

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Organisasi

1. Pengertian Organisasi

Yang dimaksud dengan pengertian organisasi di sini mencakup dua segi, yaitu:

- a. Organisasi sebagai wadah, lembaga atau kelompok fungsional ketika proses manajemen berlangsung.
- b. Organisasi sebagai wadah pembentukan tingkah laku hubungan antarmanusia secara efektif sehingga mereka dapat bekerja sama secara efisien dan memperoleh kepuasan pribadi dalam melaksanakan tugas-tugasnya serta memberikan kondisi lingkungan tertentu untuk pencapaian tujuan. Pengertian ini merujuk pada proses pengorganisasian, yaitu cara bagaimana pekerjaan diatur dan dialokasikan di antara para anggota sehingga tujuan dapat tercapai (Herujito, 2001: 110).

Menurut Akdon (2006: 43) secara sederhana organisasi dapat diartikan sebagai suatu perserikatan orang-orang yang masing-masing diberi peranan tertentu dan melaksanakan kegiatan dengan sesuai dengan peranan tersebut bersama-sama secara terpadu mencapai tujuan yang telah ditentukan bersama. Kajian organisasi tidak hanya pada kumpulan orang-orang, aktivitas-aktivitas mereka dan tujuan yang akan dicapai, tapi juga semua aspek yang mempengaruhi eksistensi,

perkembangan dan efektivitas organisasi tersebut, antara lain: rincian dan susunan tugas, barang dan mesin, teknologi, informasi dan sumber-sumber lain yang digunakan serta saling berpengaruh dan keterpaduannya dalam suatu sistem.

Robbin (2000) dalam Akdon (2006: 45) mengemukakan bahwa organisasi adalah kesatuan sosial yang dikoordinasikan secara sadar dengan sebuah batasan yang tidak dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan. Perkataan dikoordinasikan dengan sadar mengandung pengertian manajemen. Kesatuan sosial berarti bahwa unit itu terdiri dari orang atau kelompok orang yang berinteraksi satu sama lain. Pola interaksi yang diikuti orang di dalam sebuah organisasi tidak begitu saja timbul, melainkan telah dipikirkan terlebih dahulu. Oleh karena itu, organisasi sosial merupakan kesatuan sosial, maka pola interaksi anggotanya harus diseimbangkan dan diselaraskan untuk meminimalkan keberlebihan namun juga memastikan bahwa tugas-tugas yang kritis telah diselesaikan.

Definisi lain yaitu organisasi suatu kelompok yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu (Shafritz dan Russel, 1997: 201) dalam Keban (2008: 127). Dalam pengertian ini organisasi merupakan kumpulan orang-orang yang dikelompokkan dalam suatu kerjasama untuk mencapai tujuan bersama. Pengelompokan orang-orang tersebut berdasarkan kepada prinsip-prinsip pembagian kerja, peranan dan fungsi, hubungan, prosedur, aturan, standar kerja, tanggung jawab dan otoritas tertentu. Wujud pengelompokan tersebut dapat diamati dari suatu struktur dan hirarki. Karena itu menyusun suatu struktur sering diidentikan dengan membuat desain organisasi.

Gareth Morgan dalam Keban (2008: 126) menyatakan bahwa organisasi dapat didefinisikan secara bervariasi, yaitu sebagai:

- a. Suatu kumpulan orang yang ingin mencapai tujuan secara rasional;
- b. Suatu koalisi dari konstituen yang berkuasa dimana mereka menggunakan kekuasaannya untuk mengontrol distribusi sumberdaya dalam organisasi;
- c. Suatu sistem terbuka dimana terjadi sistem transformasi input-output dengan lingkungan;
- d. Sistem yang menghasilkan pemaknaan tertentu, dimana tujuan diciptakan secara simbolik dan dipelihara oleh manajemen;
- e. Sistem pasangan yang independen, dimana unit-unit yang berada didalamnya dapat memiliki tujuan yang berbeda atau konflik;
- f. Suatu sistem politik, dimana konstituen internal berusaha mengontrol proses pembuatan keputusan dalam memantapkan posisinya;
- g. Suatu alat untuk mendominasi;
- h. Suatu unit yang memproses informasi baik secara horisontal maupun secara vertikal melalui suatu hirarki struktural.
- i. Suatu penjara psikis, dimana para anggotanya selalu ditekan/dihambat kebebasannya oleh organisasi misalnya dengan menetapkan pembagian kerja, standar kerja, pembentukan unit dan divisi;
- j. Suatu kontrak sosial dimana terdapat serangkaian kesepakatan yang tidak tertulis dan para anggotanya harus berperilaku sedemikian rupa sehingga mendapatkan kompensasi.

