

## STRATEGI PENGUATAN KAPASITAS BIROKRASI PEMERINTAH DAERAH KOTA MAKASSAR PASCA PANDEMI COVID-19

### Author

Nuryanti Mustari<sup>1</sup>, Nur N. N Wardani.S<sup>2</sup>, Sulastris<sup>3</sup>, Sulfiyanti<sup>4</sup>, Ulfiah Syukri<sup>5</sup>

### Affiliation

<sup>1,2,3,4,5</sup>Universitas Muhammadiyah Makassar, Makassar, Indonesia

### Email

<sup>1</sup>nuryantimustari@unismuh.ac.id, <sup>2</sup>nilawardanin@gmail.com, <sup>3</sup>sulastrilariga@gmail.com  
<sup>4</sup>sulfiyanti037@gmail.com, <sup>5</sup>ulfiahsyukri1717@gmail.com

Received: Jul 18, 2022

Revised: Nov 22, 2022

Accepted: Nov 24, 2022

Available Online: Des 01, 2022

### Corresponding author

Nur N. N Wardani.S  
Universitas Muhammadiyah Makassar,  
[nilawardanin@gmail.com](mailto:nilawardanin@gmail.com)

### Abstrak

Pandemi covid19 berdampak terhadap semua sektor kehidupan masyarakat, khususnya bagi birokrasi Pemda berupa munculnya permasalahan adanya kelemahan pada aspek kelembagaan dan perilaku aparat birokrasi. Disisi lain, ada peluang untuk mewujudkan pemerintahan sehat dari masalah yang muncul pasca pandemi. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan pendekatan deskriptif, dilakukan di kota Makassar. Data dikumpulkan melalui studi pustaka, yang dianalisis dengan cara reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Adapun *main theory* yang digunakan untuk hasil penelitian adalah teori dari Eade (1997) terkait 3 strategi utama pengembangan kapasitas. Hasil penelitian menunjukkan bahwa strategi penguatan kapasitas birokrasi di kota Makassar sudah terpenuhi dengan baik, hal ini dibuktikan dari hasil analisis bahwa semua indikator penguatan kapasitas meliputi (1) penguatan organisasi dan manajemen terealisasi melalui adanya reformasi birokrasi yang dilakukan Pemkot Makassar, (2) penyediaan sumber daya sarana dan prasarana, dengan hadirnya program strategis seperti pembangunan tol layang dan lainnya, dan (3) *network*, berfokus pada mitra atau kerjasama, dimana Pemkot Makassar melakukan kerjasama dengan *Asian Development Bank* (ADB). Selain itu, hasil temuan setiap indikator diperkuat dengan kajian temuan terdahulu.

**Kata Kunci:** Penguatan Kapasitas, Birokrasi Pemerintah, Pasca Pandemi

### Abstract

*The covid19 pandemic has had an impact on all sectors of people's lives, especially for the local government bureaucracy in the form of problems arising from weaknesses in the institutional aspects and behavior of the bureaucratic apparatus. On the other hand, there is an opportunity to create a healthy government from the problems that have arisen after the pandemic. The research method used is qualitative with a descriptive approach, conducted in the city of Makassar. Data was collected through literature study, which was analyzed by means of data reduction, data presentation and drawing conclusions. The main theory used for research results is the theory from Eade (1997) regarding the 3 main strategies for capacity building. The results showed that the strategy for strengthening the capacity of the bureaucracy in the city of Makassar had been well fulfilled. This was evidenced from the results of the analysis that all indicators of capacity strengthening included (1) strengthening the organization and management were realized through bureaucratic reform carried out by the Makassar City Government, (2) providing resources facilities and infrastructure, with the presence of strategic programs such as the construction of elevated toll roads and others, and (3) network, focusing on partners or cooperation, where the Makassar City Government*

*collaborates with the Asian Development Bank (ADB). In addition, the findings of each indicator are strengthened by a review of previous findings.*

