangan sekaligus kesempatan untuk memujudkan desentralisasi politik dan bukan hanya sekadar desentralisasi management. Hal ini merupakan babak baru dalam penataan kelembagaan pemerintahan daerah.

Kebijakan dan program yang sentralistik tidak dapat ditempatkan lagi sebagai pendekatan pembangunan, yang pada akhirnya memunculkan persoalan-persoalan baru dan mengganggu kinerja pemerintah daerah. Desentralisasi dan otonomi daerah diharapkan dapat menopang peningkatan keikutsertaan masyarakat dalam pengambilan kebijakan politik (*citizen participation*) dan pembagian kekuasaan secara vertikal (*vertical distribution of power*).

Meskipun pelaksanaan otonomi daerah yang seluas-luasnya membawa sejumlah harapan dan peluang baru bagi pemerintah daerah, bukanlah merupakan jaminan bahwa kinerja dan wewenang politis pemerintah daerah akan serta merta dapat berjalan dengan sendirinya. Agar pelaksanaan otonomi daerah mampu mendorong proses transformasi pemerintah daerah yang efisien, reliabel, akuntabel, responsif dan aspiratif maka pelaku dan lembaga pemerintah daerah perlu dilakukan pemberdayaannya.

Perkembangan sosial dan ekonomi yang cepat dalam masyarakat telah menyebabkan perubahan bentuk dan fungsi organisasi pemerintahan daerah dari pelayanan yang bersifat tradisional dengan ciri khas rational birokrasi kepada pelayanan yang mengacu pada sifat cepat, nyaman dan murah. Sejumlah publikasi dan praktik model reformasi kinerja pelayanan pemerintah daerah bukanlah merupakan hal baru dalam wacana *New Public Management* (NPM). Untuk itu modernisasi administrasi pemerintah daerah membutuhkan perubahan Paradigma yang tidak saja meliputi pemberdayaan sumber daya aparat birokrasi tetapi juga melibatkan penataan kembali lembaga pelayanan (*public service institutions*). Perubahan-perubahan hubungan antara penyelenggara layanan dan masyarakat pengguna layanan itu misalnya saja ditandai dengan keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan layanan lokal (*local shareholders*), prakarsa dan sumbang saran dalam pengambilan keputusan pelayanan (*local consumers and local citizens*). Pada sisi lain perkembangan pada sektor privat seperti *Lean Managment*, dan Total Quality Management turut mewarnai khasanah peningkatan kinerja pemerintah daerah. Tujuan penataan kembali kelembagaan pelayanan ini pada akhirnya akan mengurangi beban tugas pelayanan publik pemerintah daerah (*minimal state*).

Berkaitan dengan penataan kelembagaan pemerintah daerah itu, diperlukan upaya-upaya awal untuk melakukan pemetaan atau penilaian atas kapasitas pelaku dan lembaga pemerintah daerah yang potensial untuk mendukung terwujudnya reformasi tata pemerintahan daerah. Selain mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan-kelemahan para pelaku tata pemerintahan di daerah, pemetaan ini juga bermaksud untuk mencari strategi yang tepat untuk membangun sinergi di antara para pelaku yang unggul untuk mengakselerasi perbaikan pelayanan publik di daerah. Upaya penilaian ini masih pada tahap amat dini dan tentunya diperlukan

pengembangan dan pembaharuan data serta informasi lanjutan pada jangka panjangnya.

Kajian kapasitas pelaku dan lembaga Pemerintah daerah ini mencakup semua pelaku dan lembaga pemerintah daerah yang menjadi subjek kajian yang meliputi instansi teknis terkait. Subjek kajian adalah Kelembagaan Pemerintah Provinsi Gorontalo, Kelembagaan Pemerintah Kota Gorontalo dan kelembagaan Pemerintah Kabupaten Pohuwato.

Kajian kapasitas pelaku dan lembaga Pemerintah daerah ini bertujuan untuk: a) Mengidentifikasi dan menilai kapasitas berbagai lembaga pemerintah di tingkat provinsi dan kabupaten/kota dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya dalam bidang pemerintahan daerah; b) Mengidentifikasi dan menilai kompetensi para pelaku di dalam institusi pemerintahan yang potensial untuk menjadi penggerak pelaksanaan kegiatan pemerintah daerah; c) Menyusun peta hubungan antar lembaga dan pelaku serta merumuskan pola hubungan yang dapat mempercepat pelaksanaan dan pencapaian keluaran-keluaran program pemerintah daerah;

Penyelenggaraan pemerintahan di setiap negara sangat beragam tergantung filosofi pemikiran yang mendasari dibentuknya suatu negara. Kenyataannya tidak ada satu negarapun dibelahan dunia ini yang dijadikan model atau pola dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk Amerika Serikat yang sejak tahun 1887 telah mengawali proses menata sistem pemerintahannya melalui konsep *The Study of Administration* yang dimotori oleh Wilson. Upaya menemukan suatu konsep yang dianggap ideal bagi penyelenggaraan pemerintahannya, Amerika Serikat terus melakukan kajian dalam bentuk penelitian-penelitian dibidang pemerintahan sambil melakukan reformasi baik dari struktur kelembagaannya maupun pelakunya.

