

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. *Capacity Building*

1. *Pengertian Capacity Building*

Dalam kajian teoritik mengenai manajemen politik, *capacity building* merupakan salah satu konsep dasar yang berkembang cukup pesat sejak awal 1990-an khususnya sejalan dengan penurunan daya dukung (*resource*) baik yang berupa kemerosotan lingkungan, inefisiensi dan inefektifitas pembangunan dan sejenisnya. *Capacity building* memberikan sebuah harapan yang baik khususnya dalam kerangka mewujudkan tujuan, yaitu dalam rangka peningkatan efektifitas dan efisiensi manajemen publik menuju realisasi tujuan yang diharapkan.

Sebelum disajikan kajian teoritis mengenai *capacity building* terlebih dahulu diuraikan pemahaman mengenai *capacity* atau kapasitas itu sendiri. Banyak aktifitas peningkatan kapasitas menghadapi kendala, seperti para mitra yang satu sama lain memiliki pemahaman yang berbeda mengenai kapasitas. Isu mendasar dalam peningkatan kapasitas adalah bagaimana mengartikan kapasitas: apakah yang sedang diperkuat, kapasitas untuk apa. Organisasi dan para ahli mendefinisikan kembali kapasitas dan peningkatan sepanjang tahun 1990-an yang menghasilkan definisi konseptual dan operasional.

Milen (2004:12) menyebutkan kapasitas adalah kemampuan individu, organisasi atau sistem untuk menjalankan fungsi sebagaimana mestinya secara efisien, efektif dan terus-menerus. Istilah “sebagaimana mestinya” menegaskan

bahwa fungsi tersebut harus spesifik dan didefinisikan dalam setiap kasus yang harus disesuaikan dengan dasar beberapa kriteria. Dalam prakteknya, fungsi sebagaimana mestinya diterapkan dalam arti bahwa kapasitas tersebut harus dikaitkan dengan tugas pokok yang diterapkan dari pekerjaan tim organisasi atau sistem.

Dalam pemikiran dewasa ini adalah kaitannya dengan manajemen strategis, kemudian fungsi dianggap sesuai jika telah turut menyumbang tercapainya misi dan tujuan strategis dari tim, organisasi atau sistem. Bagaimanapun kurang memperhatikan tugas inti bukan berarti kurang memperhatikan perlunya untuk menyesuaikan kapasitas dengan kebutuhan-kebutuhan dan tantangan-tantangan baru. Brown (2003:9) juga mengemukakan pemahaman mengenai kapasitas:

“What exactly “capacity” and how can it be measured ? There is a multitude of concept and definition about what exactly “capacity” is. Usually they all refer to the abilities of individuals or organizations to perform functions and to achieve stated objectives. However, capacity means more than technical competence, or the availability of sufficient financial or material resources. The capacity concept includes how such “inputs” area being applied and used to produce certain outputs, results, outcome. May authors see capacity as something that is dynamic, multidimensional, and directly or indirectly influenced by conceptual factors”.

(Apakah sebenarnya kapasitas itu dan bagaimana cara mengukurnya? Ada sangat beragam konsep dan definisi atas istilah “capacity” tersebut. Umumnya kapasitas adalah kemampuan dari individual atau organisasi untuk menunjukkan fungsinya dan mendapatkan nilai obyektifnya. Bagaimanapun juga kapasitas berarti lebih dari sekedar kompetisi teknik, atau ketersediannya kemampuan finansial atau sumber materi. Konsep kapasitas juga mengandung bagaimana suatu input digunakan dan diterapkan untuk menghasilkan output tertentu, hasil dan pengeluaran. Banyak pengarang atau penulis melihat kapasitas sebagai sesuatu yang dinamis, multidimensional dan secara langsung atau tidak langsung dipengaruhi faktor kontekstual).

Definisi tersebut menggarisbawahi bahwa kapasitas sangat kompleks, tidak sekedar tertuju pada kemampuan atau kompetensi teknis tetapi juga bagaimana

menerapkan atau menggunakan sumber sebagai “input” untuk menghasilkan keluaran yang berkualitas. Lebih lanjut dijelaskan bahwa:

“*Capacity is the ability of an individual or organization or a system to perform functions and to meet objectives effectively and efficiently. This should be based on a continuing review of the framework conditions, and a dynamic adjustment of functions and objectives (GTZ, 2003:10)*” (Kapasitas adalah kemampuan dari suatu individu atau organisasi atau suatu sistem dalam menunjukkan kegunaannya serta keefektifannya dan keefisienan obyeknya. Ini harus didasarkan pada suatu kondisi kerja yang terus-menerus dan suatu pengaturan dinamis dari fungsi dan obyek).

Kapasitas memiliki banyak dimensi. Bukannya statis, tetapi merupakan bagian proses dinamis yang berkelanjutan. Demikian pula dengan kapasitas individu, organisasi atau sistem tidak pernah berhenti atau dalam keadaan siap tetapi perlu diperbaharui dan ditumbuhkan terus menerus. Kapasitas tidak berdiri sendiri, tetapi dikaitkan dengan kinerja, sebagai contoh, cara kerja yang buruk dari seseorang, organisasi atau sistem dikaitkan dengan tujuan atau kriteria kinerja bisa dikarenakan oleh banyaknya kelemahan kapasitas atau yang oleh Milen (2004:35) disebut sebagai kelonggaran kapasitas.

Oleh karena itu Campubaso dan Davis (dalam jurnal Wardoyo dan Prabowo, H, 2003:5) memberikan pemahaman tentang *capacity building* sebagai berikut:

“*Capacity building* adalah pembangunan ketrampilan (*skills*) dan kemampuan (*capabilities*), seperti kepemimpinan, manajemen, keuangan dan pencarian dana, program dan evaluasi, supaya pembangunan organisasi efektif dan berkelanjutan ini adalah proses membantu individu atau kelompok untuk mengidentifikasi dan menemukan permasalahan dan menambah wawasan, pengetahuan dan pengalaman yang dibutuhkan untuk memecahkan masalah dan melakukan perubahan.”

Capacity bulding menurut Ismawan (dalam jurnal Wardoyo dan Prabowo,

H, 2003:5) memberikan pengertian lain mengenai *capacity building*, yaitu

“Capacity building difasilitasi melalui penetapan kegiatan bantuan teknik meliputi pendidikan dan peliputan, bantuan teknik khusus (*specific technical assistent*) dan penguatan jaringan. Kebanyakan koperasi menghadapi persoalan mengenai keberlanjutan aktifitas mereka. Sebab ketidakmampuan mengenai keberlanjutan mereka dapat bermacam macam mulai dari ketergantungan terhadap support baik bagi pemerintah dan donor, hanya merupakan proyek yang didisain untuk sementara waktu saja, ketiadaan sistem yang memadai dan ketidakmampuan beradaptasi dengan situasi pasar yang ada. Menghadapi masalah ini kiranya perlu diingat bahwa aktifitas koperasi hanya akan dapat memberikan kontribusi yang signifikan terhadap ekonomi rakyat manakala pelayanan yang diberikan dapat berlanjut”.

Selanjutnya, pemahaman mengenai *capacity building* dikemukakan oleh Brown (2001:10) dalam jurnal *The Capacity Building For Local Government Toward Good Governance*:

“Common to all charaterizations of capacity bulding is the assumption that capacity is linked to performance a need for capacity building is of ten identity when performance is in adkuate or falters, more over, capacity building is only perceived as effective if it contributes together performance”.

Sedangkan menurut James (1998:xv) memberikan pengertian *capacity building* sebagai:

“Attemp to enhance the ability of people of developing nations to develop essential politics and management skills necessary to build their nation's human, economics, social political and cultural structures so as to their proper place in global affairs”.

Capacity building adalah upaya untuk meningkatkan kemampuan rakyat negara sedangkan berkembang untuk mengembangkan ketrampilan manajemen

dan kebijakan yang esensial yang dibutuhkan untuk membangun struktur budaya, sosial politik, ekonomi dan SDM sehingga mereka eksis dalam pencatatan global.

Pengertian lain mengenai *capacity building* juga dikemukakan oleh Sensions (1993:15) yang memberikan definisi:

“Capacity building usually is understood to mean helping governments, communities and individuals to develop the skill and expertise needed to achieve their goals. Capacity building program, often designed to strengthen participant’s abilities to evaluate their policy choices and implement decisions effectively, may include education and training, institutional and legal reform, as well as scientific, technological and financial assistance”.

Dapat diartikan bahwa *capacity building* umumnya dipahami sebagai upaya membantu pemerintah, masyarakat ataupun individu dalam mengembangkan keahlian dan ketrampilan yang dibutuhkan untuk mewujudkan tujuan mereka. Program pembangunan kapasitas seringkali didesain untuk memperkuat kemampuan dalam mengevaluasi pilihan kebijakan mereka dan menjalankan keputusan keputusannya secara efektif. Pembangunan kapasitas bisa meliputi pendidikan dan pelatihan, reformasi, peraturan dan kelembagaan dan juga asistensi finansial, teknologi dan keilmuan.

Lebih spesifik dari pengertian tersebut diatas, *“The extent to which they (staff) demonstrate concrete contribution to personal, organizational and community development”* (sampai seberapa jauh staf mampu menunjukkan kontribusi yang nyata terhadap pembangunan personal, organisasi masyarakat).

(Janed L. Finn & Barry Check Soway, 1998:4).

Menurut World Bank dalam Riyadi (2005, h.62) menekankan perhatian *Capacity Building* pada:

- a. Pengembangan Sumber Daya Manusia; *training*, rekrutmen dan pemusatan pegawai profesional, manajerial dan teknis,
- b. Keorganisasian yaitu pengaturan struktur, proses, sumber daya dan gaya manajemen,
- c. Jaringan kerja (*network*), berupa koordinasi, aktifitas organisasi, fungsi network, serta informasi formal dan informal,
- d. Lingkungan organisasi, yaitu aturan(*rule*) dan undang undang (*legislation*) yang mengatur pelayanan publik, tanggung jawab dan kekuasaan antara lembaga, kebijakan yang menjadi hambatan bagi *developments tasks*, serta dukungan keuangan dan anggaran,
- e. Lingkungan kegiatan lebih luas lainnya, meliputi faktor faktor politik ekonomi dan situasi kondisi yang mempengaruhi kinerja.

Dalam konteks ini yang perlu dicermati adalah dimensi waktu dibutuhkan nya atas dimulainya upaya pengembangan kapasitas dimana *capacity building* sering dipandang penting untuk dilakukan ketika kinerja mengalami kemerosotan beberapa kajian menunjukkan bahwa *capacity building* diperlukan setiap waktu secara terus menerus tidak saja ketika kinerja menurun. Oleh karenanya *capacity building* disebut sebagai *continuing process*. Dimana proses yang berkelanjutan ini jelas melibatkan adanya sumber daya manusia yang terkait dengan program peningkatan kapasitas sehingga terwujud perbaikan kinerja yang akan terus meningkat.

2. Proses *Capacity Building*

Konsep *capacity building* dalam proses pelaksanaannya memiliki objek yang akan mendapat pengkapasitasan. Dalam hal ini, proses *capacity building* terdiri atas tiga jenis, yaitu manusia, organisasi, dan sistem nilai (Randy & Riant, 2007, h.4). Pengkapasitasan manusia dalam arti memampukan manusia baik dalam konteks individu maupun kelompok. Salah satu contohnya adalah memberikan *training* atau pelatihan kepada anggota organisasi. Kemudian pengkapasitasan

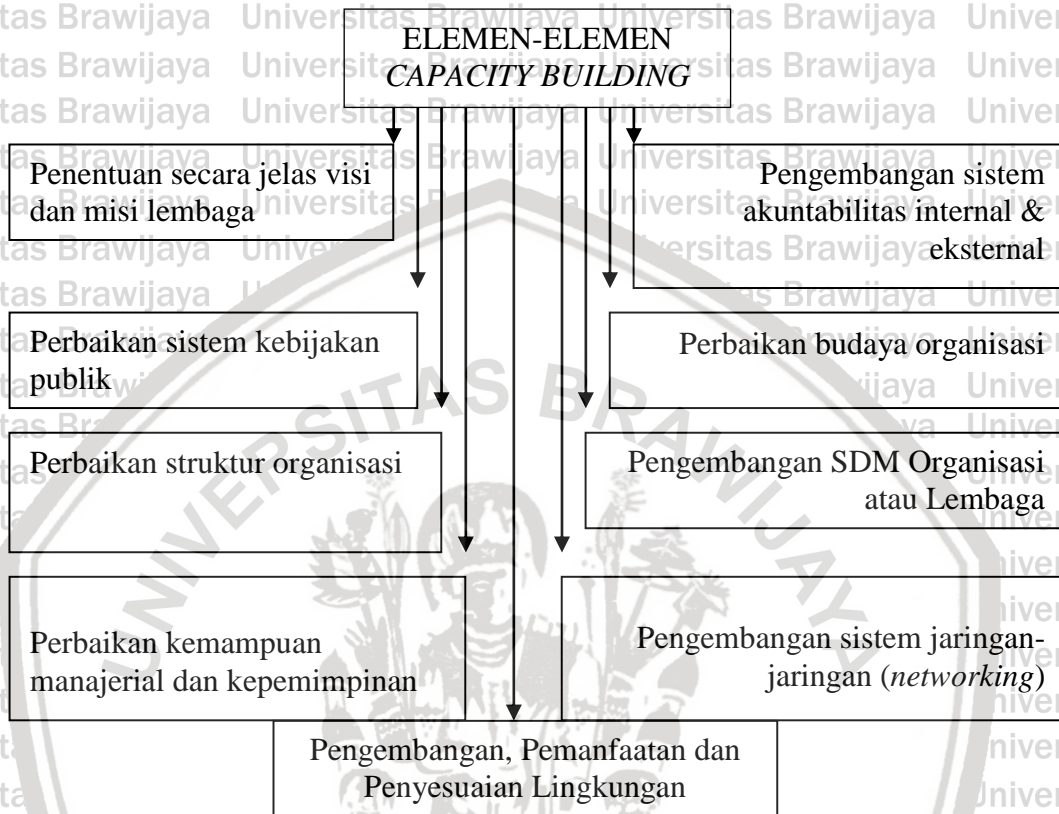
organisasi dilakukan dalam bentuk restrukturisasi organisasi yang hendak menerima daya atau kapasitas tersebut. Dan yang ketiga adalah pengkapasitasan sistem nilai. Sistem nilai yaitu “aturan main”. Dalam cakupan organisasi, sistem nilai berkenaan dengan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga, sistem dan prosedur, serta peraturan koperasi. Pada tingkat yang lebih maju, sistem nilai terdiri pula atas budaya organisasi, etika dan *good governance*.



