

BAB II

REVIEW LITERATUR KOMPREHENSIF

2.1. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu dalam penelitian ini dikelompokkan berdasarkan tema penelitian berkaitan dengan desentralisasi asimetris, kapasitas organisasi, lembaga ulama, dan lembaga semi pemerintah. Guna mendapatkan kebaharuan dalam penelitian, diperlukan suatu hasil penelitian terdahulu sebagai tolok ukur perbedaan dalam penelitian yang sedang dilaksanakan dengan penelitian sebelumnya.

Penelitian Rahmatunnisa et al (2018) bertujuan untuk memperkuat kapasitas pemerintah daerah desentralisasi asimetris untuk proses pemerintahan dan pembangunan yang lebih efektif. Hasil penelitian menemukan desentralisasi asimetris menjanjikan berbagai potensi keuntungan. Namun, implementasinya tidak serta merta mendapatkan manfaat tersebut. Potensi tersebut akan terancam jika berbagai permasalahan yang ada terutama terkait dengan kelemahan kapasitas tidak ditangani dengan serius. Tujuan yang diinginkan dari desentralisasi asimetris tentu akan bergantung pada rancangan kebijakan yang memihak pada pembangunan yang lebih baik. Desain kebijakan desentralisasi asimetris perlu dipertimbangkan secara hati-hati dan obyektif, sehingga dapat memfasilitasi hasil yang optimal dari tata kelola dan pembangunan.

Penelitian Khairul et al, (2019) bertujuan untuk menganalisis peningkatan kapasitas institusi Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten

Pasaman Barat dalam pencegahan dan pengelolaan bencana berbasis lokal. Penelitian ini menggunakan metodologi kualitatif dengan pendekatan fenomenologi. Pencegahan bencana dan peningkatan kapasitas kelembagaan manajemen dilakukan dengan koordinasi. Koordinasi tidak membatasi diri dengan lembaga formal, tetapi juga lembaga dan organisasi masyarakat setempat, seperti: Kogami, HSNI, dan tiga elemen komunitas lokal (tungku tigo sajarangan). Studi ini menemukan bahwa sosialisasi dalam mitigasi dan pencegahan bencana masih kurang memadai, kurangnya keterlibatan masyarakat setempat. Selain itu, ditemukan juga tidak jelasnya wewenang dan tanggung jawab antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten. Kabupaten Pasaman Barat membutuhkan dukungan dari pemerintah provinsi dalam hal peralatan pasca bencana.

Penelitian Marjoni & Pandam (2019) menganalisis kekuatan budaya organisasi dan pola pengembangan sumber daya manusia dalam reformasi pelayanan publik pada Kantor Bersama SAMSAT di Kalimantan Timur, Indonesia. Hasil penelitian menemukan bahwa penguatan budaya organisasi telah berhasil mengubah pola pikir dan budaya setiap orang yang dikendalikan oleh nilai-nilai integritas, profesionalisme dan etika berperilaku, membangun budaya pelayanan yang memiliki tingkat akuntabilitas, pelayanan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat. Selain itu, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa reformasi pelayanan publik yang bertumpu pada pengembangan sumber daya manusia dan penguatan budaya organisasi dapat menggali nilai-nilai demokrasi, warganegara dan kepentingan publik yang pada akhirnya dapat menciptakan akuntabilitas dan kinerja penyampaian pelayanan yang

lebih baik.

Penelitian Waheed et al (2019) bertujuan untuk menganalisis pengaruh praktik *New Human Resources Management* (NHRM) terhadap kinerja organisasi dan peran mediasi inovasi organisasi semi pemerintah. Temuan penelitian menunjukkan terdapat hubungan positif yang signifikan antara praktik NHRM dan inovasi kinerja. NHRM adalah instrumen kebijakan penting dalam pengembangan strategi SDM yang efektif dengan mempromosikan inovasi di semua departemen organisasi. Penelitian ini menyimpulkan bahwa kinerja inovasi dapat dipicu melalui kebijakan SDM yang efektif dan memperkuat iklim inovasi dalam organisasi.

Penelitian Iswandi & Prasetyoningsih (2020) dilatarbelakangi dengan banyaknya *state auxiliary organ* di Indonesia berdampak terhadap ketidakjelasan kedudukan *state auxiliary organ* tersebut. Penelitian ini bertujuan mengkaji tentang kedudukan *state auxiliary organ*. Metode penelitian menggunakan studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan *state auxiliary organ* di Indonesia memiliki berbagai kedudukan. Kedudukannya ditentukan berdasarkan aturan pembentuknya, berdasarkan independensi kelembagaannya, dan kedudukan berdasarkan tugas dan fungsinya. Lembaga-lembaga yang lahir di luar konstitusi berkembang pesat dengan berbagai macam bentuk organisasi negara, baik berupa lembaga, komisi, atau badan, seperti: KPK, KPU, Ombudsman RI, serta lembaga lainnya.

Penelitian Abdillah et al (2020) melakukan kajian tentang lembaga Jawa Barat Cepat Tanggap (JBCT) dalam sistem pemerintahan Jawa Barat. Lembaga ini merupakan lembaga pembantu di luar pemerintahan utama. Hasil penelitian

menunjukkan lembaga JBCT tidak hanya sebagai lembaga pendukung yang membantu, dan mendukung tugas-tugas kemanusiaan dan sosial, namun juga sebagai lembaga stabilitas politik gubernur Jawa Barat dalam mewujudkan *Good Governance*.

Penelitian Syarifuddin (2021) mengkaji tentang pandangan ulama dayah terhadap pluralitas masyarakat Aceh. Hasil penelitian menemukan dampak pemikiran ulama dayah terhadap pluralitas di pesantren sangat penting. Di samping itu, peran ulama dayah sebagai rujukan sebenarnya sudah ada sejak zaman kesultanan Aceh. Ulama pada masa itu digunakan sebagai penasihat sultan untuk menetapkan aturan. Dalam masyarakat Aceh, ulama memiliki kedudukan yang terhormat di tengah masyarakat, mereka dipatuhi, dihargai, dan dianggap sebagai model/teladan bagi masyarakat Aceh pada umumnya.

Penelitian Bhagavathula et al (2021) tentang kolaborasi dalam manajemen darurat dan ketahanan kerja pemerintah Kota Tempe melalui pengembangan kapasitas berbasis kompetensi. Ada tiga bidang yang dapat menjawab tantangan kota saat ini, yaitu: keberlanjutan, manajemen darurat, dan ketahanan. Dalam praktiknya, ketiga bidang ini sering kali dipisahkan oleh struktur administrasi. Untuk sinergis dan integratif ketiga bidang tersebut diperlukan kolaborasi, dengan difasilitasi melalui program peningkatan kapasitas berbasis kompetensi. Program peningkatan kapasitas yang berupaya mendorong kolaborasi lintas departemen, dan bidang masih sedikit.

Hasil penelitian menunjukkan keterlibatan peserta dengan semua kompetensi melalui konsep ('kolaborasi melalui kompetensi') berdampak positif. Pelatihan tersebut membantu meletakkan dasar bagi upaya berkontribusi pada perubahan kebijakan dan

moneter yang menghasilkan ketahanan yang lebih kuat terhadap iklim panas yang ekstrem. Rekomendasi penelitian untuk meningkatkan pengembangan kompetensi kolaboratif dan mendorong kolaborasi dalam praktik pemerintahan sebagai bagian dari "pekerjaan institusional" demi mewujudkan perubahan jangka panjang. Penelitian ini berimplikasi pada pentingnya individu yang memiliki kemampuan untuk berkolaborasi (kolaborasi melalui kompetensi) dikarenakan perlu pendekatan interdisipliner dalam menghadapi tantangan pemerintah kota. Peran program peningkatan kapasitas bagi pemerintah daerah sangat penting dalam mendorong kolaborasi dan mendorong kerja kelembagaan untuk menciptakan perubahan yang baik menuju kota yang lebih tangguh dan berkelanjutan yang dilengkapi untuk pengurangan risiko bencana yang berarti.

Penelitian Gasco-Hernandez et al (2022) tentang kapasitas organisasi untuk mendorong transformasi digital di tiga kota pemerintah daerah di Eropa (Milan, Barcelona, dan Munich). Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran dimensi kapasitas organisasi meliputi strategi, kepemimpinan, dan unit khusus sangat berpengaruh dalam keberlanjutan program transformasi digital. Selain itu, dimensi kolaborasi lintas sektor (kemitraan publik-swasta, kolaborasi dengan masyarakat, dan kolaborasi dengan tingkat lain dari pemerintah) sangat diperlukan untuk keberlanjutan program pemerintah dalam transformasi digital.

Penelitian Jalil et al (2022) meneliti tentang peran MPU Aceh dalam mempengaruhi kebijakan Pemerintah Aceh. Hasil penelitian menemukan bahwa keikutsertaan MPU Aceh dalam memberikan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah daerah termasuk dalam tim asistensi. Tim ini terdiri dari Sekda, SKPA,

anggota MPU, akademisi, dan unsur masyarakat. Namun, keterlibatan MPU dalam proses legislasi di DPRA dan DPRK belum diatur secara komprehensif dalam peraturan perundang-undangan.

Penelitian Sari et al (2022) meneliti tentang peran organisasi ulama (HUDA, MUNA, dan MPU) dalam posisi politik hukum di Aceh. Hasil penelitian menemukan dalam konstelasi politik Aceh saat ini, ulama terbagi menjadi dua perkumpulan: HUDA, dan MUNA. Namun keduanya mencoba untuk mendapatkan pengaruh di dalam lembaga MPU yang merupakan satu-satunya asosiasi yang diakui dan didukung oleh pemerintah secara finansial. Kehadiran MPU sangat berarti bagi masyarakat dan pemerintah Aceh sejak masa Orde Baru hingga sekarang. Berbagai produk kebijakan daerah di Aceh wajib meminta pertimbangan MPU Aceh.

Penelitian Syafieh & Nur (2022) mengkaji tentang organisasi ulama tradisional yang terhimpun dalam Himpunan Ulama Dayah Aceh (HUDA) sebagai organisasi basis gerakan keagamaan. Studi ini menggunakan metode kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan kemampuan ulama dayah menggunakan HUDA sebagai *networking* antar ulama dayah sebagai bukti adanya genealogi keilmuan di kalangan ulama Dayah di Aceh. Di samping itu, HUDA digunakan oleh ulama dayah untuk memperkuat hegemoni Islam tradisional sebagai kelompok yang mempunyai otoritas keagamaan.

Berikut rangkuman penelitian yang diringkas dalam tabel 2.1.

Tabel 2.1.
Penelitian Terdahulu

No.	Peneliti dan Tahun	Tujuan Penelitian	Metode	Hasil-Kesimpulan
1	Rahmatunnisa et al (2018)	Memperkuat kapasitas pemerintah daerah desentralisasi asimetris untuk proses pemerintahan dan pembangunan yang lebih efektif.	Kualitatif	Desentralisasi asimetris menjanjikan berbagai keuntungan potensial. Potensi tersebut akan terancam jika berbagai permasalahan yang ada terutama terkait dengan kelemahan kapasitas tidak ditangani secara serius.
2	Khairul et al, (2019)	Menganalisis peningkatan kapasitas institusi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kab. Pasaman Barat	Metode Kualitatif-fenomenologi	Studi ini menemukan bahwa sosialisasi dalam mitigasi dan pencegahan bencana masih kurang memadai, kurangnya keterlibatan masyarakat setempat. Kemudian tidak jelas wewenang dan tanggung jawab antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten dalam pencegahan dan pengelolaan bencana daerah.
3	Marjoni & Pandam (2019)	Menganalisis kekuatan budaya organisasi dan pola pengembangan sumber daya manusia dalam reformasi pelayanan publik	Kualitatif	Hasil penelitian menemukan bahwa penguatan budaya organisasi telah berhasil mengubah pola pikir dan budaya setiap orang yang dikendalikan oleh nilai-nilai integritas, profesionalisme dan etika berperilaku, membangun budaya pelayanan yang memiliki tingkat akuntabilitas, pelayanan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat.`

