

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR DAN PROPOSISI

Dalam kajian pustaka peneliti mengkaji konsep dan teori yang diuraikan untuk memperkuat, menemukan dan mengetahui hal yang baru dalam penelitian ini yang berkaitan dengan disiplin ilmu administrasi sampai dengan substansi penelitian yang dilakukan, yaitu tentang Penguatan kapasitas kelembagaan dalam penanggulangan bencana

2.1. Konsep Organisasi

Organisasi memerlukan sudut pandang yang jelas, mengenai kemana hendak pergi, kejelasan visi mengenai kemana kita ingin berada dihari esok dan suatu visi mengenai arah yang harus diambil hari ini agar dapat sampai ketujuan dengan berhasil. Tanpa kejelasan tersebut, anggota organisasi akan berpacu kemasa depan tanpa arah, dan ini berarti kehilangan kesempatan serta terperosok dalam berbagai krisis, sementara organisasi lain berpacu kedepan dan menentukan nasibnya. Organisasi perlu memiliki arah dan maksud strategis, yaitu memiliki aspirasi atau harapan yang luhur, diyakini oleh setiap anggota organisasi tersebut dan obsesi untuk menang, yang merupakan daya dorong untuk dapat mengarahkan kemudi organisasi tersebut.

Para teoritikus aliran klasik, mengembangkan sistem atau model universal yang dapat digunakan pada semua keadaan. Pada dasarnya masing-masing melihat organisasi sebagai sistem tertutup yang diciptakan bertujuan untuk mencapai tujuan yang efisien. Dimulai dari *Principles of scientific Management* (

Taylor 1991). Kejadian paling penting sebelum abad 20 ini, dalam kaitannya dengan teori organisasi, adalah revolusi industri. Revolusi ini mempunyai dua elemen utama di Amerika Serikat; kekuatan mesin telah menggantikan kekuatan manusia secara cepat dan pembangunan terusan dan rel kereta api dengan cepat mengubah metode transportasi. Hasilnya adalah menyebarnya pendirian pabrik. Pabrik-pabrik besar menggunakan kekuatan uap untuk menjalankan beratus-ratus mesin secara efisien. Barang-barang jadi kemudian dapat dikirimkan dengan mudah dan murah melalui kapal-kapal atau kereta api keseluruh negeri. Dampaknya terhadap desain organisasi menjadi jelas. Pembangunan pabrik membutuhkan penciptaan yang terus menerus dari struktur-struktur organisasi yang memungkinkan terjadinya proses produksi yang efisien. Pekerjaan harus dirumuskan, arus pekerjaan harus ditetapkan, departemen diciptakan, dan mekanisme koordinasi dikembangkan. Secara singkat struktur organisasi yang kompleks harus dirancang.

Empat prinsip dari *scientific management* dari Taylor di harapkan menaikkan produktifitas keempat prinsip tersebut adalah :

1. penggantian metode kira-kira untuk menentukan setiap elemen dari pekerjaan seorang pekerja yang di tentukan secara ilmiah
2. seleksi dan pelatihan para pekerja secara ilmiah
3. kerjasama antara manajemen dan buruh untuk menyelesaikan tujuan pekerjaan, yang sesuai dengan metode ilmiah
4. pembagian tanggung jawab yang lebih merata diantara manajer dan para pekerja, yaitu pihak pertama sebagai perencana dan supervisi, sedangkan yang kedua sebagai pelaksana

Dari uraian diatas jelaslah Taylor menawarkan fokus yang terbatas mengenai organisasi. Ia hanya melihat pengorganisasian pekerjaan pada tingkat yang paling bawah dari organisasi, sesuai dengan pekerjaan manajerial dari seorang supervisor.

Selanjutnya ada Weber yang terkenal dengan istilah birokrasinya. Weber mengembangkan sebuah model struktural yang dikatakan sebagai alat paling efisien bagi organisasi-organisasi dalam mencapai tujuannya. Ia menyebut struktur ideal ini dengan nama birokrasi. Struktur tersebut dicirikan dengan adanya pembagian kerja, sebuah hierarki wewenang yang jelas, prosedur seleksi yang formal, peraturan yang rinci, serta hubungan yang tidak didasarkan atas hubungan pribadi (*impersonal*). Birokrasi Weberian merupakan prototype bagi kebanyakan organisasi yang ada saat ini.

Pada saat Taylor menuliskan hasil penelitiannya tentang manajemen pabrik di Amerika Serikat, Fayol mengkonsolidasikan prinsip-prinsip organisasinya menjelaskan upaya-upaya untuk mendefinisikan fungsi universal yang dilakukan oleh pimpinan dan asas-asas yang menyusun praktik kepemimpinan yang baik. Henry Fayol (1841-1925) menggunakan Pendekatan atas Manajemen Administrasi, yaitu suatu pendekatan dari pimpinan atas sampai pada tingkat pimpinan terbawah. Fayol melahirkan Tiga sumbangan besar bagi Administrasi dan Manajemen yaitu (1) aktivitas organisasi, (2) fungsi atau tugas pimpinan, (3) prinsip-prinsip administrasi atau manajemen. Selanjutnya Fayol mengemukakan Prinsip-prinsip Administrasi yaitu :

1. Pembagian Pekerjaan, prinsip ini sama dengan pembagian tenaga kerja menurut Adam Smith, spesialisasi meningkatkan hasil yang membuat tenaga kerja lebih efisien.
2. Wewenang. Manajer harus memberi perintah, wewenang akan membuat mereka melakukan dengan baik.
3. Disiplin. Tenaga kerja harus membantu dan melaksanakan aturan yang ditentukan oleh organisasi.
4. Kesatuan Komando. Setiap tenaga kerja menerima perintah hanya dari yang berkuasa.
5. Kesatuan Arah. Beberapa kelompok aktivitas organisasi yang mempunyai tujuan yang sama dapat diperintah oleh seorang manajer menggunakan satu rencana.
6. Mengarahkan kepentingan individu untuk kepentingan umum. Kepentingan setiap orang, pekerja atau kelompok pekerja tidak dapat diutamakan dari kepentingan organisasi secara keseluruhan.
7. Pemberian Upah. Pekerja harus dibayar dengan upah yang jelas untuk pelayanan mereka.
8. Pemusatan. Berhubungan pada perbandingan yang mana mengurangi keterlibatan dalam pengambilan keputusan.
9. Rentang Kendali. Garis wewenang dari manajemen puncak pada tingkatan di bawahnya merepresentasikan rantai skalar.
10. Tata Tertib. Orang dan bahan-bahan dapat ditempatkan dalam hal yang tepat dan dalam waktu yang tepat.

11. Keadilan. Manajer dapat berbuat baik dan terbuka pada bawahannya.
12. Stabilitas pada jabatan personal, perputaran yang tinggi merupakan ketidakefisienan.
13. Inisiatif. Tenaga kerja yang menyertai untuk memulai dan membawa rencana akan menggunakan upaya pada tingkat tinggi.
14. Rasa Persatuan. Kekuatan promosi tim akan tercipta dari keharmonisan dan kesalahan dalam organisasi.

Berdasarkan uraian diatas fayol mengusulkan empat belas prinsip yang menurutnya dapat digunakan secara universal dan dapat diajarkan di sekolah-sekolah dan universitas-universitas. Banyak dari prinsip organisasi tersebut meskipun kurang ke universalannya, tetap diikuti oleh para manajer dewasa ini.

Menurut Robbins (1997:32), teori Organisasi meliputi :

- a. Teori Hubungan Manusia.
- b. Teori Pengambilan Keputusan.
- c. Teori Perilaku.
- d. Teori Sistem.
- e. Teori Kontigensi.

Penjelasan dari Teori Organisasi di atas dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Teori Hubungan Manusia. Teori ini dirintis oleh Elton Mayo. Pengembangan Teori Mayo didasarkan pada penemuannya selama memimpin proyek. Mayo bermaksud menguji hubungan antara produktivitas dengan lingkungan fisik. Mayo menangkap bahwa norma-norma sosial, justru merupakan faktor kunci dalam perilaku

kerja individual. Karenanya, rangsangan kenaikan upah tiak memacu pekerja untuk bekerja lebih produktif.

2. Teori Pengambilan Keputusan. Dalam pengambilan keputusan para pemikir menyarankan dipergunakannya statistik, model optimasi, model informasi, dan simulasi. Di samping itu dapat juga dimanfaatkan pengetahuan-pengetahuan yang berasal dari *linear programming, critical pathscheduling, inventory models, site location models*, serta berbagai bentuk *resource allocation models*.
3. Teori Perilaku. Teori ini bermaksud untuk menintegrasikan semua pengetahuan mengenai anggota organisasi, struktur dan prosesnya. Teori ini memahami pentingnya faktor perilaku manusia sebagai alat utama untuk mencapai tujuan.
4. Teori Sistem. Dalam teori ini, organisasi dipandang sebagai suatu sistem yang menampilkan karakteristiknya sebagai penerima masukan, pengolah dan penghasil.
5. Teori Kontigensi. Pada awalnya teori ini dipergunakan pada pengembangan organisasi yang dirancang secara optimal dapat mengadaptasi teknologi dan lingkungan. Teori kontigensia diangkat untuk mencari beberapa karakteristik umum yang melekat pada situasi khusus.

Organisasi adalah suatu sistem, mempunyai struktur dan perencanaan yang dilakukan dengan penuh kesadaran, di dalamnya orang-orang bekerja dan berhubungan satu sama lain dengan suatu cara yang terkoordinasi, kooperatif, dan

dorongan-dorongan guna mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan (Beach, 1980; Champoux, 2003). Apabila kita membicarakan organisasi sebagai suatu sistem, berarti memandangnya terdiri dari unsur-unsur yang saling bergantung dan di dalamnya terdapat sub-sub sistem. Sedangkan struktur di sini mengisyaratkan bahwa di dalam organisasi terdapat suatu kadar formalitas dan adanya pembagian tugas atau peranan yang harus dimainkan oleh anggota-anggota kelompoknya.

Istilah organisasi dapat pula diartikan sebagai suatu perkumpulan atau perhimpunan yang terdiri dari dua orang atau lebih punya komitmen bersama dan ikatan formal mencapai tujuan organisasi, dan di dalam perhimpunannya terdapat hubungan antar anggota dan kelompok dan antara pemimpin dan anggota yang dipimpin atau bawahan (Beach and Reinhartz, 2004; Bush and Middlewood, 2005).

Dari kedua definisi di atas, dapat dinyatakan betapa pentingnya organisasi sebagai alat administrasi dan manajemen dalam melaksanakan segala kebijakan/keputusan yang dibuat pada tingkatan administratif maupun manajerial. Dalam hubungan ini, hakiki organisasi dapat ditinjau dari dua sudut pandangan. Pertama, organisasi dipandang sebagai wadah, tempat di mana kegiatan administrasi dan manajemen dilaksanakan. Kedua, sebagai proses yang berusaha menyoroti interaksi (hubungan) antara orang-orang yang terlibat di dalam organisasi itu.

Proses pengorganisasian mencakup kegiatan-kegiatan berikut:

- a. Pembagian kerja yang harus dilakukan dan menugaskannya pada individu tertentu, kelompok-kelompok dan departemen.
- b. Pembagian aktivitas menurut level kekuasaan dan tanggungjawab.

Organisasi adalah suatu proses perencanaan yang meliputi penyusunan, pengembangan, dan pemeliharaan suatu struktur atau pola hubungan kerja dari orang-orang dalam suatu kerja kelompok.

Adapun Unsur-Unsur organisasi secara sederhana memiliki tiga unsur, yaitu:

1) Man

Man (orang-orang), dalam kehidupan organisasi atau ketatalembagaan sering disebut dengan istilah pegawai atau personnel. Pegawai atau personnel terdiri dari semua anggota atau warga organisasi, yang menurut fungsi dan tingkatannya terdiri dari unsur pimpinan (administrator) sebagai unsur pimpinan tertinggi dalam organisasi, para manajer yang memimpin suatu unit satuan kerja sesuai dengan fungsinya masing-masing dan para pekerja (nonmanagement/workers). Semua itu secara bersama-sama merupakan kekuatan manusiawi (man power) organisasi.

2) Kerjasama

Kerjasama merupakan suatu perbuatan bantu-membantu akan suatu perbuatan yang dilakukan secara bersama-sama untuk mencapai

tujuan bersama. Oleh karena itu, semua anggota atau semua warga yang menurut tingkatan-tingkatannya dibedakan menjadi administrator, manajer, dan pekerja (workers), secara bersama-sama merupakan kekuatan manusiawi (man power) organisasi.

3) Tujuan bersama

Tujuan merupakan arah atau sasaran yang dicapai. Tujuan menggambarkan tentang apa yang akan dicapai atau yang diharapkan. Tujuan merupakan titik akhir tentang apa yang harus dikerjakan. Tujuan juga menggambarkan tentang apa yang harus dicapai melalui prosedur, program, pola (network), kebijaksanaan (policy), strategi, anggaran (budgeting), dan peraturan-peraturan (regulation) yang telah ditetapkan.

4) Peralatan

Unsur yang keempat adalah peralatan atau equipment yang terdiri dari semua sarana, berupa materi, mesin-mesin, uang, dan barang modal lainnya (tanah, gedung/bangunan/kantor).

5) Lingkungan (environment)

Faktor lingkungan misalnya keadaan sosial, budaya, ekonomi, dan teknologi. termasuk dalam unsur lingkungan, antara lain:

- a. Kondisi atau situasi
- b. Tempat atau lokasi
- c. Wilayah operasi yang dijadikan sasaran kegiatan organisasi.

6) Kekayaan alam

Yang termasuk kekayaan alam ini misalnya keadaan iklim, udara, air, cuaca (geografik, hidrografi, geologi, klimatologi), flora dan fauna.

Organisasi adalah sekelompok orang yang terbiasa mematuhi perintah para pemimpinnya dan yang tertarik pada kelanjutan dominasi partisipasi mereka dan keuntungan yang dihasilkan, yang membagi diantara mereka praktik-praktik dari fungsi tersebut yang siap melayani untuk praktik mereka, Weber (1978:952). Pendapat lain mengenai organisasi adalah pendapat dari Waldo (1995:6) organisasi adalah struktur hubungan kekuasaan dan kebiasaan orang-orang dalam suatu sistem administrasi. Organisasi formal adalah suatu sistem kegiatan yang dikoordinasikan secara terus menerus atau kekuatan dari dua orang atau lebih, Benrnard 1983:73.

Organisasi adalah lembaga sosial dengan ciri khusus, secara sadar dibentuk pada suatu waktu tertentu, para pendirinya mencanangkan tujuan yang biasanya digunakan sebagai simbol legitimasi, hubungan antar anggotanya dan sumber kekuasaan formal ditentukan secara relatif jelas walaupun sering pokok pembicaraan dan perencanaan diubah oleh para anggota-anggotanya yang membutuhkan koordinasi atau pengawasan, Silverman (1971:147).

Organisasi adalah suatu kesatuan sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas

dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai tujuan bersama atau sekelompok tujuan, Robin (1994:4)

Organisasi sebagai suatu kesatuan sosial dari kelompok manusia, yang saling berinteraksi menurut suatu pola tertentu sehingga setiap anggota organisasi memiliki fungsi dan tugasnya masing-masing, yang sebagai suatu kesatuan mempunyai tujuan tertentu dan mempunyai batas-batas yang jelas, sehingga bisa dipisahkan secara tegas dari lingkungannya, Lubis dan Huseini (1978:1).

Dari definisi yang sudah diutarakan maka dapat diutarakan maka dapat disimpulkan :

Organisasi merupakan suatu alat untuk pencapaian tujuan dari berbagai pihak yang berada diluar organisasi tersebut, sebagai alat untuk pencapaian tujuan. Untuk itu organisasi harus dibuat secara rasional, dalam arti harus dibentuk dan beroperasi berdasarkan ketentuan formal dan perhitungan efisiensi. Atau dapat dikatakan bahwa organisasi sesungguhnya merupakan kumpulan manusia yang diintegrasikan dalam suatu wadah kerjasama untuk menjamin tercapainya tujuan yang telah ditentukan.

2.2. Konsep Perilaku Organisasi

Kerangka dasar teori perilaku organisasi di dukung oleh dua komponen pokok yakni individu yang berperilaku dan organisasi formal sebagai wadah dari perilaku tersebut. Perilaku organisasi adalah suatu studi yang menyangkut aspek tingkah laku manusia dalam organisasi atau suatu kelompok tertentu. Aspek pertama meliputi pengaruh manusia terhadap organisasi dan aspek kedua pengaruh organisasi terhadap manusia. Akhir-akhir ini perkembangan perilaku

organisasi semakin terasa kemajuannya bahkan telah menjadi sesuatu hal yang ramai dibicarakan orang, bukan saja di kalangan akademisi tetapi para politisi dan para birokrasi pun berbicara tentang perilaku organisasi. Ini disadari karena disamping perilaku organisasi ini mudah dipahami, juga persoalan-persoalan organisasi yang cenderung semakin ruwet, ditambah pula berbagai persoalan-persoalan manusia dengan berbagai karakter dan perilaku berlanjut menjadi tantangan utama yang sering dihadapi oleh setiap pimpinan organisasi baik organisasi pemerintah maupun organisasi swasta dewasa ini. Oleh sebab itu seorang pimpinan sangat dituntut perannya untuk bagaimana memahami perilaku organisasi. Robbins (2007:17) mengemukakan, bahwa “memahami perilaku organisasi bagi seorang manajer merupakan hal yang sangat penting”.

Pandangan sepintas terhadap sedikit perubahan dramatis yang sekarang ini terjadi di banyak organisasi mendukung pertanyaan ini. Sebagai contoh, karyawan bisa menjadi lebih tua; semakin banyak wanita dan orang kulit berwarna berada di lingkungan kerja; pengecilan ukuran perusahaan dan penggunaan pekerja temporer yang begitu banyak melemahkan ikatan kesetiaan yang dulunya mempererat karyawan dengan para pemberi kerja, serta kompetisi global yang mengharuskan karyawan lebih fleksibel dan belajar menanggulangi perubahan yang cepat. Dengan demikian tantangan yang sangat menonjol dihadapi oleh para pimpinan dalam setiap organisasi adalah masalah perilaku manusia itu sendiri. Manusia adalah faktor utama yang sangat penting dalam setiap organisasi apapun bentuknya. Ketika manusia memasuki 3 dunia organisasi maka itulah awal perilaku manusia yang berada dalam organisasi itu. Oleh karena persoalan-

persoalan manusia senantiasa berkembang berdasarkan situasi dan kondisi dan semakin sulit dikendalikan, maka persoalan-persoalan organisasi dan khususnya persoalan perilaku organisasi semakin hari semakin berkembang. Perilaku organisasi hakikatnya mendasarkan pada ilmu perilaku itu sendiri.

