

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Terdapat beberapa artikel yang telah diterbitkan atau dipublikasikan dari hasil penelitian yang banyak membahas tentang berbagai permasalahan kebakaran hutan dan lahan di berbagai negara. Paparan penelitian terdahulu dilakukan oleh penulis untuk melihat perbedaan antara penelitian yang telah dilakukan sebelumnya dengan penelitian yang sekarang, melihat *positioning* penelitian penulis (*state of the art*) dan juga yang terpenting adalah untuk menghindari duplikasi atau plagiasi. Beberapa penelitian yang telah dilakukan oleh para peneliti terdahulu dengan fokus permasalahan kebakaran hutan dan lahan diantaranya adalah sebagai berikut:

Erly Sukrismanto et al. (2010) dalam penelitian yang telah dilakukannya menyimpulkan bahwa hubungan antar instansi yang terlibat dalam pengendalian karhutla masih bersifat koordinatif, peranan-peranan dalam koordinasi belum terdefinisikan dengan jelas, keterpaduan kebijakan sulit dibangun karena konsep keterpaduan dan “kemenyeluruhan” belum menjadi acuan. Kondisi demikian menjadi salah satu faktor penting yang menyebabkan penanganan kebakaran hutan/lahan belum optimal, di tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota, organisasi yang menangani kebakaran hutan/lahan (Pusdalkarhutlada dan Tim Posko Siaga Darurat Penanggulangan Karhutla) tidak termasuk sebagai SKPD (satuan kerja perangkat

daerah) yang menurut UU No. 33/2004 tidak dapat mengelola anggaran, sehingga tidak dapat berfungsi dengan baik.

Hasil penelitian Erly Sukrismanto et al. yang merupakan studi lapangan terhadap tata kerja organisasi-organisasi yang terlibat dalam pengendalian karhutla di level provinsi Riau dan kabupaten/kota ini menunjukkan bahwa meskipun pertukaran gagasan (*agenda setting*) tentang penanganan karhutla yang lebih baik terjadi di level pimpinan, namun dalam praktiknya hubungan inter-organisasi di antara instansi pengendali karhutla masih sebatas hubungan koordinasi dan perbantuan layanan. Belum ada suatu sistem tata kerja inter-organisasi yang menyatukan atau mengikat para aktor tersebut dalam kerjasama pengendalian karhutla.

Penelitian Sukrismanto ini memiliki relevansi konkrit dengan penelitian ini. Sementara kendala-kendala teknis dalam kerja pengendalian api yang melibatkan banyak instansi pemerintah di tingkat provinsi dan kabupaten/kota menjadi masukan berharga.

Erly Sukrismanto (2012) dalam penelitiannya yang kedua setelah di tahun 2010 menyimpulkan bahwa indikator kebakaran berupa titik panas menggambarkan kondisi unsur-unsur dari segitiga api di lapangan. Namun, hal ini tidak dapat digunakan sebagai landasan utama bagi pengelolaan kebakaran hutan dan lahan. Di samping pengaruh dari faktor-faktor teknis yang berkaitan dengan segitiga api dan metode pengendaliannya, kondisi kebakaran tersebut juga memberikan gambaran mengenai kinerja dari faktor non-teknis berupa kelembagaan pengendalian kebakaran, seperti tingkat koordinasi, kapasitas organisasi, tanggung jawab (otorisasi), dan sistem

pengorganisasian dan operasi pengendalian kebakaran hutan dan lahan oleh instansi-instansi yang menangani kebakaran hutan dan lahan sebagai sebuah jejaring kerja (*network*: dalam koordinasi maupun kebijakan yang bersifat operasional di lapangan).

Alwi (2009) dalam penelitiannya, memfokuskan kajiannya pada ranah jejaring antar organisasi dengan mengambil lokus penelitian terhadap pelayanan angkutan umum di Kota Makassar. Kinerja birokrasi sebagai pelaksana pelayanan publik, hanya berorientasi pada pemimpin; pemimpinlah yang menjadi penentu dalam pelaksanaan pelayanan publik. Jenis orientasi pelayanan publik masih menganggap masyarakat sebagai objek layanan yang sepenuhnya ditentukan oleh kinerja pelaksana pelayanan publik, orientasi regulasi, atau dalam perspektif administrasi publik lama, masyarakat dipandang sebagai klien. Hal ini terlepas dari kenyataan bahwa sebagai bangsa yang demokratis, pelaksana pelayanan publik perlu mengikuti aturan demokrasi.

Pembentukan jejaring interorganisasional ini berfokus pada kemampuan organisasi sebagai institusi, untuk bekerja sama dengan organisasi lain dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat yang demokratis. Hasil penelitian Alwi menguatkan proposisi bahwa pelayanan publik yang berbasis jejaring antarorganisasi yang demokratis dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik. Terdapat tujuh (7) dimensi Jejaring antar-organisasi untuk layanan publik yang demokratis, ketujuh dimensi itu meliputi: (1) regulasi, (2) komitmen, (3) sumber daya, (4) koordinasi, (5) kerjasama, (6) kolaborasi, dan (7) partisipasi.

Adapun penelitian Abd. Kadir Wakka (2014) lebih memfokuskan pada kawasan Hutan Dengan Tujuan Khusus (KHDTK) Mengekendek yang berbatasan

langsung dengan kawasan pemukiman penduduk, sehingga sangat rentan terhadap terjadinya perambahan hutan, pencurian kayu, penggembalaan liar dan kebakaran hutan. Diperlukan keterlibatan berbagai pihak dalam membantu mengatasi berbagai permasalahan yang ada sehingga tujuan pengelolaan KHDTK dapat terwujud.

Nadiyya Zahratul Jannah, Suhirman (2016) menitikberatkan kajiannya pada koordinasi antar organisasi di pemerintahan. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif. Peneliti mengkaji sejumlah hal antara lain; identifikasi sarana dan prasarana dasar dalam penyelenggaraan pendekatan kesejahteraan pada pembangunan kawasan perbatasan. Identifikasi *stakeholder* terkait dalam penyelenggaraan pendekatan kesejahteraan pada pembangunan kawasan perbatasan. Identifikasi organisasi pemerintah mana saja yang terkait dalam penyediaan sarana dan prasarana dasar di Kabupaten Sanggau.

Hasil penelitian Jannah dan Suhirman menyebutkan bahwa keseluruhan koordinasi antar-organisasi yang terbentuk dalam pembangunan kawasan perbatasan memiliki pembagian tugas yang jelas. Akan tetapi, memiliki jejaring yang kompleks dan saling kebergantungan yang lemah. Hal ini diperparah dengan penetapan UU No. 23 Tahun 2014 yang memusatkan pengelolaan kawasan perbatasan kepada pemerintah pusat sehingga berdampak pada lambatnya pembangunan kesejahteraan di kawasan perbatasan. Oleh karena itu, isu utama dalam koordinasi antar-organisasi pemerintah dalam pembangunan kawasan perbatasan adalah rendahnya kesalingbergantungan dan *overlap* aturan (UU No. 23 Tahun 2014) pengelolaan antara pusat dan daerah.

Isu kompleksitas jejaring antar-organisasi, kesalingtergantungan antar-organisasi dalam jejaring, dan overlap aturan/kebijakan, seperti yang terindikasi dari penelitian Nadiyya ini dapat menjadi masukan bagi penelitian ini, terutama dengan menempatkan konteksnya pada problematika jejaring antar-organisasi pada bidang kerja penanganan karhutla di Kabupaten Pelalawan, Riau.

Geovani Mei Wanda (2016) mengemukakan bahwa kapabilitas pemerintah Provinsi Riau dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan belum berjalan dengan efektif. Wanda menemukan bahwa pengendalian kebakaran hutan dan lahan pemerintah Provinsi Riau masih berorientasi pada level pemadaman saja, padahal seharusnya pengendalian memiliki tiga tahapan yaitu pengendalian, pemadaman, dan pencegahan serta dilakukan pemantauan.

Penelitian Geovani Mei Wanda memberi masukan penting bagi penelitian ini, terutama dalam hal: perspektif penanganan karhutla, kinerja jejaring antar-organisasi, faktor dan hambatan pengendalian karhutla, dan aspek pendanaan karhutla, di Riau khususnya.

Shahira Harun (2016) meneliti koordinasi antar dua pemerintahan, pemerintah Provinsi Riau dengan Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir. Hal yang menjadi fokus utama adalah koordinasi antar pusat dan kabupaten serta bagaimana koordinasi dinas yang terkait. Peneliti juga menyajikan beberapa sanksi dan kesepakatan yang telah dibuat untuk mengendalikan kebakaran hutan dan lahan di kabupaten Rokan Hilir.

Febri Yuliani (2011) mengungkapkan secara komprehensif dan alami bagaimana partisipasi masyarakat dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan di

Kabupaten Rokan Hilir, Riau. Melalui metode analisis deskriptif dengan mengandalkan temuan fakta dan interpretasi, ia menggambarkan secara akurat sifat dari beberapa fenomena kelompok atau individu yang diteliti. Febri menyimpulkan bahwa partisipasi masyarakat dalam implementasi kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Rokan Hilir belum berhasil membebaskan Kabupaten Rokan Hilir dari persoalan kebakaran hutan dan lahan. Kondisi ekonomi, sosial dan politik, terutama kondisi sosial yang termasuk di dalamnya adalah penegakan hukum. Penegakan hukum terhadap korporasi maupun masyarakat yang melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar sehingga menyebabkan karhutla di wilayah Kabupaten Rokan Hilir belum dilaksanakan sebagaimana mestinya. Di samping itu belum ada teknologi yang efektif, cepat, dan murah untuk pembukaan lahan tanpa bakar.

Deskripsi dan rekomendasi penelitian Febri Yuliani ini dapat memberi aspek pendanaan program tata kelola hutan dan lahan yang juga menjadi bagian dari fenomena penelitian ini.

Selanjutnya Keith G. Provan & Brinton Milward (2001) membahas evaluasi jejaring, pelayanan manusia, dan organisasi kemasyarakatan. Penelitian ini menawarkan diskusi umum tentang efektivitas jejaring, diikuti oleh argumen yang menjelaskan kriteria efektivitas dan pemangku kepentingan. Porovan dan Milward melihat bagaimana efektifitas jejaring, cocok atau tidaknya dengan kriteria efektivitas dan sejauh mana integrasi antar-organisasi (jejaring inter-organisasional). Dari

beberapa penelitian menemukan bahwa perbedaan struktur jejaring dan tata kelola sering menjadi kendala dalam melakukan koordinasi dan integrasi dalam jejaring.

Barbara Kozuch & Katarzyna Sienkiewicz-Małyjurek (2011) mengatakan bahwa inovasi dalam manajemen publik cenderung didefinisikan sebagai ide-ide kreatif yang dipraktekkan demi/untuk kepentingan publik. Kolaborasi *inter-organisasi* memicu prestasi yang efektif. Oleh karena itu, tujuan menyeluruh dari penelitian ini adalah untuk mengetahui korelasi antara kolaborasi *inter-organisasional* dan penciptaan inovasi organisasi. Ini memberikan wawasan persyaratan untuk kolaborasi antar-organisasi dalam manajemen publik dengan penekanan pada penciptaan inovasi. Selain itu, proses inovatif dalam manajemen publik digambarkan sebagai kolaborasi antar-organisasi yang inovatif yang dimaksudkan untuk dapat menciptakan ide-ide mutakhir, konsep dan metode untuk mengurai masalah-masalah spesifik manajemen yang mendasari berbagai organisasi melalui keterlibatan mereka dalam upaya umum dan konsolidasi sumber daya, pengetahuan, dan kecerdikan.

Kemitraan kolaborasi antar-organisasi terbuka yang menandai prinsip-prinsip kolaborasi ini termasuk antara lain: *kejujuran, kepercayaan, dan saling menghormati*. Selain itu, kerja sama adalah efek evolusi dari hubungan timbal balik. Mereka menetapkan tugas dan hak untuk organisasi ini serta mewajibkan mereka untuk masuk ke dalam kontak dan melakukan inisiatif bersama. Hal-hal yang perlu juga diperhatikan sebagai prasyarat organisasi adalah seperti tujuan, nilai-nilai dan sumber daya yang dimiliki, alokasi tugas dan kompetensi serta tanggung jawab dan wewenang, serta

situasi di mana organisasi beroperasi dan hubungan mereka dengan pengaturan eksternal .

Dengan demikian, *output* dari manajemen publik saat ini, bahwa kolaborasi antara organisasi berfungsi sebagai sumber untuk ide-ide inovatif dan solusi dalam mengatasi kekurangan yang menghambat ide-ide kreatif. Sedangkan kebutuhan untuk melaksanakan kegiatan baru atau langkah-langkah untuk praktik manajemen pemerintah daerah memfasilitasi redesign organisasi pemerintahan daerah yang lebih efektif dan efisien.

Stahl et al. (2011) lebih difokuskan pada kerjasama organisasi di bidang asuransi kesehatan yang terkait dengan panti rehabilitasi bagi pekerja di negara Swedia. Kerjasama antar organisasi dalam rehabilitasi umumnya dianggap sebagai mempromosikan koherensi dan komunikasi. Namun demikian, ada beberapa faktor yang saling bertentangan dalam pelaksanaan bentuk pekerjaan tersebut, terutama peraturan asuransi kesehatan tidak fleksibel dan ketidakmampuan manajer untuk melaksanakan kerjasama dalam melakukan latihan yang teratur. Stahl memberikan masukan bagi penelitian ini terkait penting kerjasama dalam jejaring interorganisasi.

Erly Sukrismanto et al. (2016) melakukan kajian terhadap kebakaran hutan dan lahan (karhutla) di Provinsi Riau secara general terutama mengkritisi komitmen pemerintah pusat dan daerah dalam penanganan permasalahan karhutla dalam empat hal: ketidakpastian soal keadaan berbahaya, kelembaman birokrasi pemerintah, kebijakan atau regulasi yang bersifat *top-down* dan tidak strategis substansial terhadap permasalahan di lapangan, serta problematika anggaran.

Menurut Eko Priyo Purnomo, kebakaran lahan dan hutan yang terjadi setiap tahun seharusnya memaksa pemerintah baik pusat dan daerah untuk menjadikan penanggulangan karhutla sebagai prioritas anggaran. Kelembaman birokrasi terjadi akibat tersentralnya kewenangan di struktur pusat birokrasi. Padahal sebetulnya persoalan yang terjadi adalah di level kabupaten. Akan tetapi pengambilan kebijakan strategisnya berada di level Presiden, sementara Bupati sebagai kepala daerah yang secara langsung berhadapan dengan persoalan tidak memiliki otoritas sama sekali untuk mengambil kebijakan-kebijakan strategis jangka menengah dan panjang. Di sisi lain, sifat dari kebijakan tersebut bersifat umum/general dan kurang melihat faktor perbedaan antar satu daerah dengan daerah lainnya. Hal tersebut diakibatkan oleh pendekatan top-down dalam proses pengambilannya. Sementara Peraturan Gubernur yang dikeluarkan di tingkat Provinsi atau Peraturan Bupati di level lokal sifatnya hanya teknis koordinatif tidak strategis-substantif.

Kajian berbasis analisis dan studi literatur yang dilakukan Dede Mariana dan Caroline Paskarina (2007) dari Lembaga Penelitian Unpad (diterbitkan dalam bentuk buku) mempersoalkan wacana kapasitas pemerintahan daerah tidak dapat dilepaskan dari kemampuan finansial daerah untuk membiayai penyelenggaraan urusan rutin maupun pembiayaan pembangunan. Isu pengelolaan keuangan daerah masih menjadi wacana krusial dalam otonomi daerah. Isu ini tidak hanya terkait dengan otonomi pendapatan, tapi juga otonomi pembiayaan yang menjadi indikasi komitmen politik daerah dalam menangani permasalahan strategis di daerahnya. Kinerja anggaran menjadi salah satu tolok ukur evaluasi otonomi daerah yang menggambarkan

hubungan antara eksekutif dan legislatif, sekaligus mengindikasikan skala prioritas suatu daerah. Oleh karena itu, pengembangan dan penerapan sistem penganggaran yang rasional dengan berbasis kinerja menjadi isu penting untuk mendukung otonomi daerah. Kajian yang dilakukan Dede Mariana memberi masukan bagi penelitian ini terutama dalam aspek kebijakan keuangan daerah.

Rosmayani Noor Latifah dan Adjie Pamungkas (2013) mengangkat tentang fenomena bencana kebakaran hutan dan lahan beserta dampak yang telah ditimbulkan di Kecamatan Liang Anggang Kota Banjarbaru Kalimantan Selatan. Rosmayani mengindikasi kurangnya kewaspadaan dan kesiapan menghadapi ancaman bahaya kebakaran hutan dan lahan. Dan hal ini berpengaruh terhadap meningkatnya kerentanan kejadian bencana kebakaran hutan dan lahan dengan dampak yang lebih besar dan luas. Kerentanan merupakan suatu kondisi para stakeholder tidak dapat menjalankan penyesuaian atau perubahan terhadap ancaman tertentu.

Penelitian Rosmayani dan Adjie Pamungkas memberikan arahan terhadap penelitian ini bahwa stakeholder dalam jejaring interorganisasi harus dapat melakukan perubahan-perubahan dalam mengatasi problem kebencanaan (kebakaran hutan dan lahan).

Berdasarkan uraian dari penelitian terdahulu di atas, penelitian ini memperoleh sejumlah masukan penting dalam rangka memahami permasalahan karhutla secara lebih komprehensif. Peneliti juga menemukan perbedaan fokus, tekanan, dan sudut pandang dari penelitian-penelitian tersebut. Secara umum, Beberapa penelitian terdahulu tersebut menunjukkan bahwa upaya penanggulangan kebakaran hutan dan

lahan belum sepenuhnya baik, sebab dalam kenyataan karhutla secara fluktuatif masih terjadi dari tahun ke tahun di sejumlah wilayah.

Secara general, penelitian-penelitian yang berkaitan dengan kebakaran lahan dan hutan, seperti yang telah direview tersebut, memiliki perspektif bahwa kebakaran hutan dan lahan masih dipandang sebagai peristiwa bencana alam yang kejadian dan risikonya bersifat insidental, sehingga fokus telaah dan kajiannya cenderung parsial dengan penekanan lebih condong pada aspek dan lingkup penanganan kebakaran (*handling-accident case by case*). Sedangkan penelitian ini memandang kebakaran lahan dan hutan pada kawasan berlahan gambut sebagai potensi risiko menetap jangka panjang. Konsekuensi dari cara pandang ini adalah bahwa kebakaran lahan dan hutan dipandang dan diperlakukan bukan sebagai bencana alam yang tak terprediksi atau tak bisa dikendalikan.

