

**TESIS**

**PENGEMBANGAN KAPASITAS SISTEMIK PADA UNIT PELAKSANA  
TEKNIS PUSAT PELAYANAN SOSIAL KARYA WANITA (UPT PPSKW)  
MATTIRO DECENG DALAM PROGRAM PEMBINAAN WANITA TUNA  
SUSILA DI KOTA MAKASSAR**

*SYSTEMIC CAPACITY BUILDING IN MATTIRO DECENG TECHNICAL  
IMPLEMENTATION UNIT OF WOMENS SOCIAL SERVICE CENTER  
(UPT PPSKW) OF DEVELOPMENT PROGRAM FOR FEMALE SEX  
WORKER IN MAKASSAR CITY*

**NURUL MUFIDAH**

**E012211011**



**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

**2022**

**LEMBARAN PENGESAHAN TESIS**

**PENGEMBANGAN KAPASITAS SISTEMIK PADA UNIT PELAKSANA  
TEKNIS PUSAT PELAYANAN SOSIAL KARYA WANITA (UPT PPSKW)  
MATTIRO DECENG DALAM PROGRAM PEMBINAAN WANITA TUNA  
SUSILA DI KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh

**NURUL MUFIDAH  
E012211011**

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 **24 OKTOBER 2022**

Menyetujui

Pembina Utama,

Pembimbing Pendamping,



**Dr. Gita Susanti, M. Si**  
NIP. 19650311 199103 2 001



**Dr. Muhammad Yunus, MA**  
NIP.19570507 198403 1 001

Ketua Program Studi  
Administrasi Publik

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu  
Politik Universitas Hasanuddi,



**Dr. Suryadi Lambali, MA**  
NIP. 19590118 198503 1 006



**Dr. Phil. Sukri, S.IP, M.Si**  
NIP. 19750811 820081 1 008

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang Bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Nurul Mufidah  
NIM : E012211011  
Program Studi : Administrasi Publik  
Jenjang : S2

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulis saya berjudul, ***Pengembangan Kapasitas Sistemik Pada Unit Pelaksana Teknis Pusat Pelayanan Sosial Karya Wanita (UPT PPSKW) Mattiro Deceng dalam Program Pembinaan Wanita Tuna Susila di Kota Makassar***

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.

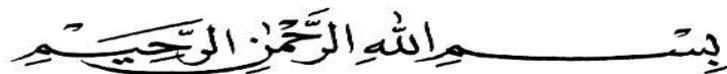
Makassar 24 Oktober 2022

Yang menyatakan,



Nurul Mufidah

## P R A K A T A



*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 kepadanya, 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, ayahanda tercinta **Ahmad Yani** dan ibunda **Asmiati**, 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 saudara sedarahku tercinta dan tersayang **Nurul Magfirah** dan **Nurul Mutmainnah** 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. **Dr. Phil, Sukri, M. Si** Selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik beserta seluruh stafnya
3. **Dr. Suryadi Lambali, MA** Selaku Ketua Prodi Pasca Sarjana Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
4. **Dr. Gita Susanti, M.Si** 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. Muhammad Akmal Ibrahim, M.Si, Prof Dr. Moh. Thahir Haning, M. Si, dan Dr. Suryadi Lambali, MA** 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 **Unit Pelaksana Teknis Pusat Pelayanan Sosial Karya Wanita (UPT PPSKW) Mattiro Deceng**
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 allahumma aamiin.

Makassar, 10 Oktober 2022



**Nurul Mufidah**

## 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.....	7
1.3 Tujuan Penulisan .....	8
1.4 Manfaat Penelitian .....	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	11
2.1 Perspektif Administrasi Publik.....	11
2.1.1 Perspektif <i>Old Publik Administration</i> (OPA).....	11
2.1.2 Perspektif <i>New Public Management</i> (NPM).....	14
2.1.3 Perspektif <i>New Public Service</i> (NPS) .....	21
2.1.4 Perspektif <i>Governance</i> .....	35
2.2 Pengembangan Kapasitas dalam Perspektif Administrasi Publik.....	40
2.3 Konsep Pengembangan Kapasitas .....	43
2.3.1 Pengertian Pengembangan Kapasitas ( <i>Capacity Building</i> )...43	
2.3.2 Tujuan Pengembangan Kapasitas ( <i>Capacity Building</i> ) .....	48
2.3.3 Faktor-faktor yang Mempengaruhi ( <i>Capacity Building</i> ).....	49
2.4 Pengembangan Kapasitas Sistemik.....	54
2.4.1 Peralatan ( <i>Tools</i> ).....	55
2.4.2 Kemampuan ( <i>Skills</i> ) .....	55
2.4.3 Staf dan infrastruktur ( <i>Staff and Infrastructure</i> ).....	56
2.4.4 struktur, sistem dan peran ( <i>structures, system, and roles</i> )...56	
2.5 Penelitian Terdahulu.....	59

2.6	Kerangka Pikir .....	65
BAB III METODE PENELITIAN.....		68
3.1	Pendekatan dan Tipe Penelitian .....	68
3.2	Lokasi Penelitian.....	69
3.3	Teknik Pengumpulan Data.....	69
3.3.1	Sumber Data .....	71
3.4	Unit Analisis .....	72
3.5	Teknik Analisis Data .....	72
3.6	Informan .....	75
3.7	Fokus Penelitian .....	76
BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN .....		80
4.1	Sejarah Lahirnya Mattiro Deceng Makassar .....	80
4.2	Tugas Pokok dan dan Fungsi .....	81
4.3	Sasaran .....	82
4.4	Kapasitas Tampung.....	82
4.5	Struktur Organisasi .....	82
BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....		85
5.1	Hasil Penelitian .....	85
5.1.1	Peralatan ( <i>Tools</i> ).....	85
5.1.2	Keterampilan ( <i>Skills</i> ) .....	89
5.1.3	Staff dan Infrastruktur ( <i>Staff and infrastructure</i> ).....	94
5.1.4	Struktur, Sistem, dan Peran ( <i>Structure, System, and Roles</i> ) 104	
5.2	Pembahasan .....	114
5.2.1	Peralatan ( <i>Tools</i> ) .....	114
5.2.2	Keterampilan ( <i>Skills</i> ) .....	115
5.2.3	Staff dan Infrasturktur ( <i>Staff and Infrastructure</i> ) .....	116
5.2.4	Struktur, system, dan Peran ( <i>Structure, System, and Roles</i> ) .	120
BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN .....		125
6.1	Kesimpulan.....	125
1.2	Saran.....	127
Daftar Pustaka.....		129
LAMPIRAN .....		134

## DAFTAR TABEL

Tabel 2. 1 Perbandingan Perspektif OPA, NPM dan NPS .....	32
Tabel 2. 2 Penelitian Terdahulu .....	62
Tabel 5. 1 Pengembangan Kapasitas Sistemik Peralatan ( <i>Tools</i> ).....	89
Tabel 5. 2 Latar Belakang Pendidikan Pegawai di UPT PPSKW Mattiro Deceng .....	90
Tabel 5. 3 Pengembangan Kapasitas Keterampilan ( <i>Skills</i> ).....	93
Tabel 5. 4 Jumlah Pegawai UPT PPSKW Mattiro Deceng .....	94
Tabel 5. 5 Jumlah Klien Binaan .....	95
Tabel 5. 6 Bangunan pada UPT PPSKW Mattiro Deceng .....	100
Tabel 5. 7 Pengembangan Kapasitas Staf dan Infrastruktur ( <i>Staff and Infrastructure</i> ) .....	103
Tabel 5. 8 Kerjasama UPT PPSKW Mattiro Deceng .....	108
Tabel 5. 9 Pengembangan Kapasitas Struktur, Sistem, dan Peran .....	112

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2. 1 Dimensi Pengembangan Kapasitas .....	47
Gambar 2. 2 Piramida Kapasitas Sistemik .....	57
Gambar 2. 3 Dimensi Kompleksitas/Waktu dalam Pengembangan Kapasitas Sistemik .....	58
Gambar 2. 4 Keterkaitan pada Kapasitas Sistemik .....	59
Gambar 2. 5 Kerangka Pikir.....	67
Gambar 3. 1 Komponen-Komponen Analisis Data Model Interaktif.....	73
Gambar 4. 1 Struktur Organisasi UPT PPSKW Mattiro Deceng.....	84

## ABSTRAK

NURUL MUFIDAH S A P. *Pengembangan Kapasitas Sistemik pada Unit Pelaksana Teknis Pusat Pelayanan Sosial Karya Wanita (UPT PPSKW) Mattiro Deceng dalam Program Pembinaan Wanita Tunasusila di Kota Makassar (dibimbing oleh Gita Susanti dan Muhammad Yunus)*

Pengembangan kapasitas sistemik merupakan suatu penekanan dan penciptaan atau penguatan kapasitas dalam pelaksanaan program yang memungkinkan pelaksanaan program tetap berjalan terlepas dari perubahan teknologi, struktur sosial dan krisis sumber daya yang menyiratkan terhadap pembangunan yang berkelanjutan dan kuat yang disebut sistem. Penelitian ini bertujuan mendeskripsikan dan menganalisis pengembangan kapasitas sistemik pada UPT PPSKW *Mattiro Deceng* Makassar dalam program pembinaan Wanita Tuna Susila. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan tipe penelitian *eksploitatif*. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara mendalam, dan dokumentasi. Teknik analisis data dilakukan dengan pengumpulan data, kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada sembilan elemen pengembangan kapasitas sistemik, elemen kapasitas kinerja telah terpenuhi pada kebutuhan sandang, pangan, dan papan klien binaan, namun belum pada perlengkapan dan peralatan pembinaan keterampilan. Kapasitas pribadi telah terpenuhi dengan baik, kapasitas beban kerja dan kapasitas pengawasan telah terlaksana dengan baik. Kapasitas fasilitas telah terpenuhi secara kuantitas, namun tidak secara kualitas. Adapun kapasitas layanan pendukung tidak terlaksana. Adapun kapasitas struktur terlaksana dengan baik dan kapasitas sistem baik pada arus informasi, proses perekrutan, penempatan pegawai, serta bentuk kerja sama, namun pada arus keuangan, dan sistem informasi belum berjalan secara maksimal dan kapasitas peran berjalan dengan baik.

Kata kunci: pengembangan kapasitas, kapasitas sistemik pembinaan wanita tunasusila



## ABSTRACT

NURUL MUFIDAH, S.A.P. *Systemic Capacity Building in Mattiro Deceng Technical Implementation Unit of Women's Social Service Center in Development Program for Female Sex Workers in Makassar City* (Gita Susanti and Muhammad Yunus)

Systemic capacity building is an approach to assess the capacity building of an organization aiming to emphasize the creation or strengthening of capacity for program execution independent of the permanence of an institution. The aim of this study is to describe and analyze the development of systemic capacity at Mattiro Deceng implementation unit of women's social service center in Makassar City in the development program female sex workers. This study used a qualitative research method with the type of explorative research. The data was collected through observation, in-depth interview, and documentation. Data analysis techniques were carried out by data collection, data condensation, data display, and conclusion drawing/verifying. The results show that in the nine elements of systemic capacity development, the elements of performance capacity has been met in the needs of food and clothing and the board of the fostered clients, but not yet in the equipment of skill development. Personal capacity has been well met. workload capacity and supervisory capacity have been implemented well. The element facility capacity has been met in quantity, but not in quality. Meanwhile, the capacity of supporting services is not implemented. The structural capacity and system capacity are well implemented either in the flow of information, in the recruitment process, in employee placement, or in the forms of cooperation. However, financial flows and information systems have not run optimally, but the role capacity is running well.

