



**MENTERI DALAM NEGERI  
DAN  
MENTERI NEGARA PERENCANAAN  
PEMBANGUNAN NASIONAL/KEPALA  
BAPPENAS**

**KERANGKA NASIONAL  
PENGEMBANGAN DAN  
PENINGKATAN KAPASITAS DALAM  
RANGKA MENDUKUNG  
DESENTRALISASI**

**November 2002**



## **MENTERI DALAM NEGERI**

### **MENTERI NEGARA PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL/KEPALA BAPPENAS**

#### **PENGANTAR**

Dalam rangka pengembangan kapasitas untuk mendukung desentralisasi, bersama ini disampaikan "Kerangka Nasional Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas dalam rangka Mendukung Desentralisasi". Kerangka Nasional tersebut agar dijadikan acuan dalam penyusunan kebijakan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam pengembangan dan peningkatan kapasitas untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah.

Adapun hal-hal yang yang perlu diperhatikan adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan pengembangan dan peningkatan kapasitas bersumber dari kebijakan desentralisasi yang tertuang dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta berbagai kebijakan Pemerintah lainnya seperti UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas).  
Pengembangan dan peningkatan kapasitas tersebut adalah juga sebagai tindak lanjut dari Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1999-2004 yang mengamanatkan pengembangan desentralisasi dan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab.
2. Pelaksanaan otonomi daerah memerlukan komitmen yang kuat dari seluruh komponen bangsa. Penquatan komitmen tersebut harus diikuti dengan penquatan kapasitas dari seluruh komponen bangsa tersebut untuk mendukung pelaksanaan kebijakan desentralisasi. Untuk itu maka diperlukan adanya suatu "Kerangka Nasional Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas Dalam Rangka Mendukung Desentralisasi" sebagai acuan pengembangan dan peningkatan kapasitas seluruh komponen terkait.
3. Pengembangan kapasitas menyangkut pengembangan institusi, sistem ataupun individu dari setiap komponen pendukung desentralisasi. Selanjutnya terdapat 8 (delapan) agenda pengembangan kapasitas untuk mendukung desentralisasi yaitu:

- a) Pengembangan peraturan perundangan yang dibutuhkan untuk mendukung desentralisasi;
  - b) Pengembangan kelembagaan daerah;
  - c) Pengembangan personil daerah;
  - d) Pengembangan keuangan daerah;
  - e) Peningkatan Kapasitas DPRD, Badan Perwakilan Desa (BPD), ORNOP dan Organisasi Kemasyarakatan;
  - f) Pengembangan Sistem Perencanaan;
  - g) Pembangunan Ekonomi Daerah;
  - h) Pengembangan Kemampuan Mengelola Masa Transisi.
4. Prinsip-prinsip yang dianut dalam Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas adalah:
    - a. Bersifat muli-dimensi dan berorientasi jangka panjang, jangka menengah dan jangka pendek;
    - a. Mencakup multi-stakeholder; Pemerintah Pusat, Propinsi, Kabupaten/Kota, Masyarakat, swasta dan penyedia layanan (service provider) pengembangan dan peningkatan kapasitas
    - b. Bersifat "demand driven" yaitu kebutuhan pengembangan dan peningkatan kapasitas berasal dari stake-holder yang membutuhkan.
  5. Pembiayaan pengembangan dan peningkatan kapasitas berasal dari:
    - a. APBN;
    - b. APBD Propinsi;
    - c. APBD Kabupaten/Kota;
    - d. Hibah (Grant) atau Pinjaman (Loan);
    - e. Sumber-sumber pembiayaan lainnya.
  6. Tahapan pengembangan dan peningkatan kapasitas adalah:
    - a. Masing-masing stake-holder menentukan lembaga yang bertanggung jawab mengorganisir kegiatan pengembangan dan peningkatan kapasitas dengan memanfaatkan kelembagaan yang sudah ada.
    - b. Masing-masing stake-holder menyusun rencana kebutuhan pengembangan dan peningkatan kapasitas yang akan dilakukan secara komprehensif disertai dengansumber-sumber pembiayaannya.
    - c. Melakukan pelaksanaan pengembangan dan peningkatan kapasitas dan melakukan monitoring dan evaluasi atas hasil yang dicapai.
  7. Dalam rangka pengembangan dan peningkatan kapasitas secara nasional Pemerintah Pusat bertanggung jawab untuk:
    - a. Menyiapkan informasi tentang program-program pengembangan dan peningkatan kapasitas, serta akses kepada penyedia layanan (service provider) secara nasional yang dapat membantu stake-holder dalam mengembangkan dan meningkatkan kapasitasnya dalam bidang-bidang yang diperlukan;
    - b. Menyiapkan bahan-bahan standard untuk pengembangan dan peningkatan kapasitas sepanjang yang berkaitan dengan kegiatan pelatihan serta peningkatan kemampuan pelatihnya (*Training of Trainers*);

- c. Mengkoordinir dan memfasilitasi Daerah dalam melakukan analisis kebutuhan pengembangan, akses ke service provider dan alternatif pembiayaannya;
- d. Mengkoordinir dan memfasilitasi lembaga-lembaga donor dalam membentuk pengembangan dan peningkatan kapasitas agar tercapai pengembangan dan peningkatan kapasitas yang terkoordinir, sinergik sehingga tercapai hasilguna dan dayaguna yang optimal;
- e. Melakukan monitoring, evaluasi, supervisi dan fasilitasi agar Daerah dapat mengembangkan kapasitasnya dalam melaksanakan otonominya secara efektif, efisien dan akuntabel.

Jakarta, 6 November 2002

MENTERI NEGARA PERENCANAAN  
PEMBANGUNAN NASIONAL/  
KEPALA BAPPENAS



KWIK KIAN GIE

MENTERI DALAM NEGERI



HARI SABARNO

# **DAFTAR ISI**

## **I. PENDAHULUAN**

- 1.1. Kebijakan Desentralisasi**
- 1.2. Kendala Pelaksanaan Otonomi Daerah**

## **II. URGENSI PENGEMBANGAN DAN PENINGKATAN KAPASITAS**

- 2.1. Landasan Hukum dan Kebijakan Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas**
- 2.2. Konsepsi Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas**
- 2.3. Tujuan Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas**
- 2.4. Indikasi Prioritas Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas**

## **III. KERANGKA OPERASIONAL PENGEMBANGAN DAN PENINGKATAN KAPASITAS**

- 3.1. Ruang Lingkup Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas**
- 3.2. Unsur Terkait (Stakeholders) Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas**
- 3.3. Pengorganisasian Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas
- 3.4. Mekanisme Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas (Pusat dan Daerah)
- 3.5. Pembiayaan Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas
- 3.6. Monitoring dan Evaluasi Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas

## **IV. PENUTUP**

# **KERANGKA NASIONAL PENGEMBANGAN DAN PENINGKATAN KAPASITAS DALAM RANGKA Mendukung DESENTRALISASI**

## **I. PENDAHULUAN**

### **1.1. Kebijakan Desentralisasi**

Momentum reformasi sosial politik yang berlangsung cepat beberapa tahun belakangan ini memberi arah baru bagi pemerintah dan masyarakat untuk mulai menerapkan kebijakan desentralisasi secara efektif di Indonesia. Berdasarkan pandangan historis, politis, konstitusional, struktural maupun teknis operasional, kebijakan desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah, dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, merupakan pilihan yang tepat, atas dasar pertimbangan kondisi geografis yang luas dan menyebar serta potensi dan karakteristik yang berbeda antar wilayah. Kebijakan desentralisasi dimaksudkan sebagai instrumen pencapaian tujuan bernegara dalam kesatuan bangsa yang demokratis. Sehubungan dengan itu paling tidak ada dua tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi yaitu: “tujuan politik dan administrasi”. Tujuan politik akan memosisikan Pemerintah Daerah sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat pada tingkat lokal dan secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik secara nasional untuk mempercepat terwujudnya *civil society*. Sedangkan tujuan administratif akan memosisikan Pemerintah Daerah sebagai unit pemerintah di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan masyarakat secara efektif, efisien dan ekonomis.

Secara konstitusional operasionalisasi kebijakan desentralisasi dituangkan dalam produk perundang-undangan, yaitu UU No. 22 / 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 / 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua UU tersebut mengisyaratkan akan tanggungjawab substansial untuk menyediakan pelayanan umum (*public services*) oleh Pemerintah Daerah. DPRD sebagai salah satu pelaku utama dari aktivitas Pemerintahan Daerah berhak dan berkewajiban untuk mengawasi eksekutif (Kepala Daerah beserta Perangkat Daerah), memilih, mengangkat dan meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, serta menentukan kebijakan-kebijakan publik di tingkat Daerah.

Pemerintah Daerah memiliki keleluasaan untuk menentukan struktur organisasi serta mengelola sumber daya manusia (SDM)-nya sendiri. Sistem pengalihan (*transfer*) anggaran antar-pemerintah disusun lebih transparan, dan pemberian Dana Alokasi Umum (DAU) dalam bentuk "*block grant*" telah memungkinkan daerah menentukan alokasi anggaran belanjanya sendiri berdasarkan kebutuhan dan prioritasnya. Sementara pemerintah pusat memiliki kewenangan di dalam pembuatan kebijakan yang dituangkan dalam bentuk norma, standard serta melaksanakan kegiatan fasilitasi, supervisi, monitoring dan evaluasi pelaksanaan otonomi daerah. Desentralisasi peran dan tanggung jawab yang nyata kepada Pemerintah Daerah, diharapkan dapat memperbaiki kualitas pelayanan yang membuat sektor publik lebih tanggap terhadap kebutuhan-kebutuhan dan prioritas-prioritas masyarakat di daerahnya, dan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan dan proses pengawasannya.

Secara politis dalam Sidang Tahunan Agustus 2000, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) telah menggaris bawahi pentingnya program desentralisasi, sebagaimana tertuang dalam TAP MPR No. IV Tahun 2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Tap MPR dimaksud secara tegas menyatakan pentingnya untuk meletakkan desentralisasi dalam konteks penciptaan masyarakat yang lebih demokratis, lebih adil, dan merata. Dinyatakan pula dalam TAP MPR tersebut bahwa kebijakan Otonomi Daerah diarahkan kepada pencapaian sasaran-sasaran; Peningkatan pelayanan umum dan pengembangan kreatifitas masyarakat serta aparatur pemerintah di Daerah; Kesetaraan hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dan antar Pemerintah Daerah dalam kewenangan dan keuangan; Untuk menjamin rasa kebangsaan, demokrasi, dan kesejahteraan masyarakat di Daerah; serta Menciptakan ruang yang lebih luas bagi kemandirian Daerah. Sidang Tahunan MPR bulan Agustus 2000 telah menyediakan dasar konstitusional yang kokoh bagi suatu pemahaman yang lebih luas tentang Otonomi Daerah dengan mengakui pemilihan Kepala Daerah secara demokratis oleh DPRD hasil pemilihan umum.

Pemerintah telah menyelesaikan, mendiseminasikan dan mensosialisasikan serta terus menyempurnakan berbagai Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Keppres), petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis, dan pedoman-pedoman lainnya yang diperlukan untuk pelaksanaan UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999. Proses penyelesaian kerangka peraturan untuk pelaksanaan Otonomi Daerah berjalan terus, oleh karena Peraturan Daerah dalam banyak kasus masih harus disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah. Sistem pengalokasian keuangan, Dana Alokasi Umum (DAU) telah ditetapkan dengan melibatkan (partisipasi) Pemerintah Daerah melalui perwakilannya di Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD).

Walaupun proses pengkajian ulang terhadap UU No. 22/1999 kini sedang berjalan, namun tidak akan merubah arahan pokok kebijakan desentralisasi. Pengkajian tersebut dimaksudkan untuk mengklarifikasi isu-isu, menstandarkan terminologi atau istilah-istilah, dan menghilangkan ketidak-konsistensian dan rumusan-rumusan yang dapat berarti ganda atau mendua (*ambiguous*) dari UU tersebut. Sehubungan dengan itu diasumsikan bahwa modifikasi terhadap kebutuhan-kebutuhan pengembangan kapasitas dapat dilakukan sejalan dengan penyempurnaan kerangka perundangan desentralisasi. Dengan demikian keberadaan Kerangka Nasional Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas beserta mekanisme-mekanisme pelaksanaannya menjadi tetap relevan.