Thoha (2007:3) meramalkan bahwa “25 sampai 50 tahun mendatang kita semua akan ikut berpartisipasi menyaksikan akhir hayat dari birokrasi, dan kita akan mengetahui terbitnya suatu sistem sosial yang lebih baik dari abad kita sekarang ini”. Selanjutnya Bennis menegaskan bahwa perubahan mendasar dari konsep-konsep nilai organisasi adalah di dasarkan pada kemanusiaan yang menghapuskan sifat-sifat depersonalisasi dari mekanisme sistem birokrasi. Ramalan Bennis di atas seakan menempatkan faktor manusia dalam organisasi bukannya semakin ditinggalkan melainkan semakin mendapat tanggapan yang hangat bagi para pemerhati dan para akademisi untuk mendiskusikan berbagai teori-teori organisasi di masa yang akan datang.

Lebih lanjut Thoha (2007:7) berpendapat “terdapat tiga dimensi pokok dalam setiap mendiskusikan teori organisasi yang tidak bisa diabaikan. Ketiga dimensi itu antara lain dimensi teknis, dimensi konsep, dan dimensi manusia”. Jika ketiga dimensi itu berintegrasi, maka akan mampu menimbulkan suatu kegiatan organisasi yang efektif. Dimensi teknik menekankan pada skill yang dibutuhkan untuk menggerakkan organisasi. Dimensi ini berisi skill para anggota yang secara teknis yang diperlukan menggerakkan organisasi, misalnya keahlian komputer, pemasaran, *engineering*, dan lain sebagainya. Tanpa *skill* yang dimiliki oleh anggota organisasi maka pasti organisasi akan stagnan. Dimensi

kedua adalah dimensi konsep, yang merupakan motor penggerak dari dimensi pertama dan amat erat hubungannya dengan dimensi ketiga yakni dimensi manusia. Jika para birokrat dalam bekerja hanya mengandalkan dimensi pertama, dan mengabaikan dimensi kedua, atau bahkan menelantarkan dimensi ketiga, maka akan menimbulkan suatu iklim yang tidak respektif terhadap faktor pendukung utama organisasi yakni manusia. Oleh sebab menurut Thoha (2007:4) bahwa “ilmu perilaku organisasi mengurangi sikap birokrat yang tidak respektif tersebut, dengan menarik sebagian pandangannya terpusat pada perilaku manusia itu sendiri sebagai dimensi ketiga dalam sesuatu organisasi”.

Definisi tentang organisasi dengan mudah dapat dijumpai dalam banyak literatur tentang manajemen, yang mana pada intinya didefinisikan sebagai sekelompok manusia yang bekerja sama untuk mencapai suatu tujuan. Ciri-ciri organisasi menurut Robbins (2004 : 5) ialah :

- Terdiri daripada dua orang atau lebih,
- Ada kerjasama,
- Ada komunikasi antar satu anggota dengan yang lain,
- Ada tujuan yang ingin dicapai.

Organisasi adalah persekutuan/perkumpulan orang-orang yang masing-masing diberi peranan tertentu dalam suatu system kerja dan pembagian kerja dimana pekerjaan (yang terdapat dalam organisasi tersebut) dipilah-pilah menjadi tugas dan dibagikan kepada para pelaksana tugas/pemegang jabatan untuk mendapatkan satu kesatuan hasil. Selain itu pekerjaan dikoordinasi secara sadar untuk mencapai

tujuan tertentu dengan melibatkan berbagai sumber daya. Menurut Schein (2008:44), seluruh organisasi memiliki empat karakteristik yang sama yakni :

a. Koordinasi Upaya (*Coordination of Effort*)

Karakteristik pertama dalam organisasi adalah adanya koordinasi upaya dari sumber daya manusia yang terlibat dalam organisasi. Penggabungan upaya yang terkoordinasikan dengan baik akan menghasilkan suatu yang jauh lebih baik dibanding upaya perseorangan.

b. Tujuan Bersama (*Common Purpose*)

Adanya tujuan bersama yang ingin dicapai melalui keberadaan suatu organisasi.

c. Pembagian Tenaga Kerja (*Division of Labor*)

Dengan membagi tugas yang kompleks secara sistematis menjadi tugas-tugas yang terspesialisasi, organisasi dapat memanfaatkan sumber daya manusia yang mereka miliki secara efisien.

d. Hirarki Wewenang (*Hierarchy of Authority*)

Wewenang yang dimaksudkan disini adalah hak yang dimiliki seseorang untuk mengarahkan pekerjaan orang lain. Tanpa adanya hierarki wewenang yang jelas, upaya untuk melakukan koordinasi akan sulit dilakukan.

Fungsi yang dijalankan para manajer untuk membagi pekerjaan kepada para pelaksana tugas serta mengembangkan struktur hubungan antara pelaksana tugas yang satu dengan yang lain sehingga tugas tersebut dapat dilakukan dan menunjang tercapainya tujuan organisasi disebut sebagai Fungsi

Pengorganisasian. Pengorganisasian sebagai suatu proses, yaitu : Membagi seluruh beban kerja (*workload*) menjadi tugas-tugas (*task*) yang secara logis dapat dikerjakan oleh individu-individu maupun kelompok dalam suatu organisasi perusahaan. Kegiatan pembagian kerja disebut sebagai *division of work*. Manusia memiliki keterbatasan dalam menyelesaikan seluruh tugas, selain keterbatasan segi fisik dan waktu, manusia juga memiliki keterbatasan keahlian untuk memahami seluruh tugas organisasi perusahaan secara memadai. Dengan demikian merangsang terjadinya spesialisasi kerja (*job specialization*). Dimana karyawan dan manajer memperoleh pembagian tugas tertentu supaya dapat mengembangkan bidang sesuai keahlian.

Mengelompokkan tugas-tugas dan sumber daya manusia yang memiliki kesamaan rumpun tugas kedalam suatu kelompok. Proses pengumpulan tugas disebut proses departementalisasi (*departmentalization*). Stoner et. al (2004:330) membagi departementalisasi organisasi ke dalam tiga alternatif :

1. Pengembangan Struktur Organisasi Berdasarkan Departementalisasi Menurut Fungsi
2. Pengembangan struktur organisasi berdasarkan departementalisasi menurut produk/pasar
3. Pengembangan struktur organisasi dalam bentuk matriks (gabungan antara departementalisasi secara fungsional dengan departemen-talisasi menurut produk/pasar)

Mengembangkan hierarki organisasi yang akan mengatur pertanggung jawaban masing-masing jenjang manajemen yang terlibat dalam organisasi. Dalam hal ini

jenjang manajemen yang lebih rendah berkewajiban memberikan pertanggung jawaban kepada jenjang yang lebih tinggi. Stoner et al (2004:271) mengatakan bahwa “organisasi adalah suatu pola hubungan-hubungan yang melalui mana orang-orang di bawah pengarahan atasan mengejar tujuan bersama”. Mooney (2003:47) mengatakan bahwa :

Organization is the form of every human association for the attainment of common purpose (Organisasi adalah setiap bentuk kerjasama untuk mencapai tujuan bersama)”. Bernard (2002:146) mengemukakan bahwa : “Organisasi adalah sistem kerjasama antara dua orang atau lebih. (*I define organization as a system of cooperatives of two more persons*).

Robbins (2004:77) menyatakan bahwa :

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.

Pendapat tersebut dimaksudkan bahawa organisasi merupakan wahana atau wadah tempat manusia berkumpul dalam mencapai tujuan. Siagian (2005:32) mendefinisikan bahwa :

Organisasi ialah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja bersama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan yang mana terdapat seseorang/beberapa orang yang disebut atasan dan seorang/sekelompok orang yang disebut dengan bawahan.

Organisasi dimaksudkan sebagai bentuk persekutuan yang terdiri dari dua orang atau lebih bekerja sama dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Hasibuan (2008:57) mengatakan “organisasi ialah suatu sistem perserikatan formal, berstruktur dan terkoordinasi dari sekelompok yang bekerja sama dalam mencapai tujuan tertentu. Organisasi hanya merupakan alat dan wadah

saja”. Atmosudirdjo (2006:44) mengatakan bahwa “organisasi adalah struktur pembagian kerja dan struktur tata hubungan kerja antara sekelompok orang pemegang posisi yang bekerjasama secara tertentu untuk bersama-sama mencapai tujuan tertentu”.

Menurut Sheldon (1932), organisasi adalah :

Proses penggabungan pekerjaan dari para individu atau kelompok-kelompok harus dilakukan dengan bakat-bakat yang diperlukan untuk melakukan tugas-tugas sedemikian rupa, memberikan saluran terbaik untuk pemakaian yang efisien, sistematis, positif dan terkoordinasi dari usaha yang tersedia.

Senada dengan pernyataan diatas Pfiiner dan lane (1951) menjelaskan bahwa organisasi adalah:

Proses menggabungkan pekerjaan yang orang-orang atau kelompok-kelompok harus melakukan dengan kekuasaan yang diperlukan untuk pelaksanaannya, sehingga kewajiban-kewajiban yang dilaksanakan demikian itu memberikan saluran-saluran terbaik bagi penyelenggaraan usaha yang efisien, teratur, positif dan terkoordinasikan.

Parsons (1960) memiliki pendapat yang sedikit berbeda yaitu “Unit Sosial (pengelompokan manusia) yang sengaja dibentuk dan dibentuk kembali dengan penuh pertimbangan dalam rangkamencapai tujuan-tujuan tertentu.”

Pada umumnya organisasi ditandai oleh ciri-ciri sebagai berikut : **Pertama** pembagian dalam pekerjaan, kekuasaan dan tanggung jawab komunikasi yang merupakan bentuk-bentuk pembagian yang tidak dipolakan begitu saja atau disusun menurut cara-cara tradisional, melainkan sengaja direncanakan untuk dapat lebih meningkatkan usaha mewujudkan tujuan tertentu. **Kedua** adanya satu atau beberapa pusat kekuasaan yang berfungsi mengawasi pengendalian usaha-

usaha organisasi dan mengarahkan organisasi mencapai tujuannya; pusat kekuasaan harus juga secara kontinyu mengkaji sejauh mana hasil yang telah dicapai oleh organisasi dan apabila memang perlu harus juga menyusun lagi pola-pola baru guna meningkatkan efisiensi. **Ketiga**, penggantian tenaga, dalam hal ini tenaga yang dianggap tidak bekerja sebagaimana diharapkan, dapat diganti oleh yang lain. Demikian pula organisasi dapat mengkombinasikan lagi anggotanya melalui proses pengalihan maupun promosi.

2.3. Konsep Kelembagaan

Kelembagaan umumnya banyak dibahas dalam sosiologi, antropologi, hukum dan politik, organisasi dan manajemen, psikologi maupun ilmu lingkungan yang kemudian berkembang ke dalam ilmu ekonomi karena kini mulai banyak ekonom berkesimpulan bahwa kegagalan pembangunan ekonomi umumnya karena kegagalan kelembagaan. Dalam bidang sosiologi dan antropologi kelembagaan banyak ditekankan pada norma, tingkah laku dan adat istiadat.

Penguatan kelembagaan memerlukan dukungan pendekatan analisis dari bidang tingkah laku organisasi, psikologi, sosiologi, anthropologi, hukum dan ekonomi. Perpaduan dari berbagai pendekatan ini bisa menghasilkan analisis kelembagaan yang komprehensif. Sebagian pakar spesialis kelembagaan hanya memusatkan perhatian pada kode etik, aturan main, sedangkan sebagian hanya melihat pada organisasi dengan struktur, fungsi dan manajemennya. Kebanyakan analisis kelembagaan saat ini memadukan organisasi dan aturan main. Analisis mungkin akan menjadi lebih kompleks tetapi bisa dicari hal-hal pragmatis yang bisa diterjemahkan ke dalam strategi penguatan. Logika analisis institusi

bisa dipakai untuk menjelaskan kegagalan pemerintah dan negara atau kegagalan pasar atau kegagalan berbagai model pembangunan.

Menurut Uphoff (2006 : 8-9) dapat dijelaskan bahwa :

Istilah kelembagaan dan organisasi mengarah kepada satu kesatuan dan bersifat *interchangeably*. Secara keilmuan, *social institution* dan *social organization* berada dalam level yang sama, untuk menyebut apa yang kita kenal dengan kelompok sosial, grup, *social form*, dan lain-lain yang relatif sejenis.

Namun, perkembangannya, istilah “kelembagaan” lebih sering digunakan untuk makna yang mencakup keduanya sekaligus. Ada beberapa alasan kenapa orang-orang lebih memilih istilah tersebut. Kelembagaan lebih dipilih karena kata “organisasi” menunjuk kepada suatu *social form* yang bersifat formal. Kata kelembagaan juga lebih disukai karena memberi kesan lebih “sosial” dan lebih menghargai budaya lokal, atau lebih humanistik.

Menurut Etzioni (2005 : 1) bahwa : Mempelajari kelembagaan (atau organisasi) merupakan sesuatu yang esensial, karena masyarakat modern beroperasi dalam organisasi-organisasi. Tiap perilaku individu selalu dapat dimaknai sebagai representatif kelompoknya. Seluruh hidup kita dilaksanakan dalam organisasi, mulai dari lahir, bekerja, sampai meninggal. Itulah alasannya kenapa kita harus mempelajari kelembagaan, Mempelajari kelembagaan dan keorganisasian hampir seluas kajian sosiologi itu sendiri, karena ia memfokuskan kepada suatu yang pokok, fungsional, dan berpola dalam sistem sosial. Untuk memahaminya, diperlukan pemahaman terhadap konsep-konsep yang berkembang dalam studi grup dan kelompok sosial, birokrasi, organisasi formal

dan nonformal, stratifikasi sosial, masalah kelas, perubahan sosial, kekuasaan, wewenang, dan lain-lain.

Kata “kelembagaan” merupakan padanan dari kata Inggris *institution*, atau lebih tepatnya *social institution*; sedangkan “organisasi” padanan dari *organization* atau *social organization*. Meskipun kedua kata ini sudah umum dikenal masyarakat. Sebagaimana kata Horton dan Hunt (1984: 211) “*What is an institution? The sociological concept is different from the common usage*”. Kedua kata tersebut pada mulanya digunakan secara bolak balik, baur dan luas, namun akhirnya lebih menjadi tegas dan sempit. Tujuannya adalah membangun suatu makna yang baku secara keilmuan. Keduanya memiliki hubungan yang kuat, sering sekali muncul secara bersamaan, namun juga sering digunakan secara bolak balik, karena menyangkut objek yang sama atau banyak kesamaannya.

Ada berbagai definisi kelembagaan yang disampaikan oleh ahli dari berbagai bidang yang dikutip oleh Riyadi (2010 : 42-46). Lembaga adalah :

Aturan di dalam suatu kelompok masyarakat atau organisasi yang memfasilitasi koordinasi antar anggotanya untuk membantu mereka dengan harapan di mana setiap orang dapat bekerjasama atau berhubungan satu dengan yang lain untuk mencapai tujuan bersama yang diinginkan.

Aturan dan rambu-rambu sebagai panduan yang dipakai oleh para anggota suatu kelompok masyarakat untuk mengatur hubungan yang saling mengikat atau saling tergantung satu sama lain. Penataan institusi (*institutional arrangements*) dapat ditentukan oleh beberapa unsur: aturan operasional untuk pengaturan pemanfaatan sumber daya, aturan kolektif untuk menentukan, menegakan hukum atau aturan itu sendiri dan untuk merubah aturan operasional serta mengatur hubungan kewenangan organisasi.

Suatu himpunan atau tatanan norma–norma dan tingkah laku yang bisa berlaku dalam suatu periode tertentu untuk melayani tujuan kolektif yang akan menjadi nilai bersama. Institusi ditekankan pada norma-norma perilaku, nilai budaya dan adat istiadat.

Sekumpulan batasan atau faktor pengendali yang mengatur hubungan perilaku antar anggota atau antar kelompok. Dengan definisi ini kebanyakan organisasi umumnya adalah institusi karena organisasi umumnya mempunyai aturan yang mengatur hubungan antar anggota maupun dengan orang lain di luar organisasi itu.

Aturan main di dalam suatu kelompok sosial dan sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor ekonomi, sosial dan politik. Institusi dapat berupa aturan formal atau dalam bentuk kode etik informal yang disepakati bersama. North membedakan antara institusi dari organisasi dan mengatakan bahwa institusi adalah aturan main sedangkan organisasi adalah pemainnya. Mencakup penataan institusi (*institutional arrangement*) untuk memadukan organisasi dan institusi. Penataan institusi adalah suatu penataan hubungan antara unit-unit ekonomi yang mengatur cara unit-unit ini apakah dapat bekerjasama dan atau berkompetisi. Dalam pendekatan ini organisasi adalah suatu pertanyaan mengenai aktor atau pelaku ekonomi di mana ada kontrak atau transaksi yang dilakukan dan tujuan utama kontrak adalah mengurangi biaya transaksi.

Umumnya definisi lembaga mencakup konsep pola perilaku sosial yang sudah mengakar dan berlangsung terus menerus atau berulang. Dalam hal ini sangat penting diperhatikan bahwa perilaku sosial tidak membatasi lembaga pada

peraturan yang mengatur perilaku tersebut atau mewajibkan orang atau organisasi untuk harus berpikir positif ke arah norma-norma yang menjelaskan perilaku mereka tetapi juga pemahaman akan lembaga ini memusatkan perhatian pada pengertian mengapa orang berperilaku atau bertindak sesuai dengan atau bertentangan dengan peraturan yang ada.

Pendapat ahli lain dari Lubis (2007 : 62) yang dimaksud kelembagaan adalah :

Suatu tatanan dan pola hubungan antara anggota masyarakat atau organisasi yang saling mengikat yang dapat menentukan bentuk hubungan antar manusia atau antara organisasi yang diwadahi dalam suatu organisasi atau jaringan dan ditentukan oleh faktor-faktor pembatas dan pengikat berupa norma, kode etik aturan formal maupun informal untuk pengendalian perilaku sosial serta insentif untuk bekerjasama dan mencapai tujuan bersama.

Selanjutnya bahwa kelembagaan (atau organisasi) memiliki dua bentuk, juga dinyatakan oleh Uphoff (2006 : 9), bahwa : *“Some kinds of institutions have an organizational form with roles and structures, whereas others exist as pervasive influenced on behaviour”*. Dua hal yang dimaksudnya disini adalah organisasi dalam bentuk *roles* (peran) dan *struktur*, serta sesuatu yang mempengaruhi perilaku. Sesuatu yang terakhir ini adalah ‘norma’ yang diturunkan dari ‘nilai’ yang hidup dalam suatu kelompok masyarakat. Kelembagaan dan organisasi berada dalam satu kontinum, dimana organisasi adalah kelembagaan yang belum melembaga.

