

“CAPACITY BUILDING” SEBAGAI PRAKONDISI DAN LANGKAH STRATEGIS BAGI PERWUJUDAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Yeremias T. Keban

Abstract

Local government autonomy in development has not been successfully materialized in Indonesia although there has been a policy breakthrough with the stipulation of new acts on decentralisation or local government. It is explained that the new acts implementation is still constrained by: 1) strategic failure in implementing local autonomy, 2) misconception about decentralisation and governance autonomy, 3) different perspectives among the political elites, 4) strong grip of centralised bureaucracy, and 5) the loose control from the legislatives and the public at large. It is also argued that local government have to deal with such constraints because the lack of capability to administer development in a decentralised context which implies that capacity building is extremely urgent for the local autonomy.

Furthermore, capacity building for the local government officials can only be accomplished if there is an appropriate approach and strategy. This article recommends some practical guidance for the capacity building programmes to meet the requirement, namely: 1) strategic intervention, 2) institutional building, 3) action programme, and 4) continual improvement. At the bottom line, all the capacity building programmes should be able to convince the local government officials about the importance of local government vision for development, human resources improvement, local institutions' revitalisation, organisational networking, and understanding the context of local development.

Keywords: local government autonomy, capacity building.

Pendahuluan

Otonomi daerah merupakan isu penting yang banyak menarik perhatian para politisi, cendekiawan dan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dalam berbagai diskusi, seminar, dan karya-karya ilmiah yang kurang menyetujui dominasi pemerintah pusat yang berlebihan terhadap daerah sehingga tidak memungkinkan terwujudnya otonomi daerah. Saran-saran yang dihasilkan kebanyakan ditujukan untuk

segera dibentuknya undang-undang otonomi daerah yang menggantikan UU No.5/74, dan diharapkan akan memperbaiki sistem desentralisasi pemerintahan di Indonesia.

Selang beberapa tahun setelah UU No.5/74 diberlakukan, UU tersebut dikritik karena sistem desentralisasi dan otonomi daerah yang ditawarkan dianggap terlalu muluk karena tidak diikuti oleh dukungan kemampuan pemerintahan daerah yang memadai. Karena itu, desentralisasi dan otonomi

daerah ditunda pemberlakuannya sampai daerah telah dinyatakan siap. Meskipun demikian suara atau semangat daerah tidak pernah berhenti untuk menuntut segera diberlakukannya otonomi, khususnya bagi daerah yang telah siap. Pusat pun mulai mengeluarkan kebijakan yang bersifat selektif yaitu memberikan kesempatan untuk melakukan "otonomi percontohan" bagi daerah-daerah tertentu yang dalam kacamata pemerintah pusat sudah layak berotonomi. Sayangnya, otonomi percontohan ini dinilai terlalu *artificial* karena tidak sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan daerah serta terlalu dipengaruhi pusat, dan kemudian justru membebani negara dan daerah serta menimbulkan berbagai masalah di daerah.

Salah satu alternatif terbaik yang diajukan adalah membuat undang-undang otonomi daerah yang lebih mengakomodasikan kepentingan daerah. Aspirasi dan perjuangan daerah selama beberapa dekade akhirnya dipenuhi dengan dikeluarkannya UU No.22 /2000. Undang-undang ini dinilai sangat menjanjikan karena lebih menjamin prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Meskipun demikian, pertanyaan kritis yang seringkali terungkap adalah apakah kehadiran dan pemberlakuan undang-undang tersebut bakal menjamin terwujudnya otonomi daerah?

Tulisan ini mencoba menjawab pertanyaan tersebut dengan mempersoalkan bahwa undang-undang tersebut, sebagai perwujudan "*political will*" dari pemerintah pusat, tidak menjamin sama sekali terwujudnya otonomi daerah karena beberapa alasan

yaitu (1) adanya kesalahan strategi dalam perwujudan otonomi daerah (2) perbedaan persepsi tentang konsep otonomi daerah, (3) perbedaan paradigma otonomi daerah yang dianut oleh para elit politik, (4) paradigma birokrasi masih kuat, dan (5) lemahnya kontrol dari wakil rakyat dan dari masyarakat secara langsung.

Berdasarkan alasan-alasan di atas maka tulisan ini merekomendasikan bahwa untuk mewujudkan otonomi daerah di Indonesia perlu terlebih dahulu dipersiapkan suatu "prakondisi" dan langkah strategis yang dikenal dengan *capacity building*. Berikut ini akan diungkapkan secara ringkas masing-masing alasan di atas, dan *konsep capacity building* sebagai upaya awal yang strategis dan nyata untuk mewujudkan otonomi daerah di Indonesia.

