

KONSEP "CAPACITY BUILDING" SEBAGAI STRATEGI PEMBANGUNAN BERBASIS KERAKYATAN DI DAERAH

Oleh : Nugraha, Drs. SE., MSi.¹⁾

Gerakan perempuan di Indonesia dapat dikatakan sangat heterogen. Pada dasarnya, gerakan tersebut dapat dilihat dari isu yang dikembangkan. Misalnya, gerakan perempuan yang memperjuangkan hak asasi manusia, gerakan yang lebih populer dan kelompok feminis. Di samping itu, terdapat ratusan kelompok perempuan yang sebagian besar bergerak pada tataran praktis, sementara hanya sedikit kelompok yang bergerak di tataran strategis. Organisasi perempuan di kelompok strategis ini dapat dikatakan bahwa mereka berada di kelompok feminis. Kelompok ini mempertanyakan kondisi perempuan dan mencari alternatif untuk menyelesaikan dengan mendekonstruksikan kebijakan-kebijakan pemerintah. Sementara mereka yang bergerak di bidang praktis melakukan kegiatan-kegiatan praktis untuk menyelesaikan persoalan perempuan. Dengan dukungan internasional, terutama PBB, gerakan perempuan menjadi sangat penting dalam kehidupan transisi demokrasi, perubahan konstitusi yang lebih berperspektif gender dan partai politik untuk mengadopsi tuntutan dari gerakan perempuan

Pendahuluan

Pemikiran tentang pembangunan berbasis kerakyatan (people center development) berkembang sejalan dengan gagalnya pembangunan di negara-negara berkembang yang sebelumnya lebih mengacu kepada pertumbuhan²⁾. Kegagalan ini terutama dipicu oleh tidak terbuktinya konsep linieritas dalam teori pertumbuhan tersebut, Dimana konsep tersebut pada tataran empiriknya di

negara berkembang mengalami penyimpangan³⁾. Salah satu bukti dari kegagalan tersebut, adalah adanya penguasaan hasil pembangunan. Hasil pembangunan yang seharusnya ternikmati oleh semua pihak tidak mampu terdistribusi secara adil sebagaimana diharapkan. Asset dan hasil pembangunan ternyata hanya ternikmati oleh sebagian kecil kelompok saja⁴⁾.

¹ Dosen Universitas Pendidikan Indonesia dan STIA LAN RI sekaligus Staf Litbang (LB) PKDA I LAN RI

² Teori pertumbuhan ini dikembangkan oleh Rostow dengan lima tahapan pembangunan, dalam bukunya yang terkenal dengan judul *the stage of economic growth*" (Suwarsono dan Alvin Yo, 1991)

³ Istilah penyimpangan ini oleh Arif Budiman (1995) disebut dengan "pengkerdilan"

⁴ Diperkirakan hubungan hasil pembangunan dengan tingkat penguasaannya bersifat berbanding terbalik, dimana 80% hasil pembangunan dinikmati oleh 20% penduduk, sementara yang 20% hasil pembangunan harus dibag-bagi pada 80% penduduk yang lainnya.

⁵ Dalam Bandung Institut of Government Studies dan Yayasan Akatiga (2000:1)

⁶ Konsep "era tinggal landas" ini mengacu kepada salah satu tahapan dalam lima pertumbuhan dari Rostow (Suwarsono dan Alvin Yo, 1991)

Khusus untuk konteks Indonesia, konsep pembangunan berbasis kerakyatan ini, dalam tataran wacana muncul kepermukaan sekitar tahun 1980-an akhir, sebagai reaksi terhadap realitas pembangunan Indonesia yang saat itu sangat berorientasi pada pertumbuhan dengan mengabaikan pemerataan dan keadilan. Dan upaya pemerintah menyikapi reaksi tersebut, Soeharto, Presiden pada waktu itu, menawarkan konsep pembangunan yang harus bergulir sendiri, didukung oleh kekuatan, prakarsa dan dinamika masyarakat sendiri... (teks Pidato Presiden dalam Kongres IV dan Seminar HIPIS, tanggal 6 Juli 1990 di Jogjakarta), yang selanjutnya konsep itu diterjemahkan dengan pembangunan berkelanjutan dan *era yang diharapkan itu dikenal dengan "era tinggal landas"*.

