

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Administrasi Publik

Administrasi Publik adalah proses yang berlaku dalam organisasi publik untuk memberikan pelayanan kepada publik. Administrasi publik adalah proses kerjasama yang berlaku dalam organisasi publik untuk melaksanakan fungsi pemerintah dan pembangunan (Zauhar, 1996:33). Sedangkan Indradi (2010:144), mendefinisikan administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan personil publik dikoordinasikan untuk mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Kesimpulannya administrasi publik merupakan proses kerjasama yang dilakukan oleh organisasi publik untuk melaksanakan fungsi pemerintahan seperti membuat keputusan-keputusan dalam kebijakan publik.

Zauhar (1996:31), mengartikan *Public Administration* sebagai Administrasi Publik yang mendefinisikan administrasi publik sebagai berikut:

1. Usaha kerjasama kelompok di dalam suatu organisasi publik.
2. Mencakup tiga buah badan/lembaga (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) serta interrelasi di antara ketiganya.

3. Mempunyai peran yang sangat penting dalam merumuskan kebijaksanaan publik, dan oleh karenanya merupakan bagian dari proses politik.
4. Mempunyai perbedaan yang sangat jelas dengan administrasi *private*.
5. Mempunyai kaitan yang erat dengan berbagai macam kelompok dan individu dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Administrasi publik harus berfungsi dengan baik khususnya di negara sedang berkembang, banyak program-program pemerintah berhenti ditengah jalan karena administrasi publik tidak berjalan dengan baik. Hal itu sesuai menurut Zauhar (1996:2), bahwa di dunia ini terdapat berbagai macam kepentingan yang bertentangan satu sama yang lain, yang penyelesaiannya dapat dilakukan dengan baik, hanya jika administrasi berfungsi dengan baik. Zauhar (1996:7), juga menjelaskan:

“Bahwa tidak ada organisasi yang sukses dalam mencapai tujuannya tanpa dukungan administrasi yang efektif. Dalam konteks yang agak luas, pencapaian tujuan ekonomi, sosial, politik, militer atau keagamaan dari suatu organisasi sangat tergantung pada administrasi yang efisien. Usaha kelompok bertanggung jawab untuk memajukan masyarakat dan sebaliknya kemajuan masyarakat di tunjang oleh administrasi yang berkelanjutan dan tertib. Administrasi yang efisien secara nyata memberikan andil yang sangat besar bagi suksesnya suatu organisasi dan akhirnya akan mengarah pada kemakmuran masyarakat”

Administrasi publik sebisa mungkin diharuskan untuk selalu memberikan atau membuat kebijakan-kebijakan yang berorientasi pada masyarakat luas mengingat banyaknya permasalahan-permasalahan yang

ada di dalam masyarakat tersebut. Berdasarkan hal tersebut, Zauhar (1996:3) menjelaskan bahwa persoalan yang harus ditangani oleh administrasi publik semakin hari kian rumit dan beragam, baik kualitas maupun kuantitasnya. Di lain pihak sumber daya dan dana yang dimiliki oleh administrasi publik sangat terbatas. Oleh karena itu maka di dalam pelaksanaannya administrasi publik tidak bisa mengerjakan pekerjaannya secara serentak dengan tingkat yang sama tinggi. Administrasi publik harus mempunyai prioritas yang terencana.

Berdasarkan pernyataan yang telah dipaparkan diatas, upaya untuk memecahkan isu-isu publik dilakukan melalui pembuatan kebijakan publik yang dilakukan oleh aktor-aktor administrasi publik. Kebijakan publik yang dibuat oleh administrasi publik haruslah mewakili harapan masyarakat. Oleh sebab itu dalam pembentukan sebuah kebijakan publik yang terencana agar kebijakan yang dihasilkan mampu mewujudkan harapan dan kesejahteraan masyarakat.

## **B. Pemerintah Daerah**

### **1. Pengertian Pemerintah Daerah**

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pengertian Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi

seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD RI tahun 1945.

Oleh karena itu Pemerintah Daerah menyelenggarakan otonomi daerah dengan mengaplikasikan asas desentralisasi. Desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan adanya desentralisasi maka muncullah otonomi bagi suatu pemerintah daerah. Desentralisasi sebenarnya istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana didefinisikan sebagai penyerahan kewenangan dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan Indonesia, desentralisasi akhir-akhir ini seringkali dikaitkan dengan sistem pemerintahan karena adanya desentralisasi sekarang yang menyebabkan perubahan paradigma pemerintahan (Mardiasmo, 2002:132).

Pemerintah daerah meliputi:

- a. Pemerintah daerah provinsi yaitu pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi, yang terdiri atas Gubernur dan perangkat daerah yang meliputi sekretariat daerah, dinas daerah dan lembaga teknis daerah.
- b. Pemerintah daerah kabupaten/kota, yaitu pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota, yang terdiri atas

sekretariat daerah, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

## 2. Desentralisasi

Desentralisasi dari sudut asal usul bahasa dari bahasa latin yaitu “*de*” atau lepas dan “*centrum*” atau pusat sehingga desentralisasi berarti melepaskan diri dari pusat. Hal ini berarti bahwa adanya kewenangan dari bagian atau bawahannya untuk melaksanakan sesuatu yang diserahkan dari pusat dengan tetap adanya hubungan pusat dengan bagian atau bawahannya.

Terdapat beberapa alasan mengapa pemerintah perlu melaksanakan desentralisasi kekuasaan kepada pemerintah daerah yaitu sebagai berikut:

- a. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
- b. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
- c. Dari sudut teknis organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada daerah.

- d. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpukan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan dan latar belakang sejarahnya.
- e. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut. The Liang Gie (Kaho, 2005:8).

### 3. Otonomi Daerah

#### a. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, serta kewajiban daerah otonom guna untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat daerah tersebut yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Secara harfiah, kata otonomi daerah berasal dari otonomi dan daerah. Dalam bahasa Yunani, kata otonomi berasal dari "autos" dan "namos". *Autos* yang memiliki arti "sendiri" serta *namos* yang berarti "aturan" atau "undang-undang". Sehingga otonomi daerah dapat diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur sendiri atau kewenangan guna untuk membuat aturan untuk mengurus daerahnya sendiri. Sedangkan daerah merupakan kesatuan masyarakat hukum dan mempunyai batas-batas wilayah. Pelaksanaan otonomi daerah selain memiliki landasan pada acuan hukum, juga sebagai suatu implementasi tuntutan globalisasi yang diberdayakan dengan cara memberikan daerah tersebut kewenangan yang

luas, nyata dan memiliki tanggung jawab, terutama dalam hal mengatur, memanfaatkan, serta menggali berbagai sumber-sumber potensi yang terdapat di daerahnya masing-masing.

#### **b. Pengertian Otonomi Daerah Menurut Para Ahli**

1) Sugeng Istianto

Otonomi daerah merupakan sebuah hak dan wewenang guna untuk mengatur serta mengurus rumah tangga daerah.

2) Ateng Syarifuddin

Otonomi memiliki makna kebebasan atau kemandirian namun bukan kemerdekaan melainkan hanya sebuah kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu terwujud sebagai suatu pemberian kesempatan yang harus mampu dipertanggungjawabkan.

3) Syarif Saleh

Otonomi daerah merupakan hak mengatur serta memerintah daerah sendiri dimana hak tersebut adalah hak yang diperoleh dari pemerintah pusat.

4) Kansil

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, serta kewajiban daerah guna untuk mengatur serta mengurus rumah tangganya atau daerahnya sendiri sesuai perundang-undangan yang masih berlaku.

5) Widjaja

Otonomi daerah merupakan salah satu bentuk dari desentralisasi pemerintahan yang dasarnya ditujukan guna untuk memenuhi kepentingan bangsa secara menyeluruh, merupakan suatu upaya yang lebih mendekatkan berbagai tujuan penyelenggaraan pemerintahan sehingga dapat mewujudkan cita-cita masyarakat yang adil dan makmur.

