

TESIS
GOVERNANCE NETWORK DALAM JARINGAN IMPLEMENTASI
KEBIJAKAN DIVERSIFIKASI PANGAN DI KABUPATEN BONE

Disusun dan diajukan oleh

HARTINA
E012182001



PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
2020

**GOVERNANCE NETWORK DALAM JARINGAN IMPLEMENTASI
KEBIJAKAN DIVERSIFIKASI PANGAN DI KABUPATEN BONE**

Program Magister Ilmu Administrasi Publik

Disusun dan diajukan oleh

HARTINA

E012182001

kepada

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN MAKASSAR**

2020

TESIS

**GOVERNANCE NETWORK DALAM JARINGAN IMPLEMENTASI
KEBIJAKAN DIVERSIFIKASI PANGAN DI KABUPATEN BONE**

Disusun dan diajukan oleh

HARTINA

Nomor Pokok E012182001

telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis
pada tanggal **13 November 2020**
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui
Komisi Penasihat



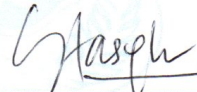
Prof. Dr. Alwi, M.Si.

Ketua

Ketua Program Studi
Administrasi Publik,



Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.



Dr. Hj. Gita Susanti, M.Si.

Anggota

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. H. Armin, M.Si.



PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Hartina

Nomor Pokok Mahasiswa : E012182001

Program Studi : Administrasi Publik

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya sendiri. Bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran dari orang lain. Apabila ditemukan atau terbukti dan dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain. Saya siap menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 24 November 2020

Yang Menyatakan,



HARTINA

P R A K A T A

Bismillahirrahmanirrahim

Dengan segala kerendahan hati penulis menyadari sepenuhnya bahwa penyelesaian penulisan hasil penelitian ini terlaksana hanya semata-mata karena nikmat, rahmat, hidayah dan ridho dari Allah SWT. Atas kesadaran inilah, penulis patut memanjatkan puji syukur kepada-Nya, sembari berharap kiranya karya ini menjadi sesuatu yang bermanfaat bagi pengembangan ilmu dan bagi kemaslahatan umat manusia.

Penelitian ini merupakan bagian penelitian Disertasi Doktor oleh Prof. Dr. Alwi, M. Si. dengan Model Pengembangan Kapasitas Birokrasi Level Bawah Terpadu Dalam Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan Di Provinsi Sulawesi Selatan yang didanai oleh Kementerian Riset dan Teknologi / Badan Riset dan Inovasi Nasional Republik Indonesia (dahulu Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi, (**Kemenristekdikti**)). Terdapat kesamaan dalam beberapa bagian yang merupakan tuntutan penyelesaian proyek tersebut sehingga tesis ini berjudul “*Governance Network* dalam Jaringan Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan Kabupaten Bone”, dan juga diajukan untuk memenuhi sebagian syarat dalam memperoleh gelar sarjana strata dua pada Program Magister Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin.

Dalam penyelesaian tesis ini banyak mengalami kendala-kendala. Namun dengan satu keyakinan dan harapan yang begitu besar bahwa

untuk meraih yang terbaik memerlukan pengorbanan yang tidak sedikit pula, sehingga tantangan dan rintangan tersebut menjadi makna sebuah pengorbanan. Penyelesaian studi dan tesis ini tidak terlepas dari dukungan dan bantuan dari berbagai pihak, baik yang berwujud bimbingan teknis, moral maupun material. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penghargaan dan terima kasih dengan penuh hormat disampaikan kepada:

1. Prof. Dr. Alwi, M. Si, selaku Pembimbing satu (1) yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk menjadi salah satu bagian dari proyek hibah Pasca meluangkan waktunya membaca dan memberikan kritik serta perbaikan serta senantiasa memberikan motivasi dan nasihat keilmuan di setiap saat sejak awal terutama sejak saat-saat terakhir penyelesaian studi.
2. Dr. Gita Susanti, M.Si. Selaku Pembimbing dua (2) yang telah banyak memberikan petunjuk dan bimbingan bagi kesempurnaan hasil penelitian ini, meluangkan banyak waktu untuk membimbing penulis dan memberikan kritik serta perbaikan serta senantiasa memberikan motivasi dan nasihat keilmuan di setiap saat sejak awal terutama sejak saat-saat terakhir penyelesaian studi.
3. Prof. Dr. Muhammad Akmal Ibrahim, M. Si. , Dr. Ali Fauzy, M.Si, dan Dr. St. halwatiah, M.Si selaku Penguji yang banyak memberi kontribusi dalam penyempurnaan tesis ini ;
4. Prof. Dr.Dwia Aries Tina Paulubuhu, M.A., selaku Rektor Universitas Hasanuddin

5. Seluruh dosen pengajar Program Magister Administrasi Publik Universitas Hasanuddin yang secara terus menerus memberikan bimbingan, dorongan dan bantuan kepada penulis selama pendidikan khususnya pengampuh mata kuliah pada Semester I dan II;
6. Untuk kedua orang tua tersayang, ayahanda H. Mappiare dan Ibunda Hj. Sanatang yang telah begitu banyak mencurahkan kasih sayang, doa serta harapan untuk anak-anaknya dan mengajarkan kesederhanaan serta budi pekerti, dan memberikan support yang tidak ada samanya. Love you my Angels.
7. Untuk kakak dan adikku, yang telah banyak memberi dukungan dan semangat kepada penulis.
8. Untuk Zulkifli partner sejak Strata 1 yang setia menemani dan banyak memberi dukungan.
9. Rekan-rekan mahasiswa Program Magister Administrasi Publik Universitas Hasanuddin khususnya angkatan Tahun 2018 dan semua pihak yang telah memberikan bantuan dan dorongan kepada penulis untuk menyelesaikan studi ini.
10. Staf dan Pengelola Bagian Akademik Pasca dan Jurusan.
11. Seluruh pihak yang tak dapat disebutkan satu persatu.

Penulis menyadari bahwa disertasi ini masih jauh dari kesempurnaan dan penulis. Semoga dengan selesainya Pendidikan pada jenjang ini dapat memberi kontribusi positif bagi masyarakat, dan semoga setelah ini bisa melanjutkan ke jenjang berikutnya. Untuk itu, kritik dan saran senantiasa

penulis harapkan serta semoga karya ini dapat bermanfaat bagi kita semua,
Aamiin allahummah aamiin.

Makassar, 11 Oktober 2020

Wassalam,

HARTINA

DAFTAR ISI

SAMPUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
PRAKARTA.....	iii
DAFTAR ISI	vii
ABSTRAK	x
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
DAFTAR LAMPIRAN	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	17
C. Tujuan Penelitian.....	18
D. Manfaat Penelitian.....	18
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	20
A. Paradigma Administrasi Publik : Governance Perspektif	20
B. Dimensi Governance	29
C. Konsep Governance	32
D. Kompleksitas Dalam Governance Network	37
E. Governance Network Dalam Implementasi Kebijakan	39

F. Jaringan Implementasi Kebijakan Publik.....	48
G. Kebijakan Diversifikasi Pangan	59
H. Hasil Penelitian Terdahulu.....	80
I. Kerangka Pikir	85
BAB III METODE PENELITIAN	88
A. Pendekatan Penelitian	88
B. Lokasi Penelitian	88
C. Fokus Penelitian	89
D. Instrumen Penelitian	90
E. Informan Penelitian	91
F. Sumber Data.....	91
G. Teknik Pengumpulan Data.....	92
H. Teknis Analisis Data	93
BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN	95
A. Letak Geografis Dan Batas Wilayah	95
B. Penduduk.....	97
C. Visi-Misi Kabupaten Bone.....	99
BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN	104
A. <i>Program Diversifikasi Pangan Di Kabupaten Bone</i>	104
B. <i>Resources Exchange</i>	110
C. Diskresi	117
D. Strategi.....	119
E. <i>Relative Power Pontential</i>	125

BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN	128
A. Kesimpulan	128
B. Saran	129
DAFTAR PUSTAKA.....	131
LAMPIRAN	136

ABSTRAK

HARTINA, *Governance Network* dalam Jaringan Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan Pangan di Kabupaten Bone (dibimbing oleh Alwi, dan Gita Susanti).

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan *Social Exchange* dalam jaringan implementasi kebijakan diversifikasi pangan di Kabupaten Bone. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data wawancara mendalam, dokumentasi dan observasi. Data dianalisis dengan teknik reduksi data, penyajian data, pengambilan kesimpulan dan verifikasi.

Hasil penelitian menunjukkan *Social Exchange Theory* dalam organisasi jaringan implementasi kebijakan diversifikasi pangan di Kabupaten Bone aktor yang terlibat meliputi Dinas Ketahanan Pangan, Dinas Pertanian dalam hal ini Penyuluh, dan Kelompok Wanita Tani. Pola interaksi aktor diukur dari *resources exchange* dalam kebijakan diversifikasi pangan masih terbatas . Proses Diskresi dalam kebijakan ini tidak terjadi pada semua aktor terlibat kecuali pada Kelompok Wanita Tani. *Strategy* yang digunakan oleh aktor yang terlibat efektif dalam mewujudkan kebijakan ini. *Relative Power Potential* yang terjadi baik ketersediaan sumber daya maupun *the rule of the game* dalam interaksi aktor pada kebijakan ini merupakan informasi yang disosialisasikan.

Key Words : *Governance network*, *Social Network Theory*, kebijakan, diversifikasi pangan.

ABSTRACT

HARTINA, Governance Network in the Food Diversification Policy Implementation Network in Bone Regency (supervised by Alwi, and Gita Susanti).

This study aims to explain the Social Exchange in the implementation network of food diversification policies in Bone Regency. This research uses a qualitative approach. In-depth interview data collection techniques, documentation and observation. Data were analyzed using data reduction techniques, data presentation, drawing conclusions and verification.

The results showed that the Social Exchange Theory in the organization of the food diversification policy implementation network in Bone Regency, the actors involved include the Food Security Service, the Agricultural Service, in this case the Extension Officer, and the Women's Farmers Group. The interaction pattern of actors measured from resources exchange in food diversification policies is still limited. The discretionary process in this policy does not occur in all actors involved, except for the Women's Farmer Group. The strategies used by the actors who are involved are effective in realizing this policy. Relative Power Potential that occurs both the availability of resources and the rule of the game in the interaction of actors in this policy is information that is disseminated.

Key Words: Governance network, Social Network Theory, policy, food diversification.

DAFTAR TABEL

Table 2.1 Perbedaan Istilah dan Definisi untuk Jaringan Kepemerintahan	37
Table 2.2 Strategi untuk Ketahanan Pangan berkelanjutan	67
Table 2.3 Hasil Penelitian Terdahulu.....	84
Table 4.1 Jumlah Penduduk Kabupaten Bone Berdasarkan Kecamatan	98
Table 5.1 Proses <i>Resource Exchange</i> Impelementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan Kabupaten Bone	111
Table 5.2 Jumlah Penyuluh Kabupaten Bone	115
Table 5.3 Proses Diskresi Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan Kabupaten Bone.....	117
Table 5.4 Proses <i>Strategy</i> Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan Kabupaten Bone.....	121
Table. 5.5 Situasi Komsumsi Pangan Penduduk Kabupaten Bone pada Wilayah Pertanian (<i>Survey 2019</i>) di Bandingkan dengan Pola Harapan Pangan Nasional (Tahun 2020).....	122
Table 5.6 Jumlah Gizi Buruk Dalam Tiga Tahun Terakhir.....	124
Tabek 5.7 Hasil Reduksi Data Proses <i>Relative Power Potential</i> Kabupaten Bone	126

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Kerangka Plkir	87
Gambar 3.1 Analisis Data Model Interaktif Miles and Huberman.....	94

DAFTAR LAMPIRAN

LAMPIRAN 1	136
LAMPIRAN 2	139

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan/Negara proses Administrasi Publik merupakan hal yang terpenting. Dalam perkembangan era yang begitu cepat seperti sekarang ini Administrasi Publik tidaklah lagi hanya bermakna sebagai instrumen birokrasi Negara. Namun, lebih kepada fungsi sebagai instrumen kolektif sebagai sarana publik dalam penyelenggaraan tata kelola pemerintahan (*Governance*) kepentingan bersama dalam jaringan kolektif untuk mewujudkan tujuan-tujuan publik yang telah ada dan disepakati. Pergeseran ini menandai bahwa Administrasi publik telah memasuki wilayah dimana peran publik yang lebih substantif. Pergeseran ini telah sampai pada taraf tertentu juga sebagai anti klimaks dari praktek administrasi publik yang selama ini berlangsung luas, yang menempatkan segala urusan publik sebagai bagian urusan negara (Miftah Thoha, 2000). Dengan demikian, wilayah administrasi publik ini disebut Administrasi Publik sebagai *Governance* oleh Frederickson.

Sementara itu Administrasi Publik sebagai *Governance* bahwa pada dasarnya Administrasi Publik yang memiliki lokus sinergi kiprah pada wilayah publik yang menautkan sejumlah organisasi atau institusi baik swasta maupun pemerintah dari publik dengan fokus agenda interest publik yang memang menjadi kebutuhannya (*common interest*) dan mereka secara bersama mengurus kegiatan-kegiatan publik. Administrasi publik

bekerja dalam sebuah entitas publik dengan peran negara yang makin menyempit, sehingga membutuhkan kehadiran aktor-aktor lain diluar Pemerintah (Negara) menjadi lebih penting. Aktor-aktor dari luar Pemerintah (Negara) dapat berupa pemerintah, semi pemerintah, perusahaan swasta, LSM, komunitas keluarga yang kehadirannya lebih bersifat Spontan. Dengan reposisi ini kapasitas kolektif dari rakyat untuk menyelenggarakan dan mengelola kepentingan kolektifnya secara lebih baik. Menurut (Fukuyama, 1995) bahwa justru pranata- pranata informal yang bakal menjadi lokus proses governance dalam artian masyarakat yang akan memegang peran kunci untuk menjamin efektivitas pencapaian tujuan kolektif. Pelibatan masyarakat dan swasta dalam *Governance* merupakan keterlibatan tiga pilar dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik bahwa penedekatan yang berusaha melibatkan domain negara adalah keterlibatan ketiga pilar penyelenggaraan pemerintah tersebut yakni Masyarakat, Swasta & *Governance*. Keberadaan sinergitas antara ketiga pilar tersebut, dikenal dengan istilah "*Governance*". Menurut Frederickson (1997) istilah *Governance* sebagai teori baru dalam administrasi negara. Dalam konteks reposisi administrasi publik Frederickson memberikan interpretasi *governance* dalam empat terminologi:

Pertama, Governance, menggambarkan bersatunya sejumlah organisasi atau institusi baik itu dari pemerintah atau swasta yang dipertautkan (*linked together*) secara bersama untuk mengurus kegiatan-

kegiatan publik. Mereka dapat bekerja secara bersama-sama dalam sebuah jejaring antar negara. Karenanya terminologi pertama ini, *governance* menunjuk *networking* dari sejumlah himpunan-himpunan entitas yang secara mandiri mempunyai kekuasaan otonom. Atau dalam ungkapan Frederickson adalah perubahan citra sentralisasi organisasi menuju citra organisasi yang delegatif dan terdesentralisir. Mereka bertemu untuk melakukan perembuan, merekonsiliasi kepentingan sehingga dapat dicapai tujuan secara kolektif atau bersama-sama. Kata kunci terminologi pertama ini adalah *networking*, desentralisasi. *Kedua*, *Governance* sebagai tempat berhimpunnya berbagai pluralitas pelaku - bahkan disebut sebagai hiper pluralitas - untuk membangun sebuah konser antar pihak-pihak yang berkaitan secara langsung atau tidak (*stake holders*) dapat berupa : partai politik, badan-badan legislatif dan divisinya, kelompok kepentingan, untuk menyusun pilihan - pilihan *kebijakan* seraya *mengimplementasikan*. Hal penting dalam konteks ini adalah mulai hilangnya fungsi kontrol antar organisasi menjadi, menyebarnya berbagai pusat kekuasaan pada berbagai pluralitas pelaku, dan makin berdayanya pusat-pusat pengambilan keputusan yang makin mandiri.

Sebagaimana dijelaskan Muhadjir *Governance* dalam konteks kebijakan adalah "... kebijakan publik tidak harus berarti kebijakan pemerintah, tetapi kebijakan oleh siapapun (pemerintah, semi pemerintah, perusahaan swasta, LSM, komunitas keluarga) atau jaringan yang melibatkan seluruhnya tersebut untuk mengatasi masalah publik yang

mereka rasakan. Kalaupun kebijakan publik diartikan sebagai apa yang dilakukan pemerintah, kebijakan tersebut harus diletakkan sebagai bagian dari network kebijakan yang melibatkan berbagai komponen masyarakat tersebut..".

Ketiga, Governance berpautan dengan kecenderungan kekinian dalam literatur-literatur manajemen publik utamanya spesialisasi dalam rumpun kebijakan publik, dimana relasi multi organisasional antar aktor-aktor kunci terlibat dalam implementasi kebijakan. Kerjasama para aktor yang lebih berwatak politik, kebersamaan untuk memungut resiko, lebih kreatif dan berdaya, tidak mencerminkan watak yang kaku utamanya menyangkut : organisasi, hirarki, tata aturan. Dalam makna lebih luas *governance* merupakan jaringan (*network*) kinerja diantara organisasi-organisasi lintas vertikal dan horisontal untuk mencapai tujuan-tujuan publik. Kata kuncinya jaringan aktor lintas organisasi secara vertikal dan horisontal.

Keempat, terminologi *Governance* dalam konteks administrasi publik kental dengan sistem nilai-nilai *kepublikan*. *Governance* menyiratkan sesuatu hal yang sangat penting. *Governance* menyiratkan sesuatu keabsahan. *Governance* menyiratkan sesuatu yang lebih bermartabat, sesuatu yang positif untuk mencapai tujuan publik. Sementara terminologi pemerintah (*government*) dan birokrasi direndahkan, disepelkan mencerminkan sesuatu yang lamban kurang

kreatif. *Governance* dipandang sebagai sesuatu yang akseptabel, lebih absah, lebih kreatif, lebih responsif dan bahkan lebih baik segalanya.

