

**DISERTASI**

**ANALISIS *GOVERNANCE NETWORK* DALAM  
JARINGAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN  
KETAHANAN PANGAN DI KABUPATEN BONE**

**Disusun dan diajukan oleh**

**NOVAYANTI SOPIA RUKMANA S**

**E013171006**



**PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**2020**

## P R A K A T A



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. Terdapat kesamaan dalam beberapa bagian yang merupakan tuntutan penyelesaian proyek tersebut sehingga disertasi ini berjudul “Analisis *Governance Network* dalam Jaringan Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan Kabupaten Bone”, dan juga diajukan untuk memenuhi sebagian syarat dalam memperoleh gelar sarjana strata tiga pada Program Doktor Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin.

Dalam penyelesaian disertasi ini banyak mengalami kendala-kendala. Namun dengan satu keyakinan bahwa untuk meraih yang terbaik memerlukan pengorbanan yang tidak sedikit pula, sehingga tantangan dan rintangan tersebut menjadi makna sebuah pengorbanan. Penyelesaian studi dan disertasi 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 Promotor 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. Prof. Dr. Suratman Nur, M. Si (Alm), selaku Co Promotor I yang selalu meluangkan waktu dan tempat untuk membimbing sejak sebelum penyusunan proposal hingga selesainya studi ini.
3. Dr. Gita Susanti, M.Si. Selaku Co Promotor II 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.
4. Prof. Dr. Fakhri Kahar, M. Si (Alm). Selaku penguji eksternal dari Universitas Negeri Makassar, Prof. Dr. Juanda Nawawi, M. Si., Dr. H. Farid, M. Si. Dan Dr. Ali Fauzy, M.Si. selaku Penguji internal lingkungan Universitas Hasanuddin yang banyak memberi kontribusi dalam penyempurnaan disertasi ini.
5. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Paulubuhu, M.A., selaku Rektor Universitas Hasanuddin
6. Seluruh dosen pengajar Program Doktor 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;

7. Rekan-rekan mahasiswa Program Doktor Administrasi Publik Universitas Hasanuddin khususnya angkatan Tahun 2017 dan semua pihak yang telah memberikan bantuan dan dorongan kepada penulis untuk menyelesaikan studi ini.
8. Staf dan Pengelola Bagian Akademik Pasca dan Jurusan.
9. Seluruh pihak yang tak dapat disebutkan satu persatu.

Yang terspesial saya Ucapkan Terimakasih yang terdalam kepada kedua orang tua, ayahanda Syafrin Gani dan Ibunda Yuliana yang telah begitu banyak mencurahkan kasih sayang, doa serta harapan untuk anak-anaknya dan mengajarkan kesederhanaan serta budi pekerti dan mampu membuat persaudaraan kesembilan anak-anaknya begitu kuat dan saling menyayangi. Untuk kakak dan adik adikku, yang telah banyak memberi dukungan dan semangat kepada penulis, saya ucapkan banyak terimakasih.

Penulis menyadari bahwa disertasi ini masih jauh dari kesempurnaan. Dan penulis juga menyadari bahwa tak ada lagi jenjang pendidikan formal setelah ini, semoga dengan selesainya pendidikan ini dapat memberi kontribusi positif bagi masyarakat. Untuk itu, kritik dan saran senantiasa penulis harapkan serta semoga karya ini dapat bermanfaat bagi kita semua, Amin.

Makassar, Juli 2020

Wassalam,

**NOVAYANTI SOPIA RUKMANA S**

## ABSTRAK

**NOVAYANTI SOPIA RUKMANA S**, Analisis *Governance Network* dalam Jaringan Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Bone (dibimbing oleh Alwi, Suratman Nur, dan Gita Susanti).

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan struktur dalam jaringan implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Bone dan menjelaskan koordinasi dalam jaringan implementasi kebijakan ketahanan 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 struktur dalam organisasi jaringan implementasi kebijakan ketahanan pangan yang meliputi pemerintah non pemerintah dan Community Based Organization. Pola interaksi aktor diukur dari frekuensi kontak dalam jaringan implementasi kebijakan ketahanan pangan meliputi kontribusi aktor yaitu menyediakan sumberdaya, durasi intensitas perkenalan aktor yang tinggi dan utilitas yang didapatkan oleh Community Based Organisation dalam pelaksanaan program. Sub dimensi kedua yaitu kepercayaan antara aktor yang masih rendah dilihat dari pelaksanaan program yang belum efektif. Kualitas *sharing informasi* dalam jaringan kebijakan ketahanan pangan masih rendah. *resources exchange* dalam kebijakan ketahanan pangan masih terbatas. Koordinasi dalam jaringan organisasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Bone menggunakan tipe koordinasi mutual adjustment.

Key Words : Governance network, complexity, kebijakan, ketahanan pangan.

## ABSTRACT

NOVAYANTI SOPIA RUKMANA S, The Analysis of Governance Network for the Implementation of food security Policy in Bone Regency (Supervised by **Alwi, Suratman Nur, and Gita Susanti**)

The aim of this research is to explain the structure in the network of implementation of food security policy in Bone Regency and explain coordination in the network of implementation of food security policy in Bone Regency.

This research used qualitative approach. The data were obtained through in-depth interview, documentation, and observation. They were analyzed using data reduction technique, data presentation, drawing conclusion, and verification.

The results of the research indicate that the structure in the organization of implementation of food security policy involves non-government officials and community based organization. The patterns of actors interactions are measured with the contact frequency in the network of food security policy including actors contribution, i.e. to provide resources, the high intensity duration of actor introduction, and utility obtained by community based organization in the implementation of program. The second sub-dimension is the low level of trust among actors seen from the implementation of ineffective program. The quality of sharing information in the network of food security policy is still low. Resource exchange in food security policy in Bone Regency uses mutual Adjustment coordination type.

Key words: governance network, complexity, policy, food security.

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGANTAR.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
PRAKATA.....	iv
ABSTRAK.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xii
DAFTAR GAMBAR.....	xiv
DAFTAR LAMPIRAN.....	xv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	18
C. Tujuan Penelitian.....	18
D. Manfaat Penelitian.....	18
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	20
A. PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK : GOVERNANCE PERSPEKTIF.....	20
B. TEORI JARINGAN GOVERNANCE NETWORK.....	36
C. KOMPLEKSITAS DALAM GOVERNANCE NETWORK.....	47
D. INTERAKSI AKTOR DALAM GOVERNANCE NETWORK.....	49
E. GOVERNANCE NETWORK DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN.....	59

F. JARINGAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK.....	72
G. KEBIJAKAN KETAHANAN PANGAN.....	109
H. PENELITIAN TERDAHULU .....	132
I. KERANGKA PIKIR.....	141
BAB III METODE PENELITIAN.....	144
A. Pendekatan dan Jenis Penelitian .....	144
B. Fokus dan Deskripsi Penelitian .....	145
C. Lokasi Penelitian .....	148
D. Sumber Data Penelitian .....	148
E. Teknik Pengumpulan Data .....	150
F. Teknik Analisis dan Uji Keabsahan Data.....	152
G. Pengecekan validasi temuan .....	153
BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN .....	155
A. Letak geografis dan batas wilayah .....	155
B. Penduduk.....	157
C. Visi-Misi Kabupaten Bone .....	159
D. Struktur Organisasi .....	162
E. Dewan Ketahanan Pangan .....	163
BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN.....	167
A. Struktur dalam Jaringan Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Bone .....	167
B. Koordinasi dalam Jaringan Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Bone .....	204



BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN .....	208
A. KESIMPULAN .....	208
B. SARAN.....	209
DAFTAR PUSTAKA.....	212
LAMPIRAN .....	222

## DAFTAR TABEL

<b>Tabel 2.1</b> Tiga Perspektif Dominan dalam Administrasi Publik .....	28
<b>Tabel 2.2</b> Perbedaan istilah dan definisi untuk Jaringan Pemerintahan .....	37
<b>Tabel 2.3</b> Tiga Perspektif Penelitian jaringan Pemerintahan dan Perbandingannya .....	45
<b>Tabel 2.4</b> Hasil penelitian terdahulu .....	137
<b>Tabel 3.1</b> Data Informan.....	148
<b>Tabel 4.1</b> Jumlah Penduduk Kabupaten Bone Berdasarkan Kecamatan.....	157
<b>Tabel 4.2</b> Program Anggota Dewan Ketahanan Pangan .....	164
<b>Tabel 5.1</b> Kontak dalam Struktur Jaringan Implementasi Kebijakan Ketahan Pangan Kabupaten Bone .....	169
<b>Tabel 5.2</b> Jumlah CBO di Kabupaten Bone .....	173
<b>Tabel 5.3</b> Situasi Konsumsi Pangan Penduduk Kabupaten Bone pada Wilayah Pertanian(Survey 2019) Di Bandingkan Dengan Pola Pangan Harapan Nasional (Tahun 2020) .....	175
<b>Tabel 5.4</b> luas lahan, produksi dan produktivitas pangan di Kabupaten Bone .....	177
<b>Tabel 5.5</b> Perbandingan Indeks Ketahanan Pangan beberapa Kabupatendi Provinsi Sulawesi Selatan .....	177
<b>Tabel 5.6</b> <i>Trust</i> dalam Struktur Jaringan Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Bone .....	180
<b>Tabel 5.7</b> jumlah gizi buruk dalam tiga tahun terakhir.....	183

<b>Tabel 5.8</b> Data bantuan alat dan mesin pertanian, 2018 .....	185
<b>Tabel 5.9</b> Bantuan sarana dan prasarana pertanian, 2018 .....	185
<b>Tabel 5.10</b> Sharing Information dalam Struktur jaringan Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Bone .....	190
<b>Tabel 5.11</b> Resources Exchange dalam Struktur Jaringan Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Bone .....	195
<b>Tabel 5.12</b> Data jumlah kelompok tani penerima bantuan , 2018 .....	199
<b>Tabel 5.13</b> jumlah penyuluh di Kabupaten Bone, 2018.....	200
<b>Tabel 5.14</b> Koordinasi dalam Struktur Jaringan Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten .....	204

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Kerangka Pikir.....	142
Gambar 4.1 Tiga pilar dalam jaringan implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Bone .....	167

## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1.....	225
Lampiran 2.....	227

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar belakang**

Proses Administrasi Publik adalah merupakan faktor terpenting dalam penyelenggaraan negara. Dalam konteks abad sekarang ini Administrasi publik bukan lagi hanya sekedar instrumen birokrasi negara, namun fungsinya lebih dari itu administrasi publik sebagai instrumen kolektif, sebagai sarana publik untuk menyelenggarakan tatakelola kepentingan bersama dalam jaringan kolektif untuk mencapai tujuan-tujuan publik yang telah disepakati. Pergeseran ini menandai, administrasi publik telah memasuki wilayah peran publik yang lebih substantif. Reposisi ini sampai 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: 71). Wilayah administrasi publik demikian ini oleh Frederickson disebut administrasi publik sebagai Governance.

Administrasi publik sebagai governance pada dasarnya administrasi publik yang mempunyai lokus sinergi kiprah pada wilayah publik dengan menyertakan pelaku-pelaku yang genuinely dari publik dengan fokus agenda interest publik yang memang menjadi kebutuhannya (common interest). Administrasi publik bekerja dalam sebuah entitas publik dengan peran negara yang makin menyempit, maka memerlukan kehadiran publik dalam artian aktor-aktor lain diluar negara menjadi lebih

penting. Aktor-aktor di luar negara ini dapat berupa asosiasi-asosiasi mandiri dari rakyat, kelompok-kelompok kepentingan, lembaga swadaya masyarakat, dan agen-agen paranegara yang kehadirannya lebih bersifat spontan. Dengan perubahan ini kapasitas kolektif dari rakyat untuk menyelenggarakan dan mengelola kepentingan kolektifnya secara lebih baik. (Fukuyama 1995: 23-33) menekankan 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.

Keterlibatan tiga pilar dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan pendekatan yang berusaha melibatkan domain negara dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Adanya sinergitas antara ketiga domain negara, yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat (lembaga swadaya masyarakat) dikenal dengan istilah "Governance". Menurut Frederickson (1997) istilah Governance sebagai teori baru dalam administrasi negara. Pelaksanaan pemerintahan yang mengedepankan 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; 1). 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, 2018; 2). Keterlibatan tiga pilar dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan fokus utama dalam pendekatan governance (Tjokroamidjojo,2000: Koiman,1993;2).

Governance merupakan pelibatan semua pemangku kepentingan dalam proses penentuan dan impelementasi 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 baik pemerintah, swasta dan masyarakat menunjukkan adanya dukungan dan pemanfaatan sumber – sumber daya penting dalam pembangunan bangsa dan penyelenggaraan pelayanan publik (alwi,2019;2). Hadirnya Governance Network sebagai sebuah kajian baru dalam administrasi publik pada dasarnya dianggap mampu membantu pihak pemerintah dalam menyelesaikan berbagai permasalahan yang kompleks serta meningkatkan kualitas pelayanan



publik. Munculnya konsep *governance Network* sebagai upaya pemerintah untuk mengatasi keterbatasan sumber daya yang dimiliki. Salah satunya kebijakan ketahanan pangan.

Pembangunan ketahanan pangan di Indonesia ditegaskan oleh Undang-Undang Pangan Nomor 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.

Ketahanan pangan pada tingkat nasional diartikan sebagai kemampuan suatu bangsa untuk menjamin seluruh penduduknya memperoleh pangan yang cukup, mutu yang layak dan aman, yang didasarkan pada optimalisasi pemanfaatan dan berbasis pada keragaman sumberdaya lokal. Dari pengertian tersebut, idealnya kemampuan dalam menyediakan pangan bersumber dari dalam negeri sendiri. Sedangkan impor pangan dilakukan sebagai alternatif terakhir untuk mengisi kesenjangan antara produksi dan kebutuhan pangan dalam negeri, serta diatur sedemikian rupa agar tidak merugikan kepentingan para produsen pangan di dalam negeri yang mayoritas petani berskala kecil, juga kepentingan konsumen khususnya kelompok miskin (Pasal 3 ayat (4), PP.

No. 68/2002).

Undang-undangan nomor 18 tahun 2012 dirumuskan selaras dengan isu global yang disepakati dalam Pertemuan Puncak Pangan Dunia tahun 2002 (World Food Summit- five years later: WFS - fyl) yaitu mencapai ketahanan pangan bagi setiap orang dan mengikis kelaparan di seluruh dunia. Dalam hal pencapaian tujuan ketahanan pangan, diterbitkan Keputusan Presiden (Keppres) RI Nomor 132 Tahun 2001 tanggal 31 Desember tentang Dewan Ketahanan Pangan (DKP). Tugas DKP sesuai Keppres adalah (1) merumuskan kebijakan di bidang ketahanan pangan nasional yang meliputi aspek ketersediaan, distribusi, dan konsumsi serta mutu, gizi, dan keamanan pangan; dan (2) melaksanakan evaluasi dan pengendalian pemantapan ketahanan pangan nasional.