4.	Waheed et al (2019)	Menganalisis pengaruh praktik manajemen SDM baru di organisasi semi pemerintah	Kuantitatif	Terdapat hubungan positif yang signifikan antara praktik manajemen SDM terhadap keberhasilan inovasi kinerja. Penelitian ini menyimpulkan bahwa kinerja inovasi dapat dipicu melalui kebijakan SDM yang efektif dan memperkuat iklim inovasi dalam organisasi.
5.	Iswandi & Prasetyoningsih (2020)	Mengkaji tentang kedudukan <i>state auxiliary organ</i>	Studi Kepustakaan	Hasil penelitian menunjukkan bahwa <i>state auxiliary organ</i> di Indonesia memiliki berbagai kedudukan. Kedudukannya ditentukan berdasarkan aturan pembentuknya, berdasarkan independensi kelembagannya
6.	Abdillah et al (2020)	Menganalisis peran lembaga pembantu di luar pemerintahan utama	Kualitatif	Hasil penelitian menunjukkan lembaga Jawa Barat Cepat Tanggap tidak hanya sebagai lembaga pendukung yang membantu, dan mendukung tugas-tugas kemanusiaan dan sosial, namun juga sebagai lembaga stabilitas politik gubernur Jawa Barat
7.	Syarifuddin (2021)	Menganalisis pandangan ulama dayah terhadap pluralitas masyarakat Aceh	Kualitatif	Hasil penelitian menemukan dampak pemikiran ulama dayah terhadap pluralitas di pesantren sangat penting. Di samping itu, peran ulama dayah sebagai rujukan sebenarnya sudah ada sejak zaman kesultanan Aceh. Ulama pada masa itu digunakan sebagai

				penasihat sultan untuk menetapkan aturan.
8.	Bhagavathula et al., (2021)	Menganalisis perangkat dan konsep kompetensi dapat diintegrasikan ke dalam satu program peningkatan kapasitas untuk mendukung kolaborasi lintas departemen.	Kualitatif	Hasil menunjukkan keterlibatan peserta dengan semua kompetensi melalui konsep ('kolaborasi melalui kompetensi') berdampak positif. Rekomendasi penelitian untuk meningkatkan pengembangan kompetensi kolaboratif dan mendorong kolaborasi dalam praktik pemerintahan sebagai bagian dari "pekerjaan institusional" demi mewujudkan perubahan jangka panjang.
9.	Gasco-Hernandez et al (2022)	Menganalisis kapasitas organisasi pemerintah daerah dalam mengadaptasi perubahan organisasi (transformasi digital)	Kualitatif	Dimensi kapasitas organisasi meliputi strategi, kepemimpinan, dan unit khusus sangat berpengaruh dalam keberlanjutan program transformasi digital.
10	Jalil et al (2022)	Menganalisis peran MPU Aceh dalam mempengaruhi kebijakan Pemerintah Aceh	Kualitatif	Hasil penelitian menemukan bahwa keikutsertaan MPU Aceh dalam memberikan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah daerah termasuk dalam tim asistensi.
11.	Sari et al (2022)	Menganalisis peran organisasi ulama (HUDA, MUNA, dan MPU) dalam posisi politik hukum di Aceh.	Kualitatif	Hasil penelitian menemukan dalam konstelasi politik Aceh saat ini, ulama terbagi menjadi dua perkumpulan: HUDA, MUNA. Namun keduanya mencoba untuk mendapatkan pengaruh di dalam lembaga MPU yang merupakan satu-satunya

				asosiasi yang diakui dan didukung oleh pemerintah secara finansial.
12	Syafieh & Nur (2022)	Menganalisis organisasi ulama sebagai organisasi basis gerakan keagamaan	Kepustakaan	Hasil penelitian menunjukkan kemampuan ulama dayah menggunakan HUDA sebagai <i>networking</i> antar ulama dayah sebagai bukti adanya genealogi keilmuan di kalangan ulama dayah di Aceh

Sumber: Hasil analisis peneliti dari berbagai penelusuran jurnal

Penelitian ini mengisi kekosongan dari penelitian sebelumnya yang hanya berfokus pada pengembangan organisasi, peran ulama dalam pemerintahan, dan lembaga semi pemerintah. Penelitian sebelumnya mendiskusikan tentang eksistensi ulama dalam kehidupan masyarakat Aceh, serta keterlibatan ulama dalam tim asistensi rancangan Qanun Aceh, dan hambatan yang dimiliki. Belum ada yang spesifik membahas tentang penguatan organisasi MPU Aceh secara makro, meliputi: peraturan-peraturan yang ada dalam organisasi yang ikut memengaruhi keberhasilan dari pengembangan kapasitas organisasi. Penelitian ini menitikberatkan pada tiga dimensi pengembangan kapasitas merujuk pada teori Grindle (1997), yaitu dimensi pengembangan SDM, dimensi penguatan organisasi, dan reformasi institusi.

Pada dimensi pengembangan SDM berfokus pada perekrutan tenaga profesional dan teknis. Pada dimensi penguatan organisasi fokusnya pada penyediaan sistem manajemen tenaga profesional dan teknis yang mendukung untuk meningkatkan kinerja tugas dan fungsi organisasi. Dimensi ini berada pengembangan kapasitas pada struktur mikro. Sementara pada struktur makro disebut sebagai dimensi reformasi

institusi. Dimensi ini sifatnya lebih luas, termasuk pada dukungan rezim politik (kekuasaan), peraturan, dan perubahan kebijakan. Keseluruhan dimensi ini saling berhubungan dan mempengaruhi, dan tidak dapat dipisahkan antara satu dengan lainnya guna mewujudkan keberhasilan program pengembangan kapasitas.

2.2. Administrasi Publik dan Perkembangan Paradigma

2.2.1 Administrasi Publik

Terminologi administrasi publik di Indonesia dikenal dengan berbagai penyebutan istilah. Ada yang menyebutkan sebagai administrasi pembangunan, dan ada juga yang menyebutkan dengan istilah administrasi negara. Istilah administrasi pembangunan ditujukan pada negara-negara sedang berkembang, yang pada saat itu kegiatan administrasi publik lebih berfokus pada usaha dan proses pembangunan, yang merupakan implikasi dari keruntuhan tembok sosialisme di Eropa Timur (Tikson, 2011). Penggunaan istilah administrasi negara ditujukan pada kegiatan penyelenggaraan pemerintahan yang berpusat pada negara (*state*). Tidak ada satu aspek pemerintahan yang tidak diatur oleh negara. Semuanya serba negara, keterlibatan masyarakat sebagai komponen “publik” belum mendapatkan kesempatan dalam pengelolaan pemerintahan (Thoha, 2008).

Ilmuan administrasi publik lainnya Shafritz & Russel (1997) mengemukakan bahwa sulit memberikan satu definisi yang dapat diterima oleh semua pihak. Shafritz dan Russel mengelompokkan definisi administrasi publik menjadi empat kategori, yaitu pertama kategori politik, yang berkaitan tentang apa yang dikerjakan oleh

pemerintah, baik langsung maupun tidak langsung. Kedua, kategori hukum, yang melihat administrasi publik sebagai penerapan hukum. Ketiga, manajerial, administrasi publik dipandang sebagai fungsi eksekutif dalam pemerintahan, yaitu bagaimana mencapai tujuan organisasi melalui orang lain. Keempat, kategori mata pencaharian, di mana administrasi publik dilihat sebagai bentuk profesi dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang saat ini terus berkembang seperti lahirnya profesi baru dalam administrasi publik di Indonesia saat ini adalah analis kebijakan.

Terdapat berbagai sudut pandang para ahli dalam mendefinisikan administrasi publik, misalnya (Thoha, 2008) yang melihat administrasi publik sebagai suatu cabang ilmu yang objek keilmuannya menganalisis bagaimana suatu kebijakan politik dikelola dan dilaksanakannya dalam suatu negara (Thoha, 2008). Administrasi publik dapat diartikan sebagai: (1) suatu lapangan penyelidikan ilmu, suatu disiplin ilmu atau suatu studi; (2) suatu proses atau kegiatan mengenai urusan-urusan publik (Waldo, 1955). Sementara Nigro & Nigro (1970) melihat administrasi publik mencakup tiga lembaga negara, eksekutif, legislatif, dan yudikatif, yang saling terhubung ketiganya dan memiliki tugas pokok dan fungsinya masing-masing.

2.2.2. Perkembangan Paradigma Administrasi Publik

Perkembangan ilmu pengetahuan dapat ditelusuri salah satunya melalui perkembangan paradigma. Secara sederhana paradigma dapat diartikan sebagai cara pandang. Istilah paradigma menjadi terkenal melalui hasil karya tulis dari Thomas Kuhn berjudul "*The Structure of Scientific Revolution*". Kuhn (1970) mendefinisikan

paradigma sebagai cara pandang, nilai-nilai, metode, prinsip dasar, atau cara memecahkan sesuatu masalah yang dianut oleh suatu masyarakat ilmiah pada masa waktu itu. Apabila suatu cara pandang tertentu mendapatkan tantangan dari luar dan mengalami krisis atau disebut dengan istilah *anomalies*. Krisis ini yang mendorong suatu “*scientific revolution*” di kalangan masyarakat ilmuwan untuk meninjau kembali terhadap paradigma yang ada. Apakah kepercayaan dan wibawa dari cara pandang tersebut menjadi luntur atau berkurang. Apabila terjadi berkurang, maka orang mulai mencari cari pandang yang lebih relevan, atau dengan kata lain munculnya paradigma baru.

Perkembangan ilmu administrasi publik telah terjadi beberapa perubahan paradigma administrasi publik. (Henry, 2012) mengungkapkan telah terjadi enam paradigma dalam administrasi publik, yaitu sebagai berikut:

Paradigm 1: The Politics-Administration Dichotomy (1900-1926);

Paradigm 2: Principles of Public Admmistration (1927-1937);

Paradigm 3: Public Administration as Political Science (1950-1970);

Paradigm 4: Public Administration as Management (1956-1970);

Paradigm 5: Public Administration as Public Administration (1970-present);

Paradigm 6: Governance (1990-present).

Paradigma pertama, tidak terlepas dari pemikiran Frank J. Goodnow dan Leonard D. White, dalam tulisannya berjudul “*Politic and Administration (1990)*” mengungkapkan bahwa ada dua fungsi utama pemerintah yang sangat berbeda antara satu dengan lainnya. Dua fungsi tersebut adalah politik dan administrasi. Menurut

Goodnow, politik memusatkan perhatiannya pada pembuatan kebijakan atau melahirkan apa yang diinginkan oleh rakyat. Sedangkan administrasi, memberikan perhatiannya pada pelaksanaan atau implementasi kebijakan.

Paradigma yang kedua, sangat dipengaruhi oleh pemikiran Willoughby, Gullick dan Urwick. Willoughby menuliskan buku berjudul “*Principles of Public Administration (1927)*”. Dalam buku ini memberikan indikasi terhadap tren baru dari perkembangan administrasi publik, dan prinsip-prinsip itu ada dan dapat dipelajari. Dasar pemikiran dalam paradigma ini juga dipengaruhi oleh tokoh-tokoh manajemen klasik, seperti Marry Parker Follet (1930), Henry Fayol (1930), F.W. Taylor, (Keban, 2008; Thoha, 2008).

Menurut Gullick dan Urwick, prinsip merupakan sesuatu yang amat penting bagi administrasi publik sebagai ilmu. Sehingga mereka memperkenalkan prinsip-prinsip administrasi sebagai fokus administrasi publik. Prinsip tersebut dikenal dengan sebutan POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting dan Budgetting*). Inilah prinsip administrasi yang menurut mereka bisa diterapkan di mana saja dan bersifat universal. Bersifat universal, dikarenakan prinsip ini tidak hanya berlaku pada organisasi bisnis, namun dapat juga diterapkan di organisasi pemerintah.

Pada paradigma ketiga merupakan suatu upaya untuk menetapkan kembali hubungan konseptual antara administrasi publik dengan ilmu politik. Namun demikian, telah terjadi beberapa kritikan dan pertentangan terhadap pemikiran pada paradigma sebelumnya. Pemikiran pertama yang dimotori Morstein-Marx, seorang editor buku

“*Elements of Public Administration* (1946)”. Ia mempertanyakan terhadap pemisahan politik dan administrasi yang dianggap sebagai suatu yang tidak mungkin atau tidak realistis. Sementara itu, pemikiran kedua, Herbert Simon, yang mengkritik terhadap tidak konsisten prinsip administrasi. Simon menilai bahwa prinsip-prinsip tersebut tidak berlaku secara universal. Dengan kata lain, administrasi publik bukannya bebas nilai, atau dapat berlaku di mana saja, sebagaimana yang dikemukakan dalam paradigma kedua. Akan tetapi administrasi publik justru dipengaruhi oleh nilai-nilai tertentu.

Pada fase ini terjadi perdebatan antara anggapan mengenai administrasi publik bebas nilai di satu pihak, sedangkan pihak lain beranggapan *value-laden politics*. Artinya di sini sebagian ilmuwan administrasi publik beranggapan bahwa teori administrasi publik sebenarnya juga (sinonim) teori politik (Keban, 2008; Landau, 1962). Administrasi publik dalam periode ini menekankan pada aspek pengembangan kelembagaan, birokrasi, nasionalisasi, dan berbagai pengembangan kapasitas organisasi untuk pembangunan nasional dan ekonomi (Farazmand, 2002).

Pada paradigma keempat, teori organisasi dan ilmu manajemen telah mewarnai dalam paradigma ini. Teori organisasi mendapatkan sumbangan pemikiran dari para ilmuwan psikologi sosial, administrasi perusahaan, dan sosiologi. Para sarjana administrasi publik mendapatkan informasi yang tepat untuk memahami perilaku organisasi. Sementara ilmu manajemen mempelajari statistik, analisis sistem, komputer, dan ekonomi. Sehingga para sarjana administrasi publik mempunyai kompetensi untuk mengukur kinerja secara tepat dan efisiensi manajerial.