Pelaksanaan pemerintahan yang mengedapankan prinsip *governance* menjadi hal yang sangat penting dilakukan dan merupakan kajian terbaru dalam administrasi publik. Hal ini didasarkan oleh fakta bahwa selama ini peran pemerintah belum mampu menunjukkan performa yang optimal. Perubahan yang terjadi dengan sangat cepat dan kadang tidak bisa diprediksi pada dasarnya sangat berpengaruh terhadap organisasi publik. Fenomena ini mengharuskan terjadinya perubahan paradigma dalam organisasi publik menuju paradigma baru administrasi publik yaitu *modern governance* (Kooiman, 1993).

Dalam paradig *modern govenrnace* tidak lagi menghendaki penyelenggraan pemerintahan dan pelayanan publik di dominasi oleh pemerintah, karena beban negara/ pemerintah semakin banyak dan berat dalam mengatasi berbagai masalah yang sangat kompleks, seiring dengan perkembangan jaman dan perubahan lingkungan yang sangat cepat dan sulit untuk diprediksi (Alwi, 2019). Keterlibatan tiga pilar dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan fokus utama dalam pendekatan *governance* (Tjokroamidjojo,2000: Koiman,1993).

Sementara itu, bahwa *Governance* merupakan pelibatan seluruh pemangku kepentingan dalam proses penentuan dan implemementasi kebijakan publik. Hal ini, menunjukkan sebuah fakta bahwa Pemerintah bukan lagi pemeran utama dalam proses penentuan serta impelmentasi

kebijakan publik juga dalam proses pelayanan publik, sebagaimana diidentifikasi oleh paradigma klasik administrasi publik. Kebersamaan baik pemerintah, swasta dan masyarakat menunjukkan adanya dukungan dan pemanfaatan sumber – sumber daya penting dalam pembangunan bangsa dan penyelenggaraan pelayanan publik (alwi,2019).

Pada dasarnya kehadiran *Governance Network* sebagai kajian baru dalam ilmu administrasi publik dianggap mampu membantu pihak pemerintah dalam menyelesaikan masalah yang begitu kompleks serta perubahan yang tidak pasti. Kehadiran konsep *Governance Network* adalah sebagai upaya pemerintah dalam mengatasi permasalahan yang kompleks yaitu keterbatasan kemampuan (skill), dan keterbatasan sumber daya yang ada. Salah satu permasalahan yang kompleks yang dihadapi oleh pemerintah adalah permasalahan kebijakan Diversifikasi Pangan.

Dalam kebijakan pangan dalam hal ini Undang-undang No. 18 tahun 2012 tentang pangan mengamanatkan bahwa penyelenggaraan pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan berdasarkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan nasional. Mewujudkan kedaulatan, kemandirian dan ketahanan pangan merupakan hal mendasar yang sangat besar arti dan manfaatnya untuk mendukung pelaksanaan kebijakan terkait penyelenggaraan pangan Indonesia. Hal ini kemudian yang mendasari lahirnya diversifikasi pangan sebagai salah satu upaya dalam memenuhi kebutuhan dasar manusia.

Perhatian terhadap pentingnya diversifikasi pangan dari pemerintah sebenarnya sangat tinggi. Kebijakan mengenai hal ini dapat ditemukan di berbagai dokumen, mulai dari UU Pangan, PP Ketahanan Pangan dan Gizi, Rencana Aksi Pangan dan Gizi tingkat Nasional dan Daerah (RAN-PG dan RAD-PG), Kebijakan Umum Ketahanan Pangan (KUKP), hingga Perpres 22 tahun 2009 tentang Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumberdaya Lokal. Diversifikasi pangan merupakan upaya untuk mendorong masyarakat agar memvariasikan makanan pokok yang dikonsumsi sehingga tidak terfokus pada satu jenis saja. Konsep diversifikasi hanya terbatas pangan pokok, sehingga diversifikasi konsumsi pangan diartikan sebagai pengurangan konsumsi beras yang dikompensasi oleh penambahan konsumsi bahan pangan non beras (Pakpahan dan Suhartini, 1989). Pada dasarnya diversifikasi pangan mencakup tiga lingkup pengertian yang saling berkaitan, yaitu diversifikasi konsumsi pangan, diversifikasi ketersediaan pangan, dan diversifikasi produksi pangan (Suhardjo, 1998).

Berdasarkan kebijakan dari diversifikasi pangan tersebut lahirlah Gerakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan (P2KP) yang merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan peningkatan diversifikasi pangan, sebagai perwujudan dari Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Kebijakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal, yang ditindaklanjuti oleh Peraturan Menteri Pertanian Nomor 43 Tahun 2009 Tentang Gerakan Percepatan

Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal. Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan (P2KP) merupakan salah satu kunci sukses pembangunan pertanian di Indonesia. Langkah utama yang dilakukan adalah menggalakkan produksi dan konsumsi pangan lokal melalui pengembangan berbagai program di tingkat grass root dengan menggalakkan pemanfaatan pekarangan dengan menggunakan sistem pertanian terpadu, baik rumah tangga, kelompok, maupun suatu kawasan yang kemudian dikenal sebagai program Kawasan Rumah Pangan Lestari (KRPL) sekarang berubah menjadi Pekarangan Pangan Lestari (P2L).

Upaya berikutnya adalah melalui penyempurnaan Undang-Undang Pangan. Disadari bahwa Undang-Undang tersebut masih menekankan pada pentingnya membangun sistem keamanan pangan (*food safety*), sementara aspek ketahanan pangan (*food security*) dan apalagi kemandirian pangan (*food self sufficiency*) maupun kedaulatan pangan (*food sovereignty*) belum disentuh sama sekali. Oleh karena itu dilakukan berbagai upaya multisektor untuk dapat melakukan perubahan terhadap perundang-undangan yang ada karena kompleksitas permasalahan pangan, khususnya ketahanan pangan yang salah satu indikatornya adalah diversifikasi pangan. Upaya perubahan Undang-Undang Pangan ini berhasil ketika pada tahun 2012 Undang-Undang Pangan yang baru telah diterbitkan, yaitu UU 18/2012 tentang Pangan. Sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang ini juga telah diterbitkan Peraturan Pemerintah

17/2015 tentang Ketahanan Pangan. Target pencapaian program diversifikasi pangan di Indonesia adalah percepatan penganeekaragaman konsumsi pangan berbasis sumber daya lokal, dengan cara memfasilitasi dan mendorong terwujudnya pola konsumsi pangan yang beragam, bergizi seimbang dan aman.

Penyebab lain dari lahirnya dari kebijakan Diversifikasi pangan di Indonesia adalah bahwa konsumsi beras Indonesia tergolong tinggi, bahkan partisipasinya mencapai 100% dari kebutuhan pangan. Akibatnya, kasus-kasus gizi buruk terus berulang setiap tahunnya, terutama di daerah Indonesia Timur. Contoh kasus gizi buruk di Asmat, Papua yang sempat ramai beberapa waktu lalu. Kasus gizi buruk yang sampai menimbulkan korban jiwa disebabkan karena warga tak lagi menanam umbi-umbian yang menjadi basis pangan mereka sejak dulu. Sebaliknya yang terjadi adalah masyarakat hanya menunggu penyaluran beras yang distribusinya tidak mudah dilakukan. Hal ini menjadi konsekuensi ketika partisipasi konsumsi beras tinggi. Masyarakat tidak lagi menanam pangan lokalnya.

Pada tahun 2018 riset Kementerian Kesehatan menunjukkan angka stunting Indonesia masih mencapai 30 persen dari bayi berumur 5 tahun. Sementara WHO mengharuskan agar paling tidak angka itu berada di bawah 20 persen. Penyebabnya tidak jauh dari kebutuhan gizi yang belum tercukupi.

Di Provinsi Sulawesi Selatan salah satu kabupaten dengan tingkat produksi beras yang tinggi adalah Kabupaten Bone. Kondisi Ketahanan pangan Suatu daerah sangat mempengaruhi tinggi rendahnya tingkat ketahanan pangan nasional. Sementara itu Kabupaten Bone merupakan salah satu lumbung padi yang ada di Provinsi Sulawesi selatan. Berdasarkan hasil perhitungan Indeks Ketahanan Pangan 2018 dengan melihat Aspek ketersediaan pangan, Keterjangkauan Pangan, dan Aspek Pemanfaatan pangan berdasarkan 9 indikator untuk wilayah kabupaten. Kabupaten Bone berada pada urutan 166 dengan Skor 77,17 dari 412 kabupaten di Indonesia.

Sementara itu di Provinsi Sulawesi selatan Kabupaten Bone berada pada urutan ke 10 dari 24 Kabupaten. Skor indeks ketahanan pangan di Sulawesi Selatan tertinggi di kabupaten Sidenreng Rappang, Barru dan Gowa. Hal ini sangat tidak selaras dengan fakta bahwa luas lahan sawah kabupaten bone seluas 89.700 jauh lebih tinggi dari kabupaten Sidrap, Barru dan Gowa.

Salah satu kebijakan dalam penyelenggaraan pangan belum tercapai efektif di Kabupaten Bone adalah Upaya penganekaragaman konsumsi pangan atau diversifikasi. Hal ini berdasar pada tingginya konsumsi pangan beras yang ada dan melampaui pola pangan harapan nasional. Konsumsi pangan yang juga belum beragam, masih mendominasi satu komoditi (laporan pola pangan harapan 2019). Angka gizi buruk yang jugat terus meningkat setiap tahun. Berdasarkan data yang diirilis dari Dinas kesehatan

Kabupaten Bone, 2019, angka gizi buruk dari tahun 2016 terus mengalami peningkatan. Pada tahun dalam tiga tahun terakhir mencapai 45 orang. Angka stunting di kabupaten bone mencapai 40,36 %. Ini sebagai dampak dari permasalahan pemenuhan pangan yang bergizi aman dan seimbangan yang belum tercapai. Meskipun program diversifikasi pangan di Kabupaten telah dilaksanakan melalui program Pekarangan Pangan Lestari (P2L). Hal ini didasarkan pada bahwa Kabupaten Bone merupakan salah satu lumbung padi di Provinsi Sulawesi Selatan jadi wajar ketika Kabupaten Bone tingkat konsumsi beras masih tergolong tinggi. Masyarakat tidak memikirkan untuk memanfaatkan pangan pokok lainnya untuk digunakan sebagai bahan pokok utama, sehingga ketika terjadi gagal panen misalnya yang terjadi masyarakat hanya menunggu penyaluran distribusi beras dari daerah lain.

Hal ini mengharuskan Pemerintah Kabupaten Bone untuk terus berupaya mensosialisasikan kelembagaan ketahanan pangan daerah dan program ketahanan pangan dalam hal ini diversifikasi pangan melalui program Pekarangan Pangan Lestari (P2L) yang telah terbentuk dan mendorong keikutsertaan swasta dan masyarakat agar memiliki kesempatan berperan seluas-luasnya untuk mewujudkan ketahanan pangan daerah dengan memperhatikan aspek diversifikasi pangan. Kebijakan diversifikasi Pangan merupakan suatu konsep yang memadukan berbagai perangkat kebijakan, tidak berdiri sendiri. Artinya kebijakan

diversifikasi pangan tidak dapat diwujudkan melalui satu aktor saja akan tetapi, membutuhkan aktor lain dalam implementasinya.

Implementasi Kebijakan menurut Lester & Stewart (2000:104) merupakan tahap proses penetapan undang-undang yang mempunyai makna pelaksanaan undang-undang yang telah disepakati serta dilaksanakan oleh berbagai aktor, sumber sumber daya organisasi, prosedur dan teknik yang dikerjakan secara bersama bertujuan menjalankan kebijakan dalam upaya mewujudkan tujuan kebijakan dan program-program yang ada. Sementara itu dalam tahapan implementasi adanya kerja sama dan kordinasi sangat dibutuhkan dari beberapa organisasi atau bagian dari organisasi (O'Toole,2012).

Hubungan antar organisasi yang baik serta ketergantungan sumber daya sehingga mengharuskan melakukan pertukaran sumber daya mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan dalam sebuah organisasi. Hal ini menyebabkan Jaringan Implementasi Kebijakan publik merupakan suatu study yang berfokus pada pemanfaatan sumber-sumber daya secara kolektif oleh para pemegang kepentingan. Bahwa adanya pemanfaatan sumber-sumber daya secara kolektif tersebut menunjukkan efektifitas dan efisiensi kinerja dari sebuah Kebijakan.

Mencermati pendapat dari Stewart (2000) dapat kita pahami bahwa implementasi suatu kebijakan dan program pemerintah, kerja sama berbagai aktor dan organisasi yang saling terkait sangat dibutuhkan dalam kebijakan yang sedang dijalankan. Bahwa dalam artian, pemerintah dituntut

untuk mampu membangun jaringan kerja sama antar aktor (antar-organisasi/interorganizational) yang bertujuan mencapai tujuan sebuah kebijakan dan program. Dalam proses penyelesaian yang kompleks dan multi pemegang kepentingan dalam perspektif kebijakan publik dipahami sebagai jaringan kebijakan (Novayanti,2020). Selain itu bahwa Jaringan kebijakan diperlukan untuk menjawab permasalahan yang kompleks.

Menurut Rodhes (1997) bahwa jaringan kebijakan merupakan sekelompok aktor/organisasi yang saling terhubung karena ketergantungan sumber daya melalui tindakan kolektif. Hadirnya studi jaringan kebijakan dalam menjawab permasalahan yang kompleks, berbagai kepentingan aktor akan mudah terorganisir dan terakomodir dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Teori *Network* berdasar pada asumsi bahwa hubungan antar aktor dalam sebuah organisasi bersifat saling tergantung satu dengan yang lain atau biasa disebut *Interpedence*. Dalam artian bahwa, setiap aktor dalam suatu organisasi tidak dapat mencapai tujuan organisasi tanpa memanfaatkan sumber daya aktor lain atau berrgantug pada sumber daya aktor atau organisasi lainnya. Eksistensi jejaring kebijakan ini menunjukkan semangat pemerintah daerah dalam membangun jaringan antar aktor dalam perumusan maupun implementasi kebijakan pulik.

Pelibatan pelibatan warga negara, kelompok, dan organisasi yang di konstruksi dari realitas antar subyektif dengan berbagai pengalaman dan perhatian merupakan fokus dari *Governance* (Alwi, 2019). Pendekatan *Governance Network* berfokus pada interaksi dan negosiasi untuk

menyelesaikan konflik, dan strategi pemerintahan untuk menjembatani perbedaan antara aktor dalam penyelesaian kebijakan publik, program dan pelayanan publik.

Khusus dalam studi ini difokuskan pada "*Governance Network*". Pemilihan *Governance Network* sebagai focus studi karena sangat terkait erat dengan saling ketergantungan Pemerintah dan aktor lain (Multi stakeholder), interaksi dan kompleksitas dari Pemerintah dan aktor lain dalam menyelesaikan permasalahan kebijakan, program serta pelayanan publik lainnya. Bahwa pada faktanya juga setiap pemangku kepentingan dalam implementasi kebijakan publik memiliki kepentingan yang berbeda dan keterbatasan sumberdaya baik itu sumberdaya informasi, sumberdaya manusia serta finansial organisasi (O'Toole, 2003). Pada proses kolaborasi pada multi stakeholder yang terlibat dipandang sebagai satu kesatuan sistem dalam jaringan (*Network*) implementasi Kebijakan. Jaringan (*Network*) Implementasi merupakan suatu studi yang berfokus pada pengumpulan dan pemanfaatan sumber daya yang berbeda secara bersama oleh multi stakeholder pemangku kepentingan yang sama. Sebab permasalahan ini merupakan permasalahan kompleks dalam pengimplementasiannya.

Dalam konteks *Governance Network* permasalahan sangat kompleks sehingga perlu adanya keterlibatan Aktor dalam penyelesaiannya. Konsep *Governance Network* berpandangan bahwa konflik sebagai urutan interaksi antara beberapa aktor yang bertujuan untuk mempengaruhi proses

pemecahan masalah publik dan pelayanan publik, yang melibatkan berbagai kepentingan yang saling bersaing, persepsi, dan nilai-nilai (Sørensen dan Torfing 2007; Klijn dan Koppenjan 2016). Mencermati dari pendapat sebelumnya bahwa hal ini menunjukkan adanya proses interaksi terjadi antar Aktor individu, kelompok, atau (kelompok) organisasi dari masyarakat, semi publik, dan atau sektor swasta yang memiliki kemampuan untuk bertindak: untuk otonom berpartisipasi dalam proses interaksi. Hal ini disebabkan adanya ketergantungan sumber daya diantara para aktor tersebut. Eksistensi dari jaringan antar-organisasi dalam proses implementasi kebijakan memiliki sangat banyak manfaat.

Penelitian terkait studi jaringan telah dilakukan sebelumnya. Alwi & Suratman (2009) dimana pada penelitian ini mengkaji dimensi-dimensi pada jaringan antar organisasi bagi pelayanan publik yang demokratis di Kota Makassar. Hasil penelitiannya menunjukkan dimensi-dimensi jaringan antar organisasi pelayanan publik (pelayanan angkutan kota) yang demokratis, yaitu: regulasi, komitmen, sumber daya, koordinasi kerjasama, kolaborasi dan partisipasi.

Penelitian selanjutnya yang terkait adalah Alwi (2012), *Network Implementation Analysis on Democratic Public Service*, yang meneliti tentang analisis jaringan implementasi kebijakan pada pelayanan publik yang demokratis di Kota Makassar. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan pelayanan publik (angkutan kota) antar- organisasional jaringan tidak efektif. Kemudian penelitian lain adalah Andi Rahmat Hidayat,

Alwi, Gita Susanti (2015) yang meneliti tentang Kebijakan Publik (Perumusan Kebijakan Masyarakat Adat Ammatoa Kajang Di Kabupaten Bulukumba). Hasil penelitian menunjukkan bahwa keterlibatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sudah cukup efektif walaupun keterlibatan DPRD dan MRP memperoleh nilai sedang, hal ini dikarenakan lembaga DPRD hanya lebih banyak melakukan pembahasan dan pengesahan terhadap rancangan peraturan. Sedangkan, MRP tidak terlibat secara langsung dikarenakan oleh kewenangan yang terbatas yakni hanya memberikan pertimbangan dan persetujuan sebelum disahkan.

