

Pengembangan Kapasitas (*Capacity Building*) dalam Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah

Oleh:
Drs. Nugraha, SE, M.Si., Akt.¹

Abstract

A capacity building is a serious attempt of an organization to develop its performance capability – the ability to apply skills and resources successfully in order to accomplish the objectives and satisfy stakeholders' expectations.

Studies by UNDP found out that the concept of capacity building is considered to be the right choice of local government to support the implementation of autonomy policy. This paper will discuss deeply the nine strategies of developing capacity building to be implemented in the local government level. (Key Words: Capacity Building, Strategic Management, Decentralization, and Local Government).

A. Pendahuluan

Pengembangan kapasitas (*capacity building*) sebagai suatu pendekatan dalam pengelolaan pemerintahan muncul sejalan dengan pertumbuhan negara-negara berkembang di kawasan Asia dan Afrika pada tahun 1980-an. Pada awalnya konsep pengembangan kapasitas ini lebih dikenal dengan sebutan "*institution building*" pada dasa warsa 1950-1960an dan bergeser menjadi "*institution strengthening*" pada tahun 1970-an dan berubah menjadi "*institutional development*" pada tahun 1980-an (LAN, 2000). Pemikiran yang berkaitan dengan pengembangan kapasitas ini sesungguhnya tidak dapat dipisahkan dari keseluruhan konsep sebelumnya, yaitu berkaitan dengan tiga komponen: (1) penguatan organisasi dan manajemen; (2) penyediaan sumber daya, sarana dan prasarana; serta (3) jaringan atau *linkage* (Eade, 1997).

Sejalan dengan perkembangan konsep pengembangan kapasitas yang masih baru ini dan dipengaruhi oleh konsep sebelumnya seperti pengembangan kelembagaan, penguatan kelembagaan, serta pengembangan kelembagaan, maka makna yang terangkum dalam pengembangan kapasitas ini menjadi sangat luas, yaitu mencakup seluruh level dalam suatu organisasi atau kelembagaan. Dengan demikian konsep pengembangan kapasitas ini menjadi suatu konsep yang berkaitan dengan kemampuan (*ability*) dari suatu organisasi atau kelembagaan dalam mencapai tujuannya secara efektif, efisien dan secara keberlanjutan (Grindle, 1997). Untuk itu sampai dengan saat ini, kajian yang berkaitan dengan pengembangan kapasitas birokrasi pemerintah di Indonesia masih belum begitu banyak. Beberapa diantaranya adalah kajian dari Balitbang Departemen dalam Negeri yang bekerja sama dengan Fisipol Universitas Gajah Mada dengan mengambil sampel 100 Daerah Tingkat II menyimpulkan bahwa kapasitas Daerah dalam melaksanakan urusan rumah tangganya hanya 44,6% dari yang diidealkan. Kajian serupa dilakukan oleh Lembaga Administrasi Negara RI (2000), dengan mengambil sampel beberapa Daerah Kabupaten/Kota di 12 Propinsi, menunjukkan bahwa:

- Tingkat kapasitas SDM di lembaga eksekutif (Sekretariat Daerah dan Dinas Daerah) jauh lebih baik jika dibandingkan dengan di DPRD
- Daerah yang memiliki kapasitas SDM terbaik adalah Kota Samarinda, Kabupaten Bantul dan Kabupaten Batang Hari, yang mencapai nilai 0,50-0,60.

Kajian yang berkaitan dengan pengembangan kapasitas kelembagaan birokrasi Pemda ini dilakukan juga oleh Tri Widodo (2004) dalam penyelesaiannya studinya di Nagoya

¹Dosen STIA LAN dan UPI, saat ini banyak terlibat dalam pengembangan kapasitas (*capacity building*) kelembagaan Pemerintah Daerah

University Jepang. Studi ini dilakukan dengan mengambil kasus Kota Bandung dan hasilnya menunjukkan bahwa kapasitas kelembagaan Pemda Kota Bandung dinilai masih kurang, akan tetapi peranannya diakui sangat tinggi dalam peningkatan kualitas pelayanan publik yang dilakukan oleh Pemda. Sehingga dalam rekomendasinya Tri Widodo (2004) menyarankan untuk menjadikan pengembangan kapasitas sebagai suatu pilihan strategi yang dapat dikembangkan dalam mendorong percepatan peningkatan kualitas pelayanan publik di Kota Bandung. Studi sejenis juga pernah dilakukan oleh BIGS dan Yayasan Akatiga (2000), yang mengambil kasus di Kota Bandung. Dalam studi yang terfokus pada kapasitas birokrasi dalam menjalankan fungsi pembangunan menunjukkan kesimpulan yang hampir sama dengan studi terbaru. Artinya Bigs dan Akatiga (2000) telah mengindikasikan jika persoalan lemahnya kapasitas birokrasi Pemda ini adalah suatu masalah yang sangat serius untuk segera diselesaikan.

