

**DISERTASI**

**JARINGAN KEBIJAKAN PUBLIK :  
Studi Kasus Pertukaran Jaringan Dalam Implementasi  
Kebijakan Diversifikasi Pangan Di Sulawesi Selatan**

***PUBLIC POLICY NETWORK : A Case study on Network  
Exchange in Implementation of Food Diversification Policy  
in South Sulawesi***

**Sebagai Syarat untuk memperoleh gelar Doktor**

**Disusun dan diajukan oleh**

**Muhammad Irvan Nur Iva**

**P0900316006**



**PROGRAM DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL & ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

**LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI**

**JARINGAN KEBIJAKAN PUBLIK :  
Studi Kasus Pertukaran Jaringan (Network Exchange) Dalam  
Jaringan Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan Di  
Sulawesi Selatan**

Disusun dan diajukan oleh  
**MUHAMMAD IRVAN NUR IVA**  
**P0900316006**

Telah dipertahankan dihadapan Panitia Ujian yang dibantu dalam rangka  
Penyelesaian Studi Doktor Program Studi Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin  
Pada Tanggal 11 Februari 2021  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui  
Promotor

  
**Prof. Dr. Alwi, M.Si.**  
**Nip. 196310151989031006**

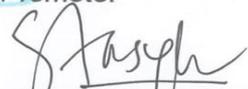
Co. Promotor

  
**Dr. Syahribulan, M.Si**  
**Nip. 19600914 198702 2 001**

Plt. Ketua Program Studi S3  
Administrasi Publik

  
**Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si**  
**Nip. 197508182008011008**

Co. Promotor

  
**Dr. Hj. Gita Susanti, M.Si**  
**Nip. 19650311 199103 2 001**

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu  
Politik Universitas Hasanuddin,

  
**Prof. Dr. H. Armin, M.Si**  
**Nip. 196511091991031008**

## PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Yang bertandatangan dibawah ini,

Nama : Muhammad Irvan Nur Iva  
Nim : P0900316006  
Jurusan/Program Studi : Ilmu Administrasi Publik

Menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa disertasi yang berjudul,

**JARINGAN KEBIJAKAN PUBLIK :  
Studi Kasus Pertukaran Jaringan (*Network Exchange*) Dalam  
Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan Di Sulawesi Selatan**

Adalah karya ilmiah saya sendiri dan sepanjang pengetahuan saya di dalam naskah disertasi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan/ditulis/diterbitkan sebelumnya, kecuali secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan sumber kutipan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari ternyata di dalam naskah disertasi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut dan diproses sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku (UU Nomor 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).

Makassar, 06 Juni 2021  
Yang membuat pernyataan,



  
Muhammad Irvan Nur Iva

## **PRAKATA**

Puji dan Syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, karena dengan limpahan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga disertasi yang merupakan tugas akhir untuk mencapai gelar Doktor pada Program Pendidikan Doktor Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar dapat diselesaikan dengan baik. Dalam proses penyelesaian pendidikan program doktor ini, banyak pihak yang telah membantu baik secara langsung maupun tidak langsung dalam memberikan dorongan, arahan dan bimbingan, untuk itu, dalam prakata ini dengan tulus hati penulis ingin mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang tidak terhingga kepada: Prof. Dr. Alwi, M.Si. selaku promotor. Keluasan ilmu serta wawasan, kesabaran dan kearifan, sebagai promotor yang telah mengarahkan, membimbing dan mendorong penulis untuk tetap menggali ilmu dibalik kesibukan beliau. Dr. Syahribulan. M.Si Selaku kopromotor I, yang penuh kesabaran dan kearifan, mendorong, memotivasi dan membimbing penullis untuk selalu menggali ilmu dan terus memberikan komitmen penulis dalam menyelesaikan disertasi ini. Dr. Gita Susanti, M.Si, selaku kopromotor II. Meskipun beliau memiliki kesibukan yang tinggi tetap meluangkan waktu untuk membimbing, mengarahkan dan memberi masukan dalam penyelesaian disertasi ini. Rektor Universitas Hasanuddin Makassar, Prof. Dr. Aries Tina Pulubuhu., M.A., Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Prof. Dr. Armin Arsyad M.Si., dan Ketua Program Studi S3 Ilmu Administrasi Publik Universitas Hasanuddin,

Dr. Phil. Sukri, Ph.D yang telah memberikan bantuan dan fasilitas kepada penulis selama belajar di Program Pendidikan Doktor. Dr. H. Mukhlis Madani, M.Si selaku penguji eksternal atas bimbingan dan waktu yang diluangkan dalam memberikan masukan yang konstruktif untuk penyempurnaan disertasi ini. Dr. Muhammad Farid, M.Si, Dr. Ali Fauzy Eli, M.Si dan Dr. Phil. Sukri, Ph.D selaku penguji yang memberikan masukan, kritik dan sarannya untuk penyempurnaan disertasi ini. Bapak dan ibu dosen pada Program Doktor Ilmu Administrasi Publik Universitas Hasanuddin Makassar yang dengan ikhlas mentransfer ilmu dan kepakaran serta wawasan, mendorong, memotivasi dan membimbing dalam meletakkan dasar-dasar teoritis kepada penulis.

Ayahanda H. Abdul Rifai, Arafah, SE.,M.Si dan Ibunda Chadijah Maidin (alm) yang selalu membantu dan mendoakan penulis. Saudara Yaumil Nur Iva (alm), dr. Muhammad Irham Nur Iva, S.Ked dan Ainun Khaeriyah Nur Iva yang terus memberi semangat dalam menyelesaikan studi penulis. Istri dr. Melia Budi Astuti, S.Ked atas pengertian, senantiasa memberikan dukungan doa dan mendambakan keberhasilan penulis dalam menempuh jenjang pendidikan S3. Atas bantuan dan pertolongan dari semua pihak, penulis tidaklah sanggup membalasnya, hanya doa yang ikhlas yang dapat penulis mohonkan kepada-Nya, kiranya bantuan yang tulus dari bapak/ibu dan saudara-saudari mendapat balasan berlipat ganda dari Allah Yang Maha Kuasa. Amin ya Rabbal Alamin. Akhirnya penulis berharap semoga disertasi ini dapat memberi manfaat bagi semuanya.

Meski penulis tetap menyadari sepenuhnya bahwa disertasi ini masih jauh dari kesempurnaan. Olehnya itu, saran dan kritik yang sifatnya konstruktif dari semua pihak senantiasa penulis nantikan demi kesempurnaan disertasi ini.

Makassar, Maret 2021

Penulis

## ABSTRAK

**MUHAMMAD IRVAN NUR IVA. JARINGAN KEBIJAKAN PUBLIK : Studi Kasus Pertukaran Jaringan (Network Exchange) Dalam Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan di Sulawesi Selatan (Dibimbing oleh Alwi, Syahribulan, Gita Susanti).**

Tujuan penelitian ini untuk mengeksplorasi pertukaran jaringan dalam implementasi kebijakan diversifikasi pangan di Sulawesi Selatan. Kebijakan diversifikasi pangan bertujuan untuk mendiversifikasi konsumsi pangan beras dengan menggunakan komoditi hasil pertanian lokal unggulan.

Studi ini menggunakan pendekatan kualitatif, strategi penelitian yang digunakan adalah studi kasus. Penggunaan studi kasus bertujuan untuk memperoleh penjelasan komprehensif mengenai fenomena implementasi kebijakan diversifikasi pangan yang berfokus pada struktur dan relasi antar pemangku kepentingan yang terlibat. Lokasi penelitian meliputi kabupaten Bone dan Luwu Utara. Penentuan informan diterapkan secara purposive. Sumber data meliputi data primer dan sekunder. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara mendalam dan dokumentasi. Analisis data terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan/verifikasi.

Hasil penelitian menunjukkan struktur jaringan masih didominasi oleh pemerintah daerah selaku leading sector dalam implementasi kebijakan diversifikasi pangan. Fungsi jaringan belum berjalan sebagaimana mestinya sehingga para pemangku kepentingan tidak memiliki posisi seimbang. Jenis relasi berbentuk bureaucratic network yang merupakan pembentukan hubungan antara pemerintah dengan pemangku kepentingan lain dalam implementasi kebijakan diversifikasi pangan di Sulawesi Selatan yang didominasi oleh pemerintah daerah sebagai local agency. Pengaturan relasi dalam implementasi kebijakan dilakukan dengan membuat kesepakatan dengan para pemangku kepentingan. Hubungan antar pemangku kepentingan pemerintah, penyuluh dan petani dilakukan dengan komunikasi dan pertemuan berkala. Hubungan intensif hanya terjadi pada interaksi antar petani dan penyuluh.

Kata kunci : Jaringan kebijakan, pertukaran jaringan, implementasi kebijakan, kebijakan diversifikasi pangan.

## **ABSTRACT**

**MUHAMMAD IRVAN NUR IVA. PUBLIC POLICY NETWORK : A Case study on Network Exchange in Implementation of Food Diversification Policy in South Sulawesi (supervised by Alwi, Syahribulan, and Gita Susanti)**

The aim of research to explore the network exchange in implementaton of food Diversification policy in South Sulawesi.

This research used qualitative approach. The research strategy used case study to obtain a comprehensive explanation on the phenomena of implementation of food diversification policy focusing on the structure and relationship among the involved stakeholders. The research was conducted in Bone and North Luwu regency. The informant were selected purposively. The techniques of obtaining the data were observation, in-depth interview, and documentation. Data analysis consisted of three activities performed simultaneously were data reduction, data presentation, and drawing conclusion/verification.

The result of this study indicate that the dominant network structure is local government as the leading sector in implementing food diversification policy. Network function does not run well as it is expected, so the stakeholders do not have a balanced position. The relationship type is bureaucratic network as the relationship formation between the government and other stakeholders in the implementation of food diversification policy in South Sulawesi in which the local government as the local agency is the dominant one. The relationship among government stakeholders, extension workers, and farmers is performed through communication and regular meeting. Intensive relationship only happens in the interaction between farmers and extension workers.

Keywords : Policy network, network exchange, policy implementation, food diversification policy

## DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN.....	iii
PRAKATA.....	iv
ABSTRAK.....	vii
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	14
1.3 Tujuan Penelitian.....	15
1.4 Manfaat Penelitian .....	15
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	17
2.1 Perspektif Administrasi Publik .....	17
2.2 Pertukaran Jaringan .....	46
2.3 Pertukaran Jaringan Dalam Perspektif Administrasi Publik .....	77
2.4 Kebijakan Diversifikasi Pangan.....	80
2.4 Penelitian Terdahulu.....	84
2.5 Kerangka Pikir.....	90
BAB III METODE PENELITIAN.....	92
3.1 Desain Penelitian.....	92
3.2 Strategi Penelitian dan Tipe Penelitian.....	93
3.3 Lokasi penelitian .....	93
3.4 Narasumber atau Informan.....	94
3.5 Jenis dan Sumber Data .....	95

3.6 Teknik Pengumpulan Data .....	96
3.7 Teknik Analisis Data .....	99
3.8 Fokus Penelitian .....	101
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>103</b>
4.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	103
4.2 Hasil Penelitian dan Pembahasan .....	142
4.2.1 Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan .....	136
4.2.2 Struktur dan Relasi Pertukaran Jaringan .....	170
4.2.3 Kepemimpinan Fasilitatif Pertukaran Jaringan .....	191
<b>BAB V KESIMPULAN .....</b>	<b>201</b>
5.1 Implikasi Teoritik .....	202
5.2 Implikasi Metodologis .....	202
5.3 Implikasi Praktis .....	202
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	
<b>LAMPIRAN</b>	

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1. Latar belakang

Perspektif governance saat ini merupakan tren dalam kajian administrasi publik sebagai solusi atas keterbatasan pemerintah dalam menyelesaikan masalah publik seperti masalah-masalah dalam implementasi kebijakan. Governance memandang bahwa persoalan publik tidak hanya menjadi domain pemerintah saja sebagai aktor tunggal, melainkan perlu melibatkan berbagai aktor untuk menyelesaikan masalahnya (*problem solver*). Aktor yang dimaksud dalam perspektif ini tidak hanya pemerintah, tapi juga dari swasta (*privat*), masyarakat (*civil society*) dan aktor lintas sektor lainnya.

Berbagai studi yang berkembang dalam perspektif governance menjadi solusi atas realitas implementasi kebijakan publik saat ini membutuhkan adanya keterlibatan *stakeholder* dari berbagai organisasi publik dan swasta. Salah satu studi tersebut adalah studi jaringan yang dalam melihat fenomena kebijakan dikenal sebagai sebuah konsep jaringan kebijakan yang saat ini berkembang dalam rangka merealisasikan tujuan kebijakan yang kompleks. Fenomena tersebut sangat berkaitan dengan fakta bahwa proses kebijakan pemerintah saat ini cenderung melibatkan banyak pemangku kepentingan (*stakeholders*) dari sektor publik dan swasta. Alasan utamanya adalah

permasalahan publik yang ada saat ini menjadi semakin kompleks dan urgen untuk mengadaptasi pendekatan baru dan menjadi keniscayaan untuk dilakukan dalam rangka mengelola kompleksitas dan keragaman aktor yang terlibat dalam suatu proses kebijakan tertentu.

Implementor kebijakan publik adalah organisasi publik. Secara umum, organisasi mencari cara untuk mereduksi ketidakpastian (*Organizational uncertainty*) yang mereka hadapi (Levine and White, 1961).

Ketidakpastian ini disebabkan oleh ketidakmampuan seperti keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh organisasi publik sehingga tidak dapat mengimplementasikan kebijakan secara sendiri (*only one organization*). Kondisi ini mengharuskan organisasi untuk melakukan sebuah pertukaran sumber daya. Dengan demikian, keterlibatan suatu organisasi dalam hubungan pertukaran sumber daya dengan pihak atau organisasi lain, maka proses ini akan mampu memfasilitasi ketersediaan sumber daya yang dibutuhkan untuk mengatasi kelangkaan sumber daya dalam implementasi suatu kebijakan.

Konteks jaringan implementasi kebijakan, dimana pertukaran sumber daya merupakan suatu proses sosial yang dapat menciptakan cara yang lebih efektif pada proses implementasi kebijakan karena adanya kelangkaan sumber daya dan sebagian besar organisasi melakukan fungsi spesialisasi masing-masing sehingga harus melakukan pertukaran (*exchange*) dengan organisasi lain untuk

memperoleh sumberdaya yang dibutuhkan. Pada proses implementasi kebijakan yang mengharuskan adanya kerjasama atau keterlibatan institusi lain, pertukaran sumberdaya antar organisasi tersebut dalam implementasinya dapat menstimulasi proses kerja sama yang lebih baik dalam rangka mencapai tujuan kebijakan secara efektif.

Sebagaimana dijelaskan pada perspektif jaringan sebelumnya, bahwa dalam konteks implementasi kebijakan yang melibatkan para aktor atau organisasi yang berkepentingan dalam rangka mengatasi keterbatasan sumberdaya. Pada proses tersebut, interaksi yang kemudian melahirkan sebuah struktur sosial yang disebut oleh Peter Blau (1964) merupakan inti dari teori pertukaran (*exchange theory*). Berdasarkan temuan Emerson (1972), jaringan pertukaran didefinisikan terdiri dari : a) seperangkat aktor, perorangan atau organisasi; b) distribusi sumber daya antar aktor; c) setiap aktor mengatur peluang pertukaran dengan aktor lain dalam jaringan; d) kesempatan pertukaran yang dikembangkan dan dimanfaatkan disebut sebagai hubungan pertukaran; e) hubungan jaringan yang membenamkan hubungan pertukaran kedalam struktur jaringan tunggal. Tujuan teori pertukaran adalah untuk memahami struktur sosial berdasarkan analisis proses sosial yang mempengaruhi hubungan antara individu dan kelompok. Proses pertukaran mengatur mayoritas perilaku manusia dan melandasi hubungan antar-individu maupun antar-kelompok (Blau, 1964).

Berdasarkan diskursus kedua teori diatas, teori jaringan disatu sisi memiliki kelebihan pada struktur yang kuat, namun lemah pada unsur relasi antar aktor atau organisasi. Kemudian dipihak lain, teori pertukaran sosial memiliki kelebihan pada unsur relasi antar aktor, namun titik lemahnya terdapat pada struktur. Dengan alasan tersebut, Markovsky (2005) kemudian berpandangan untuk mengkombinasikan kedua teori tersebut dalam bingkai (*framework*) teori pertukaran jaringan (*Network Exchange Theory*). Pada ulasan sebelumnya dijelaskan, bahwa dimensi yang ditekankan pada perspektif pertukaran jaringan (*Network Exchange*) ini meliputi struktur dan relasi antar aktor. Pertama, dimensi struktur berkaitan dengan bagaimana distribusi kekuasaan atau kekuatan aktor. Pada struktur pertukaran jaringan disebut juga sebagai media “exercising power” yang berdampak pada distribusi kekuasaan para aktor dalam pertukaran jaringan (Homans, 1974). Distribusi kekuasaan dalam struktur pertukaran jaringan dipengaruhi oleh susunan posisi (*configuration of positions*) dan sumber daya (*resources*) (Walker et al, 2000).

Kedua, dimensi relasi terdiri dari hubungan antar aktor dalam pertukaran jaringan. dimana kondisi struktural kekuasaan mempengaruhi perilaku aktor. Dampak yang diperoleh tidak secara langsung dari struktur ke aktor. Struktur mempengaruhi perilaku aktor dengan memodifikasi kepentingan yang dihasilkan dalam hubungan.

Dimensi relasi dari struktur aktor terdiri dari sanksi (*sanction*) dan kepercayaan (*beliefs*) (Walker et al, 2000).

Pada teori pertukaran jaringan yang dipengaruhi oleh kedua dimensi tersebut, juga dipengaruhi oleh tipe hubungan (*connection type*) aktor dalam pertukaran jaringan. Dimana tipe hubungan terdiri dari beberapa jenis, yaitu hubungan eksklusif (*exclusive connection*), hubungan inklusif (*inclusive connection*), null connection, hubungan (*inclusive-exclusive connection*) dan hubungan inklusif-null (*inclusive-null connection*) (Willer, 1999; Willer dan Skvoretz, 2000). Tipe hubungan dalam perspektif pertukaran jaringan yang perlu diidentifikasi, yang kemudian menjadi novelty pada penelitian ini.

Pada konteks kebijakan pangan, tantangan besar yang dihadapi saat ini pada negara-negara sedang berkembang adalah potensi krisis pangan di masa depan. Ancaman tersebut juga melanda Indonesia yang merupakan salah satu negara agraria dan sangat mengandalkan sektor pertanian untuk menopang pembangunan Nasional. Pada saat ini, tingkat konsumsi pangan komoditi beras di Indonesia merupakan yang tertinggi dibanding komoditi lainnya. berdasarkan data Badan Pusat Statistik tahun 2017, konsumsi beras mencapai 114,6 kg per kapita per tahun. Pada tahun 2013, data Kementerian pertanian menunjukkan konsumsi beras sebesar 102 kg per kapita. Konsumsi beras per kapita tersebut dua kali lebih tinggi dibandingkan Jepang yang mencapai 50 kg per kapita per tahun, Korea hanya 40 kg per

kapita per tahun dan Malaysia serta Thailand masing-masing 70 kg dan 80 kg perkapita per tahun. Adapun secara keseluruhan konsumsi beras per kapita dunia rata-rata hanya berkisar 60kg per kapita per tahun.

