

## **BAB 2**

### **KERANGKA TEORI DAN METODE PENELITIAN**

#### **2.1 Tinjauan Pustaka**

Berbagai penelitian mengenai pemekaran wilayah setidaknya berada pada tiga wilayah kajian, yaitu: penelitian pada fase munculnya tuntutan pemekaran, fase proses pemekaran, dan fase pasca pemekaran. Penelitian ini dapat dikategorikan sebagai penelitian yang berada diantara fase munculnya tuntutan pemekaran dan proses pemekaran. Dalam wilayah penelitian ini, setidaknya ada tiga tesis yang ditemui oleh peneliti yang membahas kajian pemekaran dengan menampilkan tiga perspektif keilmuan dan juga fokus yang berbeda.

*Pertama*, perspektif ekonomi, dengan judul “Analisis Perekonomian dan Kebijakan Perencanaan Pengeluaran Pembangunan Daerah Kabupaten Banggai Dalam Rangka Menyongsong Pemekaran Wilayah dan Pelaksanaan Otonomi Daerah”. Penelitian ini merupakan sebuah bentuk kajian yang dilakukan untuk mengetahui optimalisasi penggunaan APBD dalam mendukung kinerja perencanaan pemerintah daerah sekaligus melihat kaitannya dengan kinerja perekonomian di Kabupaten Banggai. (Hambali, 2001)

*Kedua*, perspektif kesejahteraan sosial, dengan judul “Partisipasi Politik Masyarakat Dalam Proses Pemekaran Daerah (Studi Terhadap Proses Pembentukan Kota Subulussalam sebagai Pemekaran dari Kabupaten Aceh Singkil)”. Penelitian ini bertujuan untuk mengungkap latar belakang konflik sosial berdarah yang terjadi antara masyarakat yang pro dan kontra terhadap pemekaran. Untuk menjawab hal tersebut, maka peneliti yang bersangkutan melakukan pendalaman terhadap alasan-alasan sosial dibalik pemekaran wilayah serta terjadinya partisipasi masyarakat dalam proses pemekaran wilayah untuk mencari akar permasalahan dari konflik komunal yang terjadi. (Zulkifli, 2001)

*Ketiga*, perspektif Ketahanan Nasional, dengan judul “Perkiraan Kapasitas Pendapatan Asli Daerah di Cianjur Selatan Dalam Mendukung Pemekaran Daerah Kabupaten Cianjur (Suatu Tinjauan Dalam Perspektif Ketahanan Daerah)”. Penelitian ini menggambarkan bagaimana PAD Kabupaten Cianjur beserta

potensinya dapat mendukung atau tidak mendukung terhadap Pemekaran Daerah Kabupaten Cianjur. (Sujana, 2001)

Dari ketiga tesis di atas, tesis pertama dan ketiga memiliki sedikit persinggungan konsep dengan penelitian penulis yaitu Perencanaan Pembangunan Daerah dan Pendapatan Asli Daerah. Namun, penelitian yang dilakukan oleh penulis hanya merupakan gambaran makro dari kapasitas institusi pemerintah daerah yang di dalamnya memuat aspek perencanaan (dalam dimensi kapasitas manajemen pemda) dan PAD (dalam dimensi kapasitas keuangan pemda).

Setidaknya ada tiga perbedaan mendasar yang dapat diidentifikasi antara penelitian penulis dengan kedua tesis tersebut di atas, yaitu: *pertama*, konsep dasar dan perspektif yang berbeda, dimana penulis menggunakan konsep kapasitas institusi dalam perspektif ilmu administrasi negara, *kedua*, tingkat kedalaman analisis, karena perbedaan luas konsep kajian maka konsep perencanaan dan PAD dalam penelitian ini hanya dianalisis secara makro atau tidak sedalam kedua tesis tersebut di atas. Oleh karena itu, kelebihan penelitian ini terletak pada ruang lingkup konsep yang lebih luas. *Ketiga*, konteks dan *setting* wilayah kajian yang berbeda, dimana penelitian ini mengambil konteks dampak dari tuntutan pemekaran (bukan prediksi kelayakan pemekaran) dengan Kabupaten Sukabumi sebagai *site* penelitian.

## **2.2 Kerangka Teori**

### **2.2.1 Pemerintah Daerah**

Desentralisasi saat ini telah menjadi asas penyelenggaraan pemerintahan yang diterima secara universal mengingat tidak semua urusan pemerintahan dapat diselenggarakan secara sentralisasi karena perbedaan kondisi geografis, sosial budaya lokal, serta menguatnya tuntutan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan (Prasojo, Maksun, dan Kurniawan, 2006). Dalam prakteknya, desentralisasi melahirkan pemerintah daerah yang memiliki peran dan fungsi sebagai penyelenggara pemerintahan di level lokal.

Menurut Kaho pemerintah daerah adalah bagian dari pemerintah suatu negara atau bangsa yang berdaulat yang dibentuk secara politis berdasarkan UU yang memiliki lembaga atau badan yang menjalankan pemerintahan yang dipilih

masyarakat daerah tersebut dan dilengkapi dengan kewenangan untuk membuat peraturan, memungut pajak serta memberikan pelayanan kepada warga yang berada di dalam wilayah kekuasaannya (Jimung, 2005:40). Dalam konteks Indonesia, pemerintah daerah adalah gubernur, bupati atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah (UU 32/2004, Pasal 1 ayat 3).

Berdasarkan definisi tersebut, pemerintah daerah adalah lokus dimana kewenangan-kewenangan pemerintahan didesentralisasikan dari level pusat ke daerah. Kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah harus memungkinkan mereka untuk dapat menghasilkan *public goods* dan *public regulation* yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat (Kaloh, 2007:169). Untuk dapat menjalankan kewenangan yang dimilikinya secara efisien dan efektif maka pemerintah daerah harus memiliki kemampuan yang baik yang didukung oleh ketersediaan sumber daya dan sarana prasarana yang memadai. Kemampuan dan daya dukung inilah yang dikenal sebagai kapasitas institusi (*institutional capacity*).

