

## **PENILAIAN KAPASITAS PELAKU DAN KELEMBAGAAN UNTUK MENDUKUNG REFORMASI TATA PEMERINTAHAN YANG TERDESENTRALISASI DI PROVINSI SULAWESI TENGGARA**

**Akhmad Firman dan Syamsul Alam**

### **ABSTRAK**

*Penilaian kapasitas bertujuan untuk mengidentifikasi dan menilai kapasitas institusi, kapasitas pelaku pemerintah di tingkat Provinsi Sulawesi Tenggara. Penilaian dilakukan pada instansi pelaksana Program Bridge: 6 instansi di Provinsi, 5 instansi di Kota Kendari, 6 instansi di Kabupaten Buton. Hasil assesment menunjukkan bahwa: (1) Berbagai institusi pelaksana Proyek Bridge di tingkat Kabupaten/Kota maupun Propinsi Sulawesi Tenggara belum memiliki kapasitas penuh yang dapat diandalkan dalam memberikan pelayanan kepada publik ataupun dalam menghasilkan luaran yang bermutu melalui proses transformasi yang benar; (2) Sebagian besar pelaku di berbagai instansi pelaksana Proyek Bridge, di Propinsi maupun Kabupaten/Kota, memiliki kapasitas yang moderat dalam hal kompetensi, agak kurang dalam komitmen dan energi, dan sangat kurang dalam compliance; (3) Pelaku yang secara sistematis mengembangkan hubungan koneksitas yang mengacu kepada standar profesional dalam konteks pengembangan karir dengan berbagai elemen di dalam maupun di luar pemerintahan telah ada di berbagai instansi, tetapi jumlahnya relatif sedikit. Mereka terdiri dari unsur pimpinan menengah dan merupakan "orang kepercayaan pimpinan" di instansi yang lebih banyak berkiprah pada tingkat implementasi, mereka dapat menjadi pelopor kearah introduksi program-program perubahan. (4) Hubungan koneksitas dengan pelaku di luar institusi birokrasi maupun di luar institusi pemerintahan dilakukan oleh pelaku yang menduduki posisi pimpinan tertinggi. Hubungan koneksitas seperti ini memunculkan berbagai kekuatan yang memberikan corak pada tingkat pengambilan keputusan atau kebijakan birokrasi, terutama DPRD, Tokoh Adat dan Tokoh Informal, Kelompok Penekanan, dan Partai Politik.*

*Kata Kunci: kapasitas, komitmen, pelayanan publik*

### **I. PENDAHULUAN**

Reformasi yang merupakan suatu koreksi dan pengkajian ulang terhadap tata pemerintahan dan pembangunan yang digulirkan tahun 1988, telah mendorong sebagian besar dari masyarakat Indonesia untuk mampu membayangkan berbagai kemungkinan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Termasuk misalnya, mulai membayangkan birokrasi yang representatif yang mampu berperan sebagai koneksi dengan publiknya, akuntabel atas tindakan dan keputusannya. Masyarakat juga mulai merindukan kehadiran institusi pelayanan publik yang berkapasitas penuh dalam menghasilkan luaran yang bermutu melalui

proses transformasi yang benar. Secara khusus masyarakat mulai merindukan adanya figur pelaku yang yang memiliki *personal brand* yang memadai untuk mengembangkan program pembangunan yang berpola pada pelayanan publik.

Dalam pengertian yang dinamis, kapasitas adalah kemampuan dan tenaga untuk melakukan suatu perubahan. Kapasitas dapat berwujud; (1) Pemilikan fasilitas, (2) perhatian terhadap harga diri orang dan (3) kemampuan untuk melarutkan dan memikirkan diri dalam membentuk masa depan (Briyant and White 1987). Tinjauan dinamis terhadap kapasitas institusi dan individu dalam proses kehidupan masyarakat yang terus berubah maupun prasyarat kapasitas yang diperlukan untuk dapat menampilkan tugas dan fungsi itu sebaik mungkin.

Kebanyakan analisis mengenai institusi (pemerintahan dan ornop/LSM) menggunakan pendekatan *outward looking*, yaitu analisis yang menekankan kapasitas institusi berhubungan dengan masalah-masalah diluar dirinya. Standar kapasitas yang digunakan sebagai *benchmark* antara lain *community-based management*, *natural-resources based management* dan *persfectives*, sementara kualifikasi dan standard internal institusi dalam mengelola *institutional machinery*, dianggap sebagai sesuatu yang mudah diselesaikan secara teknokratik. Penilaian awal mengenai kapasitas pelaku dan institusi untuk mendukung Program BRIDGE di Sulawesi Tenggara memadukan pendekatan *outward looking* dengan *inward looking*.

