BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Konsep Efektivitas dan Kinerja sebuah Organisasi

Dalam jurnal *Organizational Effectiveness = Corporate Performance? Why and How Two Research Traditions Need to be Merged*, Glunk dan Wilderom mengemukakan bahwa dalam menilai sebuah efektivitas organisasi terdapat berbagai pendekatan (*approach*), di mana salah satunya dengan menggunakan pendekatan *Rational-Goal Approach* (Glunk, 1996:5). *Rational-Goal Approach* (yang secara harafiah diartikan sebagai Pendekatan Tujuan-Rasional) merupakan sebuah pendekatan yang berpusat kepada bagaimana sebuah organisasi menyadari output dari tujuan (seperti produktivitas, pertumbuhan atau profitabilitas). Menyadari bahwa dalam berdirinya sebuah organisasi terdapat berbagai tujuan yang telah dibentuk dan untuk mengevaluasi bagaimana kinerja sebuah organisasi mencapai tujuan-tujuan yang telah ditentukan, maka penggunaan *rational-goal approach* secara praktikal adalah relevan. Namun, *rational-goal approach*, dalam studi mengenai efektivitas organisasi dinilai rumit, karena disadari sifat alami sebuah organisasi yang multifungsional dan terkadang implisit dalam mengemukakan goals/ tujuannya. Hal ini menjadi tantangan besar untuk para peneliti dalam meneliti sebuah efektivitas organisasi, ditambah jika hanya

mengandalkan dalam melihat tujuan-tujuan resmi dari sebuah organisasi yang kemungkinan besar *misleading*/ disalahartikan. *Operative goals*/ tujuan operatif merupakan refleksi yang lebih tepat dalam melihat sebuah arah organisasi. Sementara hal tersebut dinilai sulit untuk diidentifikasi, berbagai tujuan inilah yang lebih berharga untuk dinilai dalam sebuah efektivitas organisasi. Kesimpulannya, penggunaan pendekatan *rational-goal approach* dalam menilai sebuah efektivitas organisasi hanya berlaku bagi organisasi yang mempunyai tujuan yang secara jelas ditentukan, terikat pada waktu dan terukur secara tepat tujuan operatifnya.

Sementara itu, Wesley A. Martz dalam disertasinya *Evaluating Organizational Effectiveness* mengemukakan bahwa model dalam menilai efektivitas suatu organisasi terdiri dari berbagai klasifikasi penilaian, di mana diantaranya adalah *Goal Model* (Martz, 2008:33). Model atau pendekatan ini secara umum mendefinisikan efektivitas (dalam organisasi) sebagai keseluruhan atau sebagian realisasi dari tujuan-tujuan organisasi. *Goals*/ tujuan secara umum diterima sebagai bagian dari budaya, desain, struktur dan maksud dari sebuah organisasi yang dioperasionalkan ke dalam bentuk tujuan yang lebih spesifik/ telah ditentukan. Pendukung awal dari pendekatan *goal-oriented* (dalam rangka mengevaluasi efektivitas organisasi) ini berfokus kepada hasil akhir dari aktivitas organisasi. Selanjutnya dilakukan penggunaan *criterion model* dan *behavioral objective approach* yang keduanya berfokus dalam mengidentifikasi tugas-tugas

organisasi yang spesifik dan perilaku (*behavioral*) yang diikuti penentuan apakah serangkaian objektif/ tujuan ini dapat dicapai. Kemudian dilakukan manajemen tujuan (*management by objectives*), yang menganggap bahwa kriteria utama dalam efektivitas adalah bagaimana organisasi berhasil menjalankan tugas/ mencapai tujuannya yang sebelum telah diidentifikasi dan dianggap perlu. Pada akhirnya Martz menyimpulkan bahwa pengukuran efektivitas yang relevan adalah penentuan tujuan – tujuan mana saja yang telah dicapai dan mana yang tidak.

Dalam Tesis penelitian *Efektivitas Pelaksanaan Diklat Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan di BPSDM Hukum dan HAM*, Siti Fajar Ningrum memaparkan penilaian efektivitas organisasi dengan menggunakan pendekatan tradisional (Ningrum, 2009:18). Penilaian itu terdiri dari:

1. Pendekatan sasaran (*goal approach*) dimana dalam pengukuran efektivitas memusatkan perhatian terhadap aspek input, yaitu dalam mengukur keberhasilan organisasi dalam mencapai tingkatan output yang direncanakan. Pendekatan sasaran dalam pengukuran efektivitas dimulai dengan identifikasi dan mengukur tingkat keberhasilan organisasi dalam mencapai sasaran tersebut. Sasaran yang penting diperhatikan dalam pengukuran efektivitas dengan pendekatan ini adalah sasaran/ tujuan yang sebenarnya (*operative goal*). Pengukuran efektivitas dengan menggunakan sasaran yang sebenarnya akan memberikan hasil yang lebih realistis daripada pengukuran efektivitas

berdasarkan sasaran/ tujuan resmi (*official goal*), dengan memperhatikan permasalahan yang ditimbulkan oleh beberapa hal berikut :

a. Adanya macam-macam output (*multiple outcomes*)

   Adanya bermacam-macam output yang dihasilkan menyebabkan pengukuran efektivitas organisasi dengan pendekatan sasaran menjadi sulit untuk dilakukan. Pengukuran juga semakin sulit jika ada sasaran organisasi yang saling bertentangan dengan sasaran lainnya. Efektivitas organisasi tidak akan dapat diukur hanya dengan satu indikator saja. Efektivitas yang tinggi pada suatu sasaran seringkali disertai dengan efektivitas yang rendah pada sasaran lainnya.