### **2.2.2 Kapasitas Institusi (*Institutional Capacity*) dan Pembangunan Kapasitas (*Capacity Building*)**

Secara umum, kapasitas dapat didefinisikan sebagai kemampuan untuk menyelenggarakan atau melaksanakan berbagai macam fungsi, memecahkan aneka permasalahan yang ada, dan merancang atau menentukan tujuan-tujuan yang ingin dicapai, seperti apa yang diungkapkan oleh Fukuda-Parr bahwa "*Capacity is the ability to perform functions, solve problems and set and achieve objectives*" (Fukuda-Parr & al., dalam Willems and Baumert, 2003:5).

Mengacu kepada pernyataan Fukuda, kapasitas tidak hanya berkisar pada apa yang dimiliki organisasi untuk mengorganisasikan atau menggerakkan elemen-elemen dalam organisasi terkait dengan pencapaian tujuannya. Kapasitas juga berarti kemampuan untuk melakukan pengorganisasian dan penggerakkan sumber daya secara konsisten dengan tujuan organisasi, bahkan kemampuan untuk menetapkan tujuan itu sendiri, seperti apa yang dinyatakan oleh pengertian berikut ini:

*Capacity is the ability of an individual, an organisation or a system to perform functions and to meet objectives effectively and efficiently. This should be based on a continuing review of the framework conditions, and on a dynamic adjustment of functions and objectives. (GTZ, 2005:11)*

Menurut definisi ini, kapasitas berkaitan dengan kemampuan organisasi untuk menjalankan fungsinya secara efisien dan efektif. Kapasitas harus bersifat dinamis atau adaptatif dengan perubahan lingkungan. Untuk itu, dibutuhkan evaluasi secara berkala atas performa organisasi yang merepresentasikan kapasitasnya. Hal inilah yang akan membantu organisasi untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sejak semula.

Sementara itu, berkenaan dengan institusi Keohane mengatakan bahwa institusi bukanlah sekedar organisasi itu sendiri, lebih dari itu, institusi adalah seperangkat aturan, proses atau praktik yang berkenaan dengan tingkah laku yang menentukan peran para aktor organisasi, aktivitas yang memaksa, dan mewujudkan keadaan yang diharapkan.

*Institutions are not only discrete organisations (e.g., government agencies), but also, more generally, sets of rules, processes or practices that prescribe behavioural roles for actors, constrain activity, and shape expectations. (Keohane, 1988 dalam GTZ, 2005:11)*

Dengan demikian, konsep *institutional capacity* dapat dikatakan sebagai sebuah fokus awal dari pembangunan dan penguatan individual organisasi serta peningkatan kemampuan manajerial maupun teknis untuk mendukung perencanaan yang terintegrasi dan proses pengambilan keputusan dalam pencapaian tujuan organisasi secara efisien dan efektif. *Institutional capacity* seringkali berimplikasi terhadap perluasan fokus dari pemberdayaan, modal sosial, dan kondisi lingkungan yang memungkinkan, seperti kebudayaan, nilai-nilai, dan hubungan-hubungan kekuasaan yang mempengaruhi suatu organisasi.

*The concept of institutional capacity is a moving target since the field has evolved over the years from an initial focus on building and strengthening individual organisations 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 relations that influence us.*  
(Segnestam & al., 2002 dalam GTZ, 2005:10)

Pernyataan di atas menyiratkan bahwa kapasitas institusi memiliki fokus pada pengembangan organisasi melalui aspek individu, proses manajemen, serta lingkungan organisasi secara lebih luas. Lebih lanjut, Riyadi Soeprapto (2002:15) mengemukakan fokus dari *institutional capacity* pada 3 (tiga) tingkatan seperti apa yang disebutkan di bawah ini:

- a. Tingkatan sistem, seperti kerangka kerja yang berhubungan dengan pengaturan, kebijakan-kebijakan dan kondisi dasar yang mendukung pencapaian obyektivitas kebijakan tertentu;
- b. Tingkatan institusional atau keseluruhan satuan, contoh struktur organisasi-organisasi, proses pengambilan keputusan di dalam organisasi-organisasi, prosedur dan mekanisme-mekanisme pekerjaan, pengaturan sarana dan prasarana, hubungan-hubungan dan jaringan-jaringan organisasi;
- c. Tingkatan individual, contohnya ketrampilan-ketrampilan individu dan persyaratan-persyaratan, pengetahuan, tingkah laku, pengelompokan pekerjaan dan motivasi-motivasi dari pekerjaan orang-orang di dalam organisasi-organisasi.

Tingkatan kapasitas yang dikemukakan oleh Soeprapto menyatakan bahwa kapasitas institusi mencakup aturan dasar yang menjadi landasan pencapaian tujuan, proses manajemen dan jaringan organisasi, hingga pengembangan sumber daya manusia dalam organisasi. Hal tersebut sejalan dengan apa yang diungkapkan oleh *United Nation Development Programme* (UNDP) bahwa fokus *capacity building* berada pada tiga dimensi kapasitas institusi, yaitu;

- a. *Human resource development, the process of equipping individuals with the understanding, skills and access to information, knowledge and training that enables them to perform effectively.*
- b. *Organizational development, the elaboration of management structures, processes and procedures, not only within organizations but also the management of relationships between the different organizations and sectors (public, private and community).*
- c. *Institutional and legal framework development, making legal and regulatory changes to enable organizations, institutions and agencies at all levels and in all sectors to enhance their capacities.*

Tidak ada perbedaan yang berarti dalam pengklasifikasian level kapasitas institusi menurut Riyadi Soeprapto dan UNDP. Apabila lebih diurai lagi, fokus kapasitas institusi berdasarkan dua klasifikasi di atas menunjukkan bahwa kapasitas institusi mencakup regulasi dalam organisasi dan implementasinya di tataran manajemen hingga ke level teknis, pengembangan organisasi melalui pengaturan sarana prasarana, manajemen finansial dan sumber daya manusia, hingga *networking* yang menghubungkan organisasi dengan lingkungannya.

