

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien sangat ditentukan oleh kualitas sumber daya manusia (SDM), khususnya Aparatur Sipil Negara sebagai pelaksana kebijakan publik. ASN memiliki peran strategis dalam menjalankan fungsi pelayanan publik, pembangunan, serta pemberdayaan masyarakat. Dalam konteks administrasi publik modern, keberhasilan suatu organisasi pemerintahan tidak hanya ditentukan oleh regulasi dan struktur organisasi, tetapi juga oleh kapasitas individu dan kolektif aparatur dalam menjalankan tugasnya secara profesional, adaptif, dan berintegritas (Marlinda et al., 2025)

Pentingnya SDM ASN semakin menguat seiring dengan tuntutan reformasi birokrasi yang mengarah pada terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). ASN dituntut tidak hanya memiliki kompetensi teknis, tetapi juga kompetensi manajerial dan sosial-kultural yang mampu menjawab dinamika perubahan lingkungan strategis. Hal ini sejalan dengan paradigma manajemen publik baru (*New Public Management*) dan (*New Public Service*) yang menekankan pada kinerja, akuntabilitas, serta orientasi pada pelayanan masyarakat (Faedlulloh et al., 2020)

Perkembangan lingkungan strategis yang ditandai dengan globalisasi, digitalisasi pemerintahan, perkembangan teknologi informasi, serta meningkatnya ekspektasi masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik telah mendorong

organisasi sektor publik untuk terus melakukan transformasi birokrasi. Kondisi tersebut menuntut ASN tidak hanya memiliki kompetensi teknis yang memadai, tetapi juga kompetensi manajerial, sosial-kultural, dan pemerintahan yang mampu mendukung terciptanya birokrasi yang adaptif terhadap perubahan. ASN saat ini dituntut mampu bekerja secara profesional, inovatif, berorientasi pada hasil, serta mampu memanfaatkan teknologi informasi dalam setiap proses pelayanan dan pengambilan keputusan organisasi (Bria Seran et al., 2020)

Dalam perspektif administrasi publik modern, pengembangan kapasitas (*capacity building*) menjadi salah satu strategi utama untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia aparatur. Bahwa pengembangan kapasitas merupakan proses peningkatan kemampuan individu, organisasi, dan kelembagaan agar mampu menjalankan fungsi-fungsinya secara efektif, efisien, dan berkelanjutan (Ciobanu & Androniceanu, 2015). Konsep ini menunjukkan bahwa keberhasilan organisasi pemerintah tidak cukup hanya mengandalkan peningkatan kemampuan individu melalui pendidikan dan pelatihan, tetapi juga harus diiringi dengan penguatan organisasi serta reformasi kelembagaan yang mampu mendukung peningkatan kinerja aparatur secara berkesinambungan.

Selain itu, teori *Human Resource Development* (HRD) yang dikemukakan oleh (Chalofsky & Cavallaro, 2013), menempatkan pengembangan SDM sebagai proses sistematis untuk meningkatkan pengetahuan, keterampilan, dan sikap pegawai guna mencapai kinerja organisasi yang optimal. Swanson dan Holton (2001) menegaskan bahwa HRD mencakup pelatihan, pengembangan karier, dan pengembangan organisasi. Dalam konteks ASN, pendekatan ini menjadi penting

untuk memastikan bahwa aparatur memiliki kompetensi yang relevan dengan kebutuhan organisasi dan masyarakat

Pengembangan kapasitas ASN menjadi semakin penting seiring dengan implementasi sistem merit dalam manajemen kepegawaian nasional. Sistem merit menempatkan kompetensi, kualifikasi, dan kinerja sebagai dasar utama dalam pengelolaan ASN. Melalui sistem tersebut, setiap instansi pemerintah dituntut untuk melakukan pengembangan kompetensi secara berkelanjutan agar mampu menghasilkan aparatur yang profesional dan berintegritas (Bonn, 2001). Namun demikian, implementasi pengembangan kapasitas ASN di berbagai daerah masih menghadapi berbagai tantangan. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa program pengembangan kompetensi ASN sering kali belum didasarkan pada analisis kebutuhan organisasi yang komprehensif, sehingga pelatihan yang dilaksanakan belum sepenuhnya mampu menjawab kebutuhan riil organisasi maupun kebutuhan individu pegawai

