

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Di banyak negara berkembang, termasuk Indonesia, kegagalan implementasi kebijakan lebih sering bersumber pada keterbatasan kapasitas kelembagaan birokrasi daripada mutu substansi kebijakan. Sejalan dengan Grindle (2004), efektivitas kebijakan ditentukan oleh sejauh mana organisasi publik mampu berfungsi secara adaptif dan berkelanjutan; karena itu, penguatan kapasitas organisasi menjadi prasyarat bagi birokrasi yang tidak hanya patuh pada prosedur, tetapi juga memberikan dampak nyata bagi masyarakat.

Kapasitas organisasi tidak hanya dilihat dari kuantitas sumber daya, tetapi juga dari bagaimana struktur organisasi dirancang, sistem manajerial dijalankan, serta aktor-aktor birokrasi diberdayakan untuk merespons dinamika lingkungan yang kompleks. Ingraham et al. (2003) menekankan bahwa kapasitas mencerminkan kemampuan manajerial dalam merencanakan, melaksanakan, dan mengevaluasi kebijakan secara efektif dan berkelanjutan. Oleh karena itu, kapasitas organisasi menjadi landasan strategis dalam mewujudkan transformasi birokrasi yang adaptif, solutif, dan mampu menciptakan perubahan. Sejalan dengan itu, berbagai alat ukur kapasitas termasuk *Organizational Capacity Assessment Tool* (OCAT) dari CaLP (2016) memosisikan prasyarat kelembagaan sebagai fondasi pencapaian hasil kebijakan yang berorientasi pada *outcome*.

Urgensi penguatan kapasitas organisasi dalam administrasi publik semakin mengemuka ketika birokrasi dituntut untuk menghasilkan *output* dan *outcome* yang konkret, bukan sekadar menjalankan prosedur. Lemahnya kapasitas organisasi menjadi penyebab kegagalan implementasi kebijakan di berbagai sektor mulai dari tidak responsifnya pelayanan publik, perencanaan pembangunan yang tidak berbasis data dan tidak berkelanjutan, hingga rendahnya akuntabilitas anggaran maupun kinerja. Dalam konteks Indonesia, stagnasi penurunan angka kemiskinan atau masih tingginya prevalensi *stunting* tidak hanya menggambarkan persoalan program, tetapi juga menandakan adanya defisit pada kapasitas organisasi. Oleh karena itu, studi mengenai kapasitas organisasi tidak hanya penting secara teoritis, tetapi juga krusial secara praktik untuk mendorong efektivitas organisasi sektor publik di tingkat pusat maupun daerah.

Sejak 2010 pemerintah Republik Indonesia telah menetapkan *Grand Design Reformasi Birokrasi* (GDRB) 2010-2025 yang membagi pelaksanaan Reformasi Birokrasi menjadi tiga tahap. *Road Map* RB 2020-2024 kemudian menekankan dari kepatuhan prosedural menuju pencapaian hasil (*outcome*). ini menjadi landasan lahirnya kebijakan Reformasi Birokrasi 023, yang menegaskan perlunya birokrasi tidak hanya berfokus internal, tetapi juga memberikan kontribusi nyata terhadap strategis pembangunan nasional. Dalam penelitian ini,



Reformasi Birokrasi Tematik dipahami sebagai strategi tata kelola lintas perangkat daerah. Fokus utamanya adalah merapikan proses bisnis, menyatukan data, memastikan regulasi dan SOP berjalan, serta menyiapkan dukungan teknologi, agar paket program yang sudah ada seperti BLT atau PKH menjadi lebih sinkron dan tepat sasaran. Dengan pemahaman ini, unit analisis adalah organisasi pemerintah daerah, sedangkan masyarakat menjadi penerima manfaat akhir.

Reformasi birokrasi di Indonesia khususnya desain *double track* berupa Reformasi Birokrasi General dan Reformasi Birokrasi Tematik sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PermenPAN RB) Nomor 3 tahun 2023, tidak sekadar bergantung pada kapasitas organisasi yang sudah ada melainkan sekaligus membentuk (*to determine*) batas kemampuan organisasi melalui perubahan pola kerja, arsitektur koordinasi, dan tata kelola lintas sektor. Dalam perspektif *Whole of Government*, tata kelola yang menyatukan mandat, proses, dan akuntabilitas lintas unit adalah mekanisme kunci untuk mengatasi efek silo dan meningkatkan kapasitas kolektif birokrasi (Christensen & Laegreid, 2007). Lebih jauh, literatur *capability* menegaskan bahwa kapasitas negara tumbuh ketika reformasi menyediakan *authorizing environment* bagi pemecahan masalah yang iteratif dan berbasis pembelajaran (Andrews, Pritchett, & Woolcock, 2017). Secara konseptual, inti reformasi birokrasi adalah penguatan kapasitas organisasi agar birokrasi mampu merencanakan, mengoordinasikan, dan mengeksekusi kebijakan secara konsisten dan berorientasi hasil. Dengan demikian, RB Tematik bekerja sebagai *enabler* kapasitas melalui standardisasi proses, integrasi data, dan akuntabilitas lintas perangkat daerah, bukan sebagai program sektoral baru.

Kebijakan Reformasi Birokrasi Tematik juga secara eksplisit dikaitkan dengan prioritas pembangunan nasional, termasuk agenda pengentasan kemiskinan ekstrem serta pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan. Dengan demikian, RB Tematik tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan instrumen untuk memastikan bahwa kinerja birokrasi benar-benar berkontribusi pada target pembangunan yang terukur dan berorientasi pada *outcome*.

Untuk menilai sejauh mana Reformasi Birokrasi Tematik berpengaruh terhadap kapasitas organisasi pemerintah daerah, penelitian ini menggunakan OCAT versi CaLP (2016) yang menilai kapasitas organisasi pada enam kategori: *Governance/Leadership*, *Organizational Management*, *Human Resource Management*, *Financial Management*, *Program/Project Management*, dan *External Relations*. Keenam kategori ini relevan karena mencerminkan faktor-faktor mendasar

aktivitas birokrasi dalam melaksanakan agenda lintas sektor pengentasan kemiskinan.

Peraturan PANRB No. 3 Tahun 2023, Reformasi Birokrasi Tematik sebagai program sektoral, melainkan sebagai kerangka aksi yang mewajibkan pemerintah daerah menyusun rencana aksi tematik, perencanaan, penganggaran, dan kinerja, serta menggunakan



indikator *outcome* yang jelas seperti penurunan tingkat kemiskinan, kedalaman, dan keparahan kemiskinan. RB Tematik hadir untuk mengatasi kelemahan desain sektoral yang selama ini terfragmentasi, dengan cara mendorong orkestrasi kebijakan sejak hulu hingga hilir agar kegiatan lintas sektor bergerak searah dan saling menguatkan. Dengan kerangka ini, yang diuji dalam penelitian bukanlah dampak langsung program ekonomi terhadap kemiskinan, melainkan kondisi dan celah kapasitas organisasi di bawah lingkungan kerja RB Tematik. Fokus analisis ditempatkan pada enam kategori kapasitas dan bukti operasionalnya lintas OPD.

Sesuai PermenPANRB Nomor 3 Tahun 2023, RB Tematik mencakup empat tema: pengentasan kemiskinan, peningkatan investasi, digitalisasi administrasi pemerintahan, dan percepatan prioritas aktual presiden. Penelitian ini memfokuskan pada tema pengentasan kemiskinan karena memiliki karakteristik multikategori dan lintas sektor, yang secara alami menguji ketangguhan koordinasi dan sinergi antar perangkat daerah. Berbeda dengan isu digitalisasi atau investasi yang lebih teknokratik dan terfokus, penanggulangan kemiskinan sebagai suatu *wicked problem* menuntut pendekatan holistik yang menyentuh ranah sosial, ekonomi, dan budaya. Oleh karena itu, penelusuran kapasitas organisasi dalam konteks ini akan memberikan gambaran utuh mengenai sejauh mana RB Tematik berpengaruh terhadap kesiapan organisasi pemerintah daerah.