Akdon (2006: 46) mengatakan bahwa organisasi ada untuk mencapai tujuan, tujuan tersebut biasanya tidak dapat dicapai oleh individu-individu yang bekerja sendiri, atau jika mungkin hal tersebut dicapai secara lebih efisien melalui usaha kelompok. Yang diperlukan dalam hal ini adalah adanya kesepakatan umum mengenai misi organisasi. Lebih jauh dikemukakan oleh Robbin (2000) dalam Akdon (2006: 46) bahwa organisasi mengakui adanya kebutuhan untuk mengkoordinasikan pola interaksi para anggota organisasi secara formal. Struktur organisasi menetapkan bagaimana tugas akan dibagi, siapa yang melapor kepada siapa, dan mekanisme koordinasi yang formal serta pola interaksi yang akan diikuti.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli diatas maka peneliti merumuskan pengertian organisasi dengan mempertimbangkan pendapat-pendapat ahli di atas yakni organisasi merupakan sekumpulan orang-orang yang berkerjasama secara sadar untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan dan disepakati sebelumnya.

2. Prinsip-Prinsip Organisasi

Dalam rangka mencapai tujuan yang ditentukan agar organisasi dapat berjalan sesuai dengan rencana yang digariskan maka seharusnya berpedoman kepada asas-asas (prinsip-prinsip) organisasi sebagai berikut:

- a. Perumusan tujuan organisasi yang jelas;
- b. Pembagian pekerjaan;
- c. Kontinuitas dan fleksibilitas;
- d. Delegasi wewenang dan tanggung jawab harus jela dan seimbang;
- e. *Unity of Direction* (kesatuan arah);

- f. *Unity of Command* (kesatuan komando);
- g. Tingkat-Tingkat pekerjaan dan
- h. Prinsip Koordinasi.

Menurut Herujito, koordinasi merupakan prinsip organisasi yang tidak bisa diabaikan. Orang sering mengatakan, koordinasi merupakan asas pertama dalam pencapaian tujuan organisasi, sedangkan asas lain adalah asas sub-ordinat. Asas lain itu adalah asas-asas yang memungkinkan koordinasi menjadi efektif.

Selanjutnya dapat disebutkan, hampir setiap organisasi sebenarnya selalu mempunyai dua tujuan organisasi:

- a. Tujuan Intern

Tujuan ini selalu bersifat koordinatif

- b. Tujuan Ekstern

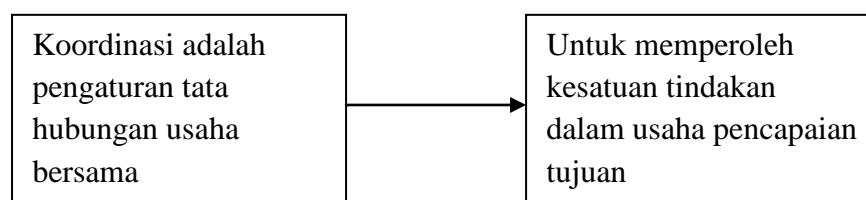
Tujuan ini dapat berupa sesuatu yang sesuai dengan tujuan penggabungan upaya organisasi. Tujuan ekstern tidak harus terus-menerus sama dalam beberapa lapangan organisasi.

Tujuan intern harus bersifat paling pokok dalam segala bentuk organisasi. Tujuan intern ini merupakan efisiensi yang diorganisasikan. Dengan kata lain disebut koordinasi. Koordinasi tidak perlu menunggu-nunggu hari mobilisasi. Ia harus selalu ada dan sangat potensial bagi kehidupan organisasi. Oleh karena itu, koordinasi harus mempunyai dasar, yaitu pada kekuasaan pengkoordinasian yang tertinggi. Tanpa dasar itu, tidak terjadi bimbingan dan pimpinan usaha yang dikoordinasikan.

Sebagai mana yang dirumuskan oleh Wilfred Brown dalam Herujito (2001) tentang organisasi, “*association are people coming together for a purpose*”. Dasar terbentuknya organisasi, yaitu persamaan kepentingan. Kepentingan itu bersifat timbal balik. Jadi, bukan saja *community of interest*, melainkan juga *mutually of interest*. Dengan kata lain, disebut kepentingan yang sama dan kepentingan bersama, yang meliputi kewajiban timbal balik untuk saling memberi jasa.

Koordinasi merupakan syarat mutlak untuk menjamin agar semua kegiatan kerja dalam organisasi dapat berjalan dengan harmonis dan efisien. Semakin besar ruang lingkup suatu organisasi, semakin terasa betapa pentingnya masalah koordinasi. Koordinasi menghubungkan kegiatan berbagai macam cabang pekerjaan, yang menjamin terlaksananya garis politik yang ditentukan dan menghindarkan perselisihan paham atau kepentingan.

Tujuannya untuk menyesuaikan pandangan-pandangan atau paham-paham yang berbeda-beda, bahkan juga bertentangan. Dengan demikian, koordinasi adalah suatu proses yang mengatur agar pembagian kerja dari berbagai orang atau kelompok dapat tersusun menjadi suatu kebulatan yang terintegrasi dengan cara seefisien mungkin.



Koordinasi antara lain ditujukan untuk pencegahan :

- a. Konflik dan kontradiksi ;
- b. Persaingan yang tidak sehat;

- c. Pemborosan;
- d. Kekosongan ruang dan waktu;
- e. Terjadinya perbedaan pendekatan dalam pelaksanaan.

3. Tujuan Organisasi

Seringkali sebuah organisasi mempunyai banyak tujuan. Semua tujuan itu seolah-olah sama pentingnya sehingga sukar untuk menentukan mana yang harus didahulukan.

