

KAPASITAS ORGANISASI DAN PELAYANAN PUBLIK

Dr. Bambang Irawan



Judul:

Kapasitas Organisasi dan Pelayanan Publik

Perpustakaan Nasional:

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Kapasitas Organisasi dan Pelayanan Publik, Dr. Bambang Irawan.

Jakarta: Publica Press, 2016

vi + 74 hlm.; 14.5 x 20.5 cm

ISBN: 978-602-71679-2-6

Cetakan Pertama, 2016

Penulis:

Dr. Bambang Irawan

Desain Sampul:

Ahmad Anjar

Tata Letak:

Zaskia

Diterbitkan oleh:

Publica Press, Anggota IKAPI DKI, No. 473/DKI/XII/2013

Kantor:

Jl. Kapuas No. 284, Semper Barat, Jakarta Utara 14130

Telp. +62 274-6882748

Telp. (021) 44834128

Sanksi Pelanggaran Pasal 72**Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta**

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT atas limpahan rahmat dan karunianya sehingga Buku Kapasitas Organisasi dan Pelayanan Publik dapat diselesaikan dengan baik. Shalawat dan salam semoga terlimpahkan selalu kepada Nabi Muhammad SAW atas suri tauladan yang mulia.

Buku merupakan penjabaran dari salah satu konsep organisasi pada sektor publik yang berorientasi pada kapasitas organisasi. Buku ini terdiri dari empat bab, dimana pada bab I akan dijelaskan tentang kapasitas organisasi dari berbagai sudut pandang, bab II menjelaskan tentang pelayanan publik yang responsif, bab III menerangkan tentang kaitan kapasitas organisasi dan pelayanan public, dan bab IV tentang penguatan kapasitas organisasi. Keempat bab tersebut merupakan satu kesatuan yang dirasakan penulis perlu untuk disajikan dalam buku ini, dengan pembahasan yang lebih menekankan pada prinsip-prinsip dasar.

Tentunya, walaupun penulisan buku ini telah dikaji secara mendalam, namun tidak lepas dari kekurangan. Penulis berharap banyak masukan dari pembaca yang dapat digunakan sebagai bahan kajian tambahan dalam memperdalam isi buku

Kapasistas Organisasi dan Pelayanan Publik untuk dapat dikembangkan di masa yang akan datang.

Ucapan terima kasih kepada Publika Institute dan pihak-pihak yang membantu terselesainya buku ini, baik melalui diskusi hangat dan masukan kritisnya. Semoga buku ini dapat bermanfaat luas bagi semua pihak yang ingin mengkaji organisasi sektor publik dan kaitannya dengan pelayanan publik

Wassalamualaikum wa Rahmatullah wa Barakatuh

Jakarta, Desember 2016
Penulis,

Dr. Bambang Irawan

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I	
KAPASITAS ORGANISASI DARI	
BEBERAPA SUDUT PANDANG	
A. Kapasitas Organisasi dalam Kajian Teori Organisasi	1
B. Kapasitas Organisasi Dalam Kajian Pengembangan Kapasitas (<i>Capacity Development or Building</i>)	8
C. Kapasitas Organisasi dalam Kajian Pengembangan Organisasi.....	14
D. Pengembangan Kapasitas Organisasi.....	16
BAB II	
PELAYANAN PUBLIK YANG RESPONSIF	
A. Pelayanan Publik Dalam Kajian Hak Azasi Manusia.....	21
B. Pelayanan Publik dan Hak Warga Negara	27

C. Pelayanan Publik dalam
Kajian *Means* dan *Ends*..... 33

BAB III

KAPASITAS ORGANISASI DAN

PELAYANAN PUBLIK..... 37

A. Pengembangan Kapasitas Organisasi dalam
Pelayanan Publik..... 37

B. Model Pengembangan Kapasitas Organisasi
yang Mendukung Pelayanan Publik..... 41

1. Model Sistem Aktivitas..... 42

2. Model Prilaku Andersen 44

3. Model Teori Sistem 45

BAB IV

PENGUATAN KAPASITAS ORGANISASI..... 49

A. Kapasitas Organisasi dan
Pembelajaran Organisasi 49

B. Kapasitas Organisasi dan
Pertumbuhan Organisasi 56

BAB V

PENUTUP..... 63

DAFTAR PUSTAKA..... 65

BAB I

KAPASITAS ORGANISASI DARI BEBERAPA SUDUT PANDANG

A. Kapasitas Organisasi dalam Kajian Teori Organisasi

Pada hakekatnya, sebuah organisasi beraksi didasarkan atas dua logika utama, yakni logika konsekuensi dan kesesuaian. (March dan Olsen, 1989; Verhoest et al., 2010). Logika konsekuensi didasarkan kepada pemenuhan tindakan dalam mencapai tujuan tertentu. Logika ini mengacu pada perspektif instrumental, di mana organisasi dan aktivitasnya dijadikan sebagai instrumen di tangan pemimpin untuk mengejar tujuan-tujuan tertentu (Christensen et al. 2007). Logika ini dipilih karena menganggap apa yang dilakukan sebagai sesuatu yang telah disesuaikan dengan dan telah berlangsung dengan baik bagi organisasi di masa lalu, atau karena dianggap sebagai sesuatu yang ada di lingkungan organisasi disaat ini. Dalam konteks ini, organisasi merupakan wadah dimana administrasi dapat menjalankan aktivitas demi mencapai tujuannya secara rasional. Pada logika instrumental, fokus organisasi sebenarnya ada pada upaya organisasi dalam menjalankan tugasnya, yang disebut dengan misi. Misi menjadi dasar bagi organisasi dalam melaksanakan tugas utamanya dan acuan dalam merancang tugas-tugas lainnya yang semakin kompleks. Dalam hal ini, misi menjadi

alert bagi organisasi ketika berusaha untuk keluar dari jalur atau tugas utamanya.

Logika kedua adalah logika kesesuaian, yang lebih dapat dipahami dalam perspektif kelembagaan. Dalam perspektif ini, institusi organisasi merelasikan dirinya kepada lingkungan yang lebih luas, dalam memahami domain, batas dan legitimasinya (Scott, 2003). Dengan memahami apa seharusnya yang menjadi acuan, organisasi berusaha untuk membuat tujuan relevan dengan kemampuan secara internal dan adaptasi dengan lingkungan eksternalnya. Logika kesesuaian berupaya untuk mencapai tujuan tertentu dalam ruang lingkup tertentu pula, yang disebut dengan visi. Visi akan mengarahkan organisasi kepada tujuan yang akan dicapai dan kondisi yang memungkinkan tercapainya tujuan tersebut. Kemungkinan tersebut bersumber dari upaya penyesuaian yang dilakukan organisasi dalam mengadaptasi lingkungan menjadi sebuah peluang yang akan membantu pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Jika kedua logika ini dipadukan, maka mekanisme logika konsekuensi dan kesesuaian akan sangat membantu organisasi dalam mencapai tujuannya. Karena konsekuensi yang jelas, akan berkontribusi pada proses kesesuaian secara menyeluruh. Dari sudut pandang kedua logika tersebut, organisasi bisa berawal dari logika dari konsekuensi atau kesesuaian. Ketika organisasi bermula dari logika kesesuaian, maka misi utamanya akan menjaga peran organisasi dalam mencapai tujuannya, sedangkan logika kesesuaian akan mengarahkan kepada apa yang menjadi harapannya. Begitu pula sebaliknya, walaupun logika konsekuensi akan mengalami beberapa adaptasi untuk mengimbangi kesesuaiannya.

Konsep kapasitas organisasi dapat ditelusuri dari perspektif teori organisasi. Pada definisi pertama, terkait dengan perspektif sistem rasional, organisasi adalah

kolektivitas yang berorientasi untuk mengejar tujuan yang relatif spesifik dan menunjukkan struktur sosial yang relatif sangat diformalkan (Scott, 2003). Pada definisi ini, organisasi tidak hanya berfokus pada karakteristik khas dari organisasi tetapi juga pada struktur normatifnya.

Rasionalitas pada keunikan dan struktur normatif tersebut tersebut menuntut organisasi untuk bertahan selama mungkin. Inilah yang disebut oleh Scott (2003) dengan kemampuan bertahan (*durability*). Organisasi dirancang sedemikian rupa untuk bertahan dari waktu ke waktu, secara rutin dan terus menerus mendukung upaya untuk melakukan serangkaian kegiatan tertentu. Lebih dari sekedar struktur sosial, organisasi diharapkan dapat mencapai stabilitas dari waktu ke waktu dan terlepas dari perubahan anggotanya yang merupakan salah satu fungsi utama formalisasi. Kemampuan bertahan tidak selalu berarti efektivitas, karena organisasi dapat bertahan walaupun dianggap oleh banyak orang tidak kompeten (Meyer dan Zucker, 1989). Dan daya tahan tidak harus menjadi disamakan dengan kekakuan. Beberapa bentuk baru dari organisasi dirancang untuk menggabungkan fleksibilitas yang besar dengan pemeliharaan dalam konteks kemampuan dengan mengubah kombinasi personil, struktur, dan bahkan tujuan (Scott, 2003).

Untuk dapat bertahan, maka organisasi harus mampu menyesuaikan perilakunya dalam merespon lingkungan. Fokus organisasi dalam meningkatkan kemampuan bertahan pada lingkungan yang terus berubah harus didukung sejumlah faktor penting. Staats et al. (2004) menjelaskan bahwa ada tiga faktor yang harus dimiliki dalam penyesuaian dengan lingkungan yakni informasi, umpan balik terhadap kinerja, dan lingkungan sosial yang mendukung.

Definisi kedua melihat organisasi sebagai sistem alamiah. Pada konteks ini, organisasi merupakan kolektivitas yang

pesertanya mengejar berbagai kepentingan, baik yang berbeda ataupun umum, serta mengakui nilai pengabdian organisasi sebagai sesuatu yang penting (Scott, 2003). Struktur informal hubungan yang berkembang antara peserta lebih berpengaruh dalam membimbing perilaku anggota dari pada menggunakan struktur formal. Konsep ini kemudian berkembang menjadi kebiasaan dan nilai yang harus dipahami oleh setiap individu dalam organisasi.

Organisasi merupakan sarana yang dapat melakukan hal yang sama dengan cara yang sama secara berulang, dan untuk berbagai jenis kegiatan merupakan keuntungan yang terkait dengan karakteristik ini. Dalam organisasi, akan terlihat berbagai mekanisme kontrol digunakan, termasuk formalisasi, struktur otoritas, menguraikan aturan dan rutinitas, budaya yang kuat, dan penggunaannya secara khusus. Semua faktor ini dan lebih dirancang sebagian untuk meningkatkan keandalan kegiatan pekerjaan yang dilakukan. Untuk berbagai jenis kegiatan dan banyak situasi, kemampuan untuk memproduksi barang dan layanan andal adalah keuntungan besar yang berhubungan dengan keandalan organisasi (Scott, 2003).

Keandalan organisasi akan dapat dicapai melalui pengembangan rutinitas yang terstandar (Hannan dan Freeman, 1984). Bahkan, gagasan pengulangan atau reproduksibilitas tindakan atau pola aktivitas adalah definisi dasar dari keandalan. Dari waktu ke waktu, rutinitas dan kehandalan telah menjadi identik dengan satu sama lain dan juga dapat dikaitkan sebagai faktor pendukung kecenderungan yang bersifat mengikat dan dianggap mengurangi kemampuan adaptif (Hannan dan Freeman, 1984).

Organisasi yang memiliki keandalan yang tinggi, ditandai dengan sikap menerima dan menyesuaikan dengan kegagalan, keengganan untuk menyederhanakan interpretasi, kepekaan terhadap kegiatan, komitmen terhadap ketahanan (konsisten),

dan di bawah struktur tertentu (Weick et al., 1999). Proses ini mengurangi inersia yang memungkinkan terjadinya kegagalan dan dampak negative yang lebih luas bagi organisasi.

Pada definisi ketiga, organisasi dilihat sebagai sistem terbuka. Dalam hal ini, organisasi dianggap sebagai kumpulan arus proses dan kegiatan yang saling ketergantungan, menghubungkan koalisi anggota pada sumber daya material yang lebih luas dan lingkungan kelembagaan (Scott, 2003). Perspektif sistem terbuka menekankan pentingnya unsur budaya-kognitif dalam pembangunan organisasi. Organisasi berada dalam konteks budaya dan terus mengadopsi dan mengadaptasi format lingkungan tersebut, baik secara intensif maupun secara tidak sengaja.

Sistem terbuka ini mengarah kepada akuntabilitas. Edwards dan Hulme (1996) mendefinisikan akuntabilitas sebagai *"the means by which individuals and organizations report to a recognized authority (or authorities) and are held responsible for their actions"*. Studi yang dilakukan oleh Fox dan Brown (1998) juga menggambarkan akuntabilitas sebagai *"the process of holding actors responsible for actions"*.

Chandler dan Plano (1988) mendefinisikan akuntabilitas sebagai suatu kondisi individu atau organisasi yang dalam hal menjalankan kekuasaan dibatasi secara eksternal dan internal yang oleh norma. Definisi ini memberikan arti bahwa ecara eksternal misalnya, dapat mencakup amanat dari masyarakat, legislatif, eksekutif, dan pengadilan. Dalam menjalankan kekuasaannya, individu dibatasi oleh hukum, peraturan, dan prinsip-prinsip moral. Konteks individu dalam melaksanakan kekuasaan tersebut tidak terlepas dari pemahaman organisasi sebagai struktur formal dimana kekuasaan tersebut dijalankan.

Dalam konteks akuntabilitas melalui partisipasi, Cornwall et al. (2000) memperluas ini perspektif dengan menyarankan akuntabilitas yang baik tentang menjadi bertanggung jawab

bagi orang lain dan tentang bertanggung jawab untuk diri sendiri. Dengan demikian, akuntabilitas memiliki dua dimensi yakni dimensi eksternal dalam hal kewajiban untuk memenuhi standar perilaku yang ditetapkan (Chisolm, 1995) dan dimensi internal yang dimotivasi oleh rasa tanggung jawab seperti yang diungkapkan melalui aksi individu dan misi organisasi (Fry, 1995). Kedua dimensi akuntabilitas di atas memberikan gambaran tentang ruang lingkup akuntabilitas organisasi dalam memahami lingkungan.

Dalam memahami ketiga perspektif teori organisasi yang dijelaskan oleh Scott (2003) di atas, Thompson (2003) sebenarnya telah mengembangkan prinsip dasar yang dapat digunakan untuk mendamaikan tiga perspektif di atas. Thompson berpendapat bahwa dalam menganalisis harus cukup fleksibel untuk mengakui kemungkinan bahwa ketiga perspektif tersebut pada dasarnya benar dan berlaku pada sebuah organisasi. Namun, keberlakuannya tidak dengan kekuatan yang sama untuk semua tempat di organisasi.

Thompson (2003) mengembangkan konsep yang dibuat oleh Parsons (1960), yang membedakan organisasi atas tiga tingkatan. Pertama ialah tingkat teknis, yakni bagian dari organisasi yang memiliki kapasitas menjalankan fungsi dalam menghasilkan barang atau jasa yang mengubah *input* menjadi *output*. Yang kedua adalah level manajerial, yaitu bagian dari organisasi yang memiliki kapasitas dan tanggung jawab untuk merancang dan mengendalikan sistem yang menghasilkan barang atau jasa untuk pengadaan *input* dan membuat *output*, dan untuk mengamankan dan mengalokasikan personil untuk setiap unit dan fungsi. Ketiga, tingkat kelembagaan, yang merupakan kapasitas dari organisasi yang menghubungkan organisasi dengan lingkungan yang lebih luas, menentukan domainnya, menetapkan batas-batasnya, dan mengamankan legitimasinya. Lebih lanjut, Thompson (2003) menyatakan

bahwa masing-masing dari tiga perspektif teori cocok ke tingkat yang berbeda dari organisasi : perspektif sistem rasional untuk tingkat teknis, perspektif system alamiah untuk level manajerial, dan perspektif system terbuka untuk tingkat institusional (Scott, 2003; Thompson, 2003).