Berbeda dengan kedua klasifikasi di atas, *USAID Center for Development, Information, and Evaluation* memperinci dimensi-dimensi *institutional capacity* dalam ke dalam bagian-bagian berikut ini:

- a. *Oversight/Vision (board, mission, autonomy)*
  - b. *Management Resources (leadership style, participatory management, management systems, planning, community participation, monitoring, evaluation)*
  - c. *Human Resources (staff skills, staff development, organizational diversity)*
  - d. *Financial Resources (financial management, financial vulnerability, financial solvency)*
  - e. *External Resources (public relations, ability to work with local communities, ability to work with government bodies, ability to work with other NGOs)*
- (*USAID Center for Development Information and Evaluation*, 2000:9)

Apabila dicermati secara seksama kelima elemen ini sesungguhnya telah tercakup ke dalam tiga level institusi yang disebutkan oleh Riyadi Soeprapto dan UNDP. Namun demikian, *USAID Center for Development, Information, and Evaluation* menguraikan elemen kapasitas institusi secara lebih terperinci dengan memunculkan aspek keuangan dan hubungan eksternal secara tersendiri. Klasifikasi lain dalam melihat kapasitas institusi dengan lebih terperinci lagi dimensi kapasitas institusi diuraikan oleh *United Nations (UN)* berikut ini;

- a. Mandat dan struktur legal,
  - b. Struktur kelembagaan,
  - c. Pendekatan manajerial,
  - d. Kemampuan organisasional dan teknis,
  - e. Kemampuan fiskal lokal, dan
  - f. Aktivitas-aktivitas program.
- (Edralin dalam Keban, 2000:8)

Klasifikasi di atas menambahkan aktivitas-aktivitas program sebagai bagian tersendiri dari dimensi organisasi, meskipun secara keseluruhan aktivitas-aktivitas program telah tercakup secara tersirat dalam klasifikasi-klasifikasi dimensi kapasitas institusi sebelumnya. Dimensi yang pertama (mandat dan struktur legal) telah terepresentasikan dalam level sistem menurut Riyadi Soeprapto dan UNDP serta dimensi *vision* menurut USAID *Center for Development Information and Evaluation*. Dimensi yang kedua (struktur kelembagaan) hingga dimensi keenam (aktifitas program) diklasifikasikan ke dalam level organisasional dan individual oleh Riyadi Soeprapto dan UNDP.

Untuk dimensi yang kedua hingga terakhir, apabila dibandingkan dengan dimensi kapasitas menurut USAID *Center for Development Information and Evaluation* maka struktur kelembagaan telah tercakup dalam *vision*, pendekatan manajerial diungkapkan sebagai *management resources*, kemampuan organisasional dan teknis dapat disetarakan dengan dimensi *human resources*, sedangkan kemampuan fiskal lokal dinyatakan sebagai *financial resources*. Selain itu, Edralin tidak memberikan penjelasan lebih lanjut atas elemen-elemen kapasitas institusi yang diuraikannya. Sementara itu, klasifikasi dengan variasi lain dikemukakan oleh *World Bank* dengan menekankan *institutional capacity* pada;

- a. Pengembangan sumber daya manusia; training, rekrutmen dan pemutusan pegawai profesional, manajerial dan teknis,
- b. Keorganisasian, yaitu pengaturan struktur, proses, sumber daya dan gaya manajemen,
- c. Jaringan kerja (*network*), berupa koordinasi, aktifitas organisasi, fungsi network, serta interaksi formal dan informal,
- d. 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 tasks*, serta dukungan keuangan dan anggaran.
- e. Lingkungan kegiatan lebih luas lainnya, meliputi faktor-faktor politik, ekonomi dan situasi-kondisi yang mempengaruhi kinerja.

Berbeda dengan pendekatan UN maupun pendekatan-pendekatan lainnya, *World Bank* melihat kapasitas institusi dalam konteks yang lebih makro dengan menambahkan faktor-faktor politik, ekonomi, serta situasi kondisi yang

mempengaruhi kinerja. Sayangnya aspek-aspek ini tidak terelaborasi secara rinci seperti aspek-aspek yang lainnya.

Merujuk kepada berbagai definisi di atas, secara general kapasitas institusi dapat dikatakan sebagai kondisi internal organisasi yang menunjukkan kemampuan untuk menyediakan dan menggerakkan sumber daya terkait dengan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Artinya, kapasitas institusi adalah kemampuan organisasi untuk merancang tujuan-tujuan dan mencapainya dalam konteks ketersediaan sumber daya internal organisasi sekaligus kemampuannya untuk menambah atau memperbaiki ketersediaan sumber daya sesuai dengan kebutuhan organisasi dengan memanfaatkan sumber daya eksternal.

Kapasitas ini meliputi wilayah keorganisasian (terkait dengan regulasi dan kebijakan, struktur dan fungsi, manajemen, sarana prasarana, dan finansial organisasi), individu (terkait dengan skill dan pengetahuan, hubungan antar individu, serta tanggung jawab individu terhadap tugas dan kewenangannya), dan hubungan eksternal (terkait dengan kemampuan organisasi dalam menjalin komunikasi dengan lingkungan). Dengan kata lain, kapasitas institusi merupakan kondisi riil dari internal organisasi yang berhubungan dengan kemampuannya untuk melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan karakter organisasi yang bersangkutan yang juga dipengaruhi oleh lingkungan organisasi. Oleh karena itu, kajian kapasitas organisasi tidak dapat mengabaikan dinamika lingkungan.

Dewasa ini, dinamika lingkungan yang terjadi dengan begitu cepatnya menuntut adanya perbaikan ataupun peningkatan kapasitas institusi (*institutional capacity*). Adaptasi ini diperlukan untuk menjaga konsistensi kinerja organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Dalam konteks ini, maka organisasi memerlukan pembangunan kapasitas (*capacity building*) sebagai upaya untuk menutupi kesenjangan antara kapasitas institusi yang ada dengan kebutuhan lingkungan yang terus bergerak mengikuti perubahan lingkungan.