Kerawanan kebakaran lahan dan hutan pada lahan gambut dan pengendaliannya menurut penelitian ini menjadi bagian dari keseluruhan tata kelola kawasan hutan dan lahan gambut di suatu wilayah. Sehingga penting untuk dilakukan studi/kajian bagaimana organisasi-organisasi (aktor) yang terlibat langsung dalam pengendalian kebakaran lahan dan hutan menjalankan operasinya, baik dari sisi kelembagaan, administratif, dan teknis dalam konteks jejaring interorganisasi, serta upaya merumuskan bentuk (model/wadah) organisasi (manajemen dan struktur) yang cocok dalam konteks pemerintah daerah terutama di Pelalawan yang *stakeholder* utamanya berupa organisasi birokrasi pemerintah berdasarkan paradigma manajemen organisasi

publik modern yang berbasis kerja dalam jejaring dan dengan cara jejaring (*work in and within network*).

Jika kajian dan penelitian *interorganizational network* cenderung memandang jejaring dan kerja berjejaring sebagai konsep (*approach/manner*) dalam cara bertindak dan beroperasi organisasi, penelitian ini mencoba mengaplikasikan konsep *interorganizational network* pada tataran bentuk (*form*) institusi/organisasi konkrit (*redesign organization*) pada institusi pemerintah daerah, yakni dengan mengajukan suatu model organisasi yang bekerja dalam jejaring secara jejaring (*work in and within network*) atau dengan ungkapan lain, membentuk suatu (unit kerja tim—apakah kemudian disebut komite/badan/satuan kerja/unit pelaksana teknis/board) yang berkerja secara kooperatif, kolaboratif, dan dengan melibatkan jejaring kerjasama multi aktor/multi-instansi dalam teknis aksi pengendalian karhutla di daerah.

Kebaruan lain dari penelitian ini adalah bahwa sebagian besar studi manajemen jejaring antar organisasi (*interorganizational network*) berlaku pada organisasi-organisasi sektor swasta atau bisnis, sedangkan penekanan pada penelitian ini adalah pada sektor birokrasi pemerintah daerah. Hal ini dapat menjadi terobosan bahwa di era otonomi daerah, sebenarnya setiap daerah dapat mengambil inisiatif dan melakukan inovasi dalam menjalankan manajemen publik dalam rangka mengatasi permasalahan-permasalahan riil dan spesifik yang ada di daerah.

2.2. Administrasi Publik

Definisi administrasi publik menurut John M. Pfiffner dan Robert V. Prethus adalah :

1. *Public administration involves the implementation of public policy which has been determine by representative political bodies.* yang maksudnya adalah Administrasi publik meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.
2. *Public administration may be defined as the coordination of individual and group efforts to carry out public policy. It is mainly accupied with the daily work of governments.* Yang maksudnya adalah Administrasi publik dapat didefinisikan koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.
3. *In sum, public administration is a process concerned with carrying out public policies, encompassing innumerable skills and techniques large numbers of people.* Yang maksudnya adalah Secara global, administrasi publik adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarahan kecakapan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Adapun definisi administrasi publik menurut Felix A. Nigro dan Lloyd G. Nigro yaitu:

- a) *(Public Administration) is Cooperative group effort in public setting*, bahwa (administrasi publik) adalah suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan.
- b) *(Public Administration) covers all three branches : executive, legislative and judicial, and their interrelationships*, bahwa (administrasi publik) meliputi ketiga cabang pemerintahan : eksekutif, legislatif dan yudikatif serta hubungan di antara mereka.
- c) *(Public Administration) has an important role formulating of public policy and is thus a part of the political process*, bahwa (administrasi publik) mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik.
- d) *(Public Administration) is closely associated with numerous private groups and individuals in providing services to the community*, bahwa (administrasi publik) sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat.
- e) *(Public Administration) is different in significant ways from private administration*, bahwa (administrasi publik) dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dengan administrasi perseorangan.

Sedangkan para ilmuwan dan praktisi di Indonesia lebih senang menggunakan pengertian administrasi negara sebagai ilmu dan seni. Dimana hal itu terbukti dengan banyaknya para ahli menggunakan pendapat atau istilah yang dikemukakan oleh

Waldo, yang mana disebutkan bahwa administrasi negara adalah organisasi dan manajemen dari manusia dan benda guna mencapai tujuan pemerintah, dan merupakan suatu ilmu dan seni tentang manajemen yang dipergunakan untuk mengatur urusan-urusan negara.

2.3. Manajemen Publik

Manajemen menurut Stoner & Wankel (1996:4), merupakan sebuah proses dari perencanaan pengorganisasian, leadership, dan mengendalikan anggota beserta sumber daya lainnya dalam organisasi untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Shafritz dan Russel (1997:20) menyatakan bahwa manajemen adalah berkenaan dengan orang yang bertanggung jawab menjalankan suatu organisasi dan proses menjalankan organisasi itu sendiri yaitu pemanfaatan sumber daya seperti orang dan mesin untuk mencapai tujuan organisasi. Donovan dan Jackson (1999:11-12) mendefinisikan manajemen adalah sebagai rangkaian keterampilan (skills) dan sebagai serangkaian tugas. Ketiga pengarang ini mengemukakan empat klaster kompetensi yang ada dalam manajemen adalah :

1. Klaster manajemen tujuan dan aksi yang terdiri atas orientasi efisiensi, tindakan proaktif, kepedulian terhadap dampak, dan penggunaan diagnostik terhadap konsep-konsep.
2. Klaster pengarahan terhadap bawahan yaitu penggunaan kekuasaan unilateral, pengembangan yang lain dan spontanitas.

3. Klaster manajemen sumber daya manusia yaitu penggunaan dalam melakukan sosialisasi, mengelola kelompok, persepsi positif, objektivitas persepsi, penilaian diri yang akurat, pengendalian diri, stamina dan kemampuan menyesuaikan diri
4. Klaster kepemimpinan yaitu mengembangkan percaya diri, konseptualisasi, pemikiran yang logis dan penggunaan presentasi lisan.

Henry Simamora (2001:3) mengatakan bahwa manajemen adalah proses pendayagunaan bahan baku dan sumber daya manusia untuk mencapai tujuan-tujuan yang ditetapkan.

Pada dasarnya manajemen publik yaitu manajemen instansi pemerintah. Overman dalam Keban (2004:85) mengemukakan bahwa manajemen publik bukanlah *scientific management*. Manajemen publik bukan sebuah analisis kebijakan dan juga bukan administrasi publik, tetapi dalam manajemen publik merupakan sebuah penekanan antara dua sisi yang berbeda satu menekankan pada orientasi *rational-instrumental* dan di sisi lainnya merupakan orientasi kebijakan politik.

Berdasarkan pendapat Overman tersebut, OTT, Hyde dan Shafritz (1991: xi) mengemukakan bahwa manajemen publik dan kebijakan publik merupakan dua bidang administrasi publik yang tumpang tindih. Dan kemudian untuk membedakannya maka kebijakan publik diperumpamakan otak dan syaraf, sedangkan manajemen publik merupakan jantung dan sirkulasi dalam tubuh manusia. Dengan kata lain manajemen publik merupakan proses penggerak SDM dan non SDM sesuai perintah kebijakan publik.

J. Steven Ott, Albert C. Hyde dan Jay M. Sharitz (1991) berpendapat bahwa dalam tahun 1990an, manajemen publik mengalami masa transisi dengan beberapa isu terpenting yang akan sangat menantang, yaitu :

1. Privatisasi sebagai suatu alternatif bagi pemerintah dalam memberikan pelayanan publik.
2. Rasionalitas dan akuntabilitas .
3. Perencanaan dan kontrol
4. Keuangan dan penganggaran
5. Produktivitas sumber daya manusia .

Isu-isu ini telah menantang sekolah atau perguruan tinggi yang mengajarkan manajemen publik atau administrasi publik untuk menghasilkan calon manajer publik profesional yang berkualitas tinggi, dan penataan sistem manajemen yang lebih baik.

Manajemen publik adalah gagasan baru yang sumbernya dari pendekatan normatif, dimana pada tahun 1887 Woodrow Wilson sebagai penulis buku *the study of administration*.

Shafritz & Hyde (1997) mengatakan bahwa manajemen publik merupakan suatu spesialis baru, tetapi akar pendekatannya menggunakan pendekatan normatif, Woodrow Wilson sebagai penulis *the study of administration* merupakan salah satu seorang pionernya. Wilson meletakkan empat prinsip-prinsip dasar bagi studi administrasi publik yang mewarnai manajemen publik sampai sekarang yaitu (1) pemerintah sebagai setting utama organisasi (2) fungsi eksekutif sebagai fokus utama

(3) pencarian prinsip-prinsip dan teknik manajemen yang lebih efektif sebagai kunci pengembangan kompetensi administrasi (4) metode perbandingan sebagai suatu metode studi pengembangan bidang administrasi publik.

Pengembangan paradigma manajemen publik mengikuti perkembangan administrasi publik. Henry (1995), seperti dikotomi administrasi-politik paradigm pertama (1900-1926), prinsip-prinsip administrasi paradigm kedua (1927-1937) ilmu politik paradigm ketiga (1950-1970) administrasi sebagai ilmu paradigm keempat (1956-1970). Warna manajemen publik dapat dilihat pada masing-masing paradigma, misalnya dalam:

1. Pemerintah diajak mengembangkan sistem rekrutmen, ujian pegawai, klasifikasi jabatan, promosi, disiplin dan pension secara lebih baik . Manajemen sumber daya manusia dan barang/jasa harus diupayakan akuntabel agar tujuan Negara dapat tercapai.
2. Dikembangkan prinsip-prinsip manajemen yang diklaim prinsip-prinsip universal yang dikenal sebagai POSDCORB (*planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting dan budgeting*).
3. Karena fungsi-fungsi manajemen tidak perlu diajarkan secara normatif, atau tidak perlu lagi melihat fungsi-fungsi manajemen tersebut sebagai sesuatu yang universal.
4. Setelah tidak menyetujui kritikan para ahli ilmu politik, konsep manajemen terus dikembangkan seperti didirikannya *school of bussines* dan administrasi publik serta *journal administrative science quarterly dicornell university* Amerika seikat.

Pada dasarnya 1990an, berkembang model manajemen publik baru (*The New Public Management*) yang telah membawa inspirasi baru bagi perkembangan manajemen publik diberbagai Negara. Di dalam NPM pemerintah diajak untuk: (1) meniggalkan paradigma administrasi tradisional dan menggantikannya dengan perhatian kinerja atau hasil kerja (2) melepaskan diri dari birokrasi klasik dan membuat situasi dan kondisi organisasi, pegawai dan para pekerja lebih fleksibel (3) menetapkan tujuan dan target pengorganisasi dan personel lebih jelas, sehingga memungkinkan pengukuran hasil melalui indikator.

2.4. New Public Management (NPM)

Dalam perkembangan ilmu administrasi publik selanjutnya, yakni paradigma *New Public Management* (NPM) di tahun 1980-an dan menguat di tahun 1990 sampai sekarang, menjelaskan administrasi publik sebagaimana menggerakan sektor bisnis (*run government like a business* atau *market as solution to the ills in publik sector*). Strategi ini perlu dijalankan agar birokrasi model lama yang lamban, kaku dan birokratis siap menjawab tantangan era globalisasi. Paradigma NPM ini juga dikenal dengan berbagai macam sebutan seperti *managerialism*, NPM, *reinventing government*, dan sebagainya.

Managerialism didasarkan pada teknik dan sektor swasta dan digunakan lalu dipopulerkan oleh teori *public choice* dan teori pasar. *Managerialism* bertujuan utama pada peningkatan efisiensi, sedangkan desentralisasi dan swastanisasi merupakan sejumlah strategi yang dipakainya (Ingraham, 1994 : 326) secara makro, Petter Self

(1993:59-61) mengatakan bahwa pendekatan NPM berorientasi pada *slimming the state* antara lain melalui swastanisasi dan *contracting out*. Sedangkan secara mikro, menurut Hughes (1994:68-69) dapat dilihat pada penerapan *management strategic*, perencanaan strategic, manajemen kinerja (*performance management*), anggaran kinerja (*performance based budgeting*), serta penerapan system kompetisi pada proses penyediaan pelayanan publik.

Ewan Ferlie (1996: 11-15) menyatakan bahwa NPM dapat dibedakan menjadi beberapa model dengan penekanan yang berbeda-beda setiap modelnya, yaitu :

- a) NPM model pertama didorong oleh tujuan untuk melakukan efisiensi (*the efficiency drive*) dengan asumsi yang dipakai bahwa birokrasi bersifat *wasteful*, *overbureaucratic*, dan *underperforming*. Usaha yang dilakukan adalah menjadikan birokrasi lebih *business-like* yang didorong oleh nilai efisiensi. Praktek praktek yang muncul antara lain *control* keuangan yang semakin ketat, marginalisasi serikat buruh, melakukan empowerment terbatas dengan menekankan *entrepreneurial management* tetapi tetap dengan pertanggung jawaban secara hierarki yang ketat. Pada model pertama ini sifat hirarki dan rigid untuk mengontrol efisiensi terasa sangat kental.
- b) Model NPM kedua adalah *downsizing* dan *Desentralization* dengan tujuan utama keluwesan dalam organisasi dan efisiensi dengan melakukan *organizational unbundling* dan *downsizing*. Memerangi *vertical integrated organization* yang masif dalam birokrasi. Mengurangi *high degree of standardization*, meningkatkan desentralisasi terhadap tanggung jawab yang bersifat strategis dan

terhadap pengelolaan anggaran, meningkatkan *contracting out*, serta memisahkan bagian kecil yang bersifat strategis (pembuatan kebijakan) dan bagian lainnya yang lebih besar dan bersifat operasional. Model ini dikenal juga dengan istilah *management by contract* dan meninggalkan *Management by hierarchy*

- c) NPM model ketiga adalah *in search of excellence* yang berkaitan dengan gelombang *the excellence* dengan menerapkan *human relations school* yang menekankan pada peranan nilai dan budaya dalam organisasi. Terdapat kepedulian yang tinggi bagaimana organisasi menata perubahan dan inovasi (*how organization manage change and innovation*).
- d) NPM model keempat adalah *Public service orientation*. Model ini memunculkan kembali *total quality management* dalam sektor publik dan kepedulian yang tinggi kepada pemakai pelayanan publik. Model ini menginginkan kembalinya kekuasaan dari *appointed* pada *elected local bodies*, serta bersikap skeptis terhadap peran pasar dalam penyediaan pelayanan publik.

Model pemikiran semacam NPM juga dikemukakan oleh Osborne dan Gaebler (1992) dalam konsep *Reinventing Government* dengan menyuntikan semangat wirausaha kedalam system administrasi publik. Birokrasi publik harus lebih menggunakan cara *sterring* (mengarahkan) daripada *rowing* (mengayuh). Dengan cara *Stering*, pemerintah tidak langsung bekerja memberikan pelayanan publik, melainkan sedapat mungkin menyerahkan kemasyarakatan. Peran Negara lebih sebagai fasilitator

atau supervisor penyelenggara urusan publik. Model birokrasi yang hierarkis-formalistis menjadi tidak lagi relevan untuk menjawab problem publik di era global.

Konsep Osborne dan Gaebler diatas sejalan dengan pendapat Denhardt dan Denhardt (2003), yang menjelaskan bahwa ide atau prinsip dasar paradigma NPM terdiri atas :

- (a) Mencoba menggunakan pendekatan bisnis di sektor publik.
- (b) Penggunaan terminology dan mekanisme pasar, dimana hubungan antara organisasi publik dan *customer* dipahami sebagaimana transaksi yang terjadi di pasar.
- (c) Administrator publik ditantang untuk dapat menemukan atau mengembangkan cara baru yang inovatif untuk mencapai hasil atau memprivatisasi fungsi-fungsi yang sebelumnya dijalankan pemerintah.
- (d) *Steer not row* artinya birokrat/PNS tidak mesti menjalankan sendiri tugas pelayanan publik, apabila dimungkinkan fungsi itu dapat dilimpahkan ke pihak lain melalui system kontrak atau swastanisasi.
- (e) Menekankan akuntabilitas pada *customer* dan kinerja yang tinggi, restrukturisasi birokrasi, perumusan kembali misi organisasi, perampingan prosedur, dan desentralisasi dalam pengambilan keputusan.

2.5. Pergeseran Paradigma Manajemen Organisasi Pemerintah Daerah

Secara garis besar, organisasi dimaknai dari tiga sudut pandang, yakni (1) sebagai wadah bagi aktivitas untuk melaksanakan kegiatan (Handayaniingat: 1991:

42), (2) sebagai proses pembagian kerja sekelompok individu yang saling berhubungan dan bekerjasama untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan. Dalam hal ini, Allen (1984:57) mengemukakan organisasi sebagai proses menentukan dan mengelompokkan kerja yang akan dijalankan, menentukan dan mendelegasikan tanggung jawab dan wewenang, serta menetapkan suatu kerangka relasi dalam rangka memungkinkan personil organisasi bekerja sama secara lebih efektif untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi. (3) sebagai alat untuk mencapai tujuan. Pendirian suatu organisasi karena ada tujuan-tujuan yang ingin dicapai melalui tindakan-tindakan dan pengaturan yang dilakukan melalui kesepakatan-kesepakatan. Dan kesepakatan-kesepakatan itu bisa dilaksanakan apabila dijalankan dengan kerjasama. Kerjasama menjadikan suatu kerja/kegiatan organisasi lebih ringan, efektif, efisien, dan optimal dalam pencapaian tujuan organisasi.

Kemampuan organisasi untuk menjalankan operasionalnya dan mencapai tujuan dapat diketahui melalui analisis dan pengukuran berdasarkan kriteria efektivitas organisasi. Steers (1985: 206) mengemukakan lima kriteria pengukuran efektivitas organisasi, yakni: (1) produktivitas, (2) kemampuan beradaptasi dan fleksibilitas, (3) kepuasan kerja, (4) kemampuan berlabapencarian sumber dana.