Pertama-tama harus dipilih satu atau beberapa dari berbagai tujuan yang tampaknya banyak itu dengan mengingat dan memperhatikan bahwa dalam penentuan tujuan tersebut harus menyesuaikan diri dengan kemampuan organisasi dan meyakini bahwa tujuan-tujuan itu benar-benar dapat direalisasikan sesuai dengan kemampuan dan kondisi yang ada. Oleh karena itu, tujuan-tujuan organisasi menjadi landasan bagi pembuatan perencanaan-perencanaan selanjutnya. Untuk itu, tujuan menjadi standar bagi pelaksanaan tindakan bagi setiap unit organisasi.

Tujuan merupakan kunci untuk menentukan atau merumuskan apa yang dikerjakan, ketika pekerjaan itu harus dilaksanakan dan disertai pula dengan jaringan politik, prosedur dan anggaran serta penentuan program. Berdasarkan tujuan yang harus dicapai itu ditentukan tugas-tugas dan sasaran yang harus dilaksanakan.

Tujuan harus dapat dipahami oleh setiap pimpinan dari tingkat atas sampai tingkat bawah, bahkan oleh seluruh anggota organisasi. Maka tujuan organisasi

merupakan tugas bagi setiap bagian atau unit organisasi, tujuan dari atas terus sampai ke bawah mengikuti struktur organisasi secara hirarki.

W. Newman mengatakan, “*goals are sine quanon for administrative control*”. Tujuan memberikan sumbangan baik dalam proses perencanaan, pelaksanaan maupun pengontrolan.

Penentuan tujuan yang hendak dicapai sangat berhubungan erat dengan pembentukan struktur organisasi, personalia, keuangan, peralatan yang tersedia serta hubungan dan prosedur kerja untuk melaksanakan kegiatan operasionalnya.

Berdasarkan jangka waktu tujuan organisasi kita digolongkan sebagai berikut:

1. Tujuan ideal yang sangat filosofis dan tidak ada akhirnya.
2. Tujuan jangka panjang.
3. Tujuan jangka menengah.
4. Tujuan jangka pendek.

B. Tinjauan Manajemen

1. Pengertian Manajemen dan Peranan Manajemen

Menurut Herujito (2001: 1) istilah manajemen sendiri bersala dari kata kerja *to manage* berarti *control*. Dalam bahasa indonesia dapat diartikan: mengendalikan, menangani atau mengelola.

Selanjutnya, kata benda “manajemen” atau *management* dapat mempunyai berbagai arti. Pertama sebagai pengelolaan, pengendalian dan penanganan (*managing*). Kedua, perlakuan secara terampil untuk menangani sesuatu berupa

skillful treatment. Ketiga, gabungan dari dua pengertian tersebut, yaitu yang berhubungan dengan pengelolaan suatu perusahaan, rumah tangga atau suatu bentuk kerja sama dalam mencapai suatu tujuan tertentu.

Tiga pengertian itu mendukung kesepakatan anggapan bahwa manajemen dapat dipandang sebagai ilmu dan seni. Manajemen sebagai ilmu artinya manajemen memenuhi kriteria ilmu dan metode keilmuan yang menekankan kepada konsep-konsep, teori, prinsip dan teknik pengelolaan. Manajemen sebagai seni artinya kemampuan pengelolaan sesuatu itu merupakan seni menciptakan (kreatif). Hal ini merupakan keterampilan dari seseorang. Dengan kata lain, penerapan ilmu manajemen bersifat seni. Oleh karena itu, manajemen adalah sesuatu yang sangat penting karena ia berkenaan dan berhubungan erat dengan perwujudan atau pencapaian tujuan. Sedangkan manajer artinya orang yang mengelola dan menangani suatu perusahaan, hotel dan sebagainya. Jadi, manajer bisa terdiri dari seseorang atau beberapa orang, misalnya berupa satu dewan.

Pengertian manajemen didefinisikan dengan berbagai cara, tergantung dari titik pandang, keyakinan serta pengertian dari pembuat definisi. Secara umum pengertian manajemen adalah pengelolaan suatu pekerjaan untuk memperoleh hasil dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya dengan cara menggerakkan orang-orang lain untuk bekerja. Pengelolaan pekerjaan itu sendiri dari berbagai macam ragam. Misalnya, industri, pemerintahan, pendidikan dan pelayanan sosial. Bahkan hampir disetiap aspek kehidupan manusia memerlukan pengelolaan. Oleh karena itu, manajemen ada dalam setiap aspek kehidupan manusia dimana terbentuk suatu kerjasama (organisasi).

Menurut Shafritz dan Russel (1997: 20) dalam Keban (2008: 92) manajemen berkenaan dengan orang yang bertanggungjawab menjalankan suatu organisasi, dan proses menjalankan organisasi itu sendiri yaitu pemanfaatan sumberdaya untuk mencapai tujuan organisasi. Definisi tidak hanya menunjukkan proses pencapaian tujuan tetapi juga sekelompok orang yang bertanggungjawab menjalankan proses tersebut.