6) Mahwood

Otonomi daerah adalah hak dari masyarakat sipil guna untuk mendapatkan kesempatan serta perlakuan yang sama, baik dalam hal mengekspresikan serta memperjuangkan kepentingan mereka masing-masing, dan ikut mengontrol penyelenggaraan kinerja pemerintahan daerah.

7) Benyamin Hoesein

Menurut Benyamin Hoesein, otonomi daerah adalah pemerintahan untuk rakyat di bagian wilayah nasional Negara secara informal berada diluar pemerintah pusat.

8) Mariun

Otonomi daerah adalah suatu kebebasan atau kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah sehingga memungkinkan mereka dalam membuat inisiatif sendiri untuk mengelola serta mengoptimalkan sumber daya yang dimiliki daerahnya. Otonomi daerah adalah kebebasan atau kewenangan untuk dapat

bertindak sesuai dengan kebutuhan masyarakat pada daerah setempat.

9) Vincent Lemius

Otonomi daerah merupakan kebebasan atau kewenangan dalam membuat keputusan politik maupun administrasi yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Di dalam otonomi daerah terdapat kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam menentukan apa yang menjadi kebutuhan daerahnya namun kebutuhan daerah setempat masih senantiasa harus disesuaikan dengan kepentingan nasional sebagaimana diatur peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

**c. Dasar Hukum Otonomi Daerah**

- 1.) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2.) Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 mengenai Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, serta Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, dan perimbangan keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 3.) Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 mengenai Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.
- 4.) UU No. 31 Tahun 2004 mengenai Pemerintahan Daerah.

5.) UU No. 33 Tahun 2004 mengenai Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

**d. Pelaksanaan Otonomi Daerah**

Pelaksanaan otonomi daerah adalah titik fokus penting guna memperbaiki kesejahteraan rakyat. Pengembangan suatu daerah disesuaikan oleh pemerintah daerah itu sendiri dengan potensi yang ada serta ciri khas dari daerahnya masing-masing.

Otonomi daerah sudah diberlakukan di Indonesia dengan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengenai Pemerintahan Daerah. Pada tahun 2004, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengenai Pemerintahan Daerah sudah dianggap tidak sesuai dengan adanya perkembangan keadaan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, sehingga sudah digantikan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sampai saat ini sudah banyak mengalami perubahan, terakhir kali adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 mengenai Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai Pemerintahan Daerah.

Hal ini dapat dijadikan kesempatan yang baik bagi pemerintah daerah guna membuktikan kemampuannya untuk melaksanakan kewenangan yang menjadi hak daerah masing-masing. Maju dan tidaknya suatu daerah ditentukan oleh kemampuan serta kemauan dalam melaksanakannya. Pemerintah daerah dapat bebas berkreasi dalam rangka

membangun daerahnya masing-masing, tentu saja masih tidak melanggar dengan perundang-undangan yang berlaku.

#### e. Tujuan Otonomi Daerah

Berikut ini tujuan otonomi daerah :

- 1.) Peningkatan terhadap pelayanan masyarakat yang semakin lebih baik.
- 2.) Pengembangan kehidupan yang lebih demokrasi.
- 3.) Keadilan nasional.
- 4.) Pemerataan wilayah daerah.
- 5.) Pemeliharaan hubungan antara pusat dengan daerah serta antar daerah dalam rangka keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 6.) Mendorong pemberdayaan masyarakat.
- 7.) Menumbuhkan prakarsa serta kreativitas, meningkatkan peran serta keterlibatan masyarakat, mengembangkan peran serta fungsi dari DPRD.

Secara konseptual, negara Indonesia dilandasi oleh 3 tujuan utama antara lain : tujuan politik, tujuan administratif, serta tujuan ekonomi. Hal yang ingin dicapai melalui tujuan politik adalah upaya dalam mewujudkan demokratisasi politik dengan cara melalui partai politik dan DPRD.

Hal yang ingin dicapai melalui tujuan administratif adalah adanya pembagian antara urusan pemerintahan pusat dengan pemerintah daerah, termasuk sumber keuangan, pembaharuan manajemen birokrasi pemerintahan daerah. Sedangkan tujuan ekonomi adalah terwujudnya peningkatan indeks pembangunan manusia yang digunakan sebagai indikator peningkatan kesejahteraan masyarakat.

#### **f. Prinsip Otonomi Daerah**

Prinsip otonomi daerah yaitu menggunakan prinsip otonomi yang nyata, prinsip otonomi yang seluas-luasnya, serta berprinsip otonomi yang dapat bertanggung jawab. Kebebasan otonomi yang diberikan terhadap pemerintah daerah merupakan kewenangan otonomi yang luas, nyata, dan dapat bertanggung jawab. Berikut prinsip otonomi daerah :

##### **1) Prinsip otonomi seluas-luasnya**

Daerah diberikan kebebasan dalam mengurus serta mengatur berbagai urusan pemerintahan yang mencakup kewenangan pada semua bidang pemerintahan, kecuali kebebasan terhadap bidang politik luar negeri, agama, keamanan, moneter, peradilan, keamanan, serta fiskal nasional.

##### **2) Prinsip otonomi nyata**

Daerah diberikan kebebasan dalam menangani berbagai urusan pemerintahan dengan berdasarkan tugas, wewenang, serta kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi dapat tumbuh, hidup,

berkembang dan sesuai dengan potensi yang ada dan ciri khas daerah.

3) Prinsip otonomi yang bertanggung jawab

Prinsip otonomi yang dalam sistem penyelenggaraannya harus sejalan dengan tujuan yang ada dan maksud dari pemberian otonomi, yang pada dasarnya guna untuk memberdayakan daerahnya masing-masing termasuk dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat.

**g. Asas Otonomi Daerah**

Pedoman pemerintahan diatur Pasal 20 UU No. 32 Tahun 2004. Penyelenggaraan pemerintahan yang berpedoman pada asas umum dalam penyelenggaraan negara yang terdiri sebagai berikut :

1) Asas kepastian hukum

Asas yang lebih mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam kebijakan penyelenggara negara.

2) Asas tertib penyelenggara

Asas yang menjadi landasan keteraturan, keseimbangan, serta keserasian dalam pengendalian penyelenggara negara.

3) Asas kepentingan umum

Asas yang lebih mengutamakan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, serta selektif.

4) Asas keterbukaan

Asas yang membuka diri terhadap hak-hak masyarakat guna memperoleh berbagai informasi yang benar, nyata, jujur, serta tidak diskriminatif mengenai penyelenggara negara dan masih tetap memperhatikan perlindungan hak asasi pribadi, golongan, serta rahasia negara.

5) Asas proporsionalitas

Asas yang lebih mementingkan keseimbangan hak dan kewajiban.

6) Asas profesionalitas

Asas yang lebih mengutamakan keadilan berlandaskan kode etik serta berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang masih berlaku.

7) Asas akuntabilitas

Asas yang menentukan setiap kegiatan serta hasil akhir dari suatu kegiatan penyelenggara negara harus dapat untuk dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang tertinggi negara sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

8) Asas efisiensi dan efektifitas

Asas yang dapat menjamin terselenggaranya kepada masyarakat menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal serta bertanggung jawab.

Penyelenggaraan otonomi daerah menggunakan 3 asas sebagai berikut :

a.) Asas desentralisasi

Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah dan kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

b.) Asas dekonsentrasi

Pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur yang dijadikan sebagai wakil pemerintah atau perangkat pusat daerah.

c.) Asas tugas pembantuan

Penugasan dari pemerintah kepada daerah serta desa dan dari daerah ke desa guna melaksanakan berbagai tugas tertentu yang disertai dengan pembiayaan, sarana, serta prasarana dan sumber daya manusia dengan kewajiban dalam melaporkan pelaksanaannya dan dapat mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan tugas tersebut.

Itulah pengertian otonomi daerah, dasar hukum otonomi daerah, tujuan otonomi daerah, pelaksanaan otonomi daerah, prinsip otonomi daerah, dan asas otonomi daerah.

### C. Teori Strategi

Para pelopor konsep strategi memberikan definisi tentang strategi.

Adapun definisi tersebut yaitu penentuan tujuan dan sasaran jangka panjang

perusahaan diterapkannya aksi dan alokasi sumber daya yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Chandler, 1962: 13).

