

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Administrasi Pembangunan

Menurut pendapat Siagian (1988:2-3) administrasi pembangunan dapat dijelaskan sebagai berikut :

“Administrasi pembangunan mencakup dua pengertian yaitu administrasi dan pembangunan. Yang dimaksud dengan administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan keputusan-keputusan yang telah diambil dan diselenggarakan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Sedangkan pembangunan adalah usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa”

Dari penjelasan diatas maka administrasi pembangunan dapat di definisikan sebagai “seluruh usaha yang dilakukan oleh suatu negara, bangsa, untuk tumbuh dan berkembang dan berubah secara sadar dan terencana dalam semua segi kehidupan dan penghidupan negara, bangsa yang bersangkutan dalam pencapaian tujuan akhirnya “ (Siagian, 1988:2-3)

Menurut Tjokroamidjojo (1974:9-10) menyimpulkan ciri-ciri dari administrasi pembangunan diantaranya :

- a) Lebih memberikan perhatian terhadap lingkungan masyarakat yang berbeda-beda terutama bagi lingkungan masyarakat negara-negara berkembang.

- b) Administrasi pembangunan mempunyai peran aktif dan berkepentingan terhadap tujuan-tujuan pembangunan baik dalam perumusan kebijakan maupun pelaksanaannya yang efektif
- c) Berorientasi kepada usaha-usaha yang mendorong perubahan-perubahan ke arah keadaan yang dianggap lebih baik untuk suatu masyarakat di masa yang akan datang
- d) Lebih berorientasi kepada pelaksanaan tugas-tugas pembangunan dari pemerintah
- e) Administrasi pembangunan harus mengaitkan diri dengan substansi perumusan kebijakan dan pelaksanaan tujuan-tujuan pembangunan di berbagai bidang
- f) Dalam administrasi pembangunan, administrator dalam aparatur pemerintah juga bisa merupakan penggerak perubahan
- g) Lebih berpendekatan lingkungan , berorientasi pada kegiatan dan bersifat pemecah masalah.

Riggs (1986:75) mengemukakan bahwa administrasi pembangunan menunjuk pada berbagai usaha yang diorganisasikan untuk melaksanakan program-program atau proyek-proyek terkait guna mencapai sasaran pembangunan. Sedangkan menurut Tjokroamidjojo (1995:186) administrasi pembangunan adalah suatu pengendalian usaha oleh negara atau pemerintah untuk mendukung pencapaian pertumbuhan ke arah suatu keadaan yang dianggap lebih baik di kemudian hari. Tjokroamidjojo (1995:222) juga menyatakan bahwa administrasi pembangunan tidak hanya berarti kemampuan untuk menetapkan

strategi pembangunan yang baik, kemudian diperinci dalam rencana-rencana dan diterjemahkan dalam kegiatan –kegiatan nyata yang efektif dalam pelaksanaan pemerintahan, tetapi juga hendaknya dapat menimbulkan respon dan kerja sama seluruh rakyat dalam proses pembangunan tersebut. Beliau mengemukakan bahwa administrasi pembangunan juga berperan untuk melibatkan kegiatan masyarakat yang luas, sesuai dengan arah dan kebijaksanaan yang ditetapkan dalam proses pembangunan

B. Paradigma pembangunan

Suryono (2004:15-25) mengemukakan beberapa paradigma pembangunan tersebut meliputi :

1. Strategi pertumbuhan

Dimulai pada sekitar dasawarsa 1960an ,banyak negara-negara dunia ketiga (termasuk Indonesia) meniru atau mengadopsi pendekatan "*growth priority*" yang memfokuskan diri pada akumulasi kapital nasional dengan GNP (*Grass national Product*) sebagai ukuran keberhasilannya. Dengan ditingkatkannya pendapatan perkapita diharapka masalah - masalah seperti penganggura, kemiskinan dan ketimpangan distribusi pendapatan yang dihadapi dunia ketiga dapat dipecahkan

2. Pertumbuhan dengan pemerataan

Strategi ini terdiri dari empat pendekatan pokok yaitu :

- a) Meningkatnya laju pertumbuhan GNP sampai tingkat maksimal dengan jalan meningkatnya tabungan dan

mengalokasikan sumber-sumber daya secara lebih efisien, yang manfaatnya dapat dinikmati oleh semua golongan masyarakat

- b) Mengalihkan investasi ke golongan yang miskin dalam bentuk pendidikan, menyediakan kredit, fasilitas-fasilitas umum dan sebagainya

Mendistribusikan pendapatan atau konsumsi kepada golongan miskin melalui sistem fiskal atau melalui alokasi barang-barang konsumsi secara langsung

- c) Pengalihan harta atau tanah yang sudah ada kepada golongan-golongan miskin. Fokus dari strategi ini mengarah pada penyediaan atau penciptaan lapangan pekerjaan secara langsung bagi masyarakat, sebagai alat untuk mendistribusikan pertumbuhan dan kesejahteraan yang dihasilkan oleh mesin ekonomi nasional

3. Teknologi tepat guna

Menurut Arnt (1989) dari Suryono, pendekatan ini menyatakan bahwa perluasan kesempatan kerja tidak harus dilakukan melalui pengembangan pola-pola kebutuhan masyarakat, melainkan juga dapat dilakukan melalui penciptaan barang-barang produksi melalui cara-cara yang lebih bersifat pada karya. Pendekatan ini diyakini lebih sesuai untuk negara-negara berkembang karena melalui teknologi tepat guna ini maka sumber-sumber daya lokal yang tersedia dapat dimanfaatkan sebagai sumber penghasilan penduduk.

4. Kebutuhan dasar pembangunan

Konsep pendekatan ini adalah penyediaan kebutuhan minimum bagi penduduk yang tergolong miskin, dengan kata lain adalah serangan langsung terhadap kemiskinan. Kebutuhan minimum yang dimaksud tidak hanya terbatas pada papan, pakaian, dan papan saja,

melainkan juga kemudahan akses pada pelayanan air bersih , sanitasi, transportasi, kesehatan dan pendidikan

5. Pembangunan berkelanjutan

Menurut *world commision* (1987) dari Suryono , pembangunan berkelanjutan adalah

“ Suatu pembangunan untuk memenuhi kebutuhan generasi saat ini tanpa merugikan kebutuhan generasi masa datang. Resiko dan konsekuensi dari setiap pembangunan saat ini hendaknya jangan semuanya diwariskan kepada generasi mendatang , melainkan harus dipertimbangkan secara adil bagi generasi sekarang dan generasi mendatang”

6. Konsep pemberdayaan

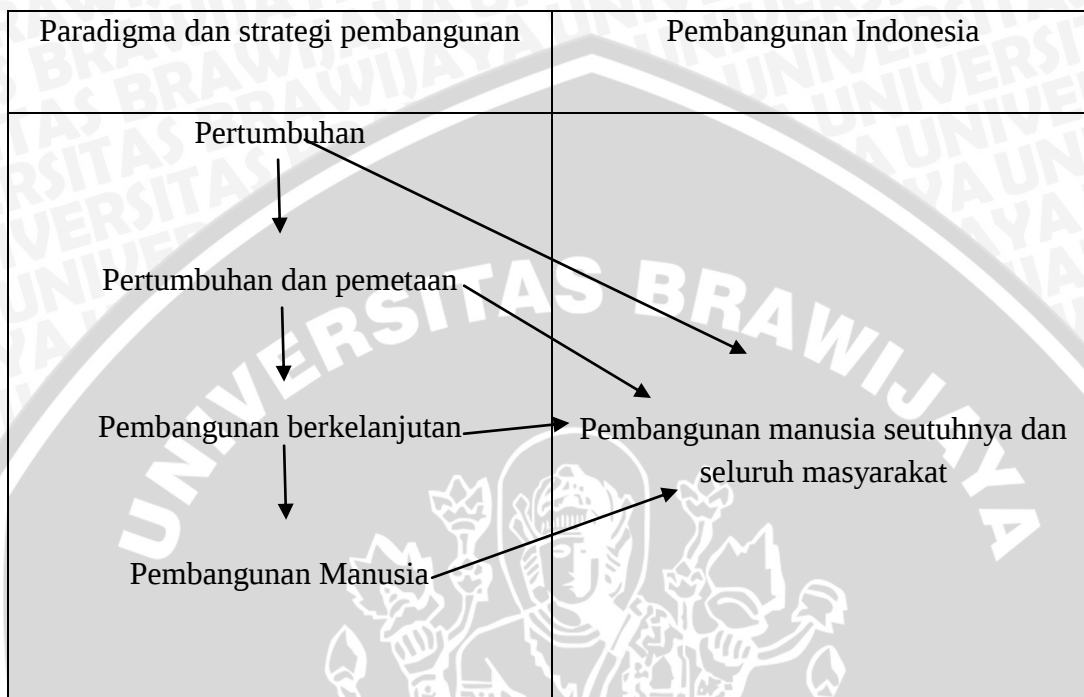
Friedman (1992) dari Suryono , mengemukakan konsep pemberdayaan sebagai suatu konsep alternatif pembangunan, yang ada pada intinya memberikan tekanan pada otonomi pengambilan dari suatu kelompok masyarakat , yang berlandas pada sumber daya pribadi, langsung, melalui partisipasi, demokrasi, dan pembelajaran sosial melaui pengalaman langsung.

7. Pembangunan berpusat pada manusia

Menurut Korten (1984), pembangunan yang berpusat pada manusia , atau disebut juga dengan pembangunan kualitas manusia adalah upaya meningkatkan kapasitas manusia untuk mempengaruhi dan mengatur masa depannya.