Jika dilihat dari logika utama di atas, maka perspektif teori dan level organisasi yang ada telah menjelaskan logika tersebut secara operasional. Hal ini dikarenakan ketika berbicara tentang logika konsekuensi, maka instrumen yang digunakan adalah perspektif sistem rasional dan alamiah organisasi yang dapat dimplementasikan pada kapasitas organisasi di level teknis dan manajerial organisasi. Sedangkan pada logika kesesuaian, maka instrument yang digunakan ialah sistem terbuka dengan kapasitas institusional sebagai implementasinya. Keterkaitan antara ketiga konsep yakni logika utama, prespektif teori dan level kapasitas memberikan gambaran bahwa walaupun dari sudut pandang yang berbeda, kajian organisasi dalam menjelaskan kapasitas pada hakekatnya telah dipahami pada setiap sudut panadang, walaupun dengan mekanismen yang berbeda. Secara ringkas, keterkaitan logika konsekuensi dan kesesuaian, perspektif teori rasional, alamiah atau terbuka yang digunakan, dan level aktivitas organisasi secara teknis, manajerial dan instirusional, dapat dilihat pada tabel 1 berikut ini:

Tabel 1

Kaitan Logika utama, perspektif teori, level aktivitas organisasi

Logika utama	Perspektif Teori	Level Kapasitas
Konsekuensi	Sistem Rasional	Teknis
	Sistem Alamiah	Manajerial
Kesesuaian	Sistem Terbuka	Institusional

Sumber: Scott (2003), Thompson (2003), March dan Olsen (1989), Verhoust et al. (2010), Christensen et al. (2007), diolah penulis

B. Kapasitas Organisasi Dalam Kajian Pengembangan Kapasitas (*Capacity Development or Building*)

Selain teori organisasi, konsep kapasitas organisasi juga dapat dikaji dalam teori pengembangan kapasitas. Pengembangan kapasitas atau yang lebih dikenal dengan *capacity development* atau *capacity building* memiliki definisi yang beragam. Grindle dan Hilderbrand, (1995) mendefinisikan *capacity building* sebagai *improvements in ability of public organizations, either single or cooperation with other organizations, to perform appropriate tasks*. Dengan kata lain, *Capacity building* tersebut merupakan peningkatan kemampuan organisasi publik dalam mencapai tujuan tertentu baik secara mandiri maupun berkerja sama dengan organisasi lainnya. Horton et al. (2003) yang menjelaskan bahwa pengembangan kapasitas merupakan *“an ongoing process to increase the ability of organization to carry out its functions and achieve its objectives, and to learn and solve problems”*. Konsep ini menjelaskan pengembangan kapasitas sebagai kemampuan untuk menampilkan fungsi dasar, yakni pencapaian tujuan, pembelajaran dan penyelesaian masalah. Pendapat ini hampir sama dengan yang dikemukakan oleh Milen (2000) yang melihat *capacity building* sebagai *continuing process of strengthening of ability to perform core function, solve problem, define and achieve objective and understand and deal with development need*.

Sedangkan OECD (2008) menjelaskan bahwa pengembangan kapasitas ialah *“process whereby people, organizations and society as a whole unleash, strengthen, create, adapt and maintain capacity over time.”* Maksudnya ialah pengembangan kapasitas sebagai sebuah proses keberlanjutan kapasitas secara terus menerus. Pendapat ini

lebih menekankan orientasi pengembangan kapasitas sebagai penguatan berbagai kemampuan dalam berbuat.

Definisi lain yang senada dikemukakan oleh Brown et al. (2001) *capacity building* sebagai suatu proses yang dapat meningkatkan kemampuan seseorang, kelompok, suatu organisasi atau suatu sistem dalam upaya mencapai tujuan atau menghasilkan yang lebih baik. Morison (2001) melihat *capacity building* sebagai suatu proses atau serangkaian aktivitas untuk melakukan sesuatu perubahan baik pada level di dalam individu, kelompok, organisasi dan sistem dalam rangka untuk memperkuat kemampuan penyesuaian individu dan organisasi sehingga dapat tanggap terhadap perubahan lingkungan yang ada. Kedua pendapat di atas lebih menekankan pada tingkatan dimana pengembangan kapasitas itu berada dan orientasi pengembangan kapasitas yang dilakukan ada pada proses.

Sementara itu, pendapat lain yang senada dikemukakan oleh Banyan (2007) yang menjelaskan bahwa peningkatan kapasitas adalah sekumpulan kegiatan di mana pihak pribadi (individu, organisasi, masyarakat, atau negara-bangsa) mengembangkan kemampuan untuk secara efektif mengambil bagian dalam pemerintahan. Asumsi yang mendasarinya adalah bahwa dengan meningkatkan sesuai keterampilan, sikap, dan pengetahuan, elemen-elemen tersebut akan lebih efektif dalam peran pemerintah masing-masing. Hasilnya adalah pemerataan yang lebih besar kekuasaan, akses ke tempat-tempat pengambilan keputusan, dan lebih pemerataan manfaat masyarakat.

Dalam konteks ini, penekanan pada jaringan atau mitra kerja menjadi penting mengingat pengembangan kapasitas dalam mencapai efektivitas mendapat perhatian khusus pada era *governance*. Selain itu hasil yang dicapai memiliki pemerataan kekuasaan yang lebih besar, akses dalam

pengambilan keputusan, dan distribusi manfaat yang lebih masyarakat.

Dari beberapa pendapat ahli, kajian pengembangan kapasitas secara umum disepakati pada wilayah individu dan organisasi, walaupun pada dimensi yang lebih luas mengalami sedikit perbedaan. Namun, jika diteliti secara seksama, konteks sistem (Brown, 2001; Morison, 2001, Araya-Quesada et al. (2010), komunitas (Banyan, 2007), lingkungan (OECD, 2008), Institusi (Grindle, 1997; Horton et al., 2003) memiliki orientasi yang sama yakni bagaimana dimensi individu dan organisasi dapat berinteraksi dengan lingkungan dalam mengembangkan kapasitasnya, dan system serta komunitas merupakan lingkungan organisasi dan individu di dalam organisasi tersebut. Bahkan pada dimensi reformasi institusi (Grindle, 1997) yang menurut Dill (2000) memiliki fokus pada institusi dan sistem sebagai struktur yang bersifat makro. Konsep Grindle tersebut tidak berbeda dengan yang disebutkan Harton et al. (2003) dengan konsep institusi nasional yang mempengaruhi level mikro (individu dan kelompok) ataupun level meso (organisasi).

Pada level mikro yang fokus pada individu dan kelompok sebagai kumpulan individu, pengembangan kapasitas fokus pada penyediaan sumber daya profesional dan teknikal (Grindle, 1997; Dill, 2000; Horton et al., 2003). Pendapat ini dikuatkan oleh Klingner dan Nalbadian (2003, p. 49) yang menjelaskan bahwa profesionalisasi dapat memperkuat kapasitas organisasi publik dengan ketersediaan keterampilan yang jelas, jalur pendidikan dan pelatihan yang mendukung, dan standar etika. Pada level individu, keterampilan, pendidikan dan pelatihan, dan standar etika menjadi kriteria penting. Indikator-indikator profesional tersebut berkaitan dengan kinerja individu dan efektivitas kinerja organisasi (Behrman, 2006).

Di level meso yakni organisasi, fokus pengembangan kapasitas pada sistem manajemen yang berusaha meningkatkan kinerja pada tugas dan fungsi yang spesifik (Grindle, 1997; Dill, 2000; Horton et al., 2003). Di sisi lain, Rainey (2003) fokus pada pencapaian efektivitas organisasi melalui tiga kategori yakni misi atau orientasi publik, kepemimpinan dan desain tugas atau lingkungan pekerjaan.

Sedangkan pada level pengembangan kapasitas yang lebih luas yakni Makro terdiri dari beberapa pendapat. Sebagai contoh adalah level reformasi institusi atau institusi nasional yang memiliki fokus pada kajian institusi atau sistem yang ada (Grindle, 1997; Dill, 2000; Horton et al., 2003). Selain itu menurut Sumpeno (2002), hasil yang diharapkan dengan adanya penguatan kapasitas adalah penguatan individu, organisasi dan masyarakat, terbentuknya model pengembangan kapasitas dan program, dan terbangunnya sinergisitas pelaku dan kelembagaan.

Berikut ini disajikan dimensi atau level pengembangan kapasitas organisasi menurut beberapa ahli yang telah dijelaskan sebelumnya pada tabel 2 berikut:

Tabel 2
Dimensi Kajian Pengembangan Kapasitas
berdasarkan Pendapat Ahli

Pendapat Ahli	Dimensi Kajian		
	Mikro	Meso	Makro
Grindle (1997) dalam Santoso (2012)	Individu	Organisasi	Reformasi Institusi
Brown et al. (2001)	Individu, Kelompok	Organisasi	Sistem
Morison (2001)	Individu	Organisasi	Sistem

Pendapat Ahli	Dimensi Kajian		
	Mikro	Meso	Makro
Banyan (2007)	Individu	Organisasi	Komunitas, pemerintah
Horton et al. (2003)	Individu, Kelompok	Organisasi	Institusi Nasional
OECD (2008)	Individu	Organisasi	Lingkungan
Araya-Quesada et al. (2010)	Individu, Kelompok	Organisasi	Sistem

Sumber: Grindle (1997), Brown (2001), Morison (2001), Horton et al. (2003), Banyan (2007), OECD (2008), dan Araya-Quesada et al. (2010), diolah penulis

Dari beberapa konsep yang telah dijelaskan, ada karakteristik yang bisa diambil dari defenisi konsep pengembangan kapasitas tersebut, yaitu :

1. Merupakan suatu proses atau strategi
2. Fokus pada peningkatan kemampuan
3. Berada pada level individu, organisasi atau institusi dan komunitas atau sistem yang dibangun
4. Memiliki tujuan untuk merespon terhadap perubahan lingkungan

Penelitian dalam disertasi ini difokuskan pada kapasitas organisasi yang merupakan kajian yang tidak bisa dilepaskan dari konteks sumber daya manusia dan lingkungan organisasi. Mengingat orientasi peningkatan kemampuan merupakan bentuk dari tanggung jawab pemberi layanan terhadap penerima layanan, maka kapasitas organisasi juga harus dipahami di semua level baik individu, organisasi dan sistem yang didukung oleh jaringan kerja yang memiliki kepentingan terhadap pelayanan pendidikan anak berkebutuhan khusus, yang membutuhkan respon beragam sesuai dengan kondisi yang dimiliki.

Pengembangan kapasitas dalam konteks organisasi berkaitan dengan upaya meningkatkan kemampuan suatu organisasi publik (Indrawijaya dan Pranoto, 2011a), termasuk kemampuan dalam penyelenggaraan layanan pendidikan. Indrawijaya dan Pranoto (2011a) lebih jauh menjelaskan bahwa pengembangan kapasitas organisasi merupakan strategi penting agar suatu organisasi pelayanan publik memiliki kemampuan dalam menyusun rencana strategis ditujukan agar organisasi mencapai tujuannya dengan jelas dan mampu mendesain organisasi untuk menjamin efisiensi, efektivitas, responsivitas. Pada level institusi, pengembangan kapasitas diarahkan kemampuan menciptakan aturan main yang mampu merespon dan memformulasikan kebijakan dengan memperhatikan nilai efisiensi, efektivitas, responsivitas, keadilan, partisipasi, dan keberlanjutan.

Konsep organisasi publik sebenarnya tidak hanya dimiliki oleh pemerintah. Bozeman dalam Christensen et al . (2007) menekankan bahwa semua organisasi adalah publik. Konsep ini bertujuan untuk membangun jembatan antara publik dan swasta dalam teori organisasi. Lebih lanjut Bozeman dalam Christensen et al. (2007) berpendapat bahwa hampir semua organisasi tunduk pada pengaruh otoritas politik dan kontrol pemerintah secara eksternal, sehingga ia menjadi bagian dari publik. Kaitan publik dan swasta menyiratkan model hibrida di wilayah perbatasan antara publik dan organisasi mitra, dan kemitraan organisasi publik dan swasta bukan fenomena baru, tapi dianggap sebagai suatu model organisasi yang sangat berguna di berbagai bidang. Frederickson (1997) yang menjelaskan bahwa istilah administrasi publik sering sekali digunakan untuk menjelaskan administrasi pemerintah. Hal ini berdampak pada kajian yang hanya berkisar pada masalah politik, anggaran, kepegawaian dan penyediaan layanan. Padahal, pengertian publik lebih luas menyangkut

fungsi publik, termasuk pemerintah. Sehingga, pokok bahasan menjadi berubah dari sekedar administrasi pemerintah ke semua jenis organisasi seperti organisasi sukarela, nirlaba, bisnis dan pemerintah dalam fungsi dan interaksi satu dengan yang lain.

C. Kapasitas Organisasi dalam Kajian Pengembangan Organisasi

Pengembangan organisasi pada prinsipnya bertujuan untuk meningkatkan kemampuan organisasi dalam memecahkan masalah dan merespon lingkungan eksternalnya (Cummings dan Worley, 2005). Namun, jika konsep pengembangan organisasi dilihat dari prosesnya dapat diartikan sebagai suatu perubahan yang direncanakan yang sengaja dilakukan untuk mencapai efektivitas organisasi.

Pada prinsipnya, bahwa pengembangan organisasi merupakan pengembangan sistem manajemen yang dilakukan dengan mekanisme adopsi sebuah ide, model, atau metode baru dalam rangka meningkatkan keefektifan organisasi. Ide, model, atau metode baru tersebut dapat berasal dari analisis organisasi secara internal atau menerapkan pendekatan tertentu yang telah ada dari hasil pengembangan oleh pihak lain. Namun, intinya ialah harus berdasarkan pertimbangan bahwa adopsi yang dilakukan harus berorientasi pada peningkatan kualitas *output* organisasi menjadi lebih baik.

Ketika organisasi sangat dipengaruhi oleh faktor lingkungan eksternalnya, maka organisasi tersebut sebenarnya menggunakan menggunakan perspektif sistem terbuka. Oleh karena itu, sumber daya yang ada termasuk manusia, sistem manajemen, dan teknologi seyogyanya dikaitkan dengan lingkungan eksternal organisasi. Pengembangan organisasi

memberikan perspektif baru dalam melihat organisasi yang pada prosesnya menitikberatkan pada kemampuan organisasi tersebut dapat dengan cepat meresponi pengaruh lingkungan luar yang semakin kompleks.

Indrawijaya dan Pranoto (2011b) menjelaskan konsep yang dikemukakan oleh Bennis bahwa pengembangan organisasi merupakan suatu jawaban atas perubahan suatu strategi pendidikan yang rumit, dimaksudkan untuk mengubah kepercayaan, nilai-nilai, dan struktur organisasi, sehingga organisasi tersebut dapat lebih memiliki mampu, baik melalui teknologi, permintaan pasar (masyarakat), dan tantangan baru serta perubahan itu sendiri.

Tujuan mendasar dari pengembangan organisasi ialah untuk memperbaiki kemampuan organisasi itu sendiri. Peningkatan kemampuan organisasi memiliki dampak terhadap kapasitas organisasi dalam membuat keputusan berkualitas dengan melakukan perubahan terhadap struktur, kultur, tugas, teknologi dan sumber daya manusia. Pendekatan utama terhadap hal ini adalah bentuk kapasitas organisasi yang dapat memaksimalkan keterlibatan orang dalam pembuatan keputusan yang efektif dalam menjalankan tugas organisasi.

Studi tentang pengembangan organisasi bertujuan untuk mengembangkan organisasi secara keseluruhan dan sebagai referensi khusus untuk pengembangan kapasitas organisasi yang terbaru (Kondalkar, 2009). Pada konsep ini, upaya pengembangan organisasi pada satu sisi ialah melalui pengembangan kapasitas yang dimilikinya. Hal ini berarti kapasitas organisasi baik di level teknis, manajerial, maupun institusional organisasi harus mampu berkembang menyesuaikan kebutuhan organisasi dalam mewujudkan pelayanan yang responsif bagi siswa autis yang memiliki kebutuhan khusus.

Terdapat empat faktor pendorong dalam pengembangan organisasi menurut Accenture Institute for Public Service Value (2002) yakni, harapan dan aktivitas masyarakat, perubahan ekonomi dan politik, perubahan sumber daya manusia dan organisasi, dan teknologi. Dengan adanya upaya organisasi untuk dapat berkembang ke arah yang lebih baik, upaya untuk memenuhi harapan dan tuntutan lingkungan organisasi harus menjadi prioritas bagi organisasi penyelenggara dalam mengembangkan kapasitasnya.

Tantangan lain yang menjadi pertimbangan dalam merespon lingkungan organisasi ialah kondisi sosial masyarakat di kota-kota besar yang terkenal yang sangat individualistik. Akibat kesibukan setiap warga kota yang cukup tinggi dari sisi waktu, dapat berdampak pada berkurangnya perhatian terhadap sesama. Apabila hal ini berlebihan akan menimbulkan sifat acuh tak acuh atau kurang mempunyai toleransi sosial.

D. Pengembangan Kapasitas Organisasi

Dalam istilah yang paling sederhana, kapasitas organisasi merupakan kemampuan untuk melakukan aktivitas-aktivitas organisasi (Yu-Lee, 2002). Di sektor publik, kapasitas organisasi telah luas didefinisikan sebagai kemampuan pemerintah untuk menyusun, mengembangkan, memimpin dan mengendalikan, manusia, sumber daya keuangan, fisik dan informasi (Ingraham et al., 2003). Di sector sosial atau nirlaba, kapasitas organisasi merupakan seperangkat praktek manajemen, proses atau atribut yang membantu organisasi untuk memenuhi misinya (Eisinger, 2002).