Pola sasaran, tujuan, dan kebijakan/rencana umum untuk meraih tujuan yang telah ditetapkan, yang dinyatakan dengan mendefinisikan apa bisnis yang dijalankan oleh perusahaan, atau yang seharusnya dijalankan oleh perusahaan, atau yang seharusnya dijalankan oleh perusahaan (Andrews, 1971:79). Menentukan kerangka kerja dari aktivitas bisnis perusahaan dan memberikan pedoman untuk mengkoordinasi aktivitas, sehingga perusahaan dapat menyesuaikan dan mempengaruhi lingkungan yang selalu berubah.

Strategi mengatakan dengan jelas lingkungan yang diinginkan oleh perusahaan dan jenis organisasi seperti apa yang hendak dijalankan (Itami, 1987:101). (Kuncoro, 2005:53) Menurut Quinn (1990:172) strategi adalah pola atau rencana yang mengintegrasikan tujuan, kebijakan dan aksi utama dalam hubungan yang kohesif.

Suatu strategi yang baik akan membantu organisasi dalam mengalokasikan sumber daya yang dimiliki dalam bentuk unit berbasis kompetensi internal serta kemampuan mengantisipasi lingkungan. Menurut Anthony, Parrewe dan Kacmar (1999:88) strategi dapat didefinisikan sebagai formulasi misi dan tujuan organisasi, termasuk di dalamnya adalah rencana aksi (*action plans*) untuk mencapai tujuan tersebut dengan secara eksplisit mempertimbangkan kondisi persaingan dan pengaruh-pengaruh

kekuatan di luar organisasi yang secara langsung atau tidak berpengaruh terhadap kelangsungan organisasi (Nainggolan, 2008:27).

## D. Manajemen Strategik

### 1. Pengertian Manajemen Strategik

Manajemen strategik terdiri atas dua suku kata yang dapat dipilah menjadi kata manajemen dan strategi. Manajemen merupakan serangkaian proses yang terdiri atas perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*), pengawasan (*controlling*) dan penganggaran (*budgeting*) (Nawawi, 2005:46).

Unsur-unsur yang ada dalam manajemen tersebut apabila dijabarkan dalam penjelasan adalah sebagai berikut:

#### a.) Perencanaan (*Planning*)

Suatu organisasi dapat terdiri atas dua orang atau lebih yang bekerja sama dengan cara yang efektif dan efisien untuk mencapai tujuan. Perencanaan sebagai salah satu fungsi manajemen mempunyai pengertian sebagai berikut:

- 1) Pemilihan dan penetapan tujuan organisasi dan penentuan strategi, langkah, kebijaksanaan, program, proyek, metode dan *standard* yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan.
- 2) Pemilihan sejumlah kegiatan untuk diterapkan sebagai keputusan tentang apa yang akan melaksanakannya.

- 3) Penetapan secara sistematis pengetahuan tepat guna untuk mengontrol dan mengarahkan kecenderungan perubahan menuju kepada tujuan yang telah ditetapkan.
- 4) Kegiatan persiapan yang dilakukan melalui perumusan dan penetapan keputusan, yang berisi langkah-langkah terarah pada pencapaian tujuan tertentu.

b.) Pengorganisasian (*Organizing*)

Merupakan sistem kerjasama sekelompok orang, yang dilakukan dengan pembidangan dan pembagian seluruh pekerjaan atau tugas dengan membentuk sejumlah satuan atau unit kerja. Kemudian dilanjutkan dengan menetapkan wewenang dan tanggung jawab masing-masing diikuti dengan mengatur hubungan kerja baik secara vertikal maupun horizontal.

c.) Pelaksanaan (*Actuating*)

Pelaksanaan atau penggerakan dilakukan organisasi setelah sebuah organisasi memiliki perencanaan dan melakukan pengorganisasian dengan memiliki struktur organisasi termasuk tersedianya personil sebagai pelaksana sesuai dengan kebutuhan unit satuan kerja yang dibentuk.

d.) Penganggaran (*Budgeting*)

Merupakan salah satu fungsi manajemen yang sangat penting peranannya. Karena fungsi ini berkaitan tidak saja dengan

penerimaan, pengeluaran, penyimpanan, penggunaan dan pertanggungjawaban namun lebih luas lagi berhubungan dengan kegiatan tata laksana keuangan. Kegiatan fungsi anggaran dalam organisasi sektor publik menekankan pada pertanggungjawaban dan penggunaan sejumlah dana secara efektif dan efisien. Hal ini disebabkan karena dana yang dikelola tersebut merupakan dana masyarakat yang dipercayakan kepada organisasi sektor publik.

e). Pengawasan (*Control*)

Pengawasan atau kontrol harus selalu dilaksanakan pada organisasi sektor publik. Fungsi ini dilakukan oleh manajer sektor publik terhadap pekerjaan yang dilakukan dalam satuan atau unit kerjanya. Kontrol diartikan sebagai proses mengukur (*measurement*) dan menilai (*evaluation*) tingkat efektivitas kerja personil dan tingkat efisiensi penggunaan sarana kerja dalam memberikan kontribusi pada pencapaian tujuan organisasi.

Sedangkan kata yang kedua adalah strategi yang berasal dari bahasa Yunani *strategos* atau *strategois* dengan kata jamak strategi. *Strategos* berarti jenderal, namun dalam Yunani kuno sering berarti perwira negara (*state officer*) dengan fungsi yang luas (Salusu, 2003:85). Pendapat yang lain mendefinisikan strategi sebagai kerangka kerja (*frame work*), teknik dan rencana yang bersifat spesifik atau khusus.

Apabila kedua kata pada manajemen dan strategi digabung, menghasilkan kata manajemen strategi, dan disini lebih ditunjukkan dengan kata manajemen stratejik. Manajemen stratejik merupakan suatu proses yang dinamik karena berlangsung secara terus-menerus dalam suatu organisasi. Setiap strategi selalu memerlukan peninjauan ulang dan bahkan mungkin perubahan dimasa depan. Salah satu alasan utama mengapa demikian halnya ialah karena kondisi yang dihadapi oleh satu organisasi, baik yang sifatnya internal maupun eksternal selalu berubah-ubah pula. Dengan kata lain strategi manajemen dimaksudkan agar organisasi menjadi satuan yang mampu menampilkan kinerja tinggi karena organisasi yang berhasil adalah organisasi yang tingkat efektifitas dan produktivitasnya makin lama makin tinggi.

Manajemen stratejik juga berkaitan dengan upaya membuat strategi yang cocok untuk permasalahan yang dihadapi oleh suatu organisasi. Dengan kondisi lingkungan baik dari internal maupun eksternal tersebut proses pengambilan keputusan untuk strategi yang cocok memerlukan pemikiran yang semakin sulit dan rumit. Untuk itulah diperlukan manajemen stratejik. Siagian (2000:230) menyatakan manajemen stratejik adalah :

“Serangkaian keputusan tindakan mendasar yang dibuat oleh manajemen puncak dan diimplementasikan oleh seluruh jajaran suatu organisasi dalam rangka pencapaian tujuan organisasi tersebut”.

Menurut Siagian (2000:215) dalam merumuskan suatu strategi, manajemen puncak harus memperhatikan berbagai faktor yang sifatnya kritical. Pertama: Strategi berarti menentukan misi pokok suatu organisasi karena manajemen puncak menyatakan secara garis besar apa yang menjadi pembenaran keberadaan organisasi, filosofi yang bagaimana akan digunakan untuk menjamin keberadaan organisasi tersebut dan sasaran apa yang ingin dicapai. Yang jelas menonjol dalam faktor pertama ini ialah bahwa strategi merupakan keputusan dasar yang dinyatakan secara garis besar. Kedua: Dalam merumuskan dan menetapkan strategi, manajemen puncak mengembangkan profil tertentu bagi organisasi. Profil dimaksud harus menggambarkan kemampuan yang dimiliki dan kondisi internal yang dihadapi oleh organisasi yang bersangkutan. Ketiga: Pengenalan tentang lingkungan dengan siapa organisasi akan berinteraksi, terutama situasi yang membawa suasana persaingan yang mau tidak mau harus dihadapi oleh organisasi apabila organisasi yang bersangkutan tidak hanya mampu melaksanakan eksistensinya, akan tetapi juga meningkatkan efektivitas dan produktivitas kerjanya. Keempat: Suatu strategi harus merupakan analisis yang tepat tentang kekuatan yang dimiliki oleh organisasi, kelemahan yang mungkin melekat pada dirinya, berbagai peluang yang mungkin timbul dan harus dimanfaatkan serta ancaman yang diperkirakan akan dihadapi. Dengan analisis yang tepat secara

alternatif yang dapat ditempuh akan terlihat. Kelima: Mengidentifikasi beberapa pilihan yang wajar ditelaah lebih lanjut dari berbagai alternatif yang tersedia dikaitkan dengan keseluruhan upaya yang akan dilakukan dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran organisasi.