Donovan dan Jackson (1991: 11-12) dalam Keban (2008: 92) melihat manajemen sebagai suatu aktivitas yang dilaksanakan pada tingkatan organisasi tertentu, sebagai serangkaian keterampilan, dan sebagai serangkaian tugas. Ada 4 (empat) klaster kompetensi yang ada dalam manajemen yaitu (1) manajemen tujuan dan aksi; (2) pengarahan terhadap bawahan; (3) manajemen sumberdaya manusia; (4) kepemimpinan.

Definisi lain mengenai pengertian manajemen adalah “ *to get things don't through the effort of other people*”. Selain itu, disebut pula, “ *Management is performance of conceiving and achieving desired result by means of group efforts consisting utilizing human talent and resources*”. Demikian pula ada yang menyatakan , “ *Management is the satisfying of economic and social needs by being productive for the human being, for the economy and for society*”.

George R.Terry (1977) dalam Akdon (2006) menyatakan bahwa manajemen adalah suatu proses yang berbeda terdiri dari *planning, organizing, actuating, controlling* yang dilakukan untuk mencapai tujuan yang ditentukan dengan menggunakan manusia dan sumber daya lainnya. Dengan kata lain, berbagai jenis kegiatan yang berbeda itulah yang membentuk manajemen sebagai suatu proses yang tidak dapat dipisah-pisahkan dan sangat erat hubungannya.

2. Unsur-Unsur Manajemen

Menurut Harrington Emerson dalam Phiffner John F dan Presthus Robert V. (1960) yang ditulis dalam Herujito (2001: 6) manajemen mempunyai 5 (lima) unsur, yaitu:

- a. Men
- b. Money
- c. Materials
- d. Machines, and
- e. Methods

Peterson O.F dalam Herujito (2001: 6) memasukkan unsur mesin kedalam material dan metode diberi istilah *the use* sehingga *management is the use of the man, money and materials to achieve a common goal*. Adalagi seorang ahli bernama Mooney James D. (1954), ia memasukkan unsur-unsur uang, material dan mesin kedalam istilah yang disebut fasilitas sehingga unsur-unsur manajemen adalah :

- a. Men
- b. Facilities
- c. Method

George R. Terry dalam Herujito (2001: 6) mengatakan ada 6 (enam) sumberdaya pokok dari manajemen, yaitu:

- a. Men and women
- b. Materials
- c. Methods
- d. Machines
- e. Money
- f. Markets

Sistematika dari keempat pandangan para ahli itu jelas menunjukkan, manusia merupakan unsur manajemen yang pokok. Manusia tidak dapat disamakan dengan benda, ia mempunyai pikiran, peranan, harapan serta gagasan. Reaksi psikisnya terhadap keadaan sekeliling dapat menimbulkan pengaruh yang lebih jauh dan mendalam serta sukar untuk diperhitungkan secara seksama. Oleh karena itu, manusia perlu senantiasa diperhatikan untuk dikembangkan ke arah yang positif sesuai dengan martabat dan kepribadiannya sebagai manusia.

3. Fungsi-Fungsi Manajemen

Fungsi dalam hal ini adalah sejumlah kegiatan yang meliputi berbagai jenis pekerjaan yang dapat digolongkan dalam satu kelompok sehingga membentuk suatu kesatuan administratif. Sebagai mana dikatakan oleh Louis A. Allen didalam bukunya "*The Professional of Management*" dalam Herujito (2001: 17) manajemen adalah suatu jenis pekerjaan khusus yang menghendaki usaha mental dan fisik yang diperlukan untuk memimpin, merencana, menyusun, serta mengawasi serta meneliti. Menurut Allen, pekerjaan manajer itu mencakup empat fungsi, yaitu:

- a. Memimpin (*leading*);
- b. Merencana (*planning*);
- c. Menyusun (*organizing*);
- d. Mengawasi dan meneliti (*controlling*), yaitu menentukan langkah-langkah yang lebih baik.

Setiap manajer atau pimpinan harus menjalankan ke empat fungsi tersebut di dalam organisasi sehingga hasilnya merupakan suatu keseluruhan yang sistematis.

Contoh: setiap orang bisa merencanakan atau menyusun pekerjaannya, tetapi jika cuma itu mereka belum bisa disebut manajer, sebagaimana juga halnya seorang ibu juga tidak bisa dikatakan dokter, hanya karena kadang-kadang seorang ibu memberikan sesendok obat batuk.

Koontz Harold dan O'Donel Cyril menyebutkan terdapat lima fungsi pokok dalam manajemen, yaitu:

- a. *Planning*;
- b. *Organizing*;
- c. *Staffing*;
- d. *Directing and leading*;
- e. *Controlling*.