Gambar 2.1

Perkembangan Paradigma dan Strategi Pembangunan



Sumber : Pengantar teori Pembangunan /suryono ,2004

Menurut Suryono (2004;83-84), konsep pembangunan mempunyai kaitan kuat dengan sistem nilai, gerakan ,metode, strategi, dan indikator yang menjadi dominan setiap negara berkembang. Beliau menyatakan bahwa pembangunan sebagai sebuah sistem mencakup :

1. *Komponen masukan* , terdiri dari nilai, sumber daya manusia, alam, budaya dan kelembagaan masyarakat, komponen proses terdiri dari kemampuan organisasi dan manajemen pemerintah dalam melaksanakan program-program pembangunan
2. *Komponen keluaran*, berupa perubahan kualitas perilaku manusia yang berakses pada kognisi ,efeksi dan keterampilan yang berkaitan dengan taraf hidupnya. Pembangunan sebagi gerakan mengandung makna bahwa pembanguna sebagai usaha sadar,terorganisasi, terarah dan berkelanjutan yang dilakukan birokrasi pemerintah bersama masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan teraan masyarakat.
3. Pembangunan sebagai metode berorientasi pada upaya penciptaan kemajuan sosial ekonomi yang didukung oleh pengorganisasian dan

peran serta masyarakat selaku subyek pembangunan. Sedangkan pembangunan sebagai strategi nerorientasi pada :

- (a) Pendekatan kebutuhan dasar untuk mayoritas kaum miskin melalui peningkatan pelayan sosial
- (b) Penekanan pada distribusi pertumbuhan sebagai indikator pembangunan
- (c) Pertanian sebagai sektor prioritas ekonomi dan pemberian kredit informasi ,input, dan infrastruktur pasar bagi masyarakat miskin
- (d) Teknologi padat karya dan tepat guna

Penekanan pada aspek sosial ,politik dan ekonomi dari pembangunan

C. Model-Model Pemberdayaan

Model dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti contoh, pola, acuan, ragam, macam, dan sebagainya. Sedangkan pemberdayaan sendiri, berdasarkan penjelasan dari berbagai ahli di atas dimaknai sebagai upaya yang dilakukan untuk meningkatkan tingkat keberdayaan seseorang dengan memaksimalkan potensi yang dimiliki, sehingga bisa menjadi mandiri dan lebih berdaya. Dapat ditarik garis besar bahwa model pemberdayaan adalah contoh, pola, acuan, ragam, macam upaya peningkatan kemampuan dan kemandirian sehingga orang atau lembaga tersebut mampu mengembangkan potensi yang dimilikinya secara optimal. Suryono dan Nugroho (2008:29-37) menyebutkan beberapa model pemberdayaan dalam bukunya yang berjudul “Paradigma, Model, Pendekatan Pembangunan, dan Pemberdayaan Masyarakat di Era Otonomi Daerah”, sebagai berikut:

a) Model *People Center Development*

Pada model ini, pembangunan kualitas manusia merupakan upaya meningkatkan kapasitas manusia untuk mempengaruhi dan mengatur masa depannya. Korten (dalam Suryono dan Nugroho 2008:29) menyebutkan model ini sebagai model *People Centre Development*. Model ini memberikan pemahaman bahwa manusia tidak dapat disamakan dengan alat produksi yang digunakan untuk

dapat melipatgandakan hasil semata, tetapi manusia hendaknya juga dihargai dan dihormati. Oleh sebab itu, model ini mencoba untuk mengangkat martabat manusia sebagai makhluk yang memiliki harga diri, kemampuan intelegensi, dan perasaan.

Beberapa contoh program yang menerapkan model ini antara lain, program impres desa tertinggal (IDT), proyek kawasan terpadu (PKT), proyek pendapatan petani dan nelayan kecil (P4K), jaring pengaman sosial (JPS), bantuan beras untuk orang miskin (Raskin), bantuan langsung tunai (BLT). Beberapa program tersebut dimaksudkan untuk dapat memberdayakan dan mengeluarkan masyarakat dari perangkap kemiskinan. Akan tetapi program-program tersebut sedikit banyak telah mengalami kegagalan. Seperti yang diidentifikasi Suryono dan Nugroho (2008:30), sebab-sebab kegagalan tersebut antara lain:

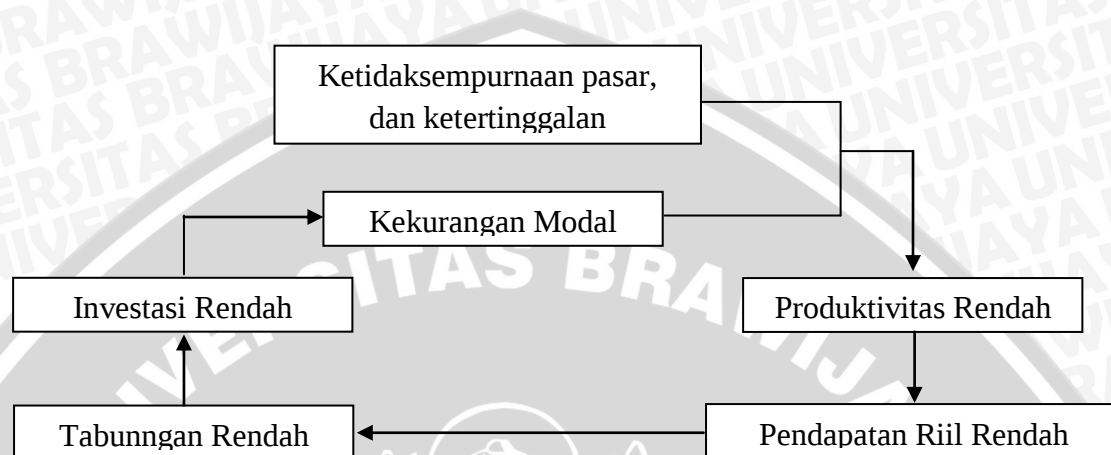
- 1) Program itu direncanakan pemerintah atas dasar persepsi dan asumsi yang keliru terhadap sebab munculnya kemiskinan;
- 2) Perencanaan program anti kemiskinan dilakukan secara uniform;
- 3) Lemahnya monitoring pemerintah terhadap pelaksanaan program anti kemiskinan;
- 4) Kurangnya dukungan penelitian perihal masalah-masalah kemiskinan;
- 5) Tertutupnya sikap pemerintah terhadap masalah-masalah kemiskinan;
- 6) Justru melahirkan sikap ketergantungan dari masyarakat terhadap pemerintah.

b) Model lingkaran setan kemiskinan versi Nurkse

Nurkse mensinyalir bahwa “*a poor country is poor because it is poor*” (negara itu miskin karena dia miskin), Kuncoro (dalam Suryono dan Nugroho, 2008:30). Kemiskinan merupakan suatu lingkaran yang disebutnya dengan lingkaran kemiskinan yang mengemukakan bahwa kemiskinan diawali dari adanya keterbelakangan, ketidaksempurnaan pasar, kurangnya modal menyebabkan rendahnya produktivitas. Rendahnya produktivitas mengakibatkan rendahnya pendapatan akan berimplikasi pada rendahnya tabungan dan investasi.

Untuk lebih mengerti mengenai model lingkaran setan versi Nurkse, digambarkan sebagai berikut.

Gambar 2.2. Lingkaran Setan Kemiskinan



Sumber: Nurkse (1953) dalam Suryono dan Nugroho (2008)

Sampai saat ini, negara berkembang masih memiliki beberapa ciri, terutama sulitnya mengelola pasar dalam negerinya menjadi pasar persaingan yang lebih sempurna. Ketika mereka tidak dapat mengelola pembangunan ekonomi maka kecenderungan kapital dapat terjadi, diikuti rendahnya produktivitas, turunnya pendapatan riil, rendahnya tabungan dan investasi mengalami penurunan sehingga melingkar ulang menuju keadaan kurangnya modal, dan demikian terus berputar. Oleh sebab itu setiap usaha memerangi kemiskinan seharusnya diarahkan untuk memotong lingkaran dan perangkap kemiskinan ini.

c) Model Kemitraan

Kemitraan merupakan suatu bentuk persekutuan antara dua pihak atau lebih yang membentuk ikatan kerjasama atas dasar kesepakatan dan rasa saling membutuhkan dalam rangka meningkatkan kapasitas dan kapabilitas di suatu bidang usaha tertentu atau tujuan tertentu sehingga memperoleh hasil yang lebih baik. Menilik dari pengertian tersebut, kemitraan dapat terbentuk apabila memenuhi beberapa persyaratan, yaitu (1) ada dua pihak atau lebih; (2) memiliki kesamaan visi dalam mencapai tujuan; (3) ada kesepakatan; dan (4) saling membutuhkan (Suryono dan Nugroho, 2008:31-33).

Contoh pada model kemitraan dalam upaya pemberdayaan masyarakat antara lain adalah model kemitraan dalam program IDT. Program tersebut memiliki model kemitraan dua arah antara pemerintah dan agen pembaru tanpa melibatkan swasta. Pada program ini pemerintah berada level perencanaan dan donatur,

sedangkan agen pembaru berada pada *level implementator*, sedangkan keterlibatan masyarakat, pada penerima program Sulistiyani (2004:148).

d) Model Grameen Bank

Model Gramen Bank adalah model kerja sebuah bank, dimana dengan sebuah bank yang dipimpin oleh manager lapangan dan sejumlah pekerja yang mencakup area 15-20 desa. Manager dan karyawan datang ke desa-desa untuk memperkenalkan mereka dan mengenalkan program bank pada masyarakat. Model ini memberikan kredit kepada masyarakat tanpa agunan dan menciptakan sistem perbankan yang berbasis pada kesalingpercayaan, akuntabilitas, partisipasi, dan kreativitas.

