

TESIS
PENGEMBANGAN KAPASITAS DINAS KESEHATAN KABUPATEN
PANGKAJENE DAN KEPULAUAN



Oleh
INDRAYATI FATTAH
E01221014

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023

LEMBARAN PENGESAHAN TESIS

**PENGEMBANGAN KAPASITAS DINAS KESEHATAN KABUPATEN
PANGKAJENE DAN KEPULAUAN**

Disusun dan diajukan oleh

INDRAYATI FATTAH
E012211014


Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
Pada tanggal **21 DESEMBER 2023**
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui


Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,


Dr. Suryadi Lambali, MA
NIP. 195901181985031006


Dr. Muhammad Yunus, MA
NIP. 195705071984031001

Ketua Program Studi
Administrasi Publik,


Dr. Gita Susanti, M.Si
NIP. 196503111991032001

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu
Politik Universitas Hasanuddin,


Prof. Dr. Phil. Sukri, S.IP, M.Si
NIP. 197508118200811008

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang Bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Indrayati Fattah
NIM : E012211014
Program Studi : Aministrasi Publik
Jenjang : S2

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulis saya berjudul,
**PENGEMBANGAN KAPASITAS DINAS KESEHATAN KABUPATEN
PANGKAJENE DAN KEPULAUAN**

Adalah karya tulis saya sendiri dan bukan merupakan pengambilan alih tulisan orang lain, bahwa Tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan Tesis ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar 25 Desember 2023

Yang menyatakan,



Indrayati Fattah

P R A K A T A

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarkatuh

Dengan segala kerendahan hati penulis menyadari sepenuhnya bahwa penyelesaian penulisan hasil penelitian ini terlaksana hanya semata-mata karena nikmat, rahmat, hidayah dan ridho dari **Allah SWT**. Atas kesadaran inilah, penulis patut memanjatkan puji syukur kepada-Nya, sembari berharap kiranya karya ini menjadi sesuatu yang bermanfaat bagi pengembangan ilmu dan bagi kemaslahatan umat manusia.

Dalam penyelesaian tesis ini banyak mengalami kendala-kendala. Namun dengan satu keyakinan dan harapan yang begitu besar bahwa untuk meraih yang terbaik memerlukan pengorbanan yang tidak sedikit pula, sehingga tantangan dan rintangan tersebut menjadi makna sebuah pengorbanan. Penyelesaian studi dan tesis ini tidak terlepas dari dukungan dan bantuan dari berbagai pihak, baik yang berwujud bimbingan teknis, moral maupun material. Penulis juga mengucapkan banyak terimakasih kepada kedua orang tua penulis keluarga besar alm. Drs. Abd. Fattah Umar dan keluarga besar H. Mapparemma, sembah sujud penulis untuk kalian, terimakasih atas segala yang telah diberikan kepada penulis, kasih sayang yang tiada tara dalam merawat, mendidik, dan mendo'akan tiada henti serta selalu memberikan dukungan moral dan

materil kepada penulis. Terimakasih atas perjuangan dan pengorbanan selama ini, semoga ayahanda dan ibunda tercinta senantiasa dilindungi dan di Rahmati oleh **Allah SWT**.

Ucapan terimakasih juga penulis hanturkan kepada Suamiku tercinta dan tersayang **Adrianto** dan anak-anak tercinta **Raja, Raya, dan Lyla** yang selalu memberikan segala perhatian, motivasi serta Doa'anya, semoga Allah SWT melindungi dengan kebahagiaan dan keselamatan.

Penghargaan dan terima kasih dengan penuh hormat disampaikan kepada:

1. **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc** Selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para wakil Rektor Universitas Hasanuddin.
2. **Prof. Dr. Phil, Sukri, M. Si** Selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik beserta seluruh stafnya
3. **Dr. Gita Susanti, M.Si** Selaku Ketua Prodi Pasca Sarjana Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
4. **Dr. Suryadi Lambali, MA** Selaku Pembimbing satu (1) yang telah banyak memberikan petunjuk dan bimbingan bagi kesempurnaan hasil penelitian ini, meluangkan banyak waktu untuk membimbing penulis dan memberikan kritik serta perbaikan serta senantiasa memberikan motivasi dan nasihat keilmuan di setiap saat sejak awal terutama sejak saat-saat terakhir penyelesaian studi. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga ibu senantiasa dalam

lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Allah SWT.

5. **Dr. Muhammad Yunus, MA** Selaku Pembimbing dua (2) yang telah banyak memberikan petunjuk dan bimbingan bagi kesempurnaan hasil penelitian ini, meluangkan banyak waktu untuk membimbing penulis dan memberikan kritik serta perbaikan serta senantiasa memberikan motivasi dan nasihat keilmuan disetiap saat sejak awal terutama sejak saat-saat terakhir penyelesaian studi. Penulis samangat berterima kasih dan berharap semoga bapak senantiasa dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Allah SWT.
6. **Prof. Dr. Nur Sadik, MPM, Prof Dr. Moh. Thahir Haning, M. Si, dan Dr. Syahribulan, M.Si** Selaku Penguji yang banyak memberikan kontribusi dalam penyempurnaan tesis ini. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga Bapak senantiasa dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Allah SWT
7. Seluruh **Dosen pengajar Program Magister Administrasi Publik Universitas Hasanuddin** yang secara terus menerus memberikan bimbingan, dorongan dan bantuan kepada penulis selama pendidikan khususnya pengampuh mata kuliah pada Semester I dan II.

8. Seluruh pihak dan jajaran **Dinas Kesehatan Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan**
9. Rekan-rekan **FORMAAP FISIP Unhas** yang senantiasa berbagi semangat kepada penulis selama proses penulisan dan masa kuliah
10. Rekan-rekan **Mahasiswa Program Magister Administrasi Publik Universitas Hasanuddin** khususnya angkatan Tahun 2021 dan semua pihak yang telah memberikan bantuan dan dorongan kepada penulis untuk menyelesaikan studi ini.
11. Staf dan Pengelola Bagian Akademik Pasca dan Jurusan.
12. Seluruh pihak yang tak dapat disebutkan satu persatu

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan. Semoga dengan selesainya Pendidikan pada jenjang ini dapat memberi kontribusi positif bagi masyarakat, dan semoga setelah ini bisa melanjutkan ke jenjang berikutnya. Untuk itu, kritik dan saran senantiasa penulis harapkan serta semoga karya ini dapat bermanfaat bagi kita semua, Aamiin allahummah aamiin.

Makassar, 25 Desember 2023



Indrayati Fattah

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	i
LEMBARAN PENGESAHAN TESIS	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
P R A K A T A.....	iv
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR TABEL.....	x
DAFTAR GAMBAR.....	xi
ABSTRAK.....	xii
ABSTRACT	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah.....	5
1.3 Tujuan Penulisan	6
1.4 Manfaat Penelitian	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	8
2.1 Perspektif Administrasi Publik.....	8
2.1.1 Paradigma <i>Old Public Administration</i> (OPA)	9
2.1.2 Perspektif <i>New Public Management</i> (NPM).....	11
2.1.3 Perspektif <i>New Public Service</i> (NPS)	18
2.2 Teori-Teori Organisasi Kelembagaan	24
2.3 Pengembangan Kapasitas dalam Perspektif Administrasi Publik	28
2.4 Konsep Pengembangan Kapasitas.....	29
2.4.1 Definisi Pengembangan Kapasitas.....	29
2.4.2 Tujuan Pengembangan Kapasitas.....	34
2.4.3 Faktor-Faktor yang mempengaruhi Pengembangan Kapasitas	37
2.5 Konsep Pelayanan Publik.....	43
2.5.1 Definisi Pelayanan Publik.....	43

2.5.2	Prinsip- Prinsip Pelayanan Publik.....	45
2.5.3	Asas-Asas Pelayanan Publik.....	47
2.5	Penelitian Terdahulu.....	48
2.6	Kerangka Pikir	55
BAB III METODE PENELITIAN.....		58
3.1	Pendekatan dan Tipe Penelitian	58
3.2	Lokasi Penelitian.....	58
3.3	Teknik Pengumpulan Data.....	59
3.3.1	Jenis dan Sumber Data	59
3.4	Fokus Penelitian	60
3.5	Teknik Analisis Data	62
3.6	Informan	63
BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN		64
4.1	Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan.....	64
4.1.1	Kondisi geografis Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan ...	64
4.1.2	Kondisi Demografis Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan	67
4.2	Dinas Kesehatan Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan	69
4.2.1	Visi dan Misi Organisasi	69
4.3	Program Posyandu Milenial	77
BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN.....		85
5.1	Aktivasi Komunitas	85
5.2	Kolaborasi dan Berbagai Informasi antar Organisasi	100
5.3	Kepadatan Jaringan.....	107
5.4	Reorientasi Layanan dan Program	114
BAB VI KESIMPULAN		123
6.1	Kesimpulan.....	123
5.1	Saran.....	124
Daftar Pustaka		125
LAMPIRAN		124

DAFTAR TABEL

Tabel 2. 1 Penelitian Terdahulu	51
Tabel 4. 1 Jumlah Penduduk Berdasarkan Kecamatan 2021-2022.....	68
Tabel 5. 1 Jumlah fasilitas kesehatan	86
Tabel 5. 2 Posyandu Milenial Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan Tahun 2023	91
Tabel 5. 3 Kepadatan Penduduk Kabupaten Pangkep Berdasarkan Kecamatan	93
Tabel 5. 4 Tabel Reduksi Data Aktivasi Komunitas.....	100
Tabel 5. 5 Tabel Reduksi Kolaborasi dan Berbagi Informasi antar Organisasi	107
Tabel 5. 6 Stakeholder Program Posyandu Milenial.....	108
Tabel 5. 7 Tabel Reduksi Data Kepadatan Jaringan	113
Tabel 5. 8 Layanan Utama Posyandu Milenial	114
Tabel 5. 9 Layanan Pengembangan Posyandu Milenial	116
Tabel 5. 10 Tabel Reduksi Data Reorientasi Layanan dan Program.....	122

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2. 1 Dimensi Pengembangan Kapasitas	30
Gambar 2. 2 Pendekatan Pengembangan Kapasitas dan Area Pengukurannya	40
Gambar 2. 3 Kerangka Pikir.....	57
Gambar 4. 1 Peta Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan	65
Gambar 4. 2 Struktur Organisasi Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan	76

ABSTRAK

INDRAYATI FATAH. *Pengembangan Kapasitas Dinas Kesehatan Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan* (dibimbing oleh Suryadi Lambali dan Muhammad Yunus).