Menurut Uphoff (2006 : 8), tujuan akhir adalah organisasi yang melembaga, atau kelembagaan yang memiliki aspek organisasi. Jadi, mereka hanya berbeda dalam tingkat penerimaan di masyarakat saja. Organisasi

dipandanginya hanyalah sebagai sesuatu yang akan dilembagakan. Pendapat ini sedikit banyak juga berasal dari dalam Uphoff (2006 : 378) yang menyatakan :
“Organization and procedures vary in their degree of institutionalization... Institutionalization is the process by which organizations and procedures acquire value and stability”.

Poerwadarminta (1996) menterjemahkan konsep lembaga sebagai “ Badan atau organisasi yang tujuannya melakukan suatu usaha. Lembaga juga dapat diartikan sebagai organisasi atau institusi yang didalamnya terdapat unsur atau elemen yang secara sinergis bertujuan untuk melaksanakan suatu kegiatan. Lembaga juga dapat diartikan sebagai organisasi atau institusi yang didalamnya terdapat unsur atau elemen yang secara sinergis bertujuan untuk melaksanakan suatu kegiatan. Pendapat lain dikemukakan oleh Sedaramayanti (2006 : 5-6) menyatakan bahwa kata “kelembagaan” menunjukan suatu yang bersifat mantap (*established*) yang hidup (*constitued*) didalam masyarakat. Lebih lanjut menjelaskan bahwa pada prinsipnya, sesuatu *social relations* dapat disebut sebagai sebuah kelembagaan apabila memiliki empat komponen, yaitu :

1. Komponen Person. Orang-orang yang terlibat didalam suatu kelembagaan dapat diidentifikasi dengan jelas.
2. Komponen kepentingan. Orang-orang tersebut pasti sedang diikat oleh suatu kepentingan atau tujuan, sehingga diantara mereka terpaksa harus saling berinteraksi.

3. Komponen aturan. Setiap kelembagaan mengembangkan seperangkat kesepakatan yang dipegang secara bersama, sehingga seseorang dapat menduga apa perilaku orang lain dalam lembaga tersebut.
4. Komponen struktur. Setiap orang memiliki kedudukan dan peran, yang harus dijalankan secara benar. Orang tidak bisa merubah kedudukannya sesuai kemauannya sendiri.

Dalam konteks ini, organisasi merupakan organ dalam suatu kelembagaan. Keberadaan organisasi menjadi bagian teknis yang penting yang menjamin beroperasinya kelembagaan. Sedangkan yang membedakan antara 'kelembagaan' dan 'organisasi'. Pemberian makna yang terpisah dan semakin tegas terhadap kedua kata tersebut, merupakan aplikasi dari perkembangan konseptualnya masing-masing yang berbeda secara fundamental. Dengan membedakannya, maka ia dapat membantu penganalisaan sistem-sistem sosial, betapapun lemah atau pun ketat sistem sosial tersebut.

2.4. Kinerja Kelembagaan

Kinerja kelembagaan menurut Peterson (2003 : 53) didefinisikan "sebagai kemampuan suatu kelembagaan untuk menggunakan sumber daya yang dimilikinya secara efisien dan menghasilkan output yang sesuai dengan tujuannya dan relevan dengan kebutuhan pengguna". Ada dua hal untuk menilai kinerja kelembagaan yaitu produknya sendiri berupa jasa atau material, dan faktor manajemen yang membuat produk tersebut bisa dihasilkan. Satu cara yang lebih sederhana telah dikembangkan untuk memahami kinerja internal dan (sedikit) eksternal suatu kelembagaan, melalui ukuran-ukuran dalam ilmu manajemen.

Menurut Mackay et al (2008 : 61) ada empat dimensi untuk mempelajari suatu kelembagaan (*institutional assessment*), yaitu :

- 1) Kondisi lingkungan eksternal (*the external environment*). Lingkungan sosial di mana suatu kelembagaan hidup merupakan faktor pengaruh yang dapat menjadi pendorong dan sekaligus pembatas seberapa jauh sesuatu kelembagaan dapat beroperasi. Lingkungan dimaksud berupa kondisi politik dan pemerintahan (*administrative and external policies environment*), sosiokultural (*sociocultural environment*), teknologi (*technological environment*), kondisi perekonomian (*economic environment*), berbagai kelompok kepentingan (*stakeholders*), infrastruktur, serta kebijakan terhadap pengelolaan sumberdaya alam (*policy natural resources environment*). Seluruh komponen lingkungan tersebut perlu dipelajari dan dapat dianalisis bentuk pengaruhnya terhadap kelembagaan yang dipelajari. Sebagian memiliki pengaruh yang lebih kuat dan langsung, sebagian tidak. Implikasi kebijakan yang disusun dapat dialamatkan kepada lingkungan tersebut, jika disimpulkan telah menjadi faktor penghambat terhadap operasional suatu kelembagaan.
- 2) Motivasi kelembagaan (*institutional motivation*). Kelembagaan dipandang sebagai suatu unit kajian yang memiliki jiwanya sendiri. terdapat empat aspek yang bisa dipelajari untuk mengetahui motivasi kelembagaan, yaitu sejarah kelembagaan (*institutional history*), misi yang diembannya, kultur yang menjadi pegangan dalam bersikap dan berperilaku anggotanya, serta pola penghargaan yang dianut (*incentive schemes*). Suatu fakta sosial adalah fakta historik. Sejarah perjalanan kelembagaan merupakan pintu masuk yang baik untuk mengenali secara cepat aspek-aspek kelembagaan yang lain.
- 3) Kapasitas kelembagaan (*institutional capacity*). Pada bagian ini dipelajari bagaimana kemampuan kelembagaan untuk mencapai tujuan-tujuannya sendiri. Kemampuan tersebut diukur dari lima aspek, yaitu: strategi kepemimpinan yang dipakai (*strategic leadership*), perencanaan program (*program planning*), manajemen dan pelaksanaannya (*management and execution*), alokasi sumberdaya yang dimiliki (*resource allocation*), dan hubungan dengan pihak luar yaitu terhadap *clients, partners, government policymakers*, dan *external donors*.
- 4) Kinerja kelembagaan (*institutional performance*). Terdapat tiga hal pokok yang harus diperhatikan yaitu keefektifan kelembagaan dalam mencapai tujuan-tujuannya, efisiensi penggunaan sumber daya, dan keberlanjutan kelembagaan berinteraksi dengan para kelompok kepentingan di luarnya. Terkesan di sini bahwa kalkulasi secara ekonomi merupakan prinsip yang menjadi latar belakangnya. Untuk mengukur keefektifan dan efisiensi misalnya dapat digunakan analisis kuantitatif sederhana misalnya dengan membuat rasio antara perolehan

yang seharusnya dengan yang aktual tercapai, serta rasio biaya dengan produktivitas.

2.5. Konsep Penguatan Kapasitas Kelembagaan.

Sebelum membahas lebih jauh mengenai pengertian dari penguatan kapasitas kelembagaan ada baiknya kita memahami terlebih dahulu pengertian dari kapasitas kelembagaan. Secara sederhana kapasitas dapat dimaknai sebagai kemampuan seseorang dalam melakukan sesuatu dalam rangka mencapai tujuan. Hal ini diperkuat dengan pendapat yang dikemukakan oleh Goodman (2008:5) yang menyatakan bahwa "*capacity is ability to carry out stated objectives*". Penelusuran definisi Penguatan kapasitas kelembagaan memiliki variasi antar satu ahli dengan ahli lainnya. Hal ini dikarenakan Penguatan kapasitas kelembagaan merupakan kajian yang multi dimensi, dapat dilihat dari berbagai sisi.

Secara umum konsep penguatan kapasitas dapat dimaknai sebagai proses membangun kapasitas individu, kelompok atau organisasi. Penguatan kapasitas kelembagaan dapat juga diartikan sebagai upaya penguatan kapasitas individu, kelompok atau organisasi yang dicerminkan melalui pengembangan kemampuan, ketrampilan, potensi dan bakat serta penguasaan kompetensi-kompetensi sehingga individu, kelompok atau organisasi dapat bertahan dan mampu mengatasi tantangan perubahan yang terjadi secara cepat dan tak terduga. Penguatan kapasitas kelembagaan dapat pula dimaknai sebagai proses kreatif dalam membangun kapasitas yang belum nampak. Pengertian mengenai karakteristik dari Penguatan kapasitas kelembagaan terus menerus (berkelanjutan) dari individu, organisasi atau institusi, tidak hanya terjadi satu kali. Ini merupakan

proses internal yang hanya bisa difungsikan dan dipercepat dengan bantuan dari luar.

Brown (2005:11) mendefinisikan “*Capacity building is a process that increases the ability of persons, organisations or systems to meet its stated purposes and objectives*”. Dari pengertian di atas dapat dimaknai bahwa Penguatan kapasitas kelembagaan adalah suatu proses yang dapat meningkatkan kemampuan seseorang, organisasi atau sistem untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai. Pendapat di atas sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Gandara, (2008 : 9) bahwa : ” Penguatan kapasitas kelembagaan adalah sebuah proses untuk meningkatkan individu, group, organisasi, komunitas dan masyarakat untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan”

Selain itu definisi Penguatan kapasitas kelembagaan menurut Keban (2009 :75) lebih khusus dalam bidang pemerintahan berpendapat bahwa :

Penguatan kapasitas kelembagaan merupakan serangkaian strategi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan responsivitas dari kinerja pemerintahan, dengan memusatkan perhatian kepada pengembangan dimensi, sumberdaya manusia, penguatan organisasi; dan reformasi kelembagaan atau lingkungan

Dalam definisi Penguatan kapasitas kelembagaan di atas terkandung makna suatu upaya yang berhubungan dengan perbaikan kualitas sumber daya manusia, upaya untuk mendorong organisasi agar dapat berjalan sesuai dengan fungsinya, serta upaya untuk menciptakan kondisi lingkungan yang dibutuhkan oleh organisasi agar dapat berfungsi dengan baik. Hal senada juga dikemukakan oleh Sensions (2003 : 15) yang mendefinisikan bahwa :

Capacity building usually is understood to mean helping governments, communities and individuals to develop the skills 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 reforms, as well as scientific, technological and financial assistance

Penguatan kapasitas kelembagaan di atas biasanya dipahami sebagai upaya membantu pemerintah, masyarakat atau individu-individu dalam mengembangkan keterampilan dan keahlian yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan. Program Penguatan kapasitas kelembagaan pada dasarnya didesain untuk memperkuat kemampuan dalam mengevaluasi pilihan-pilihan kebijakan mereka dan menjalankan keputusan-keputusannya dengan efektif. Penguatan kapasitas kelembagaan termasuk didalamnya pendidikan dan pelatihan, reformasi peraturan dan kelembagaan, pengetahuan, teknologi dan juga asistensi finansial.

Kemudian Philbin (2006:20), mendefinisikan *Capacity Building* sebagai berikut :

Capacity building is defined as the "process of developing and strengthening the skills, instincts, abilities, processes and resources that organizations and communities need to survive, adapt, and thrive in the fast-changing world

Penjabaran di atas bahwa Penguatan kapasitas kelembagaan sebagai proses mengembangkan dan meningkatkan keterampilan, bakat, kemampuan sumber daya organisasi sebagai kebutuhan untuk bertahan, menyesuaikan diri, dan menumbuhkan organisasi di era perubahan yang cepat. Lebih lanjut Rohdewohld (2005 : 12) menjelaskan Penguatan kapasitas kelembagaan dalam lingkupan yang lebih luas dan rinci bahwa :

Capacity building can be defined as a process to increase the ability of individuals, groups, organisations, communities or societies to (i) analyse their environment, (ii) identify problems, needs, issues and opportunities, (iii) formulate strategies to deal with these problems, issues and needs, and seize the relevant opportunities, (iv) design a plan of action, and (v) assemble and use effectively and on a sustainable basis resources to implement, monitor and evaluate the plan of actions, and (vi) use feedback to learn lessons”.

Penjelasan di atas dapat didefinisikan bahwa *Capacity Building* dapat diartikan sebagai sebuah proses untuk meningkatkan kemampuan individu, kelompok, organisasi, komunitas atau masyarakat untuk: i) Menganalisa lingkungannya, ii) mengidentifikasi masalah-masalah, kebutuhan-kebutuhan, isu-isu dan peluang-peluang, iii) memformulasi strategi-strategi untuk mengatasi masalah-masalah, isu-isu dan kebutuhan-kebutuhan tersebut, dan memanfaatkan peluang yang relevan, iv) merancang sebuah rencana aksi, serta mengumpulkan dan menggunakannya dengan efektif dan atas dasar sumber daya yang berkesinambungan untuk mengimplementasikan, memonitor dan mengevaluasi rencana aksi tersebut, dan vi) memanfaatkan umpan balik sebagai pembelajaran.

Penguatan Kapasitas Kelembagaan Menurut Milen (2004 : 21) mengungkapkan bahwa :

Penguatan kapasitas kelembagaan tradisional dan penguatan organisasi memfokuskan pada sumber daya pengembangan hampir seluruhnya mengenai permasalahan sumber daya manusia, proses dan struktur organisasi. Pendekatan modern menguji semua dimensi kapasitas di semua tingkat (misi strategi, kebudayaan, gaya manajemen, struktur, sumber daya manusia, keuangan, aset informasi, infrastruktur) termasuk interaksi dalam sistem yang lebih luas terutama dengan kesatuan lain yang ada, pemegang saham dan para pelanggan.

Selain itu menurut Keban (2009:75) lebih khusus dalam bidang pemerintahan berpendapat bahwa :

Penguatan kapasitas kelembagaan merupakan serangkaian strategi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan responsivitas dari kinerja pemerintahan, dengan memusatkan perhatian kepada pengembangan dimensi, sumber daya manusia, penguatan organisasi; dan reformasi kelembagaan atau lingkungan.

Selanjutnya penguatan kapasitas kelembagaan Pemerintah Daerah dapat diartikan sebagai usaha membangun organisasi, sistem-sistem, kemitraan, orang-orang dan proses-proses secara benar untuk menjalankan agenda atau rencana tertentu. Penguatan kapasitas kelembagaan pemerintah Daerah oleh karenanya berkaitan dengan *individual capability development*, *organizational capacity building*, dan *institutional capacity building*. Pengertian penguatan kapasitas kelembagaan tersebut menurut Harits (2006:15) memberikan gambaran bahwasanya “terdapat banyak hal yang harus diperhatikan dan dicermati agar penguatan kapasitas kelembagaan dapat membuahkan hasil nyata, bermanfaat dan menimbulkan dampak positif”.

Terdapat dua jenis pengertian kelembagaan yaitu kelembagaan sebagai aturan main dan kelembagaan sebagai organisasi. Sebagai aturan main kelembagaan merupakan perangkat aturan yang membatasi aktivitas anggota dan pengurus dalam mencapai tujuan organisasi. Kelembagaan dalam arti organisasi menurut Pakpahan (2010 : 26) biasanya “menggambarkan aktivitas yang dikoordinasikan atas dasar melalui mekanisme administrasi atau komando. Kelembagaan pertanian adalah norma atau kebiasaan yang terstruktur dan terpola

serta dipraktekkan terus menerus untuk memenuhi kebutuhan anggota masyarakat”.

Hal ini berarti tidak semua kapasitas dalam penguatan kapasitas kelembagaan harus ditingkatkan kinerjanya, namun dibutuhkan interpretasi dan respon yang tepat terhadap situasi dan kondisi yang dialami dengan baik. Ada beberapa alasan tidak optimalnya kapasitas kelembagaan, antara lain semua organisasi masing-masing memiliki beberapa tujuan dan biasanya saling bertentangan. Selain itu adanya multiplisitas dan konflik antara tujuan dan ditambah kendala lainnya sehingga mencegah setiap organisasi menjadi efektif dan yang terakhir organisasi yang efektif untuk satu set konstituen mungkin tidak akan efektif atau justru akan berbahaya bagi organisasi lain.

Kapasitas organisasi atau kelembagaan pada akhirnya akan mempengaruhi kinerja organisasi tersebut. Kapasitas kelembagaan mencakup sumberdaya, pengetahuan, dan proses yang digunakan organisasi tersebut untuk mencapai tujuannya. Ini terdiri atas fisik, infrastruktur, teknologi, sumberdaya keuangan, kepemimpinan strategis, program dan manajemen serta jaringan dan hubungan dengan organisasi lain. Penguatan kapasitas kelembagaan menurut Soeprapto (2006 : 14) setidaknya mencakup beberapa hal berikut, yaitu :

1. Penguatan kapasitas kelembagaan merupakan proses yang berlangsung
2. Penguatan kapasitas kelembagaan bertujuan untuk meningkatkan kemampuan organisasi untuk mencapai fungsi dan pencapaian sasaran
3. Penguatan kapasitas kelembagaan meningkatkan kemampuan organisasi untuk belajar dan menyelesaikan permasalahan
4. Penguatan kapasitas kelembagaan termasuk menciptakan kemampuan untuk menguraikan isu saat ini dan mengantisipasi isu relevan dimasa mendatang

Lebih jauh Adapun dimensi dan fokus penguatan kapasitas kelembagaan menurut Soeprapto (2006 : 14) ada tiga tingkatan, yaitu :

1. Tingkatan Individual, seperti potensi-potensi individu, keterampilan individu, pengelompokan pekerjaan dan motivasi-motivasi dari pekerjaan individu dalam organisasi;
2. Tingkatan Organisasi, seperti struktur organisasi, prosedur dan mekanisme pekerjaan, proses pengambilan keputusan didalam organisasi, pengaturan sarana dan prasarana, hubungan dan jaringan organisasi;
3. Tingkatan Sistem, seperti kerangka kerja yang berhubungan dengan peraturan, kebijakan dan kondisi dasar yang mendukung pencapaian obyektivitas kebijakan tertentu.

Penguatan kapasitas kelembagaan memiliki cara tersendiri untuk menjalannya aktivitasnya yang memungkinkan terjadinya penguatan kapasitas kelembagaan pada sebuah individu, sistem atau organisasi, dimana pada aktivitas tersebut terdiri atas beberapa tahapan umum. Adapun tahapan atau fase tersebut menurut Gandara (2008:18) adalah : “1) Fase Persiapan. 2) Fase Analisis 3) Fase Perencanaan, 4) Fase Implementasi. 5) Fase Evaluasi”. Lebih jauh Menurut Soeprapto (2006 : 12) secara khusus menyampaikan bahwa faktor-faktor signifikan yang mempengaruhi penguatan kapasitas kelembagaan yang meliputi 5 (lima) hal pokok yaitu :

- a. Komitmen Bersama (*Collective Commitments*)
- b. Kepemimpinan yang kondusif (*Conducif Leadership*)
- c. Reformasi Kelembagaan
- d. Peningkatan Kekuatan dan Kelemahan yang dimiliki

Faktor tersebut sangat diperlukan dalam Penguatan kapasitas kelembagaan dalam membangun tercapainya tujuan organisasi. Sedangkan Sedarmayanti (2005 :

336) mengatakan bahwa Penguatan kapasitas kelembagaan /penataan kelembagaan merupakan bagian dari reformasi birokrasi yang sangat penting dan menentukan, sehingga benar-benar mengarah pada upaya mewujudkan pemerintahan yang memenuhi kriteria *good governance*. Suatu lembaga salah satu variabel yang dianggap penting dalam proses Penguatan kapasitas kelembagaan adalah menguatkan pola struktur organisasi. Karena struktur organisasi berkaitan dengan pembagian tugas yang dapat menjadikan organisasi yang efisien, efektif dan solidaritas tinggi dalam menjalankan tugasnya sebagai wadah bagi pelaksanaan fungsi pemerintah.