Pada langkah pertama dua orang dari kelompok yang menerima pinjaman, akan dipantau selama satu bulan apakah anggota kelompok mengikuti aturan bank. Jika kedua orang mengembalikan pinjaman dengan bunganya selama periode 50 minggu maka anggota lain dapat melakukan pinjaman. Batasan ini menyebabkan anggota lain agar segera mengembalikan dalam jangka waktu tertentu. Ini membuat rasa tanggung jawab bersama dalam kelompok seperti sebuah jaminan dari pinjaman. Model Grameen Bank bertujuan memberikan pelayanan keuangan kepada kelompok miskin khususnya perempuan guna menolong mereka memerangi kemiskinan. Meskipun demikian, model ini tetap berusaha mencari keuntungan agar operasional bank tidak berhenti.

e) Model Sri Mahila SEWA Sahakari Bank

Model ini diterapkan oleh Sri Mahila SEWA Sahakari Bank, yakni lembaga keuangan yang memberikan akses keuangan terhadap wanita-wanita yang lemah/miskin. Peminjaman hanya untuk kegiatan ekonomi bukan untuk keperluan pribadi. Bank mempekerjakan dan mendorong wanita-wanita tersebut untuk menyelamatkan kehidupan mereka dengan menabung melalui bank tersebut. Kegiatan yang dilakukan yaitu dengan mengunjungi wanita-wanita ditempat kerja atau dirumah sehingga, mereka dapat menyimpan tabungan dengan mudah. Ketika wanita-wanita tersebut memerlukan pinjaman, pegawai-pegawai bank tersebut datang dengan seorang nasabah yang telah meminjam atau mengenal SEWAAN Bank.

Wanita-wanita diharapkan mendaftarkan rekening tabungan di bank mereka dan aset mereka, seperti rumah dan perkakas di dalamnya. Bank menyediakan pinjaman dengan periode pembayaran kembali tiga tahun untuk tujuan produktif. Modal pinjaman terbagi dalam tiga peruntukan, yaitu modal kerja untuk membeli perkakas perdagangan, pembuatan rumah, atau pembukaan toko atau pekerjaan.

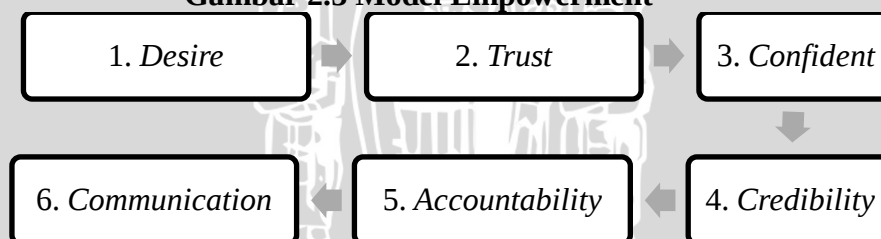
f) Model Sistem Kelompok Tanggung Renteng

Model ini banyak dipakai oleh para pengelola koperasi di Indonesia, khususnya pengelola koperasi simpan pinjam yang pada dasarnya merupakan upaya penguatan kelompok dalam berinteraksi antara manusia. Sistem kelompok tanggung renteng dapat diperjelas dalam uraian berikut:

- 1) Hakikat sistem tanggung renteng merupakan upaya memperbaiki kualitas manusia melalui interaksi antar manusia.
- 2) Kelompok tanggung renteng merupakan suatu sistem yang berfungsi sebagai sarana pendewasaan manusia melalui interaksi antarmanusia dalam kelompok menuju manusia berkualitas.
- 3) Nilai-nilai kelompok tanggung renteng mengembangkan nilai-nilai umum dan nilai-nilai khusus sesuai dengan nilai-nilai yang dimiliki koperasi.

Sementara itu, Khan (dalam Bakri 2011:20-24) juga menawarkan sebuah model pemberdayaan yang dapat dikembangkan dalam sebuah organisasi untuk menjamin keberhasilan proses pemberdayaan sebagaimana digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.3 Model Empowerment



Sumber : Khan (1997:49) dalam Bakri (2011: 21)

Penjelasan mengenai model dan tahapan-tahapan dalam pemberdayaan pada gambar di atas adalah sebagai berikut:

1. *Desire*

Pemberdayaan tahap pertama adalah tahap *desire* (pendelegasian) yaitu dimana adanya pendelegasian dari pihak manajemen dalam hal ini pemerintah untuk mendelegasikan dan melibatkan masyarakat, hal ini antara lain: (1) masyarakat diberi kesempatan untuk mengidentifikasi permasalahan yang sedang berkembang, (2) pemerintah memperkecil *directive personality* dan memperluas keterlibatan masyarakat, (3) pemerintah mendorong terciptanya perspektif baru dan memikirkan kembali strategi kerja, (4)

pemerintah mengembangkan keahlian dan melaith masyarakat untuk mengawasi sendiri (*self control*).

2. *Trust*

Tahap *trust* (membangun kepercayaan) yaitu adanya keinginan dari pemerintah untuk membangun kepercayaan antara pemerintah dan masyarakat agar tercipta kondisi yang baik untuk pertukaran informasi dan saran tanpa adanya rasa takut. Tindakan yang dilakukan antara lain: (1) pemerintah memberi kesempatan atas pengguna sumber daya yang mencukupi bagi masyarakat, (2) pemerintah menyediakan waktu dan sumber daya yang mencukupi bagi masyarakat dalam menyelesaikan pekerjaannya, (3) pemerintah menyediakan pelatihan yang mencukupi bagi kebutuhan masyarakat, dan (4) pemerintah menyediakan akses informasi yang cukup.

3. *Confident*

Tahap *confident* (saling percaya) yaitu menimbulkan rasa saling percaya diantara pemerintah dan masyarakat dengan menghargai terhadap kemampuan yang dimiliki oleh masyarakat dengan cara: (1) pemerintah mendelegasikan tugas kepada masyarakat, (2) pemerintah mengenali ide dan saran dari masyarakat, (3) pemerintah memperluas tugas dan membangun jaringan dengan masyarakat, (4) pemerintah menyediakan jadwal pelatihan dan mendorong penyelesaian yang baik.

4. *Credibility*

Yakni tahap dimana ada keinginan dari pemerintah untuk menjaga kredibilitas dengan cara pemberian penghargaan dan pengembangan masyarakat, dan dilakukan dengan cara: (1) pemerintah memandang bahwa masyarakat sebagai partner yang strategis dalam mengembangkan pembangunan nasional, (2) pemerintah memperkenalkan inisiatif masyarakat untuk melakukan perubahan melalui partisipasinya, (3) pemerintah membantu menyelesaikan perbedaan dalam penentuan tujuan dan prioritas.

5. *Accountability*

Pada tahap ini pemerintah menginginkan pertanggung jawaban dari masyarakat yang merupakan sarana evaluasi terhadap prestasi kerja dan tanggung jawab dari wewenang yang diberikan. Tindakan yang dilakukan antara lain: (1) pemerintah menggunakan jalur training dalam mengevaluasi prestasi masyarakat, (2) pemerintah memberikan bantuan dan saran kepada masyarakat dalam menjalankan aktifitasnya, (3) pemerintah menyediakan periode dan waktu pemberian *feedback* atau menambah bantuan.

6. *Communication*

Pemerintah ingin mengadakan komunikasi yang saling terbuka untuk menciptakan keadaan yang saling memahami antara masyarakat dan pemerintah. Caranya antara lain: (1) pemerintah menetapkan kebijakan *open door communication*, (2) pemerintah menyediakan

waktu untuk mendiskusikan permasalahan secara terbuka, (3) pemerintah menciptakan kesempatan untuk *cors training*.

D. Konsep *capacity building*

Sebagian ilmuwan memaknai pembangunan kapasitas sebagai *capacity development* atau *capacity strengthening*, menginsyaratkan suatu prakarsa pada pengembangan kemampuan yang sudah ada . pembangunan kapasitas (peningkatan kapasitas) merupakan upaya yang dimaksud untuk mengembangkan suatu ragam strategi meningkatkan *efficiency*, *effetiveness* dan *responsiveness* kinerja organisasi. Hal ini sebagaimana yang dikemukakan oleh Grindle (1997:6-22) :

“ Capacity building is intendet to encompass a variety of strategies thet have to do with increasing the efficiency, effectiveness , and resposiveness of government performance.

Yang dimaksud adalah pembangunan kapasitas memiliki upaya mengembangkan berbagai macam strategi yang dapat meningkatkan efisiensi , efektivitas dan responsivitas dari kinerja pemerintah. Pengertian lain mengenai pembangunan kapasitas juga dikemukakan oleh Sension dalam Bambang at all (2012 :39) yang memberikan definisi :

“Capacity building usualy is understood to mean helping governments, communities and individuals to develop the skills and expertise neo achieve their goals. Capacity building program, often designed to stregthen participan’t abilities to evaluate their policy choiches and implement decisions effectively, ,may include education and training , institusional and legal reform, as well as scentific, tecnological and financial assistance.”