Pemerintah menyadari akan kompleksitas dan luasnya lingkup kegiatan untuk mengopersikan kebijakan desentralisasi. Disadari pula bahwa pelaksanaan kebijakan tersebut memerlukan suatu komitmen yang tinggi dan upaya jangka panjang dari seluruh pelaku atau pihak-pihak yang terkait. Tersedianya kerangka kebijakan atau pelbagai peraturan yang telah disusun saat ini, baru merupakan langkah awal. Sedangkan untuk melanjutkan pelaksanaan desentralisasi yang membuahkan Otonomi Daerah agar berjalan lancar dan sesuai dengan harapan, maka diperlukan proses belajar (*learning process*) tidak hanya oleh aparatur daerah, anggota legislatif daerah (DPRD), masyarakat dan organisasi-organisasi kemasyarakatan di Daerah, tetapi juga diperlukan upaya penyesuaian atau perubahan sistem dan mekanisme kerja Pemerintah Pusat.

Kerangka hubungan kerja antar masing-masing departemen sektoral dan lembaga non-departemen di Pusat yang terkait dengan penyelenggaraan otonomi daerah masih perlu dibenahi. Untuk maksud ini, maka masih diperlukan reformasi dibidang kelembagaan pada semua tingkatan Pemerintahan, peningkatan ketrampilan dan kualifikasi-kualifikasi baru dari aparatur Pemerintah, serta cara-cara berkomunikasi yang baru antara sektor publik dan warga masyarakat. Pada akhirnya, kegiatan monitoring dan evaluasi (*monrev*) yang baik dan benar terhadap operasionalisasi pengembangan dan peningkatan kapasitas dalam rangka desentralisasi amat diperlukan untuk mengidentifikasi keberhasilan-keberhasilan dan permasalahan yang timbul, dan bila perlu sedini mungkin dapat dilakukan koreksi dan penyesuaian terhadap sistem, prosedur dan mekanisme-mekanisme kerja yang ada.

## **1. 2. Kendala Pelaksanaan Otonomi Daerah**

Penyelenggaraan otonomi daerah dalam realitasnya masih mengalami kendala yang tidak kecil, yang dapat diidentifikasi sebagai berikut :



1. Kendala Regulasi. Kelengkapan regulasi masih menyisakan persoalan yang berarti dan akan dapat terjawab dengan penyelesaian, kejelasan dan kemandirian regulasi, termasuk penerapan sanksi. Dalam UU No. 22 / 1999 dan UU No. 25 / 1999 mengisyaratkan masih perlu banyak PP dan Peraturan Pelaksanaan lainnya untuk operasionalisasi UU dimaksud, sementara otonomi daerah harus tetap berjalan. Akibatnya penyelenggaraan otonomi daerah yang kini berjalan ditanggapi secara beragam, dan bahkan menimbulkan gesekan berupa konflik kepentingan antara berbagai strata pemerintahan di Pusat dan Daerah. Tidak jarang Daerah membuat Peraturan Daerah yang justru bertentangan dengan Peraturan yang lebih tinggi, dan bahkan menimbulkan gesekan (konflik) di tingkat lokal atau antar Daerah.
2. Kendala Koordinasi. Proses koordinasi pelaksanaan otonomi daerah antara Instansi Pemerintah Pusat (khususnya yang terkait dengan penyusunan peraturan dan pedoman baru) belum berjalan dengan baik, sehingga berakibat pada kurangnya konsistensi peraturan yang dikeluarkan oleh Instansi-instansi Pemerintah Pusat dimaksud yang justru menimbulkan kebingungan di Daerah.
3. Kendala Persepsi. Proses keterbukaan yang berkembang telah berdampak pada munculnya kecenderungan keragaman persepsi menyikapi otonomi luas. Akibat perbedaan persepsi tersebut menyebabkan friksi antar berbagai tingkatan pemerintahan terutama yang berkaitan dengan distribusi kewenangan.
4. Kendala Waktu. Euforia otonomi daerah yang begitu menggebu-gebu di era reformasi ini menuntut kecepatan dan ketanggapan yang tinggi oleh pemerintah untuk menyusun berbagai peraturan dan kebijakan lainnya dalam kerangka desentralisasi, sementara Pemerintah tidak punya cukup waktu untuk sesegera mungkin menyusun berbagai peraturan pelaksanaan dan kebijakan-kebijakan lainnya yang memang belum lengkap.
5. Kendala Keterbatasan Sumber Daya. Rendahnya kualitas sumber daya manusia termasuk aspek mental dan moral, di Pusat maupun Daerah jelas merupakan faktor yang dominan dalam hal ketidakmampuan memberdayakan kapasitasnya masing-masing. Aparatur Pemerintah di tingkat Pusat belum sepenuhnya memahami luasnya cakupan kebijakan otonomi daerah dan implikasinya terhadap mekanisme kerja Pemerintah Pusat. Sementara Daerah sendiri belum mempunyai penyedia layanan yang memadai untuk mendukung percepatan desentralisasi. Demikian juga dengan kesiapan *stakeholders* lainnya

untuk ikut berpartisipasi secara profesional dalam penyelenggaraan pembangunan, masih mengisyaratkan adanya keterbatasan terutama berhubungan dengan tingkat kecakapan, keahlian dan penguasaan teknologi modern.

6. Kendala Finansial. Keterbatasan kemampuan keuangan di Pusat maupun Daerah merupakan permasalahan yang sangat berat, terutama sejak krisis multidimensi yang dialami Indonesia. Upaya pengembangan dan peningkatan kapasitas dalam rangka desentralisasi membutuhkan biaya yang tidak kecil. Penguasaan dan penggunaan teknologi modern oleh pemerintah dan masyarakat menghadapi problema yang sama, mengingat teknologi tinggi ataupun rendah sekalipun membutuhkan banyak biaya.

## **II. URGENSI PENGEMBANGAN DAN PENINGKATAN KAPASITAS**

### **2.1. Landasan Hukum dan Kebijakan Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas**

Landasan hukum kebijakan pengembangan dan peningkatan kapasitas pada hakekatnya bersumber pada operasionalisasi kebijakan desentralisasi yang telah dituangkan dalam perundang-undangan, yaitu UU No. 22 / 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 /1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Disamping itu beberapa Ketetapan MPR Tahun 1999, hasil Pemilu Tahun 1999, secara jelas menggambarkan bidang-bidang kunci bagi pengembangan kapasitas oleh Pemerintah. Demikian pula dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1999-2004 mengamanatkan untuk mengembangkan otonomi daerah yang luas dan nyata di dalam kerangka pengembangan dan peningkatan kapasitas masyarakat, lembaga-lembaga ekonomi dan politik, badan-badan hukum dan keagamaan, lembaga-lembaga adat serta organisasi-organisasi kemasyarakatan. Dalam GBHN juga menyebutkan secara eksplisit tentang perlunya untuk memperkuat DPRD.

Dalam rangka penjabaran lebih lanjut dari GBHN, DPR telah menyetujui dan mengesahkan UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) Tahun 2000-2004 . Dalam PROPENAS telah ditetapkan sejumlah program pembangunan yang harus dilaksanakan oleh instansi-instansi pemerintah hingga tahun 2004, yang diantaranya terdapat beberapa program pembangunan yang relevan dengan upaya pengembangan dan peningkatan kapasitas. Program-program yang tertuang dalam PROPENAS ini menyediakan kerangka kebijakan bagi prakarsa-prakarsa

pengembangan dan peningkatan kapasitas yang berjalan selama periode tahun 2001-200, yang harus dilaksanakan oleh berbagai instansi Pemerintah Pusat dan Daerah. Adapun program-program dalam PROPENAS yang terkait dengan aspek pengembangan dan peningkatan kapasitas untuk mendukung desentralisasi adalah sebagai berikut:

Pembangunan Hukum:

- Program Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (III-5)

Pembangunan Ekonomi:

- Program Implementasi Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (IV-44)

Pembangunan Politik

- Program Peningkatan Kualitas Proses Politik (V-9)
- Program Pengawasan Aparatur Negara (V-14)
- Program Penataan Kelembagaan dan Ketatalaksanaan (V-15)
- Program Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik (V-15)
- Program Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Manusia (V-16)

Pembangunan Daerah

- Program Peningkatan Kapasitas Aparat Pemerintah Daerah (IX-11)
- Program Peningkatan Kapasitas Kelembagaan Pemerintahan Daerah (IX-11),
- Program Penataan Pengelolaan Keuangan Daerah (TX-12),
- Program Penguatan Lembaga Non-Pemerintah (IX-12)
- Program Peningkatan Ekonomi Wilayah (IX-13)
- Program Pembangunan Perkotaan (IX-15),
- Program Penataan Ruang (IX-19)
- Program Pengelolaan Pertanahan (IX-20)
- Program Penguatan Organisasi Masyarakat (IX-21).

## **2.2. Konsepsi Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas**

Semangat desentralisasi yang diamanatkan dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan peraturan pelaksanaannya, memerlukan upaya yang terkoordinasi untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran kebijakan Otonomi Daerah dapat dicapai. Oleh karena itu pengembangan dan peningkatan kapasitas untuk mendukung desentralisasi mencakup ruang lingkup yang lebih luas dibandingkan masa lalu yang hanya memusatkan perhatian kepada beberapa sektor tertentu saja.

Pengembangan dan peningkatan kapasitas yang dimaksudkan dalam kerangka program nasional mengacu kepada kebutuhan akan; penyesuaian kebijakan-kebijakan dan peraturan-peraturan, reformasi kelembagaan, modifikasi prosedur-prosedur kerja dan mekanisme-mekanisme koordinasi, peningkatan keterampilan dan kualifikasi sumber daya manusia, perubahan sistem nilai dan sikap atau perilaku sedemikian rupa, sehingga dapat terpenuhinya tuntutan dan kebutuhan otonomi daerah, sebagai suatu cara pendekatan baru kearah pemerintahan, pengadministrasian dan pengembangan mekanisme-mekanisme partisipatif yang tepat guna memenuhi tuntutan yang lebih demokratis.

### **2.2.1. Lingkup Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas**

Secara umum Pengembangan dan peningkatan Kapasitas meliputi tiga (3) tingkatan agar dapat berjalan secara efektif dan berkelanjutan yaitu :

1. **Tingkat system;** yaitu kerangka peraturan dan kebijakan-kebijakan yang mendukung atau membatasi pencapaian tujuan-tujuan kebijakan tertentu.
2. **Tingkat kelembagaan** atau **entitas**, yaitu struktur organisasi, proses-proses pengambilan keputusan dalam organisasi, prosedur-prosedur dan mekanisme-mekanisme kerja, instrumen manajemen, hubungan-hubungan dan jaringan antar organisasi dll.
3. **Tingkat individu**, yaitu tingkat keterampilan, kualifikasi, pengetahuan/wawasan, sikap (*attitude*), etika dan motivasi individu-individu yang bekerja dalam suatu organisasi.

### **2.2.2. Prinsip-prinsip Pengembangan Kapasitas**

Prinsip-prinsip pengembangan dan peningkatan kapasitas adalah :

1. Bersifat multidimensi dan berorientasi jangka panjang, jangka menengah dan jangka pendek.
2. Mencakup multi stake-holders; pemerintah pusat, Propinsi, Kabupaten/Kota dan desa termasuk unsur swasta dan masyarakat
3. Bersifat "*demand driven*", dimana kebutuhan pengembangan dan peningkatan bukan bersifat "*Top Down*", namun berasal dari para *stakeholders* yang membutuhkan. Untuk maksud itu 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 politik, badan-badan hukum dan keagamaan, lembaga-lembaga adat serta organisasi kemasyarakatan. Pengembangan dan peningkatan kapasitas juga mengacu kepada Propenas (UU No. 25 Tahun 2000).