Penelitian lain yang berkaitan dengan penelitian ini adalah penelitian yang pernah dilakukan oleh Gita Susanti (2012). Dari hasil penelitiannya menunjukkan bahwa belum optimalnya sistem informasi dan koordinasi oleh dewan pendidikan kota Makassar, sehingga berdampak pada ketiakterhasilan penentuan strategi pelayanan pendidikan berbasis jaringan yang demokratis.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang sebelumnya adalah, dalam penelitian ini melihat pelaksanaan governance network dilihat dari *Social Exchange Theory*. *Social Exchange Theory* merupakan gagasan bahwa para pelaku terlibat dalam jaringan Sosial karena satu alasan. Menurut Rodhes dalam Coliba (2010) bahwa sebagai tujuan perolehan sumber daya atau semacam pencapaian tujuan. Rodhes mengatakan bahwa "Distribusi dan jenis sumber daya dalam jaringan menjelaskan kekuatan relatif (Relatif Power) para aktor (individu dan organisasi). Berbagai

jenis *Governance Network* akan dibedakan oleh pola ketergantungan sumber daya tertentu”. (Coliba et,al,2010). Mencermati pendapat dari Rodhes tersebut bahwa *Social Exchange Theory* merupakan suatu pendekatan dalam *Governance Network*. Pendekatan ini akan menggambarkan proses kompleksitas dalam pelaksanaan jaringan kebijakan diversifikasi pangan di kabupaten Bone. Teori ini menjelaskan bahwa keberhasilan organisasi jaringan dapat dilihat dari empat (4) dimensi menurut Rhodes yaitu pertukaran sumber daya (*Resources Exchange*), Diskresi, Strategi, dan *Relative Power Potensial*.

Permasalahan dan kompleksitas memerlukan solusi yang tepat dalam pemecahan masalah. menurut HjrendanPorter (1981) dalam Parsons (2011:486) masalah. HjrendanPorter(1981) dalam Parsons (2011:486) mengatakan bahwa implementasi seharusnya dianalisis dalam konteks “struktur institusional” yang tersusun dari “serangkaian” aktor dan organisasi.

Berlatar belakang pokok pikiran tersebut, penelitian ini bermaksud mengambil suatu dimensi yang lebih khusus meneliti mengenai “*Governance Network dalam Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan di Kabupaten Bone*” Melalui pendekatan “*Social Exchange Theory*”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, maka dalam penelitian ini diajukan permasalahan utama dalam bentuk pertanyaan penelitian berikut:

1. Bagaimana Pertukaran Sumber daya (Resources Exchange) dalam Jaringan Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan di Kabupaten Bone?
2. Bagaimana Proses Diskresi dalam Jaringan Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan di Kabupaten Bone?
3. Bagaimana Strategi dalam Jaringan Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan di Kabupaten Bone?
4. Bagaimana Kemampuan Potensi Relatif dalam Jaringan Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan di Kabupaten Bone?

C. Tujuan Penelitian

1. Menjelaskan Pertukaran Sumber daya (Resources Exchange) dalam Jaringan Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan di Kabupaten Bone
2. Menjelaskan Proses Diskresi dalam Jaringan Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan di Kabupaten Bone
3. Menjelaskan Strategi dalam Jaringan Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan di Kabupaten Bone
4. Menjelaskan Kemampuan Potensi Relatif dalam Jaringan Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan di Kabupaten Bone

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang menjadi fokus penelitian dan tujuan yang ingin dicapai, maka penelitian diharapkan memberikan manfaat antara lain:

1. Manfaat Akademis. Hasil Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu administrasi terkhusus dalam *Governance Network* dan juga dapat dijadikan sebagai referensi bagi pihak-pihak yang berkompeten dalam pencarian informasi atau sebagai referensi mengenai *Governance Network*.
2. Manfaat praktis dalam penelitian ini, diharapkan akan memberikan masukan pada pihak-pihak yang berkepentingan untuk mengambil keputusan dalam permasalahan mengenai Jaringan Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Paradigma Administrasi Publik: Governance Perspektif

Paradigma Administrasi Publik dimulai dengan Paradigma *Old Public Administration* atau biasa disebut Administrasi Publik lama. Paradigma ini juga disebut dengan paradigma Administrasi Publik Klasik atau Tradisional. Paradigma ini berkembang pada awal kelahiran Ilmu Administrasi Negara. Tokoh paradigma ini diantaranya adalah negara Woodrow Wilson dalam karyanya "*the study of administration*" (1887) serta F.W.Taylor dengan bukunya "*Principles of scientific Management*". Dalam bukunya "*The Study of Administration*". Wilson berpendapat dalam bukunya "*the study of administration*" bahwa permasalahan yang utama dihadapi eksekutif adalah rendahnya kapasitas administrasi. Untuk mengembangkan birokrasi pemerintah yang efektif dan efisien, diperlukan pembaharuan administrasi pemerintahan dengan jalan meningkatkan profesionalisme manajemen administrasi negara. Untuk itu, diperlukan ilmu yang diarahkan untuk melakukan reformasi birokrasi dengan mencetak aparatur publik yang profesional dan non-partisan. Sebab itu, tema dominan dari pemikiran Wilson adalah aparat atau birokrasi yang netral dari politik. Administrasi negara harus didasarkan pada prinsip-prinsip manajemen ilmiah dan terpisah dari hiruk pikuk kepentingan politik. Inilah yang dikenal sebagai konsep dikotomi politik dan administrasi. Administrasi negara merupakan pelaksanaan hukum publik secara detail dan terperinci, karena

itu menjadi bidangnya birokrat teknis. Sedang politik menjadi bidangnya politisi. Ide-ide yang berkembang pada tahun 1900-an memperkuat paradigma dikotomi politik dan administrasi, seperti karya Frank Goodnow "*Politics and Administration*". Karya fenomenal lainnya adalah tulisan Frederick W. Taylor "*Principles of Scientific Management* (1911). Taylor adalah pakar manajemen ilmiah yang mengembangkan pendekatan baru dalam manajemen pabrik di sektor swasta – *Time and Motion Study*. Metode ini menyebutkan ada cara terbaik untuk melaksanakan tugas tertentu. Manajemen ilmiah dimaksudkan untuk meningkatkan output dengan menemukan metode produksi yang paling cepat, efisien, dan paling tidak melelahkan. Jika ada cara terbaik untuk meningkatkan produktivitas di sektor industri, tentunya ada juga cara sama untuk organisasi publik. Wilson berpendapat pada hakekatnya bidang administrasi adalah bidang bisnis, sehingga metode yang berhasil di dunia bisnis dapat juga diterapkan untuk manajemen sektor publik.

Termasuk dalam kelompok pelopor teori klasik adalah Frederik W. Taylor meskipun latar belakang pendidikan dan pekerjaannya adalah di bidang teknik, ia dikenal sebagai "bapak manajemen ilmiah". Pemikirannya yang cemerlang mampu mengembangkan suatu cara terbaik untuk metode kerja yang baru, menciptakan standar kerja, menemukan orang yang tepat untuk suatu jenis pekerjaan tertentu melalui proses seleksi dan menyediakan peralatan dan perlengkapan kerja yang terbaik bagi pekerja. Pelopor teori klasik lainnya adalah Henry Fayol dan Gulick dan Urwick

dengan konsep POSDCORB yang merupakan gambaran kegiatan utama dari para eksekutif di dalam organisasi yang meliputi *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, dan budgeting* yang melahirkan beberapa konsekuensi terhadap teori administrasi, seperti dikotomi antara politik dan administrasi sebagai bagian yang sentral dari proses administrasi.

Dalam tulisan Ali Nugroho dijelaskan bahwa Menurut beberapa literature, Max Weber adalah tokoh administrasi negara klasik yang mengemukakan teorinya mengenai birokrasi, namun terdapat perbedaan pandangan dalam hal ini. Terdapat kritik terhadap konsep Max Weber, pertama dalam hubungan antara masyarakat dan negara, implementasi birokrasi ditandai dengan intensitas per-UU-an dan kompleksitas peraturan, kedua, struktur birokrasi dalam hubungannya dengan masyarakat seringkali dikritisi sebagai penyebab menjamurnya meja-meja pelayanan sekaligus menjadi penyebab jauhnya birokrasi dari rakyat. Peningkatan intensitas dianggap memiliki resiko dimana apada akhirnya akan menyebabkan intervensi negara yang akan menyentuh semua aspek kehidupan masyarakat dan pada akhirnya menyebabkan biaya penyelenggaraan birokrasi menjadi sangat mahal.

Dalam Ali Nugroho dijelaskan juga bahwa Teori administrasi publik klasik berkembang dimulai pada abad 19 dikenal dengan istilah **paradigma pertama** atau paradigma dikotomi Politik administrasi dari tahun 1900-1926. Paradigma ini mempermasalahkan mengenai dimana seharusnya administrasi negara itu berada, dengan tokohnya Frank J. Goodnow dan

Lenand D. White yang mengatakan bahwa administrasi negara seharusnya berpusat pada birokrasi pemerintahan. Namun menimbulkan persolana diantara kalangan akademisi dan praktisi mengenai dikotomi politik-administrasi. Dijelaskan bahwa administrasi negara merupakan sub bidang ilmu politik.

Paradigma kedua muncul pada tahun 1927-1937 yaitu paradigma yang mengembangkan prinsip-prinsip administrasi negara, bahwa terdapat perkembangan baru dalam administrasi negara dan mencapai puncak reputasinya. Sekitar tahun 1930-an administrasi negara banyak mendapat masukan dari bidang lain seperti industrial dan pemerintahan. Bahwa administrasi negara dapat menempati semua tatanan kehidupan. Tokoh pemikiran pada periode ini antara lain Mary Parker Follet, Henry Fayol, Frederick W. Taylor (*Principle of Scientific Management*), Max Weber yang memfokuskan pada pengaruh manajemen terhadap administrasi negara.

Sebagaimana dikutip dari Kurniawan Teguh bahwa adanya kritik-kritik terkait teori-teori administrasi klasik dan neoklasik menyebabkan adanya pembaharuan dalam penyelenggaraan administrasi publik sehingga menyebabkan adanya perubahan dalam penyelenggaraan administrasi publik yang kemudian memunculkan konsep baru dikenal dengan *New Public Management*. Selain kritik terhadap teori klasik, munculnya *New Public Management* (NPM) juga dipicu dengan adanya krisis negara kesejahteraan di New Zealand, Australia, Inggris, Amerika yang kemudian didukung adanya promosi dari IMF, Bank Dunia dan serikat persemakmuran dan kelompok

konsultan manajemen. Di negara-negara ini perkembangan yang terjadi di bidang ekonomi, sosial, politik dan lingkungan administrasi secara bersama mendorong terjadinya perubahan radikal dalam sistem manajemen dan administrasi publik. Perubahan yang diinginkan adalah peningkatan cara pengelolaan pemerintahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat agar yang lebih efisien, efektif.

Inti dari konsep ini adalah untuk mentransformasikan kinerja yang selama ini dipergunakan dalam sektor privat dan bisnis ke sektor publik. Slogan terkenal yang digunakan adalah mengatur dan mengendalikan pemerintahan tidak jauh bedanya mengatur dan mengendalikan bisnis – *run government like business*. Lebih lanjut konsep ini meninjau kembali peran administrator publik, peran dan sifat dari profesi administrasi (Thoha, Miftah, 2005).

Adapun tema dari *New Public Manajemen* (NPM) adalah menggunakan mekanisme pasar sebagai terminologi sektor publik dengan cara para pimpinan dituntut untuk; berinovasi untuk memperoleh hasil yang maksimal atau melakukan privatisasi terhadap fungsi pemerintah; pemimpin melakukan *steering*, membatasi terhadap pekerjaan atau fungsi mengendalikan, gaya pimpinan yang memberikan arah yang strategis; menitikberatkan pada mekanisme pasar dalam mengarahkan program publik; menghilangkan monopoli pelayanan publik yang tidak efisien yang dilakukan oleh instansi dan pejabat pemerintah; dalam birokrasi publik diupayakan agar para pimpinan brokrasi meningkatkan produktivitas dan

menemukan alternative cara pelayanan publik berdasarkan perspektif ekonomi; pimpinan didorong untuk memperbaiki dan mewujudkan akuntabilitas publik kepada pelanggan, meningkatkan kinerja, melakukan restrukturisasi lembaga birokrasi publik, merusmuskan kembali misi organisasi, melakukan *streamlining* pada proses dan prosedur birokrasi dan melakukan desentralisasi proses pengambilan kebijakan. Kemudian mengutip Novayanti (2020) bahwa dalam upaya perbaikan birokrasi, pada tahun 1992, David Osborne dan Ted Gaebler menerbitkan buku *Reinventing Government* yang dilanjutkan dengan buku *Banishing Bureaucracy* pada tahun 1997. *Reinventing Government* merupakan salah satu aplikasi NPM yang pada hakikatnya adalah upaya untuk mentransformasikan jiwa dan kinerja wiraswasta (*entrepreneurship*) ke dalam birokrasi pemerintah. Jiwa *entrepreneurship* menekankan pada upaya peningkatan sumber daya baik ekonomi, sosial, budaya, politik yang dimiliki pemerintah untuk menjadi lebih produktif dan berproduksi tinggi.

Selanjutnya untuk konsep yang ketiga (ke-3) adalah *New Public Service* (NPS) Secara umum alur pikir NPS menentang paradigma-paradigma sebelumnya (OPA dan NPM). Dasar teoritis paradigma NPS ini dikembangkan dari teori tentang demokrasi, dengan lebih menghargai perbedaan, partisipasi dan hak asasi warga negara. Dalam NPS konsep kepentingan publik merupakan hasil dialog berbagai nilai yang ada di tengah masyarakat. Nilai-nilai seperti keadilan, transparansi dan akuntabilitas merupakan nilai-nilai yang dijunjung tinggi dalam pelayanan publik.

Paradigma NPS berpandangan bahwa responsivitas (tanggung jawab) birokrasi lebih diarahkan kepada warga negara (*citizen's*) bukan *clients*, konstituen (*constituent*) dan bukan pula pelanggan (*customer*). Pemerintah dituntut untuk memandang masyarakatnya sebagai warga negara yang membayar pajak. Dalam suatu negara yang menganut paham demokrasi, sebenarnya warga negara tidak hanya dipandang sebagai customer yang perlu dilayani dengan standar tertentu saja, tetapi lebih dari itu, mereka adalah pemilik (*owner*) pemerintah yang memberikan pelayanan tersebut. Dalam pandangan New Public Service, administrator publik wajib melibatkan masyarakat (sejak proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi) dalam pemerintahan dan tugas-tugas pelayanan umum lainnya. Tujuannya adalah untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik, sesuai dengan nilai-nilai dasar demokrasi, serta mencegah potensi terjadinya korupsi birokrasi.

Kemudian paradigma selanjutnya dalam Administrasi Publik adalah New Public Governance. Dalam Haryono (2012) bahwa hadirnya New Public Governance adalah selain merupakan paradigma baru juga hadir untuk menggantikan paradigma public administration dan paradigma new public service juga sebagai satu cara terbaik *the one best way* untuk menjawab tantangan implementasi kebijakan publik dan penyediaan layanan publik abad 21 (Alfon dan Huges, 2008). Kedua, term *governance* dan *public governance* bukan term baru. Kritik pada terminologi *corporate governance*, *good governance*, dan *public governance*. *Corporate governance* memfokuskan pada internal sistem dan proses dimana menyediakan arahan

dan accountability pada organisasi lain. Pada pelayanan publik memfokuskan pada hubungan antara pembuat kebijakan dan organisasi publik. Good governance memfokuskan pada penyebaran model sosial normatif, politik, dan administrative governance oleh organisasi supranasional seperti World Bank. New public governance memfokuskan pada lima prinsip diantaranya: (a) social-political governance, (b) public policy governance, (c) administrative governance, (d) contract governance, (e) network governance. Pertama, social-political governance memfokuskan relasi institusi dengan masyarakat. Kooiman (1999) mengatakan hubungan dan interaksi harus dipahami untuk memahami implementasi kebijakan publik. Kedua, public policy governance, memfokuskan pada bagaimana para elit pengambil kebijakan dan interaksi jaringan untuk membuat dan memutuskan proses kebijakan publik. Ketiga, administrative governance memfokuskan pada efektifitas aplikasi dari public administration untuk menyelesaikan masalah implementasi kebijakan publik abad 21. Keempat, contract governance memfokuskan pada kontrak dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai upaya tanggung jawab pada pelayanan publik. Kelima, network governance memfokuskan pada mengorganisir diri pada jaringan interorganisasional. Fungsi dimana dengan atau tanpa pemerintah untuk menyediakan pelayanan publik. Semua perspektif teori governance diatas merupakan kontribusi penting pada pemahaman kita mengenai implementasi kebijakan publik dan penyelenggaraan pelayanan publik. Tantangan besar bagi pengembangan administrasi negara adalah

mengintegrasikan formula terbaik *the one best way* dalam menjawab tantangan implementasi kebijakan publik dan penyediaan layanan publik abad 21. Sementara itu, *Governance* merupakan keterlibatan semua komponen bangsa baik dari individu, kelompok, asosiasi sampai pada tingkat lembaga. Pendekatan *governance* berfokus pada keterlibatan warga negara, kelompok, dan organisasi yang di konstruksi dari realitas antar subyektif dengan berbagai pengalaman dan perhatian (Alwi, 2019).

Perubahan yang dihadapi setiap organisasi di era globalisasi ini begitu pesat dan tidak dipastikan. Hal ini tentu, sangat berpengaruh terhadap organisasi publik. Untuk tetap bisa bertahan sudah seharusnya, organisasi publik memerlukan adaptasi terhadap perubahan-perubahan tersebut. Perubahan lingkungan yang seperti ini akan “memaksa” terjadinya perubahan paradigma dalam organisasi publik menuju suatu paradigma baru administrasi publik, yaitu, *modern governance* (Kooiman, 1993).

Mencermati pendapat Koiman (1993) tersebut bahwa Paradigma *modern governance* adalah pola interaksi baru antara pemerintah dan masyarakat. Paradigma ini tidak lagi menghendaki penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik didominasi oleh pemerintah, karena beban negara/pemerintah semakin banyak dan berat dalam hal mengatasi berbagai masalah yang sangat kompleks seiring dengan perkembangan jaman dan perubahan lingkungan yang sangat cepat dan sulit diprediksi. Fenomena ini mendorong pemerintah untuk tidak jalan sendiri dalam pengelolaan negara, melainkan perlunya keterlibatan swasta

dan masyarakat itu sendiri. Sinergisasi dari ketiga pilar bangsa/ negara tersebut (pemerintah, swasta, dan masyarakat) merupakan fokus utama dalam pendekatan *governance* (Tjokroamidjojo, 2000; Kooiman, 1993).