Key Words: capacity building, systemic capacity building, female sex workers





# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) merupakan salah satu masalah sosial yang menjadi hal yang wajib diselesaikan oleh pemerintah. Adanya gelandangan, pengemis, wanita tuna susila, anak terlantar dan penyakit sosial lainnya menunjukkan masih rendahnya tingkat kesejahteraan pada suatu daerah.

Dalam Peraturan Menteri Sosial Nomor 08 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) dan Potensi Sumber Kesejahteraan Sosial (PSKS). Dijelaskan dalam Peraturan Menteri Sosial tersebut, yang dimaksud dengan PMKS atau Penduduk Rentan Kesejahteraan Sosial adalah perseorangan, keluarga, kelompok, dan atau masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan, atau gangguan, tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya baik jasmani, rohani, maupun sosial secara memadai dan wajar.

Masalah sosial dapat timbul dikarenakan oleh tidak meratanya pembangunan pada sektor sosial dan ekonomi. Tingkat ekonomi yang rendah dan semakin tingginya jumlah masyarakat miskin dan masyarakat

Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) di antaranya yakni Wanita Tuna Susila (WTS). Wanita Tuna Susila (WTS) umumnya didefinisikan sebagai perempuan yang memberikan jasa pelayanan seksual atas permintaan dan bertujuan memuaskan pemakai dengan imbalan uang atau barang. World Health Organization (2001) menyatakan bahwa di beberapa negara termasuk Indonesia, prostitusi telah mencapai angka 2%-14% dari total produk domestik bruto (PDB). Tingginya angka tersebut menunjukkan perlunya penanganan serius dari pihak pemerintah untuk menekan jumlah Wanita Tuna Susila dan mencegah dampak buruk yang ditimbulkan.

Pemerintah Sulawesi Selatan telah menerapkan berbagai strategi penanggulangan PMKS baik dalam bentuk pelayanan, bantuan sosial, pemberdayaan sosial, rehabilitasi sosial maupun perlindungan sosial. Salah satunya yakni dengan adanya program pembinaan eks penyandang penyakit sosial (eks narapidana, Wanita tuna Susila, dan narkoba).

Pusat Pelayanan Sosial Karya Wanita (PPSKW) Mattiro Deceng adalah pusat rehabilitasi sosial wanita tuna susila yang mempunyai tugas memberikan pelayanan rehabilitasi sosial yang meliputi pembinaan fisik, mental, sosial mengubah sikap dan tingkah laku, pelatihan keterampilan dan resosialisasi serta pembinaan lanjut bagi para wanita tuna susila agar mampu berperan aktif dalam kehidupan bermasyarakat. Dengan adanya berbagai pembinaan tersebut, seharusnya mampu mencegah wanita tuna susila yang telah dibina agar tidak lagi kembali ke dunia prostitusi. Akan

tetapi, berdasarkan hasil observasi dan wawancara pada pekerja sosial UPT PPSKW Mattiro Deceng dan wanita tuna susila yang sedang dibina, beberapa dari mereka yang telah dibina sebelumnya mengaku tetap kembali menjadi WTS setelah masa rehabilitasi selesai. Hal ini juga dapat dilihat dari beberapa data WTS yang pernah terjaring sebelumnya kembali terjaring lagi pada penjaringan berikutnya.

Selain itu peneliti juga mengamati bahwa pekerja sosial belum memiliki kapasitas memadai terkait pembinaan, *recording* atau pencatatan masalah-masalah klien serta metode dan teknik intervensi pekerjaan sosial terhadap klien binaan. Kurangnya alat pendukung, sistem bimbingan dan materi pembelajaran yang kurang mempertimbangkan potensi klien. Beberapa program bahkan tidak terlaksana akibat kurangnya dana yang disalurkan.

Meningkatkan kinerja organisasi publik merupakan salah satu orientasi dalam studi administrasi publik. Mengingat fungsi utama pemerintah sebagai penyedia layanan publik, maka pemerintah perlu terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintahan, hal ini kemudian merujuk pada pentingnya pengembangan kapasitas pada organisasi pemerintah.

Definisi mengenai pengembangan kapasitas selama ini sering diartikan hanya sebatas pelatihan dan pengembangan sumber daya manusia. Dalam dialog pemerintah, istilah ini sering kali digunakan dalam menandakan kurangnya keterampilan yang disertai dengan solusi

pemberian pelatihan. Dilain waktu, kekurangan waktu, uang, dan wewenang melahirkan solusi terhadap penambahan staf, peralatan seperti komputer dan kendaraan, serta pendirian bangunan baru. Namun, pemberian pelatihan yang tidak dibarengi dengan adanya sistem yang memungkinkan dalam penerapan skill tersebut hanya akan berakibat pada pemborosan sumber daya.

Mengeluarkan sejumlah uang dalam mendirikan fasilitas baru hanya akan berdampak pada pemborosan biaya jika peran dan staf tidak dipikirkan secara matang, atau konteks organisasi yang lebih luas diubah secara bersamaan. Karena pada hakikatnya, penambahan maupun perluasan fasilitas tidak akan berdampak secara signifikan dalam pengembangan kapasitas jika tidak ada kepadatan yang lebih jelas.

Potter dan Brough (2004) merekomendasikan model pengembangan kapasitas sistemik sebagai solusi terhadap masalah tersebut, ia merekomendasikan penggunaan kapasitas sistemik dalam proses pengembangan kapasitas dengan melihat perlunya penyelesaian masalah berdasarkan hierarki kebutuhan. Betapa pun banyaknya pelatihan yang diterima, bangunan yang didirikan, peralatan yang disediakan, keseluruhan sistem yang buruk akan menghambat keefektivitasan tersebut. Pengawasan yang buruk, kurangnya akuntabilitas, fragmentasi program vertikal yang dipaksakan oleh atasan, pencairan anggaran yang lambat, kurangnya otoritas, serta perhatian

pada sistem pendukung seperti pemeliharaan dan sistem informasi akan menghancurkan kepercayaan dan inisiatif.

Parahnya lagi, sistem administrasi yang dirancang tanpa adanya forum dan sistem monitoring yang bisa merefleksikan kekurangan, adanya kepentingan pribadi, proses pengadministrasian berbasis file kuno akan menghambat analisis yang lebih serius. Dengan menerapkan pengembangan kapasitas sistemik, pemahaman yang lebih baik mengenai letak kekurangan organisasi dapat dinilai dan pendekatan yang lebih logis dapat diambil mengenai di mana tindakan perbaikan paling dibutuhkan. Adapun pengembangan kapasitas sistemik tersebut terdiri dari 4 komponen yang dibagi menjadi 9 elemen yakni kapasitas kinerja, kapasitas pribadi, kapasitas beban kerja, kapasitas pengawas, kapasitas fasilitas, kapasitas pendukung layanan, kapasitas sistem, kapasitas struktur, dan kapasitas peran.

Berdasarkan penjelasan mengenai pengembangan kapasitas sistemik oleh Potter dan Brough (2004), UPT PPSKW Mattiro Deceng masih memiliki kendala dalam proses pengimplementasian ke Sembilan elemen dari pengembangan kapasitas sistemik. Hal ini dapat dilihat dari pemenuhan kebutuhan pada proses pembinaan keterampilan menjahit, tata boga, dan tata tias, yang belum terpenuhi secara maksimal yang menandakan bahwa elemen kapasitas kinerja belum terimplementasikan dengan baik. Fasilitas yang tersedia telah mencukupi secara kuantitas namun secara kualitas, fasilitas yang tersedia masih perlu untuk diperbaiki

dan diperbaharui agar fungsi dari fasilitas yang ada tetap terjaga. Adapun pada fasilitas layanan pendukung sama sekali tidak terlaksana, serta kapasitas sistem pada arus keuangan yang memiliki beberapa kendala pada persetujuan anggaran yang diajukan, sistem pengarsipan yang masih menerapkan metode manual dalam pencatatannya, serta sistem informasi yang perlu untuk di optimalkan Kembali mulai dari perbaharuan informasi dan penginformasian pada akun-akun social media pihak UPT PPSKW Mattiro Deceng.

Upaya optimalisasi kinerja pemerintah sebenarnya sudah dilakukan oleh pemerintah melalui Peraturan Presiden No. 59 Tahun 2012 tentang kerangka pengembangan kapasitas dan program reformasi birokrasi yang merupakan salah satu program prioritas Pemerintah kota Makassar, tetapi dalam tataran praktiknya kinerja pemerintahan di Kota Makassar saat ini belum beranjak dari kekecewaan masyarakat.

Penelitian penelitian terdahulu mengenai pengembangan kapasitas berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis, dimana fokus dan pendekatan yang digunakan berbeda. penelitian ini menggunakan pendekatan pengembangan kapasitas sistemik. Berdasarkan uraian tersebut maka peneliti merasa tertarik dan perlu dalam melakukan penelitian dengan judul “Pengembangan Kapasitas Sistemik pada Unit Pelaksana Teknis Pusat Pelayanan Sosial Karya Wanita (UPT PPSKW) Mattiro Deceng dalam Program Pembinaan Wanita Tuna Susila di Kota Makassar”

## 1.2 Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana alat/peralatan (*Tools*) dalam pengembangan kapasitas sistemik pada Unit Pelaksana Teknis Pusat Pelayanan Sosial Karya Wanita (UPT PPSKW) Mattiro Deceng dalam program pembinaan wanita tuna susila di Kota Makassar
2. Bagaimana keterampilan (*Skills*) pengembangan kapasitas sistemik pada Unit Pelaksana Teknis Pusat Pelayanan Sosial Karya Wanita (UPT PPSKW) Mattiro Deceng dalam program pembinaan wanita tuna susila di Kota Makassar
3. Bagaimana staf dan infrastruktur (*Staff and Infrastructure*) pengembangan kapasitas sistemik pada Unit Pelaksana Teknis Pusat Pelayanan Sosial Karya Wanita (UPT PPSKW) Mattiro Deceng dalam program pembinaan wanita tuna susila di Kota Makassar
4. Bagaimana struktur, sistem dan peran (*structures, system and roles*) dalam pengembangan kapasitas sistemik pada Unit Pelaksana Teknis Pusat Pelayanan Sosial Karya Wanita (UPT PPSKW) Mattiro Deceng dalam program pembinaan wanita tuna susila di Kota Makassar

### 1.3 Tujuan Penulisan

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan umum dari penelitian yakni untuk mendeskripsikan dan menganalisis pengembangan kapasitas sistemik pada Unit Pelaksana Teknis Pusat Pelayanan Sosial Karya Wanita (UPT PPSKW) Mattiro Deceng dalam program pembinaan wanita tuna susila di Kota Makassar. Adapun tujuan khusus dari penelitian ini meliputi:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis alat/peralatan (*Tools*) dalam pengembangan sistemik pada Unit Pelaksana Teknis Pusat Pelayanan Sosial Karya Wanita (UPT PPSKW) Mattiro Deceng dalam program pembinaan wanita tuna susila di Kota Makassar
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis keterampilan (*Skills*) dalam pengembangan sistemik pada Unit Pelaksana Teknis Pusat Pelayanan Sosial Karya Wanita (UPT PPSKW) Mattiro Deceng dalam program pembinaan wanita tuna susila di Kota Makassar
3. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis staf dan infrastruktur (*Staff and Infrastructure*) dalam pengembangan sistemik pada Unit Pelaksana Teknis Pusat Pelayanan Sosial Karya Wanita (UPT PPSKW) Mattiro Deceng dalam program pembinaan wanita tuna susila di Kota Makassar

4. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis struktur, system dan peran (*structures, system and roles*) dalam pengembangan sistemik Pusat Pelayanan Sosial Karya Wanita (UPT PPSKW) Mattiro Deceng dalam program pembinaan wanita tuna susila di Kota Makassar

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan serta tujuan yang telah dijabarkan, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Akademik:

Menambah ilmu pengetahuan berdasarkan hasil dari penelitian serta memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu administrasi Negara, khususnya dalam kajian pengembangan kapasitas sistemik program. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan pembelajaran bagi mahasiswa maupun peneliti lainnya untuk kajian lebih mendalam mengenai pengembangan kapasitas sistemik.