Sementara itu dalam perspektif yang lebih umum, baik untuk organisasi berorientasi laba maupun nirlaba, Gibson, et al dalam Siagian (2000: 33) mengemukakan tujuh (7) kriteria efektivitas organisasi, yakni:

- Kejelasan tujuan yang hendak dicapai,
- Kejelasan strategi pencapaian tujuan,

- Proses analisis dan perumusan kebijakan yang mantap,
- Perencanaan yang matang,
- Penyusunan program yang tepat,
- Ketersediaan sarana prasana yang memadai,
- Sistem pengawasan dan pengendalian yang konstruktif (*progresive learning process*).

Naisbit dan Aburden menyatakan bahwa di era milenial terjadi pergeseran paradigma organisasi, Usmara (2002:137) mencatat fenomena pergeseran itu sebagai berikut:

- Pergeseran dari masyarakat industri menjadi masyarakat informasi;
- Pergeseran dari penggunaan banyak tenaga kerja manusia menjadi lebih banyak menggunakan hasil-hasil teknologi (mekanisasi);
- Pergeseran dari orientasi ekonomi nasional menjadi ekonomi global;
- Pergeseran dari perencanaan jangka pendek menjadi perencanaan jangka panjang;
- Pergeseran dari organisasi yang bersifat sentralistik menjadi bersifat desentralisasi.

Dari sisi manajemen, Alvin Toffler (dalam Usmara 2002: 138-139) menjelaskan pergeseran paradigma (*paradigm shifting*) tersebut dengan menggunakan ilustrasi gelombang perubahan kedua (*second wave*) menuju perubahan gelombang ketiga (*third wave*) yang mencakup fenomena:

- Perubahan dari sifat organisasi hirarki menjadi jejaring (*network*);

- Pergeseran dari institusi formal (pemerintah) yang dominan menentukan keputusan menjadi inisiatif individu/kelompok/swasta (*empowerment*);
- Pergeseran dari gaya kerja organisasi yang kaku menjadi lebih fleksibel;
- Perubahan tolak ukur kapasitas organisasi dari stabilitas menjadi kemampuan organisasi untuk beradaptasi terhadap perubahan;
- Pergeseran dari orientasi kepemimpinan yang dogmatis ke arah kepemimpinan yang bervisi;
- Pergeseran orientasi karyawan dari untuk memperoleh rasa aman, pengejaran status, dan pangkat menjadi motif pengembangan diri dan prestasi;
- Pergeseran orientasi kerja dari penyelesaian tugas/pekerjaan ke arah membangun sesuatu yang baru;
- Pergeseran kultur organisasi dari menghindari masalah/risiko menjadi keberanian menghadapi masalah/risiko;
- Pergeseran orientasi organisasi dari *self-sufficiency* ke arah saling ketergantungan (*interdependency*)

Permasalahan dan tantangan yang makin kompleks yang dihadapi organisasi pada masa kini dan di masa mendatang menuntut organisasi swasta dan pemerintah untuk menguji kembali asumsi-asumsi tradisional, paradigma, dan teori-teori perihal organisasi, struktur, dan cara mereka beroperasi.

Wendy M. William and Lana T. Yang in Sternberg (1999: 374) menyatakan bahwa persaingan yang meningkat dalam iklim bisnis saat ini telah memaksa organisasi

untuk menguji kembali asumsi teori tradisional tentang struktur dan operasi organisasi. Prosedur tradisional untuk merutinkan proses penyelesaian masalah melalui penggunaan sistem hierarkis dan birokratis ditantang dan terbukti tidak efisien. Agar tetap kompetitif, bisnis tidak lagi dapat mengikuti formula preseden yang telah teruji waktu; mereka harus mampu menghasilkan dan menerima inovasi yang identik dengan kreativitas dalam konteks organisasi.

Konsep organisasi tradisional yang terlalu menekankan kontrol, stabilitas, dan *self-sufficiency*, birokrasi berlapis, dan berorientasi (sekadar) melaksanakan tugas-tugas berdampak pada terhambatnya proses kemunculan ide-ide kreatif dan inovasi dalam organisasi. Jacques (1990) menyimpulkan bahwa struktur dan hierarki tradisional kurang memungkinkan mereka terdorong untuk mengembangkan kreativitas.

Organisasi pemerintah, diasumsikan sebagai suatu lembaga yang ditata dan dijalankan. Asumsi ini memberi tekanan pada struktur dan proses. Dalam konteks organisasi tradisional, asumsi pada aspek struktur berkaitan dengan elemen: (a) kebutuhan adanya sistem komite, (b) pembagian unit kerja (*departementalism*), dan (c) pengendalian terpusat (sentralisasi). Sementara pada aspek proses (*ways of working*) memuat suatu set asumsi: (a) bisa berdiri sendiri (*autonomy*), (b) keseragaman, (c) kontrol langsung, (d) profesionalisme, dan (e) akuntabilitas formal (*formalities of accountability*) (Leach, 2010: 17-18).

Dampak dari asumsi-asumsi tentang organisasi itu (organisasi tradisional) pada konteks organisasi pemerintah daerah menjadikannya berciri: (a) administratif, (b)

koordinatif, (c) keseragaman, (d) hirarki, (e) serta kontrol berjenjang (*span of control*). Hal inilah yang menurut Leach menyebabkan kebanyakan organisasi pemerintah daerah menjadi tidak fleksibel dan cenderung *status quo*, baik dalam inovasi struktur organisasi maupun dalam hal cara-cara beroperasinya (Leach, 2010: 27-33)

Untuk memperbaiki daya saing, Indonesia harus memiliki birokrasi yang dinamis, bukan birokrasi yang hirarkis. Ciri-ciri birokrasi yang dinamis antara lain memiliki fleksibilitas tinggi, kapabilitas yang baik, adaptif terhadap perubahan, serta berbudaya unggul.

Fleksibilitas yang tinggi dicerminkan dengan proses bisnis yang sederhana, struktur organisasi yang ramping dan berbasis kinerja, yakni dari berbasis pokok kerja ke arah hasil dan dampak atau *performance based organizationa structure*. Artinya setiap organisasi unit atau instansi pemerintah harus dapat menunjukkan secara langsung peran dan kontribusinya dalam pencapaian terget indikator kinerja pemerintah. Jika tidak, unit atau organisasi pemerintah bisa dihapuskan.

Birokrasi yang kapabel harus memiliki kemampuan berpikir ke depan dalam jangka panjang, membuat inovasi dan perubahan, serta kemampuan mengukur kemajuan dan capaiannya. Saat birokrasi hirarkis berbasis peraturan perundang-undangan (*rules based bureaucracy*) para aparatur sipil negara (ASN) terikat dengan struktur yang ada dan juga harus berhadapan dengan berbagai peraturan yang sangat kaku.

Untuk persoalan ini, konsep desentralisasi pemerintahan harus diikuti dengan review komprehensif terhadap berbagai peraturan pemerintah, provinsi, dan daerah sehingga tidak terjadi tumpang tindih.

Penguatan daya saing pada konteks birokrasi tidak cukup dengan pemangkasan pada struktur birokrasi. Pemerintah harus memperkuat kualitas kebijakan publik. Problem birokrasi kita dalam hal ini adalah ketidakmampuan membuat kebijakan berbasis data, informasi, dan pengetahuan untuk suatu kebijakan yang dipersiapkan untuk jangka panjang. Oleh sebab itu, dibutuhkan ASN yang mampu mempersiapkan kebijakan publik yang baik. Pemangkasan eselon dengan demikian bukanlah agenda tunggal, karena harus diikuti dengan berbagai perubahan lain.

Kedua, mempersiapkan jabatan fungsional dengan pola karir dan insentif yang jelas. *Ketiga*, melakukan pemetaan nasional tentang kebutuhan jabatan fungsional sehingga para ASN tidak hanya bekerja pada lingkungan lamanya, tetapi bisa disebarkan ke berbagai kementerian, lembaga, dan juga pemda. Dengan demikian, program pemangkasan eselonisasi juga akan mengurangi *silo mentality* dan ego sektoral. *Keempat*, mempersiapkan manajemen perubahan.

Tantangan bagi pemerintah daerah adalah keberanian untuk memunculkan kreativitas dan inovasi dalam hal manajemen layanan publik dan cara-cara menjalankan kerjanya. *Creativity is the ability to produce work that is both novel (original; unexpected) and appropriate (useful; adaptive concerned task constraints)* (Lubart 1994).

Kanter (1988: 172) menyatakan bahwa inovasi akan mudah muncul pada organisasi yang memiliki ciri: (a) mempunyai struktur yang integratif (*have an integrative structure*), (b) menekankan keragaman—lawan dari keseragaman (*uniformity*); (*emphasize diversity*), (c) memiliki struktur-struktur yang terkoneksi dengan baik di dalam maupun ke luar organisasi; (*have multiple structural linkages inside and outside organization*), (d) memiliki sejumlah teritori yang bersingungan/beririsan; (*have intersecting territories*), (e) memiliki kepercayaan dan apresiasi kolektif terhadap bakat-bakat istimewa; (*have collective pride and faith in people's talents*); and (f) berorientasi pada cara kerja kolaboratif dan kerja tim; (*emphasize collaboration and teamwork*).

Dalam konteks pengendalian karhutla di daerahnya, pemerintah daerah—dengan merefleksi pada kerja dan kinerja pengendalian karhutla yang belum optimal, dituntut berani mengambil inisiatif inovasi dalam manajemen publik dan kebijakan.

Aldrich dan Marsden (1988) dalam “*Network and Organization: Structure, Form, and Action*” (Nitin & Eccles, 1992) menyatakan bahwa pendekatan solutif terhadap permasalahan yang berkaitan dengan pelayanan publik dan penanganan langsung yang memerlukan aksi kolektif dapat dilakukan dengan melaksanakan transformasi pada level disain organisasi: “*Organizational design is a solution to problem. As a purposive social system that directs concerted collective action toward a common goal.*”

Berdasarkan paparan teoritik perkembangan organisasi dan manajemen pemerintahan di bagian terdahulu, terindikasi bahwa banyak pakar organisasi dan

manajemen yang mengajukan pandangan bahwa organisasi dan manajemen pemerintah hendaknya bergeser dan beradaptasi ke arah paradigma organisasi dan manajemen publik modern. Basis argumentasi dari dorongan ke arah perubahan paradigma tersebut karena pendekatan dan cara-cara kerja dunia telah berubah, baik dalam pendekatan dan cara menghasilkan produk maupun layanan dan jasa.

Konsep seperti, *self-sufficiency (independency)*, misalnya, dalam pelayanan publik harus ditinjau ulang, bahkan ditinggalkan. Sebagaimana dinyatakan Leach (1994: 68), “*Local Authorities are no longer self-sufficient organization*”; pemerintahan lokal tidak lagi sebagai organisasi yang independen (harus mngesampingkan ego sektoral). Cara “kerja dunia” telah bergerak ke arah interdependensi, kooperasi, dan kolaborasi. Selanjutnya ke depan, makin sulit bagi organisasi pemerintah untuk bertindak sebagai penyedia layanan tunggal.

Perihal pergeseran cara kerja (operasi) dan dikaitkan dengan produktivitas dan efisiensi dipaparkan dengan baik oleh Adam Smith (1937) melalui ilustrasi perubahan dari *master pin maker* ke model pabrikasi (*pin factory*) yang membagi kerja dalam divisi/bagian per bagian, dan lalu bergeser lagi ke arah *automatic machinery* dengan masuknya mesin-mesin produksi otomatis. Selanjutnya perubahan cara kerja dunia dijelaskan lebih visioner oleh Naisbit dan Toffler yang memaparkan revolusi cara kerja dunia. Stephen Goldsmith (1946) dalam *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector* juga berpandangan bahwa organisasi pemerintah hendaknya bergerak (berubah) ke pendekatan dan cara operasional berbasis jejaring dalam jejaring.

2.6. Jejaring Antar Organisasi (*Inter-organizational Network*)

Dalam penelitian ini pendekatan jejaring antar organisasi mengarah kepada perspektif bekerja secara jejaring dan di dalam jejaring (*work with and within network*) sebagaimana yang dikemukakan oleh Agranof (2007) dan pendekatan *Whole of Government* (LAN, 2017). Kedua pendekatan ini setelah peneliti cermati memiliki kedekatan dan tujuan ke arah yang sama, seperti kerjasama kolaboratif, *coupling*, *share and joint program*, *joint action*, dan *funding adjustment* yang akan meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Dalam perspektif bekerja secara jejaring dan di dalam jaringan (*work with and within network*) sangat lekat dengan coupling. Konsep *coupling* sering disebut dengan istilah *interorganizational coupling*. Suatu konsep yang berbasis asumsi bahwa sejumlah organisasi memiliki kedekatan (keterkaitan/kesamaan) dan relasi yang erat di antara mereka sehingga memungkinkan kedua belah pihak atau beberapa organisasi membangun *link* atau join kerja pada suatu bidang yang sama atau bidang kerja yang berdekatan. Praktik *coupling* sering berlaku pada bidang manufaktur berkaitan dengan suplai yang harus dipenuhi oleh sejumlah pihak/organisasi penyuplai. Grup atau kelompok penyuplai ini kemudian dapat membangun suatu relasi jejaring inter-organisasi dalam rangka memenuhi permintaan jenis suplai dan kostumer/klien yang sama.

Konsep dasar *coupling* inilah yang di kemudian menjadi dasar pengembangan model operasional dari *inter-organizational network*. Ada tiga aspek yang harus dipenuhi jika model *coupling* dapat ditingkatkan ke arah *inter-organizational network*: *Pertama*, harus ada suatu hal kedekatan yang menjadi basis organisasi-organisasi akan

mau terkoneksi bersama (*grouping*). Misalnya, karena mereka bergerak pada bidang yang sama dan memiliki fungsi atau kepentingan yang sama/serupa.

Kedua, adanya sejumlah organisasi saling bergantung dan jaringan kerja yang ekstensif pada taraf tertentu mendorong (mengharuskan) organisasi-organisasi itu membangun perikatan/join kerja. Join kerja dalam jaringan pada interes yang sama itu dapat saja berwujud badan, komisi, UPTD, atau SKPD/OPD (pada sektor swasta: paguyuban, asosiasi, afiliasi, atau aliansi).

Ketiga, aspek yang berkaitan dengan taraf formalitas atau informalitas dalam perikatan anggota organisasi. Dalam sejumlah kasus, dapat saja diadakan kontrak formal di antara organisasi dalam hubungan saling ketergantungan mereka yang informal.

Konsep kerja dalam jejaring dan secara jejaring menemukan momentumnya manakala model *coupling* (kelompok/anggota) mencapai taraf kesalingtergantungan yang tinggi dengan intensitas kelekatan (koneksi) dan keterhubungan antar organisasi makin meningkat. Misalnya, oleh sebab organisasi-organisasi dalam jejaring itu memiliki ketergantungan pada sumber dana yang sama atau sebab mempunyai satu kepentingan yang sama terhadap keberhasilan atau terhadap permasalahan yang mereka hadapi. Semakin tinggi level kesalingtergantungan dan *interest* mereka, semakin terbuka jalan bagi perikatan organisasi-organisasi itu menuju kooperasi yang secara eksplisit disebut dengan *network* atau jejaring kerja (Leach, 2007: 66).

Penggunaan istilah ‘jejaring’ adalah untuk menunjukkan adanya ikatan antara para aktor dalam suatu sistem sosial. Ikatan dapat berupa; antar-perorangan, antar-

organisasi, atau bahkan antar-negara. Ikatan tersebut dapat didasarkan pada otoritas, pertukaran ekonomi, pertukaran informasi, atau apa pun yang membentuk dasar dari sebuah relasi. Penggunaan lain dari istilah 'jejaring' mengacu pada model baru pada organisasi yang dimaksudkan untuk kemudahan-kemudahan dalam mencapai tujuan organisasi. Istilah '*network*' untuk menggambarkan kerjasama grup yang terdiri dari tiga atau lebih anggota organisasi legal yang untuk menjalankan perikatan kerjasama untuk mencapai bukan saja tujuan masing-masing, namun juga tujuan/target/sasaran kolektif.

Model *network* telah dikembangkan secara intensif oleh S. Goldsmith dan WD. Eggers (2004) dalam buku mereka berjudul *Governing by Network: The New Shape of The Public Sector*. Mereka menyatakan bahwa pemberian pelayanan publik dan penyelesaian masalah publik dapat dilakukan dengan memanfaatkan jejaring yang ada, baik secara vertikal maupun horizontal. Mereka melihat bahwa dengan adanya hambatan birokrasi saat ini, dengan semakin mampunya sektor swasta dan non pemerintah, perkembangan teknologi yang pesat, dan tuntutan masyarakat yang semakin kompleks, maka pemberian pelayanan publik dan pemecahan masalah publik dapat dilakukan dengan memanfaatkan jejaring yang ada, baik secara horizontal maupun vertikal. Hal ini tentu akan mendorong fleksibilitas, desentralisasi, dan inovasi melalui pelibatan banyak pihak, sementara pemerintah dapat berkonsentrasi pada pengembangan misi utamanya.

Brass et al. (2004) mendefinisikan sebuah jejaring sebagai "sekumpulan simpul dan himpunan ikatan yang mewakili beberapa hubungan, atau kurangnya hubungan,

antara simpul". Pengertian ini dikritik oleh Provan et al (2007) yang melihat bahwa dalam pengertian tersebut hanya menunjukkan bahwa isi hubungan antara simpul dan definisi tersebut terlampau luas. Provan et al. (2007) juga mengkritik definisi *network*/jejaring para ahli misalnya Alter & Hage (1993); Jones, Hesterly, & Borgatti (1997) yang dianggap agak sempit mendefinisikan jejaring sebagai konstelasi organisasi yang bergabung melalui pembentukan kontrak atau kesepakatan sosial (dalam Provan et al. 2007, hal.3).

Provan et al.(2007) kemudian mendefinisikan jejaring antar organisasi sebagai keseluruhan jejaring yang terdiri dari beberapa organisasi yang terkait melalui hubungan multilateral. Seluruh jejaring dilihat di sini sebagai satu kelompok dari tiga atau lebih organisasi yang terhubung dengan cara yang memfasilitasi pencapaian tujuan bersama. Menurut Provan et al (2007) anggota jejaring dapat dihubungkan oleh banyak jenis koneksi dan arus, seperti informasi, materi, sumber keuangan, layanan, dan dukungan sosial. Koneksi mungkin informal dan benar-benar berbasis kepercayaan atau lebih formal, seperti melalui kontrak atau peraturan.