(Pembangunan kapasitas biasanya dipahami sebagai alat untuk membantu pemerintah, komunitas dan individu-individu dalam mengembangkan kemampuan dan pengetahuan dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Program pembangunan kapasitas, dapat didesain untuk memperkuat kemampuan partisipan dalam mengevaluasi pilihan kebijakan dan implementasi kebijakan secara efektif, termasuk pendidikan dan pelatihan, lembaga dan reformasi kebijakan, begitu juga pengetahuan, teknologi, dan membantu perekonomian.)

Dari definisi Sension tersebut dapat dijelaskan bahwa pembangunan kapasitas umumnya dipahami sebagai upaya membantu pemerintah, masyarakat ataupun individu dalam mengembangkan keahlian dan ketrampilan yang dibutuhkan kapasitas seringkali didesain untuk memperkuat kemampuan dalam mengevaluasi pilihan-pilihan kebijakan mereka dan menjalankan keputusan – keputusan nya secara efektif. Pengembangan kapasitas bisa meliputi pendidikan, pelatihan, reformasi peraturan dan kelembagaan dan juga asistensi finansial, teknologi keilmuan.

Sementara itu World bank dalam Bambang et al (2012: 41) menekankan perhatian pengembangan kapasitas pada :

1. Pengembangan sumber daya manusia : training, rekrutmen dan pemputusan pegawai profesional manajerial dan teknis
2. Keorganisasian, yaitu pengaturan struktur, proses, sumber daya dan gaya manajemen
3. Jaringan kerja (network), berupa koordinasi, aktifitas organisasi, fungsi network, serta interaksi formal dan informal

4. Lingkungan organisasi yaitu aturan (rule) dan undang-undang (legislation) yang mengatur pelayanan publik, tanggung jawab dan kekuasaan antara lembaga , kebijakan yang menjadi hambatan bagi development task, serta dukungan keuangan anggaran.
5. Lingkungan kegiatan lebih luas lainnya meliputi faktor politik, ekonomi dan situasi kondisi yang mempengaruhi kinerja

Sedangkan UNDP dalam Bambang at all(2012 :41) memfokuskan pada tiga dimensi yaitu :

1. Tenaga kerja (dimensi human resources) yaitu kualitas sumber daya manusia dan cara sumber daya manusia dimanfaatkan
2. Modal (dimensi fisik), menyangkut sarana material, peralatan , bahan-bahan yang diperlukan dan ruang atau gedung
3. Teknologi yaitu organisasi dan gaya manajemen , fungsi perencanaan , penentuan kebijakan , pengendalian dan evaluasi , komunikasi serta sistem informasi manajemen (edralin 1997: 148)

1. Pengembangan Sumber Daya Manusia (*Human resources Development*)

sumber daya manusia yang ada dalam organisasi harus dikembangkan agar dapat memberikan peran yang maksimal dalam pencapaian tujuan organisasi. Bagaimana cara mengembangkan sumber daya manusia. Berikut adalah beberapa pendapat para ahli tentang pengembangan sumber daya manusia. Menurut J.T. Gunawan, (Mondy,R.W. dan Noe,R.M. 1996:225) dalam Yuzrina (2012)

mengemukakan bahwa “Pengembangan sumber daya manusia adalah suatu usaha yang terus menerus dan terencana yang dilakukan oleh manajemen untuk meningkatkan tingkat kecakapan pegawai dan peforma organisasi

Berdasarkan uraian tersebut bahwa pengembangan sumber daya manusia harus dilakukan secara terorganisir baik secara vertikan maupun horizontal oleh semua fungsi organisasi yang pengelolaannya dikoordinasikan oleh fungsi pengelola sumber daya manusia. Disamping itu pengembangan sumber daya manusia harus dilakukan secara terencana dan berkesinambungan, Hal ini dimaksudkan bahwa pengembangan sumber daya manusia harus dilakukan secara terus menerus dan disesuaikan dengan perkembangan lingkungan organisasi baik secara eksternal maupun lingkungan organisasi.

Menurut Sufyarman (2003:30) dalam Muhammad Aridhi (memberikan pengertian : Pengembangan sumber daya manusia (SDM) ialah sebagai suatu proses pembudayaan bangsa bertujuan untuk meningkatkan kualitas manusia Indonesia yang menguasai pengetahuan,keterampilan,keahlian serta wawasan yang sesuai dengan perkembangan iptek. Wawasan yang sesuai era globalisasi adalah kemampuan untuk memandang jauh ke depan, wawasan mutu dan kekayaan, serta wawasan inovasi dan perubahan yang sesuai dengan nilai dan sikap yang berkembang dalam masyarakat.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka dapat dikatakan bahwa dalam menghadapi persaingan di masa yang akan datang, tersedianya tenaga kerja dengan upah yang murah dan sumber daya alam yang melimpah tidak menjamin

daya saing nasional dalam jangka panjang. Akan tetapi, daya saing tersebut akan semakin baik, bilamana didukung oleh kualitas sumber daya manusia dan kemampuan menguasai teknologi. Oleh karena itu, pengembangan kualitas sumber daya manusia merupakan prioritas utama dalam era persaingan global.

2. Pengembangan Kapasitas Kelembagaan (*Capacity Building*)

Capacity building merupakan salah satu konsep dasar yang berkembang cukup pesat sejak awal 1990-an khususnya sejalan dengan penurunan daya dukung (*resources*) baik yang berupa kemerosotan lingkungan, inefisiensi, dan efektifitas pembangunan dan sejenisnya. *Capacity Building* memberikan sebuah harapan yang baik khususnya dalam rangka mewujudkan tujuam, yaitu dalam rangka peningkatan efektifitas dan efisiensi manajemen publik menuju realisasi tujuan yang diharapkan.

Konsep pengembangan kapasitas (*capacity building*) menurut Prof.Dr.H.R. Riyadi Soeprapto, MS (2006) dalam nurida 2012 , Sebenarnya masih menyisakan sedikit perbedaan terminologi yang digunakan. Sebagai ilmuwan memaknai *capacity building* sebagai *capacity development* atau *capacity strengthening*, menginsyaratkan suatu prakarsa pada pengembangan kemampuan yang sudah ada (*existing capacity*). Sedangkan yang lain lebih merujuk pada *contracting capacity*, sebagai proses yang kreatif membangun kapasitas yang belum nampak. Sebelum disajikan kajian teoritis mengenai *capacity building* terlebih dahulu diuraikan pemahaman mengenai *capacity* atau kapasitas itu sendiri. Banyak aktifitas pengembangan kapasitas menghadapi kendala, seperti para mitra yang satu sama

lain memiliki pemahaman yang berbeda mengenai kapasitas. Isu mendasar dalam pengembangan kapasitas adalah bagaimana mengartikan kapasitas tersebut.

Milen (2006: 12) mendefinisikan kapasitas sebagai kemampuan individu, organisasi atau sistem untuk menjalankan fungsi sebagaimana mestinya secara efektif, efisien dan terus-menerus. Sedangkan Morgan dalam Milen, (2006: 14) merumuskan pengertian kapasitas sebagai kemampuan, keterampilan, pemahaman, sikap, nilai-nilai, hubungan, perilaku, motivasi, sumber daya, dan kondisi-kondisi yang memungkinkan setiap individu, organisasi, jaringan kerja/sektor, dan sistem yang lebih luas untuk melaksanakan fungsi-fungsi mereka dan mencapai tujuan pembangunan yang telah ditetapkan dari waktu ke waktu. Lebih lanjut, Milen (2001: 142) dalam Nurida (2012) melihat capacity building sebagai tugas khusus, karena tugas khusus tersebut berhubungan dengan faktor-faktor dalam suatu organisasi atau sistem tertentu pada suatu waktu tertentu.

Menurut Yuwono (2002) dalam Riyadi (2004:66) ada beberapa persyaratan yang perlu diketahui sebelum sebuah program pengembangan kapasitas dilakukan antara lain :

a) Partisipasi

Partisipasi merupakan salah satu persyaratan yang sangat penting karena menjadi dasar seluruh rangkaian kegiatan pengembangan kapasitas. Partisipasi dari semua level, tidak hanya level staf atau pegawai saja, tetapi juga level pimpinan atas, menengah dan bawah sangat dibutuhkan dalam

penyelenggaraan pengembangan kapasitas. Guna mewujudkan hal tersebut, sudah semestinya inisiatif partisipasi ini dibangun sejak awal hingga akhir program pengembangan kapasitas dalam rangka menjamin kontinuitas program.

b) Inovasi

Inovasi adalah bagian dari program pengembangan kapasitas, khususnya dalam rangka menyediakan berbagai alternatif dan metode pengembangan kapasitas tanpa diikuti oleh inovasi, karena *capacity building* merupakan bentuk dari sebuah inovasi. Inovasi penting karena pekerjaan bukanlah sesuatu yang statis sifatnya, tetapi justru dinamis sesuai dengan tuntutan publik yang kian tinggi.

c) Akses terhadap informasi

Pada bentuk organisasi yang tradisional dan birokratis, semua informasi dipegang dan dikuasai oleh pimpinan. Kondisi seperti ini jelas tidak memungkinkan pengembangan kapasitas. Sebaliknya, pengembangan kapasitas salah satunya harus dimulai dengan memberikan akses dan kesempatan untuk memperoleh informasi secara cukup baik dan efektif guna mendukung program yang akan dilaksanakan

d) Akuntabilitas

Akuntabilitas diperlukan guna menjaga bahwa program pengembangan kapasitas juga harus dikendalikan sedemikian. Dengan sedemikian rupa sehingga menuju pada suatu hasil yang diinginkan. Dengan kata lain, akuntabilitas dibutuhkan dalam rangka penjaminan bahwa program