B. Dimensi Governance

Articulating a common set of priorities for societies

Tugas pertama dan utama governance adalah artikulasi serangkaian prioritas dan tujuan bagi masyarakat yang telah disetujui bersama oleh masyarakat. Serangkaian tujuan ini memberikan tempat utama bagi pemerintah dalam governance. Governance merujuk pada mekanisme dan proses melalui suatu konsensus, atau minimal, suatu keputusan mayoritas yang muncul dalam masyarakat. Artikulasi serangkaian prioritas dan tujuan merupakan tugas yang sangat berat, sehingga tidak ada suatu lembaga yang dapat melakukannya, kecuali governance. Lembaga pasar misalnya, menyediakan mekanisme pertukaran tetapi semua faktor-faktor pendukung telah tersedia. Demikian juga, jaringan antar organisasi memiliki tujuan bersama di antara para anggota tetapi tidak memiliki kemampuan menyusun tujuan yang lebih luas.

Coherence

Setelah tujuan diartikulasikan dengan jelas, tujuan-tujuan tersebut perlu konsisten dan dikoordinasikan. Tujuan ini mungkin dapat disampaikan kepada level terendah dengan melalui proses yang tidak koheren dan tidak terkoordinasikan ke seluruh sektor-sektor kebijakan, tetapi hal ini tidak efisien dan biaya yang sangat besar. Jika warga negara percaya bahwa

institusi pemerintahan tidak mampu bertanggung jawab mereka akan cenderung kehilangan kepercayaan dalam dirinya, kemudian menemui kesulitan dalam berkepemrintahan (*governing*). Kewenangan dan legitimasi yang ada membuat berkepemrintahan melalui instrumen yang relatif tidak mahal seperti informasi yang lebih memungkinkan dari pada mempertahankan kepercayaan yang merupakan tujuan penting bagi institusi berkepemrintahan.

Jaringan dan pasar merupakan bentuk-bentuk alternatif governance pada umumnya, bukan utama, mampu menciptakan terutama koherensi kepada semua area kebijakan yang luas. Dalam konteks tersebut, pemerintah perlu menciptakan koherensi guna menyediakan suatu visi yang luas dan menyeimbangkan seluruh kepentingan yang ada. Pemerintah dalam pelaksanaan aktivitas ini hanyalah sebagai alternatif (Pierre and Peters, 2005).

Steering

Dimensi ketiga governance adalah pengendalian. Setelah tujuan telah disepakati, maka perlu mengendalikan masyarakat untuk mencapai tujuan tersebut. Sarana-sarana kebijakan konvensional yang digunakan pemerintah untuk pengendalian masyarakat adalah menggunakan regulasi, penyediaan langsung, dan subsidi. Salamon dalam Pierre and Peters (2005) menegaskan bahwa dengan berubahnya pola-pola pengendalian dan implementasi kebijakan maka instrumen-instrumen yang digunakan

perlu mencakup sejumlah hubungan-hubungan kerja dengan aktor-aktor sektor privat.

Accountability

Dimensi keempat governance adalah Akuntabilitas. Akuntabilitas ini mempertanyakan kemampuan aktor atau pejabat publik menyelenggarakan pemerintahan kepada masyarakat. Pierre and Peters (2005) menegaskan bahwa akuntabilitas adalah sangat penting bagi *governance* yang demokratis. Tanpa sarana akuntabilitas yang ditetapkan dengan tegas dan berfungsi dengan baik, demokrasi dapat mengalami kesulitan-kesulitan dalam memelihara komitmennya terhadap publik.

Pierre and Peters (2005) menegaskan bahwa pemerintahan kontemporer mempunyai setumpuk masalah dalam implementasi akuntabilitas. Namun demikian, konsep akuntabilitas ini masih mempunyai akar yang dalam pada sektor publik. Hal ini disebabkan aktor-aktor nonpemerintah dan sektor privat yang terlibat dalam proses *governance* cenderung mempunyai sedikit atau tidak mempunyai konsep tentang akuntabilitas.

Governance merupakan pelibatan semua pemangku kepentingan dalam proses penentuan dan implementasi kebijakan publik. Dalam pelibatan tersebut, pemerintah telah menunjukkan bahwa ia bukan lagi pemain utama dalam kebijakan publik dan penyelenggaraan pelayanan publik, sebagaimana diidentifikasi oleh paradigma klasik administrasi publik. Kebersamaan ini, baik pemerintah, masyarakat, maupun swasta

menunjukkan adanya dukungan dan pemanfaatan sumber-sumber daya penting dalam pembangunan bangsa dan penyelenggaraan pelayanan publik

C. Konsep Governance Network

Governance Network telah mengasumsikan lebih penting dalam praktik administrasi publik, penelitian, dan teori sejak tahun 2004 (Klijn & Koppenjan, 2016). Namun, dalam Bonso (2017) dikatakan bahwa pandangan dari Alter dan Hage (1993); Brass et al (2004); Huxham dan Vangen (2005) Jaringan telah diakui secara luas oleh para sarjana dan praktisi sebagai bentuk penting dari pemerintahan multi-organisasi. Keunggulan dari jaringan koordinasi di kedua sektor publik dan swasta cukup besar, termasuk dalam meningkatkan pembelajaran, penggunaan sumber daya yang lebih efisien, peningkatan kapasitas untuk merencanakan dan mengatasi masalah yang kompleks, daya saing yang lebih besar, dan layanan yang lebih baik bagi klien dan pelanggan.

Menurut Loi C. Sauvee (2002) bahwa jaringan pemerintahan merupakan jaringan dapat dilihat sebagai kombinasi antara struktur pemerintahan, dan dengan hubungan yang bertingkat antara entitas horizontal atau vertikal. Walaupun belum ada pendefinisian tentang jaringan pemerintahan namun dapat diartikan sebagai bentuk kerjasama antar lembaga pemerintahan sebagaimana dikutip dalam Bonso (2017).

Lebih jauh lagi menurut Williamson dalam Loi (2002) yang dikutip dalam Bonso (2017) bahwa jaringan adalah bentuk organisasi yang

kompleks yang tidak dapat direduksi. Selanjutnya Loi C. Sauvee sebagaimana dikutip dalam Bonso (2016) mengatakan bahwa jaringan pemerintahan mempertimbangkan komponen desain organisasi yakni alokasi hak keputusan dan mekanisme antar organisasi. Secara keseluruhan, jaringan pemerintahan adalah struktur kelembagaan yang perannya secara simultan untuk mendefinisikan suatu proses penyesuaian secara cepat tindakan kolektif antara entitas otonom melalui pembentukan tatanan pribadi dan untuk merancang mekanisme (baik kontrak maupun non-kontrak) yang memungkinkan jaminan bahwa perilaku individu mitra kerja mengikuti peraturan secara kolektif.

Dalam Bonso (2017) Mark dan Rhodes (2006) memberikan pandangan tentang Jaringan bahwa *Governance Network* merupakan sebuah pengorganisasian diri, jaringan antar organisasi. selain itu, jaringan pemerintahan dapat diartikan sebagai sekumpulan institusi dan hubungan institusional yang kompleks didefinisikan oleh peran atau fungsi sosial (Bonso,2016). Selanjutnya Mark dan Rhodes (2006) mengatakan bahwa tata kelola jaringan pemerintahan yang layak yakni mengeksplorasi institusi pemerintahan dengan mempelajari kesatuan yang menginformasikan tindakan individu yang terlibat dalam semua jenis praktik peraturan, sebagaimana di kutip dalam Bonso (2017).

Mayintz (1993a,b) dalam Sorensen & Torfing (2007) bahwa munculnya *Governancen Network* merupakan Penelitian tentang bahwa kebijakan, yang didefinisikan sebagai upaya untuk mencapai hasil yang

diinginkan, adalah hasil dari proses pemerintahan yang tidak lagi sepenuhnya dikendalikan oleh pemerintah, tetapi tunduk pada negosiasi antara berbagai aktor publik, semi publik dan swasta, yang interaksi menimbulkan pola pembuatan kebijakan yang relatif stabil yang merupakan bentuk spesifik dari regulasi, atau mode koordinasi.

Lebih jauh Klijn & Koppenjan (2016) menjelaskan bahwa *Governance* adalah proses yang terjadi dalam *Governance Network*. Meskipun *Governance Network* dikonsepsikan dalam berbagai cara, sebagian besar definisi memiliki karakteristik umum tertentu:

- a. *Network* dicirikan masalah kebijakan kompleks yang tidak dapat diselesaikan oleh satu aktor saja, tetapi membutuhkan tindakan kolektif dari beberapa aktor (Mandell 2001, Agranoff dan McGuire 2003, Koppenjan & Klijn 2004).
- b. *Network* memiliki interdependensi yang relatif tinggi antara aktor karena sumber daya yang diperlukan untuk menyelesaikan masalah dimiliki oleh aktor yang berbeda (Hanf & Scharpf 1978). Saling ketergantungan ini menyebabkan tingkat kompleksitas strategis yang tinggi dan tindakan yang tidak dapat diprediksi (Hanpf dan Scharpf 1978, George & Mandell 1990, Sorensen dan Torfing 2007).
- c. *Network* memiliki interaksi yang kompleks karena masing-masing aktor adalah otonom dan memiliki persepsi tentang masalah, solusi dan strategi yang berbeda (Hanf & Scharpf 1978, Agranoff & McGuire 2002, McGuire & Agranoff 2001). Hal ini mengarah pada substansial dalam

persepsi konflik, nilai dan ketidaksepakatan tentang kebijakan yang akan dilaksanakan dan layanan yang akan diberikan.

Klijn & Koppejan (2012) mengatakan bahwa teori jaringan pemerintahan sangat berhubungan dengan kompleksitas, saling ketergantungan dan dinamika penyelesaian masalah dan penyempaian pelayanan publik. Teori yang berkembang mengenai (pemerintahan) jaringan ditandai dengan penggunaan konsep dan asumsi inti sebagaimana dikutip dalam Bonso (2016) berikut ini :

1. **Actors, interdependency and frames.** Penyampaian kebijakan dan pelayanan dibentuk dan diimplementasikan dalam jaringan pelaku yang saling tergantung.

2. **Interactions and complexity.** Sebagai konsekuensi dari saling ketergantungan antara aktor dan keragaman persepsi dan strategi, interaksi yang kompleks dan pola negosiasi muncul dalam pemecahan masalah, dan implementasi kebijakan. Pendekatan jaringan pemerintahan menekankan bahwa hasil kebijakan dan layanan publik merupakan konsekuensi dari interaksi banyak aktor dan bukan tindakan satu aktor tunggal (Mandell, 2001; Agranoff dan McGuire, 2003; Kickert et al 1997).

3. **Institutional features.** Pola interaksi mengakibatkan pelembagaan hubungan antar aktor. Hal ini dipahami sebagai pola hubungan sosial (interaksi, hubungan kekuasaan dll) dan pola aturan. Namun, hubungan kelembagaan juga melibatkan munculnya peraturan yang mengatur perilaku dalam jaringan.

4. **Network management.** Kompleksitas proses dalam jaringan membutuhkan panduan dan pengelolaan interaksi, hal ini biasanya disebut sebagai manajemen jaringan (Gage dan Mandell, 1990; Kickert et al, 1997; Meir dan O'Toole, 2007).

Interaksi-interaksi ini ditujukan untuk memfasilitasi dan membimbing interaksi dan mengatur konten *Network* dengan maksud untuk memajukan kolaborasi dalam proses jaringan.

Sebagaimana dikutip dalam Bonso (2016) bahwa menurut Jones, dkk (1997) terdapat berbagai definisi dari berbagai pakar tentang jaringan pemerintahan, seperti yang dikemukakan oleh Miles dan Snow (1996) bahwa jaringan pemerintahan diistilahkan dengan jaringan organisasi, bentuk jaringan organisasi (Powel, 1990), jaringan yang saling terkait (Uzzi, 1996). Dari definisi tersebut, dikelompokkan dalam dua konsep utama yakni; (1) pola interaksi dalam pertukaran dan hubungan, dan (2) arus sumber daya antara unit independen.

Jones, dkk (1997) (Bonso,2016) mengatakan bahwa berbagai ilmuwan telah memberikan definisi jaringan pemerintahan dengan istilah yang berbeda dan definisi yang parsial, sebagaimana yang terlihat pada tabel berikut ini:

Tabel 2.1 Perbedaan istilah dan definisi untuk Jaringan Pemerintahan

Referensi	Istilah	Definisi <i>Governance Network</i>
Alter & Hage, 1993	Jaringan (Network) interorganisasional /	Kelompok organisasi yang tak terbatas atau dibatasi, yang menurut definisinya adalah kolektif nonhierarkis dari unit yang terpisah secara hukum.
Dubini & Aldrich, 1991	Jaringan (<i>Network</i>)	Pola hubungan antara Individu, kelompok, dan organisasi.
Larson, 1992	Jaringan (<i>Netwrok</i>) Jarganisasi	Pertukaran berulang jangka panjang yang menciptakan saling ketergantungan bertumpu pada terjeratnya kewajiban, harapan, reputasi, dan kepentingan bersama.
Liebeskind, Oliver, Zucker, & Brewer, 1996	Jaringan (<i>Netwrok</i>) Sosial	Kolektifitas individu di antaranya pertukaran berlangsung yang didukung hanya oleh norma-norma perilaku yang dapat dipercaya
Miles & Snow, 1986, 1992	Jaringan (<i>Network</i>) Organisasi	Kelompok perusahaan atau unit khusus dikoordinasikan oleh mekanisme pasar
Powell, 1990	Bentuk dari jaringan Organisasi	Pola pertukaran lateral atau horizontal, arus sumber daya independen, jalur komunikasi timbal balik

Sumber: Jone, dkk (1997) dalam Bonso (2016)

D. Kompleksitas dalam Governance Network

Kompleksitas adalah karakteristik inheren dari Governance Network yang dihadapkan dengan masalah masyarakat dan yang mencoba mengembangkan kebijakan dan layanan untuk mengatasinya (Klijn & Koppenjan, 2016). Terori kompleksitas merupakan sebuah proses yang terdiri dari beberapa aktor yang saling berinteraksi, bertukar informasi, dan

sumberdaya dalam implementasi kebijakan publik (cf. Holland, 1995), Berikut adalah jenis-jenis Kompleksitas dalam Governance Network:

Kompleksitas substansial

Dalam Governance Network Kompleksitas Subtansial tidak banyak disebabkan oleh masalah serta kurangnya informasi melainkan sebaliknya, hal itu disebabkan pada ketidak pastian kurangnya konsensus tentang sifat masalah, penyebab dan solusinya. Pemecahan masalah, pembuatan kebijakan, dan pemberian layanan dalam sektor publik melibatkan sejumlah besar aktor. Aktor-aktor ini memiliki persepsi yang berbeda tentang situasi dan juga menafsirkan informasi yang tersedia secara berbeda. Aktor-aktor ini memiliki persepsi yang berbeda dari situasi berbeda pula. Dengan demikian, mengumpulkan informasi dan memanfaatkan pengetahuan tidak dapat memecahkan kompleksitas substantif masalah selama makna informasi ditafsirkan dengan cara yang berbeda (Sabatier 1988, 2007; Rein dan Schön 1992).

Kompleksitas Strategi

Dalam Governance Network kompleksitas yang kedua adalah Kompleksitas Strategi dimana strategis aktor yang berkenaan dengan masalah dan kebijakan (Allison 1971; Crozier dan Friedberg 1980; Ostrom 1990, 2007; Axelrod 2006 [1984]; Kingdon 2011 [1984]). kompleksitas strategis menyangkut sifat dasarnya tidak menentu dan tak terduga dari proses interaksi dalam jaringan governance.

Kompleksitas Institusional

Kompleksitas yang terakhir adalah kompleksitas Institusional (Kelembagaan). Dalam Governance Network kompleksitas Institusional Penanganan masalah yang kompleks, kebijakan, dan pelayanan memerlukan keterlibatan berbagai aktor, namun aktor yang terlibat pada dasarnya berasal dari kelembagaan yang berbeda. (Burns dan Flam 1987; March dan Olsen 1989). pandangan, pengaturan organisasi, prosedur, dan aturan organisasi yang berbeda menyebabkan interaksi dalam jaringan pemerintahan ditandai dengan bentrokan antara aktor sehingga mmenampilkan kompleksitas kelembagaan. Akibatnya, untuk semua aktor, menyebabkan tingkat ketidakpastian tentang bagaimana proses dan apa aturan akan memandu interaksi dengan aktor-aktor lain.

E. Governance Network dalam Implementasi Kebijakan

Governance Network merupakan interaksi antar aktor dalam pelaksanaan pelayanan publik, program dan kebijakan publik dimana pelaksanaannya melibatkan multi actor yang memiliki kepentingan yang berbeda beda, pengetahuan yang berbeda serta perspesi terhadap permasalahan yang berbeda. Perbedaaan dalam interkasi antar aktor merupakan kompleksitas dalam pelaksanaan jaringan atau governance network. Pendekatan Social network theory merupakan konsep penting dalam memahami kompleksitas dalam jaringan implementasi kebijakan publik.. Teori *Social Exchange* merupakan konsep penting dalam memahami kompleksitas dalam jaringan implementasi kebijakan publik.

Konsep *Social Exchange* menjelaskan gagasan bahwa para pelaku terlibat dalam jaringan Sosial karena satu alasan. Menurut Rodhes dalam Coliba (2010) bahwa sebagai tujuan prolehan sumber daya atau semacam pencapaian tujuan. Rodhes mengatakan bahwa “Distribusi dan jenis sumber daya dalam jaringan menjelaskan kekuatan relatif (Relatif Power) para aktor (individu dan organisasi). Berbagai jenis *Governance Network* akan dibedakan oleh pola ketergantungan sumber daya tertentu”. (Coliba et.al,2010). Menurut Mitchell (2005) Teory pertukaran Sosial adalah salah satu paradigma konseptual yang paling berpengaruh untuk memahami perilaku di tempat kerja. Dalam Mitchell (2005) dijelaskan bahwa Teori Pertukaran sosial intinya adalah saling tergantung dan saling bergantung pada tingkatan orang lain. Dalam *Social Exchange Theory (SET)* dalam Mitchell (2005) dijelskan bahwa memiliki aturan dan norma dalam proses pertukaran.

a. Pertukaran Sumber Daya (Resource Exchange)

Pertukaran sumber daya (*Resources Exchange*) dapat dilakukan dapat dilakukan sebagai pertukaran dari jenis sumber daya yang sama. Satu aktor dapat bertukar sumber daya modal yang sama, seperti informasi perdagangan (modal pengetahuan untuk modal pengetahuan), atau memperdagangkan waktu dan keahlian satu anggota staf dengan yang lain (modal manusia untuk modal manusia) (Coliba, et.al,2010). Namun, lebih sering, satu jenis sumber daya dipertukarkan dengan jenis sumber daya lainnya. Pendana menyumbangkan uang (modal keuangan) untuk

mendukung pembelian sumber daya alam, fisik, dan manusia. Dibutuhkan modal manusia untuk membangun modal fisik. Modal sosial umumnya dikaitkan dengan modal pengetahuan.