Penguatan kapasitas kelembagaan merupakan suatu pendekatan pembangunan dimana semua orang (pihak) memiliki hak yang sama terhadap sumberdaya, dan menjadi perencana pembangunan bagi diri mereka. Menurut Eade dalam Sitinjak (2006), Penguatan kapasitas kelembagaan terfokus pada lima isu pokok sebagai berikut :

- a. Penguatan kapasitas kelembagaan sering digunakan secara sederhana untuk menjadikan suatu lembaga lebih efektif mengimplementasikan proyek pembangunan. Kelembagaan merupakan instrumen untuk mencapai tujuan tertentu.
- b. Penguatan kapasitas kelembagaan dapat juga menunjuk pada upaya yang mendukung organisasi untuk menjadi katalis dialog dan atau memberikan kontribusi dalam mencapai alternatif pembangunan. Pandangan ini menekankan peran mendemokratisasikan organisasi pemerintah dan organisasi berbasis masyarakat dalam masyarakat madani.
- c. Jika penguatan kapasitas kelembagaan adalah suatu cara untuk mencapai tujuan, kemudian tujuan yang dimaksudkan oleh lembaga-lembaga yang ikut serta, maka harus dinyatakan secara eksplisit agar dapat membandingkan berbagai pilihan atau mengevaluasi kemajuannya. Fokusnya adalah menguatkan hubungan antara struktur, proses dan kegiatan organisasi yang menerima dukungan dan kualitas dan jumlah dari hasilnya dan efeknya. Kriteria efektivitas terkonsentrasi pada dampaknya di tingkat lokal.

- d. Jika penguatan kapasitas kelembagaan merupakan tujuan akhir (misalnya memperkuat kualitas suatu pengambilan keputusan), maka pilihan tersebut membutuhkan tujuan yang jelas dan analisis kontekstual terhadap unsur-unsur kelembagaan. Fokusnya adalah misi organisasi yang berimbang, dan keterkaitan dengan lingkungan eksternal, struktur dan aktivitasnya. Kriteria efektivitasnya akan berhubungan dengan faktor luar dimana misi itu dirasakan tepat, masuk akal dan terpenuhi.
- e. Jika penguatan kapasitas kelembagaan adalah suatu proses penyesuaian untuk merubah dan proses penegasan terhadap sumberdaya untuk mengatasi tantangan maupun keinginan untuk aksi keberlanjutan. Fokusnya adalah membantu mitra kerja untuk menjadi lebih mandiri dalam hubungan jangka panjang.

Penguatan kapasitas kelembagaan adalah suatu proses peningkatan atau perubahan perilaku individu, organisasi dan sistem masyarakat dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien. Penguatan kapasitas kelembagaan menurut Sumpeno (2006 : 5), adalah perubahan perilaku untuk :

1. Memperkuat kemampuan individu dalam pengetahuan, ketrampilan dan sikap;
2. Memperkuat kemampuan kelembagaan dalam organisasi dan manajemen, finansial dan kultur;
3. Memperkuat kemampuan masyarakat dalam kemandirian, keswadayaan dan mengantisipasi perubahan.

Sedangkan hasil yang diharapkan dengan adanya penguatan kapasitas kelembagaan menurut Sumpeno (2006 : 5) adalah :

- a. Penguatan individu, organisasi dan masyarakat;
- b. Terbentuknya model penguatan kapasitas dan program;
- c. Terbangunnya sinergisitas pelaku dan kelembagaan.

Mengacu pendapat tersebut di atas, terdapat dua fokus dalam Penguatan kapasitas kelembagaan, yaitu perubahan perilaku, strategi dalam Penguatan kapasitas kelembagaan untuk mengatasi masalah dan pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Dengan adanya strategi penguatan kapasitas kelembagaan diharapkan pemberdayaan masyarakat secara institusional maupun secara individu dapat terwujud.

Dalam definisi Penguatan kapasitas kelembagaan di atas terkandung makna suatu upaya yang berhubungan dengan perbaikan kualitas sumber daya manusia, upaya untuk mendorong organisasi agar dapat berjalan sesuai dengan fungsinya, serta upaya untuk menciptakan kondisi lingkungan yang dibutuhkan oleh organisasi agar dapat berfungsi dengan baik. Sedangkan menurut Soeprapto (2006 : 11) tentang pengertian Penguatan kapasitas kelembagaan, yaitu :

1. Penguatan kapasitas kelembagaan bukanlah produk, melainkan sebuah proses.
2. Penguatan kapasitas kelembagaan adalah proses pembelajaran multi-tingkatan meliputi individu, grup, organisasi, dan sistem.
3. Penguatan kapasitas kelembagaan menghubungkan ide terhadap sikap.
4. Penguatan kapasitas kelembagaan dapat disebut sebagai *actionable learning* dimana Penguatan kapasitas meliputi sejumlah proses-proses pembelajaran yang saling berkaitan, akumulasi benturan yang menambah prospek untuk individu dan organisasi agar secara terus-menerus beradaptasi atas perubahan.

Adanya banyak pendapat dalam penguatan kapasitas kelembagaan dilihat dari teori di atas bahwa dimensi yang menyangkut penguatan organisasi yaitu strategi, kebudayaan, gaya manajemen, struktur, sumber daya manusia, keuangan, asset informasi dan infrastruktur. Sehingga pada gilirannya penguatan kapasitas kelembagaan membutuhkan waktu lama dan memerlukan komitmen jangka panjang dari semua pihak yang terlibat. Selanjutnya bila dikaitkan dengan penjelasan di atas mengenai pembelajaran, Morrison (2003 : 4) juga mengemukakan bahwa :

Capacity building can be seen as a process to induce, or set in motion, multi-level change in individuals, groups, organisations and systems seeking to strengthen the self-adaptive capabilities of people and organisations so that they can respond to a changing environment on an on-going basis. Capacity building is a process and not a product. In particular, capacity building is a multi-level learning process, with links ideas to action. Capacity building, in this view, can be defined as actionable learning.

Pengertian di atas dapat diartikan bahwa Penguatan kapasitas kelembagaan dapat dilihat sebagai sebuah proses untuk mempengaruhi, atau menggerakkan, perubahan di berbagai tingkatan (*multi-level*) pada individu, kelompok, organisasi dan sistem yang berusaha memperkuat kemampuan adaptasi diri dan organisasi sehingga mereka dapat merespon perubahan lingkungan yang terjadi secara terus-menerus. Penguatan kapasitas kelembagaan merupakan suatu proses bukan suatu hasil. Lebih khususnya, penguatan kapasitas adalah suatu proses belajar multi level yang eratkaitannya dengan ide terhadap tindakan. Penguatan kapasitas kelembagaan dalam pandangan ini dapat diartikan sebagai proses pembelajaran. Berdasarkan pernyataan di atas terdapat kata kunci definitif tentang Penguatan kapasitas kelembagaan menurut Soeprpto (2006 : 11) yakni :

- a. Penguatan kapasitas kelembagaan bukanlah produk, melainkan sebuah proses.
- b. Penguatan kapasitas kelembagaan adalah proses pembelajaran multi-tingkatan meliputi individu, grup, organisai dan sistem.
- c. Penguatan kapasitas kelembagaan menghubungkan ide terhadap sikap.
- d. Penguatan kapasitas kelembagaan dapat disebut sebagai *actionable learning* dimana Penguatan kapasitas kelembagaan meliputi sejumlah proses-proses pembelajaran yang saling berkaitan, akumulasi benturan yang menambah prospek untuk individu dan organisasi agar secara terus menerus beradaptasi atas perubahan.

Berdasarkan pemaparan mengenai definisi Penguatan kapasitas kelembagaan menurut para ahli-ahli di atas, penulis dapat menarik kesimpulan bahwa Penguatan kapasitas kelembagaan secara umum merupakan suatu proses pembelajaran dalam meningkatkan kemampuan, keterampilan dan keahlian yang dimiliki oleh individu, kelompok atau organisasi serta sistem untuk memperkuat kemampuan diri, kelompok dan organisasi sehingga mampu mempertahankan diri/profesinya ditengah perubahan yang terjadi secara terus menerus.

Penguatan kapasitas kelembagaan merupakan suatu pendekatan pembangunan dimana semua orang (pihak) memiliki hak yang sama terhadap sumberdaya dan menjadi perencana pembangunan bagi diri mereka. Menurut Eade dalam Sitinjak (2006 : 48), Penguatan kapasitas kelembagaan terfokus pada lima isu pokok sebagai berikut :

- a. Penguatan kapasitas kelembagaan sering digunakan secara sederhana untuk menjadikan suatu lembaga lebih efektif mengimplementasikan proyek pembangunan. Kelembagaan merupakan instrumen untuk mencapai tujuan tertentu.
- b. Penguatan kapasitas kelembagaan dapat juga menunjuk pada upaya yang mendukung organisasi untuk menjadi katalis dialog dan atau memberikan kontribusi dalam mencapai alternatif pembangunan. Pandangan ini menekankan peran mendemokratisasikan organisasi pemerintah dan organisasi berbasis masyarakat dalam masyarakat madani.
- c. Jika penguatan kapasitas kelembagaan adalah suatu cara untuk mencapai tujuan, kemudian tujuan yang dimaksudkan oleh lembaga-lembaga yang ikut serta, maka harus dinyatakan secara eksplisit agar dapat membandingkan berbagai pilhan atau mengevaluasi kemajuannya. Fokusnya adalah mengembangkan hubungan antara struktur, proses dan kegiatan organisasi yang menerima dukungan dan kualitas dan jumlah dari hasilnya dan efeknya. Kriteria efektivitas terkonsentrasi pada dampaknya di tingkat lokal.
- d. Jika penguatan kapasitas kelembagaan merupakan tujuan akhir (misalnya memperkuat kualitas suatu pengambilan keputusan), maka pilihan tersebut membutuhkan tujuan yang jelas dan analisis

kontekstual terhadap unsur-unsur kelembagaan. Fokusnya adalah misi organisasi yang berimbang, dan keterkaitan dengan lingkungan eksternal, struktur dan dan aktivitasnya. Kriteria efektivitasnya akan berhubungan dengan faktor luar dimana misi itu dirasakan tepat, masuk akal dan terpenuhi.

- e. Jika penguatan kapasitas kelembagaan adalah suatu proses penyesuaian untuk merubah dan proses penegasan terhadap sumberdaya untuk mengatasi tantangan maupun keinginan untuk aksi keberlanjutan. Fokusnya adalah membantu mitra kerja untuk menjadi lebih mandiri dalam hubungan jangka panjang.

Menurut Sumpeno (2005 : 21), Penguatan kapasitas kelembagaan adalah suatu proses peningkatan atau perubahan perilaku individu, organisasi dan sistem masyarakat dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara efektif dan efeasien. Penguatan kapasitas kelembagaan adalah perubahan perilaku untuk :

- a. Meningkatkan kemampuan individu dalam pengetahuan, ketrampilan dan sikap;
- b. Meningkatkan kemampuan kelembagaan dalam organisasi dan manajemen, finansial dan kultur;
- c. Meningkatkan kemampuan masyarakat dalam kemandirian, keswadayaan dan mengantisipasi perubahan.

Menurut Sumpeno (2005 : 34), hasil yang diharapkan dengan adanya Penguatan kapasitas kelembagaan adalah : *“a) Penguatan individu, organisasi dan masyarakat; b) Terbentuknya model penguatan kapasitas kelembagaan dan program; c) Terbangunnya sinergitas pelaku dan kelembagaan”*. Mengacu pendapat tersebut di atas, terdapat dua fokus dalam Penguatan kapasitas kelembagaan, yaitu :

- a. Perubahan perilaku,
- b. Strategi dalam Penguatan kapasitas kelembagaan untuk mengatasi masalah dan pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Pendapat tersebut dapat dijelaskan bahwa adanya strategi penguatan kapasitas kelembagaan diharapkan pemberdayaan masyarakat secara institusional maupun secara individu dapat terwujud. Penguatan kapasitas kelembagaan masyarakat menurut Maskun (1999 : 9) : “*Merupakan suatu pendekatan pembangunan yang berbasis pada kekuatan dari bawah secara nyata*”. Kekuatan-kekuatan itu adalah kekuatan sumberdaya alam, sumberdaya ekonomi dan sumberdaya manusia sehingga menjadi suatu *local capacity*.

Kapasitas lokal yang dimaksud adalah kapasitas pemerintah daerah, kapasitas kelembagaan swasta dan kapasitas masyarakat desa terutama dalam bentuk meningkatkan kualitas sumberdaya manusia dalam menghadapi tantangan penguatan potensi alam dan ekonomi setempat.

Organisasi-organisasi lokal diberi kebebasan untuk menentukan kebutuhan organisasinya dan kebutuhan masyarakat. Dalam konteks seperti itu otonomi dan pembangunan masyarakat oleh masyarakat adalah suatu konsep yang sejalan. Karena itu kebutuhan penting di sini adalah bagaimana menguatkan kapasitas masyarakat, yang mencakup kapasitas institusi dan kapasitas sumberdaya manusia.

Dalam konteks seperti itu pemerintah memiliki fungsi menciptakan strategi kebijakan sebagai landasan bagi organisasi lokal untuk memberdayakan kreativitasnya. Dalam pengertian lain pemerintah pusat mengemban fungsi *steering* (mengarahkan), sedangkan “lokal” mengemban fungsi *rowing* (menjalankan).

Analoginya dengan pengertian bahwa pemerintah daerah mengambil kebijakan strategis di daerah agar masyarakat mampu menguatkan kapasitasnya sendiri. Di dalam penguatan kapasitas kelembagaan, kerjasama antar pihak menjadi sangat penting, dalam hal ini kerjasama pemerintah, swasta dan *Non Government Organization* serta masyarakat itu sendiri.

2.6. Tujuan Penguatan Kapasitas Kelembagaan.

Tujuan penguatan kapasitas kelembagaan menurut Hardjanto (2006 : 67) adalah :

1. Mengakselerasikan pelaksanaan desentralisasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Pemantauan secara proporsional, tugas, fungsi, sistem keuangan, mekanisme dan tanggung jawab dalam rangka pelaksanaan peningkatan kapasitas daerah.
3. Mobilisasi sumber-sumber dana Pemerintah, Daerah dan lainnya.
4. Penggunaan sumber-sumber dana secara efektif dan efisien.

Menurut Keban (2009:7) bahwa Penguatan kapasitas kelembagaan adalah serangkaian strategi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas, dan responsifitas dari kinerja. Lebih lanjut Morrison (2003:23) mengatakan bahwa *“Learning is a process, which flows from the need to make sense out of experience, reduce the unknown and uncertain dimensions of life and build the competencies required to adapt to change”*.

Penjelasan di atas dapat dipahami bahwa tujuan dari Penguatan kapasitas kelembagaan adalah pembelajaran, berawal dari mengalirnya kebutuhan untuk mengalami suatu hal, mengurangi ketidaktahuan dan ketidakpastian dalam hidup

dan menguatkan kemampuan yang dibutuhkan untuk beradaptasi menghadapi perubahan. Berdasarkan pendapat ahli di atas, penjelasan tersebut menunjukkan bahwa adapun tujuan dari penguatan kapasitas kelembagaan dapat dibagi menjadi 2 bagian yaitu :

1. Secara umum diidentikkan pada perwujudan sustainabilitas (keberlanjutan) suatu sistem.
2. Secara khusus ditujukan untuk mewujudkan kinerja yang lebih baik dilihat dari aspek :
 - a. Efisiensi dalam hal waktu (*time*) dan sumber daya (*resources*) yang dibutuhkan guna mencapai suatu *outcome*.
 - b. Efektivitas berupa kepatutan usaha yang dilakukan demi hasil yang diinginkan.
 - c. Responsivitas yakni bagaimana mensinkronkan antara kebutuhan dan kemampuan untuk maksud tersebut.
 - d. Pembelajaran yang terindikasi pada kinerja individu, grup, organisasi dan sistem.

2.7. Karakteristik Penguatan Kapasitas Kelembagaan.

Penguatan kapasitas menurut Gandara (2008 : 16) dicirikan dengan hal-hal sebagai berikut :

- a. Merupakan sebuah proses yang berkelanjutan.
- b. Memiliki esesensi sebagai sebuah proses internal.
- c. Dibangun dari potensi yang telah ada.
- d. Memiliki nilai intrinsik tersendiri.

- e. Mengurus masalah perubahan.
- f. Menggunakan pendekatan terintegrasi dan holistik.

Indikator-indikator di atas dapat dimaknai bahwa penguatan kapasitas kelembagaan merupakan suatu proses yang berlangsung secara berkelanjutan, bukan berangkat dari pencapaian hasil semata, seperti yang telah dijelaskan di muka bahwa penguatan kapasitas kelembagaan adalah proses pembelajaran akan terus melakukan keberlanjutan untuk tetap dapat bertahan terhadap perubahan lingkungan yang terjadi secara terus menerus. Penguatan kapasitas kelembagaan bukan proses yang berangkat dari nol atau ketiadaan, melainkan berawal dari menguatkan potensi yang sudah ada untuk kemudian diproses agar lebih meningkat kualitas diri, kelompok, organisasi serta sistem agar tetap dapat bertahan di tengah lingkungan yang mengalami perubahan secara terus-menerus.

Penguatan kapasitas kelembagaan bukan hanya ditujukan bagi pencapaian peningkatan kualitas pada satu komponen atau bagian dari sistem saja, melainkan diperuntukkan bagi seluruh komponen, bukan bersifat parsial melainkan holistik, karena Penguatan kapasitas kelembagaan bersifat multi dimensi dan dinamis dimana dicirikan dengan adanya multi aktivitas serta bersifat pembelajaran untuk semua komponen sistem yang mengarah pada sumbangsih terwujudnya kinerja bersama (kinerja kolektif). Walaupun konsep dasar dari penguatan kapasitas ini adalah proses pembelajaran, namun Penguatan kapasitas kelembagaan pada penerapannya dapat diukur sesuai dengan tingkat

pencapaiannya yang diinginkan, apakah diperuntukkan dalam jangka waktu yang pendek, menengah atau panjang.