Selanjutnya yang Keenam: Menjatuhkan pilihan pada satu alternatif yang dipandang paling tepat dikaitkan sasaran jangka panjang yang dianggap mempunyai nilai yang paling strategik dan diperhitungkan dapat dicapai karena didukung oleh kemampuan dan kondisi internal organisasi. Ketujuh: suatu sasaran jangka panjang pada umumnya mempunyai paling sedikit empat ciri yang paling menonjol, yaitu: (a) sifatnya yang idealistik, (b) jangkauan waktunya jauh ke masa depan, (c) hanya bisa dinyatakan secara kualitatif, dan (d) masih abstrak. Dengan ciri-ciri seperti itu, suatu strategi perlu memberikan arah tentang rincian yang perlu dilakukan. Artinya, perlu ditetapkan sasaran antara dengan ciri-ciri: (a) jangkauan waktu ke depan spesifik, (b) praktis dalam arti diperkirakan mungkin dicapai, (c) dinyatakan secara kuantitatif, dan (d) bersifat konkret. Kedelapan: Memperhatikan pentingnya operasionalisasi keputusan dasar yang dibuat dengan memperhitungkan kemampuan organisasi di bidang anggaran, sarana, prasarana, dan waktu. Kesembilan: Mempersiapkan tenaga kerja yang memenuhi berbagai persyaratan bukan hanya dalam artikalifikasi teknis, akan tetapi juga

keperilakuan serta mempersiapkan sistem manajemen sumberdaya manusia yang berfokus pada pengakuan dan penghargaan harkat dan martabat manusia dalam organisasi.

Dan Kesepuluh: teknologi yang akan dimanfaatkan yang karena peningkatan kecanggihannya memerlukan seleksi yang tepat.

Kesebelas: Bentuk, tipe, dan struktur organisasi yang akan digunakan pun harus turut diperhitungkan, misalnya apakah akan mengikuti pola tradisional dalam arti menggunakan struktur yang hierarkial dan piramidal, ataukah akan menggunakan struktur yang lebih datar dan mungkin berbentuk matriks. Keduabelas: Menciptakan suatu sistem pengawasan sedemikian rupa sehingga daya inovasi kreativitas dan diskresi para pelaksana kegiatan operasional tidak "dipadamkan". Ketigabelas: Sistem penilaian tentang keberhasilan atau ketidakberhasilan pelaksanaan strategi yang dilakukan berdasarkan serangkaian kriteria yang rasional dan objektif. Keempatbelas: Menciptakan suatu sistem umpan balik sebagai instrumen yang ampuh bagi semua pihak yang terlibat dalam pelaksanaan strategi yang telah ditentukan itu untuk mengetahui apakah sasaran terlampaui, hanya sekedar tercapai atau bahkan mungkin tidak tercapai. Kesemuanya ini diperlukan sebagai bahan dan dasar untuk mengambil keputusan di masa depan.

Dari pembahasan di atas kiranya jelas bahwa pada dasarnya yang dimaksud dengan strategi bagi manajemen organisasi pada

umumnya ialah rencana berskala besar yang berorientasi jangkauan masa depan yang jauh serta ditetapkan sedemikian rupa sehingga memungkinkan organisasi berinteraksi secara efektif dengan lingkungannya dalam kondisi persaingan yang kesemuanya diarahkan pada optimalisasi pencapaian tujuan dan berbagai sasaran organisasi yang bersangkutan.

## 2. Manfaat Manajemen Stratejik Dalam Organisasi Sektor Publik

Nutt dan Backoff (1992), mengemukakan beberapa alasan perlunya perubahan strategis yang sekaligus memberikan petunjuk tentang bagaimana manfaat manajemen strategis bagi organisasi publik maupun organisasi nonprofit sebagai berikut:

- a. Organisasi baru atau yang sedang berkembang harus memikirkan langkah tujuan dan sasaran yang diprioritaskan.
- b. Kebutuhan mempertahankan stabilitas pembiayaan yang memerlukan strategi-strategi baru untuk mencari sumber pembiayaan baru.
- c. Keinginan mengembangkan pelayanan, seiring makin tersedianya sumber daya yang dimiliki, mendorong manajer melakukan perubahan kebijakan, prosedur, bahkan mungkin prioritas konsumen yang dilayani.
- d. Perluasan peranan karena desakan publik, untuk menjawab kebutuhan mereka.

- e. Perubahan kepemimpinan biasanya diikuti dengan visi baru yang menuntut para eksekutif memahami dan menyesuaikan diri dengan kebijakan baru.
- f. Tuntutan yuridis dalam perencanaan yang memungkinkan perubahan prosedur bila ada desakan pemerintah untuk memperoleh bantuan yang diperlukan.
- g. Tuntutan akan intregasi antar departemen, biro, bidang, bagian, seksi, dan lain-lain sangat sering terjadi dalam organisasi pemerintahan yang menuntut penyesuaian misi, tujuan, serta berbagai prosedur.
- h. kebijaksanaan internal.
- i. Ancaman politik yang menuntut para eksekutif menyesuaikan kebijaksanaan organisasinya dengan tuntutan tersebut.

#### **E. Rencana Strategi**

Strategi merupakan tindakan yang bersifat *incremental* (senantiasa meningkat) dan terus menerus, serta dilakukan berdasarkan sudut pandang tentang apa yang diharapkan oleh para pelanggan di masa depan. Strategi hampir selalu dimulai dari apa yang dapat terjadi dan bukan dimulai dari apa yang terjadi. Strategi berasal dari bahasa latin *statos* (pasukan) dan *agein* (pemimpin). Strategi menjawab pertanyaan apa yang ingin dilakukan, organisasi apa yang diinginkan dan kemana organisasi akan menuju.

Dalam penetapan strategi akan ada penekanan yang berbeda pada sebuah organisasi yang digerakkan oleh *stakeholder* investasinya, dibandingkan dengan organisasi yang digerakkan oleh pemerintah dan masyarakat lokal atau pasar dan pemasok (Oliver, Sandra, 2006:103).

Manajemen strategi dianggap sebagai alat penting bagi negara karena beberapa alasan 1) model manajemen strategis menjadikan pendekatan terstruktur, berurutan untuk mengelola kekompleksan masalah yang dihadapi. 2) manajemen strategis dipandang oleh politisi dan pemimpin manajerial sebagai mekanisme untuk memasukkan perspektif rasional dalam proses pemerintahan. 3) manajemen strategis menawarkan kebijakan yang lebih besar dan mengizinkan untuk mengembangkan dasar untuk pengambilan keputusan. 4) manajemen strategis menarik bagi pejabat pemerintah telah digunakan secara luas di sektor *private* dan diadopsi oleh pemerintah sebagai pendorong praktik yang baik dari keberhasilan organisasi (Asmoko, 2011:222).

Aplikasi strategi pada sektor publik menekankan pentingnya proses perumusan strategi yang terdiri dari delapan langkah interaktif yaitu 1) perjanjian awal diantara pembuat keputusan, identifikasi mandat yang dihadapi organisasi pemerintah, klarifikasi misi dan nilai organisasi, identifikasi kekuatan internal dan kelemahan organisasi, identifikasi isu strategis, pengembangan strategi dan gambaran organisasi di masa mendatang (Asmoko, 2011:57).