Dalam beberapa literatur pembangunan, konsep *capacity building* sebenarnya masih menyisakan sedikit perdebatan dalam pendefinisian. Sebagian ilmuwan memaknai *capacity building* sebagai *capacity development* atau *capacity strengthening*, mengisyaratkan suatu prakarsa pada pengembangan kemampuan yang sudah ada (*existing capacity*). Sementara yang lain lebih merujuk pada



*constructing capacity* sebagai proses kreatif membangun kapasitas yang belum nampak (*not yet The Capacity Building For Local Government Toward Good Governance exist*). (Soeprapto, 2002:8)

Sebuah definisi menyatakan *capacity building* (pengembangan kapasitas) sebagai upaya yang dimaksudkan untuk mengembangkan suatu ragam strategi meningkatkan *efficiency*, *effectiveness*, dan *responsiveness* kinerja pemerintah. “*Capacity building is intended to encompass a variety of strategies that have to do with increasing the efficiency, effectiveness, and responsiveness of government performance*” (Merilee S.Grindle (1997:6-22) dalam Soeprapto, 2002:9). *Efficiency* yang dimaksud adalah efisiensi dalam hal waktu (*time*) dan sumber daya (*resources*) yang dibutuhkan guna mencapai suatu *outcome*; sementara *effectiveness* berupa sejauh mana pencapaian-pencapaian yang ada bersinergi dengan hasil yang diinginkan; dan *responsiveness* yakni kemampuan organisasi untuk mengadaptasikan sumber daya dan kemampuannya dengan kebutuhan lingkungan organisasi.

Definisi lain menyatakan bahwa *capacity building* adalah upaya untuk meningkatkan kemampuan rakyat negara sedang berkembang untuk mengembangkan ketrampilan manajemen dan kebijakan yang esensial yang dibutuhkan untuk membangun struktur budaya, sosial politik, ekonomi dan SDM sehingga negara yang bersangkutan eksis dalam percaturan global.

*...attemp to enhance the ability of people of developing nations to develop esssential politics and management skills necessary to build their nation’s human, economic, social political and cultural structures so as to their proper place in global affairs.* (James (1998:xv) dalam Gunawan, et.al, Eds., 2005:246)

Dalam definisi di atas pembangunan kapasitas ditekankan pada peningkatan kemampuan negara-negara berkembang dari aspek sumber daya manusia, struktur sosial, politik, ekonomi, dan budayanya. Hal tersebut dimaksudkan agar jurang kesenjangan yang sedemikian lebar antara negara-negara Utara (*developed country*) dan Selatan (*developing country*) dapat dipersempit. Hal ini akan memperkuat posisi negara-negara Selatan dikancah persaingan internasional yang tentu saja akan berimplikasi terhadap berkurangnya dominasi negara-negara Utara. Namun, lingkup dan tujuan dari pembangunan

kapasitas tersebut terlalu bersifat makro dan tidak akan dibahas dalam penelitian ini.

Sementara itu *capacity building* didefinisikan oleh Brown (2001:25) sebagai suatu proses yang dapat meningkatkan kemampuan seseorang, suatu organisasi atau suatu sistem untuk mencapai tujuan-tujuan yang dicita-citakan (Soeprapto, 2002:9). Artinya, pembangunan kapasitas diarahkan untuk menutupi kesenjangan antara kemampuan yang sudah ada dengan kemampuan yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

Sementara itu Morison (2001:42) melihat *capacity building* sebagai suatu proses untuk melakukan sesuatu, atau serangkaian gerakan, perubahan multi level di dalam individu, kelompok-kelompok, organisasi-organisasi dan sistem-sistem dalam rangka untuk memperkuat kemampuan penyesuaian individu dan organisasi sehingga dapat tanggap terhadap perubahan lingkungan yang ada (Soeprapto, 2002:9-10). Dengan kata lain, Morison melihat organisasi sebagai sub-sistem dalam sistem yang lebih makro yang bersifat dinamis. Untuk menjaga stabilitas sistem tersebut maka organisasi harus bergerak menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan.

Sedangkan Milen (2001:142) melihat *capacity building* sebagai tugas khusus, karena tugas khusus tersebut berhubungan dengan faktor-faktor dalam suatu organisasi atau sistem tertentu pada suatu waktu tertentu (Soeprapto, 2002:9-10). Dengan demikian, berbeda dengan Morison, Milen membatasi pembangunan kapasitas dalam dimensi waktu tertentu.

Pengembangan kapasitas dapat juga didefinisikan sebagai sebuah proses untuk meningkatkan kemampuan individu, kelompok-kelompok, organisasi-organisasi, dan juga masyarakat untuk menganalisa lingkungan mereka, mengenali masalah-masalah, kepentingan-kepentingan, dan kesempatan-kesempatan, merumuskan strategi-strategi untuk menyelesaikan masalah-masalah dan kepentingan-kepentingan tersebut di atas serta untuk meraih kesempatan-kesempatan yang relevan, merancang sebuah rencana untuk program-program, dan memanfaatkan secara efektif sumber-sumber dasar yang mendukung pelaksanaannya, memantau dan mengevaluasi rencana program-program, serta

(vi) menggunakan arus balik untuk mempelajari pelajaran-pelajaran (ACBF, 2001). (Soeprapto, 2002:10)

Pengertian di atas memperlihatkan aspek *capacity building* yang lebih terperinci dibandingkan dengan pengertian-pengertian sebelumnya. Pengertian ini melihat *capacity building* dalam dimensi strategik. Artinya, *capacity building* merupakan sebuah mata rantai yang utuh antar proses yang dimulai dengan pengenalan masalah, pengenalan peluang, perancangan strategi, implementasi, pengawasan, hingga pengevaluasian yang akhirnya akan kembali ke tahap awal untuk kembali mengulang proses yang sama.