Tingginya ketergantungan penduduk Indonesia pada satu komoditi pangan tersebut menjadi masalah krusial bagi pemerintah selaku penyelenggara Negara dan harus dikurangi secara bertahap dengan meningkatkan konsumsi dan produksi bahan pangan lokal lainnya (Erliana, dkk, 2011). Pemerintah pusat melalui Kementerian Pertanian telah berupaya mendorong pemerintah daerah untuk mengembangkan potensi sumber pangan lokal, dan mengajak masyarakat agar mengubah pola pikir bahwa beras bukan satu-satunya sumber karbohidrat, karena masih banyak sumber pangan lokal seperti umbian, sukun, jagung, sagu dan lainnya yang nilai gizinya setara dengan beras.

Namun, selama ini upaya pemerintah pusat hanya sebatas mendorong dan mensosialisasikan kebijakan diversifikasi pangan tanpa ada langkah konkret dalam bentuk program yang berkelanjutan dan massif berskala Nasional. Upaya pemerintah pusat yang tidak optimal menyebabkan hampir setiap daerah yang memiliki potensi pangan lokal yang seharusnya mampu mendorong penganeekaragaman konsumsi pangan tidak menjadikan program diversifikasi pangan sebagai salah satu prioritas mereka. Padahal kebijakan tersebut telah diatur dan

diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2009 tentang Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal sehingga menjadi urusan wajib bagi pemerintah pusat dan daerah.

Pemerintah sebagai implementor kebijakan berkewajiban menjalankan amanat UUD 1945 yaitu untuk mensejahterakan warga negaranya. Tercapainya tujuan kebijakan dimana masyarakat adalah *target group* bergantung kepada bagaimana usaha pemerintah untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengevaluasi capaian kinerja suatu kebijakan. Sementara itu faktanya, pemerintah seringkali mengalami masalah kompleks dalam mengimplementasikan suatu kebijakan, sehingga tujuan kebijakan sulit terealisasikan.

Kebijakan yang menjadi fokus utama dalam penelitian ini adalah kebijakan diversifikasi pangan. Dalam proses kebijakan tersebut, pemerintah telah mampu memformulasikan dan membuat peraturan sebagai dasar pelaksanaan kebijakan tersebut. Akan tetapi, faktanya suatu kebijakan ketika telah masuk pada tahap implementasi, akan menemukan banyak permasalahan. Fenomena permasalahan tersebut dalam berbagai kebijakan pemerintah juga terjadi dalam kebijakan diversifikasi pangan ditingkat pemerintah daerah sehingga implementasi kebijakan tidak efektif.

Fenomena implementasi kebijakan diversifikasi pangan, menunjukkan kebijakan ini tergolong merupakan salah satu masalah

kompleks yang sulit untuk diselesaikan oleh sebuah organisasi secara individual (*individual organization*), oleh karena membutuhkan keterlibatan dan kontribusi secara bersama oleh berbagai organisasi (Robert, 2000).

Penelitian terdahulu yang berkaitan dengan studi ini antara lain, seperti yang dilakukan oleh Gita Susanti dkk (2017) tentang Model Pertukaran Sumberdaya dalam Jaringan Implementasi Kebijakan Masyarakat Nelayan di Daerah Pesisir di Kota Makassar yang bertujuan untuk mengembangkan model pertukaran sumber daya dalam implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat nelayan menemukan bahwa ketersediaan sumber daya yang dibutuhkan oleh nelayan masih minim disebabkan keterbatasan pemerintah. Kemudian, kebijakan tersebut masih didominasi oleh aturan main birokrasi, sehingga pemerintah daerah perlu mengembangkan sinergitas dengan semua stakeholders dan membangun aturan main berdasarkan organisasi berbasis jaringan.

Alwi dan Latamba (Hibah Tim Pascasarjana Kemenristekdikti, 2018-2020) tentang Model Pengembangan Kapasitas Birokrasi Level Bawah Terpadu Dalam Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan Di Provinsi Sulawesi Selatan. Penelitian tersebut bertujuan membangun model pengembangan kapasitas birokrasi level bawah terpadu dalam mengimplementasikan kebijakan diversifikasi pangan di Provinsi Sulawesi Selatan. Hasil penelitian pada tahun pertama (2017) yaitu

ekplorasi pelaksanaan kebijakan diversifikasi pangan menunjukkan bahwa implementasi kebijakan diversifikasi pangan tidak berjalan secara efektif karena tidak ada program perhatian dan langkah konkrit dari pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut.

Diversifikasi pangan menjadi salah satu cara dalam mewujudkan ketahanan pangan. Diversifikasi konsumsi pangan tidak hanya sebagai upaya mengurangi ketergantungan pada satu jenis pangan tetapi juga upaya peningkatan perbaikan gizi untuk mendapatkan manusia yang berkualitas dan mampu berdaya saing dalam percaturan globalisasi (Himagizi, 2009).

Diversifikasi atau penganeekaragaman adalah suatu cara untuk mengadakan lebih dari satu jenis barang/komoditi yang dikonsumsi. Di bidang pangan, diversifikasi memiliki dua makna, yaitu diversifikasi tanaman pangan dan diversifikasi konsumsi pangan. Kedua bentuk diversifikasi tersebut masih berkaitan dengan upaya untuk mencapai ketahanan pangan. Apabila diversifikasi tanaman pangan berkaitan dengan teknis pengaturan pola bercocok tanam, maka diversifikasi konsumsi pangan akan mengatur atau mengelola pola konsumsi masyarakat dalam rangka mencukupi kebutuhan pangan.

Sebagai negara dengan penduduk besar dan wilayah yang sangat luas, ketahanan pangan merupakan agenda penting di dalam kebijakan pembangunan ekonomi Indonesia. Ancaman krisis pangan menjadi masalah yang sangat sensitif dalam dinamika kehidupan sosial

politik Indonesia. Menjadi sangat penting bagi Indonesia untuk mampu mewujudkan ketahanan pangan nasional, wilayah, rumah tangga dan individu yang berbasiskan kemandirian penyediaan pangan domestik. Kemandirian ini semakin penting ditengah kondisi dunia yang mengalami krisis pangan, energi dan finansial yang ditandai dengan harga pangan internasional yang tidak stabil, meningkatnya kebutuhan pangan untuk energi alternatif (bio-energi), resesi ekonomi global yang berakibat semakin menurunnya daya beli masyarakat terhadap pangan, serbuan pangan asing.

Sistem ketahanan pangan kita selama ini yang terjadi adalah rendahnya tingkat pemanfaatan diversifikasi pangan, dimana mayoritas masyarakat kita masih menggantungkan beras sebagai sumber pangan utamanya. Padahal, dalam konsep ketahanan pangan, diversifikasi pangan merupakan salah satu syarat untuk mencapai ketahanan pangan yang tangguh. Dan saat ini, mendiversifikasi pangan merupakan langkah yang tepat dan urgen mengingat produksi maupun distribusi beras seringkali fluktuatif.

Diversifikasi pangan dipilih sebagai langkah utama selain waktu yang diperlukan lebih pendek jika dibandingkan dengan program lain, seperti ekstensifikasi dan intensifikasi juga hal ini juga untuk mendorong masyarakat (petani) lebih kreatif dalam memanfaatkan lahan yang ada dengan menanam tanaman yang dapat menjadi bahan

makanan pokok selain padi, seperti jagung, ketela, dan umbi-umbian lainnya:

Penataan pola konsumsi yang tidak tergantung pada satu sumber pangan, memungkinkan masyarakat dapat menetapkan pangan pilihan sendiri, menaikkan pamor pangan lokal sebagai komoditi substitusi atau setidak-tidaknya berdampingan dengan beras menjadi menu utama, dan membangkitkan ketahanan pangan keluarga masing-masing, yang berujung pada peningkatan ketahanan pangan nasional. Selain konsumsi yang beragam juga pola produksinya akan ikut beragam. Dengan demikian, jika suatu saat terjadi krisisterhadap bahan pangan pokok (beras) masyarakat tidak akan mengalami kesulitan, misal impor beras yang dapat menimbulkan eksploitasi ekonomi-politik oleh negara-negara eksportir.

Ditinjau dari potensi sumberdaya lokal wilayah, sumberdaya alam kita memiliki potensi ketersediaan pangan yang beranekaragam, baik pangan untuk sumber karbohidrat, protein, lemak, vitamin, dan mineral. Kebijakan atau program secara langsung dan tidak langsung yang terkait dengan diversifikasi konsumsi pangan terus digulirkan oleh pemerintah melalui berbagai kegiatan dan dilakukan oleh banyak instansi. Pada pemerintahan Orde baru, sebagai contoh gerakan sadar pangan dan gizi yang dilaksanakan oleh Kementerian Kesehatan dan program diversifikasi pangan dan gizi oleh Kementerian Pertanian (1993-1998) dan lain-lain. Dari sisi kelembagaan, pada tahun 1989

pada kabinet Pembangunan VI juga dibentuk Kantor Menteri Negara Urusan Pangan yang meluncurkan slogan " Aku Cinta Makanan Indonesia (ACMI). Pada tahun 1996 telah lahir Undang-undang no. 7 tentang Pangan, kemudian pada tahun 2002 muncul Kepres No. 68 tentang Ketahanan Pangan. Pada tahun 2001, pada era Kabinet Gotong Royong telah dibentuk Dewan Ketahanan Pangan (DKP) yang dipimpin langsung oleh Presiden (Suyono, 2002). Kepres ini kemudian diperbaharui melalui Perpres No 83 tahun 2006 tentang Dewan ketahanan pangan, dimana mempunyai tugas untuk mengkoordinasikan program ketahanan pangan termasuk tujuan untuk mengembangkan diversifikasi pangan.

Kebijakan diversifikasi pangan di Indonesia berbasis pangan lokal salah satu daerah yang memiliki potensi besar dan yang diharapkan oleh pemerintah untuk merealisasikan kebijakan diversifikasi pangan adalah wilayah regional Sulawesi. Provinsi yang memiliki potensi tanaman pangan lokal yang dapat dikembangkan untuk kebijakan diversifikasi pangan adalah Provinsi Sulawesi Selatan, selain itu provinsi ini merupakan salah satu daerah lumbung pangan nasional sehingga hal tersebut yang mendasari pemilihan lokasi penelitian kebijakan diversifikasi pangan ini.

Provinsi Sulawesi Selatan sebagai salah satu lumbung pangan nasional merupakan salah daerah penghasil pangan terbesar di Indonesia khususnya beras serta berbagai komoditi pangan lainnya

seperti jagung, ubi kayu, ubi jalar dan sagu dimana kabupaten penghasil terbesar komoditi pangan non beras tersebut diantaranya Kabupaten Bone dan Kabupaten Luwu Utara. Kabupaten Bone memiliki produksi jagung sebesar 284.070 ton, ubi jalar sebesar 9.296 ton, ubi kayu sebesar 2.616 ton dan kedelai sebesar 115.296 ton (Badan Pusat Statistik Kabupaten Bone, 2017). Jumlah produksi berbagai komoditi pangan tersebut merupakan salah satu yang terbesar di Provinsi Sulawesi Selatan. Di pihak lain, kabupaten Luwu Utara merupakan sentra penghasil sagu terbesar di Sulawesi Selatan dengan jumlah produksi 1.960 ton (Hamid dkk, 2019).

Berbagai komoditi pangan non beras tersebut merupakan potensi besar yang perlu dimanfaatkan dalam rangka mendukung pencapaian tujuan utama kebijakan diversifikasi pangan yaitu mendiversifikasi konsumsi tanaman pangan masyarakat yang selama ini masih bergantung pada beras dengan tingkat konsumsi beras per kapita sebesar 110,28 kg (Pusat Data dan Informasi Pertanian, 2012).

Temuan masalah berkaitan dengan kebijakan yang meliputi beberapa program strategis yang dilaksanakan oleh pemerintah. Pertama, program pembentukan dan pengembangan Kelompok Wanita Tani (KWT) dimana jumlah kelompok dan pendampingan kelompok jumlahnya terbatas. Kedua, program Kawasan Rumah Pangan Lestari (KRPL) merupakan bantuan berupa benih tanaman pangan dan perlengkapan jumlahnya terbatas dan mayoritas merupakan bibit

sayuran yang terdiri dari 9 jenis bibit sayuran, adapun bantuan lain seperti ternak juga terbatas. Ketiga, program, Lumbung Pangan Masyarakat (LPM) yang bertujuan mempersiapkan cadangan pangan di masa paceklik masih terkendala dengan pembangunan lumbung pangan masyarakat yang terbatas.

Masalah lain yang menjadi temuan dalam penelitian ini, para pemangku kepentingan (*stakeholders*) tidak menunjukkan komitmen kuat untuk memaksimalkan pencapaian tujuan dan esensi kebijakan. Kemudian, adanya ketimpangan sumber daya yang diantara para pemangku kepentingan menyebabkan struktur pertukaran jaringan didominasi oleh pemerintah. Kondisi tersebut juga menyebabkan mekanisme dan aturan main relasi antar aktor dominan diatur dan di dikte oleh pemerintah. Selain itu, kekuasaan besar yang dimiliki oleh pemerintah karena dominasi sumber daya akan mendapatkan rasio pertukaran yang lebih menguntungkan. Hal ini kemudian menunjukkan bahwa pemerintah kurang berperan sebagai pemimpin fasilitatif pada pertukaran jaringan implementasi kebijakan diversifikasi pangan.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas yang telah dijelaskan diatas, maka disusun rumusan masalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana struktur pada pertukaran jaringan dalam implementasi kebijakan diversifikasi pangan di Sulawesi Selatan?

- b. Bagaimana relasi pada pertukaran jaringan dalam implementasi kebijakan diversifikasi pangan di Sulawesi Selatan ?
- c. Bagaimana kepemimpinan fasilitatif pada pertukaran jaringan dalam implementasi kebijakan diversifikasi pangan di Sulawesi Selatan ?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi dan menganalisis fenomena pertukaran jaringan dalam implementasi kebijakan diversifikasi pangan di Sulawesi Selatan yang terdiri dari tujuan khusus meliputi :

- a. Mengeksplorasi dan menganalisis struktur pada pertukaran jaringan dalam implementasi kebijakan diversifikasi pangan di Sulawesi Selatan.
- b. Mengeksplorasi dan menganalisis relasi pada pertukaran jaringan dalam implementasi kebijakan diversifikasi pangan di Sulawesi Selatan.
- c. Mengeksplorasi dan menganalisis kepemimpinan fasilitatif pada pertukaran jaringan dalam implementasi kebijakan diversifikasi pangan di Sulawesi Selatan.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian diatas yang mempunyai dua dimensi utama yaitu:

a. Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi kepada perkembangan ilmu administrasi terutama teori dan konsep pertukaran sumberdaya dalam jaringan Implementasi Kebijakan.

b. Praktis

Hasil penelitian ini secara praktis diharapkan dapat memberikan kontribusi dan rekomendasi mengenai implementasi kebijakan diversifikasi pangan di Sulawesi Selatan yang efektif khususnya di kabupaten Bone dan Kabupaten Luwu Utara.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Perspektif Administrasi Publik**

##### **2.1.1 *Perspektif Old Publik Administration* (Perspektif Administrasi Publik Klasik)**

Perspektif administrasi publik klasik atau birokrasi klasik sebagai perspektif pemisahan antara dan fungsi politik dan fungsi-fungsi administrasi, fungsi politik menekankan pada perumusan kebijakan sedangkan fungsi administrasi adalah menjalankan kebijakan yang sudah dirumuskan oleh politik Wilson (Shafritz dan Hyde, 1987). Perspektif klasik berkembang sejak tulisan Woodrow Wilson di tahun 1887 yang berjudul "*The Study of Administration*".

Dimana terdapat dua gagasan utama. Gagasan pertama menyangkut pemisahan politik dan administrasi. Administrasi publik tidak secara aktif dan ekstensif terlibat dalam pembentukan kebijakan karena tugas utamanya adalah implementasi kebijakan dan penyediaan layanan publik. Dalam menjalankan tugasnya, administrasi publik menampilkan netralitas dan profesionalitas. Administrasi publik diawasi oleh dan bertanggung jawab kepada pejabat politik yang dipilih. Gagasan kedua menyangkut nilai yang dikedepankan oleh perspektif ini, bahwa administrasi publik seharusnya berusaha sekeras mungkin untuk mencapai efisiensi dalam pelaksanaan tugasnya. Efisiensi ini dapat dicapai melalui struktur organisasi yang terpadu dan bersifat

hierarkis. Gagasan terus berkembang melalui para pakar seperti Frederick Winslow Taylor (1923) dengan "*scientific management*", Leonard D. White (1926) dan F. Willoughby (1927) yang berfokus pada pengembangan struktur organisasi yang sangat efisien (Denhardt & Denhardt, 2003 dalam Sumartono, 2007).

Lebih lanjut Wilson menyatakan bidang administrasi adalah bidang bisnis. Bidang administrasi jauh dari hingar bingar politik. Ia hanya menjadi bagian kehidupan politik sebagaimana perhitungan sebagai bagian dari kehidupan masyarakat, ia hanya menjadi mesin dalam produksi manufaktur. Administrasi berada di luar ranah politik, meskipun politiklah yang menetapkan tugas-tugas administrasi, namun politik tak merusak administrasi dengan memanipulasi tugas-tugas administrasi.

Sebagai suatu organisasi birokrasi, administrasi publik menurut (*Economic and Social Consil UN, 2004*) menyatakan bahwa organisasi birokrasi bekerja melalui seperangkat aturan delegasi, kewenangan rasional-legal, keahlian, tidak berat sebelah, terus-menerus, cepat dan akurat, dapat diproduksi, memiliki standard integritas profesionalisme dalam rangka memuaskan kepentingan masyarakat umum. Sejalan pendapat dari Sumartono (2007), bahan perspektif ini menaruh perhatian pada focus pemerintah pada penyedia layanan secara langsung kepada masyarakat melalui badan-badan publik dan perspektif ini berpandangan bahwa organisasi bahwa organisasi publik

beroperasi paling efisien sebagai suatu sistem tertutup sehingga keterlibatan warga negara dalam pemerintahan dibatasi.

Pendekatan administrasi publik tradisional (*Old Publik Administration*) menurut Denhardt dan Denhardt (2003), memiliki ciri dominan sebagai berikut.

- a. Administrasi publik cenderung punya peran yang terbatas dalam proses perumusan kebijakan publik, sedangkan peran utama lebih pada upaya mengimplementasikan kebijakan publik.
- b. Pemberian pelayanan dilaksanakan oleh para administrator yang harus bertanggung jawab kepada pejabat politik dan diberi diskresi (keleluasaan) yang sangat terbatas.
- c. Program-program publik dikelola oleh organisasi yang disusun secara hierarkis di mana para pemimpin mengontrol dari atas ke bawah.
- d. Tujuan utama yang hendak dicapai pemerintah adalah efisiensi dan rasionalitas.
- e. Apabila ingin efisien, organisasi publik harus dikelola dengan sistem tertutup di mana keterlibatan warga masyarakat sangat terbatas atau dibatasi.
- f. Tugas utama administrasi publik adalah melaksanakan fungsi teknis administrasi seperti POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Controlling, and Budgeting).