Proses penguatan kapasitas kelembagaan dalam tingkatan yang terkecil merupakan proses yang berkaitan dengan pembelajaran dalam diri individu, kemudian pada tingkat kelompok, organisasi dan sistem dimana faktor-faktor tersebut juga difasilitasi oleh faktor eksternal yang merupakan lingkungan pembelajarannya.

Dalam jangka waktu yang sangat panjang dan terus menerus, maka penguatan kapasitas kelembagaan memerlukan aktivitas adaptif untuk meningkatkan kapasitas semua *stakeholder*-nya.

2.8. Dimensi dan Tingkatan Penguatan Kapasitas

Konsep penguatan kapasitas secara umum merupakan serangkaian strategi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan responsivitas dari kinerja individu, kelompok atau organisasi serta sistem. Hal tersebut mendefinisikan apa yang dijelaskan oleh Grindle (1997:28) bahwa:

Capacity building is the combination of strategy directed to improve efficiency, effectiveness, and responsiveness from the government performance, with attention focused on these dimensions :

- (1) *Development of the human resource;*
- (2) *Strengthening organization; and*
- (3) *Reformation of institution*

Penjelasan di atas mengungkapkan bahwa dimensi Penguatan kapasitas terdiri atas : (1) penguatan potensi sumber daya manusia; (2) penguatan organisasi; dan (3) reformasi kelembagaan. Adapun penjelasan dari ketiga unsur di atas dapat dijabarkan sebagai berikut :

- a) Dalam konteks peberdayaan sumberdaya manusia, perhatian diberikan kepada pengadaan atau penyediaan personel yang profesional dan teknis. Kegiatan yang dilakukan antara lain training, pemberian gaji/upah, pengaturan kondisi dan lingkungan kerja dan sistem rekrutmen yang tepat.
- b) Dalam kaitannya dengan penguatan organisasi, pusat perhatian ditujukan kepada sistem manajemen untuk memperbaiki kinerja dari fungsi-fungsi dan tugas-tugas yang ada dan pengaturan struktur mikro. Aktivitas yang harus dilakukan adalah menata sistem insentif, pemanfaatan personel yang ada, kepemimpinan, komunikasi, dan struktur manajerial.
- c) Dan berkenaan dengan reformasi kelembagaan, perlu diberi perhatian terhadap perubahan sistem dan institusi-institusi yang ada, serta pengaruh struktur makro. Dalam hal ini aktivitas yang perlu dilakukan adalah melakukan perubahan “aturan main” dari sistem ekonomi dan politik yang ada, perubahan kebijakan dan aturan hukum, serta reformasi sistem kelembagaan yang dapat mendorong pasar dan berkembangnya masyarakat madani.

Strategi dalam penguatan organisasi public dijelaskan Hilderbrand dan Grindle (1997 : 37) “ *As organization capacity development refers to the structure, processes and resources of theories organization, and management styles that should be carried out by members of the organization*”.

Pandangan Hilderbrand dan Grindle (1997 : 46) *is that the capacity of institution affected by the objective, how the task, how authority is defined, and how incentives are provided*”.

Pada strategi penguatan kapasitas organisasi public yang menekankan pada peran birokrasi menurut Hilderbrand dan Grindle (1997 : 47) sebagai berikut :

Shows three dimensions to be considered to assess and evaluate the capacity of public sector organizations. Firstly, the institutional reform which links with system, environmental policies and macro conditionas. Secondly, an organizational strength leads to the division of tasks and functions, thirdly, human resources related to professionalism and capacity of personnel.

Berikut penjelasan Hilderbrand dan Grindle (1997 : 53) mengenai tiga level dalam penguatan kapasitas organisasi tersebut :

The capacity in organizational level is concentrated on the organizations performance and culture determining the development of resources. At the individual level, identification of capacity focuses on the local human resource management such as recruitment system, effectiveness of training to increase knowledge of personnel, skill and competencies of local public servants in creating good plans and national budgets. At the system level, the capacity it self works at regulatory or policy framework. This level is addressed on the support of national policy and regulation in ensuring the development of human resources (individual aspect) and organizational performance to formulate a good plan and rational budget. Inconducive situation in the system level will impede the ability of bureaucracy to perform well.

Semua dimensi penguatan kemampuan di atas dikembangkan sebagai strategi untuk mewujudkan nilai-nilai “*good governance*”. Peberdayaan sumberdaya manusia misalnya, dapat dilihat sebagai suatu strategi untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas dan memelihara nilai-nilai moral dan etos

kerja. Penguatan kapasitas kelembagaan merupakan strategi penting agar suatu lembaga pemerintahan menurut Grindle dalam Riyadi (2010:15) adalah mampu :

- (1) Menyusun rencana strategis ditujukan agar organisasi memiliki visi yang jelas;
- (2) Memformulasikan kebijakan dengan memperhatikan nilai efisiensi, efektivitas, transparansi, responsivitas, keadilan, partisipasi, dan keberlanjutan;
- (3) Mendesain organisasi untuk menjamin efisiensi dan efektivitas, tingkat desentralisasi dan otonomi yang lebih tepat, dan
- (4) Melaksanakan tugas-tugas manajerial agar lebih efisien, efektif, fleksibel, adaptif, dan lebih berkembang. Dan pengembangan jaringan kerja, misalnya merupakan strategi untuk meningkatkan kemampuan bekerja sama atau kolaborasi dengan pihak-pihak luar dengan prinsip saling menguntungkan.

Bila dicermati berbagai pendapat di atas maka “*capacity building*” sebenarnya berkenaan dengan strategi menata input dan proses dalam mencapai *output* dan *outcome*, dan menata *feedback* untuk melakukan perbaikan-perbaikan pada tahap berikutnya.

Strategi menata input berkenaan dengan kemampuan lembaga menyediakan berbagai jenis dan jumlah serta kualitas sumberdaya manusia dan non manusia agar siap untuk digunakan bila diperlukan. Strategi menata proses berkaitan dengan kemampuan lembaga merancang, memproses dan menguatkan kebijakan, organisasi dan manajemen.

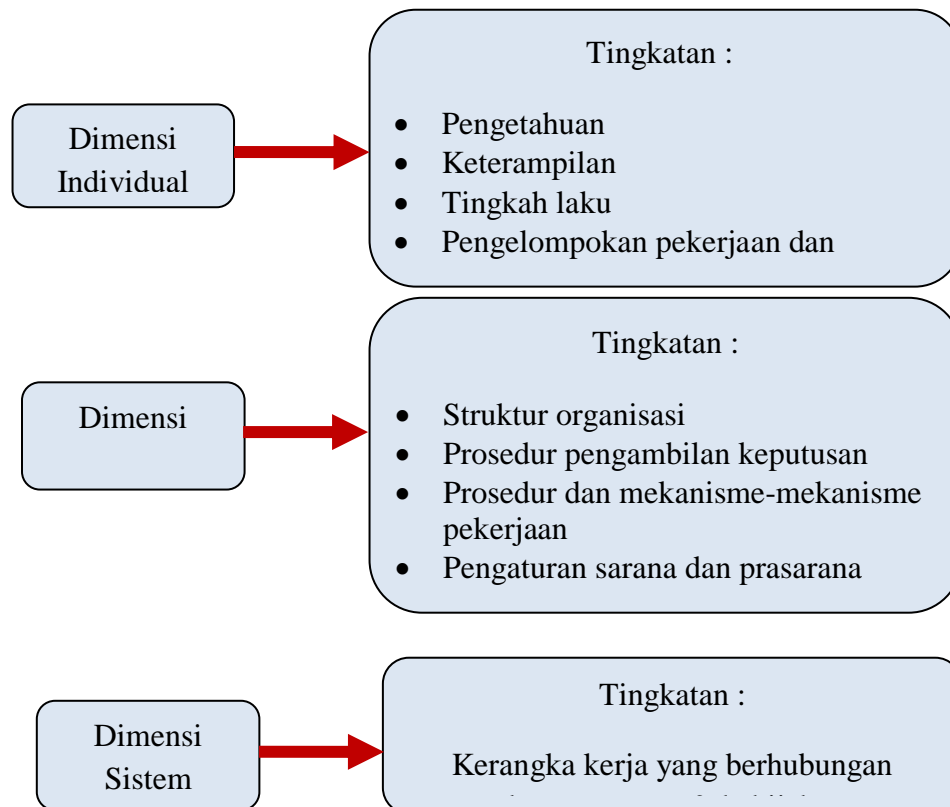
Dan strategi menata *feedback* berkenaan dengan kemampuan melakukan perbaikan secara berkesinambungan dengan mempelajari hasil yang dicapai, kelemahan-kelemahan input dan proses, dan mencoba melakukan tindakan perbaikan secara nyata setelah melakukan berbagai penyesuaian dengan lingkungan. Strategi-strategi tersebut harus dinilai secara cermat tingkat kelayakannya pada bidang-bidang strategis yang menjadi prioritas utama kegiatan pada saat sekarang.

Penguatan kapasitas kelembagaan dimaksudkan dapat diselenggarakan dalam seluruh lini dari mulai komponen yang paling kecil sampai pada komponen system yang pada akhirnya bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang baik, yang berkualitas. Dan yang menjadi hal penting bagaimana agar supaya penguatan kapasitas ini dapat ditata dan diimplementasikan dalam seluruh lini melihat kompleksitas dimensi dan tingkatan dari penguatan kapasitas kelembagaan ini.

Oleh karena itu masing-masing tingkatan memiliki perlakuan yang berbeda namun esensinya sama mengarah pada pencapaian kualitas yang lebih baik lewat pembelajaran yang terjadi secara terus-menerus tanpa ada akhir. Dari uraian di atas menurut Grindle dalam Riyadi (2010 : 15) dikemukakan bahwa penguatan kapasitas kelembagaan memiliki dimensi dan tingkatan sebagai berikut :

- a. Dimensi dan tingkatan penguatan kapasitas pada individu
- b. Dimensi dan tingkatan penguatan kapasitas pada organisasi
- c. Dimensi dan tingkatan penguatan kapasitas pada sistem

Berikut gambaran mengenai dimensi dan tingkatan penguatan kapasitas kelembagaan menurut Grindle dalam Riyadi (2010 :15) adalah :



Gambar 2.1

Tingkatan dalam Penguatan Kapasitas Kelembagaan

Pendapat Grindle dalam Riyadi tersebut dapat diperkuat oleh teori penguatan kapasitas kelembagaan menurut Soeprapto (2006 : 14) yaitu bahwa setidaknya penguatan kapasitas kelembagaan mencakup beberapa hal berikut, yaitu :

- 1 . Penguatan kapasitas kelembagaan merupakan proses yang berlangsung
- 2 . Penguatan kapasitas kelembagaan untuk meningkatkan kemampuan organisasi untuk mencapai fungsi dan pencapaian sasaran
- 3 . Penguatan kapasitas kelembagaan meningkatkan kemampuan organisasi untuk belajar dan menyelesaikan permasalahan
- 4 . Penguatan kapasitas kelembagaan termasuk menciptakan kemampuan untuk menguraikan isu saat ini dan mengantisipasi isu relevan dimasa mendatang

Namun demikian tabel tersebut dapat dijelaskan peneliti, bahwa dimensi penguatan kapasitas kelembagaan di atas harus dilaksanakan secara efektif dan berkesinambungan yaitu :

- a. Dimensi dan tingkatan Individu, adalah tingkatan dalam sistem yang paling kecil, dalam tingkatan ini aktivitas penguatan kapasitas yang ditekankan adalah pada aspek membelajarkan individu dalam rangka mendapatkan sumber daya manusia yang berkualitas dalam ruang lingkup penciptaan peningkatan keterampilan-keterampilan dalam diri individu, penambahan pengetahuan dan teknologi yang berkembang saat ini, peningkatan tingkah laku untuk memberikan tauladan, dan motivasi untuk bekerja lebih baik dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsinya untuk mencapai tujuan lembaga/oragnisasi yang telah dirancang sebelumnya dengan berbagai kegiatan-kegiatan misalnya

contoh kecil dengan pelatihan, sistem rekrutmen yang baik, sistem upah dan sebagainya.

- b. Tingkatan dan dimensi penguatan kapasitas kelembagaan atau organisasi terdiri atas sumber daya organisasi, budaya organisasi, ketatalaksanaan, struktur organisasi atau sistem pengambilan keputusan dan lainnya. Contoh dalam penguatan kapasitas kelembagaan diaplikasikan pada dimensi organisasi dengan fokus pada upaya penciptaan iklim kelompok keluarga yang kondusif berdasarkan hasil kesepakatan dengan masing-masing elemen yang ada di lingkungan keluarga atau pemberlakuan peraturan-peraturan yang dilakukan untuk meningkatkan keluarga sejahtera.
- c. Tingkatan dan dimensi penguatan kapasitas kelembagaan pada sistem merupakan tingkatan yang paling tinggi dimana seluruh komponen masuk didalamnya. Tingkatan sistem, seperti kerangka kerja yang berhubungan dengan pengaturan, kebijakan-kebijakan dan kondisi dasar yang mendukung pencapaian obyektivitas kebijakan tertentu; Komponen-komponen tersebut diantaranya seperti kebijakan dan sumber daya manusia dan lainnya. Contohnya dalam bidang pemberdayaan keluarga adalah pembenahan kebijakan skala makro terkait peraturan atau undang-undang untuk sertifikasi kelayakan usaha, agar tercapai tujuan keluarga sejahtera.

2.9. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penguatan Kapasitas Kelembagaan.

Terdapat banyak faktor yang mempengaruhi penyelenggaraan maupun kesuksesan program penguatan kapasitas kelembagaan. Namun secara khusus Soeprapto (2006 : 20) mengemukakan bahwa faktor-faktor signifikan yang mempengaruhi penguatan kapasitas kelembagaan adalah sebagai berikut :

1. Komitmen bersama. *Collective commitments* dari seluruh aktor yang terlibat dalam sebuah organisasi sangat menentukan sejauh mana penguatan kapasitas kelembagaan akan dilaksanakan ataupun disukseskan. Komitmen bersama ini merupakan modal dasar yang harus terus menerus dikuatkan dan dipelihara secara baik oleh karena faktor ini akan menjadi dasar dari seluruh rancangan kegiatan yang akan dilakukan oleh sebuah organisasi. Tanpa adanya komitmen baik dari pimpinan tingkat atas, menengah maupun bawah dan juga staff yang dimiliki, sangatlah mustahil mengharapkan program pengembangan kapasitas bisa berlangsung apalagi berhasil dengan baik.
2. Kepemimpinan. Faktor *conducive leadership* merupakan salah satu hal yang paling mendasar dalam mempengaruhi inisiasi dan kesuksesan program penguatan kapasitas kelembagaan personal dalam kelembagaan sebuah organisasi. Dalam konteks lingkungan organisasi publik, harus terus menerus didorong sebuah mekanisme kepemimpinan yang dinamis sebagaimana yang dilakukan oleh sektor swasta. Hal ini karena tantangan ke depan yang semakin berat dan juga realitas keterbatasan sumber daya yang dimiliki sektor publik. Kepemimpinan kondusif yang memberikan kesempatan luas pada setiap elemen organisasi dalam menyelenggarakan

penguatan kapasitas kelembagaan merupakan sebuah modal dasar dalam menentukan efektivitas penguatan kapasitas kelembagaan menuju realisasi tujuan organisasi yang diinginkan.

3. Reformasi peraturan. Kontekstualitas politik pemerintahan daerah di Indonesia serta budaya pegawai pemerintah daerah yang selalu berlindung pada peraturan yang ada serta lain-lain faktor legal-formal-prosedural merupakan hambatan yang paling serius dalam kesuksesan program penguatan kapasitas kelembagaan. Oleh karena itulah, sebagai sebuah bagian dari implementasi program yang sangat dipengaruhi oleh faktor kepemimpinan maka reformasi (atau dapat dibaca penyelenggaraan peraturan yang kondusif) merupakan salah satu cara yang perlu dilakukan dalam rangka menyukseskan program penguatan kapasitas kelembagaan ini.
4. Keempat, reformasi kelembagaan. Reformasi peraturan di atas tentunya merupakan salah satu bagian penting dari reformasi kelembagaan ini. Reformasi kelembagaan pada intinya menunjuk kepada penguatan iklim dan budaya yang kondusif bagi penyelenggaraan program kapasitas personal dan kelembagaan menuju pada realisasi tujuan yang ingin dicapai. Reformasi kelembagaan menunjuk dua aspek penting yaitu struktural dan kultural. Kedua aspek ini harus dikelola sedemikian rupa dan menjadi aspek yang penting dan kondusif dalam menopang program penguatan kapasitas kelembagaan karena penguatan kapasitas kelembagaan harus diawali pada identifikasi kapasitas yang dimiliki

maka harus ada pengakuan dari personal dan lembaga tentang kelemahan dan kekuatan yang dimiliki dari kapasitas yang tersedia (*existing capacities*). Pengakuan ini penting karena kejujuran tentang kemampuan yang dimiliki merupakan setengah syarat yang harus dimiliki dalam rangka menyukseskan program penguatan kapasitas kelembagaan.

Berdasarkan penjelasan di atas peneliti dapat menjelaskan sebagai berikut :

1. Komitmen bersama yang berkelanjutan menjadi dasar terselenggaranya program penguatan kapasitas kelembagaan personal. Misalnya komitmen Kepala Dinas, pendamping dan staff di lembaga Penanggulangan Bencana untuk terus memberdayakan dalam upaya meningkatkan kemampuannya dan menguatkan kapasitasnya sebagai pemimpin, petugas dan pelaksana program. Hal tersebut akan mempercepat pencapaian tujuan lembaga pemerintah secara khusus dan tujuan pembangunan nasional secara umum. Adanya komitmen bersama untuk memajukan lembaga atau organisasi untuk kepentingan bersama.
2. Kepemimpinan adalah salah satu faktor yang memiliki pengaruh terhadap penyelenggaraan program penguatan kapasitas kelembagaan individu/personal dalam lembaga. Dalam lembaga atau organisasi pemimpin merupakan orang yang paling memiliki andil besar dalam upaya membawa bawahannya kearah kemajuan dalam wujud penciptaan penguatan kemampuan. Kepemimpinan yang kondusif, Pemimpin yang peka dan mengetahui kebutuhan akan penguatan

kualitas diri pimpinan dan staff sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan penguatan kapasitas. Contohnya bila kepemimpinan dilingkungan organisasi perangkat daerahnya bagus, personil yang kurang kompeten dalam kompetensi X akan diadakan perlakuan khusus untuk dapat meningkatkan kemampuan kerja tersebut, dengan mengirimkannya pada pelatihan, seminar, bintek dan peningkatan pengetahuan atau keterampilannya.