b. Adanya subyektivitas dalam penilaian

   Pengukuran efektivitas organisasi dengan menggunakan pendekatan sasaran seringkali mengalami hambatan karena sulitnya mengidentifikasikan sasaran organisasi yang sebenarnya, dan juga karena kesulitan dalam pengukuran keberhasilan organisasi dalam mencapai sasarannya. Untuk organisasi usaha, hal ini lebih mudah dilakukan karena tujuan perusahaan, sasaran yang dikehendaki, dan ukuran-ukuran keberhasilan perusahaan seperti keuntungan, besarnya omset, biasnya tertulis secara jelas. Tetapi pada beberapa jenis organisasi terutama pada beberapa jenis organisasi yang tidak mengejar keuntungan (non-profit maupun *Non-Governmental Organization*), sasaran lebih sulit

diidentifikasikan sehingga juga akan membawa kesulitan dalam melakukan pengukuran efektivitas organisasi. Hal ini terjadi karena sasaran/ tujuan organisasi yang secara resmi tertulis berbeda dengan sasaran sebenarnya dalam pengelolaan organisasi. Karena itu, kita perlu masuk ke dalam organisasi yang sebenarnya, dan karena sasaran yang dipilih sangat tergantung pada nilai-nilai yang dianut oleh pimpinan, sumber informasi yang terbaik untuk mengetahui sasaran organisasi adalah para pimpinan organisasi. Tetapi, informasi yang diperoleh dari para pimpinan ini seringkali dipengaruhi oleh subyektivitas para pimpinan tersebut. Untuk sasaran yang dinyatakan dalam bentuk kuantitatif unsur subyektif itu tidak berpengaruh, tetapi untuk sasaran-sasaran yang harus dideskripsikan secara kualitatif, informasi yang diperoleh akan sangat tergantung pada persepsi para pimpinan tersebut mengenai sasaran organisasi. Karena itu, subyektivitas para pimpinan akan berpengaruh terhadap informasi yang mereka berikan mengenai sasaran organisasi.

c. Pengaruh Kontekstual

Lingkungan dan keseluruhan elemen-elemen kontekstual berpengaruh terhadap performansi organisasi. Pengaruh kontekstual ini dapat memberikan kesempatan untuk berprestasi dengan baik bagi organisasi, ataupun sebaliknya. Karena itu, perbedaan karateristik

faktor-faktor kontekstual ini perlu diperhatikan apabila kita bermaksud mengukur efektivitas beberapa organisasi yang terdapat pada lingkungan yang berbeda. Perbedaan itu, terlihat misalnya pada elemen-elemen tertentu dari lingkungan, seperti mutu tenaga kerja, kemudahan dalam mendapatkan sumber-sumber yang diperlukan, peraturan pemerintah, dan sebagainya.

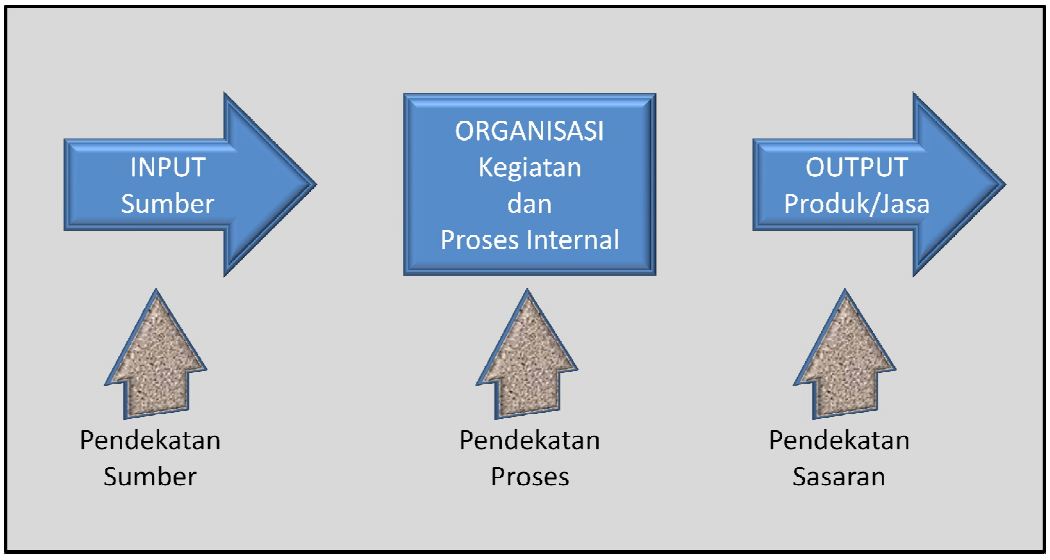
2. Pendekatan sumber (*system resource approach*), yaitu pendekatan yang mengevaluasi awal proses kegiatan organisasi dan apakah organisasi memperoleh sumber dayanya secara efektif untuk mencapai performa tinggi. Dalam pandangan sistem, efektivitas organisasi adalah kemampuan organisasi baik secara relatif atau mutlak dalam mengeksploitasi lingkungannya dalam memperoleh sumber daya yang bernilai tinggi dan langka atau Menurut Lubis dan Huseini, dalam bukunya Teori Organisasi (1987), efektivitas organisasi dapat dinyatakan sebagai tingkat keberhasilan organisasi dalam memanfaatkan lingkungannya untuk memperoleh berbagai jenis sumber yang bersifat langka maupun yang nilainya tinggi.
3. Pendekatan Proses (*Internal process approach*), Lubis dan Huseini (1987) menyatakan, pendekatan ini menganggap efektitifitas sebagai efisiensi dan kondisi dari organisasi internal. Pada organisasi yang efektif proses internal berjalan dengan lancar, karyawan bekerja dengan kegembiraan serta kepuasan yang tinggi, kegiatan masing-masing bagian terkoordinasi secara baik dengan

produktivitas yang tinggi. Pendekatan ini tidak memperhatikan lingkungan organisasi, dan memusatkan perhatian terhadap kegiatan yang dilakukan terhadap sumber-sumber yang dimiliki oleh organisasi, yang menggambarkan tingkat efisiensi serta kesehatan organisasi. Pendekatan proses umumnya digunakan oleh penganut pendekatan neo-klasik (human relation) dalam teori organisasi yang terutama meneliti hubungan antara efektivitas dengan sumber daya yang dimiliki oleh organisasi.

4. Pendekatan Gabungan, ketiga pendekatan yang telah dijelaskan masing-masing mempunyai kelemahannya sendiri-sendiri. Karena itu salah satu cara yang sering digunakan untuk mengukur efektivitas organisasi adalah dengan menggunakan ketiga jenis pendekatan tersebut secara bersamaan, terutuma jika informasi yang diperlukan seluruhnya tersedia. Dengan demikian diharapkan bahwa kelemahan dari suatu pendekatan dapat ditutup oleh kelebihan yang dimiliki oleh pendekatan lainnya. Pengukuran efektivitas organisasi dengan pendekatan gabungan ini akan mencakup pengukuran pada sisi input, efisiensi proses, dan keberhasilan dalam mencapai output.