Beberapa Hambatan Otonomi Daerah

1. Kesalahan Strategi

Dilema yang muncul dan sampai saat ini belum mendapatkan perhatian yang serius adalah bahwa UU No.22/99 diberlakukan justru pada saat pemerintahan daerah sedang lemah atau tidak berdaya. Sangat ironis bahwa pemerintahan daerah seakan diberikan kewenangan untuk melakukan sendiri apa yang mereka butuhkan tetapi dengan kemampuan yang sangat marginal. Kemampuan yang sangat minim ini diakibatkan oleh dominasi pemerintah pusat di daerah yang terlalu berlebihan, dan kurang memberikan peranan dan kesempatan belajar bagi daerah. Memang model pembangunan yang sentralistik selama ini telah menimbulkan pengumpulan

keaktivitas pemerintah daerah dan aparatnya (lihat Suara Pembaruan, 1995).

Yang sangat memprihatinkan kita pada saat sekarang ini adalah bahwa masalah ketidaksiapan atau ketidakmampuan daerah yang dulu pernah digunakan sebagai alasan penundaan otonomi daerah, belum diperhatikan sama sekali. Selama sekian lama membangun, belum ada upaya yang jelas dari pemerintah untuk melakukan peningkatan kemampuan pemerintahan daerah sebagai persiapan menuju otonomi daerah. Padahal, mewujudkan otonomi daerah merupakan masalah yang sangat kompleks. Jadi masalah ini telah menunjukkan kurang seriusnya perhatian pemerintah terhadap otonomi daerah dan karena itu menimbulkan rasa pesimis yang tinggi untuk mensukseskan perwujudan otonomi daerah.

Pada saat yang semakin kritis seperti sekarang ini alasan lama bahwa daerah belum mampu atau belum siap, sangat mungkin dapat muncul kembali. Sementara masyarakat di daerah sudah terlalu berharap banyak dari adanya otonomi daerah, pemerintahan daerah tidak mampu memenuhi harapan tersebut. Karena itu, sangat mungkin terjadi gelombang masalah kedua pada masa mendatang di daerah yaitu munculnya konflik antara masyarakat lokal dengan pemerintahannya, dan dapat berdampak sangat buruk pada integritas lembaga pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Masalah ini sangat mungkin terjadi karena strategi sebagai persiapan untuk mewujudkan otonomi daerah sampai sekarang belum dirumuskan secara tegas dan jelas.

Paling tidak ada enam strategi yang perlu diperhatikan dalam pemberdayaan daerah atau pemberian otonomi daerah tersebut yaitu melakukan persiapan, memberi kepercayaan, pemberian petunjuk dan fasilitasi, kejelasan visi, kesiapan sumberdaya, dan tuntutan terhadap kinerja. Dalam kaitannya dengan persiapan, suatu daerah harus didesain untuk berotonomi dan tidak bisa diperlakukan seperti melempar seseorang yang tidak dapat berenang ke dalam kolam renang dan disuruh untuk berenang sendiri. Teknik ini berisiko sangat tinggi. Daerah juga harus diberikan kepercayaan untuk melakukan pekerjaannya tanpa harus mengawasi secara ketat, karena dengan demikian kreativitas dan inisiatifnya, terlebih lagi proses belajarnya dapat berkembang. Otonomi juga tidak berarti membiarkan daerah mengurus diri sendiri tanpa petunjuk. Pusat masih harus memberikan banyak petunjuk dalam bentuk fasilitasi, dan tidak sebagaimana petunjuk masa lampau yang sangat instruktif, agar sistem pendukung dan akuntabilitas dapat terbangun.

Daerah juga harus memiliki visi yang jelas tentang kemana arah pengembangannya, apa yang dicita-citakannya, dan bagaimana caranya mencapai cita-cita tersebut. Visi ini sangat penting karena akan memberikan kejelasan tentang arah pembangunan dan pelayanan di daerah, dan mempersatukan persepsi masyarakatnya tentang kemana arah otonomi mereka. Tidak kalah penting juga adalah sumberdaya yang dibutuhkan dalam otonomi daerah, seperti SDM, dana, sarana dan fasilitas, struktur kelembagaan, budaya organisasi, dsb. Jumlah dan kualitasnya sangat menen-

tukan keberhasilan otonomi daerah. Dan terakhir adalah tuntutan akan kinerja. Otonomi diberikan dengan suatu janji bahwa dengan berotonomi maka demokrasi, partisipasi masyarakat, kreativitas dan aspirasi masyarakat tidak saja lebih terjamin tetapi juga lebih penting lagi yaitu apakah otonomi telah meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