Luther Gulick (1930) mengatakan, fungsi manajemen adalah POSDCORB, singkatan dari:

P = *Planning*

O = *Organizing*

S = *Staffing*

D = *Directing*

C = *Coordinating*

R = *Reporting*

B = *Budgeting*

Fungsi-fungsi pokok manajemen menurut George R. Terry yang membentuk manajemen sebagai salah satu proses sebagai berikut:

a. *Planning*

Kegiatan yang menentukan berbagai tujuan dan penyebab tindakan-tindakan selanjutnya.

b. *Organizing*

Kegiatan membagi pekerjaan antara anggota kelompok dan membuat ketentuan dalam hubungan-hubungan yang diperlukan.

c. *Actuating*

Kegiatan menggerakkan anggota-anggota kelompok untuk melaksanakan pekerjaan sesuai dengan tugas masing-masing.

d. *Controlling*

Kegiatan untuk menyesuaikan antara pelaksanaan dan rencana-rencana yang telah ditentukan.

Selanjutnya Terry membuat suatu tabel perincian berbagai kegiatan penting dari setiap fungsi pokok manajemen yang merupakan pekerjaan manajer sebagai berikut.

a. *Planning* (Perencanaan)

1. Menjelaskan, memantapkan dan memastikan tujuan yang dicapai.
2. Meramalkan peristiwa atau keadaan pada waktu yang akan datang.
3. Memperkirakan kondisi-kondisi pekerjaan yang dilakukan.
4. Memilih tugas yang sesuai dengan pencapaian tujuan.
5. Membuat rencana secara menyeluruh dengan menekankan kreatifitas agar diperoleh sesuatu yang baru dan lebih baik.
6. Membuat kebijaksanaan, prosedur dan standar serta metode-metode untuk pelaksanaan pekerjaan.

7. Memikirkan peristiwa dan kemungkinan yang akan terjadi.
8. Mengubah rencana sesuai dengan petunjuk hasil pengawasan.

b. *Organizing* (Pengorganisasian)

1. Membagi pekerjaan dalam tugas-tugas operasional.
2. Mengelompokkan tugas-tugas ke dalam posisi-posisi secara operasional.
3. Menggabungkan jabatan-jabatan operasional kedalam unit-unit yang saling berkaitan.
4. Memilih dan menempatkan orang untuk pekerjaan yang sesuai.
5. Menjelaskan persyaratan dari setiap jabatan.
6. Menyesuaikan wewenang dan tanggungjawab bagi setiap anggota.
7. Menyediakan berbagai fasilitas untuk pegawai.
8. Menyelaraskan organisasi sesuai dengan petunjuk hasil pengawasan.

c. *Controlling* (Pengendalian)

1. Membandingkan hasil-hasil pekerjaan dengan rencana secara keseluruhan.
2. Menilai hasil-hasil pekerjaan dengan standar hasil kerja.
3. Membuat media pelaksanaan secara tepat.
4. Memberitahukan media pengukur pekerjaan.
5. Memindahkan data secara terperinci agar dapat terlihat perbandingan dan penyimpang-penyimpangannya.
6. Membuat saran dan tindakan-tindakan perbaikan jika dirasakan oleh anggota.

7. Memberitahu anggota-anggota yang bertanggung jawab terhadap pemberian penjelasan.
8. Melaksanakan pengawasan sesuai petunjuk hasil pengawasan.

d. *Actuating* (Penggerakan)

1. Melakukan kegiatan partisipasi dengan senang hati terhadap semua keputusan, tindakan atau perbuatan.
2. Mengarahkan dan menantang orang lain agar bekerja sebaik-baiknya.
3. Memotivasi anggota.
4. Berkomunikasi secara efektif.
5. Meningkatkan anggota agar memahami potensinya secara penuh.
6. Memberi imbalan penghargaan terhadap pekerja yang melakukan pekerjaan dengan baik.
7. Mencukupi keperluan pegawai sesuai dengan kegiatan pekerjaannya.
8. Berupaya memperbaiki pengarahan sesuai dengan petunjuk pengawasan.

C. Tinjauan *Capacity Building*

Salah satu kelemahan dalam administrasi dalam negara berkembang adalah unsur kelembagaan, padahal pembangunan memerlukan kelembagaan. Pembangunan sebagai kegiatan yang kompleks, yang meliputi berbagai disiplin, sektor kepentingan, dan kegiatan, memerlukan lembaga-lembaga yang mampu menampung, menyalurkan dan mengatasi, serta mensinergiskan berbagai aspek tersebut.

Kelembagaan dalam hal ini mengandung arti luas, yaitu dapat berupa organisasi-organisasi formal seperti yang diartikan oleh Esman (1971) dalam Kagungan dan

Tresiana (2004: 56) antara lain birokrasi, dunia usaha, partai-partai politik, tetapi juga dapat berupa lembaga ekonomi seperti pasar, lembaga-lembaga hukum, dan sebagainya. Termasuk lembaga Komisi Informasi Provinsi Lampung yang sedang diteliti.

Menurut Keban (2008: 201) *capacity building* merupakan strategi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan responsivitas dalam rangka kinerja pemerintahan, dengan memusatkan perhatian kepada dimensi (1) pengembangan sumberdaya manusia, (2) penguatan organisasi, dan (3) reformasi kelembagaan.

Dalam konteks pengembangan 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. 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. Dan berkenaan dengan reformasi kelembagaan, perlu diberi perhatian terhadap perusahaan sistem dan institusi-institusi yang ada, serta pengaruh struktur makro. Dalam konteks 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 (Grindle, 1997) dalam Keban (2008: 201).