Minimnya kajian tentang pengembangan kapasitas bukan hanya di Indonesia. Studi sejenis juga relatif belum begitu banyak dilakukan di luar negeri. Beberapa studi yang dapat diakses diantaranya adalah studi yang dilakukan oleh Grindle (1997) di negara-negara berkembang khususnya di Afrika (Bolivia, Republik Afrika Tengah, Ghana, Morocco, Sri Lanka dan Tanzania). Sehubungan dengan kapasitas pemerintah, ditemukan bahwa pada tahun 1980-an telah terjadi penurunan kapasitas di sektor publik, terutama disebabkan oleh krisis telah yang melanda negara-negara tersebut. Krisis yang terjadi telah menyebabkan turunnya *real income* pemerintah untuk membayar pegawainya, yang berakibat pada turunnya standar gaji dan berkurangnya perhatian, waktu, tenaga untuk pekerjaan-pekerjaan pemerintah. Selain itu, studi Grindle tersebut menemukan bahwa aspek politik, terutama sehubungan dengan proses penggantian kekuasaan yang berganti secara cepat dan dengan proses tidak wajar (kudeta) menyebabkan menurunnya kapasitas pemerintah, seperti terjadi di Ghana. Sementara itu rendahnya partisipasi publik juga ikut mendorong proses pembangunan yang berjalan jauh dari kepentingan publik dan sekaligus sangat sulit untuk dikontrol oleh publiknya. Sehingga telah muncul yang disebut kesenjangan kapasitas. Grindle (1997) lebih lanjut menyatakan bahwa untuk menilai kesenjangan kapasitas diperlukan sejumlah indikator yang diidentifikasikan melalui sejumlah pertanyaan mengenai sejumlah pertanyaan mengenai tugas-tugas yang spesifik dari pemerintah daerah tersebut. Misalnya, apakah tugas sudah diidentifikasi secara efektif?; apakah pelaksanaan kegiatan tersebut telah sesuai dengan pedoman yang telah ditetapkan?; apakah sumber daya manusia yang melaksakan tugas telah memiliki kemampuan untuk menyelesaikan tugas dengan baik?; sumber-sumber daya apa yang secara efisien dibutuhkan oleh suatu aktivitas agar terlaksana dengan efektif dan efisien?; kemampuan apa yang diperlukan untuk menyelesaikan tugas secara berkesinambungan?.

Studi sejenis dilakukan oleh Goran Anderson and Jan Isaksen (2002) yang mengambil studi tentang pengembangan kapasitas dalam pengelolaan keuangan negara di Afrika. Studi yang dilakukan oleh Goran Anderson dan Jan Isaksen ini termasuk studi kebijakan publik, karena difokuskan kepada dokumen kebijakan publik yang telah dikeluarkan. Dengan mengambil konsep pengelolaan keuangan publik dari Brobak dan Sjolander (2001), kedua peneliti membagi tahapan studi pengembangan kapasitas tersebut dalam empat elemen dasar dalam pengelolaan keuangan publik, yaitu: (1) perencanaan dan penganggaran; (2) akuntansi; (3) pembayaran, dan (4) audit dan pendapatan. Dari studi tersebut dapat disimpulkan bahwa kapasitas kelembagaan dalam pengelolaan keuangan negara dinilai masih banyak kekuangan, yang diakibatkan oleh penerapan program ini terlalu terburu-buru dan tidak dilakukan secara matang. Artinya penerapan program pengelolaan keuangan yang ada lebih terkesan memenuhi kebutuhan formalitas administrasi keuangan semata dibandingkan dengan memenuhi kaidah pengelolaan sesungguhnya. Untuk itu maka selanjutnya Goran Anderson and Jan Isaksen (2002:7) merekomendasikan sejumlah pengembangan kapasitas yang menyangkut pengelolaan dan perencanaan sumber pendapatan, peningkatan kapasitas (pendidikan) sumber daya

manusia pengelola, perbaikan dalam manajemen sumber daya, peningkatan kerjasama dengan kelembagaan terkait.