Penelitian ini bertujuan mengupas konsep peningkatan kapasitas dalam konteks Program Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu) Milenial di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan. Studi ini menggunakan pendekatan strategis peningkatan kapasitas dengan berfokus pada pembentukan dan pengembangan program yang menjawab kebutuhan kesehatan generasi milenial. Melalui inisiatif berbasis *partnership*, indikator pengembangan kapasitas dapat dinilai melalui aktivasi komunitas, kolaborasi dan berbagi informasi, kepadatan jaringan, dan reorientasi layanan. Penelitian ini menyoroti keberhasilan dan tantangan program dengan menunjukkan upaya kolaboratif, pemberian layanan adaptif, dan strategi inovatif berkontribusi terhadap peningkatan kapasitas yang efektif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam pengembangan kapasitas, aktivasi komunitas berhasil membentuk tim kerja dan kader Posyandu di wilayah target, tetapi diperlukan peningkatan pada sistem pelaporan bulanan untuk pemantauan yang lebih efektif. Kolaborasi dan pertukaran informasi antarorganisasi Dinas Kesehatan menciptakan koordinasi yang efisien. Adapun kepadatan jaringan Program Posyandu Milenial membawa kolaborasi yang kuat dengan berbagai stakeholder. Terdapat reorientasi layanan dan program. Adapun implementasi masih berfokus pada layanan utama, sedangkan layanan pengembangan belum terlaksana. Oleh karena itu, diperlukan keterlibatan peran pemimpin lokal, peningkatan kolaborasi melalui media sosial, perhatian pada jumlah aktor yang terlibat, dan diversifikasi bentuk pelaksanaan program. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi berharga dalam upaya meningkatkan layanan kesehatan remaja melalui pendekatan yang komprehensif dan partisipatif.

Kata kunci: milenial, *partnership*, pelayanan kesehatan, pengembangan kapasitas, Posyandu



ABSTRACT

INDRAYATI FATAH. Capacity Building in in Health Office of Pangkajene and Kepulauan Regency (supervised by Suryadi Lamball and Muhammad Yunus).

The research aims to explore the concept of capacity building within the context of the Millennial Integrated Service Post (Posyandu) program in Pangkajene and Island Regency. The research used the capacity building strategic approach by focusing on establishing and developing a program responding the health needs of the millennial generation. Through the partnership-based initiatives, the capacity building indicators could be perceived through the community activation, collaboration, information sharing, network density, and service reorientation. The research highlights the program successes and challenges, showcasing how the collaborative effort, adaptive service delivery, and innovative strategy contribute to the effective capacity building. In the capacity building process, community activation successfully forms the teams and cadres in the target areas, yet improvement in the monthly reporting system is needed for more effective monitoring. The collaboration and information exchanges among the organizations within the Health Department create the efficient coordination. At the same time, the density of the Millennial Integrated Health Service Post program network fosters the strong collaboration with various stakeholders. There has been the reorientation of the services and programs, however, the implementation still predominantly focuses on the core services, and the developmental services have yet to be executed. The recommendations involve to engage the local leaders, enhance the collaboration through the social media, pay attention to the number of involved actors, and diversify the forms of program implementation. The results of this research are expected to make the valuable contribution on the effort aiming at improving the adolescent healthcare services through the comprehensive and participatory approaches.

Key words: millennial, partnership, health service, capacity building, Posyandu.



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Organisasi sektor publik maupun organisasi sektor privat memerlukan pengembangan kapasitas serta pengukuran keberhasilannya dalam mengoperasionalkan organisasi tersebut. Pengembangan kapasitas organisasi memegang peranan penting dalam membantu organisasi untuk mengubah dirinya sendiri melalui strategi yang sangat terencana dan dengan prediksi masalah yang kemungkinan dapat diatasi melalui solusi-solusi yang diberikan (Boedhi, 2000).

Lembaga dan organisasi publik dituntut untuk mengembangkan kapasitas organisasi yang dimilikinya untuk menjalankan tata kelola pemerintahan baik dalam kebijakan dan pelayanan, sehingga berbagai aktivitas organisasi dapat dikerjakan secara efektif dan efisien. Dengan demikian, keberhasilan kinerja kebijakan salah satunya dipengaruhi oleh kapasitas organisasi sebagai pelaksana kebijakan. Jika dilihat dalam pengertian yang lebih luas, yang sekarang digunakan dalam pengembangan penyelenggaraan pemerintahan, kapasitas tidak hanya berkaitan dengan keterampilan dan kemampuan individu, tetapi juga dengan kemampuan organisasi untuk mencapai misinya secara efektif dan kemampuan mempertahankan kelangsungan hidupnya dalam jangka panjang.

Munculnya berbagai kebijakan pemerintah, terutama kebijakan-kebijakan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, PP Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah telah menjadi perwujudan dalam peningkatan kapasitas pemerintahan daerah, dalam PP tersebut dijelaskan dan diamanatkan bahwa Pemerintah wajib menindaklanjuti hasil evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah dengan melaksanakan program-program peningkatan kapasitas.

Dinas kesehatan merupakan salah satu organisasi perangkat daerah yang tidak terkecuali membutuhkan pengembangan kapasitas serta evaluasi dalam proses pengembangan kapasitasnya. Berdasarkan Peraturan daerah nomor 11 Tahun 2007, Dinas Kesehatan mempunyai tugas melaksanakan sebagian kewenangan/ urusan pemerintah daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan di bidang kesehatan yang mempunyai tanggung jawab dan kewenangannya berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Pembangunan kesehatan merupakan bagian integral dan terpenting dalam pembangunan Nasional. Tujuan diselenggarakannya pembangunan kesehatan adalah untuk meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujudnya derajat kesehatan masyarakat yang optimal. Hal ini sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 pasal 28 H ayat (1) bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan

mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

Tidak terkecuali, kesehatan anak/ remaja juga diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 25 Tahun 2014 tentang upaya kesehatan anak, menunjukkan agar setiap anak dapat memiliki kemampuan berperilaku hidup bersih dan sehat, memiliki keterampilan hidup sehat dan keterampilan sosial yang baik sehingga dapat belajar, tumbuh dan berkembang secara harmonis dan optimis menjadi sumber daya manusia yang berkualitas.

Menurut data Badan Pusat Statistika (BPS) Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan tahun 2020, total penduduk Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan yang berjumlah 345.775 penduduk, dimana 96.221 diantaranya merupakan penduduk dengan usia remaja. Hal tersebut menunjukkan bahwa penduduk usia remaja di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan memiliki persentase jumlah yang cukup banyak dan oleh karenanya juga memerlukan perhatian khusus dari pihak pemerintah, terutama pada aspek kesehatannya.

Kompleksnya permasalahan kesehatan remaja seperti gizi buruk, HIV/AIDS, penggunaan tembakau, penggunaan obat terlarang, kekerasan, kenakalan, pelecehan, aborsi, dan permasalahan lainnya memerlukan penanganan yang komprehensif dan terintegrasi yang melibatkan semua unsur dari lintas program dan sektor terkait. Untuk mengatasi permasalahan remaja dibutuhkan sebuah wadah yang dapat

memfasilitasi remaja dalam memahami permasalahan kesehatan remaja. Oleh karena itu, Dinas Kesehatan Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan membentuk Program Posyandu Milenial (PMP) dalam upaya penanganan permasalahan kesehatan remaja.

Pada upaya penanganan permasalahan remaja tersebut, Dinas Kesehatan Pangkajene dan Kepulauan tentunya memiliki berbagai hambatan. Diantaranya yaitu lemahnya proses penguatan kelembagaan organisasi, sehingga lemahnya penguatan kelembagaan ini berdampak pada tidak maksimalnya proses pelayanan yang dilakukan. Hal tersebut bisa dilihat dari pelaksanaan program yang dinilai kurang maksimal akibat lemahnya bentuk kerjasama oleh Dinas kesehatan Pangkajene dan Kepulauan dengan sektor lainnya. Tidak hanya itu, kurangnya sosialisasi serta rendahnya tingkat partisipasi masyarakat mengakibatkan rendahnya pengetahuan masyarakat akan pentingnya kesehatan.

Berdasarkan beberapa fenomena tersebut, penelitian ini berfokus pada pengembangan kapasitas yang dikemukakan oleh crisp, et all (2000) yang menjelaskan bahwa pengembangan kapasitas suatu organisasi dapat di lihat melalui 4 pendekatan yaitu organisasi dari bawah ke atas (*Bottom-Up Organizational*), organisasi dari atas ke bawah (*Top-Down Organizational*), Kemitraan (*Partnership*), serta pengorganisasian masyarakat (*Community Organizing*). Adapun dalam penelitian ini, peneliti berfokus pada pendekatan kemitraan (*Partnership*) sebagai pendekatan dalam melihat pengembangan kapasitas pada Dinas Kesehatan

Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan melalui Program Posyandu Milenial.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian diatas, maka penulis merumuskan permasalahan tersebut dalam bentuk pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana pengembangan kapasitas pada pendekatan kemitraan melalui aktivasi komunitas pada dinas Kesehatan Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan?
2. Bagaimana pengembangan kapasitas pada pendekatan kemitraan melalui kolaborasi dan berbagi informasi pada dinas Kesehatan Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan?
3. Bagaimana pengembangan kapasitas pada pendekatan kemitraan melalui kepadatan jaringan pada dinas Kesehatan Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan?
4. Bagaimana pengembangan kapasitas pada pendekatan kemitraan melalui reorientasi layanan dan program pada dinas Kesehatan Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan?

1.3 Tujuan Penulisan

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dalam penulisan ini yakni:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis pengembangan kapasitas pada pendekatan kemitraan melalui aktivasi komunitas pada dinas Kesehatan Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis pengembangan kapasitas pada pendekatan kemitraan melalui kolaborasi dan berbagi informasi pada dinas Kesehatan Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan
3. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis pengembangan kapasitas pada pendekatan kemitraan melalui kepadatan jaringan pada dinas Kesehatan Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan
4. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis pengembangan kapasitas pada pendekatan kemitraan melalui reorientasi layanan dan program pada dinas Kesehatan Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan permasalahan diatas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Akademik

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu administrasi negara, khususnya pada kajian pengembangan kapasitas.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran, serta rekomendasi bagi dinas Kesehatan Pangkajene dan Kepulauan dalam pengembangan kapasitas pada dinas Kesehatan Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, khususnya pada pelaksanaan program posyandu milenial.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Perspektif Administrasi Publik

Administrasi publik merupakan suatu ilmu pengetahuan yang bersifat dinamis dan telah mengalami perubahan dan pembaharuan dari waktu ke waktu. Pendapat yang muncul dalam menanggapi setiap fenomena atau tantangan mengenai masalah-masalah publik yang muncul melahirkan suatu yang disebut paradigma administrasi publik. Paradigma yang muncul ini merupakan suatu sudut pandang ahli tentang peranan dan tantangan administrasi publik dalam menjawab masalah yang muncul. Walaupun setiap pendapat yang lahir selalu ada perdebatan dalam sebuah paradigma, akan tetapi secara umum para ahli menilai ada empat perkembangan paradigma administrasi publik.