Kerja kooperatif melalui jejaring ini disadari oleh organisasi anggota jejaring kerja sebagai sesuatu yang penting yang akan memperkuat organisasi dan kegiatan organisasi secara komplementer. Jejaring kerja antar organisasi ini cenderung berbasis konsep resiprokal (*mutual advantage*) daripada dipandang sebagai arena kompetisi.

Terbentuknya jejaring antar organisasi sendiri dinilai memiliki siklus alamiah seperti sebuah evolusi otomatis dari perkembangan organisasi. Untuk mengenali evolusi dari jejaring antar-organisasi, berbagai penelitian dilakukan dengan menelusuri

perkembangan jejaring dari waktu ke waktu misalnya yang dilakukan Birdsell et al. (2003) tentang peran jejaring dalam meningkatkan dampak penelitian; Berry et al. (2004) agenda pembelajaran penelitian manajemen publik dengan belajar dari komunitas penelitian lain; Huerta et al. (2006) penggunaan jejaring untuk peningkatan penyampaian layanan kesehatan; Isett et al. (2011) memahami tujuan jejaring beasiswa administrasi publik; Provan et al. (2011) jejaring organisasi sektor publik dalam menginformasikan beasiswa dan praktik.

Agar terbentuk jejaring antar organisasi perlu menekankan pentingnya pengetahuan dan informasi antar organisasi yang akan bekerjasama. Pengetahuan tersebut akan menjadi bahan kalkulasi bagi tiap-tiap organisasi untuk menentukan mitra kerjasama. Pada dasarnya ada pengakuan bahwa kebutuhan untuk membentuk kerjasama antar jejaring disebabkan oleh kompleksitas persoalan yang tidak mungkin dihadapi oleh organisasi tunggal (Janice K. Popp et al. 2014: 57). Dalam gagasan ini, disyaratkan tentang pentingnya saling ketergantungan (*inter-dependence*) antar organisasi karena adanya persoalan bersama. Proses pembangunan jejaring/aliansi ini juga dihubungkan dengan pengalaman kerjasama sebelumnya karena ada aspek ketidakpastian akibat *moral hazard* yang diyakini akan berdampak pada biaya. Dengan demikian aktivitas dan proses membangun jejaring membutuhkan pertimbangan para pendahulu (*precursors*) dan konteks untuk menyeimbangkan pengembangan struktur dan proses jejaring. Organisasi masa depan haruslah memiliki fleksibilitas yang besar, komitmen kepada individu, memungkinkan kerja kelompok yang solid dan mewadahi keanekaragaman.

Hubungan antar organisasi dapat berbentuk *cooperation*, *collaboration* dan *coordination*. Di berbagai literatur istilah-istilah tersebut sering digunakan dan kadang-kadang masih sering dipertukarkan maknanya. Namun yang dapat dijadikan acuan bahwa jika hubungan tersebut sudah melibatkan tiga atau lebih pihak maka dikatakan sebagai jejaring (*network*). Keuntungan dari organisasi jejaring (*network*) menurut Kusdi (2009: 50) adalah sebagai berikut:

- Mendorong pertukaran informasi. Desain struktur jejaring biasanya didukung oleh perangkat TI yang canggih,
- Memudahkan mengambil keputusan. Mekanisme pengambilan keputusan dapat berlangsung secara *fragmentaris*. Artinya, tidak harus melakukan rapat, *brainstorming*, atau metode-metode koordinasi lainnya. Masing-masing unit mengelola keputusannya sendiri, dengan mengacu pada basis hubungan kontraktual yang telah disepakati,
- Memacu inovasi, pertukaran gagasan di antara elemen-elemen struktur Jejaring biasanya jauh lebih kaya dan beragam dibanding organisasi tradisional. Hal ini mendorong pada kreativitas dan berbagai inovasi, berdasarkan penggabungan atau modifikasi dari berbagai ide yang ada,
- Sangat fleksibel untuk mengikuti perubahan tren atau mode. Organisasi-organisasi yang membutuhkan kecepatan dalam penyesuaian tren atau mode, biasanya memetik manfaat yang lebih besar dari desain struktur jejaring.
- Dapat merespons kebutuhan-kebutuhan atau preferensi-preferensi konsumen yang bersifat lokal.

Sebagaimana dikemukakan di atas, bahwa selain menggunakan perspektif bekerja secara jejaring dan di dalam jaringan (*work with and within network*), dalam penelitian juga mengacu pada pendekatan *Whole of Government* (Perry dalam LAN, 2017). *Whole of Government* ((WoG) adalah sebuah pendekatan penyelenggaraan pemerintahan yang menyatukan upaya-upaya kolaboratif pemerintahan dari keseluruhan sektor dalam ruang lingkup koordinasi yang lebih luas guna mencapai tujuan-tujuan pembangunan kebijakan, manajemen program, dan pelayanan publik. Oleh karenanya WoG juga dikenal sebagai pendekatan *interagency*, yaitu pendekatan yang melibatkan sejumlah kelembagaan yang terkait dengan urusan-urusan yang relevan.

Pendekatan WoG ini sudah dikenal dan berkembang terutama di negara-negara *Anglo-Saxon* seperti Inggris, Australia dan Selandia Baru. Di Inggris, misalnya, ide WoG dalam mengintegrasikan sektor sektor ke dalam satu cara pandang dan sistem sudah dimulai sejak pemerintahan Partai Buruhnya Tony Blair pada tahun 1990-an dengan gerakan modernisasi program pemerintahan, dikenal dengan istilah “*joined-up government*” (Bissessar, 2009; Christensen & La egreid, 2006).

Di Australia, WoG dimotori oleh *Australian Public Service* (APS) dalam laporannya berjudul *Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges* pada tahun 2015. Sementara itu di Selandia Baru WoG juga dikembangkan melalui antara lain integrasi akunting pemerintahan, pengadaan barang dan jasa, ICT, serta sektor-sektor lainnya.

Pendekatan WoG di beberapa negara ini dipandang sebagai bagian dari respon terhadap ilusi paradigma *New Public Management* (NPM) yang banyak menekankan aspek efisiensi dan cenderung mendorong ego sektoral dibandingkan perspektif integrasi sektor. WoG merupakan pendekatan yang menekankan aspek kebersamaan dan menghilangkan sekat-sekat sektoral yang selama ini terbangun dalam model NPM. Bentuk pendekatannya bisa dilakukan dalam pelebagaan formal atau pendekatan informal.

Pada dasarnya pendekatan WoG mencoba menjawab pertanyaan klasik mengenai koordinasi yang sulit terjadi di antara sektor atau kelembagaan sebagai akibat dari adanya fragmentasi sektor maupun eskalasi regulasi di tingkat sektor. Sehingga WoG sering kali dipandang sebagai perspektif baru dalam menerapkan dan memahami koordinasi antar sektor.

Terdapat beberapa alasan yang menyebabkan mengapa WoG menjadi penting dan tumbuh sebagai pendekatan yang mendapatkan perhatian dari pemerintah.

Pertama, adalah adanya faktor-faktor eksternal seperti dorongan publik dalam mewujudkan integrasi kebijakan, program pembangunan dan pelayanan agar tercipta penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik. Selain itu perkembangan teknologi informasi, situasi dandinamika kebijakan yang lebih kompleks juga mendorong pentingnya WoG dalam menyatukan institusi pemerintah sebagai penyelenggara kebijakan dan layanan publik.

Kedua, terkait faktor-faktor internal dengan adanya fenomena ketimpangan kapasitas sektoral sebagai akibat dari adanya nuansa kompetisi antar sektor dalam

pembangunan. Satu sektor bisa menjadi sangat superior terhadap sektor lain, atau masing-masing sektor tumbuh namun tidak berjalan beriringan, melainkan justru kontraproduktif atau “saling melemahkan”. Masing-masing sektor menganggap bahwa sektornya lebih penting dari yang lainnya.

Perbedaan-perbedaan orientasi sektor dalam pembangunan bisa menyebabkan tumbuhnya ego sektoral (*silo mentality*) yang mendorong perilaku dan nilai individu maupun kelompok yang menyempit pada kepentingan sektornya. Dalam konteks kesatuan pembangunan dan negara, hal ini jelas merugikan, karena penguatan sektoral tanpa adanya nilai-nilai kesatuan hanya akan menyebabkan persaingan sektor yang kontra produktif terhadap tujuan-tujuan yang lebih besar atau yang berskala nasional. Menguat dan tumbuhnya sektor dalam perspektifnya masing-masing, diikuti dengan adanya pelembagaan dan ketentuan peraturan perundangan sektoral yang relatif mengabaikan tujuan bersama atau nasional dengan lebih mementingkan kepentingan sektoralnya. Regulasi terkait sektor menguat dan menajam di masing-masing sektor, bahkan di tingkat UU pun, sebagai payung hukum, banyak terjadi benturan-benturan kepentingan tadi.

Ketiga, khususnya dalam konteks Indonesia, keberagaman latar belakang nilai, budaya, adat istiadat, serta bentuk latar belakang lainnya mendorong adanya potensi disintegrasi bangsa. Dalam hal ini WoG menjadi penting, karena diperlukan sebuah upaya untuk memahami pentingnya kebersamaan dari seluruh sektor guna mencapai tujuan bersama. Sikap, perilaku, dan nilai yang berorientasi sektor harus dicairkan dan

dibangun dalam fondasi kebangsaan yang lebih mendasar, yang mendorong adanya semangat persatuan dan kesatuan.

Perbedaan masing-masing kategori terletak dari posisi masing-masing lembaga yang terlibat atau dilibatkan dalam WoG. Untuk *kategori koordinasi*, maka kelembagaan yang terlibat dalam pendekatan WoG tidak mengalami perubahan struktur organisasi. Sedangkan dalam *kategori integrasi*, kelembagaan yang terlibat mulai cair, dan terdapat penyamaan perencanaan jangka panjang serta kerjasama. Dalam kategori kedekatan dan pelibatan, kelembagaan menyatukan diri dalam wadah yang relatif lebih permanen.

Tabel 2.2 Kategori dan Tipe WoG

Kategori Hubungan	Tipe	Keterangan
Koordinasi	Penyertaan	Pengembangan strategi dengan mempertimbangkan dampak
Dialog	Pertukaran informasi	
<i>Jointplanning</i>	Perencanaan bersama, kerjasama sementara	
Integrasi	<i>Joint working</i>	Kolaborasi sementara
<i>Joint venture</i>	Perencanaan jangka panjang, kerjasama pada pekerjaan besar yang menjadi urusan utama salah satu peserta kerjasama	
Satelit	Entitas yang terpisah, dimiliki bersama, dibentuk sebagai mekanisme integratif.	
Kedekatan dan pelibatan	Aliansi strategis	Perencanaan jangka panjang, kerjasama pada isu besar yang

		menjadi urusan utama salah satu peserta kerjasama
<i>Union</i>	Unifikasi resmi, identitas masing-masing masih Nampak	
<i>Merger</i>	Penggabungan ke dalam struktur baru	

Sumber: diadaptasi Perry (2004: 6)

Praktik WoG dalam pelayanan publik dilakukan dengan menyatukan seluruh sektor yang terkait dengan pelayanan publik. Terdapat beberapa cara WoG yang dapat dilakukan, baik dari sisi penataan institusi formal maupun informal. Cara-cara ini sudah dipraktikkan oleh sejumlah negara, termasuk Indonesia pada level-level tertentu.

1. Penguatan koordinasi antar lembaga

Penguatan koordinasi dilakukan jika jumlah lembaga-lembaga yang dikoordinasikan masih memungkinkan (*manageable*). Biasanya, *span of control* atau rentang kendali yang rasional sangat terbatas, alternatifnya, mengurangi jumlah lembaga yang terlibat sehingga mendekati jumlah ideal untuk optimasi koordinasi. Jumlah lembaga yang rasional memungkinkan koordinasi dapat dilakukan lebih mudah dan optimal.

2. Membentuk lembaga koordinasi khusus

Pembentukan lembaga terpisah dan permanen dalam mengkoordinasikan sektor atau kementerian merupakan salah satu cara WoG. Lembaga koordinasi yang dibentuk ini biasanya diberikan status kelembagaan setingkat lebih tinggi, atau setara dengan kelembagaan yang dikoordinasikannya.

3. Membentuk gugus tugas

Gugus tugas merupakan bentuk koordinasi yang dilembagakan dan dijalankan di luar struktur formal dan bersifat tidak permanen. Pembentukan gugus tugas biasanya dipilih agar sumber daya yang terlibat dalam koordinasi sementara terlepas dari lingkungan/organisasi formalnya untuk berkonsentrasi pada tugas koordinasi antar/lintas organisasi.

4. Koalisi sosial

Koalisi sosial merupakan bentuk informal dari koordinasi antarsektor atau antarlembaga/organisasi, tanpa membentuk pelembagaan khusus dalam mengelola hubungan koordinasi tersebut. Koalisi sosial ini mendorong terjadinya penyamaan nilai dan persepsi tentang suatu hal, sehingga proses yang berlangsung menjadi koordinasi alamiah.

Jejaring antar organisasi menjadi sangat diperlukan dalam pengendalian karhutla, maka yang selanjutnya penting untuk dipertimbangkan adalah menyangkut stabilitas-fleksibilitas kelembagaan model jejaring birokrasi yang melibatkan banyak instansi pemerintah daerah. Dan jika pendekatan dan cara lama tidak lagi mampu menghadapi konteks permasalahan yang makin kompleks, maka tak ada pilihan bagi pemerintah daerah, kecuali mempertimbangkan secara serius ide transformasi pada ranah manajemen organisasi yang berbasis jejaring dan bekerja dalam dan secara jejaring (*work by and within network*).

Pemerintah daerah sudah semestinya dinamis dan tanggap terhadap pergeseran dan perubahan paradigma dalam *new public management*. Ketika suatu permasalahan terus terjadi, mereka seharusnya sigap mempertanyakan apa yang seharusnya (segera)

dilakukan. Dan ketika cara-cara lama tidak lagi relevan dalam menghadapi permasalahan, mereka harus segera mempertanyakan apa yang semestinya dilakukan kala cara-cara biasa tidak lagi ampuh, atau bersikap asertif perihal perubahan apa yang harus diambil. Pada konteks pengendalian karhutla di Pelalawan, pemerintah daerah semestinya berani menyadari bahwa cara-cara yang biasa dilakukan sudah tidak lagi sepenuhnya sanggup menghadapi permasalahan karhutla yang kompleks dan terus berulang di wilayahnya (*problem recognition*). Beberapa aspek yang perlu diperhatikan dalam jejaring antarorganisasi Antara lain:

2.6.1. Struktur Organisasi

Salah satu dimensi organisasional yang dianggap penting dan strategis dalam keberlangsungan suatu organisasi publik, baik pada yang sudah eksis maupun yang baru, adalah struktur.

Struktur organisasi merupakan susunan formal dan mekanisme tata kelola organisasi yang menggambarkan hubungan antar komponen, bagian-bagian, fungsi-fungsi, dan kegiatan-kegiatan serta posisi yang menunjukkan spesifikasi/spesialisasi kegiatan kerja. (Nogi, 2007: 158). Secara gamblang, struktur organisasi biasanya digambarkan dalam bentuk bagan.

Menurut Nogi (2007: 159) terdapat lima (5) aspek utama dalam struktur organisasi, yakni:

- Pembagian kerja yang bertanggung jawab atau satuan organisasi di bidang tertentu dari tugas atau pekerjaan organisasi.

- Pola hubungan dan wewenang yang menghubungkan semua komponen/bagian organisasi.
- Jenis pekerjaan (*tasks*), fungsi dan tanggung jawab yang berbeda.
- Penglompokan bagian-bagian kerja: bagan organisasi yang menunjukkan dasar pembagian kerja dalam kegiatan organisasi (pembagian fungsi, divisi/departementalisasi).
- Tingkat manajemen yang menunjukkan bagan sinkronisasi keseluruhan mekanisme kerja dan interelasi antar komponen, termasuk posisi masing-masing bagian.

Struktur organisasi merupakan sistem formal dari atura dan tugas serta hubungan otoritas mengenai bagaimana anggota organisasi berhubungan, bekerja sama, dan mendayakan sumber daya dalam rangka tujuan organisasi agar tercapai (Jones 1995: 12)

Menurut (Jones 1995: 77-78) ada tiga pendekatan pada struktur organisasi. *Pertama, pendekatan manajemen.* Pendekatan manajemen ini terbagi menjadi dua tipe, yakni struktur mekanistik dan organik. Struktur mekanistik bersifat sentralistik dengan otoritas pengambilan keputusan dari atas ke bawah secara hirarkis. Pendekatan mekanistik lazim ditemukan pada sistem pemerintah birokratis. Sementara struktur organik cenderung fleksibel. Anggota organisasi dapat berinisiatif, mengubah, dan beradaptasi terhadap konteks perubahan.

Kedua, pendekatan efektifitas pengambilan keputusan dan komunikasi. Pendekatan ini memiliki dua tipe, yakni struktur organisasi tinggi (vertikal) dan

struktur organisasi pipih (horizontal). struktur organisasi tinggi memiliki rantai komando bertingkat dan panjang. Akibatnya, pengambilan keputusan menjadi lebih lambat dan komunikasi dari atasan ke bawahan membutuhkan waktu lebih lama, serta berakibat pada kinerja dan respons organisasi. Pada struktur organisasi yang pipih, lapis hirarki lebih sedikit dan otoritas manajer dalam struktur organisasi lebih tinggi, sehingga memungkinkan respons yang lebih cepat (Jones 1995: 97).

Ketiga, *pendekatan spesialisasi dan koordinasi*. Pendekatan ini terbagi dalam tiga tipe: (1) struktur organisasi fungsional, (2) struktur organisasi divisional, dan (3) struktur organisasi matrik. Pendekatan ketiga ini cenderung berlaku pada organisasi pemerintah pada umumnya yang dicirikan dengan adanya *departementalisasi* atau pembagian dalam unit-unit dan sub-unit kerja yang menangani tugas-tugas tertentu.

Menurut Nogi (2007: 125), struktur yang lebih tepat untuk pengembangan lembaga atau organisasi pada konteks pemerintahan yang *good governance* dan bernuansa *civil society* adalah struktur organisasi yang organik. Hal ini karena struktur organik lebih fleksibel. Anggota organisasi dapat melakukan inovasi, sehingga organisasi bisa melakukan penyesuaian terhadap tantangan tugas dan perubahan dengan cepat.