Pemenuhan kebutuhan Ketahanan pangan nasional salah satunya dapat dipenuhi ketika sektor pertanian unggul. Sektor pertanian sebagai salah satu sektor unggulan utama yang harus dikembangkan oleh pemerintah Indonesia. Hal ini didasarkan pada beberapa pertimbangan. Pertama, Indonesia memiliki potensi alam yang dapat dikembangkan sebagai lahan pertanian, Kedua, sebgayaan besar penduduk tinggal di pedesaan yang mata pencahariannya di sektor pertanian. Ketiga, perlunya induksi teknologi tinggi dan ilmu pengetahuan yang dirancang untuk mengembangkan pertanian tanpa mengakibatkan kerusakan. Keempat, tersedianya tenaga kerja sektor pertanian yang cukup melimpah. Kelima,

ancaman kekurangan bahan pangan yang dapat dipenuhi sendiri dari produk dalam negeri, sehingga tidak harus tergantung pada produk-produk pertanian luar negeri yang suatu ketika harganya menjadi mahal.

Ketahanan pangan sebagai isu global yang sangat berpengaruh kepada semua lini kehidupan. Ancaman kerawanan pangan merupakan ancaman bagi seluruh negara. Hal ini didasari oleh tingkat populasi pertumbuhan penduduk dunia semakin meningkat. Pertumbuhan penduduk secara otomatis akan berpengaruh pada peningkatan pemenuhan pangan. Olehnya itu setiap Negara harus mampu menjaga ketersediaan pangan yang dimiliki, agar terhindar dari ancaman kelaparan. Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) mencatat pada 2018 ada lebih dari 821 juta orang menderita kelaparan, kerawanan pangan, dan gizi buruk di seluruh dunia. Angka kelaparan akan terus bertambah seiring dengan tingkat pertumbuhan penduduk. UN Population Fund (2000) memprediksi pada tahun 2050, akan ada tambahan sekitar 2,32 milyar jiwa yang tersebar di seluruh dunia yang harus dipenuhi kebutuhan pangannya di bawah tekanan ancaman perubahan iklim yang semakin berat. Jumlah ini bukannya berkurang melainkan terus meningkat dari tahun ke tahun. Pembicaraan tentang pangan sejatinya tidak terlepas sebagai kebutuhan umat manusia yang ada di belahan dunia ini. Kondisi pangan yang lambat laun mengalami ancaman kekurangan atau disebut sebagai krisis pangan kemudian menggeser isu perang dan konflik dari *high politics* menjadi *low politics*. Hal ini didasarkan bahwa krisis pangan

yang telah menjadi isu *high politics* mampu menarik perhatian pemangku kepentingan di tingkat internasional.

Negara Indonesia sebagai Negara dengan jumlah penduduk besar dan wilayah sangat luas, ketahanan pangan merupakan agenda penting di dalam pembangunan ekonomi Indonesia. Ancaman ketahanan pangan juga terjadi di Indonesia. Tantangan pemenuhan kebutuhan pangan masa depan seiring dengan pertumbuhan jumlah penduduk dan perubahan gaya hidup. Berdasarkan hasil Sensus Penduduk 2010 mencatat bahwa jumlah penduduk Indonesia sebesar 237 juta jiwa atau 49,8 persen. Angka ini meningkat pada tahun 2015 menjadi 53,3 persen. Jumlah tersebut diproyeksikan akan terus meningkat dimana pada tahun 2035 penduduk Indonesia akan mencapai 305,65 juta jiwa atau 60 persen (BPS 2013). Terjadinya pergeseran penduduk dari desa ke kota juga menjadi salah satu penyebab kerentanan pangan. Gaya hidup akan berpengaruh pada upaya pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat. Permasalahan lain terkait penggunaan sumberdaya lahan, alih fungsi lahan yang relatif besar, ancaman perubahan iklim (iklim ekstrim), dan lain-lain yang menyebabkan terjadinya degradasi kualitas sumberdaya pertanian dan infrastruktur pendukungnya.

Pada tahun 2017, Indonesia berada pada urutan ke-69 dari 113 negara berdasarkan *Global Food Security Index* yang diukur dari ketersediaan pangan, keterjangkauan, keamanan dan kualitas pangan (EIU 2017). Terjadi perbaikan peringkat dibandingkan tahun 2016, dimana

Indonesia menduduki peringkat 71 (EIU 2016). Sementara itu, *Global Hunger Index (GHI)* yang disusun oleh *International Food Policy Research Institute (IFPRI)* menggunakan empat aspek untuk menilai ketahanan pangan suatu negara, yaitu: proporsi *undernourishment*, balita *wasting*, balita *stunting*, dan angka kematian bayi. Indeks GHI sebesar 22 menempatkan Indonesia pada peringkat ke-72 dari 119 negara (IFPRI 2017). Indeks ketahanan pangan lainnya adalah *Rice Bowl Index (RBI)* yang dikembangkan untuk menilai sejauh mana kapasitas suatu negara dalam mengatasi tantangan ketahanan pangan dan menempatkan Indonesia pada peringkat 10 dari 15 negara di Asia Pasifik (Syngenta dan FSG 2016). Hal ini juga di tunjang oleh data tentang tingkat konsumsi beras Indonesia dimana jika dibandingkan dengan negara asean lainnya, tingkat konsumsi beras Indonesia tergolong tinggi yaitu sebanyak 36,413 juta ton, Vietnam sebanyak 21,490 dan Myanmar sebanyak 10,440 juta ton. Tingkat konsumsi beras Indonesia sebanyak 33,47 juta ton, meningkat dari tahun sebelumnya yaitu 114,6 kg per kapita per tahun. Peningkatan jumlah konsumsi beras dari tahun ketahun menjadi salah satu indikator kebijakan ketahanan pangan yang belum terlaksana dengan baik karena upaya penganekaragaman pada faktanya belum terlaksana secara efektif.

Permasalahan utama dalam mewujudkan ketahanan pangan di Indonesia untuk sekarang ini terkait dengan tingkat permintaan pangan yang lebih besar dari jumlah persediaan yang ada. Permintaan yang

meningkat cepat tersebut merupakan efek dari peningkatan jumlah penduduk, pertumbuhan ekonomi, peningkatan daya beli masyarakat dan perubahan selera yang ada pada masyarakat. Sementara itu kapasitas produksi pangan nasional pertumbuhannya lambat bahkan stagnan disebabkan oleh adanya kompetisi dalam pemanfaatan sumberdaya lahan dan air, alih fungsi lahan serta stagnannya pertumbuhan produktivitas lahan dan tenaga kerja pertanian. Ketidakseimbangan tingkat permintaan dan tingkat kapasitas produksi nasional tersebut mengakibatkan adanya kecenderungan meningkatnya penyediaan pangan nasional yang berasal dari luar negeri (kebijakan impor). Adanya kebijakan pangan impor ini terkait dengan upaya mewujudkan stabilitas penyediaan pangan nasional. Dalam 3 tahun terakhir, Pemerintah Indonesia terus melakukan impor beras. Berdasarkan data Badan Pusat statistik, pada tahun 2018 Indonesia mengimpor beras sebanyak 2,25 Juta ton, angka ini meningkat dari tahun sebelumnya yaitu 305,27 ribu ton. Hal ini mengindikasikan bahwa tingkat persediaan beras Indonesia masih terbatas.

Berpedoman dari proiritas pembangunan nasional maka peningkatan ketersediaan pangan bagi seluruh warga negara menjadi salah satu strategi yang harus diwujudkan oleh setiap daerah agar dapat tercapainya ketahanan nasional. Salah satu keberhasilan pembangunan ini yakni tercermin dari tersedianya pangan yang cukup pada setiap rumah tangga tani. Berlanjut secara operasional di lapangan pada sektor perekonomian keluarga tani yang mengarah pada peningkatan

kesejahteraan.

Kabupaten Bone sebagai salah satu kabupaten dengan tingkat produksi beras yang tinggi di Provinsi Sulawesi Selatan. Tinggi rendahnya ketahanan pangan nasional sangat dipengaruhi oleh kondisi ketahanan pangan suatu daerah. Kabupaten Bone sebagai salah satu kabupaten lumbung padi di Sulawesi Selatan, dari 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. Untuk di 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.

Upaya penganeekaragaman konsumsi pangan di Kabupaten Bone yang menjadi salah satu pilar dalam kebijakan ketahanan pangan belum tercapai efektif. Hal ini didasari oleh masih 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.

Pemerintah daerah Kabupaten Bone harus terus berupaya untuk mensosialisasi kelembagaan ketahanan pangan daerah yang telah terbentuk dan mendorong keikutsertaan swasta dan masyarakat agar memiliki kesempatan berperan seluas-luasnya untuk mewujudkan ketahanan pangan daerah dengan memperhatikan aspek ketahanan pangan. Kebijakan ketahanan pangan merupakan konsep terpadu yang memadukan berbagai perangkat kebijakan, bukan berdiri sendiri. Dalam artian kebijakan ketahanan pangan tidak bisa hanya diimplementasikan oleh satu aktor saja melainkan harus melibatkan beberapa aktor terkait. Ini juga yang menjadi dasar terbentuknya Dewan Ketahanan Pangan Kabupaten Bone selain memang menjadi keharusan sesuai dengan Keputusan Presiden (Keppres) RI Nomor 132 Tahun 2001 tanggal 31 Desember tentang Dewan Ketahanan Pangan (DKPPepres). Dewan Ketahanan Pangan Kabupaten Bone baru efektif berjalan pada tahun 2019 sesuai dengan SK Bupati Bone No 161 tahun 2019. Dewan Ketahanan Pangan melibatkan semua Dinas yang terkait dengan Kebijakan Ketahanan Pangan. Tujuan pembentukan organisasi jaringan ini sebagai forum koordinasi yang menghasilkan program bersama dalam Dewan Ketahanan Pangan sehingga pencapaian tujuan dari kebijakan



ketahanan pangan lebih efektif. Namun pada kenyataannya Dewan Ketahanan pangan Kabupaten Bone sebagai organisasi jaringan belum berjalan secara maksimal. Pertemuan yang hanya dilakukan sekalidalam setahun untuk membahas program yang akan dilaksanakan dan disepakati secara bersama sama oleh anggota dewan ketahanan pangan. Fenomena seperti ini mengakibatkan kurangnya interaksi dan koordinasi antar aktor atau pemangku kepentingan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan ketahanan pangan, padahal salah satu yang menjadi kunci tercapainya tujuan yang efektif dalam organisasi jaringan adalah koordinasi yang baik oleh setiap aktor.

Lester dan Stewart (2000:104) mengemukakan Implementasi kebijakan merupakan tahap dari proses kebijakan setelah penetapan undang-undang, yang mempunyai makna pelaksanaan undang-undang disepakati dan dilaksanakan oleh berbagai aktor, sumber sumber daya organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya meraih tujuan dari kebijakan maupun program-program. Dalam tahapan implementasi sangat membutuhkan adanya kerja sama dan koordinasi dari beberapa organisasi atau bagian dari organisasi (OToole,2012:)

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat di pengaruhi oleh hubungan antar organisasi yang saling bekerja sama dan bertukar sumber daya. Sehingga jaringan implementasi kebijakan publik merupakan suatu studi yang menfokuskan pada pemanfaatan sumber sumber daya secara

bersama sama oleh para pemangku kepentingan. Adanya pemanfaatan sumber sumber secara bersama menunjukkan efisiensi dan efektifitas kinerja kebijakan.

Dari pendapat Stewart (2000:104) dapat kita pahami bahwa dalam pelaksanaan suatu kebijakan atau program pemerintah diperlukan adanya kerjasama berbagai aktor maupun organisasi yang terkait dengan kebijakan yang sedang dijalankan. Dalam artian, pemerintah dituntut agar mampu membangun jaringan kerja sama antar aktor (antar-organisasi/interorganizational) untuk mencapai tujuan dari suatu kebijakan atau program. Dalam menyelesaikan masalah yang kompleks dan multi pemangku kepentingan dalam perspektif kebijakan publik dipahami sebagai jaringan kebijakan.

Jaringan kebijakan dapat didefinisikan sebagai sekelompok aktor atau organisasi yang terhubung satu sama lain karena ketergantungan sumber daya melalui tindakan kolektif (Rhodes, 1997) dalam Zhou (2014:93). Dengan adanya jaringan kebijakan ini, berbagai kepentingan aktor akan mudah terakomodir dalam implementasi kebijakan. Teori jaringan didasari pada asumsi bahwa relasi para aktor itu bersifat saling tergantung satu sama lain (interdependence). Dalam makna yang lebih operasional, dapat di mengerti bahwa para aktor tidak akan mampu mencapai tujuan tujuannya tanpa menggunakan sumber sumber daya yang dimiliki oleh aktor lain (Praktikno, 2010:114). Keberadaan jejaring

kebijakan ini menunjukkan semangat pemerintah daerah dalam membangun jaringan antar aktor dalam perumusan maupun implementasi kebijakan publik.

*Governance* melibatkan semua komponen bangsa mulai dari individu, kelompok, asosiasi sampai pada tingkat lembaga. Pendekatan *governance* berfokus pada pelibatan warga negara, kelompok, dan organisasi yang di konstruksi dari realitas antar subyektif dengan berbagai pengalaman dan perhatian (Alwi, 2018 :2). 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.

Konsep *governance network* melihat 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 2007:23; Klijn dan Koppenjan 2016; 23). Hal ini menunjukkan bahwa proses interaksi tersebut 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. Mereka bergantung satu sama lain untuk mencapai tujuan mereka karena sumber daya (misalnya

uang, tenaga, informasi, keterampilan, dan otoritas) tidak terkonsentrasi di tangan satu aktor, tetapi tersebar di berbagai aktor (Scharpf 1997; Mandell, 2001:23).

Keberadaan jaringan antar-organisasi dalam proses kebijakan memiliki banyak manfaat. Seperti yang dikemukakan oleh Robert dalam Alwi (2012) bahwa beberapa stakeholder's membutuhkan pendekatan jaringan antar- organisasi untuk memecahkan masalah (problem solving). Donaldson juga menjelaskan bahwa 90 persen dari kinerja suatu organisasi ditentukan oleh faktor eksternal dan hanya 10 persen ditentukan oleh faktor internal (Alwi, 2012:95). Dari pendapatnya Donaldson menunjukkan bahwa hubunganantar- organisasi menjadi perhatian penting dalam kinerja dari suatuorganisasi.