Perspektif yang digunakan untuk memahami fungsi lembaga adalah teori sistem sosial dari Talcott Parsons. Teori sistem sosial yang disebut juga teori (struktural-fungsional) dalam (Babbie 1977), Ia menganjurkan bahwa suatu sistem, jika ingin bertahan hidup, harus memenuhi empat tugas atau fungsi dasar atau disebut juga keharusan-keharusan fungsional. Kebutuhan fungsional dimaksud secara garis besar mencakup empat tugas atau fungsi dasar, dikenal dengan akronim AGIL, yaitu;

- 1) Adaptasi (*adaptation*); suatu sitem harus memiliki kemampuan untuk menarik sumber daya dari lingkungannya dan mendistribusikan sumber daya tersebut keseluruh sistem .
- 2) Pencapaian tujuan (*goal attainment*); sistem harus memiliki kemampuan untuk menetapkan tujuan meletakkan prioritas danmenggerakkan bagian-bagiannya kearah pencapaian prioritas-prioritas dan tujuan-tujuan itu.
- 3) Integrasi (*integration*); sistem harus memiliki kemampuan untuk mewujudkan koordinasi dan saling hubungan yang efektif diantara bagian-bagian tersebut.
- 4) Pemeliharaan (*latency*): sistem harus memiliki kemampuan untuk mempertahankan pola-pola perilaku dan menangani ketegangan yang muncul.

Fungsi adaptasi institusi tercermin dalam upaya untuk memperoleh akses yang semakin lama semakin membesar terhadap sumber daya; finansial, fisik, kemanusiaan, teknologi dan informasi. Dinas atau Satuan Perangkat Daerah (SKPD) pemerintahan memperoleh sumber daya ini dari anggaran tahunan yang disahkan legislatif, keuntungan kontrak, subsidi dan *loan* (pinjaman), *fee* (imbalan) dari penggunaan institusi, dan sebagainya. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)

memperoleh sumber daya ini terutama dari lembaga pendanaan independen, tetapi ada juga yang memperolehnya dari kerjasama dengan pemerintah.

Fungsi pencapaian tujuan institusi tercermin dalam perumusan kebijakan dan perencanaan teknis serta implementasinya. Dinas pemerintah dalam kapasitas sebagai unsur pelaksana pemerintah daerah menyusun kebijakan dan perencanaan teknis pelayanan publik di bidangnya menurut garis prioritas yang ditetapkan dari struktur yang lebih tinggi. Kebijakan dan perencanaan teknis pelayanan publik diimplementasikan dengan cara *resource mix* untuk mencapai pertumbuhan institusi secara berkelanjutan.

Salah satu program yang bermuatan perubahan menuju kondisi tersebut di atas adalah Membangun dan Menciptakan Kembali Tata Pemerintahan yang Terdesentralisasi (*Building and Reinventing Decentralized Governance* yang disingkat *BRIDGE*). Proyek kerjasama Pemerintah Indonesia dengan *United Nations Development Program* (UNDP) ini bermaksud membangun legitimasi, kepercayaan dan kapasitas dari berbagai mitra dalam pemerintahan (pemerintah daerah, masyarakat sipil, DPRD, media massa) dengan cara mempratikkan pemerintahan demokratis untuk memperbaiki pelayanan publik. Area titik tolak program daerah ini adalah lima provinsi di Sulawesi (Sulawesi Tenggara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara dan Gorontalo).

Provinsi Sulawesi Tenggara sendiri memberikan perhatian yang serius terhadap program *BRIDGE* dari UNDP yang saat ini terus menguji mekanisme program tersebut. Kebutuhan yang dirasakan mendesak adalah menentukan institusi dan pelaku utama mana yang mempunyai potensi dan daya multiplikasi dampak, untuk itu dibutuhkan assesment awal terhadap kapasitas institusi dan pelaku yang potensial untuk mendukung keberhasilan *BRIDGE*.

## II. METODE PENELITIAN

### 2.1 Lokasi Wilayah dan Institusi Sasaran Studi

Secara administratif, Provinsi Sulawesi Tenggara tahun 2005 terdiri dari sepuluh kabupaten/kota masing-masing Kabupaten Buton, Wakatobi, Bombana, Muna, Konawe, Konawe Selatan, Kolaka dan Kolaka Utara serta Kota Kendari dan Baubau. Selain Provinsi Sulawesi Tenggara mengelola program *BRIDGE* tahap pertama terdapat pula Kabupaten Buton dan Kota Kendari dan pada dua daerah inilah dilaksanakan penilaian tentang kapasitas institusi untuk mendukung pelaksanaan program *BRIDGE*.