Pertukaran dilakukan sebab adanya permasalahan yang kompleks dan tidak pasti yang dihadapi oleh organisasi publik agar bisa survive. Secara universal, setiap organisasi publik mencari cara untuk mereduksi permasalahan yang kompleks dan pasti (*uncertainty*) yang dihadapi (Levine and White, 1961; Susanti, 2015). Dengan keterlibatan suatu organisasi pada hubungan pertukaran sumber daya dengan pihak atau aktor lain, maka proses ini memfasilitasi tersedianya sumber daya yang ia butuhkan untuk mengatasi kelangkaan sumber daya. Dalam konteks jaringan implementasi kebijakan, pertukaran sumber daya merupakan suatu proses sosial yang dapat menciptakan cara yang lebih produktif pada proses implementasi karena kelangkaan sumber daya dan sebagian besar organisasi melakukan fungsi spesialisasi sehingga harus melakukan pertukaran (*exchange*) dengan organisasi lain untuk memperoleh *resource* yang dibutuhkan. Pertukaran antara organisasi-organisasi pada proses implementasi dapat merangsang kerja sama yang lebih baik pada proses implementasi kebijakan yang mengharuskan kerja sama lebih dari satu institusi. Melalui premis ini, maka sangat penting proses implementasi ini dilihat melalui sudut pandang jaringan (Susanti, 2015).

Menurut Rhodes (2000) sebagaimana dikutip dalam Susanti (2015) bahwa dalam jaringan implementasi kebijakan Dalam jaringan

implementasi terdapat Rule of the game yang telah disepakati. Pertukaran sumber daya antar aktor dalam suatu jaringan kebijakan juga sangat dipengaruhi oleh *rules of the game* atau Rule of the game yang berlaku. Konsep Rule of the game ini lahir sebagai konsekuensi interaksi antar aktor yang terjadi dalam suatu jaringan kebijakan yang membentuk kebiasaan, norma atau aturan yang disepakati bersama baik sifatnya formal maupun non-formal. Hugh Compston (2009) menyatakan bahwa ketergantungan sumber daya terjadi ketika satu aktor (individu/organisasi) menginginkan atau membutuhkan sesuatu (*resource*) yang dikontrol oleh aktor lain. Selanjutnya, pertukaran sumber daya mensyaratkan bahwa hanya *resource* relevan yang dapat dipertukarkan. Kondisi ini harus mengharuskan adanya mekanisme pertukaran sumber daya antara aktor dalam jaringan kebijakan.

b. Diskresi (discretion)

Di dalam konsep *Street Level Bureaucracy* (Lipsky, 1980) tentu dikenal sebuah istilah diskresi. Diskresi bisa didefinisikan sebagai sebuah inovasi baru yang dibuat oleh birokrat kalangan bawah untuk mereformulasikan kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat atau elit politik dengan tujuan yang baik. Hal ini pada dasarnya sama seperti pembuatan peraturan perundang-undangan. Dalam Pradana (2016) dijelaskan bahwa menurut Aaron (1964) menyatakan diskresi sebagai "*power authority conferred by law to action on the basis of judgement of conscience, and its use is more than idea of morals than law*". Selanjutnya, La Fave (1965)

menyatakan bahwa diskresi merupakan sebuah pengambilan keputusan yang dipengaruhi oleh penilaian pribadi, tidak terikat dengan hukum yang berlaku. David (1969) menjelaskan bahwa “*discretion is maybe defined as capacity of policy maker officers to select from among a number of legal and illegal courses of action or inaction while performing their duties*”. David mempertegas diskresi dapat dilakukan dengan atau tanpa pertimbangan hukum, dengan kata lain diskresi yang dilakukan dapat menurut hukum (legal) atau tidak menurut hukum (ilegal). Lebih lanjut Marzuki (1996) menyatakan bahwa diskresi adalah kebebasan yang diberikan kepada tata usaha negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, sesuai dengan meningkatnya tuntutan pelayanan publik yang harus diberikan negara kepada masyarakat yang semakin kompleks.

Sementara dalam Lipsky (1980) sebagaimana dikutip dalam Pradana (2016) bahwa “*unlike lower-level worker in most organization, street-level bureaucrats have considerable discretion in determining the nature, amount, and quality of benefits and sanctions provided by their agencies*”. Lipsky memaknai diskresi sebagai derajat kebebasan dalam menggunakan kewenangan oleh masing-masing individu, baik dalam proses pengambilan keputusan maupun pelaksanaan kebijakan sehubungan dengan pelayanan yang akan diberikan kepada masyarakat.

Bentuk diskresi menurut Lipsky, adalah sebagai berikut:

a) Pembatasan terhadap akses dan permintaan Birokrat level bawah membatasi akses dan permintaan dengan cara memperlakukan biaya

pelayanan, waktu pelayanan, membatasi informasi, dan mempermainkan psikologi masyarakat.

b) Ketidakadilan administrasi

Barang publik dan pelayanan didistribusikan dengan menentukan biaya dan membatasi jumlahnya. Barang publik dan pelayanan juga didistribusikan dengan cara mendistribusikan sesuai dengan kelas masyarakat dan klaim dari masyarakat. Pelayanan publik didistribusikan secara berbeda oleh pemberi layanan berdasarkan empat sebab. Pertama, sebagian masyarakat menuntut birokrasi untuk dapat merespon dan mengerti kondisi mereka dalam upaya mendapatkan pelayanan. Kedua, pemberi layanan menginginkan adanya peningkatan dalam hidup masyarakat penerima layanan. Ketiga, pemberi layanan membutuhkan adanya pembedaan terhadap masyarakat penerima layanan. Keempat, pembedaan terhadap masyarakat membantu pemberi layanan dalam mengatur beban kerja mereka.

c) Mengatur masyarakat dan situasi kerja

Birokrat level bawah mengatur masyarakat dan mengatur situasi kerja dengan cara, yaitu sebagai berikut:

- Pemberi layanan berinteraksi dengan masyarakat dengan cara memperkuat peran mereka dan membatasi interaksi mereka dengan masyarakat;
- Interaksi antar pengguna layanan dibatasi. Birokrasi pelayanan disusun sedemikian rupa agar pengguna layanan tidak mengetahui kondisi

pengguna layanan yang lain. Perlakuan ini mengakibatkan pengguna layanan berpikir bahwa yang bertanggung jawab atas diri mereka adalah diri mereka sendiri;

- Pelayanan yang diberikan oleh pemberi layanan diberikan dengan ramah kepada pengguna layanan. Hal ini mereka lakukan untuk membentuk opini pengguna layanan bahwa pelayanan yang mereka berikan berkualitas;

- Pengguna layanan berperan aktif dalam mendapatkan pelayanan;
- Interaksi dengan pengguna layanan didesain secara berjenjang, sehingga pemberi layanan dapat mengontrol tindakan, waktu, dan langkah yang diambil;

- Ketika mengontrol masyarakat pengguna layanan dihadapkan pada situasi yang sulit, interaksi antara pemberi dan penerima layanan dilakukan dengan mekanisme kontrol rutin. Beberapa pemberi layanan tidak dapat bergantung sepenuhnya pada sistem yang ada dalam mengontrol masyarakat pengguna layanan, oleh karena itu mereka menyusun sebuah agenda rutin yang bertujuan agar pengguna layanan secara inisiatif mempersiapkan diri mereka sebelum mendapatkan layanan; dan

- Pemberi layanan menciptakan sanksi untuk memberikan hukuman atas tindakan yang tidak mematuhi peraturan yang disusun oleh pemberi layanan.

d) Mempengaruhi mentalitas klien

Birokrat level bawah mempengaruhi mentalitas klien dengan cara, pertama mereka mengubah tujuan agar sesuai dengan kemampuan yang dimiliki. Kedua, mereka memberikan pelayanan yang minimal kepada masyarakat, hal tersebut mereka lakukan karena mereka tidak bisa memberikan pelayanan yang berkualitas kepada semua masyarakat pengguna layanan sesuai dengan standar yang telah ditentukan.

Mencermati definisi dari *Dikresi* diatas bahwa dalam organisasi jaringan dalam melakukan pertukaran sumber daya setidaknya memiliki beberapa inovasi serta kebebasan mengambil keputusan pada saat proses terjadinya pertukaran sumber daya dengan memperhatikan *The Rule of Game* yang ada. Konsep Rule of the game ini lahir sebagai konsekuensi interaksi antar aktor yang terjadi dalam suatu jaringan kebijakan yang membentuk kebiasaan, norma atau aturan yang disepakati bersama baik sifatnya formal maupun non-formal

c. Strategi

Strategi memiliki banyak sekali definisi dalam perkembangannya sebagai sebuah konsep. Strategi sendiri berasal dari bahasa Yunani yakni *strategia*, yang memiliki arti kepemimpinan dalam ketentaraan. Dalam perkembangannya, definisi konsep strategi semakin banyak dan selalu berkembang dari tahun ke tahun. Hal tersebut dapat diperhatikan dari beberapa konsep berbeda mengenai strategi berikut ini : Thompson dan Strickland (2001) : Strategi terdiri atas kombinasi dari pergerakan kompetitif

dan pendekatan bisnis yang digunakan manajer untuk memuaskan pelanggan, berhasil dalam bersaing, dan mencapai tujuan-tujuan organisasi. Henderson (1989) : Strategi adalah pencarian yang dilakukan secara hati-hati untuk perencanaan aksi yang akan mengembangkan keunggulan bersaing perusahaan dan juga menyatukannya. Bagi setiap perusahaan, pencarian tersebut adalah suatu proses berulang yang dimulai dengan pengakuan terkait dimana anda sekarang, dan apa yang anda punya sekarang. 12 13 Nugroho (2010) : Strategi yang berasal dari istilah militer, strategis, pada dasarnya berarti mengalahkan lawan, strategi pada dasarnya merupakan rancangan bagaimana “menang”. Niven (2002) : Strategi adalah tentang memilih suatu set aktivitas yang berbeda dari rival anda, sebuah pengejaran yang mana akan mengarahkan pada sebuah posisi yang unik dan bernilai di pasar. Rivai dan Darsono (2015) : Strategi ialah cara dan alat yang digunakan untuk mencapai tujuan akhir (sasaran atau objektif). Strategi harus mampu membuat semua bagian dari suatu organisasi yang luas menjadi satu, terpadu untuk mencapai tujuan akhir (sasaran/objektif); ini adalah masalah kegiatan operasi organisasi. Gamble, Thompson, dan Peteraf (2013) : Strategi adalah serangkaian pergerakan kompetitif dan pendekatan bisnis untuk menggerakkan perusahaan pada arah yang dikehendaki, memancangkan posisi pada pasar, memikat konsumen, dan mencapai target finansial serta kinerja pasar.

Dalam organisasi publik Suatu strategi yang baik akan membantu organisasi dalam mengalokasikan sumber daya yang dimiliki dalam bentuk

unique berbasis kompetensi internal serta kemampuan mengantisipasi lingkungan. Menurut Anthony, Parrewe dan Kacmar (1999) strategi dapat didefinisikan sebagai formulasi misi dan tujuan organisasi, termasuk di dalamnya adalah rencana aksi (action plans) untuk mencapai tujuan tersebut dengan secara eksplisit mempertimbangkan kondisi persaingan dan pengaruh-pengaruh kekuatan di luar organisasi yang secara langsung atau tidak berpengaruh terhadap kelangsungan organisasi (Nainggolan, 2008).

d. Relatif Power Potential (Kemampuan Potensi Relatif)

Rhodes (2007) menjelaskan bahwa salah satu kunci dari penerapan *Social Exchange Theory* adalah Relatif Power Potential. Dimana hal ini dapat dilihat dari hasil dari sumber-sumber daya yang dimiliki oleh organisasi, aturan main dalam proses pertukaran sumber daya antar organisasi, terakhir adalah bagaimana proses pertukaran sumber daya yang ada dalam organisasi.

F. JARINGAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

1. Konsep Jaringan Kebijakan Publik

A. Perkembangan Studi Kebijakan Publik

Istilah kebijakan diterjemahkan dari kata *policy*. Menurut Parsons dalam bukunya yang berjudul *Public Policy: Pengantar Teory dan Praktek Analisis Kebijakan* mengatakan bahwa “Kebijakan Publik” berhubungan dengan bidang-bidang seperti Kepentingan Publik, Opini Publik, barang-

barang Publik, hukum publik, sektor publik, kesehatan publik, transportasi publik, dan Pendidikan publik.

Kebijakan publik juga biasanya juga dikaitkan dengan keputusan pemerintah karena pemerintahlah yang mempunyai wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat, dan bertanggungjawab melayani kepentingan umum. Dalam perkembangannya, studi kebijakan ditandai dengan beberapa karya tulis yang telah dipublikasikan oleh para pakar kebijakan publik. Titik awal untuk studi kebijakan antara lain melalui karya dari Laswell (1951,1970,1971). Simon (1947), Laswell (1959), Eaton,Lindblom (1968),Almond dan Powell (1966), Deuth (1963) dan Vickers (1965). Laswell menjelaskan bahwa istilah “kebijakan” dipakai untuk menunjukkan perlunya penjelasan tujuan- tujuan sosial yang harus diberikan oleh bidang keilmuan (Parsons, 2005: 28).

Pada tahun 1970 melalui artikelnya, Laswell memperkenalkan ilmu kebijakan dalam edisi pertama jurnal *Policy Sciences*. Laswell memperkenalkan ide tentang pengetahuan proses kebijakan, dan menyatakan bahwa pandangan ilmu kebijakan mengandung ciri khas, yakni berorientasi pada persoalan (problem oriented). Fokus pada problem berarti bahwa kajiannya harus multidisipliner dan melibatkan sintesis dari berbagai ide dan teknik penelitian. Ilmuwan kebijakan harus menciptakan kreativitas dalam menganalisis persoalan.

Selanjutnya, perkembangan studi kebijakan terjadi pada periode 1960-an. Dua karya awal yang mengekspresikan sudut pandang yang berbeda mengenai rasionalitas dari pembuatan kebijakan. Mereka adalah Lindblom (1968) dan Dror (1968). Teks-teks lainnya yang juga dipublikasikan pada tahun yang sama antara lain Bauer dan Gergen (eds) dan Ranney (ed). Setelah itu, pada periode 1970-an pendekatan kebijakan muncul dalam bentuk buku-buku ajar (textbooks). Beberapa buku yang muncul diantaranya karya Jones (1970), Dye (1972), Anderson (1975) dan Jenkis (1978). Studi krisis misil Kuba karya Graham Allison pada tahun 1971 yang menempati posisi istimewa terhadap perkembangan studi kebijakan pada periode ini. Periode ini juga berbagai buku muncul yang diterbitkan dengan tujuan mempromosikan pentingnya penerapan ilmu politik pada masalah kebijakan.

Kemudian, pada periode 1980-an merupakan lanjutan dari perkembangan periode sebelumnya, yang ditandai dengan berkembang pesatnya buku-buku ajar pendekatan kebijakan. Buku-buku tersebut terlalu banyak untuk disebutkan, tetapi diantara buku yang sering dijadikan rujukan ialah buku karya Burch dan Wood (1983), Peters (1982), Hogwood dan Gunn (1984), Ham dan Hill (1984), Hill dan Bramley (1986), Jordan dan Richardson (1987) serta Richardson dan Jordan (1979/1985). Inilah beberapa periode perkembangan studi kebijakan publik yang telah dideskripsikan oleh Parsons (2005:28-29) yang terus mengalami perkembangan secara cepat dengan ditandai beberapa karya tulis dari

berbagai hasil penelitian, serta penerbitan buku-buku mengenai studi kebijakan publik.

B. Definisi Kebijakan Publik

Studi sistemik kebijakan public merupakan disiplin terakhir yang dimulai sejak awal abad XIX setelah sejarah Panjang tentang studi politik (Tahili,2017). Dalam tulisan Tahili (2017) dijelaskan bahwa Daniel McCool menegaskan bahwa studi kebijakan public modern dimulai pada tahun 1922, ketika seorang ahli ilmu politik Charles Merriam berusaha mencari kaitan antara teori dan praktik dalam ilmu politik untuk memahami aktivitas pemerintah yang sebenarnya. Tetapi McCool juga memberikan catatan bahwa "*The study of public polici did not suddeny spring into existence in the 1950s and 1960s*". Bahwa studi ini tentang kebijakan public mengalami masa perkembangannya pada tahun 1950an hingga 1960an (Birkland,2011). Dijelaskan juga bahwa dalam literatur klasik yang ditemukan dalam studi kebijakan bermula dari karya Harold Lasswell yang berusaha mengembangkan perbedaan ilmu kebijakan. Disebabkan oleh studi politik raltif baru kala itu, banyak para ahli ilmu kebijakan berusaha mendalami ilmu ini pada dua puluh tahun terakhir atau lebih. Perdebatan terjadi hanya untuk berusaha kesepahaman apakah terdapat satu prinsip mendasar yang dapat dijadikan dasar studi dan pemahaman tentang bagaimana proses kebijakan public (Howlett dan Ramesh,1993).