Alwi (2005) menemukan bahwa pelayanan publik saat ini telah banyak mendapat sorotan dari berbagai kalangan, terutama dari mereka penerima layanan tersebut. Hal ini terjadi karena birokrasi organisasi penyelenggara pelayanan publik tidak menjadikan kebutuhan dan keinginan dari para warga sebagai dasar penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas. Dalam hal ini, kinerja penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi justru berorientasi pada pimpinan, yaitu pimpinan yang menentukan prestasi kerja para penyelenggara pelayanan publik. Orientasi pelayanan publik yang demikian itu menganggap warga sebagai obyek pelayanan yang kesemuanya itu ditentukan oleh penyelenggara pelayanan publik, orientasi pengaturan, atau dalam perspektif administrasi publik klasik warga dianggap sebagai klien. Padahal sebagai negara demokrasi, maka penyelenggaraan pelayanan publik perlu mengikuti kaidah-kaidah demokrasi, sebagaimana yang dikemukakan oleh Abraham Lincoln bahwa demokrasi adalah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

### **II.1.2 Perspektif New Public Management(NPM)**

*New Public Management* (NPM) muncul di Inggris, New Zealand, Amerika Serikat dan Kanada, berusaha menggunakan pendekatan bisnis dalam sektor publik. Perspektif tersebut muncul tidak hanya karena krisis fiskal pada tahun 1970 dan 1980an karena adanya keluhan bahwa sektor publik terlalu besar, boros, inefisien, merosotnya kinerja pelayanan publik, kurangnya perhatian terhadap pengembangan dan

kepuasan kerja pegawai pemerintah (Hope, 2002 dikutip Sumartono, 2007)

Sumartono menekankan mekanisme dan terminologi pasar sehingga memandang hubungan antara badan-badan publik dengan pelanggannya sebagai layaknya transaksi yang terjadi antara penjual dan pembeli. Peran manajer publik berubah karena ditantang untuk selalu menemukan cara-cara baru dari inovatif dalam mencapai tujuan atau menswastakan berbagai fungsi yang semula dijalankan oleh pemerintah. Manajer publik didesak untuk “mengarahkan bukannya mengajuh”, yang bermakna bahwa beban pelayanan publik tidak dijalankan sendiri tetapi sebisa mungkin didorong untuk dijalankan oleh pihak lain sesuai mekanisme pasar. Dengan demikian manajer publik memusatkan perhatian pada akuntabilitas kepada pelanggan dan kinerja fungsi, restrukturisasi badan-badan publik, mendefinisikan ulang misi organisasi, menyederhanakan proses administrasi, dan mendesentralisasikan pembuatan keputusan.

Keban (2008) menambahkan bahwa : konsep *New Public Management* dapat dipandang sebagai suatu konsep baru yang ingin menghilangkan monopoli pelayanan yang tidak efisien yang dilakukan oleh instansi dan pejabat-pejabat pemerintah. Dengan konsep seperti inilah maka Christopher Hook dari London School of Economics (1995) mengatakan bahwa *New Public Management* mengubah cara-cara dan model bisnis privat dan perkembangan pasar. Manajemen Publik Baru mengacu pada sebuah ide-ide dan praktek kontemporer yang pada intinya, berusaha untuk menggunakan pendekatan sektor bisnis swasta ke dalam sektor publik. Manajemen publik baru menjadi sebuah modal

normative, model yang menandai perubahan yang sangat besar tentang bagaimana kita berfikir tentang peran administrator publik (Denhardt & Denhardt, 2003).

Negara Inggris, reformasi administrasi publik dijalankan sejak masa PM Margareth Thatcher, dukungan intelektual dari gerakan ini di Inggris tampak dari karya savas (2000) dengan “privatization”nya, Flyn (1990) dengan “Publik Sector Management”nya. Di Negara Amerika Serikat, dipengaruhi oleh karya David Osborne & Ted Gaebler, *Reinventing Government* (1992). Kedua karya inilah yang menjadi inspirasi di beberapa negara dalam mereformasi administrasi publik dengan menerapkan gaya Amerika Serikat atau gaya Inggris.

Pengalaman di Negara Amerika Serikat dalam perspektif *New Public Management* sebagaimana tertuang dalam sepuluh prinsip *reinventing government* karya Osborn & Gaebler”. Adapun prinsip-prinsip tersebut sebagai berikut:

- a. *Catalytic Government: steering rather than rowing* (Pemerintahan Katalis: mengarahkan dari pada mengayuh/mendayung). Pemerintah harus mengambil peran sebagai katalisator dalam memenuhi/memberikan pelayanan publik dengan melalui cara merangsang sektor swasta, pemerintah lebih berperan sebagai pengarah. Dengan konsep tersebut maka: (1) pemerintah harus menghasilkan kebijakan yang efektif yang lebih banyak mengarahkan dari pada sebagai pelaksana; (2) pemerintah harus memotivasi pihak swasta untuk terlibat dalam pemberian pelayanan

kepada masyarakat; (3) dengan melibatkan swasta berarti pemerintah bisa lebih efektif dan efisien.

- b. *Community-Owned Government: empowering rather than serving* (Pemerintahan Milik Masyarakat: member wewenang dari pada melayani). Pemerintah yang dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat dengan melibatkan masyarakat maka masyarakat akan ikut bertanggung jawab terhadap pelaksanaan keputusan tersebut. Dengan konsep tersebut maka: (1) adanya pemberdayaan masyarakat; (2) memanusiakan masyarakat; (3) meningkatkan rasa hendarbeni; (4) keputusan yang diambil sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
- c. *Competitive Government: injecting competition into service delivery* (pemerintahan yang kompetitif: menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan). Pemerintah menumbuhkan semangat untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dengan melalui persaingan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan konsep tersebut maka: (1) pelayanan bisa lebih baik; (2) tidak ada monopoli pemberian pelayanan kepada masyarakat; (3) aparat menjadi kreatif, inovatif dan imajinatif.
- d. *Mission-Driven Government: transforming rule-driven organizations* (pemerintahan yang digerakkan oleh Misi: Mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan). Tugas-tugas yang dilaksanakan aparat pemerintah lebih berorientasi kepada misi. Pelaksanaan

program harus lebih fleksibel. Dengan konsep ini, maka: (1) misi organisasi pemerintahan harus jelas, (2) misi harus diketahui setiap aparat, (3) memberi keleluasaan kepada aparat/ karyawan untuk mencapai misi tersebut, (4) pemerintah harus memahami kebutuhan masyarakat.

- e. *Result Oriented Government; funding outcome, not inputs* (pemerintah yang berorientasi pada hasil: membiayai hasil bukan masukan). Pemerintahan yang menekankan pada hasil menekankan pentingnya untuk berorientasi pada hasil atau kinerja yang dicapai. Dengan konsep ini maka: (1) misi harus jelas, (2) tujuan harus jelas, (3) efisiensi pembiayaan diarahkan pada pencapaian hasil, (4) ukuran prestasi atau kinerja jelas.
- f. *Customer-Driven Government: meeting the needs of the customer, not the bureaucracy* (Pemerintahan berorientasi pada pelanggan: memenuhi kebutuhan pelanggan bukan kebutuhan birokrasi). Pemerintah melayani kebutuhan masyarakat atau memberi pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan harus memberikan pelayanan sebaik-baiknya baik kuantitas maupun kualitasnya kepada masyarakat. Bukan sebaliknya masyarakat yang memberikan pelayanan kepada pemerintah (birokrasi). Dengan konsep ini maka: (1) peran pemerintah sebagai abdi masyarakat dapat dilaksanakan, (2) pemerintah harus mengidentifikasi

kebutuhan dan kepentingan masyarakat, (3) perlu pemberdayaan masyarakat, (4) pelayanan bisa dilakukan dengan sebaik mungkin.

g. *Enterprising Government: earning rather than spending* (pemerintahan Wirausaha: Menghasilkan dari pada Membelanjakan).

Pemerintah harus pandai menghasilkan dana (menggali sumber daya) bukan hanya pandai dalam menghabiskan dana. Dengan konsep ini maka: (1) pemerintah harus kreatif, dan inovatif dalam menggali dana, (2) meningkatkan efektifitas dan efisiensi organisasi, (3) pandai menarik investor.

h. *Anticipatory Government: prevention rather than cure* (Pemerintahan Antisipatif: mencegah dari pada mengobati). Pemerintah harus berorientasi pada masa depan. Pemerintah tidak hanya mengatasi masalah-masalah yang telah terjadi tetapi juga mengantisipasi kemungkinan terjadinya masalah-masalah yang akan muncul di masa depan. Dengan konsep ini maka: (1) pemerintah dituntut mempunyai kemampuan memecahkan masalah, (2) peka terhadap situasi internal dan eksternal, (3) mampu mengidentifikasi situasi internal dan eksternal, (4) mampu menganalisis situasi internal dan eksternal, (5) dituntut mempunyai kemampuan mencegah timbulnya masalah.

i. *Decentralized Government: From hierarchy to participation and teamwork* (Pemerintahan Desentralisasi: Dari system hirarki menuju partisipasi dan timkerja). Pemberian pelayanan kepada masyarakat

dengan proses melalui tingkatan-tingkatan yang banyak tidak efektif dan efisien serta menyebabkan ketidakpuasan. System desentralisasilah yang efektif dan efisien. Dengan konsep ini maka: (1) pendelegasian wewenang, (2) melaksanakan manajemen partisipatif, (3) pelayanan yang efektif dan efisien.

- j. *Market Oriented Government: leveraging change through the market* (Pemerintahan yang berorientasi pasar: mendongkrak perubahan melalui pasar). Pemerintah harus berorientasi pada pasar dalam arti berusaha menggunakan mekanisme pasar dari pada mekanisme birokrasi. Dengan konsep ini maka: (1) tingkat hirarki birokrasi cukup pendek, (2) pelayanan diberikan sesuai dengan kebutuhan atau permintaan masyarakat, (3) pemerintah harus peka terhadap kebutuhan masyarakat, (4) pemerintah bisa merestrukturisasi pasar (Osborne & Gaebler, 1992).

Menurut Denhardt dan Denhardt (2003) Perspektif New Public Management memiliki ciri dominan sebagai berikut.

- a. Pelaksanaan tugas manajemen pemerintahan lebih banyak diserahkan kepada para manajer profesional.
- b. Kinerja diukur dengan standar dan ukuran kinerja yang jelas
- c. Lebih ditekankan pada pengawasan dan penilaian hasil
- d. Pembagian tugas ke dalam unit kerja yang ada di level lebih bawah (desentralisasi).
- e. Dikembangkan semangat persaingan dalam tubuh pemerintahan

- f. Lebih menekankan penerapan gaya manajemen sektor swasta
- g. Lebih menekankan disiplin tinggi dan tidak boros dalam menggunakan berbagai sumber daya publik.

### **2.1.3 Perspektif *New Public Service* (NPS)**

Munculnya perspektif *New Public Service* ini didukung oleh beberapa tulisan lain yang berkembang beberapa tahun sebelumnya sebagai reaksi terhadap dominasi perspektif *New Public Management* diberbagai belahan dunia. Pertama, Wamsley & Wolf (1996) melakukan kritik keras atas *reinventing government* dengan menyunting buku berjudul "*refounding democracy public administration.*" Wamsley & Wolf mengumpulkan banyak tulisan yang melukiskan betapa pentingnya melibatkan masyarakat dalam administrasi publik dalam posisi sebagai warga negara bukan sekedar sebagai pelanggan. Buku tersebut menekankan betapa pentingnya *democratic government* yang mengedepankan partisipasi masyarakat dalam administrasi publik.

Tulisan Little (1996) dalam buku tersebut yang berjudul "*thinking government: bringing democratic awareness to public administration*" menjelaskan konsepsi *democratic public administration* dengan memaparkan konsekuensi tiga substansi demokrasi. *Government of the people* berarti pemerintah masyarakat akan membawa legitimasi bagi administrasi publik. *Government by the people* berarti menjamin adanya representasi administrator publik dan akuntabilitas administrasi publik terhadap masyarakat. *Government for the people* berarti bahwa

administrasi publik akan benar-benar menjalankan kepentingan publik, bukan kepentingan birokrasi.

Tulisan lainnya dipersembahkan oleh *King & Stivers* (1998) dengan judul '*government ia us: publik administration public* memandang warga negara sebagai warga negara bukan sekedar sebagai pelanggan karena "*Government is us is a democratic publik administration that involves active citizenship and active administration.*" Yang dimaksud dengan active administration adalah tidak sekedar meningkatkan kekuasaan seharusnya berbagi kuasa dengan masyarakat dan mengurangi kendali terhadap masyarakat serta meningkatkan kepercayaan kepada masyarakat melalui kolaborasi penyelenggaraan pemerintahan dengan masyarakat. Pemerintah masyarakat ini merupakan partisipasi integratif antara masyarakat aktif dengan administrator aktif untuk memenuhi kebutuhan, tujuan dan sasaran bersama.

Membuang sisi buruk OPA dan NPM, Denhardt dan Denhardt (2003) selanjutnya mengembangkan paradigma baru yang disebut *New Public Service* (NPS). Paradigma NPS ini dibangun berdasarkan (1) *theories odd democratic citizenship*, (2) *models of community and civil society*, (3) *organizational humanism and the new public administrasion*, and (4) *post-modern publik administrasion*. Inti dari *Theories of Democratic Citizenship* adalah warga Negara tidak hanya dilihat dari status legalnya yaitu hak dan kewajibannya, namun juga dari tanggung jawabnya terhadap hal-hal yang terkait dngan isu-isu lebih

luas karena warga Negara termasuk, bahkan menjadi elemen fundamental dalam sebuah komunitas politik. Kewarganegaraan lebih berkaitan dengan kapasitas warga Negara untuk mampu mempengaruhi corak kehidupan system politik.

Pemerintah dibentuk untuk menjamin agar warga Negara dapat membuat sejumlah pilihan yang sesuai dengan kepentingannya, misalnya melalui pemilu, penunaian hak-hak individualnya dan pemenuhan altruisme politik. Semua itu akan mendorong individu untuk mau terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan bukan semata-mata demi kepentingan pribadinya, namun lebih pada kepentingan publik yang lebih luas. Dengan demikian, warga Negara kian berdaya melibatkan diri secara aktif, intensif dan mampu menjalankan sebuah pemerintahan yang efektif (*they would run the government*).

Selanjutnya, dari *Models of Community and Civil Society* diketahui bahwa kian hari kian banyak warga Negara yang merasa teralienasi dan kehilangan nilai-nilai sosialnya karena begitu kuat pengaruh dari paham individualism, kapitalisme, kemajuan teknologi, dan mereka ingin kembali ke sosial yang lebih *human*. Globalisasi telah membuat ekonomi dunia menjadi semakin tidak pasti dan mereka pun kian bimbang akan keberhasilannya. Pada sisi lain, gejala degradasi lingkungan terus meningkat, kemungkinan hancurnya eksistensi manusia akibat senjata pemusnah massal juga terus mengahantui warga. Dengan demikian, kian hari kian banyak warga yang menginginkan dikembangkannya visi “kebaikan bersama” yang bisa

menjadikan sebuah system social menjadi lebih hidup dan berperan lebih baik.

Mereka mendambakan tumbuhnya sebuah komunitas yang berlandaskan kepedulian, rasa percaya, kerjasama yang terikat kuat oleh sebuah system yang efektif menjamin berlangsungnya komunikasi sekaligus resolusi atas berbagai konflik, serta menghendaki pemerintah berperan penting dalam membangun komunitas dan masyarakat sipil yang kuat di mana mereka didorong untuk terlibat aktif dalam proses pemerintahan. Sementara itu, dari *Organizational Humanism and the New Public Administration* diketahui bahwa para ilmuwan administrasi publik semakin banyak yang mengkritik pendekatan hierarkis tradisional terhadap organisasi yang dinilai telah membatasi perilaku manusia. Mereka mencari pendekatan lain yang memberikan ruang gerak lebih besar pada organisasi untuk mereduksi mekanisme perintah dan control, serta lebih memberikan perhatian kepada konstituen, baik yang ada di dalam maupun di luar organisasi untuk ikut berpartisipasi.

Model organisasi rasional hanya mengupayakan tercapainya tujuan secara efektif dan efisien, padahal perilaku manusia tidak hanya sepenuhnya bersifat rasional. Manusia justru sering bertindak atas dasar perasaan dan emosi yang jauh dari perilaku rasional. Untuk itu, organisasi yang lebih humanistik perlu dibangun di sektor publik sebagai alternative bagi organisasi model rasional atau birokratis. Gerakan administrasi Negara baru menyuarakan perlunya administrasi publik memperhitungkan peranan nilai seperti keadilan, persamaan,

kejujuran, kepekaan, tanggung jawab, dan sebagainya benar-benar teraktualisasi dalam kehidupan organisasi publik.

Pemikiran *Post-Modern Public Administration* menunjukkan bahwa ketergantungan administrasi publik pada pendekatan positivism ditolak karena administrasi publik merupakan sebuah kehidupan yang di dalamnya tidak sekadar berlandaskan pada fakta-fakta yang tampak di permukaan tetapi juga melibatkan nilai-nilai yang sering tidak kasat mata. Mengabaikan aspek nilai yang ada di dalamnya merupakan sebuah kesalahan mendasar (*misleading*) karena dalam realitas yang sesungguhnya, fakta dan nilai sangat sulit dipisahkan. Bahkan setiap fakta selalu dilandasi dan mengandung nilai tertentu yang mendasari lahirnya sebuah fakta atau kenyataan itu sendiri. Oleh karena itu, perlu dikembangkan pendekatan alternative yang lebih peka terhadap sistem nilai, menemukan makna yang sesungguhnya di balik kenyataan faktual, pemanfaatan emosi dan perasaan dalam hubungan-hubungan antar manusia agar mampu mengembangkan sikap empati dan akhirnya mampu mengambil tindakan atau respons yang efektif. Hal seperti itu semakin penting karena pelaksanaan *governance* akan menuntut lebih didasarkan pada diskursus yang tulus dan terbuka bagi semua pihak. Oleh karena aneka permasalahan publik akan lebih tepat diatasi melalui pendekatan *discourse* daripada pendekatan *rational* atau *positivisme*.

Terdapat tujuh hal penting yang dapat dijadikan pedoman praktis atau pelajaran praktis dalam penyelenggaraan pelayanan publik demokratis berdasarkan pendekatan *new public service* (Denhard & Denhardt, 2003), yaitu:

1. *Serve citizen, not customers*

Administrator publik bekerja untuk Kepentingan publik (*publik interest*) dan bukan untuk kepentingan diri sendiri (*self-interest*). Kepentingan publik lebih merupakan hasil dari sebuah dialog tentang nilai-nilai bersama (*shared values*) dari pada merupakan agregasi dari kepentingan individu. Oleh karena itu, pegawai pemerintah tidak hanya semata-mata merespon tuntutan pelanggan yang beragam dan saling berupaya memaksimalkan kepentingan dirinya sendiri tetapi seharusnya lebih memusatkan diri kepada upaya membangun hubungan saling percaya dan kolaborasi yang kuat antar warga Negara sebagai pemilik dan penjaga hak serta kewajiban bagi komunitas yang lebih luas.