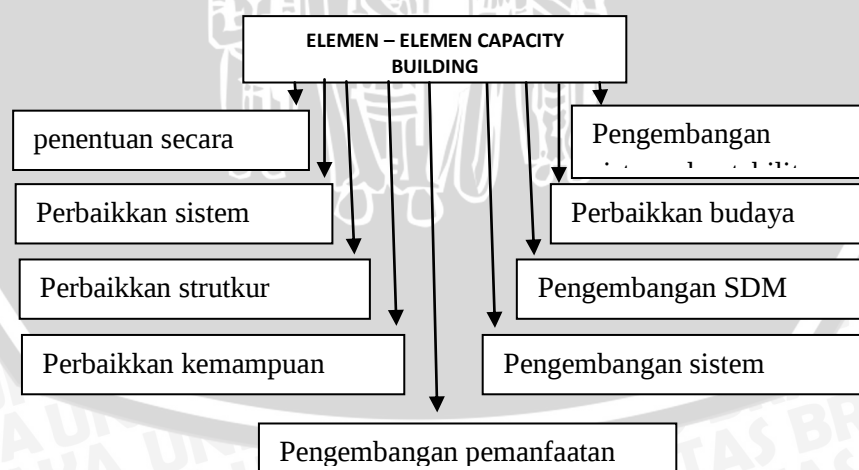
pengembangan kapasitas merupakan kegiatan yang *legitimate* , *kredibel*, akuntabel, dan dapat dipertanggungjawabkan.

e) Kepemimpinan

Kepemimpinan memegang peranan penting dalam kesuksesan program pengembangan kapasitas organisasi. Kepemimpinan yang dipersyaratkan dalam pengembangan kapasitas antara lain adalah keterbukaan (*openes*), penerimaan terhadap ide-ide baru (*receptivyty to new ideas*), kejujuran (*honesty*), perhatian (*caring*), penghormatan terhadap harkat dan martabat (*dignity*) serta penghormatan terhadap orang lain (*respect to people*). Semakin memimpin memberikan kepercayaan dan suasana kondusif pada staf untuk berkembang , maka akan semakin sukseslah program pengembangan kapasitas dalam sebuah organisasi.

Gambar 2.4

Elemen-Elemen Pengembangan Kapasitas (*Capacity Building*)



Sumber : (Indrajid 2002:4) dalam buku *capacity building bambang santoso, et all* (2012 :42)

Suatu hal yang harus dipahami bahwa elemen-elemen yang harus dikembangkan sebagaimana gambar diatas harus dilihat sebagai satu kesatuan , sebagai suatu sistem, apabila dibenahi yang satu maka dapat mempengaruhi yang lain. Bila dicermati, elemen-elemen ini menyangkut kemampuan, proses (pencapaian dan penerapan teknik atau metode yang tepat). *feedback* (perbaikan input dan output) dan lingkungan (penciptaan situasi dan kondisi yang kondusif). Mendasarkan diri pada pertimbangan-pertimbangan tersebut diatas maka *capacity building* merupakan sebuah hal yang dibutuhkan dan tidak bisa ditawarkan lagi.

Jadi *capacity building* (pengembangan kapasitas) merupakan upaya yang dimaksudkan untuk mengembangkan suatu ragam strategi meningkatkan *efficiency*, *effektivenes* dan *responsiveness* kinerja suatu organisasi, yakni guna mencapai suatu *outcome*, Dalam hal ini waktu (time) dan sumber daya (resources) yang dibutuhkan guna mencapai suatu outcome; effectiveness berupa kepantasan usaha yang dilakukan demi hasil yang diinginkan; dan responsiveness yakni bagaimana mensinkronkan antara kebutuhan dan kemampuanm maksud tersebut.

Prinsip-prinsip pengembangan dan peningkatan kapasitas yakni :

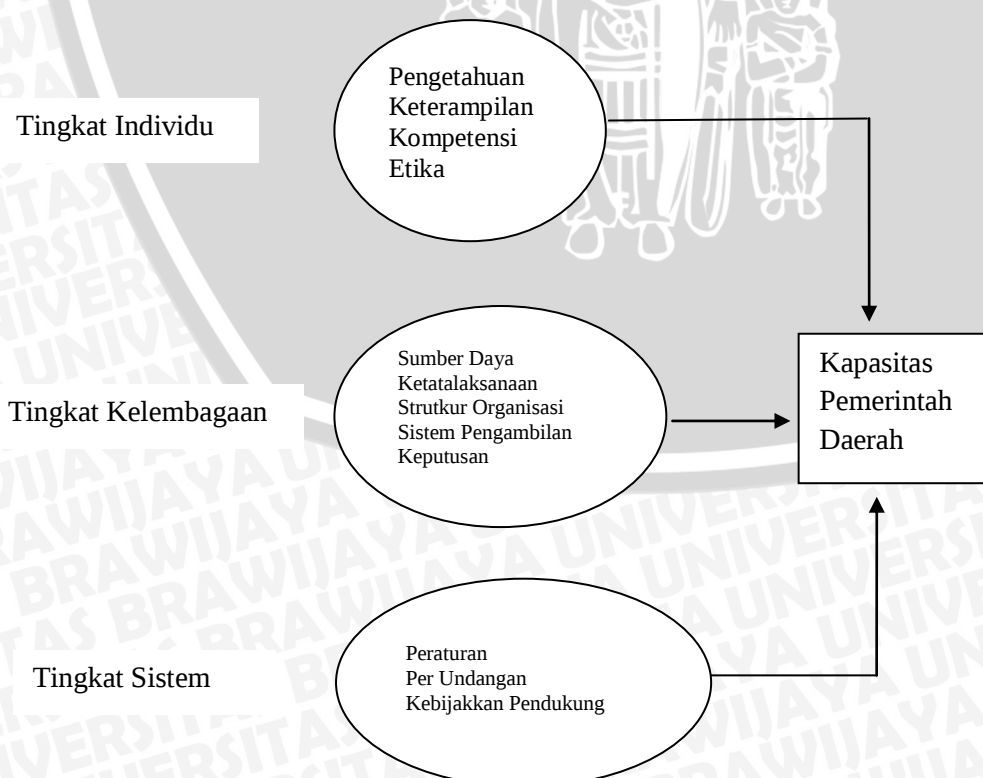
1. Bersifat multidimensi dan berorientasi jangka panjang, jangka menengah, dan jangka pendek
2. Mencakup *multi stakeholder*, pemerintah pusat, propinsi, Kabupaten/Kota, dan desa termasuk unsur swasta dan masyarakat.
3. Bersifat “*demand driven*”, kebutuhan pengembangan dan peningkatan bukan bersifat “*top-down*”, namun berasal dari para *stakeholder* yang

memerlukan. Untuk maksud itulah perlu ada transparansi dan akuntabilitas dalam merumuskan kebutuhan tersebut.

4. Mengacu pada kebijakan nasional, Pengembangan dan peningkatan kapasitas mengacu pada GBHN 1999-2004 yang mengamanatkan tentang perlunya pengembangan otonomi daerah yang luas dan nyata dengan memberdayakan masyarakat, lembaga lembaga ekonomi dan
5. politik, badan-badan hukum dan keagamaan, lembaga-lembaga adat serta organisasi kemasyarakatan. Pengembangan dan peningkatan kapasitas juga mengacu pada Propenas (UU No 25 tahun 2000) Menteri Dalam Negeri dan Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas (2002).

Gambar2.5

Tingkatan Pengembangan Kapasitas (*capacity building*)



Sumber : www.karwono.wordpress.com

pengembangan dan peningkatan kapasitas meliputi 3 tingkatan agar dapat berjalan secara efektif dan berkelanjutan yaitu :

1. Tingkat individu, yaitu ketrampilan, kualitas, pengetahuan/wawasan, sikap (*attitude*), etika dan motivasi individu-individu yang bekerja dalam satu organisasi .
2. Tingkat kelembagaan atau entitas yaitu struktur organisasi, proses-proses pengambilan keputusan dalam organisasi, prosedur-prosedur dan mekanisme-mekanisme kerja, hubungan-hubungan dan jaringan antar organisasi dll.
3. Tingkat sistem, yaitu kerangka peraturan dan kebijakan-kebijakan yang mendukung atau membatasi pencapaian tujuan-tujuan kebijakan tertentu

Sebagai program yang banyak berhubungan dengan proyek pembangunan negara dunia ketiga , *capacity building* telah menjadi bagian pembahasan dalam lembaga internasional ; *united nations* memberi rujukan *capacity building* yang berdimensikan pada :

- a) Mandat dan struktur legal
- b) Struktur kelembagaan
- c) Pendekatan manajerial
- d) Kemampuan organisasi dan teknis
- e) Kemampuan fiskal lokal
- f) Aktifitas-aktivitas program.

Tabel 2.1

Dimensi dan Fokus Pengembangan Kapasitas (*Capacity Building*)

Dimensi	Fokus	Jenis Aktivitas
Pengembangan sumber daya manusia (HRD)	Ketersediaan tenaga profesional dan personil teknis	<i>Training</i> , sistem upah (<i>salaries</i>), kondisi kerja, rekrutmen.
Penguatan organisasi (<i>organizational strengthening</i>).	Sistem manajemen, meningkatkan kinerja tugas dan fungsi spesifik mikrostruktur.	Sistem intensif pemanfaatan personil, <i>leadership</i> , kultur organisasi, komunikasi, struktur-manajerial
Reformasi Kelembagaan (<i>Institutionak reform</i>)	Institusi dan sistem makrostruktur	Aturan main rezim ekonomi dan politik, perubahan kebijakan dan hukum, reformasi konstitusional.