Perencanaan strategis bagi sektor publik dapat memberikan manfaat sebagai berikut (Asmoko, 2011:60):

1. Membantu organisasi berfikir secara strategis.
2. Mengklarifikasikan arah mendatang.
3. Memecahkan masalah organisasi.
4. Meningkatkan kinerja.
5. Berhubungan secara efektif dengan lingkungan yang berubah.
6. Membantu tim kerja dan keahlian.
7. Memudahkan *interface* administrasi politik melalui membangun hubungan kerjasama antara pejabat terpilih dan manajer publik.

Adapun kendala yang perlu dipertimbangkan dalam penggunaan manajemen strategi pada sektor publik adalah (Asmoko, 2011:65):

1. Pemerintah berorientasi tindakan dan biasanya jangka pendek.
2. Strategi publik pada tingkat agensi dirancang oleh legislatif.
3. Perencanaan publik dilakukan dalam lingkup *intern*.
4. Analisis keandalan cukup rumit dan sulit.
5. Agensi publik kurang familiar dengan proses kelompok informasi untuk pemecahan masalah membangun tim, dan lain-lain.
6. Karena kendala anggaran dan orientasi jangka pendek pekerjaan untuk perencanaan sektor publik sulit dijustifikasi.

Strategi publik akan dicapai melalui desain organisasi, penganggaran dan pengendalian keuangan, dan sistem dan kebijakan personal. Menurut UU No.25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, terdapat lima ruang lingkup perencanaan pembangunan daerah, yaitu:

### 1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD)

RPJPD merupakan satu dokumen rencana resmi daerah yang dipersyaratkan bagi mengarahkan pembangunan daerah dalam jangka waktu 20 (dua puluh) tahun ke depan. RPJPD merupakan dokumen rencana yang menjadi acuan bagi penyusunan rencana daerah dengan hirarki dan skala yang lebih rendah seperti Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah (RTRWD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD), dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). RPJPD dapat dilihat sebagai dokumen rencana yang mencoba untuk mengeksplorasi kemungkinan-kemungkinan perkembangan, kecenderungan dan perubahan dari berbagai faktor eksternal dan internal di masa depan; memperkirakan pengaruhnya terhadap pengembangan daerah masa depan; mencoba memproyeksikan arah perjalanan pembangunan daerah hingga 20 tahun ke depan untuk mengantisipasi tantangan dan peluang yang akan dihadapi dan; merumuskan arah kebijakan dan strategi pembangunan daerah untuk memanfaatkan peluang seoptimal

mungkin dan mengatasi kendala dan ketidak pastian seefektif mungkin.

Perencanaan jangka panjang 20 tahun akan sangat banyak dipengaruhi oleh banyak ketidakpastian atau yang tidak dapat diprediksi. Kualitas dokumen RPJPD akan sangat ditentukan oleh sejauh mana kemampuan membaca dan mengeksplorasi kecenderungan perubahan-perubahan yang diperkirakan akan terjadi di masa depan. Untuk ini pendekatan perencanaan strategis berbasis *scenario planning* sangatlah diperlukan dalam penyusunan RPJPD. Perencanaan strategis berbasis *scenario planning* adalah pendekatan, cara untuk mencapai tujuan; mengarahkan pengambilan keputusan, dan tindakan diberbagai peringkat organisasi; sifatnya garis besar, *medium to long range*, menghubungkan sumber daya dan dana dengan tujuan yang ingin dicapai. Perencanaan strategis berbasis *scenario* perlu melibatkan *stakeholders* untuk memastikan terdapatnya perspektif yang menyeluruh atas isu yang dihadapi; pemikiran dan analisis yang mendalam dan *comprehensive* dalam perumusan strategi; meninjau mana strategi yang berhasil dan tidak; dan diantara strategi tidak saling bertentangan namun saling melengkapi. Perencanaan strategis berbasis skenario menetapkan kemana daerah akan diarahkan pengembangannya; mencoba memetakan arah perjalanan pembangunan daerah; apa yang hendak dicapai pada masa dua puluh tahun mendatang; bagaimana tahapan

mencapainya dan langkah-langkah strategis apa yang perlu dilakukan agar tujuan tercapai. Namun dokumen RPJPD juga harus memiliki komitmen pemerintah terhadap tujuan-tujuan pembangunan *global* seperti *Millenium Development Goals*, *Sustainable Development*, pemenuhan Hak Asasi Manusia, pemenuhan air bersih dan sanitasi dsb.

## **2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)**

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah merupakan satu dokumen rencana resmi daerah yang dipersyaratkan bagi mengarahkan pembangunan daerah dalam jangka waktu 5 (lima) tahun ke depan masa pimpinan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Terpilih. RPJMD sangat terkait dengan visi dan misi Kepala Daerah Terpilih, maka dokumen RPJMD akan mencerminkan sejauh mana kredibilitas Kepala Daerah Terpilih dalam memandu, mengarahkan, dan memprogramkan perjalanan kepemimpinannya dan pembangunan daerahnya dalam masa 5 (lima) tahun ke depan dan mempertanggungjawabkan hasilnya kepada masyarakat pada akhir masa kepemimpinannya.

RPJMD menjawab 3 (tiga) pertanyaan dasar:

- 1) Kemana daerah akan diarahkan pengembangannya dan apa yang hendak dicapai dalam 5 (lima) tahun mendatang;
- 2) Bagaimana mencapainya dan;

3) Langkah-langkah strategis apa yang perlu dilakukan agar tujuan tercapai. Dalam konteks ini, adalah sangat penting bagi RPJMD untuk mengklarifikasikan secara eksplisit visi dan misi Kepala Daerah Terpilih kemudian menerjemahkan secara strategis, sistematis, dan terpadu ke dalam tujuan, strategi, kebijakan, dan program prioritas serta tolok ukur kinerja pencapaiannya.

Untuk mendapatkan dukungan yang optimal bagi implementasinya, proses penyusunan dokumen RPJMD perlu membangun komitmen dan kesepakatan dari semua *stakeholder* untuk mencapai tujuan RPJMD melalui proses yang transparan, demokratis, dan akuntabel dengan memadukan pendekatan teknokratis, demokratis, partisipatif, dan politis.

### **3. Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (RENSTRA SKPD)**

Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah atau Renstra SKPD merupakan satu dokumen rencana resmi daerah yang dipersyaratkan bagi mengarahkan pelayanan SKPD khususnya dan pembangunan daerah pada umumnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun ke depan masa pimpinan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Terpilih. Karena penyusunan Dokumen Renstra SKPD sangat terkait dengan visi dan misi Kepala Daerah Terpilih dan RPJMD, maka kualitas penyusunan Renstra SKPD akan sangat ditentukan oleh kemampuan SKPD untuk menerjemahkan,

mengoperasionalkan, dan mengimplementasikan Visi, Misi dan Agenda Kepala Daerah, tujuan, strategi, kebijakan, dan capaian program RPJMD ke dalam penyusunan Renstra SKPD sesuai Tugas Pokok dan fungsi (TUPOKSI) SKPD. Kinerja penyelenggaraan urusan SKPD akan sangat mempengaruhi kinerja pemerintahan daerah dan Kepala Daerah selama masa kepemimpinannya. Dalam konteks ini, adalah sangat penting bagi Renstra SKPD untuk mengklarifikasikan secara eksplisit visi dan misi Kepala Daerah Terpilih dan RPJMD, kemudian menerjemahkan secara strategis, sistematis, dan terpadu ke dalam tujuan, strategi, kebijakan, dan program prioritas SKPD serta tolok ukur pencapaiannya.

Adapun Strategi dan kebijakan Pembangunan Kehutanan dan Perkebunan yang dilaksanakan oleh Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Jombang (tahun 2014-2018) adalah sebagai berikut:

- 1) Sosialisasi dan penyuluhan untuk pembangunan hutan rakyat dan rehabilitasi lahan kritis di lahan milik.
- 2) Pemberdayaan masyarakat melalui penguatan kelembagaan hutan rakyat dengan *output* aktifnya kelompok tani pengelola hutan rakyat, sehingga memiliki peran yang nyata dalam pengembangan hutan rakyat.
- 3) Pelatihan dan adopsi teknologi untuk meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan petani dan pendamping

lapangan dalam mendukung pengembangan pengelolaan hutan rakyat.