Perihal strategi yang harus diterapkan dalam suatu organisasi, Chandler (1962) menyatakan bahwa strategi organisasi merupakan pendekatan yang diadopsi satu organisasi dalam rangka mencapai tujuannya dan jika satu organisasi ingin menjadi efektif, sudah seharusnya ada kesesuaian antara tujuan, strategi, dan strukturnya.

Menurut Chandler organisasi membutuhkan strategi sebab adanya fakta bahwa ada banyak faktor yang berpengaruh dan akan mempengaruhi capaian organisasi dan berkaitan dengan tindakan-tindakan yang dijalankan organisasi. Dari sisi manajemen, organisasi berhadapan dengan faktor-faktor tersebut. Dan oleh sebab itu, suatu organisasi perlu menyusun kerangka manajemen strategisnya (*Strategic management*).

Kerangka strategi itu dapat berubah karena ada perkembangan baru dari faktor-faktor eksternal dan perubahan konteks realitas permasalahan yang dihadapi. Kapasitas organisasi untuk beradaptasi dengan perubahan menjadi penting sebab apa yang selama ini sudah baik dijalankan, selanjutnya sangat mungkin tidak akan lagi relevan (Chandler, dalam Leach 1994).

Bentuk struktur organisasi pada umumnya berbeda-beda serta memiliki keunggulan dan kelemahan masing-masing. Berdasarkan hubungan yang ada pada organisasi menurut Hasibuan (2010:150) terdapat lima jenis bentuk struktur utama organisasi, bentuk struktur organisasi tersebut dapat dibedakan sebagai berikut :

a. Bentuk Organisasi Lini (*Line Organization*)

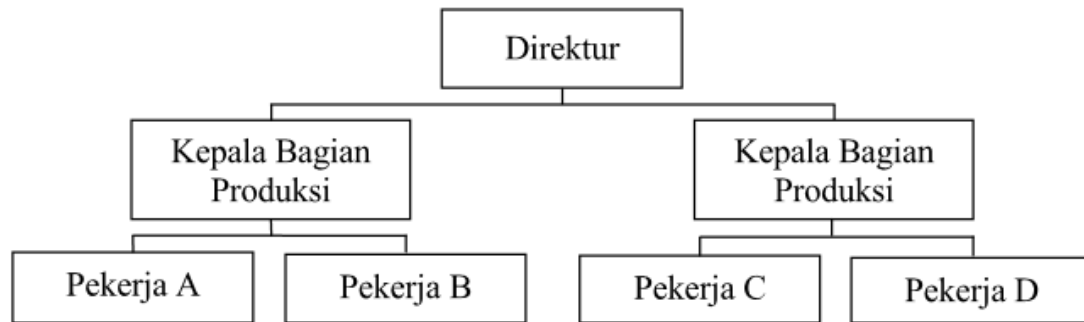
Organisasi lini ini diciptakan oleh Henry Fayol, dalam tipe organisasi lini terdapat garis wewenang, kekuasaan yang menghubungkan langsung secara vertikal dari atasan ke bawahan.

Ciri-ciri organisasi lini adalah : 1) Organisasinya relatif kecil dan sederhana. 2) Hubungan antara atasan dengan bawahan masih bersifat langsung melalui garis wewenang terpendek. 3) Pucuk pimpinan biasanya pemilik perusahaan dan merupakan satu-satunya sumber kekuasaan, keputusan dan kebijakan dari organisasi. 4) Jumlah

karyawan relatif sedikit dan saling mengenal. 5) Tingkat spesialisasinya belum begitu tinggi dan alat-alatnya tidak beraneka macam. 6) Pucuk pimpinan merupakan satu-satunya sumber kekuasaan, keputusan, dan kebijaksanaan dari organisasi. 7) Masing-masing kepala unit mempunyai wewenang dan tanggung jawab penuh atas segala bidang pekerjaan yang ada didalam unitnya.

Keunggulannya : 1) Kesatuan pimpinan dan azas kesatuan komando tetap dipertahankan sepenuhnya. 2) Garis komando dan pengendalian tugas, tidak mungkin terjadi kesimpangsiuran karena pimpinan langsung berhubungan dengan karyawan. 3) Proses pengambilan keputusan, kebijaksanaan, dan instruksi-instruksi berjalan cepat. 4) Pengawasan melekat (*waskat*) secara ketat terhadap kegiatan-kegiatan karyawan dapat dilaksanakan. 5) Kedisiplinan dan semangat kerja karyawan umumnya baik. 6) Koordinasi relatif mudah dilaksanakan. 7) Rasa solidaritas dan *esprit de crop* para karyawan pada umumnya tinggi, karena masih saling mengenal.

Kelemahannya : 1) Tujuan pribadi pucuk pimpinan dan tujuan organisasi seringkali tidak dapat dibedakan. 2) Adanya kecenderungan pucuk pimpinan bertindak secara otoriter/diktator. 3) Maju mundurnya organisasi bergantung kepada kecakapan pucuk pimpinan saja, karena wewenang menetapkan keputusan, kebijaksanaan, dan pengendalian dipegang sendiri. 4) Organisasi secara keseluruhan terlalu bergantung pada satu orang. 5) Kaderisasi dan pengembangan bawahan kurang mendapatkan perhatian, karena mereka tidak diikutsertakan dalam perencanaan, pengambilan keputusan, dan pengendalian. 6) Rencana, keputusan, kebijaksanaan dan pengendalian relatif kurang baik, karena adanya keterbatasan (*limits factor*) manusia.



Sumber : Hasibuan (2010:151)

Gambar 2.1 Bentuk Struktur Organisasi Lini

Keterangan :

Wewenang lini (*Line authority*) = _____

b. Bentuk Organisasi Lini dan Staf (*Line and Staff Organization*)

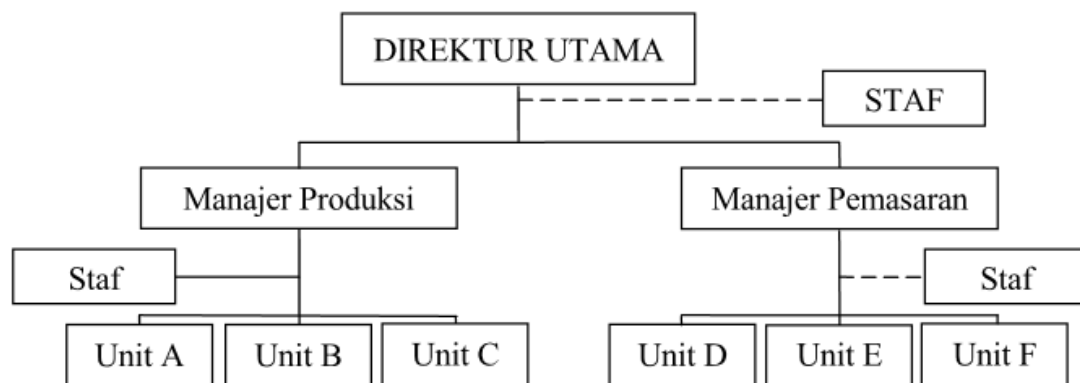
Bentuk organisasi lini dan staf pada dasarnya merupakan kombinasi dari organisasi lini dan organisasi fungsional. Asas kesatuan komando tetap dipertahankan dan pelimpahan wewenang berlangsung secara vertikal dari pucuk pimpinan kepada pimpinan dibawahnya. Pucuk pimpinan tetap sepenuhnya berhak menetapkan keputusan, kebijaksanaan, dan merealisasikan tujuan perusahaan. Dalam membantu kelancaran tugas pimpinan, ia mendapat bantuan dari para staf. Tugas para staf hanya memberikan bantuan, pemikiran saran-saran, data, informasi, dan pelayanan kepada pimpinan sebagai bahan pertimbangan untuk menetapkan keputusan dan kebijaksanaannya.

Ciri-ciri organisasi lini dan staf : 1) Pucuk pimpinan hanya satu orang dan dibantu oleh para staf. 2) Terdapat dua kelompok wewenang, yaitu wewenang lini dan

wewenang staf. 3) Kesatuan perintah tetap dipertahankan, setiap atasan mempunyai bawahan tertentu dan setiap bawahannya hanya mempunyai seorang atasan langsung. 4) Organisasinya besar, karyawannya banyak dan pekerjaannya bersifat kompleks. 5) Hubungan antara atasan dengan para bawahannya tidak bersifat langsung. 6) Pimpinan dan para karyawan tidak semuanya saling mengenal. 7. Spesialisasi yang beraneka ragam diperlukan dan digunakan secara optimal.

Keunggulannya : 1) Asas kesatuan pimpinan tetap dipertahankan, sebab pimpinan tetap berada dalam satu tangan saja. 2) Adanya pengelompokan wewenang, yaitu wewenang lini dan wewenang staf. 3) Adanya pembagian tugas dan tanggung jawab yang jelas antara pimpinan, staf dan pelaksana. 4) Pimpinan mempunyai bawahan tertentu, sedang bawahan hanya mempunyai seorang atasan tertentu saja. 5) Bawahan hanya mendapat perintah dan memberikan tanggung jawab kepada seorang atasan tertentu saja. 6) Pelaksanaan tugas-tugas pimpinan relatif lebih lancar, karena mendapat bantuan data, informasi, saran-saran, dan pemikiran para stafnya. 7) Asas the right man in the right place lebih mudah dilaksanakan. 8) Organisasi ini fleksibel dan luwes, karena dapat diterapkan pada organisasi besar maupun kecil, organisasi perusahaan maupun organisasi sosial. 9) Kedisiplinan dan moral karyawan tinggi, karena tugas-tugasnya sesuai dengan keahliannya. 10) Keuntungan dari spesialisasi dapat diperoleh seoptimal mungkin. 11) Koordinasi relatif mudah dilaksanakan, karena sudah ada pembagian tugas yang jelas. 12) Bakat karyawan yang berbeda-beda dapat dikembangkan, karena mereka bekerja sesuai dengan kecakapan dan keahliannya. 13) Perintah dan pertanggungjawaban melalui garis vertikal terpendek.

Kelemahannya : 1) Kelompok pelaksana sering bingung untuk membedakan perintah atau bantuan nasihat. 2) Solidaritas dan esprit de corp karyawan kurang, karena tidak saling mengenal. 3) Persaingan kurang sehat sering terjadi, sebab setiap unit atau bagian menganggap tugas-tugasnyalah yang terpenting.



Sumber : Hasibuan (2010:153)

Gambar 2.2 Bentuk Struktur Organisasi Lini dan Staf

Keterangan :

Wewenang lini (*Line authority*) = _____

Wewenang staf (*Staff authority*) = - - - - -

c. Bentuk Organisasi Fungsional

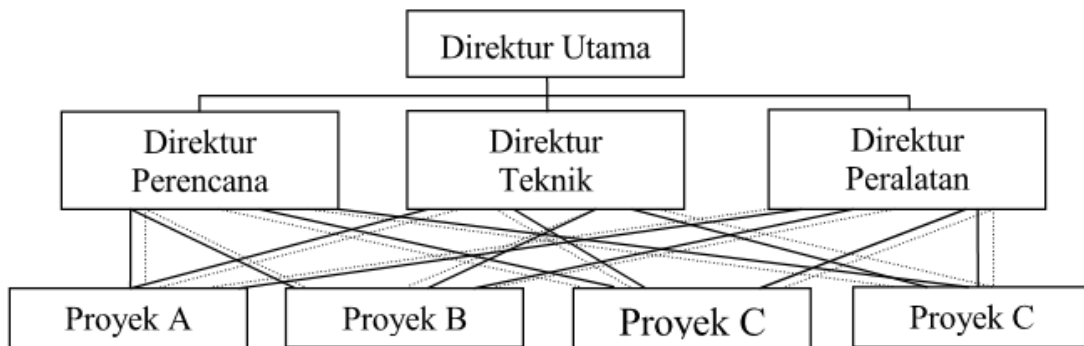
Diciptakan oleh F.W. Taylor, bentuk organisasi ini disusun berdasarkan sifat dan macam pekerjaan yang harus dilakukan. Pada tipe organisasi ini, masalah pembagian kerja mendapat perhatian yang sungguh-sungguh, pembagian kerja didasarkan pada “spesialisasi” yang sangat mendalam dan setiap pejabat hanya mengerjakan suatu tugas atau pekerjaan sesuai dengan spesialisasinya.

Ciri-ciri organisasi fungsional : 1) Pembagian tugas secara tegas dan jelas dapat dibedakan. 2) Bawahan akan menerima perintah dari beberapa orang atasan. 3)

Penempatan pejabat berdasarkan spesialisasinya. 4) Koordinasi menyeluruh biasanya hanya diperlukan pada tingkat atas. 5) Terdapat dua kelompok wewenang, yaitu lini dan fungsional.

Keunggulannya : 1) Spesialisasi karyawan dapat dikembangkan dan dimanfaatkan secara optimal. 2) Keuntungannya adanya spesialisasi dapat diperoleh seoptimal mungkin. 3) Para karyawan akan terampil dibidangnya masing-masing. 4) Efisiensi dan produktivitas dapat ditingkatkan. 5) Solidaritas, moral dan kedisiplinan karyawan yang mengerjakan pekerjaan yang sama tinggi. 6) Direktur utama tugasnya ringan, karena para direkturnya adalah spesialis di bidangnya masing-masing.

Kelemahannya : 1) Para bawahan sering bingung karena mendapat perintah dari beberapa atasan. 2) Pekerjaan kadang-kadang sangat membosankan karyawan. 3) Para karyawan sulit mengadakan alih tugas (*tour of duty = tour of area*), 4) Karyawan terlalu mementingkan bidangnya atau spesialisasinya, sehingga koordinasi secara menyeluruh sulit dilakukan. 5) Sering terjadi solidaritas kelompok yang berlebihan, sehingga dapat menimbulkan pengkotakan ikatan karyawan yang sempit akibat spesialisasi yang mendalam, kecuali mengikuti pelatihan terlebih dahulu. 6) Karyawan terlalu mementingkan bidangnya atau spesialisasinya, sehingga koordinasi secara menyeluruh sulit dilakukan. 7) Sering terjadi solidaritas kelompok yang berlebihan, sehingga dapat menimbulkan pengkotakan ikatan karyawan yang sempit.



Sumber : Hasibuan (2010:157)

Gambar 2.3 Bentuk Organisasi Fungsional

Keterangan :

Wewenang lini (*Line authority*) = _____

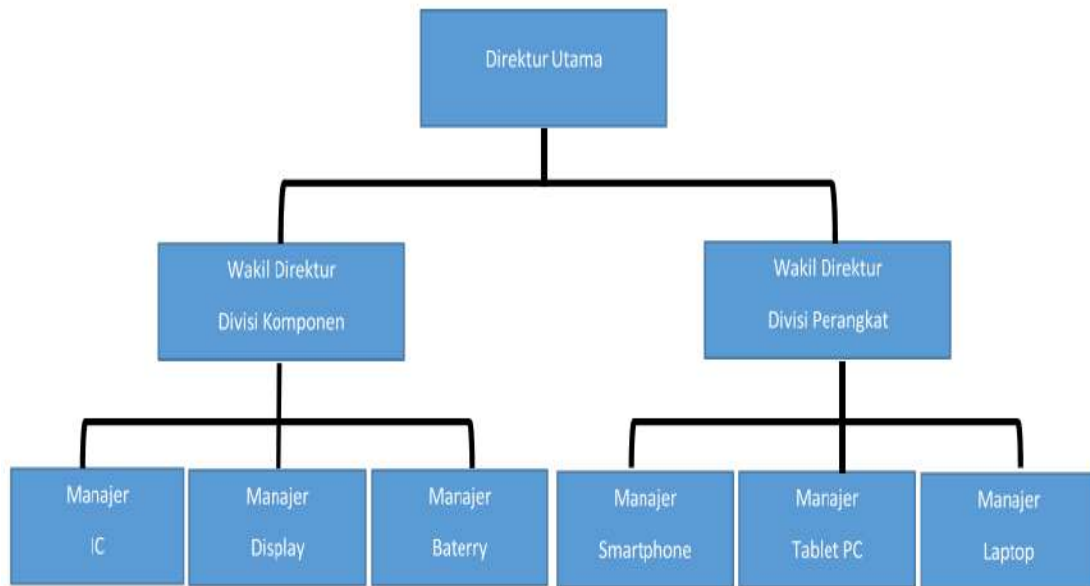
Wewenang fungsional (*Functional authority*) =

d. Bentuk Organisasi Divisional

Pada dasarnya, struktur organisasi berbentuk organisasi divisional ini dibuat berdasarkan pengelompokan sesuai kriteria khusus. Misalnya saja melalui pengelompokan pelayanan, letak geografis hingga segmentasi pasar yang ada. Dalam model ini, setiap divisi akan merancang dan membuat struktur organisasi secara mandiri.

Beberapa keunggulan dari struktur organisasi divisional di antaranya adalah pengelolaan yang dapat berjalan lebih baik antar departemen maupun divisi, sehingga sangat cocok diterapkan untuk divisi yang kerap kali mengalami perubahan lingkungan yang cepat. Lalu, struktur organisasi divisional juga memiliki kelemahan dalam praktiknya. Adapun kelemahan ini biasanya pada koordinasi yang cukup buruk dan sumber daya divisi yang kurang. Selain itu, kepentingan divisi akan lebih penting di

atas kepentingan perusahaan. Terjadinya persaingan divisi pun cukup tinggi dan rentan memunculkan masalah baru. Adapun contoh dan gambar dari struktur organisasi perusahaan ini adalah sebagai berikut:



Sumber: Hasibuan (2010)

Gambar 2.4
Bentuk Organisasi Divisional

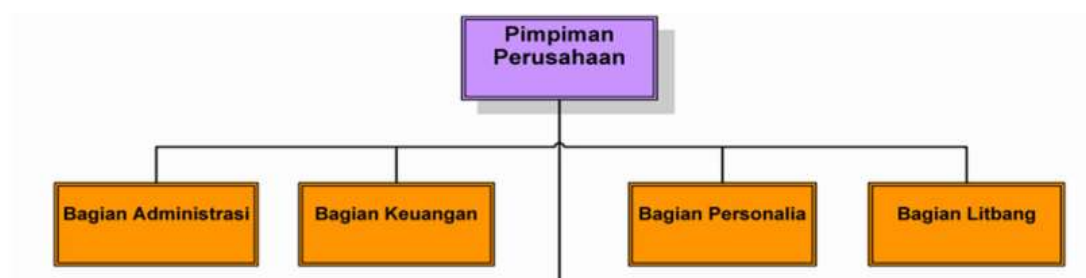
e. Bentuk Organisasi Hybrid

Merupakan struktur organisasi yang memadukan beberapa bentuk di atas. Ini didorong oleh kebutuhan tertentu perusahaan . ini dapat membuat organisasi lebih fleksibel dan dapat merespon perubahan secara cepat. Struktur organisasi hybrid adalah gabungan dari struktur organisasi fungsional dan divisional yang bertujuan untuk memanfaatkan keunggulan keduanya sehingga dapat mencapai kinerja dan kontrol yang efektif sekaligus efisien demi tercapainya pertumbuhan organisasi yang minim hambatan.