Jadi walaupun Indonesia sejak tahun 1990, paling tidak dari keinginan Presidennya pada waktu itu, untuk mencanangkan konsep tentang pembangunan berbasis kerakyatan ini, namun pada kenyataannya belum bisa terealisasi. Baru setelah orde reformasi dimulai, terutama pada saat Indonesia dihadapkan pada multi krisis saat ini, konsep pembangunan berbasis kerakyatan ini mulai menguat. Dari saat itu pula mulai muncul program-program yang sedikit banyak menyentuh aspek kerakyatan. Misalnya adanya Program Jaring Pengaman Sosial (JPS), yang merupakan bagian dari program Pengembangan Ekonomi Masyarakat di Daerah (PEMD), atau Program Pengentasan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) yang saat ini masih berjalan.

Berdasarkan hasil kajian Tim Evaluasi JPS LPM ITB (1999) ditemukan bahwa program JPS diantaranya mampu memberikan satu rangsangan yang cukup positif bagi

tumbuhnya gairah masyarakat di kalangan "grass root" untuk secara lebih aktif terlibat dalam proses pembangunan. Bahkan lebih jauh diperkirakan dari program JPS ini masyarakat mampu untuk melakukan perencanaan pembangunan sesuai dengan kebutuhan mereka sendiri. Kalaupun dalam prakteknya program ini, seperti diakui juga oleh para peneliti tersebut, ternyata tidak semua mampu berjalan secara mulus, salah satunya diakibatkan oleh masih adanya keterlibatan birokrasi yang berakibat kepada munculnya korupsi mulai dari level pusat sampai dengan tingkat paling bawah di pedesaan.

Sejalan dengan itu, pada saat pembangunan berbasis kerakyatan ingin dikedepankan, saat ini adalah waktu yang tepat. Terutama dengan adanya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka pembangunan ini akan memiliki pijakan yuridis yang sangat kuat. Melalui semangat otonomi daerah yang mendasari undang-undang tersebut, maka telah terjadi pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan. Dari sebelumnya yang sangat tersentralistik menjadi bergeser dengan memberikan peluang yang lebih besar kepada daerah untuk melakukan proses pembangunan yang sesuai dengan prinsip "*demokrasi, partisipasi, keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah masing-masing*". Hal ini sebagaimana diuraikan pada pasal 1 undang-undang tersebut, yang menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dengan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga Administrasi Negara RI (2000) menyatakan bahwa adanya otonomi daerah ini menjadi pijakan yang kuat bagi pergeseran paradigma pembangunan Indonesia, dengan beberapa alasan, diantaranya adalah (1) adanya semangat desentralisasi; (2) mendorong terciptanya pemberdayaan; (3) lebih mendorong terciptanya pemerintahan yang bersih; (4) mengkomidir prinsip-prinsip *reinventing government*.

Idealnya, pada saat paradigma pembangunan berbasis kerakyatan ini mengemuka, apalagi didukung oleh UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang telah memberikan pijakan yang kuat untuk mengejawantahkan paradigma tersebut, maka yang menjadi permasalahan berikutnya adalah dukungan dari kapasitas pemerintah daerah. Sebab menurut UNDP (dalam Bigs, 2000) menyatakan bahwa sebaik apapun prospek yang ada dalam pembangunan berbasis kerakyatan, maka menjadi tidak berarti kalau saja kapasitas pemerintah dan birokrasinya tidak siap. Sedangkan yang dimaksud dengan kapasitas disini mengacu kepada kemampuan daerah dalam menjalankan semua kewenangan yang telah dimilikinya secara efektif, efisien dan akuntabel. Hal ini sejalan dengan pendapat Cohen (1995), yang mengartikan kapasitas sebagai kemampuan (*ability*) dari sebuah institusi publik.