- 4) Pembentukan Unit Manajemen Hutan Rakyat (UMHR) sebagai basis pengembangan dalam pengelolaan hutan rakyat. UMHR dibentuk dengan mensinergikan keberadaan POKTAN dan GAPOKTAN sebagai kelompok pengelola hutan rakyat yang sudah ada saat ini.

#### **4. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)**

Rencana Kerja Pemerintah Daerah atau RKPD merupakan satu dokumen rencana resmi daerah yang dipersyaratkan bagi mengarahkan pembangunan daerah dalam jangka waktu 1 (satu) tahun ke depan. Sebagai suatu dokumen rencana yang penting sudah sepatutnya Pemerintah Daerah, DPRD, dan masyarakat memberikan perhatian penting pada kualitas proses penyusunan dokumen RKPD, dan tentunya diikuti dengan pemantauan, evaluasi, dan *review* atas implementasinya. RKPD mempunyai fungsi penting dalam sistem perencanaan daerah, karena RKPD menerjemahkan perencanaan strategis jangka menengah daerah (RPJMD dan Renstra SKPD) ke dalam rencana, program, dan penganggaran tahunan. RKPD menghubungkan rencana tahunan dengan rencana strategis; mengoperasionalkan rencana strategis ke dalam langkah-langkah tahunan yang lebih konkrit dan terukur untuk memastikan tercapainya rencana strategis jangka menengah.

## **5. Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD)**

Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah atau Renja SKPD merupakan satu dokumen rencana resmi daerah yang dipersyaratkan bagi mengarahkan program dan kegiatan pelayanan SKPD khususnya dan pembangunan tahunan daerah pada umumnya. Renja SKPD mempunyai fungsi penting dan sangat fundamental dalam sistem perencanaan daerah karena Renja SKPD adalah perencanaan pada unit organisasi terendah dan terkecil di pemerintah daerah yang memberikan masukan utama dan mendasar bagi perencanaan di peringkat yang lebih atas seperti RKPD, Renstra SKPD, RPJMD dan bahkan RPJPD. Renja SKPD berhubungan langsung dengan pelayanan kepada masyarakat yang merupakan tujuan utama penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kualitas penyusunan Renja SKPD dengan demikian akan sangat menentukan kualitas pelayanan SKPD yang diberikan kepada masyarakat penggunaannya.

## **6. Kajian Rencana Strategi 5W1H**

Menurut G.R.Terry unsur manajemen ada 4: POAC. Perencanaan pengawasan merupakan unsur manajemen. Perencanaan adalah : Keputusan untuk waktu yang akan datang, apa yang akan dilakukan, kapan dilakukan dan siapa yang akan melakukan. Unsur administrasi ada 7 yaitu:

1. Organisasi adalah : Kumpulan orang yang saling kerjasama dan mempunyai tujuan yang sama.
2. Manajemen adalah : Pengaturan orang-orang untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
3. Keuangan.
4. Kepimpinan adalah : Kemampuan seseorang untuk mengerakkan orang lain untuk bekerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.
5. Humas.
6. Perbekalan.
7. Tata usaha.

Ada suatu target yang akan dicapai yaitu program. Didalam suatu perencanaan ada 5 w dan 1h yaitu: What, where, who, when, why. 3 kegiatan yang dilakukan didalam perencanaan yaitu:

1. Kegiatan pokok apa yang akan dilakukan secara langsung dikerjakan pada pencapaian tujuan yang akan dicapai.
2. Kegiatan yang menunjang aktivitas yang mendukung tujuan tersebut.
3. Kegiatan Vetterial : kegiatan yang tidak menunjang tetapi tidak sering dihindarkan yaitu ppl dan pkl.

A. What:

1. Apa yang akan dilakukan atau dikerjakan.
2. Dana sumber yang didapat.
3. Dana apa yang akan dihubungkan.
4. Sdm.
5. Sarana dan prasarana agar tercapai.

B. Where:

1. Dimana kita melakukan kegiatan.
2. Berpegang kepada aspekabilitas ( kemampuan untuk menyelesaikan diri ).
3. Tersedianya tenaga kerja yang memenuhi berbagai persyaratan guna menjamin kelancaran tugas.

C. When:

1. Kapan kita melakukan tugas.
2. Kemampuan untuk mengelola waktu.
3. Memilih waktu yang tepat untuk mengisi waktu yang luang.

D. Who:

1. Menganalisis kebutuhan tenaga kerja baik kuantitatif maupun kualitatif.
2. Pola pembinaan karier.
3. Kebijakan didalam pengolahan dan pengajian.
4. Metode dan teknik tentang pengadaan tenaga kerja yang akan dilaksanakan.

E. Why:

1. Rencana itu harus mempermudah suatu pekerjaan sehingga mudah dilaksanakan.
2. Rencana itu harus mempunyai rincian yang cermat.

Perencanaan bukan merupakan suatu tindakan melainkan suatu proses. Suatu proses yang masih mempunyai suatu tindakan-tindakan untuk menuju suatu tujuan. Tidak dibatasi atas strategi yang akan dilakukan sebelum diambil suatu keputusan karena bisa saja terjadi perubahan. Contoh: GBHN. Kebijakan untuk mencapai tujuan.

Ada 2 komponen dalam perencanaan:

1. Perencanaan pesimis. Perencanaan yang tidak dapat dilaksanakan.
2. Perencanaan optimis. Terlaksana.

Definisi dan unsur-unsur perencanaan:

- a. Garth N.Jone. perencanaan adalah: Suatu proses pemilihan dan pengembangan dari pada tindakan yang paling baik untuk pencapaian tugas.
- b. M.Farland. perencanaan adalah: Suatu fungsi dimana pimpinan kemungkinan menggunakan sebagian pengaruhnya untuk mengubah daripada wewangnya.

Bagian atau unsur –unsur dari perencanaan:

- a. Hasil akhir (The ends). Spesifikasi dari tujuan atau sasaran yang akan dicapai dan bilamana kita akan mencapai.
- b. Alat-alat yaitu: Pemilihan dari kebijaksanaan, strategi, prosedur, dan prakteknya.
- c. Sumber yaitu: Meliputi kuantitas mendapatkan dan mengalokasikan bermacam-macam sumber antara lain tenaga kerja keuangan.
- d. Pelaksanan.
- e. Pengawasan.

Didalam perencanaan ada beberapa tipe:

- a. Rencana –rencana strategi plans yaitu: perencanaan yang dirancang untuk memenuhi tujuan organisasi yang mengimplemasikan misi yang memberikan alasan yang khas pada orang.
- b. Perencanaan operasional yaitu: perencanaan yang menguraikan secara lebih terperinci bagaimana rencana startegi akan tercapai.

Langkah–langkah dalam penyusunan perencanaan:

- a. Menentukan misi dan tujuan. Perumusan misi dipengaruhi oleh nilai-nilai.

- b. Pengembangan profil perusahaan dan biasanya mencerminkan keadaan internal dan kemampuan seseorang atau perusahaan.
- c. Analisa lingkungan external. Mengidentifikasi cara-cara dalam hal perubahan internal, politik, ekonomi, sosbud, dan teknologi secara tidak langsung mempengaruhi organisasi. Identifikasi dan analisis lingkungan eksternal dapat dilakukan dengan berbagai metode permalaan

Proses perencanaan strategi formal:

Pemahaman dan perumusan masalah. Untuk mempermudah manager untuk mengidentifikasi maka pertama kali :

- a. Adakan dulu uji coba secara sistematis hubungan sebab akibat.
- b. Carilah penyimpangan dan perubahan dari yang normal.
- c. Konsultasi atau tanya jawab pada perusahaan .
- d. Pengumpulan dan analisa data yang relevan.

Pertama sekali manager harus mengumpulkan data apa yang diperlukan untuk memutuskan keputusan apa yang tepat untuk mendapatkan informasi yang tepat.