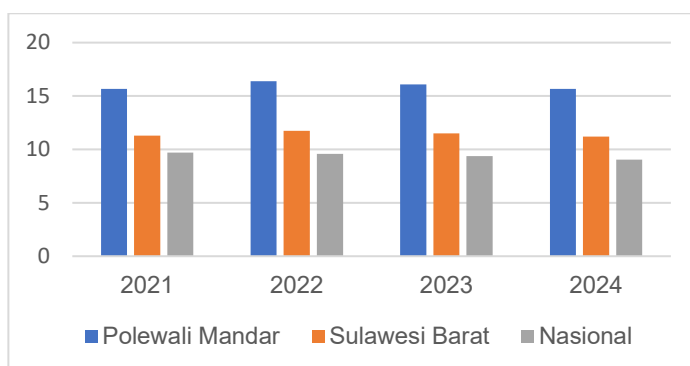
Reformasi Birokrasi Tematik memosisikan pengentasan kemiskinan bukan semata sebagai intervensi sosial, tetapi sebagai ujian atas kapasitas institusional lintas sektor yang menuntut integrasi kebijakan, data, SDM, dan proses penganggaran berbasis hasil. Pelaksanaannya harus bersifat kolaboratif, berbasis data terpadu, dan dikawal dalam bentuk rencana aksi konkret. Dalam kenyataan di daerah, praktik ini sering kali tidak sesuai dengan kondisi ideal. Evaluasi Kementerian PANRB (2023) menunjukkan bahwa pelaksanaan RB Tematik di banyak daerah masih dominan pada level administratif. Temuan ini sejalan dengan Muluk et al. (2025) yang mengungkapkan bahwa sebagian besar pemerintah daerah masih memandang RB Tematik sebagai beban administratif tambahan, bukan instrumen strategis dalam transformasi kelembagaan. Kesenjangan *outcome* yang muncul dapat dibaca terutama sebagai akibat hambatan tata kelola lintas perangkat daerah, bukan semata kekurangan volume program. Di titik ini RB Tematik relevan karena membuka sumbatan proses, data, dan koordinasi yang menjadi prasyarat efektivitas paket program penanggulangan kemiskinan.

Kondisi tersebut juga tercermin di Kabupaten Polewali Mandar. Evaluasi pada tahun 2023 mencatat bahwa rencana aksi pengentasan sun belum mencerminkan pendekatan kolaboratif lintas sektor. enderung menyusun kegiatan sektoral rutin, tanpa inovasi lintas ar akar masalah kemiskinan. Padahal, peran koordinatif lintas-nen vital dalam penanggulangan kemiskinan yang efektif. Jika n program sektoral sebelumnya, pendekatan RB Tematik mengatasi kelemahan desain lama karena dirancang berbasis



orkestrasi lintas lembaga. Namun realitas di daerah menunjukkan lemahnya kesiapan struktur birokrasi untuk menjalankan pendekatan tersebut.

Dampaknya, angka kemiskinan di Kabupaten Polewali Mandar masih stagnan pada tingkat yang relatif tinggi. Berdasarkan data BPS (2024), jumlah penduduk miskin hanya turun dari 72,81 ribu jiwa (15,23%) pada September 2023 menjadi 70,42 ribu jiwa (14,73%) pada Maret 2024. Penurunan sebesar 0,5 poin ini tergolong sangat minim dan masih jauh tertinggal dibandingkan rata-rata Provinsi Sulawesi Barat (11,21%) maupun nasional (9,03%). Grafik berikut memperlihatkan posisi Polewali Mandar dibandingkan rata-rata provinsi dan nasional:



Gambar 1.1 Perbandingan Persentase Penduduk Miskin Kabupaten Polewali Mandar dengan Provinsi Sulawesi Barat dan Nasional

Sumber : Badan Pusat Statistik, (2024). Diolah penulis (2025).

Data di atas mempertegas bahwa intervensi yang ada belum sepenuhnya menyentuh akar penyebab kemiskinan secara sistemik, sehingga kapasitas organisasi pemerintah daerah dalam menjalankan RB Tematik belum optimal. Hambatannya tidak hanya pada perencanaan atau target, tetapi juga pada koordinasi lintas sektor, keterbatasan SDM, serta minimnya orientasi hasil (*result-oriented bureaucracy*). Tren penurunan kemiskinan yang lambat ini konsisten dengan capaian Indeks RB Polewali Mandar yang justru menurun dari 69,41 (2022) menjadi 63,07 (2023), jauh di bawah target RPJMD sebesar 71,92. Penurunan ini bukan sekadar indikator administratif, melainkan refleksi dari lemahnya sistem manajemen internal, budaya kerja, dan efektivitas pengambilan keputusan lintas unit organisasi.

Tantangan implementasi RB Tematik di daerah seperti Kabupaten Polewali Mandar juga tidak terlepas dari konteks desentralisasi fiskal. Keterbatasan daerah (PAD), ketergantungan pada transfer pusat, serta kebijakan sering kali membuat program strategis yang sejalan dengan RB mengalami *refocusing* atau penghapusan. Kondisi ini menegaskan bahwa koordinasi tidak hanya ditentukan oleh faktor teknis manajerial, tetapi juga oleh dukungan fiskal dan politik daerah untuk menjaga keberlanjutan agenda



Kesenjangan antara kerangka normatif RB Tematik dan kapasitas aktual birokrasi daerah inilah yang menjadi isu sentral penelitian ini. Walaupun secara normatif telah tersedia instrumen berupa rencana aksi dan indikator kinerja, implementasinya masih terjebak pada rutinitas administratif tanpa transformasi substantif. Dari perspektif reformasi birokrasi, kondisi tersebut menunjukkan bahwa RB Tematik di Kabupaten Polewali Mandar sejauh ini lebih berfungsi sebagai penguatan tata kelola dan penegasan tugas fungsi yang memang sudah ada, ketimbang sebagai terobosan yang mengubah cara kerja birokrasi secara mendasar. Dengan kata lain, agenda tematik berjalan, tetapi derajat “*reform*” yang diidealkan literatur masih terbatas. Dengan fokus tersebut, studi ini tidak bermaksud menguji “peningkatan” antar tahun, melainkan memetakan secara berbasis eviden kondisi kapasitas organisasi saat ini dan celah perbaikannya sesuai tuntutan RB Tematik. Dengan demikian, *problem statement* penelitian ini adalah ketiadaan potret berbasis eviden mengenai kapasitas organisasi Pemerintah Kabupaten Polewali Mandar dalam kerangka RB Tematik pengentasan kemiskinan pada enam kategori kunci, beserta celah implementasinya lintas OPD.

Penelitian ini menggunakan OCAT versi CaLP (2016) sebagai kerangka evaluatif yang terdiri atas enam kategori: (1) *Governance/Leadership*, (2) *Organizational Management*, (3) *Human Resource Management*, (4) *Financial Management*, (5) *Program/Project Management*, dan (6) *External Relations*. Pemilihan OCAT CaLP didasarkan pada tiga pertimbangan: pertama, cakupan enam kategori selaras dengan kebutuhan tata kelola lintas OPD dalam RB Tematik pengentasan kemiskinan; kedua, perangkat indikator dan skala penilaian yang lugas memudahkan asesmen partisipatif dan triangulasi dengan data kinerja; ketiga, orientasinya pada organisasi multiaktor relevan dengan karakter isu kemiskinan yang kolaboratif dan adaptif. Nilai dan budaya organisasi, termasuk internalisasi nilai ASN BerAKHLAK, diperlakukan sebagai faktor lintas kategori yang memoderasi praktik pada keenam kategori tersebut.