Pengertian lain mengenai *capacity building* menyatakan bahwa *capacity building* umumnya dipahami sebagai upaya membantu pemerintah, masyarakat ataupun individu dalam mengembangkan keahlian dan ketrampilan yang dibutuhkan untuk mewujudkan tujuan-tujuan mereka. Program pengembangan kapasitas seringkali didesain untuk memperkuat kemampuan dalam mengevaluasi pilihan-pilihan kebijakan mereka dan menjalankan keputusan-keputusannya secara efektif.

*Capacity building usually is understood to mean helping governments, communities and individuals to develop the skills and expertise needed to achieve their goals. Often designed to strengthen participant's abilities to evaluate their policy choices and implement decisions effectively, may included education and training, institutional and legal reforms, as well as scientific, technological and financial assistance. (Katty Sensions (1993:15) dalam Soeprapto, 2002:10-11)*

Berdasarkan pengertian tersebut, *capacity building* berada dalam wilayah pengembangan organisasi bernama negara yang dilakukan dengan meningkatkan kapasitas unit-unit yang ada didalamnya pada semua tingkatan (seperti pemerintah, komunitas, hingga individu) yang secara khusus akan membantu proses pencapaian tujuan unit-unit tersebut dan pada akhirnya akan mengarah kepada pencapaian tujuan organisasi itu sendiri. Dengan kata lain, *capacity building* mengacu kepada pembangunan, pengembangan, atau peningkatan keterampilan, infrastruktur, sumber daya organisasi, dan komunitas disekelilingnya yang diperlukan untuk mempengaruhi dan memelihara perubahan tingkah laku yang diharapkan dalam mendukung pencapaian tujuan organisasi.

“*Capacity building generally refers to the skills, infrastructure, and resources of organizations and communities that are necessary to effect and maintain behavior change*” (USA Government, Centers for Disease Control and Prevention-Departement of Health and Human Services, 2007).

Dengan demikian, *capacity building* berfungsi sebagai alat untuk mengadaptasikan organisasi dengan lingkungan dan dinamikanya dengan mengembangkan kemampuan yang sudah ada atau dimiliki oleh organisasi maupun membangun atau menciptakan kemampuan baru yang belum dimiliki oleh organisasi. Pada akhirnya, kedua fungsi tersebut dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, responsivitas, dan akuntabilitas organisasi yang terkait dengan lingkungan internal maupun eksternal, pada level manapun organisasi itu berada.

### **2.2.3 Kapasitas Institusi (*Institutional Capacity*) Pemerintah Daerah**

Dalam mewujudkan otonomi daerah, maka strategi-strategi yang perlu dipersiapkan berdasarkan dimensi-dimensi dalam *capacity building* adalah (1) penentuan secara jelas visi dan misi daerah dan lembaga pemerintah daerah, (2) perbaikan sistem kebijakan publik di daerah, (3) perbaikan struktur organisasi pemerintah daerah, (4) perbaikan kemampuan manajerial dan kepemimpinan pemerintah daerah; (5) pengembangan sistem akuntabilitas internal dan eksternal pemerintah daerah; (6) perbaikan budaya organisasi pemerintah daerah; (7) pengembangan SDM aparat pemerintah daerah, (8) pengembangan sistem jaringan (*network*) antar kabupaten dan kota, serta (9) pengembangan, pemanfaatan, dan penyesuaian lingkungan pemerintah daerah yang kondusif (Riyadi Soeprapto, 2002:24). Dengan demikian, secara agregat *institutional capacity* dari pemerintah daerah mencakup sinergi dari kapasitas yang bergerak pada tiga ranah dan level yang berbeda, yakni kapasitas individual, organisasional, dan sistem. (Kebijakan Terobosan Peningkatan Kapasitas (*capacity building*) Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota di provinsi KalimantanTengah, 2007:1)

Pada level individual kapasitas yang diperlukan mencakup aspek-aspek kognitif (pengetahuan dan keahlian teknokratik), afeksi (komitmen, motivasi, konsistensi, dan sikap-sikap altruistik lainnya), dan evaluatif (visi, misi, daya inisiatif, dsbnya) individual penyelenggaraan pemerintahan (Kebijakan Terobosan Peningkatan Kapasitas (*capacity building*) Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota di provinsi KalimantanTengah, 2007:1). Aspek ini sangat terkait erat dengan kemampuan pemda dalam melakukan manajemen sumber daya manusia terhadap aparturnya.

Pada level organisasional, kapasitas yang diperlukan mencakup keseluruhan semua mata-rantai pembuatan kebijakan publik mulai dari tahapan *agenda setting* dan perumusan kebijakan hingga pada implementasi dan pengawasan pelaksanaan kebijakan (Kebijakan Terobosan Peningkatan Kapasitas (*capacity building*) Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota di provinsi KalimantanTengah, 2007:1). Artinya, level organisasional merupakan kapasitas institusi pemda yang tercermin dalam proses yang dijalani pemda dalam mengatasi permasalahan-permasalahan yang berada dalam ruang publik.

Sementara pada tingkat sistem, kapasitas yang diperlukan menyangkut kemampuan untuk melembagakan keseluruhan kapasitas individu dan organisasional sebagai sebuah prosedur, mekanisme, dan standar baku dalam kerja pemerintah daerah. Hal ini akan terlihat dari produk-produk kebijakan, misalnya Perda, *standard operating procedure* (SOP), keputusan dan edaran gubernur, bupati, walikota ataupun keputusan pimpinan DPRD pada semua tingkatan pemerintahan. Pada tingkat yang paling tinggi, pelembagaan dapat dilihat dari adanya kesepakatan semua *stake-holders* di tingkat lokal mengenai nilai, mekanisme, prosedur, dsbnya yang bersifat baku dan mengikat bagi semua pihak dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik. (Kebijakan Terobosan Peningkatan Kapasitas (*capacity building*) Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota di provinsi KalimantanTengah, 2007:1)

Semua elemen yang ada harus dilihat sebagai satu kesatuan, sebagai sebuah sistem, apabila dibenahi yang satu dapat mempengaruhi yang lain. Bila dicermati elemen-elemen ini menyangkut kemampuan pemerintahan daerah dalam penyediaan *input* (semua *resources* yang dibutuhkan), proses (penerapan teknik

dan metode yang tepat), *feedback* (perbaikan input dan proses), dan lingkungan (penciptaan situasi dan kondisi yang kondusif) (Riyadi Soeprpto, 2002:24).