**Keywords:** *Capacity Building, Government Bureaucracy, Post-Pandemic*

## PENDAHULUAN

Setelah lebih dari 2 tahun mengalami pandemic covid-19, performa pemerintah dalam menangani pandemic masih belum memuaskan. Beberapa masalah serius yang mengemuka dalam penanganan pandemic tersebut antara lain ketidakseimbangan penerimaan bantuan sosial, kekuatan elit politik tertentu yang terlalu mendominasi hingga alokasi anggaran yang berfokus pada penyelamatan perekonomian. Tantangan yang dihadapi oleh birokrasi di masa pandemi meliputi 3 hal utama yaitu pendayagunaan sumber daya aparatur yang ada di dalam birokrasi menghadapi pandemi. Dimana mereka harus dihadapkan kepada tugas dan fungsi yang diberikan, mengingat pemberian pelayanan public masa pandemic berbeda dengan masa sebelum pandemic, sehingga aparatur pemerintah sebagai sumber daya yang dimiliki oleh organisasi dapat mengikuti perubahan tersebut atau sebaliknya. Kedua, sistem kerja dapat berfungsi dalam lingkungan organisasi yang ada dimasa pandemic. Hal ini berdampak kepada lingkungan kerja birokrasi, semisal sistem pembagian kerja antara *Work From Home* (WFH) dengan *Work From Office* dapat berjalan dengan optimal. Hal ini menyangkut terkait komunikasi dan koordinasi antara berbagai unit dalam birokrasi dalam menjalankan fungsinya sehingga dapat optimal dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Permasalahan birokrasi pemerintahan juga menyoroti kota besar termasuk Makassar (Rusmanto, 2022).

Sektor kesehatan di kota Makassar mengalami masalah selama pandemic covid.

Berkaitan dengan kondisi pelayanan publik yang diselenggarakan di Puskesmas sebagai tempat rujukan pertama dalam pelayanan prima, terdapat beberapa fakta yang menggambarkan bahwa perilaku birokrasi kurang profesional dalam pelayanan. Hal ini dapat dilihat dari hasil survey Ombudsman (Fajar, 2011) dalam (Hamzah, 2014) bahwa lambatnya pelayanan mendominasi keluhan masyarakat, akibatnya sistem dan prosedur kerja belum optimal. Dinas Kesehatan Kota Makassar, 2010 dalam (Hamzah, 2014), sebanyak 54 persen dari 278 responden mengeluhkan antrian panjang dalam pelayanan, lambatnya prosedur layanan registrasi pasien Puskesmas Kota Makassar juga disebabkan oleh jumlah tenaga kesehatan dan tenaga medis di 37 unit Puskesmas belum berimbang dengan kunjungan pasien yang tercatat sebanyak 841 orang tenaga Puskesmas dengan jumlah kunjungan pasien 2.143.523 orang.

Sebagaimana penelitian yang pernah dilakukan oleh M. Yoga Justri Pratama (2021), Pemerintah Kota Palembang dalam peningkatan kinerja pelayanan publik didasarkan pada fakta rendahnya kinerja pelayanan publik sebagaimana ditunjukkan oleh pelayanan yang tidak efektif, tidak responsif dan tidak berorientasi pada harapan masyarakat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa belum terpenuhinya tuntutan dan harapan masyarakat dalam kinerja pelayanan publik disebabkan karena adanya keterbatasan dalam kapasitas birokrasi pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, lemahnya political will pimpinan, rendahnya partisipasi

masyarakat dan adanya faktor endowment yang menghambat (Pratama, 2021).

Berdasarkan fenomena diatas maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui strategi penguatan kapasitas birokrasi pemerintah daerah di kota Makassar. Secara khusus, penelitian ini bertujuan untuk menemukan penguatan kapasitas birokrasi pemerintah kota Makassar *pasca* pandemic covid-19.

## **METODE**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk mengumpulkan data berbagai sumber sehingga diperoleh hasil mendalam terhadap sebuah fenomena. Sesuai dengan judul penelitian, maka penelitian ini dilakukan di kota Makassar selama kurang lebih 1 bulan. Data diperoleh dengan cara analisis dokumen dan observasi. Analisis data dilakukan dengan menggunakan teori Miles dan Huberman antara lain yaitu reduksi data, penyajian data, verifikasi dan penarikan kesimpulan.