3. Penyelenggaraan peraturan yang kondusif yang dapat menciptakan berkembang dengan baik kegiatan penguatan kapasitas kelembagaan dapat dicontohkan misalnya kebijakan Dinas/instansi, baik dari pihak pemerintah setempat ataupun organisasi atau lembaga sosial terhadap penyelenggaraan kegiatan program peningkatan kemampuan pengelola program, yang dapat dilakukan dengan menyediakan fasilitas, ruang dan waktu untuk menguatkan kemampuan personal dengan tidak mengenyampingkan tugas dan kewajiban yang sudah menjadi tanggungjawabnya.
4. Sebuah organisasi yang memiliki budaya mutu yang kuat akan mempermudah terselenggaranya program penguatan kapasitas kelembagaan personal ataupun organisasi. Misal sebuah organisasi atau lembaga pemerintah yang menanamkan budaya mutu pada penyelenggaraan programnya, akan menumbuhkan kebiasaan pada masyarakat sosial tersebut untuk senantiasa menampilkan kinerja berbasis mutu, sehingga hal ini memberikan kemudahan dalam

penyelenggaraan program penguatan kapasitas kelembagaan personal. Sementara itu sikap mengakui kelemahan dan kekuatan yang dimiliki oleh personal sebagai anggota organisasi akan menumbuhkan sikap untuk selalu belajar dari orang lain dan membelajarkan orang lain. Misal seorang pendamping program yang mengakui dan menyadari kelemahan atau kekurangan sebagai pendampingan menjadikan latihan, prinsipnya dalam menjalankan aktivitas profesinya sebagai upaya penguatan kapasitas kelembagaan sebagai pendamping keluarga harapan.

Partisipasi merupakan salah satu persyaratan yang sangat penting karena menjadi dasar seluruh rangkaian kegiatan penguatan kapasitas kelembagaan. Partisipasi dari semua level, tidak hanya level staf atau pegawai saja, tetapi juga level pimpinan atas, menengah dan bawah sangat dibutuhkan dalam penyelenggaraan program, maka sudah semestinya inisiatif partisipasi ini dibangun sejak awal hingga akhir program penguatan kapasitas kelembagaan dalam rangka menjamin kontinuitas program.

Sebelum penguatan kapasitas kelembagaan dilaksanakan ada beberapa persyaratan yang perlu diketahui. Adapun persyaratan-persyaratan tersebut menurut Soeprapto (2006 : 22) :

- a. Inovasi juga merupakan persyaratan lain yang tidak kalah penting dan mendesak. Harus diakui bahwa inovasi adalah bagian dari program penguatan kapasitas kelembagaan, khususnya dalam kerangka menyediakan berbagai alternatif dan metode pengembangan kapasitas

yang bervariasi dan menyenangkan. Hampir tidak mungkin terjadi penguatan kapasitas kelembagaan tanpa diikuti oleh inovasi (karena penguatan kapasitas merupakan bentuk dari sebuah inovasi). Penguatan kapasitas kelembagaan mengabaikan, menghambat ataupun tidak memberikan ruang terhadap inovasi. Inovasi penting karena pekerjaan bukanlah sesuatu yang statis sifatnya, tetapi justru dinamis sesuai dengan tuntutan publik yang kian tinggi.

- b. Kemudian, akses terhadap informasi merupakan persyaratan lain yang tidak kalah pentingnya dalam melakukan program penguatan kapasitas kelembagaan. Pada bentuk organisasi yang tradisional dan birokratis, semua informasi dipegang dan dikuasai oleh pimpinan. Kondisi seperti ini jelas tidak memungkinkan penguatan kapasitas kelembagaan. Sebaliknya, penguatan kapasitas kelembagaan salah satunya harus dimulai dengan memberikan akses dan kesempatan untuk memperoleh informasi secara cukup baik dan efektif guna mendukung program yang akan dilaksanakan.
- c. Akuntabilitas juga merupakan persyaratan lain yang tidak kalah urgennya. Akuntabilitas penting untuk menjaga bahwa program penguatan kapasitas kelembagaan juga harus dikendalikan sedemikian rupa sehingga menuju pada suatu hasil yang diinginkan. Dengan kata lain akuntabilitas dibutuhkan dalam rangka penjaminan bahwa program penguatan kapasitas kelembagaan merupakan kegiatan yang legitimate, kredibel, akuntabel dan bisa dipertanggungjawabkan. Persyaratan yang

terakhir adalah kepemimpinan. Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas kepemimpinan memegang peranan penting dalam kesuksesan program penguatan kapasitas kelembagaan organisasi.

- d. Kepemimpinan yang dipersyaratkan dalam penguatan kapasitas kelembagaan 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 penguatan kapasitas kelembagaan dalam sebuah organisasi.

Dari penjelasan mengenai persyaratan-persyaratan dalam penguatan kapasitas kelembagaan dapat diuraikan bahwa :

1. Partisipasi aktif dari seluruh anggota organisasi sangat diperlukan dan menjadi syarat penyelenggaraan program penguatan kapasitas kelembagaan personal. Seorang pendamping baik kepala seksi maupun staf lain yang ditunjuk yang sedang menjalankan program penguatan kapasitas kelembagaan sebagai pendamping dalam program forum pengurangan resiko bencana, tidak dapat menganalisis kinerjanya dengan baik manakala tidak ada atau kurangnya partisipasi dari *stake holder* yang ada di lingkungan desa. Seperti yang kita ketahui bahwa penguatan kapasitas ini akan terlaksana manakala seluruh elemen dalam sistem tidak mendukung. Partisipasi aktif dari seluruh anggota organisasi atau

lembaga pada hakekatnya akan menghasilkan analisis dengan penilaian yang objektif dan penguatan kapasitas kelembagaan pun dapat dikatakan dengan baik.

2. Inovasi merupakan elemen yang penting dalam penyelenggaraan program penguatan kapasitas kelembagaan. Contohnya seorang Pegawai Negeri Sipil yang kapasitasnya sebagai pendamping selalu dihadapkan pada situasi yang selalu berubah dari hari ke hari, oleh karena situasi tersebut pendamping dituntut untuk dapat tanggap memunculkan ide-ide, kreativitas dan inovasi agar pembelajaran dapat dihasilkan lebih berkualitas, inovasi ini diharapkan dapat dimunculkan sebagai bagian dari kegiatan penguatan kapasitas kelembagaan sejalan dengan kebutuhan akan penciptaan operasional yang sesuai dengan kebutuhan.
3. Program penguatan kapasitas kelembagaan personil dapat terselenggara apabila personal memiliki inisiatif untuk mengakses informasi. Contoh seorang pendamping yang menyadari pentingnya kesadaran akan akses informasi bila dihubungkan dengan kebutuhan akan adaptabilitas terhadap kemajuan iptek, akan berusaha untuk dapat memenuhi tuntutan tersebut, hal ini juga merupakan salah satu kemudahan yang didapatkan dengan pemanfaatan akses informasi terhadap kemudahan akan menjalankan tugas dan kewajibannya serta kemudahan akses informasi dalam membantu dalam pengambilan keputusan untuk melakukan sesuatu.

4. Dalam program penguatan kapasitas kelembagaan personal harus terdapat kegiatan-kegiatan, kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh personal sebagai upaya menguatkan kemampuannya harus dapat dipertanggung jawabkan oleh personal itu sendiri. Contoh seorang pendamping yang berusaha mengembangkan pengetahuan, wawasan, keterampilan, bakat dan potensinya yang kemudian diaplikasikannya pada suatu kegiatan, maka sudah barang tentu pendamping tersebut akan mempetanggungjawabkan hasil kerja/kegiatan yang telah dilakukannya karena pendamping tersebut yang lebih mengetahui dibandingkan dengan yang lainnya.

Dari penjelasan di atas, dapat diambil makna bahwa kepemimpinan merupakan syarat dalam penyelenggaraan penguatan kapasitas kelembagaan. Contohnya, seorang pendamping yang menerapkan penguatan kapasitas dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, tanpa didukung dengan kepemimpinan yang kondusif (*condicive leadership*) maka, upaya pelaksanaan dari *Capacity Building* tersebut akan terhambat, karena kepemimpinan dalam Dinas/Instansi sangat mempengaruhi tumbuh dan kembangnya kegiatan staff atau pendamping yang ada di lingkungan kerjanya.

Penguatan kapasitas kelembagaan memiliki aktivitas tersendiri yang memungkinkan terjadinya penguatan kapasitas kelembagaan pada sebuah sistem, organisasi, atau individu, dimana ada aktivitas tersebut terdiri atas beberapa fase umum. Adapun fase tersebut menurut Gandara (2008 : 18) dapat dijelaskan:

- a. Fase Persiapan. Pada fase ini terdapat 5 langkah kerja yaitu : (1). Identifikasi kebutuhan untuk penguatan kapasitas kelembagaan,

langkah kerja ini memiliki kegiatan utama yaitu mengenali alasan-alasan dan kebutuhan nyata untuk penguatan kapasitas kelembagaan. (2). Menentukan tujuan-tujuan. Langkah kerja ini memiliki kegiatan utama yaitu melakukan konsultasi dengan stakeholder utama untuk mengidentifikasi isu utama penguatan kapasitas kelembagaan (3). Memberikan tanggung jawab. Langkah kerja ini memiliki kegiatan utama yaitu menetapkan penanggungjawab kegiatan penguatan kapasitas kelembagaan, misal membentuk tim teknis atau satuan kerja (4). Merancang proses penguatan kapasitas kelembagaan. Langkah kerja ini memiliki kegiatan utama yaitu menentukan metodologi pemetaan sesuai permasalahan yang muncul dan membuat penjadwalan kegiatan tentang proses pemetaan dan tahapan perumusan berikutnya tentang rencana tindak penguatan kapasitas kelembagaan. (5). Pengalokasian sumber daya. Kegiatan utamanya adalah mengidentifikasi pendanaan kegiatan proses penguatan kapasitas kelembagaan dan mengalokasikan sumber daya dengan membuat formulasi kebutuhan sumber daya sesuai anggaran yang dibutuhkan dan dapat disetujui oleh pihak berwenang.

- b. Fase Analisis. Pada fase ini terdapat 5 langkah kerja yaitu : (1). Mengidentifikasi permasalahan dalam hal ini kegiatan utamanya berupa melakukan pemeriksaan terhadap masalah untuk penyelidikan lebih lanjut. (2). Analisis terhadap proses dalam hal ini kegiatan utamanya berupa menghubungkan permasalahan untuk pemetaan kapasitas dengan proses kinerja system, organisasi dan individu. (3). Analisis organisasi dalam hal ini kegiatan utamanya berupa memilih organisasi untuk diselidiki lebih dalam (pemetaan organisasional). (4). Memetakan gap dalam kapasitas dalam hal ini kegiatan utamanya adalah berupa memetakan jurang pemisah antara kapasitas ideal dengan kenyataannya. (5). Menyimpulkan kebutuhan-kebutuhan penguatan kapasitas kelembagaan yang mendesak dalam hal ini kegiatan utamanya adalah berupa menyimpulkan temuan-temuan dan mengumpulkan usulan-usulan untuk rencana tindak penguatan kapasitas kelembagaan.
- c. Fase Perencanaan. Pada fase ini terdapat 3 langkah kerja yaitu : (1). Perencanaan tahunan, kegiatan utamanya adalah merumuskan draf rencana tindak penguatan kapasitas kelembagaan. (2). Membuat rencana jangka menengah, kegiatan utamanya berupa pertemuan-pertemuan konsultatif. (3). Menyusun skala prioritas, kegiatan utamanya berupa menetapkan skala prioritas penguatan kapasitas kelembagaan dan tahapan-tahapan implementasinya
- d. Fase Implementasi. Pada fase ini terdapat 5 langkah kerja yaitu : (1). Pemrograman, kegiatan utamanya berupa mengalokasikan sumber daya yang dimiliki saat ini. (2). Perencanaan proyek penguatan kapasitas kelembagaan, kegiatan utamanya berupa merumuskan kebijakan implementasi penguatan kapasitas kelembagaan. (3). Penyeleksian penyedia jasa layanan penguatan kapasitas kelembagaan, kegiatan

utamanya berupa mengidentifikasi layanan dan produk luar terkait kebutuhan implementasi penguatan kapasitas kelembagaan yang akan dikerjakan. (4). Implementasi proyek, kegiatan utamanya berupa implementasi program tahunan penguatan kapasitas kelembagaan sesuai sumber daya yang ada dan jadwal yang tersedia. (5). Monitoring proses, kegiatan utamanya berupa melakukan monitoring terhadap aktivitas-aktivitas penguatan kapasitas kelembagaan.

- e. Fase Evaluasi. Pada fase ini terdapat 2 langkah kerja yaitu : (1). Evaluasi dampak, kegiatan utamanya berupa mengevaluasi pencapaian penguatan kapasitas kelembagaan, seperti peningkatan kinerja. (2). Merencanakan ulang rencana tindak penguatan kapasitas kelembagaan, kegiatan utamanya adalah melakukan analisa terhadap temuan monitoring proses dan evaluasi dampak dalam konteks kebutuhan perencanaan ulang penguatan kapasitas kelembagaan.

Sedangkan Yap (2006 : 26) mengemukakan, bahwa cara-cara membangun penguatan kapasitas kelembagaan adalah dengan melakukan kegiatan berikut :

- a. Mengidentifikasi dan merumuskan masalah, kebutuhan, isu dan peluang terkait individu, grup, organisasi, komunitas dan masyarakat yang akan dikuatkan kapasitasnya.
- b. Merumuskan strategi untuk menguatkan kapasitas individu, grup, organisasi, komunitas dan masyarakat terkait.
- c. Merancang rencana aksi untuk penguatan kapasitas kelembagaan individu, grup, organisasi, komunitas dan masyarakat terkait.
- d. Menghimpun dan menggunakan semua sumber daya yang sudah ada untuk mengimplementasikan, mengawasi, dan mengevaluasi rencana aksi penguatan kapasitas kelembagaan individu, grup, organisasi, komunitas dan masyarakat terkait.
- e. Menggunakan umpan balik untuk mempelajari pelajaran yang dapat diambil dari keseluruhan proses penguatan kapasitas kelembagaan yang diterapkan terhadap individu, grup, organisasi, komunitas dan masyarakat terkait.

Penjelasan di atas, bahwa dalam penyelenggaraan program penguatan kapasitas kelembagaan kegiatan-kegiatan yang harus dilakukan tidak dapat dilakukan secara instant, melainkan melalui proses yang dilakukan secara bertahap.

2.10. Konsep Strategi

Definisi strategi adalah cara untuk mencapai tujuan jangka panjang. Strategi bisnis bisa berupa perluasan geografis, diversifikasi, akuisisi, pengembangan produk, penetrasi pasar, rasionalisasi karyawan, divestasi, likuidasi dan *joint venture* diuraikan oleh David, dalam Denny (2004:15). Pengertian strategi adalah Rencana yang disatukan, luas dan berintegrasi yang menghubungkan keunggulan strategis perusahaan dengan tantangan lingkungan, yang dirancang untuk memastikan bahwa tujuan utama dari perusahaan dapat dicapai melalui pelaksanaan yang tepat oleh organisasi (Glueck dan Jauch, p.9, 1989). Pengertian strategi secara umum dan khusus sebagai berikut:

- a. Pengertian Umum Strategi adalah proses penentuan rencana para pemimpin puncak yang berfokus pada tujuan jangka panjang organisasi, disertai penyusunan suatu cara atau upaya bagaimana agar tujuan tersebut dapat dicapai.
- b. Pengertian khusus Strategi merupakan tindakan yang bersifat incremental (senantiasa meningkat) dan terus-menerus, serta dilakukan berdasarkan sudut pandang tentang apa yang diharapkan oleh para pelanggan di masa depan. Dengan demikian, strategi hampir selalu dimulai dari apa yang dapat terjadi dan bukan dimulai dari apa yang terjadi. Terjadinya kecepatan inovasi pasar yang baru dan perubahan pola konsumen memerlukan kompetensi inti (*core competencies*). Perusahaan perlu mencari kompetensi inti di dalam bisnis yang dilakukan.

Perumusan Strategi merupakan proses penyusunan langkah-langkah ke depan yang dimaksudkan untuk membangun visi dan misi organisasi, menetapkan tujuan

strategis dan keuangan perusahaan, serta merancang strategi untuk mencapai tujuan tersebut dalam rangka menyediakan *customer value* terbaik.

Diuraikan oleh Heene (1995), yaitu terdapat beberapa langkah yang perlu dilakukan perusahaan dalam merumuskan strategi, yaitu:

- a. Mengidentifikasi lingkungan yang akan dimasuki oleh perusahaan di masa depan dan menentukan misi perusahaan untuk mencapai visi yang dicitakan dalam lingkungan tersebut.
- b. Melakukan analisis lingkungan internal dan eksternal untuk mengukur kekuatan dan kelemahan serta peluang dan ancaman yang akan dihadapi oleh perusahaan dalam menjalankan misinya.
- c. Merumuskan faktor-faktor ukuran keberhasilan (*key success factors*) dari strategi-strategi yang dirancang berdasarkan analisis sebelumnya.
- d. Menentukan tujuan dan target terukur, mengevaluasi berbagai alternatif strategi dengan mempertimbangkan sumberdaya yang dimiliki dan kondisi eksternal yang dihadapi.
- e. Memilih strategi yang paling sesuai untuk mencapai tujuan jangka pendek dan jangka panjang.

Tingkat-tingkat Strategi Dengan merujuk pada pandangan Dan Schendel dan Charles Hofer, Higgins (1985) dalam Denny menjelaskan adanya empat tingkatan strategi. Keseluruhannya disebut *Master Strategy*, yaitu: *enterprise strategy*, *corporate strategy*, *business strategy* dan *functional strategy*.

- a) *Enterprise Strategy*. Strategi ini berkaitan dengan respons masyarakat. Setiap organisasi mempunyai hubungan dengan masyarakat. Masyarakat

adalah kelompok yang berada di luar organisasi yang tidak dapat dikontrol. Di dalam masyarakat yang tidak terkendali itu, ada pemerintah dan berbagai kelompok lain seperti kelompok penekan, kelompok politik dan kelompok sosial lainnya. Jadi dalam strategi enterprise terlihat relasi antara organisasi dan masyarakat luar, sejauh interaksi itu akan dilakukan sehingga dapat menguntungkan organisasi. Strategi itu juga menampakkan bahwa organisasi sungguh-sungguh bekerja dan berusaha untuk memberi pelayanan yang baik terhadap tuntutan dan kebutuhan masyarakat.