3. Elemen-Elemen *Capacity Building*

Gambar 1

Elemen-Elemen *Capacity Building*



Sumber: (Riyadi, 2004:66)

Suatu hal yang harus dipahami bahwa elemen-elemen yang harus dikembangkan sebagaimana gambar diatas harus dilihat sebagai satu kesatuan, sebagai sebuah sistem, apabila dibenahi yang satu maka dapat mempengaruhi yang lain. Bila dicermati, elemen-elemen ini menyangkut kemampuan, proses (penciptaan dan penerapan teknik atau metode yang tepat), *feedback* (perbaikan input dan output) dan lingkungan (penciptaan situasi dan kondisi yang kondusif).

Mendasarkan diri pada pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas maka *capacity building* merupakan sebuah hal yang dibutuhkan dan tidak bisa ditawar-

tawar lagi. Kapasitas kebijakan juga menjadi sangat penting karena hal ini akan sangat menentukan kemampuan penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka peningkatan kualitas.

Sebagian ilmuwan memaknai *capacity building* sebagai *capacity development* atau *capacity strengthening*, mengisyaratkan suatu prakarsa pada pengembangan kemampuan yang sudah ada (*existing capacity*). Sementara yang lain lebih merujuk pada *constructing capacity* sebagai proses kreatif membangun kapasitas yang belum nampak (*not yet exist*). Jadi *capacity building* merupakan yang dimaksudkan untuk mengembangkan suatu ragam strategi meningkatkan *efficiency*, *effective* dan *responsiveness* kinerja suatu organisasi. yakni *efficiency*, dalam hal waktu (*time*) dan sumber daya (*resource*) yang dibutuhkan guna mencapai *out come*, *effectiveness* berupa kepastian usaha yang dilakukan demi hasil yang diinginkan, dan *responsiveness* yakni bagaimana mensinkronkan antara kebutuhan dan kemampuan untuk maksud tersebut.

4. Persyaratan-persyaratan dalam Capacity Building

Ada beberapa persyaratan yang perlu diketahui sebelum sebuah program peningkatan kapasitas pemerintahan (khususnya pemerintahan daerah) dilakukan.

Persyaratan-persyaratan itu antara lain partisipasi, inovasi, akses informasi, akuntabilitas dan kepemimpinan (Yuwono, 2003).

1) Partisipasi

Partisipasi merupakan salah satu persyaratan yang sangat penting karena menjadi dasar seluruh rangkaian kegiatan peningkatan kapasitas. Partisipasi dari semua level, tidak hanya level staf atau pegawai saja, tetapi juga level pimpinan atas, menengah dan bawah sangat dibutuhkan dalam penyelenggaraan program peningkatan kapasitas pemerintahan daerah. guna mewujudkan hal ini, maka sudah semestinya inisiatif partisipasi ini

dibangun sejak awal hingga akhir program peningkatan kapasitas dalam rangka menjamin kontinuitas program.

2) Inovasi

Inovasi juga merupakan persyaratan lain yang tidak kalah penting mendesak. Harus diakui bahwa inovasi adalah bagian dari program peningkatan kapasitas, khususnya dalam kerangka menyediakan berbagai alternatif dan metode peningkatan kapasitas yang bervariasi, dan menyenangkan. Hampir tidak mungkin terjadi peningkatan kapasitas tanpa diikuti oleh inovasi (karena *capacity building* merupakan bentuk dari sebuah inovasi). Inovasi penting karena pekerjaan bukanlah sesuatu yang statis sifatnya, tetapi justru dinamis sesuai dengan tuntutan publik yang kian tinggi.

3) Akses informasi

Akses terhadap informasi merupakan persyaratan lain yang tidak kalah pentingnya dalam melakukan program peningkatan kapasitas. Pada bentuk organisasi yang tradisional dan birokratis, semua informasi dipegang dan dikuasai oleh pimpinan. Kondisi seperti ini jelas tidak memungkinkan peningkatan kapasitas. Sebaliknya, peningkatan kapasitas salah satunya harus dimulai dengan memberikan akses dan kesempatan untuk memperoleh informasi secara cukup baik dan efektif guna mendukung program yang akan dilaksanakan.

4) Akuntabilitas

Akuntabilitas juga merupakan persyaratan lain yang tidak kalah urgennya. Akuntabilitas penting untuk menjaga bahwa program peningkatan kapasitas juga harus dikendalikan sedemikian rupa sehingga menuju pada suatu hasil yang diinginkan. Dengan kata lain akuntabilitas dibutuhkan dalam rangka penjaminan bahwa program peningkatan kapasitas pemerintahan daerah merupakan kegiatan yang *legitimate*, kredibel, akuntabel dan bisa dipertanggungjawabkan.

5) Kepemimpinan

Persyaratan yang terakhir adalah kepemimpinan. Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas kepemimpinan memegang peranan penting dalam kesuksesan program peningkatan kapasitas organisasi. Kepemimpinan yang dipersyaratkan dalam peningkatan kapasitas antara lain adalah keterbukaan (*openness*), penerimaan terhadap ide-ide baru (*receptivity to new ideas*), kejujuran (*honesty*), perhatian (*caring*), penghormatan terhadap harkat dan martabat (*dignity*) serta penghormatan kepada orang lain (*respect to people*). Semakin pemimpin memberikan kepercayaan dan suasana kondusif pada staf untuk berkembang, maka akan semakin sukseslah program peningkatan kapasitas dalam sebuah organisasi.

5. Dimensi dan Fokus *Capacity Building*

Tabel 1

Dimensi dan Fokus *Capacity Building*

| Dimensi | Fokus | Jenis aktifitas |
|--|--|--|
| Pengembangan Sumber Daya Manusia (<i>HRD</i>) | Ketersediaan tenaga profesional dan personil teknis | Training sistem upah (<i>salaries</i> , kondisi kerja, rekrutmen) |
| Penguatan organisasi (<i>organizational strengthening</i>) | Sistem manajemen, meningkatkan kinerja tugas dan fungsi spesifik mikrostruktur | Sistem insentif, pemanfaatan personil, <i>leadership</i> , kultur, organisasi, komunikasi, struktur manajerial |
| Reformasi Kelembagaan (<i>institutional reform</i>) | Institusi dan sistem, makrostruktur | Aturan main rezim ekonomi dan politik, perubahan kebijakan dan hukum, reformasi konstitusional |

Sumber (Grindle, 1997)

Dari uraian tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa dimensi dan fokus *capacity building* merupakan unsur yang berkesinambungan, yang diimplementasikan kepada jenis aktifitasnya yang secara terinci berdasar pada penguatan suatu organisasi dan/atau lembaga dengan menitikberatkan pada sumberdaya manusianya untuk mengatur dan meningkatkan yang mana tidak hanya pada tugas dan fungsi manajemennya, tetapi juga menentukan kebijakan.

Sedangkan UNDP memfokuskan pada tiga dimensi, yaitu:

- a. Tenaga kerja atau (dimensi *human resources*), yaitu kualitas sumber daya manusia dan cara sumber daya manusia dimanfaatkan,

b. Modal (dimensi fisik) menyangkut sarana material, peralatan, bahan-bahan yang diperlukan dan ruang atau gedung,

c. Teknologi, yaitu organisasi dan gaya manajemen, fungsi perencanaan, penentuan kebijakan, pengendalian dan evaluasi, komunikasi serta sistem informasi manajemen (Edralin 1997:148).

Disamping fokus yang ada diatas, fokus *Capacity Building* juga dibagi menjadi tiga yakni:

a) *Capacity Building* Kelembagaan

Terminologi lembaga atau sering juga disebut konstitusi bukan merupakan terminologi yang asing. Sering kali kita menemui peristiwa yang berkaitan dengan persoalan kelembagaan bahkan tidak jarang pula terlibat langsung maupun tidak langsung didalamnya. Dari penggunaan istilah lembaga atau institusi itu sendiri, ada diantaranya yang dapat secara langsung diketahui atau dikenali wujudnya tetapi ada bagian yang lain yang lebih bersifat abstrak. Hal ini tidak lain karena dimensi yang komplit dan abstrak. Apabila kita hadapkan pada istilah institusi pendidikan, institusi politik ataupun institusi peradilan tentunya penggunaan dan pemakaian terhadap istilah institusi tersebut masih bersifat abstrak namun apabila istilah-istilah tersebut diuraikan lebih lanjut dengan menyebut “Universitas sebagai bagian dari institusi pendidikan”, “Partai politik merupakan wujud dari institusi politik dan “Pengadilan negeri merupakan bagian dari institusi peradilan”. Maka pemahaman akan istilah institusi akan bersifat komplit.

Seringkali kita terjebak dalam pemahaman yang keliru tentang arti institusi dan organisasi. Hal ini sangat mungkin terjadi karena dalam beberapa literatur

ilmu sosial, sering terjadi inkonsisten dalam membedakan antara organisasi dengan institusi sendiri. Institusi dan lembaga hampir selalu disamakan dengan organisasi sebagai suatu wadah atau kumpulan orang memiliki bentuk kongkrit dan formal. Padahal lebih dari itu institusi juga bisa merupakan kumpulan nilai yang berfungsi bersifat abstrak.

Berawal dari acuan ini maka Tampubolon (1997:4) memberikan pemahaman bahwa :

“Istilah institusi dalam pandangan ilmu memiliki makna yang luas. Institusi memiliki arti ganda. Pertama, institusi merupakan pola tingkah laku yang rasional dan rutin. Kedua, sebagai organisasi yang memiliki ciri khusus yang memasukkan, mengembangkan dan melindungi hubungan normatif daripada tindakan, serta melakukan fungsi dan jasa yang dipandang bernilai bagi lingkungannya”.

Pendapat lain yang mendasarkan pada pemahaman institusi sebagai organisasi sebagaimana yang diungkapkan Mubyarto (1998:11) yang memberikan definisi “Institusi sebagai wadah bagi semua usaha dan kegiatan masyarakat dalam pembangunan, yang membantu tugas-tugas pemerintah dalam rangka mengembangkan masyarakat swadaya, swakarya menuju masyarakat swasembada”. Definisi ini menegaskan bahwa lembaga atau institusi adalah organisasi yang dapat dimanfaatkan atau digunakan oleh masyarakat dalam pembangunan.

Dilain pihak pendapat tersebut terdapat juga pendapat yang mendefinisikan institusi lebih sebagai sebuah sistem nilai, sistem perilaku yang melekat dan diterapkan oleh masyarakat. Seperti yang dikemukakan oleh Koentjaraningrat dalam Sugianto (2002:19) yang menyebutkan bahwa “lembaga merupakan pranata sosial yang diartikan sebagai sistem tata kelakuan hubungan yang

bergerak pada aktivitas-aktivitas untuk memenuhi kompleks kebutuhan khusus dalam hidup bersama”.

Gupta (2003) menyebut institusi atau lembaga merupakan istilah yang berbeda dengan organisasi dimana institusi memiliki karakteristik yang variatif namun setidaknya terdapat 3 (tiga) elemen mendasar dalam sebuah konsep institusi, yaitu sebagai berikut:

- 1) Terdapat idealisasi dan anjuran mengenai nilai atau norma dalam berperilaku;
- 2) Terdapat ketaatan dan kelangsungan yang relatif berjangka panjang;
- 3) Nilai atau norma dapat ditetapkan dalam kelompok kecil dengan baik sebagaimana juga dalam seluruh masyarakat.

Dari pendapat tersebut, karakteristik institusi adalah terletak pada karakter normatif yang dicerminkan dalam nilai-nilainya dan peran dalam memberikan pengaruh pada bagian kecil atau besar dalam masyarakat. Di sisi yang lain, menurut Sugianto (2002:23) pengertian lembaga tidak selalu sama dengan institusi, akan tetapi lembaga lebih mengarah pada organisasi.

Konsep *Institutional Capacity* merupakan konsep yang terus berkembang hal ini juga ditegaskan oleh Segnestam dalam Willem (2003:10) :

“The concept of institutional capacity has evolved over the years: “the concept of institutional capacity is a moving target since the field has evolved over the years from a initial focus on building and strengthening individual organizations and providing technical and management training to support integrated planning and decision-making processes between institutions. Today institutional capacity often implies a broader focus of empowerment, social capital, and enabling environment, as well as the culture, values and power relations that influence us”. (“Konsep kapasitas institusional telah ada bertahun-tahun: ”konsep kapasitas institusional adalah target sejak lapangan telah ada bertahun-tahun dari awal fokus pada pembangunan dan penguatan organisasi individu dan memberikan dukungan teknis dan pelatihan manajemen terpadu untuk mendukung perencanaan dan pengambilan keputusan membuat proses

antara lembaga. Saat ini kapasitas kelembagaan sering menyiratkan fokus pemberdayaan yang lebih luas, modal sosial, dan lingkungan yang mendukung, serta budaya, nilai-nilai dan hubungan kekuasaan yang mempengaruhi kita”.

