

**DISERTASI**

**“PENGUATAN KELEMBAGAAN DINAS PEMBERDAYAAN  
PEREMPUAN DAN PERLINDUNGAN ANAK DALAM  
MEWUJUDKAN KOTA LAYAK ANAK DI MAKASSAR”**

***INSTITUTIONAL STRENGTHENING OF THE WOMEN’S  
EMPOWERMENT AND CHILD PROTECTION AGENCY IN  
REALIZING A CHILD-FRIENDLY CITY IN MAKASSAR***

**AULIYA CITRA**

**E013192001**



**PROGRAM DOKTOR (S3) ADMINISTRASI PUBLIK**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2024**

Disertasi  
Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Doktor

Program Studi  
Ilmu Administrasi Publik

Disusun dan Diajukan oleh

AULIYA CITRA

Kepada

**PROGRAM DOKTOR (S3) ADMINISTRASI PUBLIK**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2024**

**DISERTASI**

**PENGUATAN KELEMBAGAAN DINAS PEMBERDAYAAN  
PEREMPUAN DAN PERLINDUNGAN ANAK DALAM  
MEWUJUDKAN KOTA LAYAK ANAK DI MAKASSAR**

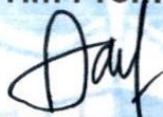
Disusun dan diajukan oleh

**AULIYA CITRA**

**Nomor Pokok : E013192001**

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Disertasi  
Pada Tanggal 08 Agustus 2024  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui  
**Tim Promotor**




**Prof. Dr. H. Sangkala, M.A.**

(Promotor)



**Dr. Suryadi Lambali, M.A.**

(Co-Promotor I)



**Prof. Dr. Hj. Hasniati, M.Si.**

(Co-Promotor II)

Ketua Program Studi  
Administrasi Publik



**Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.**

**NIP. 196012311986011005**

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan  
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



**Prof. Dr. Phil Sukri, M.Si.**

**NIP. 197508182008011008**

## PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Auliya Citra  
Nomor Induk Mahasiswa : E013192001  
Program Studi : S3 Administrasi Publik

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya sendiri dengan menggunakan beberapa referensi sehingga saya dapat menyusun dengan baik disertasi ini dan masukan berbagai dosen pendamping dan penguji. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa hasil karya saya adalah hasil karya orang lain saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 16 Mei 2024

  
  
**AULIYA CITRA**  
**E013192001**

## **PRAKATA**

Ucapan puji dan syukur Alhamdulillah kepada Allah Azza wa Jalla, atas segala nikmat dan karunia yang diberikan kepada penulis baik itu berupa tenaga, waktu, dan usia sehingga penulis mampu menyelesaikan Disertasi ini dengan judul “Penguatan Kelembagaan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Dalam Mewujudkan Kota Layak Anak di Makassar”. Sholawat dan salam tidak hentinya untuk kita kirimkan kepada manusia terbaik, manusia paling agung, manusia yang telah disempurnakan akhlaknya oleh Allah yaitu Nabi Muhammad Salallahu Alaihi Wa Sallam beserta para keluarga dan para sahabat.

Dalam menyelesaikan penulisan ini, segala upaya maksimal telah penulis berikan untuk mendapatkan hasil yang terbaik agar kelak dapat bermanfaat bagi berbagai pihak yang memerlukan. Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penulisan suatu karya ilmiah tidaklah mudah, oleh karena itu tidak tertutup kemungkinan dalam penyusunan Disertasi ini terdapat kekurangan, sehingga penulis sangat mengharapkan masukan dan saran, kritikan yang bersifat membangun guna kesempurnaan Disertasi ini.

Tanpa mengurangi rasa hormat penulis kepada pihak lain, maka secara khusus penulis menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada orang tua tercinta dan tersayang Ibunda Hartina Harun S.Pd selaku orang tua tunggal yang dengan

se penuh cinta dan kasih sayang selalu mendukung lewat doa , dukungan semangat maupun bantuan material beliau berikan sehingga membawa penulis sampai ketitik ini yang dimana impian inilah yang setiap saat menjadi Doa dalam sujud beliau ,

Tidak lupa juga ucapan terima kasih kepada Suamiku tercinta Muh. Yunus S.Sos M.AP yang menjadi donatur utama yang senantiasa selalu menjadi teman setia mendampingi mulai dari jenjang S1 sampai S3 yang betul-betul banyak berkontribusi pada studi S3 penulis melalui dorongan semangat, spiritual maupun material dalam Disertasi ini. dan ucapan terima kasih juga yang tak terhingga kuhaturkan untuk kedua malaikat kecilku Fatimah Nur Yusra dan Fatwa Rizqullah Yusra , ada cerita tersendiri saat kalian mulai dari kandungan, telah ikut berpartisipasi juga menemani bunda kuliah, Kurang lebih 4 tahun menjalani kuliah Program Doktor, Allah begitu baik menghadiahkan 2 Produk yang sangat berharga untuk bunda, percayalah kalian telah menjadi bukti nyata perjalanan bunda menyelesaikan sekolah S3 hingga Disertasi ini bisa diselesaikan diwaktu yang tepat dan baik.

Dalam kesempatan ini juga, penulis menyampaikan rasa terima kasih yang setulusnya kepada berbagai pihak yang telah memberikan bantuan, usaha, bimbingan serta dorongan moral sehingga Disertasi ini dapat diselesaikan dengan baik dan diwaktu yang tepat, semoga Allah Azza wa Jalla memberikan balasan kebaikan. Dengan ini ucapan terima kasih dan penghargaan penulis sampaikan kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Pimpinan di Universitas Hasanuddin yang insya allah memberikan warna baru bagi kemajuan Universitas Hasanuddin.
2. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Unhas Bapak Prof. Phil.Sukri, Phd.M.Si yang memberikan banyak manfaat dalam proses studi Doktoral dilingkungan FISIP Unhas.
3. Bapak Prof.Dr.H.Muh.Akmal Ibrahim, M.Si selaku Ketua Program Studi (KPS) S3 Administrasi publik, atas bantuan dan kemudahan yang beliau berikan dalam proses penyelesaian studi ini, penulis ucapkan banyak terimakasih
4. Prof. Dr. H. Sangkala Rewa, M.A yang tidak kenal lelah dan waktu penuh kesabaran dalam memberikan kesan tersendiri bagi penulis dengan bimbingan yang sangat ideal, cerdas, dan *Perfect* yang sangat berarti bagi penulis dalam membimbing.
5. Bapak Dr. Suraydi Lambali M.A dan Ibu Prof Dr. Hj Hasniati M.Si Sebagai Co-Promotor 1 dan Co-Promotor 2 di tengah kesibukan beliau-beliau namun tetap mampu maksimal memberi bimbingan, yang menganggap penulis seperti anak sendiri dengan metode membimbing dengan cara memberikan semangat lewat dorongan, motivasi kepada penulis untuk selalu menggali ilmu dan terus memberikan komitmen penulis dalam menyelesaikan disertasi ini.

6. Dosen penguji Internal diantaranya Prof. Dr. H. Badu Ahmad M.Si., Dr. Hj Gita Susanti M.Si dan Dr. Muh. Tang Abdullah, M.AP yang memberikan masukan dan kritik kepada penulis dalam penyusunan disertasi ini sehingga konstruksi penulisannya mampu tersaji dengan baik.
7. Universitas-Politeknik Kesehatan Megarezky (UNIMERZ-POLIMERZ) tempat penulis mengabdikan sebagai dosen terima kasih atas kemudahan dan dukungan selama penyelesaian studi ini, semoga mendatangkan manfaat yang besar untuk institusi kedepan.
8. Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Makassar , untuk Kepala Dinas beserta jajarannya Terima kasih banyak telah menerima penulis-peneliti untuk ikut berkontribusi langsung sebagai pemerhati anak lewat penelitian yang ditawarkan , semoga kedepannya hasil buah pikiran dari penulis bisa ikut berkontribusi dan membangun DP3A yang lebih baik terutama dalam mewujudkan Kota Layak Anak (KLA) di kota Makassar.
9. Seluruh Dosen FISIP UNHAS yang telah berjasa yang tidak dapat disebutkan satu persatu, terima kasih atas kesabaran, keikhlasan, dan juga niatan baik yang telah menyampaikan berbagai ilmunya kepada penulis.



10. Seluruh pegawai dalam lingkup akademik FISIP UNHAS yang telah banyak memberikan bantuan penyelesaian administrasi sehingga menunjang terselesaikannya Disertasi ini.

11. Kepada semua orang yang telah sangat berjasa dalam hidup penulis.

Terakhir penulis menyadari, bahwa tidak ada gading yang tidak retak. Untuk itu dengan kerendahan hati penulis mengharapkan saran dan kritik dari semua pihak demi perbaikan disertasi ini agar mendekati kesempurnaan yang paripurna.

**Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh..**

Makassar, 28 Juli 2024

Penulis

## ABSTRAK

AULIYA CITRA. *Penguatan Kelembagaan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dalam Mewujudkan Kota Layak Anak di Makassar* (dibimbing oleh Sangkala Rewa, Suryadi Lambali, dan Hasniati).

Tujuan utama penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis kondisi kelembagaan di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Makassar, terutama dalam mewujudkan Kota Layak Anak (KLA). Kegunaannya adalah memberikan kontribusi pemikiran untuk Pemerintah Kota Makassar, terutama lembaga DP-3-A dalam upaya merealisasikan program-program layak anak yang memang menjadi bagian dari program pembangunan daerah ke depannya. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan tujuan untuk memberikan gambaran faktual mengenai kondisi nyata kelembagaan di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Makassar. Proses pengumpulan data dilakukan dengan teknik observasi, wawancara mendalam, dan studi dokumentasi. Data dianalisis secara deskriptif berdasarkan laporan dan catatan yang ada di lapangan. Penganalisisan data menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif dengan langkah-langkah pemaparan data. Penarikan kesimpulan dilakukan secara ekstrapolasi yang bersifat variatif atas dasar keterandalan hasil temuan penelitian. Hasil analisis berdasarkan empat unsur kelembagaan menurut Ronald Mc Gill menunjukkan bahwa dimensi penguatan kelembagaan merujuk kepada beberapa indikator yang dianggap penting, di antaranya: struktur organisasi, sistem manajemen, hubungan antarlembaga, dan kerangka hukum. Jika selama ini kelembagaan dianggap sebagai sebuah aturan maupun norma yang harus dinormalisasikan, pandangan kelembagaan menurut teori Ronald merupakan potensi besar untuk menilai sisi kelembagaan bukan hanya dari aspek aturan, namun ada beberapa dimensi yang memang menjadi kekuatan sebuah lembaga. Adapun faktor-faktor yang melemahkan kelembagaan di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Makassar salah satunya adalah tidak adanya kebaruan berkaitan dengan peraturan daerah tentang Kota Layak Anak (KLA) sehingga diperlukan upaya penguatan kelembagaan, apalagi terkait dimensi-dimensi manajemen lembaga DP-3-A agar program-program berkaitan Kota Layak Anak mampu terealisasi dengan baik.

Kata kunci: penguatan, kelembagaan, DP-3-A, KLA, Makassar



## ABSTRACT

AULIYA CITRA. *Institutional Strengthening of the Women's Empowerment and Child Protection Service in Realizing a Child Friendly City in Makassar* (supervised by Sangkala Rewa, Suryadi Lambali, and Hasniati)

The main objective of this research is to describe and elaborate the institutional condition in the Women's Empowerment and Child Protection Service, especially in realizing the Child Friendly City (CFC). It is indeed as a part of the future regional development programs. The research used the qualitative method with the aim of providing the factual description of the real institutional conditions in the Women's Empowerment and Child Protection Service. The were analysed descriptively based on the reports and notes in the field. The data collection process was carried out using the observation techniques, in-depth interviews and documentation studies. In analysing the data, the qualitative descriptive analysis techniques were used with the data presentation steps. This research conclusions were drawn using varied extrapolations based on the reliability of the research findings. The research results analysed based on the four institutional elements according to Ronald Mc Gill indicate that the dimension of the institutional strengthening refers to several indicators that are considered important. These include: the organizational structure, management system, relationship between the institutions and legal framework. If, all this time, the institutions have been considered as the rules and norms that must be normalized, the institutional view according to Ronald's theory has the great potential for assessing the institutional side not only from the aspect of rules, but also from several dimensions that are the strengths of an institution. As for the results of the field research seen, there are several factors that make institutions weak in the Women's Empowerment and Child Protection Service of Makassar City, one of which is the lack of novelty regarding the Regional Regulation on Child Friendly City (KLA). So, the institutional strengthening efforts are needed, especially regarding the management dimensions of the DP3A institution, so that the programs related to the Child Friendly City can be realized well.

Key words: strengthening; institutional; DP3A; CFC; Makassar



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN SAMPUL .....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN .....</b>	<b>iii</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI .....</b>	<b>iv</b>
<b>PRAKATA .....</b>	<b>v</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>x</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>xi</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>xii</b>
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>xvii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Rumusan Masalah.....	30
1.3. Tujuan Penelitian .....	31
1.4. Manfaat Penelitian.....	31
<b>BAB II KAJIAN PUSTAKA .....</b>	<b>33</b>
2.1. Definisi dan Konsep Kelembagaan.....	33
2.2. Konsep Analisis Pengembangan Kelembagaan (Institutional Analisis Development).....	47
2.3. Unsur-Unsur Penguatan Kelembagaan .....	52
2.4. Konsep Capacity Building .....	58

2.4.1. Dimensi dan Tingkatan <i>Capacity Building</i> .....	62
2.4.2. Tujuan <i>Capacity Building</i> .....	65
2.4.3. Karakteristik <i>Capacity Building</i> .....	66
2.4.4. Faktor-faktor yang mempengaruhi <i>Capacity Building</i>	68
2.4.5. Proses Pengembangan Kapasitas.....	70
2.5. Macam-Macam Teori Kelembagaan .....	71
2.5.1. Teori Institutional Isomorfisme Hawley-Dimaggio ...	71
2.5.2. Teori Institutional Local Elinor Ostrom.....	73
2.5.3. Teori New Institutional Scot.....	75
2.5.4. Teori Institutional Rule Of the Game- North .....	81
2.5.5. Teori Institutional Structur Ronald Mc Gill.....	84
2.6. Dimensi-Dimensi Penguatan Kelembagaan Ronald MC Gill	87
2.6.1. Struktur Organisasi Internal .....	87
2.6.2. Sistem Manajemen .....	93
2.6.3. Hubungan Antar Lembaga.....	106
2.6.4. Kerangka Hukum .....	117
2.7. Kerangka Pikir Penelitian.....	125
2.8. Komparasi Penelitian Terdahulu .....	128
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>131</b>
3.1. Pendekatan dan Jenis Penelitian .....	131

3.1.1. Lokasi dan Waktu Penelitian.....	131
3.1.2. Tipe Penelitian .....	131
3.1.3. Sumber dan Jenis Data .....	132
3.1.4. Teknik Pengumpulan Data.....	133
3.1.5. Fokus Penelitian.....	133
3.1.6 Teknik Analisis Data.....	137
3.1.7 Menarik Kesimpulan .....	138
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>140</b>
4.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	140
4.1.1. Deskripsi Umum Kota Makassar.....	140
4.1.2. Profil Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perindungan Anak Kota Makassar.....	146
4.2. Struktur Kelembagaan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perindungan Anak Kota Makassar.....	148
4.2.1. Kepala Dinas .....	148
4.2.2. Sekertaris Dinas.....	150
4.2.3. Sub Perencanaan dan Pelaporan.....	151
4.2.4. Subbagian Keuangan.....	152
4.2.5. Subbagian Umum dan Kepegawaian .....	153
4.2.6. Sub Bidang Kualitas Hidup Perempuan (KHP) .....	154

4.2.7. Sub Bidang Pemenuhan Hak Anak (PUHA).....	155
4.2.8. Sub Bidang Perlindungan Perempuan (PP).....	156
4.2.9. Sub Bidang Perlindungan Khusus Anak (PHA).....	157
4.3. Penguatan Kelembagaan DP3A Kota Makassar dalam mewujudkan Kota Layak Anak .....	158
4.3.1. Struktur Organisasi Internal .....	162
4.3.2. Sistem Manajemen .....	171
4.3.3. Hubungan Antar Lembaga.....	183
4.3.4. Kerangka Hukum .....	194
4.4. Interpretasi Novelty Hasil Penelitian.....	216
4.4.1. Struktur Organisasi Berdasarkan Dimensi Ronald Mc Gill .....	220
4.4.2. Sistem Manajemen Berdasarkan Dimensi Ronald Mc Gill .....	226
4.4.3. Hubungan Antar Lembaga Menurut Dimensi Ronald Mc Gill .....	233
4.4.4. Kerangka Hukum .....	236
4.5. Konklusi Hasil Penelitian .....	239
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>245</b>
5.1. Kesimpulan .....	245

5.2. Saran.....	251
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>254</b>
<b>LAMPIRAN.....</b>	<b>258</b>
<b>DAFTAR RIWAYAT HIDUP.....</b>	<b>271</b>



## DAFTAR GAMBAR

<b>Nomor</b>		<b>Halaman</b>
Gambar 1.1	Data Kasus kekerasan anak	29
Gambar 1.2	Kerangka Pikir	127
Gambar 1.3	Model Kinerja	168
Gambar 1.4	Piramid Kebutuhan Maslow	174
Gambar 1.5	Grafik Bentuk Kekerasan Anak	182
Gambar 1.6	Klaster Kelembagaan KLA	186
Gambar 1.7	Kegiatan Belajar Sekolah	191
	Percaya Diri	
Gambar 1.8	Grafik Korban Kekerasan	203
	Berdasarkan Tempat	

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Di Indonesia kelembagaan merupakan sebuah konsep yang bersifat kompleks dan menyeluruh, tidak hanya dalam perspektif kebijakan perundang-undangan, lembaga formal, informal dan non formal, tetapi juga menyangkut aturan-aturan pelaksanaan baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Aturan tidak tertulis antara lain berupa kebiasaan atau tradisi lokal dalam bentuk kearifan lokal setempat terkait dengan lingkungan hidup. Dengan Adanya perspektif konsep yang berbeda-beda ini menimbulkan terjadinya pergerakan atau dinamika interaksi yang interpendensi antar kelompok yaitu lembaga, yang seharusnya saling mengikat satu sama lain dan berjalan beriringan serta berkolaborasi dengan baik tetapi malah sebaliknya.

Pada dasarnya kelembagaan itu bersifat kompleks, ia mencirikan tentang peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa serta sebuah norma perilaku yang membentuk interaksi manusia secara berulang-ulang. Negara yang ingin maju harus memperhatikan dan mengembangkan sebuah konsep kelembagaan dengan baik, karena tanpa adanya kelembagaan peraturan yang dilanggar akan terjadi. Maka dari itu kelembagaan merupakan hal penting sebagai alat ukur untuk mengatur kebutuhan pasar. Kelembagaan sendiri juga merupakan tujuan dari sebuah pembangunan, yang tidak hanya selalu

mendefinisikan perundang-undangan tetapi juga akan dihadapkan kepada sebuah konteks masalah lingkungan yang membutuhkan pemecahan masalah agar kualitas lingkungan dapat mendukung sebuah pembangunan.

Problematika status kelembagaan sendiri merupakan kesenjangan antara harapan dan kenyataan (*Dassain-Dassolar*) karna masalah kelembagaan seringkali berkaitan dengan sebuah proses interaksi yang tidak efisien dan ini menyebabkan sebuah pembangunan dalam suatu negara terkesan melambat karna adanya sebuah dinamika kelembagaan. Sebagaimana kita tahu betul bahwa sebuah pembangunan dalam suatu negara akan berjalan sesuai tujuan jika antar lembaga masing-masing memegang kendali dengan baik, artinya kolaborasi yang dibutuhkan harus kuat dan tidak boleh lemah satu sama lain untuk mencapai hal yang diinginkan secara bersama.

Salah satu persoalan Dinamika penguatan kelembagaan yang terjadi di Kota Makassar tepatnya di kantor Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Makassar menceritakan bagaimana pergeseran atau dinamika kelembagaan yang sedang terjadi dalam program Kota Layak Anak (KLA). Kota Makassar menjadi salah satu dari 40 Kabupaten dan 34 Kota di Indonesia yang telah dinyatakan sebagai layak anak. Namun dibalik predikat itu ada permasalahan yang terjadi yaitu adanya permasalahan pergeseran prestasi yang diraih Kota Makassar dari waktu ke waktu. Kota Makassar sendiri

telah meraih predikat Madya di tahun 2018 lalu ditahun selanjutnya tahun 2019-2020 Kota Makassar meraih satu tingkatan predikat Nindya pada penghargaan Kota Layak Anak (KLA) yang diserahkan oleh Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A). Namun sangat disayangkan ditahun 2021 Makassar kembali meraih predikat Madya dalam pengelolaan KLA. Dengan demikian dapat kita lihat bahwa implementasi pemerintah terkhusus pada penguatan kelembagaan kebijakannya tidak berjalan dengan baik atau dengan kata lain pemerintah belum berkomitmen dalam melaksanakan kebijakan karna dinilai tidak memenuhi kriteria 5 kategori untuk KLA.

Penentuan Kota Layak Anak (KLA), dapat dilihat dari 31 indikator tentang Kota Layak Anak (KLA). Ke 31 Indikator tersebut dapat dikelompokkan menjadi 6 klaster salah satunya tentang penguatan kelembagaan dan 5 lainnya tentang Hak-hak anak. Semua ini tidak terlepas dari Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) No 12 Tahun 2011 yang kemudian setiap indikator ini diberi ukuran dan nilai. Besaran ukuran dan nilai sebagaimana yang dimaksud termuat dalam lampiran Peraturan Menteri.

Kota Makassar sendiri merupakan salah satu kota yang terbilang umum dengan kasus eksploitasi ekonomi, salah satu hal yang sering kita jumpai adalah adanya pekerja anak dibawah umur. Dan hal ini terdapat pada salah satu indikator KLA Klaster 5 yaitu perlindungan khusus. Di

dalam klaster 5 terdapat empat poin yang menjadi indikator, yaitu :  
1. Kekerasan dan Eksploitasi, 2. Korban Pornografi, 3. Penyandang disabilitas, 4. ABH, Terorisme dan stigma. Empat poin ini masih banyak dijumpai di Kota Makassar, khususnya pada kasus eksploitasi dan hal ini tentu ,menjadi perhatian setiap lembaga khususnya pemerintah kota Makassar dalam menjalani pengembangan dan penguatan kelembagaan untuk mewujudkan Kota Layak Anak (KLA).

Permasalahan terhadap perlindungan anak sekarang menjadi salah satu isu utama yang hangat untuk diperbincangkan. Berbagai permasalahan dan kasus yang menjadikan anak sebagai korban banyak terjadi beberapa tahun belakangan ini. Permasalahan tersebut diantaranya adalah perlakuan diskriminasi, kekerasan eksploitasi, pelecehan seksual hingga penelantaran terhadap anak. Berdasarkan survei kekerasan terhadap anak dan perempuan tahun 2006 oleh BPS yang dimuat dalam profil anak tahun 2013 oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPP dan PA) menunjukkan bahwa sebesar 3% anak-anak di Indonesia mendapat kekerasan dalam lingkungan keluarga dalam berbagai bentuk. Ini berarti bahwa setiap 100 anak Indonesia terdapat 3 anak yang mengalami tindak kekerasan. Sebagaimana kita tahu betul bahwa anak adalah bagian dari generasi muda sebagai salah satu sumber daya manusia yang merupakan potensi dan penerus cita-cita perjuangan bangsa, memiliki peranan dan perlindungan dalam rangka menjamin

pertumbuhan dan perkembangan fisik, mental dan sosial, maka dari itu untuk melaksanakan pembinaan dan memberikan perlindungan terhadap anak diperlukan dukungan kelembagaan yang baik yang menyangkut kelembagaan maupun perangkat hukum yang lebih mantap dan memadai. Oleh karena itu terhadap anak yang melakukan tindak pidana, diperlukan pengadilan secara khusus. Dalam rangka mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas dan mampu memimpin serta memelihara kesatuan dan persatuan bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, diperlukan pembinaan secara terus-menerus demi kelangsungan hidup, pertumbuhan dan perkembangan fisik, mental dan sosial serta perlindungan dari segala kemungkinan yang akan membahayakan mereka dan bangsa di masa depan.

Penguatan kelembagaan anak pada hakikatnya berbicara tentang sebuah proses pembaharuan dalam bentuk perubahan ke arah yang dikehendaki, tetapi lebih berkaitan dengan nilai-nilai atau sistem nilai. Dalam konsep penguatan serta-merta tidak bisa juga mengabaikan sumbangan disiplin ilmu sosial lain terhadap studi pembangunan, kajian bidang ekonomi memberikan dampak paling besar terhadap konsep-konsep penguatan kelembagaan yang baik.

Undang-Undang No 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan “Setiap anak berhak untuk dapat hidup, tumbuh, berkembang dan

berpartisipasi secara wajar sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Pada pasal ini memang belum memberikan tentang pengaruh hedonisme dan dampak teknologi dari pengaruh globalisasi yang semakin meluas, bahkan dalam konsideran sekalipun Undang-Undang Perlindungan Anak mencantumkan pasal-pasal Perlindungan Khusus, Pasal 59 menyebutkan: "Pemerintah dan Lembaga Negara lainnya berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan khusus kepada anak dalam situasi darurat, anak yang berhadapan dengan hukum, anak dari kelompok minoritas /terisolasi, anak tereksplorasi secara ekonomi atau seksual, anak yang diperdagangkan, anak yang menjadi korban penyalahgunaan narkotika, alkohol, psikotropika, dan zat adiktif lainnya (napza), anak korban penculikan, pelecehan, penjualan dan perdagangan, anak korban kekerasan baik fisik/mental, anak yang menyandang cacat dan anak korban perlakuan salah dan penelantaran.

Merujuk kepada tantangan untuk Kota Makassar terkhusus bagaimana sebuah Kinerja Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) mampu dijalankan dengan baik, maka perlu disadari bahwa tantangan ini akan menjadikan daerah Makassar sebagai Kota Layak Anak (KLA) yang bisa dinilai mampu lebih baik dan mampu bertanggung jawab dengan hak-hak anak terlebih menjadi

pekerjaan rumah untuk dikerja bersama , baik dari pihak pemerintah, swasta, lembaga maupun masyarakat.

Permasalahan tentang perlindungan anak tidak terlepas dari adanya sebuah penguatan kelembagaan, membahas tentang pembangunan akan selalu membahas tentang sebuah proses perubahan sosial. Adanya perubahan sosial tentu akan membentuk sebuah pola pemikiran modernisasi dan industrialisasi, modernisasi adalah suatu bentuk yang khusus atau (special case) dan industrialisasi adalah salah satu segi (a single fat) dari pembangunan. Modernisasi dari pembangunan lebih luas dari industrialisasi sebab modernisasi adalah sebuah proses yang mencakup perubahan yang spesifik menunjukkan penguasaan lebih luas atas alam melalui kerja sama yang lebih erat sesama manusia. Modernisasi adalah sebuah proses yang didalamnya ada transformasi masyarakat sebagai dampak revolusi ilmu pengetahuan dan tekhnologi.

Melihat permasalahan yang terjadi seperti itu, maka proses penguatan kelembagaan anak perlu diperkuat sebab manfaat yang dihasilkan juga banyak salah satunya terbentuk dan tersusunnya tugas dan fungsi masing-masing kelembagaan anak dan setiap kelembagaan juga mampu mencerminkan organisasi yang efektif dan efisien yakni tersusunnya rincian tugas unit kerja sesuai dengan penjabaran fungsi dari masing-masing unit kerja.



Sembari berbicara tentang sebuah proses penguatan kelembagaan anak, proses efektifnya ialah tergantung dari bagaimana organisasinya karna sebuah dinamika tidak terjadi jika kekuatan dalam lembaga anak bisa di jalankan dengan baik. Kata “Penguatan” sendiri dapat ditinjau dari berbagai segi. Kata penguatan sendiri secara sederhana dapat diartikan sebagai perubahan ke arah yang lebih baik. Ada dua hal yang mempengaruhi sebuah penguatan kelembagaan yang efektif yaitu : secara pertimbangan nilai (value judgement), dan orientasi yang menguntungkan (Favourable value orientation). Selain itu adanya penguatan juga merupakan sebuah pembaharuan perubahan kearah yang lebih baik dan modern, tetapi lebih menekankan pada nilai-nilai atau sistem nilai. Peran penting dalam menangani permasalahan hak anak dan mewujudkan Kota Layak Anak menjadi problematik serius, selain tanggung jawab orang tua juga paling utama sekolah , masyarakat dan pemerintah juga ikut turut andil dalam hal ini terkait tentang ruang dan tahapan tertentu maka seluruh lembaga di dunia memiliki peranan untuk memberikan bantuan akan hal itu, melalui *Convention on the right of the child* (CRC) bersepakat bahwa anak harus diberikan hak-hak asasinya dan perlindungan khusus Indonesia menjamin hak setiap anak untuk memperoleh perlindungan dari kegiatan eksploitasi ekonomi dan setiap pekerjaan yang membahayakan dirinya, sehingga dapat mengganggu pendidikan, kesehatan fisik, moral, kehidupan sosial dan mental spritualnya. Namun

kenyataannya dilapangan hak-hak anak tersebut belum terpenuhi secara sistematis dan berkelanjutan.

Penguatan kelembagaan anak perannya sangat penting dan strategis karena mampu mendukung upaya pemenuhan hak anak. LSM adalah sebuah mitra pembangunan pemerintah yang memiliki peran yakni bisa melakukan advokasi, membantu atau mendorong pemerintah menciptakan standar terkait pelayanan, dan sharing learning atau berbagai pembelajaran karena LSM grassroot atau lebih berfokus membantu masyarakat untuk kesejahteraan anak dan keluarga. Selain itu ada 3 pendekatan dasar yang perlu diterapkan LSM dalam bekerja agar dapat berkontribusi pada peningkatan dan capaian KLA, diantaranya promosi hak-hak anak, live streaming dan mainstreaming perlindungan anak serta pencegahan dan respon kekerasan terhadap anak (KTA). Selain LSM dan lembaga pemerintah partisipasi sektor privat dalam hal dunia usaha juga berperan penting dalam mendukung KLA. Di Indonesia sejumlah perusahaan yang tergabung dalam Asosiasi Perusahaan Sahabat Anak Indonesia (APSAI) memberi perhatian serius terhadap upaya pemenuhan hak anak. Sebab hadirnya APSAI juga berupaya mendorong dan memastikan dunia usaha menjalankan praktik bisnisnya dengan baik dengan praktik-prakti yang layakn anak melalui Anugerah PELANGI (Perusahaan Layak Anak Indonesia). Dan saat ini ada 1200 perusahaan yang tergabung dalam APSAI di seluruh Indonesia. Tujuannya untuk bersama-sama

mengubah paradigma di antara teman-teman di lingkungan dunia, bahwa dalam memastikan tumbuh kembangnya hak-hak anak bukan hanya dari tugas pemerintah tapi juga dunia usaha masuk di dalam pilar pembangunan kelembagaan anak.

Dalam setiap hal yang bersinggungan tentang terwujudnya Kota Layak Anak Lembaga masyarakat, dan media merupakan benang merah dari sebuah pembangunan dan juga menjadi kekuatan dalam mewujudkan Kota Layak Anak terkhusus di Kota Makassar, apalagi memang melihat kondisi lapangan di Kota Makassar terutama Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) yang langganan mengalami dinamika atau pergeseran menjadi dilematik tersendiri penyebab hal tersebut bisa ada artinya tidak konsisten pada sebuah capaian, dalam hal ini kita bisa menganalisa begitu pentingnya sebuah lembaga yang menangani langsung hak pemenuhan anak yang bisa ditindak lanjuti melalui bentuk forum atau kegiatan yang betul-betul mendukung terwujudnya Kota Layak Anak (KLA) di Makassar.

Selain adanya dukungan dari APSAI (Asosiasi perusahaan sahabat anak Indonesia) dukungan terhadap pemenuhan hak anak juga sangat diperlukan lewat media, ini tergambar dari beberapa dukungan organisasi atau lembaga anak lewat media yaitu terbentuknya JURKAWAN (Jurnalis Kawan Anak), dimana peran strategis dari JURKAWAN ini sangat tepat sasaran menganalisa kebutuhan sehari-hari anak-anak yakni anak-anak di era saat sekarang sudah sangat

hangat dan akrab dengan gadget, media sosial dan media online, sehingga media sangat penting memberikan informasi yang layak anak.

Mewujudkan pemenuhan hak anak tidak akan lengkap tanpa peran serta dari kelompok anak itu sendiri. Sebagai implementasi dari Undang-Undang No 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak, pemerintah Indonesia melalui Kemen PPA menginisiasi pembentukan Forum anak sebagai wadah partisipasi anak yang dikelola oleh anak untuk mengakomodasi, aspirasi, pandangan dan kebutuhan semua kelompok anak.

Dalam beberapa lembaga anak yang dibentuk dalam sebuah forum di Kota Makassar, memang mengkhususkan tentang pemenuhan hak-hak anak yang merupakan sebuah upaya bagaimana sinkronisasi hak dan kebebasan anak yang diakui sebagai hak dasar yang bersifat alamiah yang didapatkan seseorang sejak lahir sebagai bentuk kompensasi dari hak asasi manusia yang menjadi prioritas dalam pemenuhan hak bagi seluruh warga Negara yang diberi kebebasan dalam berbagai aspek kehidupan sosial dalam bermasyarakat, politik, budaya, agama, dan kesejahteraan, kewajiban Negara dalam pemenuhan hak-hak anak dimana hak tersebut diakui dan dilindungi, baik secara universal bagi semua bangsa-bangsa di dunia maupun pengakuan-pengakuan dan perlindungan menurut hukum nasional pada suatu Negara.

Selain memiliki sistem yang berbasis pembangunan hak anak , Kota Layak Anak (KLA) juga memiliki perencanaan, dan ketetapan untuk dijalankan seluruh program pembangunannya dengan berorientasi pada hak dan kewajiban anak yang sesuai pada 5 klaster Kota Layak Anak, diantaranya : Hak sipil dan kebebasan, lingkungan keluarga, pengasuhan alternatif, kesehatan dasar dan kesejahteraan, pendidikan dan kegiatan seni dan budaya serta bertambah lagi salah satunya tentang penguatan kelembagaan. Hal ini dimaksudkan agar anak dapat tumbuh dan berkembang dengan baik. Kriteria anak disini adalah semua warga Negara sejak ia berusia dalam kandungan hingga usia 18 Tahun.

Pelaksanaan Kota Layak Anak di Kota Makassar masih terdapat kekurangan yang dianggap memang perlunya penguatan sebuah kelembagaan karna dinamika yang terjadi di Koat Makaasar masih menjadi sebuah masalah yang terdapat pada indikator penguatan kelembagaan Kota Layak Anak (KLA). Diantaranya adalah : pertama, struktur gugus tugas Kota Layak Aank (KLA) Kota Makassar belum ideal dan belum memenuhi kebutuhan sampai pada tingkat pelaksanaannya. Dimana struktur gugus tugas harus menyesuaikan tingkat kebutuhan dan volume kerja yang terdapat dalam kelembagaan agar kegiatan dalam setiap program bisa lebih jelas, selain itu yang kedua kelembagaan KLA di Kota Makassar belum memunculkan adanya komitmen pada lembaga penopang KLA baik tingkat Kecamatan

maupun Kelurahan, karna komitmen pada KLA merupakan peraturan tulisan dan tindakan yang sangat penting untuk melaksanakan kebijakan KLA di Kota Makassar. Ketiga, masih terdapat sumberdaya manusia di Kota Makassar yang belum terlatih dalam pemenuhan hak anak yang memenuhi standar materi, pendalaman masalah dan penanganan isu anak berdasarkan konvensi hak anak.

Kegiatan penguatan kelembagaan yang dilaksanakan perlu menumbuhkan pemahaman terkait KLA di Kota Makassar yaitu kepentingan terbaik anak. Selain pengetahuan sumberdaya manusia yang perlu diasah terkait tentang KLA keterlibatan dunia usaha dalam pemenuhan hak anak-anak juga penting dan bersifat signifikan. Dunia usaha akan berinteraksi dengan anak dan memberikan dampak baik langsung ataupun tidak. Keterlibatan dunia usaha dapat berupa kebijakan, produk, penyediaan fasilitas yang layak anak, pemberdayaan keluarga dan masyarakat sekitar, penyediaan layanan dan tumbuh kembang dan perlindungan anak atau pencegahan penggunaan tenaga kerja anak, produksi makanan yang aman, penyediaan tempat bermain, penitipan anak, pojok ASI, dan Telepon Sahabat Anak (TESA).

Dengan adanya sebuah tantangan untuk Kota Makassar terkhusus bagaimana kinerja sebuah lembaga pemerintah yaitu Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) mampu dijalankan dengan baik, maka perlu disadari bahwa tantangan ini akan

menjadikan daerah Makassar sebagai Kota Layak Anak untuk kedepannya, yang terpenting mampu bertanggung jawab dengan pemenuhan hak-hak anak. Tentunya, hal ini tidak terlepas dari sebuah proses perubahan atau pembangunan pada dasarnya suatu organisasi yang menginginkan sebuah pembangunan harus merencanakan sebuah pembangunan, proses penguatan kelembagaan dimulai dari proses efektifnya sebuah organisasi. Dalam setiap pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan harus dilaksanakan secara sadar, artinya baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus memperhatikan pembangunan yang paling kecil sehingga dapat mencapai tujuan pembangunan nasional melalui pertumbuhan yang terencana menuju masyarakat modern.

Penguatan kelembagaan dapat diartikan sebagai suatu upaya perubahan yang harus tetap dilanjutkan, karena tingkat kemakmuran, keadilan, dan kesejahteraan rakyat bersifat relatif dan tidak pernah dicapai secara mutlak. Dari sudut pandang Teori Ronald Mc Gill seorang pakar kelembagaan dari Eropa mendefinisikan bahwa dimensi dari penguatan kelembagaan tidak pernah terlepas dari beberapa unsur, diantaranya : Struktur Organisasi internal, Sistem manajemen, Kerangka hukum dan hubungan antar lembaga. Penguatan kelembagaan adalah proses meningkatkan atau memperkuat struktur, kapasitas, dan efektivitas suatu lembaga atau organisasi. melibatkan berbagai langkah dan strategi yang dirancang untuk memperbaiki

berbagai aspek lembaga, termasuk manajemen, struktur organisasi, aspek hukum, maupun kolaborasi. Dalam pandangan Mc Gill terkait pentingnya struktur organisasi menjabarkan bahwa Struktur organisasi merupakan kerangka atau kerangka kerja yang menentukan hierarki, tanggung jawab, hubungan, dan aliran komunikasi di dalam sebuah organisasi. Pentingnya sebuah struktur organisasi memberikan kerangka kerja yang jelas dan terorganisir untuk aktivitas organisasi. Ini membantu dalam menetapkan peran dan tanggung jawab setiap anggota organisasi, sehingga mengurangi kebingungan dan tumpang tindih dalam pelaksanaan tugas. Struktur organisasi juga menentukan hierarki otoritas dan aliran komunikasi di antara anggota organisasi. Ini memudahkan pengambilan keputusan, karena setiap tingkat manajemen memiliki wewenang dan kewenangan tertentu untuk membuat keputusan yang sesuai dengan tanggung jawab mereka. Dengan adanya struktur organisasi yang baik, sumber daya organisasi dapat dikelola dengan lebih efisien. Struktur yang tepat dapat mengurangi birokrasi yang berlebihan dan memastikan bahwa pekerjaan dilakukan dengan cara yang paling efisien dan efektif.

Dalam kelembagaan DP3A sendiri struktur organisasi internal sudah terealisasi , sebagai contoh terbentuknya susunan kepemimpinan, terbentuknya susunan tugas pokok dan fungsi masing-masing, terbentuknya visi dan misi kelembagaan, dan hadirnya budaya organisasi dalam kelembagaan. Namun seringkali memang tidak



pernah terlepas dari kesenjangan yang tidak bisa dihindari. Pembagian struktur kerja yang tidak sesuai pada tempatnya terkadang menjadi penyebab kesenjangan pada lembaga itu ada, di kantor DP3A sendiri fenomena itu bermunculan, contoh pada program pelatihan kerja, bimbingan teknis maupun pelatihan-pelatihan yang memang pada hakikatnya disesuaikan dengan masing-masing bidang, namun pada kenyataan persoalan tersebut terkadang di salah gunakan pada masing-masing pemangku kepentingan yang terlibat, sehingga akhirnya fenomena seperti ini menjadi kejanggalaan kelembagaan yang efektif itu tidak tereleasisasi dengan baik.

Kita paham betul bahwa setiap unit terkecil suatu organisasi dalam kehidupan tentulah membutuhkan fungsi kepemimpinan. Baik sebuah perusahaan, organisasi, kelompok hingga bagian terkecil seperti keluarga perlu satu sosok yang dianggap mampu menjadi nahkoda. Bisa dibayangkan jika sebuah organisasi ataupun lembaga tidak memiliki seorang pemimpin maka akan kacau. Semua orang tidak tahu apa yang menjadi pekerjaannya. Makanya, sangat penting sekali fungsi kepemimpinan tersebut. Kepemimpinan sebagai penuntun anggota organisasinya untuk tetap berada dalam jalur dan sesuai dengan tujuan. Kepemimpinan hadir untuk mencapai tujuan dengan tepat dan tentunya efisien. Dengan adanya seorang pemimpin, maka anggota bisa diarahkan, dan disatukan dengan satu pedoman.

Dalam pandangan Teori Mc Gill memberikan eksistensi dan menekankan mengapa organisasi atau kelembagaan membutuhkan struktur organisasi yang penting dibahas , sebab dalam struktur organisasi mampu memberikan *Road map* (peta jalan) akan seperti apa arah dari organisasi kedepannya samahalnya yang diaharapkan.

Penguatan kelembagaan merupakan sebuah upaya yang dilakukan untuk meningkatkan dan menjadikan lembaga/organisasi agar lebih kuat baik secara struktur maupun kultur sehingga dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas dan responsivitas dari kinerjanya. Menurut Mc Gill selain penataan struktur organisasi yang benar hal-hal lain yang ingin dicapai dalam penguatan kelembagaan salah satunya juga ialah upaya sistem manajemen yang akurat dan tepat. Secara strategis upaya sistem manajemen mampu membentuk capaian-capaian yang diharapkan, sistem manajemen sesuai harapan antara lain pemetaan atau identifikasi bisa diukur diantaranya : Manajemen SDM. Manajemen anggaran, manajemen komunikasi. Penguatan kelembagaan yang seperti itu dapat digunakan sebagai bahan dalam menentukan sistem manajemen yang paling sesuai dengan beban kerja dan kondisi lingkungan. hal tersebut juga telah membuat tertatanya bagaimana unsur manusia bisa bekerja secara profesional, meningkatkan kesejahteraan para pekerja, terlihat jelasnya sebuah anggaran yang dikelola dan juga sebuah komunikasi yang bisa terjaga di lingkungan Kemendikbud. Hal ini berdampak pada

penataan tugas, fungsi, dalam sebuah lembaga DP3A dalam mewujudkan capaian kota layak anak.

Pelaksanaan penguatan kelembagaan terutama dalam sistem manajemen pada lembaga DP3A telah berjalan. Akan tetapi ditemukan lagi kesenjangan yang tidak sesuai dengan fungsi manajemen, terutama pada aspek atau indikator sistem manajemen personalia yang harus lebih mengutamakan keefektifan karyawan. Manfaat yang didapatkan dari Penguatan Kelembagaan dari sisi sistem manajemen ini adalah terbentuk dan tersusunnya manajemen sumber daya manusia yang baik, manajemen komunikasi, dan manajemen anggaran yang baik dan sesuai fungsi organisasi yang mencerminkan pemerintahan yang efektif dan efisien. Dalam sebuah kelembagaan sistem manajemen dianggap sebagai hal yang sangat penting dan menjadi pokok atau dasar, sebab sistem manajemen mampu memberikan kerangka kerja yang terorganisir untuk mencapai tujuan dan memastikan efisiensi secara operasional sebuah kelembagaan.

Acapkali sebuah kelembagaan memiliki dinamika yang tak jarang menimbulkan gesekan antara anggotanya. Tak jarang juga masalah hadir dari pihak internal maupun eksternal. Efektifnya sebuah lembaga menjadi sebuah solusi untuk masalah-masalah tersebut. Walaupun solusi datang bisa hadir dari sebuah musyawarah antar anggota, tapi kembali lagi decision maker tetap menjadi peran pemimpin.

Membahas tentang penguatan kelembagaan dalam pandangan MC Gill tidak terlepas juga dari aspek hubungan antar lembaga mengacu pada interaksi, keterkaitan, dan saling ketergantungan antara lembaga dan organisasi lain. Lembaga dalam konteks ini bisa mencakup pemerintah, bisnis, masyarakat, organisasi maupun *non-government*. Hubungan antar lembaga memiliki sejumlah hal penting yang vital, terutama dalam konteks kerja sama dan pengembangan keseluruhan suatu komunitas atau masyarakat. Ketika lembaga-lembaga saling berhubungan, mereka dapat berkolaborasi untuk menciptakan solusi yang lebih efektif terhadap masalah yang kompleks. Kolaborasi ini memungkinkan mereka untuk memanfaatkan sumber daya, pengetahuan, dan keahlian yang berbeda untuk mencapai tujuan bersama. Hubungan antar lembaga memungkinkan pengoptimalan penggunaan sumber daya. Misalnya, lembaga-lembaga yang berbagi fasilitas atau layanan dapat mengurangi biaya operasional dan memaksimalkan efisiensi penggunaan sumber daya.

Fenomena kekerasan pada anak selalu meningkat setiap tahun hal tersebut tentunya menjadi pekerjaan rumah yang sangat penting bagi pemerintah. Seyogyanya komitmen pemerintah haruslah sejalan dengan penurunan kasus kekerasan terhadap anak di Kota Makassar, agar predikat Kota Layak Anak tingkat utama dapat dirasakan secara nyata oleh masyarakat. Hal ini memicu Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) sebagai institusi

pemerintah yang bertugas menjaga keselamatan anak untuk menjadi modernisator dan inovator dalam mewujudkan Kota Layak Anak di Makassar. Pemerintah melalui DP3A bertanggungjawab meminimalisir tingkat kekerasan terhadap anak yang terus meningkat.

Kasus kekerasan anak yang meningkat secara signifikan sangat meresahkan masyarakat sehingga menjadi tantangan bagi pemerintah dalam mewujudkan KLA di Kota Makassar. Menariknya hal ini terjadi pada saat Makassar mendapat Predikat Kota Layak Anak tingkat Nindya, oleh karena itu peran DP3A sebagai modernisator selaku perwakilan pemerintah dalam melindungi anak dan mewujudkan Kota Layak Anak di Makassar menjadi pertanyaan utama dalam penelitian ini.

Hubungan antara lembaga merupakan sesuatu yang banyak diperbincangkan, karena masalah tersebut dalam praktiknya sering menimbulkan upaya tarik menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara keduanya, Terlebih dalam negara kesatuan, upaya kolaborasi pemerintah, masyarakat, swasta maupun NGo untuk selalu memegang kendali atas berbagai urusan dalam mewujudkan program KLA. Hubungan antara lembaga mencakup isu yang sangat luas, bisa terkait dengan isu nasionalisme dan *nation-building*, bisa pula dengan isu demokrasi nasional dan demokrasi lokal, dan oleh karena itu terkait pula dengan isu hubungan antara lembaga. Termasuk juga hubungan perlindungan anak di daerah yang nanti akan berhubungan langsung

dengan pemerintah pusat. Perlindungan anak adalah segala usaha yang dilakukan untuk menciptakan kondisi agar setiap anak dapat melaksanakan hak dan kewajibannya, demi perkembangan dan pertumbuhan anak secara wajar baik fisik, mental, dan sosial. Kegiatan perlindungan anak membawa akibat hukum, baik kaitannya dengan hukum tertulis maupun tidak tertulis.

Perlindungan anak bertujuan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, demi terwujudnya anak Indonesia yang berkualitas, berakhlak mulia, dan sejahtera. Sejalan dengan tujuan tersebut, maka hakikat perlindungan anak Indonesia adalah perlindungan keberlanjutan, dan hal ini juga harus diwujudkan setiap elemen pemerintahan, termasuk pemerintah ibu kota. Mereka yang nantinya akan mengambil alih peran dan perjuangan mewujudkan cita-cita dan tujuan bangsa Indonesia. Selain itu berdasarkan Peraturan Menteri Negara PPPA Nomor 13 Tahun 2011, KLA adalah kabupaten/kota yang mempunyai sistem pembangunan berbasis hak anak melalui pengintegrasian komitmen dan sumber daya pemerintah, masyarakat dan dunia usaha yang terencana secara menyeluruh dan berkelanjutan dalam kebijakan, program dan kegiatan untuk menjamin terpenuhinya hak anak. Untuk mendukung hal tersebut, Pemerintah Kota Makassar harus

memastikan terpenuhinya hak anak untuk didengarkan secara penuh, maka dalam setiap tahapan pengembangan KLA. Persiapan, pemangku kepentingan memastikan bahwa anak telah diinformasikan mengenai haknya bersuara. Anak juga diberitahukan mengenai haknya untuk terlibat langsung atau melalui perwakilan, dan diingatkan mengenai konsekuensi dari pilihan yang diambilnya. Selain itu pemangku kepentingan harus menyiapkan anak sebelum dilakukannya konsultasi, mengenai bagaimana, lokasi, dan waktu konsultasi dijalankan, para peserta yang akan hadir, untuk memperoleh konfirmasi dari anak. Persiapan ini terdiri dari: komitmen, Pembentukan Gugus Tugas KLA, dan pengumpulan data dasar. Penyediaan prosedur pengaduan dan penyelesaian, untuk memastikan tidak terjadi pelanggaran hak partisipasi anak, maka anak harus diberikan saluran pengaduan, termasuk kepada Ombudsman dan lembaga lainnya. Anak juga harus diberikan informasi mengenai siapa dan lembaga pengaduan yang ada dan bagaimana cara menghubunginya. Hal ini termasuk juga kemungkinan proses pidana terhadap para pihak yang menyalahgunakan konsultasi sehingga menyebabkan anak tersebut rentan terhadap resiko kekerasan atau diskriminasi lainnya. Hal tersebut memang tidak terlepas dari keterlibatan antar lembaga, salah satunya lembaga masyarakat juga yang ikut berkontribusi dalam upaya mendorong program pemerintah, Shelter warga salah satunya di Kota Makassar, program yang dibentuk

pemerintah yang menjadi jawaban dari masalah kesenjangan yang terjadi di Kota Makassar dalam peraihan predikat KLA yang lebih unggul. menyediakan fasilitas dan aksesibilitas bagi anak, terutama dalam menjamin pertumbuhan dan perkembangannya yang secara optimal dan terarah. Lembaga Swadaya Masyarakat harus mampu untuk menegaskan bahwa pertanggungjawaban orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah dan juga negara merupakan rangkaian kegiatan yang dilaksanakan secara terusmenerus demi terlindunginya hak-hak anak. Rangkaian kegiatan tersebut harus berkelanjutan dan terarah guna menjamin suatu pertumbuhan dan perkembangan anak, baik fisik, mental, spiritual maupun sosial. Tindakan ini dimaksudkan untuk mewujudkan kehidupan yang terbaik bagi anak yang diharapkan sebagai penerus bangsa yang potensial, tangguh, memiliki nasionalisme yang dijiwai oleh akhlak mulia dan nilai Pancasila, serta berkemauan keras menjaga kesatuan dan persatuan bangsa dan negara. Samahalnya juga keterlibatan dari dunia usaha dalam pemenuhan hak anak. Pada prinsipnya dari sederetan persoalan yang mendera anak, secara nyata yang perlu dipahami oleh seluruh komponen termasuk dunia usaha adalah penerimaan terhadap berbagai komitmen bersama yang disepakati oleh Negara untuk kemajuan anak Indonesia. Dunia Usaha belum mengambil peran secara proporsional. Isu-isu anak selalu kalah dalam program-program lain yang lebih bersifat pencitraan, bahkan isu-isu anak ini selalu kalah



bersaing dengan isu-isu bisnis yang mana mendominasi kegiatan dunia usaha saat ini. Konsekuensi logisnya adalah bahwa opini dan pemahaman publik terhadap isu-isu anak tertinggal sangat jauh dari yang semestinya. Sehingga hal ini justru menjauhkan anak-anak dari originalitas budayanya dan bahkan membuat anak-anak Indonesia terkontaminasi oleh budaya asing.

Bila bicara lebih jauh tentang perlindungan anak di dalam konstitusi, hak-hak anak merupakan bagian dari hak asasi manusia yang termuat dalam Pasal 28B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang menyatakan bahwa setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Penyelenggaraan perlindungan anak beraskan Pancasila dan berlandaskan UUD NRI Tahun 1945 serta prinsip-prinsip dasar Konvensi Hak-hak Anak (KHA) meliputi, asas non diskriminasi, asas kepentingan yang terbaik bagi anak, asas hak untuk hidup, kelangsungan hidup dan perkembangan, dan asas penghargaan terhadap pendapat anak. Ronald Mc Gill mengukur dimensi penguatan kelembagaan selain dari kepemimpinan ataupun struktur internal, manajemen dan hubungan antar lembaga, adapula aspek kerangka hukum yang dijadikan dasar penting. Apalagi kerangka hukum masuk kedalam target pencapaian kluster KLA yakni kluster kelembagaan. Predikat yang diraih Kota Makassar saat ini

adalah level Nindya, dan ini menjadi pertanyaan besar bagi peneliti yang dituang dalam tulisan ini mengapa Kota Makassar belum bisa mencapai predikat yang lebih unggul yaitu Utama. Kota Makassar sendiri sebenarnya kerangka hukum dan kebijakan yang ada saat ini kondusif untuk mempromosikan hak anak, tetapi masih terdapat beberapa kesenjangan. Kerangka hukum tersebut harus merujuk dan menyesuaikan dengan wewenang lembaga pusat. Wewenang dan tanggung jawab yang jelas terhadap penanganan dan penyediaan layanan atau kerangka hukum tentang KLA harus jelas. Kota Makassar sendiri mengalami keterlambatan dalam merumuskan/memperbaharui ulang kebijakan dan regulasi tentang KLA yang mana seharusnya memang hal seperti itu harus disesuaikan dengan aturan perundang-undangan pusat yang berlaku. menghadapi tantangan tersebut untuk memastikan keselarasan Pemerintah Kota Makassar dengan Pemerintah Pusat terhadap kebijakan perlindungan anak. Pemerintah Daerah harus melakukan pendekatan berbasis sistem yang mengutamakan program-program yang mendukung KLA, sebagai bentuk langkah positif partisipasi Pemerintah Kota Makassar. Tidak adanya penetapan kewenangan yang jelas bagi pelayanan perlindungan anak di tingkat provinsi dan kabupaten/kota menyebabkan aksi-aksi terfragmentasi dan kurang terkoordinasi. Pemerintah Kota Makassar sepertinya tidak fokus di dalam mengalokasikan anggaran yang memadai untuk perlindungan anak,

dan kapasitas untuk implementasi secara umum lemah. Sedangkan Pemerintah pusat sudah mewujudkan perlindungan anak di Indonesia lewat program KLA dengan hadirnya UU PA terbaru yang di usung sejak tahun 2021 dan juga menghadirkan Kota layak anak, untuk mewujudkan perlindungan yang nyata terhadap anak oleh masing-masing pemerintah kota.

Dapat diartikan sebagai perencanaan dan program yang dilakukan oleh Negara untuk terus-menerus menciptakan masyarakat yang lebih baik. Setiap individu (masyarakat) atau negara yang selalu berusaha untuk mengembangkan kelangsungan hidupnya untuk masa kini dan masa depan. Pembangunan juga merupakan suatu proses yang dinamis untuk mencapai kesejahteraan masyarakat proses kegiatan yang berkaitan dengan pengembangan kegiatan ekonomi dan peningkatan taraf hidup masyarakat. Setiap negara selalu berusaha untuk mencapai apa yang disebut oleh pembangunan melalui penguatan sebuah kelembagaan. Terlebih apa yang saat sekarang dialami oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DPPPA) Kota Makassar dengan tujuan untuk membangun Kota Layak Anak. Salah satunya yaitu tentang bagaimana pemenuhan hak anak bisa tercukupi dan penting untuk mewujudkan pembangunan melalui penguatan kelembagaan, terutama yang terfokus untuk menyiapkan tunas bangsa penerus cita-cita bangsa.

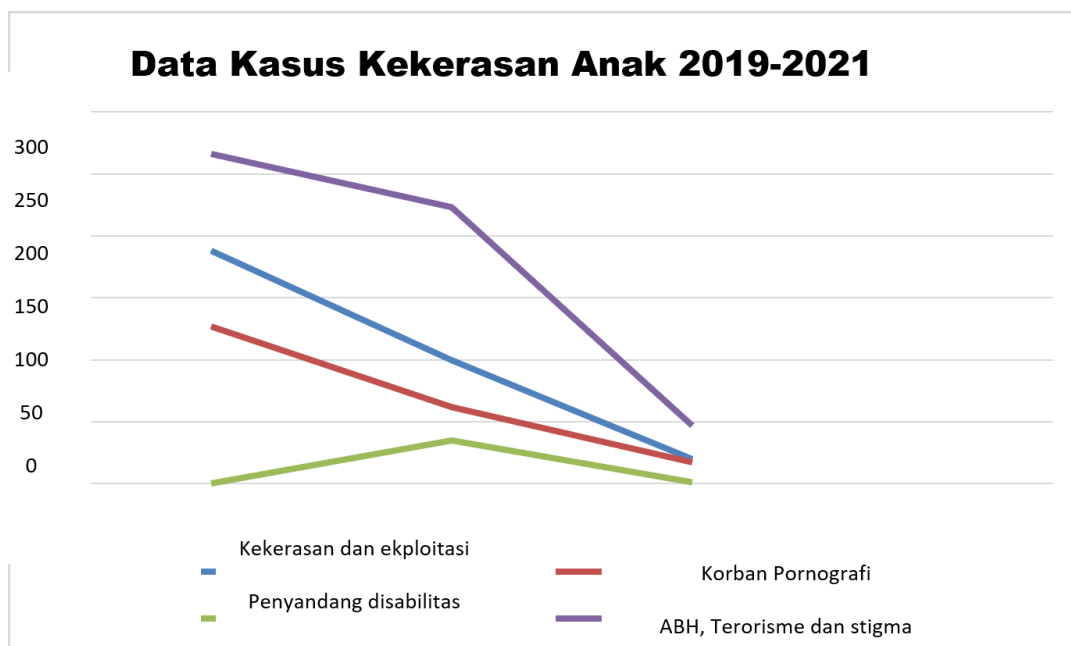
Peran penting lembaga sangat dibutuhkan dalam sebuah pembangunan pusat pertumbuhan bangsa yang berkelanjutan, karena lembaga membuat kebijakan, memobilisasi, dan mengelolah sumber daya dan memberikan layanan yang menopang sebuah pembangunan, pertumbuhan dan kemakmuran tidak mungkin dipertahankan jika lembaga-lembaga yang membimbing mereka tidak berfungsi. Lembaga merupakan sebuah filter penting dan panduan untuk proses pengembangan karena 70 persen populasi di dunia yang tinggal di Negara-Negara berkembang yang menghadapi tantangan masalah administrasi dan memiliki alasan bahwa masalah tersebut muncul dari lembaga yang tidak efektif.

Seluruh basis lembaga dunia mengatakan bahwa pembangunan akan selalu menyoroti betapa pentingnya sebuah lembaga, konsep yang dikembangkan bahwa lembaga menjadi sentral yang harus diaktualisasikan dengan benar untuk mencapai sebuah pembangunan. Terlebih pada sasaran dalam mewujudkan Kota Layak Anak (KLA) di Kota Makassar penguatan kelembagaan adalah kendaraan utama untuk pembangunan Kota Makassar. Ada berbagai cara yang bisa menjadi alternatif yang dilakukan pemerintah Kota Makassar dalam penguatan kelembagaan semisal struktur organisasi internal yang diramuh melalui kegiatan yang menekankan kekompakan antara gugus tugas. Hubungan (Kolaborasi) antar lembaga yang bisa menguatkan tujuan seperti dirancang dalam sebuah program kegiatan lorong wisata,

menapaki sekolah-sekolah layak anak, tempat wisata layak anak, dsbnya.

Berbicara tentang konsep pemikiran lemahnya kelembagaan akan selalu banyak membahas tentang bagaimana perubahan terhadap sebuah negara dan perubahan itu tidak terlepas dari kajian ilmu Administrasi Publik. Administrasi publik berkembang sebagai kajian akademis melalui tahapan-tahapan yang disajikan dalam paradigma yang saling mempengaruhi satu sama lain. Setiap fase paradigma ini berkembang sesuai lokus dan fokus masing-masing. Lokus menunjukkan tempat administrasi negara dikaji secara kelembagaan sedangkan fokus merupakan sasaran dari spesialisasi administrasi negara.

Dapat kita lihat bahwa implementasi pemerintah dalam kebijakannya tidak berjalan dengan baik atau dengan kata lain pemerintah belum berkomitmen dalam melaksanakan kebijakannya karena dinilai tidak memenuhi kriteria dalam evaluasi 5 kategori untuk Kota Layak Anak. Sementara data kasus kekerasan yang dikeluarkan oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Makassar menunjukkan bahwa dalam tiga tahun belakangan ini kasus kekerasan terhadap anak mengalami penurunan



**Gambar 1.1 Data Kasus Kekerasan Terhadap Anak 2019-2021**

Dari diagram diatas menunjukkan bahwa data Perlindungan Khusus pada kekerasan dan eksploitasi, korban pornografi, penyandang disabilitas, serta ABH, terorisme dan stigma yang ada di Kota Makassar telah mengalami penurunan dari tahun 2019-2021. Dari data yang ada serta penurunan predikat yang diperoleh, menjadi pertanyaan bagi peneliti sendiri apakah pemerintah telah menjalankan penguatan kelembagaan sebagaimana mustinya dan seperti apakah proses dinamika pengembangan dan penguatan kelembagaan yang dibentuk atau ada hal lain yang mempengaruhi perolehan predikat yang di dapatkan sehingga berbanding terbalik dengan data-data yang ada. Terlihat dari data diatas maka kita bisa menarik sebuah kesimpulan bahwa telah terjadinya pergerakan atau dinamika antar lembaga yang

menyebabkan tidak efektifnya sebuah proses organisasi dan tujuan dari organisasi.

Demi mewujudkan hal itu maka semua pihak harus terlibat, terutama yang berfokus menyiapkan anak yang unggul sebagai tunas bangsa penerus cita-cita pembangunan.

Untuk mempercepat terwujudnya Kabupaten/Kota Layak Anak di seluruh Indonesia, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) memberikan komitmen untuk menjalankan sebuah kolaborasi atau kerja sama antar organisasi untuk mengukur seperti apa kinerja sebuah lembaga di dalam penguatan kelembagaan dalam mewujudkan Kota Layak Anak (KLA) di Makassar. Oleh karena itu peneliti mengambil judul “Penguatan Kelembagaan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Dalam Mewujudkan Kota Layak Anak”

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian diatas yang telah dipaparkan, Pencanangan Makassar sebagai Kota Layak Anak tentu merupakan terobosan yang dilaksanakan Pemerintah Kota Makassar melalui Badan Pemberdayaan Dan Perlindungan anak (BPP & PA) Kota Makassar. Tujuan perencanaan Kota Layak Anak ini adalah untuk mensejahterakan anak – anak. Perencanaan tersebut menjadi sebuah langkah awal bagi Pemerintah Kota Makassar untuk berusaha memenuhi lima hal pokok bagi masyarakat khususnya anak-anak. Program dalam

penerapan Kota Layak Anak untuk saat ini sudah terbilang tercapai namun sayangnya perencanaan tak berjalan lancar sesuai harapan karena pelaksanaannya belum terprogram secara baik sehingga penerapan Kota Layak Anak ini masih perlu pembenahan terutama di dalam perlindungan khusus.

Berdasarkan uraian yang ada diatas, maka rumusan masalah yang akan dikaji adalah :

“Mengapa Kota Makassar belum bisa mencapai predikat Kota Layak Anak ?”

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui:

1. Untuk mengetahui mengapa kota Makassar belum bisa mencapai predikat Kota Layak Anak

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Tercapainya tujuan penelitian yang telah disebutkan di atas, maka hasil penelitian diharapkan dapat menghasilkan manfaat:

1. Teoritis
  - a. Penelitian ini sangat bermanfaat karena dapat digunakan sebagai bahan untuk memperluas wawasan dan pengetahuan tentang teori- teori dan konsep-konsep yang diperoleh selama



perkuliahan dengan melakukan uji komparasi terhadap penerapannya secara nyata di masyarakat.

- b. Memberikan pengetahuan yang lebih tentang Ilmu Politik khususnya yang berkaitan dengan implementasi Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA) di Kota Makassar.

## 2. Praktis

- a. Manfaat bagi penulis atau peneliti adalah menambah ilmu pengetahuan khususnya Ilmu Politik yang berkaitan tentang masalah dalam implementasi Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA) di Kota Makassar.
- b. Manfaat yang didapat oleh pihak Pemerintah Daerah Kota Makassar ialah mengetahui implementasi Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA) di daerahnya.
- c. Manfaat bagi masyarakat dan dunia usaha adalah membangun kesadaran masyarakat dan dunia usaha untuk peduli dalam memenuhi hak-hak anak sehingga Kota Layak Anak dapat terwujud di Kota Makassar

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **2.1. Definisi dan Konsep Kelembagaan**

Istilah kelembagaan merupakan sebuah konsep yang bersifat kompleks dan menyeluruh, tidak hanya dalam perspektif kebijakan perundang-undangan, lembaga forma, informal dan non formal, tetapi juga menyangkut aturan-aturan pelaksanaan baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Aturan tidak tertulis antara lain berupa kebiasaan atau tradisi lokal dalam bentuk kearifan lokal setempat terkait dengan lingkungan hidup.

Menurut Veblen yang dimaksud dengan kelembagaan adalah norma, nilai, tradisi, dan budaya ; sedangkan menurut North kelembagaan adalah peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa serta norma perilaku yang membentuk interaksi manusia secara berulang-ulang. Negara yang ingin maju harus mengembangkan sistem kontrak, hak cipta, merek dagang, dan sebagainya, yang dilengkapi dengan sistem pemantauan dan mekanisme penindakan bagi para pelanggar peraturan yang telah ditetapkan. Tanpa adanya kelembagaan, biaya transaksi dalam berbisnis menjadi tinggi. Kelembagaan sangat penting sebagai alat untuk mengatur dan mengendalikan para pelaku ekonomi di pasar (Deliarnov,1997).

Secara sederhana Cooley juga menyimpulkan bahwa "*Institution defined as established norm or procedures. It is sometime the practice to refer to anything which is socially established as an institution*". Suatu norma dan tata cara yang bersifat tetap tersebut berada dalam suatu kelembagaan, (Kusmiati, 2016). Sedangkan istilah lain, kelembagaan diartikan sebagai suatu proses dan interaksi masyarakat yang melibatkan organisasi sebagai pelaksananya untuk mencapai tujuan bersama, Noor (Aminah, 2018). Lebih lanjut institusi atau kelembagaan yakni aturan-aturan *constraints* yang dibuat oleh manusia untuk mengatur dan membentuk interaksi politik, sosial dan ekonomi. Aturan-aturan tersebut diantaranya aturan-aturan formal (misalnya peraturan-peraturan, undang-undang, konstitusi) dan aturan-aturan informal (misalnya norma sosial, konvensi, adat istiadat, sistem nilai) serta proses penegakan aturan tersebut, (Aminah, 2018).

Pendapat lain tentang kelembagaan yakni di dalam suatu kelompok terdapat pengaruh dari perilaku organisasi (kelompok) terhadap perilaku perorangan. Sebaliknya perilaku perorangan juga memberikan pengaruh terhadap norma dan sistem nilai bersama yang biasanya menjadi perilaku kelompok. Dengan demikian beberapa perspektif tentang kelembagaan bahwa pada dasarnya kelembagaan merupakan suatu sistem yang mengatur interaksi manusia maupun kelompok dalam mencapai suatu tujuan Bersama, Rahayuningsih (Aminah, 2018).

Konsep kelembagaan merupakan konsep yang bersifat kompleks atau menyeluruh, yang tidak hanya selalu mendefinisikan tentang perundang-undangan tetapi juga anda akan dihadapkan dengan konteks masalah lingkungan yang membutuhkan pemecahan agar kualitas lingkungan dapat mendukung sebuah pembangunan.

Problematika status kelembagaan sendiri merupakan kesenjangan antara harapan dan kenyataan karna masalah kelembagaan sering sekali berkaitan dengan sebuah proses interaksi yang tidak efisien dan ini menyebabkan sebuah pembangunan tidak sesuai dengan tujuan. Sebagaimana kita tahu betul bahwa sebuah pembangunan dalam suatu negara akan berjalan sesuai tujuan jika antar lembaga masing-masing memegang kendali dengan baik, artinya kolaborasi yang dibutuhkan harus kuat dan tidak boleh lemah satu sama lain untuk mencapai hal yang diinginkan secara bersama.

Pada dasarnya bentuk sebuah pembangunan tidak pernah terlepas dari semua perubahan yang dilakukan dan setiap perubahan itu selalu mengarah pada tujuan yang diupayakan untuk mampu memperbaiki organisasi dan ikut menyesuaikan perubahan perilaku di setiap organisasi. Jika suatu organisasi menginginkan sebuah keberhasilan maka harus terus-menerus melakukan perubahan sebagai bentuk reaksi perkembangan-perkembangan yang sifatnya penting, seperti pemenuhan para pelanggan, penemuan technological baru, dan peraturan-peraturan yang baru tentang pemerintah. Tentunya dengan

hadirnya sebuah perubahan maka hakikat kelembagaan sebagai tatanan dan pola hubungan yang saling mengikat antara anggota masyarakat dan organisasi haruslah berjalan beriringan serta dibutuhkan kolaborasi yang baik. Lembaga mencakup konsep pola perilaku sosial yang sudah mengakar dan pastinya akan berlangsung terus-menerus maka sangat penting untuk diingat bahwa pemahaman tentang lembaga selalu mengarah alasan mengapa orang bertindak atau berperilaku seperti yang mereka lakukan.

Dalam menggambarkan dan menganalisis suatu kebijakan dan program, maka aspek kelembagaan perlu mendapat perhatian, sebab pada kelembagaan itulah para aktor melakukan berbagai kegiatan secara individu maupun bersama-sama untuk mencapai suatu tujuan. Semakin baik kegiatan yang dilakukan oleh para aktor dalam suatu kelembagaan maka semakin berkualitas pula tujuan lembaga tersebut. Oleh sebab itu individu, individu, kelembagaan dan tujuan adalah sesuatu yang tidak bisa dipisahkan. Sebab, ketiganya merupakan suatu sistem artinya, satu unsur tidak berfungsi, maka yang lain akan mengalami disfungsi. Istilah kelembagaan seringkali disamakan dengan organisasi, padahal berbeda dalam konteksnya.

Kelembagaan menurut *James* (2008) dalam (Rusdin nawawi : 2017) adalah kesatuan (entity) perilaku birokrasi dalam melakukan koordinasi secara sadar melalui berbagai bentuk kerjasama dengan kepentingan untuk mencapai tujuan bersama. Sementara itu *Robbins*

(2004) mengatakan bahwa organisasi adalah wadah yang melibatkan lebih dari dua orang yang memiliki kompetensi untuk melakukan berbagai kerjasama dalam berbagai kepentingan untuk tujuan organisasi. Perbedaan yang jelas antara kelembagaan dan organisasi terletak pada pelaku yang menjalankan aktivitas tersebut. Pada kelembagaan dijalankan oleh orang-orang yang memiliki perilaku, sedangkan organisasi dijalankan oleh orang yang memiliki kompetensi. Robbins (2004) mengemukakan bahwa kelembagaan adalah batasan kesatuan perilaku dari orang yang berada dalam suatu organisasi, berinteraksi satu sama lainnya dalam menjalankan tugas dan kegiatan untuk mencapai tujuan lembaga yang terorganisir.

Inti dari teori kelembagaan adalah mengatur dan menata perilaku orang-orang yang terlembagakan untuk mencapai tujuan lembaga. Kesatuan perilaku dalam mencapai tujuan bersama penting supaya arah organisasi lurus dan bisa menghindari hambatan-hambatan, baik fisik maupun psikologis. Jika dalam sebuah organisasi dimana para anggota mempunyai perilaku yang berbeda, maka dipastikan tujuan yang ingin dicapai akan jauh dari harapan, oleh sebab itu diperlukan penyesuain-penyesuain melalui kesadaran bersama untuk mencapai tujuan, baik jangka pendek maupun jangka panjang. Penyesuain dimaksud di atas mencakup aturan-aturan organisasi, mana yang harus dan mana yang tidak bisa dilakukan.

Robbins (2004), lebih lanjut mengemukakan bahwa lembaga yang maju dan berkembang selalu menggunakan media implementasi kelembagaan untuk mewujudkan penguatan lembaga. Menurutnya bahwa lembaga adalah kesatuan (entity) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif bekerja atas dasar kesinambungan untuk mencapai sebuah tujuan bersama atau kerangka tujuan kelembagaan. Batasan dari pemahaman tentang kelembagaan secara sadar mengandung pengertian manajemen. Kesatuan kelembagaan berarti suatu unit yang terdiri dari orang atau kelompok orang yang berinteraksi satu sama lain. Pola interaksi yang digunakan dalam satu lembaga pada dasarnya diselaraskan pada kepentingan, keuntungan, manfaat dan pencapaian sebuah tujuan. Sebuah lembaga yang kuat selalu dapat diidentifikasi batasan-batasan kejelasan penguatan kelembagaan. Uphof (1986:8-9) istilah kelembagaan dan organisasi sering membingungkan dan bersifat *interchangeably* secara keilmuan, '*Social instituion*' dan '*Social Organization*' berada dalam level yang sama, untuk menyebut apa yang kita kenal dengan kelompok sosial, group, social form, dan lain-lain yang relatif sejenis. Namun perkembangan akhir-akhir ini, istilah "kelembagaan" lebih sering digunakan untuk makna yang mencakup keduanya sekaligus. Ada beberapa alasan kenapa orang-orang lebih memilih istilah tersebut. Kelembagaan lebih dipilih karena kata "organisasi" menunjuk kepada suatu social form yang bersifat formal, dan akhir-akhir ini semakin

cenderung mendapat image negatif. Kata kelembagaan juga lebih disukai karena memberi kesan lebih “sosial” dan lebih menghargai budaya lokal, atau lebih humanistik. Mempelajari kelembagaan (atau organisasi) merupakan sesuatu yang esensial, karena masyarakat modern beroperasi dalam organisasi-organisasi. Tiap perilaku individu selalu dapat dimaknai sebagai representatif kelompoknya. Seluruh hidup kita dilaksanakan dalam organisasi, mulai dari lahir, bekerja sampai meninggal (Etzioni, 1985:1). Itulah alasannya kenapa kita harus mempelajari kelembagaan, sebagaimana juga yang disampaikan oleh Mancur Olson (1971,5) sebagai berikut :

*“Since most (Thought by no means all) of the action taken by or on behalf of group of individuals is taken by or on behalf of group of individuals is taken through organization, it will be helpful to consider organization a general or theoretical way”*

Dengan menelaah berbagai tulisan, tampaknya kajian kelembagaan perlu dipisahkan ke dalam “aspek kelembagaan” dan “aspek keorganisasian”. Dengan membedakannya kita dapat menggunakannya dalam analisis secara lebih tajam. Kita menjadi bisa tahu aspek dari keduanya yang kuat dan lemah, serta mana yang perlu diperkuat. Lebih jauh, dengan mengetahui perbedaannya, maka kita pun dapat menggunakan strategi yang berbeda untuk mengembangkannya. Dengan kata lain, strategi pengembangan kelembagaan berbeda dengan strategi pengembangan keorganisasian.



Memadukan keduanya sama halnya dengan memadukan “pendekatan kultural” dan “pendekatan struktural” dalam perubahan sosial.

Mempelajari kelembagaan dan keorganisasian hampir seluas kajian sosiologi itu sendiri, karena ia memfokuskan kepada suatu yang pokok, fungsional, dan berpola dalam sistem sosial. Untuk memahaminya, diperlukan pemahaman terhadap konsep-konsep yang berkembang dalam studi grup dan kelompok sosial, birokrasi, organisasi formal dan nonformal, stratifikasi sosial, masalah kelas, perubahan sosial, kekuasaan, wewenang, dan lain-lain. Kajian kelembagaan (Social institutional) semestinya dibedakan antara aspek kelembagaan (institusional aspek) yang memiliki inti kajian kepada perilaku dengan nilai, norma, dan rule di belakangnya; serta aspek keorganisasian (organizational aspect) yang memfokuskan kepada kajian struktur dan peran.

Kata “kelembagaan” merupakan padanan dari kata Inggris “*institution*”, atau lebih tepatnya “*social institution*”; sedangkan “organisasi” padanan dari “*organization*” atau “*social organization*”. Meskipun kedua kata ini sudah umum dikenal masyarakat, namun pengertian dalam sosiologi berbeda. Sebagaimana kata Horton dan Hunt (1984:211): “*What is an institution? The sociological concept is different from the common usage*”. Kedua kata tersebut pada mulanya digunakan secara bolak-balik, baur dan luas, namun akhirnya lebih menjadi tegas dan sempit. Tujuannya adalah membangun suatu makna

yang baku secara keilmuan bahwa keduanya memiliki hubungan yang kuat, seringkali muncul bersamaan, namun juga sering digunakan secara bolak-balik karena menyangkut objek yang sama atau banyak kesamaannya.

Kata *“Intitution”* sudah dikenal semenjak awal perkembangan ilmu sosiologi. Frasa seperti *“capital institution”* dan *“family institution”* sudah terdapat dalam tulisan sosiolog August Comte sebagai bapak pendiri ilmu sosiologi, semenjak abad ke 19. Di sisi lain, konsep organisasi dalam pengertian yang sangat luas, juga merupakan istilah pokok terutama dalam ilmu antropologi. Kedua kata ini sering sekali menimbulkan perdebatan di antara para ahli. Persoalannya terletak pada tekanan masing-masing orang yang berbeda-beda, atau sering mempertukarkan penggunaannya. *“What contitutes an ‘institution’ is a subject of continuing debate among social scientist....The term institution and organixation are commonly used interchangeably and this contributes to ambiguityand confusion” (Norman Uphoff, 1986:8)*

Menurut Soemardjan dan Soemardi (1964:61) belum terdapat istilah yang mendapat pengakuan umum dalam kalangan para sarjana sosiologi untuk menerjemahkan istilah inggris ‘Social Intitution’ ada yang menerjemahkannya dengan istilah ‘pranata’ ada pula ‘bangunan sosial’. Ketidak sepakatan tersebut bukan sekedar apa padanan katanya yang cocok dalam bahasa Indonesia, tetapi yang lebih penting adalah makna kata itu sendiri. Selama ini pengertiannya sering

berbeda-beda antar penulis, tergantung buku mana yang kita baca. Horton dan Hunt (1984) misalnya, menempatkan social organization sebagai konsep yang lebih luas, yang di dalamnya mencakup social institution.

Adapun dua aspek kajian yang menggunakan dua istilah yang berbeda juga dapat diurai dengan pertama-tama melihat apa sesungguhnya objek yang menjadi perhatian. Pada hakikatnya, objek ini mengkaji dua hal yang berbeda dengan dua istilah yang satu sama lain tidak konsisten. Dua istilah yang dimaksud adalah “kelembagaan” dan “Organisasi”, dan dua aspek tersebut adalah “aspek kelembagaan” dan “aspek keorganisasian”. Jika melihat konsep sosiologi akhir abad 19 sampai awal abad 20, para ahli menggunakan entry istilah yang berbeda, namun membicarakan hal yang sama (Ralph et al, 1977). Sebagian ahli mendefinisikan kelembagaan mencakup aspek organisasi, sebaliknya ada yang memasukkan aspek-aspek kelembagaan di bawah topik organisasi sosial.

Dalam penelesuran secara kronologis terlihat bagaimana kedua aspek tersebut yang pada awalnya selalu berbaur, kemudian menjadi terpisah (Mitchel, 1968:172-3). Hal ini disebabkan karena sosiolog tersebut hanya mengenal satu kata saja dalam menerangkan fenomena sosial: institution saja atau organization saja. Pada akhirnya, kira-kira mulai tahun 1950-an, terjadi perubahan yang mendasar, dimana istilah institution semakin terfokus kepada aspek-aspek nilai, norma dan

perilaku; sedangkan organization terfokus kepada struktur. Perhatikan dua definisi berikut antara yang menggunakan Social institution dengan Cooley yang menggunakan social organization. Summer memasukkan aspek struktur ke dalam pengertian kelembagaan (dalam Soemardjan dan Soemardi, 1964:67) :

*“An institution consist of a concept (idea, notion, doctrine, interest) and structure. The structure is a framework , or apparatus, or perhaps only a number of functionaries set to-operate in prescribed ways at a certain conjuncture. The structure holds the concepts and furnishes instrumentalis for bringing it into the world of facts and action in a way to serve the interaest of men in society”.* Sebaliknya Cooley dalam bukunya *“Social Organization”* yang terbit tahun 1909, memasukkan objek mental dalam pembahasannya tetntang grup primer. Ia menyatakan (dalam Mitchell, 1968:173) :

*“His view of social organization as the differentiated unity of mental or social life....mind and one’s conception of self are shaped through social interaction, and social organization is nothing more than the shared activities and understanding wihich social interaction requires”.*

Nilai dan norma juga merupakan aspek yang dikaji dalam organisasi sosial oleh Emile Durkheim (dalam *Le Suicide* yang terbit tahun 1987) ia menyatakan bahwa *“Social integration and indidual regulation through consensus about morals adn values”*. Demikian pula

dengan Soekanto yang melihat norma di dalam organisasi sosial. Ia berpendapat bahwa organisasi sosial adalah norma-norma yang diwujudkan dalam hubungan antar manusia (Soekanto, 1999:218). Jelaslah, apa yang dimaksudnya dengan “organisasi sosial” disini tidak berbeda dengan apa yang dimaksud dengan “*social institution*” oleh Sumner Cooley dengan tekanan pada established norma.

Kelembagaan cenderung tradisional sedangkan organisasi cenderung modern. Kelembagaan merupakan sesuatu yang tradisional, atau tidak modern. Cara berpikir seperti ini merupakan ciri khas ideologi modernisasi yang menuntut keseragaman dalam segala hal, baik manajemen maupun kelembagaan. Perbedaan atas tradisional dan modern ini sejalan dengan perbedaan yang diajukan oleh Horton dan Hunt dalam Aminuddin Lam (1991) “*Institution do not have members, they have followers*”. Kelembagaan dan organisasi berada dalam satu kontinum, dimana organisasi adalah kelembagaan yang belum melembaga, atau kelembagaan yang memiliki aspek organisasi. Jadi, mereka hanya berbeda dalam tingkat penerimaan di masyarakat saja. Organisasi merupakan bagian dari kelembagaan. Dari kacamata ekonomi Binswanger dan Ruttan (1978:329) mengatakan bahwa organisasi merupakan organ dalam suatu kelembagaan, keberadaan organisasi menjadi bagian teknis yang penting yang menjamin beroperasinya kelembagaan. Sebab, kelembagaan merupakan

sesuatu yang dipandang tinggi, yang lebih luas mencakup perilaku dan struktur.

Scot dalam Hessels dan Terjesen (2008) menyatakan juga bahwa kelembagaan merupakan struktur sosial yang telah mencapai ketahanan tertinggi dan terdiri dari budaya kognitif, normatif, dan regulatif yang sarat dengan perubahan. Teori kelembagaan selalu menggambarkan hubungan antara organisasi dan lingkungannya, oleh sebab itu Scot mengambil kesimpulan bahwa Kelembagaan sebuah bagian dari lingkup sosial dan organisasi bagian dari lingkup kelembagaan. Scott (2008) dalam Viladsen (2011) menyatakan bahwa teori ini dapat digunakan untuk menjelaskan peran dan pengambilan keputusan dalam organisasi bahwa struktur proses dan peran organisasi seringkali dipengaruhi oleh keyakinan dalam organisasi. Misalnya organisasi yang berorientasi pada layanan publik, dalam pengambilan keputusan sudah tentu dipengaruhi oleh keyakinan dan aturan yang berlaku di pemerintah pusat, pemerintah daerah dan lingkungan masyarakat. Berangkat dari hal ini maka organisasi sebagai pihak yang menerapkan kebijakan harus memiliki komitmen yang kuat dalam menjalankan tugasnya agar tujuan akhir dari sebuah kebijakan dapat tercapai.

Mendefinisikan tentang penguatan kelembagaan Ronald McGill (1996) dalam bukunya "Institutional Development" bahwa peran penting lembaga sangat penting dalam perdebatan tentang pembangunan,

Karna lembaga merupakan pusat pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan menguntungkan. Dengan membuat kebijakan , memobilisasi dan mengelolah sumber daya, serta memberikan pelayanan merupakan rangsangan untuk menopang pembangunan. Pertumbuhan dan kemakmuran tidak mungkin dipertahankan jika lembaga-lembaga yang membimbing tidak berfungsi. Maka disini lembaga merupakan filter penting untuk proses pembangunan. Dalam tulisan Ronald ini tidak hanya membahas tentang kelembagaan namun juga menjelaskan beberapa dimensi penguatan kelembagaan yang disarankan sebagai berikut :

1. Struktur organisasi internal
2. Sistem Manajemen.
3. Hubungan antar lembaga
4. Kerangka hukum

Disini, bisa kita lihat bahwa kelembagaan merupakan sumber untuk memperkokoh pembangunan karna kedepannya tantangan negara-negara berkembang dalam menghadapi administrasi akan selalu ada dan tantangannya cukup jelas, dan penting di kali ini adalah kesepakatan tentang hakikat institusi yang harus kuat.

## **2.2. Konsep Analisis Pengembangan Kelembagaan (Institutional Analysis Development)**

Definisi lembaga untuk Analisis dan Pengembangan Kelembagaan yang dimaksud dalam buku pedoman Ostrom tentang lembaga adalah adalah dari terjemahan kata Inggris "*institution*", bukan "*organization*." Definisi lembaga yang dimaksud adalah: tatanan atau himpunan aturan dalam sekelompok masyarakat, termasuk norma, perangkat, peralatan dan perilaku yang diciptakan dan akan menjadi nilai bersama dalam suatu periode tertentu untuk melayani pencapaian tujuan kolektif kelompok masyarakat itu sendiri. Aturan-aturan ini diciptakan agar memudahkan atau memfasilitasi koordinasi, sehingga setiap anggota masyarakat dapat bekerjasama satu dengan yang lain guna mencapai tujuan bersama yang diinginkan. Aturan dapat berupa aturan operasional untuk pengaturan pemanfaatan sumber daya, aturan kolektif untuk menentukan/menegakan hukum atau untuk merubah aturan operasional, atau untuk mengatur hubungan kewenangan dalam lembaga. Aturan di dalam suatu kelompok masyarakat sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor ekonomi, sosial dan politik. Lembaga (institusi) dapat berupa tatanan aturan formal atau dalam bentuk kode etik informal yang disepakati bersama. North (1990) membedakan lembaga dari organisasi, dengan mengatakan lembaga adalah aturan main (*rules*) untuk mewujudkan bentuk interaksi yang diinginkan sedangkan organisasi adalah pemainnya (*players*). Lembaga akan menentukan bagaimana permainan dimainkan



oleh organisasi. Ostrom (2007) mengembangkan model Kerangka Analisis Pengembangan Kelembagaan dengan melihat interaksi manusia sebagai permainan (*game*), dimana peneliti mesti memutuskan 'aturan' mana yang paling menentukan kehidupan kelembagaan di lembaga tersebut. Ostrom mengamati perubahan aturan (*rule changes*) yang terjadi dalam waktu pengamatan dan menelaah aturan-aturan mana yang secara khusus berdampak pada insentif dan hasil (*outcomes*) saat terjadinya berbagai aksi-situasi. Lalu dikaji mana yang paling mempengaruhi perubahan keseluruhan kehidupan lembaga. Jadi analisis Ostrom bukan dengan menginventarisasi atau mengidentifikasi semua peraturan.

Dari sedemikian banyak 'aturan', Ostrom (2007) menyusun tujuh *cluster* aturan, yaitu:

1. Aturan masuk keluar (*boundary rules*) – kondisi untuk menjadi bagian dari lembaga.
2. Aturan mengangkat jabatan (*position rules*) - anggota Komite, pengawas, pembina, dst.
3. Aturan memilih (*choice rules*) – anggota memilih jabatan/posisi yang diinginkan
4. Aturan 'minimum suara' (*aggregation rules*) – jumlah suara minimum (lebih dari 1) untuk terpilih
5. Aturan 'ketersediaan informasi' (*information rules*) – untuk peserta terkait aksi dan hasil yang ingin dituju

6. Aturan 'untung-rugi' (*payoff rules*) – bagian manfaat/hasil yang didapat sesuai kontribusi peserta
7. Aturan 'cakupan' (*scope rules*) – hasil yang belum tentu didapat dan hasil yang mutlak didapat tanpa terpengaruh situasi

Pengembangan kelembagaan akhir-akhir ini menjadi populer karena reputasi dan karya Elinor Ostrom dan rekan-rekannya di Universitas Indiana Amerika. Selama hidupnya Ostrom melakukan investigasi bagaimana kerangka Analisis Pengembangan Kelembagaan membantu memahami peran aturan-aturan dalam memengaruhi kelembagaan dan sebagian besar kegiatan dalam kehidupan. Temuan-temuan awal Ostrom disusun dalam buku pertamanya yang diterbitkan tahun 1990.<sup>4</sup> Dalam buku ini, beliau menguraikan kerangka teori analisis pengembangan kelembagaan, aturan- aturan yang diamati di lingkungan tempat kerja dan kehidupan sehari-hari. Pemahaman akan aturan- aturan tertulis dan tidak tertulis yang dominan menuntun kita saat mencari solusi untuk menguatkan kelembagaan dari organisasi yang besar atau kecil, dan formal maupun informal. Pada mulanya, Ostrom mendalami kelembagaan institusi pemerintahan daerah dan organisasi pelayanan publik termasuk kepolisian setempat, serta mengembangkan kerangka teori yang dikenal sebagai Kerangka Analisis dan Pengembangan Kelembagaan (*Institutional Analysis and Development, IAD*).

Selanjutnya, kerangka teori ini di ujicoba dengan melakukan penelitian di beberapa lembaga. Pendekatan Ostrom menunjukkan bahwa interaksi dalam lembaga sangat dipengaruhi oleh ketersediaan sumber daya bagi individu dan kelompok secara keseluruhan. Selain itu, kerangka pengembangan kelembagaan juga dipengaruhi oleh adat atau karakteristik masyarakat tempat mereka tinggal. Faktor-faktor ini semua membentuk seperangkat aturan informal yang mengatur dan menciptakan perilaku tertentu. Beberapa peraturan secara formal langsung kelihatan dan diberitahukan, namun banyak aturan yang bersifat informal (tidak kelihatan, tidak tertulis dan tidak langsung diinformasikan). Namun aturan informal inilah yang memiliki pengaruh besar terhadap mereka yang bekerja di lembaga tersebut, dan pada akhirnya melemahkan kelembagaan.

Dengan dukungan rekan-rekannya, Ostrom memperluas pemanfaatan ide kerangka analisis pengembangan kelembagaan melalui kegiatan rutin *Workshop on Institutional Analysis and Political Development* di Universitas Indiana. Kerangka analisis pengembangan kelembagaan ini di aplikasikan oleh para peserta lokakarya tidak hanya pada permasalahan manajemen sistem irigasi dan lingkungan tetapi meluas juga ke bidang pertanian, kehutanan, pengembangan sosial, dan pengembangan hubungan internasional. Saat ini, kerangka teori Ostrom sudah diaplikasikan di bidang kedokteran dan kesehatan masyarakat.

Kerangka teori Ostrom menekankan pentingnya mempertimbangkan perhatian pada situasi lokal dan bagaimana menggunakan asupan yang didapat dari umpan balik untuk memperkuat kelembagaan guna mempercepat capaian hasil akhir yang dituju. Temuan-temuan awal Ostrom dan rekan-rekannya juga mencakup manajemen aset milik bersama yang dikelola bersama, seperti hutan dan sistem irigasi desa. Kerangka teori ini kemudian dikembangkan sebagai penelitian untuk menjadikan 'pengetahuan' sebagai aset atau milik bersama, Hal ini bertujuan untuk mengembangkan pengetahuan melalui manajemen yang tepat. Dengan tujuan tersebut analisis pengembangan kelembagaan telah diterapkan pada bidang produksi pengetahuan di bidang pelayanan publik. Pengetahuan bersifat kumulatif, seperti menambahkan sesuatu pada bentuk bangunan yang sudah ada. Namun, bagaimana menjamin akses terhadap pengetahuan, agar pengetahuan dapat lebih jauh dikembangkan dan dimanfaatkan oleh banyak orang. Pengetahuan ilmiah juga harus bersifat permanen sehingga kelompok yang tertarik pada topik tertentu dapat mengakses kapan saja topik tersebut sesuai bentuk aslinya (permanen) sepanjang massa. Jika pengetahuan menjadi milik pribadi, maka akses tersebut tertutup dan terbatas hanya untuk kalangan tertentu. Manfaat bagi masyarakat secara keseluruhan menjadi terbatas. Aspek-aspek ini ditekankan oleh Hess dan Ostrom dalam karya tulis ilmiah mereka yang

merupakan kontribusi penting bagi pemahaman kita mengenai pengetahuan sebagai milik bersama (*commons*).

### **2.3. Unsur-Unsur Penguatan Kelembagaan**

Penguatan Kelembagaan merupakan bagian penting dari sebuah proses pembangunan suatu negara atau organisasi. Kelembagaan adalah sistem, struktur dan prosedur yang dibuat untuk mengatur, mengelola dan melaksanakan kebijakan, program, dan layanan. Selain itu kelembagaan adalah sebuah kemampuan yang berlaku pada pemerintahan, organisasi non pemerintah, sektor swasta atau lembaga lainnya. Tujuan utama dari penguatan kelembagaan adalah menciptakan lembaga yang lebih efisien, efektif, transparan, dan responsif terhadap kebutuhan dan aspirasi masyarakat serta perubahan lingkungan. Hadirnya penguatan kelembagaan juga selalu berkaitan dengan sebuah perubahan sosial yang menyiratkan perubahan-perubahan dalam norma-norma, dalam pola-pola kelakuan, dalam hubungan-hubungan perorangan dan hubungan-hubungan serta cara-cara berkaitan inovasi.

Sebagai dasar pemikiran sebuah penguatan kelembagaan pandangan ini mengambil sebuah inovasi sosial yang memiliki tujuan serta dipaksakan oleh elite-elite yang berkiblat pada perubahan dan yang bekerja melalui organisasi-organisasi formal. Tujuan mereka adalah untuk membangun organisasi-organisasi yang dapat hidup terus dan efektif yang mampu membangun dukungan-dukungan dan

kelengkapan-kelengkapan dalam lingkungannya. Dukungan ini memungkinkan inovasi-inovasi untuk berakar, memperoleh dukungan, menjadi normatif dan dengan demikian dilembagakan dalam masyarakat. Penguatan kelembagaan juga merupakan sebuah proses yang generik (umum) dalam arti bahwa ia dapat diterapkan pada tiap bentuk inovasi sosial yang tidak dipaksakan dalam tiap sektor masyarakat dalam setiap kebudayaan dan pada setiap saat. Tetapi ia bukanlah suatu model perubahan sosial yang eksklusif karena ia tidak menerangkan perubahan-perubahan yang terjadi oleh proses-proses yang sembarangan atau penyebaran yang tidak direncanakan, maupun yang terjadi melalui tindakan revolusioner. Dalam model penguatan kelembagaan selalu diartikan bahwa sebagai suatu organisasi yang formal dan menghasilkan sebuah perubahan dan melindungi perubahan tersebut serta adanya jaringan-jaringan yang mendukung yang dikembangkan dalam lingkungan.

Memahami definisi dari penguatan kelembagaan masih terdapat beberapa perbedaan dari para ahli ilmu sosial hal ini karena penguatan kelembagaan merupakan kajian multidimensi sehingga dalam hal ini penguatan diartikan sebagai pengembangan kapasitas (Capability Building). Penguatan kelembagaan merupakan upaya yang ditujukan untuk mengembangkan berbagai strategi untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan responsibilitas kinerja pemerintah (Grindle Marile dalam Kusmiati 2016). Selain itu pengembangan kapasitas sebagai suatu proses

yang dapat meningkatkan kemampuan seseorang, suatu organisasi, atau suatu sistem untuk mencapai tujuan-tujuan yang akan dicapai, Brown (Kusmiati, 2016). Penguatan kelembagaan didefinisikan juga sebagai proses peningkatan terus menerus (berkelanjutan) dari individu, organisasi atau institusi, tidak hanya terjadi satu kali. Ini merupakan proses internal yang hanya bisa difungsikan dan dipercepat dengan bantuan dari luar sebagai contoh penyumbang (donator). Di sisi lain *capacity building* merupakan serangkaian strategi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas, dan responsifitas dari kinerja.

Pengertian lain mengenai Institutional building yang dikemukakan oleh Katty Sensions yang memberikan definisi: "*Institutinal uilding usually is understood to mean helping goverments, communities and individuals to develop the skills and expertise needed to achiever their goals. Institutional building program, often designed to strengthen participant's abilities to evaluate their policy choices and implement decisions effectively, may include education and training, 20 institutional and legal reforms, as well as scientific, technological and financial assistance*" Pernyataan diatas mengenai institution building 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 dan menjalankan keputusan-

keputusannya secara efektif. Dari berbagai perspektif pengertian pengembangan kapasitas dapat dipahami bahwa:

1. yang dimaksud dengan kapasitas adalah kemampuan individu, kelompok, organisasi, dan kelembagaan untuk menunjukkan dan memerankan fungsinya secara efektif, efisien, dan berkelanjutan
2. Kapasitas bukanlah sesuatu yang statis, melainkan proses yang berkelanjutan.
3. Pengembangan kapasitas sumber daya manusia merupakan pusat pengembangan kapasitas.
4. yang dimaksud dengan kelembagaan, tidak terbatas dalam arti sempit (kelompok, perkumpulan, atau organisasi), tetapi juga dalam arti luas, menyangkut perilaku, nilai-nilai dll, (Kumiasih,2018).

Adapun poin penting dalam pembangunan kelembagaan:

1. **Tujuan dan prioritas:** Penguatan kelembagaan selalu berlandaskan pada tujuan tertentu. Ini bisa menjadi perbaikan pelayanan publik, peningkatan efisiensi dalam sektor bisnis, atau peningkatan kapasitas organisasi non-pemerintah dalam melaksanakan program-program sosial.
2. **Proses berkelanjutan:** Penguatan kelembagaan adalah proses berkelanjutan yang melibatkan perubahan dalam struktur organisasi, kebijakan, prosedur, dan budaya organisasi. Perubahan ini mungkin memakan waktu, dan evaluasi berkelanjutan diperlukan



untuk memastikan bahwa lembaga terus beradaptasi dengan perubahan.

3. **Partisipasi Stakeholder:** Partisipasi stakeholder, termasuk masyarakat, pemangku kepentingan dan pihak terkait lainnya, adalah kunci dalam proses penguatan kelembagaan. Pendapat dan masukan mereka penting dalam merumuskan kebijakan dan mengukur keberhasilan penguatan kelembagaan.
4. **Penyusunan kebijakan:** Proses penguatan kelembagaan seringkali dimulai dengan peninjauan dan perumusan ulang kebijakan. Perubahan kebijakan mungkin diperlukan untuk mencapai tujuan tertentu.
5. **Perubahan struktur organisasi:** dalam beberapa kasus, perubahan struktur organisasi mungkin diperlukan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas. Ini dapat mencakup restrukturisasi departemen, perubahan hirarki, atau pembentukan unit baru.
6. **Pengembangan sumber daya manusia:** Penguatan kelembagaan seringkali melibatkan pelatihan dan pengembangan sumber daya manusia untuk meningkatkan kemampuan dan kompetensi karyawan.
7. **Evaluasi dan pengukuran kinerja:** sistem evaluasi kinerja yang baik diperlukan untuk mengukur apakah perubahan yang

diimplementasikan efektif karna mampu meningkatkan perbaikan berkelanjutan.

8. **Transparansi dan Akuntabilitas:** Penguatan kelembagaan seringkali mencakup peningkatan transparansi dan akuntabilitas dalam tindakan dan penggunaan sumber daya.
9. **Kendali biaya dan anggaran:** Manajemen anggaran dan pengelolaan biaya yang baik adalah komponen penting dalam penguatan kelembagaan.
10. **Peran teknologi:** Penggunaan teknologi informasi dan komunikasi dapat mendukung penguatan kelembagaan dengan meningkatkan efisiensi dan aksesibilitas layanan.

Penguatan kelembagaan bertujuan untuk menciptakan lembaga yang mampu beradaptasi dengan perubahan dan memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat atau mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Proses ini mungkin melibatkan perubahan yang signifikan, serta kerja sama dengan berbagai pemangku kepentingan.

Berbicara tentang konsep penguatan kelembagaan dalam jurnal Sandep Bhasin (2017) University Aminity, Singapore, di dalam artikelnya yang berjudul "Institutional Development" ia mengkaji tentang masalah kelembagaan yang dikemukakan oleh Meyer dan Scot (1983) mendefinisikan bahwa legitimasi kelembagaan sebagai tingkat dukungan adanya sebuah budaya organisasi, jika budaya organisasi sudah baik maka kelembagaan yang sah tidak perlu dipertanyakan.

Namun dalam penelitian tersebut masih banyak yang perlu ditambah terkait unsur kelembagaan yang baik salah satunya : kepemimpinan dan sumber daya, serta adanya struktur internal yang mendukung keras seperti yang dikemukakan oleh Milton J. Esman , strategi-strategi dan tindakan yang dapat membantu sebuah kelembagaan terbangun dengan baik yang dikelompokkan oleh 5 variabel pendukung unsur-unsur pembentukan kelembagaan , yakni : Doktrin, Struktur internal, Sumber daya, Program dan Kepeminpinan.

#### **2.4. Konsep Capacity Building**

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

*UNDP (United Nations Development Program)* dan *CIDA (Canadian International Development Agency)* dalam Milen memberikan pemahaman Peningkatan kapasitas: individu, kelompok, organisasi, Institusi dan masyarakat meningkatkan kapasitas mereka untuk: (a) Menghasilkan kinerja dalam melaksanakan tugas dan fungsi utama (*core function*), menyelesaikan masalah, menetapkan dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan, dan (b) memahami dan memenuhi kebutuhan pembangunan dalam konteks yang lebih luas. Hal ini sesuai dengan konsep pengembangan kapabilitas Grindle (1997), yang menyatakan bahwa pengembangan kapabilitas adalah kemampuan untuk melakukan tugas Melaksanakan tugas yang sesuai secara efektif, efisien dan berkelanjutan. Bahkan Grindle menyatakan bahwa pengembangan kompetensi mengacu pada peningkatan kemampuan Kapasitas organisasi sektor publik.

Keseluruhan definisi di atas , pada dasarnya mengandung kesamaan dalam tiga aspek sebagai berikut :

1. Bahwa pengembangan kapasitas merupakan suatu proses,
2. Bahwa proses tersebut harus dilaksanakan pada tiga level/tingkatan, yaitu individu, kelompok dan institusi atau organisasi dan
3. Bahwa proses tersebut dimaksudkan untuk menjamin kesinambungan organisasi melalui pencapaian tujuan dan sasaran organisasi yang bersangkutan.

Sesungguhnya pada beberapa literatur pembangunan, konsep *Capacity building* sampai saat ini masih menyisakan perdebatan-perdebatan dalam pendefinisian. Sebagai pakai memaknai *capacity building* sebagai *capacity development* atau *capacity strengthening*, mengisyaratkan suatu prakarsa pada pengembangan kemampuan yang sudah ada (*existing capacity*). Sementara pakar yang lain lebih merujuk kepada *constructing capacity* sebagai proses kreatif membangun kapasitas yang belum nampak (*not yet exist*).

Namun Soeprapto tidak condong pada salah satu sisi karena menurutnya keduanya memiliki karakteristik diskusi yang sama yakni analisa kapasitas sebagai inisiatif lain untuk meningkatkan kinerja pemerintahan (*goverment performance*). Dalam hal ini searah dengan pendapat Grindle bahwa pengembangan kapasitas (*Capacity building*) merupakan upaya yang dimaksudkan untuk mengembangkan suatu raga strategi meningkatkan efisiensi, efektifitas dan responsivitas kinerja pemerintah. Yakni efisiensi, dalam hal waktu (*time*) dan sumber daya (*resources*) yang dibutuhkan guna mencapai suatu *Outcomes*; efektivitas berupa kepastian usaha yang dilakukan demi hasil yang diinginkan ; dan responsivitas merujuk kepada bagaimana mensinkronkan antara kebutuhan dan kemampuan untuk maksud tertentu.

Dalam pengembangan kapasitas memiliki dimensi, fokus dan tipe kegiatan. Dimensi , fokus dan tipe kegiatan tersebut menurut Grindle adalah:

- 1) dimensi pengembangan SDM , dengan fokus : personil yang profesional dan kemampuan teknis serta tipe kegiatan seperti : training, praktek langsung, kondisi iklim kerja, dan rekrutmen.
- 2) dimensi penguatan organisasi , dengan fokus : tata manajemen untuk meningkatkan keberhasilan peran dan fungsi , serta tipe kegiatan seperti : sistemn insentif, perlengkapan personil , kepemimpinan, budaya organisasi, komunikasi, struktur manajerial dan
- 3) reformasi kelembagaan , dengan fokus : kelembagaan dan sistem serta makro struktur, dengan tipe kegiatan : aturan main ekonomi dan politik, perubahan kebijakan dan regulasi, dan reformasi konstitusi.

Sejalan dengan itu ,Grindle menyatakan bahwa *capacity building* menjadi serangkaian strategi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas dan responsivitas, maka *capacity building* tersebut harus memusatkan perhatian kepada dimensi : pengembangan sumber daya manusia, penguatan organisasi , dan reformasi kelembagaan. Dalam konteks pengembangan sumber daya manusia, perhatian diberikan kepada pengadaan atau penyediaan personil yang profesional dan teknis. Kegiatan yang dilakukan antara lain pendidikan dan latihan kerja dan sistem rekrutmen yang tepat. Dalam kaitannya dengan penguatan organisasi ,

pusat perhatian ditujukan kepada sistem manajemen untuk memperbaiki kinerja dari fungsi-fungsi dan tugas-tugas yang ada dan pengaturan struktur mikro.

Aktivitas yang harus dilakukan adalah menata sistem insentif, pemanfaatan personel yang ada, kepemimpinan, komunikasi dan struktur manajerial dan berkenaan dengan reformasi kelembagaan, perlu diberi perhatian terhadap perubahan sistem institusi-institusi yang ada, serta pengaruh struktur makro. Dalam konteks ini aktivitas yang perlu dilakukan adalah melakukan perubahan aturan main dari sistem ekonomi dan politik yang ada, perubahan kebijakan dan aturan hukum, serta reformasi sistem kelembagaan yang dapat mendorong pasar dan berkembangnya masyarakat madani.

Jika kita dalam semua pengertian di atas dapat dapat disimpulkan bahwa pengembangan kapasitas adalah proses yang dialami oleh individu, kelompok dan organisasi untuk memperbaiki kemampuan mereka dalam melaksanakan fungsi mereka dan mencapai hasil yang diinginkan. Dari pengertian ini kita dapat memberi penekanan pada dua hal penting: 1) Pengembangan kapasitas sebagian besar berupa proses pertumbuhan dan pengembangan internal, dan 2) upaya-upaya pengembangan kapasitas haruslah berorientasi pada hasil.

#### **2.4.1. Dimensi dan Tingkatan *Capacity Building***

Dalam melakukan pengembangan kapasitas individu, tingkatan kompetensi atau kapasitas individu bisa diukur melalui konsep Gross,

yang menyatakan bahwa kompetensi yang harus dimiliki aparatur dalam menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan dan pembangunan adalah sebagai berikut :

1. Pengetahuan yang meliputi : manajemen , pengambilan keputusan , komunikasi, perencanaan , pengorganisasian, pengontrolan , bekerja dengan orang lain, penanganan konflik , pikiran intuitif , komunikasi dan belajar.
2. Kemampuan yang meliputi : manajemen , pengambilan keputusan, komunikasi , perencanaan , pengorganisasian, pengontrolan , bekerja dengan orang lain, penanganan konflik, pikiran intuitif, komunikasi dan belajar.
3. Tujuan yang meliputi : orientasi tindakan, kepercayaan diri , tanggung jawab serta norma dan etika.

Sedangkan untuk melihat kemampuan pada level organisasi, dapat digunakan konsep Polidano yang dianggap sangat cocok untuk diterapkan pada sektor publik (pemerintahan). Terdapat tiga elemen penting untuk mengukur kapasitas sektor publik, sebagai berikut:

- 1) Policy capacity, yaitu kemampuan untuk membangun proses pengambilan keputusan, mengkoordinasikan antar lembaga pemerintah, dan memberikan analisis terhadap keputusan tadi.
- 2) Implementation authority, yaitu kemampuan untuk menjalankan dan menegakkan kebijakan baik terhadap dirinya sendiri maupun masyarakat secara luas, dan kemampuan untuk



menjamin bahwa pelayanan umum benar-benar diterima secara baik oleh masyarakat.

3) Operational efficiency, yaitu kemampuan untuk memberikan pelayanan umum

secara efektif/efisien, serta dengan tingkat kualitas yang memadai.

Pemahaman tentang kapasitas di atas dapat dikatakan masih terbatas pada aspek manusianya saja (human capacity). Pengembangan kemampuan SDM ini harus menjadi prioritas pertama oleh pemerintah daerah, karena SDM yang berkualitas prima akan mampu mendorong terbentuknya kemampuan faktor non-manusia secara optimal. Dengan kata lain, kemampuan suatu daerah secara komprehensif tidak hanya tercermin dari kapasitas SDM-nya saja, namun juga kapasitas yang bukan berupa faktor manusia (non-human capacity), misalnya kemampuan keuangan dan sarana/prasarana atau infrastruktur.

Baik kapasitas SDM maupun kapasitas non-SDM ini secara bersama-sama akan membentuk kapasitas internal suatu organisasi (pemerintah daerah). Namun, walaupun kapasitas internal suatu pemerintah daerah berada pada level yang tinggi, tidak secara otomatis dikatakan bahwa kinerja pemerintah daerah itu secara agregat juga tinggi. Disini diperlukan adanya indikator-indikator eksternal yang dapat menjadi faktor pembanding/penilai/pengukur dari kapasitas internal

tersebut. Hal ini didasari oleh pemikiran bahwa kapasitas internal yang tinggi merupakan prasyarat untuk menciptakan indikator kinerja eksternal yang tinggi. Adalah tidak masuk akal bahwa kinerja eksternal dapat dipacu dengan kemampuan internal yang terbatas.

#### **2.4.2. Tujuan *Capacity Building***

Menurut Morrison bahwa *Capacity Building* (Pengembangan Kapasitas) adalah serangkaian strategi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas, dan responsifitas dari kinerja. Lebih lanjut Morrison mengatakan bahwa : *Capacity Building* adalah pembelajaran, berawal dari mengalirnya kebutuhan untuk mengalami suatu hal, mengurangi ketidaktahuan dan ketidakpastian dalam hidup, dan mengembangkan kemampuan yang dibutuhkan untuk beradaptasi menghadapi perubahan.

Berdasarkan pendapat ahli di atas, penjelasan tersebut menunjukkan bahwa adapun tujuan dari *Capacity Building* (pengembangan kapasitas) dapat dibagi menjadi 2 bagian yaitu :

- a. Secara umum diidentikkan pada perwujudan sustainabilitas (keberlanjutan) suatu sistem.
- b. Secara khusus ditujukan untuk mewujudkan kinerja yang lebih baik dilihat dari aspek :

- 1) Efisiensi dalam hal waktu (time) dan sumber daya (resources) yang dibutuhkan guna mencapai suatu outcome

- 2) Efektifitas berupa kepastian usaha yang dilakukan demi hasil yang diinginkan
- 3) Responsifitas yakni bagaimana mensinkronkan antara kebutuhan dan kemampuan untuk maksud tersebut.
- 4) Pembelajaran yang terindikasi pada kinerja individu, grup, organisasi dan sistem.

### **2.4.3. Karakteristik *Capacity Building***

*Capacity Building* (Pengembangan kapasitas) dicirikan dengan hal-hal sebagai berikut :

- a. Merupakan sebuah proses yang berkelanjutan.
- b. Memiliki esesensi sebagai sebuah proses internal.
- c. Dibangun dari potensi yang telah ada.
- d. Memiliki nilai intrinsik tersendiri.
- e. Mengurus masalah perubahan.
- f. Menggunakan pendekatan terintegrasi dan holistik.

Dari indikator-indikator di atas dapat dimaknai bahwa *Capacity Building* merupakan suatu proses yang berlangsung secara berkelanjutan, bukan berangkat dari pencapaian hasil semata, seperti yang telah dijelaskan dimuka bahwa *Capacity Building* adalah proses pembelajaran akan terus melakukan keberlanjutan untuk tetap dapat bertahan terhadap perubahan lingkungan yang terjadi secara terus menerus.

*Capacity Building* bukan proses yang berangkat dari nol atau ketiadaan, melainkan berawal dari membangun potensi yang sudah ada untuk kemudian diproses agar lebih meningkat kualitas diri, kelompok, organisasi serta sistem agar tetap dapat beratahan di tengah lingkungan yang mengalami perubahan secara terus-menerus. *Capacity Building* bukan hanya ditujukan bagi pencapaian peningkatan kualitas pada satu komponen atau bagian dari sistem saja, melainkan diperuntukkan bagi seluruh komponen, bukan bersifat parsial melainkan holistik, karena *Capacity Building* bersifat multi dimensi dan dinamis dimana dicirikan dengan adanya multi aktifitas serta bersifat pembelajaran untuk semua komponen sistem yang mengarah pada sumbangsih terwujudnya kinerja bersama (kinerja kolektif). Walaupun konsep dasar dari *Capacity Building* ini adalah proses pembelajaran, namun *Capacity Building* pada penerapannya dapat diukur sesuai dengan tingkat pencapaiannya yang diinginkan, apakah diperuntukkan dalam jangka waktu yang pendek, menengah atau panjang. Proses *Capacity Building* dalam tingkatan yang terkecil merupakan proses yang berkaitan dengan pembelajaran dalam diri individu, kemudian pada tingkat kelompok, organisasi dan sistem dimana faktor- faktor tersebut juga difasilitasi oleh faktor eksternal yang merupakan lingkungan pembelajarannya. Dalam jangka waktu yang sangat panjang dan terus menerus, maka pengembangan

kapasitas memerlukan aktifitas adaptif untuk meningkatkan kapasitas semua stakeholder-nya.

#### **2.4.4. Faktor-faktor yang mempengaruhi *Capacity Building***

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

##### **a. Komitmen bersama.**

Collective commitments dari seluruh aktor yang terlibat dalam sebuah organisasi sangat menentukan sejauh mana pengembangan kapasitas akan dilaksanakan ataupun disukseskan. Komitmen bersama ini merupakan modal dasar yang harus terus menerus ditumbuhkembangkan dan dipelihara secara baik oleh karena faktor ini akan menjadi dasar dari seluruh rancangan kegiatan yang akan dilakukan oleh sebuah organisasi. Tanpa adanya komitmen baik dari pimpinan tingkat atas, menengah maupun bawah dan juga staff yang dimiliki, sangatlah mustahil mengharapkan program pengembangan kapasitas bisa berlangsung apalagi berhasil dengan baik.

##### **b. Kepemimpinan.**

Faktor *conducive leadership* 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. Kepemimpinan kondusif yang memberikan kesempatan luas pada setiap elemen organisasi dalam menyelenggarakan pengembangan kapasitas merupakan sebuah modal dasar dalam menentukan efektivitas kapasitas kelembagaan menuju realisasi tujuan organisasi yang diinginkan.

c. Reformasi peraturan.

Kontekstualitas politik pemerintahan daerah di Indonesia serta budaya pegawai pemerintah daerah yang selalu berlindung pada peraturan yang ada serta lain-lain faktor legal-formal-prosedural merupakan hambatan yang paling serius dalam kesuksesan program pengembangan kapasitas. Oleh karena itulah, sebagai sebuah bagian dari implementasi program yang sangat dipengaruhi oleh faktor kepemimpinan maka reformasi (atau dapat dibaca penyelenggaraan peraturan yang kondusif) merupakan salah satu cara yang perlu dilakukan dalam rangka menyukseskan program kapasitas ini.

d. Reformasi kelembagaan.

Reformasi peraturan di atas tentunya merupakan salah satu bagian penting dari reformasi kelembagaan ini. Reformasi

kelembagaan pada intinya menunjuk kepada pengembangan iklim dan budaya yang kondusif bagi penyelenggaraan program kapasitas personal dan kelembagaan menuju pada realisasi tujuan yang ingin dicapai. Reformasi kelembagaan menunjuk dua aspek penting yaitu struktural dan kultural. Kedua aspek ini harus dikelola sedemikian rupa dan menjadi aspek yang penting dan kondusif dalam menopang program pengembangan kapasitas karena pengembangan kapasitas harus diawali pada identifikasi kapasitas yang dimiliki maka harus ada pengakuan dari personal dan lembaga tentang kelemahan dan kekuatan yang dimiliki dari kapasitas yang tersedia ( *existing capacities*). Pengakuan ini penting karena kejujuran tentang kemampuan yang dimiliki merupakan setengah syarat yang harus dimiliki dalam rangka menyukseskan program pengembangan kapasitas.

#### **2.4.5. Proses Pengembangan Kapasitas**

Proses pengembangan kapasitas berkaitan dengan strategi menata input (masukan) dan proses dalam mencapai *output* dan *outcome* secara optimal, serta menata *feedback* sebagai langkah perbaikan pada tahap berikutnya.

Strategi menata masukan berkaitan dengan kemampuan lembaga dalam menyediakan berbagai jenis dan jumlah serta kualitas sumber daya manusia dan non sumber daya manusia sehingga siap untuk digunakan bila diperlukan. Strategi menata proses berhubungan

dengan kemampuan organisasi dalam mendesai, memproses dan mengembangkan seperangkat kebijakan, struktur organisasi dan manajemen. Strategi menata umpan balik (*feedback*) berkaitan dengan kemampuan organisasi melakukan perbaikan secara berkesinambungan melalui evaluasi hasil yang telah dicapai, dan mempelajari kelemahan atau kekurangan yang ada pada masukan, proses, dan melakukan tindakan penyempurnaan secara nyata dengan melakukan berbagai penyesuaian lingkungan yang terjadi.

## **2.5. Macam-Macam Teori Kelembagaan**

### **2.5.1. Teori Institutional Isomorfisme Hawley-Dimaggio**

Asumsi dasar dari teori ini adalah , terbentuknya organisasi oleh karena tekanan lingkungan institutional yang menyebabkan terjadinya isntitucionalisasi. Bahwa ide atau gagasan pada lingkungan institutional yang membentuk bahasa dan simbol yang menjelaskan keberadaan organisasi dan diterima (*taken for granted*) sebagai norma-norma dalam konsep organisasi. Teori institutional (*Institutional theory*) berpendapat bahwa organisasi yang mengutamakan legitimasi akan memiliki kecenderungan untuk berusaha menyesuaikan diri pada harapan eksternal atau harapan sosial. Teori institutional digunakan untuk menjelaskan tindakan dan pengambilan keputusan dalam organisasi publik. Teori institutional telah muncul menjadi terkenal sebagai penjelas yang kuat dan populer , baik untuk tindakan-tindakan individu maupun organisasi yang disebabkan oleh faktor eksogen, eksternal,



social dan lingkungan. Dimana organisasi berada. Penyesuaian pada harapan eksternal atau harapan sosial mengakibatkan timbulnya kecenderungan organisasi untuk memisahkan kegiatan internal mereka dan berfokus pada sistem yang sifatnya simbolis pada pihak eksternal. Organisasi publik yang cenderung untuk memperoleh legitimasi akan cenderung memiliki kesamaan atau isomorfisme (*isomorphism*) dengan organisasi publik lain. Isomorfisme sendiri ialah sebuah proses yang mendorong satu unit dalam suatu populasi untuk menyerupai unit lain dalam menghadapi kondisi lingkungan yang sama. Disini menkankan bahwa bagaimana organisasi publik menjadi subyek tekanan institutional yang mendalam sehingga menyebabkan pada umumnya organisasi publik menjadi mirip. Tekanan institutional ini dapat dicerminkan melalui banyaknya peraturan-peraturan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah. Banyaknya perautarn-peraturan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah. Banyaknya peraturan ini dapat mengganggu komitmen organisasi dalam penerapan suatu praktik yang baru. Apalagi dalam kondisi ketidakpastian, organisasi banyak yang memilih untuknmeniru (mimetic) praktek organisasi lain bukan karena memahami esensi penerapan praktik tersebut. Tekanan institutional inilah yang membawa organisasi publik. Pada sebuah kesamaan praktik atau isomorfisme. Dengan kata lain, kemiripan praktik yang terjadi di pemerintahan dapat disebabkan oleh adanya peraturan dari pemerintah pusat.

*Coercive isomorphisme* adalah respon terhadap tekanan dari organisasi lain dimana organisasi kita bergantung serta tekanan untuk memenuhi harapan masyarakat. Respon ini dapat berarti bahwa proses penerapan peraturan atau penyesuaian menuju kesamaan terjadi dengan paksaan. Perasaan terpaksa ini juga datang dari pengaruh politik dan masalah legitimasi. *Mimetic isomorphism* terjadi jika struktur dan praktek organisasi lain. Ini merupakan respon terhadap situasi ketidakpastian dimana organisasi berada di bawah tekanan untuk meningkatkan kinerja, tetapi tidak mengetahui bagaimana cara untuk mencapai tujuan ini. *Normative isomorphism* diasosiasikan dengan profesionalisasi dan menangkap tekanan normatif yang muncul di bidang tertentu. Jadi kemiripan terjadi atas dasar tekanan yang dikaitkan dengan profesionalisme (DiMaggio dan Powell, 1983).

### **2.5.2. Teori Institutional Local Elinor Ostrom**

Teori ini digagas oleh ilmuwan ekonomi dan politik berasal dari Amerika Serikat. Elinor Ostrom teori berkonsep dan berkembang pada tahun 2009 setelah Ostrom memenangkan Hadiah Nobel. Melalui studi Doktoral yang dilakukan di berbagai Negara Ostrom menemukan banyak pengalaman pada bidang keilmuan Ekonomi terbukti dari capaian dari Teori kelembagaan yang ia rancang bahwa saat mengelola sumber daya yang terbatas, manusia menerapkan sejumlah aturan yang diawasi bersama. Sanksi akan dikenakan bagi siapa saja yang melanggar aturan. Ostrom juga memprediksi teori permainan

(*Game Theory*) untuk memprediksi perilaku manusia ketika dihadapkan pada sumber daya yang terbatas. Idealisme Ostrom ialah "*Polycntrisme*", dimana penggunaan sumber daya alam bersama dilakukan baik oleh pemerintah (*top down*) dan dikembangkan dalam masyarakat melalui norma budaya.

Ostrom juga beranggapan bahwa

Beberapa konsep kunci dalam teori kelembagaan Ostrom meliputi :

- 1) Desain Institusi: Ostrom menekankan pentingnya desain institusi yang tepat, termasuk aturan formal maupun informal, untuk mengatur penggunaan sumber daya alam. Institusi-institusi ini bisa berupa regulasi pemerintah, konvensi sosial, atau aturan adat.
- 2) Karakteristik Kelembagaan yang Sukses: Ostrom mengidentifikasi beberapa karakteristik yang umumnya terdapat dalam kelembagaan yang berhasil mengelola sumber daya alam secara berkelanjutan, seperti adanya batasan-batasan penggunaan, partisipasi aktif dari para pengguna sumber daya, mekanisme pengambilan keputusan yang demokratis, dan pengawasan internal oleh anggota masyarakat.
- 3) Pentingnya Pengelolaan Berbasis Komunitas: Teori Ostrom menekankan peran penting masyarakat lokal

dalam pengelolaan sumber daya alam yang bersifat umum. Dengan melibatkan masyarakat lokal secara aktif dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi aturan, kelembagaan lokal dapat menjadi lebih efektif dalam menjaga keberlanjutan sumber daya.

- 4) Pendekatan Pluralisme Hukum: Ostrom mengakui bahwa seringkali terdapat berbagai tingkat aturan yang berlaku dalam pengelolaan sumber daya alam, termasuk aturan formal pemerintah, hukum adat, dan aturan-aturan internal dari kelompok pengguna sumber daya. Pendekatan pluralisme hukum ini memperhitungkan peran penting dari semua tingkatan aturan dalam mencapai pengelolaan sumber daya yang berkelanjutan.

Dengan teori ini, Ostrom menyoroti pentingnya pengelolaan sumber daya alam secara lokal dan berbasis masyarakat dalam mencapai keberlanjutan jangka panjang. Kontribusinya dalam bidang ini telah membantu mengarahkan perhatian kepada solusi-solusi berbasis masyarakat dalam menghadapi tantangan lingkungan global.

### **2.5.3. Teori New Institutional Scot**

Neoinstitutional Theory menurut Scott (2008) , adalah tentang bagaimana menggunakan pendekatan kelembagaan baru dalam mempelajari sosiologi organisasi. Akar teorinya berasal dari kognitif, kultural , serta fenomenologi dan etnomenologi. Ada 3 elemen analisis

yang membangun kelembagaan walau kadang-kadang ada yang dominan , tapi elemen-elemen tersebut saling mengkombinasi. Ketiganya datang dari perbedaan cara pandang terhadap sifat realitas sosial dan keteraturan sosial dalam tradisi sosiologi sebelumnya.

Lebih jauh Scott (2008) menjelaskan tentang adanya 3 pilar dalam perspektif kelembagaan baru. Pertama, pilar regulatif (regulative pillar), yang bekerja pada konteks aturan (rule setting), monitoring, dan sanksi. Hal ini berkaitan dengan kapasitas untuk menegakkan aturan, serta memberikan reward dan punishment. Cara penegakkannya melalui mekanisme informal (folkways) dan formal (kebijakan dan pengadilan). Meskipun pilar tersebut bekerja melalui represi dan pembatasan (constraint), namun disadari bahwa kelembagaan dapat memberikan batasan sekaligus kesempatan (empower) terhadap individu di dalamnya. Individu tersebut yang berada dalam konteks ini dipandang akan memaksimalkan keuntungan. Karena itulah kelembagaan ini disebut pula dengan kelembagaan regulatif (*regulative institution*) dan kelembagaan pilihan rasional (*rational choice institution*). Kedua, pilar normatif (*normative pillar*). Dalam pandangan ini, norma menghasilkan preskripsi, bersifat evaluatif, dan menegaskan tanggung jawab dalam kehidupan sosial. Dalam pilar ini dicakup nilai (value) dan norma. Norma berguna untuk memberi pedoman pada individu apa tujuan yang ingin dicapai (goal and objectives), serta bagaimana cara mencapainya. Karena itu,

bagian ini seringkali disebut dengan kelembagaan normatif (*normative institution*) dan kelembagaan historis (*historical institutionalism*). Inilah yang sering disebut sebagai teori “kelembagaan yang asli”. Ketiga, pilar kultural-kognitif (*cultural-cognitive pillar*). Inti dari pilar ini adalah bahwa manusia berperilaku sangat ditentukan oleh bagaimana ia memaknai (*meaning*) dunia dan lingkungannya.

Menurut Scott dan Meyer (1994), elemen teori institusional adalah institusi, organisasi dan pelaku. Institusi memberikan aturan-aturan yang harus diikuti oleh organisasi dalam melakukan aktivitas-aktivitasnya dan dalam keterlibatannya dalam persaingan. Institusi juga akan mempengaruhi perilaku dan pandangan yang dimiliki oleh para pelaku dalam organisasi secara individual. Namun para pelaku juga mempengaruhi institusi dengan cara membuat atau melakukan transformasi pada institusi yang telah ada menjadi bentuk institusi baru. Dengan demikian institusi memberikan pilihan-pilihan tindakan yang merupakan batasan yang harus dihadapi pelaku dalam pengambilan keputusan.

Menurut Scott, ada dua jenis lingkungan yang harus dihadapi sebuah organisasi, yaitu lingkungan teknis dan lingkungan institusional. Lingkungan teknis adalah lingkungan dimana barang dan jasa diproduksi dan dipertukarkan dalam pasar, dan juga merupakan lingkungan dimana organisasi menerima legitimasi untuk efisiensi yang dilakukannya. Sedangkan lingkungan institusional merupakan

kolaborasi antara nilai-nilai sosial dan budaya yang harus dipenuhi agar organisasi dapat memperoleh legitimasi untuk dapat bertahan. Karenanya, dalam menganalisis lingkungan organisasi, maka fokusnya perlu meliputi pihak-pihak yang melakukan pertukaran secara institusi (misal badan pembuat undang-undang, organisasi politik dan sosial, organisasi profesi, dan sebagainya). Seringkali lingkungan teknis dan institusional tidak dapat dipisahkan dengan mudah. Agar suatu organisasi dapat menjadi efisien secara teknis, perusahaan tersebut harus memperhatikan lingkungan institusional dimana dia berada dan memperoleh legitimasi darinya untuk dapat bertahan dalam jangka panjang.

Scott (1995) menunjukkan bahwa, untuk bertahan hidup, organisasi harus mematuhi aturan-aturan dan sistem kepercayaan yang berlaku di lingkungan, karena isomorphism kelembagaan, baik struktural dan prosedural, akan mendapatkan legitimasi organisasi. Perusahaan-perusahaan multinasional yang beroperasi di berbagai negara dengan berbagai lingkungan kelembagaan akan menghadapi berbagai tekanan. Beberapa dari tekanan di rumah tuan rumah dan lingkungan kelembagaan yang bersaksi untuk mengerahkan pengaruh mendasar pada strategi kompetitif dan praktik manajemen sumber daya manusia.

Scott (2008) institusi dibangun dari elemen-elemen regulatif, normatif, dan budaya-kognitif yang semuanya dikaitkan dengan kegiatan-kegiatan dan sumber daya, yang memberikan stabilitas dalam kehidupan sosial dan ekonomi. Dalam Konteks Scott 2008, teori kelembagaan mungkin dipakai untuk menganalisa struktur dan fungsi lembaga-lembaga dalam masyarakat, termasuk pemerintah, organisasi non-profit, dan sektor swasta. Teori kelembagaan mencoba untuk memahami bagaimana lembaga-lembaga ini memengaruhi perilaku individu dan kelompok, serta dampaknya terhadap pembangunan ekonomi, sosial, dan politik.

Salah satu konsep kunci dalam teori kelembagaan adalah bahwa lembaga-lembaga tersebut memainkan peran penting dalam membentuk insentif, aturan, dan norma-norma yang memengaruhi perilaku manusia. Lembaga-lembaga ini dapat berupa formal (seperti undang-undang, peraturan, dan organisasi) maupun informal (seperti budaya, norma sosial dan kebiasaan).

Dalam konteks Scott, teori kelembagaan dapat digunakan untuk menganalisa bagaimana kelembagaan-kelembagaan ini berperan dalam membentuk dan mempengaruhi kebijakan, praktek bisnis, dan dinamika sosial dalam masyarakat tertentu. Ini dapat membantu dalam memahami mengapa sistem-sistem tertentu berkembang dan berfungsi seperti yang mereka lakukan, serta



membantu dalam merancang intervensi kebijakan yang lebih efektif untuk perubahan atau perbaikan yang diinginkan.

Scot , menjelaskan dengan lebih rinci mengenai tiga pilar tersebut adalah regulatif , normatif, dan kognitif budaya yaitu :

- 1) Regulatif adalah suatu peraturan yang ada dalam suatu lembaga, peraturan tersebut terdiri dari kekuatan, kebijakan-kebijakan , dan sanksi yang telah dibuat oleh lembaga itu. Artinya, dengan *regulatif* tersebut , maka memungkinkan lembaga tersebut dalam aksinya dapat memberikan lisensi, kekuatan khusus, dan manfaat bagi lembaga itu sendiri.
- 2) Normatif adalah suatu konsep norma-norma yang digunakan dalam suatu lembaga, dimana norma tersebut merupakan pedoman dasar bagi kebijakan-kebijakan lembaga. Norma dapat membangkitkan suatu perasaan kuat untuk para anggota dari lembaga tersebut. Konsepsi normatif dalam suatu lembaga menekankan dalam mempengaruhi stabilitas sosial dan norma-norma yang baik bagi masyarakat.
- 3) Kognitif budaya yaitu pemikiran tentang suatu budaya yang ada dalam lembaga. Kognitif budaya diantaranya berisi tentang paham, keyakinan, pengikat, dan bersifat isomorf. Kognitif dalam makna budaya dalam teori ini

akan sangat penting, karena kognitif budaya dalam teori ini lebih bisa berubah-ubah dibandingkan dengan dua pilar lain yaitu regulatif dan normatif.

Dapat disimpulkan bahwa institusi mempunyai nilai-nilai dalam suatu tatanan kelembagaan yang sulit dilepaskan dengan kehidupan sosial masyarakat. Lembaga yang dibentuk oleh Negara dalam bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak seperti DP3A dapat menjalankan tugas dan fungsinya berdasarkan pedoman kelembagaan yang sudah diatur. Segala urusan perlindungan anak dan perempuan dari semua jenis yang ada di Kota Makassar selama ini dijalankan oleh DP3A. Namun yang terjadi . DP3A masih saja belum bisa meraih predikat unggul dari peraih KLA Di Kota Makassar. Mungkin disebabkan karena masih lemahnya kelembagaan yang ada di dalam DP3A.

#### **2.5.4. Teori Institutional Rule Of the Game- North**

Berbicara tentang kelembagaan lagi-lagi berbicara tentang aturan seperti yang dikemukakan oleh North (1991) dalam Arsyad (2010) institusi atau kelembagaan adalah aturan – aturan (constraints) yang diciptakan oleh manusia untuk mengatur dan membentuk interaksi politik, sosial dan ekonomi. Aturan – aturan tersebut terdiri dari aturan – aturan formal (misalnya: peraturan – peraturan, undang – undang, konstitusi) dan aturan – aturan informal (misalnya: norma sosial, konvensi, adat istiadat, sistem nilai) serta proses penegakan aturan

tersebut (enforcement). Secara bersama – sama aturan – aturan tersebut menentukan struktur insentif bagi masyarakat, khususnya perekonomian. Aturan – aturan tersebut diciptakan manusia untuk membuat tatanan (*order*) yang baik dan mengurangi ketidakpastian (*uncertainty*) di dalam proses pertukaran.

Sementara itu, Williamson (2000) merinci lagi institusi sebagai aturan main ke dalam empat tingkatan institusi berdasarkan analisis sosial, yakni:

1. Tingkatan pertama adalah tingkatan lekat sosial (*social embeddedness*) dimana institusi telah melekat (*embeddedness*) dalam waktu yang sangat lama di dalam masyarakat dan telah menjadi pedoman masyarakat dalam hidup dan berkehidupan. Tingkatan ini sering juga disebut sebagai institusi informal, misalnya: adat, tradisi, norma dan agama. Agama sangat berperan penting pada tingkatan ini. Institusi pada tingkatan ini berubah sangat lambat antara satu abad sampai satu milenium. Lambatnya perubahan institusi pada tingkatan ini karena institusi ini dapat diterima dan diakui oleh masyarakatnya antara lain: institusi tersebut bersifat fungsional (seperti *konvensi*), dianggap sebagai nilai simbolis bagi penganutnya dan seringkali institusi tersebut bersifat komplementer dengan institusi formal yang ada.

2. Tingkatan kedua disebut dengan lingkungan kelembagaan (*institutional environment*) yang sering juga disebut sebagai aturan main formal. Institusi pada tingkatan ini berkaitan dengan aturan hukum (khususnya hak kepemilikan), konstitusi, peraturan perundang – undangan, lembaga – lembaga yudikatif dan birokrasi. Institusi pada tingkatan ini diharapkan akan menciptakan aturan main formal yang baik (*first-order economizing*). Alat rancangan pada tingkatan kedua ini mencakup fungsi – fungsi eksekutif, legislatif, yudikatif dan fungsi birokrasi dari pemerintahan serta distribusi kekuasaan antara berbagai tingkat pemerintahan. Pengertian dan pelaksanaan hak kepemilikan dan hukum kontrak merupakan hal utama pada tingkatan kedua ini. Sistem perusahaan swasta (*private-enterprise*) tidak dapat berfungsi dengan baik tanpa adanya hak kepemilikan akan sumber daya. Adanya hak kepemilikan akan memaksa orang yang ingin menggunakan sumber daya tersebut untuk membayar kepada pemiliknya. Setelah hak kepemilikan ditetapkan dan dilaksanakan, pemerintah menjaga (melalui regulasi) agar sumber daya digunakan pada tingkat penggunaan yang terbaik.

3. Tingkatan ketiga yaitu tentang tata kelola (*governance*) yang baik agar biaya transaksi (*transaction costs*) dapat diminumkan. Hal ini dapat dilakukan dengan pembuatan, pengaturan dan penegakan sistem kontrak dengan baik. Sistem tata kelola ini bertujuan untuk menciptakan tatanan (*order*) yang baik agar dapat mengurangi konflik dan menghasilkan manfaat bersama (*mutual gains*). Tujuan institusi pada tingkatan ini adalah menciptakan tata kelola yang baik (*second-order economizing*).
4. Tingkatan keempat adalah institusi yang mengatur alokasi sumber daya dan pengerjaan (*employment*). Institusi ini mengatur hubungan prinsipal dan agen atau lebih dikenal dengan teori keagenan (*agency theory*). Hubungan ini akan berjalan efisien jika ada sistem insentif (*reward and punishment*) diantara mereka dirancang dengan baik.

#### **2.5.5. Teori Institutional Structur Ronald Mc Gill**

Fungsi dari kelembagaan sendiri adalah untuk menyederhanakan suatu proses dengan memberikan pembagian tugas yang jelas bagi setiap elemen yang dapat mendorong suatu organisasi dalam mencapai tujuan tertentu. Dalam konsteks pengembangan kelembagaan memiliki peran untuk menciptakan pembangunan yang berkelanjutan dan sikap aparat dalam pembentukan jaringan dan koordinasi. Kelembagaan merupakan cara berfikir dan bertindak yang umum dan berlaku, serta telah menyatu

dengan kebiasaan dan budaya masyarakat tertentu. Kelembagaan juga selalu berbicara tentang suatu tatanan dan pola hubungan antara anggota masyarakat dalam suatu organisasi yang memiliki faktor pembatas dan pengikat berupa norma, aturan formal, maupun non formal untuk mencapai tujuan bersama.

Dari beberapa pengertian-pengertian tentang kelembagaan yang mengaitkan dengan sebuah aturan ataupun norma, berbeda dengan ungkapan dari Mc Gill yang membantahkan bahwa berbicara tentang kelembagaan tidak selamanya membahas tentang aturan yang mengikat saja, akan tetapi ada beberapa dimensi-dimensi yang sangat mempengaruhi berjalannya decara ideal sebuah kelembagaan yakni, adanya :

- 1) Sistem manajemen
- 2) Struktur organisasi internal
- 3) Hubungan antar lembaga
- 4) Maupun sebuah aspek kerangka hukum

Gill dalam bukunya yang berjudul "Institutional development" seolah mengajak para pembaca untuk menemukan persepsi baru tentang kelembagaan. Ini juga yang membuat peneliti tertarik mengapa menggunakan pisau teori Gill sebagai bentuk dari kebaruan dari penelitian tentang kelembagaan terlebih yang menyinggung bagaimana fenomena kelembagaan Dinas pemberdayaan perempuan

dan perlindungan anak Kota Makassar terutama dalam aspek peraihan dan perwujud-an KLA.

Menurut Gill faktor pendukung keberhasilan pembangunan kelembagaan adanya sebuah struktur manajemen yang terlibat, hubungan antar lembaga yang kuat, aturan hukum yang jelas, sehingga pemerintahan lokal mampu menyelaraskan fungsi dengan pekerjaan dalam setiap tim. Ia juga berpendapat bahwa pengembangan kelembagaan selalu mengacu pada proses untuk memperbaiki kemampuan lembaga dalam mengefektifkan penggunaan sumberdaya manusia dan keuanagn yang ada.

Berbagai istilah yang muncul namun demikian semuanya memiliki tujuan peningkatan efektifitas penggunaan sumberdaya suatu negara ehingga pembangunan yang dijalankan akan dapat berhasil.

Samahalnya yang diungkapkan oleh Milton Esman yang mengidentifikasi lima variabel (Pembangunan) Kelembagaan yaitu :

- (a) kepemimpinan, seseorang dalam suatu kelompok yang mengarahkan operasional institusi secara internal dan mengelola relasi dengan lingkungan eksternal;
- (b) program kegiatan yang dilaksanakan oleh sebuah institusi dalam menghasilkan output berupa barang dan jasa;
- (c) stuktur internal , pembagian tenaga kerja, distribusi otoritas, dan jalur komunikasi dalam kelembagaan;
- (d) Doktrin, ungkapan tujuan sasaran, dan metode operasional kelembagaan;
- (e) Sumberdaya, fisik, keuangan , personil, informasi,

input lainnya yang diperlukan agar berfungsinya kelembagaan dengan baik.

## **2.6. Dimensi-Dimensi Penguatan Kelembagaan Ronald MC Gill**

### **2.6.1. Struktur Organisasi Internal**

Menurut Milton J Esman berpendapat tentang Struktur organisasi ialah menunjukkan bagaimana tugas pekerjaan secara formal dibagi, dikelompokkan dan dikoordinasikan secara formal. (how job tasks are formally divided, grouped, and coordinated). bahwa Struktur organisasi adalah pengaturan formal pekerjaan dalam suatu organisasi. Struktur ini, yang dapat ditampilkan secara visual lewat bagan organisasi dan visi-misi.

Struktur organisasi dalam kelembagaan diartikan sebagaimana suatu pekerjaan dibagi, dikelompokkan atau dikoordinasi secara formal. Ada empat element kunci yang diperlukan ketika hendak mendesign struktur organisasi, yaitu :

- 1) Visi dan Misi organisasi, dalam organisasi sangat penting sebab dapat memudahkan tenaga kerja untuk memahami dengan jelas apa yang menjadi tujuan dari pekerjaannya. Oleh karena itu, visi dan misi dari sebuah lembaga sangat berpengaruh untuk meningkatkan motivasi dan semangat pegawai dalam bekerja dan mewujudkan tujuan atau visi dari sebuah lembaga. Dalam pandangan **Jones dan Kahaner** (1999:6) yang telah melakukan riset atau pernyataan , visi dan misi dari sebuah lembaga bisa



sukses bukan hanya diukut dari konsep atau falsafahnya , melainkan gagasan-gagasan yang dipikirkan masak-masak yang membantu mereka memenuhi bahkan melampaui apa yang mereka ingin capai di masa depan. Menurut **Cristopher Bart (dalam Cardani, 2000:1)** pernyataan visi dan misi yang baik menyajikan keunikan organisasi, alasan keberadaan, dan mendorong pelbagai stakeholder bergerak untuk mencapai tujuan bersama. Selain itu pernyataan misi yang baik memungkinkan pengalokasian sumber daya organisasi yang terfokus yang mengharuskan organisasi untuk menyampaikan pertanyaan sulit yang ditujukan kepada dirinya sendiri: apa bisnis kita? Mengapa kita mesti ada? Apa yang ingin kita capai ?. Tujuan, atau alasan keberadaan yang sering disebut dengan misi atau visi, adalah salah satu diantara prinsip itu. Jika organisasi berusaha dengan sungguh-sungguh berusaha untuk mencapai misinya maka ia akan memiliki identitas organisasi. Jika sebuah bank umpamanya, menyatakan bahwa misinya untuk “melayani kebutuhan finansial customernya”, namun jarang memberikan pinjaman kepada customernya, maka pada bank tersebut telah terjadi kesenjangan antara misi dan identitasnya.

2) Kepemimpinan (leadership), Kepemimpinan merupakan hal penting dalam suatu organisasi sebab kepemimpinan adalah salah satu kunci vital keberhasilan organisasi dapat tercapai. Semua keputusan, pergerakan dan laju pembangunan membutuhkan leadership. Alasan penting mengapa leadership penting adalah sebagai dasar untuk membangun tim yang kuat. Dalam suatu kelompok orang yang bekerjasama dalam wadah suatu organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan, pemimpin yang baik ialah yang dapat merumuskan tujuan, dan mengkoordinasikan kegiatan dan melaksanakan pengawasan terhadap jalannya kerjasama. Selain adanya pemimpin juga diperlukan adanya kepemimpinan yang sesuai dengan kondisi dan situasi organisasi. Kepemimpinan yang dimaksud adalah proses menuju tercapainya tujuan atau seni menggerakkan orang-orang dalam kerjasama kelompok. Tujuan kepemimpinan adalah membantu orang untuk menegakkan kembali, mempertahankan dan meningkatkan motivasi para anggotanya. Jadi pemimpin adalah orang yang membantu orang lain untuk memperoleh hasil-hasil yang diinginkan. Pemimpin bertindak dengan cara-cara yang memperlancar produktivitas, moral tinggi, respons yang energik, kecakapan kerja yang berkualitas, komitmen, efisiensi, sedikit kelemahan, kepuasan, kehadiran dan berkesinambungan dalam organisasi. **Robert dan Warren H**

**Schmidt** mengatakan bahwa berbagai faktor yang mempengaruhi gaya kepemimpinan antara lain harus mempertimbangkan kekuatan-kekuatan dalam diri pemimpin dan kepercayaan terhadap bawahan. Kekuatan-kekuatan yang dibutuhkan merupakan perasaan aman dan tidak aman, bebas maupun tidak bebas, serta adanya peningkatan tanggung jawab.

- 3) Pembagian kerja, dalam sebuah organisasi merupakan proses pengaturan tugas-tugas atau pekerjaan kepada individu atau kelompok yang sesuai dengan kemampuan, keterampilan, dan tanggung jawab masing-masing. Pembagian kerja ini bertujuan untuk meningkatkan efisiensi, produktivitas, dan kualitas hasil kerja di dalam organisasi. Organisasi perlu melakukan analisis tugas untuk memahami setiap pekerjaan yang harus dilakukan. Hal ini melibatkan identifikasi tugas-tugas utama, keterampilan yang dibutuhkan, waktu yang diperlukan, dan tanggung jawab yang terkait. Setiap individu atau kelompok diberikan tanggung jawab spesifik terkait dengan pekerjaan mereka. Hal ini memastikan bahwa setiap bagian dari pekerjaan dilakukan dengan baik dan sesuai dengan target yang ditetapkan. Penting untuk melibatkan pegawai dalam proses pembagian kerja. Ini dapat dilakukan melalui diskusi, umpan balik, atau konsultasi untuk memastikan bahwa pembagian kerja mempertimbangkan keahlian dan minat masing-masing karyawan.

Proses pembagian kerja haruslah dinamis dan terus dievaluasi. Perubahan dalam kebutuhan perusahaan atau kemampuan karyawan dapat memerlukan penyesuaian dalam pembagian kerja untuk menjaga kinerja dan produktivitas. Dengan melakukan pembagian kerja yang efektif, perusahaan dapat mencapai tujuan mereka dengan lebih efisien sambil memberikan kesempatan yang adil dan memotivasi bagi karyawan.

- 4) Budaya organisasi, Budaya organisasi dalam sebuah lembaga atau perusahaan merujuk pada nilai-nilai, norma-norma, keyakinan, perilaku, dan sikap yang diadopsi dan dipraktikkan oleh para anggota organisasi. Budaya organisasi memainkan peran penting dalam menentukan bagaimana sebuah organisasi beroperasi, bagaimana anggotanya berinteraksi, dan bagaimana keputusan diambil. Budaya organisasi mencerminkan nilai-nilai inti yang dipegang oleh para anggota lembaga. Nilai-nilai ini bisa berupa dedikasi terhadap pelayanan publik, inovasi, profesionalisme, keberagaman, atau nilai-nilai lain yang menjadi landasan operasional organisasi. Budaya organisasi mencakup norma-norma yang mengatur perilaku anggota organisasi. Etika dalam organisasi menentukan bagaimana keputusan diambil dan bagaimana anggota berinteraksi satu sama lain dan dengan pihak luar. Budaya yang terbuka dan transparan akan mendorong komunikasi yang efektif dan kolaborasi yang produktif.

mencerminkan prinsip-prinsip keadilan dan keterbukaan. Hal ini memastikan bahwa semua anggota merasa dihargai dan memiliki kesempatan yang sama untuk berkembang yang adaptif dan inovatif mendorong penyesuaian dengan perubahan lingkungan eksternal dan internal. Ini termasuk mendorong kreativitas, mengambil risiko yang terukur, dan belajar dari kegagalan. Budaya organisasi dipengaruhi oleh gaya kepemimpinan dan perilaku para pemimpin kepemimpinan yang konsisten dengan nilai-nilai organisasi dapat memperkuat budaya yang diinginkan. Mengenali dan memahami budaya organisasi adalah langkah kunci dalam membangun dan mempertahankan lingkungan kerja yang sehat dan produktif dalam sebuah lembaga. Hal ini juga penting dalam mencapai tujuan organisasi secara efektif dan memberikan layanan yang berkualitas kepada pemangku kepentingan.

Kriteria kelembagaan tidak terlepas dari struktur organisasi yang merupakan alat yang strategis untuk memisahkan fungsi dan wewenang yang jelas sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta kondisi yang dihadapi. Struktur organisasi yang baik adalah yang dapat mendorong tercapainya tujuan organisasi, budaya serta *core* organisasi tersebut. Dalam hal kelembagaan perkotaan, maka struktur organisasi dan lembaga yang baik adalah yang dapat mendukung tercapainya tujuan pembangunan perkotaan tersebut terutama pada

lembaga DP3A Kota Makassar dalam mewujudkan Kota Layak Anak di Makassar. Sebagai contoh, apabila tujuan utama suatu perkotaan adalah mewujudkan KLA , maka struktur organisasi perlu melibatkan stakeholders' bidang pemenuhan hak anak dan perlindungan anak di hirarki yang cukup tinggi.

Fungsi struktur organisasi sendiri, diantaranya :

- 1) Mendorong Komunikasi yang efisien
- 2) Sistem pengambilan keputusan yang jelas
- 3) Pembagian tugas dan tanggung jawab
- 4) Mendorong Pengembangan SDM

Mengingat manfaat besar yang didapatkan, pengetahuan secara mendalam tentang struktur kelembagaan harus dimiliki. Pemahaman yang cukup, bisa membantu untuk menjalankan peran masing-masing dan meraih kesuksesan bersama.

### **2.6.2. Sistem Manajemen**

Dengan menggunakan pendekatan proses manajemen maka bisa dikatakan segala sesuatu bisa menjadi lebih terintegrasi akibat adanya proses koordinasi. Pendekatan ini pengklasifikasikan beberapa peran dalam organisasi agar tidak ada peran dan fungsi yang tumpang tindih dan dapat maksimal mencapai tujuan organisasi tersebut. Robert Owen mengembangkan sebuah teori manajemen dengan mengaplikasikan dan mengklaim bahwa Sistem Manajemen akan lebih terarah jika perbaikan kondisi kerja yang dimulai dari kesejahteraan

karyawan bisa dijaga sebab perubahan sosial dan ekonomi akan berdampak. Dalam sebuah pemerintahan diperlukan manajemen atau pengelolaan yang baik terutama dalam bentuk pelayanan publik. Hal ini dikarenakan semakin kompleks masyarakat, manajemen pelayanan publik sebagai bentuk evaluasi kualitas organisasi pelayanan baik. Robert Owen mendefinisikan tentang sistem manajemen, terdiri dari beberapa parameter diantaranya:

- Unsur manusia (Manajemen Sumber Daya Manusia)
- Kesejahteraan Pekerja
- Peningkatan kapasitas pekerja
- Komunikasi
- dan, anggaran.

Gaya manajemen dalam suatu organisasi menurut Blake dan Mouton (dalam Hopwood, 1976) diklasifikasikan dalam dua dimensi, yaitu yang berorientasi pada orang (people) dan pekerjaan (task). Dalam hal pengendalian terhadap orang, tidak hanya dapat dicapai melalui proses formal, tapi juga melalui proses non formal, yang menekankan hubungan antar individu, yaitu antara orang yang mengendalikan dan orang yang dikendalikan yang memiliki interaksi sosial.

Sistem manajemen dalam kelembagaan diartikan sebagaimana tulang punggung dari setiap kelembagaan, baik itu perusahaan, organisasi non-profit, pemerintahan, atau lembaga lainnya. Berikut Ada empat element kunci yang diperlukan ketika hendak mendesign sistem manajemen, yaitu :

- 1) Unsur Manusia, Unsur manusia adalah yang paling penting dalam organisasi karena manusia adalah elemen yang aktif, kreatif, dan memiliki potensi untuk mempengaruhi seluruh aspek operasional dan keberhasilan organisasi. Sumber kreativitas dan inovasi berasal dari manusia. Manusia memiliki kemampuan untuk berpikir kreatif, menghasilkan ide-ide baru, dan mengembangkan inovasi yang dapat meningkatkan efisiensi, produktivitas, dan daya saing organisasi. Manusia adalah pelaksana dari rencana dan strategi organisasi. Tidak peduli seberapa baik sistem dan teknologi yang dimiliki, keberhasilan akhir masih tergantung pada kemampuan, pengetahuan, dan dedikasi manusia yang menjalankan tugas-tugas tersebut. Motivasi dan Produktivitas manusia berpengaruh terhadap keterlibatan, kepuasan, dan motivasi karyawan yang memiliki dampak langsung pada produktivitas dan kinerja organisasi secara keseluruhan. Karyawan yang merasa dihargai dan termotivasi akan cenderung bekerja lebih keras untuk mencapai tujuan organisasi. Sikap, nilai, dan perilaku karyawan



membentuk budaya organisasi. Karyawan yang berkomitmen terhadap nilai-nilai organisasi dapat membantu menciptakan lingkungan kerja yang positif dan kolaboratif. Bekerja bersama dalam tim, berkolaborasi, dan berkomunikasi untuk mencapai tujuan bersama. Kemampuan manusia untuk berinteraksi dan bekerja sama adalah kunci keberhasilan dalam mengatasi tantangan kompleks. Kemampuan karyawan untuk beradaptasi dengan perubahan, mengatasi hambatan, dan belajar dari pengalaman adalah hal yang krusial dalam memastikan kelangsungan dan pertumbuhan organisasi.

- 2) Kesejahteraan bagi pekerja, *Reward* bagi karyawan adalah mampu mendekatkan hubungan dengan atasan. Seorang atasan yang sering memberikan *reward* pada karyawannya dijamin akan memiliki relasi lebih dekat dibanding bos yang hanya senang memerintah. Abraham Maslow seorang pencetus teori kebutuhan berpendapat bahwa susunan hirarki kebutuhan itu merupakan organisasi yang mendasari motivasi manusia. Semakin individu itu mampu memuaskan kebutuhan-kebutuhannya yang relatif lebih tinggi, maka individu itu akan semakin mampu mencapai individualitasnya, artinya lebih matang kepribadiannya. Mendapatkan penghargaan dari orang lain merupakan kebutuhan bagi setiap manusia adalah capaian yang membanggakan. Banyak orang yang berusaha bertahun-tahun

hanya untuk meraih satu penghargaan untuk dibuktikan didepan orang banyak bahwa ia bisa. Abraham Maslow merupakan seorang tokoh psikologi yang diberi julukan sebagai bapak psikologi humanistic, Pengertian dari teori maslow, bahwa sebelum manusia itu mencapai kebutuhan yang paling tinggi yaitu aktualisasi diri maka terlebih dahulu ia perlu mendapatkan pemenuhan kebutuhan penghargaan diri. Seseorang tidak bisa mencapai aktualisasi diri ketika penghargaan tentang dirinya tidak ia dapatkan. Teori maslow adalah teori yang membahas tentang kebutuhan dasar manusia atau humanistic yang mana teori ini merupakan bagian atau aliran dari psikologi yang menandakan kehendak bebas, pertumbuhan pribadi, kegembiraan, kemampuan untuk pulih Kembali sesudah mengalami keadaan tidak bahagia, serta kesuksesan dalam mewujudkan kemampuan manusia. Bagi maslow setiap orang memiliki kebutuhan-kebutuhan yang mendasar baik kebutuhan fisik maupun psikologi. Manusia dalam kehidupannya memiliki kebutuhan salah satunya menurut maslow yaitu kebutuhan penghargaan diri dimana sertiap manusia itu pasti ingin dihargai atau diakui ditengah-tengah masyarakat, apalagi ketika manusia itu beranjak menjadi dewasa. Dalam sebuah organisasi ataupun lembaga besar Reward atau apresiasi yang diberikan pada pegawai tidak melulu harus berupa uang atau barang. Pujian

seperti “*Good job!*” atau “Wah ide kamu menarik juga ya,” nyatanya sudah mampu membuat karyawan merasa senang. Tanpa disadari kalimat positif seperti tadi mampu membuat karyawan Anda merasa senang dan dihargai lho. Dengan begitu, selain membuat suasana kantor menyenangkan, pujian yang tadi Anda berikan bisa mendorong karyawan semakin aktif dan produktif di kantor. Manfaat lain reward bagi pegawai adalah mampu mendekatkan hubungan dengan atasan. Seorang atasan yang sering memberikan reward pada staff/pegawainya dijamin akan memiliki relasi lebih dekat dibanding bos yang hanya senang memerintah. Seorang pegawai yang sering mendapatkan reward akan cenderung lebih bahagia dan produktif. Dengan perasaan senang, pegawai akan memiliki semangat tinggi untuk berkompetisi dan mencapai target yang telah ditentukan. Hal ini tentu sangat positif bagi lembaga maupun organisasi sebab goals atau tujuan dari perusahaan akan lebih cepat tercapai.

- 3) Peningkatan kapasitas pekerja, Pengembangan kapasitas pegawai menjadi hal yang mutlak agar organisasi dapat berkembang dan dapat terus beradaptasi dengan perubahan lingkungan. Secara umum, capacity building dapat diartikan sebagai proses meningkatkan pengetahuan, keterampilan (skills), sikap (attitude) dan perilaku (behaviour) dari SDM. Peningkatan kapasitas biasanya dipahami sebagai alat untuk

membantu pemerintah, komunitas, dan individu-individu dalam mengembangkan kemampuan dan pengetahuannya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Program pembangunan kapasitas, dapat didesain untuk memperkuat kemampuan partisipan dalam mengevaluasi pilihan kebijakan dan implementasi kebijakan secara efektif, termasuk pendidikan dan pelatihan, lembaga dan reformasi kebijakan, begitu juga pengetahuan, teknologi, dan membantu perekonomian. Capacity Building pada dasarnya didesain untuk memperkuat kemampuan dalam mengevaluasi pilihan-pilihan kebijakan mereka dan menjalankan keputusan-keputusannya dengan efektif. Pengembangan kapasitas di dalamnya meliputi pendidikan dan pelatihan, reformasi peraturan dan kelembagaan, pengetahuan, teknologi dan juga asistensi finansial, teknologi dan keilmuan. Milen (2006:12) mendefinikan kapasitas sebagai kemampuan individu, organisasi atau sistem untuk menjalankan fungsi sebagaimana mestinya secara efektif, efisien dan terus-menerus. Sedangkan menurut Morgan dalam Milen (2006:14) merumuskan pengertian kapasitas sebagai kemampuan, keterampilan, pemahaman, sikap, nilai-nilai, hubungan, perilaku, motivasi, sumber daya, dan kondisi-kondisi yang memungkinkan setiap individu, organisasi, jaringan kerja/sektor, dan sistem yang lebih luas untuk melaksanakan fungsi-fungsi mereka dan

mencapai tujuan pembangunan yang telah ditetapkan dari waktu ke waktu. Capacity Building bukan proses yang berangkat dari nol atau ketiadaan, melainkan berawal dari membangun potensi yang sudah ada untuk kemudian diproses agar lebih meningkatkan kualitas diri, kelompok, organisasi serta sistem agar tetap dapat bertahan di tengah lingkungan yang mengalami perubahan secara terus-menerus. Capacity Building bukan hanya ditujukan bagi pencapaian peningkatan kualitas pada satu komponen, bukan bersifat parsial melainkan holistik, karena capacity building bersifat multidimensi dan dinamis yang dicirikan dengan adanya multi aktifitas serta bersifat pembelajaran untuk semua komponen sistem yang mengarah pada sumbangsih terwujudnya kinerja bersama (kolektif). Dimensi pengembangan sumber daya manusia dengan fokus ketersediaan tenaga profesional dan personal teknis dengan jenis aktifitas seperti pelatihan, sistem upah dan rekrutmen. Dimensi penguatan organisasi dengan fokus pada sistem manajemen, meningkatkan kinerja tugas dan fungsi, dengan jenis aktifitas antara lain pemanfaatan personil, kepemimpinan dan komunikasi. Sedangkan dimensi reformasi kelembagaan berfokus kepada persoalan institusi dan sistem, dengan jenis aktifitas antara lain perubahan kebijakan, dan reformasi konstitusional.

4) Komunikasi, Komunikasi dalam sebuah organisasi memiliki peranan yang sangat penting karena memengaruhi berbagai aspek, termasuk produktivitas, kolaborasi, kepuasan karyawan, dan kesuksesan keseluruhan organisasi. Komunikasi yang efektif membantu semua anggota organisasi memahami tujuan bersama, visi, dan misi perusahaan. Ini membantu dalam menyelaraskan upaya individu dengan tujuan organisasi secara keseluruhan. Komunikasi yang baik memfasilitasi proses pemecahan masalah dengan memungkinkan anggota tim untuk berbagi ide, pengalaman, dan perspektif mereka. Diskusi terbuka dan konstruktif dapat menghasilkan solusi yang lebih baik, membantu dalam memberikan umpan balik yang jelas dan konstruktif kepada karyawan tentang kinerja mereka. Dalam organisasi, komunikasi diibaratkan sebagai aliran darah atau saraf organisasi. Dengan demikian bisa dikatakan bahwa memang komunikasi sangat berperan penting dalam organisasi. Tanpa komunikasi, organisasi tidak mungkin ada. Karena komunikasi menghubungkan antarorang dan antarbagian dalam organisasi, atau sebagai aliran yang mampu menggerakkan berbagai pihak di dalamnya agar mau bekerja sama mencapai tujuan organisasi.

5) Anggaran, Anggaran dalam organisasi memiliki peran yang sangat penting karena merupakan alat yang digunakan untuk merencanakan, mengarahkan, dan mengontrol pengeluaran serta sumber daya organisasi. Anggaran membantu organisasi dalam merencanakan pengeluaran dan pendapatan mereka untuk periode waktu tertentu, biasanya satu tahun ke depan. Ini membantu dalam menetapkan tujuan finansial dan strategi jangka panjang. Anggaran juga memungkinkan organisasi untuk menentukan bagaimana sumber daya seperti uang, waktu, dan tenaga kerja akan dialokasikan untuk mencapai tujuan mereka dengan efisien dan efektif. Dengan menyusun anggaran, organisasi dapat mengendalikan pengeluaran mereka dengan memastikan bahwa dana dialokasikan sesuai dengan prioritas dan kebutuhan yang telah ditetapkan. membandingkan anggaran yang telah disusun dengan hasil aktual, organisasi dapat menilai apakah mereka telah mencapai tujuan mereka atau tidak, serta mengidentifikasi area di mana perbaikan diperlukan. Secara keseluruhan, anggaran berperan penting dalam menyediakan kerangka kerja yang diperlukan bagi organisasi untuk merencanakan, mengelola, dan mengukur kinerja keuangan mereka, serta untuk mencapai tujuan jangka panjang mereka secara efisien dan efektif.

Mengkaji bagaimana penguatan kelembagaan DP3A pada program Kota Layak Anak dipandang dari indikator sistem manajemen, dalam sistem manajemen ini terlihat bahwa pentingnya Sumber daya di jalankan, terlihat dari fakta lapangan bahwa sistem manajemen di DP3A Kota Makassar terdapat beberapa problem yang perlu diteliti dan ditemukan benang merahnya termasuk bagaimana pemberdayaan SDM yang harus mampu mendukung pengembangan kapasitas kepegawaian dengan cara mendorong program pelatihan, memantapkan evaluasi kinerja, serta memberikan penghargaan maupun bentuk pengakuan yang membuat SDM semakin berkembang dan produktif. Ini bisa dilakukan dengan beberapa kegiatan-kegiatan di lapangan yang berkaitan dengan pengembangan kapasitas yang telah melibatkan dan mengikutsertakan para pegawai seperti kegiatan Bimtek, Coaching, maupun sosialisasi yang biasa dilaksanakan oleh NGO.

Disebuah organisasi baik itu formal dan non formal biasanya ada tujuan yang perlu dicapai secara kolektif. Dengan memahami sistem manajemen maka perencanaan dengan lebih baik bisa diatur dan mengurangi resiko pengembangan yang stagnan. Stagnasi bisa jadi penyebab yang membuat organisasi yang dikelola tertinggal dengan kompetitor.



Pada dasarnya kemampuan manusia itu terbatas (fisik, pengetahuan, waktu dan perhatian) sedangkan kebutuhan manusia tidak terbatas. Usaha untuk memenuhi kebutuhan dan terbatasnya kemampuan dalam melakukan pekerjaan mendorong manusia membagi pekerjaan, tugas, dan tanggung jawab. Mengapa manajemen itu penting, sebab :

- a. Pekerjaan itu berat dan sulit untuk dikerjakan sendiri, sehingga diperlukan pembagiannya, tugas, dan tanggung jawab dalam penyelesaiannya.
- b. Perusahaan akan dapat berhasil baik, jika manajemen diterapkan dengan baik.
- c. Manajemen yang baik akan meningkatkan daya guna dan hasil guna semua potensi yang dimiliki.
- d. Manajemen yang baik akan mengurangi pemborosan-pemborosan.
- e. Manajemen menetapkan tujuan dan usaha untuk mewujudkan dengan memanfaatkan 6M dalam proses manajemen tersebut.
- f. Manajemen perlu untuk kemajuan dan pertumbuhan.
- g. Manajemen mengakibatkan pencapaian tujuan secara teratur.
- h. Manajemen merupakan suatu pedoman pikiran dan tindakan.
- i. Manajemen selalu dibutuhkan dalam setiap kerja sama sekelompok orang.

Manajemen selalu terdapat dan sangat penting untuk mengatur semua kegiatan dalam rumah tangga, sekolah, koperasi, yayasan-yayasan , pemerintahan dan lain sebagainya. Henry fayol mengatakan bahwa manajemen ialah *Authority and Responsibility*. Adanya pembagian wewenang dan tanggung jawab antara atasan dan bawahan , wewenang harus seimbang dengan tanggung jawab. Misalnya wewenang sebesar X maka tanggung jawab pun harus sebesar X. Wewenang (*authority*) menimbulkan “hak” , sedangkan tanggung jawab menimbulkan “kewajiban”. Hak dan kewajiban menyebabkan adanya interaksi atau komunikasi antara atasan dan bawahan.

Pada tataran praktek di dalam organisasi, manajemen dan kinerja merupakan dua kata yang saling membutuhkan. Sangkala (2016) mendefinisikan bahwa keberhasilan sebuah manajemen dapat diukur sejauh mana capaian kinerjanya, sedangkan kinerja dapat dicapai dengan aktifitas manajemen. Patut disayangkan bagi sebagian pelaku organisasi, karena arti pentingnya kedua kata tersebut terkadang kurang disadari perannya. Kedua kata tersebut di dalam organisasi seolah berjalan sendiri-sendiri. Orang yang ada di dalam organisasi berupaya mencapai kinerja setinggi mungkin, namun aktivitasnya kurang dikaitkan dengan kinerja.

### 2.6.3. Hubungan Antar Lembaga

**Ansel dan Gash (2007)** Kolaborasi adalah suatu bentuk proses sosial, yang mana terdapat aktivitas tertentu bertujuan untuk mencapai tujuan bersama dibuktikan dari beberapa elemnt kunci yang berpebgaruh, diantaranya : Unsur Pemerintah, Swasta ,Masyarakat, Bisnis, dan lembaga non pemerintah Sebuah kerjasama, tidak dapat dipungkiri bahwa akan ada bahaya dan ancaman internal ataupun eksternal yang akan menguji bahkan menyinggung kesetiaan anggota dalam sebuah kesatuan. Hubungan antar lembaga dalam kelembagaan merupakan patron penting dalam organisasi dan lembaga lainnya. Berikut Ada empat element kunci yang diperlukan ketika hendak mengaitkan tentang unsur koordinasi tentang kelembagaan, yaitu :

- 1) Pemerintah, Peran pemerintah dalam organisasi bisa beragam tergantung pada negara, jenis organisasi, dan peraturan yang berlaku. Namun, secara umum, ada beberapa peran utama yang dimainkan oleh pemerintah dalam hubungannya dengan organisasi, terutama dalam konteks regulasi dan dukungan. Pemerintah bertanggung jawab untuk mengatur berbagai aspek operasi organisasi, termasuk kepatuhan hukum, standar keselamatan, lingkungan, pajak, dan ketenagakerjaan. Regulasi ini bertujuan untuk melindungi kepentingan publik, memastikan persaingan yang sehat, dan menjaga stabilitas ekonomi. Dalam banyak

industri, organisasi harus memperoleh lisensi atau izin dari pemerintah sebelum mereka dapat beroperasi. Pemerintah bertanggung jawab untuk menetapkan persyaratan untuk mendapatkan lisensi tersebut dan memastikan bahwa organisasi mematuhi regulasi yang berlaku. Good Governance adalah suatu peyelegaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun secara administratif menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan politican framework bagi tumbuhnya aktifitas usaha. Good governance pada dasarnya adalah suatu konsep yang mengacu kepada proses pencapaian keputusan dan pelaksanaannya yang dapat dipertanggungjawabkan secara bersama. Sebagai suatu konsensus yang dicapai oleh pemerintah, warga negara, dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara.

- 2) Swasta, Peran sektor swasta dalam organisasi sangat penting dan bervariasi tergantung pada konteks organisasi, industri, dan ekonomi. Pihak swasta sering kali menjadi motor utama dalam inovasi dan pengembangan. Mereka memiliki fleksibilitas dan insentif untuk menciptakan produk baru,

layanan baru, dan teknologi baru yang dapat meningkatkan efisiensi, kualitas, dan daya saing organisasi. Pihak swasta berperan penting dalam menyediakan modal yang diperlukan untuk pertumbuhan dan pengembangan organisasi. Melalui investasi modal, baik dalam bentuk ekuitas maupun pinjaman, sektor swasta membantu organisasi untuk mengembangkan operasi mereka, memperluas pasar, dan meningkatkan keberlanjutan jangka panjang. Organisasi yang didukung oleh sektor swasta cenderung menciptakan lapangan kerja yang signifikan. Ini membantu mengurangi tingkat pengangguran, meningkatkan pendapatan, dan meningkatkan kesejahteraan ekonomi masyarakat. Keberadaan pihak swasta mendorong kompetisi di pasar, yang mendorong organisasi untuk menjadi lebih efisien, inovatif, dan responsif terhadap kebutuhan pelanggan. Kompetisi yang sehat ini menghasilkan manfaat bagi konsumen dalam bentuk harga yang lebih rendah, kualitas yang lebih baik, dan beragam pilihan. Pihak swasta sering memiliki pengalaman dan sumber daya yang diperlukan untuk mengelola risiko bisnis dengan lebih baik. Mereka dapat menyediakan asuransi, layanan konsultasi keuangan, dan instrumen keuangan lainnya yang membantu organisasi dalam melindungi diri dari risiko ekonomi dan keuangan yang

tidak terduga. Melalui kemitraan antara sektor swasta dan pemerintah, organisasi dapat memanfaatkan sumber daya, keahlian, dan infrastruktur yang ada untuk mencapai tujuan bersama, seperti proyek infrastruktur besar, program pengembangan ekonomi, dan inisiatif sosial.

- 3) Masyarakat, Peran masyarakat terhadap organisasi pemerintah dapat bervariasi tergantung pada konteks sosial, politik, dan budaya dari negara tersebut. Masyarakat memiliki peran kunci dalam proses demokratis dengan memberikan masukan, umpan balik, dan partisipasi aktif dalam pemilihan umum, pemilihan wakil rakyat, serta forum-forum partisipasi publik lainnya. Partisipasi ini membantu mengarahkan kebijakan pemerintah agar lebih mewakili kepentingan dan aspirasi masyarakat. Masyarakat dapat memberikan masukan dan umpan balik kepada pemerintah terkait kebijakan, program, dan layanan yang disediakan. Hal ini dapat dilakukan melalui berbagai saluran, seperti survei, pertemuan publik, media sosial, dan kelompok advokasi masyarakat. Masyarakat memiliki peran penting dalam mengawasi kinerja pemerintah dan memastikan akuntabilitas dalam pengelolaan sumber daya publik. Mereka dapat melakukan pemantauan terhadap tindakan pemerintah, mengungkapkan ketidakpuasan mereka, dan menuntut

pertanggungjawaban jika terjadi penyalahgunaan kekuasaan atau korupsi. Organisasi masyarakat sipil dan kelompok advokasi berperan dalam memperjuangkan kepentingan dan hak-hak warga negara, serta memperkuat kapasitas masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan pengambilan keputusan publik. Dalam situasi konflik atau ketegangan antara pemerintah dan masyarakat, kelompok masyarakat tertentu dapat berperan sebagai penengah atau mediator untuk mencari solusi yang dapat diterima oleh semua pihak. Dengan demikian, peran masyarakat terhadap organisasi pemerintah sangatlah penting dalam memastikan tercapainya pemerintahan yang baik, berwibawa, dan bertanggung jawab serta pembangunan yang inklusif dan berkelanjutan.

- 4) **Bisnis**, Pihak bisnis adalah salah satu elemen penting dalam organisasi yang bertanggung jawab atas mencapai tujuan organisasi, seperti profitabilitas, pertumbuhan, dan keberlanjutan. Mereka memiliki peran kunci dalam merencanakan, melaksanakan, dan mengelola strategi untuk mencapai tujuan tersebut. Pihak bisnis memberikan wawasan dan perspektif yang berharga dalam pengambilan keputusan organisasi. Mereka membawa pemahaman tentang pasar, tren industri, dan kebutuhan pelanggan yang mendalam,

yang dapat membantu organisasi dalam membuat keputusan yang lebih baik secara strategis. Pihak bisnis juga memiliki peran penting dalam manajemen sumber daya organisasi, termasuk manajemen keuangan, manajemen SDM, dan manajemen operasional. Mereka bertanggung jawab untuk mengalokasikan sumber daya organisasi dengan efisien dan efektif guna mendukung pencapaian tujuan bisnis.

Berkaitan tentang hubungan antar lembaga yang mengacu pada kolaborasi, interaksi, keterkaitan, koordinasi, dan saling ketergantungan antara lembaga maupun organisasi merupakan hal yang dipandang penting juga dalam penguatan kelembagaan DP3A. Lembaga dari konteks ini bisa mencakup Pemerintahan, Bisnis, dan Masyarakat. DP3A mengusung beberapa program yang melibatkan koordinasi antara lembaga, salah satunya Program shelter warga yang memang mulai dari Bisnis, NGO, pemerintah maupun masyarakat yang turut andil di dalamnya dengan berbagai tugas dan fungsi yang di bentuk. Salah satunya juga dari aspek pemerintahan yang mempercayai gugus tugas sebagai upaya untuk memperkuat perlindungan anak. Struktur gugus tugas KLA kota Makassar belum ideal dan memenuhi kebutuhan pelaksanaan.

Struktur harus menyesuaikan tingkat kebutuhan dan volume kerja yang terdapat dalam kelembagaan. Gugus tugas di Kota Makassar yang ada saat ini belum melibatkan sumber daya teknis akan tetapi



hanya fokus kepada OPD dan belum mencakup secara luas setiap unsur KLA sehingga belum ada rasa tanggung jawab yang lebih pada tingkatan pelaksanaan teknis yang mengakibatkan pelaksanaan KLA belum berjalan secara maksimal.

Untuk dapat tercapainya efisiensi, efektivitas dan produktivitas dari setiap kegiatan pembangunan, perlu dilakukan koordinasi antar instansi terkait, bahkan perlu sebuah Team Work yang kuat dalam melaksanakan kegiatan pembangunan. Pengalaman menunjukkan bahwa beberapa kegiatan pembangunan masih belum dilakukan secara terkoordinasi, sehingga akibatnya adalah bahwa hasil pembangunan menjadi kurang maksimal, tidak efisien dan tidak efektif. Agar tercapai efisiensi, efektivitas dan produktivitas pembangunan, perlu dilakukan suatu studi atau kajian tentang pentingnya hubungan atau koordinasi antar lembaga terkait dalam melaksanakan tugas pembangunan daerah.

Kebutuhan menjalin koordinasi dan kolaborasi antar lembaga adalah nomor satu dalam berorganisasi, karena jika suatu organisasi atau unit di dalam suatu organisasi hanya berdiri sendiri, perkembangan unit atau organisasi tersebut relatif sangat lambat. Di dalam kegiatan manajemen apapun baik di pemerintah maupun swasta semakin banyak komunitas dan jaringan yang diciptakan, akan semakin terbuka luas keuntungan yang bisa didapat. Kesadaran melakukan koordinasi dan membuat kolaborasi antar lembaga mutlak dibangun karena musuh

kemajuan dari organisasi adalah kekurangan informasi. Selain itu, sadar melakukan koordinasi dan kolaborasi antar lembaga ini juga bertujuan untuk saling membangkitkan semangat kebersamaan ketika terjadi masalah di tengah tengah kegiatan organisasi. Peluang ini juga bisa berimplikasi menjadi lebih baik dengan mengoptimalkan pencarian akses informasi secara bersama-sama.

Hubungan antar lembaga adalah salah satu fungsi manajemen yang tidak bisa terpisah dari fungsi manajemen lainnya karena mampu menghubungkan fungsi-fungsi manajemen lainnya. Banyak literatur mengatakan bahwa hubungan antar lembaga atau koordinasi/kolaborasi merupakan fungsi manajemen yang paling penting. Dengan mengoptimalkan fungsi koordinasi, organisasi akan menjadi semakin baik dan menghindari resiko yang mengancam organisasi.

Koordinasi berarti mengikat, mempersatukan, dan menyelaraskan semua aktivitas dan usaha. Dari pengertian itu dapat disimpulkan bahwa fungsi manajemen lainnya membutuhkan koordinasi. Secara singkat, fungsi koordinasi terkandung dalam fungsi-fungsi lainnya. Contohnya, fungsi perencanaan membutuhkan koordinasi yaitu dalam menyusun rencana, seorang pemimpin harus melakukan koordinasi dengan bawahan untuk mengumpulkan data yang valid dalam merumuskan rencana kedepan. Begitu pula dengan fungsi manajemen lainnya.

Sifat mengikat dari fungsi koordinasi membuat fungsi lainnya tidak dapat berjalan tanpa ada koordinasi, apalagi menghubungkan dengan fungsi manajemen yang lainnya. Inti dari fungsi koordinasi adalah komunikasi. Mengapa komunikasi yang menjadi inti dari fungsi koordinasi? Karena dengan komunikasi, semua orang mampu melakukan hubungan dengan orang lain. Bidang pemasaran bisa berkoordinasi dengan bidang keuangan, dan bidang sumber daya manusia bisa berkoordinasi dengan pemimpin organisasi.

G.R Terry memberikan pandangan tentang koordinasi merupakan suatu usaha yang sinkron dan teratur untuk menyediakan jumlah dan waktu yang tepat dan mengarahkan pelaksanaan untuk menghasilkan suatu tindakan yang seragam dan harmonis pada sasaran yang telah ditentukan.

Dari pendapat tersebut diatas pada dasarnya Koordinasi merupakan suatu "pengaturan/penataan" beragam elemen ke dalam suatu pengoperasian yang terpadu dan harmonis. Motivasi utama dari koordinasi biasanya adalah menghindari kesenjangan dan tumpang-tindih berkaitan dengan tugas atau kerja para pihak. Para pihak biasanya berkoordinasi dengan harapan memperoleh hasil secara efisien. Koordinasi dilakukan umumnya dengan melakukan harmonisasi tugas, peran, dan jadwal dalam lingkungan dan sistem yang sederhana.

Sementara itu, kerjasama mengacu kepada praktik antara dua pihak atau lebih untuk mencapai tujuan bersama (mungkin juga

termasuk cara/metodenya), kebalikan dari bekerja sendiri-sendiri dan berkompetisi. Motivasi utama dari kerjasama biasanya adalah memperoleh kemanfaatan bersama (hasil yang saling menguntungkan) melalui pembagian tugas. Seperti halnya dengan koordinasi, selain memperoleh hasil seefisien mungkin, para pihak biasanya bekerjasama dengan harapan menghemat biaya dan waktu. Kerjasama umumnya dilakukan untuk memecahkan persoalan dalam lingkungan dan sistem yang kompleks.

Menurut James D.Thompson, ada tiga macam saling ketergantungan di antara organisasi, yaitu:

1. Saling ketergantungan yang menyatu (pooled interdependent), bila satuan- satuan organisasi tidak saling tergantung satu dengan yang lain dalam melaksanakan kegiatan harian tetapi tergantung kepada pelaksanaan kerja setiap satuan yang memuaskan untuk suatu hasil akhir.
2. Saling ketergantungan yang berurutan (sequential interdependent), di mana suatu satuan organisasi harus melakukan pekerjaan terlebih dahulu sebelum satuan yang lain bekerja.
3. Saling ketergantungan timbal balik (reciporal interdependent) merupakan hubungan memberi dan menerima antar satuan organisasi.

Koordinasi antar lembaga dalam penyelenggaraan pemerintahan, bukan hanya melibatkan pemerintahan lokal saja tetapi juga pertanggung jawaban pemerintah pusat terlebih Kementerian PPA dalam mewujudkan program-program agar terbentuknya KLA. Sementara itu, urusan-urusan lain di luar tanggung jawab pusat tersebut didesentralisasikan. Namun demikian, walaupun urusan-urusan lainnya sudah didesentralisasikan tetapi dalam kerangka pembinaan serta pemaduan langkah antar daerah maka pemerintah pusat dapat melakukan koordinasi melalui instansi teknis termasuk sektor pembangunan apalagi yang berkaitan pemenuhan dan perlindungan anak dalam mewujudkan Kota Layak Anak.

Semakin kompleks organisasi dan manajemen maka semakin kompleks juga proses koordinasi yang harus dilakukan. Bahkan, dalam konteks organisasi swasta (*private institutions*), koordinasi tidak hanya dilakukan dalam ruang lingkup satu negara tetapi juga lintas negara sebagaimana telah banyak dipraktikkan oleh perusahaan-perusahaan multi-nasional (Alleen, 2011). Dapat dibayangkan, betapa sulitnya proses manajemen sumber daya yang tersebar di berbagai negara tanpa adanya koordinasi. Tanpa koordinasi maka sumber daya yang tersebar tersebut tidak dapat dikelola secara efektif dan efisien.

#### 2.6.4. Kerangka Hukum

Dalam Hans Kelsen (1973) mengungkapkan sebuah pemikiran-pemikiran dalam bukunya mengupas , bahwa ada beberapa indikator pengukuran dari kerangka hukum, diantaranya : Peraturan dasar, peraturan pemerintah, Peraturan lokal, dan sebuah pelaksanaan.

Hukum dibentuk untuk menjaga keseimbangan kepentingan masyarakat, sehingga tercipta ketertiban dan keadilan yang dapat dirasakan oleh semua orang dalam masyarakat yang bersangkutan.

Teori hukum stufenbau merupakan teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang dimana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (grundnorm). Menurut Kelsen grundnorm adalah :*“a statement from which all other duty statements ultimately get their validity from”*

Dengan perkataan lain grundnorm adalah sumber tertinggi bagi validitas suatu norma yang supremasi validitasnya diasumsikan seperti itu. Kelsen mengakui bahwa bentuk grundnorm dalam setiap sistem hukum berbeda-beda. Grundnorm dapat berbentuk konstitusi tertulis atau perintah diktator. Berkaitan dengan grundnorm di Indonesia dikenal dengan adanya konstitusi sebagai dasar dan hukum tertinggi. Konstitusi tersebut yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 45). Dalam teori hukum stufenbau, grundnorm merupakan bagian kaidah tertinggi dalam hierarkinya. Berikut ada beberapa unsur yang mempengaruhi pembentukan kerangka hukum dengan baik, yakni :

- 1) Peraturan Dasar, Peraturan dasar dalam hukum merujuk pada prinsip-prinsip atau konsep-konsep yang menjadi dasar dalam sistem hukum suatu negara. menyatakan bahwa hukum adalah otoritas tertinggi yang mengatur perilaku masyarakat dan pemerintah. Artinya, semua pihak, termasuk pemerintah, harus tunduk pada hukum. Berbicara tentang perlindungan anak sangatlah berkaitan dengan peraturan dasar (Pancasila) sebab Hak dan kewajiban warga negara secara umum terdapat dalam Pancasila sebagai dasar negara. Kehidupan akan tertib jika tiap orang menerima hak dan melaksanakan kewajiban sesuai porsinya. Tidak sulit melakukan identifikasi jenis hak dan kewajiban warga negara yang terkait dengan setiap sila Pancasila. Apalagi tiap aturan turunan di Indonesia dibuat berdasarkan Pancasila, sebagai sumber dari segala sumber hukum. Pada Sila K2 yang berbunyi tentang “Kemanusiaan yang adil dan beradab” sudah sangat menjelaskan bagaimana Pancasila memanusiaakan manusia, sebagai wujud dari

pengaplikasian itu KemePPA membentuk beberapa peraturan tentang perlindungan anak dan perempuan yang memang harus diekdepankan untuk dijaga.

- 2) Peraturan Pemerintah, Peraturan pemerintah memiliki sejumlah kepentingan yang sangat vital dalam sebuah negara. Peraturan pemerintah membantu menjaga ketertiban sosial dengan mengatur perilaku individu dan entitas dalam masyarakat. Mereka menetapkan standar perilaku yang diharapkan dari warga negara dan mengatur hubungan antara individu, institusi, dan pemerintah. Peraturan pemerintah sering kali dirancang untuk melindungi kepentingan dan kesejahteraan masyarakat. Mereka dapat mencakup perlindungan lingkungan, keamanan publik, kesehatan masyarakat, perlindungan konsumen, dan hak-hak individu. Peraturan Pemerintah (KemenPPA) yang terbaru tentang pelaksanaan KLA tertuang dalam UU No12 Tahun 2022 menyebutkan tentang “Perencanaan Kabupaten/Kota Layak Anak yang selanjutnya disebut Perencanaan KLA adalah langkah atau proses awal untuk mempersiapkan serta menetapkan tahapan yang dibutuhkan dalam penyelenggaraan KLA.



- 3) Peraturan Lokal, Peraturan lokal, yang juga dikenal sebagai peraturan daerah atau peraturan pemerintah lokal, memiliki kepentingan yang khusus dan penting dalam konteks pengaturan kehidupan di tingkat. Setiap wilayah atau daerah memiliki kebutuhan, tantangan, dan karakteristik unik. Peraturan lokal memungkinkan pemerintah daerah untuk menyesuaikan regulasi dan kebijakan dengan kebutuhan spesifik masyarakat dan lingkungan lokal mereka. Dalam Komitmen pemerintah kota Makassar dalam mewujudkan kota layak anak maka walikota Makassar membuat kebijakan melalui Peraturan Walikota Makassar Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kota Layak Anak. Peraturan tersebut memperkuat otonomi daerah dan memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur urusan lokal sesuai dengan kebijakan dan kepentingan masyarakat setempat. Hal ini memungkinkan daerah untuk mengembangkan solusi yang lebih efektif dan relevan terhadap masalah-masalah lokal.

Teori hukum berjenjang (stufenbau) juga dikenal dengan hierarki norma, dimana sebuah norma tidak boleh bertentangan dengan norma yang di atasnya. Kelsen menggambarkan suatu sistem hukum sebagai sebuah sistem norma yang saling terkait satu sama lain (interlocking

norms) yang bergerak dari suatu norma yang umum (the most general ought) menuju ke norma yang lebih konkret (the most particular or concrete). Bagi Kelsen, hierarki norma hanya mengenal superordinasi dan subordinasi, tidak mengakui adanya koordinasi. Dalam perkembangan selanjutnya diuraikan Hans Nawiasky dengan *theorie von stufenbau der rechtsordnung* yang menggariskan bahwa selain susunan norma dalam negara adalah berlapis-lapis dan berjenjang dari yang tertinggi sampai terendah, juga terjadi pengelompokan norma hukum dalam negara, yakni mencakup norma fundamental negara (*staatsfundementalnorn*), aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*), undang-undang formal (*formalle gesetz*), dan Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en outonome satzung*).

Selain terkenal dengan teori *stufenbau*, Kelsen juga menjadi penggagas pentingnya menjaga sebuah hukum dasar melalui sebuah lembaga agar konstitusi (*grundnorm*) tidak tercederai. Lembaga tersebut adalah Mahkamah Konstitusi. Teori *stufenbau* di Indonesia diadopsi dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

UU RI No.23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak pasal 1 angka 1 “sesorang yang berusia dibawah 18 tahun dan juga termasuk yang masih dalam kandungan” Walaupun banyak defenisi tentang anak tetapi pada prinsipnya semua memberikan implikasi yang sama, yaitu

memberikan perlindungan kepada anak. Untuk memberikan perlindungan anak ini pemerintah Indonesia menindaklanjuti dengan membuat Program Kota Layak Anak (KLA) yang tertuang dalam Peraturan Presiden No 25 tahun 2021 tentang tujuan KLA secara umum untuk memenuhi hak dan melindungi anak, secara khusus untuk membangun inisiatif pemerintah Kabupaten/Kota yang mengarah pada upaya transformasi Konvensi Hak Anak (*Convention on the rights of the child*) dari kerangka hukum ke dalam definisi, strategi dan intervensi pembangunan dan kegiatan pembangunan yang ditujukan untuk pemenuhan hak dan perlindungan anak (PHPA), pada suatu wilayah Kabupaten/Kota.

KLA akan memberikan kontribusi bagi kesejahteraan anak, khususnya untuk masyarakat yang tinggal dan menetap di suatu wilayah. Kontribusi yang diberikan misalnya, anak mampu memanfaatkan waktu luang untuk kegiatan budaya, serta yang terpenting untuk mendapatkan hak-haknya seperti perlindungan dari tindakan kriminal, kekerasan, pelecehan seksual yang dapat membahayakan anak. Program KLA merupakan program yang bertujuan untuk meningkatkan kepedulian dan upaya kongkrit aparat pemerintah baik Kabupaten/Kota maupun di Desa/Kelurahan, Keluarga, masyarakat, dan Dunia usaha dalam upaya mewujudkan pembangunan kawasan yang menjamin pemenuhan hak-hak anak.

Keberadaan kerangka hukum sebagai alasan terbentuknya sebuah organisasi dan fungsi-fungsi yang kuat bagi sebuah lembaga pemerintahan, serta memperjelas hubungan antara pemerintah dan warga negara. Kerangka hukum mencakup beberapa aspek termasuk konstitusi, sistem pemerintahan, pembagian kekuasaan, sistem politik, hak dan kewajiban warga negara, serta perlindungan hukum terhadap warga negara dari tindakan pemerintah yang melanggar hak-hak konstitusional mereka. Beberapa topik yang sering diatur dalam kerangka hukum meliputi struktur negara, seperti pembagian kekuasaan antara cabang eksekutif, legislatif, dan yudikatif; sistem pemerintahan, seperti parlementer atau presidensial; peran dan wewenang kepala negara dan kepala pemerintahan; hak asasi manusia dan kebebasan sipil; sistem pemilihan dan partai politik; dan penyelesaian sengketa konstitusional. Kerangka hukum pada lembaga juga berfungsi sebagai landasan aturan yang harus dipenuhi sebagaimana pendapat beberapa para pakar kelembagaan yang mengkalim bahwa lembaga itu merupakan sebuah aturan, norma yang harus dijalankan untuk pemerintahan yang efektif, menjaga keseimbangan kekuasaan, melindungi hak-hak dan kebebasan individu, serta memastikan keadilan dalam pelaksanaan pemerintahan.

Apabila kehidupan masyarakat dalam kehidupan damai, maka hukum harus mempertahankan kehidupan tersebut. Dalam hal demikian hukum berusaha untuk melindungi kehidupan masyarakat yang damai

Tersebut. Menurut Hans Kelsen, kerangka hukum itu berada dalam dunia *sollen*, bukan dalam dunia *sains*. Sifatnya hipotesis, lahir karena kemauan dan akal manusia. Oleh karena itu sasaran pengaturan hukum adalah tingkah laku lahiriah manusia, hukum tidak akan bertindak manakala tindakan seseorang tersebut tidak melanggar aturan hukum meskipun batin orang tersebut sebenarnya ingin melakukan tindakan yang melanggar hukum.

Pelanggaran hukum yang dilakukan manusia dan sering ditemui kesulitan dalam penerapan hukum positif dikala terjadinya kekosongan atau kaburnya makna suatu ketentuan hukum, membantah anggapan bahwa melalui modifikasi hukum, maka hukum itu sudah lengkap dan dipakai untuk memecahkan semua masalah hukum. Tetapi dalam perkembangannya asumsi tersebut tidak tepat, karena ternyata hukum itu tidak pernah lengkap. Oleh karena itu Hakim dalam putusan-putusannya diharapkan dapat melengkapinya atau menyempurnakan hukum dengan berbagai metode penafsiran. Metode penafsiran diharapkan dapat membantu untuk memberi kemudahan dalam penerapan hukum positif. Hukum positif bukan hanya harus diciptakan, tetapi harus diaplikasikan. Dalam perjalanan dan penciptaan hukum sampai pengaplikasiannya terdapat dinamika hukum tertentu.

Seperti dalam pelaksanaan KLA mengacu pada 5 klaster hak anak yang harus dipenuhi, yang terdiri dari 6 indikator kelembagaan dan 25 indikator substansi. 5 klasternya adalah :

- 1) Hak sipil dan kebebasan
- 2) Lingkungan keluarga dan pengasuhan
- 3) Kesehatan dan kesejahteraan dasar
- 4) Pendidikan dan pemanfaatan waktu luang
- 5) Perlindungan khusus
- 6) Dan Kelembagaan

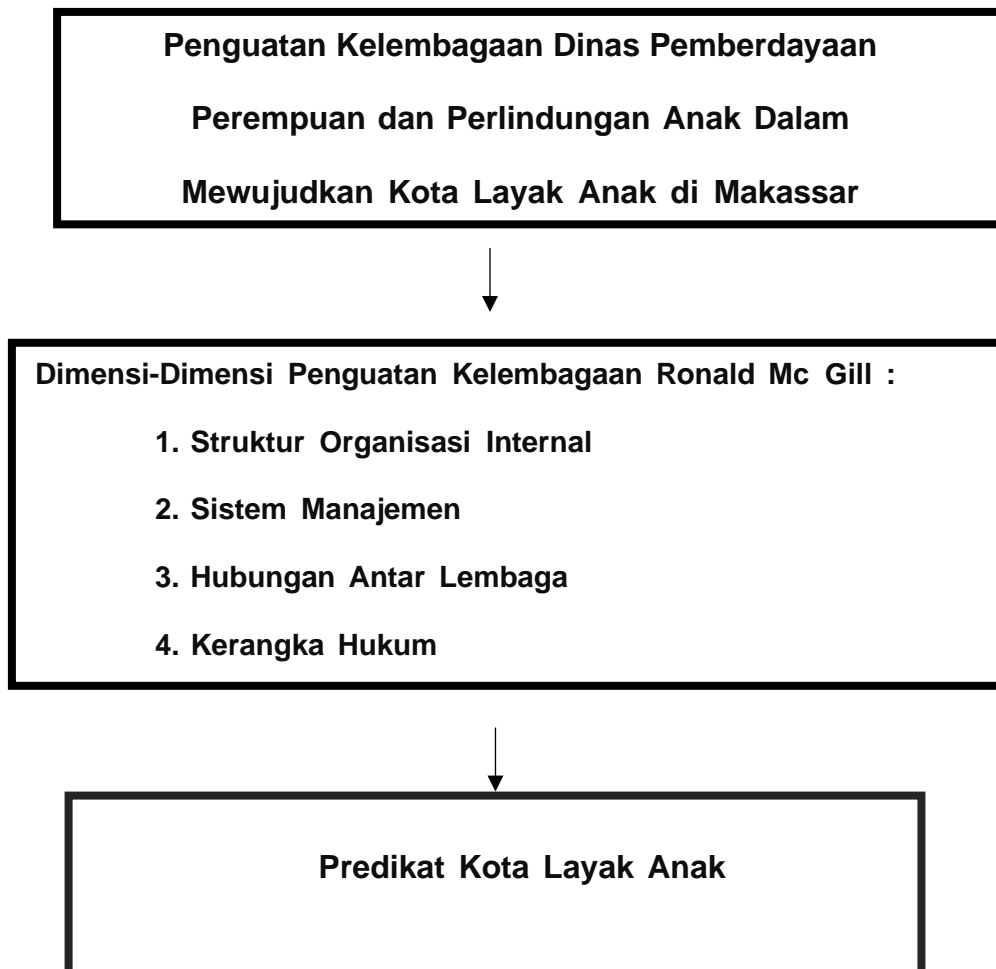
Pada klaster yang ke 6 tentang kelembagaan sangat intens dan menjadi topik utama yang perlu di jaga dalam tujuan KLA sebab klaster inilah susunan tentang kerangka hukum perlu diperkuat, sebab dari situlah cerminan sebuah lembaga bisa berjalan dengan stabil sesuai tujuannya.

Setiap peraturan perundang-undangan di Indonesia pada hakekatnya merupakan kristalisasi dari norma-norma dan fakta dalam masyarakat yang plural. Norma dalam masyarakat beragam dan bermacam-macam bentuknya dan penerapannya, sehingga untuk menghindari benturan antar norma dari masyarakat yang plural maka perlu diciptakan tatanan keserasian terutama pada holistik kerangka hukum.

## **2.7. Kerangka Pikir Penelitian**

Menurut Ronald Mc Gill (1996) fungsi kelembagaan sendiri adalah untuk menyederhanakan suatu proses dengan memberikan pembagian tugas yang jelas bagi setiap elemen yang dapat mendorong suatu organisasi dalam mencapai tujuan tertentu. Dalam konteks

pengembangan kelembagaan memiliki peran untuk menciptakan pembangunan berkelanjutan dan sikap aparatur negara dalam pembentukan jaringan dan koordinasi. Kelembagaan merupakan cara berfikir dan bertindak yang umum dan berlaku, serta telah menyatu dengan kebiasaan dan budaya masyarakat tertentu. Dari beberapa teori diatas yang dibahas peneliti, bisa disimpulkan yang pas dalam konsep kelembagaan ini ialah teori yang diusung oleh Mc Gill yang menggambarkan bahwa konsep kelembagaan merupakan sebuah tanggung jawab pembagian kerja masing-masing unsur manusia yang ada di dalamnya, selain itu kolaborasi juga sangat mempengaruhi terbentuknya sebuah kelembagaan dan efektifnya kerangka hukum juga sangat mendukung kelembagaan bisa terlaksana dengan baik. Adapun model kerangka pikir sebagai Road Map penelitian yang dibuat sebagai berikut :



**Gambar 1.2 Kerangka Pikir**



## 2.8. Komparasi Penelitian Terdahulu

Peneliti mengambil penelitian terdahulu yang relevan pada jurnal yang terakreditasi nasional maupun internasional. Tujuan dari perbandingan ini untuk memperkaya ini dari tulisan peneliti. Ada tiga jurnal yang memiliki keterkaitan dengan penelitian ini sebagaimana yang diuraikan sebagai berikut :

- 1) Penelitian Aminah (2018) yang berjudul “ Analisis kelembagaan di kesatuan hutan XI Kota Agung , Lampung” dalam penelitian ini peneliti banyak menemukan bahwa, sebuah lembaga diartikan sebagai interaksi sesama manusia yang masing-masing memiliki aturan diantara mereka. Penelitian ini dengan menggunakan metode kuantitatif sebab berusaha untuk mencoba menganalisis bagaimana kondisi kelembagaan di kesatuan hutan lampung. Dengan fokus melihat interaksi yang dilakukan sesama manusia. Penelitian Aminah juga menampilkan bagaimana eksistensi pemangku kepentingan setempat dalam melibatkan satu sama lain SDM nya supaya masing-masing dari mereka bisa menjalankan tugas dan tanggung jawab dengan baik. Adapaun perbedaan penelitian Kusmiati dan penulis, dari segi metode sudah sangat beda , sebab penulis menggunakan metode penelitian kualitatif (observasi, wawancara, dan dokumentasi) sementara peneliti Kusmiati menggunakan metode kuantitatif yakni menganalisis

data berdasarkan kesepakatan informasi yang disebarikan melalui angket.

- 2) Penelitian Kusmiati (2016) yang berjudul “Pengembangan Kapasitas (Capacity Building) Ombudsman Republik Indonesia perwakilan Provinsi Jawa Tengah dalam pengawasan pelayanan publik di Kota Semarang” dalam penelitian ini ditemukan teknik pelayanan yang harus dikembangkan dalam meningkatkan pengembangan kapasitas dari sebuah organisasi, dan peningkatan kapasitas itu tidak terlepas dari aturan ataupun norma yang berlaku dalam sebuah lembaga, baik itu aturan formal maupun non formal harus betul-betul konsisten untuk ditegakkan. dalam metode yang digunakan oleh kusmiati menggunakan metode kualitatif melalui reduksi data. Perbedaan penelitian kusmiati dan penelitian penulis, dilihat dari teori teori yang digunakan merujuk kepada pengembangan kapasitas namun kurang membahas tentang bagaimana dimensi dari pembangunan kelembagaan yang lebih luas.
- 3) Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Sandep Bachsin (2017) yang mengkaji tentang masalah kelembagaan yang dikemukakan oleh Meyer dan Scott, penelitian Sandep yang berjudul “Institutional Development Theory- Covid 19 Entrepreneurship” mengemukakan bahwa legitimasi kelembagaan tergantung dari sebuah budaya organisasi yang

ada di dalamnya, jika budaya organisasi sudah baik maka kelembagaan tidak perlu dipertanyakan. Pada penelitian Sandeph metode yang digunakan ialah mix methode terlebih penelitian sandeph yang mengarah kepada analisis data yang digabungkan dengan ilmu sosial dan ekonomi kelembagaan tentang prediksi sebuah lembaga di India pada saat pandemik Covid 19 melanda. Perbedaan penelitian Sandeph dan penelitian penulis, pada penelitian sandeph hanya berfokus kepada unsur adanya budaya organisasi saja seperti kebiasaan-kebiasaan dalam sebuah organisasi namun masih banyak yang perlu ditambhakan termasuk beberapa unsur manajemen yang menjadi tolak ukur dari sebuah kelembagaan.