### **2.2.3. Pelaku (stakeholders)**

Agar tujuan Otonomi Daerah dapat diwujudkan diperlukan pengembangan dan peningkatan kapasitas para pelaku dengan variasi yang luas. Sehubungan dengan hal tersebut, sasaran atau target dari pengembangan dan peningkatan kapasitas untuk mendukung desentralisasi, mencakup baik instansi-instansi Pemerintah di tingkat Pusat (kelembagaannya dan cara kerjanya) maupun instansi-instansi di Daerah, dan juga institusi-institusi lokal yang berfungsi menjalankan pelayanan publik. Hal ini menjadi sangat penting guna menciptakan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) yang diantaranya mengandung nilai-nilai demokrasi, transparansi, akuntabilitas dan efisiensi, serta pelibatan masyarakat secara luas, aktif dan nyata dalam setiap program pembangunan yang menyangkut kepentingan mereka baik di tingkat Pusat maupun Daerah. Kerangka Nasional ini juga mengidentifikasi kebutuhan pengembangan dan peningkatan kapasitas dari pelaku non-pemerintah (LSM), dan masyarakat setempat.

## **2.3. Tujuan, Tahapan dan Koordinasi Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas Dalam Rangka Mendukung Desentralisasi**

### **2.3.1. Tujuan:**

Tujuan dari penyusunan Kerangka Nasional Pengembangan dan peningkatan Kapasitas ini adalah sebagai berikut:

- (1) Akselerasi pelaksanaan desentralisasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku
- (2) Penataan secara proporsional tugas, fungsi, sistem keuangan, mekanisme dan tanggung jawab dalam rangka pelaksanaan pengembangan dan peningkatan kapasitas daerah.
- (3) Mobilisasi sumber-sumber dana Pemerintah, Daerah, dan lainnya.
- (4) Penggunaan sumber-sumber dana secara efektif dan efisien

### **2.3.2. Tahapan:**

Tahapan kegiatan umum untuk mendukung tercapainya tujuan dimaksud antara lain sebagai berikut:

- (1) Mengidentifikasi dan merumuskan kebutuhan-kebutuhan pengembangan dan peningkatan kapasitas secara komprehensif dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, DPRD, lembaga pendukung dan penyedia pelayanan, organisasi non-pemerintah (Ornop) serta organisasi-organisasi kemasyarakatan lainnya dalam rangka percepatan pelaksanaan otonomi daerah.
- (2) Mengidentifikasi dan merumuskan prioritas bagi prakarsa-prakarsa pengembangan dan peningkatan kapasitas
- (3) Menetapkan rencana tindak (*action plan*) pengembangan dan peningkatan kapasitas secara keseluruhan yang terkoordinir dan efisien.
- (4) Menyediakan acuan atau rujukan bagi Pemerintah Pusat dan Daerah dalam mengalokasikan kegiatan dan anggaran guna mendukung percepatan pelaksanaan otonomi daerah.

### **2.3.2. Koordinasi Pelaksanaan Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas Untuk Mendukung Desentralisasi**

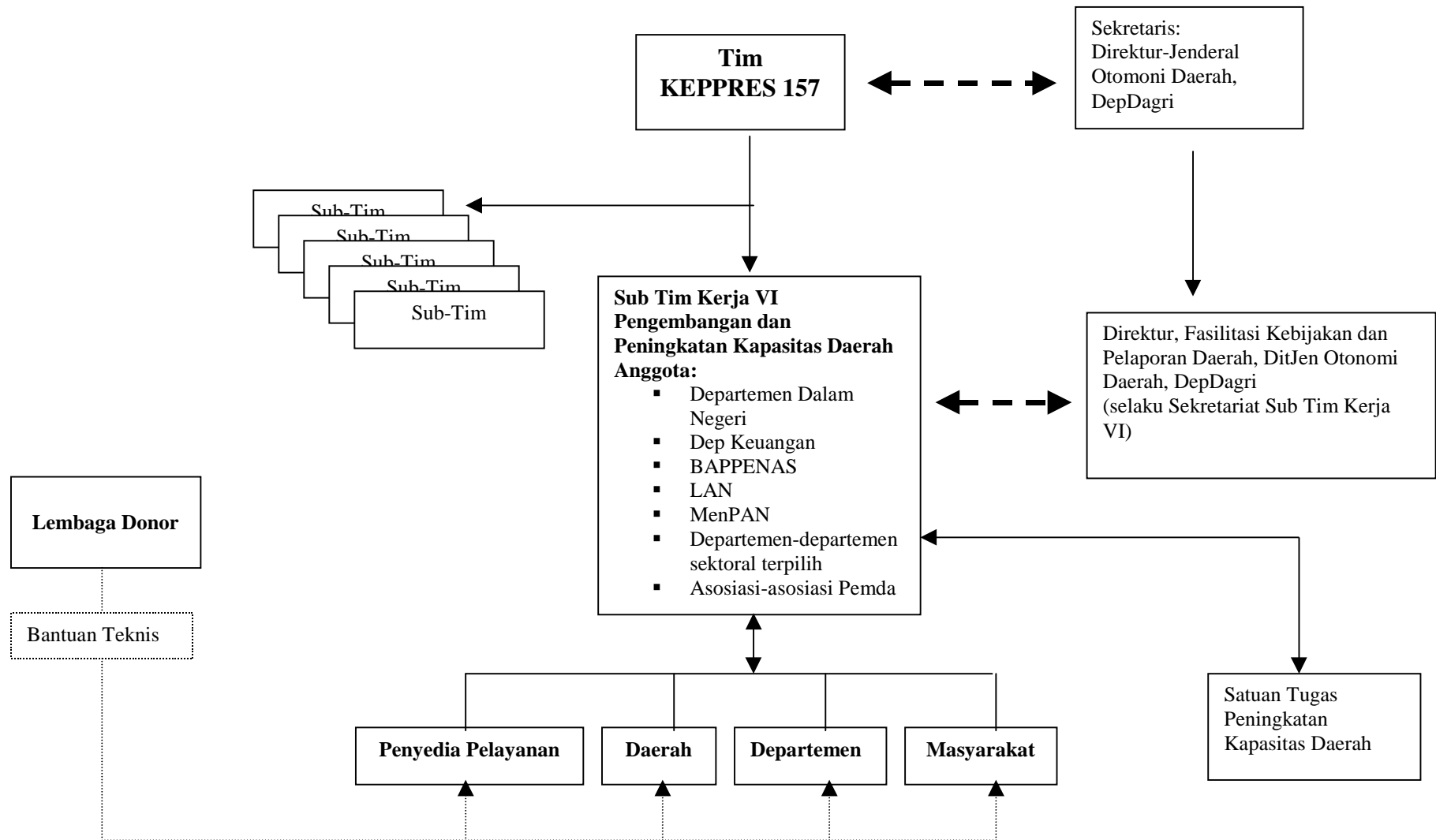
Pemerintah menyadari bahwa pelaksanaan pengembangan dan peningkatan kapasitas dalam rangka desentralisasi dan otonomi daerah tidak akan dapat berjalan hanya oleh satu instansi pemerintah saja, tetapi merupakan usaha bersama dari berbagai instansi pemerintah dan lembaga-lembaga non-pemerintah baik di pusat maupun di daerah. Berkaitan dengan hal ini telah dibentuk suatu tim koordinasi antar-departemen (Tim Keppres No. 157 Tahun 2000) untuk mendukung pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 dan No. 25 Tahun 1999. Keppres tersebut telah menetapkan sub-sub tim kerja, dimana salah satunya adalah Sub Tim Kerja VI yang ditugaskan untuk mengkoordinasikan kegiatan monitoring dan evaluasi, serta memfasilitasi prakarsa-prakarsa pengembangan dan peningkatan kapasitas, termasuk prakarsa yang didukung oleh lembaga donor.

Koordinasi dan pengkajian akan terus dilakukan oleh Pemerintah melalui Sub Tim Kerja VI Kepres No. 157 Tahun 2000 terhadap upaya pengembangan dan peningkatan kapasitas, berkaitan dengan hal-hal sebagai berikut:

- (1) Mengkoordinasikan informasi tentang program-program dan kegiatan-kegiatan pengembangan dan peningkatan kapasitas kepada semua stakeholders.
- (2) Memberikan pembinaan kepada Daerah berkaitan dengan strategi-strategi dan program-program pengembangan dan peningkatan kapasitas.
- (3) Memfasilitasi akses Daerah terhadap program-program yang didanai oleh Pemerintah dan bila diperlukan dari Lembaga-lembaga Donor.
- (4) Melakukan identifikasi dan koordinasi program-program Pengembangan dan peningkatan Kapasitas Pusat dan Daerah yang akan dilakukan Departemen Teknis/Sektoral maupun oleh Pemerintah Daerah, serta pembiayaannya agar mereka dapat memfasilitasi penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan baik.
- (5) Mengkaji kebutuhan-kebutuhan Daerah (*need assessment*) akan pengembangan dan peningkatan kapasitas serta memperbaharui / merevisi strategi-strategi dan program-program berdasarkan perubahan-perubahan kebutuhan Daerah dan di tingkat Pusat.
- (6) Melakukan identifikasi, menyusun data base dan memberikan informasi mengenai lembaga penyedia pelayanan (*service provider*) untuk pengembangan dan peningkatan kapasitas.

Pemerintah akan melibatkan secara erat asosiasi-asosiasi Pemerintah Daerah dan DPRD, asosiasi profesional, Ornop dan lembaga kemasyarakatan lainnya, dan masyarakat donor (*donor community*) serta pihak-pihak lainnya yang terkait dalam rangka pengembangan dan peningkatan kapasitas.

**Gambar 1. Sub-Tim Kerja Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas**





## **2.4. Indikasi Prioritas Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas**

### **2.4.1. Tingkat Pemerintah Pusat**

Seperti telah disebutkan di bagian lain, pengembangan dan peningkatan kapasitas di Daerah harus berdasarkan permintaan (*demand-driven*) dan kebutuhan-kebutuhan yang spesifik dari *stakeholder* Daerah. Sampai saat ini belum ada survey pada tingkat nasional tentang kebutuhan-kebutuhan pengembangan dan peningkatan kapasitas di Daerah-daerah yang dapat dipergunakan untuk menyusun prioritas-prioritas Daerah bagi pengembangan dan peningkatan kapasitas. Namun demikian, berdasarkan pengkajian kebutuhan di sejumlah Daerah, dan merujuk kepada kerangka strategis pengembangan dan peningkatan kapasitas, maka program pengembangan dan peningkatan kapasitas yang diprioritaskan Pemerintah akan mencakup beberapa hal sebagai berikut:

- (a) Pemerintah akan membangun dan memberikan fasilitas yang diperlukan agar kebutuhan akan pengembangan dan peningkatan kapasitas berfungsi secara memadai. Hal ini mencakup pengembangan dan peningkatan kapasitas dari para penyedia layanan (*service provider*), baik dalam aspek substansi (mis. memperbaiki isi dan relevansi dari jasa-jasa program pelatihan), maupun dalam aspek mekanisme penyampaian hubungan penyedia jasa dengan para *stakeholder*. Kebijakan dan mekanisme pelatihan sektor publik harus lebih disempurnakan. Dengan demikian para penyedia pelayanan diharapkan mampu mengkaji kebutuhan-kebutuhan Daerah, serta dapat mengembangkan pelayanan-pelayanan pengembangan dan peningkatan kapasitas yang sesuai. Sementara Daerah harus dengan mudah memperoleh dan memiliki akses informasi tentang para penyedia layanan pengembangan dan peningkatan kapasitas, dan jenis pelayanan yang ditawarkan.
- (b) Bagi lembaga-lembaga pelatihan sektor publik, desentralisasi yang antara lain berdampak terhadap pengalihan kewenangan, kelembagaan pengelolaan personil dan keuangan daerah merupakan suatu perubahan lingkungan yang besar. Oleh karena itu salah satu prioritas bagi pemerintah adalah mengkaji dan menyesuaikan kebijakan-kebijakan pelatihan sektor publik dan mengkaji tatanan kelembagaan bagi pelaksanaan pelatihan PNS, dan memodifikasi program-program pelatihan yang ada didasarkan kepada sistem pemerintahan daerah sesuai dengan peraturan yang berlaku.