Konsep kapasitas kelembagaan (*institutional capacity*) telah berevolusi selama bertahun-tahun dan merupakan sasaran yang terus berubah dari fokus pada pengembangan dan penguatan individu, organisasi dan penyediaan teknik dan manajemen pelatihan guna mendukung perencanaan yang integral dan proses pembuatan keputusan antar institusi. Fokus ini tengah berkembang lebih luas menyangkut juga pemberdayaan (*empowerment*), modal sosial (*social capital*), perkembangan lingkungan sesuai dengan budaya nilai dan relasi kekuasaan yang mempengaruhi.

Dari beberapa pendapat tersebut dapat di jelaskan bahwa konsep kapasitas kelembagaan mendasarkan pada kajian kelembagaan yang dipandang tidak hanya sebagai organisasi yang terbatas, statis dan terputus-putus tetapi juga lebih luas yakni merupakan tatanan atau seperangkat aturan praktek dan proses yang menganjurkan peran perilaku untuk aktor aktor, kendala aktifitas harapan. Dengan demikian *institutional capacity* menghadirkan pengembangan lingkungan yang lebih luas yang membentuk basis dimana individu dan organisasi berhubungan.

Dalam konteks ini, pelatihan individu dan penguatan organisasi hanya dapat sukses dalam waktu yang lama jika konsisten dengan institusi yang ada atau membantu menstranformasi institusi tersebut sehingga tindakan tersebut berdasarkan pada aturan, proses dan praktek dapat berlangsung sepanjang waktu.

b) *Capacity Building* Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia (SDM) adalah faktor sentral dalam suatu organisasi.

Apapun bentuk serta tujuannya, organisasi dibuat berdasarkan berbagai visi untuk kepentingan manusia dan dalam pelaksanaan misinya dikelola untuk mempengaruhi perilaku. Komunikasi yang efektif akan menciptakan iklim kerja yang sehat atau kondusif dalam organisasi. Hal ini perlu diciptakan guna meningkatkan kreativitas dan dedikasi anggota organisasi. Secara umum dapat disimpulkan bahwa komunikasi adalah proses kegiatan menyampaikan warta atau berita informasi yang mengandung arti dari satu pihak kepada pihak lain dalam usaha untuk mendapatkan saling pengertian.

Seluruh kegiatan organisasi mengandung informasi yang berarti bagi kepentingan organisasi. Komunikasi dan interaksi sangat penting artinya dalam rangka meningkatkan kelancaran kegiatan organisasi, dan dapat menimbulkan atau meningkatkan rasa kesetiakawanan dan loyalitas, kegairahan kerja, moral, dan disiplin, pengendalian, pengetahuan, kecepatan memperoleh informasi, rasa tanggung jawab, saling pengertian, kerja sama dengan semua pihak, semangat kerja pegawai, perlindungan terhadap anggota organisasi dari gangguan di luar pihak.

6. Faktor-Faktor diperlukannya *Capacity Building*

Faktor-faktor perlunya dilakukan suatu *Capacity Building* di dalam organisasi, antara lain menyangkut:

a. Tantangan Utama di Masa Depan

Dewasa ini terdapat semacam konsensus di kalangan para ilmuwan khususnya mereka yang mendalami teori dan praktek-praktek organisasi bahwa tantangan utama yang dihadapi oleh umat manusia dewasa ini, yang diperkirakan akan terus berlanjut ke masa depan, ialah membuat semua jenis organisasi menjadi organisasi yang lebih baik. Pada dasarnya yang dimaksud dengan organisasi yang lebih baik adalah organisasi yang semakin tinggi tingkat efektivitasnya dalam upaya organisasi yang bersangkutan mencapai tujuan dan berbagai sasarannya, bagaimanapun bentuknya, apa pun strateginya, dalam bidang apa pun ia bergerak.

Pandangan demikian kian menonjol karena semakin disadari bahwa manusia modern adalah manusia organisasi. Karena manusia merupakan makhluk yang dinamis, baik secara internal dalam organisasi maupun secara eksternal, dalam arti interaksinya dengan lingkungannya, manusia selalu berada pada kondisi yang dituntut harus selalu berubah dan bahkan ada kalanya berada pada situasi ketidakseimbangan. Oleh karena itu pengenalan berbagai faktor yang menjadi penyebab timbulnya tuntutan mewujudkan perubahan terencana merupakan aspek yang sangat penting dari kehidupan organisasional manusia.

b. Tingkat Pendidikan Para Pekerja

Kenyataan menunjukkan bahwa baik di negara-negara industri yang sudah maju maupun di negara-negara dunia ketiga, tingkat pendidikan formal keluarga masyarakat semakin tinggi. Semakin tinggi tingkat pendidikan formal tersebut antara lain berakibat pada peningkatan tanggapan dalam hal

kariier dan perolehan pekerjaan serta penghasilan. Akan tetapi disisi lain, lapangan kerja tersedia tidak selalu sesuai dengan tingkat dan jenis pengetahuan serta ketrampilan yang dimiliki oleh pencari kerja tersebut.

Dalam situasi demikian, terdapat dua konsekuensi yang harus dihadapi oleh organisasi pengguna tenaga kerja, yaitu:

- 1) Menyelenggarakan pelatihan secara internsif dan terprogram agar para pegawai memiliki pengetahuan dan ketrampilan yang diperlukan, atau
- 2) Menawarkan pekerjaan yang sebenarnya memerlukan pengetahuan dan ketrampilan yang lebih rendah dari yang dimiliki oleh para pekerja bakat pendidikan formal yang pernah ditempuhnya yang apabila diterima oleh pekerja yang bersangkutan berarti tingkat imbalan yang diperoleh pun lebih rendah dari semula diharapkannya.

Jelaslah bahwa konfigurasi ketenagakerjaan menuntut kesiapan dan kesediaan manajemen melakukan perubahan, bukan hanya dalam bentuk berbagai kebijaksanaan manajemen sumber daya manusia, akan tetapi juga yang menyangkut kultur organisasi, etos kerja dan persepsi tentang pentingnya pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia.

7. Hambatan-Hambatan Dalam *Capacity Building*

Hambatan-hambatan dalam peningkatan kapasitas ini meliputi beberapa hal, antara lain resistensi *legal-prosedural*, resistensi dari pimpinan khususnya supervisor (pimpinan menengah dan bawah), resistensi dari staff itu sendiri, resistensi konseptual, dan juga mispersepsi tentang peningkatan kapasitas.

Menurut Yuwono dalam Riyadi (2005, h.67), hambatan-hambatan dalam *capacity building* ada lima macam, antara lain:

- a. Resistensi *legal-prosedural*, biasanya digunakan oleh pihak-pihak yang kurang atau tidak mendukung program peningkatan kapasitas ini dengan berbagai alasan. Walaupun barangkali penyebab utamanya adalah rendahnya motivasi mereka untuk berinovasi, berkompetisi serta tidak mau melakukan perubahan. Hal ini karena perubahan merupakan sesuatu yang dinamis dan jelas-jelas menolak paham dari kelompok *status-quo*.
- b. Resistensi dari pimpinan, khususnya supervisor ini mendasarkan diri pada argumen bahwa dengan peningkatan kapasitas, maka mau tidak mau kemampuan staf akan meningkat dan bisa saja mengancam kedudukan struktural mereka. Ini persepsi yang berlebihan tetapi bisa dimaklumi karena aspek motivasi dan kebutuhan kekuasaan.
- c. Resistensi dari staf, yang bervariasi bisa kecil ataupun besar tergantung kultur dan suasana yang ada dalam lingkungan organisasi tertentu. Hambatan yang paling utama adalah bahwa peningkatan kapasitas merupakan sebuah bentuk inovasi atau perubahan sehingga mereka mesti melakukan perubahan atau usaha-usaha inovatif lainnya. Mungkin ada sebagian staf yang kurang dinamis dan tidak positif menyambut perubahan sehingga berdampak negatif terhadap program peningkatan kapasitas tersebut.
- d. Resistensi konseptual terhadap konsep pembangunan kapasitas muncul karena program peningkatan kapasitas menimbulkan pekerjaan dan beban yang harus ditanggung oleh semua elemen dalam organisasi tertentu. Mereka berpendapat bahwa dengan lebih aktif akan menambah beban kerja mereka, padahal beban kerja ini belum tentu berkolerasi dengan penambahan upah.
- e. Mispersepsi bahwa *capacity building* akan menimbulkan *self capacity building*. Artinya kemampuan individu menjadi diagung-agungkan tanpa melihat aspek-aspek lainnya. Padahal, koordinasi, kooperasi, kolaborasi, kerjasama dan berbagai elemen dalam organisasi tersebut sangat menentukan keberhasilan program peningkatan kapasitas sebuah organisasi. Inilah persepsi keliru yang sering terjadi dalam konteks keorganisasian dewasa ini.

Bahwasanya hambatan-hambatan dalam peningkatan kapasitas memungkinkan memberi dampak negatif yang akan terjadi apabila pihak-pihak yang terkait di dalamnya kurang dinamis dan tidak positif terhadap adanya perubahan dengan memberikan persepsi yang salah tanpa melihat kemungkinan

aspek-aspek lain, seperti adanya koordinasi, kooperasi, kolaborasi dan juga kerjasama.

B. Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi daerah di Indonesia dilaksanakan dalam rangka desentralisasi di bidang pemerintahan. Desentralisasi itu sendiri setidaknya-tidaknya mempunyai tiga tujuan. Pertama, tujuan politik, yaitu demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara pada tataran infrastruktur dan suprastruktur politik. Kedua, tujuan administrasi, yakni efektivitas dan efisiensi proses-proses administrasi pemerintahan sehingga pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih cepat, tepat transparan serta murah. Ketiga, tujuan sosial ekonomi, yakni meningkatnya kesejahteraan masyarakat.

Secara etimologi kata otonomi atau *autonomy* berasal dari Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Dari arti yang demikian ini, dalam literature Belanda otonoi berarti "Pemerintahan Sendiri" (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dalam Sarundajang (2001:33) terbagi atas: "membuat undang-undang sendiri, melaksanakan sendiri, mengadili sendiri, menindaki sendiri". Hal yang sama seperti yang disampaikan oleh J. Wajong dalam Danamurti (2000:15) mengatakan bahwa otonomi adalah "kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus daerah, dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan pemerintahan sendiri".

Menurut Logemman dalam Abdullah (1996: 72), menyatakan bahwa:

"Otonomi sebagai kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonom dengan tujuan memberikan kesempatan kepada daerah untuk mempergunakan

prakarsanya sendiri dari segala macam kekuasaannya untuk mengurus kepentingan umum (penduduk). Pemerintahan yang demikian itu dinamakan otonom”.

Pengertian mengenai otonomi juga dipertegas oleh M. Arif Nasution (2000: v) dalam Abdullah (1996: 103), menyebutkan bahwa:

“Dalam suatu Negara Kesatuan, Otonomi tidak dapat dipahami sebagai pemberian kebebasan dari suatu daerah untuk melaksanakan fungsi pemerintahannya sesuai dengan kehendak daerah tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara komprehensif. Disadari sepenuhnya bahwa konflik kepentingan selalu terjadi dimanapun, karena di satu sisi ada keinginan untuk melaksanakan Otonomi sesuai dengan kewenangannya, tetapi di sisi lain dihadapkan dengan kepentingan dan keinginan untuk tetap memepertahankan Negara Kesatuan sebagai suatu Bangsa.”

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang dimaksud dengan

Otonomi Daerah yaitu hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat

sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan otonomi daerah dipengaruhi oleh faktor-faktor yang meliputi kemampuan si pelaksana,

kemampuan dalam keuangan, ketersediaan alat dan bahan dan kemampuan dalam

berorganisasi. Menurut Widjaja (2001:231) mengutarakan tentang otonomi daerah

yaitu: “otonomi daerah kewenangan daerah otonom untuk mengatur kepentingan

masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat

berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan”

Otonomi daerah tidak mencakup bidang-bidang tertentu, seperti politik luar

negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal dan agama. Bidang-

bidang tersebut tetap menjadi urusan pemerintah pusat. Pelaksanaan otonomi

daerah berdasar pada prinsip demokrasi, keadilan, pemerataan, dan

keanekaragaman.

Dengan menempatkan otonomi secara utuh pada daerah kabupaten dan daerah kota, telah memberikan arti khusus bagi terselenggaranya asas desentralisasi pemerintahan. Pelaksanaan asas desentralisasi menjadi semakin jelas, artinya pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat yang lebih atas tidak terlalu campur tangan terhadap urusan rumah tangga daerah. Otonomi daerah menjadi berkembang dan daerah lebih leluasa mengambil inisiatif pengurusan dan pengaturan urusan-urusan pemerintahan tanpa harus menunggu berbagai macam kebijakan atau arahan dari pusat.

Dari berbagai pendapat mengenai otonomi dan otonomi daerah seperti yang sudah dipaparkan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Otonomi Daerah adalah suatu hak, kewajiban dan wewenang daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri atau daerahnya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat itu. Jadi, meskipun daerah mempunyai hak dan wewenang yang dominan dalam mengurus rumah tangganya sendiri, bukan berarti Pemerintah Daerah dapat melaksanakn dengan sebebas-bebasnya, karena ada batasan-batasan yang berupa aturan dan harus dipatuhi untuk dapat bersama-sama mencapai tujuan nasional dan menjaga Persatuan dan Kesatuan Bangsa.

2. Pelaksanaan Otonomi Daerah

Sejak Januari 2001, Pemerintah Indonesia melaksanakan otonomi daerah.