Penelitian terkait studi jaringan telah dilakukan sebelumnya. Alwi & Suratman (2009) mengkaji tentang 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.

Alwi (2012), *Network Implementation Analysis on Democratic Public Service*, yang meneliti tentang analisis jaringan implementasikebijakan pada pelayanan publik yang demokratis di Kota Makassar. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan pelayanan publik (angkutan kota) antar-

organisasional jaringan tidak efektif. Penelitian lain terkait jaringan pernah juga dilakukan oleh Gita Susanti (2012). Dari hasil penelitiannya menemukan belum optimalnya system informasi dan koordinasi oleh dewan pendidikan kota Makassar, sehingga berdampak pada ketiakterhasilan penentuan strategi pelayanan pendidikan berbasis jaringan yang demokratis.

Jaringan Kebijakan pemberdayaan masyarakat terintegrasi juga pernah diteliti oleh Gita Susanti (2017), dalam penelitiannya menemukan 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 disepakati antara penyedia sumberdaya dengan penerima sumberdaya terlaksana namun belum maksimal.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang sebelumnya adalah, dalam penelitian ini melihat pelaksanaan *governance network* dilihat dari *Social Network theory*. *Social network theory* merupakan pendekatan baru dalam *governance network*. Pendekatan ini akan menggambarkan proses kompleksitas dalam pelaksanaan jaringan kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Bone. Teori ini menjelaskan bahwa keberhasilan organisasi jaringan dapat dilihat dari struktur dalam organisasi jaringan tersebut. Struktur dalam jaringan dapat digambarkan dari pola hubungan antara aktor (Laumann & Pappi 1976; Aldrich & Whetten

1981; Laumann dan Knoke 1987; Scott 1991: 24). Pola hubungan antara aktor tidak hanya menjadi ciri dari organisasi jaringan tetapi juga mempengaruhi cara aktor bekerja dalam organisasi jaringan. Ada empat dimensi untuk menjelaskan pola hubungan dalam struktur organisasi jaringan yaitu, kontak (contact), kepercayaan (trust), berbagi informasi (sharing informasi) dan pertukaran sumberdaya (Resources exchange). Koordinasi dalam jaringan organisasi adalah dimensi penting (urgent) untuk mencapai keberhasilan dalam organisasi jaringan. selain contact, trust, sharing informasi dan resources exchange, koordinasi juga sangat diperlukan dalam proses berjalannya interaksi antara masing masing aktor yang terlibat dalam organisasi jaringan. Adanya koordinasi akan sangat mempengaruhi proses pencapaian tujuan organisasi jaringan. Dimensi koordinasi merupakan novelty dalam penelitian ini karena dalam Konsep *Social network theory*nya menyinggung struktur dan tidak melihat adanya koordinasi, sedangkan koordinasi juga sangat mempengaruhi proses interaksi dalam penyelesaian masalah publik dan pencapaian tujuan jaringan organisasi.

Permasalahan dan kompleksitas dalam jaringan kebijakan memerlukan solusi yang tepat dalam pemecahan masalah. Hjren & Porter(1981) dalam Parsons (2011:486) mengatakan bahwa implementasi seharusnya dianalisis dalam konteks “struktur institusional” yang tersusun dari “serangkaian” aktor dan organisasi. Program dapat dilihat sebagai sesuatu yang diimplementasikan dalam “kumpulan

organisasi". Sebuah program akan melibatkan banyak organisasi; organisasi local dan nasional, organisasi publik, organisasi swasta, organisasi bisnis, organisasi buruh, dan lain-lain. Program tidak dapat diimplemnatsikan oleh satu organisasi saja, tetapi melalui matriks atau serangkaian kumpulan organisasi.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka yang menjadi rumusan masalah yang perlu dianalisisa sebagai berikut:

1. Bagaimana struktur jaringan dalam implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Bone
2. Bagaimana koordinasi antar aktor dalam jaringan imlementasi Kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Bone

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas maka penelitian ini bertujuan untuk:

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Menjelaskan struktur dalam jaringan implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Bone
2. Menjelaskan koordinasi antar aktor dalam jaringan implementasi Kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Bone

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan memiliki manfaat sebagaiberikut:

1. Dari segi keilmuan hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi

media untuk mengaplikasikan berbagai teori yang dipelajari, khususnya mengenai *governance network*, *social network theory* dan koordinasi dalam jaringan kebijakan publik. Sehingga akan berguna dalam pengembangan pemahaman, penalaran, dan pengalaman penulis, juga berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang ilmu administrasi publik.

2. Dari segi praktis hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan masukan pada pihak-pihak yang berkepentingan dalam jaringan implementasi kebijakan publik, terutama dalam pendekatan *governance network*. Penelitian ini sebagai bahan kajian bagi pihak implementer kebijakan, baik di tingkat pusat maupun daerah dalam mengoptimalkan keberhasilan tujuan dari kebijakan.



## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK: GOVERNANCE PERSPEKTIF**

Paradigma administrasi public dimulai dengan *old public administration* yang juga dikenal dengan sebutan administrasi negara tradisional atau klasik. Tokoh paradigma ini adalah antara lain pelopor berdirinya ilmu administrasi 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 bahwa problem utama yang dihadapi pemerintah 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. Karena 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 tehnik. Sedang politik menjadi bidangnya politisi.

Ide-ide yang berkembang pada tahun 1900-an memperkuat paradigma dikotomi politik dan administrasi, seperti karya Frank Goodnow "*Politic 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 sector 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.

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. Administrasi negara mulai mendapat legitimasi akademis pada tahun 1920-an dengan adanya ulasan dari Leonald White dengan bukunya *Introduction to the Study Public Administration* yang antara lain berisi; politik seharusnya tidak mengganggu administrasi.

Pada tahun 1927-1937 muncul prinsip untuk paradigma kedua 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.

Adanya kritik mengenai 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.

Tema pokok 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. Dalam melakukan upaya perbaikan birokrasi, pada tahun 1992, David Osborne dan Ted Gaeblet 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.

Setelah konsep dari Denhardt dan Denhardt mengenai *Old Public Administration* (teori klasik dan neoklasik) dan *New Public Management*, maka konsep yang ketiga adalah New Public Service (NPS). Ada tujuh prinsip NPS (Denhardt & Denhardt, 2000,2003, 2007) yang berbeda dari NPM dan OPA yaitu : Pertama; Peran utama dari pelayanan publik adalah membantu masyarakat mengartikulasikan dan memenuhi kepentingan yang telah disepakati bersama, dari pada mencoba mengontrol atau mengendalikan masyarakat kearah yang baru. Kedua, administrasi publik harus menciptakan gagasan kolektif yang disetujui bersama tentang apa yang disebut sebagai kepentingan publik. Ketiga, kebijakan dan program yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara efektif dan responsive melalui upaya-upaya kolektif dalam proses kolaboratif. Keempat, kepentingan publik lebih merupakan hasil suatu dialog tentang nilai-nilai yang disetujui bersama dari pada agregasi kepentingan pribadi para individu. Kelima, para pelayan publik harus memberi perhatian tidak semata pada pasar, tetapi juga aspek hukum dan peraturan perundang-undangan, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standard professional dan kepentingan warga masyarakat. Keenam, organisasi publik dan jaringan-jaringan yang terlibat akan lebih

sukses dalam jangka panjang kalau mereka beroperasi melalui proses kolaborasi dan melalui kepemimpinan yang menghargain semua orang, dan Ketujuh kepentingan publik lebih dikembangkan oleh pelayan-pelayan publik dan warga masyarakat, dari pada oleh manager wirausaha yang bertindak seakan-akan uang milik mereka.

Haryono nanang, (2012:49) Paradgima *new public governance* hadir selain sebagai paradigma baru 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 hughes, 2008, Nanang 2012,49). 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: Pertama, *social-political governance* memfokuskan relasi institusi dengan masyarakat. Kooiman (1999:2) 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 public dan penyediaan layanan public abad 21. Governance adalah merupakan keterlibatan semua komponen bangsa mulai dari individu, kelompok, asosiasi sampai pada tingkat lembaga. Pendekatan governance berfokus pada pelibatan warga negara, kelompok, dan organisasi yang di konstruksi dari realitas antar subyektif dengan berbagai pengalaman dan perhatian (Alwi, 2018:2). Perubahan dalam kehidupan sosial terjadi begitu cepat dan seringkali tidak bisa di prediksi. perubahan yang seperti itu, tentunya, berpengaruh terhadap organisasi publik. Agar tetap *survive*, maka organisasipublik perlu

beradaptasi dengan 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, 1993:2).

Frederickson (2005) menjelaskan bahwa Administrasi publik telah bergeser ke arah penyelenggaraan administrasi publik dari pemerintah (perspektif *Old Public administration*) berkembang menjadi pemerintahan (perspektif *Governance Network*). Osborne (2010) menegaskan bahwa NPM lahir sebetulnya merupakan jawaban atas transisi evolusi dari Administrasi Publik tradisional menuju pemerintahan publik baru (*New Public Governance*).

**Tabel 2.1 Tiga persepektif Dominan dalam Administrasi Publik**

	<b>Traditional Public Administration</b>	<b>New Public Management</b>	<b>Perspektif Network Governance</b>
Fokus	Pembagian tugas dan koordinasi dalam birokrasi	Fungsi internal lembaga Pemerintahan dan hubungan kontraktualitas	Hubungan antara pemerintah dan aktor lain (fokus pada hubungan antar-organisasi)
Sasaran	Menghasilkan efektivitas dan kesegaraman kebijakan dan pelayanan sesuai dengan prinsip persamaan, legitimasi, dan legalitas hukum	Meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan publik dan organisasi publik.	Meningkatkan koordinasi antar-organisasi dan kualitas pengambilan keputusan dan pelayanan publik
Ide utama/Teknik Manajemen	Penggunaan hirarki dan perintah serta pengawasan; manajemen lini; bekerja sesuai aturan yang berlaku; loyalitas dan orientasi pelayanan publik dilakukan oleh pegawai negeri sipil,	Penggunaan model bisnis dan instrumen pasar (teknik manajemen modern, mekanisme pasar, indikator kinerja, lembaga perlindungan konsumen) untuk memperbaiki	Penggunaan manajemen jaringan ( <i>Network Management</i> ); mengaktifkan peran aktor, pengorganisasian dan



	lingkaran kebijakan sebagai mekanisme kontrol	pelaksanaan pelayanan publik	pengumpulan informasi berbasis penelitian ( <i>join fact finding</i> ), perubahan, proses pengaturan dan sebagainya.
politik	Para politisi merumuskan tujuan yang diimplementasikan oleh eksekutif secara stabil. Baik pelayanan publik dan administrator terpilih bertanggung jawab kepada dewan perwakilan yang dipilih partai politis.	Para politisi merumuskan tujuan. Implementasi kebijakan dan pelayanan publik dilakukan oleh lembaga independen atau mekanisme pasar dengan kinerja yang jelas melalui penggunaan indikator kinerja.	Tujuan dikembangkan dan dinegosiasikan selama proses interaksi berlangsung, tanpa ada perbedaan yang tajam antara formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan dan pelayanan publik. Para politisi adalah bagian dari proses dan memfasilitasi pelaksanaan proses implementasi.
Masalah Sosial	Permasalahan dihadapi dengan cara melakukan pelibatan seluruh unit melalui proses dekonstruksi dan pemberian tugas yang dispesialisasi ke setiap unit. Pelibatan ini adalah proses desain intelektual yang bersumber dari masukan para analis kebijakan, profesional, dan ilmu pengetahuan ilmiah.	Permasalahan dirumuskan dengan penetapan tujuan yang jelas dan mengizinkan para implementor kebijakan untuk menggunakan ruang diskresi dalam upaya menghasilkan kinerja. Menjaga hubungan baik yang kompleks dengan masyarakat. Menggunakan insentif pasar untuk memastikan semua unit dapat mengimplementasikan .	Permasalahan sosial diselesaikan dengan interaksi dan hubungan jaringan interdependensi. Para aktor berperan utama dalam menyelesaikan kompleksitas permasalahan dalam masyarakat yang tidak bisa dihindari dan/atau berupaya untuk mencapai efektivitas yang

			mendukung pencapaian hasil implementasi
--	--	--	---

Sumber: Kiljn & Koppenjan (2016). *Governance Network In the Public Sector*, Routledge, London.

Paradigma *modern governance* merupakan 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: 2).

- a. Governance adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor Negara dan sektor nonpemerintah dalam suatu kegiatan kolektif (Rochman, 2000:142). Pinto (dalam Widodo, 2008:107) mengatakan bahwa *governance* adalah praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya.

- b. Konsep *governance* dikembangkan sebagai bentuk kekecewaan terhadap konsep *government* yang menjadi titik tekan paradigma tradisional dan menyempurnakan konsep-konsep yang diusung oleh paradigma New Public Management (NPM). Dalam konsep *government*, Negara merupakan institusi public yang mempunyai kekuatan memaksa secara sah yang merepresentasikan kepentingan publik. *Governance* lebih merupakan kondisi yang menjamin adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi dan keseimbangan peran serta adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh tiga komponen yakni: pemerintah (*government*), rakyat (*citizen*) dan usahawan (*business*) yang berada di sektor swasta (Taschereau dan Campos, 1997 dalam Thoha, 2003:63).
- c. Dalam pengertian yang lebih kompleks, United Nations Development Programme (UNDP), mengemukakan “*governance is defined as the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affairs*”. Kepemerintahan diartikan sebagai pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi dan administrative untuk me-manage urusan-urusan bangsa. Lebih lanjut, UNDP juga menegaskan “*it is the complex mechanisms, process, relationships and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their rights and obligations and mediate their differences*”. pemerintahan adalah suatu institusi, mekanisme, proses, dan hubungan yang kompleks sebagai jalan

bagi warga Negara (citizens) dan kelompok-kelompok yang mengartikulasikan kepentingannya, melaksanakan hak dan kewajibannya, dan menengahi atau memfasilitasi perbedaan-perbedaan di antara mereka (Widodo, 2008:108).