Institusi di tingkat Provinsi juga melaksanakan Program *BRIDGE*, secara fungsional sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2004, memiliki kewenangan untuk memfasilitasi kegiatan dan melakukan pembinaan administratif terhadap daerah kabupaten/kota. Atas pertimbangan tersebut, penilaian dilakukan pula pada tingkat provinsi, nama institusi kabupaten/kota yang menjadi sasaran penilaian, masing Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, Kesehatan, Pertanian, Perikanan dan Kelautan, Rumah Sakit Umum Daerah, Dinas Perdagangan dan Koperasi. Dengan demikian penilaian dilaksanakan pada instansi pelaksana program

BRIDGE masing-masing 6 instansi di tingkat provinsi, 5 Instansi di Kota Kendari dan 6 Instansi di Kabupaten Buton. Informan provinsi berjumlah 32 orang Kabupaten Buton 28 orang dan Kota Kendari 26 orang. Pada setiap instansi informan mencakup top pimpinan, middle, lower dan staf yang dimaksudkan untuk memperoleh gambaran komprehensif terkait penilaian kapasitas.

## 2.2 Metode Pengumpulan dan Analisa Data

**Tahap pertama**, adalah penyiapan instrumen atau pedoman wawancara yang berisi sejumlah pertanyaan yang berhubungan dengan penilaian kapasitas institusi dan kapasitas pelaku. **Tahap kedua**, adalah pelaksanaan lokakarya yang bertujuan menjaring opini atau pandangan dalam rangka penyamaan persepsi. **Tahap ketiga**, yaitu pengambilan data primer dan sekunder yang dimulai dari Kabupaten Buton, Kendari dan Provinsi. **Tahap keempat** adalah tahap analisis data dan pembahasan. **Tahap kelima**, dilaksanakan lokakarya yang bertujuan untuk melakukan pembahasan dan komentar dari hasil penelitian dari stakeholder.

## III. HASIL PENELITIAN

### 3.1 Aspek Kapasitas Instutusi

Pada tingkat kabupaten/kota maupun provinsi belum memiliki kapasitas penuh yang dapat diandalkan, baik dalam memberikan pelayanan publik maupun dalam menghasilkan luaran yang bermutu melalui proses transformasi yang benar. Visi institusi bukan saja rumusannya kurang memenuhi kriteria keterukuran tujuan, periode waktu, dan sebagian belum konsisten dengan Visi Daerah, tetapi juga perumusannya tidak menggunakan mekanisme yang memberikan proses pembelajaran, kurang melibatkan berbagai unsur stakeholder, serta kurang tersosialisasi. Hal yang sama terlihat pula dalam penyusunan dan penyimpanan dokumen program dan anggaran, desain struktur organisasi institusi tidak memiliki dasar acuan yang konsisten, kurang eksklusif, tidak menangkap semua fungsi yang harus dijalankan, rentang kendali yang terlalu berat pada level Top Manajemen. Konfigurasi struktur pada sebagian besar instansi kurang mencerminkan kohesivitas dan keterhubungan, kurang mendukung penerapan prinsip desentralisasi.

Kondisi seperti ini belum memungkinkan institusi untuk bergerak secara visioner tetapi lebih bersifat rutinitas menurut batas-batas anggaran dan arahan pimpinan sehingga menempatkan institusi pada posisi yang sulit untuk merespon tuntutan kebutuhan pelayanan publik yang terus menguat.

### 3.2 Aspek Sumber Daya

Dalam hal sumber daya uang, kantor, peralatan dan perlengkapan kerja serta perangkat informasi, terdapat perbedaan yang menonjol antara instansi di tingkat provinsi dengan kabupaten/kota. Pada tingkat provinsi jauh lebih memadai dibandingkan dengan kabupaten/kota. Tetapi untuk aspek-aspek lain, perbedaan

yang ada lebih bersifat sektoral, instansi tertentu lebih kondusif bagi pelaksanaan program perubahan dibandingkan dengan instansi yang lain.

Kapasitas berbagai instansi tersebut perlu lebih diperkuat untuk menerapkan tata pemerintahan yang terdesentralisasi dalam proses pelayanan publik. Dalam rangka penguatan inilah, disarankan agar mempertimbangkan beberapa rekomendasi berikut ini:

- a. Peninjauan kembali terhadap visi dan misi beberapa instansi perlu dilakukan agar semua instansi memiliki rumusan visi-misi yang jelas, ringkas, berorientasi masa depan, mencerminkan tantangan dan konsistensi dengan visi-misi Daerah.
- b. Diperlukan sosialisasi yang luas agar visi-misi benar-benar dapat memberi inspirasi dan memotivasi semua pimpinan dan karyawan, mengintegrasikan serta mengarahkan segala upaya instansi ke arah peningkatan pelayanan publik dan penerapan tata pemerintahan yang terdesentralisasi.
- c. Keterlibatan seluruh unit institusi dalam perumusan rencana program dan anggaran harus dijamin melalui pelembagaan mekanisme legislasi/legitimasi usulan Rencana Strategik (RenStra), Anggaran Kebijakan Umum (AKU), Sasaran Prioritas (SP), Rencana Anggaran Sementara Kegiatan (RASK) dan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP).
- d. Pemerintah Daerah perlu membangun satu unit struktural di lingkungan instansi Dinas/Badan informasi dan komunikasi, untuk mengelola pusat informasi yang dapat diakses oleh publik tentang dokumen program anggaran dan laporan (LAKIP).
- e. Legislatif (DPRD) perlu mendorong kepatuhan instansi untuk mengintegrasikan dokumen program, anggaran dan laporannya ke dalam pusat informasi tersebut melalui kebijakan dalam bentuk Peraturan Daerah (PERDA).
- f. Pemerintah Daerah perlu segera mengantisipasi pemberlakuan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 Tahun 2003. Dalam PP tersebut lebih menekankan pada kerampingan dan kesederhanaan organisasi, maka hal-hal yang perlu menjadi perhatian Pemerintah Daerah adalah: (a) Kelengkapan, bahwa struktur instansi harus menangkap secara tuntas Tugas pokok dan Fungsi (Tupoksi) dari instansi tersebut; dan (b) Konfigurasi, setiap unit struktural dapat dibedakan Tupoksinya secara tegas dari unit struktural lainnya, tetapi harus dapat dijamin bahwa setiap unit struktural yang ada dalam suatu instansi mengandung elemen-elemen yang kohesif dan saling berhubungan.
- g. Pemerintah Daerah perlu segera menyusun rancangan SPM untuk berbagai instansi sesuai kewenangan masing-masing Daerah (provinsi dan kabupaten/kota).
- h. Praktek pelimpahan pekerjaan secara berlebihan kepada sub unit struktural/fungsional yang didalamnya terdapat orang kepercayaan pimpinan sudah harus diminimalisir, seharusnya lebih ditekankan pada kedekatan Tupoksi.
- i. Diperlukan penyempurnaan data kepegawaian, serta Penyusunan Rencana Pola Karir Pegawai, yang menjadi tugas Bagian Tata Usaha kecuali di Bappeda oleh Sekretaris.

- j. Sejalan dengan desentralisasi manajemen kepegawaian, disarankan agar diberikan kewenangan yang lebih nyata kepada pimpinan instansi dalam hal pengajuan usulan atau pengangkatan dalam jabatan pimpinan pada jenjang eselon IV.
- k. Diperlukan peningkatan kualitas sumber daya manusia perencana yang terkait dengan identifikasi masalah dan penyusunan prioritas pembangunan melalui pelatihan dan lokakarya.
- l. Pemerintah Daerah perlu memperhatikan pemenuhan peralatan dan perlengkapan kerja serta fasilitas jabatan pimpinan sesuai dengan kemampuan daerah, serta perlu memiliki pangkalan data tentang inventaris baik dalam jumlah maupun spesifikasinya.

### 3.3 Kapasitas Pelaku

Temuan utama menyangkut kapasitas pelaku dapat dideskripsikan sebagai berikut:

- a. Pelaku diberbagai instansi pelaksana Program BRiDGE, baik di provinsi maupun kabupaten/kota, memiliki kapasitas yang moderat (menengah) dalam hal kompetensi, kurang dalam komitmen dan energi, sangat kurang dalam *compliance*. Dalam hal kompetensi, terlihat pada sebagian besar pelaku baru pada tingkat *threshold* (kompetensi dasar), kurang dalam kompetensi substansi kerja dan pengalaman manjerial. Hal ini berkaitan dengan tingginya tingkat keseringan mutasi jabatan dan perubahan-perubahan dalam tatanan kelembagaan pada tingkat nasional, dan sebagian bersumber dari rendahnya komitmen pelaku sendiri. Dalam hal komitmen, sebagian besar pelaku berada pada tingkat *efektif*, baru pada tingkat perasaan dan belum didukung oleh pengetahuan dan dorongan yang kuat untuk berbuat, mengetahui hal-hal yang penting dan perlu untuk keberhasilan pelaksanaan tugas dan fungsi tetapi tidak memiliki dorongan yang kuat untuk berbuat secara kontinyu.
- b. Praktik manajemen yang kurang baik di berbagai instansi telah ikut mendorong munculnya cara berfikir dan bertindak pragmatik, "budaya kelas dua" atau "kualitas sedang-sedang". Sebagian pimpinan kurang memiliki peluang yang proporsional kepada semua pelaku, misalnya untuk memiliki pengalaman tim kerja, mendayagunakan sumber informasi, membangkitkan motivasi, dan mengadaptasi teknologi. Tetapi, untuk sebagian, kondisi ini lebih bersumber dari dalam diri pelaku itu sendiri, mereka tidak memiliki dorongan yang kuat untuk secara sistematis meningkatkan kapasitas melalui pencarian sumber-sumber energi sosial, mental dan spiritual yang tersedia di lingkungannya. Dalam berbagai usur kapasitas, tidak terdapat perbedaan yang signifikan antara pelaku di tingkat propinsi dengan kabupaten dan kota. Perbedaan yang terlihat jelas hanya antara pelaku yang masih relatif muda (40 tahun) dengan yang relatif tua (50 tahun)