2. *Seek the publik interest*

Administrator publik harus berperan aktif membangun paham bersama dan kolektif tentang kepentingan publik. Tujuannya bukan untuk menemukan solusi yang cepat atas dasar pilihan individu, tetapi untuk membangun kreasi lahirnya kepentingan dan tanggung jawab bersama.

3. *Value citizenship over entrepreneurship*

Kepentingan publik bisa dicapai dengan lebih baik jika dilakukan oleh pegawai pemerintah bersama warga Negara yang terikat dengan komitmen untuk memberikan kontribusi terbaik bagi masyarakat dari pada para manajer wirausaha yang bertindak organisasi dan uang publik itu adalah miliknya.

4. *Think strategically*

Kebijakan dan program yang sangat dibutuhkan oleh publik hanyalah bisa dicapai secara efektif dan bertanggung jawab lewat usaha/upaya bersama lewat proses kolaboratif.

5. *Recognize that accountability is not simple*

Pegawai pemerintah haruslah lebih responsive dan atentif dari pada pasar; dan mereka juga harus bekerja berdasarkan ketentuan status, hukum, konstitusi, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar professional dan kepentingan warga.

6. *Serve rather than steer*

Semakin pentingnya aparat pemerintah mendayagunakan kepemimpinan berbasis nilai bersama dalam membantu warganya untuk mengartikulasikan dan menemukan kepentingan bersama daripada berusaha mengendalikan atau mengarahkan masyarakat menuju kearah yang baru.

7. *Value people, not just productivity*

Organisasi publik dan seluruh jaringannya dalam berpartisipasi mencapai kepentingan publik akan berhasil dalam jangka panjang

bila mereka bisa berjalan lewat proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama yang didasarkan atas rasa saling menghormati pada semua orang.

Ketujuh prinsip tersebut merupakan sebuah kesatuan yang utuh demi tercapainya sebuah *Inklinasi* pemerintah untuk memberikan sesuatu yang terbaik bagi warganya sesuai dengan apa yang diinginkan dan diharapkannya dengan cara yang lebih humanis (Islamy, 2005:9).

Berdasarkan prinsip utama dalam paradig *New Public Service* tersebut, Denhardt & Denhardt (2003) lebih lanjut memformulasikan delapan prinsip pelayanan yang harus diwujudkan agar pemerintah mampu memberikan pelayanan yang bermutu yaitu mencakup beberapa hal sebagai berikut:

*a. Convenience*

Ukuran yang menunjukkan sejauh mana pelayanan yang diberikan pemerintah dapat diakses dengan mudah oleh warga Negara.

*b. Security*

Ukuran yang menunjukkan sejauh mana pelayanan yang diberikan pemerintah agar menjadikan warga merasa aman dan yakin untuk menggunakannya.

*c. Reability*

Ukuran yang menunjukkan sejauh mana pelayanan yang diberikan pemerintah dapat tersedia secara benar dan tepat waktu.

*d. Personal Attention*

Ukuran sejauh mana pelayanan yang diberikan pemerintah dapat diinformasikan oleh aparat dengan tepat kepada warga dan aparat dapat bekerjasama dengan warga untuk membantu memenuhi kebutuhannya.

*e. Problem-Solving Approach*

Ukuran sejauh mana aparat mampu menyediakan informasi bagi warga untuk mengatasi masalahnya.

*f. Fairness*

Ukuran untuk menilai sejauh mana warga percaya bahwa pemerintah telah menyediakan pelayanan dengan cara yang adil bagi semua orang.

*g. Fiscal Responsibility*

Ukuran untuk menilai sejauh mana warga percaya bahwa pemerintah telah menyediakan layanan dengan menggunakan uang publik dengan penuh tanggung jawab

*h. Citizen Influence*

Ukuran sejauh mana warga merasa bahwa mereka dapat memengaruhi mutu pelayanan yang mereka terima dari pemerintah.

Lebih lanjut Denhardt & Denhardt (2003), bahwa kepentingan publik sebenarnya adalah masyarakat itu sendiri sehingga para administrator mempunyai tanggung jawab untuk melayani dan memberdayakan warga Negara melalui pengelolaan organisasi publik.

Berdasarkan pandangannya, beliau merumuskan *New Public Service*, pelayanan publik baru dimana warga Negara mempunyai peran yang utama yang mengedepankan kepentingan bersama dan mempunyai posisi yang penting bagi pemerintahan dekmokratis. Perspektif *New Public Service* merupakan suatu perspektif dalam administrasi publik yang menekankan penyelenggaraan pelayanan publik yang demokratis. Dalam hal ini, penyelenggara berusaha memahami kepentingan publik. (*publikintrest*) dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Kepentingan publik yang menjadi dasar dalam penyusunan dalam berbagai program pelayanan publik. Perspektif ini berbeda dengan kedua pendekatan di atas, khususnya pendekatan *new public management* yang menekankan penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan pada organisasi bisnis. Dalam perspektif ini, penyelenggaraan pelayanan publik tidak menekankan penggunaan teknik-teknik manajemen pada organisasi bisnis, karena organisasi bisnis dan publik masing-masing memiliki orientasi bisnis yang berbeda, sebagaimana yang dikemukakan oleh denhart & denhart (2003), "*government shouldn't run like a business; it should be run like a democracy. .... both elected and appointed publik servants are acting on this principle and expressing renewed commitment u such ideals as the publik interest, the governance process, and expanding democratic citizenship.*"

Pelayanan publik yang demokratis, sebenarnya, pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi publik dengan memperhatikan

kepentingan-kepentingan warga negara. (Gawthrop, 2002; Lynn, 1996). Penyelenggara pelayanan publik perlu lebih banyak “mendengar-*listening*” warga ketimbang “mendikte-*telling*” dan memberikan “pelayanan-*servng*” daripada “mengarahkan *steering*”. Warga negara dan pejabat publik diharapkan bekerja bersama-sama untuk menentukan dan menyelesaikan masalah bersama dalam suatu cara yang sifatnya kooperatif dan menguntungkan kedua belah pihak (Denhardt &Denhardt,2003).

Sehubungan dengan hal di atas, pelayanan publik yang demokratis tidak memfokuskan diri pada bagaimana menyelenggarakan pelayanan publik dengan efisien, tetapi lebih mengarahkan pada bagaimana menyelenggarakannya dengan memberikan kehidupan warga yang lebih baik untuk semua (Denhardt &Denhardt, 2003). Penyelenggaraan pelayanan publik yang efisien merupakan penyelenggaraan yang menuntut adanya perbandingan terbaik input dengan output. Dalam hal ini, efisien selalu menuntut hasil yang terbaik dengan biaya yang sangat minim. Penyelenggaraan pelayanan publik yang demokratis tidak dapat dituntut dengan ukuran yang demikian, karena ia lebih banyak berorientasi pada proses, seperti proses pelibatan warga mulai dalam perumusan, sampai dengan penentuan kebijakan. Adanya partisipasi warga baik dalam penentuan kebijakan maupun governance akan membawa perubahan positif terhadap kehidupan yang lebih baik.

Perubahan kepentingan publik yang sebenarnya adalah masyarakat maka administrasi publik seharusnya memusatkan perhatiannya pada tanggung jawab melayani dan memberdayakan warga negara melalui pengelolaan organisasi publik dan implementasi kebijakan publik. Perubahan orientasi tentang posisi warga negara, nilai yang dikedepankan, dan peran pemerintah ini memunculkan perspektif baru administrasi publik yang disebut sebagai *new public service*. Warga negara seharusnya ditempatkan di depan, dan penekanan tidak seharusnya membedakan antara mengarahkan dan mengayuh tetapi lebih pada bagaimana membangun institusi publik yang didasarkan pada integritas dan responsivitas. Pada intinya, perspektif baru ini merupakan “*a set of idea about the role of public administration in the governance system that place public service, democratic governance, and civic engagement at the center.*” (Denhardt & Denhardt, 2003). Secara ringkas berikut ini ditampilkan perbandingan antara tiga perspektif administrasi publik.

**Tabel 2.1**  
**Membandingkan Perspektif OPA, NPM dan NPS**

	<b>Old Public Administration</b>	<b>New Public Management</b>	<b>New Public Service</b>
<b>Teori dasar &amp; fondasi epistemology</b>	Teori-teori politik, sosial dan politik dengan mempertajam pada ilmu-ilmu sosial yang terbatas	Teori-teori ekonomi, terutama dialog-dialog yang kompleks berdasarkan para positivis dalam ilmu social	Teori-teori demokrasi, dengan pendekatan yang bervariasi untuk keilmuan termasuk positif, kritik dan kajian-kajian postmodern

<b>Penggunaan rasionalitas dan kerjasama antara perilaku model-model kemanusiaan</b>	Sinopsis Rasionalitas "administrative man"	Rasionalitas teknis dan ekonomi "economic man" atau kepentingan pengambil keputusan yang lebih menonjol	Strategi rasionalitas berupa berbagai macam ujian rasionalitas di politik, ekonomi dan organisasi
<b>Konsepsi dalam kepentingan publik</b>	Mendefenisikan politik dan mengekspresikannya dalam hukum atau undang-undang	Agresi keterwakilan dari kepentingan individual	Adanya dialog tentang nilai-nilai kebersamaan dalam masyarakat
<b>Kepada siapa pelayanan publik merespon</b>	Klien dan konstituen	Kostumer	Citizen (warga negara)
<b>Peran pemerintah</b>	Rowing (mengayuh) mendesain dan mengimplementasikan kebijakan dengan memfokuskan pada satu defisi tujuan	Steering (Mengarahkan) bertindak sebagai "katalis" untuk melepaskan dorongan pasar	Serving (pelayanan) negosiasi dan brokering kepentingan diantara warga negara dan kelompok komunitas serta menciptakan nilai-nilai kebersamaan.
	<b>Old Public Administrasi</b>	<b>New Public Manajement</b>	<b>New PublicService</b>
<b>Mekanisme untuk mencapai tujuan kebijakan</b>	Mengadministrasikan program melalui agensi-agensi pemerintahan yang ada	Menciptakan mekanisme dan struktur insentif untuk mencapai tujuan kebijakan melalui privatisasi dan agensi non keuntungan	Membangun koalisi antara publik, non profit dan agensi swasta untuk mencapai kesamaan dalam memenuhi kebutuhannya.

<b>Pendekatan akuntabilitas</b>	Hirarki--- administrator bertanggung jawab terhadap pemilihan pemimpin politik demokrasi	Dipengaruhi pasar--- akumulasi kepentingan sendiri yang dihasilkan melalui outcomes yang diinginkan oleh kelompok masyarakat di luar kelompok	Multivasi--- pelayanan publik harus taat pada hukum, nilai-nilai komunitas, norma politik, standart profesiaonal dan kepentingan publik.
<b>Diskresi administrasi</b>	Dikresi terbatas yang membolehkan pegawai administrasi	Jangkauan luas untuk mencapai tujuan kewirausahaan	Membutuhkan diskresi tapi terbatas dan akuntabel
<b>Asumsi struktur organisasi</b>	Organisasi birokrasi yang ditandai dengan otoritas top-down melalui agensi adn kontrol atau regulasi dari para klien dan konstituen partai	Organisasi publik yang terdesentralisasi dengan kontrol utama dilakukan oleh agen-agen	Tur kolaborasi dengan kepemimpinan yang berbagi baik secara internal dan eksternal
<b>Asumsi motivasi dari pelayanan publik dan administrator</b>	Pembayaran dan keuntungan, proteksi pelayanan public	Semangat kewirausahaan, memiliki harapan untuk mengurangi jumlah pemerintah	Pelayanan publik yang memiliki harapan untuk berkontribusi terhadap masyarakat

Sumber: Robert B. Denhardt dan Janet Vinzant Denhardt, 2003

#### 2.1.4 Perspektif Governance

Perkembangan ilmu administrasi dalam perspektif Governance disebabkan karena adanya suatu perubahan-perubahan dalam konteks suatu negara dan kehidupan masyarakat yang semakin dinamis serta permasalahan-permasalahan yang semakin kompleks sehingga merubah yang semuanya aktivitas merupakan domain pemerintah semata, berubah menjadi domain semua pihak, artinya semakin berkurangnya peran pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas

kenegaraan dan semakin berperannya baik dari sektor masyarakat maupun sektor swasta dalam mengelola suatu negara.

Governance merupakan suatu bagian pendekatan dalam kajian ilmu administrasi publik. Dalam hal ini teori governance merupakan suatu pendekatan baru dan penting dalam pengembangan ilmu administrasi publik. Dalam hal ini teori governance kini menjadi satu idiom yang dipakai secara luas yang acapkali digunakan secara serampangan untuk menjelaskan; jaringan kebijakan (*policy networks*, Rhodes: 1997), manajemen publik (*public management*, Hood: 1990), kemitraan publik-privat (Pierre, 1998), *corporate governance* (Williamson, 1996) dan *good governance* yang acapkali menjadi syarat utama yang dikemukakan oleh lembaga-lembaga donor asing (Lefwich, 1994). Governance berkaitan dengan adanya pelaksanaan, pengelolaan terhadap permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan permasalahan publik sehingga dalam hal ini perlu adanya keterlibatan semua pihak dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan publik.

Secara kelembagaan, governance meliputi tiga domain, yaitu: state (Negara atau pemerintah), Private sector (sector swasta atau dunia usaha), dan society (masyarakat), dimana ketiganya saling berinteraksi menjalankan fungsinya masing-masing. State berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, private sector berfungsi menciptakan pekerjaan dan pendapatan, society berperan

positif dalam interaksi sosial, ekonomi politik, termasuk mengajak kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik (LAN, 2000).

Kooiman (1993) mengurai secara lebih terperinci definisi governance sebagai serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan publik dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut. Dengan demikian dapat dipahami bahwa governance adalah sebuah proses dan bukan struktur. Frederickson memberikan suatu interpretasi governance dalam empat terminologi yaitu :

1. Pertama; Governance menggambarkan sejumlah organisasi baik pemerintahan maupun swasta yang dipertautkan secara bersama untuk mengurus kegiatan-kegiatan publik. Dalam hal ini juga bahwa governance menunjuk networking dari sejumlah himpunan-himpunan entitas yang secara mandiri memiliki sesuatu kekuasaan otonom. Dalam hal ini bahwa dalam ungkapan Frederickson perubahan citra sentralisasi organisasi menuju citra organisasi yang delegatif dan terdesentralisir. Mereka bertemu melakukan suatu perembugan, merekonsiliasi kepentingan sehingga dapat dicapai tujuan secara kolektif atau bersama.
2. Kedua : Governance sebagai tempat berhimpunya berbagai pluralitas pelaku bahkan disebut sebagai hiperluralitas untuk

membangun sebuah konser antar pihak-pihak yang berkaitan secara langsung atau tidak (stake holders) dapat berupa: partai politik, badan-badan legislatif dan juga divisinya, kelompok kepentingan untuk menyusun pilihan-pilihan kebijakan yang seraya mengimplementasinya. Hal penting dalam konteks ini adalah mulai hilangnya fungsi kontrol antar organisasi yang menjadi menyebarnya berbagai pusat kekuasaan pada berbagai pluralitas perilaku dan makin berdayanya pusat-pusat pengambilan keputusan yang secara mandiri. Dengan demikian terminologi kedua ini menekankan, governance dalam konteks pluralisme aktor dalam proses perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan. Beberapa pertanyaan kunci yang penting : seberapa jauh kebijakan yang dilakukan pemerintah merespon tuntutan masyarakat, seberapa jauh masyarakat dilibatkan dalam proses tersebut, seberapa jauh masyarakat dilibatkan dalam proses implementasi, seberapa besar inisiatif dan kreativitas masyarakat tersalurkan, seberapa jauh masyarakat dapat mengakses informasi menyangkut pelaksanaan kebijakan tersebut, seberapa jauh hasil kebijakan tersebut memuaskan dan dapat dipertanggungjawabkan.

3. Ketiga, Governance berpautan dengan adanya kecenderungan kekinian dalam literatur-literatur manajemen publik utamanya spesialisasi dalam rumpun kebijakan publik, di mana multi relasi organisasional antar aktor dalam kebijakan publik. Kerjasama para

aktor yang lebih berwatak politik,kebersamaan untuk memungut resiko,lebih kreatif dan berdaya, dan tidak mencerminkan watak yang kaku utamanya yang berkaitan dengan ;organisasi,herarki dan tata aturan.Dalam makna yang lebih luas governance merupakan suatu jaringan (network) diantara organisasi lintas vertikal maupun horizontal untuk mencapai tujuan-tujuan publik.

4. Keempat, Terminologi dalam konteks administrasi publik kental dengan sistem nilai-nilai kepublikan.Menyiratkan sesuatu yang penting serta suatu keabsahan.Sementara terminologi government dan birokrasi direndahkan,disepelekan mencerminkan sesuatu yang lanban serta kurang kreatif.Governance dipandang sebagai sesuatu yang akseptabel,lebih absah,lebih kreatif dan lebih responsive.

Stoker (1998) dengan *governance as theory* mengemukakan adanya 5 proposisi penting dalam mewujudkan governance yaitu :

1. Governance merujuk pada seperangkat institusi dan aktor yang berasal dari dalam maupun dari luar birokrasi pemerintahan
2. Governance mengakui batas dan tanggungjawab yang kabur dalam menangani masalah sosial ekonomi
3. Governance mengenal adanya saling ketergantungan di antara institusi-intitusi yang terlibat dalam tindakan bersama
4. Governance memahami kapasitas untuk menyelesaikan semua masalah tidak sepenuhnya tergantung kewenanganya, akan tetapi

governance percaya bahwa pemerintah mampu menggunakan cara-cara dan tehnik baru untuk mengarahkan dan membimbing.

Pada perkembangan selanjutnya, pengertian Governance mengalami modifikasi melalui beberapa tahap yaitu : Pertama Semakin meluasnya definisi publik. Definisi publik bukan hanya pemerintah, tetapi juga memasukan bermacam-macam institusi dan organisasi secara tradisional dianggap diluar realism pemerintah (Fredericson & Smith, 2002;210).

Kedua, Sebagai reaksi terhadap kegagalan pemerintah. Menurut pandangan ini, pemerintah adalah penentu kebijakan pasar. Kegagalan pemerintah ini memicu adanya tekanan penggantian pejabat publik oleh kelompok-kelompok kepentingan yang terorganisir dalam bentuk deregulasi. Bentuk koordinasi voluntary self regulation, kode etik asosiasi bisnis, co- regulation telah diterima sebagai aransemen dan sarana untuk mengatasi kelemahan pemerintah. Terminology governance digunakan sebagai “non hierarchical, non-government coordinating. (Agranoff and McGuire, 2004:122).