Dari sisi akademik, penelitian ini menawarkan kontribusi pada dua aspek. Pertama, kajian mengenai RB Tematik di tingkat daerah, khususnya dalam penguatan kapasitas organisasi untuk isu multikategori seperti kemiskinan, masih sangat terbatas. Kedua, integrasi OCAT sebagai *framework* evaluasi dalam konteks RB Tematik merupakan inovasi metodologis yang dapat diadaptasi untuk berbagai konteks kebijakan publik lintas sektor. Dari sisi praktis, temuan penelitian ini diharapkan menjadi dasar bagi pemerintah daerah untuk menyusun rencana aksi peningkatan kapasitas organisasi yang lebih terarah dan berbasis kebutuhan aktual.



latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam sebagai berikut:

reformasi birokrasi tematik menentukan tata kelola dan in (*governance/leadership*) untuk menjalankan rencana aksi RB entasan kemiskinan di Kabupaten Polewali Mandar?

2. Bagaimana reformasi birokrasi tematik menentukan manajemen organisasi (*organizational management*) untuk menjalankan rencana aksi RB Tematik pengentasan kemiskinan di Kabupaten Polewali Mandar?
3. Bagaimana reformasi birokrasi tematik menentukan manajemen sumber daya manusia (*human resource management*) untuk menjalankan rencana aksi RB Tematik pengentasan kemiskinan di Kabupaten Polewali Mandar?
4. Bagaimana reformasi birokrasi tematik menentukan sistem pengelolaan keuangan (*financial management*) untuk menjalankan rencana aksi RB Tematik pengentasan kemiskinan di Kabupaten Polewali Mandar?
5. Bagaimana reformasi birokrasi tematik menentukan manajemen program/proyek (*program/project management*) dalam perencanaan, pelaksanaan, *monitoring*, dan evaluasi RB Tematik pengentasan kemiskinan di Kabupaten Polewali Mandar?
6. Bagaimana reformasi birokrasi tematik menentukan hubungan eksternal (*external relations*) dan koordinasi Pemerintah Daerah Kabupaten Polewali Mandar dengan para pemangku kepentingan untuk menjalankan rencana aksi RB Tematik pengentasan kemiskinan di Kabupaten Polewali Mandar?

1.2 Tinjauan Teori

1.2.1 Perspektif Reformasi Birokrasi terhadap Kapasitas Organisasi

Reformasi birokrasi pada hakikatnya adalah upaya menata ulang cara pemerintah bekerja agar kinerja organisasi publik benar-benar menghasilkan dampak yang dirasakan masyarakat. Sejak dekade 1980an, pergeseran dari birokrasi Weberian yang menekankan hierarki, spesialisasi, dan prosedur menuju NPM mengubah ukuran kapasitas dari sekadar kepatuhan menjadi kemampuan mencapai kinerja terukur. NPM menuntut integrasi yang rapi antara perencanaan, penganggaran, dan pemantauan serta evaluasi. Integrasi ini memerlukan indikator kinerja yang jelas, disiplin pelaporan, dan siklus umpan balik yang konsisten agar keputusan anggaran dapat digerakkan oleh hasil yang terukur, bukan hanya oleh rutinitas administratif sehari-hari (Pollitt dan Bouckaert, 2017). Dengan demikian, NPM menggeser kapasitas organisasi ke arah pengendalian berdasarkan hasil yang menuntut konsistensi antara rencana, alokasi sumber daya, dan evaluasi kinerja.

Namun penekanan yang kuat pada efisiensi sering menyisakan celah koordinasi lintas organisasi. Di sini pendekatan pasca NPM hadir untuk menegaskan kembali pentingnya kolaborasi dan orientasi terhadap hasil yang melintasi batas unit organisasi. *New Public Service* memosisikan aparatur sebagai pelayan warga dan bukan sebagai penguasa. Konsekuensinya, kapasitas tidak hanya terkait manajemen internal, tetapi juga kompetensi membangun kemitraan, memahami kebutuhan masyarakat, serta menjaga akuntabilitas yang bermakna bagi publik (Pollitt, 2000). *New Public Governance* menegaskan bahwa layanan publik harus disediakan melalui jejaring multipihak. Karena itu kapasitas mencakup kemampuan membangun arsitektur jejaring, menetapkan peran, menyepakati



mekanisme pengambilan keputusan, dan memastikan akuntabilitas bersama di dalam jejaring tersebut (Osborne, 2006; Provan dan Kenis, 2008). Kedua pendekatan ini memperluas definisi kapasitas dari kemampuan mengelola proses internal menjadi kemampuan mengelola tata kelola kolaboratif.

Kerangka *Whole of Government* memperdalam tuntutan tersebut dengan memandang kapasitas sebagai kemampuan kolektif lintas unit, bukan hanya atribut masing-masing organisasi perangkat daerah. Untuk mewujudkannya diperlukan kepemimpinan pemersatu yang mampu menyelaraskan mandat dan sasaran, mekanisme koordinasi yang dibakukan melalui standar operasi yang jelas, serta ekosistem data yang dapat dipertukarkan secara aman dan dapat diandalkan. Dengan demikian, ukuran kapasitas bergeser dari kemampuan unit menjadi kemampuan sistem untuk mengorkestrasi fungsi organisasi agar menghasilkan solusi yang terhubung dan saling menguatkan pada tingkat pemerintah secara keseluruhan (Christensen dan Laegreid, 2007).

Secara operasional, kapasitas organisasi adalah kemampuan menggerakkan sistem manajerial sehingga terekspresikan sebagai kinerja layanan atau *capacity to perform*. Kategori ini menuntut konsistensi pada perencanaan, penganggaran, manajemen sumber daya manusia, dan manajemen informasi agar proses internal terhubung dengan hasil yang ingin dicapai bagi masyarakat. Dalam perspektif sistem terbuka, struktur, proses, dan tujuan organisasi perlu terus diselaraskan dengan dinamika teknologi, demografi, sosial, dan regulasi. Karena itu kapasitas juga berarti kemampuan beradaptasi yang ditopang oleh pembelajaran berkelanjutan dan perubahan institusional yang reflektif terhadap lingkungan (Ingraham, Joyce, dan Donahue, 2003; Scott, 2003; March dan Olsen, 1989).

Isu kemiskinan merupakan contoh masalah publik yang bersifat pelik atau *wicked problem*. Penyebabnya berlapis, aktornya banyak, dan intervensinya memerlukan penyesuaian terus menerus seiring dengan perubahan konteks. Masalah yang pelik tidak dapat diselesaikan oleh satu unit organisasi saja. Diperlukan kapasitas adaptif dan kolaboratif agar kebijakan dapat dicoba, dievaluasi, diperbaiki, dan diulang dengan cepat ketika menghadapi kendala implementasi di lapangan (Head dan Alford, 2015). Literatur mengenai kemampuan negara (*state capability*) menekankan pentingnya lingkungan otorisasi (*authorizing environment*). Lingkungan ini menyediakan legitimasi dan ruang kelembagaan bagi birokrasi untuk melakukan inovasi, eksperimen berskala kecil, dan iterasi tanpa segera terkena sanksi ketika hasil awal belum memenuhi ekspektasi. Tanpa prasyarat tersebut, reformasi berisiko tuntuhan administratif yang dangkal dan tidak menyentuh akar



ks negara berkembang, Grindle mengajukan gagasan tata memadai atau *good enough governance*. Gagasan ini reformasi perlu memprioritaskan perbaikan kapasitas yang terhadap hasil, serta layak secara politik dan institusional,

daripada mengejar daftar ideal yang sangat panjang tetapi sulit dilaksanakan. Untuk tema kemiskinan di daerah, prioritas yang umumnya relevan mencakup koordinasi lintas perangkat daerah yang nyata, integrasi data sasaran yang kredibel sehingga bantuan tepat orang dan tepat lokasi, serta penganggaran berbasis hasil yang disertai akuntabilitas bersama atas capaian (Grindle, 2004).