- d. Pengertian governance yang dikemukakan oleh UNDP tersebut, menurut Lembaga Administrasi Negara (2000:5) mempunyai tiga kaki yaitu economic, politic, dan administrative. Economic governance mencakup proses pembuatan keputusan yang mempengaruhi aktivitas ekonomi negara atau berhubungan dengan ekonomi lainnya baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Olehnya itu, *economic governance* memiliki pengaruh atau implikasi terhadap *equity, poverty, dan quality of life*. Political governance merujuk pada proses pembuatan keputusan dan implementasi kebijakan suatu negara/pemerintah yang legitimate dan authoritative. Karena itu, negara terdiri atas tiga cabang pemerintahan yang terpisah, yaitu legislative, eksekutif, dan yudisial yang mewakili kepentingan politik pluralis dan membolehkan setiap warga negara memilih secara bebas wakil-wakil mereka. Administrative governance adalah system implementasi kebijakan yang melaksanakan sektor publik secara efisien, tidak memihak, akuntabel, dan terbuka.
- e. Dari uraian tersebut, maka unsur utama yang dilibatkan dalam penyelenggaraan pemerintahan menurut UNDP terdiri atas tiga

macam, yaitu the state (negara/pemerintah), the private sector (swasta), dan civil society organization (organisasi masyarakat). Hubungan di antara ketiga unsur utama dalam penyelenggaraan governance tentunya saling mempengaruhi, saling membutuhkan, atau bahkan saling ketergantungan dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik (Widodo, 2008:110)

- f. Lembaga Administrasi Negara (LAN) menjelaskan governance dari segi aspek fungsionalnya, sebagai berikut: “governance dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan, atau sebaliknya” (LAN, 2000:5). Sementara United Nations Development Programme (1997) mendefinisikan governance sebagai “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affairs at all levels*” (Thoha, 2003:62).
- g. Lembaga Administrasi Negara (2000, 6) mendefinisikan good governance sebagai penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga “kesinergisan” interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat (society). Pada tataran ini, good governance berorientasi pada 2 (dua) hal pokok, yakni: Pertama, orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Pada tataran ini, good governance mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan

elemen-elemen konstituennya, seperti *legitimacy, accountability, scuring of human right, autonomy and devolution of power dan assurance of civilian control*; Kedua, pemerintahan yang berfungsi secara ideal yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Dalam konteks ini, good governance tergantung pada sejauh mana struktur serta mekanisme politik dan administratif berfungsi secara efektif dan efisien.

### **Dimensi Governance**

#### **1) *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.

## **2) 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 berkepemerintahan (*governing*). Kewenangan dan legitimasi yang ada membuat berkepemerintahan melalui instrumen yang relatif tidak mahal seperti informasi yang lebih memungkinkan dari pada mempertahankan kepercayaan yang merupakan tujuan penting bagi institusi berkepemintahan.

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, 2005:1).

## **3) 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 (2005:1) 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.

#### **4) *Accountability***

Dimensi keempat *governance* adalah Akuntabilitas. Akuntabilitas ini mempertanyakan kemampuan aktor atau pejabat publik menyelenggarakan pemerintahan kepada masyarakat. Pierre and Peters (2005:1) 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 (2005:1) 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.

#### **B. TEORI JARINGAN *GOVERNANCE NETWORK***

Jaringan pemerintahan (*Governance Network*) adalah hubungan interdependensi para aktor yang memiliki kewenangan (*autonomy*) pada sektor publik, privat, dan sosial yang berkerja bersama dalam pencapaian tujuan dari organisasi jaringan. Jaringan (*networks*) adalah sebuah instrument menaggabungkan beberapa aktor untuk bekerja bersama dan beinteraksi untuk mencapai tujuan bersama (Kickert, Klijn, dan Koppenjan, 1997; Koiman 1993; Rhodes 1997) dalam Klijn & Koppenjan (2016:22). Teori jaringan pemerintahan dibangun dari tradisi ilmu politik, ilmu organisasi dan administrasi publik yang menjelaskan tentang bagaimana pola ide interpendensi dari jaringan digunakan dalam konsep jaringan pemerintahan.

Jones, dkk (1997) dalam Koliba et.al (2010:47) mengatakan bahwa berbagai ilmuwan telah memberikan defenisi jaringan pemerintahan

dengan istilah yang berbeda dan definisi yang parsial, sebagaimana yang terlihat pada tabel1 berikut ini:

**Tabel 2.2: Perbedaan istilah dan definisi untuk Jaringan Pemerintahan**

<b>Referensi</b>	<b>Istilah</b>	<b>Defenisi Jaringan Pemerintahan</b>
Alter & Hage, 1993	Jaringan interorganisasional	Kelompok organisasi yang tak terbatas atau dibatasi, yang menurut definisinya adalah kolektif nonhierarkis dari unit yang terpisah secara hukum.
Dubini & Aldrich, 1991	Jaringan	Pola hubungan antara Individu, kelompok, dan organisasi.
Kreiner & Schultz, 1993	Jaringan	Kolaborasi Interorganisasional informal.
Larson, 1992	Bentuk Jaringan Jarganisasi	Pertukaran berulang jangka panjang yang menciptakan saling ketergantungan bertumpu pada terjeratnya kewajiban, harapan, reputasi, dan kepentingan bersama.
Liebeskind, Oliver, Zucker, & Brewer, 1996	Jaringan Sosial	Kolektifitas individu di antaranya pertukaran berlangsung yang didukung hanya oleh norma-norma perilaku yang dapat dipercaya
Miles & Snow, 1986, 1992	Jaringan 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)

Teori jaringan pemerintahan dibangun dari tradisi ilmu politik, ilmu organisasi, dan ilmu administrasi publik yang menjelaskan tentang bagaimana ide interdependensi dan jaringan digunakan dalam konsep jaringan pemerintahan (Klijn & Koppenjan, 2016). Selanjutnya beberapa dimensi yang perlu untuk dianalisis dalam kerangka analisis jaringan pemerintahan, menurut Klijn & Koppenjan (2016) dalam studi tentang kepercayaan dalam jaringan pemerintahan sehingga menghasilkan pencapaian efektivitas kinerja jaringan dan manajemen jaringan diuraikan sebagai berikut:

#### 1. Analisis Aktor

Untuk menganalisis aktor, langkah pertama yang dilakukan adalah menentukan siapa aktor yang paling penting dalam kelompok, masalah persepsi, kedudukan mereka dalam memandang situasi masalah. Beberapa langkah yang dilakukan untuk menganalisis peran aktor menurut Klijn & Koppenjan (2016) sebagai berikut:

a. Identifikasi sektor yang relevan

Dalam mengidentifikasi atau menganalisis aktor meliputi, subjek, isu kebijakan, proses atau jaringan yang bertujuan untuk memahami kebijakan dan pelayanan. Hal ini memerlukan analisis untuk mengetahui apa yang diharapkan oleh aktor. Analisis ini perlu dilakukan dengan mengidentifikasi para aktor yang terlibat atau pelaku utama dalam kegiatan (Klijn & Koppenjan, 2016).

b. Rekonstruksi persepsi aktor (pelaku)

Pada langkah kedua yang paling utama adalah mengkonstruksi persepsi dalam jaringan pemerintahan, antara lain; membuat sebuah temuan masalah persepsi, dan kemudian bandingkan persepsi tersebut.

c. Jenis sumber daya

Untuk menganalisis aspek ini, harus dipisahkan jenis-jenis sumber daya yang meliputi; sumber daya *Financial*, hasil yang dicapai (solusi kebijakan, dan pelayanan), kompetensi, pengetahuan, legitimasi yang dapat mendukung solusi tertentu yang didasarkan pada metode tertentu yang digunakan untuk menyelesaikan masalah.

d. Tingkat ketergantungan

Pada tingkatan ini yang perlu dianalisis yaitu; kemanfaatan sumber daya dan sumber penunjang lainnya (*Substitutability*).

Hal ini menjelaskan tentang ketergantungan suatu kelompok dengan kelompok lainnya.

- e. Tentukan ketergantungan sumber daya seorang aktor, siapa aktor yang kritis?

Untuk menentukan hal ini, maka yang diperlukan kehati-hatian untuk memperhatikan aktor dalam kelompok yang memiliki perilaku spesifik yang berperan sangat krusial menetapkan sasaran yang dicapai.

- f. Siapa yang merekomendasikan aktor?

Untuk menentukan aktor tidak hanya dipengaruhi oleh sumber daya yang dimiliki, tetapi juga taraf sejauhmana ketertarikan aktor terhadap masalah atau solusi dan kemauan untuk menggunakan sumber daya. Keinginan untuk menentukan seorang aktor seharusnya disesuaikan dengan kejelasan masalah dan solusi yang diberikan aktor. Hal ini berguna untuk menentukan apakah aktor mampu menghadapi masalah yang berkaitan dengan biaya dan manfaat.

- g. Kesimpulan: dinamika dalam analisis

Peran aktor dan saling ketergantungan dapat berubah selama implementasi kegiatan berlangsung. Hal ini sangat perlu diperhatikan sebab perubahan dalam memformulasi masalah atau kebijakan dan pelayanan akan mempengaruhi taraf dimana aktor menentukan tujuan apa yang diharapkan. Ketika

solusi lain muncul di permukaan yang bersumber dari aktor lain dengan sumber daya yang dimilikinya, hal ini berarti penting dalam kelompok untuk mengembangkan jaringan dalam pemerintahan. Dinamika dalam analisis menjelaskan bagaimana jaringan pemerintahan dilakukan dengan dengan prinsip manajemen jaringan melalui bentuk mekanisme koordinasi dan peran aktor dalam jaringan pemerintahan dengan dinamika kepercayaan yang relatif tidak stabil sehingga mempengaruhi pencapaian efektivitas jaringan pemerintahan.

## 2. Analisis proses

Analisis strategis dalam suatu permainan (game) dapat dilakukan dengan empat tahapan analisis (Klijn dan Koppenkan, 2016). Yaitu: 1). Mengidentifikasi area dimana para aktor bertemu dan melakukan strategi yang sudah ditetapkan; 2). Menganalisis proses interaksi yang dilakukan; 3). Menilai proses interaksi yang terjadi, dan 4). Mengidentifikasi dan menilai strategi manajemen jaringan.

## 3. Analisis Institusi

Berdasarkan tradisi penelitian jaringan pemerintahan, analisis jaringan berusaha menganalisis pola hubungan antara para aktor (Aldrich dan Whetten, 1981; Scott, 1991). Pada kasus interaksi para aktor, umumnya dilakukan pemetaan, bagaimana

keputusan dan isu dipetakan (Lauman dan Knocke,1987). Dalam analisis institusional ini ada tiga (3) langkah yang digunakan, yaitu: (1). Membuat temuan pola interaksi para aktor, (2). Menganalisis persepsi dan kepercayaan, (3). Mengidentifikasi aturan yang berlaku dalam jaringan.

Untuk membandingkan klasifikasi tipe jaringan dari beberapa hasil penelitian telah dilakukan (Klijn & Koppenjan,2016; Berry,et.al, 2004) menguraikan tiga jenis tradisi penelitian yang memiliki fokus yang berbeda dalam menganalisis jaringan sebagai berikut

- a. *Penelitian Policy Network*: tradisi penelitian ini berakar dari Ilmu politik. Fokusnya pada pertanyaan bagaimana partisipasi para aktor dalam pembuatan kebijakan dan peran aktor-aktor yang memiliki kekuasaan. Penelitian ini dapat dilihat kembali pada studi sejak tahun 1960an dan studi lanjutan mengenai subsistem dan segitiga emas (Freeman,1987);Freeman & Paris Stevens 1987; Ripley dan Franklin,1987), dan juga penelitian di Inggris mengenai kebijakan masyarakat jaringan sejak tahun 1980an dan 1990an (Rhodes,1988,Jordan,1990). Secara umum fokus utama dalam kajian ini lebih mendalam menjelaskan mengenai jaringan, meskipun beberapa ahli seperti Hecllo (1978) menekankan pada hubungan terbuka dan perubahan jaringan.
- b. *Penelitian Pelayanan Publik antarorganisasi dan Implementasi*

*Kebijakan Publik*. Tradisi penelitian ini memiliki perspektif dasar hubungan antarorganisasi dan fokus pada ketergantungan pada sumber daya dan jaringan sebagai sarana pelayanan publik dan implemntasi (Negandhi,1975). Realisasi dalam pelayanan publik yang nyata dan *Outcome* kebijakan adalah topik sentral dalam tradisi penelitian (Warren,et.al,1975). Penelitian ini menggunakan perspektiff organisasi, penekanan pada koordinasi,kinerja,struktur organisasi dan strategi (Negandhi,1975;Cook,1977; Aldrich,1979).

- c. *Peneltian Collaborative Governance dan Hubungan antar pemerintahan (Intergovernmental)*. Penelitian ini menggunakan dasar teori tradisi administrasi publik dan fokus pada masalah pemerintahan yang berkaitan erat dengan kompleksitas masalah kebijakan yang terbagi-bagi dalam dalam konteks institusi. Tradisi penelitian ini tidak hanya fokus pada jaringan antar-keperintahan dalam kebijakan publik dan implemntasi kebijakan, serta bentuk kolaborasi dan tujuan manajemen jaringan yang bersifat interdependensi (Friend et al., 1974; Scharps, et.al., 1978, Wilks dan Wright,1987), tetapi juga pada implementasi jaringan seputar implementasi Kebijakan (Hjern dan Porter,1981).

Meskipun tiga jenis penelitian jaringan pemerintahan yang asli tersebut memiliki sumber yang berbeda dan tradisi penelitian pula, namun ketiganya saling menguatkan. Pada umumnya peneliti jaringan (*researcher networks*) memiliki kebebasan untuk menggunakan beberapa unsur dari



tradisi penelitian tersebut (Klijn, dan Koppenjan, 2016). Blanco, Lowndes, dan Prachett (2011) menjelaskan bahwa *Governance Network* merupakan upaya untuk mencari alternatif paradigma dalam *governance* karena kompleksitas yang ditemukan dalam model pemerintahan tradisional (*Old Public Administration*) dan jaringan (*Network*) sebagai alternatif dalam perspektif *governance*.

Klijn dan Koppenjan (2012) menjelaskan bahwa ada beberapa pendekatan yang dapat digunakan dalam pengembangan jaringan pemerintahan (*Governance Network*) yang diharapkan dapat menjadi dasar dalam penelitian jaringan pemerintahan dan juga untuk pelaksanaan penelitian, serta untuk pengembangan teori jaringan pemerintahan ke depan oleh para teoritikus jaringan pemerintahan. Pendekatan jaringan pemerintahan yang meliputi: 1. Mediasi antara masyarakat dan pemerintah. 2. Hubungan perkembangan antara tantangan dan ketidakpastian dalam masyarakat saat ini; dan 3. Pentingnya implementasi *New Public Governance* dalam konteks pemerintahan.