Sementara itu, jika mengacu kepada potret birokrasi Indonesia yang ada saat ini nampaknya harapan akan adanya kapasitas pemerintah daerah yang memadai tersebut sangatlah kecil. Sejumlah kajian yang selama ini telah dilakukan tentang kapasitas daerah sejalan dengan pelaksanaan otonomi ini

menunjukkan bahwa sebagian besar daerah memiliki kapasitas yang relatif rendah (Koswara, 1996 dan Utomo, 1997, dalam Effendi 2000). Dari hasil penelitian Balitbang Depadagri dengan Fisipol UGM menunjukkan bahwa rata-rata kapasitas pemerintah daerah dalam menjalankan urusan rumah tangganya hanya 44,66 persen (Effendi, 2000)

Kenyataan tersebut semakin diperparah dengan kapasitas budaya birokrasi Indonesia. Dimana seperti dikatakan oleh Heady (1995) dan juga Wallis (1989) (dalam Kartasasmita, 1997), menyebutkan bahwa dengan penguasaan yang sangat tinggi atas sumber daya yang ada, ditambah dengan tingkat kecakapan yang lebih dibandingkan dengan masyarakatnya, maka birokrasi di Indonesia dalam prakteknya tidak lagi berfungsi sebagai "abdi masyarakat" tapi justru abdi bagi dirinya sendiri. Dan nampaknya setelah perilaku ini melekat lebih kurang 54 tahun (dengan 32 tahun masa kejayaannya), akan sangat sulit berubah hanya karena alam reformasi. Artinya kapasitas perilaku birokrasi di Indonesia dewasa ini pun masih sama seperti yang dulu, yang masih mengabdikan bukan untuk rakyat dan bangsanya tapi justru masih untuk dirinya sendiri.

Sejalan dengan fenomena tersebut di atas, maka masalah pengembangan kapasitas (*capacity building*) pemerintah daerah yang relevan dan mendukung pembangunan yang berbasis kerakyatan memiliki tingkat kepentingan yang tinggi untuk dikaji secara mendalam. Pengembangan kapasitas disini mengacu kepada proses dimana individu, kelompok, organisasi, kelembagaan, dan masyarakat mengembangkan kemampuannya

baik secara individual maupun kolektif untuk untuk melaksanakan fungsi mereka, menyelesaikan masalah mereka, mencapai tujuan-tujuan mereka secara mandiri. Dengan demikian yang dimaksud pengembangan kapasitas pemerintah daerah disini 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 pemerintahannya.

Mengacu kepada pendapat UNDP dalam publikasinya yang berjudul *Capacity Assessment and Development: in a systems and strategic management context* (1999), tahapan pertama dalam proses pengembangan kapasitas organisasi, harus dimulai dari pengukuran kapasitas. Untuk melakukan pengukuran kapasitas organisasi publik ini yang menyampaikan tiga level yang bisa di ukur sesuai dengan level atau tingkatan pada sebuah organisasi, yang terdiri dari: (1) System Level; (2) The Entity or Organization Level; (3) The Individual Level.

Selain didasarkan pada level tingkatan organisasi seperti diungkapkan oleh UNDP di atas, Eade (1997) sebelumnya menyatakan bahwa pengembangan kapasitas dihubungkan dengan karakteristik organisasi yang dihubungkan dengan partisipasi, pemberdayaan, civil society dan partisipasi publik. Sehingga Eade menyebutkan ada tiga komponen utama dalam pengembangan kapasitas, yaitu: (1) penguatan organisasi dan manajemen; (2) penyediaan sumber daya dan sarana prasarana (3) network.