Indonesia sebagai negara di kawasan Asia selain Jepang, Singapore, Malaysia dan lain-lain sejak kemerdekaannya 62 tahun lalu terus melakukan pembenahan bahkan hingga saat ini dengan konsep reformasi pemerintahan yang melahirkan berbagai produk Undang-Undang atau produk hukum dengan harapan menjadi *frame* penyelenggaraan sistem pemerintahan Indonesia. Strategi yang dilakukan secara nasional antara lain melakukan penggabungan beberapa departemen dan non departemen atau bahkan menghilangkannya untuk efisiensi, termasuk di tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota pun terjadi demikian. Sasarannya bahwa fungsi

pemerintah sebagai lembaga yang memiliki legalitas formal dapat melakukan fungsi: *Public service* (pelayanan), *development* (pembangunan), *empowering* (pemberdayaan), and *regulation* (pengaturan) (Rasyid, 1998). Dengan mengutip Franklin D. Rosevelt, Rasyid mengemukakan bahwa untuk mengetahui suatu masyarakat, maka lihatlah pemerintahannya.

Pelaksanaan fungsi pemerintahan tersebut pada saat tertentu akan menggambarkan kualitas pemerintahan itu sendiri. Jika pemerintah dapat menjalankan fungsi-fungsinya dengan baik, tugas pokok selanjutnya adalah bagaimana pelayanan membuahkan keadilan, pemberdayaan yang membuahkan kemandirian, serta pembangunan yang menciptakan kemakmuran. Ndraha (2003) lebih menitikberatkan pada aspek pelayanan sebagai fungsi pokok yang mesti dilakukan oleh pemerintah.

Reformasi Tata Pemerintahan (*governance*) menjadi wacana yang menarik di kalangan akademisi, praktisi dan aktivis sosial di Indonesia, terutama setelah krisis multideminsional yang berkepanjangan. Reformasi tata pemerintahan sejalan dengan proses demokratisasi, demokratisasi menuntut ruang publik yang lebih luas bagi aktor-aktor dan *stakeholders* di luar pemerintah untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan publik. Selama ini, pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan publik cenderung sangat elitis karena hanya melibatkan elite birokrasi dan politik. Akibatnya, banyak kebijakan publik yang hanya mengabdikan pada kepentingan elite dan mengorbankan kepentingan masyarakat.

Tata pemerintahan yang dimaksudkan tersebut di atas, dapat dipahami sebagai sebuah proses, mekanisme, jaringan, nilai-nilai dan sekaligus juga lembaga. Bergantung pada konteksnya, seorang dapat menjelaskan berbagai konsep dan fenomena tata pemerintahan yang berbeda serta arti yang berbeda.

Defenisi tata pemerintahan sebagaimana dikemukakan oleh UNDP adalah penggunaan kekuasaan administratif, politik, dan ekonomi untuk mengelola masalah suatu negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup mekanisme, proses dan lembaga ketiga warga negara dan kelompok-kelompok masyarakat menyampaikan kepentingan, melakukan hak-hak politiknya, memenuhi kewajibannya dan mendiskusikan perbedaan di antara mereka.

Konsep tata pemerintahan serupa juga disampaikan oleh (*World Bank*) dalam konsep ini, tata pemerintahan dipahami sebagai sebuah sistem

administrasi yang melibatkan banyak pelaku, jaringan dan institusi di luar pemerintah untuk mengelola masalah dan kebutuhan publik. Dalam suatu tata pemerintahan, aktor-aktor dan unsur-unsur masyarakat memiliki kewenangan dan kekuasaan untuk ikut mempengaruhi dan terlibat dalam proses kebijakan untuk merespons masalah dan kepentingan publik. Penyelesaian masalah dan kepentingan publik selalu melibatkan *multistakeholders* dari berbagai lembaga yang terkait dengan masalah dan kepentingan publik tersebut.