- (c) Dalam suatu program pengembangan dan peningkatan kapasitas yang berdasarkan permintaan (*demand-driven*), Daerah diharapkan dapat membayar jasa pengembangan dan peningkatan kapasitas yang diterimanya. Sehubungan dengan itu perlu dicarikan sumber dana yang memungkinkan dan disesuaikan dengan kemampuan keuangan Daerah masing-masing.
- (d) Penyelesaian kerangka Peraturan bagi desentralisasi dan penguatan mekanisme koordinasi antar-departemen dan antar tingkatan Pemerintahan, akan menjadi prioritas Pemerintah. Hal ini meliputi pengkajian dan penyesuaian peraturan-peraturan sektoral agar sejalan dengan desentralisasi, perbaikan rumusan, informasi dan sosialisasi peraturan-peraturan baru. Oleh karena itu penguatan Sekretariat DPOD dan atau suatu tim kerjasama / Tim Koordinasi antar-lembaga yang menangani pembinaan dan atau fasilitasi kebijakan Otonomi Daerah menjadi mendesak dan sangat diperlukan.

#### **2.4.2. Tingkat Daerah**

Program-program pengembangan dan peningkatan kapasitas daerah yang spesifik harus dirumuskan berdasarkan pengkajian-pengkajian kebutuhan Daerah setempat, berdasarkan informasi dan fakta-fakta yang tersedia. Oleh karena itu pengembangan dan peningkatan kapasitas untuk mendukung desentralisasi harus memusatkan perhatian kepada bidang-bidang utama berikut ini:

- (a) Diseminasi dan penjelasan kerangka peraturan untuk mendukung dan mengakselerasi pelaksanaan desentralisasi. Hal ini utamanya berkaitan dengan pemahaman tugas-tugas dan kewenangan baru daerah serta perubahan hubungan dengan Pemerintah Pusat, agar memungkinkan semua pelaku (*stakeholder*) di daerah berpartisipasi dalam suatu sistem pemerintahan daerah yang demokratis dan terdesentralisasi.
- (b) Hubungan antara lembaga/instansi dengan masyarakat. Hal ini berarti menempatkan peran-peran dan kewenangan-kewenangan didalam proses pembuatan keputusan, mengembangkan dan menerapkan kode etik, menetapkan pola-pola interaksi yang baru dan partisipatif antara legislatif dan eksekutif, serta antara legislatif, eksekutif dan masyarakat.
- (c) Pengelolaan keuangan Daerah. Bidang ini utamanya membangun suatu pemahaman tentang sistem baru pengalihan fiskal (dana perimbangan), memahami dan menerapkan sistem baru pengelolaan keuangan daerah, termasuk transparansi dan akuntabilitas dari APBD, membentuk suatu proses yang terbuka bagi partisipasi *stakeholder* dalam proses perumusan

kebijakan, penyusunan anggaran dan monitoring/evaluasi pelaksanaan anggaran.

- (d) **Pengelolaan Aparatur.** Bidang ini khususnya membangun suatu sistem pengelolaan SDM dengan konsep-konsep pengelolaan/manajemen personalia yang baik dan jelas, menyesuaikan situasi personalia dengan ketersediaan sumber daya serta menserasikan tatanan kelembagaan dengan tugas-tugas dan kewenangan yang akan dilaksanakan oleh Daerah sesuai ketentuan yang berlaku.
- (e) **Hubungan atau komunikasi dan kerjasama antar Daerah.** Bidang ini utamanya mengembangkan pola interaksi dengan daerah-daerah lain yang memungkinkan pengalihan dan atau tukar menukar “praktek-praktek yang baik”, inovasi-inovasi dan pendekatan-pendekatan baru antar daerah.
- (f) **Ekonomi Daerah.** Bidang ini utamanya berkaitan dengan pengembangan pola dan mekanisme baru untuk meningkatkan pembangunan ekonomi daerah, perluasan kesempatan kerja, serta pengentasan kemiskinan baik di daerah perkotaan maupun didaerah perdesaan.

Hal tersebut di atas hanya merupakan indikasi umum, seperti program pengembangan dan peningkatan kapasitas yang lebih kongkrit bagi masing-masing Daerah harus didasarkan kepada pengkajian kebutuhan di masing-masing Daerah.

### **2.4.3. Prinsip-prinsip Utama Strategi Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas**

#### **a). Skala Prioritas.**

Pengembangan dan peningkatan kapasitas merupakan kegiatan multi-dimensi yang memerlukan orientasi jangka menengah. Disamping kegiatan prioritas jangka pendek, perlu diimbangi dengan kegiatan jangka menengah dan jangka panjang yang direncanakan secara terpadu. Oleh karena kebutuhan pengembangan dan peningkatan kapasitas sangat besar bila dibandingkan dengan sumber daya keuangan dan manusia yang tersedia, maka penyusunan prioritas dan pentahapan kegiatan pengembangan dan peningkatan kapasitas adalah penting. Prioritas awal adalah mengklarifikasi kebijakan dan kerangka peraturan yang berkaitan dengan desentralisasi, sehingga kapasitas yang tersedia pada semua tingkatan Pemerintah dan masyarakat bisa bergerak kearah yang diinginkan. Prioritas selanjutnya adalah memecahkan isu-isu yang saling terkait dan antar-sektor (seperti melaksanakan sistem keuangan daerah yang baru)

sebelum berhubungan dengan isu-isu masing-masing sektor dan masing-masing bidang.

**b). Mencakup semua stakeholder.**

Pemberdayaan kapasitas dalam kaitannya dengan Otonomi Daerah harus mengalamatkan kepada tingkat-tingkat pemerintahan yang berbeda; Kabupaten/Kota, Propinsi dan Pemerintah Pusat. Kegiatan ini juga harus ditujukan kepada banyak pelaku atau pihak-pihak yang terkait lainnya (*stakeholders*), tidak hanya sektor publik (instansi Pemerintah Pusat dan Daerah) tetapi juga Legislatif Daerah, partai politik, lembaga-lembaga pendukung, kelompok-kelompok masyarakat setempat serta organisasi-organisasi kemasyarakatan non pemerintah dalam arti luas. Pengembangan dan peningkatan kapasitas memerlukan reformasi kelembagaan pada berbagai tingkat pemerintahan, modifikasi dari sistem dan mekanisme-mekanisme kerja instansi sektor publik dan penyesuaian gaya dan instrumen manajemen yang ada. Untuk itu diperlukan upaya yang substansial dalam pengembangan pengetahuan dan keterampilan, pelatihan dan pendidikan politik.

**c). Pola-pola interaksi yang baik.**

Pengembangan dan peningkatan kapasitas juga merupakan perubahan pola-pola interaksi di antara instansi pemerintah dan antara instansi pemerintah dengan masyarakat. Dalam konteks otonomi daerah, pengembangan dan peningkatan kapasitas harus mendukung terjadinya proses pengembangan kelembagaan yang demokratis melalui melibatkan masyarakat dalam proses pembangunan sejak tahap awal perencanaan, serta menjamin terjadinya proses kontrol yang berimbang (*checks and balances*). Transparansi, akuntabilitas dan demokrasi merupakan hal yang perlu dimulai melalui proses partisipasi masyarakat. Adanya budaya penyediaan dan pelayanan yang baik bagi kepuasan masyarakat dari setiap proses administrasi pada instansi Pemerintah Daerah merupakan salah satu sasaran yang harus tercapai dalam program pengembangan dan peningkatan kapasitas.

**d). Berdasarkan kebutuhan dan kemampuan Daerah.**

Pengembangan dan peningkatan kapasitas (khususnya pelatihan dan bantuan teknis kepada Pemerintah Daerah) haruslah berdasarkan permintaan (*demand-driven*) bukan program yang telah ditentukan sepihak oleh Pemerintah Pusat (*supply-driven*). Prakarsa-prakarsa pengembangan dan peningkatan kapasitas untuk Daerah harus mempertimbangkan kondisi dan kebutuhan spesifik Daerah, dan sejauh mungkin dihindari upaya penggunaan pendekatan yang standar dan seragam. Promosi tukar menukar inovasi, pengalaman pengalaman yang diperoleh, dan keberhasilan pendekatan antar Pemerintah

Daerah (*horizontal networking*) adalah elemen kunci dalam strategi pengembangan dan peningkatan kapasitas. Pengalaman, hasil-hasil, pendekatan dan instrumen didokumentasikan secara proporsional dan di koordinir oleh Departemen Dalam Negeri sehingga tersedia dengan mudah bagi Daerah lain untuk mempercepat proses desiminasi dari praktek yang baik dan teruji.

e). **Kerjasama dengan lembaga penyedia layanan (service providers).**

Pemberdayaan kapasitas merupakan kebutuhan yang sangat besar. Hal ini berdasarkan pertimbangan banyaknya perubahan-perubahan kebijakan serta banyaknya Daerah yang harus mengerti dan melaksanakan kebijakan-kebijakan baru. Untuk menjamin dimulainya kegiatan-kegiatan pengembangan dan peningkatan kapasitas yang paling cepat, maka instrumen dan kelembagaan pengembangan dan peningkatan kapasitas yang ada harus disesuaikan dan dimodifikasi untuk mendukung pendekatan atau prinsip baru yang digariskan oleh ketentuan yang berlaku tanpa harus menciptakan instrumen-instrumen dan kelembagaan baru dari awal. Pengembangan dan peningkatan kapasitas tidak perlu membentuk suatu baru, sepanjang yang ada masih dapat disesuaikan dengan kerangka kondisi yang baru. Sejalan dengan sasaran pengembangan dan peningkatan kapasitas dalam konteks otonomi daerah yang luas, maka penyedia layanan pengembangan dan peningkatan kapasitas yang potensial, misalnya organisasi-organisasi sektor publik seperti Badan-badan Diklat Departemen, Asosiasi Pemerintah Daerah, Asosiasi Profesional, Universitas, Lembaga Pengkajian, Penelitian dan Pelatihan Swasta, Konsultan Manajemen, Partai Politik, dan Lembaga-lembaga kemasyarakatan lainnya, harus dapat memainkan perannya dalam kerangka kerjasama yang saling memperkuat untuk pengembangan dan peningkatan kapasitas.

### **III. KERANGKA OPERASIONAL PENGEMBANGAN DAN PENINGKATAN KAPASITAS**

#### **3.1. Ruang Lingkup Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas**

Sementara ini teridentifikasi 8 (delapan) agenda yang menjadi runang lingkup pengembangan dan peningkatan kapasitas untuk mendukung desentralisasi dan percepatan Otonomi Daerah yaitu :

- (1) Kerangka Peraturan Umum untuk mendukung pelaksanaan desentralisasi
- (2) Pengembangan Organisasi Pemerintah Daerah dan Desa
- (3) Manajemen Sumber Daya Manusia Aparatur di Tingkat Daerah
- (4) Pengelolaan Keuangan Daerah

- (5) Peningkatan Kapasitas DPRD, Badan Perwakilan Desa (BPD) dan Organisasi Kemasyarakatan
- (6) Pengembangan Sistem Perencanaan
- (7) Pembangunan Ekonomi Daerah
- (8) Pengelolaan Masa Transisi.

Adapun program kegiatan yang tercakup dalam masing-masing agenda tersebut adalah sebagai berikut :

1. Kerangka Peraturan Umum Untuk Mendukung Pelaksanaan Desentralisasi.  
Kegiatan ini pada dasarnya adalah menyusun dan melengkapi kerangka peraturan (regulasi) agar tercipta landasan hukum yang kuat dalam mempercepat pelaksanaan otonomi secara menyeluruh. Kerangka peraturan disusun mencakup peraturan perundang-undangan yang tidak berlaku lagi sehubungan dengan diberlakukannya UU 22 / 1999 dan UU 25 / 1999 dan Peraturan Pelaksanaannya. Prioritas diberikan pada penyusunan peraturan perundangan yang benar-benar urgen dan potensial menciptakan konsistensi dan kepastian hukum.
2. Pengembangan Organisasi Pemerintah Daerah dan Desa  
Rumpun kegiatan ini dimaksudkan untuk memperkuat kelembagaan Pemerintah Daerah agar tercipta kelembagaan yang optimal, *networking* tata kerja dan prosedur yang jelas.
3. Manajemen Sumber Daya Manusia Aparatur di Tingkat Daerah  
Rumpun kegiatan ini dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan pengembangan SDM aparatur agar Daerah mampu mengelola SDM-nya secara efektif dan efisien.
4. Pengelolaan Keuangan Daerah  
Rumpun pengembangan dan peningkatan ini dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam mengelola dananya dengan penggunaan sistem anggaran dan sistem akuntansi yang efektif, transparan dan akuntabel sesuai dengan prinsip-prinsip Pemerintahan Daerah yang baik.
5. Peningkatan Kapasitas DPRD, Badan Perwakilan Desa (BPD) dan Organisasi Kemasyarakatan.  
Rumpun kegiatan ini dimaksudkan agar DPRD dapat menjalankan peran dan fungsinya secara efektif sehingga tercipta *cheks and balances* antara eksekutif dan legislatif. Rumpun pengembangan dan peningkatan ini juga

dimaksudkan untuk meningkatkan akuntabilitas DPRD kepada masyarakat dan menciptakan akses masyarakat dan LSM dalam menyalurkan aspirasinya kepada DPRD. Termasuk dalam rumpun kegiatan ini adalah kebutuhan-kebutuhan pengembangan dan peningkatan kapasitas masyarakat dan LSM untuk memahami dan ikut terlibat dalam proses pemerintahan di Daerah.