Begitu juga dengan Edralin (1997) yang memberikan penjelasan pengembangan kapasitas mirip dengan Eade, namun

menambahkan menjadi lima komponen 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 dimensi 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. Dengan demikian pengembangan kapasitas yang diartikan sebagai kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi pemerintahannya tersebut dalam proses penelitian nanti akan di uraikan dalam beberapa dimensi sesuai dengan dimensi terbanyak yaitu dari UNDP di atas dengan sebanyak 9 (sembilan) dimensi. Maka dengan itu, sesuai dengan uraian tersebut di atas, maka tulisan ini akan mencoba menguraikan tentang pengembangan kapasitas (*capacity building*) pemerintah daerah sebagai dalam mendukung strategi pembangunan berbasis kerakyatan (*people center development*)".

2. Konsep Capacity Building (Pengembangan Kapasitas)

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.

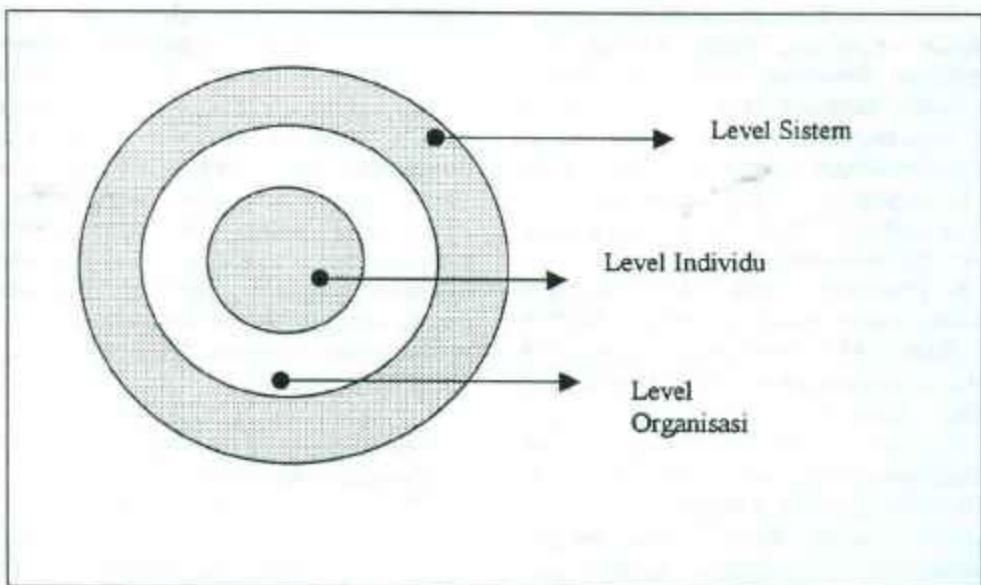
Pada tingkat sistem, masalah yang dijadikan ukuran kapasitas adalah "enabling environment", yaitu satu kemampuan dari sebuah sistem dalam memberikan dukungan kepada elemen-elemen sistem, yang menjadi sub sistemnya untuk menjalankan fungsinya secara efektif, efisien dan berkelanjutan.

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.

Secara ilustrasi gambaran dari ketiga level tersebut digambarkan sebagai di bawah ini (UNDP, 1999)

ari globalisasi yang ditandai dengan adanya revolusi dalam informasi, komunikasi dan transportasi. Kecepatan, ketepatan dan keakuratan menjadi syarat dalam menjalankan berbagai aktivitas. Hal tersebut



Gambar 1.
Level dalam Capacity Assesment

Sementara itu, untuk konteks yang lebih spesifik bagi pemerintah daerah Grindle (1997) mengartikan *Capacity Building* sebagai serangkaian strategi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan responsivitas dari kinerja pemerintahan, dengan memusatkan pada pengembangan sumber daya manusia, penguatan organisasi dan reformasi kelembagaan atau lingkungan organisasi.