Berdasarkan konsep tata pemerintahan di atas, ada beberapa aspek yang penting dari suatu tata pemerintahan. *Pertama*, tata pemerintahan adalah suatu sistem administrasi yang melibatkan banyak pelaku (*multistakeholders*) dari pemerintah dan unsur-unsur non pemerintah. Suatu tata pemerintahan bukan merupakan pengganti pemerintah, tetapi lebih merupakan pelengkap dari sebuah pemerintahan. sumber legitimasi dari suatu tata pemerintahan tidak hanya dari konstitusi dan regulasi yang mengatur keberadaan pemerintah, tetapi juga nilai-nilai yang berasal dan berkembang dalam masyarakat. *Kedua*, tata pemerintahan sengaja dikembangkan untuk merespons masalah dan kepentingan publik. Pusat perhatian dari suatu tata pemerintahan adalah pada kebutuhan dan kepentingan masyarakat luas sebagai sebuah kolektivitas, bukan kebutuhan dan kepentingan pribadinya.

*Ketiga*, pola hubungan antar pelaku dalam suatu tata pemerintah tidak harus berupa suatu struktur kelembagaan yang formal dan ketat, tetapi dapat sangat longgar, berupa mekanisme, prosedur dan jaringan. Kalau pemerintah selalu memiliki struktur yang formal dan tetap dalam menjalankan kekuasaannya, tata pemerintahan biasanya memiliki struktur yang lentur, informal, bahkan dapat saja bersifat sementara.

Kemampuan personil atau aparatur penting untuk dimasukkan sebagai salah satu dimensi dari Otonomi Daerah karena kualitas dari sumber daya aparatur ikut menentukan kemampuan dalam mewujudkan dimensi lainnya. Kemampuan sumber daya aparatur di Daerah tingkat II akan sangat menentukan kemampuan Daerah dalam mewujudkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat itu dalam program dan kegiatan yang nyata.

Unsur penentu sumber daya aparatur dipersyaratkan untuk memiliki kualifikasi tertentu antara lain: 1). Mentalitasnya baik dalam arti jujur, mempunyai rasa tanggung jawab yang besar terhadap

pekerjaannya, dapat bersifat sebagai abdi masyarakat atau *public servant* dan sebagainya; 2). Memiliki kemampuan yang tinggi untuk melaksanakan tugas-tugasnya.

Kemampuan aparatur menunjukkan pada banyaknya aparatur yang berimbang logis dengan volume pekerjaan dilihat dari angka perbandingan jumlah pegawai dengan jumlah penduduk Daerah tingkat II yang secara nasional yaitu 1:182 artinya satu orang pegawai melayani 182 jiwa penduduk. Sedangkan dari kualitas kemampuan aparatur adalah menyangkut segi pendidikan formal, non formal serta pendidikan dan latihan khusus untuk memberikan kecakapan tertentu kepada aparatur yang bersangkutan.

Kemampuan aparatur Daerah dalam menyelesaikan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan Daerah merupakan salah satu faktor penting untuk mencapai tujuan Otonomi Daerah khususnya, pengembangan dan pemberian latihan bagi anggota organisasi, dalam hal ini aparatur daerah merupakan suatu hal yang penting. Tanpa rekrutmen yang tepat, penempatan orang sesuai dengan kemampuannya, pemberian pendidikan dan latihan maka tidak mungkin dihasilkan tenaga yang mempunyai kapasitas dalam melaksanakan tugas organisasi.

Kemampuan aparatur antara lain bahwa kenyataan kemampuan setiap orang berbeda-beda satu sama lainnya. Sesuai kemampuan yang di bawah sejak lahir dan juga penyerapannya terhadap informasi dari suatu gejala. Tetapi yang umum adalah kombinasi dari keduanya dalam arti bahwa kemampuan seseorang dalam menyelesaikan suatu pekerjaan ditentukan oleh pendidikan dan pengalamannya. Kemampuan ditentukan oleh pengetahuan dan keterampilan yang dapat diperoleh dari pendidikan formal dan non formal untuk menunjang peningkatan kecakapan. Pendidikan membentuk dan menambah pengetahuan seseorang untuk mengerjakan sesuatu pekerjaan dengan lebih cepat dan tetap, sedangkan latihan membentuk pengalaman. Keterampilan seorang pegawai dalam melaksanakan tugas yang dibebankan dapat dipengaruhi oleh kualitas dan kuantitas, latihan yang dialami. Dalam arti untuk dapat melakukan pekerjaan secara efektif seseorang tidaklah cukup berlatarbelakang pendidikan saja, melainkan juga melalui bekal pengalaman yang dimilikinya.