Hal senada diungkapkan oleh Horton et al. (2003) menjelaskan bahwa kapasitas organisasi merupakan *"its potential to perform - its ability to successfully apply its skills*

and resources to accomplish its goals and satisfy its stakeholders' expectations". Pada konsep ini terlihat dengan jelas kaitan lingkungan eksternal organisasi dalam aktivitas organisasi.

Dalam perkembangannya, konsep kapasitas organisasi memiliki banyak sudut pandang menurut para ahli. Ada yang menjelaskan bahwa makna kapasitas hanya sebagai masalah akuisisi sumber daya atau dana (Kushner dan Poole, 1996; Brooks, 2002). Pendapat lain menjelaskan bahwa kapasitas mencakup setiap kualitas yang dapat menghambat atau mempromosikan keberhasilan dalam mencapai tujuan organisasi (Chaskin, 2001). Di sisi lain, kapasitas organisasi terkadang didefinisikan sebagai kualitas internal organisasi, yang terdiri dari sumber daya manusia dan modal (Brinkerhoff, 2005) dan pada pendapat lain dianggap sebagai konsep dengan dimensi baik internal maupun eksternal, misalnya dukungan keuangan eksternal, jaringan hubungan yang mendukung, sumber pelatihan, dan dukungan politik (Forbes dan Lynn, 2006).

Pengembangan kapasitas organisasi tidak hanya multidimensional, tetapi juga mampu menjadi dibagi menjadi kategori fungsional yang berbeda. Eisinger (2002), misalnya mendefinisikan elemen-elemen penting dari kapasitas organisasi sosial sebagai sumber daya, kepemimpinan yang efektif, keterampilan dan kecukupan staf, kelembagaan dan hubungan eksternal. Sedangkan Ingraham et al. (2003) menggambarkan empat subsistem manajemen yang dimensi kapasitas organisasi pemerintah, yakni keuangan, sumber daya manusia, modal dan sistem teknologi informasi.

Horton et al. (2003) menjelaskan bahwa pengembangan kapasitas organisasi secara umum berhubungan dengan sumber daya, pengetahuan dan proses yang dilakukan organisasi. Staff, infrastruktur, teknologi dan pembiayaan merupakan kapasitas sumber daya dasar pada setiap

organisasi. Selain itu, kepemimpinan strategis, program dan proses manajemen, dan jejaring dan keterkaitan dengan pihak lain, merupakan kapasitas manajemen dalam organisasi.

Christensen dan Gazley (2008) menjelaskan bahwa kapasitas organisasi sebagai fungsi dari (1) infrastruktur organisasi, (2) sumber daya manusia, (3) sumber daya keuangan dan sistem manajemen dan (4) karakteristik politik dan permintaan pasar sebagai lingkungan eksternal. Beberapa factor di atas sebagai sintesis dan cara untuk memudahkan pemahaman variabel-variabel pengembangan kapasitas organisasi secara lebih operasional.

Christensen dan Gazley (2008) menjelaskan bahwa terdapat kesulitan dalam mendefinisikan pengembangan kapasitas organisasi terletak pada beberapa kualitas pemahaman baik sebagai input atau sumber daya dan proses. Pendapat ini diperkuat oleh Sowa et al. (2004) yang menerangkan bahwa kapasitas terbaik dilihat sebagai konsep yang terdiri dari struktur dan proses.

Dari beberapa pendapat diatas, penulis mencoba untuk menghubungkan factor-faktor yang menjadi acuan dalam pengukuran kapasitas organisasi dengan level aktivitas organisasi menurut Thompson (2003). Beberapa faktor yang telah disebutkan oleh beberapa ahli di atas seperti Eisinger (2002), Horton et al. (2003), Christensen dan Gazley (2008) secara konsep dapat di kelompokkan kedalam tiga level aktivitas organisasi yang dikemukakan oleh Thompson (2003), yakni level teknis, level manajerial dan level institusi. Ketika pendapat di atas dijadikan rujukan dalam menetapkan faktor-faktor yang akan dianalisis lebih jauh dalam penelitian ini mengingat ketiga konsep yang ditawarkan secara lengkap menjelaskan seluruh level kapasitas yang akan diteliti. Tabel berikut akan menjelaskan secara singkat terkait analisa tersebut.

Tabel 2.4

Klasifikasi Kapasitas Organisasi berdasarkan Level Aktivitas

Level Aktivitas	Eisinger (2002)	Horton et al. (2003)	Christensen & Gazley (2008)
Teknis	Sumber daya, keterampilan dan kecukupan staf	Staff, infrastruktur, teknologi, pembiayaan	Sumber daya manusia, infrastruktur, keuangan
Manajerial	kepemimpinan yang efektif	Kepemimpinan strategis, program, proses manajemen	Sistem manajemen
Institusional	kelembagaan dan hubungan eksternal	Jejaring dan keterkaitan	Karakteristik politik, permintaan pasar

Sumber: Thomson (1967), Eisinger (2002), Horton et al. (2003), Christensen dan Gazley (2008)

Dari tabel di atas, dapat disimpulkan bahwa karakteristik kapasitas organisasi terdiri atas:

1. Kapasitas teknis, meliputi: sumber daya manusia, infrastruktur, teknologi dan pembiayaan
2. Kapasitas manajerial, meliputi: kepemimpinan yang efektif, program dan sistem manajemen
3. Kapasitas institusi, meliputi: jejaring, keterlibatan pihak lain, karakteristk politik dan permintaan pasar.

Keseluruhan kapasitas tersebut dapat diteliti lebih lanjut dalam konteks organisasi penyelenggara layanan publik. Kesepuluh faktor dalam mengukur kapasitas organisasi tersebut meliputi: sumber daya manusia, infrastruktur, teknologi, pembiayaan, kepemimpinan yang efektif, program, sistem manajemen, jejaring, keterkaitan dengan pihak lain, karakteristik politik dan permintaan pasar.

BAB II

PELAYANAN PUBLIK YANG RESPONSIF

A. Pelayanan Publik dalam Kajian Hak Azasi Manusia

Prinsip dasar dalam hak asasi manusia terkait dengan hak-hak yang dimiliki manusia semata-mata karena posisinya sebagai manusia. Manusia memiliki hak tersebut bukan karena diberikan kepadanya oleh masyarakat atau berdasarkan hukum positif, melainkan semata-mata berdasarkan martabatnya sebagai manusia (Cranston, 1973). Hal ini berarti bahwa, meskipun setiap orang terlahir dengan warna kulit, jenis kelamin, bahasa, budaya dan kewarganegaraan yang berbeda-beda, ia tetap mempunyai hak-hak tersebut. Inilah sifat universal dari hak azasi tersebut. Selain bersifat universal, hak-hak itu juga tidak dapat dicabut (*inalienable*). Artinya, seburuk apapun perlakuan yang telah dialami oleh seseorang atau betapapun kejam perbuatan seseorang, ia tidak akan berhenti menjadi manusia dan karena itu tetap memiliki hak-hak tersebut. Dengan kata lain, hak-hak tersebut melekat pada dirinya sebagai makhluk yang berwujud manusia.

Asal mula gagasan mengenai hak asasi manusia bersumber dari teori hak kodrati atau yang dikenal dengan *natural rights*

theory. Teori kodrati mengenai hak itu bermula dari teori hukum kodrati (*natural law theory*) yang dikembangkan oleh salah seorang kaum terpelajar pasca-Renaissans, John Locke yang dikenal dengan teori hak-hak kodrati. Ide yang diprakarsai oleh Locke mengenai hak-hak kodrati tersebut kemudian menjadi dasar dari munculnya revolusi hak pada revolusi yang ada di Inggris, Amerika Serikat dan Perancis pada abad ke-17 dan ke-18 (Pusham UII, 2005).

Berikut ini adalah beberapa karakteristik yang paling penting dari hak asasi manusia (United Nations, 2000):

1. Hak asasi manusia yang dibangun dalam rangka penghormatan terhadap harkat dan martabat setiap orang;
2. Hak asasi manusia bersifat universal, yang berarti bahwa mereka diterapkan dengan adil, tanpa diskriminasi bagi setiap orang;
3. Hak asasi manusia yang tidak dapat dicabut, karena tidak ada yang dapat mengambil hak asasi manusia seseorang selain dalam situasi tertentu, misalnya hak atas kebebasan dapat dibatasi jika seseorang dinyatakan bersalah melakukan tindak pidana oleh pengadilan;

Hak asasi manusia tidak dapat dipisahkan, saling terkait dan saling tergantung, dengan alasan bahwa tidaklah cukup untuk menghormati hak asasi manusia seseorang dan mengabaikan orang lain. Semua hak asasi manusia harus dilihat sebagai suatu kesatuan yang memiliki kepentingan yang sama dan untuk menghormati martabat dan harga diri setiap orang.

Dilihat dari sejarah, konsep hak asasi manusia yang ada saat ini telah mengalami setidaknya tiga generasi perkembangan. Pada generasi pertama, yang menjadi elemen dasar konsep hak asasi manusia mencakup prinsip integritas

manusia, kebutuhan dasar manusia, dan prinsip kebebasan sipil dan politik. Perkembangan generasi pertama mengalami puncaknya ketika ditandatanganinya naskah *Universal Declaration of Human Right* oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tahun 1948 setelah sebelumnya ide-ide perlindungan hak asasi manusia telah dicantumkan dalam naskah-naskah beberapa negara seperti Inggris dengan *Magna Charta dan Bill of Right*, Amerika Serikat dengan *Declaration of Independences*, dan Perancis dengan *Declaration of Right Man and of The Citizen* (Asshiddiqie, 2005).

Arinanto (2008) yang mengambil pendapat Karel Vasak, membagi perkembangan hak asasi manusia menjadi tiga generasi. Generasi pertama terkait hak-hak sipil dan politik. Pada generasi pertama ini, hak-hak sipil dan politik berasal dari teori-teori kaum reformis yang dikemukakan pada awal abad 17 dan 18, yang berkaitan dengan Revolusi Inggris, Amerika dan Perancis. Terkait dengan generasi pertama ini, Asshiddiqie (2008), menegaskan bahwa hak asasi manusia pada generasi pertama berkenaan dengan hak-hak sipil dan politik yang mencakup: Hak untuk menentukan nasib sendiri; Hak untuk hidup; Hak untuk tidak dihukum mati; Hak untuk tidak disiksa; Hak untuk tidak ditahan secara sewenang-wenang; Hak untuk peradilan yang adil, independen, dan tidak berpihak; Hak untuk berekspresi atau menyampaikan pendapat; Hak untuk berkumpul dan berserikat; Hak untuk mendapatkan persamaan perlakuan di depan hukum; dan hak untuk memilih dan dipilih.

Generasi kedua, menurut Karel Vasak dalam Arinanto (2008) meliputi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Hak-hak ini muncul dari tuntutan agar negara menyediakan pemenuhan terhadap kebutuhan dasar setiap orang, mulai dari makanan, pendidikan sampai pada kesehatan. Dengan demikian, peran negara harus lebih aktif, agar hak-hak tersebut dapat terpenuhi

atau tersedia bagi masyarakat. Generasi kedua ini ditandai dengan ditandatanganinya *International Covenant on Civil and Political Rights* melalui Resolusi Majelis Umum 2200 A (III) PBB tertanggal 16 Desember 1966. konsepsi hak asasi manusia mencakup pula upaya menjamin pemenuhan kebutuhan untuk mengejar kemajuan ekonomi, sosial dan kebudayaan, termasuk hak atas pendidikan, hak untuk menentukan status politik, hak untuk menikmati ragam penemuan-penemuan ilmiah, dan lain-lain sebagainya. Sejalan dengan itu, Asshiddiqie (2008) menjelaskan bahwa yang menyangkut hak asasi manusia pada generasi kedua ini meliputi: Hak untuk bekerja; Hak atas pendidikan; Hak untuk mendapatkan upah yang sama; Hak atas kesehatan; Hak untuk tidak dipaksa bekerja; Hak untuk cuti; Hak atas perumahan; Hak atas makanan; Hak untuk berpartisipasi dalam kegiatan kebudayaan; hak untuk memperoleh perlindungan atas hasil karya cipta; dan hak untuk menikmati kemajuan ilmu pengetahuan.

Generasi ketiga dalam hak asasi manusia terkait pada hak-hak solidaritas. Hak-hak asasi pada generasi ketiga ini sebetulnya hanya mengkonseptualisasikan kembali tuntutan-tuntutan nilai berkaitan dengan kedua generasi hak asasi manusia (Karel Vasak dalam Arinanto, 2008). Generasi ketiga dimulai pada tahun 1986, yang ditandai dengan munculnya konsep baru hak asasi manusia yaitu mencakup pengertian mengenai hak untuk pembangunan atau *rights to development*. Hak atas pembangunan ini mencakup persamaan hak atau kesempatan untuk maju yang berlaku bagi semua negara, dan termasuk hak setiap orang yang hidup sebagai bagian dari kehidupan bangsa tersebut. Hak-hak dalam bidang pembangunan menurut Asshiddiqie (2008) antara lain mencakup: Hak untuk memperoleh lingkungan hidup yang sehat; Hak untuk memperoleh pelayanan kesehatan yang memadai; dan hak untuk memperoleh perumahan yang layak.

Menurut Lloyd dan Freeman (1985) secara prinsip merupakan tugas negara yaitu pemerintah untuk melindungi hak asasi manusia berdasarkan teori kontrak sosial yang dikembangkan oleh Rousseau terkait hak-hak tertentu dengan jelas mengenai individu-individu sebagai manusia, mereka eksis dalam keadaan alami sebelum manusia memasuki masyarakat, meliputi hak hidup, hak kemerdekaan, dan hak milik. Keinginan untuk mendapatkan hak-hak asasi manusia dalam bentuk pelayanan yang maksimal, telah memunculkan tantangan baru bagi pemerintah dalam memberikan layanan kepada masyarakat dan hal ini memperjelas fungsi negara sebagai pemberi layanan dan masyarakat sebagai pihak yang dilayani.

Asshiddiqie (2008) menjelaskan bahwa fungsi pemerintah sebagai representatif dari masyarakat harus memiliki kemampuan dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan tersebut karena setiap individu sebagai manusia yang tergabung dalam komunitas masyarakat memiliki hak-hak fundamental yang dijamin oleh konstitusi. Konsekuensi dari hal ini adalah masyarakat mempunyai kewajiban-kewajiban yang lahir sebagai konsekuensi terhadap pemenuhan hak-hak tersebut yaitu berperan serta dalam menjaga eksistensi dan kestabilan pemerintah.

Simmons et al. (2009) menjelaskan bahwa pelayanan yang diberikan adalah atribut dari kewarganegaraan dan dapat dilakukan melalui konsep hak asasi, partisipasi dan hak demokrasi. Hal ini memperjelas bahwa konsep hak asasi yang tercermin dari kewarganegaraan saling terkait satu sama lain dan tidak dapat dipisahkan.

Konsep Pinch (1997) tentang *welfare state* menyatakan bahwa: "*The duty of government to ensure that all citizens should provide with minimum standard of welfare, education, health services, maintenance (sickness, unemployment, old ages), a fair*

share of the food (affordable prices)". Peran pemerintah menuju negara sejahtera adalah menjamin bahwa setiap warga negara atas pelayanan minimum seperti kesejahteraan, pendidikan, kesehatan, orang-orang sakit, pengangguran, dan lansia, serta menjamin harga makanan yang terjangkau. Peran tersebut seyogyanya tercermin dalam bentuk kebijakan dan pelayanan yang efisien, efektif dan responsif kepada masyarakat.

Kebijakan sosial adalah salah satu bentuk dari kebijakan publik, yang merupakan keputusan pemerintah yang dibuat dalam rangka merespon isu-isu yang bersifat publik terkait mengatasi masalah sosial atau memenuhi kebutuhan masyarakat (Suharto, 2008). Senada dengan itu, Bessant et al. (2006), menjelaskan bahwa: "*social policy refers to what governments do when they attempt to improve the quality of people's live by providing a range of income support, community services and support programs*". Dari kedua konsep di atas, dapat dipahami bahwa kebijakan sosial merupakan spesialisasi dari kebijakan publik yang berorientasi pada masalah-masalah sosial.

Kebijakan sosial merupakan sebuah kajian terkait pengembangan, implementasi dan dampak dari kebijakan yang berpengaruh terhadap situasi sosial masyarakat (Adam, 2002). Konsep kebijakan sosial dapat didefinisikan sebagai sebuah disiplin, bidang kajian dalam ilmu sosial atau sebagai tindakan sosial dalam dunia nyata.

Sebagai sebuah bentuk kebijakan publik, kebijakan sosial memiliki fungsi preventif, kuratif, dan pengembangan. Kebijakan sosial adalah ketetapan yang didesain secara kolektif untuk mencegah terjadinya masalah sosial (fungsi preventif), mengatasi masalah sosial (fungsi kuratif) dan mempromosikan kesejahteraan (fungsi pengembangan) sebagai wujud kewajiban negara (*state obligation*) dalam memenuhi hak-hak sosial warganya (Suharto, 2006).