Arsitektur reformasi birokrasi Indonesia bergerak searah dengan logika tersebut. PermenPANRB Nomor 3 Tahun 2023 menajamkan peta jalan reformasi dengan memperkenalkan Reformasi Birokrasi Tematik yang secara eksplisit berorientasi pada *outcome*. Kebijakan ini secara implisit mendefinisikan profil kapasitas yang dibutuhkan oleh pemerintah daerah. Profil tersebut meliputi kepemimpinan pemersatu tujuan lintas perangkat daerah, integrasi perencanaan, penganggaran, dan kinerja yang berbasis data, tata kelola keuangan yang mendukung penganggaran berbasis hasil, budaya kerja yang tidak terkotak, keterbukaan dan interoperabilitas data, serta relasi eksternal yang efektif untuk produksi bersama layanan. Dengan kata lain, regulasi tidak hanya menuntut kapasitas, melainkan sekaligus membentuk dan menguji kapasitas tersebut melalui standar, mekanisme, serta instrumen pemantauan yang ditetapkan.

Dari sudut pandang pemetaan operasional, setiap perspektif reformasi di atas menyentuh kategori kapasitas yang dapat diukur. Logika NPM sangat terkait dengan manajemen program dan proyek, tata kelola keuangan, serta manajemen organisasi yang memastikan kesinambungan antara rencana, anggaran, pelaksanaan, dan evaluasi. Kerangka *Whole of Government* terutama terkait dengan kepemimpinan dan manajemen organisasi yang memerlukan desain tugas, standarisasi proses koordinasi, serta tata kelola data lintas unit. Orientasi *New Public Service* dan *New Public Governance* memiliki keterkaitan yang kuat dengan relasi eksternal dan sumber daya manusia, karena menuntut kompetensi kolaborasi, kemampuan merancang dan mengelola jejaring, serta pengelolaan akuntabilitas yang melibatkan banyak aktor. Literatur mengenai kemampuan negara kembali menegaskan pentingnya kepemimpinan, pembelajaran institusional, dan mekanisme otorisasi yang mewujudkan transformasi.

Nilai dan budaya organisasi dalam penelitian ini diposisikan sebagai faktor lintas kategori. Nilai dan budaya tidak dijadikan kategori tersendiri, melainkan dipahami sebagai moderator yang memperkuat atau melemahkan pengaruh reformasi terhadap praktik pada keenam kategori kapasitas. Sebagai ilustrasi, budaya kolaboratif memperkuat dampak *Whole of Government* terhadap integrasi data dan koordinasi. Budaya kepatuhan semata dapat melemahkan fungsi lingkungan. Budaya yang dianggap menyimpang dari kebiasaan rutin meskipun ada untuk memperbaiki layanan. Penempatan nilai dan budaya pada aras dengan gagasan tata kelola kolaboratif dalam *New Public Service* pelayanan warga dalam *New Public Service*, dan kebutuhan untuk mengatur kemampuan negara.



Hubungan antara reformasi dan kapasitas bersifat dua arah. Reformasi yang dirancang dengan baik membentuk kapasitas baru melalui aturan, standar, dan insentif. Pada saat yang sama kapasitas yang memadai menjadi prasyarat agar reformasi dapat menghasilkan *outcome* yang diharapkan di tingkat masyarakat. Ketika salah satu unsur lemah akan muncul jurang implementasi. Instrumen tersedia, namun praktik tetap parsial atau sektoral. Oleh sebab itu diperlukan kerangka evaluasi yang menerjemahkan abstraksi kapasitas menjadi indikator yang dapat diobservasi, diperdebatkan, dan disepakati bersama pemangku kepentingan.

Organizational Capacity Assessment Tool dari CaLP menyediakan kerangka demikian untuk memetakan kapasitas ke dalam enam kategori yang saling terkait. Kategori kepemimpinan dan tata kelola mengarahkan tujuan dan akuntabilitas. Kategori manajemen organisasi menyambungkan rencana, anggaran, pelaksanaan, dan siklus pemantauan serta pembelajaran. Kategori sumber daya manusia menggerakkan kompetensi dan perilaku yang diperlukan untuk kolaborasi dan inovasi. Kategori keuangan menyalurkan sumber daya ke prioritas yang berbasis hasil. Kategori manajemen program memastikan kualitas perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi intervensi. Kategori relasi eksternal memperluas daya jangkauan melalui kemitraan dan pertukaran data yang etis. Pemetaan ini memungkinkan setiap tesis teoretis pada perspektif reformasi memiliki jejak ukur yang jelas pada level organisasi.

Berangkat dari kerangka di atas, penelitian ini mengajukan beberapa ekspektasi empiris yang akan diuji dengan penilaian OCAT dan bukti kualitatif lapangan. Pertama, penerapan Reformasi Birokrasi Tematik yang konsisten diharapkan berkorelasi dengan penguatan kategori kepemimpinan dan tata kelola yang tercermin pada kepemimpinan pemersatu dan akuntabilitas bersama atas hasil. Kedua, praktik *Whole of Government* yang berjalan baik seharusnya berkaitan dengan skor manajemen organisasi yang lebih kuat terutama pada integrasi perencanaan, penganggaran, dan pemantauan serta keberadaan prosedur koordinasi yang jelas. Ketiga, orientasi *New Public Service* dan *New Public Governance* diharapkan berkaitan dengan skor relasi eksternal yang lebih tinggi termasuk desain jejaring, kejelasan peran mitra, dan mekanisme akuntabilitas antar aktor. Keempat, keberadaan lingkungan otorisasi yang memadai berkaitan dengan konsistensi pembelajaran institusional yang terlihat dari praktik refleksi pasca aksi dan perbaikan prosedur kerja.

Dengan landasan tersebut, Reformasi Birokrasi Tematik diposisikan sebagai aturan main yang menuntut kapasitas organisasi yang lebih dari sekadar tertib prosedur. Reformasi ini menuntut kemampuan untuk berkoordinasi lintas perangkat menggunakan data secara bermakna, serta berorientasi pada tingkat dampak bagi warga.



urutan di atas Reformasi Birokrasi Tematik selaras dengan *New Public Service* dan *Whole of Government*, karena keduanya menuntut kapasitas organisasi, orkestrasi proses, serta penggunaan data bersama untuk memastikan tuntutan tersebut dapat diukur melalui enam kategori OCAT

yaitu: kepemimpinan dan tata kelola untuk otorisasi dan akuntabilitas bersama; manajemen organisasi untuk integrasi rencana-anggaran-monitoring & evaluasi; sumber daya manusia untuk kompetensi kolaborasi dan pembelajaran; keuangan untuk penganggaran berbasis hasil; manajemen program/proyek untuk kualitas intervensi; serta relasi eksternal untuk desain dan tata kelola jejaring. Nilai dan budaya diposisikan sebagai moderator lintas kategori yang memperkuat atau melemahkan pengaruh reformasi terhadap praktik di keenam kategori tersebut.

Subbagian berikutnya mengoperasionalkan konsep kapasitas organisasi pada level organisasi publik dan menurunkannya ke indikator yang dapat diobservasi yang selaras dengan enam kategori OCAT sehingga jembatan antara perspektif reformasi dan pengukuran empiris menjadi jelas.

1.2.2 Kapasitas Organisasi Dalam Administrasi Publik

Kapasitas organisasi adalah kemampuan institusi mengelola sumber daya secara efisien dan efektif untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Di sektor publik, kapasitas mencakup bagaimana pemerintah menata dan mengelola sumber daya manusia, keuangan, fisik, dan informasi sebagai prasyarat implementasi kebijakan yang andal. Mutu pelayanan yang responsif terhadap kebutuhan warga pada akhirnya ditentukan oleh kemampuan organisasi menyusun, mengembangkan, memimpin, dan mengendalikan sumber daya tersebut. Karena itu, penguatan kapasitas organisasi merupakan komponen kunci untuk mendorong capaian pembangunan sosial ekonomi yang lebih baik.