6. Pengembangan Sistem Perencanaan

Rumpun kegiatan ini pada dasarnya dimaksudkan untuk menciptakan kerangka aturan terhadap sistem perencanaan yang jelas dan konsisten, serta untuk meningkatkan kemampuan Daerah dalam menggunakan sistem perencanaan tersebut secara demokratis, partisipatif, transparan dan akuntabel.

7. Pembangunan Ekonomi Daerah

Kegiatan ini ditujukan untuk mengembangkan kapasitas Daerah untuk merencanakan penggunaan potensi ekonomi setempat bersama pelaku-pelaku terkait (*stakeholder*) dengan lebih mengedepankan ekonomi kerakyatan.

8. Pengelolaan Masa Transisi.

Kegiatan ini dimaksudkan untuk meningkatkan kapasitas Instansi Pemerintah Pusat dan Tim koordinasi yang sudah dibentuk untuk mengkoordinir dengan baik pelaksanaan kebijakan Otonomi Daerah, dan mengembangkan kapasitas Asosiasi Pemerintah Daerah dan DPRD yang baru dibentuk, serta peningkatan kemampuan Daerah untuk mengelola konflik dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

### **3.2. Unsur Terkait (Stakeholder)**

Sedikitnya ada tujuh kelompok stakeholders yang terlibat dalam proses pengembangan dan peningkatan kapasitas untuk mendukung desentralisasi, yaitu:

- (1) Departemen/LPND di tingkat Pusat yang domain tugasnya terkait dengan otonomi Daerah (mis. Departemen/LPND yang terlibat sebagaimana kewenangan wajib yang harus dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 11 UU 22/1999, Departemen Dalam Negeri, Departemen Keuangan, LAN, BKN dll.).
- (2) Pemda Propinsi
- (3) Pemda Kabupaten / Kota
- (4) DPRD Propinsi
- (5) DPRD Kabupaten / Kota
- (6) Unsur Masyarakat / LSM / Ornop
- (7) Penyedia Pelayanan (*Service Provider*) atau lembaga yang mempunyai kompetensi untuk memberikan pelayanan pengembangan dan peningkatan kapasitas, seperti Universitas, Badan/Pusat Diklat, Lembaga Riset dll, baik dari sektor publik maupun sektor privat/swasta.

### **3.3. Pengorganisasian Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas**

Guna mendukung pelaksanaan pengembangan dan peningkatan kapasitas secara lebih optimal, maka perlu didukung oleh kekuatan sistem dan struktur organisasi khusus yang dibentuk untuk itu. Sehubungan dengan itu Pemerintah menetapkan langkah-langkah pengorganisasian pengembangan dan peningkatan kapasitas sebagai berikut :

#### **a). Pembentukan Tim Inti fasilitator.**

Pengalaman-pengalaman di tempat lain telah menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah sering menghadapi kesulitan didalam mengawali dan mengarahkan proses-proses pengembangan dan peningkatan kapasitas yang bermanfaat. Peranan Pemerintah Pusat adalah mendukung perumusan program-program pengembangan dan peningkatan kapasitas di Daerah dengan menyediakan fasilitator yang terlatih dan berpengalaman yang dapat membantu proses pengidentifikasian kebutuhan-kebutuhan pengembangan dan peningkatan kapasitas, serta perumusan suatu strategi pengembangan dan peningkatan kapasitas jangka menengah dengan melibatkan berbagai pelaku (*stakeholder*) pada tingkat Daerah. Pembentukan kelompok inti fasilitator tersebut akan merupakan tugas dari Departemen Dalam Negeri. Fasilitator-fasilitator ini juga akan

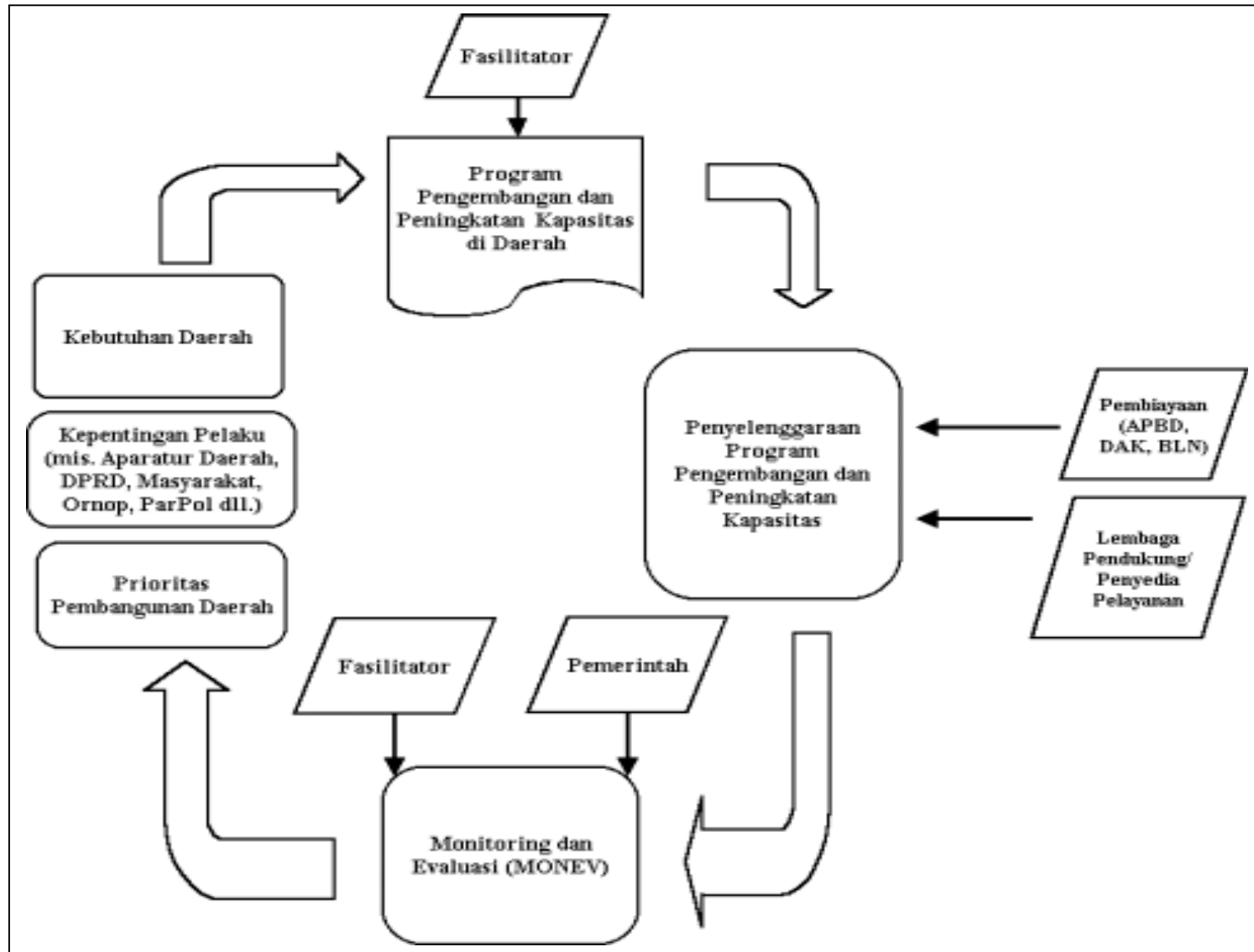


dilibatkan di dalam pengkajian dan pemutahiran secara teratur dari Kerangka Nasional Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas.

**b) Pembentukan Tim Koordinator Daerah.**

Pemerintah Daerah memerlukan suatu Satuan Tugas/Tim Kerja Daerah bagi kegiatan-kegiatan pengembangan dan peningkatan kapasitas dalam rangka untuk mengkoordinasikan dan menyasikan kegiatan-kegiatan secara optimal. Satuan Tugas / Tim Kerja Daerah tersebut dapat dibentuk di dalam Sekretariat Daerah, Bappeda atau di dalam Unit-unit yang berkaitan dengan perencanaan dan penyusunan program kegiatan-kegiatan Daerah. Tugas dari Satuan Tugas/Tim Kerja Daerah tersebut bukan untuk diberikan tanggung jawab untuk melaksanakan semua kegiatan-kegiatan pengembangan dan peningkatan kapasitas tetapi untuk mengkoordinasikan dan memonitor kegiatan-kegiatan pengembangan dan peningkatan kapasitas yang dilakukan oleh berbagai pelaku (*stakeholder*) di Daerah. Satuan Tugas/Tim Kerja Daerah ini memerlukan dukungan yang kuat dan konsisten dari para pemimpin politik di Daerah untuk dapat melaksanakan fungsi koordinasi mereka.

Gambar 2. Proses Penyusunan Program Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas di Daerah



### **C) Forum Komunikasi Antar Daerah**

Pengembangan dan peningkatan kapasitas memerlukan tukar menukar pengalaman yang diperoleh antar Daerah dan para pelaku (*stakeholders*) di Daerah. Daerah harus melihat pendekatan-pendekatan dan pengalaman-pengalaman di daerah lain yang memiliki persoalan dan karakteristik yang mirip ataupun sama. Asosiasi-asosiasi Pemerintah Daerah dan DPRD serta asosiasi-asosiasi profesional dan jaringan horizontal bantuan lembaga internasional antar Daerah adalah saluran yang penting untuk memperoleh dan membagi informasi tersebut. Oleh karena itu, Pemerintah Pusat melalui Sub Tim Kerja VI Kepres 157 Tahun 2000 berkewajiban memfasilitasi pihak-pihak dimaksud untuk memberi dan mengambil informasi yang dibangun untuk maksud tersebut.

## **3.4. Mekanisme Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas**

### **3.4.1 Tugas dan Peran Lembaga Terkait**

Berkenaan dengan instansi-instansi Pemerintah Pusat, kegiatan yang disarankan adalah untuk menyusun kerangka, mengembangkan instrumen dan mekanisme kerja instansi Pemerintah Pusat agar lebih berorientasi kepada permintaan (*demand-oriented*), fasilitatif dan bersifat mendukung (*supportive*) terhadap kebutuhan-kebutuhan Daerah.