Dengan demikian diharapkan pengukuran yang dilakukan dapat memberikan gambaran mengenai seluruh dimensi daripada efektivitas organisasi saja. Pengukuran efektivitas dengan metode pendekatan gabungan yang secara singkat dapat digambarkan dengan menggunakan bagan sebagai berikut:

Bagan 2.1
Pendekatan Gabungan Pengukuran Efektivitas



Sumber: Ningrum, 2009:18

2.1.2 Tinjauan Mengenai *Humanitarian Organization* dalam Suatu Konflik

Dalam lingkup organisasi yang berdedikasi kepada bantuan humaniter (*humanitarian aid*) dalam terjadinya suatu konflik, terdapat berbagai macam kriteria dalam mengukur sebuah efektivitas. Dalam jurnal *Politics and the Effectiveness of Humanitarian NGOs in Civil Conflict*, Daniel C. Tirone memaparkan bahwa sebelum memahami faktor-faktor yang menentukan mengapa sebuah intervensi humaniter (*humanitarian intervention*) itu dapat berhasil atau

tidak, penting untuk mengkonsepkan tentang bagaimana membedakan diantara keduanya (Tirone, 2012:7). *Non-Governmental Organizations* yang bergerak dalam bidang humaniter bertugas untuk melindungi dan menyediakan bantuan (seperti akses mendapatkan makanan dan perawatan medis) terhadap individual yang menghadapi ancaman yang muncul seperti konflik sipil dan bencana alam. Selanjutnya Tirone memaparkan argumen bahwa cara yang paling jelas dalam bagaimana mengukur sebuah efektivitas ialah dengan melihat banyaknya individual yang dibantu oleh organisasi tersebut. Namun, cara pengukuran seperti ini tidak selamanya menyampaikan sebuah informasi tentang efektifnya individu-individu tersebut dibantu. Sebuah ukuran yang lebih berguna dalam mengukur sebuah efektivitas adalah dengan melihat *outcome* (hasil), dibandingkan dengan kuantitas. Maksudnya, tentang bagaimana seorang individu menanggapi bantuan tersebut dan untuk hasil apa bantuan tersebut diberikan.

Sementara itu, dalam publikasi *Measuring Effectiveness in Complex Operations: What is Good Enough*, Sarah Jane Meharg menawarkan opsi dalam meningkatkan kapasitas dalam pengukuran sebuah efektivitas dalam sebuah organisasi humaniter (Meharg, 2009:10).

1. *Define operational effectiveness to support cooperative mandates*

   Sebuah definisi efektivitas yang jelas harus didapatkan terlebih dahulu, karena tidak ada definisi yang *clear* mengenai efektivitas diantara

stakeholder yang terlibat dalam organisasi. Stakeholder disini diartikan sebagai negara, donor atau pemerintah yang terlibat.

2. *Understand effectiveness through cooperative intervention approaches*

   Pemahaman dan penerimaan perspektif *stakeholder* mengenai efektivitas, memungkinkan terjadinya pengembangan lebih lanjut, pematangan dalam pendekatan kerja sama dan pada akhirnya efektivitas dapat terukur. Maksudnya, efektivitas dicapai berdasarkan atas perubahan sikap untuk mengetahui dan menerima anggota lain dalam sebuah pendekatan kerja sama.

3. *Adopt a framework that measures effectiveness across the spectrum of complex operation activities*

   Membuat sebuah *framework*/ rangka kerja dalam mengukur sebuah efektivitas secara akurat dan konsisten. Informasi yang didapat dari pengukuran ini kemudian disebarkan kepada stakeholders (donor, pemerintah dan konstituen) yang pada akhirnya organisasi tersebut mendapatkan pengertian dari perspesktif stakeholders tadi. Framework dibuat berdasarkan asumsi setiap sektor yang bekerja di dalam organisasi mempunyai *scope* dan *scale* yang berbeda-beda.

2.1.3 Tinjauan terhadap *International Committee of the Red Cross*

Dalam jurnal *Multilateral Aid Review: Assessment of International Committee of the Red Cross (ICRC)* yang dirilis oleh *Department for International Development*, terdapat penilaian (*assessment*) terhadap performa ICRC selama dalam kurun waktu 2010 – 2011 (http://www.dfid.gov.uk/What-we-do/Who-we-work-with/Multilateral-agencies/Multilateral-Aid-Review-summary---International-Committee-of-the-Red-Cross-ICRC/ Diakses pada tanggal 25 April 2012). Penilaian ini didasarkan atas kerjasama ICRC dengan pemerintah *United Kingdom* (dalam lingkup *UK Aid*) dan menggunakan kriteria *Goal-approach* (output) dan *Internal process-approach* (proses) yang terdiri dari:

1. *Contribution to UK development objectives* (kontribusi terhadap sasaran UK development)
    a. *Critical role in meeting international objectives* (peran kritikal dalam mencapai sasaran internasional)
    b. *Critical role in meeting UK Aid objectives* (peran kritikal dalam mencapai sasaran UK Aid)
    c. *Attention to cross-cutting issues* (perhatian terhadap isu-isu lintas sektor)
    d. *Focus on poor countries* (fokus terhadap negara-negara miskin)
    e. *Contribution to results* (kontribusi terhadap hasil)
2. *Organisational Strenghts* (kekuatan organisatoris)
    a. *Strategic and performance management* (manajemen strategis dan kinerja)

b. *Financial resources management* (manajemen keuangan)

c. *Cost and value consciusness* (kesadaran akan nilai-nilai)

d. *Partnership behaviour* (perilaku dalam bermitra)

e. *Transparency and accountability* (transparansi dan akuntabilitas)

3. *Likelihood of Positive Change* (kemungkinan dalam perubahan yang positif)

Kemudian kriteria tersebut dinilai dengan menggunakan skala likert dengan rentangan skor 1-4 (*very weak, weak, satisfactory, strong*) yang kemudian disimpulkan bahwa ICRC telah menjalankan fungsi dan tujuannya dengan baik atau telah berhasil mencapai hasil target yang telah ditentukan.