Pada figur di atas, dapat dilihat bahwa struktur organisasi hybrid memiliki 2 kelebihan yaitu: 1) Mendefinisikan seorang pekerja jauh lebih spesifik dalam peran dan tanggung jawabnya. Tim pemasaran A secara spesifik bekerja untuk pemasaran proyek A, dan begitu juga dengan anggota tim lainnya yang memiliki deskripsi pekerjaan masing-masing. 2) Membuat peran dan tanggung jawab setiap anggota tim menjadi begitu jelas, dan tentu saja akan membawa ritme kerja yang progresif ketika diiringi dengan pekerja yang tepat dan mampu.

Kendati demikian, struktur organisasi hybrid juga memiliki kekurangan, antara lain: 1) Komunikasi antar anggota tim maupun antar tim yang kurang baik dan terkoordinasi akan memicu timbulnya konflik dan *double work*, yang justru menjadi lawan dari kelebihan struktur organisasi hybrid itu sendiri, yakni kinerja yang efektif dan efisien. 2) Terjadi kebingungan mengenai proses pengambilan keputusan, yang menyebabkan setiap anggota tim memiliki dua otoritas: manajer departemen dan manajer proyek.

Meskipun memiliki kekurangan, struktur organisasi hybrid tetap menarik untuk diterapkan di dalam sebuah organisasi. struktur organisasi hybrid memberi harapan baru, di mana pertumbuhan dan kontrol yang berjalan beriringan biasanya sangat sulit untuk terjadi. Beberapa kekurangan yang sudah disebutkan pun bisa diminimalisir dengan cara memberikan *Standard Operating Procedure* (SOP) yang jelas kepada setiap anggota tim sehingga komunikasi dan pengambilan keputusan bisa terkoordinasi dengan lebih baik, sehingga risiko *work inefficiency* dapat dikurangi.



Sumber: Hasibuan (2010)

Gambar 2.5
Bentuk Organisasi Hybrid

2.6.2. Koordinasi Antar Organisasi

Wehmeyer dalam Sukrismanto (2012: 31) mengatakan bahwa jejaring inter-organisasi (*interorganizational network*) sangat ditentukan oleh koordinasi. Koordinasi pada hakikatnya adalah upaya memadukan (mengintegrasikan), serta menyelaraskan berbagai kepentingan dan kegiatan yang saling berkaitan, yang bertujuan untuk tujuan serta sasara bersama tercapai. Koordinasi harus dilakukan mulai dari proses perumusan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan hingga pengawasan dan pengendalian.

Menurut Malone dalam Sukrismanto (2012: 31):

“Koordinasi adalah mengelola ketergantungan di antara kegiatan-kegiatan (managing dependencies among activities). Mekanisme koordinasi adalah mekanisme pengelolaan ketergantungan. Ketergantungan itu terdiri atas tiga bentuk dasar, yaitu; aliran (flow dependencies), berbagi (sharing dependencies), dan kecocokan (fit dependencies). Flow dependencies muncul ketika satu aktivitas menghasilkan sumber daya yang akan digunakan oleh aktivitas lain. Sharing dependencies terjadi ketika berbagai aktivitas menggunakan sumberdaya yang sama, dan fit dependencies terjadi ketika berbagai aktivitas menghasilkan suatu sumber daya tunggal.”

Dalam koordinasi terdapat peranan-peranan yang harus dimainkan oleh masing-masing organisasi yang terlibat. Terdapat lima peranan koordinasi (*coordination roles*), yaitu: (1) *network coach*, yang bertanggungjawab atas pengelolaan gerbang (*entry management*), pengembangan infrastruktur dan pemantapan hubungan antara rekan-rekan, (2) *broker*, yang menangani manajemen hubungan pelanggan dan tugas-tugas pasar lainnya, (3) *task manager*, yang mengonfigurasi rantai nilai tertentu (*specific value chain*), (4) *project manager*, yang bertanggungjawab atas transaksi pesanan, manajemen proses dan perencanaan, dan (5) *auditor* yang menangani aspek-aspek kompetisi, terutama manajemen konflik. Koordinasi dan ketergantungan merupakan konsep kunci kerja sama (*cooperation*).

Koordinasi antar organisasi merupakan faktor kunci dalam model jejaring antarorganisasi. Pada dasarnya setiap organisasi memiliki tujuan masing-masing yang spesifik. Dengan demikian, koordinasi merupakan fungsi yang mempertemukan tujuan-tujuan masing-masing organisasi tersebut. Kimberley Roussin Isett dan Keith G. Provan (2005) dalam artikelnya yang berjudul “*The Evolution of Dyadic Interorganizational Relationships in a Network of Publicly Funded Nonprofit Agencies*”, menjelaskan bahwa kebanyakan studi tentang jejaring inter-organisasi berkembang pada sektor swasta dimana berdasarkan kajian para ilmuwan, faktor kepercayaan berperan sangat penting. Untuk jejaring di sektor publik dan sektor non profit, kemitraan berlansung di dalam sebuah lingkungan yang difasilitasi di mana struktur tata kelola sering dicover oleh organisasi mitra. Pada model jejaring atau kemitraan ini, struktur tata kelola berfungsi sebagai mekanisme kontrol dan panduan

untuk membantu terciptanya sistem produktivitas yang sesuai dengan tema atau tujuan bersama (Isett & Provan, 2005, hal. 149-150). Pada sektor publik, dapat dikatakan bahwa koordinasi Inter-organisasi melekat pada struktur tata kelola.

Pada dasarnya, dalam paper mereka tersebut, Isett dan Provan menekankan bahwa ada perbedaan pada hubungan diadik yang terbentuk pada lembaga/organisasi publik dengan yang berlangsung pada sektor swasta/pasar karena pengaruh struktur dan proses yang berbeda. Struktur dan proses pada lembaga pemerintahan terkait dengan pembiayaan oleh dana pemerintah dan aspek peraturan. Dengan demikian, organisasi di sektor publik berpotensi mengalami turbulensi yang lebih besar daripada organisasi sektor swasta. Besarnya turbulensi tersebut disebabkan oleh pengalihan prioritas pendanaan terus dan siklus pemilu/pilkada yang mengganggu operasi di lembaga-lembaga saat peralihan kepemimpinan terjadi, penunjukan kepala badan baru, dan mengubah kontrak/perjanjian yang ada (Bozeman 1987; Galaskiewicz 1985; Mueller 1996). Perubahan ini dapat menciptakan kebutuhan yang kuat untuk pengembangan dan, terutama, pemeliharaan kemitraan yang stabil.

Pada konteks jejaring, koordinasi antar organisasi dapat berupa koordinasi operasional, teknis dan administratif. Koordinasi dapat bersifat formal maupun informal. Koordinasi Inter-organisasi secara formal biasanya berdasarkan Surat Keputusan (SK) atau peraturan formal yang dibentuk untuk menjadi landasan hukum Jejaring Inter-organisasi tersebut. Koordinasi informal biasanya terjalin antar agen dari organisasi-organisasi yang berbeda dalam jejaring antar organisasi, tanpa perlu adanya kontrak (Isett dan Provan, 2005, hal. 156). Bersifat informal karena tidak ada keharusan

yang bersifat eksplisit atau berbasis kontrak. Koordinasi informal biasanya lebih merupakan kesepakatan antar para agen. Koordinasi formal dan informal juga berelasi pada faktor kepercayaan. Koordinasi antara organisasi yang bersifat formal biasanya berlangsung karena adanya aturan formal, sementara koordinasi informal menunjukkan bahwa level kepercayaan antara organisasi yang sudah lebih dalam terjadi. Kombinasi koordinasi antar organisasi secara formal dan informal sangat mungkin terjadi karena faktor-faktor yang lebih kompleks yang merupakan konsekuensi sebagai organisasi pemerintahan. koordinasi Inter-organisasi sendiri merupakan sebuah kajian penting dalam jejaring antar organisasi yang juga terkait dengan bagaimana jejaring Inter-organisasi tersebut bisa lebih efisien dan efektif menyelesaikan persoalan yang menjadi mandat mereka bersama, misalnya untuk penanggulangan kebakaran hutan dan lahan.

Dalam konteks organisasi sektor publik (pemerintahan), sebagaimana yang akan dibahas dalam disertasi ini, menurut Soeharyo dan Effendy (2009: 103-105) koordinasi pada kegiatan pemerintahan dibedakan atas; (1) koordinasi hierarkis, yaitu koordinasi secara vertikal antara pimpinan dengan anggota, (2) koordinasi fungsional, koordinasi yang dijalankan oleh satu pejabat terhadap pejabat lainnya ataupun satu instansi dengan instansi lainnya, yang memiliki tugas yang saling berkaitan berdasar atas fungsionalisasi.

Soeharyo dan Effendy (2009: 105-106) menambahkan beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam koordinasi diantaranya:

- Koordinasi harus sudah dimulai pada saat perumusan kebijakan,

- Perlu ditentukan secara jelas satuan kerja atau siapa yang akan secara fungsional berwenang dan bertanggungjawab atas suatu masalah,
- Pejabat dan instansi yang berwenang dan bertanggungjawab secara fungsional menangani suatu masalah memiliki kewajiban untuk memprakasai terselenggarakannya koordinasi,
- Perlu kejelasan wewenang, tanggung jawab dan tugas instansi yang terkait,
- Perlu dirumuskan program kerja organisasi secara jelas, yang memperlihatkan keserasian kegiatan di antara satuan-satuan kerja,
- Perlunya penetapan prosedur dan tata cara pelaksanaan koordinasi,
- Perlu dikembangkan konsultasi timbal balik dan komunikasi guna terciptanya kesatuan bahasa dan kerjasama,
- Koordinasi semakin efektif bila pejabat yang memiliki kewajiban untuk melakukan koordinasi memiliki kemampuan kepemimpinan dan kredibilitas yang tinggi,
- Perlu dipilih sarana yang paling tepat dalam pelaksanaan koordinasi.

2.6.3. Konsistensi Program

Kajian PLOD UGM dan Apeksi (2008: 6) tentang model kerjasama antar daerah menyatakan bahwa dalam hal membangun sebuah kerjasama, terdapat unsur-unsur antara lain interaksi dan kesamaan tujuan. Pendekatan *network* ditawarkan sebagai alternatif kerjasama yang terbaik karena dalam jaringan atau *network*, para aktor berada

dalam hubungan yang sederajat, adanya kesamaan paham, adanya saling ketergantungan dan saling keterkaitan.

Dengan demikian, dalam relasi jejaring ini terjadi proses saling memahami satu sama lain, saling berbagi informasi satu sama lain, secara bersama-sama mengidentifikasi masalah serta merencanakan aksi guna menyelesaikan masalah bersama (Goss, Sue. 2001 dalam PLOD UGM dan Apeksi, h.2).

Dalam konteks *inter-organizational network* sebagai model pengendalian karhutla, kesamaan tujuan inter-organisasi tidak lain tidak bukan adalah pengendalian masalah kebakaran hutan dan lahan. Pengendalian karhutla meliputi pencegahan, penyelesaian/pemadaman, dan pemulihan. Dan agar dapat solid sebagai sebuah *network*, pengendalian karhutla harus menjadi program yang dijalankan secara konsisten bagi masing-masing organisasi dalam jejaring inter-organisasi. Dengan demikian, konsistensi program yang terintegrasi dapat membuat semua organisasi saling terkait dan saling mengalami ketergantungan. Sehingga upaya untuk merencanakan aksi untuk mengatasi masalah karhutla dalam jejaring inter-organisasi untuk pengendalian karhutla bisa terlaksana dengan baik.

Perwujudan *network* dapat terjadi melalui tahap yang ditawarkan PLOD dan Apeksi (2001:10) bahwa pada awalnya terjadi *information networks* dimana pertukaran informasi inter-organisasi dapat berlangsung. Pertukaran informasi dalam jejaring yang berlangsung secara intensif dan terintegrasi, akan semakin membangun soliditas jejaring, dengan kata lain pada tahap ini telah tercapai *development networks* ini. Setelah jejaring terbangun dan makin solid, berlangsung maka akan terwujud *outreach*

network, dimana terjadi penyesuaian dan adopsi program antar organisasi dalam jejaring itu sendiri. Selanjutnya pada tahap akhir, terjadilah *action network* dimana program aksi direncanakan dan dijalankan bersama. Bentuk ini merupakan bentuk yang paling solid dari perwujudan *interorganizational network*.

Dengan demikian, kesesuaian atau konsistensi program merupakan salah satu aspek penting untuk dapat terbangunnya jejaring inter-organisasi dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Konsistensi ini merupakan syarat di mana organisasi-organisasi terkait berada pada suatu frekuensi yang sama dalam merencanakan tindakan/aksi dan mengatasi masalah kebakaran hutan dan lahan bersama-sama sebagai sebuah jejaring inter-organisasi. Konsistensi program dapat berarti pula bahwa organisasi-organisasi telah mencapai kesepahaman mengenai tantangan permasalahan dan merumuskan tujuan kolektif mereka.

2.6.4. Perencanaan dan Operasional

Dalam kajian antar organisasi, terdapat teori dan perspektif yang berfokus pada aktor individu atau organisasi. Pandangan-pandangan ini, sering disebut *egosentris*, berkaitan dengan upaya untuk menjelaskan bagaimana keterlibatan individu atau organisasi dalam jejaring yang mempengaruhi tindakan dan hasilnya (Provan, Fish and Sydow, 2008, hal.4). Di sisi lain, ada dilema yang muncul dalam studi tentang jejaring yaitu pertanyaan bahwa apakah perlu mempertimbangkan jejaring sebagai sebuah bentuk organisasi yang unik karena organisasi sudah tertanam dalam ‘jejaring’

hubungan sosial dan ekonomi mereka yang lebih luas (Granovetter, 1985; Podolny and Page, 1998 dalam Provan et al, 2007, hal. 3).

Provan et al (2008) memandang bahwa sangat dibutuhkan upaya untuk membedakan jejaring sebagai perspektif (analisis jejaring sosial sebagai metodologi dan hanya menangkap keterpaduan aktivitas organisasi apa pun) dan jejaring sebagai bentuk tata kelola. Untuk itu, Provan et al (2008) menawarkan definisi jejaring antarorganisasi yang mencakup keseluruhan jejaring yang terdiri dari beberapa organisasi yang terkait melalui hubungan multilateral. Seluruh jejaring dilihat sebagai sekelompok (tiga atau lebih organisasi) yang terhubung dengan cara yang memfasilitasi pencapaian tujuan bersama. Definisi yang ditawarkan berupa hubungan antar anggota jejaring terutama non hierarkis, dan masing-masing organisasi seringkali memiliki otonomi operasi yang substansial. Secara umum, keseluruhan jejaring dibatasi hanya dengan melibatkan organisasi-organisasi yang saling berinteraksi untuk meraih tujuan bersama.

Teori egosentris atau teori tingkat organisasi dapat membantu menjawab pertanyaan seperti (a) apa dampak ikatan diadik atau jejaring terhadap kinerja organisasi, (b) jenis tautan mana yang paling menguntungkan atau paling tidak menguntungkan bagi anggota jejaring individu, (c) Posisi jejaring mana yang paling berpengaruh atau paling tidak berpengaruh, dan (d) bagaimana posisi organisasi dalam jejaring mungkin bergeser dari waktu ke waktu dalam menanggapi perubahan di dalam dan di luar jejaring. Dengan demikian, upaya untuk melakukan standarisasi

perencanaan dan operasional merupakan kunci untuk menjaga soliditas jejaring antar organisasi agar tetap bisa berkerja maksimal.

Point-point di atas membuka pengertian tentang dinamika yang berangsur di dalam jejaring. Untuk itu diperlukan sebuah upaya atau kebijakan yang mampu menjaga keberlangsungan atau soliditas jejaring. Untuk sektor publik atau *government*, perencanaan merupakan hulu dari berbagai kebijakan, dengan demikian standarisasi pada proses perencanaan atas organisasi-organisasi (SKPD/badan) yang terlibat dalam jejaring pengendalian kebakaran hutan dan lahan adalah salah satu kunci guna memungkinkan jejaring bekerja secara efektif dalam melakukan pengendalian karhutla.

Perencanaan dan operasional selaras dengan asumsi perspektif yang diajukan oleh Provan et al (2008) bahwa sebuah jejaring melibatkan banyak organisasi yang bekerja sama menuju tujuan yang lebih atau kurang umum dan bahwa keberhasilan satu organisasi jejaring mungkin penting atau tidak penting bagi keberhasilan keseluruhan jejaring dan kelompok pelanggan atau kliennya. Sehingga, preferensinya adalah optimalisasi keseluruhan jejaring meskipun harganya mahal untuk memaksimalkan *node* atau kelompok *node* dalam jejaring. Optimalisasi keseluruhan jejaring dapat diterjemahkan dalam bentuk standarisasi program perencanaan.

Pada konteks perkembangan manajemen publik di era ini yang mengarah ke paradigma jejaring (*network*), pemerintah daerah (*local government*) tidak lagi dapat mengandalkan pendekatan manajemen organisasi lama dalam tata organisasinya yang cenderung menekankan orientasi *self-sufficiency*, departementalisasi, hirarkial, *rigid*

control, dan stabilitas internal. Pemerintah daerah (*local authority*) akan semakin bergantung kepada sumber-sumber daya lain dan kerja kooperatif dalam meningkatkan fungsi layanan publiknya, dan harus menyadari bahwa implementasi kebijakan hanya mungkin dijalankan apabila melibatkan pihak-pihak lain secara interdependen, berkelompok (*grouping/coupling*), serta melalui/di dalam jejaring (*within networking*).