Di Indonesia, kondisi umum pengembangan ASN telah mengalami berbagai perbaikan melalui kebijakan reformasi birokrasi, seperti penerapan sistem merit dan penguatan manajemen talenta; pentingnya pengembangan kompetensi secara berkelanjutan. Namun demikian, implementasi kebijakan tersebut di tingkat daerah masih menghadapi berbagai kendala, seperti keterbatasan anggaran, kurangnya perencanaan yang matang, serta rendahnya komitmen organisasi terhadap pengembangan SDM. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa pengembangan kapasitas ASN di daerah seringkali belum berjalan optimal

Dalam Pasal 20 dan Pasal 21 Nomor 20, 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Undang-undang ini menegaskan bahwa pengelolaan ASN harus dilaksanakan berdasarkan sistem merit, yaitu kebijakan dan manajemen yang didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar. Dalam Undang-Undang ini juga ditegaskan pentingnya pengembangan kompetensi secara berkelanjutan guna meningkatkan profesionalisme aparatur (Rahman, 2021)

Mnurut (Fahreza et al., 2019)Mengungkapkan bahwa inovasi dalam pengembangan kapasitas masih terbatas dan belum terintegrasi dengan kebutuhan organisasi. Selain itu Taufik, 2025 Menekankan bahwa pengembangan kapasitas pemerintah daerah masih menghadapi masalah koordinasi dan sinkronisasi antarunit kerja. Permasalahan yang lebih spesifik juga ditemukan pada instansi pengelola kepegawaian, seperti Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia. Studi menunjukkan bahwa program pelatihan belum sepenuhnya mampu meningkatkan kualitas kinerja pegawai secara signifikan. Hal ini disebabkan oleh kurangnya perencanaan berbasis kebutuhan, keterbatasan sumber daya, serta lemahnya evaluasi program

Selain itu, berbagai permasalahan lain juga masih ditemukan dalam pengembangan kapasitas ASN, seperti keterbatasan anggaran pelatihan, rendahnya evaluasi pasca-pelatihan, ketidaksesuaian antara kompetensi pegawai dengan tuntutan jabatan, lemahnya manajemen talenta, serta belum optimalnya pemanfaatan teknologi digital dalam pengembangan sumber daya manusia. Akibatnya, investasi pemerintah dalam pengembangan kompetensi aparatur belum sepenuhnya menghasilkan peningkatan kinerja organisasi yang signifikan. Kondisi

tersebut menunjukkan bahwa pengembangan kapasitas ASN masih menjadi isu strategis yang perlu mendapatkan perhatian serius dalam agenda reformasi birokrasi (Apandi, 2020)

Pada tingkat pemerintah daerah, tantangan pengembangan kapasitas ASN menjadi semakin kompleks karena adanya perbedaan karakteristik daerah, keterbatasan sumber daya, serta tuntutan pelayanan publik yang semakin beragam. Pemerintah daerah dituntut mampu menghasilkan aparatur yang tidak hanya memahami tugas administratif, tetapi juga mampu beradaptasi dengan perkembangan teknologi, kebijakan nasional, dan kebutuhan masyarakat lokal. Oleh karena itu, keberhasilan pengembangan kapasitas ASN di daerah menjadi salah satu indikator penting dalam menilai keberhasilan reformasi birokrasi secara keseluruhan (Anggadwita, 2020)

Kabupaten Bojonegoro merupakan salah satu daerah yang terus berupaya meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan melalui berbagai program reformasi birokrasi dan pengembangan kompetensi ASN. Sebagai instansi yang memiliki fungsi strategis dalam pengelolaan kepegawaian, Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan (BKPP) Kabupaten Bojonegoro memegang peranan penting dalam memastikan tersedianya aparatur yang kompeten, profesional, dan mampu mendukung pencapaian tujuan pembangunan daerah. BKPP tidak hanya bertanggung jawab dalam aspek administrasi kepegawaian, tetapi juga menjadi motor penggerak dalam penyusunan kebijakan pengembangan kompetensi ASN, penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, pengelolaan sistem informasi

kepegawaian, serta implementasi manajemen talenta di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro (Akçayır et al., 2016)