#### **2.2.4 Indikator-indikator Kapasitas Institusi Pemerintah Daerah**

Untuk menganalisis bagaimana kapasitas institusi suatu pemerintah daerah (pemda) maka diperlukan indikator ataupun aspek yang menjadi tolak ukur dari kapasitas institusi tersebut. Mengacu kepada uraian-uraian sebelumnya, indikator-indikator kapasitas institusi pemda dapat disederhanakan ke dalam dua wilayah kapasitas, yaitu kapasitas internal –yang meliputi ketersediaan sumber daya dan kemampuan untuk menggunakan sumber daya tersebut dalam membentuk *internal performance* organisasi– dan kapasitas eksternal –yang meliputi kemampuan organisasi untuk membentuk *performance* organisasi dalam pencitraannya terhadap lingkungan luar organisasi dan kemampuan organisasi untuk mengidentifikasi dan mengorganisasi sumber daya dari luar organisasi untuk mendukung kinerja organisasi secara internal maupun eksternal–.

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan klasifikasi elemen-elemen kapasitas institusi yang dikemukakan oleh USAID *Center for Development Information and Evaluation* sebagai landasan bagi perumusan indikator-indikator kapasitas institusi pemda. Klasifikasi tersebut dipilih oleh peneliti sebagai landasan teori karena elemen-elemen kapasitas institusi yang dikemukakan oleh USAID *Center for Development Information and Evaluation* dijabarkan secara lebih detail dan terperinci dengan dikotomi yang jelas antara aspek internal dan eksternal dari kapasitas institusi.

Mengacu kepada elemen kapasitas institusional yang dikemukakan oleh USAID *Center for Development Information and Evaluation* maka indikator kapasitas internal pemda meliputi aspek visi pemda (yang mencakup aspek-aspek turunannya seperti misi, kerangka kerja, kebijakan, hingga program-program yang dimiliki oleh pemda), proses manajemen dalam pemda (yang meliputi aspek perencanaan dan pengawasan, gaya kepemimpinan, sistem manajemen, hingga proses pengambilan keputusan dalam pemda), kondisi sumber daya manusia dalam pemda (meliputi jumlah personil, skill personil, hingga program pengembangan personil), dan kemampuan keuangan pemda (meliputi kondisi

finansial dan manajemen finansial dalam pemda), sedangkan indikator kapasitas eksternal pemda meliputi hubungan yang terjalin antara institusi pemda dengan lingkungannya seperti *public relations* yang dijalankan pemda terhadap komunitas lokal, kemampuan dalam memberikan pelayanan dan bekerjasama dengan komunitas lokal, kemampuan untuk bekerjasama dengan unit-unit pemda yang lain, dan juga kemampuan menjalin relasi dengan NGO (*Non Governmental Organization*).

#### **2.2.5 Pengembangan Kapasitas (*Capacity Building*) dalam Kerangka Pemekaran dan Penataan Wilayah**

Sebagai *capacity building*, pemekaran daerah merupakan bagian dari upaya penataan wilayah dalam upaya meningkatkan kapasitas pemda yang dianggap memiliki masalah dengan luasnya wilayah. Dalam praktiknya, konsep pemekaran atau pembentukan daerah di Indonesia seolah menjadi satu-satunya solusi penataan wilayah. Konsep yang sudah terlanjur muncul sebagai *trend* pemerintahan daerah di Indonesia ini pada akhirnya mereduksi alternatif-alternatif penataan wilayah lainnya.

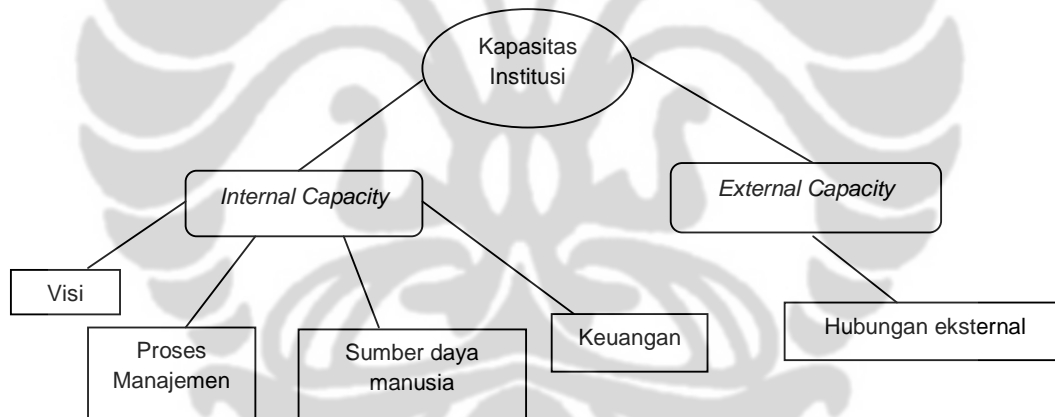
Pemahaman semacam ini tidak terlepas dari penafsiran yang sempit terhadap makna dan tujuan penataan wilayah karena penataan wilayah dikaitkan dengan kemampuan dan kemandirian daerah otonom. Padahal makna yang terkandung dalam konsep penataan wilayah jauh lebih luas dari sekedar indikator kemandirian sebagai daerah otonom. Penataan wilayah juga mencakup kemampuan melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan secara efektif dan efisien dengan menggunakan segala potensi dan sumber daya yang tersedia. (Mariana dan Paskarina, 2008:192)