Kebijakan sosial umumnya melibatkan program-program bantuan yang sulit dapat dilihat secara kasat mata dan berbeda dengan kebijakan publik lainnya. Secara umum, kebijakan publik memiliki konsep yang lebih luas daripada kebijakan sosial, seperti kebijakan transportasi, jalan raya, air bersih, dan keamanan. Sedangkan kebijakan mengenai jaminan sosial, seperti bantuan sosial dan asuransi sosial yang umumnya diberikan bagi kelompok miskin atau rentan, adalah contoh kebijakan sosial (Suharto, 2008).

Katasosial dalam kebijakan sosial sendiri merupakan rantai hubungan yang terbentuk dari perilaku yang mendahulukan kepentingan orang lain/umum oleh aktor-aktor sosial (Lewis et al., 2000). Sehingga dalam konteks kebijakan sosial, fokus kebijakan publik lebih berorientasi pada pelayanan dan jaminan kepada warga negara untuk mencapai kesejahteraan di bidang sosial pada lingkungan masyarakatnya. Hal ini diperkuat oleh Suharto (2008) yang menekankan bahwa kebijakan sosial secara khusus melibatkan program-program bagi kelompok masyarakat yang kurang beruntung.

B. Pelayanan Publik dan Hak Warga Negara

Dalam paradigma pelayanan publik baru atau *new publik service* pelayanan publik harus merespon publik harus merespon kepada warga negara (*citizen*) (Denhardt dan Denhardt (2000). Konsep warga negara dalam dalam sistem hukum fokus pada hak dan kewajiban warga negara tersebut (Denhardt dan Denhardt (2007). Lebih lanjut Denhardt dan Denhardt (2007) menjelaskan bahwa konteks hubungan yang terbaik antara pemerintah dan warga negara didasarkan pada gagasan bahwa keberadaan pemerintah adalah untuk menjamin warga negaranya membuat pilihan yang konsisten dengan kepentingan mereka dengan menjamin prosedur tertentu dan hak-hak individual.

Konsep Denhardt dan Denhardt (2007) di atas diperkuat oleh Simmons et al. (2009) yang menjelaskan bahwa jika pelayanan publik tersebut adalah atribut dari kewarganegaraan, maka dapat dilakukan melalui konsep hak asasi, partisipasi dan hak demokrasi. Hal ini memperjelas bahwa konsep hak asasi yang tercermin dari kewarganegaraan saling terkait satu sama lain dan tidak dapat dipisahkan.

Denhardt dan Denhardt (2007) Sebagai warga negara, adalah hal yang penting dalam mewujudkan negara dan masyarakat yang lebih baik melalui kerjasama dan secara ideal melalui keterlibatan aktif. Warga negara dapat dan seharusnya memiliki ekspektasi yang tinggi terhadap pemerintah, tetapi untuk dapat bekerja dengan baik, pemerintah membutuhkan keterlibatan warganegara secara aktif.

Denhardt dan Denhardt (2007) kompleksitas interaksi pemerintah terhadap warga negara mengarah kepada usaha untuk meningkatkan kualitas pelayanan pemerintah. Meskipun kompleks, ada beberapa cara dalam mengukur kualitas pelayanan disektor publik. Salah satu pendekatan komprehensif dalam mengukur kualitas pelayanan yang dapat dikembangkan oleh pemerintah daerah meliputi:

1. Kenyamanan, mengukur sejauh mana pelayanan pemerintah yang mudah diakses dan tersedia bagi warga negara .
2. Keamanan, mengukur sejauh mana layanan diberikan membuat warga merasa aman dan percaya diri ketika menggunakan layanan tersebut.
3. Keandalan, menilai sejauh mana pelayanan pemerintah yang diberikan secara benar dan tepat waktu .
4. Perhatian pribadi, mengukur sejauh mana pegawai dapat menyediakan informasi kepada masyarakat dan bekerja sama untuk membantu memenuhi kebutuhan mereka.

5. Pendekatan pemecahan masalah, mengukur sejauh mana karyawan memberikan informasi kepada masyarakat dan bekerja dengan mereka untuk membantu memenuhi solusi masalah mereka.
6. Keadilan, mengukur sejauh mana warga percaya bahwa layanan pemerintah yang disediakan dalam cara yang adil untuk semua.
7. Tanggung jawab fiskal, mengukur sejauh mana warga percaya bahwa pemerintah daerah menyediakan layanan dengan menggunakan anggaran secara bertanggung jawab.
8. Pengaruh warga negara, mengukur sejauh mana warga merasa mereka dapat mempengaruhi kualitas layanan yang mereka terima dari pemerintah daerah (Carlson dan Schwarz 1995).

Sebagai warga negara, penting untuk menyadari bahwa untuk membuat negara dan masyarakat yang lebih baik memerlukan setidaknya kerjasama, dan idealnya adalah keterlibatan warga negara. Menurut definisi, pemerintah adalah milik dan tanggung jawab masyarakat. Kita dapat dan harus memiliki harapan yang tinggi bagi pemerintah, tetapi bagi pemerintah untuk bekerja dengan baik, perlu warga negara yang aktif. Semua dapat berharap bahwa sesama warga negara yang bekerja untuk pemerintah, akan memperlakukan masyarakat dengan hormat dan mengundang partisipasi aktif dalam pekerjaan mereka. Ini adalah hak, kewajiban, dan hak istimewa untuk melakukannya. Sebagai gantinya, warga Negara dapat menghormati dan menghargai kontribusi pemerintah, bukan hanya selama masa bencana nasional, tetapi dalam pelayanan sehari-hari kepada masyarakat pada umumnya (Denhardt Dan Denhardt, 2007).

Simmons et al. (2009) menjelaskan bahwa sejak awal 1980-an, pengungkapan ketidakpuasan terhadap pelayanan publik yang kaku dan tidak dapat diandalkan, terutama oleh orang-orang *disable* atau berkebutuhan khusus/cacat. Penyandang kebutuhan khusus berargumen bahwa mereka memiliki hak untuk melakukan pilihan dan kontrol atas hidup mereka dengan memiliki dukungan yang mereka butuhkan untuk dapat hidup mandiri. Dalam kaitannya dengan gerakan penyandang cacat, fokus utamanya ialah pencapaian hak kewarganegaraan dan bukan sekedar hak sebagai konsumen dengan penekanannya pada keterlibatan untuk menyamakan hak sipil dan asasi manusia (Oliver, 1996).

Simmons et al. (2009) lebih jauh menjelaskan pengguna jasa pelayanan telah mengembangkan prioritas mereka sendiri untuk terlibat dan konsisten dengan komitmen mereka untuk meningkatkan kontrol dan mengamankan hak sipil dan hak asasi mereka. Adapun kecenderungan keterlibatan ini termasuk:

1. Keterlibatan dalam pendidikan profesional dan pelatihan melalui pengembangan pelatih pengguna jasa untuk mengubah budaya kesejahteraan dan struktur organisasinya (Levin, 2004).
2. Keterlibatan dalam mengembangkan standar kualitas dan ukuran dampak, untuk memastikan bahwa penekanan kebijakan berlaku pada indikator kualitas dan kinerja lebih kuat didasarkan pada kebutuhan pengguna dan pengukurannya (Shaping Our Lives et al., 2003).
3. Keterlibatan dalam praktek kerja dan profesionalisme, sehingga pemahaman dan konstruksi praktek kerja menjadi proyek bersama antara pengguna dan penyedia layanan (Beresford et al., 2007).
4. Keterlibatan dalam mengembangkan layanan yang dikendalikan oleh pengguna dan dukungan pada tingkat

individu, melalui pengembangan skema dukungan *self-directed* (seperti system pembayaran langsung), dan melalui perluasan layanan *user controlled* kolektif (Barnes dan Mercer, 2006).

5. Keterlibatan dalam penelitian dan pengembangan penelitian yang dikendalikan oleh pengguna, sehingga untuk menyamakan hubungan penelitian dan memprioritaskan pemberdayaan dan generasi perubahan yang lebih luas sebagai tujuan utama dari penelitian bersama penciptaan pengetahuan baru (Turner dan Beresford, 2005).

Hal lain yang mulai disorot oleh pengguna jasa adalah kebutuhan untuk membentuk aliansi dan mengembangkan hubungan baru serta solidaritas, yang pada awalnya telah tercermin dalam keinginan untuk membentuk hubungan antara pengguna layanan yang ada. Hubungan ini kemudian berkembang menjadi sebuah bentuk kolaborasi yang tidak banyak melibatkan pihak-pihak terkait, namun lebih dari itu, kontribusi masing-masing pihak sangat diperlukan.

Hak dalam pelayanan bukan hanya sebagai objek yang dilayani, namun pihak terserbut juga memiliki hak untuk berbagi dalam kegiatan yang diberikan sebagai hak-hak kewarganegaraan, seperti pendidikan, pekerjaan, berpergian dan akses ke tempat pelayanan publik. Dalam konteks pihak yang dilayani termasuk penyandang kebutuhan khusus, mereka juga ingin dipahami tidak hanya sebagai objek dalam pelayanan publik, juga bagian dari subjek yang memiliki perspektif bagaimana seharusnya mereka dilayani.

Perspektif inilah kemudian yang berkembang menjadi sebuah tuntutan dalam pelayanan publik dimana responsivitas terhadap kebutuhan yang berbeda-beda memerlukan solusi dalam memberikan pelayanan yang berbeda pula. Pola

pelayanan yang diterapkan tidak sama bagi individu-individu bersesuaian dengan perbedaan yang ada, dan dalam pola pelayanan ini perbedaan pelayanan berdasarkan pada ciri-ciri yang dimiliki oleh para penerima pelayanan tersebut.

Oleh karena itu, menurut Simmons et al. (2009) salah satu gerakan reformasi penting dalam sektor publik saat ini lebih menitik beratkan pada kebutuhan dan hak-hak individu, bukan sekedar dari hak-hak secara kolektif (melalui mekanisme seperti personalisasi dan pilihan). Seperti halnya dalam pertimbangan seseorang yang berkebutuhan khusus yang tergabung dalam kelompok pengguna pelayanan publik, selain dapat berkontribusi dalam memahami hak-hak kolektif, juga dapat menjelaskan tentang hak-hak individu secara khusus dan tepat.

Secara kolektif, hak yang dimiliki terkait dengan penyediaan layanan khusus meliputi kecenderungan umum kebutuhan yang dimiliki oleh kelompok penyandang kebutuhan khusus. Sedangkan secara individual, penyandang kebutuhan khusus memerlukan penanganan yang berbeda dan untuk memudahkan dibuatlah klasifikasi tingkatan kelompok sebagai acuan pemberian perlakuan khusus sebagaimana yang dijamin oleh Undang-undang Dasar 1945, serta mendapatkan hak dan kewajiban secara penuh sebagai warga Negara.

Untuk mendapatkan kesamaan hak tersebut, diperlukan cara-cara yang mengarah kepada kesetaraan. Kesamaan hak tersebut bukan hanya berarti kesamaan dalam memperoleh layanan, namun lebih dari itu adalah cara yang efektif dalam mencapai tujuan pemberian layanan. Terkadang, usaha untuk mencapai tujuan tersebut tidak sejalan dengan mekanisme implementasi pemberian layanan, sehingga menghasilkan layanan publik yang tidak optimal.

C. Pelayanan Publik dalam Kajian *Means* dan *Ends*

Ketika berbicara pelayanan public, kebanyakan orang hanya ingin pelayanan yang lebih baik. Tapi apa sebenarnya adalah layanan yang baik tersebut dan bagaimana mendapatkannya adalah sebuah pertanyaan yang mendasar. Sebenarnya pertanyaan-pertanyaan tersebut menurut Le Grand (2007) mengarah kepada tujuan (*end*) yang hendak dicapai dengan pelayanan publik dan apa sarana atau cara (*means*) untuk mencapai tujuan tersebut. Konsep ini kemudian dijadikan salah satu alasan mengapa perdebatan tentang berbagai cara atau model untuk memberikan pelayanan publik bukan karena perselisihan mengenai efektivitas atau hal lainnya dalam mencapai tujuan, namun keberartian cara-cara tersebut dalam mencapai tujuan publik itu sendiri.

Le Grand (2007) menjelaskan secara mendasar, ada empat cara atau model pengiriman pelayanan publik dalam mencapai tujuannya (*ends*). Pertama ialah *trust* atau kepercayaan, dimana para profesional dan pekerja pada pelayanan publik dapat dipercaya dalam mendistribusikan pelayanan. Konsep kedua ialah *command and control* (yang dikenal juga dengan hirarki), dimana pemerintah atau institusinya bersama-sama mendistribusikan pelayanan secara struktur manajemen yang kondusif. Cara atau model ketiga ialah *voice*, dimana pengguna layanan berusaha mendapatkan pelayanan yang baik dengan berkomunikasi dengan penyedia layanan dengan berbagai cara. Model keempat adalah *choice*, dimana pengguna layanan dapat memilih jenis penyedia layanan yang berbeda-beda.

Kemampuan bertahan sebuah organisasi tidak terlepas dari *trust* kepada organisasi penyelenggara layanan. Ada dua bentuk *trust* yakni *public trust* dan *social trust*. Dwiyanto (2011) menjelaskan bahwa kepercayaan publik dilakukan terhadap organisasi pemerintah yang pada umumnya selalu terkait dengan

isu-isu publik tertentu. Respon warga terhadap kebijakan yang berujung pada pelayanan pemerintah yang sesuai dengan harapan dan aspirasinya cenderung akan meningkatkan kepercayaan. Begitu juga sebaliknya, jika warga merasa pemerintah mengeluarkan alternatif kebijakan dan pelayanan yang tidak aspiratif dan sesuai dengan harapan warga, maka akan berdampak pada berkurangnya kepercayaan terhadap pemerintah. Dalam konteks kepercayaan social, Dwiyanto (2011) menjelaskan bahwa kepercayaan social merujuk kepada kepercayaan warga terhadap warga lainnya dalam suatu komunitas atau masyarakat.

Secara khusus, *Command and Control* (komando dan pengendalian) adalah fokus upaya dari sejumlah entitas (individu dan organisasi) dan sumber daya, termasuk informasi, menuju pencapaian tugas, sasaran, atau tujuan (Albert dan Hayes, 2006). *Command and Control* bukanlah tujuan itu sendiri, tetapi merupakan sarana untuk menciptakan nilai seperti pencapaian misi organisasi. Albert dan Hayes (2006) lebih jauh menjelaskan jika *Command and Control* diterapkan pada suatu organisasi, akan menciptakan atau mengubah suatu entitas atau asosiasi entitas dan membuatnya cocok dengan tantangan yang dihadapi, dan mencapai misi organisasi. Konteks *Command and Control* dalam administrasi dapat dilihat sebagai bagian fungsi manajemen.

Konsep *voice* dan *choice* menurut Hirschman (1978) adalah setiap orang memiliki pilihan yang berbeda untuk mempengaruhi organisasi atau pemerintah. Pertama, ketika orang tidak puas dengan produk atau jasa tertentu mereka dapat meninggalkan (dalam literatur dikenal dengan istilah *exit* atau *choice*) dan pergi ke penyedia layanan lain. Ini akan memungkinkan mereka untuk menerima layanan yang lebih baik di tempat lain dan akan menjadi sinyal kepada penyedia bahwa mereka perlu untuk meningkatkan layanan mereka. *Choice* atau *exit* mengharapakan orang untuk berperilaku sebagai konsumen yang kritis. Selain mekanisme

choice ini, orang juga dapat menggunakan mekanisme yang lebih politis yakni *Voice* atau bersuara. Mereka bisa menyuarakan ketidakpuasan mereka, misalnya dengan mengajukan keluhan, menulis surat, dan konsultasi dengan pengambil keputusan. Oleh karena itu *voice* adalah cara lain untuk menunjukkan ketidakpuasan kepada penyedia. Sementara *choice* adalah konsep yang relatif mudah, *voice* adalah salah mekanismen yang lebih kompleks. Hal ini disebabkan ia mencakup semua upaya untuk “mengubah” daripada “melarikan diri” dari situasi tertentu (de Bovenkamp, 2013). Dibandingkan dengan *exit* atau *choice*, *voice* memiliki keuntungan dari menawarkan informasi tentang mengapa terjadi ketidakpuasan.

Setidaknya ada lima atribut dasar yang mencirikan pelayanan publik yang berkualitas. Lima atribut dasar yang menjadi acuan tujuan pelayanan publik tersebut meliputi: pelayanan harus memiliki kualitas pada level tinggi, pelayanan harus dioperasikan dan dikelola secara efisien, pelayanan publik harus responsif terhadap kebutuhan dan keinginan pengguna layanan, memiliki akuntabilitas yang baik kepada warga negara, dan pelayanan tersebut harus disampaikan secara adil (le Grand 2007).