## **TINJAUAN PUSTAKA**

### **Kapasitas**

Milen (2001) dalam menegaskan bahwa kapasitas dapat diartikan sebagai kemampuan individual, organisasi dan sistem untuk menggerakkan dan mewujudkan fungsi-fungsinya secara efektif dan berkelanjutan, itu berarti kapasitas tidak hanya dipandang dari sudut pandang yang statis tetapi juga memiliki makna dinamis yang terus mengalami perubahan dan adaptasi berdasarkan tuntutan perubahan yang makin cepat dan variatif (Dhue & Frans, 2021). Grindle (2012) dalam (Rahman, 2021), mengatakan bahwa pembangunan kapasitas pegawai dilihat sebagai sebuah variasi strategi yang didalamnya mencakup

adanya dimensi, fokus, dan berbagai jenis aktivitas, sebagai berikut: egalitarian dimana setiap partisipan didalamnya memiliki otoritas substantive dalam pengambilan keputusan dan setiap stakeholders memiliki kesempatan yang sama untuk merefleksikan aspirasinya dalam proses tersebut.

### **Birokrasi Pemerintah**

Menurut Prijono Tjiptoheryanto & Mandala (2010) dalam (Adnan, 2013), model birokrasi ideal Weber memiliki beberapa komponen utama yaitu (a) pembagian tugas/tanggungjawab yang jelas dan formal sehingga batas otoritas atau perann dari setiap unit organisasi dapat diketahui dengan jelas, (b) adanya hirarki tanggungjawab dan wewenang, dimana unit bawahan dikontrol oleh unit atasan, (c) pengelolaan kegiatan dan interaksi antar unit organisasi dilakukan berdasarkan dokumen resmi sehingga sifat hubungan dalam birokrasi formal dan impersonal, (d) pembagian tugas dan pengisian jabatan resmi dilakukan berdasarkan pertimbangan kompetensi teknis sehingga terhindar dari pertimbangan kroni atau paternalisti, (e) para individu dalam birokrasi dituntut bekerja penuh waktu dan umumnya dalam jangka waktu yang panjang dan (f) para birokrat bertindak atau berperan berdasarkan peraturan tertentu serta (g) birokrasi tidak memihak atau secara politik adalah netral.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Eade (1997) mengatakan bahwa pengembangan kapasitas pada dasarnya harus memenuhi 3 strategi utama yaitu (1) penguatan organisasi dan manajemen (2) penyediaan sumber daya sarana dan prasarana (3) *network* (Nugraha, 2004).

## **Penguatan organisasi dan manajemen**

Pandemi *Coronavirus Disease* (Covid19) menunjukkan tentang perlunya keluar dari rutinitas bagi para penyelenggara negara serta menerapkan pola serta cara baru yang lebih adaptif. Hal ini relevan dengan pesan dari Bapak Presiden RI Joko Widodo mengingatkan pentingnya perubahan birokrasi agar memiliki kemampuan adaptasi dengan berbagai kondisi, termasuk pandemi. Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) Tjahjo Kumolo mengatakan langkah penting untuk menciptakan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang unggul pasca pandemi yaitu (1) merumuskan manajemen ASN di era tatanan normal baru yang lebih menekankan pada sistem digital, (2) mengubah sistem perencanaan dan pengadaan ASN, (3) mengubah sistem pengembangan pegawai (panrb, 2020).

Reformasi birokrasi merupakan syarat mutlak yang harus dilakukan dalam rangka menjawab tantangan era reformasi. Menurut Data Wardana et.al (2017) dalam (Holipah & Asmawati, 2021), Perubahan pola pemerintahan di Indonesia seiring dengan reformasi birokrasi, perubahan diperlukan karena situasi pemerintahan terus mengalami pergeseran, sistem lama tentu tidak cocok diterapkan pada era pemerintahan Indonesia saat ini. Seluruh pemerintah daerah wajib melaksanakan reformasi birokrasi secara konsisten. Hal ini sesuai dengan *grand design* 2010202 yang menegaskan pentingnya penerapan *clean government* dan *good government* yang secara prinsip dan universal dibutuhkan oleh masyarakat. Capaian birokrasi pemerintah provinsi Sulawesi Selatan pada tahun 2014 nilai RB yakni 44,43 (C), tahun 2015 meningkat menjadi 55,44 (CC), nilai RB tahun 2016 yaitu 57,92 (CC) (Sulselprov, 2018).