Sementara itu, ICRC sendiri dalam jurnal *ICRC Annual Report* pada tahun 2011 memaparkan *key success factors* dalam menjalankan tugas dan fungsinya yang terdiri dari:

a. ***Relevance***: Relevansi mengacu kepada pemenuhan kebutuhan yang paling mendesak dari korban yang terkena dampak konflik bersenjata dan situasi kekerasan lainnya dengan berbasis bukti, berorientasi hasil dan tepat waktu dan menggunakan bentuk aksi tradisional ICRC (bantuan, subtitusi, persuasi, mobilisasi dan pengaduan).

b. ***Organization and processes***: Organisasi dan proses berkaitan dengan struktur ICRC dan pembuatan keputusan, kerja dan proses manajemen informasi. Hal ini termasuk kepada manajemen model, struktur, prosedur dan *rules* yang mengatur karyawan/ staf, di mana staff tersebut berkontribusi

ke dalam reputasi ICRC sebagai organisasi yang profesional, efektif dan efisien.

c. ***Human resources capacity and mobility***: Kapasitas dan mobilitas sumber daya manusia dalam ICRC mengacu kepada nilai-nilai dari organisasi, kebijakan dan metode untuk mengelola stafnya. Hal ini juga mengacu pada kesediaan dan kesiapan anggota staf untuk melayani secara lebih baik bagi ICRC dan orang-orang yang terkena dampak konflik bersenjata serta situasi kekerasan lainnya.

d. ***Access***: Akses terhadap korban mengacu kepada menjangkau orang-orang yang terkena dampak konflik bersenjata dan situasi kekerasan lainnya untuk selanjutnya menilai situasi mereka, memberikan bantuan dan mendokumentasikan tuduhan pelecehan atau pelanggaran hukum yang berlaku dalam Hukum Humaniter Internasional dan hukum yang relevan selama konflik berlaku. Akses ICRC kepada mereka yang membutuhkan sangat tergantung pada reputasi dan pada penerimaan organisasi oleh pihak yang berkonflik dan para pembuat keputusan.

e. ***reputation/acceptance***: Reputasi ICRC mengacu pada cara di mana organisasi itu diterima oleh pihak dalam suatu konflik dan juga dengan stakeholder kunci lainnya. Penerimaan organisasi melibatkan pihak dalam konflik dan *stakeholder* kunci lainnya yang mengakui dan menerima sifat netral, tidak memihak dan independen dari ICRC. Reputasi ICRC dan sejauh

mana organisasi ini diterima secara langsung turut mempengaruhi kemampuannya dalam mendapatkan akses kepada korban dan juga menarik staf yang berkualitas (yang ingin bergabung ke dalam ICRC) dan juga dalam masalah pendonoran/pendanaan.

f. ***Positioning***: Posisi mengacu pada posisi ICRC dalam bidang bantuan kemanusiaan (dalam hal tujuan, saling melengkapi, *benchmarking* dan sebagainya), yang dirasakan nilai tambahnya bagi masyarakat yang terkena dampak konflik bersenjata dan situasi kekerasan lainnya, dan persepsi pendonor terhadap relevansi ICRC, juga efektivitas dan efisiensi (ICRC, 2010:9).

2.1.4 Hukum Humaniter Internasional (*International Humanitarian Law*)

Dalam jurnal *Studi (kajian) tentang Hukum Humaniter Internasional Kebiasaan: Sebuah sumbangan bagi pemahaman dan penghormatan terhadap tertib hukum dalam konflik bersenjata*, Jean-Marie Henckaerts memaparkan dalam kurun waktu sekitar 50 tahun semenjak diadopsinya Konvensi-konvensi Jenewa 1949, umat manusia mengalami konflik bersenjata dalam jumlah yang mencemaskan. Konflik konflik bersenjata ini terjadi di hampir semua benua. Dalam kurun waktu tersebut, keempat Konvensi Jenewa 1949 beserta kedua Protokol Tambahan 1977 menyediakan perlindungan hukum bagi orang-orang yang tidak, ataupun yang tidak lagi, ikut serta secara langsung dalam permusuhan

(yaitu korban luka, korban sakit, korban karam, orang yang ditahan sehubungan dengan konflik bersenjata, dan orang sipil). Meskipun demikian, dalam kurun waktu yang sama juga telah terjadi banyak sekali pelanggaran terhadap perjanjian-perjanjian internasional tersebut, sehingga timbul penderitaan dan korban tewas yang mungkin dapat dihindari seandainya Hukum Humaniter Internasional (HHI) dihormati dengan lebih baik.

Pandangan umum yang ada ialah bahwa pelanggaran-pelanggaran terhadap HHI bukan disebabkan oleh kurang memadainya aturan-aturan yang termaktub dalam hukum tersebut, tetapi lebih disebabkan oleh ketidakmauan untuk menghormatinya, oleh kurang memadainya sarana yang tersedia untuk menegakkannya, oleh ketidakpastian mengenai penerapan hukum tersebut dalam situasi-situasi tertentu, dan oleh kurangnya pengetahuan para pemimpin politik, komandan, kombatan, dan masyarakat umum tentang hukum tersebut (Henckaerts, 2005:3).

Sementara itu dalam jurnal *Non-State Actors and International Humanitarian Law*, Cedric Ryngaert memaparkan bahwa HHI mendapatkan tantangan dalam pengaplikasiannya semasa terjadinya konflik bersenjata terutama jika aktor yang terlibat di dalamnya bukan hanya *state actor*, tetapi entitas *non-state actor* turut pula terlibat. Posisi *non-State actor* memang tidak tercakup di dalam HHI, tetapi dalam masa sekarang konflik bersenjata yang terjadi telah masuk ke dalam era kontemporer dan tidak selalu *state actor* yang menjadi tokoh sentral. HHI

berdasarkan kebiasaan (*customary IHL*) dapat menjawab tantangan ini dikarenakan kodifikasi Konvensi Jenewa terkadang secara eksplisit tidak memaparkan secara lebih spesifik mengenai aturan-aturannya (Ryngaert, 2008:11).