Siagian (2000) mengemukakan bahwa pembangunan nasional menuntut aparatur pemerintahan memainkan peran yang dominan. Untuk

itu para pakar Administrasi Pembangunan telah mengembangkan sejumlah paradigma baru administrasi negara. Harus diakui bahwa paradigma tersebut merupakan kondisi yang ideal dan oleh karena itu tidak serta merta terpenuhi.

Kotler (1999) dalam Rahmat (2004) menyatakan bahwa pelayanan merupakan beberapa produk atau jasa yang disediakan pada pelanggan, meliputi kecepatan waktu, kecepatan dan perhatian selama proses pelayanan tersebut dilakukan. Berdasarkan pengertian ini pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Kapasitas pelaku dan kelembagaan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) bukan sekedar melakukan penataan kembali sistem pemerintahan atau dikenal dengan istilah *Reinventing Government* yang dikemukakan Osbon and Gaebler (1993) tetapi lebih dari itu, yaitu mengembangkan konsep reformasi birokrasi, *modern and professional bureacracy* suatu konsep yang dikembangkan oleh Gerald Caiden (1992) dan Hendry Mintzberg (1996). Konsep *modern and professional bureacracy* dalam pandangan Rusli (2004) akan menghasilkan kualitas pelayanan publik yang: *reliablity* yang ditandai dengan pemberian pelayanan yang tepat dan benar; *tangibles* yang ditandai dengan penyediaan yang memadai sumber daya manusia dan sumber daya lainnya; *responsiveness* yang ditandai dengan keinginan melayani konsumen dengan cepat; *assurance* yang ditandai tingkat perhatian terhadap etika dan moral dalam memberikan pelayanan, dan *empati*, yang ditandai tingkat kemauan untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen.

Orientasi utama *good governance* terfokus pada pelayanan publik (*public service*). Pelayanan kepada masyarakat tidak lagi dipandang sebagai pemberi *upeti* kepada penguasa/pemerintah atau melayaninya dengan segala pengorbanan, tetapi sebaliknya penguasa/pemerintahlah yang melayani masyarakat. Piramida pelayanan sepatutnya dibalik dari masyarakat melayani pemerintah ke pemerintah melayani masyarakat, sehingga wujud “negara kuat – rakyat kuat” menjadi seimbang. Semangat egalitarianisme antara penyelenggaran negara dalam hal ini pemerintah dan masyarakat melahirkan nilai equilibrium menuju pada *chek in balance*, sehingga tidak ketimpangan antara yang memerintah dan yang diperintah.

Kapasitas pelaku dan kelembagaan pemerintah daerah dalam mewujudkan tata pemerintahan khususnya di Provinsi Gorontalo harus dimotori oleh orang-orang yang memiliki sikap dan perilaku yang dapat diandalkan dan patut diteladani, yang meliputi jiwa inovatif, kreatif, mandiri, berani mengambil resiko, berjiwa interpreneur, dan berjiwa patriotis. Di samping itu pula kapasitas itu harus ditopang oleh tingkat pendidikan atau spesifikasi keilmuan yang memadai, pendidikan dan latihan yang langsung bersentuhan dengan TUPOKSI yang ada.

Selain itu penguasaan terhadap teknologi mutlak diperlukan seperti kemampuan mengakses berbagai informasi melalui internet atau bila perlu di tingkat pemerintah daerah mengembangkan suatu model LAN (*Local Area Network*) dalam bentuk *Elektronic Government* yang dapat mengakses segala informasi di seputar pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, sehingga tidak perlu misalnya pemerintah Provinsi menggunakan SPPD ke daerah Kabupaten/Kota mencari atau memperoleh data yang diperlukan. Cukup mengakses melalui komputer yang memiliki jaringan EG atau LAN yang telah terpasang. Prinsip efisiensi dan efektivitas, sehingga asas pemerintahan yang baik salah satunya adalah profesional bukan dalam konotasi pelakunya tetapi sekaligus kelembagaannya.

Filosofi Gemba Kaizen yang dikembangkan di Jepang sekitar tahun 1970-an mampu mengantarkan Jepang menjadi negara terkemuka di Asia, baik dari aspek penguasaan teknologi maupun penyelenggaraan pemerintahannya. Semangat Kaizen dengan prinsip “melakukan perubahan secara perlahan, dilakukan secara terus menerus tanpa henti” telah membawa negaranya menjadi super power di kawasan Asia. Tradisi masyarakat yang mengakar pada nilai-nilai tradisional tidak menjadi penghalang, tetapi justru secara bersinergi merubah Jepang menjadi negara maju. Pergantian pemimpin negara seperti Perdana Menteri tidak akan mempengaruhi tatanan sistem pemerintahan atau kelembagaan negaranya, bahkan bila pelaku birokratnya tidak mampu melakukan inovasi yang signifikan mereka siap untuk mengundurkan diri.