Ketiga, konsep governance muncul dari literatur ekonomi kelembagaan. Wiliamson memandang seluruh mekanisme koordinasi sebagai bentuk governance seperti pasar, hierarcy, networks, dan norma informal. Semuanya dianggap sebagai mekanisme governance (Agranoff and McGuire, 2004:122). Pengertian governance selalu mengalami perubahan dan perluasan makna. Governance tidak saja

menjelaskan hubungan keterkaitan antarorganisasi tetapi juga sebagai nilai.

## **2.2 Pertukaran Jaringan**

Teori ini diawali dari pemikiran Burgess dan Baldwin (1969) mengenai behaviorisme yang menekankan perilaku actor dengan lingkungan dan sebaliknya, Goerge Homans (1974) mengembangkan teori pertukaran social dengan proposisi psikologis. Berbeda dengan Homans, Peter Blau (1964) memahami struktur social berdasarkan analisis proses social yang mempengaruhi hubungan antara individu dan kelompok (pertukaran pribadi ke struktur dari mikro ke makro). Barry Wellman (1983) memusatkan perhatian pada pola ikatan objektif yang menghubungkan anggota masyarakat (jaringan). Sementara Cook dan Whitmeyer (1992) mengkombinasikan teori pertukaran social dan analisis jaringan.

Teori pertukaran jaringan (*network exchange theory*) (markovsky, 2005) dalam Ritzer and Goodman (2014) mengkombinasikan teori pertukaran sosial dan analisis jaringan. Kombinasi itu diasumsikan untuk menyempurnakan kelebihan kedua teori tersebut sambil memperbaiki kekurangan diantaranya. Disatu sisi, analisis jaringan mempunyai keunggulan mampu membangun representasi yang kompleks dari interaksi sosial mulai dari model relasi sosial yang sederhana dan dapat digambarkan, akan tetapi Cook dan Whitmeyer (1992:123) mengatakan bahwa analisis ini mempunyai kekurangan

tentang konsep relasi itu sendiri. Di lain pihak, teori pertukaran sosial mempunyai keunggulan karena model aktor tunggal yang membuat pilihan berdasarkan manfaat yang mungkin diraih, namun mempunyai kekurangan karena ia melihat struktur sosial terutama sebagai hasil dari pilihan individu ketimbang sebagai suatu determinan pilihan-pilihan tersebut. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa teori jaringan mempunyai model struktur yang kuat (jaringan relasi), tetapi mempunyai model yang lemah dalam unsur relasinya. Sementara itu teori pertukaran mempunyai model relasi antar aktor yang kuat (pertukaran), tetapi memiliki model struktur sosial yang lemah. Model teori pertukaran sosial dari pertukaran aktor untuk memperbesar keuntungan akan melengkapi isi yang kurang dipunyai analisis jaringan, dan analisis jaringan akan menyediakan model struktur sosial sebagai variable independen yang kurang dimiliki oleh teori pertukaran. Urgensi dibalik teori pertukaran jaringan adalah bahwa setiap pertukaran sosial terjadi dalam konteks jaringan pertukaran sosial yang lebih besar. Apa saja yang dipertukarkan kurang penting dalam pendekatan ini jika dibandingkan dengan berbagai ukuran, bentuk, dan koneksi dari jaringan dimana pertukaran itu terjadi. Sebagaimana teori pertukaran sosial, teori pertukaran jaringan menitikberatkan pada isu kekuasaan. Premis dasarnya adalah bahwa semakin besar peluang aktor untuk melakukan pertukaran, maka semakin besar kekuasaan aktor. Diasumsikan bahwa peluang untuk pertukaran ini secara langsung

berkaitan dengan struktur jaringan. Sebagai akibat dari posisi mereka untuk bertukar keuntungan dan karenanya akan bervariasi dalam kemampuannya untuk mengontrol atau mengakumulasi profit.

Emerson (1972) mengawali riset tentang jaringan pertukaran sosial ketika menyimpulkan bahwa teori pertukaran sosial terbatas berfokus pada dua orang, atau disebut relasi pertukaran diadik (*dyadic*). Dengan memperlakukan relasi-relasi itu, sebagai relasi yang berkaitan (*interconnected*). Kemudian dia berpandangan bahwa untuk melihat sebuah pertukaran sebagai sesuatu yang melekat pada struktur jaringan yang lebih luas. Lebih lanjut, temuan Emerson menunjukkan bahwa struktur sosial tidak hanya ditentukan oleh relasi pertukaran, namun relasi pertukaran juga ditentukan oleh struktur sosial.

Dengan menghubungkan teori pertukaran dan teori jaringan, maka kekuasaan merupakan aspek penting dalam teori pertukaran, akan tetapi kekuasaan tidak dapat dikaji dengan baik dalam hubungan dua pihak (*dyad*). Sebaliknya, kekuasaan secara fundamental merupakan fenomena struktur sosial. (Yamagishi, Gillmore dan Cook). Teori yang memadai harus mengkombinasikan analisis relasi pertukaran dengan analisis keterkaitan antara relasi pertukaran tersebut. Untuk itu, berdasarkan ide Emerson mereka membangun gagasan tentang pertukaran yang saling terkait secara positif atau negatif untuk menghasilkan prediksi tentang distribusi kekuasaan dalam jaringan.

Kemudian, Cook dan Whitmeyer (1992) menganalisis kemungkinan pengombinasian teori pertukaran dengan analisis jaringan. Keduanya melihat pada kesesuaian antara dua pandangan tentang aktor dan struktur. Lebih lanjut, mereka berkesimpulan bahwa pada dasarnya kedua teori tersebut memiliki kesamaan. Dimana semua teori pertukaran secara eksplisit mengamsusikan bahwa aktor secara rasional berorientasi pada maksimalisasi kepentingan diri (*self-interest*) dalam bentuk apapun. Sedangkan kebanyakan teori analisis jaringan menganut asumsi yang sama meski secara lebih implisit. Adapun perbedaan keduanya adalah, teori pertukaran memandang relasi sosial yang membentuk struktur hanya pada terminologi pertukaran actual, sedangkan analisis jaringan menolak semua bentuk relasi, walaupun pertukaran itu terjadi atau tidak.

Perbedaan dalam definisi relasi inilah yang merupakan menjadi perbedaan esensial antara jaringan pertukaran dan jenis jaringan kepentingan (*interest*) untuk analisis jaringan. Teoritisi pertukaran jaringan hanya tertarik pada relasi pertukaran, sedangkan teoritisi jaringan tertarik pada banyak jenis relasi.

Latar belakang dari kombinasi antara teori pertukaran dengan analisis jaringan adalah agar dapat bergerak melampaui analisis kekuasaan di dalam relasi diadik (dyadic) dan dapat menganalisa distribusi kekuasaan dalam jaringan secara keseluruhan. hal tersebut menjadi salah satu topik paling penting dalam teori pertukaran jaringan

kontemporer. Dalam salah satu upaya pertama untuk melihat pada distribusi kekuasaan dalam jaringan, Cook dan rekannya (1983) mengembangkan teori "*vulnerability*". Mereka mengatakan bahwa determinasi kekuasaan dari suatu posisi adalah didasarkan pada banyaknya ketergantungan seluruh struktur kepada posisi itu. Menurut mereka, ketergantungan pada sistem yang luas ini adalah fungsi dari sentralitas struktural dari posisi tersebut dan sifat relasi kekuasaan-ketergantungan. Dengan kata lain, *vulnerability* melibatkan ketergantungan jaringan kepada posisi struktural tertentu.

Untuk melihat distribusi kekuasaan dalam jaringan yang dikembangkan oleh Markovsky, Willier dan rekannya (Willier dan Patton, 1987; Markovsky, Willier dan Patton, 1988). Pendekatan ini menjadi sangat berpengaruh sehingga biasanya diberi nama Network Exchange Theory (Markovsky, 2005) atau disingkat NET. Teori ini mengasumsikan bahwa kekuasaan ditentukan oleh struktur jaringan, khususnya ketersediaan koneksi alternatif diantara aktor. Teori ini menggunakan *graph-theoretical index* (GPI) yang didasarkan pada penghitungan jaringan alternatif dan model resistensi yang didasarkan pada ekspektasi aktor terhadap hasil untuk memprediksikan kekuasaan yang relatif didalam jaringan.

Network Exchange Theory (NET) membedakan dua tipe jaringan yaitu kuat dan lemah berdasarkan pada apakah aktor dapat dikeluarkan dari pertukaran atau tidak. Jaringan kekuasaan yang kuat meliputi

beberapa aktor yang pasti dikeluarkan (aktor kekuasaan rendah) dan aktor lain yang tidak dapat dikeluarkan (aktor kekuasaan tinggi).

Salah satu keuntungan dari digabungnya teori pertukaran dengan analisis jaringan adalah meluasnya pandangan tentang agen (agency). Analisis jaringan cenderung mengecilkan agen dan berfokus untuk mendeskripsikan properti struktur tertentu. Teori pertukaran mengandung model agen *self-interest rational*, namun model ini mengabaikan kekuatan agen untuk mengubah struktur guna memperkuat posisi tawar-menawar mereka. Leik (1992) menggunakan teori pertukaran jaringan untuk meneliti “manipulasi strategis terhadap keterkaitan jaringan” yang dilakukan actor. Hal ini menunjukkan bahwa posisi aktor yang lemah, layaknya seperti competitor yang memperebutkan promosi, yaitu mencari sumber promosi lain dalam rangka memperkuat posisi mereka, sedangkan “actor kekuasaan tinggi lebih memilih mengisolasi mereka yang tergantung padanya”.

Burke (1997) dalam tulisannya menyatakan bahwa fokus utama dari perspektif pertukaran jaringan adalah untuk meningkatkan pemahaman kita tentang distribusi kekuatan dalam jaringan pertukaran, ataupun jaringan individu, yang masing-masing dapat bertukar dengan orang lain yang dipilih. Lebih lanjut, dalam perspektif pertukaran jaringan, isu-isu menariknya berkaitan bagaimana aktor yang berbeda, yang masing-masing mengontrol jumlah sumber daya yang berbeda-beda yang diperlukan atau diinginkan masing-masing aktor sesuai

dengan fungsi utilitas tertentu, dapat bertukar sumber daya tersebut untuk memperbaiki kondisi sebelumnya (Burke, 1997).

Dimensi yang ditekankan pada perspektif pertukaran jaringan (*Network Exchange*) ini meliputi struktur dan relasi antar aktor (Markovsky, 2005). Pertama, dimensi struktur berkaitan dengan bagaimana distribusi kekuasaan atau kekuatan aktor. Struktur merupakan relasi ketergantungan timbal balik pertukaran. Pada struktur pertukaran jaringan disebut juga sebagai media “exercising power” yang berdampak pada distribusi kekuasaan para aktor dalam pertukaran jaringan (Homans, 1974). Distribusi kekuasaan dalam struktur pertukaran jaringan dipengaruhi oleh susunan posisi (*configuration of positions*) aktor dan sumber daya (*resources*) yang mereka miliki berdasarkan tipe hubungan (*connection type*) dalam struktur pertukaran jaringan.

Kedua, dimensi relasi terdiri dari hubungan antar aktor dalam pertukaran jaringan. dimana kondisi struktural kekuasaan mempengaruhi perilaku aktor. Dampak yang diperoleh tidak secara langsung dari struktur ke aktor. Struktur mempengaruhi perilaku aktor dengan memodifikasi kepentingan yang dihasilkan dalam hubungan. Dimensi relasi dari struktur aktor terdiri dari sanksi (*sanction*), kepercayaan (*beliefs*). Kedua indikator tersebut dijelaskan berdasarkan tipe hubungan (*type of connection*) pada struktur. Dimana tipe hubungan terdiri dari beberapa jenis, yaitu hubungan eksklusif (*exclusive*

*connection*), hubungan inklusif (*inclusive connection*), null connection, hubungan (*inclusive-exclusive connection*) dan hubungan inklusif-null (*inclusive-null connection*) (Willer, 1999; Willer dan Skvoretz, 2000).

Lebih lanjut untuk menjelaskan bagaimana kombinasi antar kedua teori tersebut dalam hal ini pertukaran sosial (*exchange theory*) dan teori jaringan (*network theory*) menjadi perspektif pertukaran jaringan (*exchange network*) maka perlu penjelasan mengenai kedua teori tersebut :

### **Teori Jaringan**

Para analisis jaringan (seperti White, 1992: Wasserman dan Faust, 1994: Wellman dan Berkowitz, 1988/1997) berupaya membedakan pendekatan mereka dari pendekatan sosiologi yang disebut Ronald Burt sebagai 'atomitas' atau 'normatif'. Sosiologi yang berorientasi atomistis memusatkan perhatian pada aktor yang membuat keputusan dalam keadaan terisolasi dari aktor lain. Lebih umum lagi, mereka memusatkan perhatian pada "ciri pribadi" actor (Wellman, 1983). Pendekatan atomistis ditolak karena terlalu mikroskopik dan mengabaikan hubungan antar actor. Seperti dikatakan Barry Wellman, 1983 dalam Ritzer dan Goodman, 2014 "tugas menjelaskan motif individual lebih baik diserahkan pada psikolog". Jelas ini berarti penolakan terhadap sejumlah teori sosiologi yang sangat menekankan pada motif.

Menurut pandangan pakar teori jaringan, pendekatan normatif memusatkan perhatian terhadap kultur dan proses sosialisasi yang menanamkan (*internationalization*) norma dan nilai ke dalam diri actor. Menurut pendekatan normatif, yang mempersatukan orang secara bersama adalah sekumpulan gagasan bersama. Pakar teori jaringan menolak pandangan demikian dan menyatakan bahwa orang harus memusatkan perhatian pada pola ikatan obyektif yang menghubungkan anggota masyarakat (Mizruchi, 1994 dalam Ritzer dan Goodman, 2014). Willman mengungkapkan pandangan ini :

*Analisis jaringan lebih ingin mempelajari keteraturan individu atau kolektivitas berperilaku ketimbang keteraturan keyakinan tentang bagaimana mereka seharusnya berperilaku. Karena itu pakar analisis jaringan mencoba menghindarkan penjelasan nonstructural yang memperlakukan proses social sama dengan penjumlahan ciri pribadi actor individual dan norma yang tertanam. (Wellman, 1983:162 dalam Titzer dan Goodman, 2014).*

Setelah menjelaskan apa yang bukan menjadi sasaran perhatiannya, teori jaringan lalu menjelaskan sasaran perhatian utamanya, yakni pola obyektif ikatan yang menghubungkan anggota masyarakat (individual dan kolektivitas), Wellman mengungkapkan sasaran perhatian utama teori jaringan sebagai berikut :

*Analisis jaringan memulai dengan gagasan sederhana namun sangat kuat, bahwa usaha utama sosiolog adalah mempelajari struktur social... Cara paling langsung mempelajari struktur social adalah menganalisis pola ikatan yang menghubungkan anggotanya. Pakar analisis jaringan menelusuri struktur bagian yang berada di bawah pola jaringan bisaa yang sering muncul ke permukaan sebagai system social yang kompleks.... Aktor dan prilakunya dipandang sebagai dipaksa oleh struktur social ini. Jadi, sasaran perhatian analisis jaringan bukan pada actor*

*sukarela, tetapi pada paksaan structural (Wellman, 1983:156-157 dalam Ritzer dan Goodman, 2014).*

Ciri khas teori jaringan adalah pemusatan perhatiannya pada struktur mikro hingga makro. Artinya, bagi teori jaringan, aktor mungkin saja individu, tetapi mungkin pula kelompok, perusahaan dan masyarakat. Hubungan dapat terjadi di tingkat struktur social skala luas maupun di tingkat yang lebih mikroskopik. Granoveter (1985) melukiskan hubungan di tingkat mikro itu seperti tindakan yang “melekat” dalam hubungan pribadi konkrit dan dalam dalam struktur (Jaringan) hubungan itu. Hubungan ini berlandaskan gagasan bahwa setiap actor (individu atau kolektivitas) mempunyai akses berbeda terhadap sumber daya yang bernilai (kekayaan, kekuasaan, informasi). Akibatnya adalah bahwa system yang terstruktur cenderung terstratifikasi, komponen tertentu tergantung pada komponen yang lain.

Satu aspek penting analisis jaringan adalah bahwa analisis menjauhkan sosiolog dari studi tentang kelompok dan kategori social dan mengarahkannya untuk mempelajari ikatan di kalangan dan antar actor yang “tak terikat secara kuat dan tak sepenuhnya memenuhi persyaratan kelompok” (Wellman, 1985 dalam Ritzer dan Goodman, 2014). Contoh yang baik dari ikatan seperti ini adalah diungkap dalam karya Granoveter tentang ikatan yang kuat, misalnya hubungan antara seseorang dengan teman karibnya, dan ikatan yang lemah, misalnya hubungan antara seseorang dengan kenalannya. Sosiologi cenderung

memusatkan perhatian pada orang yang mempunyai ikatan yang kuat atau kelompok sosial. Mereka cenderung menganggap ikatan yang kuat itu penting, sedangkan ikatan yang lemah dianggap tak penting untuk dijadikan sasaran studi sosiologi. Granoveter menjelaskan bahwa ikatan yang lemah dapat menjadi sangat penting. Contoh, ikatan lemah antara dua aktor dapat membantu sebagai jembatan antara dua kelompok yang kuat ikatan internalnya. Tanpa adanya ikatan yang lemah seperti itu, kedua kelompok mungkin akan tersosialisasi secara total. Isolasi ini selanjutnya dapat menyebabkan sistem sosial semakin terfragmentasi.

Seorang individu tanpa ikatan lemah akan merasa dirinya terisolasi dalam sebuah kelompok yang ikatannya sangat kuat dan akan kekurangan informasi tentang apa yang terjadi di kelompok lain, maupun dalam masyarakat lebih luas. Karena itu ikatan yang lemah mencegah isolasi dan memungkinkan individu mengintegrasikan dirinya dengan lebih baik ke dalam masyarakat lebih luas. Meski Granoveter menekankan pentingnya ikatan yang lemah, ia segera menjelaskan bahwa "ikatan yang kuat pun mempunyai nilai". Misalnya orang yang mempunyai ikatan kuat memiliki motivasi lebih besar untuk saling membantu dan lebih cepat untuk saling memberikan bantuan.