2.2 Kerangka Pemikiran

2.2.1 Kerangka Teoritis

Dalam kerangka penelitian ini, secara teoritis dibutuhkan adanya suatu kerangka pemikiran yang dapat berguna dalam menguji konsep – konsep dasar yang dipergunakan dalam studi ilmu hubungan internasional ketika meneliti suatu fenomena yang ada. Kerangka pemikiran ini diartikan sebagai konsep – konsep, model, analogi – analogi, pendekatan, generalisasi dan teori – teori yang dapat merangkum semua pengetahuan secara sistematis. Yang kesimpulannya bahwa, teori ini akan memberikan suatu kerangka pemikiran bagi upaya penelitian. Upaya ini juga tidak terkecuali yang mendasari akan adanya suatu penelitian didalam disiplin ilmu hubungan internasional.

2.2.1.1 Teori Organisasi Internasional

Dalam studi hubungan internasional, terdapat sebuah interaksi internasional yang melewati batas-batas negara atau yang dikenal dengan organisasi internasional yang merupakan suatu wadah dimana interaksi

tersebut diatur untuk menjaga kerjasama antarnegara. Teuku May Rudy dalam buku *Administrasi dan Organisasi Internasional* memaparkan pengertian Organisasi Internasional sebagai berikut :

> "Pola kerjasama yang melintasi batas-batas negara, dengan didasari struktur organisasi yang jelas dan lengkap serta melaksanakan fungsinya secara berkesinambungan dan melembaga guna mengusahakan tercapainya tujuan-tujuan yang diperlukan serta disepakati bersama, baik antara sesama kelompok non-pemerintah pada negara berbeda." (Rudy, 2005:3)

Organisasi Internasional dalam suatu pengertian ialah kolektivitas dari entitas-entitas yang independen, kerjasama yang terorganisasi (*organized cooperation*) dalam bentuk yang lebih konkret. Organisasi internasional merupakan produk dari perjanjian-perjanjian multilateral (Suherman).

Sedangkan Organisasi Internasional dalam pengertiannya, dalam hal ini seperti yang diungkapkan oleh Michael Haas memiliki dua pengertian :

> "Pertama, organisasi internasional sebagai suatu lembaga atau struktur yang mempunyai serangkaian aturan, anggota, jadwal, tempat, dan waktu pertemuan. Kedua, organisasi internasional merupakan pengaturan bagian-bagian menjadi satu kesatuan yang utuh dimana tidak ada aspek non lembaga dalam istilah organisasi internasional." (Perwita dan Yani,2005:93)

Terdapat dua kategori utama organisasi internasional, yaitu :

1.) Organisasi antar pemerintah (*inter-Governmental Organizations / IGO*), anggotanya terdiri dari delegasi resmi pemerintah

negara-negara. Contoh, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), *World Trade Organizations* (WTO).

2.) Organisasi non-pemerintah (*Non – Governmental Organizations / NGO*), terdiri dari kelompok – kelompok swasta di bidang keilmuan, keagamaan, kebudayaan, bantuan teknis, atau ekonomi dan sebagainya. Contoh, Palang Merah Internasional (*International Committee of Red Cross / ICRC*). (Le Roy,1997:2)

Suatu organisasi internasional dapat sekaligus menyandang lebih dari satu macam penggolongan, begantung kepada segi yang ditinjau dalam menggolongkannya. Secara terperinci penggolongan organisasi internasional ada bermacam-macam menurut segi tinjauan berdasarkan 8 hal, yaitu sebagai berikut:

1.) Kegiatan administrasi: organisasi internasional antarpemerintah (*IGO/International Governmental Organization*) dan Organisasi Internasional nonpemerintah *(INGO/International nongovernmental Organization*);
2.) Ruang lingkup (wilayah) kegiatan dan keanggotaan: Organisasi Internasional global dan organisasi internasional regional;
3.) Bidang kegiatan (operasional) organisasi, seperti ekonomi, lingkungan hidup, pertambangan, perdagangan internasional, dst;

4.) Tujuan dan luas bidang kegiatan organisasi: Organisasi Internasional umum dan organisasi internasional khusus;

5.) Ruang lingkup (wilayah) dan bidang kegiatan: global-umum, global-khusus, regional-umum, regional-khusus;

6.) Menurut taraf kewenangan (kekuasaan): organisasi supranasional (*supranational organization*) dan organisasi kerjasama (*co-operative organization*);

7.) Bentuk dan pola kerjasama : kerjasama pertahanan – keamanan (*Collective security*) yang biasanya disebut ”*institutionalized alliance*” dan kerjasama fungsional (*functional organization*);

8.) Fungsi organisasi:

   a. Organisasi politik: yaitu organisasi yang didalam kegiatannya menyangkut masalah-masalah politik dalam hubungan internasional.

   b. Organisasi administratif: yaitu organisasi yang sepenuhnya hanya melaksanakan kegiatan teknis secara administratif.

   c. Organisasi peradilan (*judicial organization*): yaitu organisasi yang menyangkut penyelesaian sengketa pada berbagai bidang atau aspek (politik, ekonomi, sosial, dan budaya) menurut prosedur hukum dan melalui proses peradilan (sesuai dengan ketentuan internasional dan perjanjian internasional).

Organisasi internasional mempunyai beragam macam jenis sesuai dengan fungsi dan tujuan yang hendak dicapai. Salah satunya adalah organisasi internasional yang bergerak dalam bidang humaniter. ICRC merupakan organisasi internasional yang mempunyai tujuan dan landasan hukum yang berdedikasi kepada pemberian bantuan korban yang terluka akibat konflik bersenjata dan sebagai promoter serta penjaga HHI.