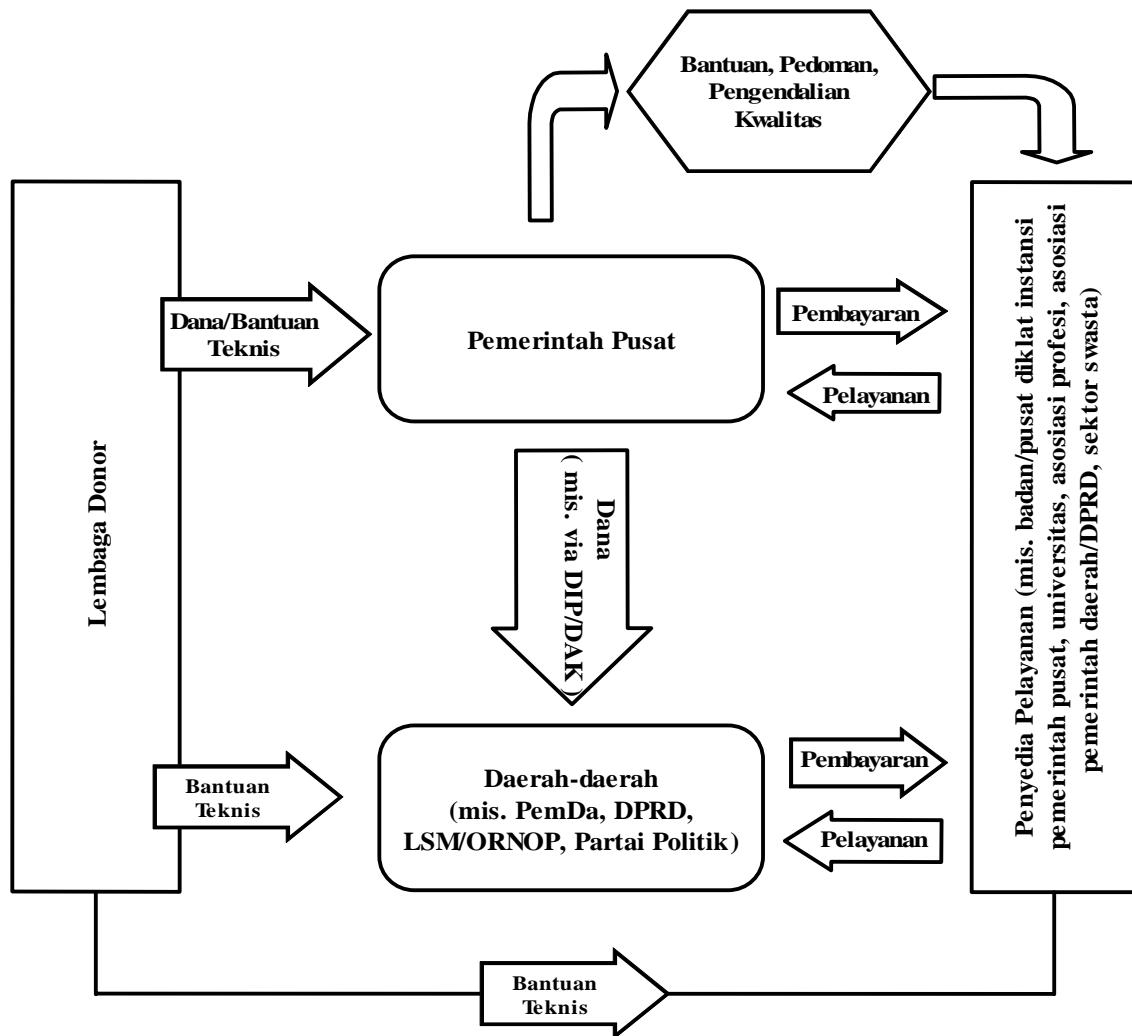
Berkenaan dengan pengembangan dan peningkatan kapasitas di Daerah, Kerangka Nasional membantu pengembangan suatu pendekatan berdasarkan permintaan (*demand-driven*), di mana Daerah menerima dukungan dari Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pelatihan dan jasa-jasa advokasi dari berbagai lembaga penyedia layanan. Keterkaitan hubungan dan mekanisme kerja yang disarankan dan diharapkan tercipta antar Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, DPRD, Organisasi politik, Ornop, Organisasi masyarakat / LSM, dan lembaga-lembaga penyedia layanan pengembangan dan peningkatan kapasitas, dan lembaga donor dapat diilustrasikan sebagaimana terlihat dalam Gambar 3.

#### **a) Pemerintah Pusat**

Tugas utama dari Pemerintah Pusat adalah mengupayakan bahwa prasarana dan sarana pengembangan dan peningkatan kapasitas yang dibutuhkan tersedia dari berbagai lembaga penyedia layanan seperti lembaga-lembaga pelatihan publik milik pemerintah dan swasta, asosiasi-asosiasi profesional, Universitas-universitas dan lain sebagainya. Hal ini dimaksudkan untuk penyaringan awal

terhadap peralatan dan instrumen yang tersedia agar dapat menjamin kualitas dan relevansinya. Instansi pemerintah pusat akan mengarahkan dan memberikan pembinaan kepada Daerah tentang peralatan dan instrumen pengembangan kapasitas yang tersedia, serta memfasilitasi pertukaran peralatan dan instrumen dimaksud antar Pemerintah Daerah. Hal ini juga dimaksud untuk mendukung dan memberikan arahan kepada para penyedia layanan pengembangan dan peningkatan kapasitas di Daerah. Instansi-instansi pemerintah pusat (seperti Bandiklat-Bandiklat) akan menyediakan program-program pengembangan dan peningkatan kapasitas sesuai dengan permintaan dari Daerah.

**Gambar 3 Mekanisme Kerja dan Hubungan Unsurnya**



*Pelayanan Pemberdayaan Kapasitas* meliputi mis. informasi/dokumentasi, pelatihan, fasilitasi dan moderasi, penyediaan sarana dan prasarana, pelayanan konsultasi/penasihatan, penelitian dan analisa, pedoman dan manual

## **b) Pemerintah Daerah**

Daerah merumuskan kebutuhan-kebutuhan pengembangan dan peningkatan kapasitas yang diperlukan bagi daerahnya. Dengan demikian Daerah dapat memproposionalnkan alokasi kegiatan dari dana APBD masing-masing untuk mendanai layanan-layanan atau jasa pengembangan dan peningkatan kapasitas (seperti program-program pelatihan, layanan-layanan konsultasi dan informasi) dari berbagai lembaga penyedia layanan yaitu Instansi-instansi Pemerintah Pusat dan Provinsi, Universitas-universitas, lembaga-lembaga sektor swasta, asosiasi-asosiasi profesional, organisasi-organisasi swasta dan lain sebagainya.

## **c) Lembaga Pendukung / Penyedia Pelayanan Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas**

Para penyedia kegiatan-kegiatan pengembangan dan peningkatan kapasitas (*service provider*) akan berasal dari sektor publik (pemerintah) dan sektor swasta. Mereka akan menyediakan jasa-jasa atau layanan pengembangan kapasitas berdasarkan permintaan dari konsumen di Daerah dan di tingkat Pusat. Dalam banyak hal, para penyedia layanan mungkin memerlukan dukungan dan fasilitas dari Pemerintah Pusat dan bila perlu lembaga internasional untuk menyediakan sarana dan prasarana pengembangan dan peningkatan kapasitas yang dibutuhkan sesuai dengan kondisi-kondisi atau persyaratan spesifik dari Daerah.

## **d) Lembaga Internasional**

Lembaga-lembaga internasional dapat menyediakan dukungan teknis, pinjaman dan atau hibah keuangan kepada pihak-pihak yang membutuhkan. Berdasarkan persetujuan dan peraturan bantuan teknis yang berlaku, mereka juga dapat memberikan dukungan langsung kepada para penyedia layanan (misalnya Universitas-universitas, lembaga/unit kerja Pusat dan atau Daerah yang membidangi Pendidikan dan Latihan) serta kepada Daerah-daerah, sesuai dengan ketentuan/perundang-undangan yang berlaku.

### **3.4.2. Pengkajian Kebutuhan Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas di Daerah**

Hal-hal yang perlu dipertimbangkan dalam kajian kebutuhan pengembangan dan peningkatan kapasitas Daerah antara lain:

**a). Melibatkan Stakeholder.**

Seperti dinyatakan sebelumnya, pengembangan dan peningkatan kapasitas adalah suatu kegiatan multi-dimensi melibatkan banyak pelaku (stakeholder) di Daerah. Program-program Daerah untuk pengembangan dan meningkatkan kapasitas harus dirancang dan dirumuskan sedemikian rupa, sehingga berbagai pelaku terlibat, dan (tergantung prioritas yang diidentifikasi) dapat mempengaruhi perencanaan dan pelaksanaan program-program pengembangan dan peningkatan kapasitas di Daerah. Dengan kata lain, program-program pengembangan kapasitas tidak boleh hanya dirumuskan oleh dan untuk pemerintah sendiri, namun harus merupakan hasil dari suatu proses konsultasi yang melibatkan, misalnya DPRD, masyarakat daerah setempat, Ornop, dan lain-lain. Pengembangan dan peningkatan kapasitas tidak boleh hanya memusatkan perhatian kepada pelatihan saja tetapi harus mempertimbangkan kebutuhan untuk suatu pendekatan terpadu agar dapat menjamin bahwa pengembangan dan peningkatan kapasitas individual (pelatihan) didukung dan dilengkapi oleh perbaikan-perbaikan pada tingkat kelembagaan dan tingkat sistem.

**b). Merujuk Pada Dokumen-dokumen Kebijakan Daerah.**

Pengembangan dan peningkatan kapasitas harus mendukung pencapaian kebijakan-kebijakan dan prioritas-prioritas daerah. Dokumen-dokumen kebijakan Daerah seperti Pola Dasar (Poldas), Program Pembangunan Daerah (Propeda) dan lain-lain harus dipertimbangkan di dalam perumusan program-program pengembangan dan peningkatan kapasitas karena dokumen-dokumen tersebut telah menetapkan prioritas-prioritas, visi dan aspirasi-aspirasi Daerah

**c). Berorientasi Jangka Menengah.**

Pengembangan dan peningkatan kapasitas adalah suatu upaya jangka panjang, berskala besar, sehingga harus disusun urutan prioritasnya. Program-program pengembangan dan peningkatan kapasitas Daerah tidak boleh dibatasi oleh siklus anggaran tahunan tetapi harus menyediakan kegiatan-kegiatan yang terpadu dan saling-melengkapi dan berorientasi jangka menengah yang dapat didanai dari bermacam-macam sumber dana seperti APBD, APBN dan sumber-sumber lain. Namun demikian, proses penganggaran tahunan merupakan suatu kesempatan untuk menguji kembali proses pengembangan dan peningkatan kapasitas yang telah berlangsung, dan berikut ketersediaan sumber pendanaanya.

**d). Pemutahiran Program.**

Berdasarkan analisis dari hasil kegiatan-kegiatan pengembangan dan peningkatan kapasitas yang telah diselesaikan, perubahan kebutuhan dan

persepsi dari para pelaku yang terlibat, program-program pengembangan kapasitas harus disesuaikan secara teratur. Pemerintah juga akan mendukung serta melaksanakan monitoring dan evaluasi terhadap program-program pengembangan dan peningkatan kapasitas Daerah dalam rangka pemutakhiran Kerangka Nasional Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas.

**e). Metode dan Pendekatan.**

Di dalam mengidentifikasi kebutuhan pengembangan dan peningkatan kapasitas, Daerah dapat menggunakan bermacam-macam metode dan pendekatan. Pengkajian kebutuhan diri sendiri (*self-assessment*) oleh berbagai pelaku (*Stakeholder*), kelompok-kelompok diskusi yang diarahkan, perbandingan dengan daerah-daerah lain yang sama, teknik-teknik kuantitatif dan kualitatif dan lain sebagainya dapat diterapkan. Mempertgunakan keterlibatan dan komitmen dari para pelaku serta memadukan berbagai kegiatan kedalam suatu strategi pengembangan dan peningkatan kapasitas jangka menengah.

**4.4.3 Siklus Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas**

Seperti telah disebutkan di atas, kebutuhan-kebutuhan untuk pengembangan dan peningkatan kapasitas akan berubah pada saat pelaksanaan desentralisasi berjalan. Dalam perjalanan proses desentralisasi tersebut, para pelaku (*stakeholder*) yang terlibat akan mendapatkan pengalaman dan pemahaman tentang peran-peran dan tanggungjawab-tanggungjawab barunya. Daftar kebutuhan (*inventory*) pengembangan dan peningkatan kapasitas haruslah disusun sebagai pemetaan awal dari kebutuhan yang dapat dimutakhirkan (*updated*) sesuai kondisi yang ada.

Gambar 4 berikut ini menunjukkan siklus tahapan pengembangan dan peningkatan kapasitas yang meliputi pengkajian kebutuhan, pelaksanaan, serta monitoring dan evaluasi.

Dalam konteks ini Pemerintah memiliki kapasitas untuk menganalisis kebutuhan-kebutuhan pengembangan dan peningkatan kapasitas secara menyeluruh, serta untuk merumuskan suatu kebijakan lebih lanjut yang bertalian dengan hal yang dimaksud. Mekanisme-mekanisme koordinasi antar-departemen (semacam Sub Tim VI dari Tim KEPPRES 157 Tahun 2000) beserta sekretariatnya adalah faktor-faktor kelembagaan yang penting di dalam proses ini.

