

## Diskusi Politik PSDA: Kekuasaan dalam Organisasi—Penerapan Teori Organisasi Klasik dalam Telaah Pengelolaan SDA dan Lingkungan Hidup

**SUMBER/BACAAN UTAMA:** William Ascher, 2000. Applying Classic Organization Theory to Sustainable Resource & Environmental Management. 5th Annual Colloquium on Environmental Law & Institutions, April 27-28, 2000. Terry Stanford Institute of Public Policy, Duke University.

**PEMBUAT NASKAH:** Hariadi Kartodihardjo—DMNH, FAHUTAN IPB.

**S**umberdaya alam atau buatan dapat dikuasai perorangan, kelompok atau pemerintah. Walaupun masing-masing jenis penguasaan itu mempunyai masalah-masalah tersendiri, namun semuanya tergantung hal yang sama, yaitu kebijakan Pemerintah/Pemda yang mengaturnya. Kemudian, apapun jenis kebijakan itu, semua dilaksanakan oleh Pemerintah/Pemda yang berbentuk organisasi. Pada diskusi kali ini ingin menelaah penyebab perilaku organisasi jauh dari harapan—tidak sebagaimana ditetapkan dan diatur dalam peraturan-perundangan. Dapatkah pemahaman tentang perilaku organisasi dari teori organisasi membantu menjelaskan masalah tersebut. Gambaran singkat ini menyatakan bahwa teori organisasi klasik berpotensi dapat menjawabnya. Naskah ini diawali dengan uraian tentang apa yang dihadapi organisasi, kompleksitas sebagai telaah situasi, hasrat organisasi dan hasrat personalnya, serta teori terkait dan implikasi kebijakan. Enam situasi spesifik yang dihadapi organisasi, yaitu:

1. **DOKTRIN SESAT.** Fakta bahwa kebijakan dan prakteknya dapat dipandu oleh cara pikir/doktrin serta aturan/keputusan yang menyimpang dari pendekatan yang sesungguhnya dibutuhkan. Peraturan-perundangan dapat mencerminkan egoisme pihak tertentu, berisi hal-hal teknis yang sederhana padahal masalahnya kompleks. Doktrin untuk mewujudkan prinsip seperti "*sustained yield production*", "*maximum value added*", dll seringkali tidak diperuntukkan bagi pemanfaatan sumberdaya secara adil.
2. **HASIL SAAT INI, MASALAH NANTI.** Kebijakan dan praktek sering mencerminkan perspektif jangka pendek. Hasil yang cepat diperoleh seringkali mengabaikan terjadinya akumulasi masalah dalam jangka panjang. Menuntaskan hal-hal yang tidak mendasar dalam jangka pendek seringkali menambah persoalan yang semakin jauh untuk bisa diselesaikan. Misalnya kasus-kasus tenurial. Memecahkan masalah yang sangat mendasar, seringkali

tidak kelihatan hasilnya dalam jangka pendek. Maka, walaupun penting, upaya itu seringkali dihindari.

3. **BIAS PADA KONTROL PEMERINTAH.** Pemerintah sering mengambil alih kontrol lebih besar dalam upaya pengelolaan sumberdaya alam, walau hasil yang lebih buruk terus terjadi. Bias penguatan kontrol oleh pemerintah ini seringkali didasarkan pada anggapan bahwa pemerintah yang paling berkompeten melakukannya.
4. **PENGURANGAN KEANEKARAGAMAN.** Tindakan pengelola sumberdaya alam dan pelaksana kebijakan seringkali membuat dukungan terhadap sumberdaya alam kurang beragam dan karena itu kurang tangguh.
5. **RESISTEN TERHADAP KEGAGALAN KEBIJAKAN SEBAGAI PENYEBAB.** Pemerintah dan pengelola sumberdaya alam seringkali enggan mengakui kegagalan kebijakan yang dijalankannya. Kalaupun para pengamat/peneliti menemukan bahwa kebijakan dan prakteknya tidak berjalan, pengakuan dan perubahan seringkali sangat lambat bahkan tidak dilakukan sama sekali.
6. **LEMAHNYA PENEGAKAN HUKUM.** Peraturan pengelolaan sumberdaya alam dan peraturan lingkungan sering cidera oleh penegakannya yang longgar. Penegakan longgar menyebabkan ekstraksi sumber daya berlebihan dan degradasi lingkungan tidak terkendali.