## 2. Manfaat Praktis:

Penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan pemikiran, wawasan, serta rekomendasi pada pelaksanaan pengembangan kapasitas pada program pembinaan Wanita Tuna Susila di UPT PPSKW Mattiro Deceng kota Makassar.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Perspektif Administrasi Publik**

##### 2.1.1 Perspektif *Old Publik Administration* (OPA)

Perspektif administrasi publik klasik atau birokrasi klasik sebagai perspektif pemisahan antara dan fungsi politik dan fungsi-fungsi administrasi, fungsi politik menekankan pada perumusan kebijakan sedangkan fungsi administrasi adalah menjalankan kebijakan yang sudah dirumuskan oleh politik Wilson (Shafritz dan Hyde, 2016). Perspektif klasik berkembang sejak tulisan Woodrow Wilson di tahun 1887 yang berjudul "*The Study of Administration*". Dimana terdapat dua gagasan utama. Gagasan pertama menyangkut pemisahan politik dan administrasi.

Administrasi publik tidak secara aktif dan ekstensif terlibat dalam pembentukan kebijakan karena tugas utamanya adalah implementasi kebijakan dan penyediaan layanan publik. Dalam menjalankan tugasnya, administrasi publik menampilkan netralitas dan profesionalitas. Administrasi publik diawasi oleh dan bertanggung jawab kepada pejabat politik yang dipilih. Gagasan kedua menyangkut nilai yang dikedepankan oleh perspektif ini, bahwa administrasi publik seharusnya berusaha sekeras mungkin untuk mencapai efisiensi dalam pelaksanaan tugasnya. Efisiensi ini dapat dicapai melalui struktur organisasi yang terpadu dan

bersifat hierarkis. Gagasan terus berkembang melalui para pakar seperti Frederick Winslow Taylor (1923) dengan "*scientific management*", Leonard D. White (1926) dan F. Willoughby (1927) yang berfokus pada pengembangan struktur organisasi yang sangat efisien (Denhardt & Denhardt, 2003 dalam Sumartono, 2007).

Lebih lanjut Wilson menyatakan bidang administrasi adalah bidang bisnis. Bidang administrasi jauh dari hingar bingar politik. Ia hanya menjadi bagian kehidupan politik sebagaimana perhitungan sebagai bagian dari kehidupan masyarakat, ia hanya menjadi mesin dalam produksi manufaktur. Administrasi berada di luar ranah politik, meskipun politiklah yang menetapkan tugas-tugas administrasi, namun politik tak merusak administrasi dengan memanipulasi tugas-tugas administrasi.

Sebagai suatu organisasi birokrasi, administrasi publik menurut (Rosenthal, G, 2005) menyatakan bahwa organisasi birokrasi bekerja melalui seperangkat aturan delegasi, kewenangan rasional-legal, keahlian, tidak berat sebelah, terus-menerus, cepat dan akurat, dapat diproduksi, memiliki standard integritas profesionalisme dalam rangka memuaskan kepentingan masyarakat umum. Sejalan pendapat dari (Sumartono, 2007), bahan perspektif ini menaruh perhatian pada focus pemerintah pada penyedia layanan secara langsung kepada masyarakat melalui badan-badan publik dan perspektif ini berpandangan bahwa organisasi bahwa organisasi publik. beroperasi paling efisien sebagai

suatu sistem tertutup sehingga keterlibatan warga negara dalam pemerintahan dibatasi.

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).

(Alwi, 2005) menemukan bahwa pelayanan publik saat ini telah banyak mendapat sorotan dari berbagai kalangan, terutama dari mereka penerima layanan tersebut. Hal ini terjadi karena birokrasi organisasi penyelenggara pelayanan publik tidak menjadikan kebutuhan dan keinginan dari para warga sebagai dasar penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas. Dalam hal ini, kinerja penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi justru berorientasi pada pimpinan, yaitu pimpinan yang menentukan prestasi kerja para penyelenggara pelayanan publik. Orientasi pelayanan publik yang demikian itu menganggap warga sebagai obyek pelayanan yang kesemuanya itu ditentukan oleh penyelenggara pelayanan publik, orientasi pengaturan, atau dalam perspektif administrasi publik klasik warga dianggap sebagai klien. Padahal sebagai negara demokrasi, maka penyelenggaraan pelayanan publik perlu mengikuti kaidah-kaidah demokrasi, sebagaimana yang dikemukakan oleh Abraham Lincoln bahwa demokrasi adalah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

### 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)

Sumartono menekankan mekanisme dan terminologi pasar sehingga memandang hubungan antara badan-badan publik dengan pelanggannya sebagai layaknya transaksi yang terjadi antara penjual dan pembeli. Peran manajer publik berubah karena ditantang untuk selalu menemukan cara-cara baru dari inovatif dalam mencapai tujuan atau menswastakan berbagai fungsi yang semula dijalankan oleh pemerintah. Manajer publik didesak untuk “mengarahkan bukannya mengajuh”, yang bermakna bahwa beban pelayanan publik tidak dijalankan sendiri tetapi sebisa mungkin didorong untuk dijalankan oleh pihak lain sesuai mekanisme pasar. Dengan demikian manajer publik memusatkan perhatian pada akuntabilitas kepada pelanggan dan kinerja fungsi, restrukturisasi badan-badan publik, mendefinisikan ulang misi organisasi, menyederhanakan proses administrasi, dan mendesentralisasikan pembuatan keputusan.

(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).

Negara Inggris, reformasi administrasi publik dijalankan sejak masa PM Margareth Thatcher, dukungan intelektual dari gerakan ini di Inggris tampak dari karya savas (2000) dengan “privatization” nya, (Flynn, 1990) dengan “Public Sector Management” nya. Di Negara Amerika Serikat, dipengaruhi oleh karya David Osborne & Ted Gaebler, *Reinventing Government* (1992). Kedua karya inilah yang menjadi inspirasi di beberapa negara dalam mereformasi administrasi publik dengan menerapkan gaya Amerika Serikat atau gaya Inggris.

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 efesiensi 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 timkerja). 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: mendongkrak 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).

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.

### 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 *reventing government* dengan menyunting buku berjudul "*refounding democraton public aministration.*" Wasley & 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 mengedapankan partisipasi masyarakat dalam administrasi publik.

Tulisan Little (1996) dalam buku tersebut yang berjudul "*thinking government: bringing demockratic awareness to publik administration*" menjelaskan konsepsi *democratic publik administration* dengan memaparkan konsekuensi tiga substansi demokrasi. *Government of the people* berarti pemerintah masyarakat akan membawa legitimasi bagi

administrasi publik. *Government by the people* berarti menjamin adanya representasi administrator publik dan akuntabilitas administrasi publik terhadap masyarakat. *Government for the people* berarti bahwa administrasi publik akan benar-benar menjalankan kepentingan publik, bukan kepentingan birokrasi.

Tulisan lainnya dipersembahkan oleh *King & Stivers* (1998) dengan judul '*government ia us: publik administration public* memandang warga negara sebagai warga negara bukan sekedar sebagai pelanggan karena "Government is us is a democratic publik administration that involves active citizenship and active administration." Yang dimaksud dengan active administration adalah tidak sekedar meningkatkan kekuasaan seharusnya berbagi kuasa dengan masyarakat dan mengurangi kendali terhadap masyarakat serta meningkatkan kepercayaan kepada masyarakat melalui kolaborasi penyelenggaraan pemerintahan dengan masyarakat. Pemerintah masyarakat ini merupakan partisipasi integratif antara masyarakat aktif dengan administrator aktif untuk memenuhi kebutuhan, tujuan dan sasaran bersama.

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 odd democratic citizenship*, (2) *models of community and civil society*, (3) *organizational humanism and the new public administrasion*, and (4) *post-modern publik administrasion*. 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*).

Selanjutnya, dari *Models of Community and Civil Society* diketahui bahwa kian hari kian banyak warga Negara yang merasa teralienasi dan kehilangan nilai-nilai sosialnya karena begitu kuat pengaruh dari paham individualism, kapitalisme, kemajuan teknologi, dan mereka ingin kembali ke sosial yang lebih *human*. Globalisasi telah membuat ekonomi dunia menjadi semakin tidak pasti dan mereka pun kian bimbang akan keberhasilannya. Pada sisi lain, gejala degradasi lingkungan terus

meningkat, kemungkinan hancurnya eksistensi manusia akibat senjata pemusnah massal juga terus mengahantui warga. Dengan demikian, kian hari kian banyak warga yang menginginkan dikembangkannya visi “kebaikan bersama” yang bisa menjadikan sebuah system social menjadi lebih hidup dan berperan lebih baik.

Mereka mendambakan tumbuhnya sebuah komunitas yang berlandaskan kepedulian, rasa percaya, kerjasama yang terikat kuat oleh sebuah system yang efektif menjamin berlangsungnya komunikasi sekaligus resolusi atas berbagai konflik, serta menghendaki pemerintah berperan penting dalam membangun komunitas dan masyarakat sipil yang kuat di mana mereka didorong untuk terlibat aktif dalam proses pemerintahan. Sementara itu, dari *Organizational Humanism and the New Public Administration* diketahui bahwa para ilmuwan administrasi publik semakin banyak yang mengkritik pendekatan hierarkis tradisional terhadap organisasi yang dinilai telah membatasi perilaku manusia. Mereka mencari pendekatan lain yang memberikan ruang gerak lebih besar pada organisasi untuk mereduksi mekanisme perintah dan control, serta lebih memberikan perhatian kepada konstituen, baik yang ada di dalam maupun di luar organisasi untuk ikut berpartisipasi.

Model organisasi rasional hanya mengupayakan tercapainya tujuan secara efektif dan efisien, padahal perilaku manusia tidak hanya sepenuhnya bersifat rasional. Manusia justru sering bertindak atas dasar perasaan dan emosi yang jauh dari perilaku rasional. Untuk itu, organisasi

yang lebih humanistis perlu dibangun di sektor publik sebagai alternative bagi organisasi model rasional atau birokratis. Gerakan administrasi Negara baru menyuarakan perlunya administrasi publik memperhitungkan peranan nilai seperti keadilan, persamaan, kejujuran, kepekaan, tanggung jawab, dan sebagainya benar-benar teraktualisasi dalam kehidupan organisasi publik.