Temuan-temuan penting mengenai kapasitas pelaku yang diuraikan diatas menunjukkan perlunya usaha-usaha yang sistematis yang terkoordinasi dengan mempertimbangkan beberapa rekomendasi berikut ini:

- a. Peningkatan kompetensi pelaku melampaui kompetensi *threshold* merupakan konsekuensi penting dari birokrasi profesional yang mengandalkan desentralisasi, birokrasi seperti ini bukan lagi menekankan pada spesialisasi fungsional (bersandar pada tupoksi) tetapi mengarah kepada spesialisasi sosial.
- b. Diperlukan langkah-langka konkrit untuk menjamin proses penempatan dalam jabatan yang tidak sekedar berdasarkan persyaratan pangkat, golongan, dan jenjang pendidikan tetapi memasukkan pertimbangan-pertimbangan kesesuaian antara jenis jabatan dan pengalaman tim kerja, terhadap persyaratan-persyaratan ini, dianjurkan untuk memberikan penekanan pada "persyaratan maksimal".
- c. Mendorong semakin banyak pimpinan pada jenjang *middle* dan *lower* serta staf yang memiliki "total komitmen" dianjurkan untuk melembagakan kontrak kinerja.
- d. Untuk mendorong menularnya "virus" konsistensi yang berlandaskan pada rasionalisme perlu dilembagakan praktek penyelesaian pekerjaan melalui tim kerja yang mencerminkan konfigurasi berbagai profesi, namun yang mempunyai kompetensi yang berbeda jenis dan tingkatan, sehingga dapat saling mengisi secara sinergis.
- e. Meskipun mekanisme pembelajaran partisipatif dan pengembangan tim kerja dapat sekaligus mendorong staf untuk melakukan adaptasi terhadap perubahan-perubahan teknologi, tetapi perlu dipacu melalui program-program pelatihan yang sistematis terutama pelatihan keterampilan bagi staf dalam mengakses informasi penyusunan usulan program dan anggaran, dan sebagainya.
- f. Menjaga vitalitas fisik melalui kebiasaan berolah raga secara teratur perlu didorong, tetapi juga penting untuk mendorong pencarian sumber-sumber energi sosial dan spiritual yang tersedia di lingkungan guna meningkatkan ketahanan mental.
- g. Perlu ditingkatkan ketahanan mental untuk memberantas praktek penyalahgunaan wewenang dan tindakan bernuansa KKN, melalui pencarian sumber-sumber energi sosial dan spiritual yang tersedia di lingkungannya melalui pemberian penugasan secara bergilir untuk menjadi pembicara atau leader dalam event religius, misalnya menjadi imam atau memberikan wejangan keagamaan pada saat sholat berjamaah dikantor, buka puasa bersama, atau perayaan hari besar keagamaan.

#### 3.4 Hubungan Koneksitas Antar Pelaku

Hasil assesment menunjukkan adanya tiga kecenderungan utama menyangkut arah hubungan koneksitas antar pelaku, yaitu:

- a. Sejumlah kecil pelaku yang menduduki posisi kepala instansi, dan relatif sudah berumur (birokrat senior), mengembangkan hubungan koneksitas dengan pelaku didalam maupun diluar pemerintahan, baik dengan pelaku yang berafiliasi dalam suatu organisasi formal maupun pelaku informal. Mereka melakukan pertemuan, pembicaraan, diskusi dengan pimpinan instansi, pimpinan DPRD, pimpinan perguruan tinggi, pimpinan organisasi profesi, pimpinan perhimpunan Bisnis, pimpinan TNI/Polri, Pers, Koalisi Ornop,

- Pemuka Agama, Pemuka Adat, pimpinan Perhimpunan Sosial Keagamaan, dan Paranormal. Basis dari hubungan koneksitas, yang terbangun antar pelaku pada kategori ini terutama adalah hubungan daerah/perkawinan, etnis, ikatan jasa, rekan se-alumni, dan rekan kerja.
- b. Sebagian pelaku lain mengembangkan hubungan koneksitas dengan pelaku hanya di dalam lingkungan pemerintahan (birokrasi dan DPRD). Termasuk dalam kategori kedua ini pada umumnya adalah pelaku yang menduduki jabatan pimpinan eselon II (Kepala Instansi) yang berusia relatif muda. Basis dari hubungan koneksi yang terbangun antar pelaku pada kategori ini sama dengan yang pertama yaitu hubungan daerah/perkawinan, etnis, balas jasa dan rekan se-alumni.
  - c. Sebagian lagi membangun hubungan koneksitas secara sangat terbatas dengan sesama birokrat (dalam lingkungan Eksekutif) dan cenderung berkisar pada jenjang administratif yang selevel. Termasuk dalam kategori ini pada umumnya adalah yang menduduki jabatan pimpinan eselon III, dan sedikit pimpinan eselon II.