Berdasarkan asumsi tersebut, konsep penataan wilayah sebenarnya dapat dilakukan melalui tiga cara, yakni: (1) pemekaran; (2) penggabungan; (3) *re-grouping* sub-sub wilayah dalam daerah yang bersangkutan (misalnya *re-grouping* kecamatan dan/atau desa dalam wilayah kabupaten). Keputusan untuk memilih salah satu cara didasarkan pada *outcomes* yang ingin dicapai. Penataan wilayah dalam kaitannya dengan manajemen pemerintahan merupakan upaya untuk menata atau mengatur penyelenggaraan pemerintahan agar fungsi-fungsi

pemerintahan dapat berjalan dengan efektif dan efisien (Mariana dan Paskarina, 2008:191-192). Untuk itu, penataan wilayah dapat dilakukan tanpa pembentukan maupun penghapusan daerah otonom, melainkan melalui *re-grouping* kecamatan dan/atau kelurahan dengan memberikan mereka kewenangan yang lebih besar untuk mengambil keputusan. Dalam konteks ini maka perlu terjadi pendelegasian kewenangan dari pemerintah di level kabupaten terhadap unit-unit pemerintah dibawahnya kecamatan dan/atau kelurahan). Dengan demikian, problem *span of control* diharapkan dapat teratasi tanpa perlu melakukan pembentukan daerah otonom baru (pemekaran).

### 2.3 Model Analisis

Berdasarkan indikator-indikator dalam kapasitas institusi pemerintah daerah maka analisis yang dilakukan terhadap kapasitas institusi pemda ini merupakan analisis univariat (satu variabel), seperti yang terlihat dalam gambar berikut ini:



Elemen-elemen Kapasitas Institusi

Dengan analisis univariat, maka seluruh sub-variabel dalam gambar 1 merupakan suatu kesatuan dalam satu variabel yaitu kapasitas institusi (*institutional capacity*). Artinya, jenis penelitian ini tidak sampai mempersoalkan jalinan hubungan antar variabel yang ada. Dengan demikian, penelitian ini tidak dimaksudkan untuk menarik generalisasi yang menjelaskan variabel anteseden yang menyebabkan sesuatu gejala atau kenyataan sosial, akan tetapi hanya



mendeskripsikan atau menggambarkan kondisi dari satu variabel yang dibentuk oleh sub-variabel-sub-variabel tertentu.

Hal tersebut dapat dimengerti karena penelitian ini adalah penelitian deskriptif (*descriptive research*), yang dimaksudkan untuk melakukan eksplorasi dan klarifikasi atas kapasitas institusi pada Kabupaten Sukabumi. Jenis penelitian ini dilakukan dengan jalan mendeskripsikan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah atau unit yang diteliti (Faisal, 1995:20).

#### **2.4 Operasionalisasi Konsep**

Untuk memudahkan proses penelitian, maka variabel kapasitas institusi yang terdiri dari dua sub-variabel dan diperinci menjadi lima dimensi tersebut kemudian diturunkan ke dalam indikator-indikator sebagai landasan dalam merumuskan pertanyaan sekaligus representasi kebutuhan pemenuhan data. Dengan kata lain, hal inilah yang menjadi pedoman bagi peneliti dalam proses pengambilan data yang dibutuhkan ketika turun ke lapangan (objek penelitian). Perumusan konsep kedalam sejumlah variabel hingga menjadi sejumlah indikator tersebut dapat dilihat dalam operasionalisasi konsep berikut ini:

Tabel 2.1. Operasionalisasi Konsep

Konsep	Variabel	Sub-variabel	Dimensi	Indikator	Parameter	Sumber data	
Kapasitas Institusi	Kapasitas Institusi Pemda	Kapasitas internal pemda	Visi	Platform visi misi organisasi pemda	Kondisi sebelum dan sesudah adanya tuntutan pemekaran (2005 & 2008)	Sekunder	
				Kerangka kerja		Sekunder	
				Kebijakan dan program pemda		P dan S	
				Derajat ketercapaian visi		Primer	
			Proses manajemen	Kemampuan perencanaan		Primer	
				Kepemimpinan		Primer	
				Kemampuan Pengawasan		Primer	
				Kemampuan Pengevaluasian		Primer	
			Sumber daya manusia	Perbandingan jumlah personil		P dan S	
				Level skill personil		P dan S	
				Sistem pengembangan personil		Primer	
				Mekanisme <i>reward and punishment</i>		Primer	
			Keuangan	Perbandingan PAD:APBD		P dan S	
				Pengelolaan keuangan pemda		Primer	
				Proses audit keuangan pemda		Primer	
			Kapasitas eksternal pemda	Hubungan eksternal		Kemampuan untuk berinteraksi dengan jaringan masyarakat	Primer
						Kemampuan untuk bekerjasama dengan unit-unit pemda yang lain	Primer
						Kemampuan untuk bekerjasama dengan <i>NGO</i>	Primer

Sumber: Data dimodifikasi oleh peneliti dengan merujuk kepada dimensi kapasitas institusi menurut USAID, *Center for Development Information and Evaluation*.

Dari tabel tersebut dapat diketahui bahwa penelitian ini menganalisis variabel kapasitas institusi pemda yang diklasifikasikan ke dalam kapasitas internal dan eksternal pemda. Variabel internal pemda meliputi visi –yang diukur

melalui *platform* visi misi pemda, kerangka kerja, kebijakan dan program pemda, dan derajat ketercapaian visi-, proses manajemen –yang diukur dengan melihat kemampuan perencanaan, kepemimpinan, kemampuan pengawasan, dan kemampuan pengevaluasian-, kondisi sumber daya manusia –yang diukur dengan melihat jumlah personil, level skill personil, sistem pengembangan personil, dan mekanisme *reward and punishment*-, dan kondisi keuangan pemda –yang diukur melalui rasio PAD dalam APBD, manajemen keuangan, dan proses audit keuangan pemda-.