Sedangkan konsep yang menghubungkan kapasitas pemerintah daerah dengan pembangunan berbasis 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 menyebutkan ada tiga komponen utama dalam pengembangan kapasitas, yaitu: (1) penguatan organisasi dan manajemen; (2) penyediaan sumber daya dan saran prasarana (3) network.

Pendapat tersebut diperkuat oleh Edralin (1997) yang memberikan penjelasan pengembangan kapasitas mirip dengan Eade, namun menambahkan menjadi lima komponen utama

yaitu: (1) penguatan organisasi dan manajemen; (2) penyediaan sumber daya dan saran 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 dimensi 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. Dengan demikian pengembangan kapasitas yang diartikan sebagai kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi pemerintahannya tersebut dalam proses penelitian nanti akan diuraikan dalam beberapa dimensi sesuai dengan dimensi terbanyak yaitu dari UNDP di atas dengan sebanyak 9 (sembilan) dimensi.

Selanjutnya UNDP (1999) memberikan penjelasan tentang dimensi-dimensi tersebut dan hubungannya dengan variabel-variabel kapasitas sebuah organisasi, yang selengkapnya dapat dilihat dalam tabel 1 berikut ini.

Dimensi	Variabel
1. Misi dan Strategi	Definisi layanan (produk/jasa) yang dihasilkan
	Definisi klien yang dilayani
	Standar keberhasilan organisasi
	Strategi-strategi yang dikembangkan dalam hubungannya dengan lingkungan/ faktor lain dalam menyelesaikan suatu masalah tertentu (dalam hal ini yang berhubungan dengan pembangunan)
2. Kultur Organisasi	Standar perilaku atau kinerja
	Nilai-nilai organisasi dan manajemen
	Gaya manajemen dan kepemimpinan
	Cara pandang dan persepsi organisasi
3. Struktur organisasi	Hirarki Wewenang
	Mekanisme kontrol
	Mekanisme koordinasi
4. Kompetensi Organisasi	Aktivitas-aktivitas khas yang hanya dapat dilakukan oleh organisasi untuk mendukung pembangunan berbasis kerakyatan
5. Proses-proses Organisasi	Relasi dan komunikasi dengan pihak internal organisasi
	Relasi dan komunikasi dengan pihak eksternal organisasi
	Proses Perencanaan
	Mekanisme monitoring dan evaluasi
6. Sumber Daya Manusia	Potensi / kualitas (pendidikan, keterampilan, pengalaman) anggota organisasi
	Pola rekrutment
	Mekanisme pengembangan SDM
	Pola Jenjang Karir
	Sistem Imbalan dan kompetensi SDM
7. Sumber Daya Keuangan	Sumber-sumber keuangan
	Kondisi bantuan keuangan dari pusat
	Kecukupan keuangan dengan pembelanjaan organisasi
	Alternatif /potensi sumber daya keuangan
8. Sumber Daya Informasi	Kebijakan manajemen informasi
	Keterampilan, pengetahuan dan pemahaman terhadap informasi
9. Infra struktur	Asset-asset fisik
	Manajemen asset
	Manajemen investasi
	Keterkaitan investasi fisik dengan lingkungan

Sumber: Bigs dn Akatiga, diolah kembali (2000)

3. Konsep Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah

Berdasarkan pada studi yang Grindle (1997) di negara-negara berkembang khususnya di Afrika (Bolivia, Republik Afrika Tengah, Ghana, Morocco, Sri Lanka dan Tanzania), maka sehubungan dengan kapasitas pemerintah daerah dalam menunjang pembangunan berbasis kerakyatan, 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 standargaji 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.

Dan 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?.

Kajian sejenis dalam pemerintah dan birokrasi Indonesia, nampaknya belum begitu banyak. Tapi paling tidak dari hasil kajian BIGS dan Akatiga (2000), Effendi (2000) serta LAN (1999) dapat disimpulkan bahwa kapasitas birokrasi Indonesia pada umumnya dianggap masih kurang. Misalnya BIGS dan Akatiga (2000), dengan mengambil kasus di Kota Bandung, menyimpulkan bahwa dalam secara keseluruhan lapisan kapasitas pemerintah adalah termasuk kurang. Selanjutnya diidentifikasi kelemahan terutama bersumber dari struktur dan kebudayaan birokrasi (Priyo, 1997, dalam BIGs, 2000).