Dalam buku *Hukum Humaniter Internasional dalam Studi Hubungan Internasional*, Denny Ramdhany memaparkan bahwa:

> "Jika menghubungkan perkuliahan Hukum Humaniter Internasional dengan pokok bahasan mengenai prinsip-prinsip dan fungsi-fungsi daripada ICRC dalam menjalankan tugasnya, baik dalam sengketa senjata internasional maupun non-internasional, maka kedudukan ICRC adalah sebagai NGOs karena anggotanya bukan negara. Meskipun statusnya sebagai NGOs, ICRC memperoleh mandat internasional (baca: Konvensi Jenewa) untuk melindungi dan membantu para korban konflik bersenjata oleh negara-negara dalam empat Konvensi Jenewa tahun 1949 dan Protokol Tambahan tahun 1977. Mandat dan status hukumnya yang membedakan ICRC dari badan-badan antar pemerintah, seperti PBB maupun lembaga swadaya masyarakat (LSM). Pada kebanyakan negara tempat organisasi kemanusiaan ini bekerja, ICRC mengadakan perjanjian kantor pusat dengan para pihak yang berwenang. Melalui perjanjian ini, ICRC memperoleh hak-hak istimewa dan kekebalan diplomatik yang diberikan kepada organisasi-organisasi pemerintahan maupun anggota perwakilan diplomatik. Misalnya, kekebalan terhadap proses hukum negara tuan rumah, baik pidana maupun perdata; tidak dapat dijadikan saksi oleh pengadilan; dan tidak dapat diganggu gugatnya gedung, arsip, dokumen-dokumen ICRC sebab hak-hak tersebut dijamin dalam menjalankan tindakannya, yaitu kenetralan dan kemandirian" (Ambarwati, 2009:137).

Maka dapat disimpulkan bahwa ICRC adalah sebuah organisasi internasional yang *hybrid* karena mempunyai sifat NGO tetapi mempunyai keistimewaan hukum yang tidak dimiliki oleh NGO secara umum.

Selanjutnya, seperti yang telah dipaparkan sebelumnya selain merawat dan melindungi korban yang terluka akibat konflik bersenjata, tujuan ICRC yang fundamental adalah menjaga serta mempromosikan Hukum Humaniter Internasional. HHI (Hukum Humaniter Internasional) sebagai salah satu bagian hukum internasional merupakan salah satu alat dan cara yang dapat digunakan oleh setiap negara, termasuk oleh negara damai atau negara netral, untuk ikut serta mengurangi penderitaan yang dialami oleh masyarakat akibat perang yang terjadi di berbagai negara. Dalam hal ini, HHI merupakan suatu instrumen kebijakan dan sekaligus pedoman teknis yang dapat digunakan oleh semua aktor internasional untuk mengatasi isu internasional berkaitan dengan kerugian dan korban perang (Ambarwati, 2009:27).

2.2.1.2 Teori Hukum Internasional

HHI merupakan salah satu produk dari Hukum Internasional. Menurut J.G. Starke:

> "hukum internasional merupakan keseluruhan hukum yang untuk sebagian besar terdiri dari prinsip-prinsip dan kaidah-kaidah perilaku terhadapnya negara-negara merasa dirinya terikat untuk menaati, dan

> karenanya, benar-benar ditaati secara umum dalam hubungan-hubungan mereka dan meliputi juga:
> a. kaidah-kaidah hukum yang berkaitan dengan berfungsinya lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi internasional, hubungan mereka antara satu sama lain, dan hubungan mereka dengan nehgara-negara dan individu-individu; dan
> b. kaidah-kaidah hukum tertentu yang berkaitan dengan individu-individu dan badan-badan non-negara tersebut penting bagi masyarakat internasional." (Starke, J.G, 2010:3)

Jelas bagaimana negara, individu, badan non negara diwajibkan menaati prinsip-prinsip hukum yang mengikat di antaranya dalam rangka agar pergaulan dan hubungan antar bangsa dapat berjalan dengan baik apabila masing-masing negara menghargai dan menaati hukum internasional, untuk mencegah dan mengatasi perselisihan atau kesalahpahaman dalam hubungan Internasional dan membawa dunia yang tertib dan damai sehingga akan membawa kesejahteraan umat manusia lebih lanjut.

Subjek yang dikenakan kewajiban untuk menaati kaidah/ prinsip dari hukum internasional dinamakan subjek hukum internasional. Mochtar Kusumaatmadja memaparkan bahwa yang menjadi subjek hukum internasional antara lain:

1. Negara
2. Vatikan
3. Palang Merah Internasional (ICRC)
4. Organisasi Internasional
5. Individu perorangan

6. *Beligerents* (pemberontak) dan pihak bersengketa (Kusumaatmadja, 2003:20).

ICRC termasuk ke dalam kategori subjek hukum internasional (sebenarnya juga termasuk ke dalam organisasi internasional) dikarenakan faktor sejarah oleh karenanya ICRC mempunyai tempat tersendiri yang unik dalam sejarah hukum internasional. Kemudian kedudukannya itu, diperkuat dengan berbagai perjanjian dan Konvensi Palang Merah Internasional antara lain: Konvensi Jenewa Tahun 1949 tentang Perlindungan Korban Perang. Dewasa ini, ICRC secara umum telah diakui sebagai organisasi internasional yang memiliki kedudukan sebagai salah satu subyek hukum internasional walaupun dalam ruang lingkup yang terbatas (Phartiana, 2003: 123).

2.2.1.3 Teori Hukum Humaniter Internasional

Selanjutnya, penggunaan istilah HHI (*international humanitarian law* atau IHL) sering digunakan secara bergantian dengan istilah "hukum humaniter" (*humanitarian law*) maupun "HHI yang berlaku pada waktu sengketa bersenjata" (IHL applicable in armed conflict). Istilah yang terakhir inilah yang paling lengkap. Istilah ini digunakan dalam Protokol Tambahan I/1977 atas Konvensi-Konvensi Jenewa 1949 tentang perlindungan korban sengketa bersenjata internasional (Ambarwati,

2009:29). HHI secara keseluruhan terangkum berdasarkan konvensi yang telah diadakan sebanyak empat kali yaitu:

1. Konvensi Jenewa tahun 1864 mengenai perbaikan keadaan anggota Angkatan Perang yang luka dan sakit di medan pertempuran darat.
2. Konvensi Jenewa tahun 1906 mengenai perbaikan keadaan anggota-anggota yang perang di laut, sakit dan korban karam.
3. Konvensi Jenewa tahun 1929 mengenai perlakuan terhadap tawanan perang.
4. Konvensi Jenewa tahun 1949 mengenai perlindungan orang-orang sipil di waktu perang; ditambah pula dengan penambahan pasal pada protokol tambahan I dan II tahun 1977.