Klijn & Koppenjan (2016) menjelaskan penggunaan pendekatan untuk mengatasi kompleksitas jaringan adalah merupakan masalah yang paling esensial karena berkaitan dengan beragamnya persepsi dan percobaan untuk mempercepat produksi (*Output*) yang diharapkan dapat dilakukan dalam interaksi saling ketergantungan di antara para pelaku (aktor) kebijakan. Perspektif jaringan kebijakan saat ini menurut Klijn dan

Koppenjan meliputi tiga (3) perspektif yaitu *Jaringan kebijakan, pelayanan publik dan implementasi kebijakan, dan kolaboratif dan jaringan pemerintahan*. Untuk menjelaskan tiga (3) perspektif tersebut dapat dilihat dasar keilmuan, fokus kajian yang menjadi inti dalam memotret ketiga perspektif dalam jaringan kebijakan, kajian utama dan pertanyaan penelitian adalah aspek apa yang menjadi substansi studi dan bagaimana mendesai pertanyaan dalam penelitian. Selanjutnya sejarah yaitu jenis penelitian yang telah dilakukan dan disiplin ilmu studi kebijakan. Untuk mendeskripsikan perspektif penelitian yang telah dilakukan dalam menggunakan fokus penelitian jaringan pemerintahan dipaparkan sebagai berikut:

**Tabel 2.3 Tiga perspektif penelitian jaringan Pemerintahan dan perbandingannya**

	<b>Jaringan Kebijakan</b>	<b>Pelayanan publik dan implementasi Kebijakan</b>	<b>Kepemerintahan Kolaboratif dan Jaringan Pemerintahan</b>
Dasar Keilmuan	Ilmu Politik	Ilmu organisasi/Teori antarorganisasi	Administrasi Publik, perencanaan kolaboratif, analisis argumentatif kebijakan
Fokus	1. Pengambilan keputusan dan pengaruhnya 2. penyelesaian dan hubungan kekuasaan dengan isu dan agenda	1. Koordinasi antarorganisasi 2. efektivitas kebijakan/pelayanan publik. 3. kebijakan	Penyelesaian masalah sosial dengan pengelolaan kolaborasi horisontal.

	setting	integratif/pelayanan	
Kajian utama dan pertanyaan penelitian	1. Aktor yang mana melibatkan dalam pengambilan keputusan? 2. bagaimana kekuasaan dan apa pengaruh dari keputusan yang dibuat?	1. Bagaimana kompleksitas pelayanan terintegrasi dapat dikoordinasikan? 2. Bagaimana mekanisme yang efektif dan efisien (dikontrakkan atau dengan kerjasama)?	1. Bagaimana mengelola jaringan Pemerintahan? 2. bagaimana mengorganisasikan jaringan pemerintahan dan mengaitkan dengan dengan institusi yang masih menggunakan model tradisional? 3. Bagaimana memperbaiki beragam isi da bermacam-macam nilai yang dikombinasikan untuk diputuskan?
Sejarah Perkembangan	Berawal dari penelitian bidang ilmu politik yang pluralis pada tahun 190an dan berlanjut dengan penelitian pada subsistem, kebijakan masyarakat, dan jaringan kebijakan	Berawal dari teori antarorganisasi beefokus pada koordinasi antarorganisasi dan berlanjut dengan penelitian pelayanan publik (juga melalui sistem kontrak) dan implementasi kebijakan.	Berawal pada tahun 1970an yang mengkaji hubungan kerja antar organisasi (Hanf & Scharpf 1978) dan berlanjut dengan analisis model pemerintahan baru ( <i>New Governance</i> ) dan pengaruhnya, serta kegiatan manajemen.
Pakar	Pada tahun 1960an, plurativisme (Dahi, 1961; Truman 1964) dan elitist (Hunter, 1953), subsystems (Freeman 1965), Agenda Forming (Cobb & Elder 1983; Baumgartner dan Jones 2009;) Policy	Levine dan White (1961); Litwak dan Hylton (1962); Negandhi (1975); Aldrich (1979); Benson (1982); Pfeffer (1981); Milward & Provan (2000).	Scharpf (politik <i>verflechtung</i> ) 1978); Hanf dan Scharpf (1978); Hjren dan Porter (Implementation Networks) (1981). O'Toole (1986),

	Communities (Jordan,1990;Rhodes,1998,1997).		gation dan mandell (1990), Marin dan Mayntz (1991); Kickert et.al (1997); Agranoff dan McGuire (2001).
--	--	--	--

Sumber: Klijn & Koppenjan (2016). *Governance Network In the public Sector*, Routledge,London.

### C. KOMPLEKSITAS DALAM GOVERNANCE NETWORK

Kompleksitas merupakan ciri yang melekat dalam governance network. Teori kompleksitas yang dimaksud dalam governance network adalah sebuah proses yang terdiri dari beberapa aktor yang saling berinteraksi, bertukar informasi, dan sumberdaya dalam implementasi kebijakan publik (cf. Holland, 1995, Geert T et.al, 2009,hlm.6). tiga jenis utama dari kompleksitas dalam governance network yaitu kompleksitas substantif, kompleksitas strategis, dan kompleksitas kelembagaan.

1. Kompleksitas Substantif: kompleksitas substantive dalam governance network tidak disebabkan oleh kompleksnya masalah dan kurangnya informasi serta pengetahuan. Akan tetapi juga disebabkan oleh ketidakpastian dan kurangnya konsensus atas masalah, penyebab dan solusi terhadap permasalahan, pemecahan masalah, pembuatan kebijakan, dan pelayanan publik bagi dalam sektor publik melibatkan serangkaian aktor. 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 1988:129, 2007; Rein dan Schön 1992).

2. Kompleksitas Strategis: kompleksitas strategis dalam Governance network berkaitan dengan strategis aktor yang berkenaan dengan masalah dan kebijakan (Allison 1971; Crozier dan Friedberg 1980; Ostrom 1990, 2007; Axelrod 2006 [1984]; Kingdon 2011 [1984]) dalam Klijn & Koppenjan (2016:40). kompleksitas strategis menyangkut sifat dasarnya tidak menentu dan tak terduga dari proses interaksi dalam jaringan governance
3. Kompleksitas Kelembagaan: Governance Network yang ditandai dengan kompleksitas kelembagaan. 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) dalam Klijn & Koppenjan (2016:40). 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.

#### ***D. INTERAKSI AKTOR DALAM GOVERNANCE NETWORK***

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. Konsep governance network melihat 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: 19). Hal ini menunjukkan bahwa proses interaksi tersebut 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. Mereka bergantung satu sama lain untuk mencapai tujuan mereka karena sumber daya (misalnya uang, tenaga, informasi, keterampilan, dan otoritas) tidak terkonsentrasi di tangan satu aktor, tetapi tersebar di berbagai aktor (Scharpf 1997; Mandell, 2001:29).

Jaringan dalam governance network dianggap berhasil ketika proses interaksi antar pelaku atau aktor saling beradaptasi dan memunculkan strategi sehingga sampai pada solusi bersama yang dapat memenuhi syarat dari segi permainan-teoritis sebagai situasi win-win

solution. . solusi tersebut menyiratkan perbaikan untuk semua pihak yang terlibat dibandingkan dengan situasi yang ada sebelumnya (Susskind 1987;. Fisher et al 1997; Dukes 2004; van Bueren et al 2003; Klijn & Koppenjan, 2016:19.).

Governance networks di konseptualisasikan dalam berbagai cara yaitu:

- Jaringan ditandai dengan masalah kebijakan yang kompleks yang tidak bisa diselesaikan oleh satu pelaku saja, tetapi membutuhkan tindakan kolektif beberapa aktor (Mandell 2001; Agranoff dan McGuire 2003; Koppenjan dan Klijn 2004; Klijn & Koppenjan, 2016:10).
- Jaringan memiliki saling ketergantungan yang relatif tinggi antara aktor karena sumber daya yang diperlukan untuk memecahkan masalah dimiliki oleh aktor yang berbeda (Hanfdan Scharpf 1978, Klijn & Koppenjan, 2016:10).
- Saling ketergantungan ini menyebabkan kompleksitas, strategis dan tindakan tak terduga dari (inter) (Hanf dan Scharpf 1978; Gage dan Mandell 1990; Sørensen dan Torfing 2007, Klijn & Koppenjan; 2016: 11) sebagai tindakan salah satu aktor mempengaruhi kepentingan dan strategi aktor lainnya.
- Jaringan memiliki interaksi yang kompleks karena masing-masing aktor adalah otonom dan memiliki persepsi sendiri

masalah, solusi, dan strategi (Hanf dan Scharpf 1978; Agranoff dan McGuire 2003; McGuire dan Agranoff 2011, Klijn & Koppenjan, 2016:11). Hal ini menyebabkan perbedaan substansial dalam persepsi, konflik nilai, dan kesepakatan tentang kebijakan yang akan dilaksanakan dan layanan yang akan disampaikan.

Governance network sebagai upaya untuk mencapai tujuan dimana proses pengaturan yang tidak lagi sepenuhnya dikontrol oleh pemerintah, tetapi ikut pada negosiasi antara berbagai publik, aktor semi-publik dan swasta, dalam proses interaksinya menimbulkan pola koordinasi dan menghasilkan regulasi. (Mayntz, 1993:10f). Ketergantungan pada Governance network dalam pembangunan bukanlah hal yang baru. Dibanyak negara dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan adalah merupakan tradisi untuk melibatkan korporat dan mitra social terutama pada level pembuatan kebijakan nasional

Terlibatnya kelompok dan organisasi yang relevan berpengaruh di jaringan pemerintahan membantu mengatasi masalah fragmentasi dalam masyarakat dan resistensi terhadap perubahan kebijakan, sehingga cenderung terjadi proses pemerintahan lebih efektif (Mayntz 1993a:10). Pada saat yang sama, partisipasi dari sejumlah pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan cenderung meningkatkan legitimasi demokratis publik dalam pemerintahan (Scharpf 1997; Klijn & Koppenjan, 2016:19).



Semakin terkenalnya riset tentang governance network berakar wawasan sentral yang dikembangkan dalam teori organisasi dan teori politik (Klijn 1997; Klijn & Koppenjan 2016:19). Konsep organisasi sebagai sistem terbuka yang beradaptasi pada perubahan lingkungan (Mintzberg 1979; Klijn & Koppenjan 2016:19), dan pengakuan bahwa lingkungan ini terdiri dari organisasi lain yang membuka jalan bagi yang baru fokus pada pertukaran informasi dan sumber daya antarorganisasi yang terjadi di dalam melalui bentuk-bentuk interorganisasi yang relatif stabil (Benson 1978; Aldrich 1979; Klijn & Koppenjan 2016:19).

Pertama, Governance network mengartikulasikan sejumlah pribadi, semi publik dan aktor publik yang bergantung satu sama lain dalam hal sumber daya dan kapasitas organisasi. secara operasional mereka tidak diperintahkan oleh atasan berpikir atau bertindak dengan cara tertentu (Marin dan Mayntz, 1991, Klijn 2016:19). Untuk menjadi bagian dari jaringan pemerintahan tertentu para aktor politik harus menunjukkan bahwa mereka memiliki andil dalam masalah kebijakan yang ada di tangan dan bahwa mereka dapat menyumbangkan sumber daya dan kapasitas nilai tertentu terhadap aktor lain. Hubungan interdependensi berarti bahwa aktor jaringan secara horizontal daripada hubungan vertikal. Namun, hubungan horizontal antara para aktor tidak menyiratkan bahwa mereka sama dalam hal otoritas dan sumber daya (Mayntz 1993b: 10f.). alokasi sumber daya material dan nonmaterial di antara aktor jaringan, partisipasi bersifat sukarela dan para aktor bebas meninggalkan jaringan,

saling tergantung satu sama lain, tidak ada yang bisa menggunakan kekuatan mereka untuk melakukan hirarkis mengendalikan siapa pun dan berisiko merusak jaringan.

Kedua, anggota *governance network* saling berinteraksi dan bernegosiasi, tawar menawar dengan unsur musyawarah. Para pelaku atau aktor jaringan dapat menawar atas sumbangan sumber daya untuk memaksimalkan hasil. Dalam pengembangan koordinasi negatif dan positif (Scharpf 1994; Klijn & Koppenjan 2016: 19), tawar-menawar ini harus tertanam dalam kerangka musyawarah yang lebih luas itu memfasilitasi pembelajaran dan pemahaman bersama. Namun, musyawarah dalam jaringan pemerintahan jarang akan menghasilkan konsensus dengan suara bulat (Klijn & Koppenjan 2000: 146f.) Karena ini terjadi dalam konteks perebutan kekuasaan yang intens yang cenderung membiakkan konflik dan pertentangan sosial. Dengan demikian, aksi bersama sering bersandar pada konsensus kasar di mana ada proposal diterima meskipun perselisihan persisten.

Ketiga, interaksi negosiasi antara aktor jaringan tidak berlangsung di ruang hampa institusional. Sebaliknya, ia melanjutkan dalam Kerangka kerja yang relatif dilembagakan, yang lebih dari jumlah nya bagian, tetapi tidak merupakan homogen dan sepenuhnya terintegrasi utuh (March & Olsen 1995: 27 ff .; Scharpf 1997: 47). Yang dilembagakan kerangka kerja adalah campuran dari gagasan yang diartikulasikan secara kontinyu, konsepsi dan aturan. Dengan demikian, ia memiliki aspek regulatif karena

ia menyediakan aturan, peran dan prosedur; aspek normatif karena mengandung norma, nilai dan standar; elemen kognitif karena menghasilkan kode, konsep dan pengetahuan khusus; dan aspek imajiner karena menghasilkan identitas, ideologi, dan harapan bersama.

Keempat, jaringan pemerintahan relatif mandiri karena mereka bukan bagian dari rantai komando hierarkis dan tidak tunduk diri pada hukum pasar (Scharpf 1994: 36). Sebaliknya, mereka bertujuan untuk mengatur bidang kebijakan tertentu atas dasar ide mereka sendiri, sumber daya dan interaksi dinamis, dan melakukannya dalam suatu regulatif, normatif, kerangka kognitif dan imajiner yang disesuaikan negosiasi antara aktor yang berpartisipasi. Namun demikian, pemerintahan jaringan selalu beroperasi dalam lingkungan politik dan kelembagaan tertentu yang harus diperhitungkan, karena keduanya memfasilitasi dan membatasi kapasitas mereka untuk pengaturan diri

Kelima, jaringan pemerintahan berkontribusi pada produksi public tujuan dalam area tertentu (Marsh 1998). Tujuan publik adalah ekspresi visi, nilai, rencana, kebijakan, dan peraturan yang berlaku untuk dan diarahkan ke masyarakat umum. Dengan demikian, para aktor jaringan terlibat dalam negosiasi politik tentang bagaimana mengidentifikasi dan menyelesaikannya masalah kebijakan yang muncul atau memanfaatkan peluang baru. Jaringan itu tidak berkontribusi pada produksi tujuan umum dalam hal luas ini akal tidak dapat dihitung sebagai jaringan pemerintahan.