Sumber : (Grindle, *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sector of developping Countries*, 1997)

Tabel 2.1 dapat disimpulkan bahwa *capacity building* adalah sebuah proses untuk meningkatkan kemampuan individu, kelompok, organisasi, komunikasi atau masyarakat, sistem untuk :

1. Menganalisis lingkungan
2. Mengidentifikasi masalah, kebutuhan dan peluang
3. Merumuskan strategi sesuai dengan identifikasi masalah dan kebutuhan
4. Merancang rencana aksi
5. Menggunakan cara efektif dan berkelanjutan sumber daya untuk mengimplementasikan , memonitor dan mengevaluasi rencana aksi
6. Menggunakan umpan balik sebagai proses pembelajaran.

3. Fokus Pengembangan Kapasitas

1. Pengembangan Kapasitas Kelembagaan

Dalam kehidupan sehari-hari tentunya terminologi lembaga atau sering juga disebut intitusi, bukan sebuah terminologi yang asing. Seringkali pula kita menemukan peristiwa yang berkaitan dengan persoalan kelembagaan bahkan tak jarang pula terlihat langsung atau tidak langsung didalamnya. Menurut Sugiyanto (2002:23) bahwa lembaga memiliki pengertian :

Pengertian lembaga tidak terlalu sama dengan intitusi , akan tetapi lembaga lebih mengarah pada organisasi. Lembaga bisa berupa intitusio sekaligus manakala dalam lembaga tersebut berlangsung upaya-upaya pemeliharaan dan penegakkan nilai, norma dan kepentingan sebagaimana lembaga itu dibentuk pada awalnya. Lembaga peradilan, misalnya hanya akan dipahami sebagai lembaga atau organisasi ketika nilai-nilai yang berlaku sudah tidak lagi mencerminkan bagaimana lembaga harus mempertahankan dan menegakkan nilai keadilan. Ketika lembaga peradilan menunjukkan upaya yang serius untuk menciptakan nilai keadilan, maka peradilan bukanlah sekedar lembaga tetapi juga merupakan intitusi.

Dalam konteks yang sama Sugiyanto (2002:23) mengutip pendapat Uphoff (1986:34) membagi tiga intitusi dan lembaga sebagai berikut :

1. Lembaga sekaligus intitusi dan intitusi sekaligus lembaga
Lembaga yang memiliki struktur dan pembagian kerja yang jelas antara anggotanya. Lembaga sebagai institusi menjelaskan bagaimana menegakkan nilai agar ditaati oleh masyarakat. Nilai tersebut ditegakkan dalam lembaga formal yang mempunyai aturan mengikat dan menjamin adanya sanksi bagi semua yang melakukan pelanggaran.
2. Lembaga yang bukan intitusi atau belum tentu membentuk intitusi
Mengandung pengertian bahwa walaupun ada lembaga atau organisasi yang menetapkan aturan untuk mencapai tujuan lembaga atau organisasi, kelakuan manusia dan hubungan sosial tidak terbentuk menurut aturan yang ada. Aturan lembaga hanya tertulis dan tidak memberi dampak pada tindakan , sedang pelanggaran tindakan telah tercetak oleh sebuah nilai tersendiri.
3. Institusi yang tegak tanpa terikat oleh organisasi

Institusi ini tidak terikat oleh lembaga atau organisasi, tetapi institusi ini berkembang berdasarkan adat-istiadat kebiasaan dalam pergaulan hidup. Contohnya adalah tolong menolong dalam tata kehidupan di pedesaan yang tidak tergantung pada lembaga-lembaga formal desa.

Dalam konteks perkembangannya lembaga yang lahir di tengah-tengah masyarakat memiliki tipologi yang juga beragam mengikuti beragamnya karakteristik kebutuhan masyarakat. Willem (2003:10) memberikan pernyataan yang berkaitan dengan pemahaman akan *institutional capacity*, yaitu :

Institutional capacity is often considered as a vague, fuzzy concept. Actually, as we will see, this notion refers to quite specific features. However, it is indeed difficult to determine the most important aspects of capacity, because they all seem important. Why is it so? One way to explain this is say that a country's capacity stems, rather than from particular elements of capacity in recent years. This has been an increasing focus on this systematic aspect of capacity in recent years. This aspect can be further illustrated in the following subsections, which describe respectively the different of the policy process, which are also interconnected.

Institutional Capacity sering dipertimbangkan sebagai konsep yang kabur, samar dan ini menimbulkan kesulitan untuk menentukan aspek-aspek yang paling penting dari kapasitas karena semua aspek tersebut terlihat sama pentingnya. Kondisi ini terjadi karena kapasitas lebih menunjukkan hubungan atau keterkaitan diantara aspek daripada elemen-elemen yang terbagi-bagi. Aspek-aspek tersebut menggambarkan perbedaan tingkatan-tingkat dari kapasitas yang saling bergantung pada perbedaan dari proses kebijakan yang saling berhubungan.

Senestam dalam Willem (2003:10) menegaskan konsep *institutional capacity*, yaitu :

The concept of institutional capacity has evolved over the year : “the concept of institutional capacity is moving target since the field has evolved over the year from an initial focus on building and strengthening individual organizations and providing technical and management training to support integrated planning and decision making processes between institutions. Today institutional capacity often implies a broader focus of empowerment, social capital, and an enabling environment , as well as the culture, values and power relationships that influence us.

Konsep kapasitas kelembagaan telah berevolusi selama bertahun-tahun dan merupakan sasaran yang terus berubah dari fokus pada pengembangan dan penguatan individu, organisasi dan penyediaan teknik dan manajemen pelatihan guna mendukung perencanaan yang integral dan proses pembuatan keputusan antar institusi. Fokus ini berkembang lebih luas menyangkut juga pemberdayaan, modal sosial, perkembangan lingkungan sesuai dengan budaya, nilai dan relasi kekuasaan yang mempengaruhi.

Dari beberapa pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa konsep kapasitas kelembagaan mendasar pada kajian kelembagaan yang dipandang tidak hanya sebagai organisasi yang terbatas ,statis, dan terputus-putus tetapi juga lebih luas yakni merupakan tatanan atau seperangkat aturan,praktek dan proses yang menganjurkan peranan perilaku aktor-aktor , kendala aktivitas dan harapan. Dengan demikian *institutional capacity* menghadirkan pengembangan lingkungan yang lebih luas yang membentuk basis dimana individu dan organisasi berhubungan. Dalam konteks ini, pelatihan individu dan penguatan organisasi akan berjalan sukses dalam jangka waktu yang lama apabila pelatihan individu dan penguatan organisasi konsisten dengan individu yang ada atau membantu

mentranformasikan intitusi tersebut sehingga tindakan tersebut berdasar pada aturan, proses dan praktek yang dapat berlangsung sepanjang waktu.

2. Pengembangan kapasitas sumber daya manusia

Lippincott dalam Grindell 1997 menyajikan beberapa model pelatihan yang digunakan di luar negeri. Kemudian model alternatif tersebut berhasil dijalankan oleh Departemen keuangan indonesia dengan melibatkan aktor utama dalam intansi tertentu untuk mengisi organisasi sepenuhnya dengan pengetahuan baru dan keterampilan yang sesuai, Dengan mengirimkan sejumlah pejabat luar negeri untuk mengikuti pelatihan. Lippicontt menemukan model saturasi menjadi cara efektif untuk mengembangkan kapasitas sumber daya manusia pada kementrian atau lembaga di Indonesi. Kekayaan minyak Indonesia jelas merupakan faktor penting dalam memfasilitasi pejabat keuangan untuk mengikuti pelatihan di luar negeri , terutama di Amerika Serikat. Lippicontt juga menunjukkan bahwa ketika para pejabat yang baru dilatih kembali ke luar negeri, pekerjaan mereka dan peluang karir tidak selalu mencerminkan peningkatan kemampuan pada kemampuan yang mereka miliki. Dengan demikian, kendala yang dimiliki tidak hanya pada keuangan namun juga mengenai organisasi yang pemanfaatan tenaga profesional dan teknisnya merupakan tanggung jawab dari organisasi dan manajerial

3. Pengembangan kapasitas organisasi

Dalam Grindle 1997 , Stephen B. Peterson menarik suatu perbedaan antara strutkur birokrasi hierarkis yang penting bagi teori organisasi barat dan jaringan

informal yang sebagian besar adalah budaya yang dibangun pada kegiatan birokrasi di Afrika. Peterson menunjukkan bahwa teknologi informasi adalah cara yang efektif untuk mengambil keuntungan dari formal dan informal untuk meningkatkan produktivitas dalam organisasi birokrasi di Afrika. Teknologi informasi dapat membawa ke dalam jaringan tugas dengan menghubungkan individu dalam suatu periode tertentu serta dalam mengontrol tugas-tugas tertentu.

Jadi dengan kata lain di dalam pengembangan kapasitas organisasi diperlukan adanya aturan-aturan yang jelas, yang mampu untuk diterapkan demi keberlangsungan organisasi kedepannya dan adanya penekanan akan penghargaan yang diberikan pada anggota organisasi mampu memberikan dampak positif dalam meningkatkan kualitas kerja selanjutnya dan oleh karena itu pada implementasi pengembangan kapasitas diperlukan faktor-faktor pendukung yang mempengaruhi didalamnya.