B. Konsep Pengembangan Kapasitas

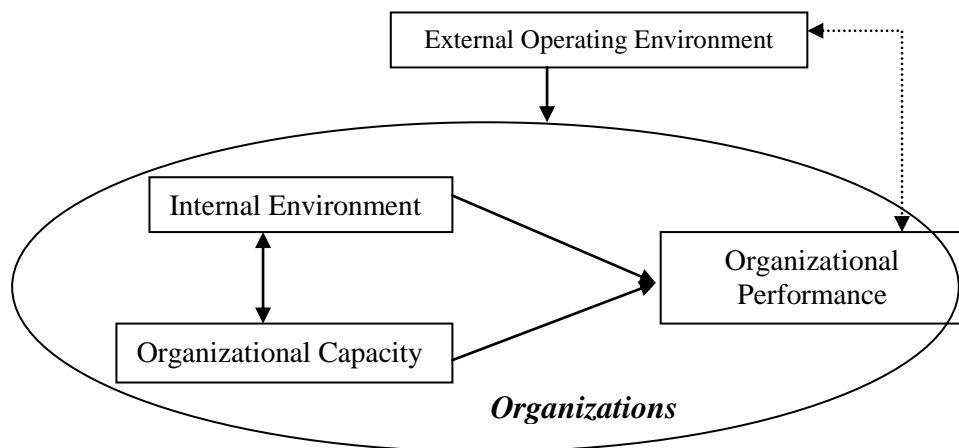
Pengembangan kapasitas mengacu kepada proses dimana individu, kelompok, organisasi, kelembagaan, dan masyarakat mengembangkan kemampuannya baik secara individual maupun kolektif untuk melaksanakan fungsi mereka, menyelesaikan masalah mereka, mencapai tujuan-tujuan mereka secara mandiri. Dengan demikian yang dimaksud pengembangan kapasitas pemerintah daerah di sini mengacu kepada proses pengembangan kapasitas organisasi pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi, menyelesaikan masalah dan mencapai tujuan-tujuan organisasinya atau dalam kata lain kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahan.

Konsep pengembangan kapasitas organisasi yang secara khusus mengacu kepada pengelolaan sektor publik baru muncul pada awal tahun 1980-an, sejalan dengan pertumbuhan negara-negara berkembang. Namun jika konsep ini mengacu kepada penguatan kelembagaan atau pengembangan kelembagaan konsep ini bisa menggunakan juga konsep yang berkaitan dengan teori yang berkaitan dengan organisasi.

Pertama, dalam buku "Hand Book of Organizations", Athur L. Stinchombe (dalam March, 1965:150) menyebutkan ada lima variabel dasar yang dinilai mempengaruhi kapasitas organisasi. Artinya bagaimana organisasi tersebut mampu mencapai tujuannya baik, sanan ditentukan oleh kemampuan dari organisasi tersebut dalam mengelola lingkungan sosial dan internal dimana organisasi itu hidup.

Pendapat ini sejalan dengan Doglas Norton, et al. (2003:19) yang mengartikan *"an organizations capacity is its potential to perform – its ability to succesfully apply its skill and resources to accomplish its goals and satisfy its stakeholders expectatios. The aims of capacity development is to improve the potential performance of organizations as reflected in its resources and its management"*

Bahkan untuk itu Doglas menggambarkan keterkaitan pengembangan kapasitas ini dalam skema sebagai berikut:

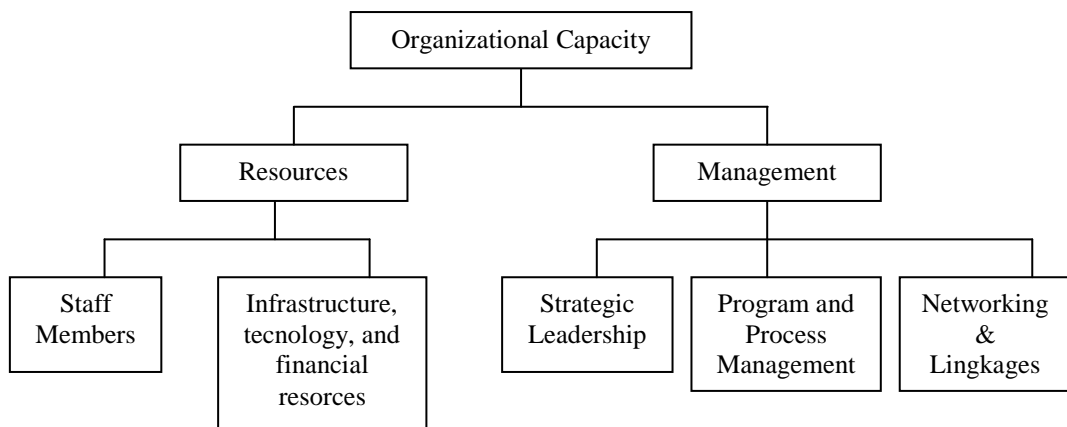


Gambar 1.
Frame Work for Organizational Assesment
(Sumber : Doglas Norton, et. al. 2003: 20)

Dari gambar tersebut Douglas et al. menyimpulkan bahwa kinerja organisasi dalam prosesnya di pengaruhi oleh kapasitas organisasi, lingkungan internal dan lingkungan eksternal.

Konsep pengembangan kapasitas juga bisa sejalan dengan konsep pengembangan kelembagaan (*organizational development*). Karena pada dasarnya memiliki kesamaan dalam kata peningkatan kemampuan organisasi. Narayanan, et al. (1993:390) mendefinisikan: “*organizational development is long range efforts to improve an organizational problem solving and renewal processes, particularly through a more effective and collaborative management of organizational culture with the assistance of change agent or catalyst and use the theory and technology*”.