Penataan kelembagaan pemerintah daerah menjadi profesional dan akuntabel tergantung pada kapasitas pelaku yang menjadi motor penggerakannya, demikian pula sebaliknya. Perubahan berbagai produk undang-undang sebagai payung hukum yang melindungi implementasi



kebijakan bukan merupakan jaminan terwujudnya *good governance*, tetapi bertumpu pada *human resource*, termasuk *political will* pemerintah.

## **METODE KAJIAN**

Obyek kajian Kapasitas Pelaku dan Lembaga Pemerintah Daerah ini adalah penerapan prinsip tata pemerintahan di Provinsi Gorontalo. Untuk mengkaji kajian ini digunakan metode survei yang merupakan pengumpulan data empirik berdasarkan wawancara dan observasi. Kegiatan ini terdiri dari survei data sekunder dan survei data primer. Survei data sekunder dimaksudkan untuk mendapatkan data yang sudah tersedia yang berhubungan aspek yang dikaji. Survei data primer dilakukan pada pelaku pemerintah yang meliputi pejabat dan staf.

Lokasi kajian kapasitas pelaku dan pemerintahan daerah adalah Provinsi Gorontalo, Kota Gorontalo dan Kabupaten Pohuwato. Indikator kajian kapasitas pelaku dan pemerintahan daerah adalah: 1) Penerapan prinsip tata pemerintahan yang baik, meliputi: penetapan Visi dan Misi yang jelas, penetapan strategi dan prioritas yang tepat, perumusan rencana jangka panjang dan menengah, adanya program kerja sebagai suatu rencana jangka pendek, adanya rencana anggaran untuk memungkinkan implementasinya, dan pertanggungjawaban melalui laporan akuntabilitas kinerja; 2) Personal Brand sumber daya manusia pelaku, yang terdiri kompetensi dan bakat; 3) Tugas, kewenangan dan fungsi kelembagaan pemerintah; 4) Kondisi pendanaan, teknologi dan fasilitas.

Sampel dalam kajian ini adalah instansi teknis yang berhubungan dengan program unggulan provinsi yaitu pendidikan, pertanian dan perikanan serta badan perencanaan pembangunan. Selanjutnya data yang diperoleh dari hasil survei dianalisis secara deskriptif

## **PEMBAHASAN**

### **Kapasitas Pelaku dan Kelembagaan dalam Pemerintah daerah**

Pelaku yang dijadikan responden terdiri dari pimpinan yang menduduki eselon II sampai IV dan Karyawan. Sedangkan institusi terdiri dari Dinas, Badan dan Kantor. Untuk Kota Gorontalo yang dijadikan subjek penelitian Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, Dinas Pertanian dan Tanaman Pangan, Sekretariat Daerah dan Bappeda. Untuk Pohuwato subjek penelitian terdiri Dinas Pendidikan Nasional, Dinas Pertanian, Dinas Kelautan dan Perikanan, Bappeda dan Kantor Sekretariat Daerah.

Untuk Provinsi Gorontalo, terdiri dari Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan, Dinas Perikanan dan Kelautan, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, Bappeda dan Sekretariat Daerah

### ***Kelembagaan***

Suatu tata pemerintahan yang baik membutuhkan pemerintah yang digerakan oleh visi, misi yang jelas dan mampu mengintegrasikan dan mengarahkan segala upaya dari *Stakeholders*, oleh karena itu sedapat mungkin dalam penyusunan visi misi lembaga perlu melibatkan berbagai elemen termasuk *Stakeholders* agar apa yang menjadi visi, misi setiap lembaga dapat menjawab kepentingan berbagai pihak.

Pada penyusunan Rencana Strategi masing-masing Dinas, secara umum lebih mendelegasikan tugas itu terhadap unsur-unsur pimpinan, dan staf terkait yang dibentuk melalui tim penyusun Renstra. Hal ini menunjukkan bahwa model perencanaan penyusunan Renstra masih melibatkan staf-staf tertentu sehingga belum menggunakan potensi sumber daya staff secara optimal. Karena dipengaruhi oleh kapasitas dan latar belakang pendidikan.