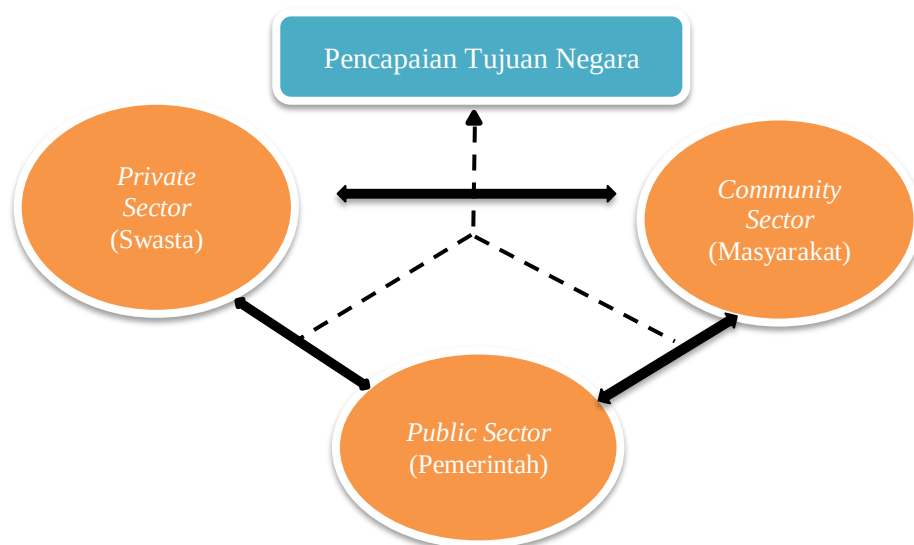
Paradigma kelima, merupakan upaya penetapan kembali administrasi publik sebagai disiplin ilmu yang otonom. Terjadinya perubahan cara pandang birokrasi dialihkan pada model pengelolaan organisasi sektor swasta. Dengan kata lain, bahwa adanya pergeseran model administrasi publik tradisional konvensional (hirarki) ke model *New Public Management* (NPM) (Ikeanyibe et al., 2017). Lebih lanjut, Ikeanyibe, menjelaskan bahwa kritik terhadap pergeseran paradigma dalam administrasi publik tidak lebih rinci terlihat dalam perkembangan paradigma yang dikemukakan oleh Henry, akan tetapi lebih terlihat dalam tiga tahap aliran paradigma, yaitu paradigma administrasi publik konvensional atau tradisional, paradigma NPM dan paradigma *governance*.

Paradigma keenam, *Governance* merupakan perubahan paradigma terakhir dalam perkembangan ilmu administrasi publik (Henry, 2012). Konsep ini sebenarnya bukanlah konsep yang baru, melainkan sudah diterapkan di akhir tahun 1980-an dan 1990-an (Ikeanyibe et al., 2017). Istilah *governance* sendiri dapat diartikan sebagai mekanisme, praktik, dan tata cara pemerintah dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik (Sumarto, 2009).

Secara umum, *governance* dipahami sebagai bentuk peralihan dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang tidak hanya berpusat pada aktor pemerintah, namun juga melibatkan aktor lain, untuk berpartisipasi baik dari masyarakat, swasta, dan lainnya (Astuti et al., 2020; Kurniawan, 2007; Setiyono, 2014). Sehingga, penitikberatan konsep ini pada keterlibatan dan interaksi *stakeholders* di luar aktor pemerintah.

Governance tidak melihat kedudukan dan struktur organisasi pemerintahan saja, melainkan pengorganisasian proses pencapaian program pemerintah secara luas. Semua aktor tersebut mempunyai peran penting masing-masing dalam penyelenggaraan pemerintahan. Interaksi ketiga aktor dalam *governance* dalam penyelenggaraan dapat dilihat pada gambar 2.1.

Gambar 2.1.
Konsep Governance



Sumber: (Setiyono, 2014)

Pada paradigma ini menekankan *governance* pada institusi dan jaringan, atau *governance* mengacu pemerintah melalui jaringan (*governance network*) (Rhodes, 2007). Dari pengertian ini, kemudian muncul konsep-konsep baru dalam ilmu administrasi publik sebagai pemerintah yang berjejaring seperti *public-private partnership*, *collaborative governance* (Henry, 2012).

Keunggulan dari konsep *governance* yaitu mencerminkan kebutuhan masyarakat akan prakarsa baru yang didasarkan pada realisasi saling ketergantungan

masyarakat yang semakin kuat, hal ini dibuktikan dengan keinginan masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam pengambilan keputusan (Haning et al., 2020). Pandangan lainnya terkait perkembangan paradigma administrasi publik, juga dikemukakan oleh (Rhodes, 2015). Rhodes menjadikan paradigma administrasi publik dalam tiga kategori, yaitu administrasi publik klasik, *new public management*, dan *new public service*. Pandangan Rhodes terhadap *New Public Governance* (NPG) sebagai paradigma ketiga, dengan basis teori NPG yaitu kelembagaan baru (*new institutionalism*) dan teori jaringan (*network theory*). Untuk lebih jelas perkembangan paradigma menurut Rhodes secara ringkas dapat dilihat pada tabel 2.2.

Tabel 2.2.

Perbandingan *Traditional Public Administration*, NPM dan NPS

<i>Paradigm</i>	<i>Theoretical Roots</i>	<i>State Tradition</i>	<i>Unit of Analysis</i>	<i>Key Focus</i>	<i>Resource Allocation Mechanism</i>	<i>Core Beliefs</i>
Traditional Public Administration	Political science and public policy	Unitary/federal	Political-administrative system	Policy advice and implementation	Hierarchy	Public sector ethos
New Public Management	Rational choice theory and management studies	Regulatory	Organization	Management of organizational resources and performance	Markets	Efficiency, competition, and the market
New Public Governance	New Institutionalism and network theory	Differentiated	Network	Negotiation of values, meanings, and relationships	Networks	Trust and reciprocity

Sumber: (Rhodes, 2015)

Tabel di atas menjelaskan bahwa mengelola jaringan merupakan inti dari paradigma NPG. Beberapa ilmuwan administrasi publik menyepakati pergeseran mengelola pemerintahan dari yang di dominasi oleh negara ke pemerintahan yang

bekerja melalui jaringan atau jaringan organisasi untuk mencapai tujuan kebijakan bersama (Rhodes, 2017; Walter J.M. Kickert et al., 1997). Pada paradigma ini melibatkan negosiasi keyakinan secara terus menerus dan pertukaran sumber daya dalam aturan yang telah disepakati sebelumnya (Koliba et al., 2011; Torfing et al., 2012).

2.3. Manajemen Publik

Administrasi publik sebagian besar dipengaruhi oleh tiga disiplin ilmu, yaitu ilmu politik, hukum dan manajemen. Ketiga disiplin ilmu ini umumnya diyakini yang membentuk fondasi dasar ilmu administrasi publik (Rosenbloom, 1983; Wright, 2011).

Pengaruh manajemen dalam studi administrasi publik dapat dilihat pada perkembangan paradigma kedua administrasi publik yang didominasi oleh tokoh-tokoh manajemen. Berbicara manajemen publik, tidak terlepas dari pemikiran Gullick dan Urwick (1937) dalam (Setiyono, 2014). Mereka telah mengembangkan konsep POSDCORB melalui publikasinya di *Papers on The Science of Public Administration*.

Prinsip-prinsip ini kemudian mendominasi pemikiran dalam teori manajemen. Bahkan pada tahun 1960an konsep ini dikenal sebagai jalan bersama yang keseluruhannya prinsip tersebut dapat diterima dan diterapkan dalam segala lini aktivitas manajemen. POSDCORB mencapai puncak kejayaannya pada era tahun 1960an. Namun sebagai paradigma, tentu akan terjadi anomalies, di mana POSDCORB mengalami krisis. Diperlukan fungsi lainnya dalam manajemen mengisi kekosongan dari POSDCORB.

Pada tahun 1983, terdapat paradigma baru untuk merevisi POSDCORB yang dikemukakan oleh (Garson & Overman, 1983) dalam sebutan PAFHIER, singkatan dari *Policy Analysis, Financial, Human Resources, Information, dan External Relations*. Sebenarnya fungsi PAFHIER ini tidak jauh berbeda dengan POSDCORB, hanya pengembangan dari fungsi sebelumnya.

Perkembangan studi manajemen publik berikutnya adalah pada tahun 1990an, mulai berkembang model *New Public Management*. Hughes (2003) dalam bukunya berjudul *Public Management and Administration* menjelaskan mengajak untuk melakukan perubahan, yakni keluar dari model administrasi publik tradisional, ajakan tersebut berupa:

1. Meninggalkan paradigma administrasi tradisional, dengan memfokuskan perhatian pada pencapaian kinerja dan tanggung jawab manajer.
2. Adanya keinginan untuk melepaskan diri dari birokrasi klasik, dengan menciptakan kondisi organisasi, pegawai, dan syarat dan ketentuan kerja yang lebih fleksibel.
3. Menetapkan tujuan dan target organisasi dan personal dengan indikator pengukuran kinerja lebih jelas. Adanya evaluasi program yang sistematis, lebih ketat dari sistem sebelumnya. Hal ini dilakukan untuk mengetahui apakah program mencapai tujuan atau tidak.
4. Staf senior lebih cenderung memiliki komitmen politik kepada pemerintah saat itu dari pada non partisan atau netral.
5. Fungsi pemerintah lebih cenderung memperhatikan pasar, pemberian

pelayanan tidak selamanya melalui jalur birokrasi. Artinya diperlukan pelibatan sektor swasta.

6. Mengurangi fungsi pemerintah melalui privatisasi.

Semua poin ini menggambarkan bahwa NPM memusatkan perhatiannya pada hasil, bukan pada proses lagi. Meskipun pandangan NPM ini lebih terlihat realistik, namun konsep ini tidak terlepas dari berbagai kritikan. Bagi pengkritik memandang bahwa NPM cenderung bersifat swastanisasi, padahal pemerintah sebenarnya berbeda orientasinya, yaitu berfokus pada kepentingan publik.

Berdasarkan uraian di atas, maka posisi kajian pengembangan kapasitas dalam studi administrasi publik berada pada fokus manajemen publik. Salah satu fokus dalam studi manajemen publik yaitu pada pengarahan personalia dan sistem manajemen sumber daya manusia, serta penguatan organisasi. Sistem manajemen SDM memberikan perhatian pada rekrutmen, pelatihan, pemberian penghargaan dan sanksi, serta pemberhentian. Kapasitas organisasi diwujudkan terutama pada keterampilan dan pengetahuan SDM yang dimiliki oleh organisasi. Sehingga, semua proses tersebut merupakan bagian dari kapasitas organisasi untuk mencapai tujuannya (Hughes, 2003).

2.4. Pengembangan Kapasitas dalam Ilmu Administrasi Publik

Istilah peningkatan kapasitas diperkenalkan pada akhir tahun 1980-an, namun konsep ini dibangun di atas konsep sebelumnya yang dimulai dari pengembangan institusi (*institution building*) pada tahun 1950-an (Heichlinger et al., 2014). Pengembangan kapasitas sebagai kegiatan internasional bukanlah hal yang baru

(Morgan, 1999). Hal ini dikarenakan pengembangan kapasitas sebagai intervensi atau kegiatan oleh suatu organisasi atau kelompok di suatu negara membantu organisasi di negara lain untuk meningkatkan kemampuan dalam menjalankan fungsi untuk mencapai tujuan organisasi. Pengembangan kapasitas telah berlangsung selama berabad-abad di bidang seperti militer, perdagangan, arsitektur, sains, budaya, dan pendidikan.

Di awal tahun era modern, kerja sama pembangunan internasional yang di mulai tahun 1950-an, upaya pengembangan kapasitas difokuskan pada dua bidang utama, yaitu: Pertama, melengkapi infrastruktur kelembagaan dasar di banyak negara, termasuk universitas, komis perencanaan, lembaga telekomunikasi, dan sebagainya. Kedua, meningkatkan kemampuan pengembangan organisasi di negara tertentu untuk melaksanakan program yang di danai oleh lembaga donor. Oleh karena itu, pengembangan kapasitas menjadi penting demi tercapainya tujuan kebijakan pembangunan yang lebih besar, karena dianggap sebagai saran untuk mencapai tujuan tersebut.

Pengembangan kapasitas menjadi isu yang semakin penting pada akhir tahun 1980-an, dan awal 1990-an sebagai salah satu tujuan utama dari lembaga donor ke negara-negara berkembang (Bhagavan & Virgin, 2004). Perhatian penting terhadap pengembangan kapasitas bermula berakhirnya perang dingin telah membuka kemungkinan-kemungkinan baru dalam hal penataan pemerintahan dan demokrasi. Negara-negara di seluruh dunia saat itu sedang memikirkan kembali peran pemerintah. Ada yang memberikan pandangan terhadap korelasi antara kualitas dan kinerja

organisasi, dan institusi suatu negara dengan tingkat kemajuan pembangunan secara keseluruhan. Kemudian, kapasitas aktor non negara, dalam hal ini masyarakat dan sektor swasta juga tidak luput dari perhatian sebagai instrumen penting dalam program pengembangan kapasitas.

Ide utama dalam konseptual pengembangan kapasitas menurut Morgan (1999), yaitu: Pertama, pengembangan kapasitas mulai mengambil perspektif yang lebih “reformasi makro” pada akhir 1980-an dan 1990-an, sehingga diharapkan negara perlu berbuat lebih banyak untuk menciptakan infrastruktur organisasi yang efektif. Program peningkatan kapasitas ditujukan untuk memperbaiki perumusan kebijakan dan program, penganggaran dan pengelolaan keuangan, perencanaan pembangunan, pelaksanaan program, koordinasi dan pemantauan dan evaluasi kinerja.

Kedua, pengembangan kapasitas lebih banyak perhatiannya diberikan pada lingkungan yang lebih luas di suatu negara (atau sektor/wilayah), lingkungan yang dimaksud seperti sistem hukum, dinamika politik dan pusat kekuasaannya. Semuanya ini merupakan “aturan main” di dalam sistem pemerintahan, dan diharapkan organisasi formal harus berfungsi sebagaimana fungsinya masing-masing. Dengan demikian, hal ini akan berdampak besar pada kemajuan pengembangan kapasitas.