2. Perbedaan Konsep Otonomi Daerah

Di Indonesia, terdapat perbedaan persepsi tentang otonomi daerah di kalangan cendekiawan dan pejabat birokrasi. Ada yang mempersepsikan otonomi daerah sebagai prinsip penghormatan terhadap kehidupan regional sesuai riwayat, adat istiadat, dan sifat-sifatnya dalam kadar negara kesatuan (lihat pendapat Prof. Soepomo dalam Abdullah, 2000: 11), dan karena itu otonomi dianggap sebagai upaya pembangunan berkelanjutan (lihat Suara Pembaruan, 1995: 83 - 125). Ada juga yang mempersepsikan otonomi sebagai suatu upaya yang berperspektif ekonomi politik dimana daerah diberikan peluang untuk berdemokrasi dan untuk berprakarsa memenuhi kepentingannya sehingga mereka akan semakin menghargai dan menghormati kebersamaan dan persatuan, dan tidak bakal menuntut penisahan diri sebagaimana dialami negara Yugoslavia dan Uni Soviet (lihat Suara Pembaruan, 1995: 45 - 79).

Setelah diberlakukan UU No.22/99, reaksi berbagai pihak sangat variatif sebagai akibat dari perbedaan interpretasi dari istilah otonomi itu sendiri. Ada kelompok yang menginterpretasikan otonomi sebagai

'kemerdekaan atau kebebasan' dalam segala urusan yang seharusnya menjadi hak daerah. Biasanya mereka yang menganut makna tersebut sangat anti dengan intervensi pemerintah pusat di masa mendatang. Intervensi pusat selalu dicurigai, dan otonomi daerah dianggap sebagai kemerdekaan daerah dari belenggu pemerintah pusat.

Ada kelompok lain yang menginterpretasikannya sebagai 'otoritas' yaitu kewenangan untuk mengambil keputusan dalam memenuhi kepentingan masyarakat setempat dan aspirasi masyarakat lokal. Kewenangan-kewenangan ini kemudian dibagi menjadi kewenangan pemerintahan daerah dan pemerintah pusat. Disini, otonomi dipersepsikan secara dangkal sebagai urusan pembagian otoritas semata. UU No.22/99 merupakan contoh dari interpretasi ini yang memaknai otonomi sebagai kewenangan daerah otonom (kabupaten dan kota) untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dan wujudnya adalah pembagian kewenangan kepada daerah dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain (kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumberdaya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional).

Kelompok ini selalu mempersoalkan besarnya otoritas dan urusan, serta keuntungan yang diterima dari urusan tersebut.

Ada juga kelompok lain yang lebih teliti melihat otonomi daerah sebagai suatu mekanisme *empowerment*. Menurut kelompok ini ada urusan penting yang lebih tepat ditangani oleh pemerintahan daerah berdasarkan pertimbangan variasi kepentingan daerah, prinsip administrasi atau manajemen, dan pertimbangan kemampuan daerah itu sendiri. Otonomi dianggap lebih mengakomodasikan berbagai kepentingan lokal, dan lembaga lokal membutuhkan otoritas, kemandirian dan kemampuan khusus untuk membenahi manajemennya agar memberikan yang terbaik kepada masyarakat daerah yang begitu beraneka ragam. Kelompok tersebut mengharapkan adanya kesepakatan khusus antara pemerintah pusat dan daerah mengenai bidang-bidang apa yang dapat ditangani daerah dan bidang-bidang yang memerlukan uluran tangan pemerintah pusat.

Variasi interpretasi terhadap makna otonomi diatas mungkin disebabkan oleh perbedaan referensi teoritis. Memang secara teoritis istilah “autonomy” memiliki banyak arti yang kemudian menimbulkan berbagai interpretasi. Salah satu variasi makna otonomi yang sering muncul adalah kebebasan atau kemerdekaan yang bersyarat. Istilah ini barangkali muncul dari interpretasi terhadap karya Mary Parker Follet pada tahun 1920an (Limerick & Cunnington, 1993) dan P.Selznick tahun 1957 (Terry, 1995), yang mengidentikan otonomi dengan “*independence*” dari suatu institusi. Dan otonomi yang dimaksudkan keduanya adalah kondisi kebebasan

(independensi) yang relatif, yaitu yang “cukup” untuk memungkinkan birokrasi publik untuk bekerja dan mempertahankan kekhasan identitasnya. Jadi sifat dari independensi tersebut masih terbatas, dan tidak dapat diinterpretasikan sebagai “bebas dan merdeka” sama sekali. Bahkan dalam literatur yang diterbitkan tahun 1992, Selznick melihat otonomi sebagai salah satu strategi untuk menjaga integritas suatu lembaga dimana nilai-nilai dan kompetensi dari lembaga tersebut dipelihara dan dilindungi oleh elit-elitnya. Karena itu otonomi daerah secara tidak langsung juga mengandung pengakuan terhadap eksistensi dan keleluasaan elit-elit lokal.