Keberadaan sebuah organisasi pemerintahan dalam melakukan pelayanan Publik kualitas sumber daya manusia sangat dibutuhkan, sumber daya manusia yang dimaksudkan adalah penempatan aparat pemerintah berdasarkan pada kemampuan/skill yang dimiliki sehingga dalam pelaksanaan tugas yang dipercayakan dapat dilaksanakan dengan baik. Untuk perumusan KUA sedapat mungkin melibatkan berbagai elemen terutama orang yang memiliki keahlian khususnya dalam bidang keuangan. Dari data yang diperoleh di lapangan menunjukkan bahwa umumnya perumusan KUA hanya melibatkan beberapa elemen seperti satuan kerja

Sedangkan untuk Perumusan RASK/LAKIP selain membutuhkan orang yang menguasai bidang tersebut, juga dibutuhkan adanya peran serta berbagai pihak, guna mendapat masukan dari piha-pihak tersebut dan dibuat oleh semua satuan kerja

Dalam perumusan Visi, Misi, Renstra, Arah Kebijakan umum, Strategi dan Prioritas, Rask dan Lakip melibatkan semua pimpinan terkait dibantu oleh staf teknis dan sosialisasinya sampai ke tingkat bawah yakni kecamatan dan cabang dinas. Akan tetapi sosialisasi belum sampai pada tingkat yang paling bawah yakni kelurahan/desa serta sekolah.

### ***Pimpinan***

Pada umumnya pimpinan pada wilayah yang diamati berpendidikan Sarjana dan Magister. Untuk Provinsi Gorontalo pimpinan yang berpendidikan S2 berjumlah 14 orang atau 64%, Kota Gorontalo berjumlah 7 orang atau 58% dan Kabupaten Pohuwato berjumlah 2 orang atau 20 %. Berdasarkan tingkat kependidikan ini menunjukkan kapasitas yang tinggi dari pelaku kelembagaan yang menjadi pimpinan pada Dinas, Badan dan kantor pada wilayah yang diamati. Untuk pendidikan dalam jabatan pada umumnya para pimpinan telah memiliki sertifikat pendidikan sesuai dengan TUPOKSI. Untuk Provinsi Gorontalo pimpinan yang memiliki pendidikan PIM berjumlah 10 orang atau 45 %, Kota Gorontalo berjumlah 5 orang atau 42 % dan kabupaten Pohuwato berjumlah 1 orang atau 10 %.

### **Kapasitas Pimpinan**

Penempatan pimpinan tidak sesuai dengan disiplin ilmu masih cukup tinggi yaitu 40 % dari responden yang diamati. Sedangkan dari sisi diklat terdapat 60 % yang belum mengikuti diklat dalam jabatan. Tupoksi tidak jalan, antisipasi hal ini dengan cara membentuk tim kecil dalam penyelesaian pekerjaan. Untuk kota Gorontalo penempatan pimpinan pada dinas teknis dan badan terdapat 75 % sesuai dengan kapasitas keilmuannya. Sedangkan dari segi Diklat pimpinan hanya 17 % yang belum mengikuti Diklat Pimpinan. Untuk Provinsi Gorontalo sudah sesuai dengan kapasitas keilmuannya yaitu sekitar 98,6 %, meskipun demikian untuk sisanya 1,6 secara tidak langsung memiliki hubungan dengan kapasitas pendidikan karena berhubungan dengan kemampuan manajerial yang bersangkutan. Ditinjau dari jenjang pendidikan kepemimpinan kapasitas pelaku sudah sesuai dengan diklat yang diikuti, hanya 8,1 % yang belum sesuai dengan diklat yang diikuti.

Pimpinan di Pemerintah Provinsi Gorontalo dan Kota Gorontalo semuanya terlibat dalam penyusunan Tupoksi, Job Description, pola karir, visi misi dan Lakip, sedangkan di Kabupaten Pohuwato baru 40 % yang terlibat langsung dalam penyusunan setiap item tersebut. Inovasi untuk melakukan perubahan ke arah yang lebih maju pada umumnya pimpinan lembaga di ketiga daerah ini cukup tinggi. Untuk Provinsi Gorontalo rata-rata tingkat keyakinannya 100 %, Kota Gorontalo tingkat keyakinannya

rata-rata 81,1 % sedangkan Kabupaten Pohuwato rata-rata tingkat keyakinannya 80 %.

Bengkalai tugas untuk tingkat Provinsi Gorontalo hanya 9,1 % memiliki bengkalai tugas, 54,5 % sedangkan Pohuwato 30 % yang memiliki bengkalai tugas. Beberapa kiat yang dilakukan dalam mengatasi masalah bengkalai tugas antara lain adalah : meningkatkan koordinasi dengan pihak yang berkompeten, mencari akar masalah dan solusinya, mengefektifkan waktu kerja, memanfaatkan waktu di luar jam kerja dan menjadwalkan kembali dan membagi habis tugas yang terbengkalai.