Dalam hal kualitas, ada banyak kemungkinan interpretasi dari kualitas itu sendiri. Le Grand (2007) menjelaskan bahwa sebenarnya ada dua pendekatan penting bagi pengguna pelayanan publik, yakni pendekatan proses dan dampak (*outcome*). Pendekatan proses terutama terlihat pada bagaimana sopan santun, pertimbangan dan kecepatan diberlakukan bagi pengguna pelayanan publik. Sedangkan pendekatan dampak hasil, terutama terlihat pada peningkatan kemampuan dan keterampilan. Namun ironisnya, dua pendekatan yang paling sering digunakan dalam praktek adalah input dan output, terutama karena kedua pendekatan tersebut adalah yang paling mudah diukur.

Efisiensi merupakan elemen penting dari pelayanan publik yang baik. Layanan yang efisien adalah salah satu cara yang dapat memberikan kemungkinan kualitas dan kuantitas layanan tertinggi dari tingkat sumber daya yang digunakan. Pelayanan menjadi tidak efisien jika sumber daya yang ada disalahgunakan atau terbuang. Harga sebenarnya dari sebuah layanan bukanlah uang yang dihabiskan untuk menyediakan layanan tersebut, karena ada layanan lain yang dapat disediakan dengan tidak membelanjakan uang dengan cara yang tidak efisien (le Grand, 2007).

Dapat dikatakan bahwa salah satu kriteria pelayanan publik yang berkualitas adalah yang responsif terhadap kebutuhan dan keinginan pengguna layanannya. Perlu diakui, responsivitas merupakan elemen penting dari kualitas pelayanan publik, dan konsep tersebut tidak dapat dianggap terpisah. Namun, kritik utama dari pelayanan publik bahkan di banyak negara telah menjelaskan ketidakmampuan organisasi penyedia layanan untuk menanggapi kebutuhan pengguna mereka (le Grand, 2007).

Sedangkan akuntabilitas merupakan sarana yang individu dan organisasi melaporkan kepada otoritas yang diakui dan bertanggung jawab atas tindakan yang telah dilakukan (Edwards dan Hulme, 1996). Oleh karena itu, terlihat jelas konsep akuntabilitas menuntut adanya pertanggung jawaban sebagai konsekuensi atas tugas dan kepercayaan yang telah diembankan kepada pihak telah diberikan kewenangan padanya.

Keadilan merupakan hal yang harus dijadikan acuan dalam penyelenggaraan pelayanan public, terutama yang berkaitan langsung penyelenggara layanan tersebut, keadilan pada tataran social merupakan landasan etis, tujuan maupun sumber acuan pemikiran dalam pelayanan publik. Oleh karena itu, dengan prinsip keadilan tersebut, pelayanan publik diharapkan dapat berpihak kepada kepentingan masyarakat.

BAB III

KAPASITAS ORGANISASI DAN PELAYANAN PUBLIK

A. Pengembangan Kapasitas Organisasi dalam Pelayanan Publik

Keberatan cara pemberian layanan publik ini kemudian menuntut mekanisme tertentu yang tepat untuk merespon pelayanan publik bagi penyandang kebutuhan khusus. Dalam konteks ini adalah diperlukan upaya untuk meningkatkan kemampuan organisasi dengan melakukan pengembangan kapasitasnya. Dalam konteks kapasitas organisasi, yang terpenting adalah apakah kapasitas tersebut mampu menjadi mekanisme cara (*means*) dalam pencapaian tujuan (*ends*) pelayanan publik.

Terkait dengan konsep pengembangan kapasitas organisasi, maka dalam pengembangan kapasitas dalam perspektif pelayanan publik adalah mekanisme *means* sedangkan kualitas pelayanan publik adalah *ends*. Mekanisme *means* dan *ends* ini kemudian menjadi sebuah model *check and balance* bagi pelayanan publik. *Check* dalam arti apakah cara dalam penyampaian pelayanan sudah mengedepankan efektivitas usaha, sedangkan *balance* lebih kepada apakah usaha yang dilakukan tidak keluar dari tujuan yang telah ditetapkan.

Sedangkan kapasitas sebuah organisasi dilihat sebagai usaha yang menghantarkan *means* dalam penyampaian layanan dan menghasilkan *ends* dari pelayanan publik itu sendiri.

Tujuan utama pengembangan kapasitas organisasi melalui penyelenggaraan pelayanan publik pada prinsipnya ialah mewujudkan penyelenggaraan pelayanan publik yang sesuai harapan publik. Kesesuaian yang dimaksud adalah melalui pencapaian tujuan pelayanan publik itu sendiri dan menggunakan cara yang sesuai terhadap kebutuhan penyandang kebutuhan khusus, dalam hal ini adalah anak autisme, dan diharapkan dapat menemukan model pelayanan yang tepat bagi masyarakat yang menjadi kelompok sasaran pelayanan tersebut.

Sebagai sebuah instrumen dalam memberikan pelayanan, pengembangan kapasitas organisasi penyelenggara pelayanan publik membutuhkan analisa berkelanjutan. Milen (2001) menjelaskan secara mendasar ada tiga tahap yang harus dilakukan dalam pengembangan kapasitas. *Pertama*, penilaian kebutuhan (*needs assessment*) sebagai basis dalam merencanakan rencana strategi pengembangan kapasitas baik di level individu, kelompok, organisasi dan sistem. *Kedua*, Strategi dan aksi (*strategic and action*) dalam mengembangkan kapasitas yang dibuat berdasarkan situasi dalam menentukan dasar identifikasi kesenjangan kapasitas yang ada. *Ketiga*, Monitoring dan evaluasi (*monitoring and evaluation*) dari proses pengembangan kapasitas yang ada.

Proses penilaian kebutuhan pada dasarnya merupakan input yang bersumber dari telaah monitoring dan evaluasi kapasitas organisasi yang ada. Setelah ditemukan kebutuhan-kebutuhan yang ada, kemudian dilanjutkan dengan penentuan strategi dan aksi sebagai alternatif respon atas kebutuhan tersebut. Langkah selanjutnya yakni monitoring dan evaluasi atas strategi dan aksi yang dipilih dan membuat rekomendasi,

sehingga ada masukan bagi perbaikan input yang dijadikan informasi dalam menilai kebutuhan di masa yang akan datang.

Proses pengembangan kapasitas organisasi berkelanjutan tersebut sejalan dengan prinsip reformasi administrasi. Konsep *permanent improvement in administration* (Wallis, 1993). Hasil dari proses pengembangan tersebut nantinya akan memperluas kapasitas organisasi dalam merespon lingkungannya.

Beberapa teori dasar terkait kapasitas organisasi secara konseptual mendorong terciptanya pengembangan kapasitas organisasi yang lebih baik. Untuk itu perlu kajian lebih dalam hal pengembangan kapasitas organisasi dalam perspektif pelayanan publik.

Pengembangan kapasitas organisasi dalam perspektif pelayanan publik dapat dianalogikan dengan prinsip *means – ends* (cara – tujuan). Pelayanan publik sebagai *means* melalui pengembangan kapasitas organisasi dan pelayanan publik sebagai *ends* melalui tercapainya tujuan dari pelayanan publik itu sendiri, memiliki keterkaitan satu sama lain dan penting dipahami sebagai sebuah perspektif.

Dalam konteks pelayanan publik, secara umum perlu dilihat sudut pandang yang berbeda dalam memahami kualitas. Cara bagaimana pelayanan publik didistribusikan dan tercapainya tujuan dari pelayanan publik itu sendiri menjadi kajian tersendiri dalam melihat kualitas pelayanan publik. Kualitas sebaiknya melihat proses dan ketercapaian tujuan pelayanan publik itu sendiri, dengan cara mensinergikan proses atau cara dan tujuan dari pelayanan publik sebagai satu kesatuan.

Perry (2007) menjelaskan bahwa dalam pandangan *new public service* terkait dengan peran wargan Negara dalam pelayanan public yang demokrasi ada empat hal yang menjadi perhatian yaitu : akuntabilitas, representasi, perlindungan dan

kelembagaan. Perry (2007) lebih lanjut menjelaskan bahwa akuntabilitas menjelaskan bagaimana bertanggung jawab kepada warga adalah agen-agen negara dalam pelayanan public. Representasi menekankan pada bagaimana perwakilan (pasif dan aktif) adalah dalam paradig *new public service*, yaitu seberapa besar kemungkinan bahwa sikap dan perilaku orientasi pelayanan publik baru akan mencerminkan masyarakat umum. Perlindungan dimaksudkan apakah pelayanan publik telah memperlakukan lakukan untuk warga negara baik sebagai klien atau stakeholde, dan kelembagaan bermakna apakah yang bisa warga Negara lakukan untuk mengubah struktur atau hasil pelayanan publik yang mereka rasakan kurang tidak puas.

Penelitian tentang kepercayaan publik di Indonesia belum mendapat perhatian seperti halnya kajian yang lain. Hal ini menurut Dwiyanto (2011) disebabkan oleh kepercayaan publik yang diperlakukan sebagai *extraneous variable* dalam penelitian administrasi publik. Padahal dalam memahami kepercayaan publik bukan hanya dilihat hasil dari administrasi publik, namun juga berperan dalam dalam proses penyelenggaraan administrasi publik.

Sebagaimana dipahami bahwa esensi pemerintahan adalah pelayanan kepada masyarakat, Oleh karena itu pemerintah tidak diadakan untuk dirinya sendiri tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama. Pemerintah sebagai pelayan masyarakat (*public service*) sudah seharusnya memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat. Pelayanan yang berkualitas selain bermanfaat bagi masyarakat juga bermanfaat terhadap citra aparat pemerintah itu sendiri.

Dalam paradigma New Public Service yang mengedepankan prinsip demokrasi yang menjadi nilai yang lebih penting dari

sekedar nilai ekonomi, harus diwujudkan oleh organisasi publik. Hal ini berarti bahwa orang-orang tertarik terhadap pelayanan publik karena mereka termotivasi oleh nilai-nilai pelayanan publik. Nilai-nilai untuk melayani orang lain, untuk membuat dunia lebih baik dan lebih aman, dan untuk membuat demokrasi bekerja menjadi yang terbaik dalam melayani masyarakat dalam konteks menjadi warga negara (Dernhart and Dernhard, 2007)

Dalam mengembangkan pelayanan publik yang berorientasi kepada warga negara, menuntut adanya pelayanan yang berorientasi pada kepentingan publik. Mengingat kepentingan publik yang harus diadaptasikan dalam setiap pelayanan, maka diperlukan suatu peningkatan pelayanan publik. Namun pendefinisian dan penukaran peningkatan pelayanan publik tersebut tidak mudah untuk dilakukan, mengingat adanya beberapa kendala yang dihadapi. Menurut Ashworth, Boyne, dan Entwistle (2010) kesulitan tersebut secara teoritis meliputi :

1. Beberapa kebijakan dan layanan tidak memiliki tujuan formal terang dan jelas. Memang ambiguitas tujuan sering diidentifikasi sebagai salah satu fitur dalam mendefinisikan organisasi sector publik (Rainey, 2003)
2. Kedua ialah Kesulitan dengan rentang waktu, pengukuran, dan atribusi perubahan pada dampak akhir sehingga memerlukan cara lain untuk memahami pendekatan kedua dalam menggunakan output pelayanan sebagai ukuran kinerja. Output dapat diukur dengan fokus pada kualitas, kuantitas, atau efisiensi layanan.

B. Model Pengembangan Kapasitas Organisasi yang Mendukung Pelayanan Publik

Model merupakan astraksi dunia nyata, substitusi, ataupun representasi realitas dalam bentuk seperti peta,

diagram organisasi, persamaan matematika dan lainnya, yang digunakan sebagai alat bantu ketika berhadapan dengan fenomena nyata yang kompleks dan mahal jika dikaji secara langsung. Model juga merupakan cara alamiah untuk memperoleh deskripsi dunia nyata dengan mempelajari replika yang mencerminkan fenomena (Quade, 1989).

Ada beberapa jenis model yang dapat menjelaskan replika dari fenomena tersebut. Quade (1989) mengklasifikasikan model kedalam dua kelompok, pertama ialah model eksplisit eksplanatoris-prediktif yang mendeskripsikan gambaran suatu dunia nyata seperti model analitis, model simulasi, model *game*, model *judgment*, model skematik, dan model fisik. Sedangkan yang kedua adalah model implisit yang bersifat mental. Dalam penelitian ini yang akan digunakan dalam menganalisa terkait penyelenggaraan pendidikan berkebutuhan khusus adalah model eksplanatoris-eksplisit.

Ada beberapa teori yang dapat menggambarkan model eksplisit eksplanatoris-prediktif terkait penyelenggaraan pelayanan publik dalam perspektif pengemngangan organisasi. Teori tersebut diantaranya adalah teori Sistem Aktivitas, Teori Prilaku Anderson dan Teori Sistem

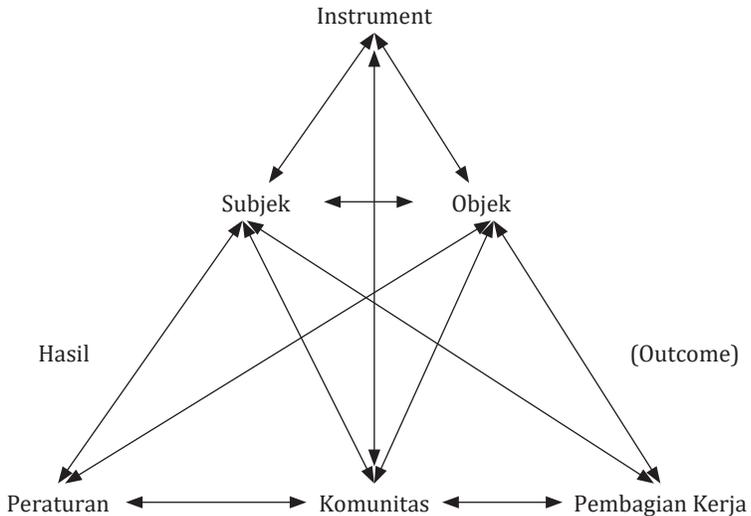
1. Model Sistem Aktivitas

Model sistem aktivitas pertama kali diperkenalkan oleh Engestrom (1987) yang menjelaskan interaksi, subjek, objek (motif dalam beraktivitas), instrumen (sarana), bidang pekerjaan, komunitas, aturan, dan hasil yang akan dicapai. Yamagata-linch (2010) menerangkan bahwa salah satu alasan penggunaan teori sistem aktivitas ialah untuk menggambarkan situasi proses pembelajaran di dunia nyata.

Joy dan Murphi (2012, h. 104-105) dalam menerangkan model Engestrom, menjelaskan bahwa subjek merupakan pusat aktivitas, dan memiliki motif untuk bersama-sama.

Hasil merupakan capaian yang didukung dengan seluruh komponen yang ada. Anggota Komunitas merupakan kumpulan orang yang berbagi aktivitas pada objek. Pembagian pekerjaan menunjukkan bagaimana aktivitas dalam sistem yang diatur. Aturan, baik secara eksplisit maupun implisit atau memberikan aturan layanan, Sedangkan instrumen, menjelaskan hubungan yang menguntungkan seperti bahasa dan aktivitas khusus. Adapun model teori aktivitas sebagai salah satu acuan dalam melihat model penyelenggaraan pendidikan berkebutuhan khusus. Berikut ini akan disajikan model sistem aktivitas yang dikembangkan oleh Engestrom (1987) sebagai berikut:

Gambar 2.1
Komponen Model Sistem Aktivitas



Sumber : Engestrom (1987)

Disisi lain, Engeström, Engeström, dan Kerosuo (2003) menjelaskan bahwa pada teori aktivitas, terdapat hubungan dinamis dari aktor utama (subyek aktivitas) dan zona masalah di mana kegiatan diarahkan (obyek aktivitas) sehingga

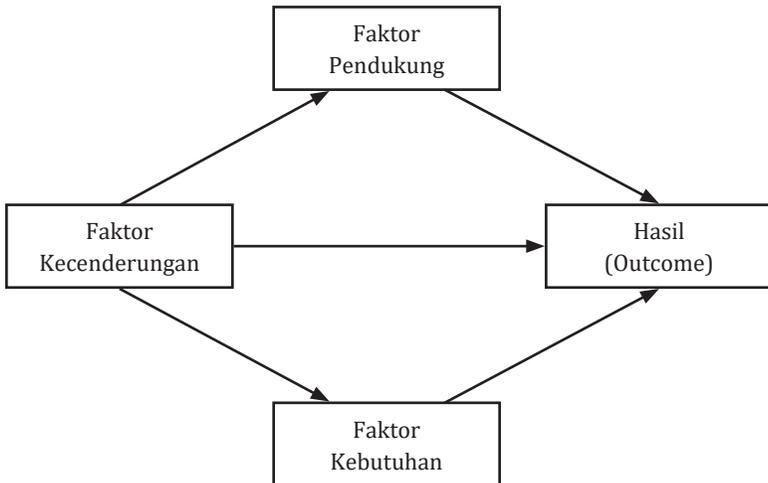
membentuk suatu sistem kegiatan. Kompleksitas interaksi yang terjadi pada konteks situasi tertentu dan dimediasi oleh berbagai instrument seperti bahasa atau teknologi. Aspek komunitas mengacu pada beberapa individu atau kelompok yang berbagi objek atau masalah yang sama, dan berkembang sebagai entitas yang terpisah yang berbeda dari masyarakat umumnya. Aspek aturan diwakili oleh berbagai norma, persyaratan, dan standar yang secara eksplisit maupun implisit mengatur tindakan dalam sistem kegiatan. Pembagian kerja meliputi pembagian tugas dan tanggung jawab di antara anggota pada sistem kegiatan tersebut.