4. Faktor yang mempengaruhi pengembangan kapasitas

Menurut Yuwono:2003 dalam bambang at all (2012:46) bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi pengembangan kapasitas organisasi sektor publik meliputi 5 hal pokok yaitu :

a) Komitmen Bersama (*collective commitments*)

Dalam pelaksanaannya baik di sektor publik maupun swasta, *capacity building* memerlukan adanya komitmen bersama. Komitmen ini tidak hanya untuk kalangan pemegang kekuasaan saja, namun meliputi seluruh komponen yang ada dalam organisasi tersebut. Pengaruh komitmen bersama sangat besar, karena untuk memulai mengembangkan kapasitasnya, sebuah organisasi harus memiliki persamaan dan maksud serta tujuan yang ingin dicapai.

b) Kepemimpinan yang kondusif (*condusive leadership*)

Kepemimpinan yang dinamis yang membuka kesempatan yang luas bagi setiap elemen organisasi untuk menyelenggarakan pengembangan kapasitas. Dengan kepemimpinan yang kondusif seperti ini, maka akan menjadi alat pemicu untuk setiap elemen mengembangkan kapasitasnya.

c) Reformasi peraturan

Harus disusun peraturan yang mendukung upaya pengembangan kapasitas dan dilaksanakan secara konsisten. Tentu saja peraturan yang berhubungan langsung dengan kelancaran pengembangan kapasitas itu sendiri, misalnya saja ada aturan sistem *award and punishment*

d) Reformasi kelembagaan

Reformasi ini meliputi bagian struktural dan kultural. Maksudnya budaya kerja yang mendukung pengembangan kapasitas. Misalnya saja dengan menciptakan hubungan kerja yang baik antara karyawan dengan karyawan lainnya dengan atasannya

e) Pengakuan kekuatan dan kelemahan yang dimiliki

Mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan agar dapat disusun program pengembangan kapasitas yang baik. Agar sasaran atau kapasitas yang ingin dikembangkan sesuai dengan apa yang diinginkan. Dengan begitu, kelemahan yang dimiliki oleh suatu organisasi dapat cepat diperbaiki dan kekuatan yang dimiliki organisasi tetap dijaga dan dipelihara

5. Hambatan dalam Pengembangan Kapasitas

Menurut Yuwono ,dalam Riyadi (2005:67) menyebutkan hambatan *capacity building* ada lima , antara lain :

- a) *Resistensi legal-prosedur*, Biasanya digunakan oleh pihak-pihak yang kurang atau tidak mendukung pembangunan kapasitas ini dengan berbagai alasan. Barangkali penyebab utamanya adalah rendahnya motivasi mereka untuk berinovasi, berkompetisi, serta tidak mau melakukan perubahan. Hal ini dikarenakan perubahan

merupakan sesuatu yang dinamis dan jelas-jelas menolak faham dan kelompok *status-quo*

- b) *Resistensi* dari pimpinan, Khususny supervisor ini mendasarkan diri pada argumen bahwa dengan pembangunan kapasitas, maka mau tidak mau kemampuan staf akan meningkat dan bisa jadi mengancam kedudukan struktural mereka.
- c) *Resistensi* dari staf, juga bervariasi bisa kecil maupun besar tergantung kultur dan suasana yang ada dalam lingkungan organisasi tertentu. Hambatan yang paling utama adalah bahwa pengembangan kapasitas merupakan suatu bentuk inovasi atas perubahan, sehingga mereka harus melakukan perubahan usaha-usaha inovatif.
- d) *Resistensi konseptual*. Muncul karena program pembangunan kapasitas menimbulkan pekerjaan dan beban yang harus ditanggung oleh semua elemen yang ada pada organisasi tersebut. Mereka berpendapat bahwa dengan lebih efektif akan menambah beban kerja mereka, padahal beban kerja ini tentu berkorelasi positif dengan penambahan upah
- e) *Resistensi* yang berupa *mispersepsi* tentang pengembangan kapasitas yaitu mispersepsi bahwa *capacity building* akan menimbulkan *self* tanpa melihat aspek-aspek lainnya, padahal koordinasi, kooperasi, kolaborasi, kerja sama dan berbagai elemen dalam organisasi tersebut sangat menentukan keberhasilan program pembangunan

kapasitas sebuah organisasi. Ini merupakan persepsi keliru yang sering terjadi dalam konteks keorganisasian dewasa ini.

E. Pengembangan

1. Pengertian dan Konsep Pengembangan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1996:473), kata pengembangan berasal dari kata “kembang”. Pengembangan berarti proses, cara, perbuatan, mengembangkan. Dalam pengembangan, pemerintah berusaha secara bertahap dan teratur yang menjurus ke sasaran yang dikehendaki.

Moekijat (1991:10) menyatakan bahwa:

“pengembangan adalah setiap usaha untuk memperbaiki pelaksanaan pekerjaan sekarang maupun yang akan datang dengan memberikan informasi, mempengaruhi sikap-sikap atau menambah kecakapan-kecakapan. Dengan kata lain pengembangan adalah setiap kegiatan yang dimaksud untuk mengubah kelakuan-kelakuan yang terdiri dari pengetahuan, kecakapan-kecakapan dan sikap-sikap.”

Sedangkan menurut Hasibuan (1990:170), pengembangan adalah peningkatan keahlian dan keterampilan, melalui pendidikan dan latihan. Hal tersebut ditujukan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas.

Menurut Mathis dan Jackson (2009:353-355), pengembangan yang dibutuhkan seseorang untuk mengembangkan kapabilitasnya berdasarkan pada orang tersebut dan kapabilitasnya yang dibutuhkan. Akan tetapi, beberapa kapabilitas manajemen yang penting dan umum seringkali melibatkan orientasi tindakan, pembuatan keputusan yang berkualitas, nilai etika dan keterampilan teknis. Pengembangan seringkali meliputi penilaian dan tanggung jawab.

Suryono (2004:34) mengaitkan konsep pengembangan (*developping concept*) dengan istilah negara yang sedang berkembang (*developping countries*).

Dalam konsep ini, negara-negara dunia ketiga pada umumnya berkebudayaan tinggi dan memiliki potensi serta sumber-sumber yang berlimpah. Kelemahan negara dunia ketiga terletak pada bidang pengembangan teknologi dan ilmu pengetahuan.

Berdasarkan pengertian-pengertian diatas, disimpulkan bahwa pengembangan adalah proses ,cara, perbuatan atau usaha untuk memperbaiki peningkatan keahlian dan ketrampilan, melalui pendidikan dan latihan, memanfaatkan potensi serta sumber daya yang ada , peningkatan teknologi dan ilmu pengetahuan , bertujuan untuk mencapai sasaran yang dikehendaki.

2.Proses Pengembangan

Menurut Barker (2001:119-120), proses pengembangan terdiri atas tindakan memutuskan kompetensi, ketrampilan atau pengetahuan yang perlu dikembangkan, dan bagaimana mencapainya.

Adapun proses pengembangan dalam suatu pengolahan sumber daya adalah sebagai berikut :

a) Mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan pengembangan

Proses ini adalah mengidentifikasi kompetensi apa yang dibutuhkan untuk tugas tertentu, dan ketrampilan apa yang sudah dimiliki tetapi belum dimanfaatkan. Analisis tersebut dapat dibuat dengancara membandingkan kompetensi-kompetensi yang dibutuhkan dengan

bidang-bidang hasil utama tujuan-tujuan organisasi. Kompetensi yang disesuaikan pada bidang hasil utama lebih berarti.

b) Menyusun rencana pengembangan

Penyusunan rencana pengembangan adalah beberapa tindakan yang dirancang untuk mengembangkan atau mengkonsolidasikan kompetensi. Rencana pengembangan mencakup tindakan-tindakan spesifik (*specific*), dapat diukur (*measurable*), dapat dicapai (*achievable*), realistis (*realistic*), dan tepat waktu (*timely*). Sulit merencanakan pengembangan untuk waktu yang paling sesuai, tetapi kegiatan-kegiatan yang terlalu cepat atau berlalu lambat akan kehilangan banyak nilai

F. Sektor Kelautan dan Perikanan

1. Sektor Kelautan

Menurut Kusumastanto (2002) dari Anas, sektor kelautan adalah semua kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya laut dan lingkungannya. Sektor kelautan mencakup kegiatan-kegiatan pemanfaatan, penambangan, angkutan dan jasa-jasa lainnya yang berada di wilayah pesisir maupun dilautan, termasuk kegiatan industri kemaritiman.

Menurut Anas, sumber daya kelautan dapat dikelompokkan menjadi empat kategori yaitu sumberdaya dapat pulih, sumber daya tidak dapat pulih, sumber energi dan jasa-jasa lingkungan kelautan.

a) Sumber daya dapat pulih

Menurut Dahuri (2003) dari Anas, potensi sumberdaya dapat pulih terdiri dari sumber daya perikanan tangkap, perikanan budidaya, dan bioteknologi kelautan.

b) Sumber daya tidak dapat pulih

Sumber daya tidak dapat pulih meliputi seluruh mineral dan geologi

c) Energi kelautan

Energi kelautan merupakan energi non-konvensional dan termasuk sumberdaya kelautan non hayati yang dapat diperbaharui yang memiliki potensi untuk dikembangkan dikawasan pesisir dan lautan Indonesia.

d) Jasa kelautan

Pemanfaatan sumber daya kelautan secara berkelanjutan juga dapat dilakukan terhadap jasa-jasa lingkungan, terutama untuk pengembangan pariwisata dan pelayaran.