Pemikiran *Post-Modern Public Administration* menunjukkan bahwa ketergantungan administrasi publik pada pendekatan positivism ditolak karena administrasi publik merupakan sebuah kehidupan yang di dalamnya tidak sekadar berlandaskan pada fakta-fakta yang tampak di permukaan tetapi juga melibatkan nilai-nilai yang sering tidak kasat mata. Mengabaikan aspek nilai yang ada di dalamnya merupakan sebuah kesalahan mendasar (*misleading*) karena dalam realitas yang sesungguhnya, fakta dan nilai sangat sulit dipisahkan. Bahkan setiap fakta selalu dilandasi dan mengandung nilai tertentu yang mendasari lahirnya sebuah fakta atau kenyataan itu sendiri. Oleh karena itu, perlu dikembangkan pendekatan alternative yang lebih peka terhadap sistem nilai, menemukan makna yang sesungguhnya di balik kenyataan faktual, pemanfaatan emosi dan perasaan dalam hubungan-hubungan antar manusia agar mampu mengembangkan sikap empati dan akhirnya mampu mengambil tindakan atau respons yang efektif. Hal seperti itu semakin penting karena pelaksanaan *governance* akan menuntut lebih didasarkan pada diskursus yang tulus dan terbuka bagi semua pihak.

Oleh karena aneka permasalahan publik akan lebih tepat diatasi melalui pendekatan *discourse* daripada pendekatan *rational* atau *positivisme*.

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 diharapkan dengan cara yang lebih humanis (Islamy, 2002:9).

Berdasarkan prinsip utama dalam paradigma *New Public Service* tersebut, Denhardt & Denhardt (2003) lebih lanjut memformulasikan delapan prinsip pelayanan yang harus diwujudkan agar pemerintah mampu memberikan pelayanan yang bermutu yaitu mencakup beberapa hal sebagai berikut:

*a. Convenience*

Ukuran yang menunjukkan sejauh mana pelayanan yang diberikan pemerintah dapat diakses dengan mudah oleh warga Negara.

*b. Security*

Ukuran yang menunjukkan sejauh mana pelayanan yang diberikan pemerintah agar menjadikan warga merasa aman dan yakin untuk menggunakannya.

*c. Reability*

Ukuran yang menunjukkan sejauh mana pelayanan yang diberikan pemerintah dapat tersedia secara benar dan tepat waktu.

d. Personal Attention

Ukuran sejauh mana pelayanan yang diberikan pemerintah dapat diinformasikan oleh aparat dengan tepat kepada warga dan aparat dapat bekerjasama dengan warga untuk membantu memenuhi kebutuhannya.

*e. Problem-Solving Approach*

Ukuran sejauh mana aparat mampu menyediakan informasi bagi warga untuk mengatasi masalahnya.

*f. Fairness*

Ukuran untuk menilai sejauh mana warga percaya bahwa pemerintah telah menyediakan pelayanan dengan cara yang adil bagi semua orang.

*g. Fiscal Responsibility*

Ukuran untuk menilai sejauh mana warga percaya bahwa pemerintah telah menyediakan layanan dengan menggunakan uang publik dengan penuh tanggung jawab

*h. Citizen Influence*

Ukuran sejauh mana warga merasa bahwa mereka dapat memengaruhi mutu pelayanan yang mereka terima dari pemerintah.

Lebih lanjut Denhardt & Denhardt (2003), bahwa kepentingan publik sebenarnya adalah masyarakat itu sendiri sehingga para-administrator mempunyai tanggung jawab untuk melayani dan memberdayakan warga Negara melalui pengelolaan organisasi publik.

Berdasarkan pandangannya, beliau merumuskan *New Public Service*, pelayanan publik baru dimana warga Negara mempunyai peran yang utama yang mengedepankan kepentingan bersama dan mempunyai posisi yang penting bagi pemerintahan demokratis. Perspektif *New Public Service* merupakan suatu perspektif dalam administrasi publik yang menekankan penyelenggaraan pelayanan publik yang demokratis. Dalam hal ini, penyelenggara berusaha memahami kepentingan publik. (*publikintrest*) dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Kepentingan publik yang menjadi dasar dalam penyusunan dalam berbagai program pelayanan publik. Perspektif ini berbeda dengan kedua pendekatan di atas, khususnya pendekatan *new public management* yang menekankan penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan pada organisasi bisnis. Dalam perspektif ini, penyelenggaraan pelayanan publik tidak menekankan penggunaan teknik-teknik manajemen pada organisasi bisnis, karena organisasi bisnis dan publik masing-masing memiliki orientasi bisnis yang berbeda, sebagaimana yang dikemukakan oleh denhart & denhart (2003),

*“Government shouldn’t run like a business; it should be run like a democracy. .... both elected and appointed publik servants are acting on this principle and expressing renewed commitment*

*u such ideals as the publik interest, the governance process, and expanding democratic citizenship.”*

Pelayanan publik yang demokratis, sebenarnya, pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi publik dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan warga negara. (Gawthrop, 2002; Lynn, 1996). Penyelenggara pelayanan publik perlu lebih banyak “mendengar-*listening*” warga ketimbang “mendikte-*telling*” dan memberikan “pelayanan-*servng*” daripada “mengarahkan *steering*”. Warga negara dan pejabat publik diharapkan bekerja bersama-sama untuk menentukan dan menyelesaikan masalah bersama dalam suatu cara yang sifatnya kooperatif dan menguntungkan kedua belah pihak (Denhardt &Denhardt,2003).

Sehubungan dengan hal di atas, pelayanan publik yang demokratis tidak memfokuskan diri pada bagaimana menyelenggarakan pelayanan publik dengan efisien, tetapi lebih mengarahkan pada bagaimana menyelenggarakannya dengan memberikan kehidupan warga yang lebih baik untuk semua (Denhardt &Denhardt, 2003). Penyelenggaraan pelayanan publik yang efisien merupakan penyelenggaraan yang menuntut adanya perbandingan terbaik input dengan output. Dalam hal ini, efisien selalu menuntut hasil yang terbaik dengan biaya yang sangat minim. Penyelenggaraan pelayanan publik yang demokratis tidak dapat dituntut dengan ukuran yang demikian, karena ia lebih banyak berorientasi pada proses, seperti proses pelibatan warga mulai dalam perumusan, sampai dengan penentuan kebijakan. Adanya partisipasi warga baik

dalam penentuan kebijakan maupun governance akan membawa perubahan positif terhadap kehidupan yang lebih baik.

Perubahan kepentingan publik yang sebenarnya adalah masyarakat maka administrasi publik seharusnya memusatkan perhatiannya pada tanggung jawab melayani dan memberdayakan warga negara melalui pengelolaan organisasi publik dan implementasi kebijakan publik. Perubahan orientasi tentang posisi warga negara, nilai yang dikedepankan, dan peran pemerintah ini memunculkan perspektif baru administrasi publik yang disebut sebagai *new public service*. Warga negara seharusnya ditempatkan di depan, dan penekanan tidak seharusnya membedakan antara mengarahkan dan mengayuh tetapi lebih pada bagaimana membangun institusi publik yang didasarkan pada integritas dan responsivitas. Pada intinya, perspektif baru ini merupakan “*a set of idea about the role of public administration in the governance system that place public service, democratic governance, and civic engagement at the center.*” (Denhardt & Denhardt, 2003). Secara ringkas berikut ini ditampilkan perbandingan antara tiga perspektif administrasi publik.

**Tabel 2. 1**  
**Perbandingan Perspektif OPA, NPM dan NPS**

	<b>Old Public Administrasi</b>	<b>New Public Manajemen</b>	<b>New Public Service</b>
<b>Teori dasar &amp; fondasi</b>	Teori-teori politik, sosial dan politik	Teori-teori ekonomi, terutama	Teori-teori demokrasi,

<b>apistimology</b>	dengan mempertajam pada ilmu-ilmu sosial yang terbatas	dialog-dialog yang kompleks berdasarkan para positivis dalam ilmu social	dengan pendekatan yang bervariasi untuk keilmuan termasuk positif, kritik dan kajian-kajian postmodern
	<b>Old Public Administrasi</b>	<b>New Public Manajement</b>	<b>New Public Service</b>
<b>Penggunaan rasionalitas dan kerjasama antara perilaku model-model kemanusiaan</b>	Sinopsis Rasionalitas "administrative man"	Rasionalitas teknis dan ekonomi "economic man" atau kepentingan pengambil keputusan yang lebih menonjol	Strategi rasionalitas berupa berbagai macam ujian rasionalitas di politik, ekonomi dan organisasi
<b>Konsepsi dalam kepentingan piblik</b>	Mendefenisikan politik dan mengekspresikannya dalam hukum atau undang-undang	Agresi keterwakilan dari kepentingan individual	Adanya dialog tentang nilai-nilai kebersamaan dalam masyarakat
<b>Kepada siapa pelayanan publik merespon</b>	Klien dan konstituen	Kostumer	Citizen (warga negara)
<b>Peran pemerintah</b>	Rowing (mengayuh) mendesain dan mengimplementasikan kebijakan dengan memfokuskan pada satu defisi tujuan	Steering (Mengarahkan) bertindak sebagai "katalis" untuk melepaskan dorongan pasar	Serving (pelayanan) negosiasi dan brokering kepentingan diantara warga negara dan kelompok komunitas serta menciptakan

			nilai-nilai kebersamaan.
<b>Mekanisme untuk mencapai tujuan kebijakan</b>	Mengadministrasikan program melalui agensi-agensi pemerintahan yang ada	Menciptakan mekanisme dan struktur insentif untuk mencapai tujuan kebijakan melalui privatisasi dan agensi non keuntungan	Membangun koalisi antara publik, non profit dan agensi swasta untuk mencapai kesamaan dalam memenuhi kebutuhannya
	<b>Old Public Administrasi</b>	<b>New Public Manajement</b>	<b>New Public Service</b>
<b>Pendekatan akuntabilitas</b>	Hirarki-- administrator bertanggung jawab terhadap pemilihan pemimpin politik demokrasi	Dipengaruhi pasar---akumulasi kepentingan sendiri yang dihasilkan melauai outcomes yang diinginkan oleh kelompok masyarakat di luar kelompok	Multivasi--- pelayanan publik harus taat pada hukum, nilai-nilai komunitas, norma politik, standart profesiaonal dan kepentingan publik.
<b>Diskresi administrasi</b>	Dikresi terbatas yang membolehkan pegawai administrasi	Jangkauan luas untuk mencapai tujuan kewirausahaan	Membutuhkan diskresi tapi terbatas dan akuntabel
<b>Asumsi struktur organisasi</b>	Organisasi birokrasi yang ditandai dengan otoritas top-down melalui agensi adn kontrol atau regulasi dari para klien dan konstituen partai	Organisasi publik yang terdesentralisasi dengan kontrol utama dilakukan oleh agen-agen	Tur kolaborasi dengan kepemimpinan yang berbagi baik secara internal dan eksternal
<b>Asumsi motivasi dari pelayanan publik dan administrator</b>	Pembayaran dan keuntungan, proteksi pelayanan public	Semangat kewirausahaan, memiliki harapan untuk mengurangi jumlah pemerintah	Pelayanan publik yang memiliki harapan untuk berkontribusi terhadap masyarakat

Sumber: Denhardt dan Denhardt, 2003

#### 2.1.4 Perspektif *Governance*

Perkembangan ilmu administrasi dalam perspektif *Governance* disebabkan karena adanya suatu perubahan-perubahan dalam konteks suatu negara dan kehidupan masyarakat yang semakin dinamis serta permasalahan-permasalahan yang semakin kompleks sehingga merubah yang semuanya aktivitas merupakan domain pemerintah semata, berubah menjadi domain semua pihak, artinya semakin berkurangnya peran pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas kenegaraan dan semakin berperannya baik dari sektor masyarakat maupun sektor swasta dalam mengelola suatu negara.