Ketiga, karena organisasi sering sekali melibatkan aktor yang saling bergantung antar aktor lainnya, yang aktivitasnya tertanam dalam sistem jaringan. Pendekatan peningkatan kapasitas pada 1980-an dan 90-an perlahan-lahan mulai lebih multi sektor dan sistemik. Ide tentang tingkatan dalam pengembangan kapasitas mulai muncul, yaitu tingkat mikro (individu), tingkat meso (organisasi) dan, makro (sistem). antar

tingkatan mulai menjadi lebih penting. Manajemen hubungan antar aktor dan antar level menjadi fokus perhatian. Berbagai pendekatan lainnya juga mulai diarahkan pada bidang kemitraan, hubungan, jaringan, keterlibatan pemangku kepentingan, perencanaan terintegrasi dan koordinasi antar organisasi. Dengan demikian, studi pengembangan kapasitas mulai menghadapi perubahan menjadi lebih besar dan kompleks di dalam aktivitas manusia, seperti pembangunan perkotaan, HIV/AIDS, kemiskinan, peningkatan kesehatan ibu dan anak, serta isu lingkungan.

Dalam kaitannya dengan administrasi publik, pengembangan kapasitas mempunyai hubungan erat dengan *good governance*. Kedua unsur ini sangat menentukan dan berkaitan dalam keberhasilan reformasi kelembagaan pemerintah (Keban, 2010; Soeprapto, 2006). Apabila konsep *capacity building* dijalankan dengan sungguh-sungguh, maka nilai-nilai yang terkandung dalam *good governance* akan terwujud (Keban, 2010). Oleh karenanya, pencapaian tata kelola pemerintahan yang baik, sangat dipengaruhi oleh kemampuan pemerintah dalam hal ini *capacity building* dalam melaksanakan kebijakan maupun program pemerintahan.

Lebih lanjut, Keban (2010) menyatakan bahwa *capacity building* dan *good governance* merupakan wujud nyata dari adanya perubahan paradigma di dalam studi administrasi publik, yaitu dari birokrasi tradisional (klasik) ke *New Public Management*, *New Public Service*, dan *Governance*. *Capacity Building* diarahkan untuk meningkatkan kemampuan, sementara *good governance* orientasinya pada praktik tata kelola pemerintahan ideal.

Berkaitan dengan hal tersebut, Heichlinger (2014) juga berpendapat bahwa pengembangan kapasitas administratif tidak hanya mengarah untuk peningkatan kinerja lembaga dan penyediaan barang dan jasa publik (dimensi internal), akan tetapi penting untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, membangun kepercayaan publik dan modal sosial. Oleh karena itu pengembangan kapasitas administrasi merupakan prasyarat untuk inovasi di sektor publik, melalui reformasi dan penguatan lembaga, serta sumber daya manusia.

Terdapat empat kategori kapasitas administrasi menurut (Lodge & Wegrich, 2014), yaitu:

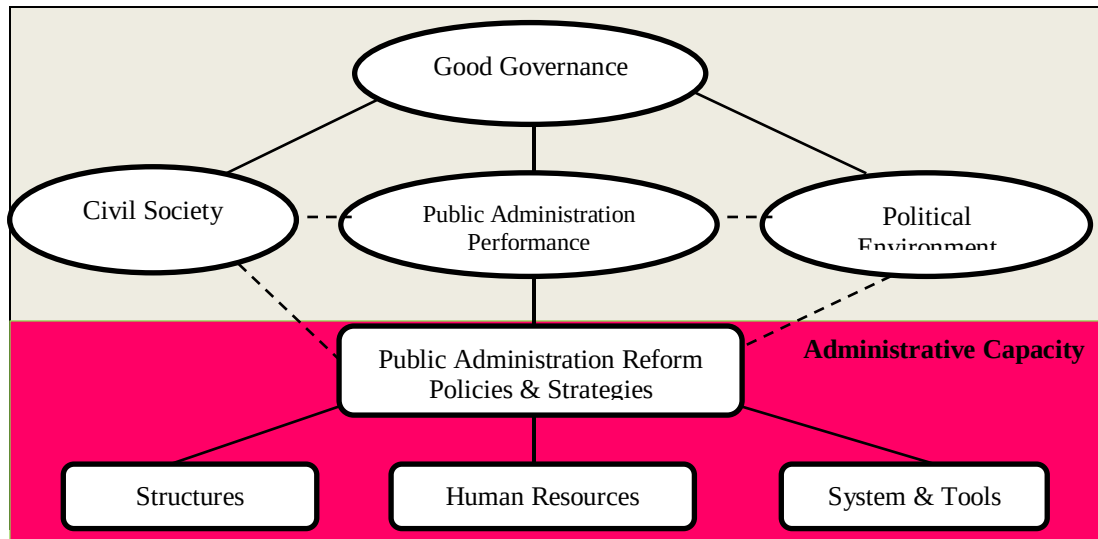
1. *Delivery capacity*, dapat diartikan sebagai sumber daya yang dimiliki administrasi untuk melaksanakan tugasnya. Dalam hal ini *delivery capacity* dimaksud adalah sumber daya dari *street level bureaucrats*.
2. *Regulatory capacity*, dipahami sebagai cara negara untuk mengatur kegiatan ekonomi, sosial, dan dimonitor serta mensosialisasikan kepatuhan terhadap aturan (regulasi). Kapasitas ini sebagai alat kontrol negara dalam aktivitas ekonomi dan sosial.
3. *Coordination capacity*, sebagai kemampuan mengarahkan, mediasi, dan proses negosiasi antara pihak-pihak yang terlibat yang berbeda tingkat administrasi dan aktor non-negara. Kapasitas ini dipahami sebagai kemampuan pemerintah dalam membangun komunikasi efektif dengan multi organisasi untuk tercapainya koordinasi dengan baik.

4. *Analytical capacity*, sebagai kemampuan negara untuk menilai kinerja sistemnya, mengantisipasi, dan merencanakan perkembangan masa depan. Kemampuan ini harus didasari pada pengetahuan dan informasi yang tepat, guna perencanaan pembangunan di masa akan datang sesuai dengan tujuan negara.

Selain kategori tersebut, terdapat komponen internal dan eksternal yang harus diperhatikan dalam pengembangan kapasitas administrasi. Heichlinger et al (2014) menjelaskan komponen internal dalam pengembangan kapasitas administrasi berfokus pada kinerja lembaga sebagai penyedia barang dan jasa publik. Sedangkan komponen eksternal, berasal dari ekonomi, lingkungan organisasi, sosial, dan kesehatan. Orientasi ini dibangun di atas premis bahwa kelembagaan dan pengembangan kapasitas administrasi secara intrinsik kaitannya dengan masyarakat lebih luas, termasuk di dalamnya adalah daya saing, dan pengembangan sosial-ekonomi.

Terdapat tiga elemen kelembagaan dan pengembangan kapasitas administrasi yang dapat dibedakan, yaitu elemen kebijakan (termasuk struktur), elemen manusia, dan elemen sistem (WorldBank, 2006). Untuk lebih jelas hubungan ketiga elemen ini dalam kerangka reformasi administrasi dan pencapaian tujuan *good governance*, dapat dilihat pada gambar 2.2.

Gambar 2.2.
Elemen Dalam Pengembangan Kapasitas Administrasi



Sumber: Heichlinger et al (2014)

Elemen pertama berkaitan dengan dimensi **pengembangan struktural** dari **organisasi** secara keseluruhan. Secara khusus, pengembangan organisasi berfokus pada kerangka hukum, dan peraturan, struktur, kapasitas manajemen, serta tentang prosedur dan mekanisme konsultasi, koordinasi dan kerja sama.

Elemen kedua, berkenaan dengan **dimensi manusia**, tujuannya adalah pengembangan kapasitas individu. Area ini termasuk dalam wilayah yang lebih luas ruang lingkup manajemen sumber daya manusia, mencakup individu, pengetahuan, dan pelatihan guna untuk melaksanakan tugas secara efektif. Diperlukan intervensi yang berfokus pada rekrutmen dan manajemen karier, serta sistem insentif dan prestasi.

Elemen ketiga, dimensi **sistem dan alat**, ini mengacu pada pengembangan instrumen, metode, pedoman, manual, sistem, prosedur, formulir, dan lain-lain. Infrastruktur TIK dalam hal ini seperti *E-Government* merupakan sebagai alat yang

penting untuk meningkatkan pemberian pelayanan publik. Pemerintahan berbasis elektronik berdampak positif terhadap efisiensi internal organisasi. Terutama dalam kondisi pandemi Covid-19 yang melanda dunia, *E-Government* menjadi sebuah kebutuhan. Penerapan *E-Government* merupakan perwujudan dari digitalisasi data yang semakin masif dalam penyelenggaraan pemerintahan (Taufik & Warsono, 2020).

Pengembangan kapasitas dalam perspektif administrasi publik, dapat juga ditelesuri dari perubahan paradigma administrasi publik, administrasi klasik (tradisional), *New Public Management*, dan *Governance*. Setiap paradigma tersebut mempunyai cara pandang masing-masing dalam melihat instrumen pengembangan kapasitas. Di bawah paradigma administrasi tradisional, kapasitas administrasi dibangun mengikuti pendekatan legalistik, yang menekankan pada struktur administrasi dan masukan (*input*). Di bawah kerangka kerja NPM, pendekatan pada manajerial, dan penekanan pada hasil (*output*).

Kerangka *governance* memadukan karakteristik yang berbeda dari yang lain kerangka kerja, dengan fokus pada proses organisasi dan manajemen berbasis bukti dengan pelibatan pemangku kepentingan lainnya (Nakrošis, 2014). Dengan demikian, dapat kita lihat bahwa pergeseran paradigma dalam administrasi publik juga memberikan perhatian pada pengembangan kapasitas dari sudut pandang dan penekanan, serta fokus dari masing-masing paradigma itu sendiri. Untuk lebih jelas perbedaan instrumen tersebut dapat di lihat pada tabel 2.3.

Tabel 2.3.
Instrumen Pengembangan Kapasitas

<i>Traditional Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>Governance</i>
• Focus on structures (legal framework or institutional set-up) and inputs (especially human and financial resources). • Legalistic approach: administrative capacity building based on the application of legal rules. • Internal approach: civil servants are responsible for capacity building (by drafting procedures, participating in training events, etc).	• Focus on management systems (performance or quality management) or results. • Managerial approach: capacity building through managerial instruments. • External approach: private sector representative are actively involved in capacity building through the provision of services and advice.	• Focus on processes (both performance and cooperation). • Mixed approach: involvement of civil servants, researchers, and experts, social partners, other stakeholders.

Sumber: (Nakrošis, 2014; PPMI, 2014)

2.5. Pengembangan Kapasitas

Sebelum membahas lebih jauh terkait konsep pengembangan kapasitas, terlebih dahulu diketahui pengertian dari kata kapasitas (*capacity*). Secara sederhana kapasitas sering diidentikkan dengan kemampuan. Berkaitan hal tersebut perlu diberikan penjelasan terhadap perbedaan antara “kapasitas” dengan “kapabilitas”. Kedua istilah ini sangat sering digunakan bila dikaitkan dengan kinerja pemerintah, kualitas pelayanan, dan sumber daya manusia. Franks (1999) membedakan antara kapasitas dan kapabilitas. Menurutnya, kapabilitas didefinisikan sebagai pengetahuan, keterampilan, dan sikap individu, atau kelompok, dan kompetensi untuk melaksanakan tanggung jawab yang telah diberikan kepadanya. Sedangkan kapasitas, didefinisikan sebagai kemampuan keseluruhan individu, atau kelompok untuk benar-benar melaksanakan tanggung jawabnya, dan faktor penentu meliputi kemampuan individu, ukuran keseluruhan tugas, dan sumber daya yang tersedia untuk melaksanakan tugasnya. Dengan ini dapat disimpulkan bahwa cakupan kapasitas lebih luas dari pada kapabilitas.

Sementara itu, UNDP (2007) mendefinisikan kapasitas sebagai kemampuan individu, lembaga dan masyarakat untuk menjalankan fungsi, memecahkan masalah dan menetapkan serta mencapai tujuan secara berkelanjutan. Pernyataan yang sama juga dikemukakan oleh Kaplan (2007) kapasitas adalah kemampuan organisasi untuk berfungsi sebagai identitas yang tangguh, strategis, dan otonom. Baser & Morgan, (2008) mendefinisikan kapasitas sebagai keterampilan kolektif dan kemampuan organisasi untuk mencapai suatu proses tertentu baik di dalam atau di luar organisasi.

Dari definisi ini dapat disimpulkan bahwa kapasitas berkaitan tentang kemampuan individu dan organisasi dalam melaksanakan tugas untuk mencapai tujuan organisasi.