Dalam salah model diagnosis yang dapat dikembangkan Narayanan, et al (1993:417) menyebutkan model “*Nadle and Thusman’s Contingency Model*, yang dapat digunakan, yaitu: (1) *task component*; (2) *individual component*; (3) *organizational arrangement*; (4) *informal organization*. Jika mengikuti model ini walaupun tidak sama secara keseluruhan namun dapat dilihat ada sejumlah komponen yang sama dan menjadi elemen dalam pengembangan kapasitas yang dikembangkan oleh Douglas dkk. Dalam elaborasi tentang pengembangan kapasitas ini Douglas et. al (2003:24) menggambarkan keseluruhan elemen pengembangan kapasitas dalam gambar berikut ini.



Gambar 2. Types of Organizational Capacity

Sementara itu, Goran Anderson and Jan Isaksen (2002:14) mendefinisikan pengembangan kapasitas sebagai :

- *to develop the knowledge and competence of individual and organization,*
- *to develop organizations and or system organizations, and*
- *to change and streghten institutional frameworks in the form of formal policies and laws and/or other informal norms which stipulate the limits within which individuals and organizations develop.*

Dengan demikian pendapat ini sejalan dengan konsep pengembangan kapasitas dari Grindle (1997) yang menyatakan pengembangan kapasitas sebagai “*ability to perform appropriate task effectively, efficiently and sustainable*”. Selanjutnya bahkan Grindle menyebutkan pengembangan kapasitas ini mengacu kepada “*improvement in the ability of public sector organizations*”. Kedua konsep di atas sejalan juga dengan pendapat GTZ (dalam Tri Widodo, 2002) menyebutkan bahwa persoalan pengembangan kapasitas bukan terletak pada instrumen apa yang digunakan akan tetapi lebih mengacu kepada kemampuan individu secara berkelanjutan dalam rangka meningkatkan kompetensi dan kemampuan memecahkan masalah.

Lebih jauh Acosta (dalam Tri Widodo, 2002) menyebutkan sebagai suatu strategi pengembangan kapasitas Pemerintah Daerah perlu diarahkan kepada empat aspek, yaitu:

- *Management System Improvement*; pada strategi ini proses pengembangan kapasitas menghasilkan struktur organisasi yang adaptif, memiliki fleksibilitas dalam menghadapi perubahan serta prosedur tata kerja yang lebih efektif dan efisien.
- *Developing Staff Competencies*; proses ini berhubungan dengan pengembangan sumber daya manusia, baik dalam kompetensi individu maupun kerjasama kelompok
- *More effective goalsetting*; merupakan proses pencapaian tujuan yang paling efektif dengan mengembangkan sistem budaya organisasi yang paling optimal. Dalam proses ini termasuk persoalan sistem nilai, komunikasi dan kepemimpinan serta pengambilan keputusan dalam organisasi.
- *Internalizing public accountability*; merupakan proses internalisasi nilai-nilai akuntabilitas sebagai semangat pelayanan publik yang diberikan oleh organisasi.

Selanjutnya, UNDP (1999) mengartikan *Capacity Building* sebagai kemampuan individu, kelompok, organisasi, institusi dan masyarakat untuk melaksanakan fungsi mereka, termasuk menyelesaikan masalah dan mencapai tujuan-tujuan mereka. Mengikuti pengertian tersebut, maka capacity building dapat dianalisis dari tiga level, yaitu: (1) tingkat sistem; (2) tingkat organisasi; dan (3) tingkat individu, yang ketiganya merupakan satu kesatuan yang tidak bisa dipisahkan satu sama lainnya. Pembagian level ini hanya untuk memudahkan analisis terhadap kapasitas tersebut. Pada tingkat sistem, masalah yang dijadikan ukuran kapasitas adalah "*enabling environment*", yaitu satu kemampuan dari sebuah sistem dalam memberikan dukungan kepada elemen-elemen sistem, yang menjadi sub sistemnya untuk menjalankan fungsinya secara efektif, efisien dan berkelanjutan. Pada tingkatan organisasi atau institusi, masalah yang dijadikan ukuran adalah dukungan aspek-aspek yang ada dalam organisasi dalam menyumbang kapasitas organisasi tersebut. Sedangkan pada tingkatan individu adalah menyangkut kapasitas atau kemampuan individu dan hubungannya dengan pencapaian tujuan organisasinya.

Sedangkan konsep yang menghubungkan kapasitas pemerintah daerah dengan pembangunan berorientasi kerakyatan salah satunya adalah Eade (1997) yang menyatakan bahwa pengembangan kapasitas pada dasarnya adalah karakteristik organisasi yang dihubungkan dengan partisipasi, pemberdayaan, civil society dan partisipasi publik. Sehingga Eade seperti juga Grindle menyebutkan ada tiga strategi utama dalam pengembangan kapasitas, yaitu: (1) penguatan organisasi dan manajemen; (2) penyediaan sumber daya dan sarana prasarana (3) network. Pendapat tersebut diperkuat oleh Edralin (1997) yang memberikan penjelasan pengembangan kapasitas mirip dengan Eade, namun menambahkan menjadi lima strategi utama yaitu: (1) penguatan organisasi dan manajemen; (2) penyediaan sumber daya dan sarana prasarana (3) network; (4) lingkungan dan; (5) kemampuan fiskal dan program. Sementara itu UNDP (1999) sendiri, pada tahapan selanjutnya selain mengembangkan 3 (tiga) tahapan level kapasitas, juga mengembangkan strategi pengembangan kapasitas, yang terdiri dari 9 (sembilan) dimensi, yang meliputi: (1) misi dan strategi birokrasi; (2) kultur organisasi; (3) struktur organisasi; (4) kompetensi organisasi; (5) proses-proses organisasi; (6) sumber daya manusia; (7) sumber daya keuangan; (8) sumber daya informasi; (9) infrastruktur.