Secara rinci, ICRC menguraikan maksud dari istilah HHI ini adalah sebagai berikut:

> "HHI berarti aturan-aturan internasional, yang dibentuk oleh perjanjian internasional atau kebiasaan, yang secara spesifik, diharapkan untuk mengatasi problem-problem kemanusiaan yang muncul secara langsung dari sengketa-sengketa bersenjata internasional maupun noninternasional, dan untuk alasan-alasan kemanusiaan membatasi hak dari pihak-pihak yang berkonflik untuk menggunakan metode dan alat perang pilihan mereka atau untuk melindungi orang-orang dan harta milik mereka yang mungkin terkena dampak konflik." (Ambarwati, 2009:29)

HHI terdiri dari sekumpulan aturan internasional (selanjutnya dikodifikasi dalam Konvensi Jenewa) yang bertujuan untuk membatasi akibat-akibat dari peperangan, baik orang maupun objek-objek lainnya.

HHI mencoba untuk mengatur agar suatu perang dapat dilakukan dengan lebih memperhatikan prinsip-prinsip kemanusiaan. Secara umum tujuan yang paling mendasar dari HHI adalah untuk memberikan perlindungan terhadap kombatan dan penduduk sipil dari penderitaan yang tidak perlu, juga menjamin hak asasi manusia yang sangat fundamental bagi mereka yang jatuh ke tangan lawan, harus dilindungi dan dirawat serta berhak diberlakukan sebagai tawanan perang, dan untuk mencegah dilakukannya perang secara kejam tanpa mengenal batas, dan yang terpenting adalah asas-asas perikemanusiaan.

Secara singkat, aturan-aturan dasar yang terkandung di dalam HHI memuat aturan bahwa:

1. Pihak yang terlibat konflik harus setiap saat membedakan antara penduduk sipil dan kombatan agar dapat menyelamatkan penduduk sipil dan harta benda sipil.
2. Penduduk sipil secara keseluruhan maupun secara individual tidak boleh diserang.
3. Penyerangan hanya boleh dilakukan terhadap objek militer.
4. Orang yang tidak ikut serta, atau tidak dapat lagi ikut serta, dalam peperangan berhak dihormati kehidupannya dalam segala keadaan dan diperlakukan secara manusiawi, tanpa diskriminasi dalam bentuk apapun.

5. Dilarang membunuh atau melukai musuh yang sudah tidak dapat lagi ikut serta dalam pertempuran.
6. Pihak yang terlibat konflik maupun para anggota angkatan bersenjatanya tidak mempunyai hak yang terbatas untuk memilih sarana dan cara berperang dan dilarang menggunakan senjata atau cara berperang yang berkemungkinan menimbulkan kerugian yang tidak perlu dan penderitaan yang berlebihan (ICRC, 2008:6).

Berdasarkan paparan diatas, HHI berlaku jika terjadi sebuah konflik bersenjata yang melibatkan dua negara atau lebih (internasional) serta terjadinya konflik yang melibatkan satu negara melawan entitas non-negara/ non-internasional (seperti pemberontak, gerakan revolusi). Berdasarkan statuta Konvensi Jenewa tahun 1949 pasal 2, konflik bersenjata internasional ialah sengketa/ konflik bersenjata yang melibatkan dua negara atau lebih, baik perang yang diumumkan maupun yang tidak diakui oleh salah satu mereka (Ambarwati, 2009:56). Sedangkan konflik bersenjata non-internasional menurut aturan Protokol Tambahan II/1977 adalah sengketa bersenjata yang terjadi di dalam suatu wilayah negara antara pasukan negara tersebut dengan pasukan bersenjata pemberontak atau dengan kelompok bersenjata terorganisasi lainnya yang terorganisasi di bawah komando yang bertanggung jawab, melaksanakan kendali sedemikian rupa atas sebagian dari wilayahnya sehingga memungkinkan

kelompok tersebut melakukan operasi militer yang berkelanjutan dan berkesatuan serta menerapkan aturan-aturan HHI yang termuat dalam Protokol Tambahan II/1977 (Ambarwati, 2009:60).

2.2.1.4 Teori Konflik

Konflik dapat dipahami sebagai kondisi dimana sekelompok manusia terlibat dalam perlawanan secara sadar terhadap satu atau lebih sekelompok manusia lain karena perbedaan tujuan . Jadi, dapat disimpulkan bahwa konflik adalah pertentangan antar manusia dan bukan perjuangan manusia dalam lingkungan fisiknya. Yang membedakan konflik dengan kompetisi adalah upaya untuk mengurangi apa yang layak didapatkan oleh orang lain, yang tidak ada pada kompetisi. Konflik sosial meliputi perang, revolusi, kudeta, gerilyawan, sabotase, teror, huru hara, demonstrasi dan lain sebagainya. Dalam mengkaji konflik berdasar ruang lingkupnya, teori konflik dapat dibedakan menjadi teori konflik mikro dan makro. Teori mikro melihat konflik sebagai sifat dasar manusia, dimana dalam kajian ini ilmu psikologi menjadi kerangka pikir dominan. Sedangkan teori makro lebih melihat konflik sebagai interaksi antar kelompok baik institusi, negara ataupun organisasi yang dapat dijelaskan dalam kerangka pemikiran sosiologi, hubungan internasional, dan lain sebagainya (Grewal, 2003:56).

Dapat disimpulkan bahwa HHI di dalam konflik bersenjata Israel – Hezbollah pada tahun 2006 berlaku karena kriteria Israel sebagai entitas negara yang berkonflik terhadap Hezbollah yang merupakan organisasi paramiliter yang terorganisasi dan mempunyai pemimpin yang memegang komando (Hasan Nasrallah). Mengenai apakah konflik tersebut termasuk ke dalam kategori internasional atau non-internasional, peneliti berargumen bahwa konflik tersebut masuk ke dalam jenis konflik bersenjata internasional. Hezbollah walaupun berbentuk organisasi partai yang memiliki kekuatan militer, mempunyai pengaruh yang besar dalam tubuh pemerintahan Lebanon. Bahkan rakyat Lebanon secara langsung menggantungkan harapannya kepada Hezbollah dalam menangkal serangan Israel dan juga Hezbollah juga yang membantu pembangunan kembali permukiman, mesjid dan sekolah yang luluh-lantak akibat serangan pasukan Israel. Singkat kata Hezbollah merupakan representasi Lebanon. Namun, argumen tersebut tidak mengurangi aplikasi HHI pada konflik Israel – Hezbollah karena Konvensi Jenewa secara implisit mencakup semua jenis konflik yang terjadi.