Pengembangan kapasitas dalam tinjauan literatur banyak menggunakan istilah yang berbeda. Sebagian pakar memaknai *capacity building* sebagai *capacity development*, *capacity strengthening*. Misalnya, Lavergne & Saxby (2001) menggunakan kosakata *capacity development* sebagai konsep begitu kompleks dan terus berevolusi dari berbagai pendekatan sebelumnya. Lebih lanjut, Lusthaus et al., (1999) berargumen terdapat empat pendekatan atau aliran pemikiran dalam konsep *capacity development*, yaitu:

- a) Pendekatan organisasional, fokusnya pada pengembangan kapasitas di tingkat individu organisasi;
- b) Pendekatan kelembagaan, berfokus pada proses dan aturan yang mengatur sosial-ekonomi, dan organisasi politik dalam masyarakat luas;
- c) Pendekatan sistem, penekanannya pada saling ketergantungan di antara aktor sosial dan kebutuhan untuk mempromosikan pengembangan kapasitas secara holistik;
- d) Pendekatan proses partisipasi, menekankan kepemilikan dan partisipasi sebagai hal yang mendasar dalam elemen pengembangan kapasitas.

Pengembangan kapasitas telah mengambil begitu banyak arti, dan menyerap banyak pendekatan lain yang digunakan. Berdasarkan penelusuran literatur, istilah pengembangan kapasitas mengalami perubahan istilah sesuai perkembangannya. Masing-masing istilah tersebut memiliki fokus berbeda. Perkembangan istilah dan

fokus pengembangan kapasitas dapat dilihat sebagaimana dalam tabel 2.4.

Tabel 2.4.
Perkembangan Istilah dan Fokus Pengembangan Kapasitas

Istilah	Periode	Fokus
Institution building	1950 -1960an	Fokusnya pada desain dan fungsi organisasi, bukan pada lingkungan atau sektor yang lebih luas.
Institutional strengthening/development	1960-1970an	Fokus tetap pada individual institutions dan perspektifnya tidak lebih luas.
Development management/administration	1970an	Fokusnya adalah pada sistem program <i>delivery</i> publik dan kapasitas pemerintah untuk menjangkau kelompok sasaran.
Human resource development	1970an-1980an	Munculnya pembangunan yang berpusat pada manusia.
New Institutionalism	1980an-1990an	Fokus diperluas ke tingkat sektor (pemerintah, LSM, swasta) termasuk jaringan dan lingkungan eksternal.
Capacity development	Akhir 1980an dan 1990an	Menekankan pentingnya kepemilikan dan proses
Capacity building	1990an-sekarang	Fokus diperluas pada pengembangan SDM, organisasi (mikro), dan sistem/lingkungan (makro).

Sumber: (Lusthaus et al., 1999) diolah peneliti

Dalam disertasi ini, penulis menggunakan istilah *capacity building* karena merupakan suatu pendekatan, model, atau strategi untuk meningkatkan kinerja pemerintah. Hal ini sesuai dengan pendapat Eade (1997) pengembangan kapasitas merupakan suatu pendekatan utama dalam pembangunan yang bertujuan memperkuat

kemampuan manusia agar dapat menentukan sendiri apa yang berguna bagi dirinya dan prioritas hidupnya, serta kemampuan mengorganisir diri untuk melakukan perubahan di masa akan datang.

Penekanan Eade (1997) dalam pengembangan kapasitas berfokus pada *investing in people, investing in organizations*, dan *investing in network*. *Investing in people* diartikan bahwa manusia merupakan aktor yang harus mampu berbuat bagi kehidupan dan masa depannya. *Investing in organisations*, dilakukan berdasarkan pertimbangan organisasi adalah wadah yang digunakan oleh manusia dalam mencapai tujuan bersama secara efektif dan efisien. *Investing in network* dimaknai sebagai akses yang bisa digunakan agar dapat berkomunikasi dan berbagi informasi yang dibutuhkan bagi kehidupan masyarakat di masa depan. Jaringan ini diharapkan mampu membangun sistem kerja berbasis jaringan organisasi, yang saling berinteraksi antar organisasi lainnya.

Pengembangan kapasitas merupakan sebuah konsep yang melibatkan fungsi-fungsi yang dimiliki oleh organisasi, kompetensi atau kemampuan organisasi untuk melakukan fungsi-fungsinya, dan sumber daya baik itu sumber daya manusia, teknis dan keuangan, serta struktur pendukung lainnya untuk mencapai tujuan organisasi (Bhagavan & Virgin, 2004).

McKinsey & Company (2001) salah satu perusahaan internasional yang bergerak di bidang konsultan manajemen pernah melakukan studi terhadap organisasi non profit. Studi yang dilakukan terhadap 13 organisasi nirlaba, menghasilkan beberapa pelajaran penting yang dapat diambil. Pertama menyusun strategi merupakan

langkah pertama dalam meningkatkan kapasitas organisasi. Diperlukan penilaian ulang setiap strategi yang telah dilakukan, kemudian menyelaraskan dengan aspek lain dari kapasitas organisasi. Kedua, pentingnya manajemen yang baik, fokus di sini adalah pada aspek kemampuan manajerial (kepemimpinan) dalam mewujudkan pengembangan kapasitas organisasi. Aspek kepemimpinan merupakan faktor penting yang dapat memastikan bahwa organisasi berfungsi secara efisien dan efektif. Pelajaran terakhir dari studi Mc. Kinsey adalah mempunyai kesabaran yang lebih dalam membangun kapasitas organisasi. Membangun kapasitas bisa terasa seperti proses yang tidak pernah berakhir, karena perbaikan dalam satu bidang dalam organisasi terus memiliki cara pandang baru, seiring dengan perubahan terhadap tuntutan kebutuhan organisasi.

Berdasarkan studi tersebut, McKinsey & Company (2001) merumuskan pengembangan kapasitas yang dikenal dengan model piramida yang terdiri dari tujuh elemen penting. Tiga elemen masuk dalam kategori tingkat lebih tinggi, terdiri dari: aspirasi, strategi, dan keterampilan organisasi. Tiga elemen dasar, terdiri dari: sistem dan infrastruktur, sumber daya manusia, dan struktur organisasi. Terakhir, elemen budaya yang berfungsi untuk menghubungkan semua elemen lainnya. Model tersebut dapat dilihat pada gambar 2.3.

Gambar 2.3.
Kerangka Kerja Pengembangan Kapasitas Mc. Kinsey



Sumber: (McKinsey & Company, 2001)

Elemen *aspirations*, berkaitan dengan visi, misi, dan tujuan diartikulasikan secara bersama berdasarkan pikiran sehat dengan mempertimbangkan manfaat dan arah sebuah organisasi. *Strategies*, dimaknai sebagai serangkaian tindakan dan program yang saling bertalian untuk mencapai tujuan organisasi yang menyeluruh. ***Organizational skills***, serangkaian kemampuan organisasi yang terdiri dari pengukuran kinerja, perencanaan, manajemen sumber daya, dan membangun hubungan dengan lingkungan eksternal organisasi.

Elemen ***Human resources***, fokus perhatiannya pada kemampuan kolektif, pengalaman, potensi, dan komitmen pimpinan organisasi, manajemen tim, staf, dan para pekerja sukarela dalam organisasi. ***Systems and infrastructure***, ini berkenaan dengan perencanaan organisasi, pengambilan keputusan, manajemen pengetahuan, dan

sistem administrasi, serta infrastruktur teknologi yang mendukung kegiatan organisasi.

Organizational structure, kombinasi *governance*, desain organisasi, koordinasi lintas fungsi, dan deskripsi pekerjaan individu yang membentuk struktur hukum dan manajemen.

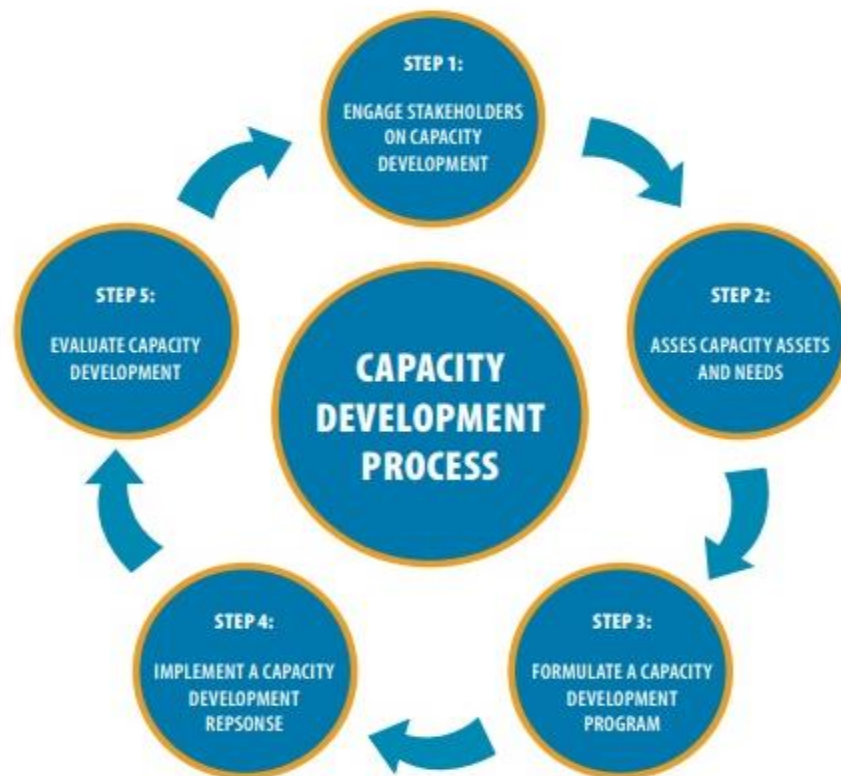
Elemen **Culture**, merupakan konektivitas yang mengikat bersama dalam sebuah organisasi, termasuk nilai dan praktik bersama, norma perilaku, dan beberapa faktor penting lainnya dalam mencapai tujuan kinerja organisasi.

Menggabungkan semua elemen-elemen pengembangan kapasitas organisasi, model ini menekankan pentingnya memeriksa setiap elemen baik secara individu maupun dalam hubungannya dengan elemen lainnya, serta dalam konteks keseluruhan organisasi. Berdasarkan kajian yang dilakukan oleh Mc. Kinsey, banyak organisasi cenderung menganggap bahwa pengembangan kapasitas terbatas pada teknis, atau meningkatkan efektivitas fungsi di bagian bawah piramida, yaitu sumber daya manusia, struktur organisasi, dan infrastruktur. Namun, yang diharapkan dalam model ini adalah upaya yang selaras, dan komprehensif elemen yang terkandung dalam piramida tersebut. Dengan kata lain, pengembangan kapasitas tidak dapat dilakukan secara terpisah, melainkan saling terkait antar satu dengan elemen lainnya.

UNDP (2009) menggunakan lima langkah dari siklus pengembangan kapasitas, yaitu: (1) Melibatkan pemangku kepentingan pada pengembangan kapasitas (berlaku ke seluruh proses); (2) Menilai kapasitas pengembangan kapasitas; (3) Merumuskan respons program pengembangan kapasitas; (4) Implementasi respons pengembangan kapasitas; (5) Evaluasi pengembangan kapasitas. Langkah tersebut dapat diilustrasikan

pada gambar 2.4.

Gambar 2.4.
Lima Langkah Siklus Pengembangan Kapasitas UNDP



Sumber: (UNDG, 2017)

Pertama, keterlibatan pemangku kepentingan sangat penting bagi keberhasilan pengembangan kapasitas di seluruh siklus, terutama membangun landasan untuk kepemilikan, akuntabilitas, dan saling melengkapi. Langkah ini bertujuan untuk memulai dialog dalam rangka membangun kemitraan antara para pemangku kepentingan, mitra dan organisasi yang berbeda. Mengidentifikasi kemitraan sangat mendukung dalam prasyarat keberhasilan pengembangan kapasitas. Dialog dan koordinasi yang berkelanjutan akan membantu memastikan koherensi dan saling

melengkapi dalam intervensi pengembangan kapasitas yang dilakukan oleh berbagai pemangku kepentingan dan mitra.

Langkah-langkah kunci yang harus dilakukan pada tahap ini meliputi: pemetaan pemangku kepentingan yang komprehensif yang dilakukan melalui upaya kolaboratif yang melibatkan pihak-pihak terkait secara langsung di muka; identifikasi kemitraan strategis; dan penilaian awal untuk mengidentifikasi kemungkinan kebutuhan pengembangan kapasitas untuk memungkinkan para pemangku kepentingan berpartisipasi secara lebih efektif dalam proses pengembangan kapasitas.

Kedua, penilaian kapasitas dan analisis lembaga profesional pemerintah yang dapat mengidentifikasi prioritas untuk penguatan kelembagaan dan peluang kolaborasi *multistakeholder*. Penilaian kapasitas pada level individu, organisasi, dan lingkungan yang belum sepenuhnya ada. Langkah-langkah kunci yang harus dilakukan pada tahap ini meliputi: penilaian kebutuhan kapasitas yang matang dengan fokus pada tingkat individu, organisasi dan lingkungan yang mendukung; inventarisasi pendekatan berbasis bukti untuk mendukung pengembangan kapasitas; dan pembentukan *baseline* terkait kapasitas dan konsolidasi kemitraan strategis. UNDP berpendapat bahwa pengembangan kapasitas yang tidak berakar pada studi komprehensif dan penilaian kondisi yang sudah ada sebelumnya yang terbatas pada pelatihan saja, tidak akan memfasilitasi hasil yang berkelanjutan.