Perkembangan paradigma administrasi publik dimulai dikenal pada tahun 1990-an. Dimana salah satu karya Frank Goodnow "*Political and Administration*" yang mendikotomikan politik dan administrasi, serta karya lain yang terkenal lainnya seperti tulisan Frederick W. Taylor "*Principles of Scientific Management*". Frederick W. Taylor merupakan seorang pakar manajemen ilmiah yang mengembangkan pendekatan baru dalam manajemen publik di sektor swasta yang memasukkan metode produksi dalam meningkatkan produktivitas di sektor industri, Taylor sebagai pelopor teori klasik ini menyebutnya metode ilmiah ini adalah cara terbaik untuk melaksanakan atau meningkatkan output dengan metode produksi

yang paling cepat, efisien, dan paling tidak melelahkan. Bapak manajemen ilmiah ini berpendapat bahwa jika ada cara terbaik untuk meningkatkan produktivitas di sektor industri, tentu ada juga cara sama untuk meningkatkan produktivitas di organisasi publik. Kemudian di beberapa literatur juga memberikan pendapat bahwa metode yang berhasil diterapkan di sektor bisnis atau swasta dapat juga diterapkan di sektor publik, seperti yang pendapat dari Wilson, bahwa pada hakekatnya bidang administrasi adalah bidang bisnis, sehingga metode yang berhasil di dunia bisnis dapat juga diterapkan untuk manajemen sektor publik.

Dilihat dari beberapa literatur tentang perkembangan administrasi baik dari dalam maupun dari luar negeri secara umum memberikan empat paradigma yang berkembang dalam Administrasi publik yakni : (1) Old Public Administration (OPA); (2) New Public Administration (NPA); (3) New Public Management (NPM); dan (4) New Public Services (NPS) yang dijelaskan sebagai berikut:

2.1.1 Paradigma *Old Public Administration* (OPA)

Paradigma *Old Public Administration* (OPA) atau administrasi publik lama juga disebut sebagai administrasi publik tradisional (klasik), merupakan paradigma yang berkembang pada awal kelahiran ilmu administrasi public, yang dipelopori oleh Woodrow Wilson dengan karyanya "*The Study of Administration*" tahun 1887 serta F.W.Taylor dengan bukunya "*Principles of*

Scientific Management The Old Public Administration pertama kali dikemukakan oleh Woodrow Wilson (seorang Presiden AS dan juga merupakan Guru Besar Ilmu politik. Beliau memberikan pendapat dengan menyamakan bidang administrasi sama dengan bidang bisnis. Dari pendapat tersebut konsep *Old Public Administration* (OPA) yang memiliki tujuan melaksanakan kebijakan dan memberikan pelayanan. OPA dalam pelaksanaannya ini dilakukan dengan netral, profesional, dan lurus mengarah kepada tujuan yang telah ditetapkan.

Ada dua key main dalam memahami OPA, yang pertama bahwa adanya perbedaan yang jelas antara politik (policy) dengan administrasi. Kemudian yang kedua adalah perhatian untuk membuat struktur dan strategi pengelolaannya hak organisasi publik diberikan kepada manajernya (pemimpin), agar tugas-tugas dapat dilakukan secara efektif dan efisien.

Pendekatan administrasi publik tradisional (*Old Publik Administration*) menurut Denhardt dan Denhardt (2003), memiliki ciri dominan sebagai berikut:

- a. Administrasi publik cenderung punya peran yang terbatas dalam proses perumusan kebijakan publik, sedangkan peran utama lebih pada upaya mengimplementasikan kebijakan publik.

- b. Pemberian pelayanan dilaksanakan oleh para administrator yang harus bertanggung jawab kepada pejabat politik dan diberi diskresi (keleluasaan) yang sangat terbatas.
- c. Program-program publik dikelola oleh organisasi yang disusun secara hierarkis di mana para pemimpin mengontrol dari atas ke bawah.
- d. Tujuan utama yang hendak dicapai pemerintah adalah efisiensi dan rasionalitas.
- e. Apabila ingin efisien, organisasi publik harus dikelola dengan sistem tertutup di mana keterlibatan warga masyarakat sangat terbatas atau dibatasi.
- f. Tugas utama administrasi publik adalah melaksanakan fungsi teknis administrasi seperti POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Controlling, and Budgeting).

2.1.2 Perspektif *New Public Management* (NPM)

New Public Management (NPM) muncul di Inggris, New Zealand, Amerika Serikat dan Kanada, berusaha menggunakan pendekatan bisnis dalam sektor publik. Perspektif tersebut muncul tidak hanya karena krisis fiskal pada tahun 1970 dan 1980an karena adanya keluhan bahwa sektor publik terlalu besar, boros, inefisien, merosotnya kinerja pelayanan publik, kurangnya

perhatian terhadap pengembangan dan kepuasan kerja pegawai pemerintah (Hope, 2002 dikutip Sumartono, 2007).

Keban (2008) menambahkan bahwa: konsep *New Public Management* dapat dipandang sebagai suatu konsep baru yang ingin menghilangkan monopoli pelayanan yang tidak efisien yang dilakukan oleh instansi dan pejabat-pejabat pemerintah. Dengan konsep seperti inilah maka Christopher Hood dari London School of Economics (1995) mengatakan bahwa *New Public Management* mengubah cara-cara dan model bisnis privat dan perkembangan pasar. Manajemen Publik Baru mengacu pada sebuah ide-ide dan praktek kontemporer yang pada intinya, berusaha untuk menggunakan pendekatan sektor bisnis swasta ke dalam sektor publik. Manajemen publik baru menjadi sebuah modal normative, model yang menandai perubahan yang sangat besar tentang bagaimana kita berfikir tentang peran administrator publik (Denhardt & Denhardt, 2003).

Adapun Menurut Denhardt dan Denhardt (2003) Perspektif *New Public Management* memiliki ciri dominan sebagai berikut.

- a. Pelaksanaan tugas manajemen pemerintahan lebih banyak diserahkan kepada para manajer profesional.
- b. Kinerja diukur dengan standar dan ukuran kinerja yang jelas
- c. Lebih ditekankan pada pengawasan dan penilaian hasil

- d. Pembagian tugas ke dalam unit kerja yang ada di level lebih bawah (desentralisasi).
- e. Dikembangkan semangat persaingan dalam tubuh pemerintahan
- f. Lebih menekankan penerapan gaya manajemen sektor swasta
- g. Lebih menekankan disiplin tinggi dan tidak boros dalam menggunakan berbagai sumber daya publik.

Kelahiran konsep *New Public Management* (NPM) muncul pertama kali di Amerika Serikat dimana adanya sejumlah krisis yang terjadi, krisis yang terjadi seperti yang dijelaskan dalam Osborne dan Gaebler (1992) yakni:

1. ketidakmampuan pemerintah menangani sejumlah masalah masyarakat seperti penggunaan obat bius, kejahatan, kemiskinan, ketiadaan rumah, buta huruf, sampah beracun, melonjaknya biaya perawatan medis;
2. Birokrasi pemerintah yang besar dan tersentralisasi serta layanan yang baku, tidak bergantung pada berbagai tantangan dari masyarakat informasi yang berubah dengan cepat di era industri terkesan lamban dalam mengatasi berbagai permasalahan aktual di masyarakat;

3. Sistem birokrasi yang kolot menghalangi kreativitas dan melemahkan energi para pegawai. Bukan birokratnya semata sebagai penyebab tetapi sistemlah yang menjadi penyebab utama, walaupun diakui bahwa ada birokrat yang tidak kreatif; dan (4) Kebanyakan pemerintah Amerika tidak mengetahui siapa publik/pelanggan yang harus dilayani dan dipenuhi kebutuhannya.

Pengalaman di Negara Amerika Serikat dalam perspektif *New Public Management* sebagaimana tertuang dalam sepuluh prinsip *reinventing government* “karya Osborn & Gaebler”. Adapun prinsip-prinsip tersebut sebagai berikut:

- a. *Catalytic Government: steering rather than rowing* (Pemerintahan Katalis: mengarahkan dari pada mengayuh/mendayung). Pemerintah harus mengambil peran sebagai katalisator dalam memenuhi/memberikan pelayanan publik dengan melalui cara merangsang sektor swasta, pemerintah lebih berperan sebagai pengarah. Dengan konsep tersebut maka: (1) pemerintah harus menghasilkan kebijakan yang efektif yang lebih banyak mengarahkan dari pada sebagai pelaksana; (2) pemerintah harus memotivasi pihak swasta untuk terlibat dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat; (3) dengan melibatkan swasta berarti pemerintah bisa lebih efektif dan efisien.

b. *Community-Owned Government: empowering rather than serving* (Pemerintahan Milik Masyarakat: member wewenang dari pada melayani). Pemerintah yang dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat dengan melibatkan masyarakat maka masyarakat akan ikut bertanggung jawab terhadap pelaksanaan keputusan tersebut. Dengan konsep tersebut maka: (1) adanya pemberdayaan masyarakat; (2) memanusiakan masyarakat; (3) meningkatkan rasa hendarbeni; (4) keputusan yang diambil sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

c. *Competitive Government: injecting competition into service delivery* (pemerintahan yang kompetitif: menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan). Pemerintah menumbuhkan semangat untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dengan melalui persaingan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan konsep tersebut maka: (1) pelayanan bisa lebih baik; (2) tidak ada monopoli pemberian pelayanan kepada masyarakat; (3) aparat menjadi kreatif, inovatif dan imajinatif.

d. *Mission-Driven Government: transforming rule-driven organizations* (pemerintahan yang digerakkan oleh Misi: Mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan). Tugas-tugas yang dilaksanakan aparat pemerintah lebih berorientasi kepada misi. Pelaksanaan program harus lebih fleksibel. Dengan konsep ini,

maka: (1) misi organisasi pemerintahan harus jelas, (2) misi harus diketahui setiap aparat, (3) memberi keleluasaan kepada aparat/karyawan untuk mencapai misi tersebut, (4) pemerintah harus memahami kebutuhan masyarakat.

e. *Result Oriented Government; funding outcome, not inputs* (pemerintah yang berorientasi pada hasil: membiayai hasil bukan masukan). Pemerintahan yang menekankan pada hasil menekankan pentingnya untuk berorientasi pada hasil atau kinerja yang dicapai. Dengan konsep ini maka: (1) misi harus jelas, (2) tujuan harus jelas, (3) efisiensi pembiayaan diarahkan pada pencapaian hasil, (4) ukuran prestasi atau kinerja jelas.