Pengembangan inisiatif, pada umumnya baik, hal ini tergambar dari pengambilan keputusan yang dianggap berat tetapi pada umumnya pimpinan menempuh cara-cara seperti berkonsultasi dengan pihak lain, memikirkan dampak negatif dan positif dan merumuskan cara penyampaiannya. Meskipun demikian terdapat pimpinan yang cukup ragu dalam pengambilan inisiatif dengan dalih melihat situasi dan kondisi. Selain itu inisiatif pimpinan terlihat dari keberaniannya dalam memperkenalkan program perubahan dimana pimpinan pada umumnya akan melakukan perubahan meskipun mengandung resiko.

Pada umumnya pimpinan diketiga wilayah telah berlaku sebagai motivator yang baik, hal ini tergambar dari adanya limpahan tanggung jawab pekerjaan kepada staf yang memiliki kompetensi melalui cara menugaskan staf dalam tugas tambahan, memberikan tantangan tugas serta memberikan reward kepada bawahan yang berprestasi. Dalam hal memotivasi staf untuk beradaptasi dengan perubahan dalam aplikasi model perencanaan dan pelaporan serta perangkat informasi, para pimpinan memberikan kesempatan kepada staf untuk mengikuti pelatihan.

Dalam hal menambah wawasan pada umumnya pimpinan di wilayah ini cukup baik, hal terlihat dari minat mengakses informasi melalui media cetak dan elektronik. Disamping itu antusias para pimpinan untuk mengikuti seminar, dialog dan lokakarya yang relevan dengan tupoksi cukup tinggi.

### ***Staf***

Staf yang dijadikan responden menyebar pada institusi Dinas, Badan dan Kantor pada ketiga wilayah yang menjadi lokasi penelitian. Staf yang dimaksud adalah pegawai yang tidak menduduki jabatan eselon pada institusi yang menjadi tempat tugasnya. Pada umumnya staf yang menjadi

responden bergolongan IIIa sampai IIIId. Untuk Provinsi Gorontalo berjumlah 25 orang atau 78 %, Kota Gorontalo berjumlah 13 orang atau 81 % dan Kabupaten Pohuwato berjumlah 13 orang atau 43 %. Data golongan responden ini menunjukkan dari segi kepangkatan para staf yang menjadi responden memiliki cukup kapasitas dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya dalam institusi yang menjadi tempat tugasnya.

Kapasitas staf yang menjadi responden cukup tinggi dalam melaksanakan tugasnya, hal ini diperlihatkan oleh tingkat pendidikan staf yang menjadi responden. Pada umumnya pendidikan staf adalah sarjana. Untuk Provinsi Gorontalo staf yang berpendidikan sarjana dan magister berjumlah 23 orang atau 72%, Kota Gorontalo berjumlah 13 orang atau 81 % dan Kabupaten Pohuwato 20 orang atau 67%. Dilihat dari pendidikan dalam jabatan terdapat 11 orang staf di Provinsi Gorontalo yang telah memiliki sertifikat PIM IV dan 1 orang di Kabupaten Pohuwato. Sedangkan yang telah mendapatkan sertifikat Adum 2 orang di Provinsi Gorontalo dan 3 orang di Kota Gorontalo.

### **Kapasitas Staf**

Pada umumnya staf yang dijadikan sebagai responden pada setiap institusi yang menjadi sample penelitian memiliki bakat khusus yang tergambar dari bakat secara teknis, persuasive, kreatif dan dinamis. Dalam hal kepedulian terhadap institusi, pada umumnya staf cukup baik hal ini terlihat dari respon staf terhadap kewenangan institusi, visi-misi, tugas pokok dan fungsi serta *job description*. Dalam hal kepercayaan diri staf untuk memperoleh kesempatan untuk menangani suatu tugas untuk ketiga daerah pada umumnya menyatakan mampu melaksanakan 100%. Pada umumnya staf tidak ingin berlama-lama di kantor jika kurang pekerjaan. Kemauan staf untuk menambah wawasan melalui media massa, dan elektronik cukup tinggi dengan sebaran tertarik pada teknologi 0,33% %, kewirausahaan 0,11 %, berita politik 38 %, infotainment 0,24 %.

Kapasitas staf dalam menyelesaikan tugas untuk tiga ketiga daerah cukup baik. Hal ini tergambar dari rata-rata staf yang dapat menyelesaikan tugas dalam batas waktu yang telah ditentukan 55%, sedangkan staf yang menyelesaikan tugas di rumah atas inisiatif sendiri sekitar 57%, kemudian yang menyelesaikan tugas yang sering dikoreksi atasan 22% dan yang sering mendapat keluhan 67%. Secara fisik pada umumnya para staf menyenangi kegiatan olah raga.