Sejumlah strategi guna pemulihan pasca pandemic covid antara lain (1) revolusi sumber

daya manusia dan percepatan reformasi birokrasi, (2) rekonstruksi kesehatan, ekonomi, sosial dan budaya, (3) restorasi ruang kota yang inklusif menuju kota nyaman kelas dunia. Secara teknis, pemerintah kota Makassar telah menyelenggarakan beberapa program strategis yaitu program Lorong Wisata.

Program ini merupakan penjabaran dari misi revolusi Sumber Daya Manusia (SDM) dan percepatan reformasi birokrasi menuju SDM kota yang unggul dengan pelayanan public kelas dunia bersih dari indikasi korupsi. Lorong wisata adalah pintu seluruh program strategis pemerintah kota (pemkot). Program lorong wisata bertujuan untuk meningkatkan dan memulihkan kembali ekonomi di kota Makassar sesuai dengan program yang terangkum dalam Makassar *recover* dengan memberdayakan Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM). Sebagai contoh, wisata lorong Makassar, Pemerintah Kota Makassar meresmikan wisata lorong Bambapuang, Kecamatan Makassar bertepatan pada peringatan hari ulang tahun kota Makassar ke-414 tahun 2021.

Reformasi birokrasi pasca pandemi sama halnya dilakukan kota Malang, sebagaimana dalam penelitian Bayu Karunia Putra et.al (2021) berjudul “Reformasi Birokrasi dalam Pelayanan Publik melalui Mobile JKN di kota Malang”, yaitu untuk meningkatkan pelayanan peserta Jaminan Kesehatan Nasional, maka BPJS mengeluarkan sebuah aplikasi yakni aplikasi mobile JKN afalah salah satu bentuk transformasi digital dari model bisnis BPJS kesehatan. Adanya program JKNKIS ini memberikan kemudahan bagi masyarakat Malang Raya (Putra et al., 2021).

## **Penyediaan Sumber Daya Sarana dan Prasarana**

Sarana dan prasarana merupakan salah satu factor pendukung yang berpengaruh dalam

setiap pelaksanaan kegiatan program kerja. Oleh karena itu, setiap pelaksanaan kegiatan apapun perlu memperhatikan dan mempersiapkan sarana dan prasarana penunjang yang akan digunakan. Ketersediaan sarana dan prasarana yang memadai dan mampu dipergunakan dan dikelola secara sistematis, efektif dan efisien akan berdampak pada peningkatan mutu secara kuantitas maupun kualitas (Farid et al., 2022). Peraturan Wali Kota Makassar no.22 tahun 2020 di wilayah kota Makassar yaitu dilakukan pembatasan aktivitas, pembuatan posko dan pembatasan ruangan hal ini sebagai proses pencegahan dan pengendalian penularan Covid diwilayah kota Makassar. Ada beberapa sarana dan prasarana yang disiapkan seperti tempat cuci tangan, penyediaan *hand sanitizer*, penerapan jaga jarak, memakai masker dan pemeriksaan suhu tubuh. Hal ini dilakukan agar masyarakat tetap mematuhi protokol kesehatan yang dianjurkan pemerintah dan dapat menekan angka penyebaran covid.

Bentuk pengembangan sarana prasarana lainnya seperti perluasan kapasitas Bandara Sultan Hasanuddin, pembangunan transportasi kereta api, jalan *by pass* Makassar, Maros, Sungguminasa dan Takalar, tol layang dan pelabuhan. Semua proyek tersebut menggunakan anggaran APBN. Mengenai kapasitas bandara sultan hasanuddin yang dulunya hanya memuat 7 juta penumpang per tahun, kini diperluas menjadi 13 juta penumpang per tahun. Sementara itu, disisi lain pembangunan tol layang pettarani yang kini sudah 100 persen rampung, tol ini diharapkan dapat mengurangi tingkat kemacetan di kota Makassar. Pengembangan sarana prasarana menjadi sangat penting untuk direalisasikan, pasalnya bukan hanya kota Makassar yang berfokus untuk hal tersebut. Hal ini sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh Afiful Ikhwan (2022) berjudul “Manajemen