Otonomi juga dapat diinterpretasikan oleh Holdaway, Newberry, Hickson, dan Heron sebagai “the extent to which organizationally relevant decision making authority is inside the organization.” (lihat Price dan Mueller, 1986: 40). Disini, para ahli mempersepsikan otonomi sebagai jumlah dari otoritas pengambilan keputusan yang dimiliki oleh suatu organisasi. Semakin banyak otoritas pengambilan keputusan tentunya tingkat otonominya lebih tinggi. Bila diterapkan pada konsep otonomi daerah, maka suatu daerah yang memiliki semakin banyak otoritas pengambilan keputusan dinilai semakin otonom.

Kemudian otonomi juga dapat diinterpretasikan sebagai *the degree to which an organization has power with respects to its environment* (lihat Price dan Mueller, 1986: 40), dan hal ini berbeda antara organisasi pemerintah dan bisnis. *Power* disini dapat diinterpretasikan sebagai “pengaruh” atau “kontrol”. Dalam konteks ini otonomi daerah dapat diinterpretasikan

sebagai sampai seberapa jauh suatu pemerintahan daerah kabupaten atau kota mengontrol kegiatan-kegiatan pemenuhan kepentingan masyarakat lokal terlepas dari pengaruh lingkungannya.

Makna lain diungkapkan oleh Dworkin pada tahun 1988 (Terry, 1995: 49), sebagai keadaan dimana masyarakat membuat dan mengatur peraturan perundangannya sendiri. Makna ini lebih didasarkan pada asal kata "auto" berarti "diri sendiri" dan "nomos" berarti aturan perundangan. Dengan makna ini, otonomi daerah dapat diinterpretasikan sebagai kewenangan mengatur diri sendiri atau kemandirian.

Semua uraian tentang konsep otonomi diatas menggambarkan bahwa otonomi dapat diinterpretasikan secara variatif seperti kebebasan dan kemerdekaan, strategi organisasi, otoritas mengurus diri sendiri dan mengambil keputusan sendiri, *power* untuk melakukan kontrol terhadap diri sendiri (*empowerment*), dan kemandirian dalam pengaturan diri. Variasi konsep ini dapat memicu konflik antar elit politik. Yang perlu mendapatkan perhatian di masa mendatang adalah kesepakatan tentang konsep otonomi daerah di kalangan elit politik.

3. Perbedaan Paradigma Otonomi Daerah

Dari variasi makna di atas maka otonomi dapat dipandang sebagai kebebasan dan strategi suatu lembaga, dan dapat dipandang juga sebagai hak untuk mengatur diri sendiri. Variasi cara pandang ini mengingatkan kita akan dua paradigma utama dalam kaitannya dengan otonomi yaitu

paradigma politik di satu sisi, dan *paradigma organisasi* di sisi yang lain (lihat Terry 1995), yang mempersoalkan apakah mungkin birokrasi memiliki otonomi mengatur dirinya sendiri? Pertanyaan ini telah mendatangkan dua jawaban yang saling bertentangan secara diametris. Menurut paradigma politik, otonomi birokrasi publik tidak mungkin ada dan tidak bakal berkembang karena adanya kepentingan politik dari rejim yang sedang berkuasa pada tingkat yang lebih tinggi yang tentu saja terus membatasi kebebasan birokrat level bawah untuk membuat keputusan sendiri. Bila diterapkan pada otonomi daerah, maka pemerintahan daerah dalam hal ini kabupaten dan kota yang merupakan "subordinate" dari pemerintahan pusat, sulit menjadi otonom. Memang, secara teoritis sifat subordinasi dan otonomi ini saling bertentangan. Karena itu, menurut paradigma politik, otonomi tidak dapat berjalan selama posisi suatu lembaga masih sebagai subordinasi dari lembaga yang lebih tinggi.

Sementara itu, paradigma organisasi justru menunjukkan betapa pentingnya otonomi tersebut untuk menjamin kualitas birokrasi yang bernilai dan yang diinginkan. Inisiatif, terobosan, inovasi, dan kreativitas harus diaplikasikan untuk menjaga kualitas dan perkembangan suatu institusi birokrasi apabila institusi tersebut memiliki otonomi. Dengan kata lain, paradigma organisasi melihat bahwa harus ada otonomi agar suatu birokrasi dapat bertumbuh dan menjaga kualitasnya sehingga dapat memberikan yang terbaik bagi pelanggan atau masyarakat yang membutuhkannya.

Kedua paradigma diatas telah menggambarkan fakta atau pengalaman masa lampau yang sama-sama penting dan benar. Otonomi diperlukan bagi suatu organisasi untuk dapat berkembang dan mempertahankan integritasnya, tetapi otonomi juga sulit diaplikasikan karena birokrasi daerah merupakan subordinasi birokrasi negara, dan kalau pada akhirnya dapat diaplikasikan maka otonomi tersebut sangat potensial menjadi bibit perpecahan pemerintahan dan negara.