*Governance* merupakan suatu bagian pendekatan dalam kajian ilmu administrasi publik. Dalam hal ini teori *governance* merupakan suatu pendekatan baru dan penting dalam pengembangan ilmu administrasi publik. Dalam hal ini teori *governance* kini menjadi satu idiom yang dipakai secara luas yang acapkali digunakan secara serampangan untuk menjelaskan; jaringan kebijakan, manajemen public, kemitraan publik-privat, *corporate governance* dan *good govenance* yang acapkali menjadi syarat utama yang dikemukakan oleh lembaga-lembaga donor asing (Lefwich, 1994). *Governance* berkaitan dengan adanya pelaksanaan, pengelolaan terhadap permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan permasalahan publik sehingga dalam hal ini perlu adanya

keterlibatan semua pihak dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan publik.

Secara kelembagaan, governance meliputi tiga domain, yaitu: state (Negara atau pemerintah), Private sector (sector swasta atau dunia usaha), dan society (masyarakat), dimana ketiganya saling berinteraksi menjalankan fungsinya masing-masing. State berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, private sector berfungsi menciptakan pekerjaan dan pendapatan, society berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi politik, termasuk mengajak kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik (LAN, 2000).

Kooiman (1993) mengurai secara lebih terperinci definisi governance sebagai serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan publik dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut. Dengan demikian dapat dipahami bahwa governance adalah sebuah proses dan bukan struktur. Frederickson memberikan suatu interpretasi governance dalam empat terminologi yaitu:

1. Governance menggambarkan sejumlah organisasi baik pemerintahan maupun swasta yang dipertautkan secara bersama untuk mengurus kegiatan-kegiatan publik. Dalam hal ini juga bahwa governance menunjuk networking dari sejumlah himpunan-himpunan entitas yang secara mandiri memiliki sesuatu kekuasaan otonom. Dalam hal ini

bahwa dalam ungkapan Frederickson perubahan citra sentralisasi organisasi menuju citra organisasi yang delegatif dan terdesentralisir. Mereka bertemu melakukan suatu perembukan, merekonsiliasi kepentingan sehingga dapat dicapai tujuan secara kolektif atau bersama.

2. Governance sebagai tempat berhimpunya berbagai pluralitas pelaku bahkan disebut sebagai hiperluralitas untuk membangun sebuah konser antar pihak-pihak yang berkaitan secara langsung atau tidak (stake holders) dapat berupa: partai politik, badan-badan legislatif dan juga divisinya, kelompok kepentingan untuk menyusun pilihan-pilihan kebijakan yang seraya mengimplementasinya. Hal penting dalam konteks ini adalah mulai hilangnya fungsi kontrol antar organisasi yang menjadi menyebarnya berbagai pusat kekuasaan pada berbagai pluralitas perilaku dan makin berdayanya pusat-pusat pengambilan keputusan yang secara mandiri. Dengan demikian terminologi kedua ini menekankan, governance dalam konteks pluralisme aktor dalam proses perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan. Beberapa pertanyaan kunci yang penting: seberapa jauh kebijakan yang dilakukan pemerintah merespon tuntutan masyarakat, seberapa jauh masyarakat dilibatkan dalam proses tersebut, seberapa jauh masyarakat dilibatkan dalam proses implementasi, seberapa besar inisiatif dan kreativitas masyarakat tersalurkan, seberapa jauh masyarakat dapat mengakses informasi menyangkut pelaksanaan

kebijakan tersebut, seberapa jauh hasil kebijakan tersebut memuaskan dan dapat dipertanggungjawabkan.

3. Governance berpautan dengan adanya kecenderungan kekinian dalam literatur-literatur manajemen publik utamanya spesialisasi dalam rumpun kebijakan publik, di mana multi relasi organisasional antar aktor dalam kebijakan publik. Kerjasama para aktor yang lebih berwatak politik, kebersamaan untuk memungut resiko, lebih kreatif dan berdaya, dan tidak mencerminkan watak yang kaku utamanya yang berkaitan dengan; organisasi, herarki dan tata aturan. Dalam makna yang lebih luas governance merupakan suatu jaringan (network) diantara organisasi lintas vertikal maupun horizontal untuk mencapai tujuan-tujuan publik.
4. Terminologi dalam konteks administrasi publik kental dengan sistem nilai-nilai kepublikan. Menyiratkan sesuatu yang penting serta suatu keabsahan. Sementara terminologi government dan birokrasi direndahkan, disepelkan mencerminkan sesuatu yang lanban serta kurang kreatif. Governance dipandang sebagai sesuatu yang akseptabel, lebih abash, lebih kreatif dan lebih responsive.

Stoker (1998) dengan *governance as theory* mengemukakan adanya 5 proposisi penting dalam mewujudkan governance yaitu:

1. Governance merujuk pada seperangkat institusi dan aktor yang berasal dari dalam maupun dari luar birokrasi pemerintahan

2. Governance mengakui batas dan tanggungjawab yang kabur dalam menangani masalah sosial ekonomi.
3. Governance mengenal adanya saling ketergantungan di antara institusi-institusi yang terlibat dalam tindakan bersama
4. Governance memahami kapasitas untuk menyelesaikan semua masalah tidak sepenuhnya tergantung kewenangannya, akan tetapi governance percaya bahwa pemerintah mampu menggunakan cara-cara dan tehnik baru untuk mengarahkan dan membimbing.

Pada perkembangan selanjutnya, pengertian Governance mengalami modifikasi melalui beberapa tahap yaitu: Pertama, Semakin meluasnya definisi publik. Definisi publik bukan hanya pemerintah, tetapi juga memasukan bermacam-macam institusi dan organisasi secara tradisional dianggap diluar realism pemerintah (Fredericson & Smith, 2002;210).

Kedua, Sebagai reaksi terhadap kegagalan pemerintah. Menurut pandangan ini, pemerintah adalah penentu kebijakan pasar. Kegagalan pemerintah ini memicu adanya tekanan penggantian pejabat publik oleh kelompok-kelompok kepentingan yang terorganisir dalam bentuk deregulasi. Bentuk koordinasi voluntary self regulation, kode etik asosiasi bisnis, co- regulation telah diterima sebagai aransemen dan sarana untuk mengatasi kelemahan pemerintah. Terminology governance digunakan

sebagai “non hierarchical, non-government coordinating. (Agranoff and McGuire, 2004:122).

Ketiga, konsep governance muncul dari literatur ekonomi kelembagaan. Wiliamson memandang seluruh mekanisme koordinasi sebagai bentuk governance seperti pasar, hierarchy, networks, dan norma informal. Semuanya dianggap sebagai mekanisme governance (Agranoff and McGuire, 2004:122). Pengertian governance selalu mengalami perubahan dan perluasan makna. Governance tidak saja menjelaskan hubungan keterkaitan antarorganisasi tetapi juga sebagai nilai.

## **2.2 Pengembangan Kapasitas dalam Perspektif Administrasi Publik**

Dalam kajian teoritik, pengembangan kapasitas masuk dalam kajian 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.

Meningkatkan kinerja organisasi publik merupakan perhatian utama bagi administrasi publik. Mengingat fungsi utama pemerintah adalah melayani masyarakat maka pemerintah perlu terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintahan. 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.

Pengembangan kapasitas suatu organisasi tidak terlepas pada birokrasi. Birokrasi publik diharapkan mampu bersifat dinamis terhadap perubahan dan perkembangan yang ada, karena birokrasi yang tidak melakukan perubahan atau revitalisasi akan hancur oleh perubahan itu sendiri. Pengembangan kapasitas memerlukan reformasi organisasi pada semua level, modifikasi mekanisme kerja, serta penyesuaian gaya dan perangkat manajemen. Hal ini kemudian perlu pengembangan keterampilan, pelatihan, dan pendidikan baik pada atasan maupun pegawai yang ada dalam organisasi tersebut. Melalui upaya ini akan tercipta persepsi dan konsepsi yang sama antara para pelaku sehingga mampu mengarahkan kegiatan pada tujuan secara terintegrasi.

Menurut Yuwono (2003) *capacity building* memberikan sebuah harapan yang baik, khususnya dalam kerangka mewujudkan tujuan penyelenggaraan pemerintahan, yaitu dalam rangka peningkatan efektivitas dan efisiensi manajemen publik menuju realisasi tujuan yang diharapkan.

Yuwono (2003) mengemukakan syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam upaya pengembangan kapasitas sektor publik, yaitu partisipasi, inovasi, akses informasi, akuntabilitas dan kepemimpinan. Partisipasi dimaksud adalah keterlibatan semua aktor terkait dalam program yang dijalankan. Inovasi diperlukan untuk menemukan alternatif dan metode yang tepat dalam proses pengembangan kapasitas. Partisipasi yang baik, dan kreativitas berinovasi dipengaruhi oleh kemudahan dalam mengakses informasi baik secara internal maupun eksternal organisasi. Akuntabilitas sebagai media pengendali pelaksanaan program sehingga mampu mewujudkan tujuan yang diinginkan. Kepemimpinan sebagai syarat terakhir berperan sebagai penggerak, pengarah dan pengendali setiap tahapan proses pelaksanaan program. Kepemimpinan yang ideal harus mengedepankan keterbukaan, penerimaan terhadap ide-ide baru, kejujuran, perhatian, penghormatan terhadap harkat dan martabat, serta penghormatan kepada orang lain.

## 2.3 Konsep Pengembangan Kapasitas

### 2.3.1 Pengertian Pengembangan Kapasitas (*Capacity Building*)

Definisi terkait *capacity building* memiliki variasi antar satu ahli dengan ahli lainnya. Hal ini dikarenakan *capacity building* merupakan kajian yang multi dimensi, dapat dilihat dari berbagai sisi. Konsep *capacity building* secara umum dapat dimaknai sebagai proses membangun kapasitas individu, kelompok atau organisasi. *Capacity building* dapat juga diartikan sebagai upaya penguatan kapasitas individu, kelompok maupun organisasi melalui pengembangan kemampuan, ketrampilan, potensi dan bakat serta penguasaan kompetensi-kompetensi sehingga individu, kelompok atau organisasi dapat bertahan dan mampu mengatasi tantangan perubahan yang terjadi secara cepat dan tak terduga.

Milen (2001) mendefinisikan kapasitas sebagai kemampuan individu, organisasi atau sistem untuk menjalankan fungsi sebagaimana mestinya secara efektif, efisien dan terus-menerus. Definisi lain yang senada dikemukakan oleh Brown dkk., (2001) *capacity building* sebagai suatu proses yang dapat meningkatkan kemampuan seseorang, organisasi atau suatu sistem dalam upaya mencapai tujuan yang telah dicita-citakan.

Paul (1995) *capacity building refers to certain, expansion or upgrading of stock of desired qualities and features called capabilities that could be continually drawn upon over time*. Dalam penjelasannya, paul

mendefinisikan pengembangan kapasitas sebagai perluasan maupun peningkatan kualitas pada fitur tertentu dan terus menerus dikembangkan dari waktu ke waktu.