### 1. Pengembangan alternatif.

Kecenderungan untuk menerima alternatif keputusan yang pertama kali fleksibel sering mengidarkan pencapaian yang terbaik untuk masalah lainnya. Pengembangan sejumlah alternatif memungkinkan manager menolak kecenderungan untuk membuat keputusan yang efektif.

### 2. Evaluasi alternatif.

Untuk menilai efektifitas ada 2 kriteria :

1. Apakah alternatif realistik bila dihubungkan dengan tujuan dan sdm organisasi seberapa baik alternatif akan membantu pemecahan masalah.
2. Apakah alternatif yang diberikan sudah merupakan alternatif terbaik.

Rencana-rencana operasional yaitu Rencana tunggal (*Single use plan*) ialah Menentukan langkah kegiatan yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi setempat dan selesai apa bila sasaran sudah tercapai (hanya satu kali pakai)

Tipe-tipe rencana tunggal ada 3 yaitu:

1. Program yaitu: Serangkaian kegiatan yang mencakup luas yang dapat lihat didalamnya seperti langkah-langkah pokok

untuk mencapai tujuan. Satuan program organisasi yang bertanggungjawab terhadap kegiatan urutan waktu dan untuk setiap tahap.

2. Proyek adalah rencana yang sekali pakai yang merupakan bagian terpisah dari program. Proyek merupakan alat dari proyek yang efektif yang mempunyai ruang lingkup terbatas.
3. Anggaran adalah laporan sumber daya keuangan yang disusun untuk kegiatan-kegiatan tertentu dalam jangka waktu tertentu.
4. Rencana-rencana tetap. Yaitu: Pendekatan-pendekatan yang standart untuk penanganan situasi-situasi yang dapat dipikirkan dan terjadi secara berulang-ulang.
5. Kebijaksanaan adalah: Pedoman untuk mengambil keputusan. Kebijaksanaan batas dari pengambilan keputusan membuat keputusan apa yang diambil oleh seorang manajer.
6. Prosedur adalah: Proses untuk diketahui apa yang akan dilakukan dengan demikian langkah-langkah itu menjadi suatu yang rutin dan tugas dari pada administrasi yang bertujuan untuk menyerderhanakan supaya tidak berbelit-belit.
7. Aturan atau *rules* adalah: Pernyataan atau ketentuan bahwa suatu kegiatan tertentu tidak boleh dilakukan dalam

melaksanakan aturan para anggota organisasi tidak mempunyai pilihan melainkan aturan tersendiri.

Kebaikan rencana-rencana dari strategi:

1. Memberikan pedoman yang konsisten bagi kegiatan organisasi.
2. Membantu para manajer dalam pengambilan keputusan.
3. Meminimalkan kesalahan karena sasaran dan tujuan dengan cepat dan tepat.

Kelemahan dari rencana Strategi:

1. Memerlukan investasi waktu yang cukup lama dan biaya serta orang yang cukup besar.
2. Cenderung membatasi organisasi hanya terdapat pilihan yang paling rasional dan bebas resiko.

Hambatan-hambatan dalam pembuatan rencana-rencana yang efektif:

1. Kurangnya pengetahuan dalam berorganisasi.
2. Kurangnya pengetahuan lingkungan.
3. Ketidakmampuan terhadap peramalan efektif.
4. Kesulitan dari biaya.
5. Takut gagal.

## 6. Penggunaan dari SDM.

### F. Hutan Rakyat

Menurut Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang kehutanan, Indonesia hanya mempunyai 2 (dua) macam hutan menurut kepemilikannya, yaitu hutan negara dan hutan hak. Dalam pengertian yang diterjemahkan secara bebas, pengertian hutan negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah. Sementara itu hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah.

Terminologi pemerintah dan lembaga Perguruan Tinggi di Indonesia menyebut semua pohon dan buah-buahan yang ditanam di lahan milik yang memiliki fungsi ekonomi, lingkungan, dan sosial budaya, disebut hutan rakyat. Hutan rakyat artinya sumber daya hutan berupa pekarangan, tegalan, dan “wono”, yang secara penuh dimiliki masyarakat (Supriadi, 2005).

Hutan rakyat adalah sebutan bagi hutan yang tumbuh diatas lahan milik masyarakat. Karena sifatnya yang lebih kepada personal maka pengelolaan hutan rakyat lebih tergantung pada persepsi dan kemampuan pemiliknya. Aktifitas hutan rakyat ini sebenarnya berawal dari budaya usaha tani masyarakat pedesaan di Pulau Jawa dengan dua ciri ekosistem penggunaan lahannya, yaitu ekosistem sawah dan lahan kering. Ekosistem sawah berciri pemanfaatan sistem irigasi sepanjang tahun, sedangkan ekosistem lahan kering memanfaatkan air hujan untuk kegiatan usaha taninya. Petani Jawa selalu menanam pohon-pohonan diatas lahan usaha tani di ekosistem lahan kering dan hanya sedikit yang menanam pepohonan

dipinggir sawah. Keuntungan keberadaan pohon-pohon di lahan pertanian yaitu memberikan naungan pada tanaman pertanian serta perlindungan dari air hujan besar dan serangan angin. Bahkan di daerah tropis basah komposisi tanaman pohon yang tumbuh di lahan kering pekarangan yang bersimbiosis dengan komponen tanaman lain dan ternak dapat membantu memelihara nutrisi dan struktur tanah, menciptakan iklim mikro, dan meningkatkan produktivitas lahan (Awang *et.al.*, 2007:2-3).

Masyarakat membangun hutan rakyat untuk memperbaiki kondisi lingkungan hidup. Bagi pemiliknya hutan rakyat merupakan bagian penting dan tak terpisahkan dalam kehidupan mereka. Pola pemanfaatan dan interaksi masyarakat desa dengan hutan rakyat cukup beragam dan berbeda-beda satu sama lain, tergantung dari kesuburan tanah, kultur masyarakat secara umum, dan kebijakan lokal Kabupaten yang terkait dengan pengembangan hutan rakyat. Namun demikian secara umum teridentifikasi bahwa hutan rakyat memegang peranan penting dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat desa (Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XI Jawa – Madura, 2009:10-11).

Karakteristik hutan rakyat adalah bersifat individual, berbasis keluarga, organisasi petani komunal, tidak memiliki manajemen formal, tidak responsif, subsistem, dan hanya sebagai tabungan bagi keluarga pemilik hutan rakyat. Karakteristik seperti ini di dalam perkembangan ke depan dinilai kurang memiliki daya saing tinggi, tidak memiliki posisi tawar yang tinggi dengan pedagang dan industri, dan tidak dapat menjamin adanya

sinkronisasi konservasi dan kelestarian hutannya. Berikut ini beberapa karakteristik hutan rakyat bila ditinjau dari aspek manajemen hutan yaitu:

1. Hutan rakyat berada di tanah milik dengan alasan tertentu, seperti lahan yang kurang subur, kondisi topografi yang sulit, tenaga kerja terbatas, kemudian pemeliharaan, dan faktor resiko kegagalan yang kecil.
2. Hutan rakyat tidak mengelompok dan tersebar berdasarkan letak dan luas kepemilikan lahan, serta keragaman pola wanatani pada berbagai topografi lahan.
3. Pengelolaan hutan rakyat berbasis keluarga yaitu masing-masing keluarga melakukan pengembangan dan pengaturan secara terpisah.
4. Pemanenan hutan rakyat berdasarkan sistem tebang butuh, sehingga konsep kelestarian hasil belum berdasarkan kontinuitas hasil, yang dapat diperoleh dari perhitungan permanen yang sebanding dengan pertumbuhan (tiap) tanaman.
5. Belum terbentuk organisasi yang profesional untuk melakukan pengelolaan hutan rakyat.
6. Belum ada perencanaan pengelolaan hutan rakyat, sehingga tidak ada petani hutan rakyat yang berani memberikan jaminan terhadap kontinuitas pasokan kayu bagi industri.

7. Mekanisme perdagangan kayu rakyat di luar kendali petani hutan rakyat sebagai produsen, sehingga keuntungan terbesar dari pengelolaan hutan tidak dirasakan oleh petani hutan rakyat.