Dengan memberi kewenangan kepada pemerintah kabupaten/kota untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan kecuali dalam bidang moneter, agama, kehakiman, keamanan dan pertahanan, hubungan luar negeri, dan lintas kabupaten/kota. Sebagai sebuah perubahan yang sangat radikal, pelaksanaan

otoda telah menimbulkan pro dan kontra dalam masyarakat. Banyak kekhawatiran yang muncul bahwa otoda akan memperburuk pelayanan publik, memperluas praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), dan menimbulkan raja-raja kecil yang sulit dikendalikan oleh masyarakat sipil yang di daerah pada umumnya masih sangat lemah. Di lain pihak pelaksanaan otoda juga melahirkan berbagai macam optimisme baru seperti munculnya pemerintah yang lebih responsif, akuntabel, dan partisipatif.

Pelaksanaan otonomi daerah menggariskan adanya pendelegasian wewenang (desentralisasi) kepada daerah dalam administrasi pembangunan di daerah, yaitu makin meningkatkan dan memantapkan kewenangan yang lebih besar kepada daerah mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pengawasan dan pelaporan. Pendelegasian wewenang kepada daerah pada dasarnya bukan hanya diselenggarakan oleh lembaga publik milik masyarakat yang dikelola secara mandiri oleh masyarakat. Dalam pelaksanaan otonomi daerah pada dasarnya pemerintah pusat memberikan wewenang luas kepada daerah, terutama kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan kegiatan ekonomi di wilayah administratif mereka sendiri.

Di era otonomi daerah, birokrasi lebih dekat dan secara langsung berhadapan dengan masyarakat serta merupakan perwujudan dan perpanjangan tangan pemerintah. Pelayanan yang diberikan birokrasi di daerah identik dengan pelayanan pemerintah. Amanah otonomi daerah yang mengutamakan peningkatan kualitas pelayanan publik di berbagai sektor kehidupan harus menjadi acuan dan

mendarah daging dalam diri birokrasi di daerah. Rasyid menyatakan birokrasi di daerah mempunyai peran besar dalam pelaksanaan urusan-urusan publik.

Tugas dan fungsi birokrasi di daerah adalah:

1. Memberikan pelayanan umum (*service*) yang bersifat rutin kepada masyarakat seperti memberikan pelayanan perizinan, pembuatan dokumen, perlindungan, pemeliharaan fasilitas umum, kesehatan dan penyediaan jaminan keamanan bagi masyarakat.
2. Melakukan pemberdayaan (*empowerment*) terhadap masyarakat untuk mencapai kemajuan dalam kehidupan yang lebih baik, seperti melakukan pembimbingan, pendampingan, konsultasi, menyediakan modal dan fasilitas usaha serta melaksanakan pendidikan.
3. Menyelenggarakan pembangunan (*development*) di tengah masyarakat seperti membangun infrastruktur perhubungan, telekomunikasi, perdagangan, dan sebagainya.

Dengan demikian, tugas dan fungsi birokrasi di daerah tidak hanya mengacu atau merujuk pada pelayanan umum (*service*) saja, melainkan juga pada pemberdayaan (*empowerment*) serta pembangunan (*development*) yang kesemuanya bertujuan guna menciptakan kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat.

3. Prinsip-Prinsip Pelaksanaan Otonomi Daerah

Menurut Kuncoro (2005: 520), prinsip-prinsip Otonomi Daerah yang dijadikan pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah sebagai berikut:

1. Otonomi yang nyata, artinya Otonomi secara nyata diperlukan sesuai dengan situasi dan kondisi objektif di daerah.
2. Otonomi yang bertanggungjawab, artinya pemberian Otonomi dilakukan atau diupayakan untuk memperlancar pembangunan di seluruh pelosok tanah air.
3. Dinamis, yaitu pelaksanaan Otonomi selalu menjadi sarana dan dorongan untuk lebih maju dan baik.

4. Faktor-faktor yang mempengaruhi Pelaksanaan Otonomi Daerah

Untuk dapat melaksanakan tugas otonomi daerah dengan sebaik-baiknya, maka ada beberapa faktor atau syarat yang perlu mendapatkan perhatian seperti yang dikemukakan oleh (Kaho, 2002:60) adalah sebagai berikut :

a. Manusia pelaksanaannya harus baik

Manusia harus baik adalah faktor yang esensial dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Pentingnya faktor ini, karena manusia merupakan subyek dalam setiap aktivitas pemerintah. Manuialah yang merupakan pelaku dan penggerak proses mekanisme dalam sistem pemerintahan. Oleh sebab itu agar mekanisme pemerintahan tersebut dapat berjalan dengan sebaik-baiknya sesuai dengan tujuan yang diharapkan, maka manusia sebagai subyek atau pelaku harus baik. Pengertian baik disini meliputi:

- 1) Mentalitas/moralnya harus baik dalam arti jujur, mempunyai rasa tanggungjawab yang besar terhadap pekerjaannya, dapat bersikap abdi masyarakat atau *public servant* dan sebagainya.
- 2) Memiliki kecakapan/kemampuan yang tinggi untuk melaksanakan tugas-tugasnya.

Dalam konteks ini yang dimaksud faktor manusia termasuk kepala daerah, DPRD, aparatur pemerintah dan partisipasi masyarakat itu sendiri.

b. Keuangan harus cukup dan baik

Keuangan yang baik mengandung arti bahwa setiap hal yang berhubungan dengan masalah uang, antara lain sumber pendapatan, jumlah uang yang cukup dan pengelolaan keuangan yang sesuai dengan tujuan. bagi pemerintah daerah, keuangan merupakan masalah yang penting baginya dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

c. Peralatan harus cukup dan baik

Pengertian peralatan disini adalah setiap benda atau alat yang dipergunakan untuk memperlancar daya kerja pemerintah daerah maka diperlukan adanya peralatan yang baik dalam arti cukup dalam jumlah yang seimbang dengan

volume kerja yang ada atau sebanding dengan jumlah tenaga kerja yang akan menggunakannya atau sebanding dengan kebutuhan organisasi.

d. Organisasi dan manajemennya harus baik.

Agar pelaksanaan Otonomi Daerah dapat atau mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, maka diperlukan adanya organisasi atau manajemen yang baik pula. Organisasi yang dimaksud adalah organisasi dalam arti struktur yaitu susunan terdiri dari satuan-satuan organisasi beserta segenap pejabat, kekuasaan, tugas dan hubungannya satu sama lain dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Sedangkan yang dimaksud manajemen yang baik adalah proses manusia yang menggerakkan tindakan dalam upaya kerjasama yang telah ditentukan benar-benar tercapai.

5. Tujuan Otonomi Daerah

Tujuan Otonomi Daerah pada dasarnya adalah dimana penyelenggara pemerintahan dengan konstituennya dapat merespon serta mengimplementasikan kebijakan yang lebih sesuai dengan kebutuhan daerah dan tuntutan masyarakat secara lebih tepat.

Sejalan dengan hal tersebut, dijelaskan lebih lanjut mengenai tujuan Otonomi

Daerah oleh Mardiasmo (2002: 59), yang menyebutkan bahwa:

“Tujuan Otonomi Daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat agar semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Selanjutnya, menurut Kuncoro (2005: 25), mengungkapkan bahwa:

“Tujuan Otonomi Daerah adalah untuk menjadikan pemerintahan lebih dekat dengan rakyat, sehingga pelayanan pemerintah dapat dilakukan dengan lebih efektif dan efisien. Hal tersebut didasarkan pada asumsi bahwa Pemerintah Kabupaten dan Kota memiliki pemahaman yang lebih baik mengenai kebutuhan dan aspirasi masyarakat mereka dibandingkan dengan Pemerintah Pusat.”

Tujuan Otonomi Daerah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu:

“Pada dasarnya, Otonomi Daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran serta aktif masyarakat serta meningkatkan pendayagunaan potensi Daerah secara optimal dan terpadu, serta nyata, dinamis dan bertanggungjawab, sehingga dapat memperkuat Persatuan dan Kesatuan Bangsa, mengurangi beban Pemerintah Pusat dan campur tangan daerah yang akan memberikan peluang untuk koordinasi tingkat lokal.”

Tujuan Otonomi Daerah yang dikemukakan oleh Syarif Hidayat dalam Halim (2004: 23), dibedakan dari dua sisi kepentingan, yaitu: kepentingan Pemerintah

Pusat dan kepentingan Pemerintah Daerah. Tujuan utama dari kepentingan Pemerintah Pusat adalah pendidikan politik, pelatihan kepemimpinan, menciptakan stabilitas politik dan mewujudkan demokratisasi sistem pemerintah di daerah.

Sedangkan bila dilihat dari kepentingan Pemerintah Daerah, terdapat tiga tujuan, yaitu antara lain:

1. Untuk mewujudkan apa yang disebut sebagai *Political Equality*, artinya melalui Otonomi Daerah diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik ditingkat lokal atau daerah;
2. Untuk menciptakan *Local Accountability*, artinya dengan Otonomi akan meningkatkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam memperhatikan hak-hak masyarakat; dan
3. Untuk mewujudkan *Local Responsiveness*, artinya dengan Otonomi akan meningkatkan akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi.

Adapun permasalahan-permasalahan dalam implementasi Otonomi Daerah menurut Utomo (2006, h. 45) adalah yang *Pertama*, saat ini Indonesia sedang

mengalami masa transisi, perubahan, reformasi dari iklim politik dan pemerintahan yang monolitik sentralistik ke pemerintahan yang demokratis khususnya demokrasi lokal (*Local Democracy*) atau otonomi atau desentralisasi.

Tidak dapat dipungkiri dikarenakan telah lebih kurang 30 tahun kita berada dalam kungkungan politik pemerintahan yang sentralistik, dimana masyarakat tidak memiliki *public space* untuk mengungkapkan keberadaannya sebagai *civil society*, maka masyarakat belum terbiasa atau belum dapat dengan tepat bagaimana memformulasikan dan menerapkan demokrasi (termasuk otonomi). Akibatnya adalah bagaikan lepas dari kungkungan dan jeratan, terjadilah *euphoria* tidak saja di dalam bidang politik dan pemerintahan tetapi juga kemasyarakatan, perekonomian. Di dalam kerangka pelaksanaan otonomi atau desentralisasi maka yang terjadi adalah penggunaan kewenangan dari pemerintahan di Daerah (terutama DPRD) yang terlalu berlebih-lebihan.

Kedua, banyaknya Pasal-Pasal di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menimbulkan misinterpretasi yang dapat berakibat perbedaan pendapat, persepsi bahkan konflik antar komponen secara internal dan eksternal. Sebagai misal: hubungan antara Propinsi, Kabupaten dan Kota; peranan Kepala Daerah dan DPRD, sebagai pejabat politik dan hubungannya dengan perangkat daerah sebagai pejabat karier; Laporan Pertanggungjawaban (LPJ); dan lain sebagainya. *Ketiga*, sangat cepat dan pendeknya waktu untuk melakukan sosialisasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini, sehingga tidak saja daerah-daerah menjadi kebingungan dan malahan keablasan, tetapi juga ketidaktahuan dan ketidaktepatan memberikan makna, filosofi, prinsip Otonomi. Akibatnya,

banyak komponen di dalam di dalam kalangan masyarakat, pemerintahan, elit politik dan elit penguasa yang tidak dapat mendalami dengan sepenuhnya dan setengah-setengah pengetahuan dan pemaknaan otonomi.

Di dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah maka haruslah disadari makna, filosofi atau prinsip yang harus diterapkan ialah *sharing of power*, *distribution of income* dan *empowering of regional administration*. Dan ini semua adalah di dalam kerangka mencapai *the ultimate goal of autonomy* ialah kemandirian daerah terutama kemandirian masyarakat.

C. Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Istilah pemerintah daerah berasal dari istilah inggris *Local Government* atau istilah Belanda *Local Bestuur*. Kedua istilah asing tersebut dapat mengacu pada fungsi sebagai pemerintah daerah (*local government*).

Sesuai dengan Undang-Undang no. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, telah dijelaskan bahwa :

“Pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Berdasarkan pasal 1 ayat (3) disebutkan bahwa Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.

Pemerintah Daerah sering kali disebut juga sebagai *Local Government*. Josef

R. Kaho dalam Jimung (2005, h.40) mendefinisikan *Local Government*, sebagai berikut:

“Bagian dari pemerintah suatu Negara atau bangsa yang berdaulat yang dibentuk secara politis berdasarkan Undang-Undang yang memiliki lembaga atau badan yang menjalankan pemerintahan yang dipilih oleh masyarakat tersebut, dan dilengkapi dengan kewenangan untuk membuat peraturan, memungut pajak, serta memberikan pelayanan kepada warga yang ada di dalam wilayah kekuasaannya.”

Selanjutnya, Hoessein dalam Muluk (2007: 10) menyebutkan bahwa *Local Government* merupakan konsep yang mengandung tiga arti, yaitu:

1. adalah pemerintah lokal yang sering kali dipertukarkan dengan *local authority* yang mengacu pada organ atau badan pemerintahan.
2. mengacu pada pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintahan lokal (mengacu pada fungsi).
3. bermakna Daerah Otonom, dimana daerah memiliki hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Perlu diketahui bahwa dalam pelaksanaan Otonomi Daerah, Pemerintah Daerah mempunyai hak, wewenang, dan kewajiban (sebagai Daerah Otonom) untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Dapat diambil pengertian, bahwa Pemerintahan Daerah merupakan suatu sistem penyelenggaraan kewenangan dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang sesuai dengan yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku saat itu.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam lembaga sekretariat, unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan

pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah, serta unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam lembaga dinas daerah.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria di atas terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah propinsi merupakan urusan dalam skala propinsi yang meliputi 16 buah urusan. Urusan pemerintahan propinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten atau daerah kota merupakan urusan yang berskala kabupaten atau kota meliputi 16 buah urusan. Urusan pemerintahan kabupaten atau kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan

pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antarsusunan pemerintahan.