Menurut Lusthaus dkk., (2002): *“Organizational capacity is the ability of an organization to use its resources to perform.”* Dari pernyataan ini terlihat bahwa kapasitas organisasi merupakan kemampuan organisasi dalam menggunakan semua sumber daya yang dimilikinya untuk menghasilkan yang terbaik secara efektif, efisien dan terus-menerus.

Adapun Morrison (2001) juga mengemukakan bahwa:

*“Capacity building can be seen as a process to induce, or set in motion, multi-level change in individuals, groups, organisations and systems seeking to strengthen the self-adaptive capabilities of people and organisations so that they can respond to a changing environment on an on-going basis. Capacity building is a process and not a product. In particular, capacity building is a multi-level learning process, with links ideas to action. Capacity building, in this view, can be defined as actionable learning”.*

Morrison menyatakan bahwa *capacity building* adalah 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. Sejalan dengan itu Brown, Dkk (2001) juga menjelaskan bahwa pengembangan kapasitas pada dasarnya adalah

suatu proses yang dapat meningkatkan kemampuan seseorang, suatu organisasi atau suatu sistem untuk mencapai tujuan yang dicita-citakan.

Adapun *capacity building* menurut Sessions (1993) yakni:

*“Capacity building usually is understood to mean helping governments, communities and individuals to develop the skills and expertise needed to achieve their goals. Capacity building program, often designed to participant’s abilities to evaluate their policy choices and implement decisions effectively, may include education and training, institutional and legal reforms, as well as scientific, technological and financial assistance”.*

Pengembangan kapasitas pada umumnya dipahami sebagai upaya membantu pemerintah, masyarakat ataupun individu dalam mengembangkan keahlian dan keterampilan yang dibutuhkan untuk mewujudkan tujuan-tujuan mereka. Program pengembangan kapasitas seringkali didesain untuk memperkuat kemampuan dalam mengevaluasi pilihan-pilihan kebijakan mereka dalam menjalankan keputusan-keputusannya secara efektif. Pengembangan kapasitas bisa meliputi pendidikan dan pelatihan, reformasi peraturan dan kelembagaan, dan juga asistensi finansial, teknologi dan keilmuan.

Horton dkk., (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. Definisi ini

sejalan dengan definisi yang dikemukakan oleh Milen (2001) dimana *capacity building* dianggap sebagai proses berkelanjutan untuk melakukan fungsi inti, memecahkan masalah, mendefinisikan dan mencapai tujuan dan memahami dan menangani kebutuhan pembangunan.

Grindle (1997), mengatakan bahwa: "*Capacity building is intended to encompass a variety of strategies that have to do with increasing the efficiency, effectiveness, and responsiveness of government performance.*" Definisi pengembangan kapasitas menurut (*Capacity Building*) Grindle dapat dimaknai sebagai upaya yang dimaksudkan untuk mengembangkan suatu ragam strategi meningkatkan efisiensi dalam hal waktu (*time*) dan sumber daya (*resources*) yang dibutuhkan guna mencapai suatu outcomes, efektivitas berupa kepatutan usaha yang dilakukan demi hasil yang diinginkan dan responsivitas merujuk kepada bagaimana mensikronkan antara kebutuhan dan kemampuan untuk maksud pencapaian kinerja pemerintah yang lebih baik.

Dalam pengembangan kapasitas (*capacity bulding*) memiliki beberapa dimensi, fokus dan tipe kegiatan. Yang mana Dimensi, fokus dan tipe kegiatan tersebut diantaranya menurut Grindlle (1997) adalah : (1) dimensi pengembangan SDM, dengan fokus pada personil yang profesional dan kemampuan teknis serta tipe kegiatan seperti : training, praktek langsung, kondisi iklim kerja, dan rekrutmen, selain dari Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) adapun dimnesi berikutnya

atau dimensi ke (2) dimensi pengembangan organisasi, dengan fokus pada tata manajemen untuk meningkatkan keberhasilan peran dan fungsi, serta tipe kegiatan seperti : sistem intensif, perlengkapan personil, kepemimpinan, budaya organisasi, komunikasi, struktur manajerial, dan yang terakhir adalah (3) reformasi kelembagaan dengan fokus pada kelembagaan dan sistem makro struktur, dengan tipe kegiatan aturan main ekonomi dan politik, perubahan kebijakan dan regulasi, dan reformasi konstitusi. Sejalan dengan hal itu grindlle menyatakan bahwa apabila dalam capacity bulding serangkaian strategi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan responsivitas, maka capacity bulding tersebut harus memusatkan perhatian pada dimensi (1) pengembangan sumber daya manusia, (2) pengembangan organisasi (3) reformasi kelembagaan.

Gambar 2. 1  
Dimensi Pengembangan Kapasitas

<i><b>Dimension</b></i>	<i><b>Fokus</b></i>	<i><b>Type of Activities</b></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 specifik task and, microstructures</i>	<i>Managerial structures, Organizational culture, Incentive systems, Leadership Communications</i>
<i>Institution reform</i>	<i>Institutions and system macrostruktues</i>	<i>Rules of the game for economic political, policy and legal change constitutional reform</i>

Sumber: Grindle (1997)

Adapun pengertian *capacity building* yaitu kemampuan individu, organisasi atau sistem untuk menjalankan fungsi bagaimana mestinya secara efektif, efisien dan terus menerus.

Berdasarkan definisi-definisi di atas dapat disimpulkan bahwa *capacity building* (pengembangan kapasitas) merupakan suatu proses pengembangan individu, kelompok, maupun organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, serta meningkatkan kemampuannya dalam mengatasi masalah yang ada.

### 2.3.2 Tujuan Pengembangan Kapasitas (*Capacity Building*)

Pengembangan kapasitas merupakan suatu proses penguatan manajemen dan tata kelola suatu organisasi agar dapat mencapai tujuan dan misinya secara efektif. (Beesley & Shebby, 2010; Connolly & York, 2002).

Rickett (2000) menyebutkan "*ultimate goal of capacity building is to enable the organization to grow stronger in achieving its purpose and mission*". Rickett menjelaskan bahwa tujuan akhir dari pengembangan kapasitas adalah untuk memungkinkan organisasi tumbuh lebih kuat dalam mencapai tujuan dan misinya. Rickett menjelaskan mengenai tujuan dari pengembangan kapasitas sebagai:

1. Mengakselerasikan pelaksanaan desentralisasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Pemantauan secara proporsional, tugas, fungsi, sistem keuangan, mekanisme dan tanggungjawab dalam rangka pelaksanaan peningkatan kapasitas daerah.
3. Mobilisasi sumber-sumber dana pemerintah, daerah dan lainnya.
4. Penggunaan sumber-sumber dana secara efektif dan efisien.

Adapun Morrison (2001) menjelaskan bahwa tujuan dari *Capacity Building* (pengembangan kapasitas) adalah pembelajaran, mengurangi ketidaktahuan dan ketidakpastian, dan mengembangkan kemampuan yang dibutuhkan untuk beradaptasi menghadapi perubahan.

Berdasarkan pendapat ahli di atas, penjelasan tersebut menunjukkan bahwa tujuan dari *capacity building* (pengembangan kapasitas) yakni sebagai suatu system yang berkelanjutan dalam mewujudkan kinerja yang lebih baik.

### 2.3.3 Faktor-faktor yang Mempengaruhi (*Capacity Building*)

Terdapat banyak faktor yang mempengaruhi penyelenggaraan maupun kesuksesan program pengembangan kapasitas. Namun secara khusus Soeprpto (2006) mengemukakan bahwa faktor-faktor signifikan yang mempengaruhi pengembangan kapasitas adalah sebagai berikut:

1. Komitmen bersama (*Collective commitments*)

Komitmen bersama dari seluruh aktor yang terlibat dalam sebuah penembangan kapasitas akan dilaksanakan. komitmen bersama ini merupakan modal dasar yang harus terus dikembangkan agar seluruh rencangan kegiatan sebuah organisasi dapat berjalan baik.

2. 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 ke depan yang semakin berat dan juga realitas keterbatasan sumber daya yang dimiliki sektor publik.

3. 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 system *reward* dan *punishment*.

4. 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.

#### 5. 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 Kusmiati (2016) mengemukakan bahwa terdapat banyak faktor yang berpengaruh dalam pengembangan kapasitas. Kusmiati menjelaskan bahwa factor-faktor yang mempengaruhi pengembangan kapasitas dibagi menjadi dua bagian, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal meliputi: kepemimpinan, komitmen bersama (*collective commitment*), pengakuan terhadap kekuatan dan kelemahan, partisipasi, inovasi dan akuntabilitas. Sedangkan faktor eksternal meliputi: *networking*, Informasi dan regulasi.

- 1) Kepemimpinan: Faktor kepemimpinan merupakan hal yang mendasar dalam memberikan pengaruh terhadap pengembangan kapasitas. Organisasi harus terus didorong oleh sebuah mekanisme kepemimpinan yang dinamis, hal ini dengan melihat tantangan masa depan yang semakin berat dan juga terbatasnya sumberdaya yang dimiliki oleh sektor publik. Kepemimpinan kondusif mampu memberikan kesempatan yang luas pada komponen organisasi untuk melakukan inisiasi-inisiasi dalam pengembangan kapasitas sebagai bekal dalam pencapaian tujuan.
- 2) Komitmen bersama (*collective commitment*): Keterlibatan seluruh aktor organisasi dalam mendukung pengembangan kapasitas menjadi sebuah penentu dalam kesuksesannya. Komitmen bersama merupakan modal dasar yang harus terus ada karena hal ini akan menjadi dasar dalam merancang kegiatan yang akan dilakukan oleh organisasi.
- 3) pengakuan terhadap kekuatan dan kelemahan: Pengembangan kapasitas hendaknya dimulai dari mengidentifikasi kapasitas yang dimiliki, maka dari itu semua personal dalam organisasi harus memberikan pengakuan tentang kekuatan dan kelemahan yang dimiliki. Pengakuan ini menjadi penting dalam melaksanakan program pengembangan kapasitas.
- 4) Partisipas: Keterlibatan seluruh person dalam organisasi sangat dibutuhkan dalam mensukseskan program pengembangan

kapasitas Insiatif yang tinggi dari semua person akan menjadi jaminan sebuah program bisa berkelanjutan.

- 5) Inovasi: Pengembangan kaspasitas organisasi merupakan salah satu bentuk inovasi. Dinamisnya program ini selalu sejalan dengan tuntutan masyarakat dan perubahan lingkungan. Untuk itu, inovasi merupakan bagian yang penting dalam pengembangan kapasitas dalam menyediakan berbagai metode alternatif yang beragam dan sesuai dengan kebutuhan.
- 6) Transparansi: Kunci penting transparansi dala pengembangan kapasitas khususnya pada pengendalian pelaksanaan program agar tujuan program dapat sesuai dengan yang diharapkan. Untuk itu transparansi meruapakan aspek yang menjamin program pengembangan kapasitas berjalan secara *legitimate, kredibel* dan dapat dipertanggungjawabkan.
- 7) *Networking*: “*Networking is a process of getting together to go ahead. It is a building of mutually benefical relationship*”. Seringnya program pengembangan kapasitas tidak berjalan sebagaimana mestinya tidak terlepas dari ketidak inginan individu/kelompok menjalin mitra kerjasama. Harus dipahami bahwa proses pengembangan kapasitas harus melepaskan ego organisasi dengan melakukan sebuah kerjasama dengan para *stakeholder* yang dianggap memumpuni.

- 8) Informasi: Pengetahuan mengenai informasi perubahan lingkungan atau perubahan kebutuhan masyarakat sangat berguna bagi organisasi sebagai bahan dalam mendesain program pengembangan kapasitas. Organisasi yang minim informasi tentang perubahan yang ada dilingkungannya berpengaruh terhadap kualitas dan keberhasilan program pengembangan yang dibuat.
- 9) Regulasi: Pola pikir pimpinan dan kebiasaan pegawai sebuah organisasi yang selalu berlindung pada peraturan serta berbagai factor *legal-prosedural* dari pemerintah dapat menjadi penghambat dalam keberhasilan program pengembangan kapasitas. Oleh karena itu, sebagai bagian dari sebuah implementasi program, reformasi terhadap berbagai regulasi yang dilakukan harus mempertimbangkan berbagai dinamika yang muncul, hal ini merupakan salah satu cara dalam mendukung keberhasilan program pengembangan kapasitas kelembagaan.

#### **2.4 Pengembangan Kapasitas Sistemik**

kapasitas sistemik merupakan penekanan dan penciptaan atau penguatan kapasitas dalam pelaksanaan program yang memungkinkan pelaksanaan program tetap berjalan terlepas dari perubahan teknologi, struktur sosial dan krisis sumber daya yang menyiratkan terhadap pembangunan yang berkelanjutan dan kuat yang disebut sistem (Potter dan Brough, 2004).

Pengembangan kapasitas sistemik merupakan salah satu pendekatan dalam menilai pengembangan kapasitas. Kapasitas sistemik melihat adanya hierarki dalam pemenuhan komponen pengembangan kapasitas, dimana yang paling penting yakni komponen yang tidak terlihat secara fisik. Dengan menggunakan pendekatan kapasitas sistemik, perbaikan yang signifikan dan tepat sasaran dapat dicapai.

Potter dan Brough (2004) menggambarkan sembilan elemen dalam pengembangan kapasitas sistemik yakni:

#### 2.4.1 Peralatan (*Tools*)

1. kapasitas kinerja (*Performance capacity*): Apakah alat, uang, peralatan, bahan habis pakai, dan lain-lain tersedia untuk melakukan pekerjaan itu.

#### 2.4.2 Kemampun (*Skills*)

1. kapasitas pribadi (*Personal capacity*): Apakah individu cukup berpengetahuan, terampil dan percaya diri untuk melakukan sesuatu dengan benar? Apakah mereka membutuhkan pelatihan, pengalaman, atau motivasi? Apakah mereka kurang baik dalam keterampilan teknis, keterampilan manajerial, kemampuan interpersonal, kemampuan sensitivitas gender, atau keterampilan spesifik lain terkait peran.

#### 2.4.3 Staf dan infrastruktur (*Staff and Infrastructure*)

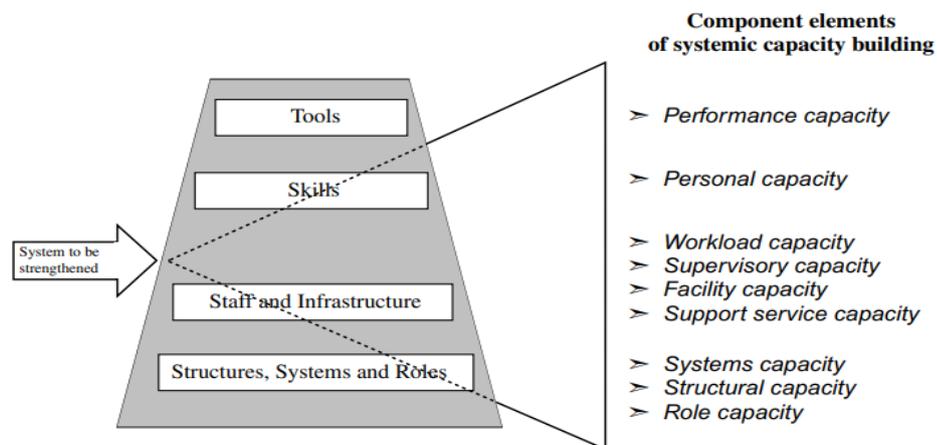
1. kapasitas beban kerja (*Workload capacity*): Apakah ada staf dengan keterampilan yang cukup luas untuk mengatasi beban kerja, apakah deskripsi pekerjaan yang diberikan dapat dilakukan.
2. kapasitas pengawas (*Supervisory capacity*): Apakah ada pelaporan dan pemantauan sistem di tempat, Apakah ada akuntabilitas yang jelas dapat pengawas fisik memantau staf di bawah mereka, Apakah ada insentif yang efektif dan sanksi yang tersedia.
3. kapasitas fasilitas (*Facility Capacity*): Apakah tempat pusat pelatihan cukup besar dengan staf yang tepat dalam jumlah yang cukup.
4. kapasitas layanan pendukung (*Support Service Capacity*): Apakah ada laboratorium, lembaga pelatihan, staf administrasi, binatu, fasilitas penelitian, layanan kontrol kualitas, mereka mungkin disediakan oleh sektor swasta, tetapi mereka diwajibkan

#### 2.4.4 struktur, sistem dan peran (*structures, system, and roles*)

1. kapasitas sistem (*Systems Capacity*): Apakah arus informasi, uang, dan manajemen pengambilan keputusan berfungsi secara tepat dan efektif, apakah staf ditransfer tanpa mengacu pada keinginan manajer lokal, mungkinkah pelayanan sektor swasta dikontrak jika diperlukan, apakah ada komunikasi yang baik dengan masyarakat.

2. kapasitas struktural (*Structural capacity*): Apakah ada forum di mana diskusi lintas sektor dapat terjadi dan keputusan perusahaan dibuat.
3. kapasitas peran (*Role capacity*): ini berlaku untuk individu, untuk tim dan untuk struktur seperti komite. Apakah mereka telah diberi wewenang dan tanggung jawab untuk membuat keputusan penting untuk kinerja yang efektif seperti mengenai jadwal, uang, staf, dan lain- lain.

Gambar 2. 2  
Piramida Kapasitas Sistemik

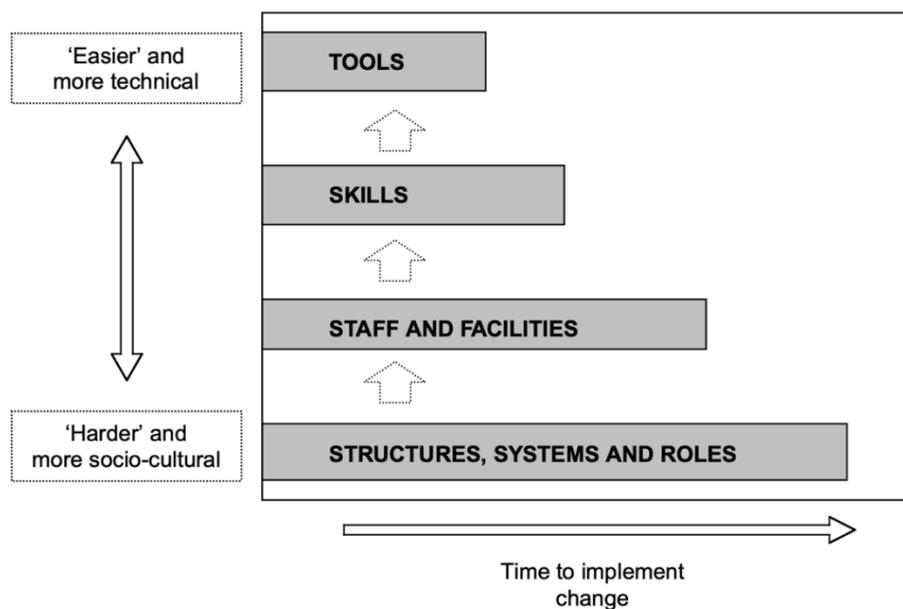


sumber: Christopher Potter & Richard Brough (2004)

Gambar diatas disusun berdasarkan hierarki yang logis berbentuk prisma. Adapun Sembilan elemen pengembangan kapasitas sitemik dikelompokkan menjadi empat bagian dimana kapasitas kinerja (*performance capacity*) pada bagain alat (*tools*), kapasitas pribadi (*personal capacity*) pada bagian keterampilan (*skills*), kapasitas beban

kerja (*workload capacity*), kapasitas supervisi (*supervisory capacity*), kapasitas fasilitas (*facility capacity*), dan kapasitas layanan pendukung (*support service capacity*) pada staff dan infrastruktur (*staff and infrastructure*), serta kapasitas sistem (*systems capacity*), kapasitas struktur (*structural capacity*), dan kapasitas peran (*role capacity*) pada struktur, system, dan peran (*structure, system and roles*)

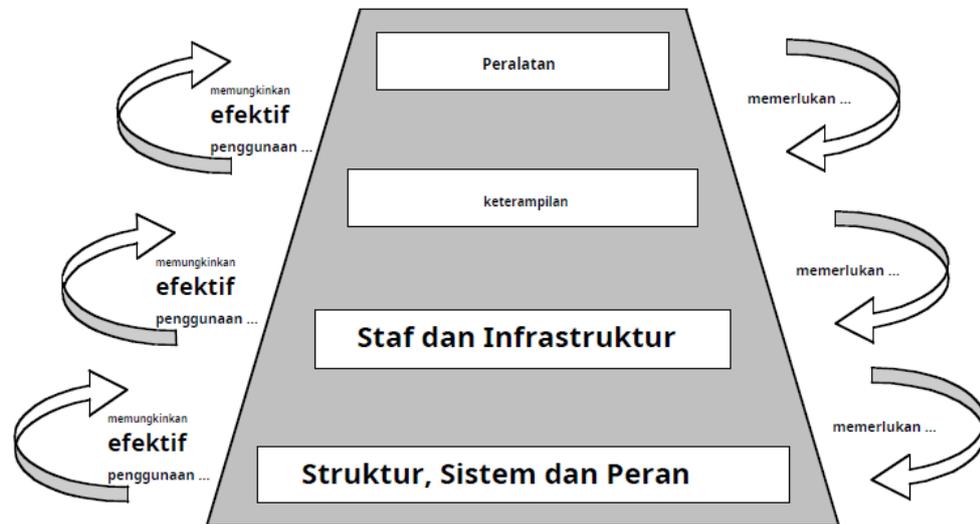
Gambar 2. 3  
Dimensi Kompleksitas/Waktu dalam Pengembangan Kapasitas Sistemik



Sumber: Christopher Potter & Richard Brough (2004)

Gambar diatas menunjukkan bagaimana tingkatan hierarki pada kapasitas sistemik diurutkan berdasarkan kompleksitas dan lama waktu yang dibutuhkan dalam pencapaiannya.

Gambar 2. 4  
Keterkaitan pada Kapasitas Sistemik



Sumber: Christopher Potter & Richard Brough (2004)

Pada gambar diatas menggambarkan bagaimana pengembangan kapasitas merupakan satu kesatuan yang saling mempengaruhi satu sama lain. Seperti yang digambarkan bahwa elemen peralatan memerlukan elemen keterampilan untuk dapat berguna, begitu pula sebaliknya elemen keterampilan akan efektif jika elemen peralatan terpenuhi.