Lebih jauh dalam tulisan Tahili (2017) bahwa kebijakan public merupakan sebuah paradigma, maka kita berbicara tentang dinamika

kebijakan sebagai sebuah pemikiran tentang paradigma kebijakan sebagai salah satu konstruk yang bersumber dari pola pikir dan kajian yang berakhir pada isi kebijakan itu sendiri dan masa waktu implementasinya (Birkland,2011). Sebagai sebuah kajian studi, maka penting untuk mendefinisikan kebijakan public berdasarkan ide dan gagasan utama sehingga menjadi dasar pertimbangan dalam menjelaskan kebijakan public itu sendiri (Tahili,2017). Untuk lebih mudah memahami kebijakan public maka perlu membatasi konsep kebijakan itu berdasarkan peran masing-masing dalam penyusunan kebijakan dan organisasi dimana mereka bekerja. Beberapa definisi kebijakan public yang dikemukakan dari beberapa ahli sebagaimana yang telah dirangkum Birkland (2011) yaitu 1). Kebijakan public berkaitan dengan tindakan pemerintah dan kepentingan untuk menetapkan tindakan yang diperlukan (Cochran, *et.al.*, 1999). 2). Kebijakan public yaitu *outcome* yang dicapai melalui kegiatan pemerintah dengan prinsip siapa mendapat apa (Cochran, *et.al.*, 1999). 3). Kebijakan public adalah apapun yang dilakukan atau tidak dilakukan pemerintah (Dye, 1998). 4). Kebijakan public adalah terdiri atas keputusan politik untuk diimplementasikan dalam bentuk program untuk mencapai tujuan dalam kehidupan social (Cochran & Eloise,1995). 5). Kebijakan public secara sederhana adalah sejumlah kegiatan pemerintah apakah ditangani langsung atau dilaksanakan oleh Lembaga tertentu yang dipandang memiliki pengaruh langsung kepada kehidupan warga negara (Peters & Pierre,2006).

Sementara itu menurut James E. Anderson dalam Islamy (2009: 17) *“a purposive course of action followed by an actor or set actors in dealing with a problem or matter of concern”* (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu). Apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuannya (obyektifnya) dan kebijakan negara itu harus meliputi semua “tindakan” pemerintah. Jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Sementara itu menurut Misalnya Thomas R Dye dalam bukunya *Understanding Public Policy* (2011:3) *“public policy is what ever government choose todo or not todo”*. Kebijakan public merupakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Sementara Lasswell dan Kaplan yang melihat kebijakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan, menyebut kebijakan sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai dan praktek (a projected program of goals, value sand practices (Abidin,2002 : 20).

George C. Edward III dan Ira Sharkansky memiliki pendapat yang hampir sama dengan Thomas R. Dye mengenai kebijakan publik, yaitu *“...iswhat government say to do or not to do, it is goals or purposesofgovernment programe”* (adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, kebijakan public itu berupa sasaran atau tujuan program pemerintah). Namun dikatakan

bahwa kebijakan publik itu dapat ditetapkan secara jelas dalam peraturan-peraturan perundang-undangan atau dalam bentuk pidato-pidato pejabat teras pemerintah ataupun berupa program-program dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah (Islamy, 2009: 18).

2. Implementasi Kebijakan dalam Perspektif Jaringan Kebijakan

1. Pengertian Implementasi kebijakan

Dalam Parsons (2001) menjelaskan bahwa Implementasi menurut Jenkins (1978,203) adalah bagaimana perubahan terjadi, bagaimana kemungkinan perubahan bisa dimunculkan. Ia juga merupakan studi tentang mikrostruktur dari kehidupan politik. Bagaimana organisasi diluar dan didalam sistem politik menjalankan urusan mereka dan berinteraksi satu sama lain; apa motivasi-motivasi mereka bertindak seperti itu, dan apa motivasi lain yang mungkin membuat mereka bertindak secara berbeda. Pandangan Jenkins ini, melihat bagaimana para aktor, dalam hal ini aktor antar-organisasi baik itu dari pemerintah maupun non-pemerintah berinteraksi satu sama lain, serta motivasi mereka, untuk melaksanakan kebijakan yang telah dirumuskan. Dalam pelaksanaan implementasi kebijakan tidak hanya pemerintah sebagai aktor tunggal, namun bagaimana pemerintah mampu membangun jalinan interaksi antar-organisasi lain. Hal ini juga sesuai dengan pandangan tata kelola pemerintahan yang baik (good governance), adanya pelibatan swasta, civil society, dan pemerintah itu sendiri dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Sementara itu pula disebutkan bahwa Implementasi kebijakan

merupakan salah satu tahapan dalam siklus kebijakan publik. Setelah perumusan kebijakan selesai, maka tahap selanjutnya ialah bagaimana melaksanakan kebijakan itu dengan baik, tepat sasaran, dengan menggunakan sumberdaya yang efisien dan efektif untuk tercapai suatu kebijakan yang telah dirumuskan. Tahapan implementasi ini menjadi perhatian dari policy maker, karena kebanyakan suatu kebijakan gagal dalam tahap implementasi. Pada formulasi dapat berjalan dengan baik, namun belum tentu hal yang sama juga terjadi pada tahap implementasinya. Berbagai faktor mungkin dapat mempengaruhi kinerja implementasi. Misalnya Rondinelli dan Cheema (1983: 28) mengidentifikasi empat faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan, antara lain : (a) Kondisi lingkungan (environmental conditions), (b) Hubungan intra-organisasi (inter-organizational relationship), (c) Sumberdaya (resources), dan (d) Karakter institusi implementor (characteristic implementing agencies).

Definisi implementasi telah banyak diartikan oleh para ahli. Diantara para ahli tersebut, misalnya Van Meter dan Horn (1974), memberikan pengertian implementasi, yaitu: policy implementation encompasses those actions by public or private individuals (or group) that are directed at achievement of objectives set forth in prior policy decisions (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012:20). Artinya, Van Meter dan Horn melihat implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk

mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Sementara itu, Grindle (Winarno, 2012:149) juga memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (linkage) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah.

2.)Aktor Implementasi Kebijakan

Dalam tahapan implementasi, terdapat berbagai aktor yang terlibat. Keberadaan aktor ini sangat menentukan keberhasilan implementasi dari pemerintah, karena merupakan pelaksana dari kebijakan yang telah diputuskan. Aktor implementasi kebijakan berasal dari kalangan pemerintah maupun masyarakat. Lester dan Stewart (2000 : 105-108) mengemukakan aktor implementasi kebijakan terdiri dari kalangan birokrasi, legislatif, lembaga peradilan, kelompok-kelompok penekan dan organisasi-organisasi komunitas.

1. Birokrasi
2. Lembaga Legislatif
3. Lembaga Peradilan
4. Kelompok-kelompok Penekan
5. Organisasi – Organisasi Masyarakat

C. Jaringan Implementasi Kebijakan

Mengutip dari Novayanti (2020) bahwa definisi jaringan implementasi kebijakan tidak terlepas dari definisi jaringan kebijakan yang telah dikemukakan pada awal bab tinjauan pustaka ini. Jaringan implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai suatu tindakan interaksi aktor yang mengakomodir seluruh kepentingan aktor atau kelompok yang terlibat dalam tahapan implementasi untuk mencapai suatu tujuan dari kebijakan publik.

Implementasi menjadi perhatian penting bagi decision maker. Terdapat beberapa kelompok stakeholders yang terlibat dalam implementasi kebijakan, yaitu: institusi-institusi publik (parlemen, peradilan, birokrasi, organisasi kemasyarakatan, dan LSM), dan kelompok sasaran, dan masing-masing mempunyai peran tertentu dalam implementasi kebijakan (Mustopadidjaja, 2003:38). Keterlibatan stakeholders dalam proses pelaksanaan kebijakan publik perlu dikembangkan. Bukan saja karena "partisipasi" merupakan bagian dari kehidupan demokrasi, yang merupakan landasan dari prinsip good governance, akan tetapi keberadaan stakeholders menjadi kunci bagi suksesnya implementasi kebijakan.

Akan keliru apabila dalam implementasi kebijakan mengabaikan organisasi dan perannya dalam implementasi kebijakan. Seperti yang dikatakan oleh Elmore (1978) dalam (Menzal, 1987:7) sebagian besar para intelektual tidak memberikan perhatian pada organisasi sebagai kebijakan. Sangat penting untuk menganalisis implementasi, dengan memahami

bagaimana organisasi bisa bekerja dan bagaimana kebijakan dibentuk dalam proses implementasi. Organisasi menjadi kendaraan utama dalam implementasi kebijakan.

Pendapat yang sama juga dijelaskan oleh O'Toole (2012:292-293) dalam tulisannya mengenai "Interorganizational Relations in Implementation" mengatakan bahwa hubungan antar-organisasi sangat mempengaruhi kesuksesan implementasi. Dalam tahapan implementasi juga membutuhkan adanya kerjasama dan koordinasi beberapa organisasi atau bagian dari organisasi.

Dari pendapat kedua pakar tersebut, sangat jelas bahwa implementasi kebijakan tidak bisa berjalan dengan baik tanpa adanya kerjasama antar-organisasi. Oleh karena itu, dibutuhkan adanya hubungan atau interaksi antar-organisasi untuk menghasilkan program atau kebijakan yang optimal sesuai dengan tujuan dari kebijakan. Dari literatur implementasi yang tersedia, kebanyakan menjelaskan tentang sifat-sifat internal dari organisasi dari pada tentang hubungan dengan lingkungan dimana fungsinya (eksternal), sehingga mengabaikan masalah eksternal, Menzel (1987:7-8) menjelaskan masalah eksternal itu sendiri.

Konsep jaringan kebijakan pada awalnya dipengaruhi oleh teori interorganisasional yang menekankan bahwa aktor bergantung pada satu sama lain, karena mereka membutuhkan sumber daya masing-masing untuk mencapai suatu tujuan (Adam, dan Kriesi, 2007:129). Pendekatan jaringan antar-organisasi dalam implementasi kebijakan menjelaskan dua

hubungan yang terjadi diantara para aktor, yaitu hubungan ketergantungan sumber daya dan hubungan ketergantungan struktural (Menzel, 1987). Pada hubungan ketergantungan struktural memiliki ide sentral bahwa organisasi merupakan bagian dari jaringan antar-organisasi yang memiliki pengaruh (legal, konstitusional dan lain-lain) dan bersifat mengikat secara bersama-sama.

G. Kebijakan Diversifikasi Pangan

Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan mendefinisikan pangan lokal sebagai makanan yang dikonsumsi oleh masyarakat setempat sesuai dengan potensi dan kearifan lokal. Oleh karena itu, setiap wilayah memiliki jenis pangan lokal yang memiliki karakteristik yang berbeda yang disesuaikan dengan nilai-nilai sosial, selera dan budaya di wilayah tersebut. Pangan lokal merupakan bentuk kekayaan budaya kuliner Indonesia. Keanekaragamannya yang terbentuk atas dasar ketersediaan bahan baku dan kebutuhan lokal, menjadikannya memiliki tingkat kesesuaian yang tinggi dengan kebutuhan masyarakat akan energi bagi tubuhnya. Selain itu pemanfaatan berbagai pangan lokal akan berdampak baik bagi stabilitas pangan suatu daerah (Suismono & Hidayah, 2011). Diversifikasi konsumsi pangan secara sederhana dapat dikatakan sebagai upaya peningkatan keanekaragaman konsumsi pangan ke arah yang sesuai prinsip atau kaidah gizi seimbang sehingga kualitas pangan menjadi semakin baik (Hardono, 2014). Tubuh manusia membutuhkan asupan makanan yang beragam karena tidak ada satu jenis

makanan yang memiliki zat gizi yang lengkap. Manusia membutuhkan lebih dari 40 (empat puluh) jenis zat gizi yang terdapat pada berbagai jenis makanan untuk dapat hidup sehat, aktif dan produktif tubuh.

Diversifikasi konsumsi pangan dapat diukur dengan skor Pola Pangan Harapan (PPH). Skor PPH dihitung berdasarkan sembilan kelompok pangan, yaitu padi-padian, umbi-umbian, pangan hewani, minyak dan lemak, buah/biji berminyak, aneka kacang, gula, sayur dan buah, dan lain-lain. Semakin tinggi skor PPH menunjukkan bahwa pola konsumsi pangan semakin beragam, bergizi, dan seimbang. Skor maksimal PPH yaitu 100, artinya semakin mendekati angka 100 maka pola konsumsi telah terdiversifikasi dengan baik. Skor PPH nasional menunjukkan bahwa pola konsumsi pangan masyarakat masih belum ideal dan belum terdiversifikasi dengan baik. Hal ini terlihat dengan Skor PPH yang fluktuatif cenderung menurun pada tahun 2009 sampai dengan 2013 yaitu 75,7; 85,7; 85,60; 83,50; 781,40 (Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian, 2014). Data menunjukkan bahwa pola konsumsi masih didominasi oleh kelompok pangan padi-padian (beras), sedangkan kelompok umbi-umbian, pangan hewani, sayur dan buah-buahan masih jauh dari ideal. Terkait dengan pangan lokal, skor PPH yang relatif masih rendah bukan berarti masyarakat tidak mengonsumsi pangan lokal. Mereka sudah mengonsumsi tetapi masih dalam porsi relatif sedikit dan tidak rutin, sehingga belum mampu mensubstitusi konsumsi pangan pokok utamanya, yaitu beras. Pangan lokal sumber karbohidrat, seperti ubi kayu dan jagung, lebih banyak

disajikan dalam bentuk kudapan atau pangan selingan (Handono, 2014). Masyarakat akan mengalihkan konsumsi beras ke pangan lokal ketika harga beras naik dan kurang terjangkau. Namun demikian, mereka akan kembali mengkonsumsi beras sebagai pangan pokok saat harga beras terjangkau.

Pola diversifikasi konsumsi pangan di tingkat rumah tangga berbeda-beda antar wilayah. Menurut Handono (2014) diversifikasi konsumsi pangan dipengaruhi oleh preferensi konsumsi anggota rumah tangga, faktor pendapatan, ketersediaan pangan alternatif, pengetahuan tentang pangan yang sehat dan berkualitas, dan faktor budaya. Selain itu diversifikasi pangan juga dipengaruhi oleh faktor pendidikan ibu rumah tangga. Menurut Handono (2014), terdapat faktor yang mendorong diversifikasi antara lain: (1) potensi lahan subur masih banyak; (2) masih tersedia lahan kering dan marginal; (3) produksi pangan lokal meningkat; (4) harga pangan cenderung meningkat; (5) ragam jenis pangan lokal banyak; dan (6) adanya ragam pengolahan pangan lokal spesifik wilayah. Menurut Handono (2014), beberapa hambatan terkait dengan diversifikasi pangan antara lain: (1) konversi lahan sawah subur relatif tinggi; (2) infrastruktur pertanian dan pendukung terbatas; (3) peran Pulau Jawa sebagai produsen pangan lokal berkurang; (4) kenaikan harga pangan tidak memberi insentif produksi bagi petani; (5) teknologi pengolahan pangan lokal terbatas; (6) preferensi pangan lokal terbatas; (7) penerapan kebijakan pengembangan konsumsi pangan lokal lemah; (8) kebijakan pengembangan produksi dan industri

pangan lokal masih lemah; (9) penguasaan keterampilan penerapan teknologi pengolahan pada industri rumah tangga masih rendah; (10) adanya persepsi inferior terhadap pangan lokal di sebagian masyarakat; (11) belum berkembangnya pasar pangan lokal secara nasional; (12) budidaya sagu dan umbi lainnya belum berkembang; (13) Otonomi daerah (OTDA) tidak menciptakan kreasi pengembangan kebijakan pangan lokal; dan (14) promosi pangan lokal masih terbatas.

Beberapa karakter yang seharusnya dimiliki oleh pangan pengganti beras, menurut Irawan et al. (1999) adalah sebagai berikut:

- a. memiliki kandungan energi dan protein yang cukup tinggi sehingga apabila harga bahan pangan tersebut dihitung dalam kalori atau harga protein nabati, maka perbedaannya tidak terlalu jauh dengan harga energi atau harga protein nabati yang berasal dari beras;
- b. memiliki peluang yang besar untuk dikonsumsi dalam kuantitas yang relatif tinggi sehingga apabila terjadi penggantian konsumsi beras dengan bahan tersebut maka pengurangan kuantitas kalori dan protein nabati yang berasal dari beras dapat dipenuhi dari bahan pangan alternatif yang dikonsumsi;
- c. bahan baku untuk pembuatan bahan pangan alternatif cukup tersedia di daerah sekitarnya;
- d. dari segi selera, bahan pangan alternatif memiliki peluang cukup besar untuk dikonsumsi secara luas oleh rumah tangga konsumen.

1.) kebijakan dan program ketahanan pangan

Pembangunan di bidang pangan dan gizi sangat diperlukan untuk tercapainya sumber daya manusia Indonesia yang berkualitas dan berdaya saing tinggi. Berikut beberapa kebijakan dan Program terkait peningkatan kualitas pemanfaatan pangan :

- a. Program Diversifikasi/Penganekaragaman Pangan. Selain penyediaan pangan yang cukup kuantitasnya, kualitas konsumsi pangan yang beragam, bergizi, seimbang dan aman (B2SA) diperlukan agar kebutuhan zat gizi dapat terpenuhi dengan baik. Upaya percepatan penganekaragaman konsumsi pangan terus digalakkan untuk mencapai target skor PPH sebesar 92,5 pada tahun 2019 (Perpres No. 2 Tahun 2015 tentang RPJMN 2015 – 2019). Program percepatan penganekaragaman konsumsi pangan salah satunya ditempuh melalui optimalisasi pemanfaatan sumberdaya pangan lokal. Kebijakan percepatan penganekaragaman konsumsi pangan berbasis sumberdaya pangan lokal tertuang dalam Perpres No. 22 tahun 2009 dan ditindaklanjuti dengan Permentan No. 43 Tahun 2009 tentang Gerakan Percepatan Penganekaragaman Pangan Konsumsi Pangan Berbasis Sumberdaya Pangan Lokal. Kualitas konsumsi pangan juga ditentukan dari keamanan pangan yang dikonsumsi oleh individu. Untuk itu, Badan POM menginisiasi pengembangan model desa Pangan Aman (desa PAMAN) melalui program Gerakan Keamanan Pangan Desa (GKPD)

untuk dapat direplikasi oleh desa/kelurahan di kabupaten/kota lainnya secara swadaya melalui program dan anggaran masing-masing (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah dan Anggaran Pendapatan Belanja Desa). Program ini merupakan program pemberdayaan masyarakat di bidang keamanan pangan yang mencakup rumah tangga dan pos pelayanan terpadu (posyandu). Kegiatan ini dilakukan oleh Kader Keamanan Pangan Desa (KKPD) yang berasal dari kelembagaan desa atau kader pendamping desa, seperti ibu PKK, karang taruna, guru, Pemuda Sarjana Penggerak Pembangunan Perdesaan (PSP3), dll. Para KKPD tersebut akan membina komunitasnya agar mampu menjadi konsumen dan produsen cerdas yang secara mandiri mampu memilih, menyiapkan/mengolah dan menyajikan pangan yang aman.