*Governance network* berkembang pesat lintas disiplin, problem-driven, multi-level, komparatif, dan merangsang penelitian interaktif. Studi politik lembaga, kekuasaan dan pengambilan keputusan diartikulasikan dengan studi sosiologis budaya, komunikasi dan kontrol sosial dan studi organisasi kognitif bingkai, pembelajaran dan pertukaran sumber daya. Pendekatan teoritis yang berbeda diambil dalam upaya untuk mengatasi masalah-masalah penelitian yang berasal dari studi konkret, kasus empiris tata kelola jaringan.

Saat sekarang, *governance network* dianggap sebagai solusi yang tepat untuk menangani permasalahan yang kompleks, tidak pasti dan masalah kebijakan yang penuh konflik. **Pertama**, *Governance network* diklaim memiliki potensi besar untuk pemerintahan yang proaktif sebagai aktor jaringan yang dapat mengidentifikasi masalah kebijakan dan peluang baru dalam penyelesaian sebuah kebijakan (Klijn & Koppenjan 2000: 114; Kooiman 2000: 155f.) **Kedua**, *Governance network* dipandang sebagai instrumen penting untuk mengumpulkan informasi, pengetahuan, dan penilaian yang bisa membantu keputusan politik yang memenuhi syarat. Aktor jaringan sering memiliki kedalaman pengetahuan yang relevan untuk pembuatan kebijakan dan pemerintahan umum, dan ketika pengetahuan dari semua aktor ditambahkan, itu mewakili sebuah dasar penting untuk membuat pilihan 'erdas' dari opsi yang layak (Kooiman 1993: 4; Scharpf 1999: 20) **Ketiga**, *Governance network* dikatakan membangun kerangka kerja untuk membangun konsensus, atau, setidaknya, untuk

membudayakan konflik di antara pemangku kepentingan. Jaringan pemerintahan cenderung mengembangkan logika mereka sendiri kesesuaian yang mengatur proses negosiasi, formasi konsensus kasar, dan resolusi konflik endemik (Mayntz 1993b: 17; Maret dan Olsen 1995: 27 dst.). Akhirnya, *Governance Network* seharusnya mengurangi risiko resistensi implementasi. Jika aktor yang relevan dan terpengaruh terlibat dalam proses pengambilan keputusan mereka akan cenderung mengembangkan rasa tanggung jawab bersama dan kepemilikan atas keputusan dan ini akan mengharuskan mereka untuk mendukung, bukannya menghambat, pelaksanaannya proses (Sørensen dan Torfing, 2003: 614).

Munculnya Konflik dalam *governance network* yang didukung oleh perbedaan budaya, sosial dan politik antara aktor otonom mencegah *governance network* dari transformasi ke dalam lembaga politik yang stabil. Namun, pelembagaan *governance network* ini yang memfasilitasi dan membatasi interaksi, koordinasi dan proses negosiasi antar aktor yang terlibat. Hal ini menjadi dasar dalam menggunakan teori institusional untuk dapat memahami dinamika *governance network* dengan memperhatikan hubungan timbal balik antara interaksi aktor dalam jaringan dan aturan, norma dan prosedur yang dikembangkan dalam proses tindakan. Teori institusional juga sangat diperlukan untuk memahami fungsi dan pengembangan *governance network* karena dengan teori institusi bisa membantu memahami proses interaksi yang

rumit antara agensi politik dan struktur yang muncul dari interaksi para aktor dalam jaringan. *Governance network* menyarankan lima kelompok faktor yang mempengaruhi aktor dalam jaringan yaitu: kognitif, sosial, kelembagaan, manajerial, dan kontekstual (Klijn dan Koppenjan 2016:19).

1. *faktor kognitif.* faktor kognitif berhubungan dengan persepsi divergen atau pertentangan antar pelaku, yang membuat sulit untuk sampai pada solusi bersama. Proses framing penting dalam hal ini. Framing mengacu pada upaya aktor untuk memaksakan persepsi mereka tentang masalah pada orang lain untuk mempengaruhi perdebatan kebijakan dan solusi yang dianggap (Rein dan Schön 1993; Fischer dan Gottwies 2012, Klijn & Koppenjan:19).
2. *Faktor sosial.* faktor sosial mengacu pada karakteristik interaksi di mana aktor bertemu dan memberlakukan strategi mereka. Faktor-faktor seperti jumlah, karakteristik, strategi aktor, kolaboratif tekanan waktu dan risiko yang dirasakan menghasilkan proses dinamis tertentu yang mempengaruhi kemampuan pelaku untuk menyelaraskan strategi mereka (Sabatier dan Jenkins-Smith 1993; Ostrom 2007, Klijn & Kppenjan:19).
3. *Faktor kelembagaan.* Lembaga seperti organisasi pengaturan, aturan, norma-norma dan nilai-nilai, dan tingkat kepercayaan, membentuk dan membatasi perilaku aktor (Ostrom 2007, Klijn

&Koppenjan : 19). Jaringan dapat dilihat sebagai lembaga formal dan informal yang mendukung interaksi antara aktor dalam pengaturan multi-aktor (Blom-Hansen 1997, Klijn &Kooppenjan : 19). Proposisi berdasarkan faktor ini mengasumsikan bahwa, jika jaringan dan lembaga mereka dikembangkan, akan lebih mudah bagi aktor untuk tiba di hasil yang diinginkan. Jika lembaga dikembangkan lemah, atau aktor dari jaringan yang berbeda harus berkolaborasi, lembaga dapat menghalangi adanya interaksi dan resolusi konflik.

4. *Tata Kelola*. Aktor merasa sulit untuk mengatasi konflik kepentingan, ketidakpastian, dan hambatan institusional. strategi pihak yang ditujukan untuk fasilitasi, mediasi, dan resolusi konflik dapat berkontribusi untuk mencegah dan mengatasi konflik dan tiba di hasil yang diinginkan (Susskind 1987). Proposisi berdasarkan faktor ini mengasumsikan bahwa ada atau tidak adanya jenis strategi pemerintahan merupakan faktor penting proses dan hasil mereka mempengaruhi (Mandell 2001; Sørensen dan Torfing 2007, Klijn &Koppenjan :19).
5. *peristiwa eksternal*. Proses interaksi dan hasil mereka dalam pengaturan multi-aktor mungkin dipengaruhi oleh perkembangan atau peristiwa di lingkungan eksternalnya. Proposisi berdasarkan faktor ini mengasumsikan bahwa peristiwa, seperti insiden, bencana, urusan, krisis ekonomi atau

politik, dan perubahan rezim politik, dapat mendukung pencapaian hasil dengan menciptakan rasa bersama, urgensi antara para pelaku, atau, negosiasi, dan membangun konsensus (Kingdon 2002, Klijn & Koppenjan:19).

## **E. GOVERNANCE NETWORK DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK**

Governance Network merupakan interaksi antar aktor dalam pelaksanaan pelayanan publik, program dan kebijakan publik. Interaksi yang terjadi melibatkan multiactor yang sarat akan kepentingan yang berbeda beda, pengetahuan yang berbeda serta perspsi terhadap permasalahan yang berbeda. Perbedaan 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. Pendekatan *Social network theory* menjelaskan tentang adanya struktur dan relasi serta koordinasi antar aktor dalam pelaksanaan jaringan kebijakan publik yang kompleks.

### **a) Struktur dalam jaringan kebijakan publik**

Struktur dalam jaringan kebijakan dimaksudkan untuk melihat posisi aktor dalam pelaksanaan jaringan kebijakan. Menjelaskan tentang pola hubungan yang di lihat dari posisi masing masing aktor dalam bekerja dan berinterkasi. Sedangkan relasi dimaksudkan untuk melihat hubungan relasional masing masing aktor yang terlibat, bekerja dan



berinteraksi dalam proses jaringan kebijakan publik. Dalam teori jaringan sosial, struktur sistem sosial dikonseptualisasikan dan diukur sebagai pola hubungan antar aktor (lihat Laumann dan Pappi 1976; Aldrich dan Whetten 1981; Laumann dan Knoke 1987; Scott 1991; Klijn & Koppenjan 2016:24). Pola-pola ini, yang tidak hanya mencirikan jaringan tetapi juga mempengaruhi cara mereka bekerja dan berinteraksi, sehingga dengan pola hubungan ini dapat melihat struktur dan relais antar aktor dalam jaringan. Pola ikatan pada prinsipnya dapat menjadi karakteristik dari struktur dan relasi dalam jaringan adalah seperti (jumlah) kontak, kepercayaan, berbagi informasi, pertukaran sumber daya, dan sebagainya.

a. Kontak (contact)

Dalam jaringan kebijakan frekuensi kontak merupakan yang paling banyak digunakan untuk melihat struktur dalam jaringan kebijakan. Ini, bisa terlihat dari jumlah kontak atau hubungan antar aktor dalam jaringan kebijakan. Frekuensi kontak dapat terlihat dari kontribusi yang diberikan oleh masing-masing aktor terhadap organisasi jaringan dalam proses penyelesaian masalah kebijakan. Kemudian, durasi interaksi antara aktor yang terlibat. Yang terakhir adalah sejauh mana hubungan antara masing-masing aktor dapat memberikan utilitas atau manfaat timbal balik.

b. Kepercayaan (Trust)

Kepercayaan sebagai salah satu faktor penentu keberhasilan organisasi jaringan. Sebab tanpa kepercayaan dalam hubungan antar aktor selalu meningkat dan begitu penting hal ini dikarenakan setiap aktor tidak dapat memprediksi segala masalah yang terjadi dalam organisasi jaringan melalui kekuasaan hirarkis, pengawasan langsung, dan detail kontrak. Kepercayaan adalah sebuah harapan dan mempererat hubungan antara aktor, yang tidak terlepas dari aturan bersama dan kesepakatan bersama (Lane & Bachman,1998,Rousseau et al., 1998;Fukuyama,1995;Putnam 1995, Klijn & Koppenjan 2016:115). Ada tiga karakteristik yang menjelaskan *Trust* dalam Jaringan:

1. Kepercayaan harus didasari oleh kesiapan masing-masing aktor untuk terbuka dalam setiap proses interaksi yang terjadi (Deakin & Michie,1997; Deaking & Wilkinson,1998, Klijn & Koppenjan, 2016:119).
2. Bahwa para aktor harus siap akan risiko yang akan didapatkan dalam proses interaksi yang terjadi (Gambetta, 1998a,1998b;Lane& Bechmann , 1998, Klijn & Koppenjan 2016:117).
3. Para aktor harus memiliki ekspektasi yang positif terhadap niat atau motif dari aktor-aktor lain (Lane &

Benchmann,1998, Klijn & Koppenjan, 2016:116). Dengan adanya *Trust* itu mampu mengurangi ketidakpastian, dan ketidak jelasan dan ambiguitas dalam prose interaksi dari perilaku aktor-aktor yang terlibat (Zucker,1986, Klijn & Koppenjan,2016:116).

*Adanya Trust* dalam Jaringan kebijakan akan mendukung tujuan tercapainya tujuan kebijakan. Tingginya tingkat kepercayaan antara masing-masing aktor yang terlibat akan menunjukkan kerja sama yang lebih banyak dan lebih baik dibanding dengan organisasi jaringan tingkat kepercayaan yang rendah. Dan juga dalam proses interaksi para aktor akan lebih banyak melakukan pertukaran informasi sehingga memungkinkan untuk menemukan solusi yang lebih inovatif, serta tingkat kepercayaan yang tinggi akan mewujudkan hasil yang lebih memuaskan dari proses pengambilan keputusan yang kompleks dalam organisasi jaringan. Dimensi kepercayaan (*trust*) dalam jaringan pemerintahan (Klijn dan Kopenjan, 2016:24) adalah:

1. Kepercayaan pada perjanjian (*agreement trust*); pihak yang terlibat dalam organisasi jaringan pada umumnya mengikuti perjanjian yang telah ditetapkan dalam kontrak yang disepakatai secara bersama sama.

2. Manfaat kekuatiran (*Benefit of the doubts*) pihak dalam organisasi jaringan saling memperingatkan akan kekuatiran ketidakberhasilan program.
3. Realibilitas (*Realibility*):adanya kesepakatan dan kebersamaan program dalam pelaksanaan program bersama.
4. Ketiadaan perilaku oportunistis (*the absence of opportunistic behavior*); pihak pihak dalam jaringan organisasi tidak ada yang mengambil keuntungan sendiri dan merugikan orang aktor lain. Para aktor dalam jaringan melaksanakan program tidak acuh tak acuh.
5. Kepercayaan pada kemauan baik (*goodwill trust*); pihak dalam kegiatan ini beranggapan bahwa pada dasarnya kemauan baik pada dari pihak lain bermanfaat untuk keberhasilan program.

c. Berbagi Informasi (*Sharing Informasi*)

*Sharing informasi* dalam jaringan dapat diartikan sebagai kesediaan oleh masing-masing aktor untuk memberikan atau menginformasikan informasi-informasi yang dimiliki dan tidak diketahui oleh aktor lain kepada akator lain untuk menyelesaikan masalah. Untuk mencapai tujuan dalam organisasi jaringan, aktor yang terlibat perlu *sharing informasi* yang rumit tentang sumberdaya, proses, dan permasalahan dalam jaringan. Informasi dibagi secara strategis dan

operasional untuk mencapai tujuan bersama sehingga memungkinkan untuk mengambil keputusan yang baik dalam organisasi jaringan. *Sharing informasi* berperan penting dalam organisasi kolaboratif dan jaringan pemerintahan (Fawcett et al 2007;358-368). Intensitas *sharing informasi* dalam jaringan berpengaruh pada efektivitas (Sezen 2008) dan efisiensi (Jayaraman et al.2008) organisasi jaringan. Untuk mencapai strategi *sharing informasi* yang efektif, harus melihat 2 aspek yaitu *sharing informasi* dan koordinasi. Aspek *sharing informasi* membahas tentang penyediaan basis data bersama untuk tindakan bersama (oleh fungsi yang berbeda) pada organisasi jaringan. Aspek *sharing informasi* mencakup luas dan kualitas informasi yang di dibagikan kepada aktor dalam organisasi jaringan. *Sharing informasi* yang berkualitas tinggi dalam rantai pasokan diharapkan tidak hanya melibatkan bertukar informasi yang tepat dan akurat, tetapi juga melakukannya secara efektif dan efisien sehingga pengambilan keputusan dalam organisasi jaringan berkualitas (Mohr dan Spekman 1994, Choudhury dan Sampler 1997, Gosain et al . 2005: 135-152)

d. Pertukaran Sumberdaya (*Resource Exchanges*)

Setiap aktor yang terlibat didalam jaringan kebijakan memiliki sumber daya masing-masing, akan tetapi selalu saja ada kekurangan atau keterbatasan, dan ketidak cukupan sumber daya yang dimiliki sehingga dalam konsep jaringan kebijakan para aktor tidak dapat mencapai tujuan tanpa menggunakan sumber-sumber daya dari aktor lain. Sumber-sumber

daya yang dimaksud dapat berupa skill, informasi dan financial. Adanya keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh masing-masing aktor menyebabkan ketergantungan aktor. Hugh Compston (2009:6) 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.