Dimensi peningkatan kemampuan ini juga diungkapkan oleh beberapa pengarang lain. Menurut A. Fiszbein (1997) dalam Keban (2008: 201), peningkatan kemampuan difokuskan pada (1) kemampuan tenaga kerja, (2) kemampuan teknologi yang diwujudkan dalam organisasi atau kelembagaan, (3) kemampuan kapital yang diwujudkan dalam bentuk dukungan sumber daya, sarana, dan prasarana. Sementara itu, D. Edade (1998) dalam Keban (2008, 201) merumuskan peningkatan kemampuan dalam tiga dimensi yaitu (1) individu, (2) organisasi, (3) network. Nampaknya pengembangan dimensi individu dan organisasi merupakan kunci utama atau titik strategis bagi kinerja (Mentz, 19970, tetapi masuknya dimensi *network* ini sangat penting karena melalui dimensi ini individu dan organisasi dapat belajar mengembangkan diri dan berinteraksi dengan lingkungannya.

J.S. Edralin (1997) dalam Keban (2008: 202) juga mengumpulkan berbagai pendapat yang menggambarkan pemahaman mereka tentang *capacity building*. Misalnya, World Bank memfokuskan peningkatan kemampuan kepada (1) pengembangan sumberdaya manusia, khususnya training, rekrutmen, pemanfaatan dan pemberhentian tenaga kerja profesional, manajerial dan teknis, (2) organisasi, yaitu pengaturan struktur, proses, sumberdaya, dan gaya manajemen (3) jaringan kerja interaksi organisasi, yaitu koordinasi kegiatan-kegiatan organisasi, fungsi jaringan kerja, dan interaksi formal dan informal, (4) lingkungan organisasi, yaitu aturan dan perundang-undangan yang mengatur pelayanan publik, tanggungjawab dan kekuasaan antar lembaga, kebijakan yang menghambat tugas-tugas pembangunan, dan dukungan keuangan dan anggaran, (5) lingkungan kegiatan yang luas, yaitu mencakup faktor politik, ekonomi, dan kondisi-kondisi yang berpengaruh terhadap kinerja.

Sementara itu, UNDP memfokuskan pada tiga dimensi yaitu (1) tenaga kerja (dimensi sumberdaya manusia), yaitu kualitas SDM dan cara SDM dimanfaatkan, (2) modal (dimensi fisik) yaitu menyangkut peralatan, bahan-bahan yang diperlukan, dan gedung, dan (3) teknologi yaitu organisasi dan gaya manajemen, fungsi perencanaan, pembuatan keputusan, pengendalian dan evaluasi, serta sistem informasi manajemen. Dan United Nation memusatkan perhatiannya pada (1) mandat dan struktur legal, (2) struktur kelembagaan, (3) pendekatan manajerial, (4) kemampuan organisasional dan teknis, (5) kemampuan fiskal lokal, (6) kegiatan-kegiatan program.

Menurut Keban (2008: 202) pengembangan kelembagaan merupakan strategi penting agar suatu lembaga pemerintahan 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, (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.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli di atas dapatlah diketahui bahwa pengembangan organisasi tidak hanya dilakukan pada aspek kelembagaannya saja namun juga pada aspek-aspek lain yang tidak bisa dipisahkan. Peneliti coba

merangkum secara umum peningkatan kapasitas/*capacity building* meliputi tiga (3) aspek agar dapat berjalan secara efektif dan berkelanjutan yaitu :

1. Aspek sistem: yaitu kerangka peraturan dan kebijakan-kebijakan yang mendukung atau membatasi pencapaian tujuan-tujuan kebijakan tertentu, tanggungjawab dan kekuasaan antar lembaga.
2. Aspek kelembagaan: yaitu struktur organisasi dan sarana prasarana; proses-proses pengambilan keputusan dalam organisasi; prosedur, mekanisme kerja dan instrumen manajemen; hubungan-hubungan dan jaringan antar organisasi.
3. Aspek sumber daya manusia: yaitu tingkat keterampilan, kualifikasi, pengetahuan/wawasan, sikap (*attitude*), etika dan motivasi individu-individu yang bekerja dalam suatu organisasi.

D. Tinjauan Kepemimpinan

1. Pengertian Kepemimpinan

Masalah kepemimpinan itu ada sejak manusia hidup berkelompok sehingga hal ini merupakan permasalahan sosial. Akan tetapi pengertian kepemimpinan masih sangat terbatas. Banyak pengertian tentang kepemimpinan ditanggapi secara berbeda-beda. George R. Terry dalam Alma (2009: 163) menyatakan bahwa, *“leadership is the relationship in which one person, the leader influences other to work together willingly on related task to attain that which the leader desires”*.

Harold Koontz dan Cyril O’Donnel mengatakan bahwa *that leadership is influencing people to follow in the achievement of a common goal*. Banyak lagi

definisi tentang kepemimpinan, sama seperti banyaknya orang yang membuat definisi itu. Berdasarkan beberapa definisi di atas maka menurut Alma ada 3 (tiga) variabel utama yang tercakup didalam kepemimpinan:

- a. Kepemimpinan melibatkan orang lain seperti bawahan atau para pengikut.
- b. Kepemimpinan menyangkut distribusi kekuasaan.
- c. Kepemimpinan menyangkut penanaman pengaruh dalam rangka mengarahkan para bawahan.