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk propinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati dan untuk kota adalah walikota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk propinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah propinsi yang bersangkutan, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan

kota. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana dimaksud, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.

Dalam kerangka ini, sebenarnya organ pemerintah daerah yaitu:

- a. Untuk daerah propinsi adalah DPRD dan Gubernur. Gubernur memiliki dua status yakni sebagai kepala daerah propinsi untuk menjalankan desentralisasi dan sebagai wakil pemerintah pusat untuk menjalankan tugas dekonsentrasi.

Sebagai kepala daerah Gubernur bertanggungjawab kepada DPRD propinsi.

Sebagai wakil pemerintah pusat, Gubernur berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden.

- b. Sedangkan organ pemerintah daerah Kabupaten/Kota terdiri dari DPRD Kabupaten/Kota dan kepala daerah beserta perangkat daerah lainnya. Kepala daerah untuk daerah kabupaten disebut Bupati dan untuk kota disebut Walikota. Bupati/Walikota semata menjalankan tugas desentralisasi secara bulat dan tidak menerima tugas dekonsentrasi. Baik Bupati/Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota adalah lembaga politik karena proses pengisiannya melalui cara dipilih (*elected*) secara demokratis dan terbuka bagi partai politik. Sementara itu, perangkat daerah merupakan birokrasi daerah otonom yang proses pengisiannya atas dasar pengangkatan (*appointed*) dan tertutup bagi partai politik. Perangkat daerah ini terdiri atas sekretariat daerah, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah lainnya sesuai kebutuhan daerah. (Muluk, 2006:

Dari keterangan di atas dapat dikatakan bahwa untuk menyelenggarakan suatu pemerintahan maka dibutuhkan faktor yang paling esensial yaitu aparatur pemerintah khususnya Pegawai Negeri Sipil.

2. Desentralisasi

Desentralisasi dalam arti sempit atau lebih dikenal devolution akan berkaitan dengan dua hal, yaitu: **Pertama**, adanya subdivisi teritorial dari suatu negara yang mempunyai ukuran otonomi. Subdivisi teritori tersebut memiliki *self governing* melalui lembaga politik yang mempunyai akar dalam wilayah sesuai dengan batas yuridiksinya. Wilayah tersebut tidak diadministrasikan oleh agen-agen pemerintah di atasnya, tetapi diatur oleh lembaga yang dibentuk secara politis di wilayah tersebut. **Kedua**, lembaga-lembaga tersebut akan direkrut secara demokratis dan berbagai keputusan akan diambil berdasarkan prosedur demokratis.

Menurut (Smith, 1985: 8-12) dalam bukunya (Muluk, 2005: 8), disebutkan bahwa:

“Dua elemen dari desentralisasi, yakni (1) desentralisasi memerlukan pembatasan area, yang bisa didasarkan pada tiga hal (pola spasial kehidupan sosial dan ekonomi, rasa identitas politik, dan efisiensi pelayanan publik yang bisa dilaksanakan). (2) desentralisasi yang meliputi pola pendelegasian wewenang, baik itu kewenangan politik maupun kewenangan demokratis.”

Dalam arti Ketatanegaraan, yang dimaksud dengan desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari Pusat kepada Daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri.

Menurut J.H.A. Logemman dalam Abdullah (1996: 78), desentralisasi dapat dibagi menjadi dua macam, yaitu:

- a. Dekonsentrasi (*deconcentratie*) atau "*ambtelijke decentralisatie*" yaitu, pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkatan atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan didalam melaksanakan tugas pemerintahan.
- b. Desentralisasi Ketatanegaraan atau "*staatkundige decentralisatie*" disebut dengan desentralisasi politik, yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan (*reglelende en bestuurende bevoerheid*) kepada Daerah Otonom didalam lingkungannya. Dalam desentralisasi politik semacam ini, rakyat dengan menggunakan dan memanfaatkan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta dalam pemerintahan dengan batas wilayah daerah masing-masing."

Dengan demikian, dapat diambil suatu pengertian bahwa desentralisasi adalah cara atau sistem untuk mewujudkan asas demokrasi yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara.

Mengelindungnya tuntutan desentralisasi merupakan suatu proses yang terjadi oleh tekanan masyarakat untuk reformasi di bidang politik dan ekonomi ini dilakukan sebagai respon terhadap penerimaan pusat yang dipandang tidak adil dalam manajemen negara yang pluralistik.

Sejalan dengan adanya tuntutan desentralisasi guna reformasi di bidang politik dan ekonomi, Hoessein (2006: 98) mengemukakan beberapa keunggulan dari desentralisasi yaitu:

- a. Desentralisasi memunculkan pemerintahan daerah yang lebih mandiri sehingga akan lebih mudah untuk melaksanakan tindakan yang lebih berkomunitas, berkapasitas, berisi dan lebih kreatif. yang Lembaga-lembaga daerah lebih fleksibel dibandingkan lembaga-lembaga yang tersentralisasi oleh karena mampu tanggap secara tepat terhadap lingkungan atau kebudayaan masyarakat setempat berubah
- b. Desentralisasi membuat pemerintah daerah lebih mudah mencapai dan mengelola akses kelompok, menempatkan pandangan, berita, budaya, dan perdagangan lokal dalam jaringan internet, menyesuaikan teknologi terhadap kebutuhan dan peluang setempat, sekaligus mengembangkan secara luwes keahlian sumber daya manusia dalam masyarakat pengetahuan daripada pemerintah pusat.
- c. Dengan adanya desentralisasi, pemerintah daerah dituntut agar mampu menyusun koneksi jaringan telekomunikasi dengan perangkat keras komputer

dan mengembangkan pengelolaan internet guna mengakomodasi kebutuhan nasional yang beragam.

Dengan demikian, desentralisasi akan membawa sejumlah manfaat bagi masyarakat di daerah maupun pemerintahan nasional. Shabbir Cheema and Rondinelli (1983, pp. 14-16) menyampaikan paling tidak ada lima alasan yang merupakan rasionalitas dari desentralisasi, yaitu:

1. Desentralisasi dapat merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan, terutama dalam perencanaan pembangunan, kepada pejabat di Daerah yang bekerja di lapangan dan tahu betul masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan desentralisasi maka perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen.
2. Desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah pusat.
3. Dengan desentralisasi fungsi dan penugasan kepada pejabat di Daerah, maka tingkat pemahaman serta sensitivitas terhadap kebutuhan masyarakat Daerah akan meningkat. Kontak hubungan yang meningkat antara pejabat dengan masyarakat setempat akan memungkinkan kedua belah pihak untuk memiliki informasi yang lebih baik, sehingga dengan demikian akan mengakibatkan perumusan kebijaksanaan yang lebih realistik dari pemerintah.
4. Desentralisasi dapat meningkatkan kapasitas pemerintahan serta lembaga privat di Daerah, yang kemudian dapat meningkatkan kemampuan mereka untuk mengambil alih fungsi yang selama ini dijalankan oleh Departemen yang ada di Pusat. Dengan desentralisasi maka peluang bagi masyarakat di Daerah untuk meningkatkan kapasitas teknis dan managerial

Desentralisasi dapat menghantarkan kepada administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif, dan kreatif. Pemerintah Daerah dapat memiliki peluang untuk menguji inovasi, serta bereksperimen dengan kebijaksanaan yang baru di daerah-daerah tertentu tanpa harus menjustifikasinya kepada seluruh wilayah negara. Apabila berhasil maka dapat dicontoh oleh Daerah yang lainnya.

D. Pengertian Sekretariat Daerah

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 10 Tahun 2008

Pasal 3 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Mojokerto, Sekretariat Daerah adalah unsur staf yang berkedudukan sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah

Kabupaten Mojokerto yang mempunyai tugas dan kewajiban membantu Bupati dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah, yang mana Sekretaris Daerah berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati.

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah maka penyelenggaraan tugas dan fungsi Sekretariat Daerah harus mampu untuk dapat mengantisipasi perkembangan tuntutan masyarakat dan kemajuan sistem informasi serta teknologi dengan menciptakan suatu pola organisasi yang efektif.

Sebagai konsekuensi kondisi tersebut dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan, Sekretariat Daerah sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) penyelenggara pemerintahan yang melaksanakan kebijakan pemerintah daerah perlu menyelaraskan kegiatan-kegiatannya sebagai bagian dari tahapan-tahapan guna mencapai visi Kabupaten Mojokerto. Sesuai dengan fungsi organisasi pemerintah, termasuk Sekretariat Daerah sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah yang diarahkan untuk proporsional dalam meningkatkan pelayanan dan pembinaan penyelenggaraan manajemen pemerintahan dengan

adanya suatu arah atau fokus yang jelas untuk menumbuhkan komitmen yang berorientasi pada masa yang akan datang.

E. Organisasi

1. Pengertian Organisasi

Organisasi adalah sarana atau alat untuk mencapai tujuan. Oleh karena itu dikatakan organisasi adalah wadah (wahana) kegiatan daripada orang-orang bekerja sama dalam usahanya mencapai tujuan. Dalam wadah kegiatan itu setiap orang harus jelas, tugas, wewenang dan tanggung jawabnya, hubungan dan tata kerjanya. Pengertian yang demikian disebut organisasi bersifat "status", karena sekedar hanya melihat pada strukturnya. Di samping itu terdapat pengertian organisasi yang bersifat "dinamis", yaitu organisasi dilihat daripada sudut dinamikanya, aktivitas atau tindakan daripada tata hubungan yang terjadi dalam organisasi itu, baik yang bersifat formal maupun yang bersifat informal. Berikut adalah beberapa pendapat para ahli mengenai definisi organisasi dalam Supardi dan Syaiful Anwar (2002:4-5), diantaranya :

- a. Prof. James Mooney
"Organisasi adalah setiap bentuk kerjasama manusia untuk mencapai tujuan bersama".
- b. John Pfiffer & S. Owen Lane
"Organisasi adalah proses penggabungan pekerjaan yang harus dilaksanakan oleh orang-orang, atau kelompok-kelompok dengan kekuasaan yang diperlukan untuk pelaksanaan itu, sehingga kewajiban yang dilaksanakan demikian itu memberikan saluran-saluran yang terbaik bagi penyelenggaraan usaha yang efisien, teratur, positif dan dikoordinasikan".
- c. Chester Irving Barnard
"Organisasi adalah suatu sistem kegiatan kerjasama dari dua orang atau lebih, sesuatu yang tidak terwujud dan tidak bersifat perseorangan sebagian besar mengenai hal-hal hubungan-hubungan".
- d. G. R. Terry
"Organisasi adalah berasal dari perkataan 'organisme' yaitu suatu struktur dengan bagian-bagian yang demikian diintegrasikan hingga hubungan mereka

satu sama lain dipengaruhi oleh hubungan mereka dengan keseluruhan. Jadi sebuah organisasi terdiri dari dua bagian pokok yaitu, bagian-bagian dan hubungan-hubungan”.

e. John M. Gaus

“Organisasi adalah tata hubungan kerja antara orang-orang untuk dapat memungkinkan tercapainya tujuan bersama dengan adanya pembagian tugas dan tanggungjawab”.

f. Stephen P. Robbins

“Organisasi adalah kesatuan (*entity*) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan”.

Dari beberapa definisi diatas dapat diketahui aspek-aspek penting organisasi,

yaitu :

- a. Adanya dua orang/lebih sebagai kelompok,
- b. Adanya maksud untuk kerjasama,
- c. Adanya proses pembagian kerja,
- d. Adanya penetapan dan pengelompokan pekerjaan yang terintegrasi,
- e. Adanya pengaturan hubungan,
- f. Adanya tujuan yang hendak dicapai.

2. Sumber Daya Organisasi

Sedarmayanti (2000, h.96) menyebutkan sumber daya organisasi yang perlu dimiliki dan perlu disiapkan untuk menjadi kuat meliputi tiga hal, yaitu:

a. Sumber daya nyata

1) Fisik (materiil) berarti segala sesuatu yang merupakan satuan tertentu, dapat diukur, dihitung dan ditimbang, terdiri dari barang tetap atau bergerak dan tidak bergerak maupun barang habis pakai (termasuk di dalamnya sarana dan prasarana).

2) Keuangan, hal ini erat kaitannya dengan proses manajemen perusahaan karena memiliki sasaran yang sama.

b. Sumber daya tidak nyata

1) Teknologi, berkembang pesatnya ilmu pengetahuan dan teknologi modern mengakibatkan adanya peningkatan tuntutan guna memiliki

kemampuan atau penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi modern tersebut.

- 2) Reputasi dan budaya, hal ini mengarahkan penyelesaian masalah pada kepemimpinan dapat dikembangkan dan dipelihara budaya yang adaptif terhadap perubahan.

c. Sumber daya manusia

- 1) Keterampilan, pengetahuan dan sikap yang disyaratkan untuk menduduki jabatan tertentu harus dimiliki oleh pegawai yang ada. Hal tersebut akan menunjukkan tingkah laku dan kualitas sumber daya manusia yang berkaitan dengan keprofesionalan, yang mana kesemuanya sangat berperan dalam mewujudkan produktivitas individu, kelompok dan organisasi.
- 2) Kemampuan berkomunikasi dan berinteraksi. Komunikasi yang efektif akan menciptakan iklim kerja yang sehat atau kondusif dalam organisasi.

3. Unsur dan Dimensi Organisasi

a. Unsur Organisasi

Unsur-unsur organisasi menurut Stephen P. Robbins meliputi :

1. Organisasi memiliki anggota.

Anggota merupakan asset terbesar yang dimulai oleh suatu organisasi atau institusi.