f. *Customer-Driven Government: meeting the needs of the customer, not the bureaucracy* (Pemerintahan berorientasi pada pelanggan: memenuhi kebutuhan pelanggan bukan kebutuhan birokrasi). Pemerintah melayani kebutuhan masyarakat atau memberi pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan harus memberikan pelayanan sebaik-baiknya baik kuantitas maupun kualitasnya kepada masyarakat. Bukan sebaliknya masyarakat yang memberikan pelayanan kepada pemerintah (birokrasi). Dengan konsep ini maka: (1) peran pemerintah sebagai abdi masyarakat dapat dilaksanakan, (2) pemerintah harus mengidentifikasi kebutuhan dan kepentingan masyarakat, (3) perlu

pemberdayaan masyarakat, (4) pelayanan bisa dilakukan dengan sebaik mungkin.

g. *Enterprising Government: earning rather than spending* (pemerintahan Wirausaha: Menghasilkan dari pada Membelanjakan). Pemerintah harus pandai menghasilkan dana (menggali sumber daya) bukan hanya pandai alam menghabiskan dana. Dengan konsep ini maka: (1) pemerintah harus kreatif, dan inovatif dalam menggali dana, (2) meningkatkan efektifitas dan efisiensi organisasi, (3) pandai menarik investor.

h. *Anticipatory Government: prevention rather than cure* (Pemerintahan Antisipatif: mencegah dari pada mengobati). Pemerintah harus berorientasi pada masa depan. Pemerintah tidak hanya mengatasi masalah-masalah yang telah terjadi tetapi juga mengantisipasi kemungkinan terjadinya masalah-masalah yang akan muncul di masa depan. Dengan konsep ini maka: (1) pemerintah dituntut mempunyai kemampuan memecahkan masalah, (2) peka terhadap situasi internal dan eksternal, (3) mampu mengidentifikasi situasi internal dan eksternal, (4) mampu menganalisis situasi internal dan eksternal, (5) dituntut mempunyai kemampuan mencegah timbulnya masalah.

i. *Decentralized Government: From hierarchy to participation and teamwork* (Pemerintahan Desentralisasi: Dari system hirarki menuju partisipasi dan tim kerja). Pemberian pelayanan kepada

masyarakat dengan proses melalui tingkatan-tingkatan yang banyak tidak efektif dan efisien serta menyebabkan ketidakpuasan. System desentralisasilah yang efektif dan efisien. Dengan konsep ini maka: (1) pendelegasian wewenang, (2) melaksanakan manajemen partisipatif, (3) pelayanan yang efektif dan efisien.

j. *Market Oriented Government: leveraging change through the market* (Pemerintahan yang berorientasi pasar: mendorong perubahan melalui pasar). Pemerintah harus berorientasi pada pasar dalam arti berusaha menggunakan mekanisme pasar dari pada mekanisme birokrasi. Dengan konsep ini maka: (1) tingkat hirarki birokrasi cukup pendek, (2) pelayanan diberikan sesuai dengan kebutuhan atau permintaan masyarakat, (3) pemerintah harus peka terhadap kebutuhan masyarakat, (4) pemerintah bisa merestrukturisasi pasar (Osborne & Gaebler, 1992).

2.1.3 Perspektif *New Public Service* (NPS)

Munculnya perspektif *New Public Service* ini didukung oleh beberapa tulisan lain yang berkembang beberapa tahun sebelumnya sebagai reaksi terhadap dominasi perspektif *New Public Management* diberbagai belahan dunia. Pertama, Wamsley & Wolf (1996) melakukan kritik keras atas *reinventing government* dengan menyunting buku berjudul "*refounding democracy public administration.*" Wamsley & Wolf mengumpulkan banyak tulisan yang

melukiskan betapa pentingnya melibatkan masyarakat dalam administrasi publik dalam posisi sebagai warga negara bukan sekedar sebagai pelanggan. Buku tersebut menekankan betapa pentingnya *democratic government* yang mengedepankan partisipasi masyarakat dalam administrasi publik.

Nilai-nilai seperti keadilan, transparansi dan akuntabilitas merupakan nilai-nilai yang dijunjung tinggi dalam pelayanan publik. Dalam buku *Pelayanan Publik Partisipatif* karya Erwan Agus (2005) menjelaskan paradigma NPS yang berpandangan bahwa responsivitas (tanggung jawab) birokrasi lebih diarahkan kepada warga negara (citizen's) bukan clients, konstituen (constituent) dan bukan pula pelanggan (customer). Konsep NPS menuntut administrator publik agar wajib melibatkan masyarakat (sejak proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi) dalam pemerintahan dan tugas-tugas pelayanan umum lainnya, dengan tujuan untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik, sesuai dengan nilai-nilai dasar demokrasi, serta mencegah potensi terjadinya korupsi birokrasi.

Konsep *New Publik Servis*, menjalankan administrasi pemerintahan tidaklah sama dengan organisasi bisnis. Administrasi negara harus digerakkan sebagaimana menggerakkan pemerintahan yang demokratis. Misi organisasi publik tidak sekedar memuaskan pengguna jasa (*customer*) tapi juga menyediakan pelayanan barang dan jasa sebagai pemenuhan hak dan kewajiban publik. Ada tujuh

prinsip *New Publik Servis* (NPS) yang dijelaskan oleh Denhardt dan Denhardt (2003) yakni :

1. Peran utama dari pelayanan publik adalah membantu masyarakat mengartikulasikan dan memenuhi kepentingan yang telah disepakati bersama, dari pada mencoba mengontrol atau mengendalikan masyarakat ke arah yang baru.
2. Administrasi publik harus menciptakan gagasan kolektif yang disetujui bersama tentang apa yang disebut sebagai kepentingan publik.
3. Kebijakan dan program yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara efektif dan responsive melalui upaya-upaya kolektif dalam proses kolaboratif.
4. Kepentingan publik lebih merupakan hasil suatu dialog tentang nilai-nilai yang disetujui bersama dari pada agregasi kepentingan pribadi para individu.
5. Para pelayan publik harus memberi perhatian tidak semata pada pasar, tetapi juga aspek hukum dan peraturan perundang-undangan, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standard professional dan kepentingan warga masyarakat.

6. Organisasi publik dan jaringan-jaringan yang terlibat akan lebih sukses dalam jangka panjang kalau mereka beroperasi melalui proses kolaborasi dan melalui kepemimpinan yang menghargai semua orang.
7. Kepentingan publik lebih dikembangkan oleh pelayan-pelayan publik dan warga masyarakat, dari pada oleh manager wirausaha yang bertindak seakan-akan uang milik mereka.

Membuang sisi buruk OPA dan NPM, Denhardt dan Denhardt (2003) selanjutnya mengembangkan paradigma baru yang disebut *New Public Service (NPS)*. Paradigma NPS ini dibangun berdasarkan (1) *theories of democratic citizenship*, (2) *models of community and civil society*, (3) *organizational humanism and the new public administration*, and (4) *post-modern public administration*. Inti dari *Theories of Democratic Citizenship* adalah warga Negara tidak hanya dilihat dari status legalnya yaitu hak dan kewajibannya, namun juga dari tanggung jawabnya terhadap hal-hal yang terkait dengan isu-isu lebih luas karena warga Negara termasuk, bahkan menjadi elemen fundamental dalam sebuah komunitas politik. Kewarganegaraan lebih berkaitan dengan kapasitas warga Negara untuk mampu mempengaruhi corak kehidupan system politik.

Pemerintah dibentuk untuk menjamin agar warga Negara dapat membuat sejumlah pilihan yang sesuai dengan kepentingannya, misalnya melalui pemilu, penunaian hak-hak individualnya dan pemenuhan altruisme politik. Semua itu akan mendorong individu untuk mau terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan bukan semata-mata demi kepentingan pribadinya, namun lebih pada kepentingan publik yang lebih luas. Dengan demikian, warga Negara kian berdaya melibatkan diri secara aktif, intensif dan mampu menjalankan sebuah pemerintahan yang efektif (*they would run the government*).

Terdapat tujuh hal penting yang dapat dijadikan pedoman praktis atau pelajaran praktis dalam penyelenggaraan pelayanan publik demokratis berdasarkan pendekatan *new public service* (Denhard & Denhardt, 2003), yaitu:

1. *Serve citizen, not customers*

Administrator publik bekerja untuk Kepentingan publik (*publik interest*) dan bukan untuk kepentingan diri sendiri (*self-interest*). Kepentingan publik lebih merupakan hasil dari sebuah dialog tentang nilai-nilai bersama (*shared values*) dari pada merupakan agregasi dari kepentingan individu. Oleh karena itu, pegawai pemerintah tidak hanya semata-mata merespon tuntutan pelanggan yang beragam dan saling berupaya memaksimalkan kepentingan dirinya sendiri tetapi seharusnya

lebih memusatkan diri kepada upaya membangun hubungan saling percaya dan kolaborasi yang kuat antar warga Negara sebagai pemilik dan penjaga hak serta kewajiban bagi komunitas yang lebih luas.

2. Seek the publik interest

Administrator publik harus berperan aktif membangun paham bersama dan kolektif tentang kepentingan publik. Tujuannya bukan untuk menemukan solusi yang cepat atas dasar pilihan individu, tetapi untuk membangun kreasi lahirnya kepentingan dan tanggung jawab bersama.

3. Value citizenship over entrepreneurship

Kepentingan publik bisa dicapai dengan lebih baik jika dilakukan oleh pegawai pemerintah bersama warga Negara yang terikat dengan komitmen untuk memberikan kontribusi terbaik bagi masyarakat dari pada para manajer wirausaha yang bertindak organisasi dan uang publik itu adalah miliknya.

4. Think strategically

Kebijakan dan program yang sangat dibutuhkan oleh publik hanyalah bisa dicapai secara efektif dan bertanggung jawab lewat usaha/upaya bersama lewat proses kolaboratif.

5. Recognize that accountability is not simple

Pegawai pemerintah haruslah lebih responsive dan atentif dari pada pasar; dan mereka juga harus bekerja berdasarkan ketentuan

status, hukum, konstitusi, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar professional dan kepentingan warga.

6. *Serve rather than steer*

Semakin pentingnya aparat pemerintah mendayagunakan kepemimpinan berbasis nilai bersama dalam membantu warganya untuk mengartikulasikan dan menemukan kepentingan bersama daripada berusaha mengendalikan atau mengarahkan masyarakat menuju kearah yang baru.

7. *Value people, not just productivity*

Organisasi publik dan seluruh jaringannya dalam berpartisipasi mencapai kepentingan publik akan berhasil dalam jangka Panjang bila mereka bisa berjalan lewat proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama yang didasarkan atas rasa saling menghormati pada semua orang.