Teori jaringan relative masih baru dan belum berkembang. Seperti dikatakan Burt, 1982 dalam Ritzer dan Goodman, 2014 "kini ada semacam federasi longgar dari berbagai pendekatan yang dapat

digolongkan sebagai analisis jaringan”. Tetapi pendekatan itu ini kian mengalami perkembangan, dibuktikan oleh sejumlah artikel dan buku yang diterbitkan berdasarkan perspektif jaringan ini dan sudah ada pula sebuah jurnal yang menerbitkan karya teoritis jaringan. Meski merupakan gabungan longgar dari berbagai pemikiran, namun teori jaringan ini bersandar pada sekumpulan prinsip yang berkaitan logis (Wellman, 1983 dalam Ritzer dan Goodman, 2014). Prinsip-prinsip tersebut adalah :

Pertama, ikatan antara actor biasanya adalah simetris baik dalam kadar maupun intensitasnya. Actor saling memasok dengan sesuatu yang berbeda dan mereka berbuat demikian dengan intensitas yang makin besar atau makin kecil. Kedua, ikatan antara individu harus dianalisis dalam konteks struktur jaringan yang lebih luas. Ketiga, terstrukturnya ikatan sosial menimbulkan berbagai jenis jaringan non acak. Di satu pihak, jaringan adalah transitif, bila ada ikatan antara A dan B dan C, ada kemungkinan ada ikatan antara A dan C. Akibatnya adalah akan lebih besar kemungkinan adanya jaringan yang meliputi A, B dan C. Di lain pihak, ada keterbatasan tentang berapa banyak hubungan yang dapat muncul dan seberapa kuatnya hubungan itu dapat terjadi. Akibatnya adalah juga ada kemungkinan terbentuknya kelompok-kelompok jaringan dengan batas tertentu, yang saling terpisah satu sama lain. Keempat, adanya kelompok jaringan menyebabkan terciptanya hubungan silang antara kelompok jaringan

maupun antara individu. Kelima, ada ikatan asimetris antara unsur-unsur di dalam sebuah system jaringan dengan akibat bahwa sumber daya yang terbatas akan terdistribusikan secara tak merata. Keenam, distribusi yang timpang dari sumber daya terbatas menimbulkan baik itu kerja sama maupun kompetisi. Beberapa kelompok akan bergabung untuk mendapatkan sumber daya yang terbatas itu dengan bekerja sama, sedangkan kelompok lain akan bersaing dan memperebutkannya. Jadi, teori jaringan berkualitas dinamis dengan struktur system akan berubah bersamaan dengan terjadinya pergeseran pola koalisi dan konflik.

Satu contoh, Mizruchi memusatkan perhatian pada masalah kepaduan (kohesi) perusahaan dan hubungannya dengan kekuasaan. Ia menyatakan bahwa secara historis, kohesi telah didefinisikan dalam dua cara yang berbeda. Pertama, atau menurut pandangan subyektif, kohesi adalah fungsi perasaan anggota kelompok yang menyamakan dirinya dengan kelompok, khususnya perasaan bahwa kepentingan individual mereka dikaitkan dengan kepentingan kelompok. Penekannya disini adalah pada system normative dan kohesi dihasilkan baik melalui internalisasi system normative maupun oleh tekanan kelompok. Kedua, menurut pandangan obyektif bahwa solidaritas dapat dipandang sebagai tujuan, sebagai proses yang dapat diamati secara bebas dari perasaan individual. Sejalan dengan pandangan teori jaringan, Mizruchi turun ke sisi pendekatan obyektif terhadap kohesi.

Mizruchi, 1990 dalam Ritzer dan Goodman, 2014 melihat kesamaan perilaku bukan hanya sebagai hasil kohesi, tetapi juga sebagai hasil kesetaraan structural. Aktor yang setara secara structural adalah “mereka yang mempunyai hubungan yang sama dengan aktor lain dalam struktur social. Jadi kesetaraan structural ada di kalangan perusahaan itu tak ada komunikasi. Mereka berperilaku menurut cara yang sama karena mereka berkedudukan dalam hubungan yang menyimpulkan bahwa kesetaraan structural besar perannya sebagai pemersatu dalam menerangkan kesamaan perilaku. Mizruchi memberikan peran penting pada kesetaraan structural yang secara tak langsung menekankan pentingnya peran jaringan hubungan sosial.

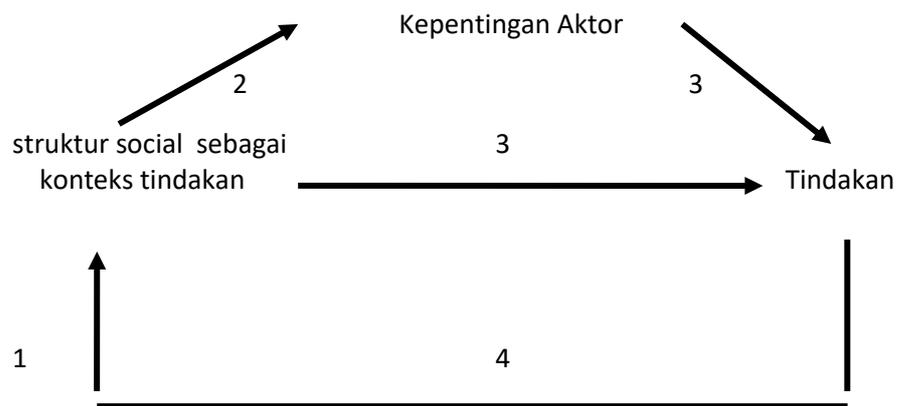
Teori Jaringan yang lebih integrative. Ronald Burt telah mencoba membangun sebuah pendekatan integrative meski merupakan bentuk lain saja dari determinisme structural. Burt memulai dengan mengungkap pemisahan di dalam teori tindakan antara orientasi “atomistis” dengan “normative”. Orientasi atomistis berasumsi bahwa tindakan alternative dapat dinilai secara bebas oleh actor tersendiri sehingga penilaian dapat dibuat tanpa merujuk pada actor lain. Sedangkan persepektif normative ditetapkan oleh actor tersendiri di dalam system yang mempunyai kesamaan saling tergantung sebagai norma social yang dihasilkan oleh actor yang saling mensosialisasikan diri satu sama lain.

Burt membangun perspektif yang “menghindarkan pemisahan antara perspektif tindakan atomistis dan normative. Perspektifnya ini kurang menyintesis antara keduanya. Jadi, lebih berfungsi sebagai perspektif ketiga yang menjembatani antara keduanya”. Meski ia mengakui meminjam dari kedua perspektif lain itu, ia membangun perspektif yang disebutnya perspektif structural. Perbedaan dari kedua perspektif terdahulu terletak pada tolok ukur untuk mempostulatkan penilaian marjinal. Tolok ukur yang digunakan perspektif structural adalah status aktor atau seperangkat peran yang dihasilkan oleh pembagian kerja. Aktor menilai kegunaan berbagai alternative tindakan sebagian dengan memperlihatkan kondisi pribadi dan sebagian dengan melihat kondisi orang lain. Ia melihat perspektifnya ini sebagai perluasan logika perspektif atomistis dan sebagai “restruksi yang akurat secara empiris” terhadap teori normative.

Teori tindakan structural Burt dilukiskan pada Gambar 1 berikut. Menurut uraian Burt tentang premis teori tindakan strukturalnya ini, “Aktor menyadari berada di bawah paksaan struktur sosial”. Burt, 1982 dan Mizuchi, 1994 dalam Ritzer dan Goodman, 2014). Menurut pandangannya : Aktor mengetahui dirinya sendiri berada dalam struktur sosial. Struktur sosiallah yang menetapkan kesamaan sosial mereka dan pola persepsi mereka tentang keuntungan yang akan didapat dengan memilih salah satu dari beberapa alternative tindakan yang tersedia. Pada waktu bersamaan, struktur sosial membeda-bedakan

paksaan atas aktor menurut kemampuan mereka melakukan tindakan, karena itu, akhirnya, tindakan yang dilakukan adalah fungsi bersama aktor dalam mengejar kepentingan mereka hingga ke batas kemampuan mereka dimana kepentingan dan kemampuan dipolakan oleh struktur sosial. Akhirnya, tindakan yang dilakukan di bawah paksaan struktur sosial dapat mengubah struktur sosial itu sendiri dan perubahan itu mempunyai potensi untuk menciptakan paksaan baru yang akan dihadapi aktor di dalam struktur. (Burt, 1982:9 dalam Titzer dan Goodman, 2004:386).

**Gambar 2.1 Model Integratif Ronald Burt.**



*Sumber : Burt dalam Ritzer dan Goodman, 2014*

Pada abad dua puluh, birokrasi hirarkis menjadi model dominan dalam pelayanan dan mengisi tujuan-tujuan kebijakan publik. Manajer publik memenangi dukungan dengan memerintah bawahannya menyelesaikan tugas secara rutin, meski profesional, seragam dan tanpa diskresi. Masyarakat yang semakin kompleks mendorong pejabat publik membuat model pemerintahan baru.

Tantangan abad dua satu dan sarana untuk menyelesaikannya semakin banyak dan semakin kompleks daripada sebelumnya. Masalah makin global makin lokal karena kekuasaan terbagi dan batasnya semakin cair. Solusi satu untuk semua temukan cara menjadi pendekatan dinamis ketika masalah penyebaran dan pergerakan penduduk tak lagi mempan dengan pendekatan sederhana. Model pemerintahan hirarkis tradisional selain tidak sanggup menjawab tuntutan kompleks ini, abad pun cepat berganti. Sistem birokrasi kaku yang beroperasi dengan prosedur command-and-control, batasan kerja sempit, model dan kultur operasional lebih melihat ke dalam tidak cocok lagi mengatasi masalah yang melewati batas-batas keorganisasian.

Model pemerintahan hirarkis tetap bertahan, tetapi pengaruhnya semakin hari semakin berkurang, didorong nafsu pemerintah menyelesaikan masalah yang semakin kompleks dan ditarik oleh alat baru yang memudahkan inovator mengambil respon-respon kreatif. Tarik menarik ini pada akhirnya ciptakan model baru pemerintahan dimana inti tanggung jawab eksekutif tidak lagi terpusat pada mengelola orang dan program tetapi pada pengorganisasian sumberdaya, kadang diserahkan ke orang lain, untuk memproduksi nilai-nilai publik. Lembaga, biro, divisi, dan dinas pemerintahan tidak lagi sebagai penyedia layanan utama, tetapi sebagai pembangkit nilai-nilai publik dalam jaring hubungan multi organisasi, multi pemerintahan, dan multi sektoral yang semakin mencirikan pemerintahan modern.

“Ada apa saja dalam lingkungan kebijakan adalah mozaik alat kebijakan yang menaruh lembaga publik ke dalam hubungan kompleks dan saling memerlukan dimana ada satu mitra pihak ketiga sebagai *host*. Dengan demikian pemerintahan berjejaring lebih diwarnai jaringan komputer dinamis dalam mengorganisir, mereorganisir, menjabarkan atau mengikat masalah apa sedang dihadapi ketimbang bagan organisasional tradisional.

Jejaring kerja dapat melayani tujuan-tujuan tak terduga seperti membuat pasar ide-ide baru dalam birokrasi atau menggalakkan kerjasama antar kolega. Istilah jejaring merujuk pada inisiatif yang diambil pemerintah untuk menyelesaikan tujuan-tujuan publik, dengan sasaran kinerja terukur, tanggungjawab teremban ke masing-masing mitra, dan arus informasi terstruktur. Tujuan akhirnya adalah menghasilkan nilai publik maksimum yang lebih besar dari yang dihasilkan tanpa kolaborasi. Jejaring publik-swasta tiba dalam beragam bentuk, dari jejaring *ad hoc* yang diaktifkan sesekali—biasanya untuk merespon bencana alam—sampai kemitraan bersaluran di mana pemerintah menggunakan firma swasta dan nirlaba yang bertindak sebagai saluran distribusi pelayanan dan transaksi publik.

Secara historis pemerintah telah berkolaborasi dengan firma-firma swasta, asosiasi, dan organisasi amal untuk menyelesaikan tujuan-tujuan publik dan pemberian pelayanan. Yunani kuno misalnya, memihak-ketigakan (*outsourcing*) penarikan pajak untuk mengambil

pajak petani dan menyewakan tambang negara ke pemegang konsesi. Namun demikian, berterima kasih kepada banyak faktor termasuk kemajuan teknologi dan perubahan besar ekonomi dan kemasyarakatan yang suka dengan bentuk organisasi berjejaring, tren pemerintah berjejaring hari ini semakin bernafas dan bentuknya semakin beragam dibanding sebelumnya. Menurut Golsmith dan Eggers bahwa Pemerintah dengan jejaring cerminkan pertemuan empat trend berpengaruh yang merubah bentuk sektor publik di seluruh dunia:

1. Perkembangan pemerintahan pihak ketiga (*third-party government*)

Fokus bagian ini adalah situasi dimana pejabat pemerintah sengaja melibatkan jejaring provider untuk meningkatkan pelayanan barang-barang publik. Hubungan tersebut sudah pasti lebih kompleks dibanding hubungan outsourcing, tetapi akarnya bagaimanapun muncul dari pemerintahan pihak ketiga yang beragam dan tumbuh berkembang, yang mentransformasi sektor publik dari penyedia pelayanan menjadi fasilitator pelayanan. Perhatian kita disini kita lebih tercurah pada jejaring. Model pelayanan pihak ketiga—kontrak antar lembaga pemerintah, komersialisasi, kemitraan publik-swasta, outsourcing, tata-laksana konsesi, dan privatisasi—adalah komponen sentral trend kepada pemerintahan berjejaring.

Perubahan ini terutama nampak di area kontrak pelayanan. Antara 1990-2001, kontrak tingkat federal melonjak 24 persen. Menurut

Paul Light dari Brooking Institution, kontraktor federal lampau jumlah pegawai federal dua banding satu dan kerja-kerja kontrak bentukan federal menaik lebih dari 70.000 antara 1999 dan 2002. Di masa yang sama, jumlah pegawai pelayan sipil turun ke 50.000. Pemerintah federal sekarang ini habiskan \$100 milyar untuk pegawai kontrak.

Pergeseran yang sama juga berlangsung di tingkat negara bagian dan lokal. Menurut Government Contracting Institute, kontrak pemerintah negara bagian ke firma swasta naik 65 persen antara 1996 dan 2001, mencapai total \$400 milyar. Kontrak sekarang ini habiskan sekitar 19 persen anggaran operasi negara bagian dan bila Medicaid dimasukkan, persen ini akan lebih tinggi lagi.

Model penyerahan pelayanan pihak ketiga semakin banyak dijumpai tidak saja di bidang-bidang yang sudah lama berdiri seperti teknologi informasi, angkutan sampah, pelayanan sosial tetapi juga di banyak sektor non tradisional. Di Amerika Serikat, Belanda, dan Kerajaan Inggris, lusinan sekolah otoritas dikontrakkan ke sektor swasta bukan saja untuk membangun dan memodernkan sekolahnya tetapi juga operasinya. Akibatnya pelayanan jasa pendidikan dan pengelolaan sekolah berubah menjadi bisnis besar. Jumlah perusahaan prolaba yang mengurus sekolah umum tumbuh 70 persen tahun 2001 di Amerika Serikat.

## 2. Pemerintahan *Joined-up*

Tentu saja outsourcing tidak bisa sendirian mengatasi masalah pemerintahan hirarkis. Ketika fokus dipersempit, pemerintahan birokrasi kontrakkan sebuah jasa pelayanan ke perusahaan swasta, masyarakat tetap menerima pelayanan melalui saluran sempit terisolasi dan, misalnya bekerjasama dengan empat kontraktor, tidak banyak kemajuan dari berinteraksi dengan keempat instansi pemerintah itu.

Masalah ini lahirkan tren kedua pendorong pertumbuhan pemerintah berjejaring: menggabungkan berbagai level dan instansi pemerintah untuk menjalankan pelayanan secara lebih terintegrasi. Sering dikaitkan dengan pemerintahan *joined-up* di Inggris dan negara lain.

Pemerintahan *joined-up* juga tumbuh pesat di Amerika Serikat. Contohnya adalah inisiatif “No Wrong Door” Oregon yang beroperasi dengan prinsip bahwa masyarakat yang mencari pelayanan kemanusiaan tingkat negara bagian harus segera mendapat pertolongan dari titik pertama kontak dengan pemerintah—instansi manapun yang ia hubungi. Model baru pelayanan kemanusiaan terpadu Oregon ini menggantikan yang lama, struktur menyebar yang mengharuskan klien berurusan dengan lima jaringan kantor cabang, multi petugas kasus, dan multi perencanaan kasus untuk mendapatkan pelayanan. Dengan model baru tersebut, lima jaringan kantor cabang dipercuiut menjadi satu jejaring terpadu.

Di tingkat federal, pemerintahan joined-up terlihat di dua puluh empat lintas lembaga pemerintahan Bush, proyek e-government lintas pemerintahan. Semua inisiatif—apakah pelestarian bumi perkemahan ataupun registrasi bisnis—libatkan banyak instansi dan beberapa usaha gabungan multi level pemerintahan. Contohnya adalah Business Gateway, sebuah proyek Small Business Administration untuk mengurangi berkas bisnis, libatkan pemerintah lokal dan negara bagian. Kolaborasi ini penuh salah satu tujuan Business Gateway: firma-firma kecil harus bisa melengkapi berkasnya sekali saja di satu tempat tanpa harus melaporkan informasi yang sama ke beberapa level pemerintah. Pada hari itu seorang sopir truk yang akan mengadakan perjalanan harus mengisi tiga puluh delapan blanko campuran dari instansi federal dan negara bagian. Menurut industri angkutan truk, rata-rata ongkos untuk mengisi blanko itu \$500 dalam bentuk rugi waktu. Meluruskan proses ini, Business Gateway, departemen perhubungan, dan industri angkutan truk bekerja sama menstandarkan pengisian persyaratan federal dan negara bagian. Mereka pun bekerjasama menggalakkan penggunaan blanko “cerdas” dan alat pintar dalam hal pelaporan. Tujuannya? Memudahkan pengemudi truk melaporkan informasinya satu kali pada satu tempat.

### 3. *Revolusi digital*

Kembali ke tahun 1930an seorang ekonom bernama Ronald Coase mencoba menggambarkan apa yang dimaksud kebangkitan besar korporasi modern saat ia memperkenalkan suatu telaah unik—yang kemudian mengantarnya menerima Hadiah Nobel. Coase ajukan fakta bahwa besar kecilnya organisasi ditentukan oleh biaya

mengumpul informasi. Organisasi bisnis tumbuh besar, jelasnya, disebabkan biaya transaksi yang ia habiskan dalam menciptakan, menjual, dan mendistribusikan barang dan jasa. Firma hadir untuk meminimalkan biaya transaksi itu. Semakin besar biaya transaksi menjalankan fungsi tertentu, kian besar kemungkinan organisasi tersebut akan menangani sendiri fungsi tersebut, bukannya mengontrakkan ke perusahaan lain.

Saat observasi Coase, biaya transaksi menjalankan bisnis antar organisasi luar bisa tinggi—informasi dan pasokannya bergerak pada kecepatan tingkat tinggi. Akibatnya, perusahaan memilih memproduksi sendiri barang sebanyak mungkin, bukan mengontrakkannya ke perusahaan luar. Pada prakteknya, mereka membangun struktur hirarki masif untuk menghimpun, mengolah, menerangkan, dan menyimpan seluruh informasi yang ia butuhkan untuk menerima pesanan, membuat produk, mengirim barang, dan menjualnya ke konsumen. Teori Coase membantu menjelaskan perkembangan birokrasi hirarkis di pemerintahan dan di sektor swasta pada paruh pertama abad dua puluh.