Pelaku yang termasuk kategori pertama dan kedua, karena posisinya sebagai pengambil keputusan di instansinya maupun karena hubungan koneksitas yang terbangun dengan unsur-unsur eksternal, dapat dengan mudah mempengaruhi keputusan strategi di bidang kepegawaian, pilihan program dan penganggaran. Di Kabupaten Buton, kekuatan eksternal yang potensial berada di dalam pemerintahan (yaitu DPRD) dan di luar pemerintahan (Tokoh Adat). Kekuatan pengaruh DPRD terutama karena kedekatan psikologis antara ketua DPRD dengan Bupati. Sebelum berkiprah di DPRD, ketua DPRD Kabupaten adalah Team Leader suksesi Kepala Daerah pada tahun 2002. Sedangkan kekuatan pengaruh Tokoh Adat terutama karena beberapa tahun terakhir ini di Kabupaten Buton sedang diwacanakan tentang revitalisasi peran lembaga adat sebagai simbol jati diri, alat pemecahan masalah, dan alat persatu. Kiprah pimpinan lembaga adat dan tokoh muda lokal yang menyuarakan revitalisasi peran lembaga adat ini sangat diperhitungkan baik oleh Bupati maupun oleh DPRD, aktor yang dikategorikan sebagai kekuatan kelompok – kelompok penekan relatif kurang

Pada sisi lain, di Kota Kendari, sebagaimana kecenderungan umum kehidupan di perkotaan, kekuatan utama yang mempengaruhi keputusan–keputusan birokrasi adalah kekuatan eksternal pemerintahan, terutama kelompok penekan (LSM, mahasiswa, persatuan pengecer/penjual, persatuan sopir angkutan umum). Dalam beberapa hal, terutama dalam keputusan– keputusan di bidang kepagawaian masih terlihat pengaruh tokoh informal dan partai politik yang memiliki massa yang besar (seperti Golkar dan PKS), meskipun relatif terbatas.

Pada tingkat Provinsi, kekuatan yang berpotensi mempengaruhi kebijakan – kebijakan birokrasi terutama berasal dari luar pemerintahan, yaitu Tokoh Informal. Kekuatan– kekuatan informal ini ikut memberikan warna terhadap keputusan–keputusan penting dalam pemilihan program, anggaran maupun kepagawaian. Pengaruh DPRD sebagai institusi pemerintahan relatif kurang, kecuali beberapa



anggota dan pimpinannya yang berafiliasi dengan *interest group* tertentu. Pelaku lain, seperti akademisi di perguruan tinggi, pers, TNI/Polri, Organisasi Profesi, Perhimpunan Bisnis, pengusaha Koalisi Ornop, relatif kurang pengaruhnya.

Rekomendasi yang diajukan sehubungan dengan temuan di atas adalah bahwa dalam rangka mendorong praktek tata pemerintahan yang terdesentralisasi, maupun dalam rangka mengubah kinerja pemerintahan, upaya penguatan elemen – elemen masyarakat di luar pemerintahan perlu mendapat perhatian yang serius. Pelaku yang berada di dalam pemerintahan dan yang memiliki pengaruh terhadap keputusan–keputusan pemerintahan perlu ditingkatkan kompetensinya, sedangkan pelaku yang berada diluar pemerintahan, terutama Tokoh Adat dan Tokoh Informal lainnya, perlu diperkuat komitmennya untuk memberikan arah bagi kelompok – kelompok penekan ke arah konsolidasi sosial. Diperlukan perhatian khusus dalam bentuk alokasi sumberdaya yang menyentuh kebutuhan pelaku di luar pemerintahan ini secara proporsional.