Dimensi kontak, kepercayaan, berbagi informasi dan pertukaran sumberdaya dalam jaringan mempengaruhi pola hubungan yang menjadi ciri dari organisasi serta mempengaruhi pola interaksi antara aktor dalam jaringan organisasi.

#### **b) Koordinasi dalam *Governance Network***

Proses interaksi antara aktor dalam organisasi jaringan sangat dipengaruhi oleh elemen koordinasi. Proses interaksi dalam organisasi jaringan salah satunya adalah pertukaran sumberdaya dalam jaringan yang dibentuk atau didasari oleh kedalaman koordinasi antara para aktor yang saling berinteraksi dalam organisasi jaringan (Mandell & Steelman, 2003). Gage & Mandell (1990, Choliba, et.al. 2010:101), menjelaskan jaringan organisasi dicirikan dengan adanya koordinasi yang terjalin baik secara langsung maupun tidak langsung antar setiap aktor yang terlibat dalam organisasi jaringan. Organisasi jaringan dapat diatur melalui

koordinasi yang rutin antara para aktor yang terlibat dalam organisasi jaringan.

Koordinasi dalam organisasi jaringan sebagai elemen yang urgen karena frekuensi koordinasi dalam organisasi jaringan tidak bisa digantikan dengan adanya aturan, norma dan prosedur yang mengatur aktor dalam proses interaksi jaringan (Koliba et.al 2010:101). Pada dasarnya tindakan koordinasi dalam organisasi jaringan digambarkan melalui serangkaian tindakan bersama yaitu *mutual adjustment* yang dikoordinasikan (Mintzberg, 1979, Coliba et.al 2010; 118) Thompson melihat koordinasi sebagai elemen dalam sistem yang dijadikan sebagai dasar untuk bertindak bersama.

Koordinasi dalam jaringan kebijakan publik merupakan salah satu faktor yang menentukan pencapaian tujuan organisasi jaringan. Aktor individu maupun aktor kelompok dalam jaringan kebijakan harus berinteraksi dan berkoordinasi untuk menyelesaikan masalah kebijakan publik. Proses interaksi yang dijelaskan dalam *social network theory* yaitu struktur yang meliputi contact, kepercayaan, pertukaran informasi dan pertukaran sumberdaya yang menentukan keberlangsungan dan efektifitas dalam jaringan organisasi. Koordinasi merupakan dimensi penting (Urgent) dalam organisasi jaringan. Koordinasi dalam jaringan kebijakan publik belum menjadi fokus dalam *social network theory* sehingga menjadi kebaruan atau *novelty* dalam penelitian Disertasi ini.

Merujuk jurnal Gedeona henrikus (tinjauan teoritis pengelolaan

jaringan (*networking management*) dalam studi kebijakan publik) Pendekatan pengelolaan jaringan terdapat juga strategi yang mengarah pada pengelolaan interaksi antar aktor yang menurut *Termer* dan *Koppenjan* (dalam Kickert;1999,89) disebut juga sebagai strategi yang secara tidak langsung bertujuan untuk mengelola kesamaan persepsi. Strategi ini bila diselami secara mendalam maka ada kecenderungan menyerupai sebuah aktivitas koordinasi antar aktor yang terlibat dalam jaringan kebijakan.

Adapun koordinasi yang dimaksud di sini sebetulnya memiliki makna yang lebih luas bila dibandingkan dengan konsep koordinasi yang dikemukakan oleh beberapa ahli seperti Levingstone (1949), L.D. White (1957), Mooney (1970), Herbert Hicks (1967), dan sebagainya. Koordinasi yang dijelaskan oleh mereka lebih mengarah pada makna koordinasi yang sempit yaitu koordinasi internal yang merupakan salah satu asas dari pada organisasi (dalam Sutarto:1995;141-146). Sedangkan koordinasi yang dimaksudkan dalam pengelolaan jaringan ini berkaitan dengan pengaturan interaksi antar aktor (*stakeholders*) yang berbeda-beda dalam jaringan kebijakan untuk memecahkan suatu persoalan atau hambatan demi tercapainya tujuan tertentu secara bersama-sama.

Jadi koordinasi yang dimaksud lebih bersifat koordinasi eksternal atau horisontal. Dalam kaitan dengan ini, meminjam kategorisasi yang dikemukakan oleh Rogers dan Whetten {(1982) dalam Kickert;1999;44}, bahwa ada 3 macam koordinasi strategis di dalam jaringan yaitu: (1)



strategi-strategi kerjasama (corporate strategies) yang melihat koordinasi terealisasi dalam bentuk aturan-aturan formal, kewenangan terpusat dan tujuan kolektif; (2) aliansi (alliances) yang melihat koordinasi sebagai penerapan negosiasi untuk mendapatkan kesesuaian bersama dalam memecahkan masalah; dan (3) *mutual adjustment*, koordinasi dimana penekanannya pada saling melakukan penyesuaian terhadap tujuan-tujuan dari masing-masing aktor agar tercipta satu pusat perhatian bersama.

Pandangan lain tentang jenis koordinasi dikemukakan oleh Gage dan Mandell (1990). Mereka mengkategorisasikan mekanisme koordinasi dalam jaringan kebijakan ke dalam 2 bentuk yaitu pertama, koordinasi tak termediasi (*unmediated coordination*) dan kedua, koordinasi termediasi (*mediated coordination*).

Bentuk pertama, koordinasi tersebut berkenaan dengan koordinasi yang muncul melalui partisipasi/peranserta aktor. Hal ini karena ada kesadaran bersama (*collective consciuosness*) dari aktor yang terlibat, sehingga tidak perlu ada mediator. Bentuk yang kedua, menekankan pada peran mediator dan/atau prakarsa koordinasi (pihak ketiga). Bentuk koordinasi ini di bagi lagi kedalam 2 macam yaitu koordinasi vertikal dan koordinasi horisontal. Koordinasi vertikal merupakan koordinasi formal dan hirarkis, sedangkan koordinasi horisontal bersifat informal dan sukarela/longgar (*loose*) antara satu dengan yang lainnya.

Adapun Dahl dan Lindblom {(1953) dalam Kickert, dkk:1999;44}

membedakan empat macam koordinasi yaitu : *polyarcy*, hirarki, negosiasi dan pasar. *Polyarcy* menunjuk pada bentuk demokrasi perwakilan di mana orang-orang menitipkan perilakunya pada pimpinan politik yang dipercaya oleh mereka; hirarki merupakan bentuk koordinasi yang bersifat terpusat seperti dalam organisasi birokrasi, penyesuaian perilaku karena kepatuhan; adapun pasar adalah bentuk koordinasi di mana perilaku aktor diserahkan pada mekanisme pasar, sehingga individu menyesuaikan perilakunya dengan yang lain; sedangkan negosiasi merupakan bentuk koordinasi di mana perilaku aktor-aktor disesuaikan secara bersama melalui interaksi dalam bentuk negosiasi dan konsultasi di antara mereka.

Dari berbagai pandangan tersebut, koordinasi dalam pendekatan pengelolaan jaringan lebih mengarah pada bentuk koordinasi yang negosiatif dan konsultatif, yang mana koordinasi tersebut merupakan suatu usaha untuk saling melakukan penyesuaian perilaku antar aktor (*mutual adjustment of behaviour of actors*) yang berinteraksi dengan saling memberi/menukar informasi tertentu demi tercapainya kesatuan strategi tindakan atau program yang sinergi, dalam upaya untuk memecahkan masalah (*problem solving*). Oleh karena itu, komunikasi horisontal antar aktor merupakan prasyarat penting dalam kegiatan ini. Pandangan itu diperkuat oleh pendapat Miftah Thoha (1996;165) sebagai berikut: "...komunikasi antar-pribadi berorientasi pada perilaku, sehingga penekanannya pada proses penyampaian informasi dari satu orang ke orang lain. Dalam hal ini komunikasi dipandang sebagai cara dasar untuk

mempengaruhi perubahan perilaku...”.

Sejalan dengan pendapat itu Goldhaber (1990;121) menyatakan bahwa ada 4 fungsi penting dari komunikasi horisontal yakni (1) koordinasi tugas. Para pimpinan departemen atau institusi melakukan pertemuan untuk mendiskusikan kontribusi tiap-tiap departemen atau institusi terhadap tujuan sistem; (2) penyelesaian masalah; (3) berbagi informasi. Bertemu untuk menginformasikan data-data yang dimiliki; dan (4) penyelesaian konflik. Dengan bercermin pada fungsi koordinasi tersebut dapat disarikan bahwa tujuan penting dilakukannya koordinasi antar aktor dalam jaringan kebijakan adalah agar aktor-aktor yang terlibat dapat dengan kondusif melakukan kerjasama atau menciptakan kesatuan strategi tindakan dan/atau program yang sinergi. Atau bisa berjalan dalam suatu “gerbong kereta dengan rel yang sama” untuk mencapai tujuan secara bersama-sama.

Oleh karena itu di dalam pengelolaan jaringan, ada beberapa strategi atau aktivitas untuk memfasilitasi interaksi antar aktor tersebut yaitu: Pertama, strategi '*selective (de)activation*'. Suatu strategi yang bertujuan untuk mengidentifikasi serta memilih secara selektif aktor-aktor yang penting atau relevan, aktor-aktor yang sumber dayanya sangat diperlukan, untuk terlibat dalam memecahkan masalah yang dihadapi. Atau sebaliknya dapat dikatakan menonaktifkan aktor-aktor yang dianggap tidak penting/belum dibutuhkan dalam jaringan untuk memecahkan masalah tertentu. Strategi ini boleh dikatakan sebagai

strategi yang penting pada dua peristiwa yaitu ketika hendak melakukan jaringan kerjasama dan setelah terbentuknya jaringan. Karena pengalaman Rongeling dan Koppenjan (1987) bahwa banyak perumusan kebijakan yang gagal karena inisiator mengabaikan strategi ini (dalam Kickert,1999;108). Adapun kesuksesan strategi ini sangat bergantung pada kemauan aktor-aktor yang dilibatkan, untuk memberikan waktu dan sumber daya yang dimilikinya. Serta kemauan dari aktor-aktor yang tidak dilibatkan untuk mendukung.

Kedua, Strategi '*arranging interaction*'. Perhatian dari strategi ini adalah menciptakan elemen-elemen atau syarat-syarat organisasional untuk mendukung interaksi antar aktor yang efektif. Sehingga tujuan dari strategi ini adalah membentuk mekanisme pengaturan antar aktor. Pengaturan konflik ini, ditegaskan, tidak dilakukan dengan suatu kontrol yang hirarkis seperti yang dianjurkan oleh perspektif manajemen klasik. Tetapi dilakukan dengan menyediakan syarat-syarat organisasional yang khusus ('*ad hoc organizational arrangements*') yang dapat diterima oleh seluruh aktor yang terlibat seperti pengertian bersama (*a gentlemen's agreement*), persetujuan atau perjanjian kerjasama (*a cooperative agreement*), prosedur konsultasi (*consultation procedure*), aturan-aturan dan prosedur-prosedur (*rules and procedures*), struktur organisasi yang longgar, dan lain- lainnya (Teisman;1992, dalam Kickert; 48). Pilihan terhadap instrumen pendukung interaksi ini harus disesuaikan dengan

lingkungan permainan (*game*) dan kemauan aktor sendiri.

Ketiga, Strategi memasukan fasilitasi atau pihak ketiga (*furtherance of facilitation strategic*) termasuk dalam strategi ini adalah *brokerage*, *mediation* dan *arbitration*. Pada intinya strategi- strategi ini berguna untuk memfasilitasi interaksi dalam situasi yang penuh dengan konflik yang kuat di antara aktor, kelompok yang satu dengan kelompok yang lainnya. Tujuan dari strategi-strategi ini adalah membentuk (sekurang-kurangnya) solusi dan/atau tindakan bersama yang bisa merangkul kepentingan dari aktor-aktor yang saling bersitegang. Biasanya broker, mediator, ataupun arbiter adalah aktor yang tidak terlibat dalam konflik: bisa pemerintah atau kelompok masyarakat tertentu. Mereka umumnya selalu mengambil keputusan setelah mendengarkan kedua belah pihak yang bersitegang. Sehingga 'pihak ketiga' ini harus berperan seperti "pemimpin orkestra yang dapat memimpin orkestra secara harmonis dan indah terdengar". Artinya *broker*, *mediator* ataupun *arbiter* harus berada pada posisi yang tidak berat sebelah, harus dapat merangkul kepentingan semua pihak yang terlibat atau bersitegang.

## **F. JARINGAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK**

### **a) Konsep Jaringan Kebijakan Publik**

#### **1. Perkembangan Studi Kebijakan Publik**

Istilah kebijakan diterjemahkan dari kata *policy*. Biasanya kebijakan publik dikaitkan dengan keputusan pemerintah, karena pemerintahlah yang mempunyai wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan

masyarakat, dan bertanggungjawab melayani kepentingan umum. Hal ini sejalan dengan pengertian public itu sendiri dalam Bahasa Indonesia yang berarti pemerintah, masyarakat atau umum (Abidin,2006:17).

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. Dia 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.

## 2. Pengertian Kebijakan Publik

Dari perkembangan studi kebijakan publik, kita memasuki pemahaman terhadap definisi dari kebijakan itu sendiri. Berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli untuk menjelaskan arti dari kebijakan. Misalnya Thomas R Dye dalam bukunya *Understanding Public Policy* (2008:1) *public policy is whatever government choose todo or not to do.* Kebijakan publik 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, values and practices* (Abidin, 2002 : 20)).

Pengertian berikutnya mengenai kebijakan dikemukakan oleh 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 metter 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.

Disamping itu, “sesuatu yang tidak dilaksanakan” oleh



pemerintahpun termasuk kebijakan negara. Hal ini disebabkan karena “sesuatu yang tidak dilakukan” oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah. Sesuai dengan yang dikemukakan oleh Dye bahwa, public policy is whatever government choose to do or not to do.