Ketujuh prinsip tersebut merupakan sebuah kesatuan yang utuh demi tercapainya sebuah *Inklinasi* pemerintah untuk memberikan sesuatu yang terbaik bagi warganya sesuai dengan apa yang diinginkan dan diharapkannya dengan cara yang lebih humanis (Islamy, 2002).

2.2 Teori-Teori Organisasi Kelembagaan

Konsep kapasitas organisasi dapat ditelusuri dari perspektif teori organisasi. Pada perspektif sistem rasional, organisasi adalah kolektivitas yang berorientasi untuk mengejar tujuan yang relatif spesifik dan menunjukkan struktur sosial yang relatif sangat diformalkan (Scott, 2003).

Pada definisi ini, organisasi tidak hanya berfokus pada karakteristik khas dari organisasi tetapi juga pada struktur normatifnya.

Rasionalitas pada keunikan dan struktur normatif tersebut menuntut organisasi untuk bertahan selama mungkin. Inilah yang disebut oleh Scott (2003) dengan kemampuan bertahan (*durability*). Organisasi dirancang sedemikian rupa untuk bertahan dari waktu ke waktu, secara rutin dan terus menerus mendukung upaya untuk melakukan serangkaian kegiatan tertentu. Lebih dari sekedar struktur sosial, organisasi diharapkan dapat mencapai stabilitas dari waktu ke waktu dan terlepas dari perubahan anggotanya yang merupakan salah satu fungsi utama formalisasi. Kemampuan bertahan tidak selalu berarti efektivitas, karena organisasi dapat bertahan walaupun dianggap oleh banyak orang tidak kompeten (Meyer dan Zucker, 1989).

Daya tahan tidak harus menjadi disamakan dengan kekakuan. Beberapa bentuk baru dari organisasi dirancang untuk menggabungkan fleksibilitas yang besar dengan pemeliharaan dalam konteks kemampuan dengan mengubah kombinasi personil, struktur, dan bahkan tujuan (Scott, 2003). Untuk dapat bertahan, maka organisasi harus mampu menyesuaikan perilakunya dalam merespon lingkungan. Fokus organisasi dalam meningkatkan kemampuan bertahan pada lingkungan yang terus berubah harus didukung sejumlah faktor penting. Staats et al. (2004) menjelaskan bahwa ada tiga faktor yang harus dimiliki dalam penyesuaian

dengan lingkungan yakni informasi, umpan balik terhadap kinerja, dan lingkungan sosial yang mendukung.

Burky dan Perry (1999) menyebutkan bahwa organisasi adalah sebuah kesatuan yang terdiri dari sekelompok orang yang bertindak secara bersama-sama dalam rangka mencapai tujuan bersama.

Scott (2003) menyatakan bahwa kelembagaan merupakan struktur sosial yang telah mencapai ketahanan tertinggi dan terdiri dari budaya kognitif, normatif, dan regulatif yang sarat dengan perubahan. Elemen-elemen ini secara bersama-sama mempengaruhi kegiatan dan sumber daya untuk memberikan stabilitas dan makna bagi kehidupan sosial. Dalam upaya memberikan stabilitas ini maka sebuah lembaga perlu memperhatikan unsur-unsur seperti *rules, norms, cultural benefit*, peran dan sumber daya material. Hal inilah yang dapat membentuk komitmen organisasi dalam memberikan stabilitas melalui berbagai kebijakan dan program yang ada.

Penguatan kapasitas kelembagaan, di sisi lain, merupakan suatu pendekatan pembangunan di mana semua orang (pihak) memiliki hak yang sama terhadap sumberdaya, dan menjadi perencana pembangunan bagi diri mereka. Menurut Eade (1997), pengembangan kapasitas kelembagaan terfokus pada lima isu pokok:

1. Penguatan kapasitas kelembagaan sering digunakan secara sederhana untuk menjadikan suatu lembaga lebih efektif

mengimplementasikan proyek pembangunan. Kelembagaan merupakan instrumen untuk mencapai tujuan tertentu.

2. Penguatan kapasitas kelembagaan dapat juga menunjuk pada upaya yang mendukung organisasi untuk menjadi katalis dialog dan atau memberikan kontribusi dalam mencapai alternatif pembangunan. Pandangan ini menekankan peran mendemokratisasikan organisasi pemerintah dan organisasi berbasis masyarakat dalam masyarakat madani.
3. Jika penguatan kapasitas kelembagaan adalah suatu cara untuk mencapai tujuan, kemudian tujuan yang dimaksudkan oleh lembaga-lembaga yang ikut serta, maka harus dinyatakan secara eksplisit agar dapat membandingkan berbagai pilihan atau mengevaluasi kemajuannya.
4. Jika penguatan kapasitas kelembagaan merupakan tujuan akhir (misalnya memperkuat kualitas suatu pengambilan keputusan), maka pilihan tersebut membutuhkan tujuan yang jelas dan analisis kontekstual terhadap unsur-unsur kelembagaan. Fokusnya adalah misi organisasi yang berimbang, dan
5. Keterkaitan dengan lingkungan eksternal, struktur dan aktivitasnya. Kriteria efektivitasnya akan berhubungan dengan faktor luar di mana misi itu dirasakan tepat, masuk akal dan terpenuhi.

2.3 Pengembangan Kapasitas dalam Perspektif Administrasi Publik

Pengembangan kapasitas merupakan suatu kajian yang masuk dalam ranah manajemen publik, pengembangan kapasitas merupakan salah satu konsep dasar yang berkembang cukup pesat sejak awal 1990an khususnya sejalan dengan perumusan daya dukung (*resource*) baik yang berupa kemerosotan lingkungan, inefisiensi dan inefektivitas pembangunan dan sejenisnya. *Capacity building* memberikan sebuah harapan yang baik khususnya dalam kerangka mewujudkan tujuan penyelenggaraan pemerintahan, yaitu dalam rangka peningkatan efektifitas dan efisiensi manajemen publik menuju realisasi tujuan yang diharapkan. sebelum disajikan kajian teoritik mengenai *capacity building* terlebih dahulu diuraikan pemahaman mengenai *capacity* atau Kapasitas itu sendiri. Pada sektor publik, kapasitas organisasi telah didefinisikan secara luas sebagai 'kemampuan pemerintah untuk menyusun, mengembangkan, mengarahkan, dan mengontrol sumber daya keuangan, manusia, fisik, dan informasinya' (Ingraham et al., 2003,) dan, dalam organisasi nirlaba sektor, sebagai seperangkat praktik manajemen, proses atau atribut yang membantu organisasi untuk memenuhi misinya (Letts et al., 1999; Eisinger, 2002).

Ilato (2017) menjelaskan pengembangan kapasitas sebagai upaya dalam menyesuaikan kebijakan-kebijakan dan peraturan-peraturan serta mereformasi struktur kelembagaan dan budaya organisasi, memodifikasi

mekanisme prosedur dan koordinasi, meningkatkan keterampilan dan kualifikasi sumber daya manusia, dan merubah sistem nilai dan sikap individu sebagai suatu cara untuk memenuhi efektivitas organisasi.

2.4 Konsep Pengembangan Kapasitas

2.4.1 Definisi Pengembangan Kapasitas

Dalam perkembangannya, pendefinisian *Capacity building* atau pengembangan kapasitas hingga saat ini dimaknai secara berbeda-beda oleh para ahli hal ini dilatarbelakangi karena *Capacity building* merupakan konsep yang universal dan memiliki dimensi yang beragam. Milen (2001) mendefinisikan kapasitas sebagai kemampuan individu, organisasi atau sistem untuk menjalankan fungsi sebagaimana mestinya secara efektif, efisien dan terus-menerus.

Grindle dan Hilderbrand (1995) mendefinisikan *capacity building* sebagai *improvements in ability of public organizations, either single or cooperation with other organizations, to perform appropriate tasks*. Dengan kata lain, *Capacity building* tersebut merupakan peningkatan kemampuan organisasi publik dalam mencapai tujuan tertentu baik secara mandiri maupun berkerja sama dengan organisasi lainnya. Horton et al. (2003) yang menjelaskan bahwa pengembangan kapasitas merupakan "*an ongoing process to increase the ability of organization to carry out its functions and*

achieve its objectives, and to learn and solve problems". Konsep ini menjelaskan pengembangan kapasitas sebagai kemampuan untuk menampilkan fungsi dasar, yakni pencapaian tujuan, pembelajaran dan penyelesaian masalah.

Grindle (1997) menjelaskan bahwa: "*Capacity building is intended to encompass a variety of strategies that have to with increasing the efficiency, effectiveness, and responsiveness of governance performance*" grindle menyebutkan bahwa pengembangan kapasitas merupakan upaya yang dimaksudkan untuk mengembangkan suatu ragam strategi peningkatan *efficiency, effectiveness, dan responsiveness* kinerja pemerintah.

Gambar 2. 1
Dimensi Pengembangan Kapasitas

<i>Dimension</i>	<i>Fokus</i>	<i>Type of Activities</i>
<i>Human resources development</i>	<i>Supply of professional technical personnel</i>	<i>Training, salaries, conditions of work, recruitment</i>
<i>Organizational strengthening</i>	<i>Management systems to improve performance of spesifik task and, microstructures</i>	<i>Managerial structures, Organizational culture, Incentive systems, Leadership Communications</i>
<i>Institution reform</i>	<i>Institutions and system macrostructures</i>	<i>Rules of the game for economic political, policy and legal change constitutional reform</i>

Sumber : Grindlle, 1997

Berdasarkan gambar diatas, Grindle (1997) membagi pengembangan kapasitas menjadi 3 dimensi yakni:

1. Level sistem, yaitu intervensi pada pengaturan program kerja dan kebijakan dalam sistem pemerintahan daerah sehingga dapat mendukung pencapaian tujuan yang diinginkan.
2. Level kelembagaan/institutional, yaitu intervensi pada penataan struktur organisasi, proses pengambilan keputusan organisasi, prosedur dan mekanisme kerja, instrumen manajemen, dan hubungan atau jaringan antara organisasi satu dengan organisasi lainnya.
3. Level individual atau aparatur, yaitu intervensi pada peningkatan kualitas individu aparatur pemerintah daerah sehingga memiliki keterampilan, pengetahuan, sikap, etika, dan motivasi kerja sehingga berkemampuan menyelenggarakan tata pemerintahan yang baik (good governance)

Ilato (2017) mengemukakan, upaya pengembangan kapasitas dapat dilakukan pada siapa saja dan dimana saja sesuai dengan kebutuhannya, dalam konteks pembangunan, dimana dikenal pembangunan yang berorientasi pada keberlanjutan atau yang lebih dikenal dengan *good governance*, maka sasaran pengembangan kapasitas adalah pilar *good governance* itu sendiri, yaitu:

1. Masyarakat; Masyarakat di tingkatkan kapasitasnya baik secara individu maupun kelembagaannya agar dapat menjadi subyek pembangunan dan sekaligus menjadi mitra
2. pilar yang lain dalam pembangunan itu sendiri
3. Pemerintah; Mengapa harus? ya karena untuk menciptakan pelayanan yang baik dan berkualitas kepada masyarakat, maka aparatur pemerintahan dan juga sistem pemerintahan harus memiliki kapasitas yang baik pula.
4. Swasta dan Kelompok Peduli Lain; Upaya pembangunan tidak cukup dilakukan hanya dengan inisiatif masyarakat dan pemerintah semata-mata tapi juga oleh pihak lain seperti swasta yang bisa menjadi mitra pemerintah dalam pembangunan.