2. Sektor Perikanan

Menurut Undang-undang no 31 tahun 2004, perikanan adalah semua kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya ikan dan lingkungannya mulai dari praproduksi, produksi, pengolahan sampai dengan pemasaran yang dilaksanakan dalam suatu sistem bisnis perikanan.

Sedangkan menurut Subade dan Nik (1993) dari Soemakaryo (2001:13), dimana pengguna boleh masuk secara tak terbatas untuk bersaing yang bisa

mengantarkan pada *overfishing* atau over-eksploitasi dan penggunaannya sumber daya yang tidak efisien.

3. Pengelolaan Kelautan dan Perikanan

menurut Undang-Undang no 31 tahun 2004, pengolahan perikanan adalah :

“semua upaya termasuk proses yang terintegrasi dalam pengumpulan informasi, analisis, perencanaan, konsultasi, pembuatan keputusan ,lokasi sumber daya ikan, dan implementasi serta penegakkan hukum dari peraturan perundang-undangan di bidang perikanan, yang dilakukan oleh pemerintah atau otoritas lain yang diarahkan untuk mencapai kelangsungan produktivitas sumber daya hayati perairan dan tujuan yang telah disepakati.”

Undang-Undang no 31 tahun 2004 juga menerangkan bahwa pengelolaan perikanan dilakukan berdasarkan asas manfaat ,keadilan,kemitraab,pemerataan, keterpaduan, keterbukaan, efisiensi, dan kelestarian yang berkelanjutan pengolahan perikanan dilaksanakan dengan tujuan :

- a) Meningkatkan taraf hidup nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil
- b) Meningkatnya penerimaan dan devisa negara
- c) Mendorong perluasan dan kesempatan kerja
- d) Diusahakan Meningkatnya ketersediaan dan konsumsi sumber protein ikan
- e) Mengoptimalkan pengelolaan sumber daya ikan
- f) Meningkatkan produktivitas ,mutu, nilai tambah dan daya saing
- g) Meningkatkan ketersediaan bahan baku untuk industri pengolahan ikan
- h) Mencapai pemanfaatan sumber daya ikan, lahan pembudidaya ikan , dan lingkungan sumber daya ikan secara optimal

- i) Menjamin kelestarian sumber daya ikan , lahan pembudidaya ikan, dan tata ruang

Undang-Undang tentang perikanan diatas juga menyebutkan wilayah pengelolaan perikanan republik Indonesia untuk penangkapan ikan dan pembudidaya ikan meliputi :

- a) Perairan Indonesia
- b) ZEEI
- c) Sungai , danau, waduk , rawa dan genangan air lainnya yang dapat diusahakan serta lahan pembudidayaan ikan yang berpotensi di wilayah republik Indonesia

Menurut Cholik (2006:3), Strutkur sumber daya perikanan diuraikan menurut perikanan tangkap dan perikanan budidaya. Sumber perikanan tangkap mencakup perikanan laut dan perikanan umum. Termasuk sumber daya perikanan laut adalah panjang garis pantai,luas terumbu karang, padang lamun, laut dalam dan laut dangkal. Sedangkan yang termasuk sumber daya perikanan perairan umum adalah sungai, rawa, danau, waduk, dan saluran irigasi. Sumber daya perikanan mencakup lingkungan sumber daya perairan tawar,payau dan laut.

- a) Budidaya Perikanan

Menurut Soeseno (1985:1), dikalangan pertanian, istilah Jawa budidaya digunakan bagi kegiatan usaha produksi suatu komoditi. Budidaya ikan meliputi baik usaha di kolam air tawar, maupun tambak air payau. Kegiatannya berupa membudayakan ikan, yang dulunya hidup liar, menjadi ikan kultur (piaraan). Sedangkan Rahardi (2003:19) menjelaskan

tentang pengertian budidaya perikanan dalam arti sempit dan pengertian luas.

Dalam perikanan darat, terdapat kegiatan pembudidayaan perikanan. Dalam Undang-Undang no 31 tahun 2004 disebutkan bahwa pembudidayaan ikan adalah kegiatan untuk memelihara, membesarkan, dan membiakkan ikan serta memanen hasilnya dalam lingkungan yang terkontrol, termasuk kegiatan yang menggunakan kapal untuk memuat, mengangkut, menyimpan, mendinginkan, menangani, mengolah dan mengawetkannya.

b) Pemasaran Perikanan

Menurut Koetler dan Keller dari Hartono (2010:18), pemasaran adalah proses sosial dimana individu-individu dan kelompok-kelompok dalam masyarakat berupaya untuk memenuhi kebutuhan dan mendapatkan apa yang diinginkan melalui penciptaan, penawaran, dan tukar menukar barang dan jasa secara bebas. Sedangkan menurut Rahardi (2003:45) pengertian pasar secara luas adalah suatu kondisi dimana pembeli dan penjual dapat berhubungan. Banyak sekali jenis pasar yang dapat digunakan sebagai tempat menyalurkan produksi perikanan antara lain pasar umum, tempat pelelangan ikan, pasar swalayan, pasar khusus dan pasar ekspor.

G. Pengembangan Sektor Kelautan dan Perikanan

Menurut Soemakaryo (2001:24), pengembangan perikanan sebagai sumber pertumbuhan ekonomi baru di Indonesia sangat memungkinkan. Hal ini didasarkan pada:

1. Potensi sumberdaya perikanan tersedia cukup besar dan belum sepenuhnya dimanfaatkan
2. Sebagai bahan baku protein hewani dan bahan baku industri domestik belum sepenuhnya dimanfaatkan.
3. Beberapa komoditas perikanan mempunyai daya keunggulan komparatif di pasar internasional.
4. Kemampuan sektor ini dalam menyerap tenaga kerja , meningkatkan dan meratakan pendapatan masyarakat.

Berdasarkan peraturan menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor Per.06/men/2010 tentang Rencana Strategis Kementerian Kelautan dan Perikanan tahun 2010-2014, ada beberapa sasaran strategis pembangunan kelautan dan perikan tahun 2010-2014. Adapun strategis pembangunan kelautan dan perikanan tahun 2010-2014 berdasarkan tujuan yang akan dicapai adalah :

1. Memperkuat kelembagaan dan sumber daya manusia secara integrasi.
 - a) Peraturan perundang-undangan dibidang kelautan dan perikanan sesuai kebutuhan nasional dan tantangan global serta diimplementasikan secara sinergis lintas sektor , pusat dan daerah.

- b) Seluruh perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan pelaporan terintegrasi, akuntabel dan tepat waktu berdasarkan data yang terkini dan akurat
 - c) Sumber daya manusia kelautan dan perikanan memiliki kompetensi sesuai kebutuhan
2. Mengelola sumber daya kelautan dan perikanan secara berkelanjutan.
 - a) Sumber daya kelautan dan perikanan dimanfaatkan secara optimal dan berkelanjutan
 - b) Konservasi kawasan dan jenis biota perairan yang dilindungi dikelola secara berkelanjutan
 - c) Pulau-pulau kecil dikembangkan menjadi pulau bernilai ekonomi tinggi.
 - d) Indonesia bebas *illegal, unreported dan Unregulated (iuu) Fishing* serta kegiatan yang merusak sumber daya kelautan dan perikanan.
3. Meningkatkan produktivitas dan daya saing berbasis pengetahuan
 - a) Seluruh kawasan potensi perikanan menjadi kawasan minapolitan dengan usaha yang bankable
 - b) Seluruh sentrs produksi kelautan dan perikanan mumeiliki komoditas unggulan yang menerapkan teknologi inovatif dengan kemasan dan mutu terjamin

- c) Sarana dan prasarana kelautan dan perikanan mampu memenuhi kebutuhan serta diproduksi dalam negeri dan dibangun secara terintegrasi.
- 4. Memperluas akses pasar domestik dan internasional.
 - a) Seluruh desa memiliki pasar yang mampu memfasilitasi penjualan hasil perikanan
 - b) Indonesia menjadi *market leader* dunia dan tujuan utama investasi di bidang kelautan dan perikanan.

H. Pemerintah Daerah

Menurut Undang-Undang No 32 Tahun 2004, Pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Sedangkan pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Adapun peran pemerintah daerah menurut Muluk(2007:59-61) adalah memberikan layanan publik tercemin dari penggunaan instrumen kebijakkannya. Dengan melakukan analisis terhadap penggunaan penggunaan instrumen ini, sebenarnya dapat diketahui bagaimana karakter pemerintah daerah jika dibandingkan dengan unsur lain diluarnya.

I. Konsep Otonomi Daerah

Berdasarkan Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, dalam ketentuan umum disebutkan bahwa yang dimaksud dengan otonomi daerah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, menurut Kushadajani(2001:64), Otonomi diarahkan untuk mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat. Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan kepada pemerintah daerah antara lain untuk menumbuh kembangkan daerah dalam berbagai bidang, ,meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.

Sedangkan Sedarmayanti (2003:34) menjelaskan mengenai kewenangan otonomi daerah yang luas, yaitu keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan mencakup kewenangan seluruh bidang pemerintahan (kecuali beberapa bidang yang masih dipegang pusat yaitu bidang politik ,Hankam, Peradilan, Moneter dan keuangan serta agama). Kewenangan tersebut dimiliki daerah kabupaten atau kota secara utuh dan bulat mulai dari aspek perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian serta evaluasinya.

Berdasarkan pengertian dan beberapa karakteristik otonomi daerah , dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah merupakan hak dan kewajiban daerah-daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai

dengan potensi daerah yang dimilikikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku

