

**DISERTASI**

**PENGUATAN KAPASITAS PUSAT KESEHATAN MASYARAKAT  
DALAM MENINGKATKAN PELAYANAN KESEHATAN  
DI KABUPATEN JAYAPURA**

**Y. GABRIEL MANIAGASI  
E013171022**



**PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

**LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI**

**PENGUATAN KAPASITAS PUSAT KESEHATAN MASYARAKAT  
DALAM MENINGKATKAN PELAYANAN KESEHATAN  
DI KABUPATEN JAYAPURA**

Disusun dan diajukan oleh

**YUZUF GABRIEL MANIAGASI  
E013171022**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin  
Pada tanggal 06 September 2021  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui  
Promotor,



**Prof. Dr. H.M. Thahir Haning, M.Si.**  
Nip. 195705071984031001

Co. Promotor,



**Dr. Badu Achmad, M.Si.**  
Nip. 196212311989031028

Co. Promotor,



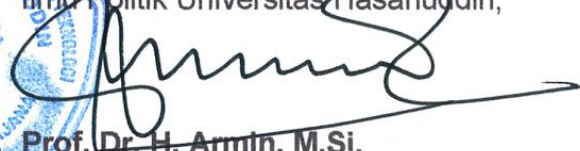
**Dr. Nurdin Nara, M.Si.**  
Nip. 196309031989031002

Ketua Program Studi Doktor  
Administrasi Publik,



**Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.**  
Nip. 196012311986011005

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan  
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



**Prof. Dr. H. Armin, M.Si.**  
Nip. 196511091991031008



## PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : **YUZUF GABRIEL MANIAGASI**  
NIM : E013171022  
Program Studi : Doktor Ilmu Administrasi Publik

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah disertasi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu perguruan tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Jika ternyata di dalam naskah disertasi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan disertasi, saya bersedia disertasi dibatalkan serta di proses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003, pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).

Makassar, 06 September 2021  
Mahasiswa,



**YUZUF GABRIEL MANIAGASI**

## PRAKATA

Mengawali penulisan ini, penulis merasa wajib bersyukur kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, karena atas perkenaanNya sehingga disertasi ini dapat dikerjakan dengan baik.

Penulis menyadari bahwa disertasi ini memiliki kekurangan-kekurangan yang sangat jauh dari kesempurnaan. Itu sebabnya terdapat kelemahan-kelemahan dalam pengungkapan fakta-fakta lapangan, penggambaran data-data dan pemanfaatan teori-teori yang relevan dengan topik bahasan dalam disertasi ini.

Kendati demikian, disertasi ini mencoba untuk memberikan analisis dan gambaran mengenai penguatan kapasitas puskesmas sebagai organisasi publik yang memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat di Kabupaten Jayapura. Kiranya hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi positif bagi pemerintah daerah dalam meningkatkan kapasitas organisasinya khususnya pusat kesehatan masyarakat sehingga dapat lebih efektif dalam melayani masyarakat yang hidup di distrik dan kampung-kampung di Kabupaten Jayapura.

Sebagai insan yang berbudi luhur, penulis menyadari bahwa disertasi ini dapat diselesaikan karena ada bantuan, topangan, dukungan, dan bimbingan dari berbagai pihak, untuk itu pada kesempatan ini penulis

ingin menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan kepada yang terhormat :

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA (Rektor Universitas Hasanuddin), Prof Dr. Armin, Ms (Dekan Fisipol) yang telah memberikan kesempatan bagi penulis untuk mengikuti program Doktoral di Universitas Hasanuddin Makassar.
2. Prof Dr. Armin, MSi (Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin) yang telah memberikan kesempatan bagi penulis untuk mengikuti program Doktor Administrasi Publik di Fisipol Universitas Hasanuddin Makassar.
3. Dr. Phil Sukri, SIP, MSi selaku Plt Ketua Program Studi Doktor Ilmu Administrasi Publik atas pelayanan kepada penulis selama masa penyelesaian studi (2021).
4. Prof. Dr. H. Moh. Thahir Haning, MSi (Promotor), Dr. Badu Ahmad, MSi (Ko-Promotor) dan Dr. Nurdin Nara, MSi (Ko-Promotor), yang dalam kesibukannya telah memberikan waktu dan perhatian dalam membimbing, mengarahkan, memotivasi termasuk memberi dukungan literatur sejak awal penulisan proposal, penelitian hingga tuntasnya penyelesaian studi program doktor ini.
5. Prof. Dr. Drs. Akbar Silo, MS (penilai eksternal), Dr Muh. Tang Abdullah, MSi (Penilai), Dr. Muh Yunus, MSi (Penilai) , dan Dr Muh Rusdy, MSi (Penilai) yang telah memberikan penilaian, berupa kritikan,

saran, dan masukan-masukan yang bernuansa akademis sejak seminar proposal penelitian studi sehingga upaya perbaikan dan penyelesaian penulisan disertasi.

6. Para Guru Besar pada program Doktor Administrasi Publik Fisip Unhas, diantaranya adalah : Prof Dr H. Muh.Thahir Haning, MSi; (Alm) Prof. Dr. Rahkmat, MSi; Prof Deddy Tikson, Ph.D; Prof. Dr Alwi, MSi; (Alm) Prof Dr. Suratman; (Alm) Prof. Dr. Baharuddin, MSi; Prof. Dr. Sangkala, MSi; Prof. Dr. Sulaiman Assang, MSi; Prof. Dr Akmal Ibrahim, MSi dan Prof. Dr. Hasselman, MSi yang telah mengajar dan membagi ilmunya kepada penulis selama mengikuti pendidikan
7. Staf Sekretariat Program Doktor Administrasi Publik Fisip Unhas ada Bapak Irman Dardy, S.Sos (pak Irman) dan Ibu Muassirah, Amd (Ibu Ira) yang telah memroses administrasi penulis selama perkuliahan sampai dengan menyelesaikan studi ini. Ada Pak Mail, Pak Jaya yang selalu bertegursapa setiap hari. Terima kasih untuk kebersamaan dan kebaikan-kebaikannya.
8. Dr. Ir. Apollo Safanpo, MT (Rektor Uncen), Dr. Septinus Saa, S.Sos, MSi (Dekan FISIP Uncen), Eduard M.Y. Kocu, S.Sos, MSi (Ketua Prodi Ilmu Pemerintahan periode 2014-2017, (Alm). Dr Yan Hendrik Bonsapia, S,Sos, MPA (Periode 2017-2019), Dr Renida Jozelina Toroby, S.Sos, MSi (Ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan Fisip Uncen) yang telah memberikan izin, dukungan moril dan materil

kepada penulis untuk melanjutkan pendidikan doktoral di Universitas Hasanuddin Makassar.

9. Bapak Mathius Awoitauw, SE, MSi (Bupati Jayapura), Bapak Klemens Hamo (Ketua DPRD Kabupaten Jayapura), Dra. Hanna Hikoyabi, MKP sebagai (Sekretaris Daerah Kabupaten Jayapura) yang telah mengizinkan penelitian ini dilakukan dan bersedia memberikan waktunya untuk diwawancarai terkait dengan kebijakan-kebijakan daerah mengenai kesehatan dan khususnya mengenai Puskesmas.
10. Bapak Khairul Lee, M.Kes (Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Jayapura), Bapak Edward Sitohang (Sekretaris Dinas Kesehatan Kabupaten Jayapura) atas izin dan kesediaan di wawancarai meski dalam situasi pandemi Covid-19 yang sangat sulit.
11. Kepala Puskesmas-Kepala Puskesmas di Kabupaten Jayapura khususnya yang menjadi informan penelitian, masing-masing dr. Hanover Budianto, Kepala puskesmas Harapan Distrik Sentani Timur; dr. Frangky Alfriandy Solang, Kepala Puskesmas Genyem, Distrik Nimboran; dr. Adreuw Wicaksono, Kepala Puskesmas Depapre, Distrik Depapre, Roberth Warisyu, SKM, Kepala Puskesmas Namblong, Distrik Namblong; Nimbrot Tabisu, SKM, Kepala Puskesmas Kanda, Distrik Waibu; Ibu Mathilda Sorontouw, SKM, M.Kes, Kepala Puskesmas Dosay, Distrik Sentani Barat; dan Yahya Boikawai, SKM, Kepala Puskesmas Unurumguay, Distrik Unurumguay. Terima kasih

atas waktu dan kesempatan untuk diwawancarai meski dalam keadaan sibuk melayani pasien dan menghadapi situasi puncak pandemi Covid-19 di wilayah kerjanya.

12. Bapak Drs. Eduard Fonataba, MM (Bupati Sarmi). Terima kasih banyak atas kepercayaan kepada penulis untuk menuliskan biografi Mantan Gubernur Provinsi Papua Dr. Drs. Jacobus Pervidya Solossa, MSi. Semoga dengan kepercayaan ini semakin membuat penulis berkeyakinan bahwa potensi dalam diri ini dapat menjadi berkat bagi banyak orang di setiap kesempatan.

13. Founder Sekolah Papua Harapan, Bapak Wallace Dean Wiley dan Ibu Joan Wiley, Pemimpin Sekolah Papua Harapan, Ibu Jacinda Wiley Basinger, Jared-Teresa Wiley, Acep Loy, Guru-guru Sekolah Papua Harapan, Asrama-Asrama Sekolah Papua Harapan. Khususnya para orang tua asrama yang hebat dan luar biasa dalam membimbing dan membina anak-anak di lingkungan asrama yang aman dan nyaman. Terima kasih atas dukungan dan kerja keras serta kerjasama yang luar biasa sehingga terjalin keharmonisan dalam komunitas Keluarga Besar Sekolah Papua Harapan.

14. Para kolegaku di Program Studi Ilmu Pemerintahan Fisip Uncen, Dr Drs Muh. Abud MUSAAD, MSi; Drs Hendrik Bleskadit, MSi; Dr Nur Aedah, MSi; Dr Drs Untung Muhdiartha, MSi; (alm) Drs. Decky Erkles, MSi; (alm) Drs. Paul Louis Hommers, MSi; Drs Frans Kapisa, MKP;



Edward Kocu, S.Sos, MSi; Mulyadi Anangkota, S.IP, MKP, (Alm) Dr. Yan Hendrik Bonsapia, S.Sos, MPA; Asriani Antonetta Lensru, S.IP, MSi; Yakobus Murafer, SIP, MA; Mario Diego Defretes, S.IP, MSi; Dr. Ferinandus Snanfi, SIP, M.Tan

15. Rekan-rekan mahasiswa Program Doktor Administrasi Publik angkatan tahun 2017 (Kelas B), Dr Andi Mamu, S.STP, MSi; Dr Syamsul Bahri, S.STP, MSi; Dr. Capt Ilham Ashari, MM, MT; Dr. Ir. Ichsan, MSi; Dr. Musliamin, MSi; Dr Nasir, S.Sos. MSi; Dr. Nur Wahid, S.Sos, MSi; Dr. Muh Zulkifly Thahir, S.Kom, MKom; Dr Ruddy Latief, S.Sos, MSi; Dr. Muh. Firyal Akbar, S.Sos, MSi; Dr Jusman, S.Sos, MSi, Dr. Dra. Nani Harlinda, MSi. Terima kasih atas perjuangan dan kebersamaan selama studi dan menjadi rekan diskusi yang menarik terhadap masalah-masalah publik dibarengi dengan publikasi pemikiran-pemikiran kritis. Kiranya pertemanan dan jalinan persahabatan ini terus langgeng sehingga dapat bermanfaat di kemudian hari.

16. Anthonius Mathius Ayorbaba, SH, MSI, Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kakanwilukumham) Provinsi Papua. Terima kasih atas dukungan materil dan moril selama menjalani masa dinas dari Maluku, Sulawesi Utara dan Palangkaraya kepada penulis. Terima kasih atas peran-peran penting yang diberikan untuk mengasah penulis dalam hal menulis dan mengkaji hal-hal yang bersifat taktis dan strategis.

17. Bapak Paul Wetipo, SPd dan Ibu Victoria Waromi Wetipo, Amd, Pd atas dukungan moril dan materil bagi penulis. Terima kasih telah menjadi keluarga dan kerabat bagi kami. Kiranya Tuhan pemberi hidup ini terus memberkati dalam tugas dan pelayanan setiap saat.
18. Yunias Krisbiantoro, peneliti muda berbakat dari lembaga riset Rumah Reformasi Kebijakan Provinsi Papua. Terima kasih atas dukungan berbagai referensi dan menjadi partner diskusi yang sangat kritis. Terima kasih atas kepedulian terhadap persoalan-persoalan birokrasi, administrasi dan politik pemerintahan di Papua, kiranya ide-ide brilian dan dukungan buku-buku referensi menjadi sesuatu yang sangat berarti dalam penyelesaian penulisan Disertasi. Kiranya Tuhan yang maha besar dapat membalaskan semua ini seturut kehendak dan rencananya.
19. Dr. Muh. Zulkifly Thahir, S.Kom, M.Kom, terima kasih atas pertemanan dan kebersamaan serta dukungan moril bagi penulis sepanjang menjalani studi di Kota Makassar.
20. Dr. Muh Firyal Akbar, S.Sos, MSi atas dukungan rewiuw terhadap penulisan-penulisan jurnal nasional dan jurnal internasional. Terima kasih banyak atas dukungan tersebut. Tuhan yang maha baik tetap menyertai dalam hidup, tugas pekerjaan dan keluarga.
21. Dr. Andi Mamu, S.STP, terima kasih atas persahabatan dan traktiran-traktiran yang menyejukan dan menyegarkan. Terima kasih juga atas

diskusi-diskusi dan canda tawa di sejumlah coffee ternama di Kota Makassar, Jakarta, Bandung, Jogjakarta, Malang dan Surabaya. Semoga jalinan persahabatan ini tidak menjadi surut di lekang waktu dan zaman.

22. Dr. Syamsul Bahri, S.STP, MSi terima kasih atas pertemanan dan persahabatan sepanjang studi. Terima kasih juga untuk suara emasnya saat bernyanyi di rumah-rumah bernyanyi di Kota Makassar. Traktiran menyejukan dan menghibur di saat-saat tegang karena tekanan tugas-tugas akademik. Semuanya menjadi catatan dan pengingat bahwa hiburan menjadi alternatif untuk melegakan jiwa dan raga. Terima kasih untuk semuanya itu, semoga ikatan persahabatan ini tidak cepat sirna seperti sirnanya sinar matahari tetapi terus terjalin seperti aliran sungai yang tak pernah habis, bagai aliran sungai di Kota Sutra, Sengkang, Kabupaten Wajo, Provinsi Sulawesi Selatan.

23. Dra Febriany K.W. Andries, MSi terima kasih atas diskusi-diskusi tentang pengembangan SDM di Kawasan Timur Indonesia selama penulis di Kota Makassar. Kiranya Tuhan Yesus Kristus senantiasa memberkati dalam tugas pelayanan, pekerjaan dan keluarga.

24. Sister Maria Manupapami, SPd, M.Ed terima kasih atas pertemanan dan kerjasama dalam urusan terjemahan buku-buku ke dalam Bahasa Inggris, semoga kerjasama dan kebaikan itu menjadi Berkat bagi

banyak orang dan menjadi sukacita dalam hati. Kiranya Tuhan menolong terus dalam karier dan keluarga.

25. Bung Ahmad Albar dan keluarga, terima kasih atas persaudaraan dan kekerabatan selama penulis di Kota Makassar. Terima kasih atas armadanya yang senantiasa menjadi “soulmate” terbaik di lorong-lorong “Kota Daeng” Kiranya tali silaturahmi ini terus terjalin selamanya. Doa saya semoga Tuhan yang maha baik memberkahi kita dan keluarga ta.

26. Rekan-rekan Tim Penulis & Pegiat Media di Tanah Papua, ada Dominggus Mampiooper (Jurnalis senior); Lucky Ireeuw (jurnalis senior); Joost Mirino (penulis dan redaktur senior), Willem Yobi (Mantan Kepala Kantor LKBN Antara Biro Jayapura, Dr. Rudolf Helli Kumbubui, Cunding Levi, Gusty Masan Raya, Musa Abubar, Hans Bisay, Jean Bisay, Frans Wairara, Ori Hassor, Alfonsa Wayab, Rima Making

27. Pimpinan Media Tabloid Suara Perempuan Papua, secara khusus kepada Paskalis Keagop selaku Pemimpin Redaksi yang telah memberi dukungan moril dan materil bagi penulis dalam kaitannya dengan pengembangan SDM Media ini. Terima Kasih atas dukungannya serta menjadi partner diskusi yang sangat kritis.

28. Redaktur Senior Media Nasional Harian Sore Suara Pembaruan (Desk Nusantara), Wolas Krenak, Christ Mboik, Sekretaris Redaksi Mas Rully dan Koresponden Daerah Papua dan Papua Barat, Roberth Vanwy

Subyat. Terima kasih atas perjuangan bersama sebagai jurnalis yang bertugas meliput dan mewartakan beragam peristiwa dan memublikasikannya ke seluruh Indonesia.

29. Pimpinan dan Kru Media Digital Nasional Arlisakadepolinews.com yang bernaung dibawah PT Group Media Mandiri Madani Kabupaten Gowa, Provinsi Sulawesi Selatan.

30. Rekan-rekan di Yayasan Emereuw Sentani, Ada Hanggua Rudy Mebri, ST, Elvis F.F. Rumboy, SE. MSi, Dr Yehuda Hamongkarong, dan John Sawaky. Terima kasih atas diskusi-diskusi dan ide-ide positif untuk membangun masyarakat dan Tanah Papua.

31. Bapak Fredrik Sawefkoy, S.Sos, MSi Kepala Distrik Bonggo, Kabupaten Sarmi, terima kasih atas kerjasama dan fasilitasi ketika Tim memasuki Distrik Bonggo dalam masa Pandemi Covid-19 yang demikian susah tapi difasilitasi dan dimudahkan sehingga tim penulis buku dapat memasuki Kabupaten Sarmi melalui jalur darat dan dapat bertemu dengan Bupati Sarmi.

32. Dr. Beatus Tambaib, MA; Dr Hanro Yonathan Lekitoo, MSi; Dr.Drs. Untung Muhdiartha, MSi atas dukungan moril, semangat dan diskusi-diskusi menarik dan membangun.

33. Bung Amrosius F. Letsoin, SIP atas persahabatan dan pertemanan dan kepercayaan mengedit buku tentang Wajah Politik Lokal di Maluku Tenggara, kiranya tulisan-tulisan dan karya-karya cemerlangnya

menjadi inspirasi bagi generasi muda di Maluku dan di Indonesia pada umumnya.

34. (Alm) Bapak Mozes Maniagasi dan (Almh) Ibunda Costensi Tumbage; (Alm) Bapak Penuel Runggeari, Bapak Nicolas Runggeari, Bapak Drs. Nikolas Maniagasi, (Alm) Bapak Selsius Thomas Maniagasi, (Alm) Bapak Pastor Drs Hans D. Maniagasi, (Alm) Bapak Dominggus Maniagasi; Alm Bapak Yuman Maniagasi, Bapak Bernard Maniagasi, SKM, M.Kes; Bapak Anton Warkawani dan Ibu Hilce Maniagasi, Bapak Melki Maniagasi; (Alm) Bapak Yorgen Maniagasi; Bapak Marthen Maniagasi, SPd, Bapak Yunus Maniagasi; Bapak Yotam Maniagasi; Bapak Melianus Maniagasi, SPt, Bapak Drs Piet Maniagasi, MSi; Bapak Drs. Frans Maniagasi, MSi, MA ; dukungan doa dari semua keluarga besar Maniagasi di Tanah Papua. Terima kasih pula atas dukungan moril, materil, nasehat dan doa-doanya sehingga penulis tetap bersemangat untuk menyelesaikan studi ini.

35. Keluarga Besar Tumbage-Lakumani Liatahi di Sangihe-Talud. (Alm) Opa Nelman Tumbage, (Almh) Oma Agustina Lakumani Liatahi, (almh) Mama Dientje Tumbage, (Alm) Bapak Justus Tumbage, (almh) Mama Costensi Tumbage, Mama Esmas Tumbage, (alm) Bapa Andreas Tumbage, dan Bapak Haeronimus Tumbage. Terima kasih atas kasih sayang, perhatian, dan dukungan yang luar biasa sejak penulis masih kecil hingga dewasa. Terima kasih atas topangan-topangan yang diberikan berupa material dan moril sehingga penulis mendapatkan

kesempatan untuk menyelesaikan studi tingkat doktoral ini, kesuksesan ini adalah hadiah terindah untuk semua keluarga besar.

36. Kakak Kapten TNI AD Yakonias Maniagasi, Kakak (alm) Anton Nelman Wutoy-Tumbage, SH; Kakak Daniel Wutoy-Tumbage, S.Pd; Keluarga Adinda Bie Rolando Maniagasi, S.Pd; Cornelia Hannelore Maniagasi, SE; Yuliana Maniagasi, AMdKes. Richard Yisriel Maniagasi, S.Pi; Esma Hellen Maniagasi-Fallabessy, dan Jesenia Kurniati Maniagasi-Rumansara terima kasih atas dukungan moril dan materil sehingga penulis dapat menyelesaikan studi. Doa penulis untuk kalian semua bersama keluarga tetap diberkati dan menjalani hidup dengan luar biasa.

37. Keponakan-keponakan terkasih, Novita Maniagasi; Rizal Maniagasi, Serda TNI AD Ronal Maniagasi (anggota Batalion Arhanud Makassar) Fikram Fallabesy, Ramadhan Fallabessy, Fatur Fallabessy, Fahira Fallabessy, MC Coy Gunena, Ridel Gunena, Guine Maniagasi, Gamu Gunena, Gabriella & Kendrik Rumansara, Kaleb Kambu, Yosua Kambu, dan Billy Kambu dan Medeline Kambu, Hugo Numberi Rumbiak, Claudia Numberi Rumbiak, Gabriel Marcel Numberi Rumbiak dan Alexander Numberi Rumbiak, terima kasih karena kalian yang selalu memberi semangat dan motivasi dalam mencapai sukses ini.

38. Keluarga Pdt Kelly Kambu, STh di Sorong, Keluarga Efraim Numbery di Arso dan Keluarga Timothius Rumbiak dan Margrid Rumbiak di

Numfor terima kasih atas dukungan doanya, Tuhan memberkati kalian semua.

39. Bapak (Alm) Pdt Marthen Rumbiak, S.Th dan Mama Agusta Manggaprouw Rumbiak di Pulau Numfor, yang senantiasa menjadi tiang doa bagi keluarga kami. Terima kasih atas kasih sayang dan dukungan doa setiap saat bagi penulis, istri dan anak-anak kami. Tuhan yang mempunyai hidup ini senantiasa memberkati di usia senja, meski Tuhan telah memanggil pulang Bapak terkasih. Semoga penghiburan dan sukacita menjadi bagian terindah bagi mama.

40. Bapak Pdt Alberth Yoku, STh dan Kakak Hans Worisio, SE atas pertemanan dan bimbingan kepada penulis sehingga tetap semangat untuk mengerjakan berbagai hal khususnya dalam penulisan-penulisan buku dan diskusi-diskusi publik.

41. Keluarga Besar Jemaat Gereja Kristen Injili Di Tanah Papua Jemaat Pniel Kotaraja, atas dukungan doa dan dukungan materil sehingga penulis semangat untuk berjuang meski berada dalam kesesakan karena banyaknya pergumulan hidup.

42. Keluarga Besar Jemaat Gereja Kemah Injil Indonesia (GKII) Adelphotos dan Keluarga Bapak Pdt. John Patty, S.Th, MTh atas dukungan pelayanan Koinonia (bersekutu) marturia (bersaksi), diakonia (melayani) bagi anak-anak asrama Sekolah Papua Harapan. Tempat dimana kami menjadi orang tua bagi mereka. Tuhan Yang



Empunya Pelayanan ini Memberkati Keluarga besar Jemaat GKII Adelphotos.

43. Terima Kasih untuk keluarga Wijatmiko, Keluarga Yance M Sueni dan Ibu Taty Iwanggin Sueni, Keluarga Bapak Isak Wopari dan Ibu Pdt Dina Paranteang Wopari atas dukungan moril bagi kami sekeluarga.

44. Terima kasih buat Keluarga Besar Jemaat GBI Pondok Kemuliaan (POKEM), Hawai Sentani, atas dukungan doa-doanya bagi anak-anak Asrama Sekolah Papua Harapan, terima kasih atas pelayanan dan bimbingan rohani bagi mereka.

45. Terima kasih juga buat Ibu Yuliana Taylor, Jessyca dan Lidia Parman, atas kebersamaan dengan anak-anak Asrama Papua Harapan sejak tahun 2010-2020 sebuah perjalanan waktu yang cukup panjang. Tuhan memberkati selalu.

46. Anak-anak Asrama Sekolah Papua Harapan angkatan I tahun 2019/2020 (Kenneth, Erick, Tegi, Maria, Ester, Alita, Yorania dan Gerpatius), Angkatan II tahun 2020/2021 (Melias, Apriliana, Elinas, Sarli, Onder, Tinus dan Herson) terima kasih atas dukungan doa dan karakter yang terlihat melalui perilaku dan kebiasaan baik. Tetap semangat dalam menempuh studi di Michigan, Seattle, Oregon, dan California, Amerika Serikat. Semoga suatu waktu kalian dapat kembali ke Tanah Papua agar berperan dalam pembangunan. Kalian adalah spirit dan motivasi bagi ku.

47. Mr. Jack Manaku, Mr. Yuvendi Vikram, Mr Monim Roberth alias Mr. Romo, dan Ms Yanetha Aiboy, terima kasih atas kebersamaan dan kekompakkan selama masa pengabdian di Sekolah Papua Harapan. Keep in touch. In Jesus Christ's love we were one.

48. Mr Yusak Theo Wamea, Ms Mici Maniagasi, Ms. Renske Inuri, Philipus, Asso, terima kasih atas kebersamaan sebagai keluarga besar Sekolah Papua Harapan.

49. Istriku Hanna Rumbiak, S.Th, terima kasih atas dukungan dan topangan serta kesetiaan mendampingi dalam kehidupan setiap saat, khususnya ketika menghadapi masa-masa sukar.

50. Buah hati kami, Kenneth Mozes Christison Maniagasi, (Alm) Dave Marchell Maniagasi dan si bungsu Kennedy Daniel Christophel Maruli Maniagasi terima kasih untuk kesabaran, kesetiaan dan kebersamaan, kalian adalah mutiara hitam dan semangatku dalam meniti karier, membangun masa depan kita. Doa papa, kalian akan menjadi pemimpin-pemimpin berkarakter di Masa Depan. Ingatlah bahwa Masa Depan Ada Dalam Tangan Tuhan. Berserah, Bersyukur dan Bekerja (3B). Itulah yang terbaik.

Akhirnya, dengan memanjatkan pujian dan syukur peneliti berterima kasih kepada semua pihak atas dukungan dan doanya sehingga penulisan Disertasi ini dapat diselesaikan dan besar harapan, kiranya karya ini dapat memberi manfaat yang besar kepada Pemerintah

Kabupaten Jayapura, istimewa bagi masyarakat asli Papua yang hidup dan tinggal di kampung-kampung dan berharap pelayanan kesehatan dari puskesmas. Kiranya Disertasi ini dapat memberi inspirasi bagi penguatan kapasitas puskesmas dalam meningkatkan kinerja pengabdianya bagi masyarakat di Bumi "*Kenambay Umbhay*" Kabupaten Jayapura.

**Kaki Gunung Cycloop, Juli 2021**

Peneliti

**Y.Gabriel Maniagasi**

## ABSTRAK

**Y.GABRIEL MANIAGASI.** *Penguatan Kapasitas Pusat Kesehatan Masyarakat Dalam Meningkatkan Pelayanan Kesehatan di Kabupaten Jayapura (Dibimbing oleh Moh. Thahir Haning, Badu Ahmad, Nurdin Nara).*

*Penelitian ini bertujuan menganalisis Penguatan Kapasitas Pusat Kesehatan Masyarakat Dalam Memberikan Pelayanan Kesehatan Kepada Masyarakat Di Kabupaten Jayapura*

*Metode yang digunakan adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Data dikumpulkan dengan cara wawancara, observasi dan studi dokumen. Analisis data terdiri dari pengumpulan data, kondensasi data, verifikasi data, penyajian data, dan menyimpulkannya.*

*Hasil Penelitian menunjukkan bahwa Kapasitas Pusat Kesehatan Masyarakat di Kabupaten Jayapura diukur dari dimensi Pengembangan SDM, Penguatan Kapasitas Organisasi dan Reformasi Kelembagaan. Hasilnya memperlihatkan bahwa Dimensi Pengembangan SDM sudah cukup baik, namun masih harus ditingkatkan. Dimensi Penguatan Kapasitas Organisasi Puskesmas ditinjau dari aspek-aspek tata kelola manajemen, sistem insentif, fasilitas, kepemimpinan, budaya organisasi, komunikasi dan struktur organisasi belum menunjukkan hasil yang optimal sehingga perlu diperbaiki. Dimensi Reformasi Kelembagaan dengan aspek-aspeknya seperti kelembagaan dan sistem, regulasi dan kemitraan belum begitu baik karena tidak ada perhatian serius dari Pemerintah Kabupaten Jayapura sehingga perlu dukungan organisasi baik internal seperti knowledge, mindset, motivasi, komitmen, dan dukungan eksternal organisasi seperti legalistik, kolaborasi, budgeting dan budaya lokal (kearifan lokal).*

Kata Kunci : **Penguatan, Kapasitas Organisasi, Pelayanan Publik**



## ABSTRACT

**Y. GABRIEL MANIAGASI.** *The Analysis on Capacity Strengthening of Public Health Centres in Improving Health Services at Jayapura Regency* (supervised by Moh. Thahir Haning, Badu Ahmad and Nurdin Nara).

The research aims at analysing the strengthening capacity of the Public Health Centres (PHC) in improving the health services to the community at Jayapura Regency.

The research used the descriptive method with the qualitative approach. Data were collected using the interview, observation, and documentary study. The data processing comprised the data collection, data condensation, data verification, data presentation, conclusion drawing.

The research result indicates that the capacity strengthening of the Public Health Centres at Jayapura Regency which is measured from the dimension of the Human Resources development and its aspects such as: the training, direct practice, and organisational climate has been sufficiently good, however, it is necessary to be improved in terms of the support of the internal organisation such as: the knowledge, thinking pattern, motivation, and commitment of the health staff in PHC. The organisational capacity strengthening of PHC viewed from the management governance aspects, incentive system, facility, leadership, organisational culture, organisational communication and structure have not indicated the optimal results, especially the incentive system and facility aspects, so that they need to be improved. The institutional reformation measured from the institutional and system aspects indicates the positive change, whereas the regulation aspect has not obtained the maximal support because formally juridically the regional regulation concerning PHC has not existed. While the partnership aspect indicates the significant change because the new innovations have been perceived in the forms of the programmes such as: health care body formation, breastfeeding corner existence, TB banging programme in the health services in PHC.

Key words: Strengthening, organisational capacity, public service



## DAFTAR ISI

Prakata .....	iii
Abstrak .....	xix
Abstract .....	xx
Daftar isi .....	xxi
Daftar tabel .....	xxiv
Daftar gambar .....	xxv
Glosarium .....	xxvi
Lampiran .....	419
<b>BAB I      PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	11
C. Tujuan Penelitian .....	12
D. Manfaat Penelitian .....	12
<b>BAB II     TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>14</b>
A. Konsep dan Teori .....	14
1. Ilmu Administrasi Publik dan <i>Capacity Building</i> .....	14
2. Pengertian <i>Capacity Building</i> .....	20
3. Tujuan <i>Capacity Building</i> .....	21
4. Konsep Penguatan Kapasitas Organisasi .....	24
5. Faktor-faktor Determinan Penguatan <i>Capacity Building</i> .....	31
6. Dimensi Pengembangan SDM .....	33
a. Pelatihan .....	36
b. PraktekLangsung .....	43
c. Iklim Organisasi .....	44
7. Dimensi Penguatan Kapasitas Organisasi .....	48
a. Tata Kelola Manajemen .....	48
b. Sistem Insentif .....	50
c. Fasilitas .....	52
d. Kepemimpinan .....	53
e. Budaya Organisasi .....	55
f. Komunikasi .....	60
g. Struktur Organisasi .....	62
8. Dimensi Reformasi Kelembagaan .....	64
a. Reformasi Kelembagaan .....	64
b. Regulasi .....	69
c. Kemitraan .....	70
9. Dimensi Model Penguatan Kapasitas Puskesmas... ..	71
a. Dukungan Internal Organisasi .....	72
▪ Pengetahuan (knowledge) .....	73
▪ Pola Pikir (Mindset) .....	74
▪ Motivasi (motivation) .....	75
▪ Komitmen (commitment) .....	76
b. Dukungan Eksternal Organisasi .....	78
▪ Legalistik .....	78

	▪ Kolaborasi .....	79
	▪ Anggaran (budgeting) .....	80
	▪ Budaya Lokal (Kearifan Lokal) .....	83
	10. Pengertian Pelayanan Publik .....	85
	11. Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik .....	89
	12. Ruang Lingkup Pelayanan Publik .....	94
	13. Jenis-Jenis Pelayanan Publik .....	95
	14. Asas-asas dan Karakteristik Pelayanan Publik.....	96
	15. Konsep Pelayanan Kesehatan Dasar .....	99
	16. Konsep Pusat Kesehatan Masyarakat.....	105
B.	Relevansi Penelitian Terdahulu .....	109
C.	Kerangka Pemikiran Penelitian.....	125
<b>BAB III</b>	<b>METODE PENELITIAN .....</b>	<b>128</b>
A.	Pendekatan dan Jenis Penelitian .....	128
B.	Pengelolaan Peran sebagai Peneliti .....	129
C.	Lokasi Penelitian .....	130
D.	Jenis dan Sumber Data .....	133
E.	Teknik Pengumpulan Data .....	133
F.	Informan Penelitian .....	136
G.	Fokus Masalah dan Deskripsi Fokus Penelitian .....	137
H.	Teknik Analisis Data .....	141
I.	Pengecekan Keabsahan Data .....	144
<b>BAB IV</b>	<b>HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>146</b>
A	Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	156
B	Karakteristik Penelitian .....	158
C.	Hasil Penelitian .....	160
	1. Dimensi Pengembangan SDM .....	160
	a. Pelatihan (Training) .....	161
	b. Praktek Langsung .....	167
	c. Iklim Organisasi .....	171
	2. Dimensi Penguatan Kapasitas Organisasi .....	176
	a. Tata Kelola Manajemen .....	177
	b. Sistem Insentif .....	185
	c. Fasilitas .....	200
	d. Kepemimpinan .....	209
	e. Budaya Organisasi .....	217
	f. Komunikasi .....	227
	g. Struktur Organisasi .....	232
	3. Dimensi Reformasi Kelembagaan .....	237
	a. Kelembagaan dan Sistem .....	237
	b. Regulasi .....	240
	c. Kemitraan .....	243
	4. Dimensi Model Penguatan Kapasitas Puskesmas ..	251
	a. Dukungan internal Organisasi .....	251
	▪ Pengetahuan (knowledges) .....	252
	▪ Pola Pikir (Mindset) .....	252
	▪ Motivasi (Motivations) .....	253
	▪ Komitmen (Commitment) .....	254

	b. Dukungan Eksternal Organisasi .....	255
	▪ Legalistik .....	255
	▪ Kolaborasi .....	256
	▪ Anggaran (budgeting) .....	257
	▪ Budaya Lokal (Kearifan Lokal) .....	262
D.	Pembahasan .....	265
	1. Dimensi Pengembangan SDM .....	265
	a. Pelatihan .....	266
	b. Praktek Langsung .....	273
	c. Iklim Organisasi .....	278
	2. Dimensi Penguatan Kapasitas organisasi .....	284
	a. Tata Kelola Manajemen .....	284
	b. Sistem Insentif .....	295
	c. Fasilitas .....	307
	d. Kepemimpinan .....	315
	e. Budaya Organisasi .....	322
	f. Komunikasi .....	332
	g. Struktur Organisasi .....	340
	3. Dimensi Reformasi Kelembagaan .....	352
	a. Kelembagaan dan Sistem .....	342
	b. Regulasi .....	357
	c. Kemitraan .....	362
	4. Dimensi Model Penguatan Kapasitas Puskesmas ...	374
	a. Dukungan Internal Organisasi .....	375
	▪ Pengetahuan (knowledges) .....	377
	▪ Pola Pikir (Mindset) .....	378
	▪ Motivasi (Motivations) .....	379
	▪ Komitmen (Commitment) .....	380
	b. Dukungan Eksternal Organisasi .....	382
	▪ Legalistik .....	382
	▪ Kolaborasi .....	384
	▪ Anggaran (Budgeting) .....	385
	▪ Budaya Lokal (Kearifan Lokal) .....	388
E.	Temuan Penelitian .....	390
F.	Keterbatasan Penelitian .....	401
<b>BAB V</b>	<b>PENUTUP</b> .....	403
A.	Kesimpulan .....	403
	1. Dimensi Pengembangan SDM .....	403
	2. Dimensi Penguatan Kapasitas Organisasi .....	404
	3. Dimensi Reformasi Kelembagaan .....	408
	4. Dimensi Model Penguatan Kapasitas Puskesmas	410
B.	Implikasi .....	413
	1. Implikasi Teoritis .....	413
	2. Implikasi Metodologis .....	415
	3. Implikasi Praktis .....	415
	<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	418
	<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN</b> .....	421



## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	:	Dimensions and focus of Capacity Building Initiatives.....	7
Tabel 2.1	:	Relevansi Penelitian Terdahulu.....	116
Tabel 3.1	:	Lokasi Penelitian pada Wilayah Pembangunan	131
Tabel 4.1.	:	Letak Puskesmas, Wilayah Kerja, Distrik dan Jumlah Penduduk .....	147
Tabel 4.2.	:	Keadaan Tenaga Kesehatan .....	148
Tabel 4.3.	:	Keadaan Fasilitas Puskesmas .....	149
Tabel 4.4.	:	Visi-Misi Puskesmas .....	153
Tabel 4.5.	:	Tata Nilai Puskesmas .....	157
Tabel 4.6.	:	Karakteristik Informan Penelitian.....	159
Tabel 4.7.	:	Kode Informan Penelitian	160
Tabel 4.8.	:	Faktor-faktor Determinan Pengembangan SDM .....	391
Tabel 4.9.	:	Faktor-faktor Determinan Penguatan Kapasitas Organisasi..	392
Tabel 4.10	:	Faktor-faktor Determinan Reformasi Kelembagaan .....	394

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	:	Kerangka Pemikiran Penelitian .....	127
Gambar 2	:	Komponen Analisis Data.....	143
Gambar 3	:	Kemitraan Lintas Sektor Puskesmas di Kabupaten Jayapura.	368
Gambar 4	:	Model Penguatan Kapasitas Puskesmas di Kabupaten Jayapura ( <i>Model Kenambai Umbai Reimai</i> )	395

## GLOSARIUM

Adat-istiadat	Kebiasaan turun-temurun yang dihormati dan hanya berlaku internal dalam sebuah komunitas masyarakat
APBKam	Anggaran Pendapatan dan Belanja Kampung
BPK	Badan Peduli Kesehatan di wilayah Distrik
BPJS	Badan Penyelenggara Jaminan Sosial
Budaya Lokal	Sistem nilai-nilai budaya setempat yang positif yang diadopsi sebagai kekuatan yang digunakan untuk menjalankan organisasi Nama sebuah Distrik (Kecamatan) di Kabupaten Jayapura. Nama tersebut kemudian jadi inspirasi bagi puskesmas dengan menjadikannya sebagai tata nilai yang disingkat sesuai namanya Disiplin, Enerjik, Profesionalisme, Aman, Prioritas, Responsif, Empati (DEPAPRE)
Depapre	Kumpulan pimpinan kelompok-kelompok masyarakat adat setempat
Dewan Adat	Merupakan istilah dalam Bahasa Orya (Distrik Unurumguay) untuk menyapa yang artinya salam. Istilah ini kemudian diadopsi oleh Puskesmas Unurumguay sebagai Tata Nilai dalam bekerja yang dibuat dalam akronim DAWEM (Disiplin, Aman, Waktu adalah prioritas, Enerjik, Melayani setulus hati)
Dawem	Adalah sebutan untuk kecamatan. Disebut Distrik karena menyesuaikan dengan nomenklatur UU No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua
Distrik	Sebuah inovasi program oleh Puskesmas Harapan Distrik Sentani Timur.
Gedor TB	Adalah Tata Nilai pada puskesmas Harapan yang disingkat PINTAR artinya Profesional, INTergitas, Aman, Respekfull
Pintar	Merupakan makanan khas orang Papua. Namun spiritnya diadopsi oleh Puskesmas Dosay sebagai Tata Nilai yang disebut PAPERDA yang artinya Profesional, Aman, Prioritas, Enerjik, Disiplin, Akuntabel.
Papeda	Merupakan tata nilai juga pada beberapa puskesmas yang disingkat 5S yang berarti Sapa, Salam, Senyum, Sopan dan Santun
5-S	Pengembangan Sumber Daya Manusia
Psdm	Adalah sebutan untuk desa di provinsi Papua. Disebut Kampung karena menyesuaikan dengan UU No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
Kampung	Merupakan sebuah kata dalam Bahasa Sentani, yang berarti Kena = hati dan Umbai berarti Satu. Reimay artinya sukacita. Jadi dalam bahasa Indonesia sederhana disebut satu hati dalam kebersamaan yang penuh sukacita (kegembiraan). Saat ini kata ini telah diadopsi menjadi motto Kabupaten Jayapura. Inilah spirit nilai-nilai budaya lokal yang inspiratif
Kenambay Umbay Reimay	Perangkat Daerah Kabupaten yang diberi tugas-tugas tertentu dalam sebuah wilayah kerja
Pemerintah Distrik	Penderita penyakit Tuberkulosis (tbc)
Pasien TB	Sistem pembiayaan bersama yang dilakukan oleh puskesmas dan mitranya dalam sebuah paket program, sebagai hasil dari kemitraan (kolaborasinya)
Sharing Cost	

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Meningkatkan derajat kesejahteraan rakyat adalah salah satu butir dari tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), oleh karena itu, bidang kesehatan merupakan bagian tak terpisahkan dari kesejahteraan yang dicita-citakan, bersamaan dengan bidang-bidang lain seperti pendidikan, hukum, transportasi, ekonomi kerakyatan termasuk infrastruktur dan perumahan rakyat. Dalam rangka mencapai kesejahteraan rakyat inilah maka tugas pokok negara melalui birokrasi pemerintah adalah mewujudnyatakannya melalui upaya penyediaan kebutuhan-kebutuhan publik seperti “fasilitas layanan” kepada masyarakat luas melalui kehadiran organisasi publik.

Kehadiran konsep barang publik (*public goods*) dan jasa (*service*) disebabkan adanya aspek-aspek tertentu yang tidak dapat dipenuhi melalui mekanisme pasar seperti yang dilakukan individu-individu. Tapi, pemenuhannya secara kolektif, misalnya penegakkan hukum, pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, pelayanan transportasi dan pengadaan sistem keamanan nasional. (Kusdi, 2011)

Fungsi organisasi publik adalah mengatur pelayanan yang dibutuhkan masyarakat sehingga pelayanan kesehatan pun menjadi bagian yang disediakan pemerintah untuk warganya. Dengan demikian,

pelayanan kesehatan menjadi kewajiban pemerintah melalui unit-unit organisasi yang ditugaskan sesuai fungsinya.

Dalam perspektif *science*, Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) dilihat sebagai organisasi publik yang melakukan pelayanan kesehatan kepada masyarakat dengan memperhatikan berbagai aspek yang mendukungnya sehingga pelayanannya dapat maksimal. Pada sisi lain, Puskesmas adalah organisasi pemerintah terdepan dalam hal layanan kesehatan dasar kepada masyarakat, khususnya yang bermukim di daerah pedesaan (kampung-kampung), sehingga puskesmas menjadi sandaran utama mendapatkan pertolongan ketika sakit.

Puskesmas memiliki tanggung jawab melayani masyarakat dengan menyediakan “jasa layanan” kesehatan yang diharapkan berkualitas baik, murah, dan mudah dijangkau dengan pendekatan pelayanan yang responsif, profesional, cepat, tanggap, dan akuntabel. Disamping itu, Puskesmas juga diharapkan dapat meningkatkan kapasitas organisasinya untuk menjawab tuntutan masyarakat terhadap jasa layanan kesehatan yang ideal, memenuhi standar dan prosedur hukum yang berlaku. Untuk itu, dibutuhkan penguatan kapasitas organisasi sehingga memberi arah yang tepat, guna pengembangan organisasi dalam kaitannya dengan pemenuhan fungsinya sebagai organisasi publik yang melayani kebutuhan masyarakat terhadap layanan kesehatan.

Meski harapannya demikian, namun kenyataannya tidak seperti yang diharapkan. Puskesmas-puskesmas pada umumnya di Indonesia mengalami masalah-masalah yang peneliti identifikasikan sebagai berikut,

misalnya saja, pelayanannya kurang ramah, tidak responsif, petugasnya tidak senyum, peralatan yang serba kurang, obat sering habis karena tersedia dalam jumlah yang terbatas, dokter melayani hanya 1 menit. Selain itu, puskesmas melayani pasien “over” yang berdampak pada tidak terlayannya pasien secara baik, petugas sering tidak diperhatikan hak-haknya tepat waktu yang berakibat pada hilangnya motivasi untuk melayani. Selain itu, adanya persepsi bahwa pelayanan puskesmas tidak memadai karena sarana prasarannya; tenaga medis dan anggaran yang tersedia sangat terbatas; Puskesmas tidak disiplin mematuhi *Standart Operating Prosedure* (SOP) dan Standart Pelayanan Minimal (SPM) yang digariskan; Adanya sikap tidak disiplin dari petugas; Petugas yang cenderung arogan; terbatasnya waktu pelayanan di puskesmas yang hanya sampai pukul 12.00, paling lama sampai pukul 14.00; Puskesmas tidak mempunyai otoritas untuk memanfaatkan peluang yang ada; Kurangnya kesejahteraan yang berdampak pada rendahnya motivasi bekerja pegawai di Puskesmas; Lemahnya manajemen puskesmas dalam mencapai tujuan organisasi; Lemahnya kepemimpinan kepala puskesmas; Rendahnya disiplin/etos kerja staff; Terbatasnya alat habis pakai termasuk obat-obatan; Sumber keuangan puskesmas yang sangat terbatas; jumlah tenaga yang sangat terbatas, akibatnya tidak mampu melaksanakan program dari dinas kesehatan (kuantitas SDM) bahkan tidak ada inovasi-inovasi dalam pelayanan.

Sementara dalam konteks Papua, masalah-masalah yang dihadapi puskesmas di Papua diantaranya : Puskesmas tidak memiliki air bersih;

Puskesmas tidak dilengkapi dengan fasilitas listrik; puskesmas tidak mempunyai toilet; kadang ada toiletnya tapi tidak digunakan (dengan berbagai alasan); lingkungan puskesmas yang kotor; cara pandang masyarakat terhadap puskesmas; belum ada komitmen untuk mengubah wajah puskesmas menjadi pusat layanan kesehatan yang mudah, murah dan ramah. Selain itu, masalah lain yang dipandang belum maksimal karena petugasnya masih sering resist terhadap pimpinannya, bahkan tidak tertib dalam bekerja, prosedur pelayanan terlalu berbelit-belit; antri obat sangat lama; Tidak punya batasan waktu pelayanan minimal sehingga pelayanan dinilai tidak efektif bahkan puskesmas sendiri tidak dilengkapi dengan fasilitas, anggaran dan peraturan daerah yang representatif mengatur operasional puskesmas di Kabupaten Jayapura.

Dari uraian ini dapat dipahami bahwa empirichal problem menjadi alasan masyarakat yang berdiam di kampung-kampung tidak terlayani secara baik, bahkan keadaan ini memberi kesan bahwa kehadiran pemerintah belum sepenuhnya bagi warganya. Namun harus diakui juga bahwa meski dalam kelemahan-kelemahan seperti ini patutlah disyukuri sebab masih ada warga yang berkunjung ke puskesmas karena jarak dari rumahnya cukup dekat sehingga tidak perlu mengeluarkan biaya transportasi; selain itu, posisi puskesmas yang terhubung dengan pasar, terminal, kantor dan pemukiman sehingga memudahkan akses kemana-mana; di puskesmas masih ada dokter spesialis (meski ada puskesmas yang sama sekali tidak memiliki dokter) sedangkan kelemahan berobat di puskesmas antara lain pasien harus antri dalam waktu yang tidak

menentu; mereka bercampur dengan pasien lain yang juga sedang sakit; pasien berlama-lama menunggu proses pelayanan (baca : mulai daftar di loket, saat didiagnosis dokter sampai dengan menerima obat dari apotik).

Dari beragamnya persoalan yang dihadapi puskesmas-puskesmas seperti yang disebutkan di atas, setidaknya peneliti memetakannya menjadi empat masalah utama yang dihadapi puskesmas di Kabupaten Jayapura, yakni **Pertama**, Lemahnya potensi kapasitas sumber daya manusia (SDM) Aparatur yang menjadi petugas kesehatan. Baik dari aspek kualitas SDM-nya maupun dari sisi kuantitasnya. Aspek kualitas seperti pendidikan, latihan untuk meningkatkan keterampilannya serta pengetahuan (*knowledge*), pola pikir (*mindset*), motivasi (*motivations*), persepsi (*perceptions*) dan obsesi mereka tentang pekerjaannya serta apa saja komitmen (*commitment*) mereka dengan pekerjaannya sebagai tenaga kesehatan di Kabupaten Jayapura. Sedangkan aspek kuantitas terkait jumlah tenaga kesehatan secara ideal dalam sebuah puskesmas dan berapa kali dalam sepanjang meniti karier sebagai tenaga kesehatan telah mengikuti pendidikan dan latihan serta jenis-jenis pelatihan apa saja yang sudah diikutinya dalam kaitannya dengan pengembangan kualitas diri pribadi (SDM). **Kedua**, lemahnya kapasitas organisasi pada aspek fasilitas dan insentif. Kurangnya pemenuhan fasilitas pendukung pelayanan dan pemberian insentif bagi petugas kesehatan, menjadi faktor pemicu lemahnya semangat kerja petugas dalam memberikan pelayanan sesuai tugas pokok puskesmas kepada masyarakat. **Ketiga**, Belum tampak perubahan-perubahan signifikan pada puskesmas secara



organisasi maupun pelayanannya. Hal ini disebabkan adanya persepsi yang keliru bahwa kesehatan hanya menjadi tanggung jawab pemerintah, dalam hal ini adalah Dinas Kesehatan Kabupaten Jayapura. Padahal urusan kesehatan harus menjadi tanggung jawab bersama baik pemerintah, swasta maupun masyarakat secara umum. Sehingga perlu adanya dukungan semua pihak dengan membangun jaringan kerjasama sehingga dapat membentuk pola pikir yang baik sehingga akan berdampak pada tindakan-tindakan masyarakat yang tepat dalam mendukung berbagai program dan kebijakan kesehatan.

**Keempat.** Terbatasnya anggaran yang disediakan Pemerintah Kabupaten Jayapura untuk membiayai totalitas operasional puskesmas, termasuk pembayaran insentif bagi petugas berdasarkan prestasi kerja dan juga kinerjanya.

Penelitian ini disandarkan pada teori pengembangan kapasitas (*capacity building*) oleh Merilee S. Grindle (1997) yang menyatakan bahwa untuk mengembangkan kapasitas sebuah institusi setidaknya memperhatikan tiga dimensi yaitu Dimensi Pengembangan Sumber Daya Manusia (*Human Resources Development*), Dimensi Penguatan Kapasitas Organisasi (*Strenghtening Organization*) dan Dimensi Reformasi Kelembagaan (*Reform Institution*).

Tabel. 1.1.  
Dimensions and focus of Capacity Building Initiatives

<b>Dimension</b>	<b>Focus</b>	<b>Types of Activities</b>
Human Resource Development	Supply of professional and technical personnel	Training, salaries, conditions of work, recruitment
Organizational Strengthening	Management systems to improve performance of specific task and functions, microstructures	Incentive systems, utilization personnel, leadership, organizational culture, communications, managerial structures
Institutional Reform	Institutions and system; macrostructures	Rules of the game for economic and political regimes, policy and legal change, constitutional reform

Sumber : Merilee S Grindle (1997)

Alasan peneliti menggunakan teori ini, dapat dijelaskan sebagai berikut : *Pertama*, peneliti memandang bahwa teori ini masih relevan dan efektif untuk mengkaji mengenai topik penelitian ini. *Kedua*, teori ini dapat dijadikan sarana untuk melihat lebih mendalam tentang dimensi-dimensi dan aspek-aspek yang menjadi unsur-unsur utama dari Teori Capacity Building. *Ketiga*, teori ini diyakini mampu memecahkan masalah yang dihadapi Organisasi Puskesmas di Kabupaten Jayapura.

Sementara dalam perspektif pelayanan publik, keadaan puskesmas-puskesmas di Kabupaten Jayapura, seperti yang digambarkan di atas seharusnya tidak akan terjadi apabila : *Pertama*, cara pandang semua orang terhadap puskesmas tepat. *Kedua*, ada dukungan pemerintah daerah melalui kebijakan daerah berupa regulasi khusus tentang puskesmas dan penyediaan anggaran yang cukup dan tepat untuk membiayai pelayanan puskesmas. *Ketiga*, ada motivasi dan komitmen yang sungguh sebagai aparatur pemerintah daerah yang berfungsi

melakukan tugas pokoknya dalam organisasi publik, yakni melakukan pelayanan kepada masyarakat secara sopan, ramah, disiplin, jujur, semangat, dan bertanggung jawab. *Keempat*, Aparatur pemerintah dalam menjalankan peran, tugas dan fungsinya seharusnya berangkat dari “budaya” yang dianut, nilai-nilai yang diyakini, dan sikap yang menjadi perilakunya. Kesadaran mengenai nilai-nilai tentang baik atau buruk, yang pantas atau tidak pantas dilakukan, terutama dalam menafsirkan dan menerapkan kekuasaan dan kewenangan yang berada di tangannya (Suratman, 2012).

Mengingat Puskesmas adalah organisasi formal maka birokrasi dengan keunggulannya, dan kapasitasnya memberikan jaminan keberhasilan pelayanan dengan produk jasa layanan yang terstandarisasi. Selain teori yang menjadi acuan, penelitian ini pun berpijak pada undang-undang dan peraturan menteri kesehatan sebagai berikut : *Pertama*, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik. Dimana kehadiran perangkat hukum ini menjadi rambu-rambu yang wajib dipatuhi oleh setiap penyelenggara pelayanan publik. *Kedua*, Disamping itu, sebagai organisasi yang khusus pelayanannya pada bidang kesehatan, Puskesmas pun diatur dengan UU Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. *Ketiga*, Peraturan Presiden No 59 Tahun 2012 tentang Kerangka Nasional Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah. *Keempat*, Peraturan Presiden No 12 Tahun 2013 tentang Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah. *Kelima*, Permendagri No 12 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembentukan dan Klasifikasi Cabang

Dinas. *Keenam*, Permenkes No. 75 Tahun 2014 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat yang telah direvisi Melalui Permenkes No 43 Tahun 2019 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat. *Ketujuh*, Permenkes No. 43 Tahun 2016 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan.

Peraturan-peraturan hukum tersebut sebagai landasan *yuridis formal* dalam melakukan tugas pokok dan fungsinya sebagai Organisasi Pemerintah Daerah yang melayani masyarakat dalam bidang kesehatan. Hanya saja, terpulang pada, kepemimpinan organisasi (*leadership organizational*), manajemen pelayanan (*management services*) serta pengawasan (*controlling*) terhadap aparatur birokrasi yang dilakukan secara internal maupun eksternal sehingga semua sumber daya yang ada dapat berfungsi maksimal untuk melayani para pengguna jasa layanannya.

Penelitian ini dimulai dengan memanfaatkan “data awal” berupa informasi tentang jumlah penduduk di Kabupaten Jayapura sebanyak 125.975 jiwa yang dilayani oleh 20 buah Puskesmas yakni Puskesmas Lereh dengan tipe perawatan; puskesmas Airu dengan tipe non-perawatan; Puskemas Pagai dengan tipe non-perawatan Puskesmas Taja/Yapsi (tipe perawatan); puskesmas Kemtuk (non-perawatan); Puskesmas Sawoi (perawatan); Puskesmas Saduyap (non-perawatan); Puskesmas Genyem (perawatan); Puskesmas Namblong (perawatan); Puskesmas Unurunguay (perawatan); Puskesmas Demta (perawatan); Puskesmas Yokari (Perawatan); Puskesmas Depapre (perawatan);

Puskesmas Ravenirara (Non-Perawatan); Puskesmas Dosay (Perawatan); Puskesmas Kanda (Perawatan); Puskesmas Sentani Kota (perawatan); Puskesmas Ebungfauw (non-Perawatan), Puskesmas Kemtuk (non-perawatan), Puskesmas Nimbokrang (non-perawatan), dan Puskesmas Harapan (Perawatan) yang berada di pusat-pusat ibukota distrik di seluruh Kabupaten Jayapura (Dinkes Kabupaten Jayapura, 2020);(BPS Kabupaten Jayapura, 2021).

Dengan demikian peneliti memandang bahwa penelitian ini cukup signifikan karena memiliki urgensi yang harus mendapat perhatian serius semua pihak dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut :

**Pertama**, Puskesmas merupakan sandaran utama bagi masyarakat asli Papua yang menetap di kampung-kampung di seluruh wilayah Kabupaten Jayapura sehingga perlu diperkuat kapasitas SDM tenaga-nya baik secara kualitas maupun kuantitas dengan mengikutsertakan dalam pelatihan, praktek praktek langsung, perbaikan iklim organisasi dan perbaikan pengetahuan (knowledges), pembenahan pola pikir (mindset) peningkatan motivasi, membangun komitmen yang sungguh pada setiap individu yang berdinasi di puskesmas.

**Kedua**, Puskesmas sebagai wujud kehadiran pemerintah di tengah masyarakat, perlu diperkuat kapasitas organisasinya dengan melakukan penataan pada tata kelola manajemen puskesmas, penyediaan insentif yang memadai sehingga memicu semangat kerja yang tinggi, ketersediaan fasilitas pendukung yang layak, menerapkan budaya

organisasi, melakukan komunikasi yang efektif dan memperhatikan struktur organisasi.

**Ketiga**, Puskesmas harus direformasi kelembagaan dan sistemnya supaya terlihat totalitas dukungan berbagai pihak termasuk dukungan Pemerintah Kabupaten Jayapura dan DPRD Kabupaten Jayapura melalui Penyediaan Peraturan Daerah (regulasi) yang mengatur secara khusus tentang puskesmas.

**Keempat**, adanya sebuah model penguatan kapasitas puskesmas dalam meningkatkan pelayanan kesehatan di Kabupaten Jayapura dengan menciptakan dukungan organisasi (*supporting Organization*) sebagai kekuatan (energi) dari di dalam dan dari luar puskesmas. Dukungan ini sebagai dukungan internal (*intern supporting organization*) maupun dukungan secara eksternal (*ekstern supporting organization*) sehingga puskesmas lebih kuat kapasitasnya dan pelayanan dapat dimaksimalkan.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian fenomena dan pemaparan masalah di atas, maka rumusan masalah pada penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Bagaimana Dimensi Pengembangan SDM Puskesmas di Kabupaten Jayapura?
2. Bagaimana Dimensi Penguatan Kapasitas Organisasi Puskesmas di Kabupaten Jayapura?

3. Bagaimana Dimensi Reformasi Kelembagaan Puskesmas Dalam Meningkatkan Pelayanan Kesehatan di Kabupaten Jayapura?
4. Bagaimana Model Penguatan Kapasitas Puskesmas di Kabupaten Jayapura

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk :

1. Menganalisis Dimensi Pengembangan SDM Puskesmas di Kabupaten Jayapura?
2. Menganalisis Dimensi Penguatan Kapasitas Organisasi Puskesmas di Kabupaten Jayapura
3. Menganalisis Dimensi Reformasi Kelembagaan Puskesmas di Kabupaten Jayapura
4. Menemukan Model Penguatan Kapasitas Puskesmas di Kabupaten Jayapura

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini, dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritik, hasil penelitian ini dapat digunakan untuk pengembangan Ilmu Administrasi Publik khususnya *Teori Pengembangan Kapasitas (Capacity Building Theory)*.

2. Manfaat Praktis, hasil penelitian ini dapat menjadi kontribusi bagi Dinas Kesehatan Kabupaten Jayapura, terlebih bagi Puskesmas-puskesmas sebagai Unit Pelaksana Teknis Daerah untuk membenahi Kapasitas Organisasinya dalam Meningkatkan Pelayanan Kesehatan di Kabupaten Jayapura.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Konsep dan Teori

##### 1. Ilmu Administrasi Publik dan Capacity Building

Administrasi publik berkenaan dengan proses-proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan me-manajemen-i keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Administrasi Publik bertujuan memecahkan masalah-masalah publik melalui perbaikan-perbaikan terutama di bidang organisasi, sumber daya manusia dan keuangan (Tawai Adrian, 2013)

Thomas Khun (1970) menyatakan bahwa paradigma merupakan cara pandang, nilai-nilai, metode-metode, prinsip-prinsip dasar atau cara memecahkan suatu masalah tertentu yang dianut oleh masyarakat tertentu. Bila cara pandang tersebut mendapat tantangan dari luar dan mengalami krisis (anomali) maka kepercayaan, wibawa dan cara pandang tersebut menjadi berkurang, bahkan orang mulai mencari cara pandang atau paradigma baru.

Sementara Nicolas Henry (1975:378-386) menyatakan bahwa administrasi negara dikembangkan sebagai kajian akademis melalui lima pendekatan paradigma yang saling tumpang tindih dan tiap fase memiliki karakteristik tersendiri sesuai dengan fokus dan locusnya. **Pertama**, tahun 1900-1920 dikenal sebagai paradigma politik administrasi. Pada fase ini penekanan paradigmanya pada locusnya yakni birokrasi pemerintahan.

Implikasinya adalah administrasi dipandang sebagai sesuatu yang bebas nilai dan diarahkan untuk mencapai efisiensi dan lebih bersifat ekonomis dari *government bureaucracy*. **Kedua**, paradigma kedua muncul pada tahun 1927-1937. Pada era ini prinsip-prinsip administrasi diperkenalkan sebagai administrasi negara yang notabene sebagai fokusnya. Disini pada semua tatanan, prinsip-prinsip administrasi negara oleh pemerintah bisa diterapkan dan diberlakukan tanpa dibatasi pada kebudayaan, lingkungan, visi, misi, atau kerangka institusi. Ia bisa diterapkan dimana saja dan kapan saja. **Ketiga**, paradigma ketiga berlaku sejak tahun 1950-1970 pada fase ini administrasi negara dipandang juga sebagai ilmu politik. pada era ini administrasi publik kembali memfokuskan administrasi publik pada birokrasi pemerintahan. Fase ini merupakan suatu usaha untuk menetapkan kembali hubungan konseptual antara administrasi negara dan ilmu politik. Dalam konteks ini administrasi publik tidak bebas nilai tetapi sangat dipengaruhi oleh nilai-nilai tertentu sehingga dalam kenyataannya administrasi publik juga sebagai ilmu politik. **Keempat**, tahun 1956-1970 disebut sebagai tahun berlakunya paradigma keempat administrasi publik yakni administrasi publik sebagai ilmu administrasi. Arah perkembangannya dipengaruhi oleh orientasi yang berbeda yakni kepada pengembangan ilmu administrasi murni yang ditunjang dengan disiplin ilmu psikologi sosial dan orientasi yang lebih menekankan pada Kebijakan Publik. **Kelima**, era 1970-sekarang adalah fase yang memperkenalkan administrasi publik sebagai administrasi publik. Pembaruan dalam fase ini, tidak semata-mata pada perkembangan ilmu

murni administrasi, melainkan pada teori organisasi. Pada bagian ini dipertimbangkan untuk mengadopsi teknik-teknik ilmu manajemen ke dalam lingkungan pemerintahan. Sementara locusnya adalah masalah-masalah dan kepentingan publik.

Perkembangan paradigma ini, menunjukkan bahwa kepentingan publik dalam perspektif administrasi publik diposisikan sebagai sesuatu yang teramat penting. Terutama pada era yang meletakkan administrasi negara sebagai administrasi negara dengan ketegasan pada masalah-masalah dan kepentingan publik. Hal ini menunjukkan bahwa pelayanan publik yang diselenggarakan oleh organisasi publik sebagai respons terhadap kepentingan publik yang kemudian dapat dipandang sebagai akumulasi dari berbagai kepentingan masyarakat.

Merujuk dari pergeseran paradigma administrasi publik ini maka konsep *capacity building* merupakan kajian studi Ilmu Administrasi Publik yang dapat ditemukan dalam paradigma itu sendiri. Jika mengacu dari pergeseran paradigma ini, maka muncullah berbagai kajian yang ditujukan untuk mereformasi sektor publik dengan menggunakan pendekatan *New Public Management* sebagai pendekatan yang mengarah pada penerapan prinsip-prinsipnya dalam bidang pemerintahan. Dari perspektif tersebut setidaknya ada tiga perspektif yang dikembangkan para teoritis untuk mengkaji masalah-masalah administrasi publik.

*Pertama*, Misalnya dalam perspektif *Old Public Administration* (OPA), seperti diungkapkan Simon (1957) bahwa preferensi individu dan kelompok sering berpengaruh pada berbagai urusan manusia. Organisasi

hanya fokus pada proses dan prosedur dibandingkan kepada hasil, sehingga pada akhirnya menyebabkan munculnya pandangan negatif bahwa administrasi publik hanya sebagai beban pada pembayaran pajak. Sejalan dengan itu, Denhardt & Denhardt (2003:5-12) menyebutkan bahwa perspektif OPA memberi peran utama administrasi publik harus dibatasi secara tegas dalam bidang perencanaan, pengorganisasian, pengelolaan pegawai, pengarahan, pengkoordinasian, pelaporan dan penghargaan. Hal ini dapat diasumsikan bahwa perspektif OPA terfokus pada peran pemerintahan dan penyediaan pelayanan secara langsung kepada masyarakat melalui badan-badan publik.

*Kedua*, pandangan Denhardt bahwa perspektif *New Public Management* (NPM) berusaha memanfaatkan pendekatan sektor swasta dan pendekatan bisnis ke dalam sektor publik. Kebanyakan intelektual dalam perspektif ini berasal dari *public policy schools* (semacam aliran dalam Kebijakan Publik) dan *Managerialism Movement*. Aliran kebijakan publik dalam beberapa dekade sebelum ini memiliki fondasi kokoh dalam ilmu ekonomi, sehingga analisis kebijakan mereka yang menggeluti evaluasi kebijakan terlatih dengan konsep *market economic*, *cost and benefit* dan *rational model of choice*. Kemudian aliran ini mulai beralih pada implementasi kebijakan yang disebut sebagai *Public Management*. Dalam persepektif *New Public Management* (NPM) hal terpenting yang dapat diambil adalah pembangunan birokrasi harus memperhatikan mekanisme pasar, mendorong kompetisi dan kontrak untuk mencapai hasil, harus lebih responsif terhadap kebutuhan pelanggan, harus lebih

bersifat mengarahkan daripada menjalankan sendiri. Harus bisa melakukan deregulasi, memberdayakan para pelaksana agar lebih kreatif, dan menekankan budaya organisasi yang lebih fleksibel, inovatif, berjiwa wirausaha dan pencapaian hasil ketimbang budaya taat asas, orientasi pada proses dan input (Rosenbloom & Kravchuck, 2005 dalam Keban, 2008:247).

*Ketiga*, adalah perspektif *New Public Service* (NPS). Prinsip ini mengakomodir sedikitnya tujuh perspektif, diantaranya sebagai berikut: 1) Peran utama dari pelayanan publik adalah membantu warga masyarakat mengartikulasikan dan memenuhi kepentingan yang telah disepakati bersama, dari pada mencoba mengontrol atau mengendalikan masyarakat ke arah yang baru. 2) Administrasi publik harus mampu menciptakan gagasan kolektif yang disetujui bersama tentang apa yang disebut sebagai kepentingan publik. 3) Kebijakan dan program yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara efektif dan responsif melalui upaya-upaya kolektif dan proses kolaboratif. 4) Kepentingan publik lebih merupakan hasil dari suatu dialog tentang nilai-nilai yang disetujui bersama daripada agresi kepentingan program bagi para individu. 5) Para pelayan publik harus memberikan perhatian, tidak semata pada pasar, tetapi juga pada aspek hukum dan peraturan perundang-undangan, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar profesional dan kepentingan warga masyarakat. 6) Organisasi Publik dan jaringan-jaringan yang terlibat akan lebih sukses dalam jangka panjang jika mereka beroperasi melalui proses kolaborasi dan melalui

kepemimpinan yang menghargai semua orang. 7) Kepentingan Publik lebih dikembangkan oleh pelayan publik dan warga masyarakat yang berkomitmen memberikan kontribusi terhadap masyarakat, daripada manajer wirausaha yang bertindak seakan-akan miliknya. (Keban, 2008:248).

Jika dipahami secara mendalam paling tidak gagasan Denhardt & Denhardt (2003) ini mau menegaskan bahwa pemerintah seharusnya tidak dijalankan seperti layaknya sebuah perusahaan tetapi melayani masyarakat secara demokratis, jujur, adil, merata, tidak diskriminatif, dan akuntabel. Karena paradigma ini mengandung nilai-nilai demokrasi, artinya, kewarganegaraan dan kepentingan publik adalah merupakan landasan utama dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu, nilai-nilai tersebut memberikan energi kepada pegawai pemerintah (pelayan publik) dalam memberikan pelayanannya kepada publik secara adil, merata, transparan, dan bertanggung jawab.

Dari penjelasan ini dapat dipahami bahwa pada tataran perspektif *Old Public Administration* (OPA) menempatkan pemerintah sebagai aktor utama dan memegang peran utama dalam seluruh proses produksi, distribusi barang dan jasa. Kata "Publik" dari *New Public Management* (NPM) lebih menjurus pada adopsi *privat sector* ke dalam manajemen sektor publik.

Sementara *New Public Service* (NPS) cenderung mengedepankan pemberdayaan masyarakat dengan memosisikan warga negara (*citizen*) sebagai pengambil keputusan maka *Perspektif Governance* sebagai

reposisi administrasi publik yang menempatkan aktor pemerintah, *privat sector* dan warga negara dalam kerangka manajemen publik, sehingga sebagai organisasi publik, tentu harus ditingkatkan kapasitasnya agar ada kemampuan, kecakapan, keterampilan yang bisa digunakan untuk memberikan pelayanan secara memadai berdasarkan tugas pokok dan fungsinya untuk melayani masyarakat.

## **2. Pengertian Capacity Building**

Pada dasarnya, Konsep *Capacity Building* memiliki batasan yang jika didefinisikan cukup beragam. Misalnya, (Hilderbrand et al., 1997) memberi batasan tentang *Capacity Building* sebagai *upaya* untuk meningkatkan kemampuan organisasi publik dalam mencapai tujuan tertentu dengan bekerjasama ataupun secara mandiri dengan organisasi lain. Sedangkan Milen (2000) melihat *Capacity Building* sebagai sebuah proses penguatan yang berkelanjutan untuk menunjukkan fungsi utama, sebagai penyelesaian masalah, untuk menemukan dan memahami kebutuhan obyek yang akan dikembangkan. Sementara (Lisane Brown, Anne LaFond, 2001) menjelaskan bahwa *Capacity Building* merupakan sebuah proses yang dapat meningkatkan kemampuan seseorang, atau kelompok ataupun suatu organisasi dalam upaya mencapai tujuan.

Hal senada juga dikemukakan (Morrison, 2001) bahwa *Capacity Building* sebagai suatu proses yang mengantar pada perubahan pada level individu, kelompok, organisasi dan sistem dalam kaitannya dengan memperkuat kemampuan penyesuaian individu dan organisasi sehingga tanggap terhadap perubahan lingkungan yang ada.

Sedangkan Bayan (2007) dalam (Bambang, 2016) menggambarkan bahwa dengan meningkatkan kapasitas sesuai keterampilan, sikap, dan pengetahuan maka elemen-elemen organisasi akan lebih efektif berkontribusi dalam pemerintahan. Dengan demikian hasilnya adalah pemerataan (yang lebih besar) akan tampak, kemudian akses ke pusat-pusat pengambilan keputusan, akan lebih bermanfaat bagi masyarakat.

Dalam konteks ini, (Bambang, 2016) memberi penekanan pada aspek jaringan (*linkages*) karena menurutnya pengembangan kapasitas untuk mencapai efektifitas mendapat perhatian khusus pada era *governance*. Selain itu, hasil yang dicapai memiliki pemerataan kekuasaan yang lebih besar, akses dalam pengambilan keputusan, dan distribusi manfaat yang lebih luas bagi masyarakat.

Berangkat dari konsep atau pemahaman yang dikemukakan di atas maka ada sejumlah karakteristik yang dapat dipahami dari konsep *Capacity Building* ini, yaitu : *Pertama*, *Capacity Building* merupakan suatu proses atau strategi. *Kedua*, *Capacity Building* mengarahkan fokus pada peningkatan kemampuan. *Ketiga*, *Capacity Building* “membangun” pada level individu, organisasi (institusi/komunitas) atau sistem. *Keempat*, Tujuan *Capacity Building* senantiasa merespons perubahan-perubahan pada lingkungan.

### **3. Tujuan Capacity Building**

Tujuan utama *capacity building* adalah mewujudkan penyelenggaraan pelayanan publik agar sesuai harapan. Artinya bahwa



*capacity building* dimaksudkan untuk membuat semakin baik tindakan para penyelenggara pelayanan publik (Bambang, 2016). Sementara itu, menurut Daniel Rickett seperti dikutip Hardjanto, (2006:67) bahwa *capacity building* bertujuan menjadikan organisasi mampu dan bertumbuh mencapai tujuan dan misi organisasinya. (Morrison, 2001) menyebutkan bahwa tujuan *capacity building* adalah upaya untuk beradaptasi dengan lingkungan dengan cara mengembangkan kemampuan dan meminimalisir kekurangpahaman terhadap sesuatu.

Menurut (Bambang, 2016) tujuan pengembangan kapasitas adalah :

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

Sedangkan menurut (Prasetyo et al., 2020) *capacity building* dilakukan untuk mencapai dua hal yakni : pertama, *capacity building* menjamin keberlangsungan (*sustainability*). Kedua, mewujudkan atau meningkatkan kinerja yang dibuktikan melalui a) efisiensi waktu. b) efektivitas. c) responsivitas. d) Pembelajaran individu, kelompok, organisasi dan system.

Sementara (Keban, 2000), melihat bahwa capacity building sesungguhnya dilakukan dengan tujuan **pertama**, sebagai strategi untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas kinerja. **Kedua**, memelihara nilai-nilai moral dan etos kerja organisasi dalam kaitannya mencapai pemenuhan visi. **Ketiga**, menerapkan nilai-nilai positif guna keberlanjutan organisasi, keempat, mencapai kemandirian atau otonom. dan **keempat**, mengembangkan kolaborasi dan kerjasama dengan lingkungan strategis dengan berpegang pada prinsip-prinsip yang saling menguntungkan.

Dengan demikian lebih lanjut (Keban, 2000) menyatakan bahwa tujuan pengembangan sumberdaya manusia misalnya, seharusnya dipandang sebagai bagian tak terpisahkan dari strategi untuk memperbaiki efisiensi dan efektivitas dengan merawat nilai-nilai moral dan etos kerja yang lebih ditujukan pada pengembangan kapasitas individu dan kelompok. Sedangkan Pengembangan kelembagaan merupakan strategi penting agar suatu lembaga mampu: (1) mendesain rencana strategis (renstra) agar organisasi memiliki visi yang jelas; (2) merancang kebijakan tanpa melupakan nilai efisiensi, efektivitas, transparansi, responsivitas, keadilan, partisipasi, dan keberlanjutan; (3) mendesain organisasi untuk menjamin efisiensi dan efektivitas, tingkat desentralisasi dan otonomi yang lebih tepat, dan (4) melaksanakan tugas-tugas manajerial agar lebih efisien, efektif, fleksibel, adaptif, dan lebih berkembang. Dan pengembangan jaringan kerja, misalnya merupakan strategi untuk meningkatkan kemampuan bekerja sama atau kolaborasi dengan pihak-pihak luar dengan prinsip saling menguntungkan.

#### 4. Konsep Penguatan Kapasitas Organisasi

Penguatan kapasitas seringkali dimaknai sebagai dua hal yang berbeda oleh beberapa ilmuwan. *Capacity building* dianggap sebagai *Capacity Development* atau *Capacity Strenghtening* yang mengisyaratkan suatu prakarsa pada pengembangan kemampuan yang sudah ada (*existing capacity*) sementara yang lain merujuk pada *Constructing Capacity* sebagai proses kreatif membangun kapasitas. (Riyadi, 2004).

Riyadi menyatakan *Capacity Building* berbeda dengan *Capacity Development*. *Capacity Development* merujuk pada upaya peningkatan kapasitas yang sudah ada (*existing capacity*). Peningkatan kapasitas telah dilakukan namun untuk mempertahankan dan mengembangkannya itu yang dinamakan *Capacity Development*. Sedangkan *Capacity Building* sendiri merujuk pada *Constructing Capacity* yaitu upaya peningkatan kapasitas yang sebelumnya memang belum ada. Orientasinya adalah mengganti nilai-nilai lama dengan nilai-nilai baru untuk mencapai tujuan bersama di dalam organisasi. (Riyadi, 2004)

Penguatan kapasitas merupakan suatu proses untuk melakukan sesuatu atau serangkaian gerakan, perubahan multi level di “dalam” individu, kelompok-kelompok, organisasi-organisasi dan sistem-sistem untuk memperkuat kemampuan penyesuaian individu dan organisasi sehingga tanggap terhadap lingkungan yang ada, agar mampu merespon lingkungan yang dinamis. Peningkatan kapasitas membutuhkan desain strategi bagi organisasi untuk menentukan skala prioritas dan sumberdaya. Hal penting dalam penguatan kapasitas, yang perlu

dilakukan oleh organisasi adalah menyusun perencanaan strategi organisasi dengan memanfaatkan pendekatan analisis SWOT yaitu membandingkan Kekuatan (*Strengthening*), kelemahan (*Weakness*), kesempatan (*Opportunities*) serta ancaman (*Threatment*). Lingkungan menjadi hal yang sangat penting bagi penguatan kapasitas. Baik itu lingkungan internal yang melihat bagaimana kekuatan yang dimiliki oleh organisasi tersebut, bisa memanfaatkan sumberdaya yang dimiliki untuk mencapai tujuan dari organisasi maupun dalam mengidentifikasi kelemahan yang bisa menimbulkan kerugian organisasi tersebut. Setelah lingkungan internal, organisasi perlu menyusun skala prioritas dan sumberdaya yang dimiliki dalam penguatan kapasitas harus melakukan analisis lingkungan secara eksternal dengan memanfaatkan kesempatan yang ada dan menganalisis juga ancaman yang ditimbulkan dari lingkungan eksternal bahkan mengubah ancaman menjadi tantangan untuk mencapai tujuan bersama.

Penguatan kapasitas mencakup berbagai strategi yang harus dilakukan dengan meningkatkan efisiensi, efektivitas, responsivitas, dari Kinerja Pemerintah (Morrison, 2001). Penguatan kapasitas yang dimaksud ini pada hakekatnya untuk menciptakan keefektifan dari kinerja, Jika dilihat dari tujuannya penguatan kapasitas dijelaskan secara sederhana. Penguatan kapasitas merupakan proses meningkatkan kemampuan (seseorang, organisasi atau sistem) untuk mencapai tujuan-tujuan yang dicita-citakan” (Brown et al., 2001).

Dari beberapa pengertian diatas penguatan kapasitas bisa dimaknai sebagai upaya yang dilakukan oleh individu, organisasi maupun kelompok dalam upaya untuk meningkatkan kemampuan agar tujuan yang telah ditetapkan bisa tercapai. Pemaknaan ini menjadi landasan bagi penelitian ini, sehingga untuk mencapai tujuan penguatan kapasitas organisasi dilakukan tanpa mengabaikan lingkungan (internal maupun eksternal). Penguatan kapasitas juga bukan terjadi sekali namun terus berkembang dan mengikuti pola perkembangan zaman dan memiliki kompleksitas permasalahan serta bersifat dinamis karena mengikuti dinamika lingkungan.

Umumnya, sebuah organisasi memainkan peran maksimalnya pada dua tataran logika utama yakni logika konsekuensi dan kesesuaian. Hal ini seperti diulas (Bambang, 2016) dengan meminjam istilah Olsen (1989) sebagai berikut : *Pertama*, Logika Konsekuensi didasarkan kepada pemenuhan tindakan dalam mencapai tujuan tertentu. Logika ini mengacu pada perspektif instrumental, dimana organisasi dan aktivitasnya dijadikan sebagai instrument di tangan pemimpin, untuk mengejar tujuan-tujuan tertentu. Logika ini dipilih karena menganggap apa yang dilakukan sebagai sesuatu yang telah disesuaikan dan telah berlangsung dengan baik bagi organisasi di masa lalu, atau karena dianggap sebagai sesuatu yang ada di lingkungan organisasi pada saat ini. Dalam konteks ini organisasi merupakan wadah dimana administrasi dijalankan demi mencapai tujuan. Disini, fokusnya ada pada upaya organisasi menjalankan misinya (tugasnya). Misi menjadi dasar bagi organisasi

dalam melaksanakan tugas utamanya dan acuan dalam memberi rangsangan tugas-tugas lainnya yang semakin kompleks. Dalam hal ini misi menjadi “pengingat” bagi organisasi ketika berusaha untuk keluar dari jalur utamanya. *Kedua*, adalah Logika Kesesuaian yang dapat dipahami dalam sudut pandang kelembagaan. Dalam konteks ini institusi organisasi menghubungkan dirinya kepada lingkungan yang lebih luas dalam memahami domain, batas dan legitimasinya.

Dengan memahami prinsip dan acuan, organisasi berupaya menyelaraskan tujuan dengan kemampuan secara internal dan beradaptasi dengan lingkungan eksternalnya. Logika ini, berupaya mencapai visi yang mengarahkan organisasi pada tujuan dan kondisi yang mendukung pencapaian tujuan. Perpaduan dua logika ini, justru sangat membantu organisasi dalam mencapai tujuannya karena konsekuensi yang jelas akan memberi makna pada proses penyesuaian secara komprehensif.

Sementara itu, Konsep Kapasitas Organisasi dapat ditelusuri dari perspektif Teori Organisasi yakni, terkait dengan *Perspektif Sistem Rasional, Sistem Alamiah, dan Sistem Terbuka* (Scott & Davis, 2015)

*Pertama, Sistem Rasional.* Organisasi adalah kapasitas kolektif yang berorientasi mengejar tujuan yang spesifik dan menunjukkan struktur sosial yang relatif sangat diformalkan. Disini, organisasi tidak saja berfokus pada karakteristik khas tetapi juga pada struktur normatifnya. Rational dan Struktur Normatif menuntut organisasi untuk memiliki kemampuan bertahan selama mungkin (Scott & Davis, 2015). Organisasi

dirancang (sedemikian rupa) untuk melakukan serangkaian kegiatan tertentu, artinya ia didesain lebih dari sekedar struktur sosialnya, organisasi diharapkan dapat mencapai stabilitas dari waktu ke waktu dan terlepas dari perubahan anggotanya yang merupakan satu fungsi utama yaitu formalisasi. Kemampuan bertahan tidak selalu berarti efektivitas, karena organisasi dapat bertahan walaupun dipandang tidak kompeten (Meyer & Zucker, 1990). Daya tahan tidak harus disamakan dengan kekakuan. Beberapa bentuk baru dari organisasi dirancang untuk menggabungkan fleksibilitas dengan pemeliharaan dalam konteks kemampuan dengan mengubah kombinasi personil, struktur dan mungkin saja tujuan (Scott & Davis, 2015). Maka untuk dapat bertahan setidaknya organisasi harus mampu menyesuaikan perilakunya dalam merespon lingkungan. Fokus organisasi dalam meningkatkan kemampuan bertahan pada lingkungan yang terus berubah harus didukung informasi, sebagai umpan balik (*feedback*) terhadap kinerja dan lingkungan sosial yang mendukung (Staats et al., 2004).

*Kedua, Organisasi Sebagai Sistem Alamiah.* Pada konteks ini, organisasi merupakan kolektivitas yang pesertanya mengejar beragam kepentingan, baik yang berbeda ataupun umum, serta mengakui nilai pengabdian organisasi sebagai sesuatu yang penting ((Scott & Davis, 2015). Hubungan struktur informal yang berkembang, lebih berpengaruh dalam membimbing perilaku anggota dari pada menggunakan struktur formal. Konsep ini kemudian berkembang menjadi kebiasaan dan nilai yang harus dipahami setiap individu dalam organisasi. Artinya bahwa

organisasi merupakan sarana yang dapat melakukan hal yang sama dengan cara yang sama secara berulang (*repetitif*) dan untuk berbagai jenis kegiatan merupakan keuntungan yang terkait dengan karakteristiknya. Dalam organisasi akan terlihat berbagai mekanisme kontrol yang dimanfaatkan termasuk formalisasi, struktur otoritas, menjabarkan aturan dan rutinitas, budaya yang kuat, dan pemanfaatannya secara detail. Faktor-faktor ini dirancang untuk meningkatkan keandalan kegiatan pekerjaan. Untuk berbagai jenis kegiatan dan banyak situasi, kemampuan untuk menghasilkan produk (barang dan layanan andal) merupakan keuntungan yang berhubungan dengan keandalan organisasi. Organisasi yang memiliki keandalan tinggi biasanya ditandai dengan sikap menerima dan menyesuaikan dengan kegagalan (*adaptif*), keengganan untuk menyederhanakan interpretasi, kepekaan terhadap kegiatan, komitmen terhadap ketahanan (konsisten) dan dibawah struktur tertentu (Weick et al 1999 sebagaimana dikutip Irawan, 2016).

*Ketiga, Organisasi Sebagai Sistem Terbuka.* Dalam hal ini, organisasi dianggap sebagai kumpulan arus proses dan kegiatan yang memiliki saling ketergantungan, menghubungkan koalisi anggota pada sumber daya material yang lebih luas dan lingkungan kelembagaan (Scott, 2003 dalam Irawan, 2016). Perspektif terbuka menekankan pentingnya unsur budaya kognitif dalam Pembangunan Organisasi. Organisasi berada dalam konteks budaya dan terus mengadopsi dan mengadaptasi format lingkungan, baik secara intensif maupun secara tidak sengaja. Sistem terbuka ini, mengarah kepada akuntabilitas.



Dalam memahami ketiga Perspektif Teori Organisasi ini, Thomson (2003) mengembangkan prinsip dasar yang dapat digunakan untuk “menyelaraskan” tiga perspektif ini, yakni dalam menganalisis organisasi, ketiga teori ini dapat dilakukan pada konteks yang memang dibutuhkan karena memiliki *justifikasi* yang diakui secara ilmiah. Oleh sebab itu, (Thompson, 2003) mengembangkan apa yang telah dilakukan Parson (1960) dengan membedakan organisasi pada tiga level tingkatan, yakni level teknis, manajerial dan kelembagaan.

*Pertama*, Level Teknis. Pada bagian ini merupakan bagian dari organisasi yang memiliki kapasitas menjalankan fungsi dalam menghasilkan produk yang kemudian dapat mengubah input menjadi output (berinovasi)

*Kedua*, Level Manajerial. Dimana hal ini menjadi bagian dari organisasi yang memiliki kapasitas dan tanggung jawab menjalankan fungsi, merancang dan mengendalikan sistem yang menghasilkan barang dan jasa untuk pengadaan input dan membuat output dan untuk mengamankan dan mengalokasikan personil pada tiap-tiap unit dan fungsi.

*Ketiga*, Level Kelembagaan, yang merupakan kapasitas dari organisasi yang menghubungkan organisasi dengan lingkungan yang lebih luas, menentukan domainnya, menetapkan batas-batasnya, dan mengamankan legitimasinya.

## 5. Faktor-faktor Determinan Penguatan Kapasitas

Untuk memperkuat kapasitas, menurut Warsito dan Yuwono (2003:6) setidaknya dipengaruhi oleh faktor-faktor yang mendukung dan menghambat. Kedua hal ini dapat dilihat sebagai berikut :

### a. Faktor Pendukung Penguatan Kapasitas

- *Komitmen Bersama (collective commitments)*. Penguatan kapasitas memerlukan komitmen jangka panjang dari semua pihak yang terlibat dan menjadi modal dasar yang harus terus-menerus ditumbuhkembangkan dan dipelihara secara baik. Komitmen ini meliputi seluruh komponen yang ada dalam organisasi.
- *Kepemimpinan Yang Kondusif*. Dalam konteks lingkungan organisasi publik, harus didorong kepemimpinan yang dinamis untuk mengatasi tantangan ke depan yang semakin berat dan realitas keterbatasan sumber daya yang dimiliki sektor publik. Kepemimpinan kondusif membuka kesempatan yang luas bagi setiap elemen organisasi untuk menyelenggarakan pengembangan kapasitas.
- *Reformasi Peraturan*. Dalam sebuah organisasi harus disusun peraturan yang mendukung upaya pengembangan kapasitas dan dilaksanakan secara konsisten.
- *Reformasi Kelembagaan*. Reformasi kelembagaan menunjuk kepada bagian struktural dan kultural. Maksudnya adalah adanya budaya kerja yang mendukung pengembangan kapasitas.

- *Pengakuan Kekuatan dan Kelemahan yang dimiliki.* Mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan agar dapat disusun program pengembangan kapasitas yang baik.

#### **b. Faktor Penghambat Penguatan Kapasitas**

Warsito dan Yuwono (2003:9) menjelaskan bahwa terdapat lima faktor yang bisa menjadi hambatan *Capacity Building* yaitu :

- *Resistensi Legal-Prosedur*, biasanya digunakan oleh pihak-pihak yang tidak mendukung pengembangan kapasitas dengan beragam alasan.
- *Resistensi dari Pemimpin.* Khususnya supervisor, ini mendasarkan diri pada argumen bahwa dengan pengembangan kapasitas, maka mau tidak mau kemampuan staf akan meningkat dan bisa saja memicu kedudukan strukturalnya.
- *Resistensi Staf.* Hambatan yang paling utama adalah bahwa pengembangan kapasitas merupakan sebuah inovasi atas perubahan, sehingga mereka harus melakukan perubahan atau usaha-usaha inovatif. Mungkin ada sebagian staf yang kurang dinamis dan tidak positif menyambut perubahan, sehingga berdampak negatif terhadap program pengembangan kapasitas tersebut.
- *Resistensi konseptual.* Muncul karena program pengembangan kapasitas menimbulkan pekerjaan dan beban yang harus ditanggung oleh semua elemen yang ada dalam organisasi tersebut. Mereka berpendapat bahwa dengan lebih efektif akan

menambah beban kerjanya, padahal beban kerja ini tentu berkorelasi positif dengan penambahan upah.

- *Resistensi berupa mis-persepsi*, yaitu mis-persepsi bahwa pengembangan kapasitas akan menimbulkan *self capacity building*. Artinya, kemampuan individu menjadi diabaikan tanpa melihat aspek-aspek lainnya, padahal koordinasi, kooperasi, kolaborasi, dan berbagai elemen dalam organisasi sangat menentukan keberhasilan pengembangan kapasitas dalam organisasi itu sendiri. Ini merupakan persepsi yang keliru yang sering terjadi dalam konteks organisasi.

## **6. Dimensi Pengembangan SDM**

Istilah Pengembangan Sumber Daya Manusia (PSDM) dalam bahasa Inggris disebut *Human Resource Development* (HDR) merupakan hal penting dalam upaya menciptakan keunggulan kompetitif SDM dan organisasi dari para pesaingnya. Istilah HDR diciptakan Leonard Nedler tahun 1969 pada konferensi American Society of Training and Development (ASTD) di Miami Florida. Para pakar telah mengemukakan berbagai definisi. Misalnya saja, Leonard Nadler (1990) memberi batasan PSDM sebagai “... *organised learning experiences in definite time period to increase the probability of improving job performance growth...*” sementara itu, Jerry W Gilley & Steven A Egglund (1989) menyebutkan bahwa “...*we define HRD as organized learning activities arranged within an organization in order to improve performance and/or personal growth*”

*for the purpose of improving the job, individual, and/or the organization...".(Wirawan, 2015)*

Pada sisi yang lain, Wirawan mendefinisikan PSDM sebagai program pembelajaran yang disengaja dan dilaksanakan dalam waktu tertentu dengan tujuan antara untuk mengembangkan pengetahuan, kompetensi sikap, motivasi dan perilaku SDM dan tujuan akhirnya untuk mengembangkan kinerja SDM dan kinerja organisasi. Dalam konteks ini menurut (Wirawan, 2015) ada beberapa aspek yang perlu dijelaskan lebih lanjut yakni : *Satu, Program Pembelajaran.* PSDM disebut sebagai program pembelajaran dimana para pegawai mengikuti proses pembelajaran yang dirancang khusus oleh organisasi tempat mereka bekerja. Disebut proses pembelajaran karena ada kurikulum dan materi yang dipelajari, ada metode belajar dan ada instruktur yang melaksanakan pembelajaran. Istilah yang digunakan cukup beragam. Untuk pegawai yang mengikuti pembelajaran disebut partisipan, petatar, dan traini (*trainee*), sedangkan untuk mereka yang memberi pembelajaran disebut trainer, petatar, instruktur, fasilitator bahkan widyaiswara. *Dua, Program PSDM disengaja.* Program dirancang dan dilaksanakan oleh organisasi sebagai bagian dari MSDM dalam upaya mencapai tujuan organisasi. Program tersebut mempunyai tujuan dan sasaran, ada materi yang harus dipelajari (kurikulum) dengan metode tertentu dan diberikan oleh instruktur yang mempunyai kompetensi profesional. Sungguhpun demikian, PSDM dapat diberikan secara formal. Misalnya pelatihan di kelas, dan diberikan secara informal dimana peserta harus belajar sendiri melalui membaca

buku, membaca artikel, melalui video dan audio yang disediakan atau melalui internet. Metode pembelajaran yang digunakan biasanya disebut andragogy (pembelajaran orang dewasa). *Tiga*, Dilaksanakan dalam waktu tertentu. PSDM merupakan kegiatan investasi yang dapat diukur nilai pengembalian investasinya (*return on investment*) dan terkait dengan biaya operasi. Perencanaan dan pelaksanaan PSDM memerlukan biaya. Makin lama pelaksanaan PSDM makin tinggi biayanya. Para pegawai yang mengikuti program pelatihan tidak bekerja, karenanya organisasi akan kehilangan produktivitas pegawai yang dapat saja dihitung nilai rupiahnya. Disamping itu, ada juga biaya sosialnya, misalnya dengan memperhatikan faktor keluarga yang ditinggal dalam waktu tertentu yang juga dipertimbangkan untuk diukur hasil dan manfaatnya. *Empat, Tujuan PSDM*. PSDM mempunyai dua tujuan, yakni tujuan antara dan tujuan akhir. Tujuan antaranya adalah pengembangan pengetahuan, sikap, perilaku, motivasi, etos kerja, disiplin kerja dari para peserta. Dengan dicapainya tujuan antara dapat diprediksi kinerja pegawai yang merupakan tujuan akhir PSDM dapat meningkat. Jika kinerja pegawai meningkat maka hasil kinerja organisasi pun akan meningkat.

Program PSDM banyak jenisnya baik yang dilakukan secara formal maupun informal, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar organisasi. Tapi menurut (Wirawan, 2015) secara umum program PSDM dapat dikelompokkan menjadi pelatihan (*training*), pendidikan (*education*) dan pengembangan (*development*).

**a. Pelatihan (training).**

Pelatihan merupakan PSDM yang dirancang khusus untuk mengembangkan pengetahuan, keterampilan, kompetensi, sikap dan perilaku pegawai dalam rangka mengembangkan kinerja para pegawai dalam rangka melaksanakan pekerjaannya yang sedang dikerjakannya saat ini. Untuk pelatihan jenis ini dapat dibedakan menjadi dua bagian yaitu pelatihan prajabatan dan pelatihan dalam jabatan.

- Pelatihan prajabatan yaitu pelatihan untuk mempersiapkan para calon pegawai mengenai semua aspek organisasi tempat ia akan dipekerjakan dan pekerjaan yang akan dilakukan oleh setiap individu pegawai. Pesertanya adalah para pegawai dalam proses prajabatan atau masa percobaan. Pada akhir masa prajabatan pegawai akan dinilai kinerjanya apakah memenuhi standar kinerja atau tidak. Para pegawai yang tidak memenuhi standar kinerja yang ditetapkan akan diputuskan hubungan kerjanya.
- Pelatihan dalam jabatan adalah pelatihan yang dirancang dan dilaksanakan untuk mengembangkan pengetahuan, keterampilan, sikap, perilaku yang diperlukan para pegawai untuk mengembangkan kinerjanya dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya yang sedang dilaksanakannya. Disamping itu, jenis pelatihan ini juga untuk menyelesaikan problem-problem yang dihadapi oleh para pegawai dan organisasi.

### **Pendidikan (education).**

Pendidikan adalah PSDM yang ditujukan untuk mempersiapkan pegawai untuk pekerjaan baru yang akan ditugaskan kepadanya. Misalnya ia seorang pegawai akan diangkat menjadi kepala seksi suatu unit kerja. Ia belum pernah menduduki posisi tersebut dan belum mempunyai pengetahuan dan pengalaman mengenai tugas tersebut. agar dia dapat melaksanakan pekerjaan barunya dengan baik, ia dididik sebagai kepala seksi. Pengetahuan, keterampilan, dan kompetensinya dikembangkan. Dalam pasal (1) PP No 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil dijelaskan bahwa pendidikan dan pelatihan disingkat (diklat) adalah proses penyelenggaraan belajar-mengajar dalam rangka meningkatkan kemampuan pegawai negeri sipil. Diklat berupaya meningkatkan calon pegawai negeri sipil dan pegawai negeri sipil. Pasal (2) PP tersebut mengemukakan tujuan diklat adalah : *Pertama*, Meningkatkan pengetahuan, keahlian, keterampilan dan sikap untuk dapat melaksanakan tugas jabatannya secara profesional dengan dilandasi kepribadian dan etika Pegawai negeri sipil sesuai kebutuhan instansi. *Kedua*, Menciptakan aparatur yang mampu berperan sebagai pembaru dan perekat persatuan dan kesatuan bangsa. *Ketiga*, Memantapkan sikap dan semangat pengabdian yang berorientasi pada pelayanan, pengayoman, dan pemberdayaan masyarakat. *Keempat*, Menciptakan kesamaan visi dan dinamika pola pikir dalam melaksanakan tugas



pemerintahan umum dan pembangunan demi terwujudnya pemerintahan yang baik.

PP No 101 Tahun 2000 tersebut mengelompokkan diklat menjadi diklat prajabatan dan diklat dalam jabatan yang terdiri dari diklat prajabatan golongan I untuk menjadi PNS golongan I, demikian diklat prajabatan golongan II untuk menjadi PNS golongan II dan diklat prajabatan golongan III untuk menjadi PNS golongan III. Sedangkan Diklat dalam jabatan terdiri dari diklat kepemimpinan (diklat pim), Diklat Fungsional dan Diklat Teknis.

Diklatpim terdiri dari Diklatpim tingkat IV untuk jabatan struktural eselon IV, Diklatpim tingkat III untuk jabatan struktural eselon III, Diklatpim tingkat II untuk jabatan struktural eselon II dan Diklatpim tingkat I untuk jabatan struktural eselon I.

Diklat fungsional, dilaksanakan untuk mencapai persyaratan kompetensi yang sesuai dengan jenis dan jenjang jabatan fungsional masing-masing. Jenis dan jenjang Diklat Fungsional untuk masing-masing jabatan Fungsional ditetapkan oleh instansi Pembina Jabatan Fungsional yang bersangkutan. Diklat teknis, dilaksanakan secara berjenjang sesuai dengan kebutuhan teknis dari instansi yang bersangkutan.

Sementara itu (Mangkunegara, 2003) menyatakan bahwa ada beberapa metode yang dapat digunakan untuk tujuan pengembangan SDM, seperti berikut : Pertama, *On the job training*. Mangkunegara meyakini bahwa hampir 90 persen pengetahuan pekerjaan diperoleh melalui metode *on the job training*. Menurutnya sebagai prosedur informal, obsevasinya sederhana dan mudah serta praktis. Pegawai

cukup mempelajari pekerjaannya dengan mengamati pekerja lain yang sedang bekerja dan kemudian mengobservasi pelakunya. Aspek lain lebih formal adalah dalam format. Dimana pegawai “senior” memberikan contoh cara mengerjakan pekerjaan dan pegawai baru memperhatikannya.

*Kedua, Metode on the job training.* Pada metode ini, peserta menggunakan perlengkapan nyata seperti peta-peta, gambar-gambar, sampel masalah dan mendemonstrasikan pekerjaan agar pegawai baru dapat memahami dengan baik, untuk mengajarkan skill yang dapat dipelajari dalam beberapa hari atau beberapa pekan.

*Ketiga, Vetibule atau balai;* adalah suatu ruangan isolasi atau terpisah yang digunakan untuk tempat pelatihan bagi pegawai baru yang akan menduduki suatu pekerjaan, metode ini cocok untuk banyak peserta yang dilatih dengan jenis pekerjaan yang sama dan dalam waktu yang sama.

*Keempat, Metode demonstrasi (contoh),* yaitu suatu demonstrasi yang menunjukkan dan merencanakan bagaimana suatu pekerjaan dikerjakan, memeragakan sesuatu melalui contoh.

*Kelima, Simulasi,* yaitu suatu situasi atau peristiwa menciptakan bentuk realitas atau imitasi dari realitas. Simulasi merupakan pelengkap sebagai teknik duplikat yang mendekati kondisi nyata pada pekerjaan.

*Keenam, Apprenticeship,* adalah sebuah metode training untuk mengembangkan keterampilan (*skills*) pengrajin atau pertukangan. Metode ini didasarkan dulu pada metode *on the job training* dengan memberikan petunjuk-petunjuk atau cara-cara pengerjaannya. Pegawai diberi bimbingan umum kemudian diberi kesempatan untuk langsung mengerjakan pekerjaannya.

*Ketujuh, Metode Ruang kelas*

(*Classroom*). Adalah metode *training* yang dilakukan di dalam kelas walaupun dapat dilakukan di area pekerjaan. Aspek-aspek tertentu dari semua pekerjaan lebih mudah dipelajari dalam ruangan kelas daripada *on the job*. Metode ruang kelas dapat dimaknai sebagai proses perkuliahan, konferensi, studi kasus, bermain peran dan pengajaran berprogram.

Selain itu, ada pula metode pelatihan lain yang dapat digunakan untuk pengembangan kapasitas, yaitu Pertama, *Understudies*, adalah sebuah metode untuk mempersiapkan peserta agar dapat melaksanakan pekerjaannya atau mengisi suatu posisi jabatan tertentu. Peserta pengembangan tersebut, pada masa yang akan datang akan menerima tugas dan bertanggung jawab pada posisi jabatannya. Konsep *understudies* merupakan suatu teknik perencanaan pegawai yang berkualitas untuk mengisi jabatan manajer. Kedua, *Job Rotasi* dan Kemajuan berencana; melibatkan perpindahan peserta dari satu pekerjaan ke pekerjaan lain, dari suatu penempatan ke penempatan lain dengan tujuan belajar. Peserta umumnya diberikan tugas dan tanggung jawab pada bagian yang dirotasikan kemudian dalam tahapan selanjutnya mereka akan diawasi dan kemudian dilakukan evaluasi. Ketiga, *Coaching-counseling*. *Coaching Counseling* adalah suatu prosedur mengerjakan pengetahuan dan keterampilan kepada pegawai bawahan. Pemberian bantuan kepada pegawai agar dapat menerima diri, memahami diri dan merealisasikan diri, sehingga potensinya dapat berkembang secara optimal dan tujuan perusahaan dapat tercapai.

### **Pengembangan (Development).**

Wirawan, (2015:198) menjelaskan pengembangan SDM dirancang untuk mengembangkan profesional dan personal para pegawai baik untuk kepentingan organisasi atau kepentingan individual pegawai yang terkait secara tidak langsung dengan pekerjaan. Upaya pengembangan pegawai yang terkait dengan organisasi banyak jenisnya, kehidupan perusahaan juga pegawainya tergantung pada para konsumen, nasabah, atau klien perusahaan. Semua pegawai perusahaan harus mempunyai sikap positif dan mempunyai rasa bertanggungjawab atas konsumen perusahaan walaupun sejumlah pegawai tidak berhubungan langsung dengan mereka. Para manajer sampai para operatif harus mengembangkan tanggung jawab sosial (*corporate social responsibility*). (Wirawan, 2015) memberi contoh misalnya jika terjadi bencana alam maka para pegawai harus mempunyai empati dan memberikan bantuan dan pertolongan kepada para konsumennya.

Program pengembangan yang paling sering dilakukan perusahaan dan lembaga pemerintah adalah pengembangan spiritualitas di tempat kerja (*spirituality in the work place*). Artinya seorang pegawai ia bekerja di tempat kerjanya tidak hanya bekerja untuk mendapatkan gaji agar ia dapat mencukupkan kebutuhan keluarganya, tapi ia bekerja dalam rangka memenuhi panggilan hidupnya untuk melayani klien, nasabah, konsumen ataupun pasiennya. Tanpa panggilan hidup maka dokter dan perawat merawat pasien sekadar melaksanakan pekerjaannya, bukan panggilan hidup dan berempati kepada kesehatan pasiennya. Seorang guru yang

tidak mempunyai spiritualitas di sekolah, dia masa bodoh, muridnya mengerti atau tidak mengenai apa yang diajarkannya ia tidak peduli. Guru profesional yang mempunyai spiritualitas di tempat kerja akan membaktikan dirinya kepada para murid, dia akan bekerja keras agar murid-muridnya berhasil dan dia akan kecewa jika mereka gagal.

Korupsi, kolusi dan nepotisme, tidak disiplin yang terjadi di Indonesia pada umumnya disebabkan para pejabat negara dan para pegawai negeri tidak mempunyai spiritualitas di tempat kerja. Di negara-negara maju dan juga di sebagian perusahaan di Indonesia dilakukan program pengembangan spiritualitas di tempat kerja agar para pegawai melayani konsumennya dengan baik dan meningkatkan kejujuran dan integritasnya.

Pengembangan pegawai yang sangat bermanfaat bagi kesejahteraan para pegawai yang berhubungan secara tidak langsung dengan perusahaan banyak jenisnya, pertama, mengembangkan kesehatan dan kesejahteraan pegawai. Pengembangan kesehatan dilakukan dengan pencegahan agar pegawai tidak menderita penyakit dilakukan dengan cara mencegah, bukan mengobati. Kalau pegawai sakit akan membebani perusahaan dengan asuransi kesehatan yang harus dibayar kepada dokter. Mencegah karyawan sakit dapat dilakukan dengan cara menjaga kebersihan ruangan kerja, ventilasi dan sinar yang mencukupi. Juga dapat dilakukan melalui senam, atau taise, sesudah makan siang, seperti yang dilakukan perusahaan-perusahaan Jepang. Untuk perusahaan besar, perusahaan menyediakan fitness center dimana para karyawan dapat berolahraga dan membersihkan diri setelah pulang

kerja. Hal ini sebenarnya bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan, sikap, perilaku, motivasi, etos kerja para pegawai untuk meningkatkan kinerja mereka, sehingga apabila kinerja pegawai meningkat maka kinerja organisasi akan meningkat.

#### **b. Praktek langsung.**

Praktek langsung atau *hands-on learning* sebenarnya merupakan bagian tak terpisahkan proses pembelajaran karena secara teoritis lebih dikenal sebagai metode belajar. Proses belajar memang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia, karena apapun yang diketahui seseorang umumnya diperoleh dari proses dimana dirinya mau untuk mempelajari sesuatu. Menurut (Subini, 2011) cara seseorang menerima informasi atau pelajaran dari lingkungan dimana ia berada disebut sebagai gaya belajar. Gaya belajar setiap orang tidak sama, karena tergantung dari karakter dan kepribadiannya, kepercayaan, pilihan-pilihan dan juga keyakinan seseorang. Ada yang bisa menerima pembelajaran dengan melalui membaca atau media lainnya seperti buku, radio, televisi dan lain sebagainya, tetapi ada juga yang akan cepat menerima rangsangan informasi ketika dilakukan dalam bentuk praktek langsung. Jadi gaya belajar itu sangat pribadi dan sulit untuk disamakan pada setiap individu. Itu sebabnya, proses pembelajaran yang berhasil setidaknya harus bisa menyesuaikan dengan audiens yang mengikutinya. Gaya belajar juga memiliki korelasi dengan cara menyerap informasi dan mengolahnya. Disinilah gaya belajar setiap orang itu menjadi penting sehingga informasi yang diterimanya dapat dipahami sehingga dapat meningkatkan

pemahaman dan pengetahuannya terhadap sesuatu. (Subini, 2011). Itu sebabnya Gaya belajar ini juga bertalian dengan hasil belajar sebagai tujuan dari pembelajaran itu sendiri. Purwanto (Purwanto, 2009) memberi batasan bahwa hasil pembelajaran itu akan tercermin melalui sikap dan tingkahlaku seseorang. ketika hasil belajarnya baik yang ditandai dengan capaian nilai tertinggi sikap seseorang akan berubah, demikian pula sebaliknya capaian yang diperolehnya kurang baik, maka sikapnya pun akan berubah. Dengan demikian hasil belajar itu tidak dapat dipisahkan dari gaya belajar seseorang. dalam kaitannya dengan praktek langsung sebenarnya merupakan bagian dari proses pengembangan SDM karena gaya belajar ini termaktub dalam pendidikan dan pelatihan.

### **c. Iklim Organisasi.**

Keith Davis dan John W Newstrom dalam Rosmiaty (2008) menjelaskan bahwa perilaku manusia dalam pekerjaan dipengaruhi iklim organisasi sebagai lingkungan dimana mereka bekerja. Organisasi dimaknai sebagai unit kerja, baik di perusahaan maupun di unit pemerintahan termasuk *civil society organization*. Iklim kerja bisa menghadirkan suasana kerja yang nyaman atau tidak nyaman dalam unit kerja dimana pegawai tersebut bekerja. Iklim kerja dapat bersifat unik, karena iklim kerja pada suatu unit kerja akan berbeda dengan iklim kerja pada unit-unit kerja yang lain, bahkan iklim kerja pada satu sub-unit kerja dengan satu sub-unit kerja lain meskipun berada dalam unit kerja yang sama bisa saja berbeda. Keunikan iklim kerja ini terjadi karena iklim kerja pada beberapa unit kerja dipengaruhi oleh unsur-unsur yang sama,

kendati demikian, hal ini tidak menjamin bahwa pada unit-unit kerja tersebut akan terwujud iklim kerja yang sama atau serupa benar. Sebab secara gradual iklim kerja yang sama atau serupa benar mempunyai tingkat kemampuan yang berbeda. Jika iklim kerja dianalogikan sebagai suasana, kondisi, ataupun situasi, maka ketidaksamaan iklim kerja ini bersifat kontinum. Kontinum disini dimaksudkan bahwa iklim kerja tidak bersifat polaris atau bertentangan secara ekstrim. Skala iklim kerja bergerak dari iklim kerja yang sangat tidak menyenangkan sampai pada iklim kerja yang sangat menyenangkan. Iklim kerja berkaitan dengan kemampuan dan kemauan kerja pegawai. Kemauan kerja ini akan berpengaruh terhadap partisipasi dan prestasi kerja pegawai. Iklim kerja yang tidak menyenangkan akan menurunkan partisipasi dan kemauan kerja pegawai. Sebaliknya, iklim kerja yang menyenangkan akan meningkatkan partisipasi, kemauan dan prestasi kerja pegawai. Keterkaitan itu memberi dampak pada produktivitas organisasi atau unit kerja. Untuk itu pemimpin organisasi atau unit kerja harus memahami unsur-unsur yang dapat berpengaruh terhadap pembentukan iklim kerja yang menyenangkan. Iklim kerja yang baik akan mendorong :

- 1) Timbulnya motivasi untuk bekerja secara baik.
- 2) Terciptanya kondisi yang tertib, aman dan menyenangkan.
- 3) Timbulnya kesadaran bersama akan pentingnya kebersamaan untuk menciptakan lingkungan kerja yang serasi.
- 4) Meningkatkan kinerja.

Adapun aspek-aspek kualitas kehidupan kerja adalah kompensasi, partisipasi SDM, Kesehatan lingkungan, Harapan karier, Pekerjaan yang menarik dan menyenangkan dan



supervisi yang baik melalui penilaian kinerja yang cermat. Ada 10 unsur yang berpengaruh terhadap iklim kerja suatu unit kerja, yakni : kualitas kepemimpinan, kadar kepercayaan, komunikasi (*bottom up, top-down, dan relationship*), perasaan melakukan pekerjaan, tanggung jawab, imbalan yang adil, penekanan pekerjaan yang rasional (nalar), kesempatan, pengendalian, struktur, dan birokrasi yang nalar dan keterlibatan pegawai. (Rosmiati, 2008). Sedangkan ukuran yang dapat dijadikan parameter untuk menilai iklim kerja yang kondusif menurut De Bettingnies, dalam Atmosudirdjo (2002:57) sebagaimana dikutip Rosmiati (2008) antara lain, 1) kepatuhan (*comformity*), reaksi dan respons (*reactance*), tanggung jawab (*responsibility*), pengambilan resiko (*risk taking*), standar, ganjaran (reward), semangat tim (*team spirit*), kejelasan (*clarity*) dan kehangatan (*warmth*).

George T Milkovich & John W Boudreau (1991) menjelaskan bahwa rekrutmen adalah sebuah proses identifikasi dan pencarian kandidat dari orang-orang yang kemudian akan diseleksi dan diterima pada pekerjaan yang ditawarkan. Sedangkan Myrna L Gusdorf (2008) mengatakan rekrutmen adalah proses menarik individu-individu pada waktu yang tepat dan disesuaikan dengan kemungkinan kualifikasi guna melamar pekerjaan.

Sementara Wirawan, 2015:133 menjelaskan bahwa rekrutmen SDM adalah proses menarik pelamar pekerjaan dengan mempergunakan metode perekrutan untuk mengumpulkan para pelamar pekerjaan untuk diseleksi dalam upaya memenuhi kebutuhan SDM organisasi.

Menurutnya, ada beberapa aspek yang terkait dengan rekrutmen yakni : *Pertama, Proses menarik para pelamar pekerjaan.* Rekrutmen adalah proses menarik para pelamar yang dapat berasal dari dalam organisasi atau dari luar organisasi. Jika kebutuhan tenaga dapat dipenuhi dari dalam organisasi maka organisasi harus mendahulukan pelamar dari dalam organisasi, misalnya untuk menduduki posisi atau jabatan tertentu yang lowong. Merekrut pelamar dari dalam lebih murah dan lebih cepat. Disamping itu pelamar tidak perlu mengikuti orientasi karena sudah memahami budaya dan iklim organisasi. Jika kebijakan organisasi tidak menginginkan pelamar dari dalam organisasi, karena rotasi dapat menimbulkan pergeseran banyak pegawai atau mungkin juga organisasi menginginkan darah segar dari luar organisasi jika organisasi memerlukan perubahan atau perkembangan organisasi. *Kedua, Mempergunakan metode perekrutan,* Wirawan menyebutkan bahwa ada banyak metode perekrutan yang sering digunakan diantaranya : memasang iklan di media massa (surat kabar, majalah, radio dan televisi); melalui perusahaan perekrutan SDM (*head hunter*) dan pengerahan tenaga kerja, di internet bursa kerja dan memasang pengumuman di kantor organisasi jika perekrutan internal. *Ketiga, Jumlah Pelamar.* Apabila dibutuhkan 5 pelamar untuk mengisi 5 jabatan maka dimungkinkan untuk membuka kesempatan untuk 25 pelamar atau lebih, disesuaikan dengan kebutuhan lowongan yang tersedia.

## 7. Dimensi Penguatan Kapasitas Organisasi Puskesmas

Untuk Penguatan Kapasitas Organisasi Puskesmas, dapat dikaji dari dimensi teori capacity building yang dikemukakan Merilee S Grindel (1997) yang kemudian peneliti sesuaikan dengan kebutuhan penelitian ini, sehingga untuk memberi pemahaman yang kritis dan teoritis dapat dijelaskan dari dimensi tata kelola manajemen, sistem insentif, fasilitas, kepemimpinan, budaya organisasi, komunikasi dan struktur organisasi.

**a. Tata Kelola Manajemen.** Tata kelola manajemen umumnya bertalian dengan penerapan fungsi-fungsi manajemen dalam organisasi oleh mereka yang bertanggung jawab menjalankan organisasi. Itu sebabnya (Frinces, 2008) menyatakan bahwa para pengelola organisasi (manajer) setidaknya harus terlibat dalam aktivitas dasar manajemen. Aktivitas tersebut dikelompokkan dalam berbagai kategori konseptual yang disebut fungsi manajemen. Ada beberapa fungsi manajemen misalnya *Perencanaan*, yaitu proses memutuskan suatu sasaran dan tujuan yang harus dicapai selama satu periode dan melakukan pemikiran atau tindakan untuk sasaran dan tujuan yang harus dicapai di masa yang akan datang. *Pengorganisasian*, yaitu menggolongkan dan menugaskan aktivitas, serta menyediakan otoritas yang diperlukan untuk menyelesaikan aktivitas yang menjadi agenda organisasi. *Penyusunan kepegawaian*, yaitu menentukan sumber daya manusia yang diperlukan dengan cara merekrut, menyeleksi, melakukan pelatihan dan mengembangkannya. *Kepemimpinan*, yaitu mengarahkan dan menggali perilaku umat manusia terhadap

pemenuhan yang menjadi sasaran dan tujuan, dan *Pengendalian*, adalah mengukur kinerja untuk mencapai sasaran dan tujuan organisasi, menentukan penyebab penyimpangan, dan mengambil tindakan yang bersifat korektif selama diperlukan. fungsi manajemen ini hanya beberapa kategori untuk mengklasifikasi pengetahuan yang berkenaan dengan manajemen. Karena fungsi manajemen semacam ini masih dinilai tumpang tindih, dan sulit mengklasifikasi beberapa kategori itu ketika melakukan fungsi-fungsi manajemen tersebut. itu sebabnya diperlukan suatu klasifikasi yang lebih rinci dan jelas kategorisasinya. Secara faktual fungsi manajemen tidak dapat dipisahkan dan saling bergantung satu dengan lainnya. Henry Mintzberg (1972) sebagaimana dikutip (Frinces, 2008) mengajukan metode lain yang berkenaan dengan mekanisme kerja dengan memperkenalkan konsep peranan manajerial yakni peran interpersonal, peran informasional dan peran decisional. *Peran interpersonal* . Ada peran *Figurehead*. Peran ini misalnya mewakili unit organisasi di dalam semua hal secara formalitas. Peran *Liaison*, yakni saling berhubungan dengan mitra kerja dan orang lain di luar unit organisasi untuk mendapatkan informasi dan kebaikan. Peran *Leader*, yakni menyediakan bimbingan dan motivasi kepada kelompok kerja dan menggambarkan atmosfer tempat kerja. *Peran Informasional*. Terdiri dari peran monitor, bertindak sebagai pengawas dan kolektor informasi. *Peran Disseminator*, bertindak mentransmisi informasi khusus di dalam organisasi. Peran spoksperson, yakni peran

memberitahukan informasi organisasi ke dalam lingkungan organisasi. *Peran Decisional*. *Peran entrepreneur*, yakni peran inisiatif untuk berubah. *Peran Disturbance handler*, ketika organisasi terancam misalnya ada konflik dan lain sebagainya. *Peran Resource allocator*, yakni peran memutuskan bahwa organisasi akan membelanjakan sumber daya. *Peran Negotiator*, yakni peran ketika organisasi dalam proses negosiasi yang utama dan tidak rutin dengan berbagai organisasi atau individu lain.

Ada tiga pendekatan untuk menguji proses manajemen dengan mengkategorikan beberapa keterampilan yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan yakni keterampilan konseptual, yaitu dalam kaitannya dengan pengambilan keputusan, perencanaan, dan pengaturan. Keterampilan hubungan antarmanusia, yaitu menyangkut pengertian banyak orang dan mampu bekerja dengan mereka secara baik dan keterampilan teknis, adalah menyangkut kemampuan melakukan mekanisme pekerjaan tertentu.

#### **b. Sistem Insentif**

Kata "insentif" menurut Kamus umum Bahasa Indonesia versi online menyebutkan sebagai sebuah kata benda yang penyebutannya terdiri dari beberapa suku kata : in-sen-tif. Kata ini mengandung arti tambahan penghasilan dalam bentuk uang, barang dan sebagainya yang diberikan untuk meningkatkan gairah kerja (KBBI, 2021) Dari pengertian ini sesungguhnya dapat dimengerti bahwa insentif merupakan pemberian bonus atau kompensasi yang diberikan oleh organisasi atau perusahaan

kepada karyawannya. Kompensasi tersebut diberikan diluar gaji pokok yang memang harus didapatkan oleh para pekerja. Sehingga dengan adanya kompensasi tersebut menjadi semacam tambahan penghasilan di luar gaji yang harus diterima setiap bulannya.

- Tujuan Pemberian Insentif

Tujuannya untuk memotivasi para karyawan agar bekerja lebih maksimal karena kinerjanya dihargai organisasi atau perusahaan. Pemberian insentif sebenarnya dimaksudkan agar perusahaanpun dapat menikmati hasilnya yakni meningkatnya kinerja organisasi atau perusahaan oleh karena kinerja karyawan meningkat dengan adanya pemberian insentif atau kompensasi tersebut (Radius, 2020)

- Jenis-jenis pemberian insentif

Insentif atau kompesasi ini biasanya diterima oleh karyawan sebuah organisasi atau perusahaan dalam beberapa bentuk. Yaitu finansial dan non finansial. Pemberian insentif ini biasanya dengan persetujuan pimpinan sehingga pemberian tersebut menjadi sesuatu yang dapat menggairahkan bawahan untuk semakin rajin dan meningkatkan kinerjanya. (Radius, 2020) menyatakan bahwa jenis-jenis insentif yang diberikan biasanya terbagi atas dua jenis yaitu insentif dalam bentuk finansial dan non-finansial. Insentif dalam bentuk finansial berupa uang dengan jumlah tertentu yang disertai dengan kriteria tertentu. Sedangkan insentif dalam bentuk non finansial terdiri dari promosi jabatan, penghargaan berupa piagam atau sertifikat, berada di lingkungan kerja yang positif dan memiliki hubungan yang lebih baik dengan atasan.

### **c. Fasilitas.**

(Moenir, 1989) menyebutkan bahwa fasilitas merupakan segala sesuatu yang ditempati dan diminati oleh pegawai baik dalam hubungan langsung dengan pekerjaan maupun untuk kelancaran pekerjaan sehingga dalam melakukan pekerjaan dapat dikerjakan dengan baik. Dari strukturnya fasilitas kerja dapat dibedakan menjadi alat kerja manajemen dan alat kerja operasional. Alat kerja manajemen berupa aturan yang menetapkan kewenangan dan kekuasaan dalam menjalankan kewajibannya. Jadi dengan alat kewenangan dan kekuasaan itulah manajemen dapat menjalankan fungsinya untuk memimpin, mengarahkan, mengatur dan mengawasi pelaksanaan pekerjaan oleh pegawai. Dalam konteks ini dapat dipahami bahwa semua alat kerja di kantor. Sementara itu, perlengkapan (fasilitas kerja) adalah semua benda atau barang yang digunakan dalam pekerjaan tetapi tidak langsung untuk memproduksi, melainkan berfungsi sebagai pelancar dan penyegar dalam pekerjaan. Termasuk dalam perlengkapan kerja ini antara lain : *Pertama*, gedung dengan segala sarana yang diperlukan, termasuk jalan, selokan, air bersih, pembuangan air kotor dan halaman parkir. *Kedua*, ruang kerja dan ruangan lain yang memadai dengan layout yang efisien. *Ketiga*, penerangan yang cukup. *Keempat*, meubel yang meliputi meja dan kursi kerja, meja dan kursi tamu, almari dengan segala bentuk dan keperluan, meja serba guna dan segala macam meja kursi lemari yang diperlukan di tempat kerja. *Lima*, alat komunikasi berupa telepon, teleks dan kendaraan bermotor (sebagai perlengkapan kerja) antara lain untuk transportasi antar

jemput pegawai dan untuk urusan lainnya. *Enam*, alat-alat yang berfungsi untuk penyegar ruangan, seperti kipas angin, exhaust fan, air condition (ac), termasuk segala peralatan rumah tangga kantor untuk berbagai kebutuhan perkantoran dan penunjang pelayanan kebutuhan organisasi yang bersangkutan. Dengan fasilitas ini tentu akan membedakan program organisasi yang satu dengan organisasi yang lainnya. misalnya fasilitas pendukung untuk organisasi yang bergerak di sektor kesehatan akan berbeda kebutuhan fasilitasnya dengan organisasi yang bergerak di bidang pendidikan dan transportasi pada umumnya. Sementara itu, (Lapiyaody, 2006) menyatakan bahwa fasilitas kerja adalah sarana pendukung dalam aktivitas kantor pemerintahan yang berbentuk fisik dan digunakan dalam kegiatan normal, memiliki jangka waktu kegunaan yang permanen dan memberikan manfaat untuk masa yang akan datang. Semakin besar aktivitas suatu kantor pemerintahan maka semakin lengkap pula fasilitas dan sarana pendukung dalam proses kegiatan untuk mencapai tujuan. Suatu kantor pemerintahan harus mempunyai berbagai macam kelengkapan fasilitas kerja seperti gedung kantor, komputer, meja, kursi, lemari dan fasilitas pendukung lainnya seperti kendaraan dinas dan lain sebagainya.

#### **d. Kepemimpinan.**

Kepemimpinan menurut (Maxwell, 1995) adalah kemampuan memperoleh pengikut. Oleh sebab itu ia menjelaskan pemimpin terkemuka suatu kelompok tertentu mudah ditemukan. (Kartini Kartono, 2005) menyebutkan kepemimpinan adalah kemampuan untuk



memberikan pengaruh yang konstruktif kepada orang lain untuk melakukan satu usaha kooperatif untuk mencapai tujuan yang direncanakan. (Nawawi Hadari dan Martini Hadari, 2004) memberi batasan kepemimpinan sebagai kemampuan atau kecerdasan yang mendorong sejumlah orang agar bekerjasama dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan yang terarah pada tujuan bersama. Dari berbagai batasan di atas, (Pasolong Harbani, 2010) menyimpulkan bahwa kepemimpinan adalah kemampuan pemimpin dalam memengaruhi orang lain dalam melakukan kerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Sementara itu Greenberg dan Baron dalam Wibowo (2013) menyebutkan bahwa kepemimpinan sebagai proses dimana satu individu memengaruhi anggota kelompok lainnya menuju pencapaian tujuan kelompok atau organisasional yang didefinisikan. Sedangkan pemimpin adalah individu dalam kelompok atau organisasi yang paling berpengaruh terhadap orang lain. McShane dan Von Glinow (dalam Wibowo, 2013) juga menyatakan bahwa kepemimpinan adalah tentang memengaruhi, memotivasi, dan memungkinkan orang lain memberikan kontribusi ke arah efektivitas dan keberhasilan organisasi dimana mereka menjadi anggotanya. Newstrom (2011) sebagaimana dikutip Wibowo juga menyatakan bahwa kepemimpinan adalah proses memengaruhi dan mendukung orang lain untuk bekerja secara antusias menuju pada pencapaian sasaran, bahkan kepemimpinan dimaknai sebagai faktor penting yang membantu individu atau kelompok mengidentifikasi

tujuannya, dan kemudian memotivasi guna mencapai tujuan (Wibowo, 2013). Dari beragamnya batasan yang dikemukakan para ahli Wibowo (2013) mengidentifikasi beberapa kesamaannya, yaitu : a) kepemimpinan merupakan kemampuan memengaruhi orang lain dengan menggunakan kekuasaannya. b) Kepemimpinan merupakan proses interaksi antara pemimpin dan pengikut. c) Kepemimpinan terjadi dalam berbagai tingkat dalam organisasi. d) Kepemimpinan memfokuskan pada pencapaian tujuan bersama.

Dengan demikian sembari merujuk pada beragam definisi dan batasan di atas, dapat dipahami bahwa kepemimpinan pada hakekatnya adalah kemampuan individu dengan memanfaatkan kekuasaannya melakukan proses memengaruhi, memotivasi, dan mendukung usaha yang memungkinkan orang lain memberikan kontribusi pada pencapaian tujuan organisasi

#### **e. Budaya Organisasi.**

Budaya organisasi merupakan suatu “budaya” yang pasti dimiliki suatu organisasi atau lembaga pemerintahan yang bertugas memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat. Namun, “budaya” itu bukan hanya diartikan sebagai kebiasaan atau perilaku yang relatif melainkan sebagai sebuah karakteristik yang “unik” dari suatu organisasi sehingga memberikan nuansa berbeda dalam pemantapan kinerja bersama anggota atau komunitas yang terdapat di dalamnya (Haning Thahir, 2015). Sementara itu budaya organisasi atau sering disebut kultur organisasi merupakan sekumpulan karakteristik kunci yang dijunjung tinggi oleh

organisasi. Artinya dapat dipahami bahwa kultur organisasi (*organizational culture*) mengacu pada sebuah sistem makna bersama yang dianut oleh para anggota organisasi yang membedakan organisasi tersebut dengan organisasi lainnya. (Robbins Stephen dan Timothy A Judge, 2008).

Budaya organisasi berkaitan dengan bagaimana anggotanya memahami karakteristik budaya suatu organisasi, bukannya mereka menyukai karakteristik itu atau tidak. Budaya organisasi biasanya mengukur bagaimana para anggotanya memandang organisasinya, misalnya apakah ada upaya untuk mendorong terjadinya kerjasama tim, apakah menghargai inovasi, apakah ada inisiatif dan sebagainya. Secara eksplisit budaya organisasi yang kuat terkait erat dengan rendahnya perputaran karyawan, disamping memiliki fungsi-fungsi yang menjadi alat perekat sosial. Budaya Organisasi memiliki fungsi-fungsi yakni : *pertama*, sebagai penentu batas-batas, artinya budaya organisasi menciptakan perbedaan antara satu organisasi dengan organisasi lainnya. *Kedua*, menjadi identitas anggota organisasi. *Ketiga*, memfasilitasi lahirnya sesuatu yang lebih besar daripada kepentingan individu. *Keempat*, meningkatkan stabilitas sistem sosial. Budaya adalah perekat sosial yang membantu menyatukan organisasi dengan cara menyediakan standar mengenai apa yang sebaiknya dikatakan dan dilakukan anggota organisasi. *Kelima*, budaya bertindak sebagai mekanisme *sense-making* serta alat kontrol yang menuntun dan membentuk sikap dan perilaku anggota organisasi. Fungsi inilah yang kemudian dimaknai sebagai pendefinisi aturan main. Peran budaya dalam memengaruhi perilaku

anggota organisasi menjadi semakin penting ketika organisasi terus memperluas rentang kendali, meratakan struktur, memperkenalkan tim, mengurangi formalisasi, dan memberdayakan anggotanya, makna bersama yang diberikan oleh budaya organisasi yang kuat memastikan bahwa setiap orang dituntun ke arah yang sama. Pada prinsipnya isi dan kekuatan suatu kultur sangat memengaruhi suasana etis sebuah organisasi dan perilaku etis para anggotanya. Kultur organisasi yang punya kemungkinan paling besar untuk membentuk standar etika tinggi adalah kultur yang tinggi toleransinya terhadap berbagai kadar resiko, baik resiko tinggi, rendah maupun sedang dalam hal keagresifan, dan fokus pada sarana dan hasil. Para manajer dalam kultur semacam ini diarahkan untuk mengambil resiko dan berani melakukan inovasi, mereka dilarang terlibat dalam persaingan yang tidak sehat dan akan memberikan perhatian pada bagaimana tujuan dicapai dan juga pada tujuan apa yang dicapai. Ada dua kultur yang dapat dibangun oleh sebuah organisasi yakni kultur organisasi yang etis dan kultur organisasi yang tanggap pelanggan, yakni : *Pertama, Kultur Organisasi Yang Etis*. Kultur ini pada dasarnya mengharapkan standar etika yang tinggi dari para anggotanya. Berikut adalah beberapa hal yang dapat dilakukan untuk menciptakan kultur yang etis :

- *Jadi model peran yang visibel*. Pada model ini umumnya karyawan belajar dari pimpinannya tentang prinsip dan standar etika. Karyawan atau anggota organisasi akan “belajar” dari manajer tingkat atasnya tentang prinsip-prinsip etika, melayani

pelanggan, memperhatikan hal-hal detail dan sebagainya. sehingga peran pimpinan sangat menentukan keberhasilan kultur etis yang hendak dibangun oleh organisasi.

- *Komunikasikan harapan-harapan yang etis.* Kode etik organisasi seharusnya dikomunikasikan kepada anggota organisasi, karena mengandung nilai-nilai utama organisasi dan berbagai aturan etis yang diharapkan akan dipatuhi oleh karyawan atau anggota organisasi.
- *Berikan Pelatihan Etis.* Seminar, lokakarya, dan program-program pelatihan etika menjadi sarana yang cukup efektif untuk membentuk Kultur Etis. Untuk itu organisasi harus dapat menyelenggarakan berbagai kegiatan tersebut sehingga dapat membangun Kultur Etis yang dikehendaki organisasi. Dalam pelatihan-pelatihan tersebut ada sesi-sesi yang dapat dimanfaatkan untuk memperkuat standar tuntutan organisasi, menjelaskan praktik-praktik yang diperbolehkan dan tidak atau menyelesaikan Dilema Etika yang mungkin saja muncul.
- *Berikan Penghargaan atas Tindakan Etis dan Beri Hukuman atas Tindakan Yang Tidak Etis.* Tindakan memberi penghargaan terhadap anggota organisasi yang bertindak etis harus dilakukan dalam kaitannya dengan menjaga Kultur Etis yang telah dibangun dan memberi ganjaran pada anggota organisasi yang bertindak tidak etis. Hal ini mutlak dilakukan

manajer dalam kaitannya dengan memelihara kultur yang sudah terbangun.

- *Berikan Mekanisme Perlindungan.* Organisasi perlu memiliki mekanisme formal sehingga anggotanya dapat mendiskusikan Dilema-Dilema Etika dan melaporkan perilaku tidak etis tanpa takut.

*Kedua, Kultur Tanggap Pelanggan.* Organisasi yang berorientasi jasa harus dapat melakukan hal-hal sebagai berikut sebagai langkah untuk membangun kultur tanggap pelanggan, yakni :

1. Merekrut karyawan yang ramah dan bersahabat.
2. Anggota organisasi diberi kebebasan untuk memenuhi kebutuhan pelanggan yang senantiasa berubah.
3. Memanfaatkan pemberdayaan dalam pengertian yang luas. Artinya, karyawan diberi kebebasan untuk memutuskan apa yang perlu dilakukan untuk memuaskan kebutuhan pelanggan.
4. Memiliki keterampilan mendengar dan memahami pesan pelanggan dengan baik.
5. Memiliki kejelasan peran. Anggota organisasi bertindak sebagai penghubung organisasi dengan pelanggannya.
6. Memiliki kesadaran penuh untuk menyenangkan pelanggan. Tegasnya, Kultur Organisasi yang Tanggap Pelanggan merekrut anggotanya yang memiliki Keterampilan Mendengar yang baik dan kesediaan untuk mengatasi kendala-kendala pekerjaannya dan

melakukan apa yang diperlukan guna memuaskan pelanggannya.

Kultur ini kemudian menjelaskan perannya.

**f. Komunikasi.**

Secara luas komunikasi adalah setiap bentuk tingkah laku seseorang baik verbal maupun non-verbal yang ditanggapi oleh orang lain. Komunikasi mencakup pengertian yang lebih luas dari sekadar wawancara. Setiap bentuk tingkah laku mengungkapkan pesan tertentu, sehingga juga merupakan sebarang komunikasi (Johnson, Supratiknya, dalam (Mulyadi Deddy, 2018)). Sementara itu secara sempit komunikasi diartikan sebagai pesan yang dikirimkan seseorang kepada satu atau lebih penerima dengan maksud sadar untuk mempengaruhi tingkah laku si penerima. Dalam setiap bentuk komunikasi setidaknya dua orang saling mengirimkan lambang-lambang yang memiliki makna tertentu. Lambang-lambang tersebut bisa bersifat verbal berupa kata-kata, atau bersifat nonverbal yang diekspresikan dalam gerak tubuh. Komunikasi yang terjadi antara seseorang dengan orang lain berlangsung dalam taraf kedalaman yang berbeda-beda. Dan atas dasar kedalamannya ini John Powel sebagaimana dikutip Supratiknya, (Mulyadi Deddy, 2018) membedakan komunikasi dalam lima taraf. *Pertama*, hubungan puncak. Komunikasi pada taraf ini ditandai dengan kejujuran, keterbukaan dan saling percaya yang mutlak diantara kedua belah pihak. Tidak ada lagi ganjalan-ganjalan berupa rasa takut, kuatir, dan lain sebagainya. Selain merasa bebas untuk saling mengungkapkan perasaan biasanya kedua belah pihak juga memiliki perasaan yang sama tentang banyak hal. Dengan kata lain,

komunikasi tersebut telah berkembang begitu mendalam sehingga kedua pihak merasakan kesatuan timbal balik yang hampir sempurna. *Kedua*, taraf hati dan perasaan. Sesuatu aspek akan dirasakan dalam hati dan perasaan yang berbeda. Seorang veteran yang pernah alami perang dan seorang mahasiswa yang merayakan upacara peringatan 17 Agustus setiap tahun pasti merasakan dalam hati dan perasaan yang berbeda. *Ketiga*, menyatakan gagasan dan pendapat. Kita sudah mau saling membuka diri, saling mengungkapkan diri, namun masih dalam taraf pikiran dan ide-ide. *Empat*, membicarakan orang lain, disini orang sudah mulai saling menanggapi namun masih tetap pada taraf dangkal, khususnya sebelum mau berbicara tentang diri masing-masing. *Lima*, basa-basi. Ini merupakan taraf komunikasi paling dangkal. Biasanya terjadi antara dua orang yang bertemu secara kebetulan. Dalam pelaksanaannya, suatu komunikasi atau untuk dapat tersampaiannya suatu pesan dari seseorang (pengirim) kepada orang lain (penerima) perlu adanya proses, yakni proses komunikasi. Dalam proses ini, paling tidak terdapat tujuh unsur dasar (Supratiknya sebagaimana dikutip Mulyadi (2018:134) sebagai berikut : *Satu*, maksud-maksud, gagasan dan perasaan yang ada dalam diri pengirim serta bentuk tingkah laku yang dipilihnya. *Dua*, proses kodifikasi pesan dari pengirim. Pengirim mengubah gagasan perasaan dan maksud-maksudnya ke dalam bentuk pesan yang dapat dikirimkan. *Tiga*, proses pengiriman pesan kepada penerima. *Empat*, adanya saluran (channel) atau media, melalui mana pesan dikirimkan. *Lima*, proses dekodifikasi pesan oleh penerima.



Penerima menginterpretasikan atau menafsirkan makna pesan. *Enam*, tanggapan batin oleh penerima terhadap hasil interpretasinya tentang makna pesan yang ditangkap. *Tujuh*, kemungkinan adanya hambatan (*noise*) tertentu.

**g. Struktur Organisasi.**

Struktur adalah kerangka organisasi yang merupakan visualisasi dari tugas, fungsi, garis wewenang dan tanggung jawab, jabatan dan jumlah pejabat serta batas-batas formal dalam hal apa organisasi itu beroperasi. selanjutnya Mintzberg dalam Pasolong (2016) menunjukkan lima tipe struktur organisasi yakni : pertama, Struktur Sederhana, dimana struktur ini diberlakukan untuk organisasi yang baru dibentuk dengan pola otoritas yang disentralisasikan di tangan manajer atau kelompok kecil pemilik. Struktur ini dapat digunakan pada organisasi yang tingkat kompleksitas dan formalisasinya rendah, dan otoritasnya terpusat pada seorang eksekutif senior atau dalam suatu instansi terpusat. Struktur ini bersifat datar dengan kelompok operasi inti yang bersifat organik dan setiap orang melaporkan kinerjanya kepada pimpinan atasan langsungnya. Dengan demikian rentang kendali dalam bentuk struktur ini bersifat lebar. Kedua, Struktur Birokrasi Mesin. Struktur ini memiliki sejumlah gambaran organisasi yang bersifat mekanistik. Organisasi diterapkan secara luas dan lama beroperasi dalam lingkungan yang relatif stabil. Bentuk struktur ini dapat digunakan apabila spesialisasi, formalisasi dan sentralisasinya tinggi, tetapi lingkungan birokrasi bersifat sederhana dan stabil. Dalam mendesain tugas-tugas disusun secara rutin dan regulasi tinggi, dipecah

ke dalam bidang-bidang fungsional dengan otoritas terpusat, pengambilan keputusan mengikuti rantai komando dan terdapat perbedaan yang mencolok antara kegiatan-kegiatan pokok dan staf. Pengaruh teknostruktur sangat tinggi, dimana standarisasi merupakan pusat perhatiannya. Semua proses kerja dimulai dari perencanaan sampai pada koordinasi dan kontrol memiliki standar yang jelas. Ketiga, Struktur Birokrasi Profesional. Struktur ini memadukan standarisasi yang tinggi sekaligus kekuasaan untuk melakukannya. Titik kritis pada unit operasional karena mereka memiliki kemampuan kunci yang dibutuhkan organisasi dan sangat membutuhkan otonomi dalam melakukan kemampuan tersebut. Pada struktur seperti guru, dosen, dokter diberi kekuasaan untuk menerapkan keterampilan dan keahliannya. Formalisasi tetap ada tetapi tidak kaku, karena lebih diinternalisasikan oleh para anggota organisasi. Keempat, Struktur Adhokrasi. Struktur ini merupakan bentuk struktur yang digunakan apabila diferensiasi horisontalnya tinggi, diferensiasi vertikalnya rendah, tingkat formalisasinya rendah, kebutuhan akan fleksibilitas dan responsivitas tinggi, serta pengambilan keputusan yang bersifat desentralistis. Dalam struktur ini mempekerjakan orang yang profesional dengan tingkat keahlian tinggi. Struktur ini dapat berlaku untuk organisasi secara total atau suatu divisi di dalamnya. Organisasi yang didesain untuk mendorong agar inovasi beroperasi pada lingkungan yang kompleks dan dinamis. Pegawai-pegawai dengan keahliannya, yang cenderung untuk dipekerjakan pada kelompok-kelompok proyek dengan orientasi pasar, menggunakan banyak kuasa dan pengaruh. Kelima,

Struktur Misioner. Struktur ini pada prinsipnya mempertimbangkan betul-betul gambaran mengenai organisasi formal. Misalnya divisi pekerjaan dan spesialisasi yang sangat tidak jelas. Orang terikat bersama-sama oleh nilai-nilai yang mereka gunakan bersama dalam suatu organisasi.

## **8. Dimensi Reformasi Kelembagaan**

### **a. Reformasi Kelembagaan**

Kata reformasi mengisyaratkan bahwa ada sesuatu yang sedang terjadi dan membuat tidaknyaman sehingga muncul niat untuk melakukan perubahan. Munculnya ide melakukan perubahan tentu tidak bisa dilepaskan dari agenda perubahan yang harus dikerjakan dengan cara-cara dan strategi tertentu. Agenda perubahan itu tentu memiliki tujuan, dan langkah-langkah pencapaian yang menyeluruh guna mencapai perubahan yang diinginkan baik pada tataran internal maupun eksternal organisasi penyelenggaraan administrasi publik demi pemenuhan layanan pemerintahan yang sesuai dengan tuntutan publik (Haning Thahir, 2015)

Kendati demikian istilah reformasi itu sudah sering dipergunakan dalam berbagai literatur yang oleh para ahli ditulis dalam berbagai perspektif dan tujuannya. Tentu saja beragamnya term "*reform*" atau reformasi ini berangkat dari berbagai pendekatan yang digunakan dan juga latarbelakang pendidikan mereka sehingga istilah "*reform*" ini pun juga ikut beragam sehingga untuk menemukan sebuah definisi yang pasti amatlah tidak mudah. Misalnya saja (Holidin Defni, Hariyati Desy, 2016) menjelaskan bahwa pengertian reformasi saja bisa berbeda tipis dengan inovasi. Kemiripan makna kedua istilah tersebut berawal dari sesuatu

yang dianggap salah dan bertentangan dengan apa yang dipandang umum keliru, korup dan kaku. Meski pada kenyataan reformasi seharusnya untuk menciptakan perubahan yang berarti namun fakta membuktikan bahwa pemahaman tentang konsep reformasi tidak sesederhana perubahan (*change*) yang mudah saja diucapkan. Ada varian-varian lainnya yang memiliki kemiripan makna dengan reformasi (*reformation*) seperti “*transformation*”, “*re-novation*”, “*innovation*”, “*re-engineering*”, “*re-vitalization*”, “*improvement*”, “*re-designing/re-arrangement*” dan “*remedy*” semua terms dimaksud memiliki makna yang identik dengan “perubahan”. Hanya saja yang kemudian menjadi pembeda adalah dalam hubungannya dengan konteks, strategi bahkan tujuannya. Sehingga dapat dipastikan nuansa perubahan seperti apa yang dimaksudkan. Jadi makna kata reformasi sesungguhnya tidak sesederhana yang disangkakan karena akan berdimensi luas sebab memiliki hubungan dengan alasan, tujuan, serta cara dan strategi untuk melakukan perubahan itu sendiri. Memang seperti ada pemeo bahwa tidak ada yang abadi hanya perubahan itu yang abadi karena perubahan akan terjadi setiap saat. Entah dalam bentuk reformasi, inovasi, transformasi, atau bentuk lainnya.

Sebelum menjelaskan pengertian reformasi kelembagaan, sebaiknya dipahami dahulu apa yang dimaksud dengan kelembagaan atau institusi. Kata “institusi” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia versi online memberi batasan dalam tiga pengertian, yakni : ***pertama***, institusi diartikan sebagai lembaga, pranata; yang dimaknai telah disusun, adat-

istiadat, kebiasaan, dan aturan-aturan. **Kedua** adalah sesuatu yang dilembagakan oleh undang-undang, adat atau kebiasaan, seperti perkumpulan, paguyuban, organisasi sosial dan kebiasaan halal-bihalal dan sebagainya. **Ketiga** adalah gedung tempat diselenggarakannya kegiatan organisasi atau perkumpulan. Sedangkan kata “kelembagaan” dalam kamus yang sama juga dimaknai sebagai perihal yang bersifat lembaga. Dari pemahaman ini dapat ditarik pemaknaan yang sederhana bahwa institusi atau “kelembagaan” bisa bermakna luas, tergantung konteks apa yang digunakan dengan menggunakan kata tersebut. Sehingga dalam konteks ini ada semacam definisi lain yang dapat disandingkan untuk memaknai kata institusi ini. Misalnya, (Shirley, 2005) menjelaskan bahwa institusi ditafsirkan sebagai sebuah hal yang bisa menjadi “hambatan”. Hambatan itu dipahami sebagai sesuatu yang dirancang secara manusiawi dan hal itu telah menyusun interaksi yang bersifat formal dan informal. Interaksi yang bersifat formal dalam sudut pandang Shirley Mary seperti hambatan yang diakibatkan oleh hal-hal yang muncul dari aturan-aturan resmi seperti undang-undang, dan peraturan resmi lainnya. Sedangkan hambatan yang tercipta secara informal misalnya karena norma-norma yang berlaku, konvensi dan kode etik. Dari konteks seperti ini, ketika membahas tentang kelembagaan setidaknya terkait dengan aspek-aspek yang ada kaitannya dengan struktur dan culture yang melibatkan manusia, sehingga dengan adanya pemaknaan yang benar dapat memberi pencerahan dalam pola berpikir maupun bertindak.

Dengan demikian, dalam perspektif ini reformasi institusi atau reformasi kelembagaan dimaknai sebagai upaya perbaikan atau perubahan terhadap struktur dan kultur yang dipandang menjadi penghambat kemajuan. Sehingga lengkaplah pemahaman bahwa reformasi kelembagaan sebagai tindakan terukur untuk mengubah sesuatu yang menghambat atau menghalangi kemajuan, seperti yang dikatakan Miftha Toha bahwa Reformasi Kelembagaan merupakan perubahan strategi yang dilakukan untuk menciptakan pembaruan. Dicontohkannya dengan reformasi birokrasi pemerintah. Perubahan itu dapat dimulai dengan salah satu strategi perubahan yaitu reformasi. Menurutnya strategi perubahan itu bisa diawali dengan mengubah kelembagaan birokrasi pemerintah. Dimana lembaga birokrasi merupakan suatu bentuk dan tatanan yang melekat struktur dan kultur. Struktur menjelaskan susunan dari suatu tatanan, dan kultur mengandung nilai (values), sistem, dan kebiasaan-kebiasaan yang dilakukan oleh para aktornya yang mencerminkan perilaku dari sumberdaya manusianya. Untuk itu, reformasi kelembagaan birokrasi meliputi reformasi susunan dari suatu tatanan birokrasi pemerintah, serta reformasi tata nilai, tata sistem, dan tata perilaku dari sumber daya manusianya (Thoha, 2002)

Istilah Reformasi Administrasi mempunyai banyak makna karena ada harapan dan tujuan yang diinginkan. Sehingga tak heran dari banyaknya harapan itu muncul pula perdebatan di kalangan praktisi, pemerhati dan masyarakat yang peduli pada penyelenggaraan birokrasi yang akuntabel dan berintegritas. Keberagaman pemaknaan tentang reformasi

administrasi menurut (Haning Thahir, 2015) memunculkan pula penafsiran dalam nuansa positif dan negatif. Yang menilai secara positif menafsirkan reformasi administrasi sebagai kegiatan untuk penyempurnaan administrasi, pemeriksaan administrasi, penyembuhan terhadap berbagai patologi administrasi dan penyalahgunaan sarana untuk menciptakan pemerintahan yang kredibel. Sedangkan yang berkonotasi negatif tentu saja karena adanya istilah reformasi administrasi yang masih dipandang sebatas adanya perubahan (*change*).

Perbedaan makna reformasi administrasi dan perubahan, tentu memiliki implikasi bagi pemahaman konteks. Kendati demikian, Haning Thahir (2015) mengutip Caiden (1968) menyatakan bahwa perubahan berarti proses penyesuaian diri terhadap kondisi yang dinamis, sedangkan reformasi administrasi adalah kekuatan yang dimunculkan guna melakukan transformasi administrasi dan mengatasi kelambanan, stagnasi dan kemandegan yang membawa kemunduran bagi penyelenggaraan pemerintahan yang seharusnya bersih, beriwibawa, kredibel dan akuntabel. Dalam konteks pemahaman ini, setidaknya reformasi administrasi dibutuhkan untuk mengatasi kemunduran, stagnasi birokrasi pemerintah yang merupakan bagian tak terpisahkan dari reformasi administrasi publik.

Secara sederhana reformasi administrasi menurut Ferlie et.al (Haning Thahir, 2015) diartikan sebagai suatu proses mengubah proses dan prosedur birokrasi publik, sikap dan tingkah laku birokrat agar efektivitas dan tujuan pembangunan nasional dapat tercapai. Dengan

demikian dapat dimaknai bahwa reformasi birokrasi bukanlah sesuatu perubahan yang terjadi secara sendiri tetapi perubahan yang direncanakan untuk mengubah sistem, struktur dan perilaku manusia. Dengan demikian dapat dipahami bahwa reformasi kelembagaan merupakan bagian tak terpisahkan dari reformasi administrasi yang dimaksudkan sebagai proses mengatasi kelambanan, stagnasi bagi penyelenggaraan organisasi yang disebabkan oleh faktor struktur maupun faktor kultur. Dengan demikian secara keseluruhan dapat dimaknai bahwa tujuan reformasi pada prinsipnya mengharapkan perubahan-perubahan melalui inovasi dan atau adopsi untuk percepatan akselerasi pembangunan, efektifitas dan efisiensi sistem manajemen serta peningkatan kapasitas manusia dan organisasi.

#### **b. Regulasi.**

Pengertian regulasi cukup bervariasi dan disesuaikan dengan kebutuhan dan konteksnya. Regulasi merupakan konsep abstrak pengelolaan sistem yang kompleks sesuai dengan seperangkat aturan dan tren. Regulasi ada di berbagai bidang kehidupan masyarakat. adalah seperangkat peraturan yang bertujuan untuk mengendalikan dengan maksud sebuah tatanan terbebas dari pelanggaran karena semua anggotanya mematuhi ketentuan yang ada.

Sementara itu menurut Collins Dictionary, regulasi diterjemahkan sebagai aturan yang dibuat oleh pemerintah atau otoritas lain untuk mengawasi sesuatu atau mengendalikan cara orang bertingkah laku. Meski demikian, patut diakui bahwa regulasi pada prinsipnya menjadi



istilah yang familier di bidang pemerintahan maupun bisnis. Dengan demikian dapat dimengerti bahwa pada umumnya regulasi pemerintah merupakan keterkaitan atau tindaklanjut dari undang-undang, yang menjabarkan pemaknaan dan pemahaman bahwa regulasi dimaksudkan untuk mengontrol beberapa cara yang dapat dilakukan oleh bisnis atau individu-individu agar mengikuti ketentuan hukum formal.(Abdi Husnul, 2021)

Secara umum regulasi dimaknai sebagai cara untuk mengendalikan masyarakat dengan aturan tertentu. *Term* regulasi ini telah banyak digunakan sehingga pengertiannya memang cukup luas. Kendati demikian, ketika bersinggungan dengan konsep regulasi maka dapat dipahami bahwa hal itu terkait erat dengan peraturan-peraturan yang mengatur tentang sesuatu aspek yang tentunya bertalian dengan kehidupan banyak orang. Sehingga dalam kaitannya dengan penelitian ini regulasi yang dimaksudkan adalah regulasi yang berkaitan dengan Puskesmas yang diatur dalam sistem Hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **c. Kemitraan.**

Suharto (2004) mengutip beberapa sumber tentang pengertian kemitraan (*partnership*) sebagai berikut : 1) Dalam webster New World Encyclopedia, *partnership* dinyatakan sebagai dua atau lebih pihak yang mengerjakan urusan yang sama untuk kepentingan dan keuntungan yang sama. 2) Menurut Encyclopedia Britania, *partnership* dinyatakan sebagai asosiasi secara sukarela dari dua pihak atau lebih dengan tujuan

mengelola urusan yang disepakati, dan secara bersama menanggung kerugian atau pun memperoleh keuntungan. 3) Dalam World Bank Development Forum disebutkan bahwa partnership sebagai hubungan dua lembaga atau lebih dalam waktu lama, yang membawa keuntungan bersama antara dua pihak atau lebih dengan konsep kesamaan derajat. Selibuhnya sebagai kesatuan dari anggota tim untuk mencapai misi, tujuan yang dimiliki untuk keuntungan bersama dengan mekanisme kerja yang terkoordinasi dan partisipasi.

#### **9. Dimensi Model Penguatan Kapasitas Puskesmas**

Kemajuan dan suksesnya sebuah organisasi dalam mencapai tujuannya ditentukan oleh banyak faktor, seperti peralatan, sistem, teknologi, kepemimpinan, kerjasama, anggaran dan manusia. Meski demikian, satu faktor diantaranya adalah dukungan organisasi. Dukungan organisasi menjadi penting karena tanpa dukungan dapat menghalangi organisasi mencapai visi dan misinya. Itu sebabnya dukungan organisasi tidak boleh dipandang remeh. Sebab dukungan ini memberi penguatan (*reinforcement*) secara organisasi. Apalagi penguatan itu dari dalam organisasi dengan munculnya kesadaran-kesadaran baru oleh individu-individu yang ada di dalam organisasi. Dukungan ini disebut dukungan internal organisasi (*intern supporting organization*). Selain dukungan dari dalam, ada juga dukungan dari luar organisasi (*extern supporting organizations*).

**a. Dukungan Internal Organisasi (*Intern Supporting Organization*)**

Dukungan internal organisasi ini dapat dipahami sebagai dukungan dari dalam organisasi. Dukungan ini cenderung lebih diharapkan dari orang-orang yang bekerja dan terlibat dalam keseluruhan aktivitas organisasi. Sebab apapun alasannya faktor pendukung utama organisasi adalah sumber daya manusia. Itu sebabnya sumber daya ini harus dikelola maksimal sehingga dapat memberi dukungan secara positif melalui perilaku ketika menghadapi pekerjaannya.

Secara teori manusia cenderung dipengaruhi aspek-aspek demografinya, seperti latarbelakang keluarga, tingkat pendidikan, kepercayaan dan keyakinan, sehingga berpengaruh terhadap tingkat pemahaman atau pengetahuan (*knowledges*), pola pikir (*mindsets*), motivasi (*motivations*) dan komitmen (*commitment*)nya terhadap sesuatu termasuk organisasi. Hal ini sejalan dengan apa yang disampaikan (Thoha, 2010) bahwa perilaku ini muncul sebagai hasil interaksi individu-individu tersebut dalam organisasi sehingga disebutnya perilaku organisasi. Lebih lanjut dikatakan Thoha bahwa perilaku manusia yang muncul dan terlihat ketika bekerja merupakan hasil interaksi antar person dengan lingkungannya. Misalnya ketika ia masuk dalam sebuah organisasi maka secara tidak langsung ia membawa pemahamannya, kemampuan dirinya, kepercayaan pribadi, pengharapan akan kebutuhan dan pengalaman-pengalamannya pada masa yang lalu. Ini semua adalah karakteristik yang dipunyai individu-individu dan akan dibawanya ketika memasuki lingkungan baru. Katakanlah puskesmas. Ketika ia bekerja

menjadi tenaga kesehatan di sebuah puskesmas, maka ia akan membawa ke dalam lingkungannya itu, kemampuannya, pengalamannya, kepercayaannya, termasuk harapan-harapannya sebagai karakteristik dari individu-individu tersebut. Pada sisi yang lain, organisasi juga mempunyai karakteristik tersendiri seperti keteraturan yang diwujudkan dalam hirarki, pekerjaan-pekerjaan, tugas-tugas, wewenang dan tanggung jawab, sistem penggajian, sistem pengendalian, mekanisme kerja dan sebagainya. Proses interaksi antara dua karakteristik tersebut melahirkan perilaku organisasi yang kemudian dipandang sebagai dukungan internal yang sesungguhnya dapat dimanfaatkan sebagai sarana untuk penguatan kapasitas organisasi puskesmas.

Karakteristik dukungan internal organisasi sebagai perekat penguatan kapasitas organisasi diperoleh melalui hal-hal sebagai berikut :

- **Pengetahuan (knowledges)**

Pengetahuan adalah informasi yang diketahui atau disadari oleh seseorang bahkan pengetahuan dimaknai sebagai gejala yang dihadapi manusia melalui pengamatan akal, artinya, pengetahuan itu muncul ketika individu memanfaatkan akal budinya untuk mengenali obyek atau peristiwa tertentu yang belum pernah ditemui atau dialami. (Maier, 2007 dalam (Yossy Emny Harna, 2020). Pengetahuan ini menjadi dasar bagi seseorang untuk bertindak melakukan sesuatu. Dengan pengetahuan juga membuat seseorang menjadi sangat percaya diri untuk mengerjakan pekerjaannya karena pengetahuan itu membentuk kemampuan dan rasa percaya dirinya, sehingga dalam perspektif organisasi hal ini dipandang

sebagai faktor perekat yang menjadi alasan kuat untuk mengarahkan seseorang pada sikap dan tindakan tertentu.

- **Pola Pikir (mindset)**

Pola pikir pada dasarnya tidak bisa dipisahkan dari kemampuan berpikir seseorang yang dihasilkan melalui proses mental dan melibatkan kinerja otak manusia. Sehingga tak heran kekuatan berpikir itu menjadi keyakinan dan acuan bagi seseorang untuk mengambil keputusan atas tindakan-tindakannya. Melalui pola pikir ini tindakan seseorang yang telah diputuskannya ini dapat menggerakkannya untuk melakukan pekerjaan tapi sekaligus dapat membatasinya untuk melaksanakan pekerjaannya. Oleh sebab itu, pola pikir ini lebih sering dikenal dengan sebutan mindset (Afrizal, 2017).

Lebih lanjut, mindset dapat dipahami sebagai cara otak untuk menerima, memroses, menganalisis, mempersepsi, dan menyimpulkan informasi yang ditangkap panca indra. Jadi, mindset itu memiliki sistem pengaturan dan pengindraan yang telah terbentuk sebelumnya. Ketika banyak informasi yang ditangkap alat pengindra manusia, maka pikiran mencari arah dengan berpegangan pada pola pikir yang sudah terbentuk sebelumnya sehingga informasi yang masuk itu kemudian diproses sehingga menjadi keyakinan yang kemudian dijalankan sebagai keputusan dalam bentuk tindakan.

Menurut Sobur Alex sebagaimana dikutip (Afrizal, 2017) bahwa pola pikir itu pada prinsipnya untuk menjaga pikiran agar tetap berada pada jalur yang sudah menjadi keyakinannya untuk mendukung pencapaian

tujuan yang telah menjadi pilihannya. Oleh sebab itu, pola pikir yang benar dapat menjadi alat perekat yang baik dan dipandang sebagai sebuah kekuatan dari dalam organisasi melalui individu-individu dalam organisasi. Itu sebabnya, dalam konteks penelitian ini, pola pikir setiap petugas puskesmas harus diatur dengan benar, dan difokuskan pada peningkatan kinerja dan kualitas pelayanan, sehingga mindset yang baik dan benar tersebut dapat dijadikan “energi baru” untuk mendukung penguatan kapasitas organisasi puskesmas di Kabupaten Jayapura.

- **Motivasi**

Setiap orang dalam melakukan suatu tindakan pastinya didorong oleh adanya motif tertentu (Wibowo, 2013). Motivasi biasanya timbul karena adanya kebutuhan yang belum terpenuhi, tujuan yang ingin dicapai atau karena harapan yang diinginkan. Motivasi kerja merupakan kombinasi kekuatan psikologis yang kompleks dalam diri masing-masing orang. Setiap individu mempunyai motivasi sendiri yang mungkin berbeda. (Wibowo, 2013).

Ada banyak pengertian yang diberikan oleh para ahli tentang motivasi, misalnya, Robert Heller (1998) dalam (Wibowo, 2013) menyatakan bahwa motivasi adalah keinginan untuk bertindak. Setiap orang dapat termotivasi oleh kekuatan-kekuatan yang berbeda sedangkan (Robbins Stephen dan Timothy A Judge, 2008) menyatakan motivasi sebagai proses yang memperhitungkan intensitas, arah dan ketekunan usaha individual terhadap pencapaian tujuan.

Pada umumnya motivasi berkaitan dengan pencapaian tujuan, sedangkan tujuan organisasi memfokuskan pada perilaku yang berkaitan dengan pekerjaan. Motivasi merupakan pendorong penting perilaku dan kinerja individual. Dari pandangan para ahli tersebut dapat dimengerti bahwa motivasi merupakan dorongan untuk bertindak terhadap serangkaian proses perilaku manusia dengan mempertimbangkan arah, intensitas, dan ketekunan pada pencapaian tujuan. Sedangkan elemen yang terkandung dalam motivasi meliputi unsur membangkitkan, mengarahkan, menjaga, menunjukkan intensitas, bersifat terus-menerus dan adanya tujuan yang hendak dicapai (Wibowo, 2013). Dari pemahaman ini sebenarnya dapat menjadi pedoman bahwa motivasi yang baik dan dorongan untuk meningkatkan kapasitas puskesmas di Kabupaten Jayapura dapat dicapai dengan memperbaiki motivasi dari setiap tenaga kesehatannya. Upaya tersebut dapat dilakukan dengan memperbaiki pola pikir, membenahi kapasitas dirinya dan bangun komitmen yang sungguh untuk memperbaiki kinerja puskesmas melalui perubahan-perubahan positif dalam dirinya.

- **Komitmen**

Dalam (KBBI, 2021) menyebutkan bahwa kata “komitmen” mempunyai arti sebagai suatu keterikatan atau perjanjian (kontrak) dengan atau terhadap sesuatu. Sedangkan pengertian lain menyebutkan bahwa komitmen merupakan suatu tingkatan dimana pekerja mengikatkan dirinya dengan organisasi dan menunjukkan tindakan organizational citizenship (Wibowo, 2013).

Dari pandangan ahli di atas setidaknya dapat dimengerti bahwa komitmen pada prinsipnya merupakan sebuah tindakan atau sikap seseorang yang menyatakan kesungguhan hatinya memegang teguh janjinya atau tekadnya pada dirinya sendiri, orang lain atau terhadap sesuatu yang terlihat secara kasat mata. Dua pengertian di atas dapat memberi pengertian bahwa ada unsur-unsur yang melekat dalam kata komitmen itu, yakni sikap, tindakan dan keterikatan. Artinya bahwa komitmen itu bukan cuma kata-kata, tapi terlihat melalui sikap yang menunjukkan kesungguhan bertindak karena adanya keterikatan. Terikat dengan janji, terikat dengan tekad, bahkan terikat dengan hasratnya untuk diperlihatkan melalui tindakan.

Itu sebabnya, komitmen sangat dibutuhkan dalam setiap organisasi, khususnya pada sumber daya manusia, yang menjadi bagian tak terpisahkan dari organisasi dimana individu-individu itu berafiliasi. Untuk itu, dalam konteks penelitian ini, komitmen dalam diri setiap tenaga kesehatan yang bertugas di puskesmas, dipandang sebagai “daya dorong” yang dapat menjadi aspek pendukung penguatan kapasitas organisasi puskesmas di Kabupaten Jayapura.

Dengan adanya komitmen yang sungguh dari setiap individu tenaga kesehatan dapat menjadi modal yang baik guna meningkatkan kapasitas organisasi. Sehingga dapat dipastikan bahwa tanpa komitmen yang jelas dari setiap individu untuk melakukan perubahan-perubahan positif di puskesmas, tentu saja puskesmas tidak akan pernah bisa bergerak maju.



Komitmen dimaknai sebagai dukungan internal organisasi bagi penguatan kapasitas puskesmas di Kabupaten Jayapura.

**b. Dukungan Eksternal Organisasi (*Ekstern Supporting Organization*)**

Tidak jauh berbeda dengan dukungan internal organisasi, maka dukungan eksternal bagi organisasi sangat penting untuk meningkatkan kapasitasnya baik sumber daya manusianya, organisasi maupun kelembagaannya. Dukungan secara eksternal memang sangat dibutuhkan karena puskesmas sebagai organisasi publik, harus menjadi bagian dari publik itu sendiri. Artinya bahwa harus ada rasa memiliki dan kepedulian bagi peningkatan dan pengembangan puskesmas sebagai organisasi tetapi juga sebagai wadah yang dapat memberi pelayanan kesehatan secara baik bagi masyarakat, apalagi masyarakat di kampung-kampung. Itu sebabnya dukungan pihak lain di luar puskesmas sangat berarti dan menjadi bagian yang perlu mendapat perhatian tersendiri. Dukungan eksternal dalam konteks penelitian ini dapat dilihat dari aspek legalistik, kolaborasi, anggaran (budgeting) dan budaya lokal (kearifan lokal).

▪ **Legalistik**

Membahas aspek legalitas, sepertinya membahas hal-hal yang bertalian dengan hukum atau bersifat yuris formal. Aspek yuridis formal tentu harus diperhatikan dengan baik karena secara pemerintahan, aspek hukum menjadi bagian yang tidak boleh disepelekan. Apalagi berbicara tentang tugas pokok dan urusan pemerintahan, maka semua tindakannya harus memiliki legalitas atau keabsahan dan pengakuan secara hukum.

Dalam kaitannya dengan aspek legalitas dan masih dalam konteks penelitian ini, maka dipandang bahwa puskesmas dalam operasionalnya di daerah (Kabupaten Jayapura) harus berjalan di atas legalitas hukum yang benar dan tepat. Legalitas dimaksudkan adalah bahwa puskesmas di Kabupaten Jayapura, harus memiliki dasar “legal formal” sebagai landasan operasional di daerah. Artinya bahwa pergerakan puskesmas dalam operasional pelayanannya harus diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten Jayapura sebagai dasar hukum operasionalnya. Meski diakui bahwa puskesmas telah memiliki petunjuk teknis operasionalnya melalui peraturan menteri kesehatan dan undang-undang kesehatan. Untuk itu, aspek legalitis perlu dikedepankan sehingga menjadi dasar hukum yang kuat bagi puskesmas ketika melayani masyarakat di Kabupaten Jayapura. Puskesmas membutuhkan legalitas formal sebagai kekuatan hukum tetap dan pasti untuk menjadi salah satu aspek dukungan eksternal organisasi yang mampu menjadi sarana yang diakui untuk menguatkan kapasitas puskesmas sebagai organisasi publik.

- **Kolaborasi**

(Alison, 2020) menyebutkan bahwa kolaborasi merupakan sebuah skills atau keterampilan yang harus dipelajari oleh setiap individu dalam organisasi. Kendati demikian, kolaborasi tidak hanya berlaku sebatas untuk individu-individu dalam organisasi, tetapi juga bisa dimungkinkan untuk kelompok orang dalam sebuah tim dan juga untuk organisasi secara keseluruhan. Kolaborasi perlu dipelajari, sebab tidak semua orang dapat menyelesaikan pekerjaan secara individu. Itu sebabnya keterlibatan pihak

lain dalam urusan pekerjaan penting diperhatikan sehingga dengan menguasai keterampilan kolaborasi setidaknya dapat menjadi aspek yang baik bagi peningkatan kinerja organisasi. Hal ini dapat dimulai dengan setiap individu dalam organisasi dengan jalan meningkatkan keterampilan kolaborasi setelah itu akan berkembang pada kelompok dan selanjutnya pada organisasi.

Untuk itu, dalam konteks penelitian ini, kolaborasi dimaknai sebagai kemampuan organisasi dalam menjalin kerjasama dengan pihak lain di luar puskesmas, sebagai cara untuk mengubah dirinya, atau cara untuk meningkatkan kapasitas organisasi dalam kaitannya dengan meningkatkan kinerja organisasi puskesmas dalam melayani kesehatan masyarakat sesuai tugas pokok dan fungsinya.

Kolaborasi harus lebih ditingkatkan lagi dan dimodifikasi dengan pendekatan-pendekatan baru yang lebih inovatif dengan berbagai pihak-pihak yang peduli dengan kesehatan khususnya pelayanan puskesmas. Dengan demikian, kolaborasi dapat menjadi faktor pendukung organisasi secara eksternal yang menjadi kekuatan bagi perbaikan kinerja puskesmas dalam rangka penguatan kapasitasnya.

- **Anggaran (Budgeting)**

Anggaran atau budgeting adalah estimasi yang akan dicapai selama periode tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Anggaran dapat dikatakan sebagai pernyataan estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode tertentu dalam ukuran finansial (Hariadi, Pramono, Retianto Yanuar, Bawono, 2010) Konsep anggaran atau *budgeting*,

sebenarnya merupakan istilah yang dikenal dalam ilmu ekonomi, karena terkait dengan uang. Namun seiring perkembangan ilmu pengetahuan maka istilah ini tidak saja menjadi milik ilmu ekonomi semata, namun telah menjadi milik semua disiplin ilmu. Apalagi yang terkait dengan perencanaan keuangan, maka istilah *budgeting* menjadi tidak asing lagi. Konsep anggaran sebenarnya merupakan suatu rencana kerja yang dinyatakan secara kuantitatif yang diukur dalam satuan moneter standar dan satuan lain yang mencakup jangka waktu satu tahun. Dalam pengertian bahwa anggaran merupakan rencana yang disusun secara sistematis dalam bentuk angka dan dinyatakan dalam unit moneter yang meliputi seluruh kegiatan organisasi untuk jangka waktu (periode) tertentu. Oleh karena rencana yang disusun dalam bentuk moneter, maka anggaran sering disebut dengan rencana keuangan. Dalam anggaran, satuan kegiatan dan satuan uang menempati posisi penting. Artinya bahwa segala kegiatan akan dikuantifikasikan dalam satuan uang, sehingga dapat diukur pencapaian efisiensi dan efektivitas dari kegiatan yang dilakukan. Secara substansial, anggaran dapat dipahami sebagai komitmen resmi manajemen yang terkait dengan harapan manajemen tentang pendapatan, biaya dan beragam transaksi keuangan dalam jangka waktu tertentu (Munandar, 2011), sehingga dari pemahaman di atas, sebenarnya dapat dimengerti bahwa anggaran adalah suatu rencana kerja yang telah disepakati bersama untuk dilaksanakan dalam rentang periode waktu tertentu yang dinilai dengan uang (moneter). Dari pengertian ini, Mardiasmo menulis bahwa anggaran untuk periode tertentu

dan nilai tertentu itu sesungguhnya memiliki fungsi antara lain : *Satu, Sebagai Alat Perencanaan.* Anggaran merupakan alat perencanaan manajemen untuk mencapai tujuan organisasi. Anggaran sektor publik diadakan untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah, berapa biaya yang dibutuhkan dan berapa hasil yang akan diperoleh dari belanja pemerintah. *Kedua, Alat Pengendalian.* Sebagai alat untuk melakukan pengendalian, anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggung jawabkan kepada publik. *Ketiga, Alat Kebijakan Fiskal.* Digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. *Keempat, Alat Politik.* Sebagai alat politik, diadakan untuk pengambilan keputusan-keputusan strategis yang terkait dengan kepentingan publik. *Kelima, Alat Koordinasi dan Komunikasi.* Sebagai alat Koordinasi dan Komunikasi maka fungsi penganggaran ini memberi kemungkinan untuk setiap unit dan institusi untuk saling berkoordinasi dan berkomunikasi. Guna membahas kegiatan berikut anggaran yang dibutuhkan. *Keenam, Alat Penilaian Kinerja.* Merupakan wujud komitmen dari budget holder (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. *Ketujuh, Alat Motivasi.* Anggaran sebagai alat untuk memotivasi. Artinya bahwa dengan anggaran dalam jumlah tertentu untuk pemanfaatan dalam rentang waktu tertentu dapat digunakan untuk memotivasi manajer dan stafnya agar bekerja secara ekonomis, efisien, dan efektif dalam mencapai target dan

tujuan organisasi yang telah ditetapkan. *Kedelapan*, Alat Untuk Menciptakan Ruang Publik. Anggaran publik tidak boleh diabaikan oleh kabinet, birokrat, dan DPR/DPRD, masyarakat umum, LSM Perguruan Tinggi dan berbagai organisasi kemasyarakatan harus dilibatkan dalam proses penganggaran publik. Dengan demikian dapat kita pahami bahwa konsep penganggaran tidak berdiri sendiri, tetapi memiliki keterkaitan dengan banyak aspek yang satu sama lainnya saling terhubung.

- **Budaya Lokal (Kearifan Lokal)**

Secara etimologi, kata “kearifan lokal” dapat dibedakan menjadi dua suku kata, yaitu kearifan dan lokal. Ada sebutan-sebutan lain untuk kearifan lokal, diantaranya adalah kebijakan setempat, pengetahuan setempat, dan kecerdasan setempat. (Muchlisin, 2017). Kearifan lokal juga bisa dipahami sebagai pandangan hidup atau ilmu pengetahuan termasuk beragam strategi kehidupan yang diwujudkan dalam bentuk aktivitas masyarakat setempat guna menjawab masalah-masalah dalam kehidupan mereka.

Budaya lokal merupakan aspek penting yang seharusnya menjadi perhatian bersama. Sebab tidak bisa disangkal kalau setiap orang datang dari latarbelakang budaya yang berbeda satu dengan lainnya. Itu sebabnya pemahaman yang baik dan benar akan budaya menjadi sesuatu yang baik pula. Memang diakui bahwa budaya setiap orang dari berbagai latarbelakang akan sangat beragam, namun tidak bisa dipungkiri juga bahwa ada budaya yang berlaku secara universal dan memiliki nilai-nilai yang baik. Itu sebabnya dalam konteks penelitian ini, yang

dimaksudkan dengan budaya lokal (kearifan lokal) itu adalah kebiasaan-kebiasaan baik dan positif yang berlaku dan menjadi habits di sebuah wilayah. Nilai-nilai kultur tersebut seharusnya menjadi nilai-nilai yang dapat diadopsi untuk memberi dukungan bagi peningkatan kinerja organisasi.

Sementara itu, kearifan dalam arti luas tidak hanya berupa norma-norma dan nilai-nilai budaya, melainkan juga segala unsur gagasan, termasuk yang berimplikasi pada teknologi, penanganan kesehatan, dan estetika. (Sedyawati Edy, 2006)

Menurut Mitchell (2003) sebagaimana dikutip (Muchlisin, 2017) bahwa kearifan lokal memiliki enam dimensi, yaitu: **Pertama, Dimensi Pengetahuan Lokal**. Hal ini terkait dengan kemampuan masyarakat untuk mengetahui sesuatu yang dipelajari dari alam sehingga dengan pengetahuan tersebut mereka dapat hidup beradaptasi dan dapat menaklukkan alam. Misalnya mereka mengetahui tentang perubahan iklim, curah hujan, dan gejala-gejala alam lainnya. **Kedua, Dimensi Nilai Lokal**

Nilai-nilai dalam kehidupan masyarakat sangat bervariasi. Misalnya nilai-nilai tentang perbuatan, tingkah laku, yang mengatur mereka dalam pergaulannya. Nilai-nilai ini disepakati dan diakui bersama untuk ditaati dan diterima baik. Namun nilai-nilai itu tidak berlaku diluar komunitas tersebut, karena hanya unik dan milik mereka saja. Di tempat lain, ada juga nilai-nilai yang berbeda yang juga hanya berlaku bagi mereka. **Ketiga, Dimensi Keterampilan Lokal**. Setiap masyarakat memiliki kemampuan untuk bertahan hidup (survival) yang diperoleh dari keterampilan lokal

yang diwariskan turun-temurun. Misalnya keterampilan mengolah tanah, keterampilan berburu, keterampilan meramu tumbuh-tumbuhan menjadi obat, hingga keterampilan menuju industri berskala tradisional, semua itu diperoleh karena keterampilan lokal yang dimiliki. **Keempat, Dimensi Sumber Daya Lokal.** Potensi sumber daya lokal cukup beragam dan itu dimanfaatkan secukupnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup dan bukan untuk dieksploitasi. Mereka dituntut untuk memanfaatkan potensi sumber daya tersebut secara lestari dengan tetap berpegang pada nilai-nilai kearifan yang berlaku dalam komunitas mereka. **Kelima, Dimensi Mekanisme Pengambilan Keputusan Lokal.** Setiap masyarakat pada dasarnya memiliki pemerintahan lokal sendiri atau disebut pemerintahan kesukuan. Suku merupakan kesatuan hukum yang memerintah warganya untuk bertindak sesuai dengan aturan yang telah disepakati sejak lama. Kemudian jika seseorang melanggar aturan tersebut, maka dia akan diberi sanksi tertentu dengan melalui kepala suku sebagai pengambil keputusan. **Keenam, Dimensi Solidaritas Kelompok Lokal.** Manusia adalah makhluk sosial yang membutuhkan bantuan orang lain dalam melakukan pekerjaannya, karena manusia tidak bisa hidup sendirian. Seperti halnya manusia bergotong-royong dalam menjaga.

#### **10. Pengertian Pelayanan Publik.**

Pelayanan publik masih menjadi persoalan yang perlu memperoleh perhatian dan penyelesaian yang komprehensif (Sinambela, 2011). Hipotesis ini, secara kualitatif misalnya masih dengan mudah dibuktikan dengan munculnya berbagai tuntutan pelayanan publik yang dimaknai



sebagai bentuk ketidakpuasan. Harus pula diakui bahwa pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada rakyat terus mengalami pembaruan, baik dari aspek paradigma maupun format pelayanan seiring meningkatnya tuntutan masyarakat dan perubahan. Meski demikian, pembaruan dari kedua sisi tersebut belumlah memuaskan, bahkan masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang tidak berdaya dan termarginalisasikan dalam kerangka pelayanan.

Pada dasarnya manusia membutuhkan pelayanan bahkan secara ekstrim dapat dikatakan pelayanan sulit dipisahkan dari realitas kehidupan manusia (Sinambela Lijan Poltak, 2011) misalnya, sejak seseorang dilahirkan ia membutuhkan pelayanan dari orang tuanya. Ketika si bayi mendapatkan pelayanan dari ibunya maka ia pun akan tenang. Artinya pelayanan si ibu membuat si bayi merasa nyaman dan bahagia. Kebutuhan akan pelayanan memiliki kemiripan dengan *Life Cycle Theory of Leadership* (LCTL) bahwa pada awalnya kehidupan manusia (bayi) membutuhkan pelayanan. (Rusli, 2004)

Masyarakat setiap waktu membutuhkan pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat. Meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan karena secara empiris pelayanan publik masih terkesan berbelit-belit (*red-tape*), lamban, mahal, dan melelahkan (Sinambela Lijan Poltak, 2011). Dalam konteks ini masih terjadi kecenderungan bahwa masyarakat diposisikan sebagai pihak yang “melayani” bukan “dilayani”, sehingga menurut Sinambela dkk, dibutuhkan reformasi pelayanan publik

dengan target mengembalikan dan mendudukan “pelayan” dan yang “dilayani” ke pengertian yang sesungguhnya.

Pertanyaannya kemudian adalah apakah pelayanan publik itu? Kotler dan Sampara Lukman yang dikutip Sinambela mengungkapkan bahwa pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Selanjutnya, Sampara (Sinambela) menyatakan bahwa Pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain dan menyediakan kepuasan pelanggan.