## 2.5 Penelitian Terdahulu

Penelitian *pertama* oleh Dheasey Ambonigtyas dan Yulianeu pada tahun 2019 dengan judul “Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia pada Usaha Kecil Menengah di Kecamatan Tugu Semarang”. Penelitian ini menggunakan metode penelitian *purposive sampling* yang dianalisis melalui regresi linier berganda. Dari penelitian ini disimpulkan rendahnya

kualitas sumber daya UKM khususnya dalam bidang manajemen, organisasi, penguasaan teknologi dan pemasaran serta rendahnya tingkat pendidikan pengusaha kecil yang tidak dibarengi dengan peningkatan kemampuan (*capacity builing*).

Penelitian *kedua* oleh Devin Anisa dkk. dengan judul “*capacity Builing* dalam Meningkatkan Kualitas Sumber Daya Manusia di Kecamatan Cisarua Kabupaten Sumedang pada tahun 2019. Penelitian ini menggunakan pendekatan dimensi capacity building oleh Grindle dan UNDP (2017). Dalam penelitian ini, peneliti mengungkapkan perlunya peningkatan pengembangan kapasitas pegawai di kecamatan cisarua kabupaten sumedang, Standar Operasonal Prosedur (SOP) yang rumit, lambannya perbaikan fasilitas penunjang serta pembagian pekerjaan yang tumpang tindih. Metode penelitian ini menggunakan kualitatif deskripti

penelitian *ketiga* oleh Mirnawti dengan judul “*Capacity Building* organisasi (Studi Kelurahan Imopuro Kecamatan Metro Pusat Kota Metro)” pada tahun 2019 dengan metode kualitatif deskriptif menunjukkan bahwa masih perlunya peningkatan pengembangan kapasitas pegawai dengan pelatihan tambahan

Penelitian *keempat* oleh Nadia Anggraeni dkk. pada tahun 2020 dengan judul “Evaluasi Program Pembinaan Eks Wanita Tuna Susila di Kabupaten Karawang Tahun 2020” dan *kelima* oleh Nely Yuliani pada tahun 2021 dengan judul “Program UPT Bina Karya Wanita Kediri (Kota Kediri) dalam Proses Rehabilitasi” menjelaskan mengenai proses

rehabilitasi program. Pada penelitian *keempat* menyimpulkan Program pembinaan melalui rehabilitasi cukup efektif tetapi perlu perbaikan untuk program selanjutnya.

Penelitian *Kelima* oleh Nely Yuliani pada tahun 2021 dengan judul Program UPT Bina Karya Wanita Kediri (Kota Kediri) dalam Proses Rehabilitas. Dari penelitian ini Program UPT RSBKW Kediri memiliki proses rehabilitasi social Wanita pekerja seks yaitu pendekatan awal dan penerimaan klien, tahapan penerimaan, tahapan assessment atau pengungkapan masalah, tahapan pembinaan dan bimbingan, bimbingan social, fisik, mental, keterampilan, tahapan resosialisasi, bimbingan lanjut, terminasi. Adapun dampak pelaksanaan program yaitu menjadi pribadi yang lebih baik, memperoleh pengetahuan dan keterampilan serta lapangan pekerjaan. Metode penelitian yakni kualitatif deskriptif

Penelitian *Keenam* oleh Ilham Ramadhani pada tahun 2019 dengan judul “Efektivitas Program Pembinaan dan Rehabilitasi Sosial Terhadap Pengembangan Konsep Diri Eks Wanita Tuna Susila”. Dari penelitian ini dijelaskan bahwa dalam pelaksanaan program, setiap petugas mengikuti aturan yang telah ditetapkan dan mengevaluasi setiap kekurangan dalam pelaksanaan, Adapun pola pendekatan dan pembinaan setiap staf memiliki cara tersendiri agar program pembinaan dapat berjalan efektif dan sesuai dengan *common goal* yang ditentukan. Faktor penghambat program yakni banyaknya oknum pejabat atau aparat yang ingin menarik klien keluar panti dengan alasan pribadi, faktor penunjangnya yaitu Kerja

sama antar instansi yang masif dan *quick respons* dalam menindaklanjuti masalah di dalam dan luar panti.

Untuk memudahkan identifikasi dan perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian ini, maka penulis merumuskan table komparasi penelitian sebagai berikut:

Tabel 2. 2  
Penelitian Terdahulu

No	Nama/Tahun/Judul	Temuan dan Metode Penelitian	Perbedaan Penelitian
1.	Dheasey Ambonigtyas dan Yuliane/ 2019/ Pengembangan Capacity Building dalam Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia pada Usaha Kecil Menengah di Kecamatan Tugu Semarang	Rendahnya kualitas sumber daya UKM khususnya dalam bidang manajemen, organisasi, penguasaan teknologi dan pemasaran. Rendahnya tingkat Pendidikan pengusaha kecil tidak dibarengi dengan peningkatan kemampuan ( <i>capacity builing</i> ). Metode penelitian yang digunakan ialah <i>purposive sampling</i> yang dianalisis melalui regresi linier berganda.	Penelitian ini menggunakan pendekatan yang digunakan oleh Gandara (2008) yaitu karakteristik pengembangan kapasitas. Adapun penelitian yang penulis lakukan menggunakan pendekatan pengembangan kapasitas sistemik yang dikemukakan oleh (Potter dan Brough, 2004)
2.	Devin Anisa, Nur Awaliyah, Sri Devi Cahyanti, Arip Rahman Sudrajat/		Penelitian ini menggunakan pendekatan dimensi capacity
No.	Nama/Tahun/Judul	Temuan dan Metode Penelitian	Perbedaan Penelitian

	2019/ <i>capacity Building</i> dalam Meningkatkan Kualitas Sumber Daya Manusia di Kecamatan Cisarua Kabupaten Sumedang.	Perlunya peningkatan pengembangan kapasitas pegawai di kecamatan cisarua kabupaten sumedang, Standar Operasional Prosedur (SOP) yang rumit, lambannya perbaikan fasilitas penunjang serta pembagian pekerjaan yang tumpang tindih. Metode penelitian ini menggunakan kualitatif deskriptif.	building oleh Grindle dan UNDP (2017). Adapun penelitian yang penulis lakukan menggunakan pendekatan pengembangan kapasitas sistemik yang dikemukakan oleh (Potter dan Brough, 2004)
3.	Mirawati/ 2019/ <i>Capacity Building</i> organisasi (Studi Kelurahan Imopuro Kecamatan Metro Pusat Kota Metro)	Perlunya peningkatan kapasitas terutama pada peningkatan pengetahuan serta perlunya pelatihan atau pendidikan tambahan bagi karyawan. Metode yang digunakan dalam pendekatan ini yaitu kualitatif tipe deskriptif.	Penelitian ini menggunakan pendekatan tingkatan pengembangan kapasitas oleh Mowbray (2005). Adapun penelitian yang penulis lakukan menggunakan pendekatan pengembangan kapasitas sistemik yang dikemukakan oleh (Potter dan Brough, 2004)
4.	Nadia Anggraeni, Haura Attahara, Dadan Kurniansyah/ 2020/ Evaluasi Program Pembinaan Eks Wanita Tuna Susila di Kabupaten Karawang Tahun 2020	Program pembinaan melalui rehabilitasi cukup efektif tetapi perlu perbaikan untuk program selanjutnya seperti peningkatan koordinasi dengan instansi terkait perencanaan, penyediaan fasilitas, trainer, pendanaan, maupun pengawasan program yang perlu	Penelitian ini menggunakan teori evaluasi William N. Dunn (2003). Adapun penelitian yang penulis lakukan menggunakan pendekatan pengembangan kapasitas sistemik yang dikemukakan oleh (Potter dan

		Kerjasama dengan masyarakat setempat dalam pementauan klien yang dibina. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif.	Brough, 2004)
5.	Nely Yuliani/ 2021/ Program UPT Bina Karya Wanita Kediri (Kota Kediri) dalam Proses Rehabilitas	Program UPT RSBKW Kediri dalam proses rehabilitasi social Wanita pekerja seks yaitu pendekatan awal dan penerimaan klien, tahapan penerimaan, tahapan assessment atau pengungkapan masalah, tahapan pembinaan dan bimbingan, bimbingan social, fisik, mental, keterampilan, tahapan resosialisasi, bimbingan lanjut, terminasi. Adapun dampak pelaksanaan program yaitu menjadi pribadi yang lebih baik, memperoleh pengetahuan dan keterampilan serta lapangan pekerjaan. Metode penelitian yakni kualitatif deskriptif.	Penelitian ini berfokus pada proses pembinaan klien. Adapun penelitian yang penulis lakukan menggunakan pendekatan pengembangan kapasitas sistemik yang dikemukakan oleh (Potter dan Brough, 2004)
No	Nama/Tahun/Judul	Temuan dan Metode Penelitian	Perbedaan Penelitian

6.	Ilham Ramadhan/2019/ Efektivitas Program Pembinaan dan Rehabilitasi Sosial Terhadap Pengembangan Konsep Diri Eks Wanita Tuna Susila	Dalam pelaksanaan program, setiap petugas mengikuti aturan yang telah ditetapkan dan mengevaluasi setiap kekurangan dalam pelaksanaan, Adapun pola pendekatan dan pembinaan setiap staf memiliki cara tersendiri agar program pembinaan dapat berjalan efektif dan sesuai dengan <i>common goal</i> yang ditentukan. Faktor penghambat program yakni banyaknya oknum pejabat atau aparat yang ingin menarik klien keluar panti dengan alasan pribadi, factor penunjangnya yaitu Kerjasama antar instansi yang massif dan <i>quick respons</i> dalam menindaklanjuti masalah di dalam dan luar panti. Metode penelitian yang digunakan yaitu kualitatif deskriptif.	Penelitian ini menggunakan pendekatan struktural fungsional oleh Talcott Parson. Adapun penelitian yang penulis lakukan menggunakan pendekatan pengembangan kapasitas sistemik yang dikemukakan oleh (Potter dan Brough, 2004)
----	---	--	--

Sumber: Olahan data, 2022

## 2.6 Kerangka Pikir

Pengembangan kapasitas merupakan hal penting yang perlu dilakukan sebuah organisasi demi terwujudnya *good governance* dalam tata Kelola pemerintahan. Penulis memilih untuk menggunakan

pendekatan pengembangan kapasitas sistemik yang dikemukakan oleh (Potter dan Brough, 2004) karna pendekatan ini merupakan pendekatan baru dalam menjelaskan fenomena pengembangan kapasitas organisasi publik dalam menjalankan tata kelola organisasi. Lebih lanjut, (Potter dan Brough, 2004) mengemukakan bahwa terdapat sembilan komponen penting dalam menganalisis pengembangan kapasitas sistemik organisasi yang efektif.

Adapun ke Sembilan elemen tersebut yakni Performance capacity, kapasitas pribadi, kapasitas beban kerja, kapasitas pengawas, kapasitas fasilitas, kapasitas layanan pendukung, kapasitas system, kapasitas struktural, kapasitas peran.

(Potter dan Brough, 2004) dengan pendekatan pengembangan kapasitas sistemik dianggap relevan dalam mengungkap dan menganalisis fenomena pengembangan kapasitas organisasi publik, dalam hal ini Unit Pelaksana Teknis Pusat Pelayanan Sosial Karya Wanita (UPT PPSKW) Mattiro Deceng Kota Makassar dalam menjalankan tupoksinya dalam pelaksanaan program pembinaan Wanita Tuna Susila.

Gambar 2. 5

Kerangka Pikir