Daerah-daerah memerlukan kapasitas untuk mengkaji kebutuhannya, untuk merumuskan kegiatan-kegiatan awal pengembangan dan peningkatan kapasitas,



untuk menganalisis dampak dari pelaksanaan kegiatan-kegiatan pengembangan dan peningkatan kapasitas, serta untuk memperbaiki program-program pengembangan dan peningkatan kapasitas pada masa yang akan datang.

Berdasarkan sifat sumber-sumber dana dan jenis-jenis kegiatan yang akan didukung, dimungkinkan adanya sejumlah mekanisme yang berbeda. Mekanisme-mekanisme tersebut dapat merefleksikan kebijakan-kebijakan khusus, prosedur, dan prioritas-prioritas dari para pengguna dan penyedia dana. Faktor-faktor umum yang mempengaruhi jenis mekanisme yang digunakan meliputi:

- Jenis dana: Pendapatan Negara, Pendapatan Daerah dan atau hibah (grant).
- Sumber dana: APBN, APBD, swasta, dan bila perlu melalui Donor (swasta, bilateral, multilateral).
- Pelanggan: Pemerintah Pusat, Propinsi, Kabupaten/Kota, Organisasi kemasyarakatan sipil, DPRD, BPD, Ornop.
- Para penyedia Pelayanan: Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Sektor swasta, Ornop dan Universitas-universitas dan Donor.
- Jenis kewenangan yang menjadi sasaran dari pengembangan dan peningkatan kapasitas: Pusat, Dekonsentrasi, Tugas Pembantuan dan Desentralisasi.
- Pelaksanaan mekanisme dimaksud sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang berlaku.

Pertimbangan-pertimbangan umum berkaitan dengan mekanisme tersebut meliputi :

- Adanya keterkaitan secara integral antara pengembangan dan peningkatan dengan desentralisasi dan tujuan nasional untuk meningkatkan kapasitas dalam rangka melaksanakan desentralisasi disemua Daerah;
- Kebutuhan dan kemampuan Daerah bervariasi untuk membiayai kebutuhan pengembangan dan peningkatan kapasitas;
- Perlunya penyusunan proposal kegiatan yang disertai rincian biaya agar memudahkan terindikasinya tingkat kebutuhan kegiatan yang dimaksud seraya dimungkinkannya adanya bantuan dana terhadap kegiatan-kegiatan khusus;

- Adanya bermacam-macam kebijakan, skala prioritas pihak, dan dilain pihak adanya keterbatasan sumber-sumber dana;
- Bagi suatu pendanaan yang sudah ditentukan penyalurannya terhadap berbagai pelayanan akan disediakan melalui berbagai mekanisme pendanaan sesuai ketentuan yang berlaku.

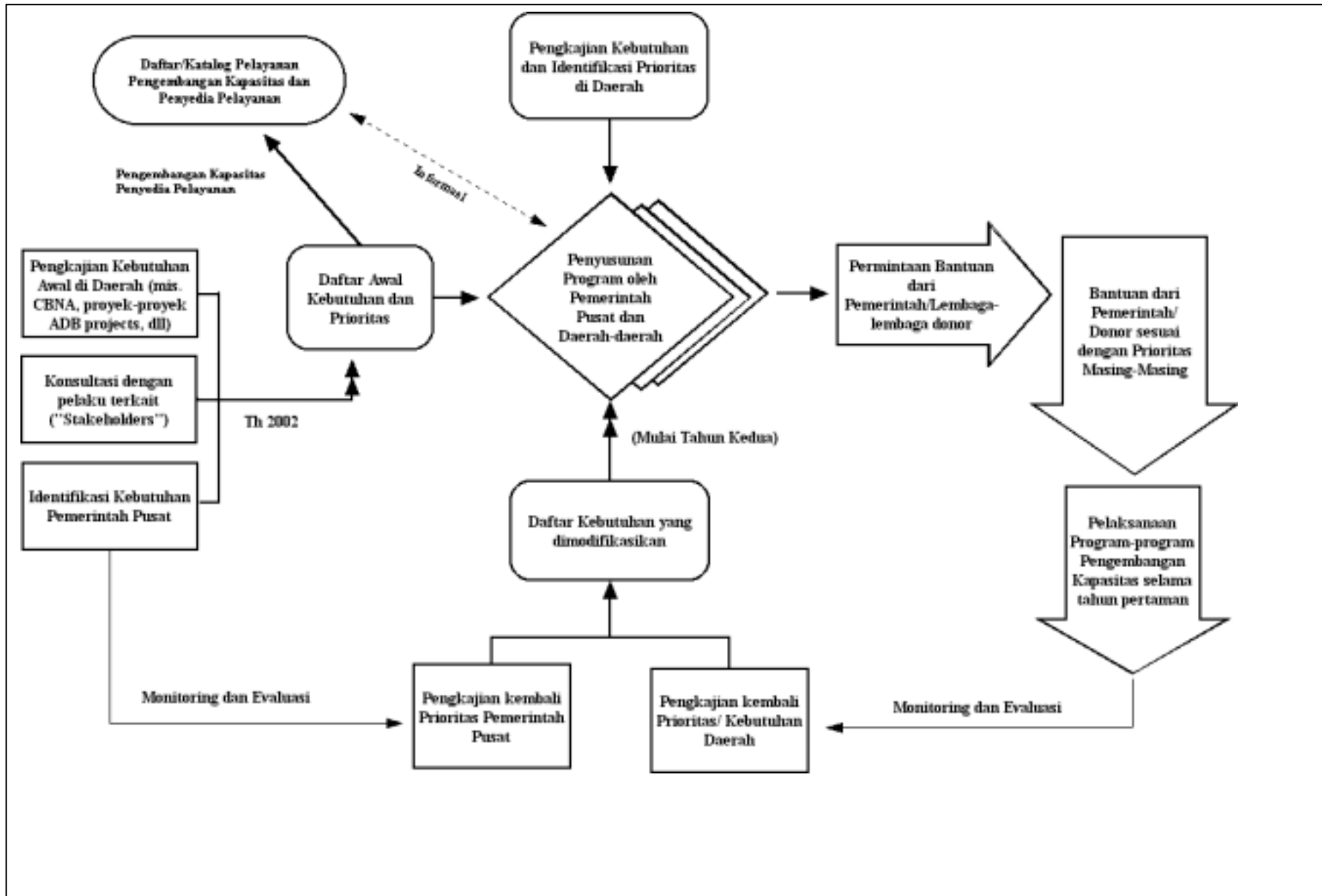
Pelembagaan dan penggunaan mekanisme-mekanisme ini akan tergantung kepada kebijakan, pendekatan dan prioritas sumber-sumber dana yang dimungkinkan; landasan hukum, administratif dan prosedural; dan akhirnya ketersediaan dana. Hal ini akan menjadi lebih jelas pada saat pelaksanaan otonomi daerah telah berjalan secara proporsional.

### **3.4.4. Daftar Kebutuhan Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas**

#### **3.4.4.1 Penjelasan Atas Daftar Kebutuhan**

Pemerintah bersama pelaku-pelaku terkait sudah mengkaji dan menginventarisasi kebutuhan pengembangan dan peningkatan kapasitas yang ada pada saat ini. Daftar kebutuhan pengembangan dan peningkatan kapasitas tersebut dibuat berdasarkan masukan dari berbagai sumber antara lain berupa: rekomendasi yang diperoleh dari hasil studi dan pengkajian kebutuhan pengembangan dan peningkatan kapasitas di beberapa Daerah Kabupaten/Kota; Persepsi atau pandangan yang diperoleh dari hasil konsultasi dengan Departemen dan Lembaga Pemerintah Pusat, Asosiasi Pemerintah Daerah dan DPRD. Selain itu juga dari hasil pertemuan atau diskusi dengan perwakilan-perwakilan atau lembaga swadaya masyarakat (LSM), anggota DPRD, juga merupakan bahan umpan balik dalam rangka penyusunan daftar prioritas pengembangan dan peningkatan kapasitas bagi Daerah-daerah. Daftar kebutuhan menggambarkan hasil dari suatu pengkajian seluruh kebutuhan pengembangan dan peningkatan kapasitas dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, didasarkan atas kondisi yang ada, seperti dapat dilihat pada keterkaitan antara aspek utama dengan para perwakilan *stakeholder*. Namun demikian, daftar ini tidak secara spesifik menggambarkan kebutuhan pengembangan kapasitas suatu Daerah tertentu melainkan hanya merupakan garis besarnya saja yang dapat diadopsi dan dielaborasi untuk menentukan kebutuhan masing-masing Daerah sesuai dengan variasi masing-masing Daerah.

**Gambar 4. Siklus Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas Untuk Mendukung Desentralisasi**



Daftar kebutuhan pengembangan dan peningkatan kapasitas memusatkan perhatian (berfokus) pada 8 (delapan) isu lintas sektoral, sejalan dengan agenda yang menjadi ruang lingkup Kerangka Nasional Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas sebagai berikut:

1. Kerangka Peraturan Umum untuk Mendukung Pelaksanaan Desentralisasi
2. Pengembangan Organisasi Pemerintah Daerah dan Desa
3. Manajemen Sumber Daya Manusia Aparatur di Tingkat Daerah
4. Pengelolaan Keuangan Daerah
5. Peningkatan Kapasitas DPRD, Badan Perwakilan Desa, LSM dan Organisasi Kemasyarakatan
6. Pengembangan Sistem Perencanaan
7. Pembangunan Ekonomi Daerah
8. Pengelolaan Masa Transisi.

Semua isu lintas sektoral tersebut di atas melibatkan dan memusatkan perhatian kepada kelompok-kelompok sasaran utama seperti Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Pemerintah Desa, Asosiasi Pemerintah Daerah, DPRD, BPD, Organisasi Non-Pemerintah dan Masyarakat Warga (*Civil Society*), Masyarakat Desa serta Lembaga-lembaga Pendukung dan Penyedia Layanan Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas.

Untuk setiap isu-isu lintas sektoral tersebut, daftar kebutuhan memuat kegiatan utama baik yang sedang berjalan maupun yang direncanakan. Daftar kebutuhan tersebut lebih jauh lagi menunjukkan kerangka waktu pelaksanaan pengembangan dan peningkatan kapasitas antara tahun yang sedang berjalan hingga tahun 2004.

Daftar kebutuhan pengembangan dan peningkatan kapasitas ini didasarkan pada suatu analisis situasi, kondisi dan harapan yang berlaku saat ini. Kebutuhan-kebutuhan tersebut perlu pengkajian ulang dan disesuaikan secara teratur sesuai dengan perkembangan keadaan.

#### **3.4.4.2. Ringkasan Kebutuhan Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas**

Kebutuhan pengembangan dan peningkatan kapasitas secara ringkas dapat diuraikan ke dalam bagian-bagian seperti tersebut di bawah ini:

**Bagian 1**, memusatkan perhatian (fokus) pada upaya menyelesaikan Peraturan-peraturan yang dibutuhkan dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan Pemerintah Daerah, serta pada kegiatan sosialisasi dan desiminasi kepada para

*stakeholders* baik di tingkat Pusat maupun Daerah. Ke dalam fokus ini termasuk kegiatan perumusan dan aplikasi standar pelayanan minimal (SPM), kewenangan Daerah, dan desain atau rencana pelaksanaan program standar pelatihan mengenai aspek-aspek kerangka kerja Pemerintah Daerah yang baru. Unit pelaksana kunci dalam pelaksanaan pelatihan ini adalah Departemen Dalam Negeri, Departemen Teknis terkait, MENPAN, Universitas, dan Pemerintah Daerah.

**Bagian 2**, memusatkan perhatian pada upaya penyesuaian struktur organisasi baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah, termasuk pengkajian ulang (*review*) atas Peraturan Pemerintah No. 84 tahun 2000. Aspek kunci di dalam mendukung proses pengembangan dan peningkatan kapasitas di Daerah-daerah adalah dukungan Pemerintah Pusat dan Lembaga Pendidikan Tinggi (Universitas). Bagian ini juga membahas usulan untuk mendesain dan melaksanakan suatu *crash program* pengembangan organisasi di daerah-daerah. Dalam hal ini, lembaga-lembaga Pemerintah yang menjadi pemegang peran utama adalah MENPAN, Departemen Dalam Negeri, dan departemen Teknis terkait lainnya (sebagai contoh, upaya pemberian advis kepada Pemerintah Daerah dalam menentukan atau memilih suatu struktur organisasi dalam rangka pemberian jasa pelayanan umum kepada masyarakat), dan para penyedia pelayanan (*service providers*) seperti Universitas dan perusahaan-perusahaan jasa konsultan swasta.