Kepemimpinan adalah seni mempengaruhi perilaku manusia dan kemampuan untuk mengendalikan orang-orang dalam organisasi agar perilaku mereka sesuai dengan perilaku yang diinginkan oleh pimpinan. Pola-pola kepemimpinan dari organisasi yang satu berbeda dengan organisasi yang lain. Hal ini tergantung pada beberapa faktor, seperti tujuan, tugas pekerjaan, fungsi, jenis kegiatan, dan besar kecilnya organisasi.

2. Syarat-Syarat Kepemimpinan

Konsepsi mengenai syarat kepemimpinan itu harus selalu dikaitkan dengan tiga hal penting, yaitu:

- a. Kekuasaan adalah kekuatan, otoritas dan legalitas yang memberi wewenang terhadap pemimpin guna mempengaruhi dan menggerakkan bawahan untuk berbuat sesuatu.
- b. Kewibawaan adalah kelebihan, keunggulan dan keutamaan sehingga seseorang mampu membawahi atau mengatur orang.

- c. Kemampuan ialah segala daya, kesanggupan, kekuatan dan kecakapan teknis maupun sosial, yang dianggap melebihi dari kemampuan anggota biasa.

James A. Lee dalam Kartono (2004: 36) mengatakan bahwa pemimpin itu harus memiliki beberapa kelebihan, yaitu:

- a. Kapasitas: kecerdasan, kewaspadaan, kemampuan bicara, keaslian dan kemampuan menilai.
- b. Prestasi: gelar keserjanaan, ilmu pengetahuan atau dalam bidang olahraga.
- c. Tanggung jawab: mandiri, berinisiatif, tekun, ulet, percaya diri, agresif, dan punya hasrat untuk unggul.
- d. Partisipasi: aktif, memiliki sosiabilitas tinggi, mampu bergaul, kooperatif atau suka bekerja sama, mudah menyesuaikan diri, punya rasa humor.
- e. Status: meliputi kedudukan sosial-ekonomi yang cukup tinggi, populer dan tenar.

3. Tindakan yang Harus Dilakukan Seorang Pemimpin

Menurut Herujito, secara umum setiap pemimpin sebenarnya harus melakukan perbuatan-perbuatan berikut ini:

- a. Menganalisis organisasi atau kelompok yang dipimpinnya.
- b. Membina struktur organisasi.
- c. Mencapai tujuan organisasi.
- d. Menyediakan fasilitas untuk berkomunikasi.
- e. Menciptakan kekompakan.
- f. Menumbuhkan rasa bahagia bagi semua anggota organisasi.

- g. Sintalitas (memperpadukan/mempersatukan)
- h. Harus bekerja dengan filosofi organisasi yang dipimpinnya.

4. Faktor-Faktor dan Efektifitas Kepemimpinan

Faktor-faktor yang mempengaruhi efektifitas kepemimpinan diantaranya sebagai berikut:

- a. Kepribadian, pengalaman masa lampau dan harapan pemimpin.
- b. Harapan dan perilaku atasan.
- c. Karakteristik, pengharapan dan perilaku bawahan.
- d. Iklim dan kebijaksanaan organisasi.
- e. Harapan dan perilaku dewan.

E. Kerangka Pikir Penelitian

Hak setiap masyarakat untuk memperoleh informasi dijamin oleh konstitusi Republik Indonesia. Dalam tataran kehidupan demokrasi dimana rakyat merupakan puncak kedaulatan, rakyat berhak melihat, mengawasi dan mengkritisi apa yang dilakukan oleh pemerintah dan penyelenggara pemerintahan. Lembaga penyelenggara pemerintahan sendiri harus menerapkan kebijakan yang sesuai dan bertujuan untuk kemakmuran rakyat banyak.

Keterbukaan dan transparansi informasi merupakan hal yang sangat esensial dalam penerapan fungsi pengawasan langsung oleh rakyat. transparansi informasi juga merupakan salah satu fondasi *good governance*. Informasi yang terbuka dan transparan menjadikan rakyat dapat melihat setiap kebijakan dan alur kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan, informasi yang serba tertutup

memberikan ruang gerak yang sempit bagi rakyat untuk melakukan pengawasan. Imbasnya, keadaan yang serba tertutup tersebut mengarah pada degradasi kepercayaan rakyat pada pemerintah. Terlebih lagi sistem yang tertutup menciptakan peluang besar bagi pemerintah untuk melakukan penyalahgunaan kekuasaan karena apa yang mereka lakukan tidak diawasi oleh rakyat secara langsung.

Maka demi menghindari keadaan tersebut, ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) yang mengatur tentang sistem perolehan informasi publik yang terbuka untuk masyarakat. UU Keterbukaan Informasi Publik (KIP) sendiri baru diberlakukan secara nasional baik ditingkat nasional maupun ditingkat daerah. Maka di daerah juga dibentuk Komisi Informasi Publik, Provinsi Lampung termasuk daerah yang sudah mempunyai Komisi Informasi Publik tingkat provinsi.