C. Sembilan Strategi Utama dalam Pengembangan Kapasitas

UNDP (1999) menjelaskan bahwa untuk mendukung pelaksanaan pembangunan, termasuk pembangunan di daerah, maka pengembangan kapasitas yang ada harus mampu diturunkan dalam sejumlah strategi lanjutan (sasaran), yang lebih mudah untuk diukur tingkat keberhasilan dari pengembangan kapasitas tersebut. Adapun kesembilan strategi utama tersebut adalah sebagai berikut:

Pertama, strategi yang berhubungan dengan aspek **misi dan strategi organisasi**. Dalam aspek yang berhubungan dengan penyusunan misi dan strategi organisasi saat ini, pemerintah daerah seharusnya mulai mengembangkan keunggulan yang dimiliki oleh daerahnya. Prinsip dasar dalam penyusunan misi dan strategi organisasi akan berhubungan dengan melihat posisi

organisasi dalam setting lingkungan organisasi dan melihat keunggulan komparatif yang dimiliki sebagai *competitive advantage* daerah tersebut dengan yang lainnya. Dalam hubungannya dengan masyarakat yang dilayani, maka strategi yang harus dibangun adalah menyangkut konsep layanan yang terbaik yang harus diberikan oleh Pemda kepada masyarakat sebagai klien. Pemerintah harus mampu mendefinisikan dengan baik jenis layanan yang diberikannya. Termasuk didalamnya melakukan dengan jelas antara jenis layanan publik yang hanya harus diberikan oleh Pemerintah, dengan jenis layanan privat, yang dimungkinkan justru lebih efisien dan efektif dilakukan oleh non-pemerintah. Selain itu strategi lain yang harus, dibangun dalam aspek ini adalah berkaitan dengan penetapan standar keberhasilan dan kinerja organisasi. Standar ini berhubungan dengan kualitas layanan minimal (Standar Pelayanan minimal/SPM) yang disepakati DPRD sebagai legislatif dengan Pemda sebagai eksekutif. Contoh SPM ini adalah penetapan rasio jumlah murid dan guru SD di daerah tersebut dengan rasio 1:40. Kontrak ini sebaiknya dituangkan dalam dokumen publik yang dikenal dengan Arah Kebijakan Umum (Kepmendagri, 29/2002), sehingga dengan demikian Pemda maupun DPRD, begitu juga publik memiliki dasar yang kuat pada saat melakukan perencanaan alokasi belanja sekaligus pelaksanaan dan pengendalian pembangunan di daerah tersebut. Dengan adanya UU No. 7 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara serta Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 tentang sistem anggaran berbasis kinerja, maka seluruh mekanisme perencanaan, pelaksanaan sekaligus pengendalian pemakaian anggaran yang berbasis pada kinerja yang berorientasi pada pelayanan publik sudah sangat lengkap, yang dibutuhkan saat ini adalah bagaimana implementasi dari ketentuan tersebut mampu berjalan sesuai dengan ketentuan. Sebab sampai dengan saat ini, mekanisme tersebut masih belum berjalan dengan optimal, khususnya masih adanya kelemahan dalam aspek pengawasan. Fungsi pengendalian yang ada saat ini seringkali justru berubah menjadi birokrasi baru yang menambah pembiayaan yang harus ditanggung oleh anggaran pemda. Munculnya semua ini dalam satunya disebabkan oleh sistem nilai dan mental aparat dan masyarakat yang masih belum sepenuhnya menerima keterbukaan, transparansi dan akuntabilitas sebagai suatu keharusan. Jadi walaupun instrumen administrasinya sudah modern, namun mental sumber daya manusianya masih kurang menghargai kerja keras dan kejujuran.

Kedua, strategi yang berhubungan dengan aspek **kultur organisasi**. Dalam aspek ini strategi yang harus dibangun di daerah adalah berkaitan dengan kualitas budaya organisasi yang kondisinya saat ini sangat kritis. Budaya korup, bahkan dilakukan dengan secara terbuka dan bersama-sama merupakan indikasi yang paling kuat untuk menunjukkan bahwa dalam aspek kultur ini dibutuhkan strategi yang efektif untuk penyelesaiannya. Banyak pendapat yang menyebutkan perbaikan budaya organisasi harus dimulai dari level manajemen puncak, namun jika saja instrumen di level bawah diperbaiki dan dipatuhi, budaya organisasi ini diyakini akan mengalami perubahan. Sebab budaya kelompok secara tidak langsung terbentuk dari perilaku individu. Yang dibutuhkan bagaimana agar nilai baik dalam individu tersebut bisa semakin menguat dan memberikan penegasian atas kultur kurang baik dalam kelompok. Untuk membangun hal ini ada beberapa strategi yang dapat dikembangkan, diantaranya: standar perilaku atau kinerja; nilai-nilai organisasi dan manajemen; gaya manajemen dan kepemimpinan; cara pandang dan persepsi organisasi.