Rickett (2000) menjelaskan bahwa Peningkatan kapasitas berupaya meningkatkan kinerja unit kerja, departemen, dan seluruh organisasi. Peningkatan kapasitas organisasi adalah upaya yang terencana di seluruh sistem untuk meningkatkan kinerja organisasi melalui refleksi, perencanaan, dan tindakan yang bertujuan. Secara khusus, pengembangan kapasitas melihat secara mendalam di mana suatu organisasi berdiri dibandingkan dengan di mana ia berharap berada di masa depan, dan mengembangkan keterampilan dan sumber daya untuk sampai ke sana.

Definisi lain tentang *capacity building* yang dikemukakan oleh Morisson (2001:42) yaitu melihat *capacity building* sebagai suatu proses untuk melaksanakan sesuatu, atau serangkaian gerakan, perubahan multilevel 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. Hal tersebut sejalan dengan brown (2001) yang menjelaskan *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.

Crisp, dkk (2000) mendefinisikan bahwa terlepas dari proses dan strategi yang digunakan untuk mencapai pengembangan kapasitas, pengembangan kapasitas digunakan pada intervensi yang telah mengubah kemampuan organisasi atau komunitas untuk mengatasi masalah dengan menciptakan struktur, pendekatan dan/atau nilai baru yang bersifat berkelanjutan tanpa perlu pendanaan terus menerus di masa depan.

Berdasarkan beberapa penjelasan di atas yang mendefinisikan *capacity building* atau pengembangan kapasitas dapat di pahami

bahwa pengembangan kapasitas adalah upaya pemerintah, masyarakat atau individu-individu maupun organisasi dalam mengembangkan keterampilan, keahlian, serta kemampuan organisasi yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu.

2.4.2 Tujuan Pengembangan Kapasitas

Tujuan *capacity building* menurut Richkett (2000) ialah suatu bentuk upaya dalam mendorong organisasi bertumbuh dengan lebih kuat dalam mencapai tujuan dan misi organisasi. Lebih jauh dirumuskan bahwa tujuan dari pembangunan kapasitas adalah:

- a. Mengakselerasikan pelaksanaan desentralisasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku
- b. Pemantauan secara proporsional tugas, fungsi, sistem keuangan, mekanisme dan tanggung jawab dalam rangka pelaksanaan pembangunan kapasitas daerah
- c. Mobilisasi sumber-sumber dana pemerintah, daerah dan lainnya.
- d. Penggunaan sumber-sumber dana secara efektif dan efisien.

Lebih lanjut Morisson (2001) menjelaskan bahwa tujuan dari pengembangan kapasitas adalah pembelajaran, berawal dari mengalirnya kebutuhan untuk mengalami suatu hal, mengurangi ketidaktahuan dan ketidakpastian dalam hidup, dan

mengembangkan kemampuan yang dibutuhkan untuk beradaptasi menghadapi perubahan.

Berdasarkan PP No. 59 Tahun 2012 Tentang Kerangka Nasional Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah BAB I pasal 2 yakni Pengembangan kapasitas pemerintahan daerah bertujuan untuk meningkatkan kinerja pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Jika dilihat berdasarkan PP No. 59 Tahun 2012 Tentang Kerangka Nasional Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah BAB II Ruang Lingkup Pengembangan Kapasitas Pemerintahan Daerah, Pasal 6 ayat 1-2 sebagai berikut.

1. Pengembangan kapasitas kelembagaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf b meliputi:
 - a. peningkatan kapasitas struktur organisasi yang efektif, efisien, rasional dan proporsional;
 - b. peningkatan kapasitas tata laksana penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi setiap unit kerja pemerintahan daerah;
 - c. pelembagaan budaya kerja organisasi yang produktif dan positif berdasarkan nilai-nilai luhur budaya bangsa;
 - d. peningkatan kapasitas anggaran untuk mendukung peningkatan kualitas dan kuantitas pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah;

- e. peningkatan kapasitas sarana dan prasarana kerja sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan tugas; dan
 - f. penerapan standar prosedur operasi (standard operating procedure) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelayanan umum
2. Pengembangan kapasitas kelembagaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui:
- a. penataan struktur organisasi Pemerintah Daerah yang tepat fungsi dan tepat ukuran melalui evaluasi dan analisis departemen dan spesialisasi unit-unit kerja organisasi pemerintahan daerah;
 - b. membenahi mekanisme kerja dan metode serta hubungan kerja antar unit organisasi Pemerintah Daerah dan antar unit organisasi Pemerintah Daerah dengan pihak lainnya;
 - c. perumusan nilai-nilai luhur sebagai budaya organisasi dan penanaman budaya organisasi pada setiap individu;
 - d. Penguatan dan pemantapan metode pengalokasian anggaran sesuai dengan visi, misi dan sasaran penyelenggaraan pemerintahan serta pengembangan sumber penerimaan daerah;
 - e. penyediaan sarana dan prasarana yang sesuai dengan standar yang ditetapkan; dan

f. penyediaan standar prosedur operasi (prosedur kerja) dan penerapan metode kerja modern berbasis ilmu pengetahuan dan teknologi dalam penyelenggaraan pemerintahan

Berdasarkan substansi pasal tersebut jelas bahwa pengembangan kapasitas kelembagaan terdapat 6 (enam) fokus yakni, struktur organisasi, mekanisme kerja, budaya organisasi, sistem anggaran/nilai, sarana prasarana dan prosedur kerja. Dalam praktiknya, terdapat beberapa jenis aktifitas pada masing-masing fokus dilihat dari kebijakan organisasi atau instansi yang bersangkutan. Tujuan utama pengembangan organisasi adalah untuk perbaikan fungsi organisasi itu sendiri. Peningkatan produktivitas dan keefektifan organisasi membawa implikasi terhadap kapabilitas organisasi dalam membuat keputusan berkualitas dengan melakukan perubahan terhadap struktur, kultur, tugas, teknologi dan sumber daya manusia.

Berdasarkan penjelasan diatas, tujuan pengembangan kapasitas dapat disimpulkan sebagai upaya agar seseorang, organisasi atau sistem dapat mencapai tujuan yang hendak dicapai.

2.4.3 Faktor-Faktor yang mempengaruhi Pengembangan Kapasitas

Terdapat banyak faktor yang mempengaruhi penyelenggaraan maupun kesuksesan program pengembangan kapasitas. Namun secara khusus Soeprapto (2006) mengemukakan bahwa faktor-

faktor signifikan yang mempengaruhi pengembangan kapasitas adalah sebagai berikut:

a. Komitmen bersama (*Collective commitments*)

Komitmen bersama dari seluruh aktor yang terlibat dalam sebuah organisasi sangat menentukan sejauh mana pengembangan kapasitas akan dilaksanakan ataupun disukseskan.

b. Kepemimpinan yang kondusif (*Conducive Leadership*)

Kepemimpinan merupakan salah satu hal yang paling mendasar dalam mempengaruhi inisiasi dan kesuksesan program pengembangan kapasitas personal dalam kelembagaan sebuah organisasi. Dalam konteks lingkungan organisasi publik, harus terus menerus didorong sebuah mekanisme kepemimpinan yang dinamis sebagaimana yang dilakukan oleh sektor swasta. Hal ini karena tantangan kedepan yang semakin berat dan juga realitas keterbatasan sumber daya yang dimiliki sektor publik.

c. Reformasi Peraturan.

Dalam sebuah organisasi harus disusun peraturan yang mendukung upaya pembangunan kapasitas dan dilaksanakan secara konsisten. Tentu saja peraturan yang berhubungan langsung dengan kelancaran pembangunan kapasitas itu

sendiri, misalnya saja peraturan adanya sistem *reward* dan *punishment*.

d. Reformasi Kelembagaan.

Reformasi peraturan di atas tentunya merupakan salah satu bagian penting dari reformasi kelembagaan ini. Reformasi kelembagaan pada intinya menunjuk kepada pengembangan iklim dan budaya yang kondusif bagi penyelenggaraan program kapasitas personal dan kelembagaan menuju pada realisasi tujuan yang ingin dicapai. Reformasi kelembagaan menunjuk dua aspek penting yaitu struktural dan kultural.

e. Peningkatan Kekuatan dan Kelemahan yang Dimiliki

Mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan agar dapat disusun program pengembangan kapasitas yang baik. Dengan adanya pengakuan dari personal dan Lembaga tentang kelemahan dan kekuatan yang dimiliki dari kapasitas yang tersedia. Maka kelemahan yang dimiliki oleh suatu organisasi dapat cepat diperbaiki dan kekuatan yang dimiliki organisasi tetap dijaga dan dipelihara.

Adapun pendekatan dalam pengembangan kapasitas pada penelitian ini dikemukakan oleh Crisp, et all (2000) dimana pengembangan kapasitas dapat dilihat melalui 4 pendekatan yakni: (1) Top-down organization, (2) Bottom-up organization, (3)

Partnership, (4) Community organization. Adapun penjelasan dari keempat pendekatan tersebut dapat dilihat sebagai berikut:

Gambar 2. 2
Pendekatan Pengembangan Kapasitas dan Area Pengukurannya

Approach	Measurement areas
Top-down organizational	Policy development Resource allocation (leverage) Organizational implementation Sanctions/incentives for compliance
Bottom-up organizational	Workforce/professional development program Staff skills, understanding, participation and commitment Ideas generated and implemented
Partnerships	Community activation Collaborations and information sharing between organizations Network density Reorienting of services and programs provided by individual organizations
Community organizing	Involvement of key community leaders Involvement of persons from disadvantaged groups Community ownership

Sumber: Crisp, et al (2000)

Berdasarkan pada gambar diatas, dalam mengevaluasi pengembangan kapasitas pada suatu organisasi, (Crisp, et all: 2000) menawarkan 4 pendekatan berbeda namun saling berkaitan, pendekatan dalam evaluasi tersebut yakni:

1. Organisasi dari bawah ke atas (*Bottom-Up Organizational*)

Pada pendekatan organisasi dari bawah ke atas, pengembangan individu menjadi fokus utama, hal ini dilakukan dengan harapan agar organisasi dapat merencanakan, menerapkan, serta mengevaluasi program dengan baik. pengembangan individu yang dimaksud oleh crisp tidak hanya pada penyedia langsung, melainkan juga pada jabatan birokrat.