Sejalan dengan hal tersebut, Yu-Lee (2002) memaknai kapasitas sebagai kemampuan organisasi untuk melaksanakan tugasnya secara optimal kini dan ke depan. Dalam organisasi publik, kapasitas dipahami sebagai kemampuan pemerintah membangun, mengembangkan, memimpin, dan mengawasi sumber daya manusia, keuangan, fisik, dan informasi agar tujuan tercapai dan bernilai publik. Di sektor nirlaba, kapasitas juga dipahami sebagai seperangkat praktik, proses, dan kualitas manajemen yang membantu organisasi mencapai tujuannya secara berkelanjutan, yang menegaskan peran tata kelola manajerial sebagai pengubah sumber daya menjadi kinerja. Benang merahnya, kapasitas tidak berhenti pada ketersediaan input, tetapi pada kemampuan manajerial untuk mengubah input menjadi kinerja yang bermakna bagi masyarakat (Ingraham, Joyce, & Donahue, 2003; Eisinger, 2002; Horton dkk., 2003).

Dalam posisi inilah penelitian ini menempatkan konsep kapasitas organisasi. Kapasitas dipahami sebagai kemampuan laten birokrasi yang tertanam dalam struktur, proses manajerial, dan jejaring, yang menjadi prasyarat bagi munculnya kinerja, bukan beda dengan pengukuran kapasitas produksi di sektor privat sebagai volume *output* maksimum, kapasitas organisasi publik operasionalisasikan sebagai kombinasi enam kategori OCAT *leadership, organizational management, human resource management, program/project management, dan external* untuk kesiapan birokrasi untuk merencanakan, mengeksekusi,



dan mengevaluasi program. *Output* dan *outcome* kebijakan tetap dianalisis, tetapi diperlakukan sebagai ekspresi dari kapasitas tersebut dalam konteks Reformasi Birokrasi Tematik pengentasan kemiskinan, bukan sebagai unsur pembentuk definisi kapasitas.

Perkembangan kajian kapasitas menunjukkan ragam penekanan. Sebagian menyoroti kapasitas sebagai isu perolehan sumber daya, sedangkan yang lain menekankan kualitas internal yang dapat mendukung atau justru menghambat pencapaian tujuan. Ada pula yang menambahkan kategori eksternal seperti dukungan keuangan, jejaring, sumber pelatihan, serta dukungan politik. Dengan demikian, kapasitas bukan semata stok internal, melainkan juga kemampuan organisasi berelasi secara produktif dengan ekosistem pendukungnya agar tujuan dapat dicapai dengan biaya yang wajar dan legitimasi yang memadai (Kushner & Poole, 1996; Brooks, 2002; Chaskin, 2001; Brinkerhoff, 2005; Forbes & Lynn, 2006).

Perspektif sistem terbuka membantu menjelaskan mengapa kapasitas harus adaptif. Organisasi senantiasa berinteraksi dengan lingkungan teknologi, kebijakan, dan sosial ekonomi. Karena itu, struktur, proses, dan tujuan internal perlu diselaraskan secara berkelanjutan agar sejalan dengan dinamika lingkungan. Dalam kerangka kelembagaan, perilaku organisasi dibentuk oleh aturan main, norma, dan ekspektasi yang terlembagakan. Implikasinya, kapasitas turut ditentukan oleh sejauh mana mekanisme koordinasi, akuntabilitas, dan pengambilan keputusan benar-benar dilembagakan melalui aturan, struktur, dan prosedur baku, bukan bergantung pada figur semata (Scott, 2003; March & Olsen, 1989).

Fokus analisis penelitian ini berada pada level organisasi yaitu pemerintah daerah dan organisasi perangkat daerah sebagai pusat pengambilan keputusan dan orkestrasi lintas unit. Lingkup lingkungan yang lebih luas serta faktor individu dipakai sebagai konteks yang membantu menafsirkan temuan, namun bukan menjadi fokus pengukuran. Penekanan ini memastikan bahwa rekomendasi yang dihasilkan relevan dengan ruang kendali manajerial pemerintah daerah.

Kepemimpinan memegang peran pengarah agar tujuan lintas organisasi perangkat daerah terintegrasi dan akuntabilitas pada hasil terjaga. Tanpa kepemimpinan yang tegas dan visioner, reformasi mudah berhenti pada kepatuhan administratif. Kepemimpinan yang jelas perlu ditopang komunikasi yang terbuka sehingga visi, peran, dan sasaran dipahami seragam lintas unit. Komunikasi yang lemah kerap membuat implementasi kebijakan diterjemahkan sekadar sebagai urusan pelaporan, bukan pemecahan masalah bersama. Dengan demikian, kapasitas kepemimpinan dan komunikasi menegaskan arah, menjaga konsistensi pelaksanaan, dan memperkuat pembelajaran organisasi.



Reformasi juga memainkan peran strategis. Fungsinya tidak hanya sebagai wahana integrasi perencanaan, penganggaran, dan data yang aman dan terstandar. Fondasi data yang andal untuk pengambilan keputusan berbasis bukti, mengurangi kerja berulang, meningkatkan koordinasi lintas organisasi perangkat daerah, dan memfasilitasi implementasi kebijakan menuntut intervensi yang presisi.

Penguatan sisi ini meningkatkan keterhubungan proses internal dan membuka ruang kolaborasi eksternal yang lebih bermakna.

Ujian paling nyata terhadap kapasitas terlihat pada situasi krisis atau isu kompleks seperti kemiskinan. Sebagai *wicked problem*, kemiskinan menuntut pembelajaran dan perbaikan yang bertahap serta berulang, mulai dari merancang, mencoba, menilai, lalu menyempurnakan intervensi. Gagasan *good enough governance* mengingatkan agar perbaikan difokuskan pada simpul kapasitas yang paling berdampak dan realistis, seperti koordinasi lintas organisasi perangkat daerah, integrasi data sasaran, dan penganggaran berbasis hasil. Fokus ini lebih efektif daripada mengejar daftar standar normatif yang ekstensif tanpa pijakan implementatif yang memadai di lapangan (Grindle, 2004).

Berangkat dari kerangka di atas, penelitian ini menggunakan OCAT CaLP versi asli (CaLP, 2016) sebagai perangkat evaluatif untuk memetakan kapasitas organisasi pada enam kategori yang saling terkait. *Governance* dan *Leadership* menetapkan arah strategis serta akuntabilitas bersama. *Organizational Management* menyambungkan rencana, anggaran, pelaksanaan, dan siklus pemantauan serta pembelajaran. *Human Resource Management* memastikan kompetensi kunci tersedia, dimobilisasi, dan dikembangkan sesuai kebutuhan layanan. *Financial Management* menyalurkan sumber daya kepada prioritas berbasis hasil dengan tata kelola yang akuntabel. *Program* dan *Project Management* menerjemahkan arah dan pengaturan organisasi ke perencanaan, pelaksanaan, serta evaluasi yang terukur, sehingga berperan sebagai mediator yang mengikat keputusan strategis dengan aksi di lapangan. *External Relations* memperluas jangkauan melalui kemitraan dan pertukaran data yang etis, sehingga berperan sebagai pengungkit yang memperbesar dampak intervensi. Rincian indikator, skala, dan sumber eviden akan dijelaskan ringkas pada Subbagian 1.2.3.

Dalam penelitian ini, nilai dan budaya organisasi termasuk internalisasi nilai ASN BerAKHLAK diposisikan sebagai faktor lintas kategori yang memoderasi konsistensi praktik pada keenam kategori tersebut. Budaya kolaboratif memperkuat disiplin penganggaran berbasis hasil, mutu pemecahan masalah lintas organisasi, dan efektivitas kemitraan eksternal. Sebaliknya budaya yang terkotak melemahkan pertukaran data, mengganggu koordinasi, dan menurunkan kualitas keputusan. Penempatan ini menjaga integritas instrumen OCAT tetap utuh, sekaligus menangkap pengaruh sistemik nilai terhadap perilaku organisasi.