Sarana Prasarana di Era Disrupsi sebagai Pendukung Proses Pembelajaran Pasca Pandemi Covid-19”, dimana penelitian ini berfokus kepada proses manajemen sarana prasarana sebagai pendukung proses pembelajaran di SD Muhammadiyah Inovatif Ponorogo. Hasil penelitian menunjukkan bahwa (a) sarana dan prasarana yang berkualitas akan meningkatkan kualitas peserta didik baik dalam bidang akademik maupun non akademik, (b) manajemen sarana dan prasarana dilakukan dengan adanya perencanaan, pengadaan, penggunaan serta penghapusan sarana prasarana sekolah dan (c) penekanan sarpras di SD Muhammadiyah inovatif Mlarak Ponorogo berfokus kepada upaya mendukung pembelajaran daring oleh para guru dengan meningkatkan internet, *personal computer* (PC), laptop dan *handphone*.

### **Network**

Kolaborasi penting untuk dilakukan karena merupakan bentuk kerja sama yang dilakukan pihak-pihak yang memiliki kesamaan tujuan dan saling memberikan manfaat satu dengan yang lainnya. Peran kolaborasi dalam sistem pemerintahan sebagaimana dalam penelitian Mutiarawati & Sudarmo (2017) dalam (Perdana et al., 2021), juga turut membahas mengenai kolaborasi pemerintah dalam penanganan suatu bencana, yaitu di Kota Pekalongan. Dari temuan tersebut dapat disimpulkan bahwa pemerintah memang sangat membutuhkan bantuan stakeholders dengan komitmen dan sinergi yang baik serta saling mengisi satu dengan yang lain agar dapat menanggulangi bencana dengan optimal.

Sementara disisi lain kota Makassar, melalui *Asian Development Bank* (ADB) tertarik memberikan bantuan kepada pemerintah kota Makassar. Bentuknya, untuk percepatan pembangunan infrastruktur pasca pandemic covid-19. Perjanjian tersebut secara

langsung disetujui oleh wali kota Makassar, Danny Pomanto bersama *Vice Director of Private Sector Operations and Public Private Partnership*, ADB. Adapun bentuk kolaborasi internasional tersebut adalah bagaimana penataan kawasan kumuh. Beberapa langkah yang harus dilakukan untuk mengatasi kawasan kumuh ditandai dengan pembaruan peta dan kedua menganalisis dengan baik yang menjadi prioritas utama dengan melihat dari aspek sosial. Pengelolaan kawasan kumuh, ada beberapa kriteria yang harus dipenuhi seperti drainase, sampah, air minum, pengelolaan pembakaran. Diketahui ada 12 titik yang menjadi konsen utama penataan kawasan kumuh dengan revitalisasi seperti Kecamatan Manggala, Kecamatan Biringkanaya dan Kecamatan Tamalanrea. Kerja sama Pemkot Makassar dengan ADB tersebut sudah berlangsung sejak 2018 lalu.

## KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dapat diketahui bahwa secara umum penguatan kapasitas birokrasi pemerintah kota Makassar *pasca* pandemi cukup baik. Pemerintah kota Makassar telah menempuh

## DAFTAR PUSTAKA

- Adnan, M. F. (2013). Pengaruh Birokrasi Pemerintahan Daerah dalam Upaya Peningkatan Pelayanan Publik. *Ilumanlis*, XII(2), 196–203.
- Dhue, J. I. R., & Frans. (2021). Penguatan Kapasitas Pemerintah Merencanakan Pembangunan Desa di Desa Oben Kabupaten Kupang. *Warta Governance: Jurnal Pemerintahan*, 2(2), 335–356. <https://journal.unwira.ac.id>
- Farid, A., Mudhofir, & Subaidi. (2022). Inovasi Manajemen Sarana dan Prasarana dalam Memenuhi Standar