2.2.1.5 Teori Efektivitas

Perlunya pengormatan HHI oleh pihak – pihak yang berkonflik serta pentingnya bantuan korban – korban akibat konflik bersenjata

membuat ICRC perlu merumuskan berbagai program dan melaksanakannya sehingga tujuan fundamental ICRC tersebut bisa tercapai. ICRC merupakan sebuah bentuk organisasi yang pada dasarnya mempunyai fungsi dan tujuan yang ingin dicapai. Kriteria sebuah organisasi yang baik adalah salah satunya adalah organisasi yang efektif.

Penelitian kepustakaan yang ada mengenai teori efektivitas memperlihatkan keanekaragaman dalam hal indikator penilaian tingkat efektivitas suatu hal. Hal ini terkadang mempersulit penelaahan terhadap suatu penelitian yang melibatkan teori efektivitas, namun secara umum, efektivitas suatu hal diartikan sebagai keberhasilan dalam pencapaian target atau tujuan yang telah ditetapkan.

Efektivitas memiliki beragam jenis, salah satunya adalah efektivitas organisasi. Sama halnya dengan teori efektivitas secara umum, para ahli pun memiliki beragam pandangan terkait dengan konsep efektivitas organisasi. Umumnya teori efektivitas organisasi masih terkait dengan targetan dan tujuan organisasi, walaupun indikator penilaian pencapaian target tersebut berbeda-beda.

Menurut Richard M. Steers dalam *Efektivitas Organisasi* menyatakan bahwa:

> "Makin rasional suatu organisasi, makin besar upayanya pada kegiatan yang mengarah ke tujuan. Makin besar kemajuan yang diperoleh ke arah tujuan, organisasi makin efektif pula. Efektivitas dipandang sebagai tujuan akhir organisasi". (Steers, 1997:2)

Steers menambahkan, bahwa cara yang terbaik untuk meneliti efektivitas ialah memperhatikan secara serempak tiga buah konsep yang saling berhubungan: (1) faham mengenai optimasi tujuan, (2) perspektif sistematika, dan (3) tekanan pada segi perilaku manusia dalam susunan organisasi (Steers, 1997: 4-6).

Steers melihat bahwa, penilaian efektivitas terkait pada tiga hal yaitu pemahaman terhadap optimasi tujuan organisasi, mengetahui perspektif sistematika, dan penekanan pada segi perilaku manusia dalam susunan organisasi. Ketiga hal ini adalah satu kesatuan yang membangun efektivitas. Agar dapat diukur, target harus dideduksi atau dijabarkan dari tujuan yang paling abstrak atau universal ke tujuan yang paling konkret.

Selanjutnya, Steers berpendapat bahwa:

> "Tujuan tidak diperlakukan sebagai keadaan akhir yang statis, tetapi sebagai sesuatu yang dapat berubah dalam perjalanan waktu. Lagipula, tercapainya tujuan-tujuan jangka pendek tertentu dapat mempersembahkan masukan-masukan (faktor-faktor produksi) baru demi penentuan tujuan berikutnya. Jadi, tujuan mengikuti suatu daur dalam organisasi bila kita memakai perspektif sistem". (Steers, 1997:6)

Pernyataan Steers di atas menunjukkan bahwa, organisasi harus memiliki tujuan utama yang berjangka panjang. Inilah yang dijadikan visi oleh organisasi. Tujuan ini tidak statis, artinya bisa dirubah seiring perkembangan jalannya organisasi. Selain memiliki tujuan jangka panjang,

organisasi perlu juga membuat tujuan-tujuan jangka pendek yang disesuaikan dengan pancapaian tujuan jangka panjang.

Sehubungan dengan hal-hal yang dikemukakan di atas, maka ukuran efektivitas merupakan suatu standar akan terpenuhinya mengenai sasaran dan tujuan yang akan dicapai. Selain itu, menunjukan pada tingkat sejauh mana organisasi, program/ kegiatan melaksanakan fungsi-fungsinya secara optimal. Pendapat serupa dikemukakan oleh Husaini Usman (Usman, 2009:167) yang menyatakan bahwa organisasi dinyatakan efektif apabila tujuan anggota organisasi dan tujuan organisasi tercapai sesuai atau di atas target yang telah ditetapkan.

Mengingat bahwa dasar dari didirikannya suatu organisasi itu adalah untuk mencapai tujuan tertentu yang sudah ditetapkan sebelumnya, maka informasi tentang kinerja organisasi merupakan suatu hal yang sangat penting. Informasi tentang kinerja organisasi dapat digunakan untuk mengevaluasi apakah proses kerja yang dilakukan organisasi selama ini sudah sejalan dengan tujuan yang diharapkan atau belum. Selanjutnya, Kinerja dalam organisasi merupakan jawaban dari berhasil atau tidaknya tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Konsep kinerja (*Performance*) dapat didefinisikan sebagai sebuah pencapaian hasil atau *degree of accomplishment*. Hal ini berarti bahwa, kinerja suatu organisasi itu dapat

dilihat dari tingkatan sejauh mana organisasi dapat mencapai tujuan yang didasarkan pada tujuan yang sudah ditetapkan sebelumnya.

Dari beberapa pendapat para ahli di atas, peneliti dapat menyimpulkan bahwa suatu pekerjaan dapat dilaksanakan secara tepat, efektif, efisien apabila pekerjaan tersebut dilaksanakan dengan tepat sesuai dengan tujuan, goal, visi dan misi yang telah direncanakan. Bila disinggungkan dengan terminologi kinerja, penulis melihat antara Efektivitas dengan Kinerja terlihat serupa, namun efektivitas lebih menekankan kepada keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuannya. Sedangkan kinerja merupakan tingkatan sejauh mana organisasi dalam mencapai tujuannya. Jadi, peneliti berargumen bahwa antara teori efektivitas (organisasi) dan kinerja dapat digabungkan sehingga didapatkan definisi tingkatan keberhasilan sebuah organisasi dalam mencapai tujuan, goal, visi dan misi yang sebelumnya telah ditentukan.

2.2.2 Kerangka Konseptual

Bagan 2.2
Kerangka Konseptual