### 3.5 Strategi Pengembangan Kapasitas Instansi dan Pelaku Untuk Mendukung Tata Pemerintahan yang Terdesentralisasi dan Rekomendasi Utama

Pada tahap awal diperlukan kehadiran elemen tertentu (individu maupun institusi) untuk tampil sebagai pelopor atau *champions*. Dalam membangkitkan kepedulian, komitmen dan kompetensi pelaku lain di dalam instansi pemerintah tidak cukup dengan mengandalkan “orang kepercayaan pimpinan” yang telah dijelaskan diatas. Hal ini menuntut penerapan strategi pengembangan kapasitas yang sistematis, terencana, dan terkoordinasi. Singkatnya pengembangan kapasitas instansi dan pelaku untuk mendukung penerapan tata pemerintahan yang terdesentralisasi haruslah bersandar pada strategi yang kohesif, partisipatif, sistematis, dan terkoordinasi. Pengembangan kapasitas instrumental- normatif instansi dimulai dengan pelaksanaan pelatihan, lokakarya, dan diskusi tematik secara terprogram. Bappeda (Provinsi, Kota/Kabupaten) memfasilitasi dan mengkoordinasikan penyusunan usulan program dan penganggarannya. Tema pelatihan dan lokakarya yang diangkat perlu mencakup: (1) penyusunan Visi-Misi, Renstra, LAKIP, Rencana Pola Karir, SPM, draft Perda dan desain struktur organisasi, (2) penyusunan anggaran berbasis masyarakat; (3) manajemen informasi untuk dokumen anggaran dan LAKIP, kepegawaian, barang pemerintahan, inventaris kantor, dan sebagainya; (4) identifikasi masalah dan penyusunan prioritas pembangunan. Sedangkan diskusi tematik perlu mengangkat isu – isu aktual seperti: (1) kesenjangan antar lokasi dalam hal jumlah dan mutu pegawai pelayanan publik (tenaga pendidik, tenaga kesehatan, tenaga penyuluh pertanian, dan sejenisnya); (2) pelembagaan kontrak kinerja; (3) pendayagunaan sumber–sumber energi sosial dan mental spiritual; (4) dan pelibatan rakyat dalam pemantuan penggunaan fasilitas jabatan.

Strategi pengembangan kapasitas yang kohesif, partisipatif, dan sistematis mengandalkan kontribusi dari seluruh pelaku di dalam maupun didalam maupun di luar pemerintahan. Badan/Dinas Daerah sebagai institusi pelaksana/penyampai layanan eksternal harus melakukan interrelasi yang berkualitas dengan Biro/Bagian

di Sekretariat Daerah sebagai pengemban fungsi pengaturan/Kebijakan pelayan internal. Di lingkungan Sekretariat Daerah Biro/Bagian yang sangat relevan adalah Pemerintahan, Hukum, Organisasi, Kepegawaian, Umum dan Perlengkapan.

Pelaku di berbagai instansi yang memperoleh kepercayaan dari pimpinannya karena kompetensi, komitmen dan *compliance* yang dimiliki, harus digerakkan dalam suatu Tim Kerja untuk bisa saling mengisi dan melakukan interrelasi secara berkualitas untuk mendorong perubahan dari dalam institusi. Sementara elemen masyarakat sipil lainnya memelopori diskusi tematik tentang upaya – upaya yang harus dikembangkan untuk melaksanakan perubahan. Para Akedemisi, Guru, Dokter dan kelompok profesional lain perlu mengembangkan agenda dan melaksanakan diskusi tentang berbagai tema yang disebutkan diatas

Pers berpartisipasi secara kritis dan menyebarluaskannya kepada berbagai elemen masyarakat. Aktivitas LSM, Pemuka Agama, Tokoh Adat, Paranormal dan elemen lain mendampingi masyarakat dalam mengartikulasi kepentingan dan menyuarakan hak-haknya serta memperkuat konsolidasi sosial. Partai politik memprovokasi legislatif untuk menyusun perda dengan menggunakan mekanisme partisipatif dan berorientasi pada pemberdayaan masyarakat.

#### IV. SIMPULAN

1. Berbagai institusi pelaksana Proyek Bridge di tingkat Kabupaten/Kota maupun Propinsi Sulawesi Tenggara belum memiliki kapasitas penuh yang dapat diandalkan dalam memberikan pelayanan kepada publik ataupun dalam menghasilkan luaran yang bermutu melalui proses transformasi yang benar;
2. Sebagian besar pelaku di berbagai instansi pelaksana Proyek Bridge, di Propinsi maupun Kabupaten/Kota, memiliki kapasitas yang moderat dalam hal kompetensi, agak kurang dalam komitmen dan energi, dan sangat kurang dalam compliance;
3. Pelaku yang secara sistematis mengembangkan hubungan koneksitas yang mengacu kepada standar profesional dalam konteks pengembangan karir dengan berbagai elemen di dalam maupun di luar pemerintahan telah ada di berbagai instansi, tetapi jumlahnya relatif sedikit. Mereka terdiri dari unsur pimpinan menengah dan merupakan “orang kepercayaan pimpinan” di instansi yang lebih banyak berkiprah pada tingkat implementasi, mereka dapat menjadi pelopor kearah introduksi program-program perubahan.
4. Hubungan koneksitas dengan pelaku di luar institusi birokrasi maupun di luar institusi pemerintahan dilakukan oleh pelaku yang menduduki posisi pimpinan tertinggi. Hubungan koneksitas seperti ini memunculkan berbagai kekuatan yang memberikan corak pada tingkat pengambilan keputusan atau kebijakan birokrasi, terutama DPRD, Tokoh Adat dan Tokoh Informal, Kelompok Penekanan, dan Partai Politik.