**MEMPERSEMPIT FOKUS TEORI ORGANISASI.** Teori organisasi dikembangkan untuk rentang yang sangat luas, termasuk perilaku organisasi dan masalahnya, mulai dari masalah pengaturan tugas pokok dan fungsi dan mengapa personil berhenti maupun isu-isu politik persaingan antar-organisasi. Dalam mencari teori perilaku organisasi untuk mengatasi masalah pengelolaan sumberdaya alam, kerangka kerjanya dapat dipusatkan pada dua fenomena:

- Reaksi organisasi terhadap situasi yang kompleks dan ketidakpastian yang melekat

dalam sumberdaya alam dan pengelolaan lingkungan hidup;

- Kepentingan organisasi dan institusi formal yang terlibat dalam pengelolaan sumberdaya alam dan pengawasan lingkungan hidup, pembuatan kebijakan, manajemen maupun eksploitasi. Berikut ini skema proposisi dari teori organisasi dan implikasinya terhadap kebijakan dan praktik pengelolaan sumberdaya alam.

**KOMPLEKSITAS DAN KETIDAKPASTIAN.** Kompleksitas menimbulkan berbagai resiko bagi organisasi yang diberi mandat untuk mengelola sumberdaya alam. Ketidakpastian hadir akibat dari kompleksitas. Selain itu, ketidakpastian, bahkan jika tidak sepenuhnya berasal dari kompleksitas, menimbulkan tantangan yang sama seperti yang diakibatkan oleh kompleksitas. Dalam banyak kasus, kompleksitas menjadi tantangan utama organisasi untuk memahami masalah-masalah eksistem dan sistem sosialnya, melemahkan tingkat kontrol organisasi, dan menciptakan penyebab tambahan munculnya konflik antar organisasi.

Organisasi semestinya mengatasi kompleksitas dan ketidakpastian tersebut melalui berbagai bentuk, tugas dan adaptasinya, termasuk adanya departemenisasi, spesialisasi, perencanaan strategis, dll. Namun, karena mereka juga memiliki beberapa kontrol atas tingkat kompleksitas yang mereka hadapi, dan karena itu sering mencoba untuk membuat kondisi kompleks menjadi lebih sederhana—walau fakta yang dihadapi sesungguhnya tetap kompleks—sebagai upaya untuk membuatnya lebih mudah dikelola. Oleh karenanya organisasi seringkali gagal mengatasi kompleksitas karena lari dari situasi yang dihadapinya.

Pada umumnya terdapat empat aspek kompleksitas:

1. Kompleksitas tujuan—terdapat beragam tujuan dan berbagai dampak sampingan dan seringkali tujuan-tujuan itu *trade off* satu sama lain.
2. Kompleksitas prosedur intra-organisasi—misal akibat regulasi-regulasi yang harus diikuti.
3. Kompleksitas sistem di bawah manajemen—adanya sistem keuangan, otoritas/kewenangan, pendelegasian tugas, dll.

4. Kompleksitas doktrin dan pendekatan—misal harus mengakomodir doktrin *conservationism*, *eco-populism* dan *developmentalism* sekaligus.

Penyederhanaan setiap aspek kompleksitas justru dapat mengakibatkan penyimpangan dari kebijakan penting dan praktiknya. Se jauh mengejar pembangunan berkelanjutan dalam pengelolaan sumberdaya alam, penyederhanaan tujuan adalah ancaman langsung terhadap pengelolaan sumberdaya secara seimbang. Untuk itu organisasi perlu mengatasi kompleksitas melalui koordinasi. Semakin banyak pembagian tugas organisasi melalui departementalisasi dan spesialisasi untuk mengatasi situasi yang

kompleks, semakin besar kebutuhan koordinasi. Upaya organisasi untuk mengamankan tingkat koordinasi yang memadai akan dapat mencapai tujuan akhir kebijakan SDA dan lingkungan. Hal ini karena koordinasi memerlukan kompleksitas prosedur intra-organisasi; untuk mempertahankan kontrol dan kepastian yang memadai,

para pemimpin organisasi sering diminta untuk mengurangi hal-hal yang menyebabkan terjadinya kompleksitas. Hal-hal tersebut dapat menyebabkan tujuan penting menjadi terabaikan, hadirnya doktrin terpotong, dan sengaja melakukan penyederhanaan pengelolaan ekosistem yang kompleks.

**KEPENTINGAN INDIVIDU.** Dari teori organisasi juga dapat dicatat bahwa para pelaku yang terlibat dalam organisasi mengejar kepentingan, baik melalui mandat resmi dari organisasi, maupun preferensi dari luar organisasi yang mempunyai wewenang formal untuk mengatur agenda organisasi. Istilah "kepentingan organisasi" hanyalah sebuah ungkapan sebagai pernyataan beberapa kepentingan individu anggota, dan bukan berarti bahwa organisasi sebagai organ memiliki kepentingan. Analisis kepentingan organisasi ini diperumit oleh kenyataan bahwa individu anggota organisasi dapat bertindak untuk memaksimalkan:

1. Kemajuan karir personal dalam organisasi
2. Membesarkan kepentingan personal diluar struktur reward organisasi (misalnya, melalui korupsi)
3. Respect dan memegang kejujuran sebagai konsekuensi anggota profesi
4. Berupaya mencapai tujuan dari program dan kegiatan

Sadar atas kompleksitas berarti tidak mudah mengatakan jika A maka B. Hal-hal yang bernalar atau logis tidak ada di dalam fakta yang dihadapi karena selalu ada faktor lain yang menentukan namun tidak diperhitungkan. Dalam situasi kompleks dimungkinkan adanya skenario-skenario, yangmana masing-masing skenario memegang asumsinya sendiri-sendiri. Dari setiap skenario dapat dibuat strategi-strategi.