Paparan teoritik dan bahasan kemungkinan legalitas formal yang disajikan, peneliti menarik benang merah sebagai berikut:

- Adanya penerimaan realitas bahwa pelaksanaan pengendalian kebakaran hutan dan lahan yang selama ini berlangsung dipandang belum optimal, belum terintegrasi, belum efisien dan efektif sebagaimana yang diharapkan. Dan bahwa fokus pengendalian karhutla masih berada konsentrasi kerja pemadaman api, belum secara berimbang pada segi pencegahan, pemulihan, dan penindakan.
- Aspirasi perbaikan sistemik tersebut mengarah kepada pendekatan pengendalian karhutla yang melibatkan dan mensinergikan banyak pihak menuju model jejaring dan jejaring (*network*) berciri: kooperatif, partisipatif, profesional, kolaboratif, responsif, strategis, memiliki program serta kewenangan yang jelas, pendanaan yang jelas, dan terwadahi dalam bentuk organisasi operatif yang legal. Hal-hal tersebut merujuk pada kebutuhan inovasi organisasi dan manajemen dalam pengendalian karhuta.

2.7. Faktor-Faktor Penentu Jejaring Antar Organisasi

Setiap organisasi berhadapan dengan dua jenis lingkungan, yaitu lingkungan internal dan lingkungan eksternal. Organisasi laksana metafora '*organisme*'. Maka ketika membayangkan organisasi sebagai organisme makhluk hidup, maka pada saat yang sama kita membayangkan lingkungan. Mengenai hal ini muncul dua perbedaan pendapat. Pendekatan modern; memisahkan atau membedakan organisasi dengan lingkungannya. Dan sebagian lagi –dengan pendekatan post modern menganggap bahwa organisasi dan lingkungan tidak bisa dipisahkan. Kemudian hal tersebut melahirkan gagasan bahwa untuk keterkaitan organisasi dengan lingkungannya, dapat dilakukan dengan dua cara. Pertama, melalui keterkaitan satu organisasi dengan organisasi-organisasi lain (jejaring antar organisasi atau *interorganizational network*). Kedua, analisis lingkungan umum (*general environment*), yaitu menganalisis lingkungan termasuk juga pihak-pihak/aktor-aktor yang berada dalam jejaring tersebut (*stakeholders*).

Pembahasan mengenai aktor-aktor yang terlibat (*stakeholder*) sangat erat kaitannya dengan studi terhadap perumusan kebijakan. Hal pertama yang dibahas dalam jejaring kebijakan adalah aktor, yang meliputi persepsi, interaksi dan institusi para aktor. Aktor kebijakan publik bisa disebut juga sebagai *stakeholders*. Administrasi publik mengadopsi istilah *stakeholders* dari teori ekonomi. Konsep awal *stakeholders* dalam ekonomi adalah seseorang yang mempunyai uang atau properti lainnya yang menjadikan pemiliknya sangat berpengaruh.

Stakeholders atau aktor di dalam organisasi publik dapat bersifat resmi ataupun tidak resmi. Aktor resmi yaitu aktor internal birokrasi pemerintah (legislatif, yudikatif

dan legislatif). Aktor tidak resmi atau aktor eksternal birokrasi yaitu massa dan kelompok *think thank* (Winarno, 2002: 84).

Setiap aktor mempunyai suatu tujuan di mana tujuan tersebut akan berinteraksi dengan tujuan aktor lain, yang mana interaksi tersebut dapat berupa kesepahaman dan dukungan dan dapat juga berupa pertentangan. Konsep pemerintahan daerah yang demokratis partisipatif dengan melibatkan *stakeholders* bukan hanya sekedar menumbuhkan partisipasi *stakeholders* tetapi juga harus menumbuhkan kerjasama di antara *stakeholders* itu sendiri atau jejaring kebijakan dalam perumusan kebijakan telah menjadi suatu kebutuhan bagi organisasi publik demi tercapainya otonomi, efisiensi, politik dan demokrasi.

Di dalam *stakeholders analysis* juga memahami posisi dari masing-masing *stakeholders* dengan tetap menghormati tujuan dan hasil yang diinginkan. Sedangkan *stakeholders management* adalah dimaksudkan bahwa pendekatan terhadap *stakeholders* harus menyesuaikan kondisi *stakeholders*. Lebih lanjut lagi, Viney (dalam Suwitri2011: 69) menjelaskan bahwa aktor atau *stakeholders* dapat dipilah ke dalam 4 kategori yaitu: (a) primer; aktor dengan pengaruh tinggi. untuk merekrut aktor kategori ini adalah dengan cara *partner*, (b) sekunder; aktor dengan pengaruh yang tinggi tetapi tingkat kepentingan rendah dan untuk merekrut aktor kategori ini yaitu dengan cara *consult*, (c) sekunder kedua atau tersier yaitu aktor dengan pengaruh yang rendah tetapi memiliki kepentingan yang tinggi, untuk merekrut aktor kategori ini dengan cara *inform*, (d) aktor ketiga atau kwarter, yaitu aktor dengan pengaruh dan kepentingan yang rendah, untuk merekrut aktor kategori ini dengan cara *control*.

David Viney dalam Suwitri (2011: 69) memetakan *stakeholders* menjadi dua, yaitu *stakeholders analisys* dan *stakeholders management*, yang membedakan antara pengaruh dan kepentingan dari masing-masing *stakeholders* individu maupun *stakeholders* kelompok. Pengaruh diartikan sebagai besarnya tindakan yang dapat dilakukan *stakeholders* dalam suatu kegiatan. Pengaruh juga menjadi tolok ukur atas seberapa besar kekuasaan *stakeholders*. Howlett dan Ramesh menyebutkan (1995: 125) bahwa jejaring kebijakan akan terwadahi dalam organisasi, organisasi ini sering disebut subsistem kebijakan. Howlett dan Ramesh menyebut subsistem kebijakan ini dibangun dari *sub-government* yaitu kelompok-kelompok dalam masyarakat dan aktor pemerintah yang berinteraksi secara rutin dengan pola tetap. Aktor dalam alternatif kebijakan disebut analis kebijakan, organisasi yang mewadahi disebut subsistem kebijakan, dan karena perannya membantu pemerintah maka disebut *sub-government*. Hubungan antara pemerintah dengan kelompok kepentingan dalam masyarakat itulah yang disebut jejaring kebijakan.

Menurut Sabatier dalam Suwitri (2011: 63), hal yang mendasari koalisi para aktor dalam jejaring kebijakan adalah berhubungan atas dasar kepercayaan pada pencapaian tujuan. Munculnya nilai kepercayaan antara aktor privat dan publik dalam semua level organisasi pemerintah, muncul pada saat menyusun kebijakan.

Faktor penentu pola jejaring organisasi dalam sistem kepercayaan yang melandasi hubungan antar aktor (Howlett dan Ramesh, 1995 : 125) adalah *External factors*. Dan yang termasuk *external factors* dalam sebuah pola jejaring kebijakan yaitu sistem kepercayaan yang terbentuk dari faktor-faktor yang relatif mudah berubah,

meliputi legal otoritas (regulasi), jumlah pendukung (lingkungan politik), nilai-nilai budaya (lingkungan sosial budaya), keahlian (SDM), pendapat umum, teknologi (sarana prasarana), sistem kepercayaan dan uang/anggaran. Dimana beberapa faktor eksternal ini yang akan digunakan oleh peneliti untuk menganalisis dan mendiskripsikan faktor penentu jejaring organisasi dalam pengendalian karhutla di kabupaten Pelalawan Provinsi Riau.

2.7.1. Regulasi

Disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang dimaksud dengan “asas legalitas” adalah bahwa penyelenggaraan administrasi pemerintahan mengedepankan dasar hukum dari sebuah Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Pemerintah menggunakan peraturan kebijakan sebagai dasar hukum dalam pelaksanaan kebijakan. Peraturan kebijakan memiliki substansi dan kekuatan mengikat yang tidak berbeda dengan peraturan perundang-undangan.

Regulasi adalah konsep abstrak pengelolaan sistem yang kompleks sesuai dengan seperangkat aturan dan tren. Dalam pemerintahan, biasanya peraturan berarti ketentuan perundang-undangan yang didelegasikan yang dirancang oleh para ahli untuk menegakkan peraturan.

2.7.2. Lingkungan Politik

Pada era reformasi seperti sekarang, sesungguhnya peran partai politik masih sangat terbatas pada penempatan kader-kader politik pada jabatan-jabatan politik tertentu. Itupun, masih belum mencerminkan kesungguhannya dalam merekrut kader

politik yang berkualitas, berdedikasi, dan memiliki loyalitas serta komitmen yang tinggi bagi perjuangan menegakkan kebenaran, keadilan, dan kesejahteraan bagi rakyat banyak. Banyak terjadi fenomena yang cukup ganjil, dimana anggota DPRD di beberapa daerah tidak menjagokan kadernya, tetapi justru memilih kader lain yang belum dikenal dan belum tahu kualitas profesionalismenya, kualitas pribadinya, serta komitmennya terhadap nasib rakyat yang diwakilinya.

Proses untuk memenangkan seorang calon pejabat politik tidak berdasarkan pada kepentingan rakyat banyak dan bahkan juga tidak berdasarkan kepentingan partai, tetapi masih lebih diwarnai dengan motivasi untuk kepentingan yang lebih bersifat pribadi atau kelompok. Meskipun tidak semua daerah mengalami hal semacam ini, namun fenomena buruk yang terjadi di era reformasi sangat memprihatinkan. Dalam kondisi seperti itu, tentu saja pembinaan, penyiapan, dan seleksi kader-kader politik sangat boleh jadi tidak berjalan secara memadai.

Budaya politik merupakan produk dari proses pendidikan atau sosialisasi politik dalam sebuah masyarakat. Dengan sosialisasi politik, individu dalam negara akan menerima norma, sistem keyakinan, dan nilai-nilai dari generasi sebelumnya, yang dilakukan melalui berbagai tahap, dan dilakukan oleh bermacam-macam agen, seperti keluarga, saudara, teman bermain, sekolah (mulai dari taman kanak-kanak sampai perguruan tinggi), lingkungan pekerjaan, dan tentu saja media massa, seperti radio, TV, surat kabar, majalah, dan juga internet. Proses sosialisasi atau pendidikan politik Indonesia tidak memberikan ruang yang cukup untuk memunculkan masyarakat madani (*civil society*). Yaitu suatu masyarakat yang mandiri, yang mampu mengisi

ruang publik sehingga mampu membatasi kekuasaan negara yang berlebihan. Masyarakat madani merupakan gambaran tingkat partisipasi politik pada takaran yang maksimal.

2.7.3. Lingkungan Sosial dan Budaya

Sosial budaya terdiri dari dua kata yaitu sosial dan budaya. Sosial berarti segala sesuatu yang berhubungan dengan masyarakat sekitar. Sedangkan budaya berasal dari kata bodhya yang artinya pikiran dan akal budi. Budaya juga diartikan sebagai segala hal yang dibuat manusia berdasarkan pikiran dan akal budinya yang mengandung cinta dan rasa. Jadi kesimpulannya adalah sosial budaya merupakan segala hal yang diciptakan manusia dengan pikiran dan budinya dalam kehidupan bermasyarakat.

Nilai sosial adalah segala sesuatu yang dianggap baik dan benar, yang diidamkan masyarakat. Agar nilai-nilai social itu dapat tercipta dalam masyarakat, maka perlu diciptakan norma sosial dengan sanksi-sanksi sosial. Nilai sosial merupakan penghargaan yang diberikan masyarakat kepada segala sesuatu yang baik, penting, luhur, pantas, dan mempunyai daya guna fungsional bagi perkembangan dan kebaikan hidup bersama. Berikut ini definisi nilai sosial menurut pendapat para ahli.

a. Alvin L. Bertrand

Nilai adalah suatu kesadaran yang disertai emosi yang relative lama hilangnya terhadap suatu objek, gagasan, atau orang.

b. Robin Williams

Nilai sosial adalah hal yang menyangkut kesejahteraan bersama melalui konsensus yang efektif di antara mereka, sehingga nilai-nilai sosial dijunjung tinggi oleh banyak orang.

c. Young

Nilai sosial adalah asumsi-asumsi yang abstrak dan sering tidak disadari tentang apa yang benar dan apa yang penting.

d. Clyde Kluckhohn

Dalam bukunya 'Culture and Behavior', Kluckhohn menyatakan bahwa yang dimaksud dengan nilai bukanlah keinginan, tetapi apa yang diinginkan. Artinya nilai bukan hanya diharapkan, tetapi diusahakan sebagai suatu yang pantas dan benar bagi diri sendiri dan orang lain.

e. Woods

Sosial budaya dapat memberikan dampak- dampak tersendiri bagi bagi masyarakat sekitar. Dampak ini dapat berupa positif dan negatif. Dampak positifnya bisa berupa: Sebagai pedoman dalam hubungan antara manusia dengan komunitas atau kelompoknya. Sebagai simbol pembeda antara manusia dengan binatang. Sebagai petunjuk atau tata cara tentang bagaimana manusia harus berperilaku dalam kehidupan sosialnya. Sebagai modal dan dasar dalam pembangunan kehidupan manusia. Sebagai suatu ciri khas setiap kelompok manusia. Sementara dampak negatifnya adalah: menimbulkan kerusakan lingkungan dan kelangsungan ekosistem alam, mengakibatkan adanya kesenjangan sosial yang kemudian menjadi penyebab munculnya penyakit-penyakit sosial, termasuknya tingginya tingkat kriminalitas,

mengurangi bahkan dapat menghilangkan ikatan batin dan moral yang biasanya dekat dalam hubungan sosial antar masyarakat.

Jadi, terciptanya sebuah kebudayaan atau sosial budaya di masyarakat dikarenakan oleh interaksi antar manusia dengan alam sekitarnya. Sehingga kita seharusnya menjaga dan melestarikan kebudayaan yang sudah lama kita pertahankan.

2.7.4. Sumber Daya Manusia.

Sumber daya manusi (SDM) merupakan kunci yang menentukan pada perkembangan perusahaan. Pada hakikatnya, SDM berupa manusia yang dipekerjakan pada sebuah organisasi sebagai penggerak, pemikir dan perencana guna mencapai tujuan organisasi itu.

Dewasa ini, perkembangan terbaru memandang karyawan bukan sebagai sumber daya belaka, melainkan lebih berupa modal juga aset bagi institusi atau organisasi. Karena itu kemudian muncul istilah baru di luar *human resources*, yaitu H.C. atau *Human Capital*. Di sini SDM dilihat bukan hanya sebagai aset utama, tetapi aset yang bernilai dan bisa dilipatgandakan, dikembangkan (bandingkan dengan portfolio investasi) dan juga bukan sebaliknya sebagai beban). Di sini perspektif SDM sebagai investasi institusi atau organisasi lebih mengemuka.

Pengertian SDM bisa dibagi menjadi dua yaitu, pengertian SDM secara mikro yaitu individu yang bekerja dan menjadi anggota suatu perusahaan atau institusi dan umum disebut sebagai pegawai, buruh, karyawan, pekerja, tenaga kerja dan sebagainya, dan pengertian SDM secara makro yaitu penduduk suatu negara yang telah

memasuki usia angkatan kerja, baik yang belum bekerja maupun yang sudah mendapatkan pekerjaan.

Secara garis besar, pengertian sumber daya manusia yaitu individu yang bekerja sebagai penggerak pada suatu organisasi, baik institusi maupun perusahaan dan memiliki fungsi sebagai aset yang harus dilatih serta dikembangkan kemampuannya. Menurut para ahli sumber daya manusia diartikan sebagai:

Sonny Sumarsono mengartikan bahwa sumber daya manusia memiliki beberapa pengertian yaitu sumber daya manusia merupakan usaha kerja yang bermanfaat bagi keberlangsungan produksi. Sedangkan makna yang kedua, yaitu sumber daya manusia adalah kelompok manusia yang terdiri dari manusia yang mempunyai kemampuan untuk memberikan jasa.

Sumber daya manusia dimaknai oleh Hariandja sebagai salah satu faktor penting sebuah perusahaan selain faktor modal. Faktor sumber daya manusia ini dianggap amat penting karena memerlukan pengelolaan yang baik dalam rangka peningkatan mutu organisasi maupun suatu perusahaan.

Menurut Mathis dan Jackson sumber daya manusia adalah suatu rancangan berbagai sistem formal dalam perusahaan maupun organisasi yang memiliki fungsi untuk menjaga agar penggunaan bakat dan minat manusia bisa dipakai untuk mencapai tujuan organisasi atau perusahaan itu secara efektif dan efisien.

Dan Sumber daya manusia menurut Hasibuan yaitu manusia yang memiliki kemampuan terpadu yang dicirikan dengan pola pikir serta daya fisik yang baik.

Perilaku dan watak sumber daya manusia berasal dari lingkungannya sedangkan prestasi serta motivasi kerja berasal dari keinginan pada dirinya sendiri.

2.7.5. Sarana Prasarana

Pengertian sarana dan prasarana secara umum adalah segala sesuatu yang dapat dipakai sebagai alat dan bahan untuk mencapai maksud dan tujuan dari suatu proses produksi. dan sedangkan prasarana adalah segala sesuatu yang merupakan penunjang utama terselenggaranya produksi. Pengertian sarana dan prasarana menurut KBBI (2019) dan ahli yaitu :

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesiasmenyatakan bahwa sarana adalah segala sesuatu yang dapat dipakai sebagai alat dalam mencapai maksud atau tujuan. Dan prasarana adalah segala sesuatu yang merupakan penunjang utama terselenggaranya suatu proses (usaha, pembangunan, proyek).

Menurut Moenir (1992:119) pengertian sarana adalah segala jenis peralatan, perlengkapan kerja dan fasilitas yang berfungsi sebagai alat utama atau pembantu dalam pelaksanaan pekerjaan, dan juga dalam rangka kepentingan yang sedang berhubungan dengan organisasi kerja. Dari pengertian sarana yang di katakan Moenir tersebut jelas memberi petunjuk sarana dan prasarana merupakan seperangkat alat yang digunakan dalam suatu proses kegiatan untuk mewujudkan suatu tujuan.

Fungsi dari sarana dan prasarana dapat berbeda sesuai dengan ruang lingkup dan juga penggunaannya, misalkan saja sarana dan prasarana pendidikan berbeda

dengan transportasi, wisata dan sebagainya. Tetapi mempunyai suatu tujuan yang sama yaitu tujuan untuk mencapai hasil yang di harapkan sesuai dengan rencana.