Namun demikian, berdasarkan hasil observasi awal, masih ditemukan sejumlah fenomena yang menunjukkan bahwa pengembangan kapasitas ASN di BKPP Kabupaten Bojonegoro menghadapi berbagai tantangan. Dari aspek sumber daya manusia, masih terdapat ketimpangan kompetensi antarpegawai yang berpotensi memengaruhi efektivitas pelaksanaan tugas organisasi. Tidak seluruh ASN memiliki kemampuan yang setara dalam menghadapi tuntutan digitalisasi birokrasi, khususnya dalam pemanfaatan teknologi informasi dan sistem kepegawaian berbasis elektronik. Kondisi ini menunjukkan adanya kebutuhan pengembangan kompetensi yang lebih terarah dan berkelanjutan.

Selain itu, proses pemetaan kompetensi pegawai sebagai dasar pengembangan karier dan penerapan manajemen talenta belum sepenuhnya optimal. Padahal, pemetaan kompetensi merupakan instrumen penting dalam memastikan kesesuaian antara kemampuan pegawai dengan kebutuhan organisasi. Ketika pemetaan kompetensi belum berjalan secara maksimal, maka program pengembangan yang diselenggarakan berpotensi tidak tepat sasaran dan kurang memberikan dampak signifikan terhadap peningkatan kinerja organisasi (Sidabutar, 2024)

Permasalahan lain yang juga menjadi perhatian adalah masih perlunya penguatan integrasi sistem informasi kepegawaian dalam mendukung pengambilan keputusan berbasis data. Di era transformasi digital, pengelolaan sumber daya manusia aparatur dituntut menggunakan pendekatan data-driven human resource

management yang memungkinkan organisasi merancang program pengembangan kompetensi berdasarkan kebutuhan aktual pegawai dan organisasi. Namun pada praktiknya, pemanfaatan data kepegawaian sebagai dasar perencanaan pengembangan kapasitas masih menghadapi berbagai kendala teknis maupun kelembagaan (Ishma et al., 2025)

Di sisi lain, meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap pelayanan publik yang cepat, transparan, dan akuntabel juga memberikan tekanan yang semakin besar kepada ASN untuk terus meningkatkan kualitas pelayanan. Kondisi ini menuntut BKPP Kabupaten Bojonegoro untuk tidak hanya fokus pada pelaksanaan program pendidikan dan pelatihan, tetapi juga memastikan bahwa seluruh proses pengembangan kapasitas mampu menghasilkan perubahan perilaku kerja, peningkatan kompetensi, serta peningkatan kinerja organisasi secara nyata (Lande et al., 2024)

Berdasarkan fenomena tersebut, terdapat kesenjangan antara kondisi ideal pengembangan kapasitas ASN yang diharapkan dalam sistem merit dan reformasi birokrasi dengan kondisi empiris yang masih menunjukkan berbagai tantangan dalam implementasinya. Selain itu, sebagian besar penelitian terdahulu lebih banyak membahas pengembangan kapasitas ASN pada aspek kompetensi atau pelatihan semata, sedangkan penelitian ini berupaya mengkaji pengembangan kapasitas secara lebih komprehensif menggunakan perspektif Grindle (1997) yang mencakup dimensi pengembangan sumber daya manusia (human resource development), penguatan organisasi (organizational strengthening), dan reformasi kelembagaan (institutional reform) (Serhieiev et al., 2025)

Dengan demikian, penelitian mengenai “Pengembangan Kapasitas Sumber Daya Manusia Aparatur Sipil Negara di Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Bojonegoro Tahun 2025” menjadi penting untuk dilakukan. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran mendalam mengenai proses pengembangan kapasitas ASN yang berlangsung di BKPP Kabupaten Bojonegoro, mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung maupun menghambat pelaksanaannya, serta menghasilkan rekomendasi yang dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia aparatur. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik terhadap pengembangan kajian administrasi publik, khususnya dalam bidang pengembangan kapasitas ASN dan reformasi birokrasi di tingkat pemerintah daerah.