Ketiga, strategi yang berhubungan dengan aspek **struktur organisasi**. Lemahnya fungsi pengendalian sebagaimana di uraikan pada penjelasan bagian strategi misi dan strategi organisasi, serta kelemahan dalam aspek kultur organisasi Pemda saat ini, berawal juga dari kurang tertibnya dalam penataan struktur organisasinya. Ciri struktur organisasi yang sehat, dimana kewenangan (*authority*) yang dimiliki oleh suatu jabatan publik seharusnya sebangun dengan kekuasaannya (*power*). Namun yang terjadi seringkali justru kesenjangan antara kewenangan dan kekuasaan ini sangat lebar. Kesenjangan ini muncul akibat terlalu kuatnya intervensi organisasi informal kedalam organisasi formal. Kebijakan-kebijakan publik yang muncul tidak lahir dari perdebatan yang terbuka antara lembaga legislatif dan eksekutif di

forum sidang DPRD. Tapi justru sebaliknya, sehingga akuntabilitas kebijakan publik menjadi sangat kabur (Fadilah Putra, 2003). Untuk itu strategi yang seharusnya dapat dibangun dalam aspek ini meliputi: hirarki wewenang; mekanisme kontrol dan pengendalian; serta mekanisme koordinasi dan mekanisme kerja lainnya yang berhubungan dengan struktur kelembagaan pemerintahan daerah.

Kempat, strategi yang berhubungan dengan aspek **kompetensi organisasi**. Aspek kompetensi berkaitan dengan kemampuan dari perangkat Pemda dalam menyelenggarakan pembangunan yang berorientasi kerakyatan. Untuk mendukung hal ini, maka penguatan kelembagaan melalui perumusan kewenangan organisasi, besaran tugas serta bentuk kelembagaan yang memungkinkan mendukung pencapaian tujuan pembangunan harus selalu dikembangkan. Salah satu strategi yang saat ini cukup berkaitan dengan pengembangan kompetensi organisasi ini adalah adanya pelimpahan kewenangan dari Pemda Kabupaten/Kota ke Kecamatan dan Kelurahan². Dengan mendudukan Kecamatan dan Kelurahan sebagai pelaksana langsung pelayanan kepada masyarakat, selain akan memperpendek rantai birokrasi juga diharapkan semakin menguatkan kelembagaan Kecamatan dan Kelurahan sebagai ujung tombak Pemda dalam pelayanan publik. Keuntungan lain dari pendelegasian kewenangan ini adalah percepatan waktu layanan, penghematan ongkos layanan serta semakin dekatnya rantai pengendalian publik terhadap kinerja yang dilakukan Pemerintah sebagai penyelenggara layanan publik.

Kelima, strategi yang berhubungan dengan aspek **proses-proses organisasi**. Strategi dalam aspek ini berhubungan dengan bagaimana fihak Pemerintah Daerah melakukan komunikasi serta hubungan kerja dengan fihak internal maupun eksternal organisasi, didalamnya termasuk mekanisme perencanaan dan monitoring dan evaluasi. Fungsi komunikasi dan informasi selayaknya mendapatkan peran yang cukup dalam strategi ini. Sebab pada kenyataannya yang selama ini kurang diperhatikan oleh Pemerintah Daerah. Melalui strategi ini diharapkan proses-proses organisasi menjadi terkomunikasikan dengan baik diantara seluruh stakeholders, yang pada giliran berikutnya tentu memberikan dukungan yang positif bagi percepatan proses pembangunan itu sendiri.