Respons terhadap kedua paradigma diatas dilakukan oleh Terry (1995: 52). Terry menyarankan agar otonomi harus dilihat dalam paradigma kontekstual, yaitu mengaitkan otonomi dengan sistim politik yang berlaku dan sekaligus kebutuhan masyarakat di daerah. Karena itu dalam konteks Indonesia, otonomi daerah harus dilihat juga sebagai upaya menjaga persatuan dan kesatuan di satu pihak, dan sebagai upaya birokrasi Indonesia untuk merespons keanekaragaman Indonesia agar mampu memberikan yang terbaik bagi masyarakat khususnya masyarakat di daerah. UU No.22/99 nampaknya menganut paradigma ini dengan menggunakan pendekatan kewenangan. Hal ini dapat dilihat dari makna otonomi sebagai kewenangan daerah otonom (kabupaten dan kota) untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (dalam konteks negara kesatuan). Dan UU ini diberlakukan karena perhatian kita selama ini terhadap prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan

keadilan, serta keanekaragaman daerah, masih minim.

Paradigma ini dinilai sebagai paradigma yang tepat tapi untuk kasus Indonesia saat sekarang ini masih dipandang kurang realistis karena persoalan otonomi daerah tidak sekedar persoalan kewenangan. Untuk dunia Barat barangkali pemberian kebebasan dan kewenangan untuk mengatur diri sendiri adalah tepat untuk mewujudkan otonomi daerah karena kemampuan pemerintahan daerahnya diasumsikan telah mampu. Untuk Indonesia, apa yang dikatakan dalam UU No.22/99 di atas tidak cukup sama sekali, bahkan dapat dikatakan tidak realistis karena pemerintahan daerah belum siap dalam arti yang sesungguhnya. Asumsi bahwa daerah telah siap atau telah mampu adalah kurang tepat. Oleh karena itu, upaya awal untuk meningkatkan kemampuan atau *capacity building* bagi pemerintahan daerah harus menjadi agenda utama yang sangat mendesak untuk dilakukan. Bila tidak diperhatikan maka pemberian kewenangan sekaligus kebebasan tersebut tidak menghasilkan apa-apa, dan bahkan dapat menimbulkan masalah baru yang lebih parah lagi. Elit-elit pemerintahan lokal akan banyak melakukan kekeliruan dan kesalahan karena kurang mampu, dan masalah KKN dapat merebak di daerah karena sikap mental, moral dan etika mereka belum siap. Dan bila ini terjadi maka sangat mungkin akan timbul konflik antara masyarakat lokal dengan pemerintahannya, dan kegagalan ini akan mengancam persatuan dan kesatuan di masa mendatang.

4. Kuatnya Paradigma Birokrasi

Sampai sekarang masih terasa dengan jelas bahwa aparat pemerintah daerah belum berani melakukan berbagai terobosan yang dibutuhkan dalam rangka otonomi daerah dan untuk memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat lokal karena masih dipengaruhi oleh paradigma birokrasi yang begitu kuat. Paradigma ini masih ditandai oleh ciri organisasi dimana strukturnya sangat bersifat hirarkis dengan tingkat differensiasi yang tinggi, dispersi otoritas yang sentralistis, dan formalisasi yang tinggi yaitu standarisasi, prosedur, dan aturan yang ketat. Dalam bidang manajemen dan kebijakan masih nampak dominasi dari hirarki tertinggi. Pemimpin pada hirarki tertinggi masih menentukan apa yang harus dikerjakan dan bagaimana mengerjakannya, karena pemimpin tertinggi dianggap paling tahu segalanya, dan semua masalah dan konflik hanya dapat dipecahkan atau diselesaikan oleh pemimpin tertinggi.

Dalam aplikasinya di Indonesia, penentuan hirarki dan pembagian unit-unit organisasi, standarisasi, prosedur, dan aturan di daerah sangat ditentukan oleh pemerintah pusat, dan pemerintah daerah harus loyal terhadap ketentuan tersebut. Di bidang manajemen, telah dipersiapkan oleh pemerintah pusat berbagai petunjuk dan pedoman yang harus dilakukan untuk menangani berbagai tugas pelayanan dan pembangunan di daerah. Dan di bidang kebijakan publik, program-program dan proyek-proyek serta kegiatan-kegiatan yang diusulkan, harus mendapat persetujuan dari pemerintah pusat, bahkan warna kebijakan dapat dikatakan sangat ditentukan oleh pusat.