Dalam struktur organisasi pembangunan Indonesia sebagian besar kewenangan untuk manage pembangunan masih berada pada birokrasi, khususnya sekali pemerintah pusat. Pada saat itu pemerintah daerah sangat sulit untuk melakukan hubungan-hubungan horizontal dengan para *stake holder* di daerah.

Dalam konteks budaya organisasi, hasil penelitian tersebut menunjukkan juga bahwa perilaku atau budaya birokrasi di pemerintah

daerah masih belum berorientasi pada kepentingan publik sebagai klien yang harus dilayaninya. Dimana pola-pola pembangunan yang ada hampir semuanya jauh dari manajemen pembangunan yang bersifat pemberdayaan, partisipatif dan mengedepankan nilai-nilai demokratis. Hal tersebut juga terceremin pada dengan proses-proses pembangunannya. Dimana hampir sebagian besar proses pembangunan yang terjadi memosisikan masyarakat sebagai objek, sehingga sangat dimungkinkan proses pembangunan, baik dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendaliannya, jauh dari akses dan keterlibatan masyarakat.

Dalam upaya melakukan pengembangan kapasitas pemerintah daerah yang masih menimbulkan gap ini, Mustopadidjaja (2000) menyampaikan bahwa untuk mengoptimalkannya harus mampu menjamin berkembangnya kreativitas dan otonomi pada masyarakat untuk menjalankan pembangunannya, sesuai dengan kebutuhannya masing-masing. Untuk itu Mustopadidjaja dengan mengadopsi konsep "good governance" menyebutkan enam indikator pembangunan yang harus ada kalau ingin disebut pembangunan tersebut berbasis kerakyatan. Keenam indikator tersebut adalah:

1. **Demokrasi dan pemberdayaan.** Hidupnya demokrasi dalam suatu bangsa, dicerminkan oleh adanya penghormatan negara atas hak dan kewajiban warga negara, termasuk kebebasan untuk menentukan pilihan dan mengekspresikan diri secara rasional sebagai wujud rasa tanggung jawabnya dalam

penyelenggaraan negara. Untuk itu pemerintah sebagai penyelenggara pembangunan tidak harus melakukan pembangunan dengan pendekatan "the rule tumb", tapi harus sudah digeser dengan lebih banyak melibatkan partisipasi masyarakatnya. Prinsip dari Osborne (1992) tentang pemerintahan yang lebih mengarahkan ("sterring rather than rowing") harusnya mulai diterapkan;

2. **Pelayanan;** Upaya pemberdayaan sektor publik memerlukan semangat "pelayanan dan pengabdian" dari sektor pemerintahnya. Pemerintah harus mulai memandang masyarakat tidak lagi sebagai objek pembangunan, tapi lebih memandang mereka sebagai mitra yang akan secara bersama-sama menjalankan pembangunan ini. Perubahan perilaku ini bisa dikembangkan salah satunya melalui pembudayaan kode etik yang didasarkan pada dukungan lingkungan, yang diterjemahkan dalam bentuk standar tingkah laku yang dapat diterima secara umum;
3. **Transparansi dan Akuntabilitas;** Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, disamping harus patuh pada kode etik, apatur dan sistem manajemen publik harus mengembangkan keterbukaan dan sistem akuntabilitas sebagai bentuk pertanggung jawaban mereka pada pelaksanaan tugasnya;