- b) Corporate Strategy. Strategi ini berkaitan dengan misi organisasi, sehingga sering disebut Grand Strategy yang meliputi bidang yang digeluti oleh suatu organisasi. Pertanyaan apa yang menjadi bisnis atau urusan kita dan bagaimana kita mengendalikan bisnis itu, tidak semata-mata untuk dijawab oleh organisasi bisnis, tetapi juga oleh setiap organisasi pemerintahan dan organisasi nonprofit. Apakah misi universitas yang utama? Apakah misi yayasan ini, yayasan itu, apakah misi lembaga ini, lembaga itu? Apakah misi utama direktorat jenderal ini, direktorat jenderal itu? Apakah misi badan ini, badan itu? Begitu seterusnya. Jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan itu sangat penting dan kalau keliru dijawab bisa fatal. Misalnya, kalau jawaban terhadap misi universitas ialah terjun ke dalam dunia bisnis agar menjadi kaya maka akibatnya bisa menjadi buruk, baik terhadap anak didiknya, terhadap pemerintah, maupun terhadap bangsa dan negaranya.

Bagaimana misi itu dijalankan juga penting. Ini memerlukan keputusan-keputusan strategik dan perencanaan strategik yang selayaknya juga disiapkan oleh setiap organisasi.

- c) *Business Strategy*. Strategi pada tingkat ini menjabarkan bagaimana merebut pasaran di tengah masyarakat. Bagaimana menempatkan organisasi di hati para penguasa, para pengusaha, para donor dan sebagainya. Semua itu dimaksudkan untuk dapat memperoleh keuntungan-keuntungan strategik yang sekaligus mampu menunjang berkembangnya organisasi ke tingkat yang lebih baik.
- d) *Functional Strategy*. Strategi ini merupakan strategi pendukung dan untuk menunjang suksesnya strategi lain. Ada tiga jenis strategi functional yaitu:
 - 1) Strategi functional ekonomi yaitu mencakup fungsi-fungsi yang memungkinkan organisasi hidup sebagai satu kesatuan ekonomi yang sehat, antara lain yang berkaitan dengan keuangan, pemasaran, sumber daya, penelitian dan pengembangan.
 - 2) Strategi functional manajemen, mencakup fungsi-fungsi manajemen yaitu planning, organizing, implementating, controlling, staffing, leading, motivating, communicating, decision making, representing, dan integrating.
 - 3) Strategi isu strategik, fungsi utamanya ialah mengontrol lingkungan, baik situasi lingkungan yang sudah diketahui maupun situasi yang belum diketahui atau yang selalu berubah

Tingkat-tingkat strategi itu merupakan kesatuan yang bulat dan menjadi isyarat bagi setiap pengambil keputusan tertinggi bahwa mengelola organisasi tidak boleh dilihat dari sudut kerapian administratif semata, tetapi juga hendaknya memperhitungkan soal “kesehatan” organisasi dari sudut ekonomi.

Jenis-jenis Strategi. Banyak organisasi menjalankan dua strategi atau lebih secara bersamaan, namun strategi kombinasi dapat sangat beresiko jika dijalankan terlalu jauh. Di perusahaan yang besar dan terdiversifikasi, strategi kombinasi biasanya digunakan ketika divisi-divisi yang berlainan menjalankan strategi yang berbeda. Juga, organisasi yang berjuang untuk tetap hidup mungkin menggunakan gabungan dari sejumlah strategi defensif, seperti divestasi, likuidasi, dan rasionalisasi biaya secara bersamaan. Jenis-jenis strategi diuraikan oleh David dalam Desmith (2015:231) sebagai berikut:

1. Strategi Integrasi. Integrasi ke depan, integrasi ke belakang, integrasi horizontal kadang semuanya disebut sebagai integrasi vertikal. Strategi integrasi vertikal memungkinkan perusahaan dapat mengendalikan para distributor, pemasok, dan / atau pesaing.
2. Strategi Intensif. Penetrasi pasar, dan pengembangan produk kadang disebut sebagai strategi intensif karena semuanya memerlukan usaha-usaha intensif jika posisi persaingan perusahaan dengan produk yang ada hendak ditingkatkan.
3. Strategi Diversifikasi. Terdapat tiga jenis strategi diversifikasi, yaitu diversifikasi konsentrik, horizontal, dan konglomerat. Menambah

produk atau jasa baru, namun masih terkait biasanya disebut diversifikasi konsentrik. Menambah produk atau jasa baru yang tidak terkait untuk pelanggan yang sudah ada disebut diversifikasi horizontal. Menambah produk atau jasa baru yang tidak disebut diversifikasi konglomerat.

4. Strategi Defensif. Disamping strategi integrative, intensif, dan diversifikasi, organisasi juga dapat menjalankan strategi rasionalisasi biaya, divestasi, atau likuidasi. Rasionalisasi Biaya, terjadi ketika suatu organisasi melakukan restrukturisasi melalui penghematan biaya dan aset untuk meningkatkan kembali penjualan dan laba yang sedang menurun. Kadang disebut sebagai strategi berbalik (turnaround) atau reorganisasi, rasionalisasi biaya dirancang untuk memperkuat kompetensi pembeda dasar organisasi. Selama proses rasionalisasi biaya, perencana strategi bekerja dengan sumber daya terbatas dan menghadapi tekanan dari para pemegang saham, karyawan dan media. Divestasi adalah menjual suatu divisi atau bagian dari organisasi. Divestasi sering digunakan untuk meningkatkan modal yang selanjutnya akan digunakan untuk akuisisi atau investasi strategis lebih lanjut. Divestasi dapat menjadi bagian dari strategi rasionalisasi biaya menyeluruh untuk melepaskan organisasi dari bisnis yang tidak menguntungkan, yang memerlukan modal terlalu besar, atau tidak cocok dengan aktivitas lainnya dalam perusahaan. Likuidasi adalah menjual semua aset sebuah perusahaan secara bertahap sesuai nilai

nyata aset tersebut. Likuidasi merupakan pengakuan kekalahan dan akibatnya bisa merupakan strategi yang secara emosional sulit dilakukan. Namun, barangkali lebih baik berhenti beroperasi daripada terus menderita kerugian dalam jumlah besar.

5. Strategi Umum Michael Porter. Menurut Porter, ada tiga landasan strategi yang dapat membantu organisasi memperoleh keunggulan kompetitif, yaitu keunggulan biaya, diferensiasi, dan fokus. Porter menamakan ketiganya strategi umum. Keunggulan biaya menekankan pada pembuatan produk standar dengan biaya per unit sangat rendah untuk konsumen yang peka terhadap perubahan harga. Diferensiasi adalah strategi dengan tujuan membuat produk dan menyediakan jasa yang dianggap unik di seluruh industri dan ditujukan kepada konsumen yang relatif tidak terlalu peduli terhadap perubahan harga. Fokus berarti membuat produk dan menyediakan jasa yang memenuhi keperluan sejumlah kelompok kecil konsumen.

Strategi adalah alat untuk mencapai tujuan jangka panjang. Strategi merupakan tindakan potensial yang membutuhkan keputusan manajemen tingkat atas dan sumberdaya perusahaan dalam jumlah yang besar. Selain itu, strategi mempengaruhi keefektifan organisasi dalam jangka panjang, khususnya untuk lima tahun, dan berorientasi ke masa depan. Strategi memiliki konsekuensi yang multifungsi dan multidimensi serta perlu mempertimbangkan faktor-faktor internal dan eksternal. Strategi merupakan alat untuk mencapai tujuan organisasi dalam kaitannya dengan tujuan jangka panjang, serta prioritas

alokasi sumber daya. Strategi merupakan alat untuk menciptakan keunggulan bersaing. Dengan demikian, salah satu fokus strategi adalah memutuskan apakah kebijakan harus ada atau tidak ada. Strategi merupakan tindakan yang bersifat *incremental* (mengikat) dan terus menerus, serta dilakukan berdasarkan sudut pandang tentang apa yang diharapkan.

“Strategi” berasal dari turunan kata bahasa Yunani, “*stratēgos*”. yang dapat diterjemahkan sebagai ‘komandan militer’ pada zaman demokrasi Athena. Kutipan dari buku Pengantar Manajemen Strategik Kontemporer, Strategik di Tengah Operasional / J. Hutabarat dan M. Huseini, mengatakan bahwa: Dalam bidang manajemen, definisi mengenai strategi cukup beragam dan bervariasi dari beberapa ahli dan pengarangnya. Gerry Johnson dan Kevan Scholes (dalam buku “*Exploring Corporate Strategy*”) misalnya mendefinisikan strategi sebagai arah dan cakupan jangka panjang organisasi untuk mendapatkan keunggulan melalui konfigurasi sumber daya alam dan lingkungan yang berubah untuk mencapai kebutuhan pasar dan memenuhi harapan pihak yang berkepentingan (*stakeholder*).”

Banyak alternatif strategi yang dipilih untuk pengembangan usaha organisasi dalam berbagai bentuk. Alternatif tersebut diantaranya: strategi integrasi, strategi intensif, strategi diversifikasi dan strategi defensif. Menurut Tjiptono (2002:4) di dalam suatu organisasi terdapat 3 level strategi, yaitu level korporasi, level unit bisnis atau lini bisnis, dan level fungsional. 1. Strategi Level Korporasi, dirumuskan oleh manajemen puncak yang mengatur kegiatan dan operasi organisasi yang memiliki lini atau bisnis lebih dari satu. 2. Strategi Level

Unit Bisnis, lebih diarahkan pada pengelolaan kegiatan dan operasi suatu bisnis tertentu. 3. Strategi Level Fungsional merupakan strategi dalam kerangka fungsi – fungsi manajemen yang dapat mendukung strategi level unit bisnis.

Tipe - tipe Strategi Menurut Rangkuti (2000:6-7) pada prinsipnya strategi dapat dikelompokkan berdasarkan 3 tipe strategi yaitu :

- 1) Strategi Manajemen Meliputi strategi yang dapat dilakukan oleh manajemen dengan orientasi pengembangan strategi secara makro, misalnya : strategi pengembangan produk, penetapan harga, akuisisi, pengembangan pasar, dan sebagainya.
- 2) Strategi Investasi Merupakan kegiatan yang berorientasi pada investasi, misalnya apakah perusahaan ingin melakukan strategi pertumbuhan yang agresif atau berusaha mengadakan penetrasi pasar, strategi bertahan, strategi pembangunan kembali suatu divisi baru atau strategi divestasi, dan sebagainya.
- 3) Strategi Bisnis Sering juga disebut sebagai strategi bisnis secara fungsional karena strategi ini berorientasi pada fungsi – fungsi kegiatan manajemen, misalnya strategi pemasaran, strategi produksi atau operasional, strategi distribusi dan sebagainya.

Jenis Strategi–strategi menurut, David (2012:1-11) menjelaskan bahwa ada beberapa jenis strategi alternatif. Berikut ini adalah jenis – jenis strategi alternatif yang dibagi ke dalam 3 kelompok besar yaitu :

1. Strategi Integrasi adalah jenis strategi yang memungkinkan sebuah perusahaan memperoleh kendali atas distributor, pemasok, dan / atau pesaing. Jenis – jenis integrasi adalah sebagai berikut : a. Integrasi ke depan adalah jenis integrasi yang berkaitan dengan usaha untuk memperoleh kepemilikan atau kendali yang lebih besar atas distributor atau peritel. b. Integrasi ke belakang adalah jenis integrasi yang mengupayakan kepemilikan atau kendali yang lebih besar atas pemasok perusahaan. c. Integrasi horizontal adalah jenis integrasi yang mengupayakan kepemilikan atau kendali yang lebih besar atas pesaing.
2. Strategi intensif adalah jenis strategi yang mengharuskan adanya upaya – upaya intensif jika posisi kompetitif sebuah perusahaan dengan produk yang ada saat ini ingin membaik.
 - a. Penetrasi pasar adalah jenis strategi yang mengusahakan peningkatan pangsa pasar untuk produk atau jasa yang ada di pasar saat ini melalui upaya – upaya pemasaran yang lebih besar.
 - b. Pengembangan pasar adalah jenis strategi yang memperkenalkan produk atau jasa saat ini ke wilayah geografis baru.
 - c. Pengembangan produk adalah jenis strategi yang mengupayakan peningkatan penjualan melalui perbaikan produk atau jasa saat ini atau pengembangan produk atau jasa baru.

3. Strategi Diversifikasi adalah suatu jenis strategi dimana perusahaan menambah produk atau jasa baru untuk membantu meningkatkan penjualan perusahaan.
 - a. Diversifikasi Terkait adalah jenis strategi dimana perusahaan menambah produk atau jasa yang baru namun masih berkaitan dengan produk atau jasa perusahaan yang lama.
 - b. Diversifikasi tak terkait adalah jenis strategi dimana perusahaan menambah produk atau jasa yang baru namun tidak berkaitan sama sekali dengan garis bisnis perusahaan sebelumnya.
4. Strategi Defensif adalah jenis strategi dimana kondisi perusahaan sedang mengalami penurunan sehingga harus melakukan restrukturisasi melalui penghematan biaya dan asset untuk meningkatkan kembali penjualan dan laba yang sedang menurun.
 - a. Penciutan adalah strategi dimana dilakukan pengelompokan ulang (regrouping) melalui pengurangan biaya dan asset untuk membalik penjualan dan laba yang menurun.
 - b. Divestasi adalah strategi dimana dilakukan penjualan suatu divisi atau bagian dari sebuah organisasi.
 - c. Likuidasi adalah strategi dimana dilakukan penjualan seluruh asset perusahaan, secara terpisah – pisah, untuk kekayaan berwujudnya.

2.11. Konsep Bencana

Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh

faktor alam dan/atau non-alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis. (UU 24/2007). Adapun jenis-jenis bencana menurut Undang-undang no 24 tahun 2007 tentang bencana adalah sebagai berikut :

- a. Bencana alam → diakibatkan peristiwa alam (antara lain gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor)
- b. Bencana non-alam → diakibatkan peristiwa nonalam (antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit).
- c. Bencana sosial → diakibatkan peristiwa yang diakibatkan oleh manusia (konflik sosial antarkelompok atau antarkomunitas masyarakat, dan teror).

Bencana juga dapat dikelompokkan menurut penyebabnya yaitu :

- a. Geologi : Gempa bumi, tsunami, longsor / gerakan tanah, letusan gunung api
- b. Hidro-meteorologi : Banjir, topan, banjir bandang, kekeringan, rob / air laut pasang
- c. Biologi : Epidemi, penyakit tanaman, hewan
- d. Teknologi : Kecelakaan transportasi, kegagalan industri
- e. Lingkungan : Kebakaran, kebakaran hutan, (hapus penggundulan hutan), pencemaran, abrasi
- f. Sosial : Konflik, terorisme

Berbagai pandangan tentang bencana dapat dilihat di penjelasan di bawah ini:

a. Pandangan Konvensional. Pandangan ini menganggap bencana merupakan takdir, Terjadinya bencana merupakan suatu:

- 1) musibah atau kecelakaan;
- 2) tidak dapat diprediksi;
- 3) tidak menentu terjadinya;
- 4) tidak terhindarkan;
- 5) tidak dapat dikendalikan.

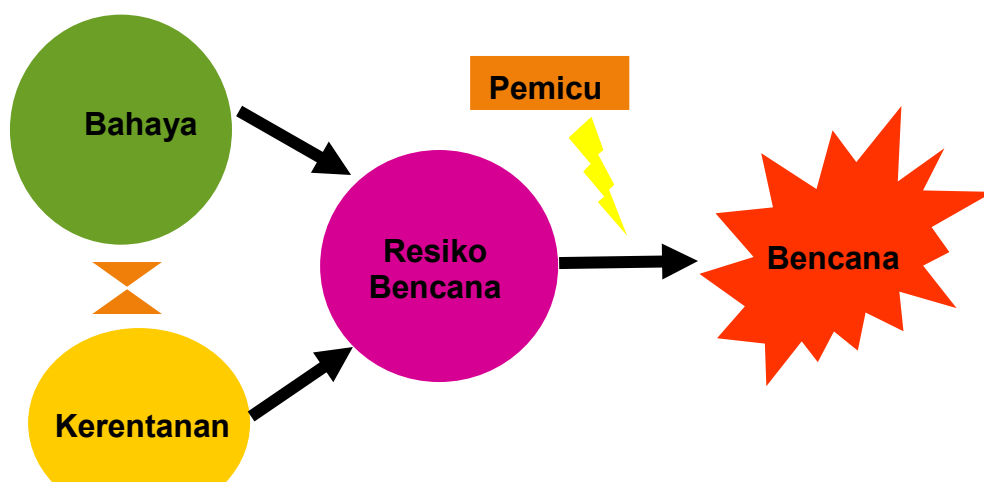
Masyarakat dipandang sebagai 'korban' dan 'penerima bantuan' dari pihak luar.

b. Pandangan Ilmu Pengetahuan Alam. Pandangan ini menganggap bencana sebagai unsur lingkungan fisik yang membahayakan kehidupan manusia. Sebagai kekuatan alam yang luar biasa. Bencana merupakan proses geofisik, geologi dan hidrometeorologi. Pandangan ini menganggap semua bencana adalah peristiwa alamiah, tidak memperhitungkan manusia sebagai penyebab bencana.

c. Pandangan Ilmu Terapan. Pandangan ini melihat bencana didasarkan pada besarnya ketahanan atau tingkat kerusakan akibat bencana. Pandangan ini dilatar-belakangi oleh ilmu-ilmu teknik sipil bangunan/konstruksi. Pengkajian bencana lebih ditujukan pada upaya untuk meningkatkan kekuatan fisik struktur bangunan untuk memperkecil kerusakan.

- d. **Pandangan Progresif.** Pandangan ini menganggap bencana sebagai bagian yang biasa dan selalu terjadi dalam pembangunan. Bencana sebagai masalah yang tidak pernah berhenti dalam proses pembangunan. Peran pemerintah dan masyarakat dalam manajemen bencana adalah mengenali bencana itu sendiri.
- e. **Pandangan Ilmu Sosial.** Pandangan ini memfokuskan pada bagaimana tanggapan dan kesiapan masyarakat menghadapi bahaya. Bahaya adalah fenomena alam, akan tetapi bencana bukanlah alami. Besarnya bencana tergantung pada perbedaan tingkat kerentanan masyarakat menghadapi bahaya atau ancaman bencana.
- f. **Pandangan Holistik.** Pendekatan ini menekankan pada bahaya dan kerentanan, serta kemampuan masyarakat dalam menghadapi bahaya dan risiko. Gejala alam dapat menjadi bahaya, jika mengancam manusia dan harta benda. Bahaya akan berubah menjadi bencana, jika bertemu dengan kerentanan dan ketidakmampuan masyarakat.