Ketiga, Merumuskan respons pengembangan kapasitas. Respons pengembangan kapasitas yang baik dibangun di atas aset kapasitas yang ada untuk mengatasi kesenjangan yang diidentifikasi dalam suatu penilaian kapasitas. Sebagian

besar pemangku kepentingan lebih memilih untuk memainkan kekuatannya, aset kapasitasnya. Setelah penilaian selesai, respons pengembangan kapasitas harus dibuat berdasarkan empat isu inti. UNDP berpendapat bahwa keempat isu inti ini memiliki pengaruh besar pada pengembangan kapasitas di berbagai tingkat. Isu inti ini diambil berdasarkan bukti empiris dan pengalaman UNDP dan di empat domain inilah sebagai besar perubahan kapasitas terjadi, empat isu tersebut, yaitu:

- a) Pengaturan kelembagaan. Penilaian sering menemukan bahwa lembaga tidak efisien karena kebijakan, prosedur, manajemen sumber daya, organisasi, kepemimpinan, kerangka kerja, dan komunikasi yang buruk atau lemah. UNDP dan jaringannya bekerja untuk memecahkan masalah yang terkait dengan pengaturan kelembagaan dengan mengembangkan kerangka sumber daya manusia yang mencakup kebijakan dan prosedur rekrutmen, penempatan dan transfer, sistem insentif, pengembangan keterampilan, sistem evaluasi kinerja, serta etika dan nilai.
- b) Kepemimpinan. UNDP percaya bahwa kepemimpinan baik oleh individu atau organisasi dapat mengkatalisasi pencapaian tujuan pembangunan. Kepemimpinan yang kuat memungkinkan adaptasi yang lebih mudah terhadap perubahan, pemimpin yang kuat juga dapat memengaruhi orang. Ini menggunakan program pembinaan dan pendampingan untuk membantu mendorong pengembangan keterampilan kepemimpinan seperti, penetapan prioritas, komunikasi dan perencanaan strategis.

- c) Pengetahuan. UNDP percaya bahwa pengetahuan adalah dasar dari kapasitas. Ia percaya bahwa investasi yang lebih besar harus dilakukan dalam membangun sistem pendidikan yang kuat dan peluang untuk pembelajaran berkelanjutan dan pengembangan keterampilan profesional. Ini mendukung keterlibatan dalam reformasi pendidikan pasca sekolah menengah, pembelajaran lanjutan dan layanan pengetahuan dalam negeri.
- d) Akuntabilitas. Penerapan langkah-langkah akuntabilitas memfasilitasi kinerja dan efisiensi yang lebih baik. Kurangnya langkah-langkah akuntabilitas di lembaga memungkinkan berkembang biaknya korupsi. UNDP mempromosikan penguatan kerangka akuntabilitas yang memantau dan mengevaluasi lembaga. Ini juga mempromosikan organisasi independen yang mengawasi, memantau dan mengevaluasi institusi. Ini mempromosikan pengembangan kapasitas, seperti literasi dan keterampilan bahasa dalam masyarakat sipil yang akan memungkinkan peningkatan keterlibatan dalam lembaga pemantauan.

Keempat, Implementasi respons pengembangan kapasitas. Menerapkan program pengembangan kapasitas melibatkan penyertaan berbagai sistem; nasional, lokal, kelembagaan. Ini melibatkan penilaian ulang terus-menerus dan mengharapkan perubahan tergantung pada situasi yang berubah. Ini mencakup indikator evaluatif untuk mengukur efektivitas program yang dimulai. Langkah-langkah kunci pada tahap ini meliputi: implementasi program dan proyek dalam kolaborasi atau konsultasi dengan pemangku kepentingan nasional dan badan serta mitra lainnya; melibatkan

badan nasional (sebaiknya yang sudah ada) yang terdiri dari pemangku kepentingan untuk mengawasi pemantauan dan evaluasi program; menetapkan target dan tonggak pencapaian dan secara teratur melakukan latihan pemantauan kemajuan selama periode implementasi; dan merevisi strategi implementasi yang diperlukan sesuai dengan hasil pemantauan.

Kelima, Evaluasi peningkatan kapasitas mendorong akuntabilitas. Pengukuran didasarkan pada perubahan kinerja suatu institusi. Evaluasi didasarkan pada perubahan kinerja berdasarkan empat isu utama: pengaturan kelembagaan, kepemimpinan, pengetahuan, dan akuntabilitas.

Pengembangan kapasitas yang dikemukakan oleh Grindle (1997) melihat pengembangan kapasitas sebagai serangkaian strategi yang dimaksud untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan responsivitas kinerja pemerintah. Efisiensi dalam hal ini berkaitan dengan hal waktu, sumber daya yang dibutuhkan guna mencapai suatu *outcome*. Sedangkan efektivitas berupa kepatutan usaha yang dilakukan demi hasil yang diinginkan; dan terakhir, responsivitas, yaitu bagaimana menyinkronkan antara kebutuhan dan kemampuan untuk maksud tersebut (Soeprapto, 2006).

Lebih lanjut, Grindle (1997) memusatkan perhatiannya terhadap pengembangan kapasitas pada tiga dimensi, yaitu: (1) pengembangan sumber daya manusia (*human resource development*); (2) penguatan organisasi (*organizational strengthening*), dan (3) reformasi kelembagaan (*institutional reform*).

Dimensi, fokus, serta aktivitas pengembangan kapasitas menurut (Grindle, 1997) diringkas pada tabel 2.4.

Tabel 2.4.

Dimensi dan Fokus Inisiatif Pengembangan Kapasitas

<i>Dimension</i>	<i>Focus</i>	<i>Types of Activities</i>
<i>Human Resource Development</i>	<i>Supply of professional and technical personnel</i>	<i>Recruitment, training, salaries, condition of work.</i>
<i>Organizational Strengthening</i>	<i>Management system to improve performance of specific tasks and functions; microstructures</i>	<i>Incentive systems, utilization of personnel, leadership, organizational culture, communications.</i>
<i>Institutional Reform (Reformasi kelembagaan)</i>	<i>Institutions and systems; macrostructures</i>	<i>Rules of the game for economic and political regimes, policy and legal change, constitutional reform.</i>

Sumber: (Grindle, 1997)

Dari berbagai literatur yang pernah membahas terkait pengembangan kapasitas, dapat diidentifikasi dimensi-dimensi pengembangan kapasitas sebagaimana terlihat pada tabel 2.5. Para ahli memberikan penekanan yang berbeda pada setiap dimensi pengembangan kapasitas yang telah dikemukakan. Lusthaus (1999) menekankan pengembangan kapasitas dengan pendekatan institusi. Pendekatan ini berasumsi membangun kapasitas untuk menciptakan, mengubah, menegakkan dan belajar dari proses dan aturan yang mengatur masyarakat.

Tabel 2.5.
Dimensi Pengembangan Kapasitas

Eade (1997)	Grindle (1997)	Lusthaus, et.al (1999)	World Bank (2006)	Farazmand (2009)	Mc. Kinsey (2001)	Ecorys (2011)
SDM	SDM	-	SDM	Strategi adaptif (skill, knowledge)	SDM	SDM
Organisasi	Organisasi	Pendekatan organisasi	-	Strategi Kinerja Pemberian Layanan	Organizational skills	Struktur
<i>Network</i>	-	-		-	-	-
-	Reformasi institusi		Struktur (Kebijakan)	-	-	-
-	-	Pendekatan sistem	Sistem		Sistem dan infrastruktur	Sistem dan alat
-	-	Pendekatan Institusi		-	Struktur organisasi	-
-	-	-		Strategi Pengembangan dan Kemajuan	Strategi	-
-	-	-		-	Budaya	-
-	-	-		-	Aspirasi	-

Sumber: Diolah peneliti

Model Mc. Kinsey (2001) memiliki lebih banyak dimensi dari pada para ahlinya. Namun menurut peneliti dimensi Mc. Kinsey berpeluang tumpang tindih dengan dimensi lainnya. Misalnya pada dimensi aspirasi berkaitan visi, misi dan tujuan organisasi dapat di satukan dalam dimensi strategis. Kemudian, pada dimensi kemampuan organisasi yang berfokus pengukuran kinerja, perencanaan, manajemen sumber daya, dan membangun hubungan dengan eksternal organisasi. Dimensi ini dapat digabungkan dengan dimensi struktur organisasi, karena dilihat dari fungsinya tidak berbeda jauh dengan dimensi kemampuan organisasi. Eade (1997) memberikan

penekanan pada pentingnya *networking* yang dimaknai dengan membangun sistem kerja berbasis jaringan organisasi. Namun dalam studi Eade, pengembangan kapasitas berfokus pada jenis organisasi sosial dan organisasi non pemerintah.

Penelitian ini menggunakan teori yang dikemukakan oleh Grindle, (1997) yang memiliki perbedaan penekanan tersendiri dalam dimensi pengembangan kapasitas. Dimensi pengembangan sumber daya manusia, perhatian ditujukan pada pengadaan atau penyediaan pegawai yang profesional dan teknis. Kegiatan yang dilakukan antara lain, pelatihan, pemberian gaji, pengaturan kondisi dan lingkungan kerja, dan sistem rekrutmen yang tepat.

Dimensi penguatan organisasi, pusat perhatian ditujukan pada sistem manajemen untuk memperbaiki kinerja dari fungsi-fungsi dan tugas-tugas yang ada dan pengaturan struktur mikro. Adapun kegiatan dalam dimensi ini meliputi menata sistem insentif, pemanfaatan pegawai yang ada, kepemimpinan, komunikasi, dan struktur manajerial.

Dimensi reformasi kelembagaan. Perhatian ditujukan pada perubahan sistem dan institusi-institusi yang ada, serta pengaruh struktur makro. Dalam dimensi ini aktivitas yang perlu dilakukan adalah melakukan perubahan “aturan main” dari sistem ekonomi dan politik yang ada, perubahan kebijakan dan aturan hukum, serta reformasi sistem kelembagaan yang mendapat mendorong pasar dan berkembangnya masyarakat madani.

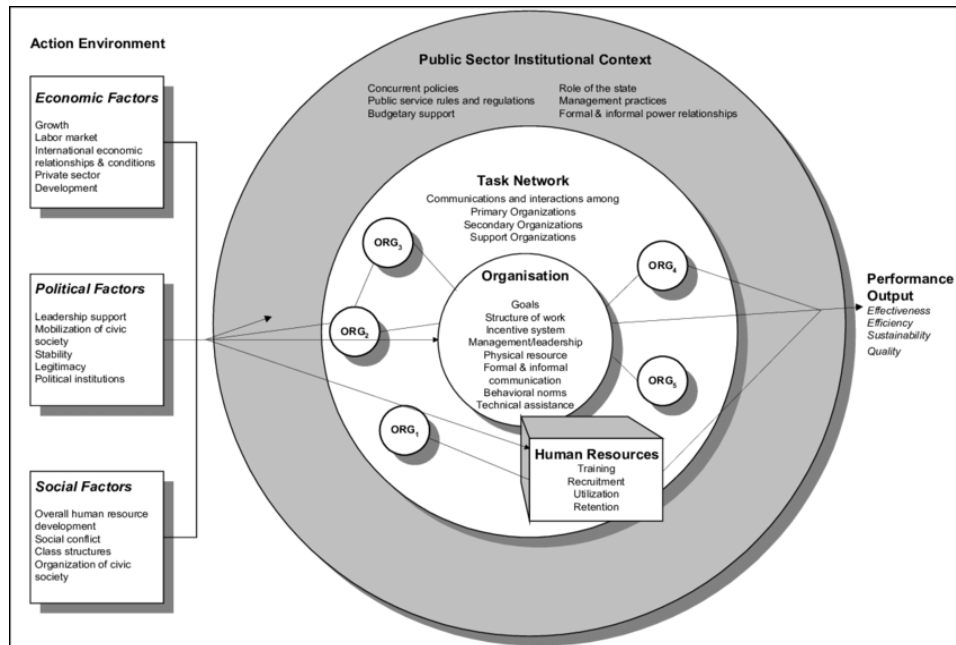
Kelebihan teori Grindle terletak pada dimensi reformasi institusi, di mana pada dimensi ini menekankan pada keberhasilan program kapasitas berpengaruh pada rezim kekuasaan dan perubahan kebijakan dan peraturan. Objek penelitian ini dilakukan pada organisasi pemerintah menurut peneliti sangat relevan dengan teori Grindle. Grindle menghasilkan dimensi tersebut berdasarkan kajiannya pada organisasi sektor publik di negara-negara sedang berkembang.

Melihat pentingnya dimensi jaringan dalam pengembangan kapasitas, maka penelitian ini menambahkan dimensi jaringan yang dikemukakan oleh Eade (1997), dan dimensi dukungan politik yang dikemukakan oleh Forbes & Lynn (2006). Penekanan pada dimensi jaringan untuk membangun sistem kerja berbasis jaringan organisasi, yang saling berinteraksi antar organisasi lainnya. Jaringan mampu membangun koordinasi, dan kolaborasi dengan institusi-institusi di dalam dan di luar sektor publik, termasuk organisasi non pemerintah atau swasta untuk mencapai kinerja organisasi yang efektif dan efisien. Penekanan dimensi dukungan politik dapat dilihat pada pengaruhnya dukungan eksternal dalam hal ini rezim politik yang berkuasa terhadap pengembangan kapasitas organisasi. Dukungan ini dapat berupa anggaran, regulasi, atau aturan main yang mengatur suatu organisasi.

Sejalan dengan tiga dimensi tersebut, lebih lanjut studi yang dilakukan oleh (Hilderbrand & Grindle, 1997) berpendapat bahwa faktor-faktor yang memengaruhi pengembangan kapasitas lembaga pemerintah dapat dianalisis dengan mengelompokkan faktor-faktor tersebut menjadi lima dimensi berbeda. Kelima dimensi tersebut dapat dilihat pada gambar 2.4.