**Bagian 3**, memusatkan perhatian pada upaya untuk menciptakan suatu sistem manajemen sumber daya manusia di tingkat Daerah. Bagian ini juga membahas mengenai pengkajian ulang atas Peraturan-peraturan tentang PNS, dasar kelembagaan untuk pemberian pelatihan bagi Pegawai Negeri, desain dan pelaksanaan dua buah *crash program* pelatihan manajemen sumber daya manusia kepada pejabat-pejabat Pemerintah Daerah, dukungan bagi pembentukan *Badan Kepegawaian Daerah-BKD*, sebagaimana diatur di dalam KEPPRES 159 tahun 2000, dan dukungan bagi terciptanya suatu jaringan kerja (*network*) antar Daerah dalam rangka pertukaran informasi dan desiminasi mengenai pelaksanaan pengelolaan/manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah yang baik. Lembaga-lembaga Pemerintah Pusat yang memegang peranan penting dalam hal ini adalah BKN, MENPAN dan LAN, diikuti dengan peningkatan peran penting dari Asosiasi-asosiasi, Universitas-universitas, dan Lembaga-lembaga Pelatihan Swasta.

**Bagian 4**, membahas mengenai aspek-aspek yang menyangkut keuangan daerah dan manajemen keuangan daerah serta sejumlah peraturan-peraturan yang harus segera direvisi/diselesaikan dan didesiminasikan. Selain itu dibahas pula tentang kebutuhan-kebutuhan pelatihan bagi Pejabat-pejabat Daerah dan anggota DPRD mengenai penerapan sistem penganggaran Daerah yang baru. Materi utama dalam pelatihan manajemen keuangan Daerah juga perlu direvisi dan basisnya diperluas.

Kegiatan-kegiatan lain yang diperlukan untuk mengembangkan sistem keuangan daerah adalah dengan memperkenalkan Anggaran Kinerja (*performance budgeting*) dan sistem akuntansi keuangan Daerah yang baru.

Dalam kaitan ini, Departemen Keuangan dan Perguruan Tinggi memegang peranan penting dalam memberikan pelatihan-pelatihan dan konsultasi yang berkaitan dengan manajemen keuangan. Sementara Departemen Dalam Negeri mempunyai kewenangan dalam hal prosedur penyusunan anggaran Daerah. Salah satu aspek penting lainnya di dalam bagian ini adalah kebutuhan untuk memperkuat kapasitas organisasi kemasyarakatan warga sipil dalam hal melakukan analisis secara kritis atas anggaran Daerah, sekaligus menjadi rekan kerja yang kompeten bagi DPRD dan pejabat-pejabat eksekutif yang bertugas memproses penyusunan anggaran Daerah.

**Bagian 5** mengemukakan tentang kebutuhan pengembangan dan peningkatan kapasitas untuk DPRD, Badan Perwakilan Desa (BPD) dan sekretariat-sekretariatnya. Dukungan kepada legislatif daerah ini melibatkan organisasi-organisasi non-pemerintah (lembaga swadaya masyarakat / LSM) dan partai-partai politik. Departemen Dalam Negeri berkewajiban untuk memfasilitasi adanya pedoman, bimbingan dan pendidikan serta pengembangan dan peningkatan kapasitas masyarakat di bidang politik. Selain itu diperlukan pula upaya untuk memperkuat kemampuan sekretariat-sekretariat DPRD guna membantu meningkatkan kinerjanya.

Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi ini pemerintah daerah perlu penyesuaian dalam cara merumuskan visi dan misi pembangunan dan rencana-rencana pembangunan Daerahnya.

**Bagian 6** mensarikan atau meringkas kebutuhan pengembangan dan peningkatan kapasitas dari seluruh bagian, ringkasan ini meliputi rancangan sistemnya (sesuai dengan peraturan dan pedoman yang berlaku), desiminasi dan pelatihan, pemahaman pendekatan perencanaan oleh para anggota DPRD, dan meningkatkan kemampuan masyarakat dalam memberikan masukan baik kepada anggota legislatif maupun pejabat eksekutif dalam pengambilan keputusan dan penetapan suatu rencana. Lembaga yang berperan dalam masalah ini adalah Departemen Dalam Negeri dan BAPPENAS, sedangkan Asosiasi-asosiasi, Ornop dan Universitas dapat memainkan peran dalam proses perencanaan di tingkat Daerah.

**Bagian 7**, memuat mengenai kebutuhan pengembangan dan peningkatan kapasitas untuk pembangunan ekonomi daerah. Dimana di dalamnya termasuk upaya memodifikasi/merevisi peraturan tentang izin penanaman modal dan diseminasi

horizontal antar daerah tentang praktek pelaksanaan pemerintahan yang baik (sebagai contoh model pendekatan mengenai promosi potensi ekonomi Daerah) .

Pelaksanaan desentralisasi di Daerah ini jelas memerlukan waktu, dan untuk itu elemen penting dalam pengembangan dan peningkatan kapasitas ini adalah manajemen yang tepat dan sesuai untuk masa atau periode transisi, yaitu dari sistem desentralisasi yang lama ke dalam sistem baru Pemerintahan Daerah yang otonom.

**Bagian 8** merupakan sari atau ringkasan mengenai kebutuhan pengembangan dan peningkatan kapasitas khusus untuk mengelola masa transisi, seperti misalnya dukungan untuk pembentukan tim antar-Departemen dan koordinasi antar-Departemen (sebagai contoh Sekertariat DPOD, Tim KEPPRES 157 Tahun 2000), pengembangan sistem Monitoring dan Evaluasi (Monev), serta kebutuhan untuk pendidikan masyarakat mengenai tujuan dan batasan kebijakan desentralisasi. Lebih jauh lagi membahas mengenai asumsi awal bagi kebutuhan pembangunan kelembagaan Asosiasi-asosiasi Daerah yang baru dibentuk dan Legislatif Daerah.

**Bagian 9** menguraikan tentang kebutuhan pengembangan dan peningkatan kapasitas khusus untuk sektor-sektor, terutama sektor-sektor dimana daerah harus melaksanakan kewenangan wajibnya. Akan tetapi tidak semua sektor tercakup di dalamnya, karena terdapat beberapa sektor atau sejumlah Departemen tertentu yang tidak memberikan masukan pemikiran atau pandangannya ke dalam penyusunan Kerangka Nasional Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas ini. Namun demikian, mengingat konsep Kerangka Nasional ini adalah konsep yang bersifat dinamis, maka kekurangan dari beberapa sektor untuk kebutuhan pengembangan dan peningkatan kapasitas ini dapat ditambahkan pada tahapan berikutnya

Pada prinsipnya hampir pada semua sektor, penyusunan kebutuhan pengembangan dan peningkatan kapasitas mengikuti pola yang sama: yaitu dimulai dengan pengkajian dan penyesuaian peraturan-peraturan sektoral agar mencerminkan kerangka desentralisasi, dilanjutkan dengan sosialisasi dan desiminasi peraturan-peraturan baru tersebut (termasuk penyampaian pedoman ke Daerah-daerah dan kepada para pengguna (*stakeholders*) di Daerah-daerah), kemudian diteruskan dengan modifikasi organisasi dan mekanisme kerja, serta kebutuhan untuk pengembangan dan peningkatan kapasitas sumber daya manusia.

Rincian Daftar Kebutuhan tersebut akan dikeluarkan melalui Surat Direktur-Jenderal Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri atas dasar koordinasi

dengan Deputi Pengembangan Otonomi Daerah dan Regional Menteri Negara PPN / BAPPENAS bersamaan dengan dikeluarkannya Kerangka Nasional ini.

### **3.5. Pembiayaan Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas**

Biaya untuk mendukung kegiatan pengembangan dan peningkatan kapasitas dapat berasal dari :

- (1) APBN
- (2) APBD Propinsi
- (3) APBD Kabupaten / Kota
- (4) Hibah (Grant)
- (5) Pinjaman
- (6) Sumber-sumber lainnya.

### **3.6. Monitoring dan Evaluasi Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas.**

Monitoring dan evaluasi (MONEV) dimaksudkan untuk melihat sejauhmana operasionalisasi program pengembangan dan peningkatan kapasitas telah berjalan sesuai dengan rencana dan telah pula memberikan nilai tambah terhadap kemampuan penyelenggaraan negara di Pusat maupun Daerah. Oleh karena itu maksud dilaksanakannya monitoring dan evaluasi terhadap penyelenggaraan pengembangan dan peningkatan kapasitas tidak lain adalah untuk mengumpulkan sebanyak mungkin data dan informasi dari segenap aspek penyelenggaraan pemerintahan yang berhubungan dengan operasionalisasi desentralisasi di era Otonomi Daerah. Hal ini amatlah berguna untuk membantu segenap penyelenggara negara mengenai keberhasilan dan hambatan / permasalahan yang dihadapi untuk dicarikan jalan keluarnya.

Adapun tujuan dan fungsi monitoring dan evaluasi secara fungsional adalah :

- (1) *Pengendalian* pelaksanaan kegiatan pengembangan dan peningkatan kapasitas baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah.
- (2) *Evaluasi* (memberikan penilaian terhadap dampak kegiatan tersebut atas kinerja instansi Pemerintah Pusat dan Daerah).
- (3) *Pemberian* masukan kepada Pemerintah Pusat dan Daerah dalam rangka pengkajian ulang kebutuhan untuk pengembangan dan peningkatan kapasitas dan strategi pelaksanaannya.
- (4) *Dokumentasi* kasus-kasus yang berhasil, pendekatan yang inovatif, dan contoh-contoh Pemerintahan Daerah yang baik (*good practices*) untuk selanjutnya menyampaikan pengalaman tersebut kepada pelaku lain



## IV. P E N U T U P

Tersusunnya Kerangka Nasional Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas (*Capacity Building*) ini amatlah bermanfaat dalam hal memberikan gambaran yang menyeluruh bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta seluruh *stakeholders* mengenai posisi pengembangan dan peningkatan kapasitas yang diperlukan dalam mendukung desentralisasi. Diharapkan akan tercipta suatu gambaran mengenai kapasitas apa saja yang akan dilakukan oleh setiap tingkat pemerintahan di Pusat dan Daerah, dan darimana pelayanan pengembangan dan peningkatan akan diperoleh (*service provider*), termasuk sumber-sumber pembiayaannya.

Kerangka Nasional ini bersifat dinamis. Kebutuhan-kebutuhan pengembangan dan peningkatan kapasitas yang telah diinventarisasi ini dapat diperbaharui sesuai dengan perubahan-perubahan keadaan sebagai hasil umpan balik dan pelajaran yang diperoleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di dalam melaksanakan kewenangan-kewenangan dan tanggung jawabnya yang baru dalam kerangka desentralisasi dan otonomi daerah. Oleh karena itu salah satu elemen kunci dari strategi pengembangan dan peningkatan kapasitas ini adalah pemutakhiran secara teratur dari Daftar Kebutuhan pengembangan dan peningkatan kapasitas, sehingga program-program Pemerintah dapat lebih diarahkan kepada kebutuhan-kebutuhan aktual dari setiap *stakeholder* yang terlibat didalam pelaksanaan desentralisasi.

Namun demikian sebaik apapun formulasi ide / pemikiran yang dituangkan dalam Kerangka Nasional Pemberdayaan Kapasitas ini, akan menjadi tidak berarti apa-apa apabila tidak diikuti oleh langkah-langkah operasional yang nyata dengan melibatkan semua elemen bangsa, seluruh *stakeholders* baik di Pusat maupun di Daerah, serta dukungan swasta dan masyarakat luas. Komitmen dan kemauan politik Pemerintah dan masyarakat yang jelas, terarah dan konsisten untuk mendukung program-program pengembangan dan peningkatan kapasitas dalam rangka mendukung desentralisasi adalah sangat penting untuk menggerakkan hal ini.