4. *Partisipasi*; keterlibatan masyarakat dalam proses pembangunan adalah indikator yang paling penting sebuah pembangunan berbasis kerakyatan. Keterlibatan disini mengacu kepada proses-proses pembangunan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, bahkan pengawasan dan pengendalian pembangunan;
5. *Kemitraan*; seperti telah diuraikan pada indikator partisipasi maka proses tersebut pada giliran berikutnya harus memandang masyarakat sebagai mitra pemerintah daerah dalam menjalankan pembangunan. Semakin banyak partisipasi publik melalui kemitraan maka pembangunan berbasis kerakyatan akan semakin terwujud;
6. *Konsistensi Kebijakan dan Kepastian Hukum*; konsep ini mengacu kepada seting dan kondisi kapasitas pemerintah daerah secara makro, sebagai wujud profesionalisme dan sekaligus syarat kredibilitas pemerintah di dalam tata hubungannya dengan publik.

4. Penutup: Sebuah Kesimpulan

Dengan demikian berdasarkan uraian kerangka pemikiran tersebut di atas, maka dapat dirumuskan beberapa hubungan yang akan menjadi simpulan dari kajian ini. Adapun kesimpulan tersebut adalah:
Pertama, ada hubungan antara kapasitas pemerintah daerah dengan pendekatan

pembangunan yang dianut oleh birokrasi di dalam pemerintah daerah tersebut;

Kedua, pada saat ini telah terjadi pergeseran paradigma pembangunan di lingkungan pemerintah, termasuk pemerintah daerah Kabupaten dan Kota di Indonesia, dari paradigma pertumbuhan ke paradigma pemangunan berbasis kerakyatan;

Ketiga, perubahan paradigma tersebut, pada giliran berikutnya menuntut pula perubahan dalam kapasitas pemerintah daerah itu sendiri;

Keempat, upaya untuk melakukan perubahan dalam kapasitas pemerintah daerah akan memunculkan masalah pengembangan kapasitas di tingkat organisasi pemerintah daerah Kabupaten dan Kota;

Kelima, kegiatan pengembangan kapasitas pemerintah daerah Kabupaten dan Kota ini akan mencakup: (1) kegiatan pengukuran (*capacity assesment*) yang ada saat ini; (2) analisis kesenjangan serta (3) proyeksi yang dibutuhkan dalam mendukung paradigma pembangunan berbasis kerakyatan

DAFTAR PUSTAKA

- Arief Budiman, 1985, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, LP3ES Jakarta
- Bandung Institut Governments (BIGS) dan Yayasan Akatiga, *Kapasitas Birokrasi Pemerintah Daerah Dalam Menjalankan Fungsi Pembangunan Berpusat Pada Rakyat*, Hasil Penelitian, BIGS, Bandung

- Eade, D., 1998, *Capacity Building: an approach to People Centered Development*" Oxford UK, Oxfam GB
- Edrain, JS., 1997, *the new local governance and capacity building: A strategic approach*, Regional Development Studies, Vol. 3
- 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
- Lembaga Pengabdian Masyarakat Institut Teknologi Bandung, 1999, *Laporan Evaluasi Program Jaring Pengaman Sosial Se-Jawa Barat*, LPM ITB, Bandung
- 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
- Osborne D, and Gaebler T., 1992, *Reinventing Government*, Reading MA, Adisson Wesley Longman Inc.
- Prabowo Diby, 2000, *Pemberdayaan Potensi Ekonomi Daerah*, Makalah Workshop Capacity Building LAN RI- JICA, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta
- Steers, Richard M., 1985, *Managing Effective Organization, an introduction*, Kent Publishing Boston, Massachusetts, USA.
- Sutherland, John, W., (ed), 1978, *Management Handbook for Public Administration*, Van Nostrad Reinhold Company, New York, USA.
- Suwarsono dan Alvin Yo, 1991, *Perubahan Sosial dan Pembangunan Indonesia*. LP3Es Jakarta
- UNDP, 1997, *Empowering People. A guide to Participation*, <http://www.undp.org>
- UNDP, 1999, *Capacity Assesment and Development*, <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.