Paradigma birokrasi yang sangat sentralistis ini telah tertanam begitu mendalam dan bahkan menjadi bagian dari kepribadian dari beberapa aparat kunci di instansi pemerintah daerah, sehingga persepsi tentang otonomi daerah masih bersifat hirarkis. Otonomi dipandang sebagai suatu prog-ram yang dapat diselesaikan mereka dengan tuntutan yang ketat dari pusat. Karena itu, tidak mengherankan kalau masih banyak aparat yang menunggu perintah dan petunjuk, dan tidak berani melakukan terobosan sendiri. Kreativitas, inovasi, dan inisiatif yang sangat dibutuhkan dalam mewujudkan otonomi daerah belum muncul sama sekali apalagi dimanfaatkan.

Jalan keluar yang mungkin realistis saat ini adalah mengeluarkan paket reformasi administasi publik di daerah, agar aparat pemerintahan daerah mulai melihat kelemahan-kelemahan paradigma lama dan mempelajari, memahami dan mengadopsi paradigma baru, seperti *post bureaucratic* (lihat Barzelay, 1992) atau sekarang dikenal dengan *reinventing government* (Osborne & Gaebler, 1992; 1997).

5. Lemahnya Kontrol Wakil Rakyat dan Masyarakat

Selama kurang lebih 32 tahun peranan wakil rakyat dalam mengontrol eksekutif dinilai kurang efektif karena terkooptasi oleh elit eksekutif yang memerintah. Birokrasi terkesan sebagai organisasi paling kuat di daerah yang cenderung melayani kepentingan pemerintah pusat dari pada kepentingan masyarakat lokal. Kontrol terhadap perilaku birokrasi

oleh lembaga legislatif dan masyarakat lebih bersifat artifisial dan memberi kesan bahwa kekuatan-kekuatan politik di negara ini telah berinteraksi dengan baik dan semangat demokrasi seakan telah dijiwai. Kelemahan ini telah disadari bersama, dan perubahan yang kritis telah dilakukan segera setelah terjadi pergantian rejim yang memerintah. Dengan diberlakukannya undang-undang politik dan otonomi daerah maka semangat dan proses demokrasi nampak menjanjikan, dan kontrol terhadap eksekutif dalam arti yang sesungguhnya bakal menjadi kenyataan.

Sayangnya, semangat demokrasi ini tidak diikuti dengan strategi peningkatan kemampuan atau kualitas wakil rakyat. Wakil rakyat yang ada dinilai masih kurang mampu melakukan kontrol terhadap pemerintah karena kualitasnya tidak sesuai dengan tuntutan pekerjaannya. Ketidakkampuan tersebut dapat memberi peluang bagi eksekutif untuk bertindak sesuai kepentingannya dan mengorbankan kepentingan publik di daerah. Dalam kondisi seperti ini menyerahkan fungsi kontrol kepada masyarakat mungkin efektif di beberapa daerah tetapi belum begitu efektif di beberapa daerah lain karena mereka belum memahami apa yang dikerjakan pemerintah, dan belum menyadari kegunaan dari fungsi tersebut termasuk hak-hak mereka.

Capacity Building: Prakondisi dan Langkah Strategis

Sebagaimana telah diungkapkan sebelumnya, pemberlakuan paradigma ini justru pada *timing* yang kurang tepat yaitu ketika pemerintahan daerah berada pada titik paling lemah sebagai

akibat sentralisasi yang berlebihan. Karena itu, meskipun undang-undang tentang otonomi daerah telah diberlakukan, banyak kalangan masih merasa pesimis karena tidak ada persiapan yang harus dilakukan sebelum otonomi daerah diimplementasikan.

Paradigma kontekstual telah memberikan arahan bahwa otonomi daerah hendaknya memungkinkan pemerintahan daerah memberikan yang terbaik bagi masyarakat di daerah, dengan tetap menjaga terpeliharanya keutuhan Indonesia. Meskipun demikian, perlu diingat bahwa memberikan yang terbaik dan memelihara keutuhan bukan merupakan suatu pekerjaan yang mudah. Tuntutan paradigma ini baru dapat dipenuhi apabila pemerintahan daerah baik eksekutif dan legislatif memiliki kemampuan yang tinggi. Dan langkah awal yang harus diambil adalah melakukan *capacity building* yang saat ini sangat direkomendasikan dalam rangka pembenahan pemerintahan termasuk pemerintahan lokal (lihat Grindle, 1997; Fiszbein, 1997; Edralin, 1997; Mentz, 1997; dan Eade, 1998) menuju *good governance*.

a. Konsep

Capacity building untuk pemerintahan didefinisikan sebagai serangkaian strategi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan responsivitas dari kinerja pemerintahan, dengan memusatkan perhatian kepada pengembangan dimensi sumberdaya manusia, penguatan organisasi, dan reformasi kelembagaan atau lingkungan (lihat Grindle, 1997: 5). Dalam definisi *capacity building* ini

terkandung upaya-upaya untuk melakukan perbaikan kualitas sumberdaya manusia, mendorong organisasi agar berfungsi lebih baik, dan merubah konteks lingkungan yang dibutuhkan organisasi dan individu SDM agar dapat berfungsi dengan baik.