2. Terdapat pola hubungan.

Pola hubungan berupa aturan-aturan dan nilai-nilai yang berlaku dalam berinteraksi antara anggota satu dengan yang lainnya.

3. Organisasi selalu berada dalam konteks lingkungan organisasi.

Organisasi akan menyesuaikan diri dengan lingkungan sosialnya (termasuk outputnya).

4. Organisasi memiliki tujuan.

Tujuan menjadi acuan dalam melakukan aktivitas bersama.

5. Pemanfaatan teknologi

Teknologi merupakan sarana bantu yang dapat mempercepat atau memperlancar berjalannya proses-proses yang berlangsung dalam organisasi.

b. Dimensi Organisasi

Menurut Steve Kelneer (1990) sebagaimana dikutip Lila (2002) menyebutkan enam dimensi organisasi. Dimensi-dimensi tersebut meliputi:

a. *Flexibility conformity*

Merupakan kondisi organisasi untuk memberikan keleluasaan bertindak bagi karyawan serta melakukan penyesuaian diri terhadap tugas-tugas yang diberikan. Hal ini berkaitan dengan aturan yang ditetapkan organisasi, kebijakan dan prosedur yang ada. Penerimaan terhadap ide-ide yang baru merupakan nilai pendukung di dalam mengembangkan organisasi yang kondusif demi tercapainya tujuan organisasi.

b. *Responsibility*

Hal ini berkaitan dengan perasaan karyawan mengenai pelaksanaan tugas organisasi yang diemban dengan rasa tanggungjawab atas hasil yang dicapai, karena mereka terlibat di dalam proses yang sedang berjalan.

c. *Standards*

Perasaan karyawan tentang kondisi organisasi dimana manajemen memberikan perhatian kepada pelaksanaan tugas dengan baik, tujuan yang telah ditentukan serta toleransi terhadap kesalahan atau hal-hal yang kurang sesuai atau kurang baik.

d. *Reward*

Hal ini berkaitan dengan perasaan karyawan tentang penghargaan dan pengakuan atas pekerjaan yang baik.

e. *Clarity*

Terkait dengan perasaan pegawai bahwa mereka mengetahui apa yang diharapkan dari mereka berkaitan dengan pekerjaan, peranan dan tujuan organisasi.

f. *Tema Commitment*

Berkaitan dengan perasaan karyawan mengenai perasaan bangga mereka memiliki organisasi dan kesediaan untuk berusaha lebih saat dibutuhkan.

4. Asas-asas Organisasi

Istilah lain dari “Asas-asas organisasi” adalah “Prinsip-prinsip Organisasi” atau *Principles of Organization*, dimana Henry Fayol menyatakan dengan *Principles of Management* yang sebenarnya isinya sama dengan *Principles of*

Organizations. Asas atau prinsip memiliki suatu pengertian sebagai suatu pernyataan atau ketentuan yang bersifat mendasar yang dapat dijadikan pedoman dalam bertindak melaksanakan aktivitas-aktivitas suatu organisasi. Jadi asas atau prinsip organisasi dapat diartikan sebagai suatu ketentuan yang dijadikan pedoman dalam proses aktivitas keorganisasian. Beberapa pendapat para ahli tentang asas-asas organisasi diungkapkan (Mohyi, 1999:61-63) diantaranya :

1. Fayol, mengungkapkan 5 asas-asas manajemen yang dikatakan sama dengan asas-asas organisasi yaitu :

1) Wewenang dan Tanggungjawab (*authority and responsibility*)

Tidak hanya bertumpu pada perseorangan saja, tetapi juga pada kelompok, atau dalam pelaksanaannya lebih bersifat fleksibel.

2) Disiplin (*disipline*)

Merujuk pada ketaatan personal tidak hanya terhadap waktu, melainkan juga terhadap pelaksanaan kinerja yang telah ditetapkan.

3) Pembagian kerja (*division of work*)

Setelah dilakukan departemenisasi, perlu pengisian aktifitas kerja sesuai dengan bidangnya masing-masing.

4) Gaji pegawai (*remuneration of personel*)

Suatu imbalan dari hasil kerja yang telah dilaksanakan serta diberikan sesuai atas posisi atau jabatan yang diduduki pegawai tersebut.

5) Kesatuan jiwa korp (*esprit de corp*)

Sebuah bentuk pengabdian pegawai terhadap suatu organisasi dimana dalam bekerja mengacu pada pedoman dasar organisasi sehingga terwujud suatu pencapaian misi dan visi.

2. Alford and Beatty, mengungkapkan 4 macam asas-asas, yaitu :

1. Asas tujuan (*principle of objective*)

Merujuk pada acuan akhir dari keseluruhan pelaksanaan aktivitas berorganisasi, yang diarahkan pada sebuah pembentukan baru baik itu struktur maupun sistemnya.

2. Asas penugasan kewajiban-kewajiban (*principle of assignment to duties*)

Merujuk dimana seluruh anggota organisasi wajib melaksanakan tugasnya, dimana tugas tersebut tidak hanya bersifat kewajiban melainkan juga tanggungjawab.

3. Asas kesamaan (*principle of homogeneity*)

Tidak terdapat perbedaan antara pimpinan maupun pegawai, karena dengan adanya perasaan sama terhadap orang lain dalam berorganisasi, akan tercipta sebuah keharmonisan antar masing-masing individu yang ada di dalam organisasi tersebut.

4. Asas wewenang dan tanggungjawab (*principle of organization effectiveness*)

Merujuk pada tercapainya visi dan misi yang mendasari suatu organisasi agar dapat tercapai optimal dan sesuai dengan target.

3. Haynes and Massie, mengemukakan ada 4 asas organisasi yaitu :

1. Kesatuan perintah (*unity of command*)

Masing-masing pejabat dalam hierarki yang berlaku hanya bertanggungjawab kepada satu atasan tertentu dan hanya menerima perintah darinya.

2. Rentangan kontrol

Jumlah bawahan yang dipimpin dengan baik oleh seorang pemimpin di atasnya.

3. Asas pengecualian (*the exception principle*)

4. Asas jenjang (*the scalar principle*)

Menunjukkan adanya tingkatan-tingkatan yang perlu dilewati dalam pengambilan keputusan.

4. Sutarto mengemukakan 5 macam asas organisasi, yaitu :

1. Perumusan tujuan dengan jelas

Merujuk pada rumusan tujuan organisasi yang telah ditetapkan sehingga penataan sistem kinerja akan dapat lebih dipertanggungjawabkan.

2. Pembagian kerja

Berdasar pada struktur organisasi dimana struktur organisasi tersebut dibuat berdasarkan pada kemampuan/keahlian dari masing-masing anggota organisasi.

3. Koordinasi

Koordinasi dimaksudkan untuk mencapai keselarasan dalam organisasi.

4. Departemenisasi

Penyusunan bagian-bagian yang akan menjalankan tugas-tugas sesuai bidang-bidang tertentu. Dapat dilakukan dengan mengelompokkan tugas-tugas sejenis.

5. Keseimbangan

Bagian atau satuan dalam organisasi yang memiliki peran yang sama pentingnya harus ditempatkan pada level yang sama pula.

5. Macam-macam Organisasi

Macam-macam organisasi menurut Hasibuan (2003:57-74) terdiri dari :

a. Berdasarkan proses pembentukannya

- 1) Organisasi formal adalah organisasi yang dibentuk secara sadar dan dengan tujuan-tujuan tertentu yang disadari pula yang diatur dengan ketentuan-ketentuan formal, dalam Anggaran Rumah Tangganya.
- 2) Organisasi informal adalah organisasi yang terbentuk tanpa disadari sepenuhnya, tujuannya juga tidak jelas, anggaran dasar dan anggaran rumah tangganya tidak ada dan hubungan-hubungan terjalin secara pribadi saja.

b. Berdasarkan kaitan hubungannya dengan pemerintah

1. Organisasi resmi adalah organisasi yang dibentuk oleh (ada hubungannya) dengan pemerintah dan atau terdaftar pada Lembaran Negara.
2. Organisasi tidak resmi adalah organisasi yang tidak ada hubungannya dengan pemerintah dan atau tidak terdaftar pada Lembaran Negara.

c. Berdasarkan tujuannya

1. *Public Organization* (organisasi sosial) adalah organisasi yang (nonprofit) yang tujuan utamanya untuk melayani kepentingan umum, tanpa perhitungan rugi-laba. Tujuannya adalah memberikan pelayanan dan bukan memperoleh laba (*non profit motive*).
2. *Business Organization* (organisasi perusahaan) adalah organisasi yang didirikan untuk tujuan komersial (mendapatkan laba) dan semua tindakannya selalu bermotifkan laba (*profit motive*).

d. Berdasarkan skala (ukuran) besar-kecilnya

1. Organisasi besar yaitu menurut ukuran tertentu tergolong besar.
2. Organisasi sedang (menengah) yaitu menurut ukuran tertentu tergolong sedang.
3. Organisasi kecil yaitu berdasarkan ukuran tertentu tergolong organisasi kecil.

Ukuran (skala) yang menjadi kriteria untuk menentukan besar kecilnya suatu organisasi tersebut relatif, misalnya dilihat dari besarnya modal, hasil-hasilnya, luar jangkauan aktivitasnya, banyak personilnya dan lain-lain.

Adapun macam-macam organisasi menurut Parson terdiri atas:

- a. Organisasi Ekonomi
Organisasi yang melakukan aktivitas memproduksi dan mendistribusikan barang dan jasa.
- b. Organisasi Politik
Organisasi yang melakukan aktivitas utama untuk mencapai pembagian kekuasaan dalam masyarakat.
- c. Organisasi Integratif
Organisasi yang melakukan aktivitas guna memberikan pelayanan sosial kepada masyarakat.
- d. Organisasi Pemeliharaan
Organisasi yang melakukan aktivitas memelihara kebudayaan, pendidikan dan seni.

6. Bentuk-Bentuk Organisasi

Organisasi merupakan suatu koneksitas manusia yang kompleks dan dibentuk untuk tujuan tertentu, dimana hubungan antara anggotanya bersifat resmi (*impersonal*), ditandai oleh aktivitas kerjasama, terintegrasi dalam lingkungan yang lebih luas, memberikan pelayanan dan produk tertentu dan tanggungjawab kepada hubungan dengan lingkungannya. Adapun bentuk-bentuk organisasi menurut Sarwoto (1978) dalam Juliantara (2005, h.53) adalah sebagai berikut :

a. Organisasi Lini (Organisasi Garis / Line Organization)

Organisasi ini mempunyai bentuk sederhana. Bentuk organisasi ini terdapat pada organisasi militer. Dalam organisasi lini ini bawahan hanya mengenal satu atasan atau satu pimpinan, sebagai sumber dari pada kewenangan, yang memberikan perintah atau instruksi. Bawahan hanya bertindak sebagai pelaksana, sekalipun para pelaksana tidak seluruhnya melaksanakan secara langsung tercapainya tujuan atau tugas pokok organisasi. Misalnya dalam suatu batalyon terdapat suatu kompie yang bertugas dibidang pelayanan ini bertugas tidak langsung melaksanakan tugas pokok atau tujuan organisasi, sedangkan kompie infanteri adalah yang betul-betul melaksanakan tugas pokok. Yang dimaksud dengan pelaksana ialah orang-orang atau unit didalam organisasi yang secara langsung ikut serta menghasilkan tercapainya tujuan organisasi. Jelasnya dalam organisasi lini hanya dikenal adanya unsur pelaksana. Kelebihan organisasi ini adalah sederhana, cepat dalam mengambil keputusan, penuh tanggung jawab, mudah memelihara disiplin, dan dapat memanfaatkan tenaga yang kurang cakap. Sedangkan kelemahannya ialah masalah dalam analisa pekerjaan, kurangnya tenaga ahli, sulit diadakan koordinasi.

b. Organisasi Lini dan Staf (Line and Staff organization)

Organisasi lini dan staf adalah organisasi yang pada umumnya dipergunakan pada organisasi pemerintah. Organisasi ini terdiri dari unit-unit lini dan unit-unit staf. Dalam organisasi ini telah dikemukakan bahwa yang dimaksud dengan lini adalah orang-orang atau unit-unit yang secara langsung ikut serta melaksanakan tercapainya tugas pokok atau tujuan organisasi. Sedangkan yang dimaksud dengan staf disini dalam arti staf pembantu, yaitu unit-unit yang tidak secara langsung ikut serta mencapai tujuan organisasi, tetapi hanya memberikan kontribusinya dalam hal-hal yang tidak langsung dengan menyediakan bantuan di bidang kepegawaian, keuangan, material dan bantuan lainnya baik untuk kepentingan unit staf sendiri maupun unit lini.

Kebaikan dari pada organisasi lini dan staf adalah hanya pembagian pekerjaan yang jelas, kesempatan para pegawai untuk mengembangkan dirinya, ikut serta dalam pelimpahan wewenang dan tanggung jawab, kesempurnaan dalam analisa unit, adanya kerja sama yang baik, dan adanya fleksibilitas. Sedangkan kelemahannya adalah kekaburan antara tugas lini dan staf dan kurangnya koordinasi.

c. Organisasi Fungsional (Functional Organization)

Organisasi fungsi pada umumnya terdapat pada organisasi niaga. Dalam organisasi fungsi ini disusun atas dasar kegiatan dari tiap-tiap fungsi sesuai dengan kepentingan perusahaan, dimana tiap-tiap fungsi atau kegiatan seolah-olah terpisah berdasarkan atas bidang keahliannya. Sekalipun demikian tiap-tiap fungsi tidak dapat berdiri sendiri, karena fungsi satu dengan lainnya saling ketergantungan sehingga masalah koordinasi dan kerjasama menjadi sangat penting.