2. Model Prilaku Andersen

Model ini dikembangkan oleh Andersen (1995) yang dapat dimanfaatkan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang memiliki dampak terhadap akses layanan berbasis komunitas tertentu. Faktor-faktor tersebut selanjutnya akan dianalisis lebih lanjut untuk dapat memberikan gambaran tentang hasil yang akan dicapai.

Faktor-faktor dalam model Andersen tersebut antara lain ialah faktor kecenderungan (demografi, struktur sosial, dan lainnya), faktor pendukung (sumber daya keluarga dan ketersediaan pelayanan di dalam komunitas), faktor kebutuhan (kurangnya pemenuhan pelayanan), dan hasil yang diharapkan (Aday et al. 1993; Andersen, 1995). Model ini juga dapat digunakan dalam memahami model pendidikan berkebutuhan khusus. Untuk lebih jelas, berikut ini akan disajikan Model Perilaku Andersen tersebut.

Gambar 2.2
Model Perilaku Andersen



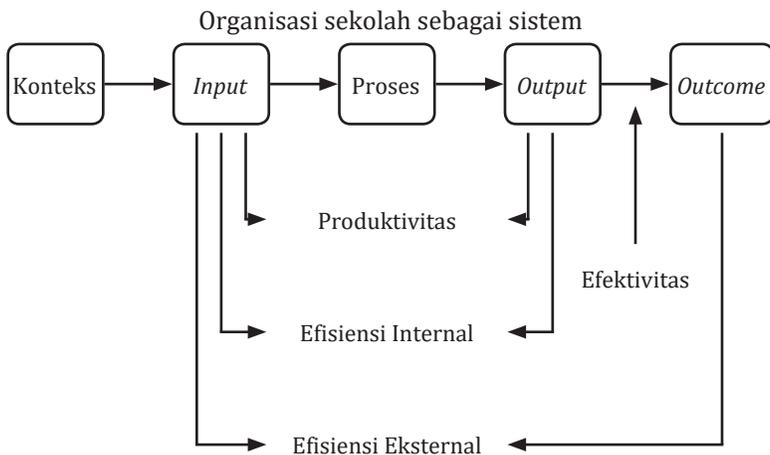
Sumber : Andersen (1995)

3. Model Teori Sistem

Penyelenggaraan pendidikan berkebutuhan khusus dapat juga dipahami sebagai sebuah sistem, yang terdiri atas konteks, *input*, proses, *output*, dan *outcome* (Usman, 2006). Konteks antara lain terdiri atas landasan hukum dan kebijakan pemerintah yang berlaku, tuntutan pengembangan diri dan peluang lulusan, nilai dan harapan masyarakat, dunia usaha dan industri, dan dukungan pemerintah serta masyarakat. *Input* antara lain terdiri atas visi, misi, strategi, tujuan, sasaran, program, kurikulum, ketenangan, peserta didik, sarana dan prasarana, dana, regulasi, organisasi, administrasi, peran serta masyarakat, dan budaya sekolah. Proses antara lain terdiri atas proses belajar mengajar dan metode yang digunakan. *Output* meliputi prestasi akademik dan nonakademik. *Outcome* antara lain meliputi kesempatan tamatan untuk studi lanjut dan peningkatan kemampuan diri. Untuk menganalisis dimulai

dari *outcome*, sedangkan untuk pemecahan masalah dimulai dari konteks. Dengan menggunakan pendekatan sistem, diharapkan analisis atau pemecahan masalah pendidikan tidak parsial, melainkan secara menyeluruh, yang dimulai dari konteks sampai dengan *outcome*. Berikut ini akan ditampilkan model sistem yang mengelaskan konsep-konsep tersebut :

Gambar 2.3



Sumber: Usman (2006)

Pendekatan teori sistem atau model sistem dalam sebuah organisasi memandang bahwa organisasi sebagai suatu kesatuan yang terdiri atas subsistem-subsistem yang saling berinteraksi, berkorelasi, dan berdependensi sebagai suatu keseluruhan untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Titik berat teori pendekatan sistem adalah memandang organisasi sebagai sistem terbuka yang berinteraksi dengan lingkungannya.

Beberapa konsep terkait dengan model sistem diantaranya ialah produktivitas sebagai suatu perbandingan antara hasil keluaran dan masukan, sedangkan efektivitas merupakan efektivitas adalah suatu perbandingan antara evaluasi pekerjaan dari sisi *output* dengan evaluasi dari sisi *input* (Sinungun,

2003). Selain itu, konsep efisiensi internal dapat diartikan sebagai tingkat efisiensi pada sistem internal pendidikan dalam mengalokasikan input pendidikan untuk menghasilkan output yang tinggi, sedangkan efisiensi eksternal merupakan tingkat efisiensi pada sistem eksternal dalam mengalokasikan kombinasi input untuk menghasilkan output yang tinggi.

Dari ketiga teori terkait model penyelenggaraan pendidikan (Engestrom, 1987; Andersen, 1995; Usman, 2006) yang dapat menganalisa penyelenggaraan pendidikan berkebutuhan khusus tersebut, jika dihubungkan dengan konsep kapasitas organisasi, maka teori sistem aktivitas dan teori sistem dapat lebih komprehensif dalam mendeskripsikan pendidikan berkebutuhan khusus pada anak autisme tersebut. Teori-teori tersebut dapat dijabarkan kedalam tiga jenis kapasitas organisasi dalam memberikan pelayanan sosial di bidang pendidikan berkebutuhan khusus baik melalui model inklusi maupun segregasi.

Menurut Juneman (2011) yang menjadi tujuan utama penerapan teori aktivitas setidaknya ada tiga. *Pertama*, “melampaui dualisme” (*transcending the dualisms*), yakni dualisme antara pikiran (*thought*) dan aktivitas, teori dan praktik, fakta dan nilai (Engeström, 1999). *Kedua*, mengintegrasikan pendekatan aktivitas dengan pendekatan naturalistik dalam kerangka kerja yang koheren. Contoh pendekatan naturalistik adalah pemrosesan informasi (*human information processing*), sebuah paradigma dominan dalam psikologi kognitif. Pendekatan kognitif umumnya dirumuskan sehubungan dengan asumsi-asumsi mentalistik artifisial, yang telah mengeliminasi interkoneksi *mind* dengan dunia melalui *mediated activity*. Kelemahan utama dari pendekatan naturalistik adalah kegagalannya dalam mengapresiasi bahwa pengetahuan manusia mengenai dunia eksternal dalam derajat tertentu bersifat intersubjektif dan dimediasikan oleh

aktivitas manusia. Tujuan *ketiga* adalah menghubungkan studi-studi mikro (*microstudies*) tentang tindakan, interaksi, dan pengetahuan dengan teori-teori makro (*macrotheories*) tentang institusi sosial dan struktur masyarakat. *Teori aktivitas* dengan pendekatan jejaring sosialnya mampu menjembatani kedua studi tersebut (Engeström, 1999).

Faktor peraturan, subjek, instrumen, objek, komunitas, bidang pekerjaan, dan hasil (dalam konteks *outcome*), dapat dikelompokkan kedalam berbagai jenis kapasitas organisasi. Pada kapasitas teknis, meliputi subjek (sumber daya manusia), instrumen (infrastruktur, teknologi, pembiayaan). Kapasitas manajerial, meliputi: objek (kepemimpinan yang efektif, program dan sistem manajemen). Sedangkan Kapasitas institusi, meliputi: Komunitas profesional (jejaring), peraturan yang mendukung dalam bentuk kebijakan (keterkaitan dengan pihak lain dan permintaan "pasar"). Adapun hasil atau *outcome* ialah terlaksananya penyelesaian pendidikan bagi anak berkebutuhan khusus yang responsif terhadap kebutuhan tertentu.

Di sisi lain, teori sistem (Usman, 2006) mengarahkan pada rangkaian proses yang lebih jelas pada pendidikan berkebutuhan khusus. *Input* menjelaskan tentang sumber daya apa saja yang dibutuhkan dalam memberikan layanan berkebutuhan khusus. Di tahap ini, yang menjadi masukan untuk nantinya diproses meliputi unsur-unsur yang harus terpenuhi dan menjadi syarat dalam tahapan selanjutnya. Kapasitas teknis dan institusional merupakan input yang harus dipenuhi termasuk anak berkebutuhan khusus itu sendiri. Tahapan proses terkait dengan kapasitas manajerial yang digunakan dalam pendidikan berkebutuhan khusus. *Output* merupakan hasil proses belajar mengajar yang dijalankan. Sedangkan *outcome* pada pendidikan berkebutuhan khusus antara lain diterimanya anak berkebutuhan khusus pada studi lanjut, dapat bekerja, dan mengembangkan diri.

BAB IV

PENGUATAN KAPASITAS ORGANISASI

A. Kapasitas Organisasi dan Pembelajaran Organisasi

Para ahli telah menjelaskan berbagai definisi pembelajaran organisasi. Menurut Argyris dan Schon (1978) "*Organizational learning occurs when members of the organization act as learning agents for the organization by detecting and correcting errors in organizational theory-in-use*". Intinya ialah pembelajaran organisasi merupakan proses ketika anggota organisasi bertindak sebagai agen pembelajar bagi organisasi yang mendeteksi dan memperbaiki kesalahan dalam penerapan teori pada organisasi. Probst dan Büchel (1997) menjelaskan lebih jauh definisi pembelajaran organisasi sebagai "*ability of the institution as a whole to discover errors and correct them, and to change the organization's knowledge base and values so as to generate new problem-solving skills and new capacity for action.*" Dengan kata lain, pembelajaran organisasi ialah kemampuan institusi secara keseluruhan untuk menemukan kesalahan dan memperbaikinya, dan untuk mengubah basis pengetahuan organisasi dan nilai-nilai sehingga menghasilkan keterampilan pemecahan masalah baru dan kapasitas yang baru untuk bertindak. Crossan, Lane

dan White (1999) menerangkan bahwa : “*Organizational learning can be conceived of as a principal means of achieving the strategic renewal*”. Konsep ini menekankan bahwa proses pembelajaran disusun dari prinsip dasar dalam pembaharuan strategi. Sedangkan Fiol and Lyles (1985) memberikan definisi tentang pembelajaran organisasi : “*Organizational learning means the process of improving actions through better knowledge and understanding*”. Definisi ini lebih menekankan pada proses peningkatan aktivitas melalui pengetahuan dan pemahaman yang lebih baik. DiBella dan Nevis (1998) mendefinisikan pembelajaran organisasi sebagai kapasitas atau proses dalam suatu organisasi untuk memelihara atau meningkatkan kinerja berdasarkan pengalaman.

Banyak pendapat ahli yang telah dipublikasikan tentang pembelajaran organisasi dan fenomena ini lebih lanjut dikategorikan ke dalam dua bidang yang berbeda: 1) Proses Pembelajaran (Pembelajaran Organisasi atau *Organizational Learning*), 2) Struktur Organisasi Formal (Organisasi Pembelajar atau *Learning Organization*) (Ortenbald, 2002). Umumnya, perbedaan nyata terletak di antara organisasi pembelajar (*learning organization*) sebagai sesuatu yang *ideal* dan pembelajaran organisasional (*organizational learning*) sebagai *action* diarahkan untuk mencapai sesuatu yang ideal tersebut. (Ortenbald, 2002)

Bell, Whitwell, dan Lukas (2002) menciptakan kategori pembelajaran organisasi, proses pembelajaran yang mengarah ke organisasi pembelajaran. Kedua tipologi berusaha untuk membedakan spektrum teori. Proses pembelajaran organisasi dapat diringkas menjadi empat jenis sudut pandang (Bell, Whitwell, dan Lukas, 2002). Kategori-kategori sudut pandang tersebut adalah: Ekonomi, Pembangunan, Manajerial, dan Proses. Terlepas dari lokus penelitiannya di sekolah, tetapi dapat digunakan dalam aspek pelayanan lainnya.

Bell, Whitwell, dan Lukas (2002) lebih jauh menjelaskan bahwa sudut pandang ekonomi merefleksikan pembelajaran sebagai proses yang linear. Pembelajaran terjadi sebagai sebuah respon atas solusi dari pengulangan kebutuhan yang sama. Kegagalan atau keberhasilan adalah hal yang terpisah dari nilai dari kegiatan dalam konteks lingkungan yang lebih luas. Melalui sudut pandang pengembangan menunjukkan bahwa pembelajaran organisasi terjadi melalui proses berurutan, tahap-tahap pengembangan, yang mengarah ke pembelajaran yang lebih tinggi. Tahapan-tahapan itu adalah langkah-langkah untuk evolusi bagi organisasi yang tidak dapat dipercepat melalui situasi yang direncanakan atau dikelola. Model manajerial menekankan bahwa pembelajaran organisasi seharusnya dikelola, direncanakan dan sebagai penentu. Dalam model ini, pembelajaran organisasi diukur melalui pengecekan daftar diagnosa dan skala penilaian dengan prinsip-prinsip ilmu perilaku. Pada model proses, disarankan bahwa pembelajaran organisasi harus menyatu dalam semua organisasi walaupun tersembunyi. Organisasi memiliki kapasitas dalam belajar ketika dibutuhkan dan harus menyeimbangkan kepentingan yang ada di dalam organisasi. Model proses ini merupakan model yang paling fleksibel dari pembelajaran organisasi dalam konteks hubungan interpersonal (Ramesh dan Tiwanta, 1999).

Crossan, Lane dan White (1999) membuat sebuah kerangka kerja mengenai pembelajaran organisasi yang menekankan pada basis pemahaman yang lebih menyeluruh seperti yang diungkapkan oleh March (1991). Fokus pada tekanan untuk mengeksplorasi dan mengeksploitasi serta menyediakan kerangka kerja yang memiliki empat sub proses yang mengarah dari individu ke organisasi dan juga termasuk umpan balik dari organisasi ke individu. Keempat proses tersebut adalah : intuisi, interpretasi, integrasi dan

institusionalisasi. Pembelajaran organisasi sebagai proses yang dinamis, Crossan, Lane dan White (1999) menerangkan bahwa : “*Not only does learning occur over time and across levels, but it also creates a tension between new learning (feed forward) and exploiting or using what has already been learned (feedback).*”

Beberapa pakar tertarik menulis perbedaan tingkat pembelajaran organisasi. Argyris dan Schon (1978) menyajikan pembagian antara *single-loop learning*, *double-loop learning* dan *deutero-learning*, Fiol dan Lyles (1985) mengidentifikasi pembelajaran tingkat rendah (*lower-level*) dan tingkat tinggi (*higher-level*), sedangkan Senge (1990) menyebut tahap pembelajaran ini dengan *adaptive learning* dan *generative learning*. Semakin tinggi adalah tingkat pembelajaran organisasi, semakin baik kualitasnya. Model yang paling sering digunakan untuk menggambarkan tingkat pembelajaran organisasi adalah yang disajikan oleh Argyris dan Schon (1978).

Tingkat pertama kali belajar organisasi dengan perbedaan Argyris dan Schon adalah *single-loop learning*. *Single-loop learning* memecahkan masalah yang terlihat (Argyris, 1990). Pembelajaran terjadi ketika ada umpan balik tunggal yang mengoreksi kesalahan, di mana tindakan korektif didasarkan pada evaluasi asumsi yang mendasari suatu tindakan (Argyris dan Schon, 1996). Hal ini terjadi ketika usaha untuk memperbaiki ketidaksesuaian antara tindakan dan hasil yang diinginkan hanya dengan mengubah tindakan mereka ketika nilai-nilai yang mengatur atau asumsi-asumsi yang mendasari tindakan tersebut bersifat tidak terbuka terhadap perubahan. Pada konteks ini solusi yang ditawarkan mengabaikan masalah yang lebih mendasar. *single-loop learning* hadir ketika tujuan, nilai-nilai, kerangka kerja, dan strategi merupakan hal yang bersifat diterima begitu saja. Fiol dan Lyles (1985) menyebut

single-loop learning sebagai *lower-level learning* dan terjadi di dalam organisasi yang manajemennya yakin dapat mengontrol lingkungan organisasi. Senge (1990) menyebut pembelajaran tahap pertama ini dengan *adaptive learning*, tempat dimana organisasi belajar dan beradaptasi dengan lingkungannya untuk dapat bertahan hidup. Adaptasi adalah belajar dalam menanggapi perubahan lingkungan (Robinson, 2001). Walaupun demikian, model pembelajaran ini memiliki fokus eksternal yang mendefinisikan pembelajaran dalam hal hubungan antara organisasi dan lingkungannya, tetapi tidak mengatasi aspek internal dari proses adaptasi tersebut.