Pendekatan ini dapat diukur melalui program pengembangan tenaga kerja/ professional, keterampilan staf,

pemahaman, partisipasi, dan komitmen, serta ide yang dihasilkan dan dapat diimplementasikan. Agar dapat menuai manfaat pada pengembangan individu yang dilakukan, maka yang harus menjadi perhatian yaitu bagaimana peserta dipilih, dilatih dan diberi kesempatan untuk memanfaatkan keterampilan dan pengetahuan baru yang mereka peroleh.

2. Organisasi dari atas ke bawah (*Top-Down Organizational*)

Pada pendekatan organisasi dari atas ke bawah dalam mempertahankan kapasitas, maka dibutuhkan kapasitas organisasi serta individu. Program pelatihan harus difasilitasi oleh organisasi melalui proses pengambilan keputusan yang memastikan bahwa staf dapat berpartisipasi. Selain itu, organisasi juga perlu memastikan sumber daya baik personel maupun fasilitas dapat dimobilisasi.

Pendekatan ini juga menjelaskan bahwa pengembangan kapasitas dapat diperoleh melalui rekonstruksi organisasi seperti perubahan wewenang dari tingkat pusat menjadi regional agar dapat lebih terfokus pada masalah masing-masing wilayah. Hal ini dapat memberikan manfaat pada tingkat responsibilities suatu organisasi.

Pendekatan ini dapat diukur melalui pengembangan kebijakan, alokasi sumber daya, implementasi organisasi, serta pemberian sanksi/intensif.

3. Kemitraan (*Partnerships*)

Pendekatan kemitraan hadir didasari pada asumsi bahwa dengan adanya kemitraan, maka akan memberikan aliran pengetahuan dua arah sehingga dapat memenuhi kebutuhan sumber daya pada suatu organisasi. Hal tersebut bisa dilihat dari pelaksanaan program yang disponsori oleh kedua belah pihak. Kemitraan yang dimaksud tidak mengharuskan pada organisasi yang sama, hal ini bisa saja melibatkan organisasi yang sangat berbeda namun tetap dapat mencapai tujuannya masing-masing. Kemitraan juga dapat membangun pengetahuan, konsep, serta praktik baru yang dapat diadopsi dari pihak kemitraan.

Pendekatan ini dapat diukur melalui aktivitas komunitas, kolaborasi dan berbagai informasi antar organisasi, kepadatan jaringan, reorientasi layanan dan program.

4. Pengorganisasian Masyarakat (*Community Organizing*)

Pendekatan pengorganisasian masyarakat merupakan pendekatan yang paling ambisius pada pengembangan kapasitas. Pengembangan kapasitas dalam hal ini dianggap sebagai pendekatan yang dapat meningkatkan pengetahuan, kesadaran, dan keterampilan masyarakat untuk menggunakan kapasitas mereka dalam mengatasi permasalahan yang lebih

mendasar serta membangun kepercayaan pada masyarakat. Dengan begitu, pengembangan kapasitas mengubah individu dari penerima pasif layanan menjadi peserta aktif. Pendekatan ini didasari pada gagasan bahwasanya program yang paling berhasil adalah program yang diprakarsai oleh masyarakat setempat.

Pendekatan ini dapat diukur melalui keterlibatan tokoh masyarakat, keterlibatan orang-orang dari kelompok yang kurang beruntung, serta kepentingan komunitas.

2.5 Konsep Pelayanan Publik

2.5.1 Definisi Pelayanan Publik

Pelayanan merupakan salah satu ujung tombak dari upaya pemuasan pelanggan serta menjadi suatu keharusan yang wajib dioptimalkan baik oleh individu tau organisasi yang memberikan pelayan. Dwiyanto (2015) menjelaskan bahwa pelayanan publik merupakan elemen yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pelayanan publik secara sederhana dipahami oleh berbagai pihak sebagai pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Semua barang dan jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah kemudian disebut sebagai pelayanan publik

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Pelayanan Publik disebutkan bahwa Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian maka dapat disebutkan bahwa hakekat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.

Menurut Litjan Poltak Sinambela, dkk (2011) pelayanan publik diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi tertentu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sedangkan Putra (2012) menjelaskan Pelayanan publik secara ringkas bisa diartikan sebagai layanan yang diberikan oleh pemerintah kepada warga negaranya baik secara langsung maupun secara tidak langsung (yaitu lewat pembiayaan penyediaan layanan yang diselenggarakan oleh pihak swasta).

Berdasarkan definisi diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik ialah bentuk jasa pelayanan baik

dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang prinsip menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, daerah, baik pada lingkungan badan usaha milik negara maupun milik daerah dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundangan-undangan.

2.5.2 Prinsip- Prinsip Pelayanan Publik

Penyelenggaraan pelayanan publik juga harus memperhatikan prinsip-prinsip penyelenggaraan pelayanan publik, Adapun prinsip-prinsip dalam pelayanan publik menurut surjadi (2012) yakni:

1. Kesederhanaan: prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit atau cepat, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan.
2. Kejelasan:
 - a. Persyaratan teknis dan administrasi pelayanan publik.
 - b. Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/ persoalan/ sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik.
 - c. Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
3. Kepastian dan tepat waktu: pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
4. Akurasi: produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah.

5. Tidak diskriminatif: tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
6. Bertanggung jawab: pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik
7. Kelengkapan sarana dan prasarana: tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika
8. Kemudahan akses: tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi komunikasi dan informasi.
9. Kejujuran: cukup jelas
10. Kecermatan: hati –hati, teliti, telaten.
11. Kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan: aparat penyelenggara pelayanan harus disiplin, Sopan, ramah, dan memberikan pelayanan dengan ikhlas, sehingga penerima pelayanan merasa dihargai hak-haknya.
12. Keamanan dan kenyamanan: proses dan produk pelayanan publik dapat memberikan rasa aman, nyaman dan kepastian hukum.

2.5.3 Asas-Asas Pelayanan Publik

Untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan pengguna jasa, penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi asas-asas pelayanan. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan publik yang professional. kemudian Lijan Poltak Sinambela, dkk (2011) mengemukakan asas-asas dalam pelayanan publik tercermin dari:

- a. **Transparansi** Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. **Akuntabilitas** Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.
- c. **Kondisional** Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- d. **Partisipatif** Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- e. **Kesamaan Hak** Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, agama, ras, golongan, gender dan status ekonomi.

- f. Keseimbangan Hak dan kewajiban Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing- masing pihak

Adapun Asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik juga diatur dalam Pasal 4 Undang -undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang terdiri dari 12 asa yakni:

1. Asas kepentingan umum
2. Asas kepastian hukum
3. Asas kesamaan hak
4. Keseimbangan hak dan kewajiban
5. Asas keprofesionalan
6. Asas partisipasif
7. Asas persamaan perlakuan/tidak diskriminatif
8. Asas keterbukaan
9. Asas akuntabilitas
10. Asas fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan
11. Asas ketepatan waktu
12. Asas kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan

2.5 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu bermanfaat dalam memudahkan identifikasi dan perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang

dilakukan oleh penulis, dalam penelitian ini penulis mengomparasi dengan beberapa penelitian terdahulu yaitu

Pertama, Penelitian oleh Mirnawati, MM pada tahun 2019 dengan judul “*Capacity building* Organisasi (Studi Pada Kelurahan Imopuro Kecamatan Metro Pusat Kota Metro)”. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana organisasi pengembangan kapasitas di Imopuro, Kecamatan Imopuro, Kota Metro difokuskan pada level individu/sumber daya manusia, level organisasi dan level sistem manajemen.

Kedua, Penelitian oleh Ratnasari, J. D., Makmur, M., & Ribawanto, H pada tahun 2013 dengan judul “Pengembangan Kapasitas (*Capacity building*) Kelembagaan pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Jombang”. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis pengembangan kapasitas kelembagaan dan faktor pendukung serta penghambat yang dihadapi dalam pengembangan kapasitas kelembagaan pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Jombang.

Ketiga, Penelitian oleh Aisha Nadira Padriyani pada tahun 2019 dengan judul “Analisis Pengembangan Kapasitas Sumber Daya Manusia pada Dinas Lingkungan Hidup Kota Bukit Tinggi (Studi Pengelolaan Retribusi Pelayanan Persampahan/ Kebersihan Bukit Tinggi)”. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengembangan kapasitas sumber daya manusia dengan menggunakan teori Mathias dan Jackson dengan

indikator keterampilan dan keahlian, wawasan pengetahuan, bakat dan potensi, serta kepribadian dan etos kerja.

Keempat, Penelitian oleh Ahmad Buchari pada tahun 2017 dengan judul “Pengembangan kapasitas kelembagaan desa tangguh bencana di kabupaten garut (studi kasus di desa pasawahan kecamatan tarogong kaler)”. Penelitian ini didasari pada tingginya tingkat bencana alam di kabupaten garut sehingga diperlukan pengembangan kapasitas dalam manajemen bencana dalam menghadapi potensi bencana serta mampu untuk meminimalisasi potensi kerugian yang diakibatkan oleh bencana.

Kelima, Penelitian oleh Jaya, Z, Hannan, S., & Khalik, A pada tahun 2020 dengan judul “Analisis Pengembangan kapasitas struktur organisasi terhadap pelayanan kesehatan di puskesmas malunda”. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengembangan kapasitas struktur organisasi terhadap pelayanan kesehatan di Puskesmas Malunda. Sehingga peneliti memfokuskan untuk menjawab pertanyaan tentang Bagaimana pengembangan kapasitas struktur, Sumber Daya Manusia serta pengembangan kapasitas keuangan terhadap pelayanan kesehatan di Puskesmas Malunda.