Sekarang internet menekan biaya informasi lebih kecil dari sebelumnya. Bersama e-mail dan teknologi komunikasi lainnya, internet menjadikan komunikasi dan kolaborasi dengan mitra di lintas batas organisasi menjadi lebih baik, lebih cepat, dan lebih murah tiada tara. Biaya bermitra tradisional seperti perjalanan, rapat, bertukar dokumen, dan komunikasi—begitu ril dan kadang begitu besar—harus diambil dari banyak pesanan. Teknologi modern memudahkan organisasi membagi data dan mengintegrasikan proses bisnisnya dengan

mitranya di luar kotak organisasi, membantunya membagi informasi real time mengenai pasokan dan permintaan dan kegemaran konsumen. Perusahaan komputer Dell misalnya, membagi informasi tentang jadwal produksi, ramalan permintaan, dan informasi lain dengan pemasoknya secara elektronik, memudahkan Dell merespon lebih cepat perubahan kebutuhan konsumen dan meniadakan keharusan menumpuk persediaan berminggu-minggu. Transaksi rutin perusahaan dengan mitra telah diotomisasi, yang dengan sendirinya menekan biaya transaksi kolaborasi. Dengan “New Economy” ini anda akan lebih spesialisasi dan produksi lebih besar oleh karena anda semakin efisien, di tahun 2000, anda akan temukan perusahaan kecil tetap kecil, perusahaan besar semakin besar oleh karena mereka lebih konsentrasi pada aktivitas inti dan kontrakkan apa yang tidak bisa dijalankan dengan lebih baik.

#### 4. *Consumer Demand*

Masyarakat hari ini berharap dapat membeli barang melalui multi saluran, baik *retail* maupun *e-tail*. Dan meski ukuran korporasi besar swasta sedang tumbuh, konsumen berharap lebih menentukan pilihannya. Mereka ingin beritahu warna dan opsi apa yang ia sukai. Dell mengajak konsumennya melalui lusinan opsi online untuk merancang laptop baru. Industri musik jajaki apa yang didengar konsumen dan mengiriminya lagu sesuai seleranya. Kustomisasi komersial membuat konsumen tak perlu repot datang ke kantor penerbitan SIM dan cukup menunggu pelayanan di salurannya.

Masyarakat yang butuh layanan sosial ingin diberi hak menggambarkan bagaimana dan kapan ia mendapatkan pertolongan.

Perkembangan model jejaring terdorong kelebihanannya dari segi bisnis dan pemerintahan dibanding struktur hirarkis tradisional. Salah satu manfaatnya ialah karena jejaring bebaskan perusahaan konsentrasi penuh pada misi intinya dan menggali keahlian provider “best of breed”. Porsche misalnya, tidak sendirian mengadopsi model bisnis berjejaring dan korbankan sumberdayanya untuk berspesialisasi. Toyota gantungkan hidupnya pada jejaring supplier dan saluran distribusi untuk melakukan banyak hal dari manufaktur rangka mobil hingga manajemen logistik. Perusahaan software Siebel System membangun aliansi kemitraan “ecosystem” untuk menjalankan integrasi system, konsultasi, dan tugas-tugas pengembangan software dan konten. Cisco system hanya memiliki dua dari tiga puluh pabrik yang memproduksi produknya, dan pesanan router dan switch Cisco langsung masuk ke pabrik-pabrik kontrakan perusahaan.

### **Teori Pertukaran Sosial**

Dasar-dasar Teori Pertukaran Sosial dapat dilacak dalam sejumlah karya ilmuwan klasik. Dalam Teori Ekonomi Klasik abad 18 dan 19, para ahli ekonomi politik Inggris, seperti Adam Smith sudah menganalisis pasar ekonomi sebagai hasil dari sekumpulan yang menyeluruh dari sejumlah transaksi ekonomi individual yang tidak terbilang besarnya. Diasumsikan bahwa transaksi-transaksi pertukaran

akan terjadi jika kedua belah pihak dapat memperoleh keuntungan dari pertukaran itu. Dan kesejahteraan masyarakat umumnya dapat dengan baik sekali dijamin apabila individu- individu diberikan kesempatan untuk mengejar kepentingan pribadinya melalui pertukaran yang dirembukkan secara pribadi. Tekanan yang sama pada tujuan-tujuan individual dan imbalannya inilah yang menandai sifat Teori Pertukaran di Amerika (Johson, 1986:55)

Teori-teori Pertukaran Sosial dilandaskan pada prinsip transaksi ekonomi yang elementer. Orang menyediakan barang atau jasa dan sebagai imbalannya berharap memperoleh barang atau jasa yang diinginkan. Ahli Teori Pertukaran Sosial memiliki asumsi sederhana bahwa interaksi sosial itu mirip dengan transaksi ekonomi. Akan tetapi, Ahli Teori Pertukaran Sosial berpendapat bahwa pertukaran sosial tidak selalu dapat diukur dengan nilai uang, sebab dalam berbagai transaksi sosial dipertukarkan juga hal-hal nyata dan tidak nyata. Dalam sebuah pabrik, misalnya seorang pekerja yang berinteraksi dengan pembantunya dapat menjalin kerja sama yang intim dengan harapan dapat memperoleh ganjaran nyata berupa bonus tahunan. Akan tetapi, ganjaran dari persahabatan dan kemauan baik yang tidak nyata dapat melahirkan perilaku yang sama, bahkan di saat-saat dunia usaha mengalami masa sulit dimana bonus dimana bonus tidak dapat diberukan. Model timbal balik tetap ada sejauh orang memberi dan menerima dan berharap memperoleh imbalan barang atau jasa

(Poloma, 2003:52-53). Sejalan dengan itu, West (2007:218) menyatakan bawah manusia mempunyai sifat dasar sebagai berikut, yaitu (a) manusia mencari penghargaan dan menghindari hukuman, (b) manusia merupakan makhluk yang rasional, dan (c) standar yang digunakan manusia untuk mengevaluasi pengorbanan dan penghargaan bervariasi seiring dengan berjalannya waktu dan dari satu orang ke orang lainnya. Teori Pertukaran Sosial melangkah lebih jauh dengan memprediksikan bahwa nilai (worth) dari sebuah hubungan memengaruhi hasil akhir (outcome) atau apakah orang akan meneruskan suatu hubungan atau mengakhirinya.

Menurut Cook dan Rice (dalam Hariyanto, 2012:264) beberapa teori terdahulu mempengaruhi teori pertukaran sosial, yaitu pragmatisme, utilitarianisme, behaviorisme, dan fungsionalisme. Behaviorisme Skinner juga mempengaruhi Teori Pertukaran Sosial<sup>1</sup>. Behaviorisme menyatakan bahwa pemahaman kepribadian binatang akan melahirkan perilaku manusia. Penganut aliran perilaku tidak senang dengan konsep-konsep mentalitas, sebab mustahil ia secara langsung dapat mengamati pemikiran manusia. Seperti halnya binatang yang mencari ganjaran positif dan menghindari hukuman, manusia pun mencoba memperbesar keuntungan dan memperkecil biaya.

Sosiolog Behavioral memperhatikan hubungan antara efek-efek perilaku seorang aktor terhadap lingkungan dan dampaknya terhadap perilaku belakangan aktor itu. Hubungan itu sangat penting bagi

pengondisian pelaksanaan, atau proses belajar yang menghasilkan konsekuensi-konsekuensi yang memodifikasi perilaku. Orang menduga perilaku bayi itu acak dan tidak berpola. Lingkungan tempat perilaku berlangsung, entah fisik atau sosial, dipengaruhi oleh perilaku itu dan pada

gilirannya “bertindak” kembali dengan berbagai cara. Reaksi-positif, negatif, atau netral- mempengaruhi perilaku aktor dikemudian. Jika reaksi tersebut memberikan penghargaan, maka kemungkinan besar perilaku tersebut akan diulangi, atau sebaliknya. Yang sangat diperhatikan para behavioris adalah penghargaan-penghargaan dan kerugian-kerugian.

Penghargaan didefinisikan dengan kemampuan memperkuat perilaku, sementara kerugian mengurangi kemungkinan terjadi perilaku (Ritzer, 2012: 708-709). Menurut perpektif Teori Utilitarianisme, salah satu hukum dasar manusia menyatakan bahwa setiap orang selalu berusaha menghindari penderitaan dan memaksimalkan kesenangan. Manusia hanya akan bertindak apabila diperkirakan dia akan mendapatkan imbalan. Menurut Teori Utulitarian, ganjaran hanya akan didapat dalam interaksi sosial, dan ganjaran akan didapat dari interaksi mereka dengan orang lain (Abercrombie, 1994: 156). Teori Pilihan Rasional juga memiliki pengaruh yang besar dalam pembentukan Teori Pertukaran yang memusatkan perhatian pada aktor. Aktor dipandang sebagai manusia yang mempunyai tujuan dan sekaligus pilihan.

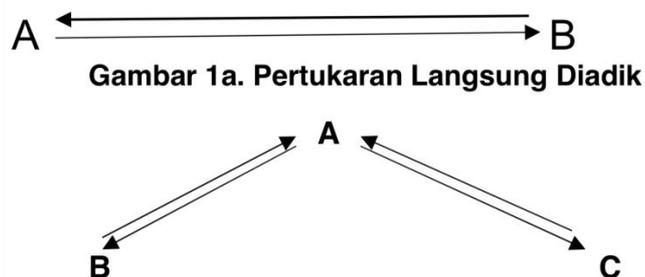
Tindakan yang dilakukan aktor itu selalu berorientasi pada keinginan untuk mencapai tujuan yang sesuai dengan tingkatan pilihannya. Setiap usaha yang dilakukan aktor untuk mencapai tujuan yang dikehendaki akan dihadapkan pada dua keadaan pemaksa. Pertama, keterbatasan sumber. Aktor mempunyai sumber dan akses yang berbeda terhadap sumber daya lain. Bagi aktor yang mempunyai sumber daya besar, pencapaian tujuannya relatif mudah. Akan tetapi bagi aktor yang sumber dayanya terbatas, pencapaian tujuannya sukar atau bahkan mustahil. *Kedua*, sumber pemaksa adalah lembaga sosial (Bagong, 2010:264).

Semua Teori Pertukaran memiliki unsur dasar yang sama dalam pertukaran, yaitu aktor, sumber daya, struktur, dan proses (Ritzer, 2011:516-518). Aktor sebutan bagi partisipan pertukaran. Aktor dapat berupa individu atau kelompok perusahaan, atau entitas lain yang spesifik. Meminjam konsep Teori Pilihan Rasional, aktor dipandang sebagai manusia yang tujuan dan tindakannya tertuju pada upaya mencapai tujuan itu (Ritzer, 2004:357). Sementara sumber daya adalah kekayaan atau kecakapan perilaku yang dimiliki seorang aktor dan dihargai oleh aktor-aktor lain. Aktor yang melakukan tindakan akan menanggung biaya dan memberikan hasil pada aktor lain. Hasil yang diberikan kepada aktor lain bisa bernilai positif atau negatif. Kepemilikan dan akses sumber daya menentukan tingkat daya tawar aktor (Ritzer, 2004:357). **Struktur** merupakan relasi ketergantungan timbal balik pertukaran yang bentuknya ada beberapa macam, yaitu

pertukaran langsung (*direct exchange*), pertukaran umum (*generalize exchange*), dan pertukaran produktif (*productive exchange*). **Proses** merupakan gambaran terjadinya interaksi di dalam struktur pertukaran. Karen S.Cook, Richard M. Emerson, Peter M. Blau, Goerge C. Homans, Edward J. Lawler, dan Markovsky merupakan diantara tokoh yang mendalami tentang Teori Pertukaran Sosial.

### Struktur Pertukaran Dan Proses Pertukaran

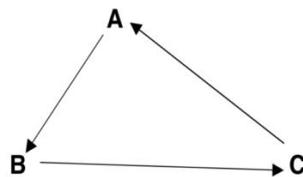
Relasi pertukaran berkembang menurut struktur ketergantungan timbal balik. Ada 3 bentuk yaitu, pertukaran langsung (*direct exchange*), pertukaran umum (*generalized exchange*), dan pertukaran produktif (*productive exchange*) (Ritzer, 2011: 517-518). Dalam relasi *pertukaran langsung* antara dua aktor, hasil tiap aktor tergantung secara langsung terhadap perilaku aktor yang satunya. Misalnya, A memberikan nilai kepada B, dan B memberikan nilai kepada A. Relasi yang terjadi seperti gambar 1a dan 1b.



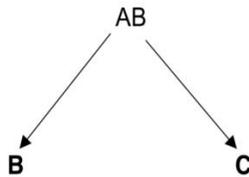
Gambar 1a. Pertukaran Langsung Diadik

Dalam relasi *pertukaran umum* diantara tiga aktor atau lebih, ketergantungan timbal balik bersifat tidak langsung: manfaat yang

diterima oleh B dari A tidak secara langsung dikembalikan B kepada A, namun dengan cara tidak langsung, lewat pemberian B kepada aktor lain di dalam jaringan. Akhirnya, A menerima pengembalian dari perukaran yang telah dilakukannya dari aktor terpilih dari sistem, tetapi bukan dari B. Prosesnya seperti gambar 2. Semetara, relasi *pertukaran umum*, kedua aktor bersama sama harus melakukan pemberian kepada orang lain agar dapat memperoleh manfaat. Bentuknya seperti gambar berikut :



Gambar 2. Pertukaran Umum



Gambar 2. Pertukaran Produktif

Proses pertukaran menggambarkan terjadinya interaksi di dalam struktur pertukaran . Kesempatan pertukaran memberikan aktor peluang untuk menginisiasikan pertukaran. Ketika inisiasi terbalas, pertukaran timbal balik antara manfaat-manfaat yang dihasilkan disebut dengan *transaksi*. Serangkaian transaksi terus menerus diantara aktor-aktor yang sama merupakan *relasi pertukaran*. Transaksi dalam relasi pertukaran langsung mengambil dua bentuk, negosiasi dan timbal balik.

Dalam transaksi negosiasi, para aktor terlibat dalam proses keputusan bersama. Dalam transaksi *timbang balik*, sumbangan aktor kepada pertukaran dilakukan secara terpisah dan tanpa negosiasi. Para aktor menginisiasi pertukaran tanpa mengetahui apakah aktor lain akan memberikan balasan atau kapan balasan itu akan diberikan.

### **2.3 Pertukaran Jaringan Dalam Perspektif Administrasi Publik**

Pertukaran jaringan menjadi salah satu diskursus yang belum banyak menuai perhatian oleh para akademisi, ilmuwan, dan praktisi administrasi publik. Selama ini kajian yang menjadi perhatian para *scholar* tersebut hanya pada pendekatan jaringan dalam kajian ilmu administrasi publik. Sementara teori pertukaran mayoritas digunakan dalam kajian ilmu sosiologi.

Perkembangan perspektif pertukaran jaringan dewasa ini dalam kajian administrasi publik dewasa ini berkaitan erat dengan studi administrasi publik dan kebijakan publik saat ini yang cenderung melibatkan banyak aktor baik dari pemerintah (*state*), swasta (*private*) dan masyarakat (*civil Society*). Kemudian, kompleksitas interaksi antar aktor dan sumberdaya masing-masing dari mereka yang dipertukarkan menjadi alasan utama sehingga dibutuhkan pendekatan baru dalam rangka mengelola kompleksitas dan keberagaman aktor yang terlibat dalam suatu proses kebijakan.

Kemunculan diskursus pertukaran jaringan tidak serta merta lahir begitu saja, melainkan karena menjadi sebuah solusi atas masalah

kolaborasi antar aktor atau hubungan antar-organisasi yang semakin kompleks. Ide pertukaran jaringan ini kemudian menjadi pilihan tepat untuk merespon fenomena perkembangan proses kebijakan kontemporer saat ini dimana kompleksitas struktur, relasi dan kekuatan yang dimiliki para aktor akan menentukan arah kinerja kebijakan.

Konsep ini meyakini kekuasaan menjadi isu utama para aktor dalam jaringan. Semakin besar kekuasaan atau sumber daya yang dimiliki oleh aktor, maka peluang untuk mendapatkan posisi kuat pada struktur jaringan dan mengatur arah kerjasama antar aktor semakin besar (Cook dan Whitmeyer, 1992). Pada fenomena kebijakan, Interaksi ini melibatkan berbagai aktor dari negara atau non negara dalam melahirkan suatu kebijakan publik untuk menyelesaikan masalah publik. Kompleksitas hubungan dan interaksi diantara mereka menjadi faktor penentu arah dan keberhasilan kebijakan. Produk kebijakan adalah hasil dari interaksi berbagai aktor baik itu negara atau non-negara yang kemudian melahirkan suatu keputusan publik, program, dan intervensi yang akan dilakukan untuk menyelesaikan masalah publik. Aktor-aktor yang berbeda latar belakang ini membentuk suatu koalisi atau jaringan pada suatu isu kebijakan tertentu dan kemudian interaksi di antara mereka yang membentuk/menentukan proses kebijakan (Lecy dkk, 2014).

Implementasi kebijakan publik memiliki peran penentu keberhasilan suatu program dalam menyelesaikan masalah-masalah

publik dan memenuhi kebutuhan-kebutuhan publik (Jones, 1984). Sejalan dengan hal itu, munculnya masalah dan lingkungan yang semakin kompleks membutuhkan pendekatan baru dalam implementasi kebijakan, terutama jika suatu kebijakan dalam tahap implementasinya mengandalkan pola antar organisasi (*intergovernmental patterns*) yang melibatkan berbagai actor baik individu ataupun organisasi untuk suksesnya kebijakan tersebut (O'Toole, 1988). Konteks ini menunjukkan kepada kita bahwa implementasi merupakan suatu proses yang bersifat kompleks.

Suatu kebijakan kerap menghadapi berbagai kendala ketika diimplementasikan oleh karena berbagai hambatan-hambatan seperti dominasi dan intervensi aktor yang memiliki sumberdaya, keterbatasan sumber daya dari aktor, dan isu konflik kepentingan antar. Ketika lingkungan kebijakan mengharuskan adanya penguatan pada struktur jaringan dan model relasi antar aktor atau organisasi yang terlibat pada proses implementasi kebijakan. Maka fenomena ini kemudian dikatakan sebagai pendekatan baru dalam melihat proses implementasi kebijakan. Sebagaimana teori jaringan dan model pertukaran, memperoleh perhatian besar dari berbagai ilmuan belakangan ini yang focus mempelajari implementasi antar organisasi (*interorganizational implementation*)(O'Toole, 1995).

## **2.4 Kebijakan Diversifikasi Pangan**

Tujuan utama Penganekaragaman Konsumsi Pangan (diversifikasi pangan) adalah membudayakan pola konsumsi pangan beragam, bergizi, seimbang, dan aman untuk hidup sehat, aktif, dan produktif. Penganekaragaman pangan sangat penting dan mendesak, karena kebijakan terfokus pada peningkatan produksi dan belum mempertimbangkan kecukupan gizi. Selain itu, pola konsumsi pangan penduduk Indonesia masih belum seimbang yang ditandai dengan tingginya konsumsi padi-padian, terutama beras; masih rendahnya konsumsi pangan hewan, umbi-umbian, serta sayur dan buah; pemanfaatan sumber-sumber pangan lokal seperti umbi, jagung, dan sagu masih relatif rendah; kualitas konsumsi pangan masyarakat yang ditunjukkan dengan skor Pola Pangan Harapan (PPH) masih belum mencapai kondisi ideal. Oleh karenanya diperlukan upaya untuk menganeekaragamkan konsumsi pangan masyarakat menuju skor PPH yang ideal agar hidup sehat, aktif, dan produktif.

Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres) No. 22 Tahun 2009 tentang Kebijakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumberdaya Lokal. Perpres ini mengamanatkan bahwa untuk mewujudkan penganekaragaman pangan diperlukan berbagai upaya secara sistematis dan terintegrasi. Perpres ini sudah ditindaklanjuti, dengan Peraturan Menteri Pertanian No.43 Tahun 2009 tentang Gerakan Percepatan Penganekaragaman

Konsumsi Pangan (P2KP) Berbasis Sumberdaya Lokal sebagai acuan yang lebih operasional dalam implementasinya.

Implementasi dari Perpres dan Permentan tersebut, Kementerian Pertanian melalui Badan Ketahanan Pangan sejak tahun 2010 meluncurkan program optimalisasi pemanfaatan pekarangan melalui salah satu kegiatan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan (P2KP) melalui Program Peningkatan Diversifikasi dan Ketahanan Pangan Masyarakat untuk mempercepat diversifikasi pangan dan memperkuat ketahanan pangan masyarakat. Program ini sejalan dengan empat target kunci sukses Kementerian Pertanian yang salah satunya adalah diversifikasi pangan.

Sebagai bentuk keberlanjutan program Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan (P2KP) Berbasis Sumber Daya Lokal Tahun 2010, pada tahun 2014 program P2KP diimplementasikan melalui kegiatan :

- a. Optimalisasi Pemanfaatan Pekarangan melalui konsep Kawasan Rumah Pangan Lestari (KRPL),
- b. Model Pengembangan Pangan Pokok Lokal (MP3L),
- c. Sosialisasi dan Promosi P2KP.

Melalui 3 (tiga) kegiatan besar ini diharapkan dapat meningkatkan kualitas konsumsi pangan masyarakat untuk membentuk pola konsumsi pangan yang beragam, bergizi seimbang, dan aman (B2SA). Secara umum tujuan kegiatan P2KP adalah untuk memfasilitasi dan

mendorong terwujudnya pola konsumsi pangan masyarakat yang B2SA yang diindikasikan dengan meningkatnya skor Pola Pangan Harapan (PPH). Tujuan khususnya antara lain:

- a. Meningkatkan kesadaran, peran, dan partisipasi masyarakat dalam mewujudkan pola konsumsi pangan yang Beragam, Bergizi Seimbang dan Aman (B2SA) serta mengurangi ketergantungan terhadap bahan pangan pokok beras;
- b. Meningkatkan partisipasi kelompok wanita dalam penyediaan sumber pangan dan gizi keluarga melalui optimalisasi pemanfaatan pekarangan sebagai penghasil sumber karbohidrat, protein, vitamin dan mineral untuk konsumsi keluarga; dan
- c. Mendorong pengembangan usaha pengolahan pangan skala Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) sumber karbohidrat selain beras dan terigu yang berbasis sumber daya dan kearifan lokal.

Upaya diversifikasi pangan di Kabupaten Luwu Utara dan Kabupaten Bone di selenggarakan oleh Dinas Ketahanan Pangan dan Dinas Pertanian, tanaman pangan, hortikultura dan Perkebunan. Masing-masing SKPD memiliki tupoksi tersendiri dalam mendorong upaya penganekaragaman tersebut, baik dari segi konsumsi maupun produksi pangan lokalnya.

Untuk aspek konsumsi, selama ini melalui penyuluh desa dan dinas ketahanan pangan memiliki program sosialisasi dan kampanye

B2SA atau Beragam, bergizi, Sehat dan Aman. Program tersebut mendorong untuk adanya penganekaragaman konsumsi pangan dalam rumah tangga. Sebenarnya kegiatan ini merupakan kegiatan turunan dari pemerintah pusat dalam mengkampanyekan hidup sehat melalui konsumsi pangan.

Selain itu, dalam usaha produksi, penganekaragaman dilakukan melalui kegiatan pemanfaatan lahan pekarangan dengan tanaman pangan berupa sayur-sayuran organik, baik melalui kelompok wanita tani maupun tidak. Tercatat dikabupaten Luwu Utara dan kabupaten Bone terdapat beberapa kecamatan yang telah mendapatkan supply bantuan benih sayur-sayuran yang akan ditanam dilahan pekarangan masyarakat. Upaya pemanfaatan pekarangan tersebut belum menargetkan hingga ke usaha ekonominya hanya berskala konsumsi rumah tangga.

Upaya mendorong penganekaragaman pangan berbasis pangan local memang menghadapi beberapa tantangan, diantaranya sulitnya merubah mind-set masyarakat terkait nasi sebagai konsumsi utama dalam rumah tangga. Selain itu Pelibatan penyuluh dalam mengenali potensi pangan local sebaiknya juga turut berperan dalam upaya mendorong produksi komoditi pangan local. Rendahnya nilai ekonomis dari pangan local menjadi tantangan tersendiri.

## 2.5 Penelitian Terdahulu

Berbagai hasil penelitian yang jelaskan di bawah ini adalah hasil-hasil penelitian yang relevan dengan penelitian ini, yaitu pertukaran jaringan dalam implementasi kebijakan. Hasil-hasil penelitian tersebut digunakan untuk memperlihatkan urgensi dalam penelitian pertukaran jaringan dalam implementasi kebijakan atau meletakkan di mana posisi penelitian ini dengan penelitian yang telah dilakukan sebelumnya. Hasil-hasil penelitian tersebut diuraikan sebagai berikut.

Faraj dan Johnson(2011) dengan penelitiannya yang berjudul "*Network Exchange Pattern in Online Communities*" bertujuan untuk mengukur pola pertukaran jaringan komunitas online dalam jangka panjang dan berkelanjutan. Mereka menyarankan bahwa dinamika partisipasi mengikuti bentuk spesifik dari pertukaran sosial tertentu : timbal balik langsung (direct reciprocity), hubungan timbal balik tidak langsung (indirect reciprocity), dan lampiran preferensial (preferential attachment).

Penelitian yang dilakukan oleh Alwi (2013) berjudul "*Network Implementation Analysis on Democratic Public Service*". Penelitian tersebut bertujuan untuk mendeskripsikan pelaksanaan pelayanan publik yang demokratis (kota transportasi) antar-organisasi jaringan di Kota Makassar.

Penelitian Gita Susanti (2013) Jaringan Pelayanan Publik yang Demokratis (Studi Kasus Sistem Koordinasi Dalam Penentuan Strategi

Pelayanan Pendidikan Berbasis Jaringan di Kota Makassar) yang bertujuan untuk Untuk mendeskripsikan, menganalisis dan menginterpretasikan jaringan antar organisasi pelayanan publik yang demokratis, kasus pelayanan pendidikan di Kota Makassar dan menemukan model penetapan strategi pelaksanaan jaringan antar organisasi pelayanan publik yang demokratis pada kasus pelayanan pendidikan di Kota Makassar.

Adapun penelitian yang dilakukan oleh Gita Susanti et all (2017) berjudul "*Resources Exchange Model in Implementation Network of Fishermen Community Policy in Makassar City*". penelitian ini bertujuan untuk mengembangkan model pertukaran sumber daya di hubungan pelaksanaan kebijakan nelayan di Kota Makassar, yang meliputi ketersediaan sumber daya dan aturan main dalam pertukaran sumber daya.

Penelitian yang dilakukan Achmad Risa Mediansyah (2017) yang berjudul Jaringan Kebijakan Publik Implementasi Kebijakan Transportasi di Kota Makassar. Tujuan penelitian ini untuk menganalisis *transaction cost* transportasi dalam hal constrains informal, peraturan formal dan penegakan keduanya

Kemudian studi lainnya yaitu Jaringan Kebijakan dalam Pembentukan Citra Pariwisata Gunung Kemukus Sebagai Wisata Religi yang dilakukan oleh Viani Andar Saputri (2018). Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui aktor dalam pembedakan citra wisata

Gunung Kemukus; mengetahui strategi aktor dalam membentuk citra; serta mengetahui pola jaringan aktor dalam pembentukan citra.

Berdasarkan hasil-hasil penelitian di atas tentang studi jaringan dan pertukaran sosial, maka penulis mengemukakan ruang lingkup penelitian ini yang bukan menjadi fokus pada penelitian-penelitian tersebut di atas. Fokus penelitian ini pada pertukaran jaringan dalam implementasi kebijakan diversifikasi pangan dengan menganalisis struktur jaringan dan peran aktor yang terlibat.

**Tabel 2.4**  
**Komparasi Hasil Penelitian Terdahulu**

<b>Nama Peneliti Dan Tahun Penelitian</b>	<b>Tujuan Penelitian Terdahulu</b>	<b>Tujuan Penelitian Yang Akan Dilakukan</b>	<b>Persamaan</b>	<b>Perbedaan</b>
Sri Suwitri (2008)	mendeskripsikan, menganalisis dan menginterpretasi jejaring kebijakan, aktor, interaksinya serta sistem nilai dan perubahan tujuan yang terjadi dalam perumusan kebijakan sebagai suatu subsistem kebijakan.	Untuk menganalisis dan mengeksplorasi pertukaran jaringan meliputi dimensi struktur dan relasi dalam implementasi kebijakan diversifikasi pangan	Sama-sama meneliti dengan pendekatan jaringan	Penelitian terdahulu menggunakan pendekatan jaringan kebijakan dalam formulasi kebijakan. Adapun penelitian ini menganalisis pendekatan pertukaran jaringan.

Nama Peneliti Dan Tahun Penelitian	Tujuan Penelitian Terdahulu	Tujuan Penelitian Yang Akan Dilakukan	Persamaan	Perbedaan
Annica Sandström dan Lars Carlsson (2008)	Untuk menentukan hubungan antara struktur jaringan kebijakan, kapasitas organisasi dan kinerjanya	Untuk menganalisis dan mengeksplorasi pertukaran jaringan meliputi dimensi struktur dan relasi dalam implementasi kebijakan diversifikasi pangan	Sama-sama meneliti dengan pendekatan jaringan	Penelitian terdahulu menggunakan teori pertukaran sosial. Adapun penelitian ini menganalisis pendekatan pertukaran jaringan.
Narelle Beaumont dan Dianne Dredge (2009)	Untuk membahas adanya gap pengetahuan dengan menginvestigasi <i>local tourism governance network</i> dan dampak terhadap kebijakan pariwisata lokal	Untuk menganalisis dan mengeksplorasi pertukaran jaringan meliputi dimensi struktur dan relasi dalam implementasi kebijakan diversifikasi pangan	Sama-sama terdapat pendekatan jaringan	Penelitian terdahulu menggunakan pendekatan jaringan. Adapun penelitian ini menganalisis pendekatan pertukaran jaringan.
Samer Faraj dan Steven L. Johnson (2011)	Untuk mengukur pola pertukaran jaringan komunitas online dalam jangka panjang dan berkelanjutan	Untuk menganalisis dan mengeksplorasi pertukaran jaringan meliputi dimensi struktur dan relasi dalam implementasi kebijakan diversifikasi pangan	Sama-sama meneliti tentang network exchange	Penelitian terdahulu menggunakan teori pertukaran sosial. Adapun penelitian ini menganalisis pendekatan pertukaran jaringan.

Nama Peneliti Dan Tahun Penelitian	Tujuan Penelitian Terdahulu	Tujuan Penelitian Yang Akan Dilakukan	Persamaan	Perbedaan
Alwi (2013)	Untuk mendeskripsikan pelaksanaan pelayanan publik yang demokratis (kota transportasi) antar-organisasi jaringan di Kota Makassar.	Untuk menganalisis dan mengeksplorasi pertukaran jaringan meliputi dimensi struktur dan relasi dalam implementasi kebijakan diversifikasi pangan	Sama-sama meneliti dengan pendekatan jaringan	Penelitian terdahulu menganalisis dimensi dalam jaringan antar organisasi pelayanan publik angkutan kota. Adapun penelitian ini menganalisis pendekatan pertukaran jaringan.
Andi Rahmat Hidayat, Alwi, Gita Susanti (2015)	Untuk mengetahui dan menganalisis proses jaringan perumusan kebijakan masyarakat adat ammatoa kajang di Kabupaten Bulukumba	Untuk menganalisis dan mengeksplorasi pertukaran jaringan meliputi dimensi struktur dan relasi dalam implementasi kebijakan diversifikasi pangan	Sama-sama meneliti dengan pendekatan jaringan	Penelitian terdahulu menganalisis proses jaringan perumusan kebijakan. Adapun penelitian ini menganalisis pendekatan pertukaran jaringan.
Achmad Risa Mediansyah (2017)	Untuk menganalisis <i>transaction cost</i> transportasi dalam hal constraints informal, peraturan formal dan penegakan keduanya	Untuk menganalisis dan mengeksplorasi pertukaran jaringan meliputi dimensi struktur dan relasi dalam implementasi kebijakan diversifikasi pangan	Sama-sama meneliti pendekatan jaringan	Penelitian terdahulu hanya menganalisis Jaringan antar organisasi dalam pelayanan publik yang demokratis. Adapun penelitian ini menganalisis pendekatan pertukaran jaringan.

Nama Peneliti Dan Tahun Penelitian	Tujuan Penelitian Terdahulu	Tujuan Penelitian Yang Akan Dilakukan	Persamaan	Perbedaan
Gita Susanti (2013)	Untuk mendeskripsikan, menganalisis dan menginterpretasikan jaringan antar organisasi pelayanan publik yang demokratis, dan menemukan model penetapan strategi pelaksanaan jaringan antar organisasi pelayanan publik yang demokratis	Untuk menganalisis dan mengeksplorasi pertukaran sumberdaya meliputi dimensi struktur dan relasi dalam implementasi kebijakan diversifikasi pangan	Sama-sama meneliti pendekatan jaringan	Penelitian terdahulu hanya menganalisis Jaringan antar organisasi dalam pelayanan publik yang demokratis. Adapun penelitian ini menganalisis pendekatan pertukaran jaringan.
Gita Susanti, Alwi, La Tamba (2017)	Penelitian ini bertujuan untuk mengembangkan model pertukaran sumber daya pada hubungan pelaksanaan kebijakan nelayan di Kota Makassar, yang meliputi ketersediaan sumber daya dan aturan main dalam pertukaran sumber daya.	Untuk menganalisis dan mengeksplorasi pertukaran sumberdaya meliputi dimensi struktur dan relasi dalam implementasi kebijakan diversifikasi pangan	Sama-sama meneliti pendekatan jaringan kebijakan	Penelitian ini mengembangkan model pertukaran sumber daya pada dimensi ketersediaan sumber daya dan aturan main dalam pertukaran sumber daya .Adapun penelitian ini menganalisis pendekatan pertukaran jaringan.

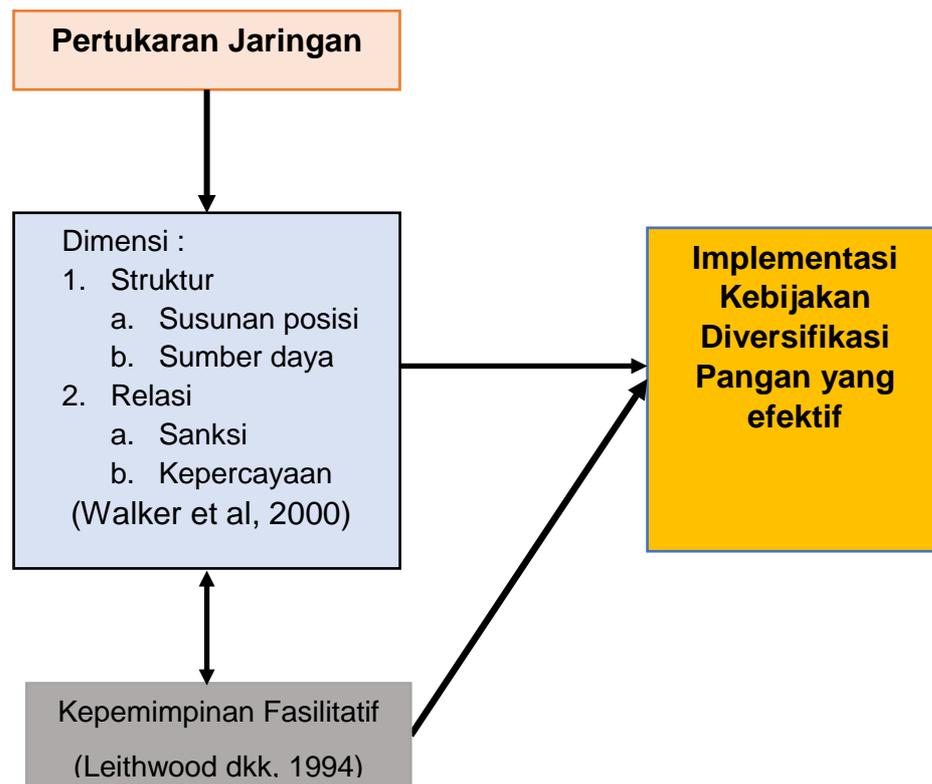
Nama Peneliti Dan Tahun Penelitian	Tujuan Penelitian Terdahulu	Tujuan Penelitian Yang Akan Dilakukan	Persamaan	Perbedaan
Viani Andar Saputri (2018)	Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui aktor dalam pembentukan citra wisata Gunung Kemukus; mengetahui strategi aktor dalam membentuk citra; serta mengetahui pola jaringan aktor dalam pembentukan citra.	Untuk menganalisis dan mengeksplorasi pertukaran sumberdaya meliputi dimensi struktur dan relasi dalam implementasi kebijakan diversifikasi pangan	Sama-sama meneliti pendekatan jaringan kebijakan	Penelitian ini hanya mendeskripsikan aktor dan perannya dalam pembentukan citra wisata Gunung Kemukus. Adapun penelitian ini menganalisis pendekatan pertukaran jaringan.

## 2.6 Kerangka Pikir

Pertukaran jaringan merupakan pendekatan baru yang digunakan dalam menjelaskan fenomena implementasi kebijakan. Pentingnya pendekatan ini untuk mengakomodir kelemahan teori jaringan dan teori pertukaran sosial. Fenomena implementasi kebijakan seringkali menjadi sebuah masalah kompleks. Hal tersebut menunjukkan masalah dan kebutuhan publik merupakan wicked problems (Robert, 2000; Head & Alford, 2015).

Implementasi kebijakan diversifikasi pangan dalam studi ini, ditinjau dengan pendekatan pertukaran jaringan untuk memperoleh gambaran faktual terhadap struktur dan relasi para aktor yang terlibat

berdasarkan tipe hubungannya. Berdasarkan uraian diatas maka penulis merumuskan kerangka pikir sebagai berikut :



Leithwood dkk (1994) menawarkan gagasan bahwa kepemimpinan fasilitatif dapat diukur dengan beberapa faktor yaitu mengidentifikasi dan mengartikulasikan visi, mendorong penerimaan terhadap tujuan bersama (kelompok), memberikan dukungan individual, stimulasi intelektual, pemberian model yang sesuai, harapan kinerja tinggi dan imbalan kontingen.