langkah-langkah untuk meningkatkan kapasitas birokrasi baik, sebagaimana 3 strategi utama dalam meningkatkan kapasitas menurut Eady (1997). Pertama, penguatan organisasi dan manajemen, indikator ini berfokus pada upaya yang dilakukan untuk mengatasi permasalahan pemerintahan baik melalui visi misi, struktur organisasi, reformasi dan lainnya. Peneliti mengkaji dari segi reformasi birokrasi, pemerintah kota Makassar rutin melalui evaluasi terhadap kebijakan. Setelah pandemi tahun 2021, begitu banyak program strategis dari pemerintah kota Makassar, salah satunya adalah program lorong wisata. Program ini bertujuan untuk memulihkan pendidikan dengan mendukung hak anak yang putus sekolah. Kedua, penyediaan sumber daya sarana dan prasarana, pemerintah kota Makassar mengeluarkan anggaran 300 triliun lebih untuk mendukung pembangunan tol layang, perluasan bandara Soekarno Hatta dan lainnya. Ketiga, perluasan *networking*, pemerintah kota Makassar telah menjalin kerja sama dengan *Asian Development Bank* (ADB) untuk mendukung pemulihan ekonomi *pasca* pandemi.

Nasional Pendidikan Mewujudkan Generasi yang Kuat Keimanan dan Ekonomi. *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*, 8(02), 2183–2188. <https://jurnal.stie-aas.ac.id/index.php/jei/article/view/5873/2432>

- Hamzah, O. S. (2014). Perilaku Birokrasi Pemerintah dalam Pelayanan Puskesmas di Kota Makassar. *Jurnal Administrasi Publik*, 4(1), 31–45.
- Holipah, & Asmawati. (2021). Reformasi Birokrasi di Badan Pusat Statistik Kota Palembang. *Jurnal Manajemen Dan Ilmu Administrasi Publik*, 3(4), 315–323.
- Nugraha. (2004). Pengembangan Kapasitas (Capacity Building) dalam Mendukung

- Pelaksanaan Otonomi Daerah. *Jurnal Ilmu Administrasi*, 1(3), 1–10. <http://jia.stialanbandung.ac.id/index.php/jia/article/view/334/308>
- panrb. (2020). *Menuju Birokrasi Adaptif Pasca Pandemi*. menpan.go.id.
- Perdana, V. A., Syafiqurrohman, A., Noor, M., Eko, C., Hanif, N. A., Ahsan, M. M., Husein, R., & Yogyakarta, U. M. (2021). Collaborative Governance Dalam Penanggulangan Covid-19 Studi Kasus: Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Muhammadiyah Covid-19 Command Center. *JHIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 6(2), 247–264.
- Pratama, M. Y. J. (2021). Pembangunan Kapasitas Birokrasi Pemerintah Daerah dalam Peningkatan Kinerja Pelayanan Publik. *Junaidi: Jurnal Ilmu Administrasi Dan Informasi*, 1(1), 11–26. <https://ejournal.stiabpd.ac.id/index.php/junaidi/article/view/4>
- Putra, B. K., Dewi, R. M., Fadilah, Y. H., & Roziqin, A. (2021). Reformasi Birokrasi dalam Pelayanan Publik melalui Mobile JKN di kota Malang. *Jurnal Ilmiah Publika*, 9(1), 1–13. <http://jurnal.ugj.ac.id/index.php/Publik/article/view/5325/2487>
- Rahman, A. G. (2021). Penguatan Kapasitas SDM-ASN berbasis Kinerja di Bappeda Kabupaten. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik (JIAP)*, 7(1), 121–127. <https://jiap.ub.ac.id/index.php/jiap/article/view/1149/1498>
- Rusmanto, W. (2022). Tantangan Birokrasi di Masa Pandemi Covid-19 dalam Perspektif Administrasi Publik. *JIP (Jurnal Inovasi Penelitian)*, 1(8), 2613–2620.
- Sulseprov. (2018). *Refomasi Brokrasi Secara Konsisten Mewujudkan Birokrasi Pemerintahan yang Bersih dan Akuntabel*.