Gambar: 2.4.

A Five-Dimensional Framework of Institutional Capacity



Sumber: (Hilderbrand & Grindle, 1997)

1. Dimensi pertama, *The Action Environment* (lingkungan tindakan). Dimensi ini berkaitan dengan kondisi sosial, politik dan ekonomi di suatu negara. Dapat dikatakan bahwa lingkungan politik, sosial, dan ekonomi dapat memfasilitasi atau menghambat kapasitas lembaga pemerintah. Pada gambar di atas dapat dilihat beberapa faktor yang memengaruhi pengembangan kapasitas. Ketidakstabilan politik, konflik sosial menyulitkan pemerintah dalam menjalankan fungsinya. Semakin kondusif faktor-faktor tersebut di suatu negara, maka semakin mampu organisasi publik untuk menjalankan fungsinya. Oleh karenanya faktor-faktor dalam lingkungan tindakan ini jauh lebih penting, yang ditemukan dalam beberapa kasus negara yang dianggap sebagai kendala. Misalnya, pengalaman negara Afrika

menyisakan sedikit keraguan hingga kondisi dasar ekonomi pembangunan, komitmen politik, dan stabilitas sosial yang dapat dilakukan secara bersama dengan dimensi lain akan berkontribusi positif terhadap peningkatan kinerja sektor publik.

2. Dimensi kedua, *Public Sector Institutional Context* (Konteks Kelembagaan Sektor Publik). Dimensi ini mengacu pada keseluruhan aturan dan prosedur yang mengatur organisasi pemerintah dan pegawai. Dengan kata lain, dimensi ini berkaitan dengan sifat pekerjaan sektor publik termasuk di dalamnya kecukupan penghargaan dan insentif, evaluasi kinerja, rekrutmen, dan prosedur promosi pegawai pemerintah. Dapat dikatakan bahwa kapasitas kelembagaan yang lebih baik dalam organisasi publik tidak mungkin dicapai, kecuali gaji pemerintah dan insentif mampu menarik tenaga kerja (pegawai) yang profesional. Artinya di sini diperlukan gaji yang sesuai dengan tingkat kesejahteraan pegawai. Selain itu, terdapat juga beberapa aturan dan pedoman lainnya misalnya, tentang struktur organisasi, deskripsi pekerjaan, prosedur rekrutmen, sistem informasi, dan standar kinerja. Di negara maju, faktor ini menjadi penting dalam meningkatkan kinerja sektor publik dengan memberikan gaji yang memadai, pengakuan serta mendapatkan penghargaan atas pekerjaan yang diselesaikan, dapat pelatihan, dan kondisi kerja yang baik. Praktik terbaik dalam dimensi ini pernah dilakukan oleh negara Singapura, di mana dapat menarik dan mempertahankan pegawai terbaiknya dan kapasitas organisasi publik dengan memberikan gaji yang sangat tinggi menurut standar internasional (Quah, 1995).
3. Dimensi ketiga, *Task Network Dimension* (Dimensi Jaringan Tugas), pada dimensi ini menekankan pada kemampuan organisasi untuk membangun jaringan tugas

dengan organisasi lainnya. Semakin baik kemampuan sebuah organisasi untuk berkoordinasi dengan organisasi lain, maka semakin baik pula kapasitas organisasi tersebut dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Kurangnya koordinasi yang berdampak pada melemahnya kapasitas lembaga sektor publik dapat terjadi di antara lembaga yang mengatur dan melaksanakan kebijakan. Dalam dimensi jaringan tugas, koordinasi penting untuk kapasitas sebuah lembaga terutama bila fungsinya dapat dilakukan secara kerja sama dengan organisasi lain.

4. Dimensi keempat, *Organizational Dimension* (Dimensi Organisasi). Dimensi ini merujuk pada struktur, proses, dan sumber daya organisasi, dan gaya manajemen yang diadopsi oleh anggota organisasi. Dalam dimensi ini, kapasitas lembaga dipengaruhi bagaimana tujuan ditetapkan, bagaimana tugas disusun, bagaimana hubungan otoritas didefinisikan, dan bagaimana pemberian insentif. Oleh karena itu, deskripsi pekerjaan yang dapat memandu individu dalam organisasi untuk mencapai tujuan merupakan faktor lain yang perlu diperhatikan dalam dimensi organisasi yang memengaruhi kapasitas lembaga.
5. Dimensi kelima, *Human Resources Dimension* (Dimensi Sumber Daya Manusia). Pada dimensi terakhir ini, penekanan pada aspek bagaimana mengelola SDM untuk mampu meningkatkan performa organisasi. Kemampuan untuk merekrut, memberdayakan, melatih, dan mempertahankan pegawai, terutama bagi mereka-mereka yang sudah mampu, baik secara manajerial, secara teknis maupun secara profesional. Mempertahankan pegawai yang terampil merupakan faktor penting dalam dimensi SDM, karena sangat menentukan dapat atau tidaknya kapasitas

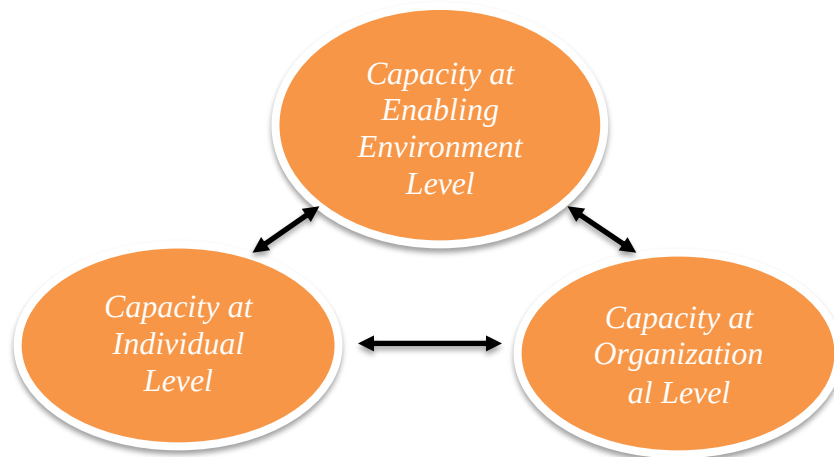
lembaga publik bisa berkelanjutan.

2.6. Level Pengembangan Kapasitas

Milen (2001) memberikan definisi kapasitas sebagai kemampuan individu, organisasi atau sistem untuk menjalankan fungsi sebagaimana mestinya secara efektif, efisien dan terus-menerus. Berkenaan dengan pendapat yang dikemukakan oleh Milen (2001), tingkatan atau level pengembangan kapasitas dapat dibagi menjadi 3 (tiga) tingkatan, yaitu tingkatan individu, organisasi, dan sistem (lingkungan pendukung). Ketiga tingkatan ini saling terkait dan memberikan kekuatan satu sama lainnya yang membentuk sebuah sistem yang terintegrasi. Pola hubungan ketiga tingkatan pengembangan kapasitas, dapat dilihat pada gambar 2.5.

Gambar 2.5.

Tiga Level Pengembangan Kapasitas Yang Saling Berhubungan



Sumber: (UNDG, 2017)

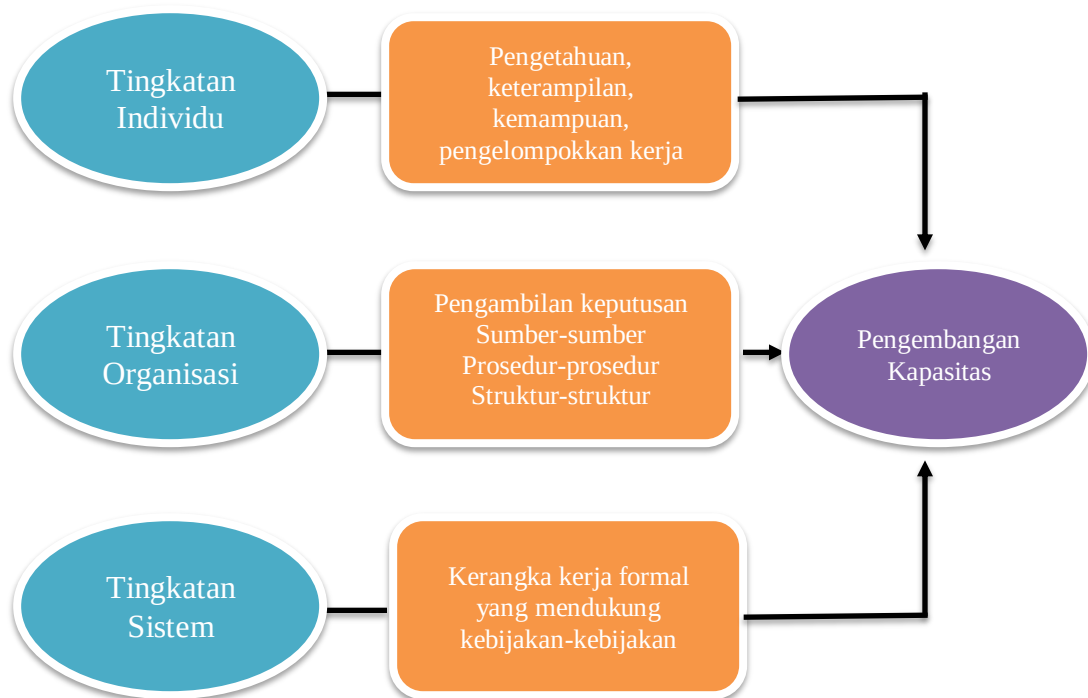
Level individu, pengembangan kapasitas pada tingkat ini sering disebut dengan pengembangan SDM. Upaya yang dilakukan meliputi peningkatan keterampilan,

pengetahuan, dan kinerja individu. Beberapa di antaranya dapat diperoleh secara formal melalui pendidikan dan pelatihan melalui pelatihan. Sementara yang lain dapat diperoleh melalui informal melalui studi lapangan ke sumber daya dan pengalaman yang dapat mengembangkan kapasitas individu (UNDG, 2017; UNDP, 2009).

Level organisasi, pengembangan kapasitas pada tingkatan ini mengacu pada struktur internal, kebijakan dan prosedur yang menentukan efektivitas organisasi. Sementara, level lingkungan pendukung, atau para ahli lainnya menyebutkan ini tingkatan sistem, di mana pengembangan kapasitas pada tingkatan ini adalah menciptakan lingkungan yang kondusif. Hal ini mencakup pada semua aturan, hukum kebijakan, hubungan kekuasaan, politik, ekonomi, sosial, dan budaya. (UNDG, 2017; UNDP, 2009).

Sama halnya konsep yang dikemukakan di atas, GTZ dalam Milen (2001), Soeprapto (2006) juga berpendapat bahwa terdapat tiga tingkatan dalam pengembangan kapasitas. Ketiga tingkatan itu adalah: (a) tingkatan individu; (b) tingkatan organisasi; (c) tingkatan sistem. Tingkat individu berkaitan dengan aktivitas yang dilakukan untuk meningkatkan kinerja masing-masing individu organisasi. Tingkat organisasi berkaitan dengan mekanisme-mekanisme pekerjaan, sarana dan prasarana yang mendukung kinerja organisasi secara keseluruhan satuan. Tingkat sistem berkaitan dengan kerangka kerja yang berhubungan dengan peraturan, dan kebijakan-kebijakan yang mengatur ruang gerak organisasi. Ketiga tingkatan itu dapat dilihat pada gambar 2.6.

Gambar 2.6.
Tingkat Pengembangan Kapasitas



Sumber: (Soeprapto, 2006)

Leavit dalam (Djarmiko, 2004) menjelaskan tingkatan pengembangan kapasitas, yaitu: (a) tingkat individu, meliputi: pengetahuan, keterampilan, kompetensi, dan etika, (b) tingkat kelembagaan, meliputi: sumber daya, ketatalaksanaan, struktur organisasi, dan sistem pengambilan keputusan, dan (c) tingkat sistem meliputi: peraturan perundang-undangan dan kebijakan pendukung.

Pengembangan kapasitas berdasarkan tiga tingkatan tersebut dapat dikelompokkan menjadi area keras dan lunak. Struktur organisasi, sistem, kebijakan, dan prosedur termasuk dalam area keras, karena dapat diamati cara atau metode kerjanya, sehingga dapat terlihat dengan nyata. Sedangkan kapasitas lunak adalah yang

tidak terwujud, dan tidak terlihat, termasuk di dalamnya adalah nilai, perilaku, kepemimpinan, dan akuntabilitas.

2.7. Faktor Keberhasilan Pengembangan Kapasitas

Sebagaimana diskursus terkait konsep dan tujuan pengembangan kapasitas di atas yaitu untuk meningkatkan kinerja pemerintah, maka berkenaan dengan hal tersebut terdapat beberapa faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan pengembangan kapasitas yang perlu diperhatikan. Soeprpto (2006) mengidentifikasi 5 (lima) hal pokok, yaitu: komitmen bersama, kepemimpinan, reformasi peraturan, reformasi kelembagaan, dan pengakuan terhadap kekuatan maupun kelemahan yang dimiliki oleh sebuah organisasi.