Untuk variabel eksternal, aspek yang diteliti adalah hubungan eksternal pemda yang diukur melalui kemampuannya untuk berinteraksi dengan jaringan masyarakat, kemampuan untuk bekerjasama dengan unit-unit pemda yang lain, dan kemampuan untuk bekerja sama dengan NGO atau organisasi di luar pemerintahan daerah. Seluruh indikator tersebut (baik dari kapasitas internal maupun eksternal) diukur dengan mengacu kepada kondisi sebelum dan sesudah adanya tuntutan pemekaran.

Sementara itu, pengumpulan data lebih banyak dipenuhi oleh data primer, meskipun ada beberapa yang menggunakan data sekunder (visi dan kerangka kerja) atau bahkan menggabungkan keduanya (seperti kebijakan dan program pemda). Namun demikian, ketika turun ke lapangan beberapa sumber data yang sudah ter-*setting* dalam operasionalisasi konsep mengalami beberapa perubahan.

## **2.5 Metode Penelitian**

Metodologi adalah pengetahuan tentang metode-metode, jadi metode penelitian adalah berbagai metode yang dipergunakan dalam penelitian (Sumantri, 2005:328). Setiap penelitian pada hakikatnya mempunyai metode penelitian masing-masing dan ditetapkan berdasarkan tujuan penelitian. Demikian pula pada penelitian ini peneliti menggunakan metode tertentu untuk memperoleh hasil terbaik yang sesuai dengan kebutuhan penelitian.

### 2.5.1 Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan *positivist*, yaitu pendekatan yang menggunakan teori sebagai landasan dalam melakukan penelitian.

Menurut Neuman, pendekatan *positivist* adalah:

*...an organized method for combining deductive logic with precise empirical observations of individual behavior in order to discover and confirm a set of probabilistic causal laws that can be used to predict general pattern of human activity.* (Neuman, 2003:76)

Berdasarkan definisi ini pendekatan *positivist* merupakan sebuah metode untuk mengkombinasikan logika deduktif dengan hasil observasi empiris atas perilaku individu untuk menemukan dan mengkonfirmasi sejumlah kemungkinan dalam hukum sebab akibat yang dapat dipergunakan untuk memprediksi pola-pola umum dari aktivitas manusia.

Karena penelitian ini bertujuan untuk memperoleh pemahaman mendalam atas kapasitas institusi Kabupaten Sukabumi, maka penelitian ini hanya mengambil aspek penggunaan logika deduktif dengan hasil observasi empiris dari pendekatan positivis tanpa disertai upaya untuk membentuk sebuah pola umum dari kapasitas institusi.

### 2.5.2 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan didasarkan pada dua klasifikasi. *Pertama*, dilihat dari kegunaannya terhadap pengembangan ilmu pengetahuan, maka penelitian ini bersifat **murni** atau berada dalam kerangka pengembangan ilmu pengetahuan, sementara signifikansi praktis dari penelitian ini merupakan dampak bawaan semata. *Kedua*, dilihat dari tujuan penelitian, jenis data yang ingin dikumpulkan dan tingkat kedalamannya, maka penelitian ini merupakan tipe penelitian **deskriptif**. Tipe penelitian ini bertujuan untuk memberi suatu uraian yang deskriptif mengenai suatu kolektivitas dengan syarat bahwa representativitas harus terjamin (Vredenburg, 1980:34).

### **2.5.3 Waktu, Lokasi Penelitian, dan Teknik Pengumpulan Data**

Penelitian ini dilakukan selama kurang lebih dua bulan (April-Juni 2008) dengan mengambil *site* kantor pemerintah Kabupaten Sukabumi yang berlokasi di wilayah pesisir Pelabuhan Ratu dan salah satu kecamatan yang berada dalam wilayah hukum pemda kabupaten Sukabumi (sebagai tambahan). Dalam memenuhi kebutuhan data sebagaimana telah dinyatakan dalam operasionalisasi konsep, peneliti melakukan wawancara mendalam dengan pihak-pihak terkait yang didukung oleh studi atas dokumen-dokumen penunjang maupun literatur-literatur terkait. Atas dasar tersebut maka responden dalam penelitian ini ditentukan dengan teknik *purposive sampling* (tidak ditentukan secara acak), yaitu dengan memilih orang-orang dalam organisasi pemda maupun pihak luar yang terkait dengan aspek-aspek kapasitas institusi yang ingin diuraikan oleh peneliti.

### **2.5.4 Informan Kunci (*Key Informan*)**

*Key informan* dalam penelitian ini dibagi menjadi dua kategori yaitu informan internal dan eksternal. Untuk informan internal diantaranya yaitu Kasubbid BAPPEDA (pemenuhan data atas visi dan kondisi manajemen), Inspektur Pembantu Bidang Aparatur (kemampuan pengawasan dan pengevaluasian), Pejabat x dan Analis Sistem dari Badan Kepegawaian Daerah (kemampuan SDM), Pejabat x dan xx dari Dinas Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (kemampuan keuangan), Kepala Bagian Hubungan Masyarakat (kemampuan berinteraksi dengan jaringan masyarakat), dan Camat Sukaraja (manajemen Kecamatan).

Untuk responden eksternal wawancara dilakukan dengan Koordinator Koalisi LSM Pro Perubahan beserta salah satu aktivis lainnya serta Ketua Komisi I yang membawahi urusan pemerintahan. Dengan adanya responden eksternal ini maka data terpenuhi melalui dua perspektif sehingga analisis dapat dilakukan secara lebih objektif.

### **2.5.5 Teknis Analisis Data**

Penelitian ini mengkombinasikan hasil analisis dokumen atau literatur terkait dengan data yang telah diperoleh melalui wawancara mendalam. Meski tidak membandingkan kondisi sebelum dan sesudah adanya tuntutan pemekaran secara langsung, akan tetapi perbandingan tersebut akan tersirat dalam analisis yang ditampilkan pada bab 4. Seluruh data tersebut dianalisis secara kualitatif (tanpa analisis statistik).