Secara sederhana bencana dapat digambarkan sebagai adanya sebuah bencana yang dipengaruhi oleh kerentanan yang menimbulkan resiko bencana dan adanya faktor pemicu sehingga terjadinyalah bencana, untuk lebih jelasnya bisa dilihat pada gambar 2.2 berikut ini :



Gambar 2.2

Hubungan antara bahaya, kerentanan dan bencana

Bencana (*disaster*) merupakan fungsi dari bahaya, kerentanan, dan kemampuan suatu daerah. Untuk lebih jelasnya dapat di lihat hubungan dari bahaya kerentanan dan kemampuan daerah dalam rumus sebagai berikut :

$$R = H \times V / C$$

Dimana :

R = Resiko

H = Hazard = Bahaya

V = Vulnerability = Kerentanan

C = Capacity = Kemampuan

Sumber dari BPBD Kabupaten Garut

Keterangan dari rumus diatas adalah :

- ⊙ **Bahaya** (*hazard*) : Suatu kondisi, secara alamiah maupun karena ulah manusia, yang berpotensi menimbulkan kerusakan atau kerugian dan kehilangan jiwa manusia. Bahaya berpotensi menimbulkan bencana, tetapi

tidak semua bahaya selalu menjadi bencana.

- ◎ **Kerentanan** (*vulnerability*): Sekumpulan kondisi dan atau suatu akibat keadaan (faktor fisik, sosial, ekonomi dan lingkungan) yang berpengaruh buruk terhadap upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan bencana.

- ◎ **Faktor-faktor Kerentanan :**

- a. Kebijakan : Adanya kebijakan pembangunan yang tidak mempertimbangkan PRB, tidak ada kebijakan PRB
- b. Fisik : Prasarana dasar, konstruksi, bangunan
- c. Ekonomi : Kemiskinan, penghasilan, nutrisi,
- d. Sosial : Pendidikan, kesehatan, politik, hukum, kelembagaan
- e. Lingkungan : tanah, air, tanaman, hutan, lautan

2.12. Manajemen Penanggulangan Bencana.

Manajemen penanggulangan bencana dapat didefinisikan sebagai segala upaya atau kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka upaya pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat dan pemulihan berkaitan dengan bencana yang dilakukan pada tahapan sebelum, saat dan setelah bencana. Manajemen penanggulangan bencana merupakan suatu proses yang dinamis, yang dikembangkan dari fungsi manajemen klasik yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pembagian tugas, pengendalian dan pengawasan. Proses tersebut juga melibatkan berbagai macam organisasi yang harus bekerjasama untuk melakukan pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat, dan pemulihan akibat bencana.

Manajemen Bencana adalah sebuah proses yang terus menerus dimana pemerintah, dunia usaha dan masyarakat sipil merencanakan dan mengurangi pengaruh bencana, mengambil langkah-langkah untuk pemulihan. Dalam upaya menerapkan manajemen penanggulangan bencana dilaksanakan melalui 3 (tiga) tahapan sebagai berikut :

1. Tahap pra-bencana yang dilaksanakan ketika sedang tidak terjadi bencana dan ketika sedang dalam ancaman potensi bencana.
2. Tahap tanggap darurat yang dirancang dan dilaksanakan pada saat sedang terjadi bencana.
3. Tahap pasca bencana yang dalam saat setelah terjadi bencana.

Dalam keseluruhan tahapan penanggulangan bencana tersebut, ada 3 (tiga) manajemen yang dipakai yaitu :

1 Manajemen Resiko Bencana

Adalah pengaturan upaya penanggulangan bencana dengan penekanan pada faktor-faktor yang mengurangi resiko secara terencana, terkoordinasi, terpadu dan menyeluruh pada saat sebelum terjadinya bencana dengan fase-fase antara lain :

- a. Pencegahan bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan sebagai upaya untuk menghilangkan dan/atau mengurangi ancaman bencana.

- b. Mitigasi adalah serangkaian upaya untuk mengurangi resiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana.
- c. Kesiapsiagaan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna. Dalam fase ini juga terdapat peringatan dini yaitu serangkaian kegiatan pemberian peringatan sesegera mungkin kepada masyarakat tentang kemungkinan terjadinya bencana pada suatu tempat oleh lembaga yang berwenang.

2 Manajemen Kedaruratan

Adalah pengaturan upaya penanggulangan bencana dengan penekanan pada faktor-faktor pengurangan jumlah kerugian dan korban serta penanganan pengungsi secara terencana, terkoordinasi, terpadu dan menyeluruh pada saat terjadinya bencana dengan fasenya yaitu Tanggap darurat bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan prasarana dan sarana.

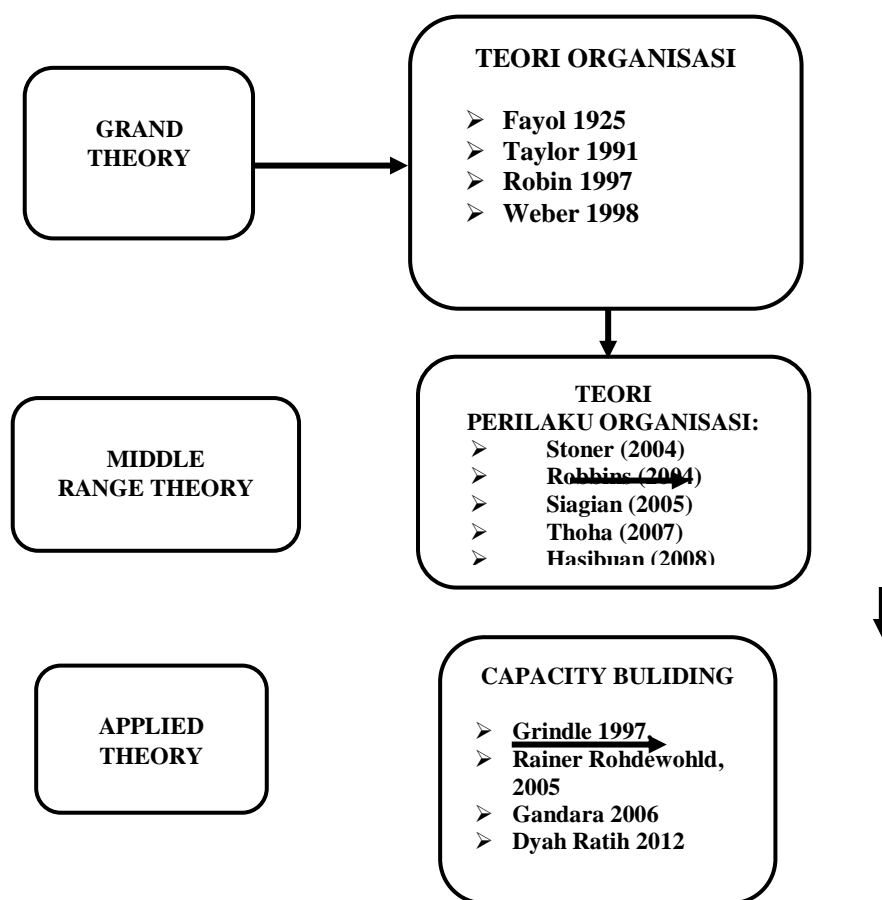
3 Manajemen Pemulihan

Adalah pengaturan upaya penanggulangan bencana dengan penekanan pada faktor-faktor yang dapat mengembalikan kondisi masyarakat dan lingkungan hidup yang terkena bencana dengan memfungsikan kembali kelembagaan, prasarana, dan sarana secara terencana, terkoordinasi, terpadu dan menyeluruh setelah terjadinya bencana dengan fase-fasenya yaitu :

- a. Rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pasca bencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pascabencana.
- b. Rekonstruksi adalah pembangunan kembali semua prasarana dan sarana, kelembagaan pada wilayah pascabencana, baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pascabencana.

Berdasarkan kajian pustaka yang telah diuraikan diatas baik mengenai organisasi sebagai teori pokok ataupun perilaku organisasi dan penguatan kelembagaan, maka

untuk lebih jelasnya alur berpikir kajian pustaka mulai dari *grand theory*, *middle range theory* dan *operational theory* dapat dilihat pada gambar berikut :



Gambar 2.3

Alur Berpikir Kajian Pustaka Diolah Peneliti 2017

Gambar di atas dapat dijelaskan bahwa administrasi publik merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah dalam hal ini oleh organisasi publik untuk melaksanakan tujuan negara (Shafritz, 2005). Untuk

melaksanakan tujuan tersebut diperlukan suatu aturan atau perundang-undangan yang berlaku agar tujuan tersebut mempunyai kekuatan hukum dan dapat dilaksanakan secara mengikat kepada masyarakat (Nigro, 1984). Disamping itu karena ada unsur manusia untuk menjalankan tugas dalam hal ini aparatur pemerintah yang sudah tentu diperkuat oleh adanya karakteristik individu dan karakteristik organisasi dimana kedua karakteristik ini bekerja secara bersama dan menjadikan interaksi diantara keduanya, maka jadilah perilaku manusia di dalam organisasi (Robbins, 2004). Penguatan kapasitas kelembagaan yang dimaksud adalah dapat menciptakan organisasi ke arah yang lebih maju dan berkembang (Grindle, 1997). Juga yang menguatkan peneliti menggunakan teori penguatan kapasitas atau *capacity building* dari Grindle karena titik berat dari teori ini adalah membahas mengenai manusia. Dimana dalam penjelasannya Grindle mengatakan :

*“Capacity building is the combination of strategy directed to improve efficiency, effectiveness, and responsiveness from the government performance, with attention focused on these dimensions:
 (1) Development of the human resource; **konsep individu**
 (2) Strengthening organization; and **konsep organisasi**
 (3) Reformation of institution **konsep system***

2.13. Kerangka Berpikir Penelitian

Strategi dalam penguatan organisasi public dijelaskan Hilderbrand dan Grindle (1997 : 37) “ *As organization capacity development refers to the structure, processes and resources of theories organization, and management styles that should be carried out by members of the organization*”.

Pandangan Hilderbrand dan Grindle (1997 : 46) *is that the capacity of institution affected by the objective, how the task, how authority is defined, and*

how incentives are provided". Pada strategi penguatan kapasitas organisasi publik yang menekankan pada peran birokrasi menurut Hilderbrand dan Grindle (1997 : 47) sebagai berikut :

"Shows three dimensions to be considered to assess and evaluate the capacity of public sector organizations. Firstly, the institutional reform which links with system, environmental policies and macro conditionas. Secondly, an organizational strength leads to the division of tasks and functions, thirdly, human resources related to professionalism and capacity of personnel".

Berikut penjelasan Hilderbrand dan Grindle (1997 : 53) mengenai tiga level dalam penguatan kapasitas organisasi tersebut :

"The capacity in organizational level is concentrated on the organizations performance and culture determining the development of resources.

"At the individual level, identification of capacity focuses on the local human resource management such as recruitment system, effectiveness of training to increase knowledge of personnel, skill and competencies of local public servants in creating good plans and national budgets.

At the system level, the capacity it self works at regulatory or policy framework. This level is addressed on the support of national policy and regulation in ensuring the development of human resources (individual aspect) and organizational performance to formulate a good plan and rational budget. Inconducive situation in the system level will impede the ability of bureaucracy to perform well".

Semua dimensi penguatan kemampuan di atas dikembangkan sebagai strategi untuk mewujudkan nilai-nilai "*good governance*". Peberdayaan sumberdaya manusia misalnya, dapat dilihat sebagai suatu strategi untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas dan memelihara nilai-nilai moral dan etos

kerja. Landasan teori untuk kajian Penguatan Kapasitas Kelembagaan yang peneliti gunakan adalah teori dari Grindle karena titik berat dari teori ini adalah membahas mengenai manusia. Dimana dalam penjelasannya Grindle mengatakan :

“Capacity building is the combination of strategy directed to improve efficiency, effectiveness, and responsiveness from the government performance, with attention focused on these dimensions:

- (1) Development of the human resource; **konsep individu***
- (2) Strengthening organization; and **konsep organisasi***
- (3) Reformation of institution **konsep system***

Penjelasan dari teori Grindle diatas bahwa dimensi Penguatan kapasitas terdiri atas : (1) penguatan potensi sumber daya manusia; (2) penguatan organisasi; dan (3) reformasi kelembagaan. Adapun penjelasan secara rinci yang digunakan sebagai parameter dalam penelitian dari ketiga unsur di atas dapat dijabarkan sebagai berikut :

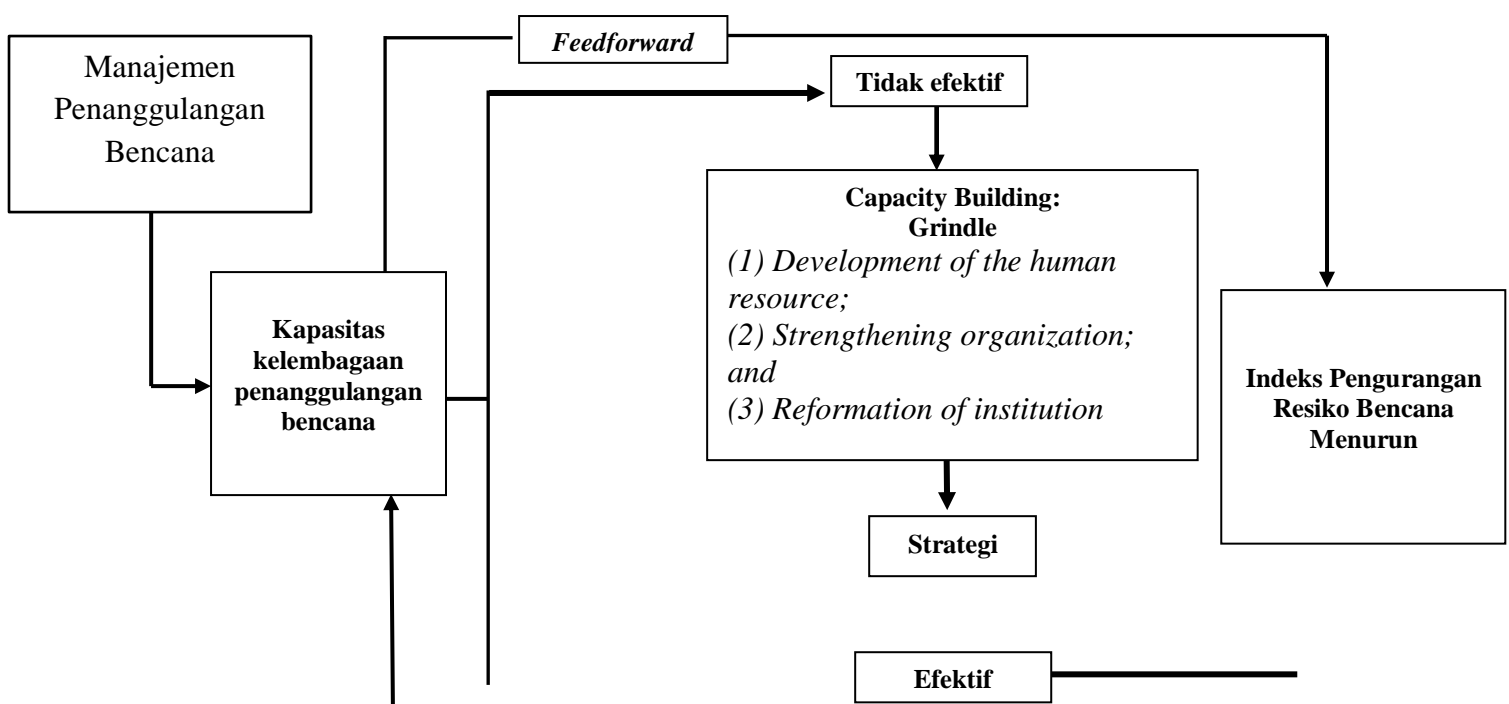
- a) Dalam konteks pemberdayaan sumberdaya manusia:
 - 1) Rekrutmen,
 - 2) Training,
 - 3) Pemberian gaji/upah, dan
 - 4) Pengaturan kondisi dan lingkungan kerja
- b) Dalam kaitannya dengan penguatan organisasi,
 - 1) menata sistem insentif,
 - 2) pemanfaatan personel yang ada,

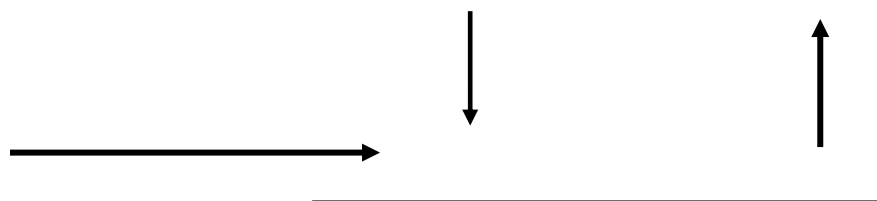
- 3) kepemimpinan,
- 4) komunikasi, dan
- 5) struktur manajerial.

c) Dan berkenaan dengan reformasi kelembagaan,

- 1) Perubahan sistem dan institusi-institusi yang ada,
- 2) Perubahan “aturan main” dari sistem ekonomi dan politik,
- 3) Perubahan kebijakan dan aturan hukum,
- 4) Serta reformasi sistem kelembagaan

Dari uraian diatas mengenai kerangka berpikir, peneliti menyederhanakan penjelasan diatas kedalam gambar kerangka berpikir untuk dapat menghasilkan sebuah strategi baru dalam meningkatkan kapasitas kelembagaan badan penanggulangan bencana daerah kabupaten Garut, adapun gambar kerangka pemikiran seperti ditampikan gambar berikut :





Gambar 2.4
Kerangka Berpikir Penelitian
Diolah peneliti 2017

Kerangka berpikir di
 Bencana yang terdiri
 Pasca bencana membuat kapasitas kelembagaan penanggulangan bencana yang efektif. Lembaga yang efektif akan menghasilkan indeks pengurangan resiko bencana, yang terjadi digarut sebaliknya berdasarkan fenomena yang ada dimana kelembagaan penanggulangan bencana tidak efektif dengan indikator resiko bencana menempati urutan pertama tingkat nasional maka dibutuhkan strategi yang akan menjadikan lembaga tersebut efektif untuk itu peneliti memakai teori dari Grindle.

2.14. Proposisi.

Berdasarkan identifikasi masalah dan kerangka berpikir di atas, penulis mengajukan proposisi sebagai berikut:

1. *(1) Development of the human resource; (2) Strengthening organization; and (3) Reformation of institution* merupakan faktor yang menyebabkan penguatan kapasitas kelembagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah di Kabupaten Garut belum berjalan secara efektif .

2. Strategi yang mendukung penguatan kapasitas kelembagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah di Kabupaten Garut agar berjalan secara efektif adalah dengan menggunakan strategi penguatan dari Grindle yakni *(1) Development of the human resource; (2) Strengthening organization; and (3) Reformation of institution.*