Keenam, strategi yang berhubungan dengan aspek **sumber daya manusia organisasi**. Strategi dalam aspek ini merupakan strategi yang sangat penting untuk Pemda saat ini. Hal ini sejalan dengan kenyataan rendahnya kualitas sumber daya aparatur yang ada. Pengembangan strategi dimulai dari sejak sistem rekrutmen pegawai, penempatan sampai dengan pola jenjang karir dan sistem imbalan yang diterima oleh aparatur. Strategi rekrutmen pegawai seharusnya diarahkan kepada kompetensi yang dibutuhkan. Pelanggaran atas prinsip ini, seperti praktek KKN yang terjadi selama ini telah semakin memperburuk kualitas aparatur yang masuk ke dalam jajaran birokrasi. Dengan input yang kurang terseleksi dengan baik tersebut pada tahapan selanjutnya pola penempatan pegawai, pola jenjang karir dan sistem imbalan yang tidak kondusif semakin memperumit persoalan dalam aspek sumber daya ini. Dengan demikian strategi yang dibangun dalam aspek ini harus betul-betul dilakukan secara mendasar dan konsisten. Pelanggaran yang terjadi pada sebagian siklus penerimaan dan pembinaan pegawai akan berakibat pada kualitas aparatur secara keseluruhan. Strategi berikutnya yang harus dibangun dalam aspek ini adalah pengembangan kualitas aparatur yang menyangkut dengan kompetensi dan sikap profesional aparatur. Pemilihan jenjang dan jenis pendidikan dan pelatihan dibuat dalam pola yang jelas dan disesuaikan dengan kebutuhan daerah. Selain itu strategi lain yang dapat dibangun yang berhubungan dengan aspek sumber daya manusia ini adalah pengembangan pola karir pegawai yang terbuka, lintas daerah serta pola hubungan kerja yang sifatnya kontrak dalam jangka waktu tertentu serta mendorong terciptanya etika birokrasi

²Untuk kasus ini bisa dilihat dari pelimpahan kewenangan yang telah dilakukan oleh Kota Bandung dan Kabupaten Bandung pada tahun 2002, atau yang masih dalam proses pada tahun 2004 ini adalah di Kabupaten Garut

secara kolektif yang mengarah kepada nilai-nilai *profetik* yang selama ini telah menjadi nilai etika secara individu masyarakat Indonesia, termasuk para aparaturnya.

Ketujuh, strategi yang berhubungan dengan aspek **sumber daya keuangan organisasi**. Strategi dalam aspek ini memiliki nilai sangat penting bagi perkembangan pemerintah daerah. Dari data yang ada menunjukkan sebagian besar anggaran yang ada teralokasi kepada belanja aparatur. Jumlahnya mencapai 70%-80% dari APBD. Persoalan lainnya dalam aspek keuangan ini hampir semua daerah mengalami kesulitan dalam mencari sumber pembiayaan yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Bahkan tidak jarang untuk meningkatkan pos penerimaan ini daerah melakukan intensifikasi pemungutan pajak atau retribusi daerah yang kurang mempertimbangkan pembangunan lingkungan yang berkelanjutan (*sustainability development*). Padahal dalam jangka panjang pola-pola seperti ini jelas akan sangat merugikan daerah itu sendiri. Kepentingan strategi yang tepat dalam aspek sumber daya keuangan ini berkaitan juga dengan manajemen transfer alokasi dana dari pusat yang kurang baik. Sampai dengan saat ini kepastian alokasi dana umum dan khusus bagi daerah selain besarnya tidak bisa ditentukan dari sejak awal tahun anggaran, juga seringkali pengirimannya mengalami keterlambatan. Hal ini jelas akan mempengaruhi sistem anggaran di daerah. Untuk itu strategi manajemen keuangan daerah seperti intensifikasi pajak melalui penurunan tarif, perbaikan sistem pemungutan dan sosialisasi kepada wajib pajak bisa menjadi pilihan pemerintah daerah dalam meningkatkan pendanaannya. Sebab dari beberapa studi yang ada menunjukkan bahwa jumlah penerimaan yang masuk ke kas daerah, masih jauh lebih kecil dari potensi penerimaan yang potensial diterima oleh daerah tersebut.

Kedelapan, strategi yang berhubungan dengan aspek **sumber daya informasi**. Sejalan dengan percepatan yang sangat luar biasa dalam bidang informasi ini maka kebijakan Pemda dalam bidang manajemen informasi merupakan satu keharusan. Konsep *e-government* sebagai dasar dalam pemberian layanan publik menjadi tuntutan yang terus mengemuka. Untuk kasus ini Pemda Kota Bandung, khususnya Dinas Pendidikan dalam tahun 2004 ini telah menerapkan sistem penerimaan siswa baru untuk tingkat SMP dan SMU/SMK dengan berbasis *e-government*, dan hasilnya cukup mendapat respon yang positif dari masyarakat. Dan yang lebih penting melalui sistem ini selain kecepatan juga transparansi penerimaan siswa baru menjadi lebih baik. Untuk mendukung strategi ini dalam implementasinya masih membutuhkan berbagai upaya peningkatan kualitas komponen yang terlibat dalam sistem tersebut, mulai dari hardware, software sampai dengan sumber daya manusianya.

Kesembilan, strategi yang berhubungan dengan aspek **infra struktur organisasi**. Sejalan dengan bergesernya paradigma pemerintahan daerah yang lebih memberikan ruang bagi pelaksanaan otonomi daerah telah berimplikasi pula terhadap manajemen infra struktur di daerah. Sampai dengan saat ini daerah masih disulitkan dengan penataan aset yang dimilikinya. Tantangan yang paling nyata untuk Pemda saat ini adalah melakukan penataan atau inventarisasi aset yang dikuasainya serta selanjutnya melakukan manajemen aset yang akuntabel.