Kebaikan organisasi ini adalah hanya pembagian pekerjaan yang sempurna, kesempatan bagi pegawai untuk berkembang dan adanya kerjasama yang baik dan fleksibel. Keburukannya adalah suatu sistem yang ruwet, disiplin sulit ditegakkan dan sulitnya mendapatkan pimpinan yang mempunyai pengetahuan yang luas karena persyaratannya berdasarkan atas tingkat-tingkat keahlian.

d. Organisasi Panitia (Committe Organization)

Panitia dalah sekelompok orang-orang yang ditunjuk untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan khusus, yang tidak dapat diselesaikan sendiri oleh seseorang atau oleh orang banyak. Disamping panitia terdapat istilah lain semacam panitia ini yaitu gugus tugas.

Yang dimaksud gugus tugas ialah sekelompok sementara yang terdiri dari orang-orang yang memiliki keahlian khusus, yang diambil atau ditunjuk dari berbagai unit organisasi, yang bertugas untuk melaksanakan tugas tertentu.

Kebaikan dari organisasi ini adalah adanya dorongan kerjasama secara sukarela, adanya koordinasi secara sederhana, sumbangan kelanjutan kebijaksanaan, dapat membuat suatu rekomendasi secara kolektif, memainkan peranan sebagai pendidik, menitik beratkan pada fungsi keahlian. Sedangkan keburukannya ialah bahwa tanggung jawab dibagi-bagi diantara anggota, mendorong adanya kompromi, kurang adanya sifat-sifat kepemimpinan, banyak waktu yang terbuang oleh para anggota, sehingga tidak memadai untuk melaksanakan program yang telah direncanakan.

7. Tujuan Organisasi

Tujuan merupakan salah satu unsur penting dalam suatu organisasi, bahkan berdirinya wadah organisasi itu karena keinginan mencapai tujuan. Oleh karena itu adanya tujuan di dalam organisasi harus ditentukan (ditetapkan) dengan jelas dan tegas.

a. Pengertian Tujuan Organisasi

Sebelum memberikan rumusan tentang pengertian tujuan organisasi, sangatlah penting bagi kita untuk mengetahui beberapa pengertian tujuan organisasi dari para pakar. Menurut Etzioni dalam Handoko (2000:19)

“ Tujuan organisasi sebagai suatu pernyataan tentang keadaan yang diinginkan dimana organisasi bermaksud merealisasikan dan sebagai pernyataan tentang keadaan diwaktu yang akan datang dimana organisasi sebagai kolektivitas mencoba untuk menimbulkannya.”

Sedangkan menurut Handoko (2000:109)

“ Tujuan organisasi merupakan pernyataan tentang keadaan atau situasi yang tidak terdapat sekarang tetapi dimaksudkan untuk dicapai diwaktu yang akan datang melalui kegiatan-kegiatan organisasi.”

Jadi jelas bahwa tujuan organisasi yaitu suatu pernyataan tentang suatu hal yang ingin dicapai dimasa mendatang melalui segenap upaya untuk mewujudkan keinginannya.

b. Pentingnya Perumusan Tujuan Organisasi

Berkaitan dengan pentingnya perumusan tujuan dengan jelas, Herbert G.Hicks (dalam Ach.Mohyi, 1999:10-11) berpendapat, yaitu:

- 1) Tujuan membantu usaha organisasi
- 2) Tujuan dibutuhkan untuk melakukan organisasi
- 3) Untuk koordinasi langkah pertama adalah menetapkan tujuan organisasi yang ingin dicapai

- 4) Organisasi menginginkan persaingan yang efektif harus terus menerus diperbaharui
- 5) Tujuan adalah yang diperlukan sebelumnya untuk menetapkan haluan, prosedur, metode, strategi dan peraturan
- 6) Tujuan-tujuan organisasi merupakan tempat tujuan pasti dari organisasi, mereka bergerak ke depan secepat mereka dapat mencapai
- 7) Tujuan adalah arah terakhir dimana semua kegiatan organisasi diarahkan.

Dengan demikian, mengacu pada pendapat Herbert G.Hicks tentang pentingnya tujuan organisasi, bahwa tujuan sangat penting dalam organisasi karena dengan adanya tujuan organisasi, organisasi menjadi lebih terarah dan terstruktur guna mencapai sesuatu yang diinginkan.

Sedangkan di dalam buku "*Guiding Principles Of Public Administration*" seperti yang dikutip Sutarto (dalam Ach.Mohyi, 1999:11), menguraikan tentang pentingnya perumusan tujuan, yaitu:

- 1) Organisasi tanpa tujuan tidak ada artinya dan hanya merupakan penghamburan uang belaka.
- 2) Organisasi didirikan untuk mencapai hasil-hasil tertentu.
- 3) Dasar dari organisasi terletak pada maksud dan tujuan yang telah ditetapkan.
- 4) Maksud dan tujuan organisasi harus selalu ditinjau oleh kekuasaan yang lebih tinggi.
- 5) Tujuan organisasi harus dimengerti dan diterima oleh para pegawai dan dicamkan sedalam-dalamnya dalam jiwa mereka.

c. Fungsi Dan Manfaat Tujuan Organisasi

Fungsi dan manfaat tujuan organisasi menurut Arthur G. Bedeian (dalam Handoko, 2000:111) antara lain adalah sebagai berikut :

- 1) Pedoman bagi kegiatan. Melalui penggambaran hasil-hasil akhir diwaktu yang akan datang, tujuan berfungsi sebagai pedoman bagi kegiatan pengarahan dan penyaluran usaha-usaha dan kegiatan-kegiatan para anggota organisasi. Dalam hal ini fungsi tujuan memberikan arah dan pemusatan kegiatan organisasi mengenai apa yang "harus" dan "tidak harus" dilakukan.
- 2) Sumber legitimasi. Tujuan juga merupakan sumber legitimasi bagi suatu organisasi melalui pembenaran kegiatan-kegiatannya, dan disamping itu

keberadaannya dikalangan kelompok seperti pelanggan, politikus, karyawan, pemegang saham dan masyarakat umumnya. Pengakuan atas legitimasi ini akan meningkatkan kemampuan organisasi untuk mendapatkan berbagai sumber daya dan dukungan dari lingkungan sekitarnya.

- 3) Standart pelaksanaan. Bila tujuan dinyatakan jelas dan dipahami, hal ini akan memberikan standar langsung bagi penilaian pelaksanaan kegiatan (prestasi) organisasi. Setelah organisasi menetapkan tujuan-tujuan yang dapat dikualifikasikan seperti penjualan, posisi pasar, atau laba, derajat kesuksesan yang dicapai dapat dengan mudah diukur.
- 4) Sumber motivasi. Tujuan organisasi dapat berfungsi sebagai sumber motivasi dan identifikasi karyawan yang penting. Dalam kenyataannya, tujuan organisasi sering memberikan insentif bagi para anggota. Fenomena ini tampak paling jelas pada organisasi yang menawarkan bonus bagi tingkat penjualan tertentu, dan sebagainya yang dikaitkan secara langsung dengan laba tahunan. Contoh lain, dalam organisasi olahraga profesional (bahkan amatir), status dan prestise sebagai anggota tim juara hampir selalu menjadi sumber motivasi kuat.
- 5) Dasar rasional pengorganisasian, dinyatakan secara sederhana, tujuan organisasi merupakan suatu dasar rancangan organisasi. Tujuan organisasi dan struktur organisasi berinteraksi dalam kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk mencapai tujuan, pola penggunaan sumberdaya, implementasi berbagai unsur perancangan organisasi: pola komunikasi, mekanisme pengawasan, departementasi dan sebagainya.

Sedangkan Manfaat-manfaat Tujuan Organisasi menurut Arthur G. Bedeian

(dalam Handoko, 2000:112) antara lain adalah sebagai berikut:

- 1) Membantu memberikan arah dalam pembuatan rencana yang efektif dan pelaksanaan.
- 2) Dapat memberikan motivasi pada karyawan dalam melaksanakan aktivitas organisasi.
- 3) Membantu mengenalkan eksistensi organisasi pada masyarakat maupun lembaga atau pihak-pihak yang berkepentingan.
- 4) Membantu pimpinan organisasi dalam mengkoordinasikan bawahannya (karyawan) maupun dalam pembuatan kebijaksanaan organisasi.

d. Proses Perubahan Organisasi

Proses perubahan organisasi menurut Meggison et al (dalam Thoha 2000, 328-330) meliputi enam tahap sebagai berikut :

Tahap 1 : tekanan dan desakan. Proses mulai ketika manajemen puncak mulai merasakan adanya kebutuhan atau tekanan akan perubahan. Ini biasanya

disebabkan oleh berbagai masalah yang berarti, seperti penurunan penjualan atau laba secara tajam, penurunan produktivitas, dan/ atau tingginya perputaran tenaga kerja.

Tahap 2 : intervensi dan reorientasi. Konsultan atau pengantar perubahan diluar sering digunakan untuk merumuskan masalah dan memulai proses dengan membuat para anggota organisasi untuk memusatkan perhatiannya pada masalah tersebut.

Tahap 3 : diagnosa dan pengenalan masalah. Informasi dikumpulkan dan dianalisa oleh pengantar perubahan manajemen. Masalah-masalah yang paling penting dikenali dan diperhatikan.

Tahap 4: penemuan dan komitmen terhadap perubahan. Pengantar perubahan hendaknya merangsang pemikiran dan mencoba untuk menghindari penggunaan "metode-metode lama yang sama". Penyelesaian-penyelesaian diketemukan melalui pengembangan secara kreatif alternatif-alternatif baru dan masuk akal. Bila para bawahan didorong untuk berpartisipasi dalam proses ini, mereka mungkin akan lebih terikat pada serangkaian kegiatan yang akan dipilih.

Tahap 5 : percobaan dan pencarian hasil-hasil. Penyelesaian-penyelesaian yang dikembangkan pada tahap 4 biasanya diuji dalam program-program percobaan berskala kecil dan hasilnya dianalisa. Barangkali satuan-satuan, atau bagian tertentu dari suatu satuan, mencoba suatu gagasan sebelum dicoba dalam organisasi sebagai keseluruhan.

Tahap 6 : penguatan dan penerimaan. Bila serangkaian kegiatan telah diuji dan sesuai dengan keinginan, harus diterima secara sukarela. Pelaksanaan kegiatan yang telah diterima harus menjadi sumber penguatan dan menimbulkan keterikatan pada perubahan.

F. Pengembangan Organisasi

1. Pengertian Pengembangan Organisasi

Pengembangan organisasi merupakan terjemahan dari bahasa Inggris "*Organization Development*", Thoha (1997:7) memberikan arti yang sama antara kata pengembangan dan pembinaan organisasi. Menurutnya pembinaan organisasi adalah suatu tindakan proses, hasil atau pernyataan menjadi lebih baik.

Dalam hal ini menunjukkan adanya kemajuan peningkatan, pertumbuhan evolusi atas berbagai kemungkinan, berkembang atau peningkatan atas sesuatu.

Dari pengertian pembinaan disini terdapat dua unsur yaitu pembinaan organisasi

itu sendiri bisa berupa suatu tindakan atau proses atau pernyataan dari suatu tujuan dan arti kedua pembinaan bisa menunjukkan “perbaikan” atas sesuatu.

Menurut Benhard yang dikutip Indrawijaya (1997:38) mengatakan bahwa pengembangan organisasi adalah: ”suatu usaha (1) berencana, (2) mencakup organisasi secara keseluruhan, (3) dikelola dari atas, untuk (4) meningkatkan efektifitas dan efisiensi organisasi melalui (5) intervensi berencana terhadap proses yang terjadi dalam organisasi, dengan memepergunakan pengetahuan yang berasal dari ilmu perilaku.”

Sejalan dengan pendapat diatas, Thoha (1996:180) mengemukakan bahwa pengembangan organisasi: ”merupakan suatu usaha yang berencana yang meliputi organisasi secara keseluruhan dan dikelola dari pucuk pimpinan untuk meningkatkan efektivitas dan kesehatan organisasi melalui intervensi berencana di dalam proses organisasi, dengan menggunakan ilmu perilaku.”

Sedangkan French yang dikutip oleh Indrawijaya (1993:38) mengemukakan bahwa: ”pengembangan organisasi merupakan suatu usaha jangka panjang untuk meningkatkan kecakapan suatu organisasi dalam memecahkan persoalan dan kemampuannya untuk menyesuaikan diri dengan perubahan yang terjadi pada lingkungannya melalui bantuan dari konsultan atau seseorang baik dari luar maupun dari dalam sendiri.”

2. Karakteristik Pengembangan Organisasi

Lebih lanjut dikatakan oleh Indrawijaya bahwa karakteristik dari pengembangan organisasi adalah:

1. Pengembangan organisasi adalah suatu perubahan berencana

Pengembangan organisasi selalu mendasarkan dirinya pada data yang diperlukan dalam proses penentuan tujuan, penentuan rencana tindakan, pelaksanaan dan pengendaliannya serta bagi usaha perbaikan rencana perubahan organisasi sendiri.

2. Pengembangan organisasi berorientasikan pada persoalan dan usaha pemecahannya.

Pengembangan organisasi selalu berusaha memanfaatkan berbagai macam teori yang berasal dari berbagai cabang keilmuan, termasuk ilmu perilaku, untuk dapat memecahkan persoalan tertentu dari berbagai macam sudut pandang.

3. Pengembangan organisasi selalu berusaha mempergunakan pendekatan kesisteman.

Pengembangan organisasi selalu bersifat sistematis dan sistematis, karena selalu berusaha melihat hubungan antara berbagai macam sub sistem yang terdapat dalam organisasi.