#### DAFTAR PUSTAKA

- ANONIM, 1999. *Undang-undang RI Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih Bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme*. Jakarta: Sekretariat Jendral MPR.
- AGUSTIAN, Ari Ginanjar, 2001. *Emotional Spiritual Quetient: Rahasia Sukses Membangun Kecerdasan Emosi dan Spiritual*. Jakarta: Arga.
- ATMOSOEPRAPTO, Kisdarto, 2000. *Produktivitas: Aktualisasi Budaya Perusahaan*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- BABBIE, Earl R., 1977. *Society By Agreement: An Introduction to Sociology*. California: Wadsworth Publishing Company, Inc.
- BOZEMAN, Barry, and Jeffred D. Straussman, 1983. "Publicness and Resource Management Strategies", in Richard H Hall and Robert E. Quinn (Eds.), *Organisational Theory and Public Policy*. London: Sage Publication, Inc.
- BOZEMAN, Barry, and Diene Rahm, 1989. *Technologi of Public Administration*. Washington DC.: Washington University Press.
- BRYANT, Coralie, and Louise G. White, 1987. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*. Jakarta: LP3ES.
- DJOJOSOEKARTO, Agung, 2004. *Dinamika Kapasitas DPRD dalam Tata Pemerintahan Demokratis*. Jakarta: Konrad Adenuer Stiftung.
- DUNSIRE, Andrew, 1985. *Implementation Theory*. The Hague: ISS Program Secretary.
- DWIJOWIJOTO, Riant Nugroho, 2003. *Reinventing Government: Menata Ulang Paradigma Pembangunan untuk Membangun Indonesia Baru dengan Keunggulan Global*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- EATON, Joseph W. (Editor), 1986. *Pembangunan Lembaga dan Pembangunan Nasional*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- GARSON, David, and Debra Steward, 1983. *Organizational Behavior and Public Management*. New York: Marcell Dekker, Inc.
- GOLIEMBIEWSKI, Robert T., 1985. "Some Guides For Tomorrow Organization Development". In John D. Adam (Editor) *New Technologies in Organization Development*. California: University Associates Press.
- HARIYOSO, S., 2002. *Pembaruan Birokrasi dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Peradaban.
- HERSEY, Paul, and Kennet Blanchard, 1977. *Management of Organization Behavior: Utilizing Human Resources*. New Delhi: Prentice Hall, Inc.
- KOTTER, Joh P., 1997. *The Leadership Factor (Faktor Kepemimpinan): Membangun Tim Management Unggul*. Jakarta: PT Prenhalindo.
- LAN (Lembaga Administrasi Negara), 2000. *Membangun Kompetensi Manusia dalam Milenium Ketiga*. Jakarta: LAN.
- LIEM, Johanes, 2002. *Strategi Sukses Mengelola Karier dan Bisnis*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- LOCKE, Edwin A., 1997. *Esensi Kepemimpinan: Empat Kunci Untuk Memimpin dengan Penuh Keberhasilan*. Jakarta: Spektrum.

- OSBORNE, David, dan Ted Gaebler, 1996. *Mewirauahakan Birokrasi: Reinventing Government, Mentransformasi Semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik*. Jakarta: Pustaka Binaan Presindo.
- PETERS, T., 1987. *Thriving On Chaos: Hand Book for a Management Revolution*. New York: Harper and Row.
- PRIJOSAKSONO, A., dan Roy Sembel, 2003, *Maximize Your Strength: Kiat-kiat Meningkatkan dan Memaksimalkan Kinerja*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- PUTERA, Fadillah, 2003. *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*. Surabaya: Pustaka Pelajar.
- ROBBINS, Stephan P., 1994. *Teori Organisasi: Struktur, Desain dan Aplikasi*. Jakarta: Penerbit Arcan.
- SIAGIAN, Sondeng P., 2001. *Administrasi Pembangunan: Konsep, Dimensi dan Strateginya*. Jakarta: Bina Aksara.
- TOSI, Henry L., John R. Rizzo, and Stephan J. Carrol, 1986. *Managing Organizational Behavior*. London: Patman Publishing Inc.
- WAHYUDI, Agustinus S., 1996. *Manajemen Strategik: Pengantar Proses Berpikir Strategik*. Jakarta: Bina Rupa Aksara.