5. Memperkuat posisi, kebijakan dan sumber daya organisasi
6. Berbagai kombinasi dari yang ada tersebut.

Kebijakan pimpinan di berbagai tingkatan mempengaruhi sejauh mana kepentingan organisasi dapat berperan. Orientasi kepentingan pimpinan memiliki dampak besar pada rencana dan pilihan kebijakan, sedangkan orientasi kepentingan anggota sering berpengaruh pada pelaksanaan rencana dan pilihan kebijakan organisasi. Oleh karena itu keberadaan kepentingan menciptakan berbagai kemungkinan masalah "*principal-agent*" yaitu hubungan pemberi dan penerima mandat, yang muncul dalam banyak varian dan di berbagai tingkatan. Hubungan itu tidak dapat difikirkan secara sederhana sebagai hubungan atasan-bawahan atau pemberi dan penerima pekerjaan, karena dalam pelaksanaannya sering terganggu oleh banyaknya motif agen, serta ketidak-jelasan tentang identitas prinsipal. Misalnya apakah prinsipal/pemberi mandat itu adalah pemerintah, masyarakat, atau ekosistem?

**KEPENTINGAN ORGANISASI DAN PERSAINGAN YURISDIKSI.** Orientasi lembaga, misalnya adanya target pajak (PNBP) yang diperoleh, dapat mendorong organisasi melakukan ekstraksi SDA berlebihan. Para pemimpin tingkat atas akan terus mendorong untuk kepentingan organisasinya; mereka cenderung untuk memperluas kewenangan atau yurisdiksi lembaga dan bersaing dengan lembaga lainnya. Misalnya antara hutan untuk produksi kayu dan jasa lingkungan di satu sisi dengan produksi bahan tambang, perkebunan dan tanaman pangan di sisi lain.

**HORIZON WAKTU.** Orientasi lembaga yang dicerminkan oleh skala waktu akan kearah, baik untuk kepentingan organisasi (jangka panjang) maupun promosi dan penghargaan bagi yang berperan dalam organisasi. Masalah abadi, tentu saja, yaitu bahwa banyak penghargaan ini lebih besar diberikan ketika kinerja janga pendek ditingkatkan dengan mengorbankan kinerja jangka panjang. Individu-individu bahkan unit kerja yang orientasinya mencapai tujuan organisasi jangka panjang cenderung tidak dihargai.

**POLA SALAH-BELAJAR.** Sejauh ketidakpastian membutuhkan adaptasi dan sumberdaya, organisasi memerlukan peningkatan kapasitas untuk belajar. Namun, adanya kepentingan di dalam organisasi memprovokasi pola pembelajaran sesat. Banyak pemerintah mengalokasikan hak pemanfaatan sumberdaya alam kepada penduduk lokal pada saat deplesi berlebihan; Saat ini Pemerintah, khususnya di

negara-negara berkembang, mendominasi peran dalam pengelolaan sumberdaya alam, fakta bahwa deplesi lebih besar jarang mengakibatkan Pemerintah belajar bahwa manajemen mereka sendiri bahkan lebih bermasalah. Hal ini karena adanya provokasi kepada regulator/Pemerintah yang menjelaskan kegagalan CSO (dianggap sebagai saingan Pemerintah) dalam melestarikan hutan oleh penduduk lokal. Robert Merton (1940), tujuh puluh tahun lalu, menguraikan pola disfungsi pembelajaran organisasi, yaitu terutama ketika anggota organisasi berada di bawah kekuasaan, kepentingan dan ketidakpedulian, melakukan generalisasi pelajaran pada situasi yang tidak semestinya dan gagal untuk melihat kenyataan karena preferensi yang kaku, bahwa semua hal harus didasarkan pada kontrol Pemerintah yang kuat (positivistik).

**MENUTUP INFORMASI.** Dalam situasi konflik, lembaga tertentu sering mencoba untuk membatasi informasi yang tersedia bagi instansi lain atau bagi lembaga-lembaga non-pemerintah, serta menempatkan mereka selalu pada kondisi informasi yang kurang. Oleh karena itu, sejauh terdapat lembaga yang memonopoli informasi, lembaga-lembaga lain akan kurang siap untuk menjalankan regulasi, menghadapi masalah yang dihadapi, atau belajar dari pengalaman.