Dalam melaksanakan tugas institusi para staf memiliki kebiasaan untuk berdiskusi dan bertanya kepada berbagai stakeholders yang memiliki hubungan dengan tugasnya, baik langsung maupun tidak langsung. Stakeholders yang dimaksud adalah pemuka agama, akademisi, pelaku bisnis, pejabat birokrasi, anggota legislatif, anggota TNI/POLRI, insan pers, aktivis LSM serta elemen masyarakat sipil lain yang ditokohkan. Dalam melaksanakan tugas-tugas staf kadang-kadang mengalami kesulitan dalam menyelesaikan tugas sesuai dengan tupoksi hal ini disebabkan oleh penempatan tidak sesuai dengan keahlian, serta proses pengangkatan yang menggunakan sistem tertutup artinya pengangkatan tidak didasarkan pada kebutuhan akan tiap-tiap bidang keahlian pada Dinas, Badan atau kantor yang bersangkutan akan tetapi hanya didasarkan pada pertimbangan keluarga, golongan, agama, suku dan lain sebagainya.

### **Kesimpulan**

Kapasitas pelaku dan kelembagaan pada masing-masing Pemerintah Daerah yang menjadi lokasi studi cukup baik. Hal ini menunjukkan pengembangan Sumber Daya Pelaku pada Pemerintah Daerah cukup baik, sesuai dengan salah satu program utama Provinsi Gorontalo yang menjadi pilar pembangunan yaitu pengembangan SDM. Suatu tata pemerintahan yang baik membutuhkan pemerintah yang digerakan oleh visi, misi yang jelas dan mampu mengintegrasikan dan mengarahkan segala upaya dari Stakeholders, oleh karena itu sedapat mungkin dalam penyusunan visi misi Institusi perlu melibatkan berbagai elemen termasuk stakeholders agar apa yang menjadi visi misi setiap Institusi dapat menjawab kepentingan berbagai pihak.

Perbedaan nama dinas teknis antara provinsi dan Kabupaten/Kota menyebabkan rumitnya koordinasi dinas teknis dimaksud, sehingga sinkronisasi program dan implementasi kebijakan menimbulkan tumpang tindihnya (overlap) di tingkat bawah. Dalam hal memposisikan personal dalam struktur kelembagaan; dinas, kantor dan badan belum sepenuhnya mengacu pada kompetensi dasar dan kompetensi bidang untuk menuju pada penyelenggara pemerintahan daerah yang baik sesuai diharapkan (*good governance*).

### **Rekomendasi**

Untuk mewujudkan kapasitas pelaku dan kapasitas lembaga pemerintah daerah sebaiknya personal yang sementara dan yang akan menduduki jabatan structural mengacu pada persyaratan formal. Pelibatan *stakeholders* dalam penyusunan rencana program sampai dengan monitoring dan evaluasi perlu dilakukan, sehingga tidak akan terjadi *overlap* program antara dinas teknis yang ada. Penamaan dinas teknis antara Provinsi, Kabupaten/Kota perlu dilakukan secara seragam sehingga tidak menimbulkan pemahaman yang keliru termasuk TUPOKSI masing-masing dinas teknis yang ada. Dengan demikian secara hirarki dapat terlihat garis koordinasi yang jelas antara Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Penempatan personal dalam jabatan struktural baik di Provinsi, Kabupaten/Kota sebaiknya mengacu pada kompetensi dasar dan kompetensi bidang sesuai Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: 46A/2003 tentang Pedoman Penyusunan Standar Kompetensi Jabatan Struktural Pegawai Negeri sipil, dan bukan didasarkan pada senioritas atau lama dinas dari pegawai yang bersangkutan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Caiden, Gerald E. 2002. *Administrative Reform Comes Age*. Berlin. Walter de Gryter
- Mintzberg, Henry. 1996. *Managing Government, Governing Management*, dalam *Harvard Business Review*, May – June 1996.
- Osborne, David, & Ted Gaebler, 1993. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume Book.
- Rasyid, Rias. 1998. *Pemerintahan yang Amanah*. Ninarena Pariwara: Jakarta.
- Rusli, Budiman. 2004. *Pelayanan Publik di Era Reformasi*. Pikiran Rakyat. Bandung.
- Siagian, Sondang. 2000. *Administrasi Pembangunan*. Rineka Cipta. Jakarta.
- Taliziduhu, Ndraha. 2003. *Kibernology I*. Rineka Cipta: Jakarta.

### Sumber Lain:

Biro Kepegawaian Negara: 46A/2003 tentang Pedoman Penyusunan  
Kompetensi Jabatan Struktural PNS.  
Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.  
Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan  
Daerah.