Istilah publik berasal dari Bahasa Inggris “*Public*” yang berarti masyarakat, umum, dan negara. Kata Public menurut Sinambela sudah lama diterima menjadi Bahasa Indonesia Baku menjadi “Publik” yang mengandung makna umum, orang banyak, ramai namun demikian, kata “*Public*” dalam pengertian umum atau masyarakat dapat kita temukan dalam istilah *public offering* (penawaran umum), *public ownership* (milik umum), dan *public utility* (perusahaan umum), *public relations* (hubungan masyarakat), *public service* (pelayanan masyarakat), *public interest* (kepentingan umum) dll. Sedangkan dalam pengertian negara salah satunya adalah *public authorities* (otoritas negara), *public building* (bangunan negara), *public revenue* (penerimaan negara) dan *public sector* (sektor negara)

Meskipun demikian, Inu Kencana Syafii menyatakan bahwa publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kesamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai dan norma. Oleh karena itu, pelayanan publik dapat diartikan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia atas kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

Sementara itu, menurut (Nurdin Nara dan Baharuddin, n.d.) mengutip Kepmenpan No 81 Tahun 1993 menyatakan bahwa pelayanan umum atau publik adalah segala bentuk pelayanan yang dilakukan pemerintah baik pusat maupun daerah termasuk BUMN/BUMD dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian dapat dimaknai bahwa Pelayanan Publik adalah pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan berdasarkan prosedur tetap (protap).

Selanjutnya menurut KEPMENPAN No 63/KEP/M.PAN/7/2003, menyebutkan bahwa pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan publik merupakan pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Pada hakikatnya negara (yang diwakili para birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan misalnya kesehatan, pendidikan, transportasi dan jasa lainnya.

#### **11. Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik**

Reformasi pemerintahan dilakukan untuk tujuan ekonomis dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan tapi juga menyangkut akuntabilitas negara melalui para birokrat terhadap warganya (Sangkala, 2012). Rakyat bukan konsumen tapi warga negara (*citizen*) yang punya hak menilai tindakan (termasuk kegagalan) pemerintahnya. Dalam konteks ini warga masyarakat tentu berkeinginan agar pelayanan yang diperolehnya lebih efisien, jelas, dan murah disamping hak-hak mereka harus terlindungi, suara mereka didengar dan nilai-nilai pilihannya dihargai. (Sangkala, 2012).

Dalam bukunya, Sangkala menyebutkan ada empat prinsip dasar yang termuat dalam sebuah charter, yakni *kualitas, pilihan, standar, dan nilai*. Namun dalam perkembangannya mengalami penambahan. Prinsip dasar yang termaktub dalam *Citizen Charter* memuat pengakuan hak-hak publik atas pelayanan yang harus diterima karena mereka telah membayar atau melaksanakan kewajibannya melalui pajak, baik langsung maupun tidak langsung.

Berikut adalah prinsip dasar penyelenggaraan pelayanan publik :

1. *Terdapat Standar yang jelas.* Artinya setting dan monitoring diungkapkan secara eksplisit bagi pengguna sesuai yang diharapkan
2. *Informasinya jelas dan terbuka.* Informasi harus akurat, tersedia setiap saat dalam bahasa yang sederhana.
3. *Terdapat Kesamaan.* Artinya, informasi yang diberikan sama bagi setiap pengguna.
4. *Tidak Memihak.* Dalam memberikan pelayanan petugas tidak boleh membeda-bedakan.
5. *Kontinuitas.* Pelayanan yang diberikan baik kuantitas maupun kualitasnya tetap berkelanjutan.
6. *Teratur.* Mekanisme pelaksanaan pelayanan yang diberikan runut dan jelas
7. *Pilihan.* Pemerintah membuka peluang bagi pihak ketiga untuk memberikan layanan yang sama (*contracting out*)
8. *Konsultasi.* Kegiatan konsultasi harus dilaksanakan secara reguler dan sistematis dengan para pengguna. Pandangan pengguna layanan dan prioritasnya harus dapat dijadikan sebagai patokan atau standar yang diterapkan dalam pelayanan publik.
9. *Sopan dan Penolong.* Sopan dan suka membantu memberikan pelayanan kepada pengguna layanan merupakan ciri para pegawai yang bertugas memberikan pelayanan. Layanan yang diberikan harus adil bagi siapa saja yang memerlukan pelayanan serta dalam suasana dan kondisi yang menyenangkan semua pihak.

10. *Perbaikan*. Jika dirasa perlaksanaannya salah maka segera diperbaiki.
11. *Ekonomis*. Pelayanan publik yang diselenggarakan seyogyanya ekonomis dan efisien didalam konteks kemampuan sumberdaya dan kemampuan keuangan negara.
12. *Pengukuran*. Pelayanan yang diberikan semestinya didasarkan atas standar dan target yang dapat diukur kinerjanya. Hasil pengukuran tersebut dapat menjadi sumber perbaikan agar mutu pelayanan ditingkatkan dan jika tidak bisa maka tetap dipertahankan.

Selain memiliki prinsip-prinsip dasar seperti yang diungkapkan (Sangkala, 2012) diatas, paling tidak setiap petugas hendaknya mempraktekkan sikap-sikap sebagai berikut :

1. *Tanggung jawab*. Petugas pelayanan harus bertanggung jawab atas setiap pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya, dengan menyelesaikannya sampai tuntas tanpa menimbulkan masalah dari pekerjaannya, kecuali masalah tersebut penyelesaiannya diluar jangkauannya.
2. *Tabah*. Petugas pelayanan harus tabah menghadapi kesulitan-kesulitan yang timbul dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, seperti tidak boleh cepat emosi. Selain itu sikap tabah antara lain, jika terjadi kerusakan atau gangguan pada komputer petugas harus tenang dan meminta bantuan petugas lain yang mengerti komputer untuk memperbaikinya serta memberitahukan mengenai adanya kerusakan teknis agar mereka tidak gusar.

3. *Tenang.* Petugas janganlah mudah panik bila banyak masyarakat yang datang dan minta dilayani dengan baik dan cepat. Berusahalah tetap tenang, sebab kepanikan tidak bisa menyelesaikan masalah, sebaliknya, hanya menambah kalut situasi. Sikap tenang ini antara lain jika masyarakat yang datang untuk dilayani banyak jumlahnya sedangkan jumlah petugas yang ada terbatas, maka harus dihadapi dengan tenang dimohon menunggu giliran untuk bersabar sesuai dengan urutannya.
4. *Rajin.* Kerajinan petugas yang melayani ini sangat diharapkan seperti membaca ulang peraturan dan meneliti kembali buku catatan yang berhubungan dengan tugas pelayanan.
5. *Toleran.* Petugas yang melayani harus bersikap toleran dan memiliki sikap tenggang rasa serta bisa menghargai pendapat orang lain.
6. *Ikut Memiliki.* Petugas pelayanan harus mempunyai sifat rasa memiliki terhadap kantor tempat kerjanya. Sikap ini antara lain berwujud dalam hemat energi dengan cara mematikan lampu pada saat tidak digunakan, dan hemat menggunakan alat tulis kantor.
7. *Bersungguh-sungguh.* Petugas pelayanan harus bersungguh-sungguh dalam pekerjaannya, bekerja penuh perhatian dan ketelitian serta penuh dedikasi walaupun tanpa diawasi oleh atasannya, seperti tidak menggunakan komputer untuk permainan pada jam kerja.
8. *Ramah dan Simpatik.* Sikap yang ramah dari petugas pelayanan menunjukkan nilai lebih dari petugas itu sendiri. Sikap yang ramah

dan simpatik terlihat dari ucapan dan perbuatan petugas. Sikap itu antara lain membantu masyarakat yang kesulitan menyelesaikan urusannya.

9. *Pengabdian*. Pengabdian yang sungguh-sungguh akan memajukan tempat bekerjanya. Bentuk dari pengabdian ini antara lain, menjaga nama baik kantor, tempat bekerja, memelihara peralatan kantor, mematuhi jam kerja, dll.
10. *Sopan*. Petugas pelayanan harus bersikap sopan terhadap masyarakat yang dilayaninya. Sikap yang sopan ini akan memberikan citra yang baik terhadap kantornya.

Sesuai SK Menpan No. 61/1993 memuat pedoman dasar bagi tata laksana pelayanan umum oleh lembaga pemerintah kepada masyarakat.

Semua layanan umum diharapkan dapat mengandung unsur-unsur :

- a) *Kesederhanaan* : pelayanan umum harus mudah, cepat, lancar, tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan.
- b) *Kejelasan dan Kepastian* : dalam hal prosedur pelayanan, persyaratan pelayanan, unit dan pejabat yang bertanggung jawab, hak dan kewajiban petugas maupun pelanggan, dan pejabat yang menangani keluhan.
- c) *Keamanan*: proses dan hasil pelayanan harus aman dan nyaman, serta memberikan kepastian hukum.
- d) *Keterbukaan*: segala sesuatu tentang proses pelayanan harus disam-paikan secara terbuka kepada masyarakat, diminta atau tidak diminta.



- e) *Efisien*: tidak perlu terjadi duplikasi persyaratan oleh beberapa pelayanan sekaligus.
- f) *Ekonomis*: biaya pelayanan ditetapkan secara wajar dengan mempertimbangkan nilai layanan, daya beli masyarakat, dan peraturan perundangan lainnya.
- g) *Keadilan*: pelayanan harus merata dalam hal jangkauan dan pemanfaatannya.
- h) *Ketepatan waktu*: tidak perlu berlama-lama. Jika bisa diselesaikan 1 jam jangan ditunda sampai seharian. Jika bisa sehari mengapa harus seminggu?

## **12. Ruang lingkup Pelayanan Publik**

Ruang lingkup yang diberikan oleh aparat pemerintah sangat luas dan kompleks, baik bentuk, jenis, maupun sifatnya maka usaha untuk mempolakan dasar-dasar proses pelayanan publik tersebut sangat diperlukan. Pola penyelenggaraan tata laksana umum sesuai dengan bentuk, sifat, menurut Kepmenpan No. 81 Tahun 1993 dapat menggunakan salah satu pola sebagai berikut : *pertama*, pola pelayanan fungsional, yaitu pola pelayanan publik yang diberikan oleh suatu instansi pemerintah sesuai dengan tugas, fungsi, dan wewenangnya. Misalnya, pelayanan pengurusan KTP yang dilakukan pemda setempat, urusan SIM oleh Kepolisian, sedangkan listrik, PDAM, telepon, pengurusan pelayanan publiknya dilakukan oleh masing-masing kantor atau instansi yang bersangkutan. *Kedua*, Pola Pelayanan Satu pintu, yaitu pola pelayanan publik yang diberikan secara tunggal oleh suatu instansi pemerintah berdasarkan pelimpahan wewenang dari instansi pemerintah/swasta

terkait lainnya yang bersangkutan. Misalnya, sistem pembayaran yang cukup dilayani satu loket untuk pembayaran rekening listrik, telepon, dan PDAM. *Ketiga*, Pola Pelayanan Satu Atap. Yaitu pola pelayanan publik yang dilakukan secara terpadu pada suatu tempat atau lokasi oleh beberapa instansi pemerintah sesuai dengan kewenangan masing-masing. Contoh Kantor SAMSAT, dimana terdapat penggabungan beberapa instansi, pemda mengurus pajaknya, sedangkan kepolisian mengatur administrasi kendaraannya. *Keempat*, Pola Pelayanan secara terpusat, yaitu pola pelayanan publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang bertindak selaku koordinator terhadap pelayanan publik yang bersangkutan. Contoh kepengurusan Taspen, merupakan gabungan dari pelayanan administrasi pemerintah dan bisnis yang melibatkan beberapa departemen seperti Departemen Keuangan, Kesehatan dan Tenaga Kerja.

### **13. Jenis-Jenis Pelayanan Publik**

Untuk memahami tentang jenis-jenis pelayanan publik maka berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (MenPAN) Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 maka produk pelayanan dapat dibedakan menjadi:

- a. **Pelayanan Administratif**, adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan pencatatan, pengambilan keputusan, dokumentasi dan kegiatan tata usaha lainnya secara keseluruhan menghasilkan produk akhir berupa dokumen. Misalnya, sertifikat, ijin-ijin, rekomendasi, keterangan tertulis dan lain-lainnya. Contoh jenis

pelayanan ini adalah: pelayanan sertifikat tanah, pelayanan IMB, pelayanan administrasi kependudukan (KTP, NTCR, akta kelahiran/kematian).

- b. **Pelayanan Barang**, adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan penyediaan dan atau pengolahan bahan berwujud fisik termasuk distribusi dan penyimpanannya kepada konsumen langsung (sebagai unit atau individu) dalam satu sistem. Secara keseluruhan kegiatan tersebut menghasilkan produk akhir berwujud benda (berwujud fisik) atau yang dianggap benda yang memberikan nilai tambah secara langsung bagi penerimannya. Contoh jenis pelayanan ini adalah: pelayanan listrik, pelayanan air, pelayanan telpon.
- c. **Pelayanan Jasa** yaitu jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa penyediaan sarana dan prasarana serta penunjangnya. Pengoperasiannya berdasarkan suatu sistem pengoperasian tertentu dan pasti, produk akhirnya berupa jasa yang mendatangkan manfaat bagi penerimanya secara langsung dan habis terpakai dalam jangka waktu tertentu.
- d. **Pelayanan Regulatif**, pelayanan melalui penegakan hukuman dan peraturan perundang-undangan, maupun kebijakan publik yang mengatur sendi-sendi kehidupan masyarakat.

#### 14. **Asas dan Karakteristik Pelayanan Publik**

##### a. **Asas-asas Pelayanan Publik**

(Badu Ahmad, 2018) dalam bukunya Pelayanan Publik secara singkat menjelaskan tentang karakteristik Pelayanan Publik. Menurutnya,

guna memberikan pelayanan yang memuaskan (prima) kepada pengguna jasa, penyelenggara pelayanan harus memenuhi asas-asas pelayanan sebagai berikut : a) Transparansi; bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti. b) Akuntabilitas: dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis. c) Kondisional; sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan mengedepankan prinsip efisien dan efektif. d) Partisipasi; mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi kebutuhan dan harapan masyarakat. e) Kesamaan Hak; tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status sosial ekonomi. f) Keseimbangan hak dan kewajiban; pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

#### **b. Karakteristik Pelayanan Publik**

Pelayanan Publik dibedakan menjadi : 1) Pelayanan Publik yang diselenggarakan oleh privat. Semua penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh swasta, misalnya rumah sakit swasta, perusahaan pengangkutan milik swasta. 2) Pelayanan Publik yang diselenggarakan oleh pemerintah dan bersifat primer. Semua penyediaan barang dan jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, didalamnya pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara dan pengguna/klien mau tidak mau harus memanfaatkannya. Misalnya, pelayanan di Kantor Imigrasi, pelayanan perizinan dan pelayanan di

Penjara. 3) Pelayanan Publik yang diselenggarakan oleh pemerintah dan bersifat sekunder. Segala bentuk penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi didalamnya pengguna/klien tidak harus menggunakan karena ada beberapa penyelenggara pelayanan yang lain, misalnya, program asuransi tenaga kerja, program pendidikan dan pelayanan yang diberikan oleh BUMN/BUMD.

Sedikitnya ada lima karakteristik yang dipakai untuk membedakan ketiga jenis penyelenggaraan pelayanan publik tersebut diatas, yakni : *Pertama*, adaptabilitas layanan, ini berarti derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta oleh pengguna. *Kedua*, Posisi tawar pengguna semakin tinggi maka akan semakin tinggi pula peluang pengguna untuk meminta pelayanan yang lebih baik.

*Ketiga*, Tipe Pasar; karakteristik ini menggambarkan jumlah penyelenggara pelayanan yang ada, dan hubungannya dengan pengguna/klien. *Keempat*, Locus Control; karakteristik ini menjelaskan siapa yang memegang kontrol atas transaksi, apakah pengguna atautkah penyelenggara pelayanan. *Kelima*, Sifat Pelayanan; hal ini menunjukkan kepentingan pengguna atau penyelenggara pelayanan yang lebih dominan.

Menurut (Badu Ahmad, 2018) dalam pelayanan publik yang diselenggarakan oleh swasta, adaptabilitas pelayanannya tinggi. Penyelenggara pelayanan selalu berusaha untuk merespons keinginan pengguna karena posisi tawar pengguna yang sangat tinggi. Apabila keinginan pengguna tidak direspons, maka pengguna akan beralih kepada

penyelenggara pelayanan yang lain. Jelas sekali bahwa *locus control*, ada dipihak pengguna/klien. Dengan demikian sifat pelayanannya adalah pelayanan yang dikendalikan oleh pengguna.

Sementara itu, dalam pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah dan bersifat sekunder, adaptabilitasnya tidak setinggi di privat, terkadang pelayanan yang diberikan memang mengalami perubahan, tetapi perubahan itu terjadi bukan karena tuntutan pengguna, disini locus controlnya, masih dipihak penyelenggara pelayanan, tetapi posisi tawar penyelenggara pelayanan tidak terlalu tinggi karena sudah ada lebih dari satu penyelenggara pelayanan. Jenis pasarnya adalah oligopoli. Intervensi kepentingan pemerintah mungkin tidak terlalu tinggi, tetapi masih ada intervensi kepentingan lembaga penyelenggara pelayanan. Contohnya program KB, usaha-usaha yang dilakukan BUMN dan BUMD.

Sedangkan dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah dan bersifat primer, adaptabilitas sangat rendah. Intervensi pemerintah sangat tinggi dan locus controlnya juga ada di tangan pemerintah. Konsekuensinya posisi tawar pengguna sangat rendah dan sifat pelayanannya ditentukan oleh pemerintah. Sedangkan bentuk pasarnya adalah monopoli. Contohnya adalah pelayanan pajak, pertahanan, kepolisian dan perizinan.

## **15. Konsep Pelayanan Kesehatan Dasar**

Konsepsi pelayanan publik pada dasarnya bertalian dengan bagaimana meningkatkan kapasitas dan kemampuan pemerintah dan atau pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi pelayanan, dalam

konteks pendekatan ekonomi, menyediakan kebutuhan pokok (dasar) bagi seluruh masyarakat. kebutuhan pokok akan terus berkembang seiring dengan tingkat perkembangan sosio-ekonomi masyarakat. Artinya, pada tingkat perkembangan tertentu, sesuatu jenis barang atau jasa yang sebelumnya dianggap sebagai barang mewah dan tak terbatas kepemilikannya atau tidak menjadi kebutuhan pokok, dapat berubah menjadi barang pokok yang diperlukan bagi sebagian besar masyarakat. Dengan demikian, perubahan dan perkembangan konsep kebutuhan pokok masyarakat, terkait erat dengan tingkat perkembangan sosio-ekonomi masyarakat yang dipengaruhi oleh pertumbuhan ekonomi, industrialisasi, termasuk perubahan politik. (Depdagri-LAN, 2007).

Penyediaan pelayanan dasar (*core public service*) dalam konteks pendekatan sosial, berhubungan dengan penyediaan pelayanan di bidang kesehatan. Secara ekonomis, pelayanan dasar itu tidak memberikan keuntungan finansial atau pendapatan asli daerah (PAD) kepada daerah, malah sebaliknya penyediaan layanan dasar itu justru membutuhkan biaya dalam jumlah yang besar untuk menyediakan pelayanan kesehatan, sehingga penyediaan layanan di bidang kesehatan ini harus dipandang dari perspektif yang berbeda. Artinya dapat dilihat sebagai investasi jangka panjang yang harus disikapi secara bijak dengan melihat jauh ke depan karena hasilnya baru akan dinikmati oleh masyarakat dan pemerintah daerah pada masa yang akan datang. Penyediaan pelayanan Kesehatan pada hakekatnya menjadi tugas dan kewajiban pemerintah atau pemerintah daerah, karena hal ini merupakan kebutuhan dasar

masyarakat yang memang wajib untuk dipenuhi. Artinya tidak bisa ditawar-tawar.

Secara teoritis, birokrasi pemerintahan memiliki fungsi-fungsi utama yakni fungsi pemerintahan umum, fungsi pelayanan, fungsi pembangunan, dan fungsi pemberdayaan. Fungsi pelayanan punya relasi dengan unit organisasi pemerintah yang berhubungan langsung dengan pelayanan masyarakat (*services*). Fungsi pembangunan, berhubungan dengan unit organisasi pemerintah yang menjalankan salah satu bidang tugas tertentu di sektor pembangunan. Fungsi Pokoknya adalah *Development functions* dan *adaptive functions*. Fungsi Pemerintahan Umum, berhubungan dengan rangkaian kegiatan organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum (regulasi), termasuk di dalamnya menciptakan dan memelihara ketenteraman dan ketertiban. Fungsinya lebih dekat pada fungsi pengaturan. Ketiga fungsi birokrasi ini pada hakekatnya menunjukkan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah itu memiliki cakupan yang sangat luas seperti pelayanan yang meliputi *public goods*, misalnya penyediaan jalan, jembatan, pasar, sekolah, dan lain sebagainya. Pelayanan yang menghasilkan peraturan perundang-undangan atau kebijakan daerah seperti inilah yang harus dipatuhi masyarakat demi terciptanya kesejahteraan bersama.

Pelayanan publik yang harus diberikan oleh pemerintah dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori utama, yaitu pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan umum. Seperti yang dikatakan Mahmudi (2005)



dalam (Hardiyansyah, 2011) bahwa pelayanan kebutuhan dasar yang harus diberikan oleh pemerintah diantaranya adalah kesehatan.

Kesehatan merupakan salah satu kebutuhan dasar masyarakat maka kesehatan adalah hak bagi setiap warga masyarakat yang dilindungi oleh Undang-Undang Dasar. Setiap negara mengakui bahwa kesehatan menjadi modal terbesar untuk mencapai kesejahteraan. Oleh karena itu, perbaikan pelayanan kesehatan merupakan investasi sumber daya manusia untuk mencapai kesejahteraan (Hardiyansyah, 2011)

Tingkat kesehatan masyarakat akan sangat berpengaruh terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat, karena tingkat kesehatan memiliki keterkaitan erat, dengan tingkat kemiskinan. Sementara tingkat kemiskinan berkaitan juga dengan tingkat kesejahteraan. Keterkaitan tingkat kesejahteraan dengan tingkat kemiskinan, dimana hal ini menjadi sebuah siklus lingkaran setan kemiskinan yakni 1) rendahnya tingkat kesehatan, 2) rendahnya pendapatan, dan 3) rendahnya tingkat pendidikan. Rendahnya tingkat kesehatan merupakan salah satu pemicu terjadinya kemiskinan. Hal ini dapat dijelaskan bahwa tingkat kesehatan masyarakat yang rendah akan menyebabkan tingkat produktivitas rendah. Pendapatan yang rendah menyebabkan terjadi kemiskinan. Kemiskinan ini selanjutnya, menyebabkan seseorang tidak dapat menjangkau pendidikan yang berkualitas serta membayar biaya pemeliharaan dan perawatan kesehatan. Oleh karena kesehatan merupakan faktor utama kesejahteraan masyarakat yang hendak diwujudkan pemerintah, maka kesehatan harus menjadi perhatian utama pemerintah sebagai

penyelenggara pelayanan publik. Pemerintah harus dapat menjamin hak masyarakat untuk sehat (*rights for health*) dengan memberikan layanan kesehatan secara adil, merata, memadai, terjangkau, dan berkualitas. Hampir semua negara-negara maju di dunia menaruh perhatian serius terhadap masalah kesehatan.

Umumnya, Pelayanan kesehatan dapat dibedakan menjadi dua macam yakni pelayanan kesehatan personel (*personel health service*) atau lebih dikenal dengan sebutan pelayanan kedokteran (*medical services*) dan pelayanan kesehatan lingkungan yang sering disebut sebagai pelayanan kesehatan masyarakat. (*public health services*).

Sasaran utama pelayanan kedokteran adalah perseorangan dan keluarga, sedangkan sasaran utama pelayanan kesehatan masyarakat adalah kelompok dan masyarakat. Lembaga atau institusi yang mempunyai tugas dan tanggung jawab dalam menjalankan kesehatan di Indonesia antara lain adalah Rumah Sakit, Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) dan Lembaga kesehatan lainnya. Sedikitnya ada dua jenis pelayanan kesehatan, yakni pelayanan Rumah Sakit dan Pelayanan Puskesmas.

*Pertama*, Pelayanan Rumah Sakit. Pelayanan rumah sakit di daerah umumnya mengacu pada standar pelayanan minimal (SPM) pada RSUD sebagaimana telah diatur dalam Keputusan Menteri Kesehatan No 28/MENKES/SK/III/2002. Dalam keputusan ini dicantumkan bahwa standar pelayanan rumah sakit daerah adalah penyelenggaraan manajemen rumah sakit, pelayanan medik, pelayanan penunjang dan

pelayanan keperawatan baik rawat inap maupun rawat jalan yang minimal harus dijalankan oleh rumah sakit. Dengan indikator antara lain sebagai berikut : *Input*, yang dapat mengukur bahan, alat, sistem prosedur atau orang yang memberikan pelayanan misalnya jumlah dokter, kelengkapan alat, prosedur, dan lain sebagainya. *Proses*, yang dapat mengukur pada saat pelayanan misalnya, kecepatan pelayanan yang ramah, dan lain sebagainya. *Output*, yang dapat menjadi tolok ukur pada hasil yang dicapai misalnya jumlah pasien yang dilayani, jumlah pasien yang dioperasi, kebersihan ruangan, *Outcome*, yang menjadi tolok ukur dan merupakan dampak dan hasil pelayanan, misalnya keluhan pasien yang merasa tidak puas terhadap pelayanan, dan lain-lain. *Benefit*, adalah tolok ukur dari keuntungan yang diperoleh pihak rumah sakit maupun penerima pelayanan atau pasien, misalnya biaya pelayanan yang lebih murah, peningkatan pendapatan rumah sakit. *Impact*, adalah tolok ukur dampak pada lingkungan atau masyarakat luas, misalnya angka kematian ibu yang menurun, meningkatnya derajat kesehatan masyarakat meningkatnya kesejahteraan karyawan. Selain pelayanan yang harus diberikan kepada masyarakat wilayah setempat maka rumah sakit juga harus meningkatkan manajemen dalam rumah sakit yang terdiri dari : manajemen sumber daya manusia, manajemen keuangan, manajemen sistem informasi Rumah Sakit, di dalam dan ke luar Rumah sakit, sarana dan prasarana, termasuk mutu pelayanan. (Amrauw, 2016) . *Kedua*, Pelayanan Puskesmas. Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes No 75 tahun 2014 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat pada pasal 1 ayat (1) menyebutkan

bahwa Pusat Kesehatan Masyarakat adalah fasilitas pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan upaya kesehatan masyarakat dan upaya kesehatan perseorangan tingkat pertama, dengan lebih mengutamakan upaya promotif dan preventif untuk mencapai derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya, selanjutnya pada pasal 1, ayat (4) juga menyebutkan bahwa upaya kesehatan masyarakat adalah setiap kegiatan untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan serta mencegah dan menanggulangi timbulnya masalah kesehatan dengan sasaran keluarga, kelompok, dan masyarakat. Sedangkan upaya kesehatan perseorangan adalah suatu kegiatan dan atau serangkaian kegiatan pelayanan kesehatan yang ditujukan untuk peningkatan, pencegahan, penyembuhan penyakit, pengurangan penderitaan akibat penyakit dan memulihkan kesehatan perorangan.

## **16. Konsep Pusat Kesehatan Masyarakat**

Untuk menjelaskan tentang pelayanan kesehatan secara mendalam yang dilakukan oleh pusat kesehatan masyarakat (puskesmas), maka terlebih dahulu dijelaskan apa itu konsep pusat kesehatan masyarakat.

Kementerian Kesehatan (2007) memberikan batasan pusat kesehatan masyarakat (Puskesmas) sebagai suatu organisasi kesehatan fungsional yang merupakan pusat pengembangan kesehatan masyarakat yang juga membina peran serta masyarakat disamping memberikan pelayanan secara menyeluruh dan terpadu kepada masyarakat di wilayah kerjanya dalam bentuk kegiatan pokok.

Pada sisi yang lain, juga disebutkan bahwa organisasi kesehatan fungsional yang merupakan pusat pembangunan kesehatan masyarakat pun membina peran serta masyarakat disamping memberikan pelayanan kesehatan secara menyeluruh dan terpadu pada masyarakat di suatu wilayah kerja tertentu dalam bentuk usaha kesehatan pokok.

Sementara itu Azrul Azwar (1990) menyatakan bahwa pusat kesehatan masyarakat adalah suatu kesatuan organisasi fungsional yang langsung memberikan pelayanan secara menyeluruh kepada masyarakat dalam suatu wilayah kerja tertentu dalam bentuk usaha kegiatan pokok. Sesuai dengan kemampuan tenaga maupun fasilitas yang berbeda-beda, maka kegiatan pokok yang dapat dilaksanakan oleh sebuah Pusat Kesehatan masyarakat akan berbeda pula.

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa Puskesmas adalah organisasi kesehatan yang bersifat fungsional yang mempunyai tugas tertentu (Pembangunan Kesehatan Masyarakat, Membina peran serta masyarakat dan memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat secara menyeluruh dan terpadu) dalam sebuah wilayah kerja tertentu.

Tugas Pokok Puskesmas, antara lain dapat disesuaikan dengan kemampuan tenaga maupun dukungan fasilitasnya. Meski demikian kegiatan pokok yang dapat dilakukan oleh sebuah puskesmas adalah sebagai berikut : Kesehatan Ibu dan Anak (KIA); Keluarga Berencana (KB); Usaha Perbaikan Gizi; Kesehatan Lingkungan; Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit Menular; Pengobatan termasuk pelayanan darurat karena kecelakaan; penyuluhan kesehatan masyarakat;

kesehatan kerja; kesehatan sederhana, pencatatan dan pelaporan dalam rangka sistem informasi kesehatan; kesehatan usia lanjut dan pembinaan pengobatan tradisional (Susen, 2015)

Adapun Puskesmas memiliki fungsi yang dapat disebutkan antara lain : sebagai pusat penggerak pembangunan berwawasan kesehatan, sebagai pusat pemberdayaan masyarakat dengan memberikan petunjuk kepada masyarakat tentang bagaimana menggali dan menggunakan sumber daya yang ada secara efektif dan efisien, dan sebagai pusat pelayanan kesehatan strata pertama baik pelayanan kesehatan perorangan maupun pelayanan kesehatan masyarakat. Dengan demikian dapatlah disebutkan fungsi pokok puskesmas antara lain :

- a. Sebagai Pusat Penggerak Pembangunan Berwawasan Kesehatan, dilakukan dengan upaya :
  - Menggerakkan lintas sektor dan dunia usaha di wilayah kerjanya agar menyelenggarakan pembangunan yang berwawasan kesehatan.
  - Aktif memantau dan melaporkan dampak kesehatan dari penyelenggaraan setiap program pembangunan di wilayah kerjanya.
- b. Sebagai Pusat Pemberdayaan Masyarakat, puskesmas selalu berupaya agar perorangan, terutama pemuka masyarakat, keluarga dan masyarakat :
  - Memiliki kesadaran, kemauan dan kemampuan melayani diri sendiri dan masyarakat untuk hidup lebih sehat.