Berikut adalah fungsi utama sarana dan prasarana, yaitu : dapat mempercepat proses pelaksanaan pekerjaan sehingga mampu menghemat waktu, serta meningkatkan produktivitas baik barang maupun jasa, hasil kerja lebih berkualitas serta terjamin, dapat lebih sederhana atau memudahkan dalam gerak para pengguna atau pelaku, Membuat ketetapan susunan stabilitas pekerja lebih terjamin, dapat menimbulkan rasa kenyamanan bagi orang-orang yang berkepentingan dan menimbulkan rasa puas pada orang-orang yang berkepentingan yang mempergunakannya

2.7.6. Anggaran

Anggaran merupakan suatu rencana kerja yang disusun secara teliti yang didasarkan atas pengalaman dimasa yang lalu dan ramalan masa yang akan datang. Sedemikian teliti dan terperinci anggaran tersebut sehingga merupakan petunjuk bagi staf dalam melaksanakan suatu pekerjaan.

Definisi anggaran menurut Munandar (2001:3) adalah “suatu rencana yang disusun secara sistematis, yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan, yang dinyatakan dalam unit (kesatuan) moneter dan berlaku dalam jangka waktu (periode) tertentu yang akan datang.” Anggaran merupakan alat untuk merencanakan dan mengendalikan keuangan perusahaan dalam penyusunannya dilakukan secara periodik.

Pengertian lain dari anggaran menurut Nafarin (2007:11) menyatakan bahwa; “Anggaran adalah suatu rencana kuantitatif (satuan jumlah) periodik yang

disusun berdasarkan program yang telah disahkan.” Anggaran (budget) merupakan rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan secara kuantitatif untuk jangka waktu tertentu dan umumnya dinyatakan dalam satuan uang, tetapi dapat juga dinyatakan dalam satuan barang/jasa.

Sedangkan menurut Garrison dan Noreen (2007:402) mendefenisikan anggaran sebagai berikut : “Anggaran adalah rencana rinci tentang perolehan dan penggunaan sumber daya keuangan dan sumber daya lainnya untuk suatu periode tertentu”.

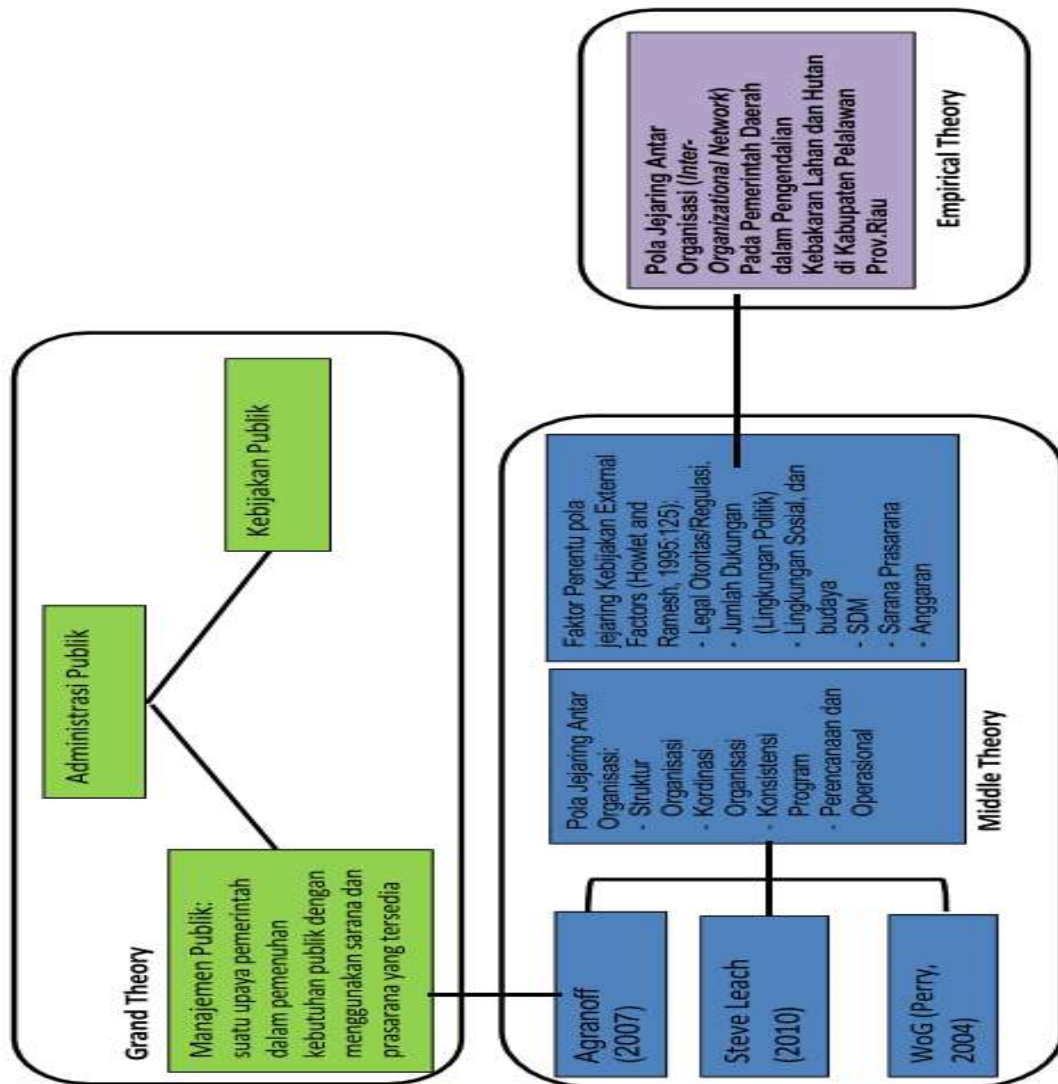
Dari pengertian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa suatu anggaran memiliki empat unsur, yaitu :

1. Rencana yaitu suatu penentuan terlebih dahulu tentang aktivitas yang akan dilakukan di waktu yang akan datang. Dengan adanya rencana berarti ada suatu pedoman mengenai apa yang akan dilakukan sehingga perusahaan akan lebih terarah menuju tujuan yang ditetapkan
2. Meliputi seluruh kegiatan perusahaan yaitu mencakup kegiatan yang akan dilakukan oleh semua bagian-bagian yang ada dalam perusahaan. Secara umum perusahaan meliputi lima kelompok yaitu pemasaran, keuangan, produksi, administrasi, dan personalia.
3. Dinyatakan dalam satuan moneter yaitu satuan yang berlaku di Indonesia adalah rupiah. Hal ini mengingat masing-masing perusahaan menggunakan unit moneter yang berbeda-beda, seperti material menggunakan kesatuan berat (kilogram) dan kesatuan panjang (meter). Dengan unit moneter dapatlah diseragamkan semua

satuan unit tersebut,memungkinkan untuk dijumlahkan, diperbandingkan serta dianalisis lebih lanjut.

4. Jangka waktu tertentu yang akan datang yaitu menunjukkan bahwa anggaran berlaku untuk masa yang akan datang. Oleh karena itu, apa yang dimuat dalam anggaran adalah taksiran-taksiran tentang apa yang akan terjadi dan apa yang akan dilakukan diwaktu yang akan datang.

2.8. Kerangka Pemikiran Konseptual



Gambar 2.6
Kerangka Pemikiran Konseptual

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

NO	Author, Nama Jurnal, Volume,Edisi/Issue/Kapan publikasinya	Misi dan Tujuan Peneliti	Teori/model utm, metpenel, teknik analisis	Persamaan dengan penelitian anda	Perbedaan dengan penelitian anda
1	Erly Sukrismanto et. al.(2011). Hubungan Antar Organisasi Dalam Sistem Pengorganisasian Pengendalian Kebakaran Hutan/Lahan Di Indonesia. Jurnal Penelitian Hutan Tanaman Vol.8 No. 169 - 177	Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji tingkat keharmonisan hubungan antar para pihak atau institusi dalam upaya merancang model sistem pengorganisasian pengendalian kebakaran hutan/lahandiIndonesia	Menggunakan teori Malone et. al. (1999), Pengolahan dan analisis data menggunakan prosedur yang diadopsi dari coordination network analysis(Bolland danWilson,1994), dengan teknik puposif.	Sama-sama melakukan penelitian tentang pola jejaring organisasi. - sama-sama menggunakan teknik purposive dalam menentukan sampel penelitian.	1. Lokus Penelitian yang dilakukan oleh peneliti terdahulu konteksnya dilihat secara Nasional. - Penelitian yang dilakukan peneliti di Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau. 2. Teori yang digunakan oleh penelitian terdahulu yaitu Malone et. al. (1999) - teori yang digunakan oleh penelti saat ini yaituAgranoff, Leach, and Perry. 3. Uji validitas menggunakan skoring data.' -uji validitas menggunakan Triangulasi.
2	Alwi (2012). Network Implementation Analysis on Democratic Public Service. International Journal of Administrative Science & Organization, Volume 19, Number 2	Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan pelaksanaan pelayanan publik yang demokratis (kota transportasi) antar-organisasi jaringan di Kota Makassar	Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dan strategi dengan cara studi kasus. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara observasi, wawancara mendalam dan analsis dokumen. Pengolahan data dan teknik analisis deskriptif dengan menggunakan analisis kasus studi	- Sama-sama melakukan penelitian tentang pola jejaring antar organisasi. - Teknik pengumpulan data sama-sama dilakukan dengan cara observasi, wawancara mendalam dan analsis dokumen.	1. Lokus Penelitian terdahulu berada di Kota Makassar. - Lokus penelitian yang dilakukan saat ini berada di Kab.Pelalawan Prov. Riau. 2. Penelitian terdahulu membahas tentang Organisasi yang membidangi Lalu lintas Kota. - Penelitian yang dilakukan oleh penulis saat ini tentang jejaring organisasi yang membidangi Kebakaran Hutan dan Lahan.

NO	Author, Nama Jurnal, Volume,Edisi/Issue/Kapan publikasinya	Misi dan Tujuan Peneliti	Teori/model utm, metpenel, teknik analisis	Persamaan dengan penelitian anda	Perbedaan dengan penelitian anda
3	Abd.KadirWakka (2014). Analisisss takeholders pengelolaan kawasan hutan dengan tujuan Khusus(KHDTK) Mengkendek, Kabupaten Tana Toraja, Provinsi Sulawesi selatan.	Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan memetakan stakeholders berdasarkan (power) dan kepentingannya (interest), serta menguraikan peran yang dapat dilakukan dalam pengelolaan KHDTK Mengkendek.	Teknik analisa data menggunakan teknik analisa stakeholders yang dikemukakan oleh: Bracke et. al. (2005); Reed et. al. (2009); dan Meyers (2009). Dengan pengumpulan data melalui wawancara dan FGD.	- Sama-sama melakukan penelitian tentang pola jejaring antar stakeholders/ organisasi. - Pengumpulan data sama-sama dilakukan dengan wawancara.	1. Lokus penelitian terdahulu berada di Kawasan Hutan Dengan Tujuan Khusus(KHDTK) Mengkendek, Kabupaten Tana Toraja, Provinsi Sulawesi selatan. - Lokus penelitian yang dilakukan oleh penulis berada di Kawasan Hutan Kabupaten Pelalawan, Provinsi Riau. 2. Penelitian terdahulu menggunakan teori yang dikemukakan oleh: Bracke et. al. (2005); Reed et. al. (2009); dan Meyers (2009). - Penelitian yang dilakukan oleh penulis menggunakan beberapa teori yang dikemukakan oleh: Agranof, Leach, and Perry.
4	Shahira Harun (2016). Koordinasi Antara Pemerintah Provinsi Riau Dan Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir Dalam Menangani Kebakaran Hutan Dan Lahan (Karhutla) Di Rokan Hilir Tahun 2010-2013. Jom FISIP Volume 3 No.1	Penelitian ini bertujuan untuk menghasilkan rumusan yang dapat dijadikan sebagai hasil akhir untuk rekomendasi tentang koordinasi pemerintah Provinsi Riau dan pemerintah Kabupaten Rokan Hilir dalam menangani kebakaran hutan dan lahan (karhutla) di Rokan Hilir tahun 2010-2013.	Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Beberapa metode pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian adalah: Wawancara, Observasi, dan Dokumentasi.	- Sama-sama melakukan penelitian tentang pola jejaring antar organisasi. - Pengumpulan data sama-sama dilakukan dengan Wawancara, Observasi, dan Dokumentasi. - Sama- sama dilakukan di Prov.Riau.	1. Lokus penelitian terdahulu di Kabupaten Rokan Hilir - Penelitian yang dilakukan penulis saat ini berada di Kabupaten Pelalawan. 2. Penelitian terdahulu menggunakan teori yang dikemukakan oleh Moekijat (1994). - Penelitian yang dilakukan oleh penulis menggunakan beberapa teori yang dikemukakan oleh: Agranof, Leach, and Perry, serta Hawllet and Ramesh (1995)

NO	Author, Nama Jurnal, Volume,Edisi/Issue/Kapan publikasinya	Misi dan Tujuan Peneliti	Teori/model utm, metpenel, teknik analisis	Persamaan dengan penelitian anda	Perbedaan dengan penelitian anda
5	G. Provan and Milward (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. Source: Public Administration Review, Vol. 61, No. 4 (Jul. - Aug., 2001), pp. 414-423 Published by: Blackwell Publishing on behalf of the American Society for Public Administration	Tujuan penelitian ini adalah melakukan evaluasi terhadap efektifitas jaringan pelayanan public di bidang kesehatan dan organisasi kesejahteraan masyarakat	Untuk melihat tingkat efektifitas jejaring organisasi penelitian terdahulu menggunakan teori yang dikemukakan oleh Lawless and Moore (1989) and Mandell (1984). Dengan melakukan wawancara mendalam pada informan bidang kesehatan di wilayah Arizona.	Sama-sama melakukan penelitian tentang pola jejaring organisasi.	1. Lokus penelitian terdahulu berada di wilayah Arizona Amerika Serikat. - Penelitian yang dilakukan oleh penulis saat ini berada di Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau. 2. Penelitian terdahulu menggunakan teori yang dikemukakan oleh Lawless and Moore (1989) and Mandell (1984). - Penelitian yang dilakukan oleh penulis menggunakan beberapa teori yang dikemukakan oleh: Agranof, Leach, and Perry, serta Hawllet and Ramesh (1995) 3. Penelitian terdahulu melakukan penelitian tentang evaluasi terhadap efektifitas jejaring antar organisasi di bidang kesehatan. - penelitian yang dilakukan oleh penulis melakukan penelitian tentang pola jejaring organisasi kebakaran hutan dan lahan.

NO	Author, Nama Jurnal, Volume,Edisi/Issue/Kapan publikasinya	Misi dan Tujuan Peneliti	Teori/model utm, metpenel, teknik analisis	Persamaan dengan penelitian anda	Perbedaan dengan penelitian anda
6	Kozuch and Małyjurek (2013). Knowledge Management and Innovation. International Conference, Zadar-Croatia.	Tujuan umum dari makalah ini adalah untuk menyelidiki korelasi antara kolaborasi antar organisasi dan penciptaan inovasi di dalam sebuah organisasi.	Makalah ini diambil dari studi literatur dan penelitian empiris. Ini memberikan wawasan tentang persyaratan untuk kolaborasi antar organisasi dalam manajemen publik dengan penekanan pada penciptaan inovasi. Dengan pengumpulan data menggunakan kuestioner terhadap beberapa responden pada sebuah manajemen perusahaan.	Sama-sama melakukan penelitian tentang pola jejaring antar organisasi.	1. Lokus Penelitian terdahulu berada di wilayah Małopolskie, Polandia. - Penelitian yang dilakukan oleh penulis saat ini berada di Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau. 2. Penelitian terdahulu dilakukan dengan menggunakan studi literature. - Penelitian yang dilakukan oleh penulis dilakukan secara konsep dan sampai pada tahap melakukan observasi, wawancara, dan dokumentasi lapangan. 3. Penelitian terdahulu melakukan studi literature dengan mengambil data-data kuantitatif didalamnya. - penelitian yang dilakukan oleh penulis dengan menggunakan data kualitatif.

NO	Author, Nama Jurnal, Volume,Edisi/Issue/Kapan publikasinya	Misi dan Tujuan Peneliti	Teori/model utm, metpenel, teknik analisis	Persamaan dengan penelitian anda	Perbedaan dengan penelitian anda
7	Ståhl et. al. (2011). From Cooperation to Conflict? Swedish Rehabilitation Professionals' Experiences of Interorganizational Cooperation. Journal of occupational rehabilitation, (21), 3, 441-448. http://dx.doi.org/10.1007/s10926-010-9281-1 Copyright: Springer Verlag (Germany).	Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kerjasama antar organisasi yang dilakukan oleh para manajer di Swedia tentang adanya pasar tenaga kerja.	Penelitian ini menggunakan metode dua kelompok yang dipertemukan secara teratur guna membahas permasalahan pengalaman kerjasama yang telah mereka lakukan selama ini.	Sama-sama melakukan penelitian tentang pola jejaring organisasi.	1. Lokus Penelitian terdahulu berada di wilayah Swedia. - Penelitian yang dilakukan oleh penulis saat ini berada di Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau. 2. Penelitian terdahulu dilakukan dengan menggunakan metode FGD. - Penelitian yang dilakukan oleh penulis dilakukan secara konsep dan sampai pada tahap melakukan observasi, wawancara, dan dokumentasi lapangan.
8	Febri Yuliani, (2011). Partisipasi Masyarakat Dalam Implementasi Kebijakan Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Kabupaten Rokan Hilir. Perpustakaan Universitas Riau.	Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui partisipasi masyarakat dalam kebijakan pengendalian Karhutla di Kabuapten Roka Hilir.	Untuk mengetahui partisipasi masyarakat penelitian terdahulu menggunakan teori yang dikemukakan oleh Davis dan Newstrom (1995), Conyers (1991), dan Rigss (1988). Di dalam penelitian ini, pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan kualitatif. Sedangkan metode analisis yang digunakan adalah metode deskriptif. Pengujian data dilakukan dengan teknik triangulasi.	Sama-sama melakukan penelitian tentang kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau.	1. Lokus penelitian terdahulu di Kabupaten Rokan Hilir - Penelitian yang dilakukan penulis saat ini berada di Kabupaten Pelalawan. 2. Penelitian terdahulu menggunakan teori yang dikemukakan oleh Davis dan Newstrom (1995), Conyers (1991), dan Rigss (1988). - Penelitian yang dilakukan oleh penulis menggunakan beberapa teori yang dikemukakan oleh: Agranof, Leach, and Perry, serta Hawllet and Ramesh (1995)