Dari berbagai literatur dapat dikumpulkan beberapa dimensi *capacity building* bagi pemerintahan antara lain: (1) pengembangan sumberdaya manusia (lihat Fiszbein, 1997; Grindle, 1997; World Bank dalam Edralin, 1997), (2) penguatan organisasi dan manajemen (lihat Grindle, 1997; Fiszbein, 1997; Eade, 1998; Mentz, 1997; United "Nations dalam Edralin, 1997), (3) penyediaan sumberdaya, sarana dan prasarana (lihat UNDP dalam Edralin, 1997; Fiszbein, 1997), (4) network (lihat Eade, 1998; World Bank dalam Edralin, 1997), (5) lingkungan (lihat World Bank dalam Edralin, 1997; Grindle, 1997), dan (6) mandat, kemampuan fiskal, dan program (lihat United Nations dalam Edralin, 1997).

Berdasarkan pemahaman terhadap literatur tersebut maka untuk mewujudkan suatu otonomi daerah pada saat sekarang diperlukan persiapan yang berkenaan dengan (1) penentuan secara jelas visi dan misi daerah dan lembaga pemerintahan daerah, (2) perbaikan sistim kebijakan publik di daerah, (3) perbaikan struktur organisasi pemerintahan daerah, (4) perbaikan kemampuan manajerial dan kepemimpinan pemerintahan daerah, (5) pengembangan sistim akuntabilitas internal dan eksternal pemerintahan daerah, (6) perbaikan budaya organisasi pemerintahan daerah, (7) peningkatan SDM aparat pemerintahan daerah, (8) pengembangan sistim jaringan (net-

work) antar kabupaten dan kota, dan (9) pengembangan, pemanfaatan dan penyesuaian lingkungan pemerintahan daerah yang kondusif.

Semua elemen yang harus dikembangkan atau diperbaiki diatas harus dilihat sebagai satu kesatuan dari sebuah sistem, yang kalau dibenahi yang satu dapat mempengaruhi yang lain. Elemen-elemen ini menyangkut kemampuan pemerintahan daerah dalam penyediaan *input* (semua *resources* yang dibutuhkan), proses (penerapan teknik dan metode yang tepat), *feedback* (perbaikan input dan proses), dan lingkungan (penciptaan situasi dan kondisi yang kondusif).

b. Elemen-Elemen Capacity Building

Pengembangan Visi dan Misi Daerah dan Institusi Pemerintahan Kabupaten/Kota. Sampai sekarang belum ada kejelasan mengenai kemana suatu kabupaten/kota sebagai daerah dan institusi dikembangkan. Dengan kata lain, visi dan misi kabupaten/kota sebagai daerah dan institusi belum terumuskan secara tegas dan jelas. Karena itu, bidang-bidang strategis apa yang dikembangkan oleh daerah dalam rangka mencapai visi diatas juga tidak jelas. Untuk itu, pada saat ini diperlukan pengembangan (1) Rencana Strategis Daerah Kabupaten/Kota, dan (2) Rencana Strategis Institusi Pemerintahan Kabupaten/Kota.

Pengembangan Kelembagaan Pemerintahan. Bidang-bidang strategis yang harus dikembangkan dalam Rencana Strategis diatas sangat menentukan jenis dan jangkauan kebijakan tahunan yang perlu dikembangkan (dalam program, proyek dan kegiatan-kegiatan), tipe dan jumlah

yang tepat. Pendekatan yang digunakan meliputi (1) intervensi strategis, (2) *institution building* (3) aksi langsung, dan belajar melalui aksi tersebut, dan (4) perbaikan berkesinambungan.

Intervensi strategis merupakan pendekatan yang memusatkan perhatian pada intervensi titik-titik strategis, yang menentukan nasib suatu lembaga pemerintahan atau daerah. Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, perhatian hendaknya diberikan kepada titik yang paling strategis sebagaimana diungkapkan sebagai dimensi-dimensi pengembangan, dan kepada bidang-bidang strategis yang ditetapkan dalam Renstra.

Pendekatan *institution building* diarahkan kepada mengubah cara berpikir, sikap dan kebiasaan lama yang telah berurat akar dan memberikan wawasan baru atau nilai-nilai baru seperti nilai-nilai yang terdapat dalam *reinventing government* dan *good governance*. Disamping itu, pendekatan ini ditujukan untuk melakukan pembenahan-pembenahan organisasi, manajemen dan kebijakan serta sistem akuntabilitas publik dan pembinaan moral dan etos kerja. Dalam konteks otonomi daerah, pendekatan ini diarahkan kepada pengurangan hambatan-hambatan struktural, memberi ruang untuk melakukan terobosan (deregulasi, debirokrasi) atau keleluasaan untuk bertindak, memberikan penghargaan terhadap prestasi, dan memberi kewenangan lebih luas kepada unit organisasi atau jabatan yang lebih rendah.