- Berperan aktif dalam memperjuangkan kepentingan kesehatan termasuk pembiayaannya.
- Ikut menetapkan, menyelenggarakan dan memantau pelaksanaan program kesehatan.
- Membina peran serta masyarakat di wilayah kerjanya dalam rangka meningkatkan kemampuan untuk hidup sehat.
- Merangsang masyarakat termasuk swasta untuk melaksanakan kegiatan dalam rangka menolong dirinya sendiri.
- Memberikan petunjuk kepada masyarakat tentang bagaimana menggali dan menggunakan sumber daya alam.

c. Sebagai Pusat Pelayanan Kesehatan Strata Pertama

Menyelenggarakan pelayanan kesehatan secara menyeluruh, terpadu dan berkesinambungan, yang meliputi pelayanan kesehatan perorangan dan pelayanan kesehatan masyarakat. Puskesmas memiliki kemudahan mewujudkan hal ini karena puskesmas memiliki konsep wilayah, yang umumnya berada dalam suatu kecamatan (distrik), meski ada juga yang satu kecamatan dibagi dua. Maka hal ini akan mempermudah Puskesmas dalam pencapaian tujuan pembangunan milenium. Dengan berpedoman pada konsep kewilayahan ini, maka jumlah penduduk yang dipertanggungjawabkan oleh sebuah puskesmas dapat dipastikan.

Tujuan dari Puskesmas adalah melindungi, memelihara dan meningkatkan kesehatan masyarakat serta melakukan pelayanan pengobatan kepada mereka yang sakit dalam wilayah kerja puskesmas.

Untuk terselenggaranya berbagai upaya kesehatan perorangan dan upaya kesehatan masyarakat, maka Puskesmas perlu ditunjang dengan manajemen puskesmas yang baik.

Manajemen puskesmas merupakan rangkaian kegiatan tersistemik untuk menciptakan layanan puskesmas yang efektif dan efisien. Rangkaian kegiatan ini membentuk fungsi-fungsi manajemen. Ada tiga fungsi manajemen puskesmas, yakni perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian, pengawasan dan pertanggungjawaban (Almawin, 2015)

## **B. Relevansi Penelitian Terdahulu**

Dalam penelitian ini, diupayakan untuk menelusuri sejumlah hasil penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti-peneliti sebelumnya, karena disadari bahwa sebelumnya pun telah ada penelitian yang sudah dilakukan dengan mengkaji topik-topik yang mirip dengan topik penelitian ini. Hanya saja, yang membedakan adalah judul penelitian, fokus dan locus Penelitian, termasuk teori dasar yang menjadi pijakan dan metodologi yang digunakan untuk mengumpulkan dan menganalisis data serta tujuan dan hasil penelitian. Oleh sebab itu untuk membedakannya dengan penelitian ini, dibebaskan hasil-hasil penelitian yang mirip dengan topik ini, seperti yang tergambar dibawah ini:

1. Penelitian yang dilakukan Andi Samsu Alam dan Ashar Prawitno dengan judul *Pengembangan Kapasitas Organisasi Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone*. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan pengembangan kapasitas organisasi dalam peningkatan



kualitas pelayanan publik pada Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone dan menjelaskan langkah-langkah yang ditempuh Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone dalam pengembangan kapasitas organisasi pemerintahnya guna peningkatan kualitas pelayanan publik yang difokuskan pada tiga aspek yaitu pengembangan sumber daya fisik, pengembangan proses operasional dan pengembangan sumber daya manusia. Hasil penelitian menjelaskan bahwa a) pengembangan kapasitas sumber daya fisik secara umum cukup baik, indikatornya yaitu sumber daya fisik, struktur organisasi, keuangan, perangkat hukum (aturan), dan sarana prasarana, hanya satu indikator yang mendapat penilaian kurang baik, yaitu kapasitas perangkat hukum. b) pengembangan kapasitas proses operasional (ketatalaksanaan) secara umum baik dengan indikatornya yaitu prosedur kerja, budaya kerja, dan kepemimpinan. c) pengembangan kapasitas sumber daya manusia.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Anissa Mustika Rachmawati dengan judul *Capacity Building Organisasi Dalam Pelayanan Kesehatan di Puskesmas Pucang Sewu Kota Surabaya* yang dipublikasi pada Jurnal Realita FISIP Unair dengan Fokus Penelitian pada Pengembangan Kapasitas Puskesmas Pucang Sewu Kota Surabaya. Penelitian ini menggunakan metode Deskriptif Kualitatif. Data dikumpulkan melalui teknik triangulasi (observasi, wawancara, dan studi dokumen) sedangkan data dianalisis dengan teknik reduksi, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hubungan

antara Pengembangan Kapasitas berada pada 2 level, yakni : a) pengembangan kapasitas (level individu) dengan indikator : pengetahuan, keterampilan dan motivasi, sedangkan b) pengembangan kapasitas level organisasi, terdiri dari visi/misi dan strategi; struktur organisasi; system dan kepemimpinan.

3. Penelitian yang dilakukan oleh Gunawan dan Adrian Tawai (2018) dari Universitas Tadulako, dengan judul *Pengembangan Kapasitas PNS Dalam meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik (Studi pada pusat Kesehatan Masyarakat Poasia Kota Kendari)*. Metode yang digunakan adalah Deskriptif Kualitatif dengan informan kunci dan informan pelengkap. Adapun indikator yang digunakan untuk mengukur pengembangan kapasitas PNS adalah pengetahuan, keterampilan, potensi diri, motif bekerja, dan moral, sedangkan indikator yang digunakan untuk mengukur kualitas pelayanan publik adalah kehandalan, ketanggapan, jaminan dan empati. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kapasitas PNS pada Puskesmas Poasia Kota Kendari telah dilaksanakan dengan baik yang dipengaruhi oleh tingkat pendidikan, dan pengetahuan serta keterampilan.
4. M.Y. Tiyas dan Tito Handoko, melakukan penelitian tentang *Penguatan Kelembagaan Desa Dalam Mewujudkan Otonomi Di Desa-Desa Pesisir (Studi di Desa Sokop Kecamatan Rangsang Pesisir Kabupaten Kepulauan Meranti)*. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi masalah-masalah dalam penataan kelembagaan desa khususnya desa-desa pesisir wilayah Kepulauan dan menawarkan

Model Penguatan Kelembagaan yang dapat dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat desa setempat. Fokus penelitian ini pada Penguatan Kapasitas Kelembagaan Pemerintah Desa. Metode yang digunakan adalah Metode Deskriptif Kualitatif, teknik pengumpulan data adalah triangulasi dan hasil penelitian menunjukkan bahwa Kapasitas Kelembagaan Pemerintah Desa Sokop Kecamatan Rangsang Pesisir Kabupaten Kepulauan Meranti belum mendukung dalam upaya mewujudkan otonomi desa, karena lemahnya Kapasitas Kelembagaan Pemerintah Desa itu dari aspek SDM, Anggaran, Kebijakan dan Struktur Birokrasi.

5. Dindin Abdurohim, yang melakukan penelitian dengan Judul *Penguatan Kapasitas Kelembagaan Pemerintah dan Masyarakat di Kabupaten Suka Bumi Jawa Barat (Studi Penguatan dan Pengembangan Lembaga KPP-SB di Daerah Miskin)* yang diterbitkan pada Jurnal Ilmu Administrasi Vol XI No 2 Agustus 2014. Pada penelitian ini digunakan metode Eksplorasi Survey dengan dua pendekatan yakni pendekatan studi pustaka (*desk study*) dan pendekatan survey (wawancara). Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembangunan masyarakat desa melalui KPP-SB dapat bermanfaat bagi masyarakat dan berkesinambungan, diperlukan upaya untuk menempatkan masyarakat dalam posisi sentral dalam pembangunan, perlu pelibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan dan implementasinya. Dengan demikian pembangunan tersebut sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat. Program kerja KPP-SB

diarahkan untuk menciptakan sistem yang kondusif bagi komponen masyarakat desa agar mampu untuk menjalankan fungsinya dan mengintegrasikan rencana kerja pada tingkat desa, masyarakat desa, dan organisasi sosial lainnya di desa.

6. Gita Ratri Prafitri dan Maya Damayanti. Melakukan penelitian tentang *Kapasitas Kelembagaan dan Pengembangan Desa Wisata (Studi Kasus Desa Wisata Ketenger, Banyumas)*. Hasil penelitiannya dipublikasi pada Jurnal Pengembangan Kota Volume 4 No 1 2016. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Kapasitas Kelembagaan Dalam pengembangan Desa Wisata Ketenger Banyumas. Penelitian tersebut dilakukan dengan Metode Deskriptif Kualitatif. Data diperoleh melalui wawancara dan observasi lapangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada tingkat organisasi telah menunjukkan kapasitas yang baik dalam aspek kemitraan eksternal, aspek pengembangan potensi wisata, serta aspek promosi desa wisata, sedangkan pada tingkat individu-individu memiliki kapasitas yang baik dalam merintis pengembangan potensi wisata. Individu memiliki kapasitas yang cukup baik dalam pengelolaan atraksi wisata, pengelolaan cinderamata serta pelayanan terhadap wisatawan. Namun individu memiliki kapasitas yang kurang baik dalam pemahaman dan Pengaplikasian Konsep Desa Wisata. Penelitian ini menemukan bahwa Masyarakat Desa Ketenger telah mendapatkan program-program peningkatan kapasitas yang diadakan baik dari Dinas Pariwisata maupun Organisasi lainnya. Namun berdasarkan

temuan studi tentang Kapasitas institusional masyarakat ini, penelitian ini merekomendasikan perlunya program-program lanjutan untuk Peningkatan Kapasitas Masyarakat.

7. Penelitian yang dilakukan oleh Kristina Setyowati, Didik Gunawan S, dan Faizatul Ansoriyah dengan judul *Capacity Building : Unit Pengelolaan Sampah Dalam Perspektif Governance di Pasar Bunder Kabupaten Sragen* yang diterbitkan pada jurnal Spirit Publik, Volume 10 Nomor 2 Oktober 2015. Penelitian ini difokuskan pada peningkatan kapasitas unit-unit pemerintah dalam pengelolaan sampah dengan cara dan pendekatan yang komprehensif, holistik dan terintegrasi agar memberi manfaat secara ekonomi, sehat bagi masyarakat, dan aman bagi lingkungan serta dapat mengubah perilaku masyarakat. Adapun tujuan dari penelitian tersebut adalah untuk menganalisis dan meningkatkan pengetahuan masyarakat terkait pengelolaan sampah agar kesehatan masyarakat tetap terjaga serta untuk meningkatkan kualitas lingkungan dengan penguatan dilakukan pada memaksimalkan kemampuan manajerial. Hasil penelitian menunjukkan bahwa efektivitas proses pembedayaan unit pengelolaan Sampah dengan perspektif governance diharapkan tetap berlangsung karena adanya keterlibatan tiga pilar yakni Pemerintah (Dinas Perdagangan), Pihak Swasta (Yayasan Danamon Peduli) dan masyarakat (warga pasar) secara bersama-sama mengembangkan unit pengelolaan sampah. Pemberdayaan Unit Pengelolaan Sampah melalui *Capacity*

*Building* menumbuhkan penguatan pada pengetahuan dan kemampuan manajerial guna meningkatkan kapasitas SDM.

8. Penelitian yang dilakukan oleh Yoseph Ginting dengan judul *Pengembangan Kapasitas Aparatur Pemerintah Daerah di era Otonomi (studi kasus : Pemerintah daerah Kabupaten Samosir)*. Penelitian ini diterbitkan pada jurnal Bina Praja Volume 4 No 2 Juni 2012 dengan fokus penelitian pada pengembangan kualitas SDM Aparatur sedangkan locusnya pada Pemerintah Daerah Kabupaten Samosir. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kualitas SDM masih rendah, karena banyak jabatan struktural belum terisi, rekrutmen belum didasarkan pada Analisis Jabatan, Evaluasi Jabatan belum dilakukan, Penilaian Kinerja Individu berdasarkan kompetensi belum dilakukan, sebagian besar warga belum mendapat pendidikan dan pelatihan sesuai jabatannya.
9. Retno Sunu Astuti melakukan penelitian dengan judul *Pengembangan Kapasitas: Strategi Internasionalisasi Pendidikan Tinggi di Indonesia*. Metode yang digunakan adalah Deskriptif Kualitatif didukung oleh desain kasus intrinsik-kuantitatif. Hasil penelitian mengindikasikan bahwa suksesnya Internasionalisasi Pendidikan Tinggi ditentukan oleh Pengembangan Kapasitas secara horisontal (dukungan akademik) dan kepemimpinan pada level universitas (organisasi) yang mampu membaca tanda-tanda perubahan.

**Tabel 2.1**  
**Relevansi Penelitian Terdahulu**

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian ini
	Andi Samsu Alam dan Ashar Prawitno	Pengembangan Kapasitas organisasi Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone	Untuk menjelaskan Pengembangan Kapasitas Organisasi dalam peningkatan kualitas Pelayanan Publik pada Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone dan Menjelaskan langkah-langkah yang ditempuh Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Bone dalam	Penelitian menggunakan metode kualitatif	Hasil penelitian menjelaskan bahwa : a). Pengembangan Sumber daya Fisik secara umum cukup baik, indikatornya yaitu sumber daya fisik, struktur organisasi, keuangan, perangkat hukum (aturan), dan sarana prasarana, hanya satu indikator yang mendapat penilaian kurang baik, yaitu kapasitas perangkat	Perbedaan dengan penelitian ini adalah pada tujuan penelitian, lokasi penelitian, dan hasil yang diharapkan. Dalam penelitian ini hasil yang diharapkan adalah Penguatan Kapasitas Organisasi yang dapat digunakan untuk meningkatkan kapasitas pelayanan Pusat Kesehatan Masyarakat di Kabupaten Jayapura.

			<p>Pengembangan Kapasitas Organisasi Pemerintahnya guna peningkatan kualitas pelayanan publik yang difokuskan pada aspek pengembangan sumber daya fisik, pengembangan proses operasional dan pengembangan sumber daya manusia</p>		<p>hukum.</p> <p>b). Pengembangan kapasitas proses operasional (ketataksanaan) secara umum baik dengan indikatornya prosedur kerja, budaya kerja, dan kepemimpinan.</p> <p>c. pengembangan sumber daya manusia cukup baik.</p>	
2	Anissa Mustika Rachmawati	Capacity Building Organisasi Dalam Pelayanan Kesehatan di Puskesmas Pucang Sewu Kota Surabaya	<p>Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pengembangan Kapasitas individu</li> <li>▪ Pengembangan Kapasitas Organisasi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Jenis penelitian Deskriptif Kualitatif</li> <li>▪ Data terkumpul melalui teknik triangulasi</li> <li>▪ Analisis data menggunakan teknik reduksi, penyajian data dan penarikan kesimpulan</li> </ul>	<p>Hasil penelitian menyatakan bahwa ada hubungan antara pengembangan kapasitas individu dengan kapasitas organisasi.</p> <p>Pengembangan Kapasitas hanya berada pada dua level yakni level individu pengetahuan, keterampilan dan motivasi sedangkan pada level organisasi</p>	<p>Perbedaan dengan penelitian ini terletak pada Judul, Tujuan, Metode serta hasil yang dicapai dalam penelitian.</p>



					(visi/misi, strategi, struktur organisasi, sistem dan kepemimpinan)	
3.	Gunawan dan Adrian Tawai	Pengembangan Kapasitas PNS dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik (studi pada Pusat Kesehatan Masyarakat Poasia Kota Kendari)	Tujuan Penelitian adalah untuk mengukur pengembangan kapasitas PNS Mengukur Kualitas Pelayanan di Puskesmas Poasia Kota Kendari.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Deskriptif Kualitatif</li> <li>▪ Ada Variabel yang digunakan yakni Pengembangan kapasitas PNS dan Kualitas Pelayanan Publik dengan Indikator untuk mengukur Pengembangan Kapasitas PNS adalah Pengetahuan, Keterampilan, Potensi Diri, Motif bekerja, dan Moral sedangkan variabel Kualitas Pelayanan diukur dengan indikator kehandalan, ketanggapan, jaminan dan empati.</li> </ul>	Hasil Penelitian menunjukkan bahwa Kapasitas PNS pada Puskesmas Poasia Kota Kendari telah dilaksanakan dengan baik yang dipengaruhi oleh tingkat pendidikan, pengetahuan dan keterampilan.	Perbedaan dengan penelitian ini adalah pada tujuan, metode, dan hasil penelitian. Tujuan Penelitian yang dilakukan adalah menganalisis Penguatan Kapasitas Puskesmas, Pengembangan SDM dan Reformasi Kelembagaan.

4.	M.Y.Tiyas dan Tito Handoko	Penguatan Kelembagaan Desa dalam Mewujudkan Otonomi di desa-desa Pesisir (studi di desa Sokop Kecamatan Rangsang Psisir Kabupaten Kepulauan Meranti)	<p>Tujuannya mengidentifikasi :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Masalah-masalah dalam penataan kelembagaan desa khususnya desa-desa pesisir wilayah Kepulauan dan menawarkan model penguatan kelembagaan yang dapat dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat desa setempat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fokus penelitian pada Penguatan kapasitas Kelembagaan Pemerintah Desa.</li> <li>▪ Menggunakan Metode Deskriptif Kualitatif</li> <li>▪ Pengumpulan data menggunakan teknik triangulasi</li> </ul>	Hasilnya menunjukkan bahwa Kapasitas Kelembagaan Pemerintah Desa Sokop Kecamatan Rangsang Pesisir Kabupaten Kepulauan Meranti belum mendukung dalam upaya mewujudkan Otonomi Desa, karena lemahnya kapasitas Kelembagaan Pemerintah Desa dari aspek SDM, Anggaran, Kebijakan dan Struktur Birokrasi	Perbedaan dengan penelitian ini adalah terkait fokus penelitian. Dimana penelitian ini fokusnya pada tiga aspek yakni pengembangan SDM, Penguatan kapasitas Organisasi dan Reformasi Kelembagaan.
5.	Dindin Abdurohim	Penguatan Kapasitas Kelembagaan Pemerintah dan Masyarakat di Kabupaten Suka Mumi Jawa Barat ( <i>Studi Penguatan dan Pemngembangan Kelembagaan Lembaga KPP-SB di daerah Miskin</i> )	Untuk mengukur Kapasitas kelembagaan dan Pengembangan Desa Wisata	Menggunakan Metode Eksplorasi Survey dengan pendekatan desk study (studi pustaka) dan survey (wawancara)	Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembangunan masyarakat desa melalui KPP-SB dapat dapat bermanfaat bagi masyarakat dan berkesinambungan diperlukan upaya menempatkan masyarakat dalam	Perbedaan dengan penelitian ini pada tujuan, fokus dan hasil penelitian. Penelitian ini berfokus pada pengembangan kapasitas SDM, Penguatan Kapasitas Puskesmas dan Reformasi Kelembagaan

					posisi sentral dalam pembangunan, perlu dipelibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan	Puskesmas dalam meningkatkan pelayanan kesehatan di Kabupaten Jayapura.
6.	Gita Ratri Prafitri dan Maya Damayanti	Kapasitas Kelembagaan dan Pengembangan Desa Wisata <i>(Studi Kasus Desa Wisata Ketenger, Banyumas)</i>	Mengetahui kapasitas kelembagaan dalam pengembangan desa wisata ketenger Banyumas.	Metode yang digunakan adalah deskriptif-kualitatif Data diperoleh melalui wawancara dan observasi lapangan.	Hasil menunjukkan bahwa pada tingkat organisasi telah menunjukkan kapasitas yang baik dalam aspek kemitraan eksternal, aspek pengembangan potensi wisata, serta aspek promosi desa wisata. Sedangkan pada tingkat individu-individu memiliki kapasitas yang baik dalam merintis pengembangan potensi wisata. Individu memiliki kapasitas yang cukup baik dalam pengelolaan atraksi wisata, pengelolaan	Perbedaan dengan penelitian ini adalah bahwa tujuan, fokus dan sasarannya pada desa sedangkan penelitian ini berfokus pada pengembangan SDM, Penguatan Kapasitas Puskesmas dan Reformasi Kelembagaan dalam meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan di Kabupaten Jayapura.

					cinderamata, serta pelayanan terhadap wisatawan, namun individu memiliki kapasitas yang kurang baik dalam pemahaman dan pengaplikasian konsep desa wisata.	
7.	Krisna Setyowati, Didik Gunawan S dan Faizatul Ansoriyah	Capacity Building : Unit Pengelolaan Sampah Dalam Perspektif Governance di Pasar Bunder Kabupaten Sragen	Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis dan meningkatkan pengetahuan masyarakat terkait pengelolaan sampah agar kesehatan masyarakat tetap terjaga serta untuk meningkatkan kualitas lingkungan dengan penguatan dilakukan pada maksimalisasi kemampuan manajerial.	Metode yang digunakan adalah deskriptif kualitatif	Hasil penelitian menunjukkan bahwa efektivitas proses pemberdayaan unit pengelolaan sampah dengan perspektif governance diharapkan tetap berlangsung karena adanya keterlibatan tiga pilar, yakni pemerintah (dinas perdagangan) pihak swasta (Yayasan Danamon Peduli) dan Masyarakat (warga pasar). Pemberdayaan unit pengelolaan Sampah	Perbedaan dengan penelitian ini terletak pada unit analisis, tujuan penelitian dan hasil penelitian yang dicapai. Penelitian ini diharapkan menemukan model penguatan kapasitas puskesmas yang dapat dijadikan sebuah model untuk meningkatkan pelayanan kesehatan di Kabupaten Jayapura.

					<p>melalui capacity Building menumbuhkan penguatan pada pengetahuan dan kemampuan manejerial guna meningkatkan kapasitas SDM.</p>	
8.	Yoseph Ginting	<p>Pengembangan Kapasitas Aparatur Pemerintah Daerah di Era Otonomi (Studi Kasus Pemerintah Daerah Kabupaten Samosir)</p>	<p>Untuk mengetahui pengembangan kualitas SDM Aparatur Kabupaten Samosir</p>	<p>Menggunakan teknik triangulasi untuk mengumpulkan informasi</p>	<p>Hasil penelitian menunjukkan bahwa kualitas SDM masih rendah, karena banyak jabatan struktural belum terisi, rekrutmen belum didasarkan pada analisis jabatan, evaluasi jabatan belum dilakukan, penilaian kinerja individu berdasarkan kompetensi belum dilakukan, sebagian besar warga belum mendapat pendidikan dan pelatihan sesuai jabatannya</p>	<p>Perbedaan dengan penelitian ini adalah pada tujuan, dan hasil yang diharapkan. Penelitian ini lebih pada Pengembangan SDM, penguatan kapasitas Puskesmas dan Reformasi Kelembagaan Puskesmas dalam kaitannya dengan peningkatan pelayanan kesehatan di Kabupaten Jayapura.,</p>

9.	Retno Sunu Astuti	Pengembangan Kapasitas : Strategi Internasionalisasi Pendidikan Tinggi di Indonesia	Tujuan penelitian adalah Pengembangan Kapasitas Peguruan Tinggi Secara Horisontal dan Kepemimpinan organisasi	Metode yang digunakan adalah Deskriptif-Kualitatif didukung desain kasis intrinsik-kuantitatif	Hasil penelitian mengindikasikan bahwa Suksesnya internasionalisasi Pendidikan Tinggi ditentukan oleh Pengembangan Kapasitas secara horisontal (dukungan akademik) dan Kepemimpinan pada level universitas (organisasi) yang mampu membaca tanda-tanda perubahan	Perbedaan dengan penelitian ini adalah fokus masalah, tujuan penelitian, unit analisis, metode yang digunakan serta hasil penelitian. Penelitian ini terfokus pada Pengembangan kapasitas SDM Puskesmas, Penguatan Kapasitas Puskesmas dan Reformasi Kelembagaan dalam kaitannya dengan peningkatan kualitas pelayanan kesehatan di Kabupaten Jayapura.
----	-------------------	---	--	--	---	--

*Sumber : Diadaptasi dari berbagai hasil riset, 2019-2020*

Dari beragam penelitian di atas, peneliti memandang bahwa penelitian ini masih relevan dan layak untuk diteliti, karena memiliki perbedaan yang signifikan. Artinya bahwa dari sisi judul penelitian ini sangat berbeda dari penelitian yang ada, kemudian dari aspek fokus dan lokus juga memiliki perbedaan. Dimana penelitian ini berfokus pada Penguatan Kapasitas Puskesmas-puskesmas di Kabupaten Jayapura, Puskesmas tersebut dipandang sebagai Organisasi Publik yang berupaya melakukan tugas pelayanan kesehatan kepada masyarakat, sedangkan locusnya berada pada puskesmas-puskesmas di Kabupaten Jayapura yang tentu memiliki karakteristik (secara kultur) yang berbeda dengan lokus yang telah diteliti oleh para peneliti sebelumnya, disamping itu, perbedaan berikutnya adalah tujuan penelitian yang juga berbeda, termasuk metode penelitian dan hasil yang diharapkan dari penelitian karena sejalan dengan tujuan penelitian.

Oleh sebab itu berdasarkan penjelasan ini, maka peneliti memandang bahwa penelitian ini sangat berbeda dengan sejumlah penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, sehingga menurut hemat peneliti penting untuk dilanjutkan karena hasilnya memberi dampak positif bagi organisasi puskesmas dalam hal memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat di Kabupaten Jayapura.

### **C. Kerangka Pemikiran Penelitian**

Pada dasarnya masyarakat mengharapkan pelayanan publik yang berkualitas baik dan prima dari institusi pemerintah yang berkewajiban menyelenggarakan pelayanan. Kendati harapan itu sering tidak terpenuhi karena secara empiris pelayanan publik masih berbelit-belit, lamban, mahal, bahkan melelahkan. Keadaan ini bisa terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang “melayani” bukan yang dilayani. Oleh karena itu, dibutuhkan inovasi-inovasi dalam organisasi sehingga reformasi pelayanan publik terlihat jelas sehingga upaya untuk mengembalikan dan mendudukan “pelayan” dan yang “dilayani” ke pemahaman yang sesungguhnya.

Pelayanan yang seharusnya ditujukan pada masyarakat umum kadang dibalik menjadi pelayanan masyarakat terhadap negara, meskipun negara berdiri untuk kepentingan masyarakatnya. Hal ini mengandung pengertian bahwa institusi pemberi layanan haruslah memberikan pelayanan terbaiknya kepada masyarakat. (Badu Ahmad, 2018:36)

Keberhasilan sebuah organisasi pemberi layanan dalam mencapai tujuannya apabila kapasitas organisasi melalui kesiapan sumber daya manusia dari sebuah organisasi mampu menghadapi tantangan. Kapasitas organisasi pada akhirnya akan mempengaruhi kinerja organisasi tersebut. Kapasitas kelembagaan mencakup sumberdaya,



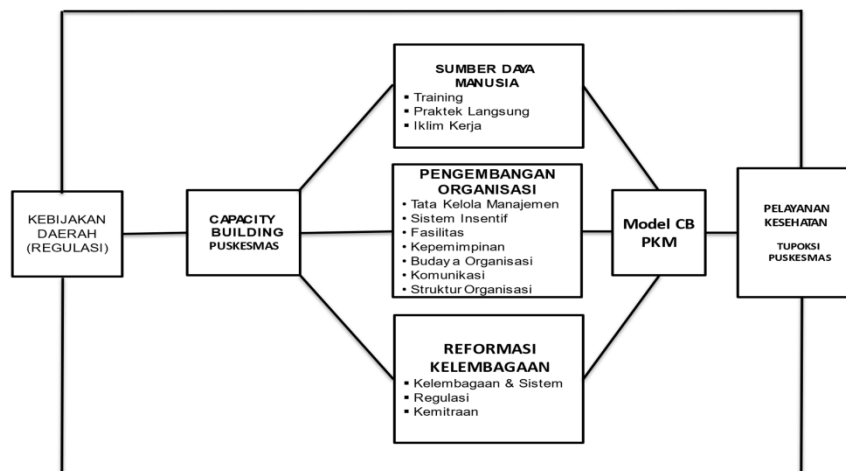
pengetahuan, culture, teknologi, regulasi, jaringan termasuk proses yang dikelola organisasi untuk mencapai tujuannya.

Berkaitan dengan kesiapan sumber daya khususnya instrument utama dari organisasi yaitu sumber daya manusia menurut Tyson, Shaun dan Tony Jackson (2000:23) ada dua kekuatan yang berbeda yang melekat pada individu, yaitu kekuatan dalam diri individu itu sendiri dan kekuatan-kekuatan yang ada pada sistem. *Pertama*, kekuatan dalam diri individu. Kekuatan ini terdiri dari pengetahuan dan keterampilan dasar, kesadaran diri dan bahkan mungkin toleransi terhadap ambiguitas. Bahkan ada bukti yang mengatakan bahwa tingkat motivasi dan harga diri, berperan dalam kesiapan untuk berubah. *Kedua*, kekuatan-kekuatan yang ada pada sistem yang terdiri dari budaya dan iklim organisasi dan frekuensi yang dirasakan terhadap keberhasilan atau kegagalan dalam organisasi. Pengelolaan sumber daya manusia merupakan faktor yang menentukan tingkat keberhasilan efektivitas organisasi.

Oleh karena itu, untuk mencapai efektivitas organisasi dalam memberikan pelayanan kesehatan maka dibutuhkan penguatan kapasitas yaitu aktivitas untuk meningkatkan kemampuan organisasi publik dalam rangka mencapai tujuan secara lebih efektif. Disamping kemampuan individu untuk mendefinisikan dan mewujudkan tujuan-tujuannya atau untuk melakukan pekerjaan secara lebih efektif. Dengan pengertian ini penguatan kapasitas organisasi sangat erat kaitannya dengan

peningkatan kinerja. Semakin baik kapasitas seseorang atau organisasi, maka semakin baik pula kinerja organisasinya.

Oleh sebab itu, untuk memberi arah pada penelitian ini, peneliti berangkat dari teori capacity building oleh Merilee S. Grindle (1997) yang kemudian peneliti adaptasi dan menyesuaikan dengan kebutuhan penelitian, sehingga menghasilkan kerangka untuk menganalisis dan memahami penguatan kapasitas puskesmas dalam memberikan pelayanan kesehatan di Kabupaten Jayapura, yang dapat dilihat pada kerangka pikir berikut ini :



Gambar 1

Kerangka Pikir Penelitian

Sumber : Diadaptasi dari teori capacity building (Merilee S. Grindle, 1997)