Pertama, komitmen bersama (*collective commitments*), faktor ini menjadi modal dasar yang harus dimiliki oleh organisasi. Seluruh pihak yang terlibat dalam sebuah organisasi sangat menentukan sejauh mana pengembangan kapasitas akan dilaksanakan atau diraih keberhasilannya. Tanpa adanya komitmen bersama, baik pada level pimpinan puncak (*top management*), menengah (*middle management*), dan staf (*first line management*) tidak mungkin program pengembangan kapasitas berhasil dilaksanakan dalam organisasi. Oleh karenanya, komitmen bersama menjadi syarat utama yang harus dimiliki oleh organisasi untuk mencapai kesuksesan dalam program pengembangan kapasitas.

Kedua, kepemimpinan (*conducive leadership*). Faktor ini menjadi salah satu hal yang paling mendasar dalam memengaruhi “inisiasi” dan mencapai keberhasilan

program pengembangan kapasitas organisasi. Dalam lingkup organisasi publik, diperlukan kepemimpinan yang transformatif untuk akselerasi perubahan dalam tubuh organisasi agar tetap *survive* menghadapi tantangan global yang dinamis dan kompetitif (Taufik & Sapto Nugroho, 2020).

Sejalan dengan itu, kepemimpinan kondusif yang memberikan kesempatan pada setiap elemen yang ada dalam organisasi untuk ikut terlibat dalam penyelenggaraan program pengembangan kapasitas merupakan kepemimpinan yang diharapkan untuk keberhasilan tujuan dari program pengembangan kapasitas. Namun sering sekali kita menyaksikan pada setiap pergantian pucuk kepemimpinan berdampak pada perubahan program-program organisasi yang telah direncanakan sebelumnya, termasuk pengembangan kapasitas.

Keitga, reformasi peraturan. Faktor ini dimaksudkan fenomena pada peraturan dan prosedural yang tidak mendukung terhadap program pengembangan kapasitas, menjadikan hambatan yang serius dalam mencapai tujuan keberhasilan program pengembangan kapasitas dalam organisasi. Oleh karena itu peraturan-peraturan yang dinilai sebagai penghambat pengembangan kapasitas harus ditata ulang guna tercapainya program pengembangan kapasitas.

Keempat, reformasi kelembagaan. Reformasi peraturan sebagaimana dijelaskan di atas akan berdampak pada reformasi kelembagaan. Reformasi kelembagaan merujuk pada penciptaan iklim dan budaya yang kondusif. Penekanan pada faktor ini terdapat dua aspek penting yang menjadi perhatian yaitu, struktural dan kultural. Kedua aspek ini menjadi penting, dan perlu dikelola dengan baik menjadi

lebih kondusif dalam mencapai kesuksesan program pengembangan kapasitas.

Kelima, pengakuan kekuatan dan kelemahan yang dimiliki. Program pengembangan kapasitas harus diawali pada proses mengidentifikasi aspek kekuatan dan kelemahan yang dimiliki oleh masing-masing organisasi dari kapasitas yang tersedia (*existing capacities*). Dari aspek ini dapat disusun langkah-langkah atau strategi yang tepat untuk pengembangan kapasitas. Pengakuan ini menjadi penting agar sama-sama bisa mengukur sejauh mana kekuatan dan kelemahan yang dimiliki dalam rangka menyukseskan program pengembangan kapasitas.

Pengembangan kapasitas akan berjalan dengan baik, apabila memenuhi beberapa persyaratan. Yuwono (2003) mengidentifikasi persyaratan yang harus dipenuhi untuk program pengembangan kapasitas berjalan dengan efektif, yaitu:

1. Partisipasi, yang dimaksud di sini adalah keikutsertaan anggota organisasi, tidak hanya diperuntukkan pada staf saja, namun level pimpinan juga ikut berpartisipasi. Sebaiknya partisipasi menjadi inisiatif sejak awal program pengembangan kapasitas dilaksanakan.
2. Inovasi, upaya pengembangan kapasitas tidak akan tercapai tanpa inovasi. Diperlukan metode atau cara-cara baru yang lebih bervariasi dalam program pengembangan kapasitas. Inovasi sangat penting, karena dalam melaksanakan pekerjaan, pegawai tidak selamanya mendapatkan tantangan yang monoton. Terlebih pada era ketidakpastian seperti ini sangat dibutuhkan inovasi.
3. Akses terhadap informasi, informasi pada organisasi birokratis dan tradisional umumnya dipegang oleh pimpinan. Kondisi seperti ini jelas tidak

memungkinkan untuk dilakukan pengembangan kapasitas. Sebaliknya, pengembangan kapasitas harus dimulai dengan memberikan akses dan kesempatan ke seluruh anggota organisasi.

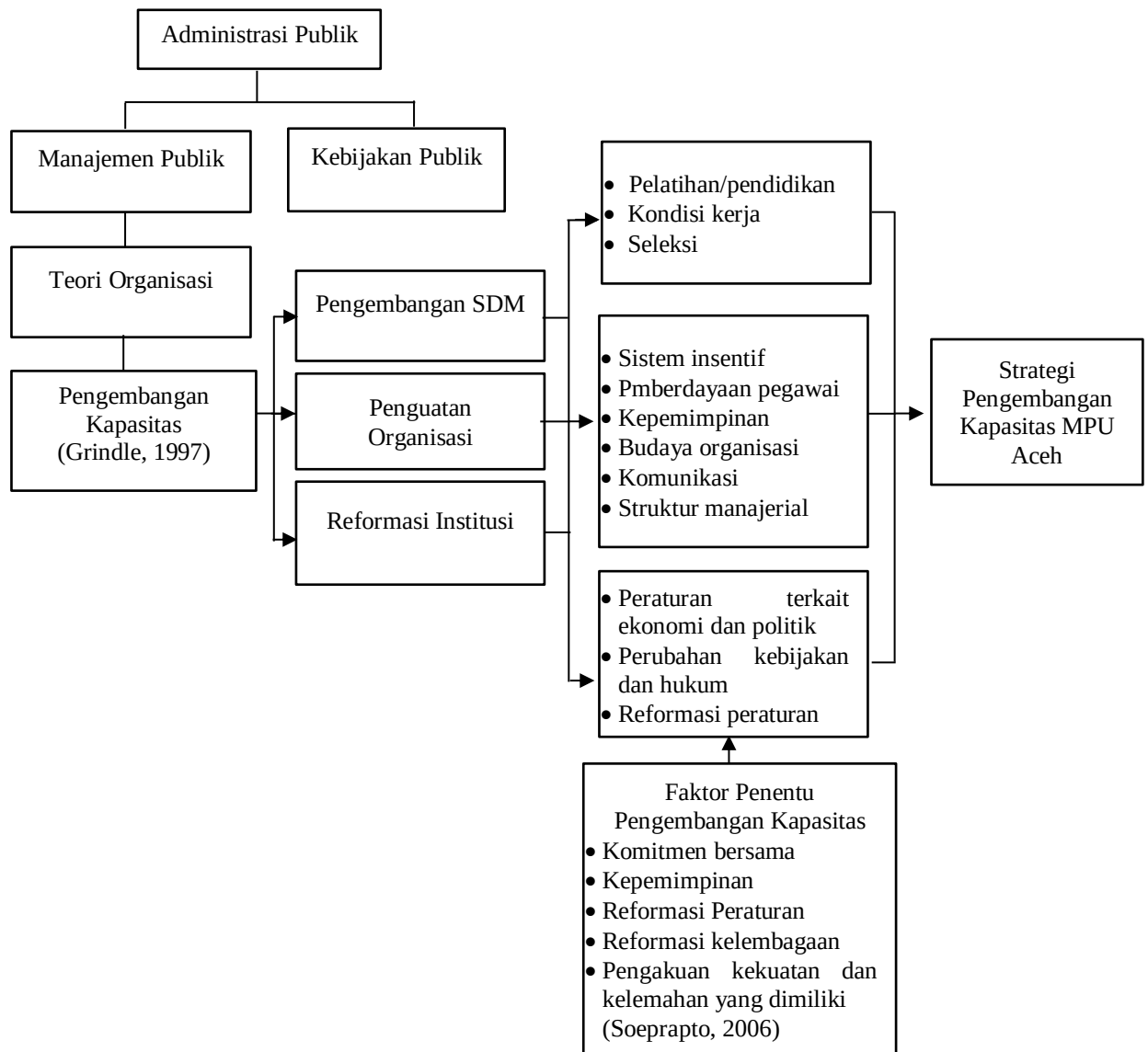
4. Akuntabilitas, syarat ini dibutuhkan dalam rangka penjaminan mutu program pengembangan kapasitas. Sehingga program tersebut *legitimate*, kredibel, dan dapat dipertanggungjawabkan. Hal lain yang tidak dapat dipisahkan adalah faktor kepemimpinan. Kepemimpinan memegang peranan penting dalam kesuksesan program pengembangan kapasitas organisasi.

2.8. Kerangka Teori Penelitian

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, maka penelitian ini merupakan kajian dalam ilmu administrasi publik pada bidang manajemen publik. Untuk dapat mengeksplorasi penelitian ini maka diperlukan sebuah teori yang dapat menjelaskan fenomena pengembangan kapasitas bagi organisasi sektor publik. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teori yang dikemukakan oleh Grindle (1997) yang melihat tiga dimensi dalam pengembangan kapasitas, yakni pengembangan SDM, penguatan organisasi, dan reformasi institusi. Untuk lebih jelas, kerangka teori penelitian dapat dilihat pada gambar 2.7.

Gambar 2.7

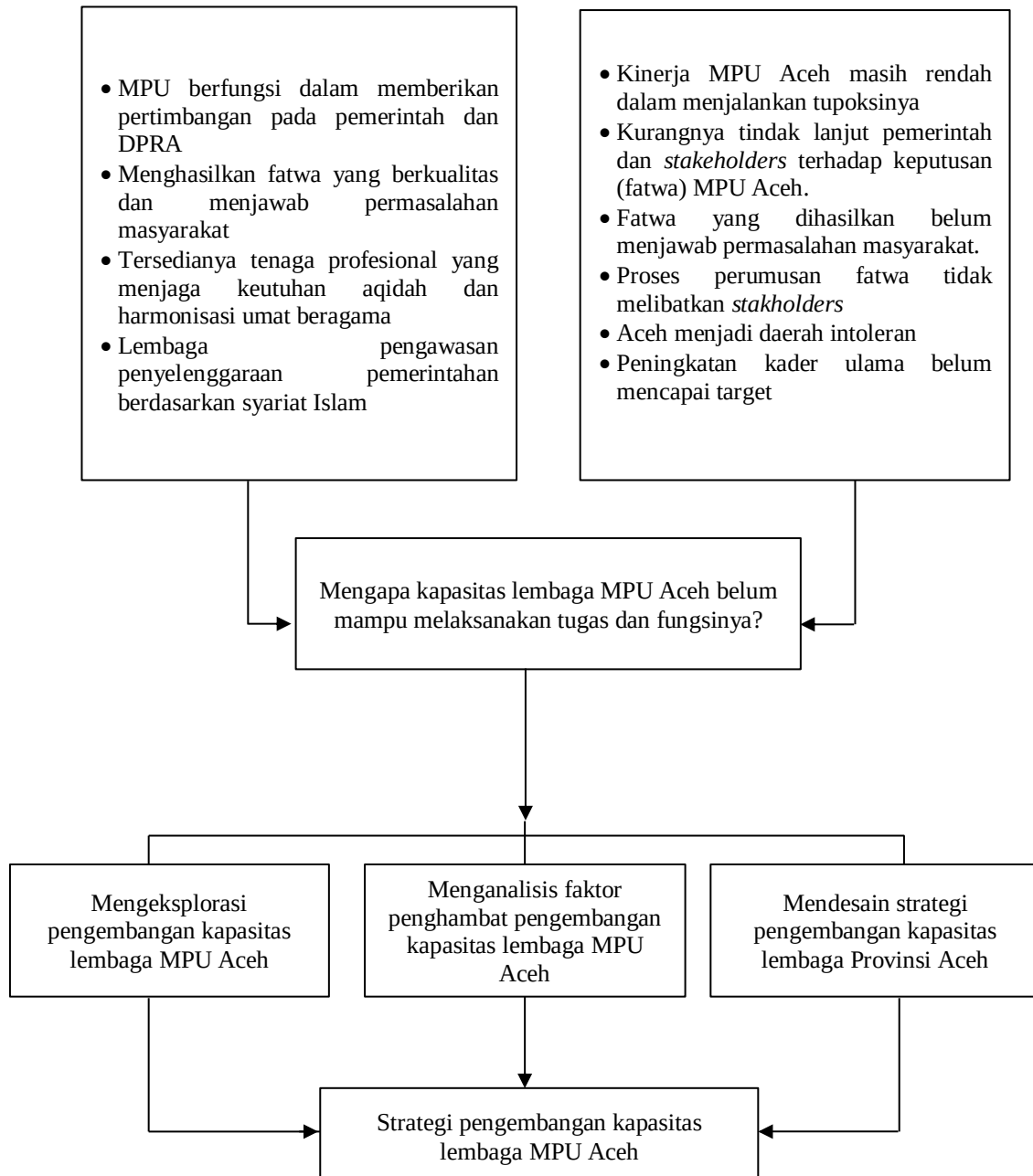
Kerangka Teori Penelitian Pengembangan Kapasitas MPU Aceh



Sumber: Analisis Peneliti Berdasarkan Teori

Gambar 2.8

Kerangka Pikir Penelitian



Sumber: Analisis Peneliti