Double-loop learning terjadi ketika ada umpan balik kedua yang mengubah nilai-nilai, teori, atau asumsi-asumsi di balik permasalahan yang diamati (Argyris dan Schon, 1996). Jika pada *single-loop* ada umpan balik pertama yang menyajikan kesalahan atau masalah, maka pada *double-loop* terjadi umpan balik kedua yang menyajikan nilai-nilai atau asumsi yang menciptakan masalah. *Double-loop* membuka kemungkinan untuk melihat masalah dengan situasi berbeda atau mbingkai ulang masalah, yang mengarah ke solusi yang lebih efektif dengan mengubah nilai-nilai atau asumsi (Isaacs, 1993; Georges, Romme dan Witteloostuijn, 1999). Jadi dapat dikatakan bahwa terjadi peningkatan kemampuan pemecahan masalah organisasi ketika *double-loop learning* berlangsung. Fiol dan Lyles (1985) menyebut level pembelajaran ini sebagai *higher-level learning* yang bertujuan untuk lebih focus pada penyesuaian aturan dan norma dibandingkan dengan aktifitas dan perilaku yang spesifik. Senge (1990) memperkuat model pembelajaran ini dengan menyebutnya sebagai *generative learning*. Namun, *generative learning* tidak dapat dipertahankan dalam sebuah organisasi di mana model berpikir atas kejadian mendominasi. Hal ini membutuhkan kerangka konseptual pemikiran struktural

atau sistemik, sebagai sebuah kapasitas untuk menemukan penyebab struktural perilaku.

Deutero-learning terjadi ketika ada putaran umpan balik ketiga, yang melibatkan model mental, sistem, dan struktur di mana nilai-nilai, asumsi, strategi, dan fungsi berada (Georges, Romme dan Witteloostuijn, 1999; Seo, 2003). Argyris dan Schon (1996) mendiskusikan pembelajaran lingkaran ketiga sebagai *deutero-learning* pada organisasi. Pembelajaran lingkaran ketiga terjadi ketika mereka yang terlibat dalam proses pembelajaran mempertimbangkan dampak dari konteks organisasi tentang bagaimana mereka belajar. Seo (2003) menyebut hal ini sebagai sistem tradisi, dan menggambarkan lingkaran ketiga sebagai terdiri dari "*social traditions and norms where the individual governing values are nested*", atau dengan kata lain tradisi sosial dan norma-norma di mana nilai-nilai yang mengatur individu menyatu. Hal ini membutuhkan pertimbangan setiap individu dan kelompok untuk membangun hubungan antara individu, kelompok, dan organisasi, dan konteks pembelajaran pada level masing-masing. Pembelajaran lingkaran ketiga telah melampaui asumsi atau nilai-nilai dari jangkauan terbatas dari masalah yang dihadapi dan mempertimbangkan pengaruh konteks pembelajaran.

Tingkat pembelajaran ketiga atau *deutero-learning* merupakan model pembelajaran tertinggi dalam organisasi, yang dapat dianggap sebagai proses pembelajaran untuk belajar. Setiap anggota organisasi harus merenungkan dan memahami konsep mendasar tentang organisasi mereka. Model pembelajaran organisasi inilah yang mengacu pada kapasitas organisasi untuk mengatur dan memecahkan masalah dan untuk merancang dan mendesain ulang kebijakan, struktur, dan teknik dalam menghadapi terus berubah asumsi tentang organisasi dan lingkungannya.

Walaupun terdapat banyak perbedaan pendekatan dalam memahami pembelajaran organisasi, ada lima prinsip beberapa yang ditemui dalam banyak pendapat (Burnes, 2009):

1. *An organisation's survival depends on its ability to learn at the same pace as or faster than changes in its environment.*
2. *Learning must become a collective and not just an individual process.*
3. *There must be a fundamental shift towards systems (or triple-loop) thinking by an organisation's members.*
4. *By adopting organisational learning, an organisation not only acquires the ability to adapt quickly and appropriately to changing circumstances, but it can also transform itself if necessary.*
5. *As well as the ability to transform itself, an organisation can adapt to, influence and even transform its environment.*

Dengan kata lain keberlanjutan hidup suatu organisasi tergantung pada kemampuannya untuk belajar dengan kecepatan yang sama dengan atau lebih cepat dari perubahan dalam lingkungannya. Belajar harus menjadi proses kolektif dan bukan proses individual. Harus ada perubahan mendasar terhadap sistem (atau *triple-loop*) yang dipikirkan oleh anggota organisasi. Dengan mengadopsi pembelajaran organisasi, sebuah organisasi tidak hanya memperoleh kemampuan untuk beradaptasi dengan cepat dan tepat dengan keadaan yang berubah, tetapi juga dapat mengubah dirinya jika perlu. Dikarenakan kemampuan untuk mengubah dirinya, suatu organisasi dapat beradaptasi dengan, pengaruh dan bahkan memberikan dampak pada lingkungannya.

Namun, Selama lebih dari satu dekade terakhir, studi tentang pembelajaran organisasi tidak hanya focus pada pembelajaran internal organisasi, namun semakin meluas dan

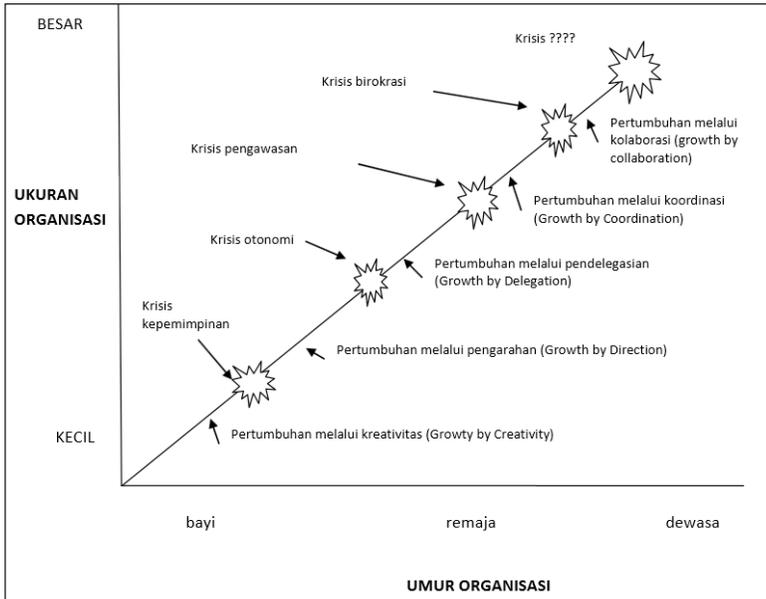
mencakup penelitian pembelajaran melalui partisipasi dalam antar jaringan organisasi. Ada penekanan strategis tumbuh dalam kemitraan dan kolaborasi antara organisasi (Winkelen, 2010).

Tujuan berkolaborasi cenderung baik dalam kemampuan mengeksploitasi sumber daya dan cakupan yang lebih efisien dan efektif, atau untuk mengeksplorasi kemungkinan-kemungkinan baru dengan belajar dari mitra dalam mengembangkan keahlian yang mungkin dapat dieksploitasi lebih luas dalam setiap organisasi.

B. Kapasitas Organisasi dan Pertumbuhan Organisasi

Salah satu model pertumbuhan organisasi diperkenalkan oleh Greiner. Larry E. Greiner : "*Evolution and Revolution as Organization Grow.*" *Harvard Business Review*, 50(1972). Greiner mempelajari pertumbuhan organisasi untuk mengetahui titik-titik kritis yang akan dilalui dalam pertumbuhan tersebut. Ia juga menunjukkan bahwa organisasi akan mengalami kesulitan jika strukturnya tidak sesuai dengan tahap pertumbuhan tersebut. Greiner menamakan perioda sebelum dan sesudah setiap titik kritis tersebut sebagai tahapan pertumbuhan. Tahapan pertumbuhan yang memiliki titik-titik kritis yang dimaksud meliputi pertumbuhan melalui kreativitas (*growth by creativity*), pertumbuhan melalui pengarahan (*growth by direction*), pertumbuhan melalui pendelegasian (*growth by delegation*), pertumbuhan melalui koordinasi (*growth by coordination*), dan pertumbuhan melalui kerjasama (*Growth by Collaboration*). Adapun urutan tahapan pertumbuhan dan titik-titik kritis yang dilalui dalam pertumbuhan organisasi ditunjukkan dalam gambar di bawah ini.

Gambar 4.1
 Tahapan urutan Pertumbuhan dan Krisis yang Dilalui
 dalam Pertumbuhan Organisasi



Tahapan pertama ialah pertumbuhan melalui kreativitas (*growth by creativity*). Pada tahapan ini organisasi baru saja terbentuk, sehingga orientasi perhatiannya dipusatkan dikhususkan dalam menciptakan suatu produk atau jasa tertentu dan berusaha untuk memiliki kemampuan bertahan dalam menghadapi persaingan. Tahapan ini dinamakan disebut dengan pertumbuhan melalui kreativitas karena penemuan produk dan pengembangan kemampuan bertahan sangat erat hubungannya dengan kreativitas yang dibngun. oleh organisasi sendiri. Oleh karena itu pula, pendiri organisasi umumnya adalah orang yang berjiwa wiraswasta (*entrepreneur*) yang menfokuskan perhatiannya pada kegiatan produksi dan pemasaran produk dan jasa. Organisasi

biasanya bersifat tidak formal dan juga tidak birokratis. Jam kerja dalam organisasi ini umumnya lebih panjang, dan pengawasan dilakukan secara pribadi oleh pemilik ataupun pimpinan organisasi secara langsung.

Tahap kritis pada tahapan ini disebut krisis kepemimpinan, sebagai akibat membesarnya ukuran organisasi. Pertambahan jumlah karyawan karena organisasi tumbuh semakin besar membawa persoalan baru bagi pemimpin organisasi. Pimpinan organisasi yang semula hanya menangani masalah produksi dan pemasaran produk dan jasa yang dihasilkan, diharuskan menghadapi persoalan manajemen organisasi dalam mengatur karyawan yang dari sisi jumlah mengalami peningkatan pesat. Organisasi memasuki masa kritis karena pemimpinnya umumnya berjiwa wiraswasta, kurang tertarik dan kurang terlatih dalam kegiatan pengaturan karyawan yang ada. Maka dari itu, ketika organisasi mampu tumbuh lebih besar, diperlukan pimpinan yang memiliki kemampuan manajerial organisasi khususnya terkait dengan keahlian dalam teknik-teknik pengaturan karyawan.

Tahapan kedua ialah pertumbuhan melalui pengarahan (*growth by direction*). Tahapan ini dapat dilalui ketika krisis kepemimpinan pada tahapan sebelumnya telah berhasil dilampaui dan organisasi telah memiliki kepemimpinan yang kuat dan mulai merumuskan arah maupun sasaran yang lebih jelas. Organisasi mulai dikelompokkan menjadi bagian-bagian yang spesifik dengan hirarki wewenang, penugasan dan pembagian kerja yang khusus pula. Sistem manajemen dan hirarki organisasi juga mulai lebih teratur. Komunikasi dalam organisasi mulai menjadi lebih formal dan birokrasi dalam organisasi mulai lebih jelas dan terarah.

Titik kritis pada tahapan ini dapat disebut sebagai krisis otonomi. Hal ini dikarenakan pegawai mulai merasa dibatasi gerakannya karena kepemimpinan yang telah fokus pada

struktur dan tugas yang ada pada setiap unit atau bagian yang ada dalam organisasi. Sementara itu, pimpinan ditingkat bawah mulai berfikir bahwa memiliki kekuasaan di unit atau bagian masing-masing, dan mulai menjalin hubungan dengan kekuasaan yang lebih besar dari atasan. Krisis otonomi umumnya terjadi saat pimpinan organisasi belum bersedia mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada pimpinan yang lebih rendah. Pimpinan tingkat bawah merasa tidak mendapat wewenang untuk melakukan pengambilan keputusan. Pimpinan ditingkat bawah dianggap belum mampu mengambil keputusan dengan baik oleh pimpinan di level atas. Krisis otonomi ini bisa dilampaui jika pimpinan organisasi bersedia mendelegasikan sebagian wewenangnya kepada level pimpinan yang ada di bawah dan mempersiapkan atau mengkaderisasi bawahannya yang tepat untuk itu. Di samping itu, pimpinan di level bawah juga akan mulai terlatih untuk pengambilan keputusan secara baik.

Tahap ketiga disebut sebagai pertumbuhan melalui pendelegasian (*growth by delegation*). Pada tahapan ketiga, sebagian wewenang telah didelegasikan secara bertahap kepada pimpinan di level bawah, dan proses desentralisasi sudah mulai diterapkan dalam organisasi. Ketika kewewenangan dan tanggung jawab yang lebih besar mulai diberikan kepada para pimpinan tingkat bawah dan menengah, pimpinan tertinggi dalam organisasi mulai mengarahkan perhatiannya pada pemikiran yang lebih bersifat strategis, sementara tanggung jawab operasional sehari-hari dipercayakan kepada pimpinan yang lebih rendah. Pimpinan mulai menggunakan sistem pengendalian internal serta sistem informasi dalam operasional organisasi. Komunikasi pimpinan puncak kebawah menjadi tidak terlalu sering, tetapi bersifat lebih formal. Disamping itu, dalam organisasi sudah mulai bermunculan karyawan spesialis dengan tugas-tugas yang sangat spesifik.

Titik kritis pada tahapan ini adalah krisis pengawasan. Kondisi kritis ini terjadi disebabkan pimpinan tingkat menengah maupun bawah yang telah mendapatkan otonomi berdasarkan desentralisasi kewenangan menjadi tidak terkendali secara baik. Untuk itu, pimpinan organisasi perlu mengarahkan organisasi ke arah yang lebih baik, yakni melalui penggunaan teknik-teknik koordinasi yang berorientasi dalam menyatukan arah perkembangan bagian - bagian organisasi. Koordinasi dimaksudkan untuk menuju ke arah integrasi organisasi dengan menerapkan teknik-teknik pengawasan yang selalu berupaya agar semua bagian yang ada dapat berkembang tanpa keluar dari arah organisasi yang telah ditetapkan..

Tahap keempat dikenal dengan pertumbuhan melalui koordinasi (*growth by coordination*). Jika tahapan sebelumnya telah terlampaui dengan baik, berarti organisasi telah mencapai level dimana koordinasi telah berjalan dengan baik. Pada tahapan ini, organisasi telah memiliki staf profesional yang memiliki kemampuan khusus untuk menguasai program, proses dan prosedur yang ada pada organisasi secara keseluruhan, sehingga dapat digunakan dan diarahkan pada semua kegiatan di setiap unit atau bagian sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Di level ini, organisasi juga dibentuk menurut orientas produk atau jasa yang dihasilkan, atau bentuk bentuk lainnya yang memungkinkan mudahnya tercapai koordinasi antar bagian. Sistem imbalan yang dapat merangsang para karyawan agar bersedia menunjukkan kontribusinya untuk kepentingan organisasi secara keseluruhan juga dapat diterapkan pada tahapan ini.

Titik kritis pada tahapan ini adalah krisis birokrasi. Krisis ini terjadi karena program, proses dan prosedur organisasi secara keseluruhan seringkali membatasi gerak para pimpinan di level menengah dan bawah. Organisasi

menjadi terlalu birokratis, dan pengaruh pimpinan puncak dan serta staf profesional terlalu kuat sehingga menghambat kegiatan para pimpinan menengah. Akibatnya, hambatan ini menyebabkan pimpinan menengah menjadi kurang inovatif. Organisasi menjadi kaku, tampak terlalu besar untuk bisa dikelola dengan baik hanya melalui aturan maupun program formal.