- b. Pengembangan Desa PAMAN ini diharapkan dapat menghasilkan \pm 7.500 Kader Keamanan Pangan Desa yang diharapkan dapat membimbing dan mengedukasi komunitas desa sebanyak \pm 15.000 masyarakat desa, termasuk usaha pangan yang ada di desa seperti Industri Rumah Tangga Pangan (IRTP), Pedagang Kreatif Lapangan (PKL), koperasi dan ritel pangan desa, termasuk pasar desa. Untuk mencegah dan mengatasi penyakit infeksi terdapat beberapa program untuk meningkatkan pelayanan kesehatan dengan peningkatan layanan kesehatan melalui program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) dan peningkatan sanitasi melalui Pola Hidup Bersih dan Sehat (PHBS) dan Sanitasi Total Berbasis Masyarakat (STBM).

- c. Adanya JKN meningkatkan kunjungan masyarakat ke fasilitas kesehatan secara signifikan, dimana hal ini seharusnya dapat meningkatkan angka pengobatan yang berhubungan langsung dengan status gizi. Sementara itu, untuk meningkatkan sanitasi terdapat berbagai kebijakan yang telah dilakukan, diantaranya adalah edukasi kepada masyarakat terkait 10 pesan PHBS yang berisi tentang anjuran untuk menerapkan hidup bersih dan sehat, termasuk buang air besar di jamban, mencuci tangan serta tidak merokok di dalam rumah. Upaya lainnya untuk meningkatkan sanitasi adalah program STBM yang merupakan pendekatan untuk merubah perilaku higiene dan sanitasi melalui pemberdayaan masyarakat dengan metode pemicuan. Pendekatan ini membutuhkan adanya dukungan dari program lainnya untuk mengadakan sarana dan prasarana sanitasi.
- d. Peningkatan pelayanan kesehatan melalui peningkatan jumlah dan distribusi tenaga kesehatan serta fasilitas kesehatan yang memenuhi standar pelayanan minimal. Peningkatan infrastruktur kesehatan salah satunya dengan pelaksanaan pembangunan Puskesmas Perbatasan dan Tertinggal. Kegiatan tersebut berupa pemenuhan sarana, prasarana dan alat kesehatan di daerah perbatasan dan tertinggal. Pada tahun 2018 dilakukan di 257 puskesmas daerah tertinggal dan 7 puskesmas perbatasan.
- e. Selain itu dalam rangka mengintegrasikan dan menyelaraskan perencanaan pangan dan gizi secara multisektor dalam skala nasional

dan daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) mengkoordinasi penyusunan Rencana Aksi Pangan dan Gizi (RAN-PG) di Pusat dan Daerah. RAN-PG Tahun 2015-2019 menggunakan pendekatan multisektor yang melibatkan 20 Kementerian/Lembaga dan 3 Kementerian Koordinator dan dalam pelaksanaannya menggunakan 5 pilar; yaitu: 1) Perbaikan gizi masyarakat; 2) Peningkatan aksesibilitas pangan yang beragam; 3) Peningkatan pengawasan mutu dan keamanan pangan; 4) Peningkatan perilaku hidup bersih dan sehat; serta 5) Kelembagaan.

2.) Strategi untuk ketahanan pangan

Tabel 2.2 strategi untuk ketahanan pangan berkelanjutan

BIDANG	KEBIJAKAN STRATEGIS
a. Ketersediaan pangan	a. Peningkatan produksi pangan dalam negeri
	b. Penguatan cadangan pangan nasional
	c. Penguatan perdagangan pangan
	d. Penyediaan pangan berbasis pada potensi sumber daya local
b. keterjangkauan pangan	a. Efisiensi pemasaran pangan
	b. Penguatan system logistik pangan
	c. Stabilisasi pasokan dan harga pangan pokok dan pangan lainnya
	d. Pemberdayaan masyarakat dibidang pangan dan gizi
	e. Penanganan kerawanan pangan dan gizi
	f. Penyediaan bantuan pangan bagi masyarakat miskin dan masyarakat yang mengalami rawan pangan dan gizi
3. Pemanfaatan pangan	a. pengembangan pola konsumsi pangan beragam, bergizi seimbang dan aman
	b. Pengembangan jejaring dan informasi pangan dan gizi
	c. Peningkatan pengawasan keamanan pangan
4. Perbaikan gizi masyarakat	d. Perbaikan pola konsumsi pangan perseorangan dan masyarakat yang beragam, bergizi seimbang, dan aman
	e. Perbaikan atau pengayaan gizi pangan tertentu
	f. Penguatan pelaksanaan dan pengawasan regulasi dna standar gizi
	g. Penetapan persyaratan khusus mengenai komposisi pangan untuk meningkatkan kandungan gizi pangan olahan tertentu yang diperdagangkan
	h. Perbaikan gizi bagi ibu hamil, ibu menyusui, bayi, balita, remaja, dan kelompok rawan gizi lainnya
	i. Penguatan system surveilan pangan dan gizi
	j. Penguatan program gizi lintas sektor melalui program sensitif gizi
5. Penguatan kelembagaan pangan dan gizi	a. Penguatan kelembagaan pangan dan gizi tingkat nasional yang telah ada
	b. Penguatan peran kelembagaan pangan dan gizi daerah provinsi dan Kabupaten/kota yang telah ada
	c. Penguatan fungsi Dewan Ketahanan Pangan, dan Dewan Ketahanan Pangan Provinsi dan Kabupaten/Kota yang telah ada
	d. Pengembangan kemitraan antar berbagai Pemangku Kepentingan dalam pembangunan pangan dan gizi berkelanjutan

Sumber : Indeks Ketahanan Pangan Nasional 2018

3.) **Strategi Ketersediaan Pangan**

Ketersediaan pangan merupakan subsistem pertama dari tiga subsistem dalam sistem ketahanan pangan dan pangkal dari upaya menwujudkan kemandirian dan kedaulatan pangan. Modal utama dalam mewujudkan ketersediaan pangan adalah kekayaan sumber daya yang beragam, ketersediaan teknologi, dan pengembangan kemitraan strategis dengan berbagai komponen pemangku kepentingan. Empat strategi yang diajukan dalam membangun ketersediaan pangan adalah sebagai berikut.

Pertama, membangun penyediaan pangan berasal dari produksi domestik dan cadangan pangan nasional. Bila dari kedua sumber pangan tersebut tidak dapat memenuhi atau mencukupi kebutuhan, pangan dapat diimpor dengan jumlah sesuai kebutuhan (UU Pangan pasal 14 dan 15). Untuk itu perlu upaya: (a) meningkatkan produksi pangan penting secara ekonomi, sosial, dan politik dengan menggunakan sumber daya domestik secara optimal; (b) membangun cadangan pangan pokok pemerintah pusat dan daerah serta masyarakat yang kuat; dan (c) bila diperlukan, menetapkan kebijakan impor pangan yang dirancang secara cermat untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat, namun tidak berdampak negatif terhadap agribisnis pangan domestik.

Kedua, untuk memberdayakan usaha pangan skala kecil yang menjadi ciri dominan pada ekonomi pertanian Indonesia, perlu dilakukan: (a) menyelaraskan atau mengintegrasikan aktivitas usaha pangan skala kecil ke dalam rantai pasok pangan (food supply chain) dan (b) upaya

menghimpun usahatani skala kecil sehingga mencapai skala ekonomi dengan menerapkan rekayasa sosial-ekonomi seperti corporate farming atau contract farming dalam satu luasan skala tertentu, seperti telah disebutkan sebelumnya.

Ketiga, mempercepat diseminasi teknologi dan meningkatkan kapasitas petani dalam mengadopsi teknologi tepat-guna untuk peningkatan produktivitas tanaman dan efisiensi usaha. Salah satu langkah operasional yang dapat dilakukan adalah meningkatkan kapasitas penyuluh dan petani, baik dari aspek teknis maupun kapabilitas manajerial dalam mengelola usahatani.

Keempat, mempromosikan pengurangan kehilangan pangan melalui pemanfaatan teknologi penanganan, pengolahan, dan distribusi pangan. Peningkatan aksesibilitas petani secara fisik dan ekonomi terhadap teknologi pengolahan pangan tersebut mutlak diperlukan. Selain itu, perlu upaya untuk mengurangi pemborosan pangan melalui gerakan pengurangan pemborosan pangan secara sistematis dan masif ke berbagai lapisan masyarakat dengan pendekatan sosial budaya.

4.) Strategi Keterjangkauan Pangan

Subsistem keterjangkauan pangan terkait dengan aksesibilitas perseorangan terhadap pangan baik dari aspek fisik ataupun aspek ekonomi. Aspek fisik terkait dengan kualitas prasarana dan sarana transportasi, sistem distribusi dan logistik pangan, dan kebijakan pemasaran dan perdagangan pangan. Aspek ekonomi terkait dengan daya

beli perse-orangan dan rumah tangga yang dicerminkan oleh pendapatan dan sistem kekerabatan dalam mengatasi masalah pangan dalam suatu keluarga besar.

Dengan demikian, strategi keterjangkauan pangan meliputi: (1) memperkuat dan memfasilitasi pengembangan pemasaran dan perdagangan pangan yang efisien serta pengembangan pasar pangan di perdesaan; (2) menjaga stabilitas pasokan dan harga pangan pokok melalui pengelolaan cadangan pangan pokok pemerintah pusat dan daerah, dan memanfaatkan instrumen kebijakan perdagangan internasional pangan dengan mendahulukan pertimbangan kepentingan nasional namun juga selaras dengan kesepakatan internasional; (3) merevitalisasi sistem kelembagaan lumbung pangan masyarakat menjadi sistem cadangan pangan masyarakat yang dikelola dengan prinsip efisiensi ekonomi, namun tetap mempunyai fungsi sosial; dan (4) menyalurkan bantuan pangan ataupun pangan bersubsidi sesuai pola konsumsi pangan setempat bagi yang masyarakat miskin dan kekurangan pangan.

5.) Strategi Pemanfaatan Pangan

Kualitas pemanfaatan pangan dipengaruhi oleh daya beli, selera, pengetahuan dan kesadaran gizi masyarakat, dan ketersediaan pangan itu sendiri. Pemanfaatan pangan merupakan muara dari suatu sistem ketahanan pangan karena akan menentukan kualitas perseorangan untuk dapat hidup sehat, aktif dan produktif. Karena itu, strategi pemanfaatan pangan tidak kalah pentingnya dengan dua strategi sebelumnya dalam sistem

ketahanan pangan.

Strategi pemanfaatan pangan terdiri dari: (1) mempromosikan diversifikasi konsumsi pangan berdasarkan potensi sumber daya pangan lokal, keragaman makanan daerah, dan kearifan lokal, dengan acuan pola konsumsi pangan B2SA; (2) memperbaiki status gizi masyarakat melalui pengayaan atau fortifikasi untuk zat gizi tertentu pada pangan yang dikonsumsi sebagian besar masyarakat, seperti beras, minyak goreng, dan garam dan; (3) mengupayakan agar tercipta kemampuan untuk menjamin pangan yang diedarkan atau diperdagangkan kepada masyarakat mempunyai karakteristik aman, higienis, berkualitas, bergizi, dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan dan budaya masyarakat. Konsep ketahanan pangan menurut Undang-undang Nomor 7 tahun 1996 adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Berdasar konsep tersebut, maka terdapat beberapa prinsip yang terkait, baik langsung maupun tidak langsung terhadap ketahanan pangan (food security), yang harus diperhatikan (Sumardjo, 2006):

- a)** Rumah tangga sebagai unit perhatian terpenting pemenuhan kebutuhan pangan nasional maupun komunitas dan individu.
- b)** Kewajiban negara untuk menjamin hak atas pangan setiap warganya yang terhimpun dalam satuan masyarakat terkecil untuk mendapatkan pangan bagi keberlangsungan hidup.

- c) Ketersediaan pangan mencakup aspek ketercukupan jumlah pangan (food sufficiency) dan terjamin mutunya (food quality).
- d) Produksi pangan yang sangat menentukan jumlah pangan sebagai kegiatan atau proses menghasilkan, menyiapkan, mengolah, membuat, mengawetkan, mengemas, mengemas kembali dan atau mengubah bentuk pangan.
- e) Mutu pangan yang nilainya ditentukan atas dasar kriteria keamanan pangan, kandungan gizi dan standar perdagangan terhadap bahan makanan dan minuman.
- f) Keamanan pangan (food safety) adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan dan membahayakan keadaan manusia.
- g) Kemerataan pangan merupakan dimensi penting keadilan pangan bagi masyarakat yang ukurannya sangat ditentukan oleh derajat kemampuan negara dalam menjamin hak pangan warga negara melalui sistem distribusi produksi pangan yang dikembangkannya. Prinsip pemerataan pangan mengamankan sistem pangan nasional harus mampu menjamin hak pangan bagi setiap rumah tangga tanpa terkecuali.
- h) Keterjangkauan pangan mempresentasikan kesamaan derajat keleluasaan akses dan kontrol yang dimiliki oleh setiap rumah tangga dalam memenuhi hak pangan mereka. Prinsip ini merupakan salah

satu dimensi keadilan pangan yang penting untuk diperhatikan.

6.) **Ketersediaan Pangan**

Negara berkewajiban untuk menjamin ketersediaan pangan dalam jumlah yang cukup (selain terjamin mutunya) bagi setiap warga negara, karena pada dasarnya setiap warga negara berhak atas pangan bagi keberlangsungan hidupnya. Penyediaan pangan oleh negara harus diupayakan melalui produksi pangan dalam negeri, dimana produksi ini harus senantiasa meningkat dari tahun ke tahun seiring dengan pertumbuhan penduduk. perjalanan sektor pertanian di Indonesia semenjak 1967 sampai sekarang, secara umum mengalami lima fase: fase konsolidasi, fase tumbuh tinggi, fase dekonstruksi, fase krisis, fase transisi dan desentralisasi (Arifin, 2004).

- Pada fase konsolidasi 1967-1978, tanaman pangan tumbuh dengan 3,58 persen. Tiga kebijakan yang diterapkan pemerintah pada fase ini dalam membangun pertanian yaitu melalui intensifikasi, ekstensifikasi dan diversifikasi. **Intensifikasi** menunjuk pada penggunaan teknologi biologi dan kimia (pupuk, benih unggul, pestisida, dan hibrisida), serta teknologi mekanis (traktorisasi dan kombinasi manajemen air irigasi serta drainase). **Ekstensifikasi** adalah perluasan areal yang mengkonversi hutan tidak produktif menjadi areal persawahan dan pertanian. **Diversifikasi** adalah penganekaragaman usaha pertanian untuk menambah pendapatan rumah tangga petani, usaha tani terpadu peternakan, dan perikanan. Pada saat yang bersamaan pemerintah juga melakukan kebijakan:

1. Membangun sarana irigasi, jalan dan industri pendukung (semen, pupuk dan lain-lain).

2. Melakukan pembenahan institusi ekonomi seperti konsolidasi kelompok tani hamparan, KUD dan koperasi pertanian lainnya, sistem penyuluhan dengan program andalannya adalah latihan dan kunjungan ke petani.

3. Melakukan terobosan skema pendanaan, memberikan kredit pertanian (walau bersubsidi), serta keterjangkauan akses finansial sampai ke tingkat pelosok pedesaan. Ini merupakan reformasi spektakuler di bidang ekonomi.

- Pada fase tumbuh tinggi periode tahun 1978-1986, tanaman pangan tumbuh dengan 4,95 persen, dimana pada masa ini penerapan revolusi hijau membawa Indonesia kepada pencapaian swasembada pangan pada tahun 1984. Kontribusi riset atau ilmu pengetahuan dan teknologi dalam sektor pertanian menjadikan kinerja produksi pertanian meningkat. Revolusi teknologi menjadi salah satu indikasi tingkat pemerataan di tingkat pedesaan, daerah produksi padi identik dengan kesejahteraan pedesaan. Kinerja yang baik dari institusi ekonomi di tingkat desa, kelompok tani, koperasi pedesaan, sistem penyuluhan, dukungan skema pendanaan dan sistem perbankan, kesemuanya menghasilkan kinerja yang baik pada produksi pertanian. Manajemen pemerintahan Presiden Suharto dengan sistem linier dan komando sangat efektif untuk menjalankan administrasi pemerintahan sampai ke tingkat pedesaan. Sebagai contoh, kebijakan

harga dasar gabah dan manajemen operasi pasar untuk menjaga stabilitas harga pangan, berjalan efektif karena persyaratan detail implementasi kebijakan sudah dipersiapkan, mulai pergudangan, armada transportasi, dukungan kredit perbankan sampai pada waktu pengumuman harga dasar baru. Antisipasi harga beras di pasar dunia juga diperhatikan secara seksama.

- Pada fase dekonstruksi periode tahun 1986-1997, tanaman pangan hanya tumbuh 1,90 persen. Fase ini dinamakan dekonstruksi karena sektor pertanian mengalami fase pengacuan (*ignorance*) oleh para perumus kebijakan dan bahkan para ekonom sendiri. Pencapaian swasembada pangan menimbulkan persepsi bahwa pembangunan pertanian akan bergulir dengan sendirinya, sehingga melupakan prasyarat keberpihakan serta kerja keras pada periode sebelumnya. Indikasi fase buruk ini sebenarnya muncul pada tahun 1990-an ketika kebijakan pembangunan ekonomi mengarah ke strategi industrialisasi, dimana berbagai komponen proteksi diberikan ke sektor industri, sehingga pertumbuhan sektor industri meningkat pesat, sampai menimbulkan anggapan bahwa proses transformasi struktur ekonomi (dari negara agraris menjadi negara industri) telah berhasil. Upaya proteksi ke sektor industri dilakukan secara sistematis sehingga melumpuhkan basis pertanian di tingkat petani pedesaan, yang pada akhirnya menimbulkan ketidakmerataan pembangunan antara pedesaan dan perkotaan, bahkan juga antara pulau Jawa dan luar Jawa.