B. Rumusan masalah

Menurut Lexy J. Moleong, perumusan masalah dalam penelitian kualitatif berfungsi sebagai upaya untuk memberikan batasan yang jelas terhadap fokus penelitian sehingga peneliti tidak terjebak pada pembahasan yang terlalu luas. Melalui perumusan masalah, peneliti dapat memusatkan perhatian pada fenomena tertentu yang dianggap penting, relevan, dan layak untuk diteliti. Fokus tersebut akan menjadi pedoman dalam menentukan lokasi penelitian, memilih informan, mengumpulkan data, serta melakukan analisis data.

Menurut Sugiyono (2022), rumusan masalah merupakan pertanyaan penelitian yang disusun berdasarkan permasalahan yang telah diidentifikasi sebelumnya dan menjadi fokus utama yang akan dijawab melalui proses penelitian. Rumusan

masalah memiliki peran yang sangat penting karena menjadi dasar dalam menentukan arah dan pelaksanaan penelitian secara keseluruhan. Dengan adanya rumusan masalah yang jelas, peneliti dapat memahami secara spesifik apa yang ingin diketahui, dijelaskan, atau dianalisis melalui penelitian yang dilakukan. Rumusan masalah berfungsi sebagai pedoman dalam menyusun tujuan penelitian. Setiap tujuan penelitian pada dasarnya merupakan jawaban yang ingin diperoleh dari pertanyaan yang terdapat dalam rumusan masalah. Selain itu, rumusan masalah juga menjadi dasar dalam memilih teori yang relevan untuk menjelaskan fenomena yang diteliti.

“Bagaimana pelaksanaan pengembangan kapasitas sumber daya manusia Aparatur Sipil Negara di Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Bojonegoro Tahun 2025?”

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis pengembangan kapasitas sumber daya manusia Aparatur Sipil Negara di Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Bojonegoro Tahun 2025.

2. Kegunaan Penelitian

Adapun Kegunaan Penelitian ini adalah Sebagai berikut :

a. Secara teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya yang berkaitan dengan

pengembangan kapasitas sumber daya manusia Aparatur Sipil Negara. Selain itu, penelitian ini juga dapat menjadi referensi akademik bagi penelitian selanjutnya yang memiliki kajian serupa

b. Secara praktiss

a) Bagi Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan (BKPP)

Kabupaten Bojonegoro

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dalam meningkatkan efektivitas program pengembangan kapasitas ASN, sehingga lebih sesuai dengan kebutuhan kompetensi dan tuntutan organisasi

b) Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan rujukan dan perbandingan bagi penelitian lain yang berkaitan dengan pengembangan kapasitas ASN, khususnya dalam konteks pemerintahan daerah

D. Sistematika Pembahasan

1. BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang masalah yang menjelaskan fenomena dan urgensi penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian baik secara teoritis maupun praktis.

2. BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan landasan teori yang relevan dengan penelitian, khususnya terkait pengembangan kapasitas sumber daya manusia ASN,

konsep kompetensi, serta manajemen sumber daya manusia sektor publik. Selain itu, disajikan pula penelitian terdahulu yang menjadi rujukan, serta kerangka pemikiran yang menggambarkan alur berpikir penelitian.

3. BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini menjelaskan tentang jenis dan pendekatan penelitian yang digunakan, lokasi penelitian, fokus penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, serta teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian.

4. BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi hasil penelitian yang diperoleh di lapangan terkait pengembangan kapasitas ASN di BKPP Kabupaten Bojonegoro, serta pembahasan yang mengaitkan temuan penelitian dengan teori yang digunakan.

5. BAB V PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dari hasil penelitian serta saran yang diberikan sebagai rekomendasi bagi pihak-pihak terkait, khususnya dalam upaya meningkatkan pengembangan kapasitas ASN.