D. Penutup

Prinsip utama dalam persaingan saat ini adalah bagaimana mengoptimalkan keunggulan sumber daya organisasi yang dimiliki organisasi, agar bisa unggul dengan organisasi pesaing yang ada. Pemerintah Daerah sebagai suatu entitas publik walaupun tidak untuk memenangkan sebuah persaingan, namun tetap dituntut untuk mengembangkan strategi dalam pengelolaan organisasinya. Kepentingan ini berhubungan dengan peningkatan kualitas fungsi layanan yang harus diberikannya.

Hasil studi menunjukkan kapasitas kelembagaan Pemda saat ini masih sangat rendah. Hal ini telah mengharuskan organisasi Pemda untuk mengembangkan kapasitas kelembagaannya sebagai suatu strategi pengembangan organisasi. UNDP mengajukan sejumlah strategi dalam

sembilan aspek utama kelembagaan Pemda. Diyakini optimalisasi strategi ini akan mampu mendukung kinerja pelaksanaan otonomi di Daerah. (***)

DAFTAR PUSTAKA

- Bandung Institut Governments Studies (BIGS) dan Yayasan Akatiga, *Kapasitas Birokrasi Pemerintah Daerah Dalam Menjalankan Fungsi Pembangunan Berpusat Pada Rakyat*, Hasil Penelitian, BIGS, Bandung
- Doglas Norton, Anastasia Alexaxi. et all, 2003, *Evaluating Capacity Development*, ISNAR (international service for National Agricultural research, Netherland [http: www.isnar.cgiar.org](http://www.isnar.cgiar.org))
- Eade, D., 1998, *Capacity Building: an approach to People Centered Development*" Oxford UK, Oxfam GB
- Edralin, JS., 1997, *the new local governance and capacity building: A strategic approach*, Regional Development Studies, Vol. 3
- Anderson and Jan Isaksen, 2002, *Best Practice in Capacity Building in Public Finance Management in Afrika*, International Swedish Institut for Public Administration and Michelen Institut Development Studies and Human Right ([http: www.cmi.no](http://www.cmi.no))
- Grindle, MS., (editor), 1997, *Getting Good Governance: Capacity Building in The Public Sector of Developing Countries*, Boston MA, Harvard Institute for International Development
- International Institute of Administrative Sciences, 1993, *International Review of Administrative Sciences, An International Journal of Comparative Public Administration, Vol 59 Number 4 December 1993*, Sage Publications, London, Newbury Park, New Delhi
- Lembaga Administrasi Negara, 2000, *Pengembangan "capacity building" dalam rangka reformasi administrasi negara*, hasil penelitian LAN RI, Jakarta
- March, James, G. (ed), 1965, *Hand Book Of Organizations*, rand McNally College Publishing Company, Chicago, USA
- Metcalf, Les, 1994, *Public Management; From Imitation to Innovation*, dalam buku *Modern Governance*, Jan Kooman (ed), 1Sage Publication Ltd, London, Inggris.
- Miftah Thoha, 1987, *Perspektif Perilaku Birokrasi (dimensi-dimensi prima Ilmu Administrasi Negara Jilid II)*, Rajawali Press, Jakarta.
- Mustopadidjaja, 2000, *Capacity Building: Suatu Tinjauan Singkat Dalam rangka Membangun Format Pemerintah daerah dan Masyarakat Madani*, Makalah Workshop Capacity Building LAN RI- JICA, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta
- Narayanan and Raghu Nath, 1993, *Organization Theory*, Irwin , Boston, USA
- Osborne D, and Gaebler T., 1992, *Reinventing Government*, Reading MA, Adisson Wesley Longman Inc.
- Pfiffner, John M., and Sherwood, Frank, P., 1968, *Administrative Organization*, Prentice Hall of Canada, Ltd., Canada.
- Prabowo Dibyo, 2000, *Pemberdayaan Potensi Ekonomi Daerah*, Makalah Workshop Capacity Building LAN RI- JICA, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta
- Pugh, D.S, (ed), 1977, *Organizational Theory*, Penguin Book, New Zealand
- Sutherland, John, W., (ed.), 1978, *Management Handbook for Public Administration*, Van Nostrad Reinhold Company, New York, USA.
- Tri Widodo Wu, 2004, *Decentralization and Capacity Building in Indonesia Local Administration: case studi of Bandung ity Government*, Department International Cooperative Graduate School of International Development, Nagoya University
- UNDP, 1997, *Empowering People. A guide to Participation*, [http: www.undp.org](http://www.undp.org)
- , 1999, *Capacity Assesment and Development*, [http: www.undp.org](http://www.undp.org)
- Yeremias T. Keban, 1999, *Capacity Building sebagai prakondisi dan Langkah Strategis Bagi Perwujudan Otonomi Daerah di Indonesia*, Jurnal Kebijakan dan Adminitrasi Publik (JKAP) Volume 3 No.2, PPS Universitas Gajah Mada Magister Administrai Publik.