- Pada fase krisis ekonomi periode tahun 1997-2001, tanaman

pangan hanya tumbuh 1,62 persen. Pada masa ini yang berawal tahun 1997, terjadi krisis ekonomi yang dipicu oleh krisis nilai tukar dan perbankan, yang kemudian berdampak pada semua sendi perekonomian (inflasi meningkat, pengangguran bertambah sebagai akibat dari pemutusan hubungan kerja), yang selanjutnya menjalar kepada sistem politik. Sektor pertanian harus menanggung dampak krisis ekonomi melalui keharusan menyerap limpahan tenaga kerja sektor informal perkotaan. Dampaknya adalah sektor pertanian termasuk petani, terus terpojok dan terpinggirkan: Infrastruktur penting seperti bendungan dan irigasi tidak diurus, baik oleh pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah, sehingga pada musim kemarau petani harus menanggung penderitaan parah. Jalan rusak parah, sehingga mengganggu sistem distribusi komoditas strategis, dan ini meningkatkan biaya transportasi secara signifikan. Harga jual di tingkat konsumen naik sementara harga di tingkat petani tetap, sehingga membuat tidak cukup insentif bagi petani untuk meningkatkan produksi dan produktivitasnya.

- Pada fase 2001 sampai sekarang merupakan fase transisi politik dan periode desentralisasi. Pembangunan pertanian perlu diterjemahkan menjadi peningkatan basis kemandirian daerah yang secara teoritis dan empiris mampu mengalirkan dan bahkan menciptakan dampak ganda aktivitas lain di daerah. Otonomi daerah perlu diterjemahkan sebagai suatu kewenangan daerah untuk lebih leluasa melakukan kombinasi strategi kompetitif yang ada di suatu daerah otonom, khususnya dalam kerangka

pembangunan pertanian dan sektor ekonomi lain pada umumnya.

7.) Kemandirian Pangan

Kemandirian suatu negara dalam memenuhi kebutuhan rakyatnya merupakan indikator penting yang harus diperhatikan, karena negara yang berdaulat penuh adalah yang tidak tergantung (dalam bidang politik, keamanan, ekonomi, dan sebagainya) pada negara lain. Ketergantungan suatu negara dalam memenuhi kebutuhan rakyatnya dapat berbentuk ketergantungan dalam pasokan, pengambilan keputusan, teknologi, atau pola konsumsi, dan gaya hidup. Indonesia dengan penduduk lebih dari 210 juta orang, menjadi sangat berbahaya apabila tidak mandiri dalam pangan. Namun perlu dicatat bahwa kemandirian pangan, tidak berarti menolak ekspor-impor pangan, karena perdagangan internasional yang menguntungkan dapat digunakan untuk mensejahterakan rakyat. Kemandirian pangan dilihat dari rata-rata pangsa produksi terhadap konsumsi domestik, menunjukkan bahwa sebenarnya peningkatan produksi pangan di Indonesia tidak mampu memenuhi permintaan yang terus meningkat dan bervariasi.

8.) Keterjangkauan Pangan

Keterjangkauan pangan atau aksesibilitas masyarakat (rumah tangga) terhadap bahan pangan sangat ditentukan oleh daya beli, dan daya beli ini ditentukan oleh besarnya pendapatan dan harga komoditas pangan. Pengaruh pendapatan terhadap akses pangan dapat dilihat melalui pengeluaran bahan pangan, yaitu dengan besarnya proporsi

pengeluaran rumah tangga untuk bahan pangan. Selanjutnya harga pangan berpengaruh terhadap aksesibilitas terhadap bahan pangan melalui daya beli.

1. Pengeluaran Bahan Pangan : Terdapat hubungan yang negatif antara proporsi pengeluaran bahan pangan dan ketahanan pangan (ditinjau dari akses ke pangan) (Hukum Working 1943, dikutip oleh Pakpahan, dkk., 1993 dalam Rachman, dkk., 2002): Semakin besar proporsi pengeluaran rumah tangga untuk bahan pangan, maka akses terhadap bahan pangan adalah rendah. Semakin besar proporsi pengeluaran rumah tangga untuk bahan pangan juga menunjukkan rendahnya kepemilikan bentuk kekayaan lain yang dapat ditukarkan dengan bahan pangan. Semakin kecil proporsi pengeluaran rumah tangga untuk bahan pangan, maka akses terhadap bahan pangan adalah besar, atau menunjukkan semakin tinggi ketahanan pangannya. Semakin kecil proporsi pengeluaran rumah tangga untuk bahan pangan, juga menunjukkan tingginya kepemilikan bentuk kekayaan lain yang dapat ditukarkan dengan bahan pangan. Ketahanan pangan rumah tangga juga dapat dilihat dari pendapatan rumah tangga dan konsumsi gizi rumah tangga (Johnson dan Toole, 1999), diadopsi oleh Maxwell et al., 2000 (Rachman, dkk.) sebagai berikut:

- a) Rumah tangga tahan pangan yaitu bila proporsi pengeluaran pangan rendah (kurang dari 60 persen dari pengeluaran rumah tangga) dan cukup mengkonsumsi energi (>80 persen dari syarat kecukupan energi).
- b) Rumah tangga rentan pangan yaitu bila proporsi pengeluaran

pangan tinggi (lebih dari 60 persen dari pengeluaran rumah tangga) dan cukup mengkonsumsi energi (>80 persen dari syarat kecukupan energi).

c) Rumah tangga kurang pangan yaitu bila proporsi pengeluaran pangan tinggi (lebih dari 60 persen dari pengeluaran rumah tangga) dan kurang mengkonsumsi energi (≤ 80 persen dari syarat kecukupan energi).

d) Rumah tangga rawan pangan yaitu bila proporsi pengeluaran pangan tinggi dan tingkat konsumsi energinya kurang. (Milifpk, 2007)

2. Harga Komoditas Pangan : Harga pangan menentukan daya beli masyarakat terhadap pangan, dan terdapat hubungan negatif antara keduanya. Harga yang meningkat (pada pendapatan tetap), maka daya beli menurun, dan sebaliknya apabila harga turun. Dengan demikian stabilitas harga pangan sangat penting untuk menjamin bahwa masyarakat dapat menjangkau kebutuhan pangannya.

9.) Konsumsi Pangan

Konsumsi pangan berkaitan dengan gizi yang cukup dan seimbang. Tingkat dan pola konsumsi pangan dan gizi dipengaruhi oleh kondisi ekonomi, sosial dan budaya setempat. Indikator kualitas konsumsi pangan ditunjukkan oleh skor PPH (Pola Pangan Harapan) yang dipengaruhi oleh keragaman dan keseimbangan konsumsi antar kelompok pangan, menunjukkan bahwa telah terjadi peningkatan mutu gizi konsumsi pangan penduduk Indonesia yang diindikasikan meningkatnya skor PPH.

H. Hasil Penelitian terdahulu

Penelitian tentang studi jaringan belum banyak tersedia, namun studi ini mulai mendapatkan perhatian dari beberapa pakar ilmu administrasi publik, khususnya di Indonesia. Konsep jaringan ini sangat tepat digunakan oleh pemerintah era demokrasi. Beberapa hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini, dapat diuraikan sebagai berikut :

1) Alwi dan Suratman (2009)

Penelitian yang dilakukan oleh Alwi dan Suratman (2009) yang berjudul “Analisis Jaringan Antar Organisasi Dalam Rangka Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang Demokratis (Studi Kasus Penyelenggaraan Pelayanan Angkutan Kota di Kota Makassar) bertujuan untuk mendapatkan dimensi konsep jaringan antar organisasi pelayanan angkutan kota yang demokratis di Kota Makassar.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan studi kasus eksploratif yang menjadi strategi penelitiannya. Hasil penelitian menunjukkan dimensi-dimensi jaringan antar organisasi pelayanan publik (pelayanan angkutan kota) yang demokratis, yaitu: regulasi, komitmen, sumber daya, koordinasi kerjasama, kolaborasi dan partisipasi.

2) Alwi (Disertasi, 2007)

Penelitian yang dilakukan oleh Alwi tahun 2007 yang berjudul “Analisis Jaringan Antar Organisasi Dalam Penentuan Strategi Pertumbuhan Ekonomi Daerah (Studi Kasus pada Badan Pengelola Kawasan Pengembangan Terpadu (BP-KAPET) Parepare Provinsi

Sulawesi Selatan)”. Tujuan utama penelitian ini adalah untuk menemukan teori berupa model kemampuan sistem jaringan antar organisasi (BP-KAPET Parepare) dalam penentuan dan pelaksanaan strategi pertumbuhan ekonomi daerah di Provinsi Sulawesi Selatan.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan menggunakan strategi penelitian studi kasus sebagai metode penyelesaian masalah penelitian ini. Penelitian ini juga menggunakan teknik wawancara mendalam dan pengamatan untuk memperoleh data dan menggunakan teknik triangulasi sebagai teknik pemeriksaan keabsahan data. Hasil penelitian ini menunjukkan, bahwa ketidakberhasilan BP-KAPET Parepare. mendatangkan investor ke wilayahnya, karena belum optimalnya kemampuan pimpinan, belum efektifnya kemampuan sistem informasi, dan belum efektifnya kemampuan sistem koordinasi sebagai dimensi-dimensi pokok kemampuan sistem jaringan antar organisasi dalam penentuan dan pelaksanaan strategi pertumbuhan ekonomi daerah.

3) Andi Rahmat Hidayat, Alwi, Gita Susanti (2015)

Penelitian yang dilakukan oleh yang berjudul Jaringan Kebijakan Publik (Perumusan Kebijakan Masyarakat Adat Ammatoa Kajang Di Kabupaten Bulukumba) bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis proses jaringan perumusan kebijakan masyarakat adat ammatoa kajang di Kabupaten Bulukumba. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif. Pengumpulan data ditempuh melalui pengamatan, wawancara dan dokumentasi terhadap informan yang terlibat langsung dalam pelaksanaan

kegiatan tersebut. Proses analisis data meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa : (1) aktor pada tim perumus kebijakan terutama pemerintah daerah dan LSM memiliki posisi yang seimbang. (2) fungsi jaringan kebijakan belum berjalan dengan semestinya. (3) struktur jaringan bersifat konsultatif, namun *overlapping membership* tidak membawa dampak positif pada efektifitas jaringan. (4) pelembagaan pada jaringan kebijakan berjalan dengan baik. (5) pola interaksi atau kebiasaan yang mengatur pertukaran sumber daya bersifat konsultatif. (6) distribusi kekuasaan terjadi cukup signifikan ditandai adanya kegiatan riset partisipatif yang dilakukan oleh LSM. (7) strategi riset menjadi kunci LSM mampu merubah perspektif pemerintah daerah dalam menetapkan luas wilayah dan hutan adat. Terdapat kelemahan pada jaringan perumusan kebijakan masyarakat adat ammatoa kajang dimana pemerintah daerah mendominasi jumlah aktor pada tim perumus. Meskipun demikian, LSM nampak berhasil menjembatani kepentingan masyarakat adat namun penempatan *Labbiriyah* (Camat Kajang) sebagai satu-satunya pemangku adat pada tim perumus kurang tepat karena *Labbiriyah* cenderung merepresentasikan kepentingan pemerintah daerah dari pada kepentingan masyarakat adat pada proses perumusan kebijakan.

4) **Gita Susanti, 2012).**

Jaringan Pelayanan Publik Yang Demokratis Dengan Studi Kasus Penentuan Strategi Pelayanan Pendidikan Berbasis Jaringan Di Kota Makassar. Disertasi. Universitas Hasanuddin. Penelitian bertujuan untuk

merumuskan model strategi pelayanan pendidikan berbasis jaringan yang demokratis di Kota Makassar. Teori dan model merupakan hasil pengembangan teori pengambilan keputusan yang rasional komprehensif yang meliputi sistem informasi dan koordinasi. Hasil penelitian menunjukkan, ketidakberhasilan penentuan strategi pelayanan pendidikan berbasis jaringan yang demokratis, karena belum optimalnya sistem informasi dan koordinasi oleh dewan pendidikan kota Makassar. Belum efektifnya disebabkan oleh informasi yang belum merupakan sumber daya penting bagi dewan pendidikan.

Selain itu disebabkan oleh kurang efektifnya koordinasi dan maksimalnya koordinasi penyediaan data sehingga belum menghasilkan suatu penentuan strategi yang tepat oleh dewan Pendidikan Kota Makassar. Hal ini menandakan pentingnya sistem informasi dan koordinasi dalam penentuan strategi pelayanan pendidikan yang berbasis jaringan yang demokratis.

5) Gita Susanti, 2015

Model Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat Terintegrasi: Studi Kasus Jaringan Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat Nelayan Di Wilayah Pesisir Di Provinsi Sulawesi Selatan. Penelitian ini bertujuan merancang model jaringan kebijakan pemberdayaan masyarakat nelayan yang terintegrasi dengan para pemangku kepentingan di wilayah pesisir Provinsi Sulawesi Selatan. Hasil penelitian pada tahun pertama menunjukkan bahwa Model pertukaran sumberdaya dalam jaringan

implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat nelayan di kota Makassar belum berjalan secara efektif dikarenakan ketersediaan sumber daya yang terbatas antara pemberi dan penerima sumber daya. Sedangkan dari sisi Rule of the game, yang di sepakati antara penyedia sumberdaya dengan penerima sumberdaya terlaksana namun belum maksimal.

Tabel 2.3 Hasil penelitian terdahulu

NO	PENELITI DAN TAHUN PENELITIAN	TUJUAN PENELITIAN TERDAHULU		PERSAMAAN	PERBEDAAN
1	Alwi dan Suratman (2009)	Untuk menemukan dimensi-dimensi pada jaringan antar organisasi bagi pelayanan publik yang demokratis	Untuk menganalisis dan mendeskripsikan mimetic mechanism, normative dan coercive dalam implementasi kebijakan Diversifikasi pangan di Kabupaten Bone	Sama-sama meneliti jaringan antar organisasi pelayanan publik yang demokratis.	Penelitian terdahulu hanya menunjukkan dimensi jaringan antar organisasi pelayanan publik yang demokratis.
2	Alwi (2007)	Tujuannya untuk menemukan teori berupa model kemampuan sistem jaringan antar organisasi dalam penentuan dan pelaksanaan strategi pertumbuhan ekonomi	Untuk menganalisis dan mendeskripsikan mimetic mechanism, normative dan coercive dalam implementasi kebijakan Diversifikasi pangan di Kabupaten Bone	Sama-sama mengamati jaringan antar organisasi dalam pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan publik yang demokratis.	Penelitian terdahulu hanya melihat beberapa faktor ketidakberhasilan BP-Kapet dalam penentuan dan pelaksanaan strategi pertumbuhan ekonomi daerah
3	Gita Susanti (2012)	Tujuan penelitian ini untuk merumuskan model strategi pelayanan pendidikan berbasis jaringan yang demokratis di Kota Makassar	Untuk menganalisis dan mendeskripsikan mimetic mechanism, normative dan coercive dalam implementasi kebijakan Diversifikasi pangan di Kabupaten Bone	Sama sama meneliti tentang jaringan	Penelitian terdahulu melihat tentang bagaimana jaringan dalam pelayanan public yang demokratis
4	Andi Rahmat Hidayat (2015)	mengetahui dan menganalisis proses jaringan perumusan kebijakan masyarakat adat ammatoa kajang di Kabupaten Bulukumba.	Untuk menganalisis dan mendeskripsikan mimetic mechanism, normative dan coercive dalam implementasi kebijakan Diversifikasi pangan di Kabupaten Bone	Sama sama meneliti tentang kebijakan pemberdayaan masyarakat terintegrasi	Penelitian terdahulu menganalisis tentang model jaringan kebijakan publik dalam perumusan kebijakan masyarakat adat Ammato Kajang di Kabupaten Bulukumba
5	Gita Susanti 2015	Tujuan j penelitian ini adalah merancang model jaringan kebijakan pemberdayaan masyarakat nelayan yang terintegrasi dengan para pemangku kepentingan di wilayah pesisir Provinsi Sulawesi Selatan.	Untuk menganalisis dan mendeskripsikan mimetic mechanism, normative dan coercive dalam implementasi kebijakan Diversifikasi pangan di Kabupaten Bone	Sama sama meneliti tentang kebijakan pemberdayaan masyarakat terintegrasi	Penelitian terdahulu melihat tentang jaringan implemtasi kebijakan pemberdayaan masyarakat Nelayan

I. Kerangka Pikir

Dalam proses pembangunan Ketahanan pangan yang dipertegas oleh undang-undang No. 18 Tahun 2012 pengganti Undang-Undang Pangan Nomor 7 Tahun 1996, yang dibangun berlandaskan kedaulatan dan kemandirian pangan. Hal ini menggambarkan bahwa apabila suatu negara tidak mandiri dalam pemenuhan pangan, maka kedaulatan negara bisa terancam. Undang-Undang Pangan ini menekankan pada pemenuhan kebutuhan pangan di tingkat perorangan, dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam, manusia, sosial, ekonomi dan kearifan lokal secara bermanfaat.

Dalam berbagai hasil kajian maupun literatur tentang *Governance Network* diketahui bahwa munculnya pendekatan ini dimulai dari munculnya kesadaran dari Jaringan Pemerintah yang menghadapi berbagai masalah yang kompleks. Upaya untuk mengatasi masalah ini dapat mengakibatkan proses pembuatan kebijakan yang berkelanjutan, implementasi kebijakan, dan pemberian layanan publik yang sulit untuk dikelola (Klijn & Koppenjan:2016). Mencermati definisi dari Klijn & Koppenjan tentang *Governance Network* pendekatan ini sangat cocok diterapkan dalam pelaksanaan Implementasi Kebijakan diversifikasi pangan, sebab melibatkan multi aktor yang berinteraksi dalam proses penyelenggaraannya. Merujuk pada pendapat tersebut, diperlukan suatu teori yang menjelaskan dan membatasi bagaimana seharusnya para aktor berinteraksi dalam implementasi

kebijakan. Dalam penelitian ini, menganalisis *governance network* dalam jaringan implementasi kebijakan publik yang mana dalam proses pelaksanaannya terjadi interaksi antar banyak aktor sehingga memunculkan kompleksitas dalam jaringan kebijakan publik. Dari kompleksitas tersebut penulis menggunakan pendekatan *Social Exchange Theory*. *Social Exchange Theory* merupakan pendekatan yang percaya bahwa dimana organisasi jaringan melakukan pertukaran sumber daya dan bergantung dengan organisasi lain karena satu alasan salah satunya adalah keterbatasan sumber daya akibat dari keterbatasan ini sehingga terjadi ketergantungan sumber daya sehingga setiap organisasi jaringan yang berada pada fase ini akan melakukan: (1). Pertukaran Sumber daya (*Resources Exchange*), (2). Diskresi (*Discretion*), (3). Strategi (*Strategy*), (4). Kemampuan potensi relatif (*Relatif Power Potential*).

Gambar 2.1 Kerangka Pikir