Pendekatan aksi dan belajar langsung diarahkan untuk mendorong kebiasaan belajar dari pengalaman

empiris, menjadikan kerja sebagai ajang pembelajaran, dan melakukan perubahan berdasarkan hasil belajar. Diharapkan dengan aksi dan belajar langsung tersebut, profesionalisme dan kemampuan belajar sekaligus kemandirian akan terus meningkat. Kegagalan dan kesalahan masa lalu harus dapat ditolerir karena akan digunakan sebagai bahan pembelajaran. Dalam konteks otonomi daerah, pemerintah daerah pasti mengalami kesulitan dan hambatan, tetapi pengalaman ini dapat dimanfaatkan untuk memperbaiki kinerjanya menuju otonomi yang dikehendaki.

Pendekatan perbaikan berkesinambungan berkenaan dengan upaya untuk terus melakukan tindakan koreksi melalui proses *feedback* dari program-program yang telah selesai dikerjakan. Pada waktu yang lampau, tradisi evaluasi dan koreksi ini jarang dilakukan. Melalui pendekatan berkesinambungan ini, kekurangan-kekurangan pada *input*, proses, dan *feedback* serta kegagalan dalam menyesuaikan dengan lingkungan, dapat dikoreksi. Dalam pendekatan ini, kegiatan masa mendatang harus dilihat sebagai kesinambungan masa lampau. Untuk menuju pada titik otonomi daerah yang diinginkan maka perbaikan berkesinambungan ini sangat diperlukan.

Penutup

Implementasi otonomi daerah masih mendapat hambatan yang serius antara lain karena perbedaan konsep dan paradigma tentang otonomi daerah diantara para elit politik, masih kuatnya pengaruh paradigma birokrasi, dan lemahnya kontrol baik dari wakil

rakyat maupun dari masyarakat. Agar tidak terjebak dengan pengalaman masa lampau dimana penerapan otonomi daerah ditunda dengan alasan daerah belum siap atau belum mampu, maka dibutuhkan suatu strategi yang nyata sebagai prakondisi sekaligus langkah awal menuju otonomi daerah. Strategi tersebut adalah *capacity building* yang memusatkan perhatian pada pengembangan visi daerah dan lembaga pemerintahan kabupaten/kota, pengembangan SDM, perbaikan aspek kelembagaan, pengembangan jaringan kerja, dan pengembangan dan pemanfaatan lingkungan. Untuk mensukseskan penerapan *capacity building* ini dibutuhkan pendekatan yang tepat yaitu intervensi strategis, *institution building*, aksi dan belajar langsung, serta perbaikan berkesinambungan. Mudah-mudahan dengan respons dan reaksi yang cepat dari pemerintah melalui *capacity building* maka masalah dan konflik yang mungkin terjadi di daerah antara pemerintahan lokal dengan masyarakat dapat dihindarkan.

Daftar Bacaan

- Abdullah, H. R. 2000. *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Barzelay, M. 1992. *Breaking Through Bureaucracy: a new vision for managing in government*. LA: University of California Press.
- Eade, D. 1998. *Capacity Building: An approach to people-centered development*. Oxford, UK: Oxfam, GB.
- Edralin, J.S. 1997. *The new local governance and capacity building: A strategic approach*. Regional Development Studies, Vol. 3
- Fiszbein, A. 1997. *The emergence of local capacity: Lesson from Columbia*. World Development, Vol. 25(7), hal. 1029 – 1043.
- Grindle, M.S. (Editor). 1997. *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Boston, MA: Harvard Institute for International Development.
- Limerick, D. dan B.Cunnington. 1993. *Managing the New Organization: A blueprint for networks and strategic alliances*. West Chatsood NSW: Business & Profesional Publishing.
- Mentz, J.C.N. 1997. *Personal and Institutional Factors in Capacity Building and Institutional Development*. Working Paper No. 14. Maastricht: ECDPM.
- Osborne, D. and Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government*. Reading MA: Addison Wesley Longman, Inc.
- Price, J.L, and C.W. Mueller. 1986. *Handbook of Organizational Measurement*. Marshfield, MA: Longman Inc.
- Suara Pembaruan. 1995. *Otonomi Daerah: Peluang dan Tantangan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Terry, L.D. 1995. *Leadership of Public Bureaucracies: The administrator as conservator*. London: Sage Publications, International Educational and Professional Publisher.