Meski demikian, kontribusi produksi kayu yang berasal dari hutan rakyat dapat dikatakan mengagumkan yaitu sebesar 30% dari ketersediaan kayu secara nasional di saat situasi hutan alam tropis mengalami kehancuran dan “kerusakan menyeluruh” karena dikelola pemerintah. Oleh karena itulah, ke depan diperlukan sebuah strategi dan konstruksi baru untuk pengelolaan dan pengembangan hutan rakyat terutama dengan membangun teori-teori baru yang berkaitan dengan kajian kelembagaan. Terlebih lagi adanya kerisauan akan terancamnya kelestarian hutan rakyat akibat adanya peningkatan kebutuhan industri berbasis kehutanan yang berbahan baku kayu (Awang *et. al.*, 2007:4-8).

Irawanto (2013:22-33) menjelaskan bahwa hutan rakyat menyimpan harapan sekaligus ancaman. Dengan kontribusi produksi kayu rakyat yang tidak sedikit tentu hutan rakyat akan menjadi motor penggerak ekonomi masyarakat pedesaan sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan. Namun demikian, keberadaan hutan rakyat juga dapat terancam oleh adanya beberapa hal. Hal pertama yang telah disinggung sebelumnya adalah adanya desakan dari industri terhadap eksploitasi produk kayu rakyat. Dengan mekanisme “tebang teduh” ala masyarakat bukan tidak mungkin hal tersebut

akan semakin terjadi. Hal berikutnya adalah konversi lahan hutan menjadi areal pertanian/perkebunan. Pertimbangan ekonomi dijadikan sebagai argumen dasar bagi pengalihfungsian lahan tersebut dan mengabaikan dampak negatif yang dapat ditimbulkan. Jika lahan yang secara teoritis harusnya berwujud hutan (pada lahan dengan ketinggian tertentu dan kemiringan tertentu) kemudian dijadikan lahan persawahan dengan komoditi pertanian maka bisa dipastikan akan terjadi penurunan fungsi tanah yang dapat menyebabkan naiknya tingkat erosi sehingga berpotensi besar melahirkan bencana banjir dan longsor.

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa untuk menjaga agar fungsi hutan rakyat tetap berjalan dengan baik maka diperlukan sebuah strategi peningkatan produktivitasnya. Jika produktivitas hutan rakyat meningkat maka paradigma tebang butuh dan praktik konversi lahan dapat dilaksanakan dengan baik.

#### **G. Pengembangan Hutan Rakyat**

Perumusan strategi pengembangan hutan rakyat tentu harus diawali dengan mengetahui permasalahan yang ada. Dijelaskan oleh (Risasmoko, 2015), bahwa permasalahan dalam pengelolaan hutan rakyat meliputi kelemahan pada beberapa subsistem, yaitu produksi, pemasaran, pengolahan dan kelembagaan.

Subsistem produksi yang lemah dapat disebabkan oleh lahan bukan milik sendiri dan luas lahan yang sempit. Status kepemilikan

lahan merupakan faktor penting dalam usaha hutan rakyat. Apabila lahan hutan rakyat bukan milik petani sendiri maka petani memiliki *bargaining position* yang lemah. Selain itu, hutan rakyat dibangun di tanah milik masyarakat yang luasannya sempit. Hutan rakyat di Jawa pada umumnya hanya sedikit yang memiliki luasan mencapai 0.25 ha. Masalah lain pada subsistem produksi, yaitu potensi tegakan rendah yang disebabkan oleh pola tanam yang kurang optimal dan pemeliharaan tanaman yang kurang intensif serta masih ada serangan hama dan penyakit tanaman. Pola tanam hutan rakyat, yaitu campuran terdiri atas berbagai jenis tanaman, umur tanaman yang beragam dan jarak tanam tidak teratur. Selain itu, pemeliharaan tanaman tidak dilakukan secara intensif (Risasmoko, 2015:22).

Permasalahan pada subsistem pemasaran, yaitu sistem distribusi hasil hutan rakyat dari petani (produsen) ke konsumen yang kurang baik. Permasalahan lain pada subsistem pemasaran adalah petani bukan sebagai penentu harga. Harga kayu ditentukan oleh pembeli atau tengkulak. Para petani hutan rakyat bukan merupakan pihak yang memiliki modal usaha yang besar. Dalam penentuan harga jual kayu, petani tidak memiliki suatu acuan yang jelas. Hal ini terjadi karena informasi pasar tentang harga kayu merupakan sesuatu yang sulit untuk didapatkan. Jika informasi itu ada, dapat dipastikan bahwa harga kayu tersebut telah diatur oleh pemilik modal/pembeli. Sistem informasi pemasaran menjadi hal penting untuk meningkatkan posisi tawar petani.

Informasi harga kayu rakyat terbaru dapat diperoleh dari sesama petani hutan rakyat, industri pengolahan kayu, petugas/penyuluh kehutanan yang mengetahui perkembangan harga kayu rakyat (Risasmoko, 2015:25).

Permasalahan pada subsistem pengolahan antara lain jumlah industri pengolahan kayu rakyat terbatas, kapasitas produksi rendah dan bahan baku kayu rakyat tidak berkelanjutan. Masalah terbesar saat ini pada subsistem pengolahan, yaitu masalah jumlah dan kontinuitas sediaan bahan baku. Pengelolaan hutan rakyat bersifat individu, penanaman dan pemanenan dilakukan dalam waktu yang berbeda-beda sesuai dengan kondisi dan tujuan masing-masing sehingga keteraturan pengelolaannya belum optimal. Unit manajemen berupa koperasi atau kelompok usaha dapat menjadi solusi pemecahan masalah tersebut. Unit manajemen dapat mengatur waktu pemanenan dan penanaman sehingga dapat membantu kontinuitas bahan baku kayu rakyat (Risasmoko, 2015:30).

Subsistem kelembagaan yang lemah antara lain lembaga pengurusan hutan rakyat belum ada, misalkan belum ada KTH pada tingkat petani. Masalah lain dapat disebabkan oleh KTH yang sudah terbentuk tetapi tidak berfungsi optimal. KTH belum dapat berperan pada tahap akhir usaha hutan rakyat, yaitu panen dan pemasaran hasil. Pada tahap ini anggota KTH berjalan masing-masing. Masalah lain pada subsistem kelembagaan adalah peran pemerintah. Peran pemerintah masih kurang khususnya dalam penyediaan lahan untuk hutan rakyat, pemerintah belum mampu mendorong tumbuhnya industri sekunder untuk

pengolahan kayu rakyat. Pemerintah juga berperan dalam pembuatan aturan mengenai hutan rakyat. Kelembagaan pengelolaan produk hutan rakyat yang ada di daerah perlu melakukan peningkatan penanganan pasca panen dan jaringan pemasaran kayu rakyat, pemerintah daerah, pihak swasta dan masyarakat duduk bersama dalam merencanakan pengelolaan produk hutan rakyat dari hulu sampai hilir sehingga dicapai pengelolaan hasil hutan rakyat yang lebih baik. Permasalahan lain pada subsistem kelembagaan, yaitu belum ada kerjasama antar lembaga usaha hutan rakyat. Peran kelembagaan tersebut diharapkan mampu untuk mengangkat kepentingan petani agar mempunyai peran yang seimbang dengan pihak pedagang dan industri kayu. Pemerintah sebagai mitra petani berperan sebagai pembuat kebijakan yang berpihak pada petani, untuk mendorong upaya keberhasilan pembangunan di bidang kehutanan. Permasalahan-permasalahan tersebut apabila tidak diatasi maka akan mengakibatkan pengelolaan hutan rakyat yang tidak optimal. Pengelolaan hutan rakyat yang belum optimal antara lain mengakibatkan produktivitas tegakan hutan rakyat rendah, pendapatan masyarakat belum meningkat dan pasokan bahan baku kayu rakyat yang tidak berkelanjutan (Risasmoko, 2015:33). Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa strategi pengembangan hutan rakyat setidaknya harus berfokus pada 4 (empat) subsistem yaitu, produksi, pengolahan, pemasaran dan kelembagaan.