1.2.3 Organizational Capacity Assessment Tool (OCAT)



Optimized using
trial version
www.balesio.com

Penelitian ini menggunakan *Organizational Capacity Assessment Tool* yang versi asli (CaLP, 2016). OCAT pada awalnya dikembangkan untuk menilai namun prinsip pengukurannya relevan untuk birokrasi publik tata kelola, manajemen, sumber daya, dan relasi organisasi secara menilai kapasitas melalui enam kapasitas yang saling terkait. *Governance* dan *Leadership*. Menilai arah strategis, mandat, pengambilan akuntabilitas pimpinan.

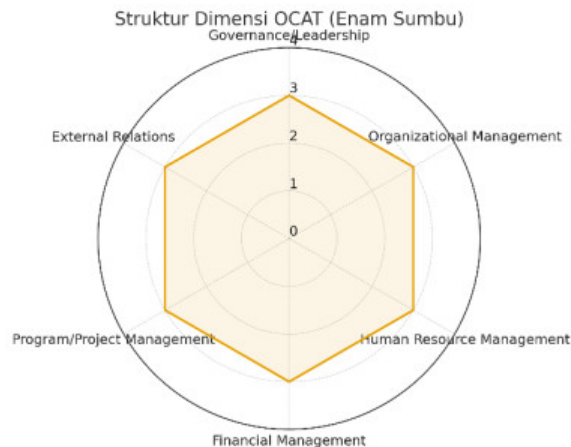
2. *Organizational Management*. Menilai keterhubungan rencana, anggaran, pelaksanaan, dan pemantauan pembelajaran; peran, SOP, manajemen risiko, koordinasi lintas unit.
3. *Human Resource Management*. Menilai ketersediaan dan pengelolaan kompetensi, penugasan, pengembangan, pengelolaan kinerja.
4. *Financial Management*. Mengevaluasi perencanaan dan pengelolaan anggaran, transparansi, kepatuhan, keselarasan pembiayaan dengan sasaran berbasis hasil.
5. *Program dan Project Management*. Penerjemahan arah strategis menjadi perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi program yang terukur.
6. *External Relations*. Menilai kualitas kemitraan, koordinasi dengan pemangku kepentingan, dan mekanisme pertukaran data yang etis.

Nilai dan budaya organisasi diposisikan sebagai faktor lintas-kategori yang memoderasi praktik pada keenam kategori, bukan sebagai kategori OCAT tersendiri, untuk menjaga integritas instrumen. Penilaian OCAT bersifat partisipatif melalui diskusi terstruktur, pengisian skor, dan pengumpulan eviden seperti rencana, laporan kinerja, notulen, serta data anggaran. Skor berfungsi sebagai diagnosis awal yang memandu dialog perbaikan, bukan pemeringkatan.

Kesesuaian OCAT dengan Reformasi Birokrasi Tematik pengentasan kemiskinan terlihat pada sifatnya yang lintas kategori dan lintas organisasi. *Governance* dan *leadership* menegaskan arah bersama, *organizational management* menyambungkan rencana dan anggaran dengan pelaksanaan, *program* dan *project management* memastikan kualitas eksekusi, *financial management* menjaga disiplin alokasi berbasis hasil, sementara *external relations* membuka ruang ko-produksi dengan mitra. Kombinasi ini selaras dengan pendekatan *whole of government* dan tuntutan jejaring multi-pihak yang diperlukan untuk isu kemiskinan.

OCAT dipilih dibanding kerangka lain seperti *Organizational Capacity Index* USAID atau McKinsey *Capacity Framework* karena dalam konteks penelitian ini OCAT menyediakan penilaian yang terintegrasi dan partisipatif. Dengan demikian, hasil asesmen dapat langsung ditautkan ke area perbaikan prioritas yang relevan bagi pemerintah daerah. Sebagai ilustrasi arsitektur kontrak, Gambar 1.2 menampilkan enam kriteria OCAT yang menjadi dasar operasionalisasi pada penelitian ini.





Gambar 1.2 Struktur Kategori Organizational Capacity Assessment Tool (OCAT)

Keterangan: Diagram radar ini menampilkan enam kategori inti OCAT pada skala 0–4 sebagai ilustrasi sumbu, tanpa merepresentasikan data empiris tertentu.

Sumber: Diadaptasi dari CaLP OCAT User Guide (2016).

Enam kategori OCAT memberikan bingkai evaluasi yang komprehensif untuk memahami kapasitas birokrasi publik dalam kerangka Reformasi Birokrasi Tematik. Proses penilaiannya bersifat partisipatif sehingga skor yang dihasilkan berangkat dari pengalaman kerja sehari-hari dan berfungsi sebagai diagnosis awal yang mendorong dialog serta pembelajaran, bukan sekadar pemeringkatan.

Secara teoretis, OCAT menyatukan gagasan organisasi publik dan pendekatan berbasis kapasitas sehingga sah digunakan sebagai kerangka analisis. Secara praktis, hasil asesmen dapat diterjemahkan menjadi rekomendasi perbaikan yang terfokus pada area prioritas dan berada dalam ruang kendali manajerial pemerintah daerah.

Rincian prosedur pelaksanaan penilaian, skala, dan strategi triangulasi data dijelaskan pada bagian Metodologi Penelitian.

1.2.4 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu dapat memberikan pemahaman yang lebih baik tentang subjek penelitian dan membantu dalam menemukan area penelitian yang perlu diteliti lebih



membandingkan penelitian yang akan dilakukan dengan ada, hasil penelitian dan relevansi dengan penelitian yang peneliti terdahulu.

Sebelumnya menunjukkan bahwa kapasitas organisasi memang keberhasilan kebijakan publik, baik dalam konteks transformasi (Rez et al., 2022), penegakan kebijakan lokal seperti Kawasan (Rez et al., 2023), maupun manajemen perubahan dalam sektor

publik (Lestari et al., 2021). Dalam konteks Reformasi Birokrasi Tematik, kajian kebijakan terkini juga menegaskan bahwa pelaksanaan di daerah masih menghadapi kendala pemahaman awal, penyusunan rencana aksi lintas-OPD, serta orkestrasi koordinasi yang konsisten sehingga praktiknya cenderung administratif dan belum sepenuhnya berorientasi hasil (Budiarjo, 2023). Temuan-temuan ini memperkuat argumen bahwa penguatan kapasitas kelembagaan menjadi prasyarat bagi pergeseran menuju reformasi yang benar-benar berdampak.

Penelitian serupa seperti yang dilakukan oleh Afghani et al., (2022) menemukan bahwa meskipun kapasitas pemerintah daerah sudah mumpuni dalam menetapkan kebijakan, namun masih ditemukan hambatan dalam implementasinya. Selanjutnya penelitian oleh Sager dan Gofen (2022) berjudul *“The Polity of Implementation: Organizational and Institutional Arrangements in Policy Implementation”* yang menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan membutuhkan pengaturan kelembagaan yang memperhatikan tata kelola yang baik, diskresi, dan pengaruh politik. Ada pula penelitian berjudul *“The Role of Organizational capacity to Foster Digital Transformation in Local Governments: The Case of Three European Smart Cities”* yang dilakukan oleh Gasco-Hernandez et al., (2022), menggunakan pendekatan teori kapasitas organisasi dan teori transformasi digital ditemukan bahwa kapasitas organisasi dalam hal infrastruktur, sumber daya manusia, dan kebijakan sangat memengaruhi keberhasilan dalam transformasi digital.

Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Lestari et al., (2021) yang berjudul *“Dynamic Managerial Capabilities, Organizational Capacity for Change and Organizational Performance: The Moderating Effect of Attitude Towards Change in a Public Service Organization”* yang menyimpulkan bahwa kapasitas organisasi untuk perubahan sangat dipengaruhi oleh kemampuan manajerial yang dinamis dan sikap terhadap perubahan dalam organisasi sektor publik.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian tersebut dirangkum dengan beberapa penelitian serupa lainnya dalam tabel di bawah ini :

Tabel 1. 1 Penelitian Terdahulu

No.	Judul (penulis dan tahun)	Temuan Utama	Relevansi	Perbedaan
1.	Sadat, A., & Andika, R. (2022). <i>Bureaucracy capacity of local government in</i>	Fokus penelitian ini adalah kapasitas birokrasi pemerintah daerah dalam melaksanakan pelayanan publik dan bagaimana hal tersebut berdampak pada	Memberikan konteks awal kapasitas birokrasi sebagai bagian dari kategori kepemimpinan dan manajemen organisasi dalam OCAT.	Fokus penelitian lebih ke implementasi pelayanan publik



		keberhasilan kebijakan pelayanan publik.		
2.	Sager, F., & Gofen, A. (2022). <i>The polity of implementation: Organizational and institutional arrangements in policy implementation</i>	Penelitian ini menyimpulkan bahwa penerapan kebijakan membutuhkan pengaturan kelembagaan yang baik, pengaruh politik, dan kebebasan	Menguatkan pentingnya tata kelola dan hubungan antar-organisasi yang sesuai dengan kategori kepemimpinan dan relasi pemangku kepentingan dalam OCAT.	Fokus penelitian lebih pada pengaturan organisasi dalam pelaksanaan kebijakan publik secara umum
3.	Gasco-Hernandez et al., (2022). <i>The Role of Organizational capacity to Foster Digital Transformation in Local Governments</i>	Penelitian ini menyimpulkan keberhasilan transformasi digital pada Pemerintah Daerah sangat dipengaruhi oleh kapasitas organisasi dalam hal infrastruktur, sumber daya manusia, dan kebijakan.	Relevan untuk kategori manajemen SDM dan program dalam OCAT, menghubungkan kapasitas teknis dengan kinerja kebijakan.	Fokus penelitian dalam hal kapasitas organisasi dalam transformasi digital pada pemerintah daerah
4.	Lestari et al., (2021). <i>Dynamic Managerial Capabilities, Organizational Capacity for</i>	Penelitian ini menyimpulkan bahwa kinerja organisasi dalam menghadapi transformasi sangat dipengaruhi oleh kapasitas manajemen yang dinamis.	Menguatkan relevansi kepemimpinan dan budaya organisasi dalam OCAT.	Penelitian lebih berfokus pada transformasi organisasi secara keseluruhan melalui kapasitas kepemimpinan dinamis



5.	Sabtian, Y., Natasha, C. E., & Djati, D. H. (2024). Analisis Respon dan Persepsi Aparatur Sipil Negara terhadap Implementasi dan Persepsi Reformasi Birokrasi Tematik	Menyimpulkan bahwa pemahaman ASN sangat penting untuk menyusun peta jalan reformasi birokrasi tematik untuk implementasi yang efektif.	Relevan untuk kategori SDM dan budaya organisasi OCAT.	Penelitian ini lebih berfokus pada kategori sumber daya manusia khususnya persepsi ASN
6.	Irawan, B. (2016). Kapasitas Organisasi dan Pelayanan Publik	Kapasitas organisasi memperkuat kualitas pelayanan publik.	Relevan dengan kategori manajemen organisasi dalam OCAT.	Penelitian ini lebih umum membahas kapasitas organisasi dalam berbagai sektor pelayanan publik
7.	Husnita, S. R. I., & Karlina, N. (2024). Kapasitas Organisasi Desa Suci Dalam Upaya Digitalisasi Data Desa	Penelitian ini menemukan bahwa tidak optimalnya kapasitas organisasi dalam digitalisasi data desa, yang mencakup kurangnya tenaga kerja berkualitas tinggi dan sistem pengumpulan data yang tidak efisien.	Menunjukkan hubungan SDM dan teknologi sebagai bagian kategori OCAT.	Penelitian berfokus pada digitalisasi data di tingkat desa
	, &	Penelitian ini menyimpulkan bahwa, meskipun pemerintah daerah memiliki	Relevan untuk kategori kepemimpinan dan strategi	Penelitian ini berfokus pada implementasi kebijakan KTR menggunakan



	Pemerintah Daerah dalam Penetapan Kawasan Tanpa Rokok di Kota Sukabumi	kemampuan yang memadai, penerapan kebijakan KTR masih menemui sejumlah kendala dalam implementasinya.	program dalam OCAT.	kerangka kapasitas kebijakan Wu et al.
9.	Mahirya, W. P., Sarwono, & Said, M. (2021). Kapasitas Kebijakan Desa Pujon Kidul Kabupaten Malang dalam Pengembangan Desa Wisata	Menunjukkan bahwa kebijakan desa wisata memiliki kapasitas yang cukup baik, tetapi kualitas lembaga dan kepemimpinan harus ditingkatkan.	Terkait kategori kepemimpinan dan budaya organisasi OCAT.	Penelitian ini lebih berfokus pada pengembangan kapasitas kebijakan desa wisata dengan kerangka konsep kapasitas kebijakan.
10.	Bixler, R. P., Essen, M., Thomsen, J., et al. (2023). <i>Organizational Capacity for Collaborative Adaptive Governance</i>	Penelitian ini menyimpulkan bahwa kemampuan organisasi untuk mengelola kolaborasi yang fleksibel dipengaruhi oleh struktur jaringan organisasi.	Berkaitan dengan kategori relasi pemangku kepentingan dalam OCAT.	Penelitian ini berfokus pada konservasi lanskap dan tata kelola adaptif.
11.	Alam, A. S., & Prawitno, A. (2015). Pengembangan Kapasitas Organisasi	Menyimpulkan bahwa sumber daya fisik, proses operasional, dan sumber daya manusia adalah kunci untuk meningkatkan kapasitas organisasi	Relevansi untuk kategori SDM dan manajemen organisasi OCAT.	Lebih berfokus pada pengembangan kapasitas pelayanan publik di sektor kehutanan dan perkebunan daerah.



n

	Kabupaten Bone			
12.	Budiarjo, (2023). Reformasi Birokrasi Tematik Pengentasan Kemiskinan: Kebijakan dan Dinamika Pelaksanaannya	Menunjukkan bahwa implementasi RB Tematik pengentasan kemiskinan di banyak daerah masih didominasi kepatuhan administratif; terdapat kendala pemahaman awal, rencana aksi yang belum lintas-OPD, koordinasi yang belum terlembagakan, serta pemanfaatan data yang belum terpadu, sehingga pergeseran ke orientasi hasil belum optimal.	Sangat terkait dengan kategori OCAT: <i>governance/ leadership</i> (arah dan akuntabilitas lintas-OPD), <i>organizational management</i> (integrasi rencana–anggaran–kinerja), <i>project management</i> , dan <i>external relations</i> (kemitraan dan data lintas-aktor).	Penelitian lebih berfokus pada evaluasi kebijakan reformasi birokrasi tematik kemiskinan dibandingkan kapasitas organisasi dalam penerapannya.

Studi-studi sebelumnya menunjukkan bahwa kapasitas organisasi memang berpengaruh terhadap keberhasilan kebijakan publik, baik dalam konteks transformasi digital (Gasco-Hernandez et al., 2022), penegakan kebijakan lokal seperti Kawasan Tanpa Rokok (Afghani et al., 2022), maupun manajemen perubahan dalam sektor publik (Lestari et al., 2021). Namun, sebagian besar penelitian tersebut cenderung menganalisis kapasitas dari satu atau dua aspek saja, seperti struktur kelembagaan atau manajemen perubahan, tanpa memadukan secara komprehensif ketiga kategori kapasitas yang saling terkait.



Dalam konteks Reformasi Birokrasi Tematik, Muluk et al. (2025) mencatat menempatkan kapasitas organisasi pemerintah daerah sebagai *outcome* masih terbatas. Sejalan dengan itu, Budiarjo (2023) da banyak daerah, RB Tematik belum sepenuhnya diposisikan transformasi kelembagaan indikasinya tampak pada rencana aksi , koordinasi yang belum terlembagakan, dan pemanfaatan data Kombinasi kedua temuan tersebut menegaskan adanya antara desain kebijakan dan praktik, sehingga diperlukan

kerangka evaluatif yang mampu membaca kapasitas secara lintas kategori dan berbasis bukti.