Berdasarkan hal tersebut, maka penulis merumuskan tabel 2.1 sebagai bentuk komparasi penelitian yang dilakukan oleh peneliti dengan penelitian terdahulu lainnya sebagai berikut:

Tabel 2. 1
Penelitian Terdahulu

No	Nama/ Tahun/Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Hasil Penelitian Tesis	Relevansi	Perbedaan Penelitian
1.	Mirawati, M. M/ 2019/ <i>Capacity building</i> Organisasi (Studi Pada Kelurahan Imopuro Kecamatan Metro Pusat Kota Metro).	Pengembangan kapasitas pada dimensi individu perlu ditingkatkan, Adapun pada dimensi organisasi dilakukan dalam bentuk perbaikan kelengkapan sarana prasarana sedangkan pada dimensi system dilakukan dengan kebijakan pembagian kerja sesuai latar belakang pendidikan serta penerapan SOP pada perbaikan sistem kelurahan	Aktivasi komunitas sukses membentuk tim kerja dan kader posyandu di wilayah target, tetapi diperlukan peningkatan dalam sistem pelaporan bulanan. Kolaborasi di Dinas Kesehatan menciptakan koordinasi efisien, dan jaringan program Posyandu Milenial memberikan kolaborasi yang kuat dengan stakeholder. terjadi reorientasi program, dan tidak terjadi reorientasi layanan yang masih terfokus pada layanan utama, sementara layanan pengembangan belum terlaksana	Penelitian ini juga menilai mengenai pengembangan kapasitas pada proses pelaksanaan layanan publik dengan menggunakan pendekatan kualitatif dengan tipe deskriptif.	Penelitian ini menggunakan pendekatan yang dikemukakan oleh grindle (1997) yakni dengan melihat 3 dimensi yaitu dimensi individu, organisasi, dan system. sedangkan penelitian yang dilakukan penulis menggunakan pengukuran pengembangan kapasitas oleh Crisp, et al, dimana peneliti berfokus pada pengembangan kapasitas melalui pendekatan <i>partnership</i> dengan 4 indikator yaitu aktivasi komunitas, kolaborasi dan berbagi informasi antar organisasi, kepadatan jaringan, dan reorientasi layanan dan program.
2.	Ratnasari, J. D., Makmur, M., &	Pengembangan kapasitas kelembagaan	Aktivasi komunitas sukses	Penelitian ini juga menilai pengembangan	Penelitian ini menggunakan penilaian

No	Nama/ Tahun/Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Hasil Penelitian Tesis	Relevansi	Perbedaan Penelitian
	Ribawanto, H/ 2013/ Pengembangan Kapasitas (<i>Capacity building</i>) Kelembagaan pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Jombang	yang ada di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Jombang sudah cukup memadai dengan faktor pendukung dan penghambat. Saran yang diberikan adalah Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Jombang harus lebih inovatif dalam pengembangan kapasitas kelembagaan.	membentuk tim kerja dan kader posyandu di wilayah target, tetapi diperlukan peningkatan dalam sistem pelaporan bulanan. Kolaborasi di Dinas Kesehatan menciptakan koordinasi efisien, dan jaringan program Posyandu Milenial memberikan kolaborasi yang kuat dengan stakeholder. terjadi reorientasi program, dan tidak terjadi reorientasi layanan yang masih terfokus pada layanan utama, sementara layanan pengembangan belum terlaksana.	kapasitas terhadap layanan publik pada tingkat kabupaten.	pengembangan kapasitas berdasarkan PP No. 59 Tahun 2012 Tentang Kerangka Nasional Pengembangan Kapasitas Pemerintahan Daerah, sedangkan penelitian yang dilakukan penulis menggunakan pengukuran pengembangan kapasitas oleh Crisp, et al, melalui pendekatan partnership reorientasi. Penelitian ini melahirkan saran perlunya inovasi dalam pengembangan kapasitas, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh peneliti menilai pengembangan kapasitas terhadap salah satu program inovasi.
3.	Aisha Nadira Padriyani/ 2019/ Analisis Pengembangan Kapasitas Sumber Daya Manusia pada Dinas Lingkungan	Secara umum, hasil penelitian menjelaskan bahwa pada pengembangan kapasitas sumber daya manusia pada Dinas	Aktivasi komunitas sukses membentuk tim kerja dan kader posyandu di wilayah target, tetapi diperlukan peningkatan	Penelitian ini juga menilai pengembangan kapasitas dengan menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif.	Penelitian ini menggunakan penilaian pengembangan kapasitas yang memfokuskan pada pengembangan kapasitas sumber

No	Nama/ Tahun/Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Hasil Penelitian Tesis	Relevansi	Perbedaan Penelitian
	Hidup Kota Bukit Tinggi (Studi Pengelolaan Retribusi Pelayanan Persampahan/ Kebersihan Bukit Tinggi)	Lingkungan Hidup Kota Bukit Tinggi terutama pada pengelolaan retribusi persampahan belum adanya pelatihan yang diberikan kepada pegawai untuk pengembangan kapasitas SDM nya. keterampilan pegawai dengan latar belakang berbeda mengalami kewalahan dalam mendapatkan pelatihan, wawasan dan pengetahuan kurang, kepribadian dibentuk melalui motivasi pemberian punishment, adapun etos kerja dirasa perlu pegawai dengan latar belakang yang berhubungan dengan lingkungan hidup.	dalam sistem pelaporan bulanan. Kolaborasi di Dinas Kesehatan menciptakan koordinasi efisien, dan jaringan program Posyandu Milenial memberikan kolaborasi yang kuat dengan stakeholder. terjadi reorientasi program, dan tidak terjadi reorientasi layanan yang masih terfokus pada layanan utama, sementara layanan pengembangan belum terlaksana.		daya manusia oleh Mathis dan John (2002), sedangkan penelitian yang dilakukan penulis menggunakan pengukuran pengembangan kapasitas oleh Crisp, et al, dimana peneliti berfokus pada pengembangan kapasitas melalui pendekatan <i>partnership</i> dengan 4 indikator yaitu aktivasi komunitas, kolaborasi dan berbagi informasi antar organisasi, kepadatan jaringan, dan reorientasi layanan dan program.
4.	Ahmad Buchari/ 2017/ Pengembangan kapasitas kelembagaan	Hasil penelitian menunjukkan pengembangan kapasitas kelembagaan	Aktivasi komunitas sukses membentuk tim kerja dan kader	Penelitian ini juga menekankan pentingnya kontribusi aktor	Penelitian ini menggunakan pengembangan kapasitas grindle (1997)

No	Nama/ Tahun/Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Hasil Penelitian Tesis	Relevansi	Perbedaan Penelitian
	desa tangguh bencana di kabupaten garut (studi kasus di desa pasawahan kecamatan tarogong kaler)	Desa Tangguh Bencana (Destana) di Desa Pasawahan Kecamatan Tarogong Kaler Kabupaten Garut belum maksimal berdasarkan hambatannya yakni belum adanya kegiatan peningkatan pemberdayaan masyarakat lokal seperti pendidikan dan pelatihan kebencanaan, minimnya kesadaran masyarakat akan pentingnya membangun kapasitas diri dalam menghadapi bencana serta belum adanya sarana pendukung	posyandu di wilayah target, tetapi diperlukan peningkatan dalam sistem pelaporan bulanan. Kolaborasi di Dinas Kesehatan menciptakan koordinasi efisien, dan jaringan program Posyandu Milenial memberikan kolaborasi yang kuat dengan stakeholder. terjadi reorientasi program, dan tidak terjadi reorientasi layanan yang masih terfokus pada layanan utama, sementara layanan pengembangan belum terlaksana.	di luar pemerintah dalam proses pengembangan kapasitas.	sedangkan penelitian yang dilakukan penulis menggunakan pengukuran pengembangan kapasitas oleh Crisp, et al, dimana peneliti berfokus pada pengembangan kapasitas melalui pendekatan <i>partnership</i> dengan 4 indikator yaitu aktivasi komunitas, kolaborasi dan berbagi informasi antar organisasi, kepadatan jaringan, dan reorientasi layanan dan program.
5.	Jaya, Z, Hannan, S., & Khalik, A/ 2020/ Analisis Pengembangan Kapasitas Struktur Organisasi Terhadap Pelayanan Kesehatan Di	Hasil penelitian menunjukkan pengembangan kapasitas organisasi pada pelayanan kesehatan Puskesmas Malunda Kecamatan Malunda sudah	Aktivasi komunitas sukses membentuk tim kerja dan kader posyandu di wilayah target, tetapi diperlukan peningkatan dalam sistem pelaporan	Penelitian ini juga mengukur pengembangan kapasitas pada salah satu bentuk layanan kesehatan	Penelitian ini menggunakan pengembangan kapasitas organisasi oleh L. Gogging, et al (1990) sedangkan penelitian yang dilakukan penulis menggunakan

No	Nama/ Tahun/Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Hasil Penelitian Tesis	Relevansi	Perbedaan Penelitian
	Puskesmas Malunda	cukup maksimal walaupun masih terdapat beberapa lini yang perlu untuk ditingkatkan dan dikembangkan. Adapun Hasil penelitian dapat dilihat dari Puskesmas Malunda sendiri sebagai salah satu Unit teknis Dinas Kesehatan Kabupaten Majene dalam melaksanakan berbagai kegiatan program Kesehatan sebagai mana fungsinya, sehingga memberikan hasil yang terbaik Utamanya dalam hal pelayanan Kesehatan	bulanan. Kolaborasi di Dinas Kesehatan menciptakan koordinasi efisien, dan jaringan program Posyandu Milenial memberikan kolaborasi yang kuat dengan stakeholder. terjadi reorientasi program, dan tidak terjadi reorientasi layanan yang masih terfokus pada layanan utama, sementara layanan pengembangan belum terlaksana.		pengukuran pengembangan kapasitas oleh Crisp, et al (2000)

Sumber: Hasil Olah Data Penulis, 2023

2.6 Kerangka Pikir

Dinas Kesehatan Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan merupakan salah satu Organisasi Perangkat Daerah (OPD), yang bertugas dalam melaksanakan program dan kegiatan kesehatan demi peningkatan derajat kesehatan masyarakat serta dapat meningkatkan kinerja pembangunan

kesehatan. Dalam pelaksanaan tugas tersebut, maka diperlukan suatu pengembangan kapasitas dalam mempermudah pencapaian tujuan organisasi secara lebih terperinci dan terarah.

Pengembangan kapasitas dapat diartikan sebagai suatu proses pengembangan individu, kelompok, maupun organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dalam penelitian ini, Penulis menggunakan pendekatan pengembangan kapasitas yang dikemukakan oleh Crisp, et al (2000) yang menjelaskan bahwa pengembangan kapasitas suatu organisasi dapat dilihat melalui pendekatan kemitraan (*partnership*) dengan melihat aktivasi komunitas, Kolaborasi dan berbagai informasi antar organisasi, kepadatan jaringan, dan reorientasi layanan dan program.

Pendekatan ini digunakan sebagai pendekatan dalam melihat program posyandu milenial sebagai salah satu program unggulan dinas kesehatan kabupaten Pangkajene dan kepulauan dalam upaya pengembangan kapasitas organisasi.

Gambar 2. 3
Kerangka Pikir