Keterbukaan informasi sendiri merupakan hal yang baru pada masyarakat Indonesia. Selama ini masyarakat hanya seperti menelan bulat-bulat apa yang dilakukan oleh pemerintah, dan lembaga pemerintah tidak memberlakukan transparansi informasi yang dapat diakses oleh setiap elemen masyarakat. Namun dengan adanya UU KIP, akses untuk memperoleh informasi oleh masyarakat dipermudah, sehingga masyarakat dapat mengontrol dan mengkritisi kebijakan pemerintah secara aktif.

Sesuai dengan pasal 3 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik bahwa tujuan undang-undang ini adalah untuk:

1. Menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik;
2. Mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik;
3. Meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik dan pengelolaan Badan Publik yang baik;
4. Mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu yang transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan;
5. Mengetahui alasan kebijakan publik yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak;
6. Mengembangkan ilmu pengetahuan dan mencerdaskan kehidupan bangsa; dan/atau
7. Meningkatkan pengelolaan dan pelayanan informasi di lingkungan Badan Publik untuk menghasilkan layanan informasi yang berkualitas.

Maka dibentuklah Komisi Informasi baik ditingkat pusat maupun tingkat daerah termasuk Provinsi Lampung. Menurut Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik pasal 26 tugas komisi informasi adalah :

- (1) Komisi Informasi bertugas :
 - a. menerima, memeriksa, dan memutus permohonan penyelesaian sengketa informasi publik melalui mediasi dan/atau ajudikasi nonlitigasi yang diajukan oleh setiap pemohon informasi publik berdasarkan alasan sebagaimana dimaksud dalam Undang- Undang ini;
 - b. menetapkan kebijakan umum pelayanan Informasi Publik; dan

c. menetapkan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis.

(2) Komisi Informasi Pusat bertugas:

- a. menetapkan prosedur pelaksanaan penyelesaian sengketa melalui mediasi dan/atau ajudikasi nonlitigasi;
- b. menerima, memeriksa, dan memutus Sengketa Informasi Publik di daerah selama komisi informasi provinsi dan/atau komisi informasi kabupaten/kota belum terbentuk; dan
- c. memberikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya berdasarkan Undang-Undang ini kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia setahun sekali atau sewaktu-waktu jika diminta.

(3) Komisi Informasi provinsi dan/atau komisi informasi kabupaten/kota bertugas menerima, memeriksa, dan memutus sengketa informasi publik di daerah melalui mediasi dan/atau ajudikasi nonlitigasi.

Selain itu berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik pasal 27 disebutkan bahwa wewenang Komisi Informasi adalah:

1) Kewenangan Komisi Informasi:

- a. memanggil dan/atau mempertemukan para pihak yang bersengketa;
- b. meminta catatan atau bahan relevan yang dimiliki oleh badan publik terkait untuk mengambil keputusan dalam upaya menyelesaikan sengketa informasi publik;

- c. meminta keterangan atau menghadirkan pejabat badan publik ataupun pihak yang terkait sebagai saksi dalam penyelesaian sengketa informasi publik; dan
 - d. membuat kode etik yang diumumkan kepada publik sehingga masyarakat dapat menilai kinerja komisi informasi.
- 2) Kewenangan komisi informasi pusat meliputi kewenangan penyelesaian sengketa informasi publik yang menyangkut badan publik pusat dan badan publik tingkat kabupaten/kota selama komisi informasi di provinsi atau komisi informasi kabupaten/kota tersebut belum dibentuk.
 - 3) Kewenangan komisi informasi provinsi meliputi kewenangan penyelesaian sengketa informasi publik yang menyangkut badan publik tingkat provinsi yang bersangkutan.
 - 4) Kewenangan komisi informasi kabupaten/kota meliputi kewenangan penyelesaian sengketa yang menyangkut badan publik tingkat kabupaten/kota yang bersangkutan.

Sebagai organisasi yang baru terbentuk, maka Komisi Informasi Provinsi Lampung perlu untuk meningkatkan kapasitasnya sebagai lembaga baru agar dapat menjalankan tugas, pokok dan fungsi sebagaimana mestinya. Secara umum peningkatan kapasitas meliputi tiga (3) aspek agar dapat berjalan secara efektif dan berkelanjutan yaitu:

1. Aspek sistem, yaitu kerangka peraturan dan kebijakan-kebijakan yang mendukung atau membatasi pencapaian tujuan-tujuan kebijakan tertentu.

2. Aspek kelembagaan atau entitas, yaitu struktur organisasi, proses-proses pengambilan keputusan dalam organisasi, prosedur-prosedur dan mekanisme-mekanisme kerja, instrumen manajemen, hubungan-hubungan dan jaringan antar organisasi dan lain-lain;
3. Aspek individu, yaitu peningkatan kapasitas pada tingkat keterampilan, kualifikasi, pengetahuan/wawasan, sikap (*attitude*), etika dan motivasi individu-individu yang bekerja dalam suatu organisasi.

Kerangka pemikiran yang akan peneliti gunakan dalam penelitian ini adalah :