Penelitian ini mengisi celah yang belum banyak digarap dalam literatur dengan menggunakan *Organizational Capacity Assessment Tool* (OCAT) CaLP (2016) sebagai kerangka utama dalam mengevaluasi kapasitas organisasi pemerintah daerah. Berbeda dengan studi-studi sebelumnya yang umumnya menilai kinerja reformasi birokrasi melalui indikator administratif atau program sektoral, penelitian ini menekankan pada kapasitas kelembagaan secara menyeluruh meliputi kepemimpinan dan tata kelola, manajemen organisasi, manajemen SDM, pengelolaan keuangan, manajemen program serta, hubungan antar pemangku kepentingan, yang kontekstual untuk birokrasi publik.

Pendekatan OCAT versi CaLP ini memberikan kerangka analisis yang terstruktur dan aplikatif dalam menilai kesiapan birokrasi daerah menjalankan agenda *result-based reform* seperti Reformasi Birokrasi Tematik. Dengan menerapkannya pada konteks pengentasan kemiskinan di Kabupaten Polewali Mandar, studi ini diharapkan dapat memberikan kontribusi konseptual dalam pengembangan instrumen evaluasi kapasitas birokrasi, sekaligus rekomendasi praktis bagi penguatan organisasi sektor publik di daerah.

1.2.5 Kerangka Pikir

Reformasi birokrasi Indonesia bergeser dari penataan struktural menuju reformasi substantif yang berorientasi hasil. Pergeseran ini ditegaskan melalui Reformasi Birokrasi Tematik pada PermenPANRB Nomor 3 Tahun 2023, menempatkan birokrasi pada orientasi hasil dan kerja lintas-OPD, dengan salah satu fokus pada pengentasan kemiskinan. Dalam kerangka tersebut, kinerja tidak cukup ditopang regulasi, melainkan ditentukan oleh kapasitas organisasi pemerintah daerah untuk mengorkestrasi proses, data, dan akuntabilitas secara konsisten.

Penelitian ini memetakan kapasitas organisasi Pemerintah Daerah Kabupaten Polewali Mandar dalam konteks RB Tematik pengentasan kemiskinan dengan menggunakan *Organizational Capacity Assessment Tool* (OCAT) CaLP (2016) dengan enam kategori, yaitu:

1. *Governance/Leadership*: arah, mandat, pengambilan keputusan, dan akuntabilitas pimpinan.
2. *Organizational Management*: keterhubungan rencana, anggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan SOP koordinasi lintas unit.

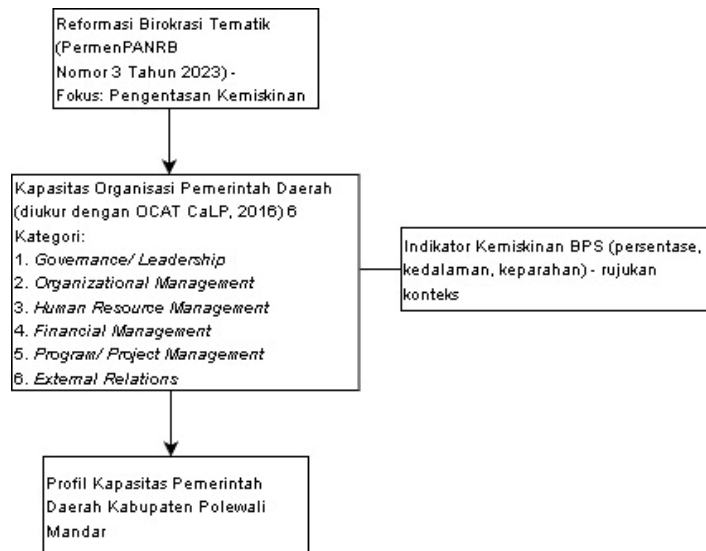


Resource Management: kecukupan dan pengelolaan kompetensi, pengembangan, dan manajemen kinerja.

Management: keselarasan pembiayaan dengan prioritas berbasis tata kelola yang akuntabel.

Project Management: kualitas perencanaan, eksekusi, dan evaluasi paket kerja.

6. *External Relations*: kemitraan multipihak dan mekanisme pertukaran data yang etis dan bermanfaat.



Gambar 1.3 Kerangka Pikir Penelitian

Catatan: indikator kemiskinan BPS dicantumkan sebagai konteks makro; bukan variabel yang diuji. Sumber: diolah penulis mengacu PermenPANRB No.3/2023 dan CaLP OCAT User Guide (2016).

Gambar 1.3 merangkum kerangka pikir: RB Tematik (PermenPANRB No. 3/2023) berfungsi sebagai konteks normatif yang mengarahkan cara kerja lintas OPD. Kapasitas organisasi pemerintah daerah kemudian diukur dengan OCAT pada enam kategori di atas. Indikator kemiskinan BPS (persentase, kedalaman, keparahan) dicantumkan sebagai rujukan konteks pada Bab Hasil, bukan variabel yang diuji atau dibangun relasi kausalnya. Dengan cara ini, kerangka pikir menjembatani tuntutan normatif RB Tematik dan kondisi empiris birokrasi daerah melalui pemetaan kapasitas yang dapat diobservasi dan ditindaklanjuti.

1.3 Tujuan dan Manfaat

1.3.1 Tujuan

Penelitian ini bertujuan menganalisis kapasitas organisasi Pemerintah Mandar dalam kerangka Reformasi Birokrasi Tematik (RB) kemiskinan dengan merujuk pada enam kriteria OCAT CaLP, penelitian ditujukan: analisis tata kelola dan kepemimpinan lintas OPD (Leadership) yang mengarahkan pelaksanaan rencana aksi RB pengentasan kemiskinan.



2. Untuk menganalisis manajemen organisasi (Organizational Management) yang menghubungkan perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, serta monitoring–evaluasi lintas OPD.
3. Untuk menganalisis manajemen sumber daya manusia (Human Resource Management) terkait penugasan, kompetensi, dan pembinaan kinerja tematik.
4. Untuk menganalisis pengelolaan keuangan (Financial Management) terkait keselarasan pembiayaan dengan prioritas berbasis hasil.
5. Untuk menganalisis manajemen program/proyek (Program/Project Management) sebagai pengikat keputusan strategis dengan eksekusi di titik layanan.
6. Untuk menganalisis hubungan eksternal dan koordinasi multipihak (External Relations) yang mendukung ko-produksi layanan dan pertukaran data yang etis.

1.3.2 Manfaat

a. Manfaat Teoretis

Penelitian ini memperkaya kajian kapasitas organisasi dalam administrasi publik dengan mengaplikasikan OCAT CaLP (2016) secara apa adanya pada birokrasi daerah dalam konteks RB Tematik. Kontribusi utamanya ialah peneguhan enam kriteria kapasitas (governance/leadership, organizational management, human resource management, financial management, program/project management, external relations) sebagai indikator operasional yang dapat direplikasi untuk studi kebijakan tematik lintas sektor di daerah.

b. Manfaat Praktis

Bagi Pemerintah Kabupaten Polewali Mandar, hasil penelitian menyediakan pemetaan kekuatan dan kelemahan kapasitas per kriteria OCAT sebagai dasar:

- penajaman tata kelola lintas OPD dan integrasi rencana-anggaran-kinerja,
- penguatan kompetensi dan penugasan SDM tematik,
- pengelolaan keuangan yang lebih berorientasi hasil,
- peningkatan disiplin eksekusi program/proyek, serta
- penguatan kemitraan eksternal dan pertukaran data.

Temuan ini diharapkan menjadi rujukan kebijakan untuk penyusunan rencana aksi peningkatan kapasitas yang terukur, kolaboratif, dan selaras dengan RB Tematik pengentasan kemiskinan.