4. Pengembangan organisasi selalu merupakan integral dari proses manajemen.

5. Pengembangan organisasi ini harus merupakan suatu kegiatan yang dapat terjadi secara rutin dalam suatu organisasi yang dimaksud untuk mengantisipasi perubahan yang terjadi pada keadaan sekitarnya.

6. Pengembangan organisasi merupakan usaha yang dilakukan secara terus menerus.

Hal ini berarti bahwa pengembangan organisasi bukanlah suatu kegiatan yang perlu diadakan secara khusus dan sewaktu-waktu.

7. Pengembangan organisasi memberikan perhatian utama pada peningkatan.

Oleh karena pengembangan organisasi tidak hanya diperlukan bagi organisasi yang sedang sakit. Penggunaan pengembangan organisasi perlu juga bagi organisasi yang sudah merasa sehat.

8. Pengembangan organisasi berorientasi pada pelaksanaan.

Pengembangan organisasi selalu berusaha untuk melakukan perbaikan pada apa yang diperbaiki, tidak perlu banyak menunggu sampai persyaratan yang macam-macam terpenuhi. Buat pengembangan organisasi persyaratan utamanya hanyalah kesediaan untuk mengadakan perubahan dan mengalami perubahan.

Sedangkan menurut Gibson at.al (1992:585), ciri khas dari pengembangan organisasi adalah:

1. OD adalah direncanakan.
OD adalah pendekatan yang berdasarkan data kepada perubahan yang melibatkan semua bahan yang masuk dalam perencanaan manajemen OD meliputi penetapan tujuan, perencanaan kegiatan, pelaksanaan, monitoring, dan pengambilan tindakan korelasi.
2. OD berorientasi pada persoalan.
Berusaha menetapkan teori dan riset dari sejumlah disiplin, termasuk ilmu perilaku, kepada pemecahan persoalan organisasi.
3. OD mencerminkan sebuah pendekatan sistem.
OD itu sistematis dan juga sistematis. OD merupakan suatu cara untuk mengaitkan lebih erat sumber daya manusia dan potensi dari suatu organisasi dengan teknologinya, struktur, dan proses manajemen.
4. OD merupakan bagian integral dari proses manajemen.
OD bukanlah suatu yang dikerjakan untuk organisasi orang luar OD merupakan suatu cara untuk memajemen proses perubahan keorganisasian.
5. OD bukan suatu strategi yang "siap pakai."
OD mencerminkan suatu proses yang berlangsung terus menerus. OD bukan serangkaian kegiatan khusus yang dirancang untuk melaksanakan perubahan tertentu.
6. OD memusatkan perhatian pada kemajuan.
Tekanan yang diutamakan oleh OD adalah kemajuan OD bukan hanya untuk organisasi yang "sakit" atau organisasi yang "kaya", OD adalah suatu yang dapat bermanfaat bagi hampir semua organisasi.

7. OD berorientasi pada tindakan.

OD memusatkan perhatian pada prestasi dan hasil. Berbeda dari pendekatan lain untuk mengadakan perubahan yang cenderung menguraikan bagaimana terjadinya perubahan keorganisasian. OD menekankan pada cara melakukan perubahan.

8. OD berdasarkan pada teori dan praktek yang sehat.

OD bukan berarti tipu daya atau suatu metode. OD merupakan dasar yang kuat dari teori dan riset dari beberapa disiplin.

G. Responsivitas

1. Pengertian Responsivitas

Responsivitas pada dasarnya adalah bagaimana mengidentifikasi, memahami serta memprioritaskan pelayanan publik guna mengenali apa saja yang menjadi kebutuhan dari masyarakat secara luas.

Dalam hal ini dijelaskan lebih lanjut oleh Lenvine (1990:42) dalam *Journal of Organization's Performance*, yaitu :

Responsiveness is the ability of organizations to identify community needs and priorities of services programs in accordance with the needs and aspirations of the community. (Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat menyusun agenda dan prioritas pelayanan dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat).

Siagian (2000, <http://www.papuaweb.org>) dalam pembahasannya mengenai

Teori Pengembangan Organisasi mengindikasikan bahwa responsivitas menyangkut kemampuan aparatur dalam menghadapi dan mengantisipasi aspirasi baru, perkembangan baru, tuntutan baru, dan pengetahuan baru.

Menurut Dilulio yang dikutip oleh Supriyono (2001, h:20), Responsivitas adalah kemampuan birokrasi untuk mengenal kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Sedangkan menurut Palfrey dan Vigoda yang dikutip oleh Eko Suharto (2006, h:52), responsivitas adalah kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat serta memperkirakan tingkat kepuasan.

Dari beberapa pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa responsivitas adalah kemampuan birokrasi untuk tanggap terhadap harapan, keinginan, aspirasi, tuntutan, dan kebutuhan masyarakat, pengetahuan baru, perkembangan baru, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat serta memperkirakan tingkat kepuasan.

2. Indikator Responsivitas

Menurut Dilulio yang dikutip oleh Dwiyanto (2006:60 <http://www.papuaweb.org>) diakses pada tanggal 15 April 2010, menekankan bahwa responsivitas sangat diperlukan dalam pelayanan publik karena hal tersebut merupakan bukti kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Selanjutnya, dalam studinya tentang reformasi birokrasi, Dwiyanto (2002:60-61 <http://www.papuaweb.org>) diakses pada tanggal 15 April 2010 mengembangkan beberapa indikator responsivitas pelayanan publik, yaitu: keluhan pengguna jasa, sikap aparat birokrasi dalam merespon keluhan pengguna jasa, penggunaan keluhan pengguna jasa sebagai referensi perbaikan layanan publik, berbagai

tindakan aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan, dan penempatan pengguna jasa oleh aparat birokrasi dalam sistem pelayanan yang berlaku.

Dalam operasinya, responsivitas pelayanan publik dijabarkan menjadi beberapa indikator, seperti meliputi (1) terdapat tidaknya keluhan dan pengguna jasa selama satu tahun terakhir; (2) sikap aparat birokrasi dalam merespon keluhan dan pengguna jasa; (3) penggunaan keluhan dan pengguna jasa sebagai referensi bagi perbaikan penyelenggaraan pelayanan pada masa mendatang (4) berbagai tindakan aparat birokrasi untuk memberikan kepuasan pelayanan bagi pengguna jasa; serta (5) penempatan pengguna jasa oleh aparat birokrasi dalam sistem pelayanan yang berlaku. Keluhan yang disampaikan oleh masyarakat pengguna jasa merupakan indikator pelayanan yang memperlihatkan bahwa produk pelayanan yang selama ini dihasilkan oleh birokrasi belum dapat memenuhi harapan pengguna layanan.

3. Prinsip-Prinsip Responsivitas

Agar organisasi publik memiliki responsivitas dalam memberikan pelayanan perlu menempatkan masyarakat sebagai *customer* dalam posisi yang seimbang dengan pemerintah sebagai *provider*. Menurut Jenny Potter yang dikutip oleh Supriyono (2001, h: 21-22) dalam teori konsumerismenya mengemukakan bahwa posisi seimbang antara *provider* dengan *customer* hanya dapat dicapai apabila menerapkan akses, pilihan, informasi, perbaikan dan keterwakilan.

a) Akses (*access*)

Semua lapisan masyarakat harus memilih akses yang sama terhadap produk layanan barang dan jasa yang diberikan oleh organisasi publik. Pemahaman ini didasarkan kenyataan bahwa mereka adalah yang membayar pelayanan publik melalui pajak atau pungutan lain, sementara keuntungan dari pelayanan yang dimiliki setiap orang tidaklah sama. Sehingga akses tidak dapat dianggap secara

otomatis sebagai hak masyarakat, melainkan pemerintah wajib memberikan pelayanan yang dapat diakses oleh semua lapisan masyarakat.

Dalam hal ini pihak pemerintah perlu mendefinisikan secara jelas kriteria mendasar melalui keputusan bahwa akses dapat dimiliki oleh semua lapisan masyarakat, termasuk proses distribusi pelayanan sehingga masyarakat dapat memahami atau menolak keputusan tersebut. Disamping itu perlu adanya aksesibilitas artinya instansi pemerintah sebagai penyedia jasa pelayanan perlu menciptakan hubungan keorganisasian yang memungkinkan sumber daya langka dapat terdistribusikan kepada masyarakat secara merata.

b) Pilihan (*choice*)

Dalam kerangka pelayanan publik, pilihan bukanlah hak masyarakat sebagai konsumen/pelanggan secara absolut. Pemerintah setiap saat perlu memperbanyak pilihan dalam pelayanan di berbagai bagian sektor publik. Semakin banyak pilihan yang diberikan kepada masyarakat untuk suatu jasa pelayanan, maka pelayanan itu akan semakin berkualitas. Dengan demikian pilihan konsumen sebagai individu bukan merupakan satu-satunya kendali dalam proses pelayanan, melainkan harus mengakomodasikan kepentingan berbagai lapisan.

Apabila masyarakat tidak dapat menyampaikan preferensi secara langsung mengenai pilihan mereka, maka pemerintah harus membuat mekanisme lain agar masyarakat yakin bahwa kepentingan mereka telah diakomodasi oleh pemerintah. Untuk itu pemerintah perlu mengidentifikasi preferensi masyarakat, adanya batasan pilihan yang jelas, tujuan politis yang dapat diukur, mengembangkan kriteria untuk mengevaluasi aspek-aspek kualitas pelayanan bagi masyarakat, dan menginformasikan kepada masyarakat mengenai kinerja di sektor pelayanan.

c) Informasi (*information*)

Informasi yang dimaksud adalah berkaitan dengan tujuan dan sasaran pelayanan, standar pelayanan yang disediakan, standar pencapaian, hak dan tanggung jawab sehubungan dengan jasa layanan, penggunaan kewenangan dalam proses pengambilan keputusan, mengapa suatu keputusan diambil dan apakah keputusan tersebut sudah benar. Berbagai informasi tersebut sangat diperlukan agar masyarakat dapat mengetahui bagaimana cara pelayanan publik itu dilaksanakan, membuat keputusan terbaik tentang pelayanan apa yang digunakan dan bagaimana cara memperoleh keuntungan maksimal dari pelayanan tersebut.

Jasa pelayanan di sektor publik sangat terkait dengan kesejahteraan masyarakat, sementara banyak terjadi ketidakseimbangan sejumlah informasi yang dimiliki pemerintah sebagai produsen dengan informasi yang dimiliki masyarakat sebagai konsumen. Sehingga diperlukan upaya menyebarluaskan informasi jasa pelayanan. Informasi tidak hanya disebarluaskan terhadap pengguna jasa pelayanan (*user*), tetapi juga harus disebarluaskan kepada aparat pelayanan pada tingkatan yang paling bawah.

d) Perbaikan (*redress*)

Perbaikan sangat diperlukan bagi kinerja organisasi publik maupun aparaturnya dalam memberikan pelayanan karena masyarakat sebagai konsumen

selalu memerlukan mekanisme pelayanan yang cepat, ringkas, dan jujur. Untuk itu perlu peningkatan kualitas dengan dukungan aparat pelayanan dilevel *back office*. Seperti diungkapkan oleh Flynn dan Mellon yang dikutip oleh Supriyono (2001, h:61) bahwa pelayanan yang baik bagi konsumen apabila diantaranya memenuhi prinsip: *one moment of truth at a time, don't forget the extras, the people side of things, are you people service or not?, and how big a change is this going to be?*

Perbaikan mekanisme pelayanan ini akan memberikan keuntungan yang lebih luas tidak saja bagi konsumen akan tetapi juga sekaligus menyangkut eksistensi lembaga pelayanan. Untuk itu perbaikan dapat dilakukan diantaranya melalui kontrol kualitas terhadap penyedia pelayanan oleh berbagai lapisan masyarakat. Disamping itu, pemerintah juga dapat melakukan perbaikan dengan identifikasi masalah pelayanan, sistem manajemen pelayanan, dan implementasi kebijakan pelayanan, perbaikan ini tentunya harus dilakukan dengan memperhatikan masukan berbagai pihak secara proporsional dengan seimbang.

e) Keterwakilan

Dalam teori konsumerisme prinsip ini mengandung pengertian bahwa konsumen seharusnya cukup terwakili dalam sistem pengambilan keputusan yang dibuat oleh pemerintah mengenai suatu jasa layanan, artinya suatu keputusan dibuat dengan mempertimbangkan keterwakilan semua lapisan masyarakat. Hal ini disebabkan karena konsumen di sektor publik umumnya merupakan sumber daya yang bersifat homogen, oleh sebab itu pejabat publik seharusnya menghargai kebutuhan mereka dengan jalan melembagakan kepentingan konsumen dalam bentuk keterwakilan.

4. Komponen Responsivitas

Menurut Zauhar ada empat komponen *responsiveness* yang secara keseluruhan merupakan representasi. Kalau setiap komponen bisa diperlakukan sebagai target independen *responsiveness*, keempat komponen harus dipertimbangkan bersama-sama dalam tipe konfigurasi analisis, yaitu :

1. *Policy Responsiveness* dimana targetnya adalah isu-isu publik yang besar yang mengganggu (*agitate*) proses politik;
2. *Service Responsiveness* yang meliputi usaha representatif untuk menjamin keuntungan yang diistimewakan bagi kelompok dan individu dalam konstituennya;

3. *Allocation Responsiveness* yang mengacu pada usaha representatif untuk memperoleh keuntungan bagi konstituennya melalui *pork-barrel exchanges* (janji pemerintah untuk memenangkan pemilu) dalam proses yang sesuai atau melalui intervensi administrasi;

4. *Symbolic Responsiveness* yang meliputi isyarat-isyarat publik (*public gesture*) yang menyebabkan rasa percaya dan dukungan dalam hubungan antara wakil dan yang diwakili.