**PENCAPAIAN TUJUAN SECARA TIDAK SEIMBANG.** Salah satu masalah yang paling akut bagi organisasi pemerintah yang dipercayakan dengan tanggung jawab pengelolaan SDA dan lingkungan hidup adalah adanya kecenderungan untuk mengabaikan beberapa aspek mandat multi-tujuan mereka dalam mendukung aspek-aspek yang sesuai dengan berdirinya lembaga itu. Oleh karena itu sering terdapat kesalahan secara struktural dengan menempatkan beberapa fungsi dalam lembaga yang sama. Dalam kasus seperti itu mungkin lebih baik untuk memiliki badan dengan mandat sederhana, di mana para pejabat akan lebih langsung bertanggung jawab kepada warga negara.

**TEORI TERKAIT.** Penggunaan teori organisasi dapat membimbing perbaikan pengelolaan sumberdaya alam yaitu untuk: 1) mengungkapkan jalan yang menjanjikan perubahan; dan 2) memperingatkan kemungkinan kegagalan perubahan yang tampaknya masuk akal. Bahwa konsep perilaku organisasi klasik dapat menjelaskan begitu banyak masalah pengelolaan sumberdaya alam dan bahwa kerangka—bahkan dalam bentuk yang sangat sederhana seperti diuraikan di atas—hasilnya mengarah pada bagaimana untuk mencapai perubahan yang dibutuhkan. Teori yang juga digunakan yaitu teori *principal-agent* untuk memantau struktur insentif agar membawa kepentingan para pemimpin

organisasi dan personilnya sesuai dengan tujuan. Teori *transaction cost* juga diperlukan untuk mengungkap bahwa organisasi pemerintah sering menurunkan upaya untuk menghindari biaya transaksi tinggi.

**POLITIK.** Mendiskripsikan politik tidak mudah karena terdapat berbagai tinjauan tentang politik. Namun, dengan kebiasaan pengertian bahwa perilaku orang ditentukan oleh regulasi, norma dan budaya, yang semuanya itu seperti *frame* yang membatasi cara pikir dan perilaku itu sendiri, maka perilaku atas dasar tinjauan politik tidak demikian. Perilaku politik lebih didorong oleh adanya kuasa/power dan power ini dapat berasal dari peraturan (SK Presiden, Menteri dll), sumberdaya yang dimiliki (uang, informasi, jaringan dll), pengetahuan (sebagai argumen maupun kapasitas meyakinkan), maupun kondisi personal (integritas, wibawa dll). Tinjauan politik mampu memberi penjelasan maupun mengungkap peristiwa gagalnya kebijakan dan juga mampu mendeskripsikan rute perubahan.

Politik organisasi yang dibahas ini lebih mengedepankan perilaku individu dalam organisasi daripada memegang asumsi bahwa organisasi adalah satu entitas tunggal. Itu berarti di dalam Pemerintah/Pemda juga diasumsikan terdapat individu dan kelompok yang sama atau beda kepentingan. Berarti bahwa seorang pemimpin di lembaga Pemerintah/Pemda, dengan tinjauan politik, tidak selalu memegang otoritas atau kewenangan tertinggi. Apabila konsep itu sesuai dengan kondisi sesungguhnya, maka membuat perubahan kebijakan publik akan lebih tergantung aktor-aktor, power,

pengaruhnya, daripada lembaga-lembaga. Ini menunjukkan pentingnya pemahaman terhadap teori-teori yang berkaitan dengan itu (dibahas tersendiri).

**IMPLIKASI PRAKTIS.** Saran yang serupa dengan teori prinsipal-agent dan biaya transaksi juga dapat berasal dari teori organisasi klasik yang memberitahu tentang:

1. Menetapkan struktur organisasi sederhana sehingga tidak ada persaingan mandat
2. Memberikan informasi kepada banyak aktor pemerintah dan non-pemerintah
3. Restrukturisasi pengaturan intra-pemerintah untuk mengurangi peluang konflik antar yurisdiksi
4. Restrukturisasi insentif organisasi untuk menciptakan cakrawala waktu yang lebih lama bagi para pemimpin pemerintahan dan personil
5. Keterbukaan untuk mengurangi aliansi rent-seeking yang mempromosikan korupsi.

Teori organisasi klasik juga dapat memperingatkan tentang arah kebijakan untuk mengendalikan perilaku organisasi, seperti:

1. Menetapkan tujuan-tujuan konservasi dengan mandat dari organisasi yang mengeskloitasi sumberdaya alam
2. Penguatan peran Pemerintah untuk meningkatkan kemampuan konservasi
3. Memperlancar pengumpulan dan penyebaran informasi
4. Menekankan pengelolaan ekosistem dengan kontrol terpusat dan ketergantungan pada informasi teknis.

000