Tahap kelima yang dikenal dengan pertumbuhan melalui kolaborasi (*growth by collaboration*). Suasana baru akan tumbuh dalam organisasi yang telah melewati krisis birokrasi, yaitu munculnya semangat kolaborasi atau kerjasama. Pada tahapan ini, seluruh karyawan telah menyadari bahwa birokrasi yang berlebihan akan sangat menghambat kegiatan. Karena itu, para karyawan umumnya telah terbiasa dalam menghadapi dan menyelesaikan permasalahan tanpa terhambat oleh birokrasi yang ada. Hal itu dapat dilakukan dengan berupaya menyelesaikan perbedaan pendapat yang ada secara tidak formal. Birokrasi yang ada terasa telah mencapai batas kemampuannya, sehingga secara formal dapat menghambat pertumbuhan organisasi lebih lanjut, untuk itu sangat penting bagi karyawan untuk menyadari pentingnya bekerja dalam organisasi tanpa membuat organisasi itu lebih birokratis. Pengawasan formal menjadi tidak dibutuhkan karena muncul kontrol sosial melalui mekanisme sistem dan tata nilai yang ada yang membatasi gerak karyawan, menuju kearah yang lebih baik. Untuk mencapai kerjasama yang baik, dalam organisasi seringkali dibentuk team yang anggotanya diambil dari berbagai bagian ataupun fungsi-fungsi organisasi. Komunikasi ataupun hubungan formal lainnya seringkali digantikan dengan rapat koordinasi ataupun pembentukan kelompok-kelompok kerja, yang secara keseluruhan bertujuan untuk menyederhanakan koordinasi dalam organisasi.

Tahapan perkembangan yang paling akhir ini seringkali memerlukan waktu yang cukup lama untuk dapat dicapai. Selama pertumbuhan tersebut organisasi menjadi lebih formal dengan desentralisasi yang lebih tinggi. Tahapan ini belum dapat dipastikan bentuk titik kritisnya. Hal ini dapat terjadi disebabkan organisasi pada tahapan ini telah memiliki mekanisme yang secara otomatis akan melakukan tindakan perbaikan pada saat akan terbentuknya titik kritis tersebut. Karena bentuknya belum diketahui dengan pasti, titik kritis pada tahapan ini dinyatakan dengan nama krisis tanda tanya (?).

Pertumbuhan pada tahapan organisasi sebaiknya didukung dengan pengembangan kapasitas organisasi yang dapat berjalan secara paralel. Terutama dalam menghadapi krisis yang menerpa organisasi, kapasitas organisasi akan mendorong terciptanya focus orientasi dalam menyelesaikan masalah yang ada.

BAB V

PENUTUP

Masyarakat setiap waktu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari institusi penyelenggara layanan, meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan, karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih bercirikan: berbelit-belit, lambat, mahal dan melelahkan. Kecenderungan seperti itu terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang “melayani” bukan yang “dilayani”. Oleh karena itu, pada dasarnya dibutuhkan reformasi pelayanan publik dengan mengembalikan dan mendudukan kembali “pelayan” dan yang “dilayani”, ke pengertian yang sesungguhnya. Pelayanan yang seharusnya ditujukan pada masyarakat umum kadang dibalik menjadi pelayanan masyarakat terhadap negara, meskipun negara berdiri sesungguhnya adalah untuk kepentingan masyarakat yang mendirikannya. Artinya institusi pemberi layanan yang sesungguhnya haruslah memberikan pelayanan terbaiknya kepada masyarakat.

Keberhasilan sebuah organisasi atau institusi pemberi layanan dalam meraih tujuannya akan terwujud apabila kapasitas organisasi melalui kesiapan individu sumber daya

manusia dari sebuah organisasi dapat menghadapi berbagai tantangan yang akan dihadapi. Kapasitas organisasi pada akhirnya akan mempengaruhi kinerja organisasi tersebut. Kapasitas kelembagaan mencakup sumberdaya, pengetahuan, dan proses yang digunakan organisasi tersebut untuk mencapai tujuannya.

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

Oleh karena itu untuk mencapai efektivitas organisasi dalam memberikan pelayanan publik maka dibutuhkan penguatan kapasitas yaitu aktivitas untuk meningkatkan kemampuan organisasi publik dalam rangka mencapai tujuan secara lebih efektif. Juga kemampuan perorangan untuk mendefinisikan dan mewujudkan tujuan-tujuannya atau untuk melakukan pekerjaan secara lebih efektif. Dengan pengertian ini, penguatan kapasitas organisasi sangat erat kaitannya dengan peningkatan kinerja. Semakin baik kapasitas seseorang atau suatu organisasi, semakin baik pula kinerjanya.

DAFTAR PUSTAKA

- Accenture Institute for Public Service Value. 2002. *Transforming the Public Service Workforce: New Ways of Delivering Public Value*. New York: ACIPSV.
- Adams, Robert, 2002. *Sosial Policy for Social Work*, NewYork: Palgrave
- Aday, L. A., Lee, E. S., Spears, B., Chung, C. W., Youssef, A., Bloom, B., 1993. Health insurance and utilization of medical care for children with special health care needs. *Medical Care*, 31(11): 1013-1026.
- Alberts, D. and Hayes R., 2006. *Understanding Command and Control*, Washington: CCRP Publication Series
- Andersen, R.M., 1995. Revisiting the behavioral model and access to medical care:Does it matter? *Journal of Health and Social Behavior*, 36(1): 1-10.
- Araya-Quesada, M., Degrassi, G., Ripandelli D.and Craig W., 2010. Key elements in a strategic approach to capacity building in the biosafety of genetically modified organisms, *Environment Biosafety Res.*, 9(1): 59-65

- Argyris, C. and Schön, D.A., 1978. *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective Reading*, MA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Argyris, C., and Schön, D. 1996. *Organizational learning II*. Reading, MA: Addison-Wesley
- Arinanto, Satya, 2008. *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia
- Asshidiqqie, Jimly. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer
-, Jimly. 2005. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Press.
- Asworth. R., Boyne. G., Entwistle, T., 2010. *Public Service Improvement, Theories and Evidence*, Oxford: Oxford University Press,
- Banyan, Margaret E, 2007. Capacity Building, in Mark Bevir, *Encyclopedia of Governance*, Salifornia: SAGE Publications, Inc.
- Bell, S.J., Whitwell, G.J., and B.A. Lukas, 2002, Schools of Thought in Organizational Learning, *Journal of the Academy of Management Science*, 30, (1): 70-86.
- Beresford, P., Adshead, L. and Croft, S. (2007) *Palliative Care, Social Work and Service Users: Making Life Possible*, London: Jessica Kingsley
- Barnes, C. and Mercer, G. (2006) *Independent Futures: Creating User-Led Disability Services In a Disabling Society*, Bristol: The Policy Press.

- Behrman, G., Mancini, M., Briar-Lawson, K., Rizzo Victoria M., 2006. Exploring Strategies to Advance Public Sector Funding in Geriatr, *Journal of Social Work Education*, 42 (1), p: 37-48
- Bessant, J., Watts, R., Dalton, T., Smith, P. 2006, *Talking Policy: How Social Policy in Made*, Crows Nest: Allen and Unwin
- Brooks, A.C., 2002. Can nonprofit management help answer public management's 'big questions'?, *Public Administration Review* 62(3): 259–262.
- Brown, L., LaFond, A., and Macintyre, K., 2001. *Measuring Capacity Building*, Chapel Hill: Carolina Population Centre University of North Carolina
- Burnes, B., 2009. *Managing Change. A Strategic Approach to Organisational Dynamics. 5th Ed.* Harlow, Essex: Pearson.
- Chandler, Ralph C., and Jack C. Plano. 1988. *The Public Administration Dictionary*. Santa Barbara, CA: ABC-Clio.
- Chisolm, L. B. (1995). Accountability of nonprofit organizations and those who control them: the legal framework. *Nonprofit Management and Leadership*, 6(2): 141–156.
- Christensen, R.K., Gazley, B., 2008. Capacity for Public Administration: Analysis of Meaning and Measurement, *Public Administration and Development*, 28, 265–279
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. and Røvik, K. A., (2007). *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture, Myth*, London: Routledge
- Cornwall, A., Lucas, H., & Pasteur, K. (2000). Introduction: accountability through participation: developing workable partnership models in the healthsector, *IDS Bulletin*, 31(1): 1–13.

- Cranston, Maurice, 1970. *What are Human Rights?*, New York: Taplinger
- Crossan, M. M., Lane, H. W., and White, R. E., 1999. An Organizational Learning Framework: From Intuition to Institution. *Academy of Management Review*, 24 (3): 522-537.
- Cummings, T.G., C.G. Worley, 2005, *Organization Development and Change*, Mason, Ohio: South-Western College Publishing
- De Bovenkamp, H. V., Vollaard, H., Trappenburg, M., Grit, K. 2013. Voice and Choice by Delegation, *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 38 (1) : 37-57
- Denhardt, Janet V. and Denhardt, Robert B., 2000. The New Public Service: Serving rather than Steering, *Public Administration Review*. 60(6): 549-559
-, 2007. *The New Public Service: Serving, Not Steering, Expanded Edition*. USA : M.E. Sharpe Inc.
- Dill, David D, 2000. Capacity Building as an Instrument of Institutional Reform: Improving of Higher Education trough Academic Audit in the UK, New Zeland, Sweden, and Hong Kong, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 2(2): 211-232
- Dwiyanto, Agus, 2002. *Mengembalikan Kepercayaan Publik melalui Reformasi Biroktasi*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama
- Edwards, M., Hulme, D., 1996. Too close for comfort? the impact of official aid on nongovernmental organizations. *World Development*, 24(6), 961-973.

- Eisinger P. 2002. Organizational capacity and organizational effectiveness among street-level food assistance programs. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31(1): 115–130.
- Engeström, Y., 1987. *Learning by expanding: An activity-theoretical approach to developmental research*. Helsinki: Orienta-Konsultit Oy.
- Fiol, C. M. and Lyles, M. A. 1985. Organizational learning. *Academy of Management Review*, 10 (4): 803-813.
- Fox, J. A., & Brown, L. D. (Eds.), 1998. *The struggle for accountability: The World Bank, NGOs, and grassroots movements*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Frederickson, H.G., 1997, *The Spirit of Public Administration*, California : Jossey-Bass
- Fry, R. E., 1995. Accountability in organizational life: problem or opportunity for nonprofits?, *Nonprofit Management and Leadership*, 6(2): 181–195.
- Georges, A., Romme, L., and Van W. A., 1999. Circular organizing and triple loop learning. *Journal of Organizational Change Management*, 12(5): 439-455.
- Greiner, Larry E., 1972. "Evolution and Revolution as Organization Grow," *Harvard Business Review*, 50(4), 37–46
- Grindle, M.S., Hilderbrand M.E., 1995. Building Sustainable Capacity in The Public Sector: What Can be Done?, *Public Administration and Development*, 15:441-463
- Grindle, M.S. (Editor). 1997. *Getting Good Government : Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Boston, MA : Harvard Institute for International Development.

- Hannan, M. T., and Freeman, J., 1984. Structural inertia and organizational change, *American Sociological Review*, 49 : 149-164.
- Hirschman, A.O., 1978. Exit, Vouice and The State, *World Politics*, 31 (1): 90-107
- Horton, D., Alexaki, A., Bennett-Lartey, S., Kim N. B., and Campilan, D., 2003. *Evaluating capacity development: Experiences from research and development organizations around the world*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Indrawijaya, Adam, I. dan Pranoto, 2011. *Revitalisasi Administrasi Pembangunan, Berbasis Jatidiri dan Karakter Bangsa dalam Pembangunan Nasional*. Bandung: Alfabeta.
-, 2011b. *Strategi Pembaharuan Administrasi dan Manajemen Publik*, Bandung: Alfabeta
- Isaacs, W. N. 1993. Taking flight: Dialogue, collective thinking, and organizational learning. *Organizational Dynamics*, 22(2), 24-39.
- Joy, R., Murphy, E., 2012, The Inclusion of Children with Special Educational Needs in an Intensive French as a Second-Language Program: From Theory to Practice, *Canadian Journal of Education*, 35, (1): 102-119
- Juneman. 2011. Tinjauan kritis terhadap teori aktivitas dan dilema sosial *Humaniora Bina Nusantara*, 2(1): 826-837.
- Klingner, Donald E., and Nalbadian, John, 2003. *Public Personnel Management: Context and Strategy*, 5th ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall

- Kondalkar, V.G., 2009. *Organizational Development*, New Delhi: New Age International
- Le Grand, Julian, 2007. *The Other Invisible Hand : Delivering Public Services Through Choice And Competition*, New Jersey : Princeton University Press
- Levin, E., 2004. *Involving service users and carers in social work education*, Resource Guide no 2, London: Social Care Institute for Excellence.
- Lewis, G., Gewirtz, S., Clarke, J., 2000, *Rethinking Social Policy*, London: Sage Publication
- Lloyd and Freeman, M.D.A., 1985. *Introduction to Jurisprudence*, fifth edition, London: Steven and Son
- March, J. G., 1991. Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science*, 2 (1): 71-87.
- March, J.G., and Olsen, J.P., 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politic*, New York: Free Press
- Milen, Anneli, 2001. *What do we know about capacity building?, An overview of existing knowledge and good practice*, Geneva : World Health Organization
- Meyer, Marshall W., and Lynne G. Zucker, 1989. *Permanently Failing Organizations*. Newbury Park, CA: Sage.
- Morrison, Terrence, 2001, *Actionable Learning: A Handbook for Capacity Building Through Case Based Learning*, ADB Institute
- OECD, 2008. *Service Delivery in Fragile Situations: Key Concepts, Findings and methods*, OECD : Swiss

- Oliver, M. 1996. *Understanding disability: From theory to practice*, Basingstoke: Macmillan.
- Ortenblad, A., 2002. *Organizational learning: a radical perspective*. *International Journal of Management Review*, 4(1): 87-100
- Perry, J.L., 2007. Democracy and the New Public Service, *The American Review of Public Administration*, 30(3):3-16
- Pinch, Steven, 1997. *Worlds of Welfare: Understanding the Changing Geographies of Social Welfare Provision*, First Edition, London: Routledge
- Probst G.B., and Bettina S.T., 1997. *Organizational Learning: The Competitive Advantage of The Future*, London : Prentice Hall
- Pusham UII, 2008. *Hukum Hak Asasi manusia*, Yogyakarta: Pusham UII
- Quade, E.S., 1989. *Analysis for Public Decisions*, 3rd Edition, North Holland
- Ramesh, B., & Tiwana, A. 1999. Supporting collaborative process knowledge management in new product development teams. *Decision Support Systems*, 27(1): 213-235
- Rainey, Hal G., 2003. *Understanding and Managing Public Organization*. 3rd ed. San Francisco: Jossey-Bass
- Scott, W.R., 2003. *Organizations, Rational, Natural, and Open Systems*, USA : Pearson Education, Inc.
- Senge, P.M., 1990. *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, New York: Doubleday

- Seo, M. 2003. Overcoming emotional barriers, political obstacles, and control imperatives in the action-science approach to individual and organizational learning. *Academy of Management Learning & Education*, 2(1): 7-21.
- Shaping Our Lives National User Network, Black User Group (West London), Ethnic Disabled Group Emerged (Manchester) Footprints and Waltham Forest Black Mental Health Service User Group (North London) and Service Users' Action Forum (Wakefield). 2003. *Shaping our lives – From outset to outcome: What people think of the social care services they use*, New York: Joseph Rowntree Foundation.
- Simmons, R., Powell, M., and Greener, I., 2009. *The consumer in public services: Choice, values and difference*, Bristol - UK: The Policy Press
- Sinungan, Muchdarsyah. 2003. *Produktivitas Apa Dan bagaimana*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Staats H., Harland, P., Wilke, H.A.M., 2004. Effecting Durable Change, A Team Approach to Improve Environmental Behavior in the Household, *Environment and Behavior*, 36 (3): 341-367
- Suharto, Edi, 2008. *Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta
-, 2006. Analisis Kebijakan Publik: · Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial, Bandung : Alfabeta
- Thompson, James D., 2003. *Organizations in Action, Social Science Bases for Administrative Theory*, New Jersey: Transaction Publisher

- Turner, M. and Beresford, P. (2005) *User controlled research: Its meanings and potential*, Final report, Shaping Our Lives and the Centre for Citizen Participation, Brunel University, Eastleigh: Involve.
- United Nation, 2000, *Human Right: A Handbook for UN Staff*, New York: United Nation
- Usman, Husaini, 2006. *Manajemen Teori, Praktik, dan Riset Pendidikan*, Jakarta: Sinar Grafika Offset
- Verhoest, K., Roness, P.G., Verschuere, B., Rubecksen, K., MacCarthaigh, M., 2010, *Autonomy And Control Of State Agencies: Comparing States and Agencies*, New York: Palgrave Macmillan
- Weick, Karl E., Kathleen M. Sutcliffe, and David Obstfeld, 1999. "Organizing for High Reliability: Processes of Collective Mindfulness," in *Research in Organization Behavior*, ed. Robert I. Sutton and Barry M. Staw. Stamford, CT: JAI Press.
- Winkelen, C.V., 2010, Deriving value from inter-organizational learning collaborations, *The Learning Organization* , 17(1): 8-23
- Yamagata-Lynch, Lisa, 2010. *Activity Systems Analysis Methods. Understanding Complex Learning Environments*. New York: Springer.
- Yu-Lee R.T., 2002. *Essentials of Capacity Management*. New York: John Wiley and Sons