George C. Edward III dan Ira Sharkansky memiliki pendapat yang hampir sama dengan Thomas R. Dye mengenai kebijakan publik, yaitu “...is what government say to do or not to do, it is goals or purposes of government program (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).

Setiap tahap dalam pengambilan kebijakan harus dilaksanakan dengan memperhatikan sisi ketergantungan masalah satu dengan yang lainnya. Proses penetapan kebijakan atau yang sering dikenal dengan policy making process, menurut Shafrits dan Russel dalam Keban (2008: 67) yaitu: (1) merupakan agenda setting dimana isu-isu kebijakan diidentifikasi; (2) keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan kebijakan; (3) tahap implementasi kebijakan; (4) evaluasi program dan analisa dampak; (5) feedback yaitu memutuskan untuk merevisi atau menghentikan.

Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Dunn (2003:24), dalam proses pembuatan kebijakan publik terdapat tahapan-tahapan yang harus dilalui oleh pembuat kebijakan. Tahapan tersebut meliputi: (a) Penyusunan agenda; (b) Formulasi kebijakan; (c) Adopsi kebijakan; (d) Implementasi kebijakan, dan terakhir (e) Penilaian kebijakan. Di dalam tahapan ini memiliki tugas masing-masing oleh aktor dalam pembuatan suatu kebijakan. Tahap- tahap ini merupakan proses minimal yang harus dilalui, jika menginginkan kebijakan yang rasional.

Hogwood dan Gunn (1990) dalam Suharto (2011: 4) memberikan argument bahwa kebijakan publik merupakan seperangkat kegiatan tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu. Ini tidak berarti bahwa makna kebijakan hanyalah milik atau domain pemerintah saja. Kebijakan publik pada hakikatnya merupakan sebuah aktivitas yang khas (a unique activity), dalam arti bahwa suatu kebijakan publik mempunyai ciri-ciri tertentu yang agaknya tidak dimiliki oleh kebijakan jenis lain. Ciri-ciri tersebut melekat pada kebijakan-kebijakan publik yang bersumber pada dipikirkan, didesain, dirumuskan dan diputuskan oleh mereka, di mana David Easton dalam Wahab (2014: 17-18) disebut sebagai orang-orang yang memiliki otoritas (public authorities) dalam sistem politik.

Dalam system politik masyarakat tradisional yang sederhana, mereka itu dapat dicontohkan seperti para ketua adat atau ketua suku. Sedangkan di system politik atau masyarakat modern yang

kompleks, mereka itu adalah para eksekutif, legislator, hakim, administrator, monarki dan sejenisnya. Mereka inilah menurut Easton merupakan orang-orang yang dalam kesehariannya terlibat langsung dalam urusan politik dari sistem politik. Merekalah yang mempunyai kapasitas dan kewenangan serta bertanggung jawab dalam pembuatan suatu kebijakan.

### **b) Implementasi Kebijakan dalam Perspektif Jaringan Kebijakan**

#### 1) Pengertian Implementasi kebijakan

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 dari 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 antra-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.

Pendapat lainnya juga dikemukakan oleh Jenkins (Parsons, 2011: 463) yang melihat studi implementasi sebagai studi implementasi sebagai studi perubahan, bagaimana perubahan terjadi, bagaimana kemungkinan perubahan bias dimunculkan. Jenkins juga merupakan studi tentang mikrostruktur dari kehidupan politik, bagaimana organisasi di luar maupun di dalam 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.

## 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.

### a. Birokrasi

Pada umumnya kebijakan publik di Amerika Serikat diimplementasikan oleh badan-badan administrasi yang kompleks. Pada saat kongres menetapkan sebuah undang-undang publik dan presiden

telah mendatanganinya, langkah berikutnya adalah badan-badan administrasi harus segera memulai proses implementasi. Badan-badan administrasi ini melakukan tugas pemerintah sehari-hari, dengan demikian mempengaruhi warga negara secara lebih langsung dalam tindakan-tindakan mereka dibandingkan pengaruh dari unit-unit pemerintahlainnya.

Badan-badan ini (birokrasi) mempunyai keleluasan yang besar dalam menjalankan kebijakan-kebijakan publik yang berada dalam yuridiksinya, karena mereka seringkali bekerja berdasarkan mandat perundang-undangan yang luas dan ambigu. Situasi ini terjadi karena mereka yang berperan serta dalam proses legislasi seringkali tidak mampu atau tidak berminat untuk membuat garis-garis pedoman yang tepat. Hal ini disebabkan oleh kompleksitas isu yang dibahas, atau karena kurangnya waktu, perhatian dan informasi.

#### b. Lembaga Legislatif

Secara tradisional, asumsi dalam banyak literature administrasi publik menyatakan bahwa politik dan administrasi merupakan kegiatan kegiatan yang terpisah. Politik mempunyai kaitan erat dengan perumusan kebijakan, yang harus di tangani cabang cabang “politik” dari pemerintah, dalam arti cabang eksekutif dan cabang legislatif. Tata kelola kebijakan, disisi lain, berkaitan dengan implementasi keputusan yang dibuat oleh banyak cabang politik, dan ditangani oleh berbagai badan administratif.

Sekarang, asumsi ini dipersoalkan, karena cabang-cabang administratif seringkali terlibat dalam perumusan, maupun dalam

implementasi kebijakan publik. Misalnya, disini Lester dan Stewart (2000:106) memberikan contoh pada saat badan-badan administrasi merancang regulasi yang mendukung perundang-undangan yang sudah ada. Badan-badan ini juga sering merumuskan kebijakan. Lebih dari itu, badan-badan legislatif seringkali terlibat dalam proses implementasi kebijakan publik. Malahan sekarang ini semakin meningkat keterlibatan badan-badan legislatif dalam implementasi kebijakan publik.

c. Lembaga Peradilan

Dalam banyak kasus, undang-undang publik, dalam sebuah sistem politik modern, seperti Amerika Serikat, diberlakukan tindakan-tindakan yudisial. Misalnya, undang-undang berkenaan dengan kejahatan merupakan contoh kasus yang jelas. Lembaga peradilan juga terlibat dalam implementasi undang-undang yang mengatur aborsi. Disamping itu, lembaga peradilan bisa terlibat langsung dalam tata kelola kebijakan. Tindakan tindakan naturalisasi bagi warga negara asing sebenarnya merupakan bentuk administrasi. Namun, ditangani oleh peradilan distrik federal. Namun demikian, yang paling penting keterlibatan lembaga peradilan adalah dalam konteks mempengaruhi tata kelola/administrasi melalui interpretasi nyata terhadap perundang-undangan dan peraturan-peraturan administratif dan regulasi, dan pengkajian ulang terhadap keputusan- keputusan administratif dalam kasus-kasus yang dibawa ke pengadilan. Lembaga peradilan bisa memfasilitasi, menghambat, atau secara luas mementahkan implementasi kebijakan-kebijakan tertentu

melalui keputusan- keputusan yang ditetapkan oleh lembaga itu.

d. Kelompok kelompok Penekan

Oleh karena diskresi seringkalidiberikan kepada badan-badan administrasi yang ditetapkan melalui perundang-undangan, maka sering kali suatu tindakan diambil oleh suatu badan administrasi. Perjuangan antar- kelompok kepentingan bergeser dari wilayah legislative kewilayah administratif. Berdasarkan diskresi yang berlaku dalam banyak badan administratif, sebuah kelompok yang berhasil mempengaruhi tindakan suatu badan administrasi mungkin mempunyai efek secara substansial pada arah dandampak dari kebijakan publik. Kadang kala hubungan antara suatu kelompok kepentingan dengan suatu badan administrasi bias begitu dekat, sehingga bisa disimpulkan bahwa suatu kelompok kepentingan telah menguasai suatu badan administrasi.

Secara singkat bias dikatakan bahwa, karena badan-badan administrasi mempunyai diskresi yang besar dalam merancang regulasi untuk mendukung pembuatan undang-undang, maka mereka dikepung oleh berbagai kelompok kepentingan yang berusaha mempengaruhi garis-garis pedoman dan regulasi dalam suatu cara yang bisa memberi keuntungankepadanya.

e. Organisasi – Organisasi Masyarakat

Pada tingkat lokal, organisasi-organisasi masyarakat seringkali terlibat dalam implementasi program-program publik. Salah satu contoh keterlibatan organisasi-organisasi masyarakat di Amerika Serikat,



misalnya dalam berbagai dewan penasihat untuk pengelolaan limbah yang mengandung racun berdasarkan amandemen limbah padat dan sangat berbahaya tahun 1984, yang mengharuskan semua perusahaan kecil yang menghasilkan sekitarnya 100 kilogram limbah yang mengandung racun mematuhi undang-undang federal. Contoh kasus lain adalah berbagai komite petani dibawah program konservasi tanah dan penyangga harga Departemen Pertanian, dewan penasihat untuk Biro Manajemen Tanah, dan perwakilan kaum miskin untuk badan-badan Tindakan Masyarakat. Dari berbagai aktor yang telah dikemukakan oleh Lester dan Stewart (2000) (Choliba, et.al 2010:68) diatas dapat disimpulkan bahwa dalam tahapan implementasi kebijakan terdapat banyak aktor yang ikut berpartisipasi. Tidak hanya aktor dari pemerintah saja, melainkan aktor non-pemerintah juga terlibat dalam pelaksanaan implementasi kebijakan publik.

### 3. Jaringan Implementasi Kebijakan

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.

### **c) Perspektif Jaringan Antar Organisasi**

#### **1. Perspektif Jaringan**

Konsep Network belakangan ini menjadi sebuah konsep yang banyak dibicarakan berbagai pihak, baik oleh pemerintah, ilmuwan (social dan alam), praktisi bisnis, maupun oleh masyarakat secara umum. Dalam ilmu politik, kata “jaringan” sering digunakan baik oleh politisi maupun akademisi untuk menjelaskan pentingnya kehadiran stakeholders dari berbagai background dalam membicarakan dan memutuskan sebuah keputusan politik yang biasa kita kenal dengan kata public policy. Trend ini tidak hanya muncul dalam kajian ilmu social, para ahli biologi (microbiologist) menjelaskan cells sebagai information networks, para ahli ekologi (ecologist) mengkonseptualisasikan lingkungan hidup dengan istilah network system, dan ahli computer (computer scientist) juga sedang konsen dalam mengembangkan neuronal networks. Perkembangan konsep jaringan yang terjadi pada berbagai disiplin ilmu ini menegaskan bahwa konsep atau pendekatan jaringan (network approach) memang menjadi kajian yang sulit untuk kita tidak memberikan perhatian serius kepadanya sebab kompleksitas yang terus berkembang pada kondisi kekinian. Hal senada juga dipertegas Kenis dan Schneider (1991), Klijn & Koppenjan, 2016:246 sebagai berikut : “The term network seems to have become the new paradigm for the architecture of complexity”.

Beberapa analisis jaringan mencoba untuk membedakan pendekatan mereka dalam melihat jaringan dari pendekatan sosiologi yang disebutkan oleh Ronald Burt sebagai atomistik atau normative. Sosiologi yang berorientasi pada atomistik memusatkan perhatian pada actor yang

membuat keputusan dalam keadaan terisolasi dari actor lain. Secara umum, mereka memusatkan perhatian pada “ciri pribadi” actor (Wellman, 1983). Pendekatan ini ditolak dikarenakan penekanannya yang terlalu mikroskopik dan mengabaikan hubungan yang terjadi antar actor.

Para pakar teori jaringan melihat pendekatan normative memusatkan perhatian terhadap kultur dan proses sosialisasi yang menanamkan (internationalization) norma dan nilai ke dalam diri actor. Pendekatan normative ini menjelaskan bahwa yang mempersatukan orang secara bersama adalah sekumpulan gagasan bersama. Pakar teori jaringan menolak pandangan demikian dan menyatakan bahwa orang harus memusatkan perhatian pada pola ikatan obyektif yang menghubungkan anggota masyarakat (Mizruchi, 1994 dalam Ritzer dan Goodman, 2004,383, Willman (1983) mengungkapkan pandangannya tentang sasaran utama teori jaringan sebagai berikut :

*“Analisis jaringan memulai dengan gagasan sederhana namun sangat kuat, bahwa usaha utama sosiolog adalah mempelajari struktur social. Cara langsung untuk mempelajari struktur social adalah menganalisa pola ikatan yang menghubungkan anggotanya. Pakar analisis jaringan menelusuri struktur bagian yang berada di bawah pola jaringan biasa yang sering muncul ke permukaan sebagai sistem soisal yang kompleks. Actor dan prilakunya dipandang dipaksa oleh struktur social ini. jadi, sasaran perhatian analisis jaringan bukan pada actor sukarela, tetapi pada paksaan*

*struktur. (Wellman, 1983; 156-157 dalam Rizer dan Goodman, 2004; 383)."*

Teori jaringan memusatkan perhatian baik pada struktur mikro hingga ke makro. Pandangan ini bermaksud bahwa dalam teori jaringan, actor itu bisa berupa individu, kelompok, perusahaan, dan masyarakat. Terjadinya relasi bisa pada semua level baik itu di tingkat struktur sosila skala luas maupun skala kecil. Granoveter (1985) menggambarkan hubungan yang terjadi di tingkat mikro seperti tindakan yang "melekat" dalam hubungan pribadi yang kongkrit dan dalam struktur (jaringan) hubungan itu. Relasi ini berlandaskan pada gagasan bahwa setiap actor (individu atau kolektiv) mempunyai akses yang berbeda terhadap sumber daya yang bernilai (kekayaan, kekuasaan, dan informasi) sehingga mengakibatkan sistem yang terstruktur cenderung terstratifikasi, komponen tertentu bergantung dengan komponen yang lain.

Aspek penting dari teori jaringan adalah analisisnya berusaha menjauhkan sosiolog dari studi tentang kelompok dan kategori sosial dan mengarahkannya untuk mempelajari ikatan di kalangan dan antar actor yang tak terikat secara kuat dan tak sepenuhnya memenuhi persyaratan kelompok (Wellman, 1985 dalam Ritzer dan Goodman, 2004:383). Untuk lebih memahami perspektif jaringa, berikut merupakan penjelasan beberapa teori jaringan.

## 2. Teori Teori Jaringan

Penggunaan konsep inter-organizational network sebagai sebuah strategi dalam pengelolaan manajemen sector public mengindikasikan bahwa pendekatan jaringan adalah tools yang harus dikembangkan dan diimplementasikan dalam pengelolaan berbagai agenda public. Dalam Alberta Heritage Foundation for Medical Research (2003), mendefinisikan jaringan sebagai :

“ Networks are valuable tools that can be used to contribute to the accomplishment of a wide range of objectives, and there are specific contexts where network activity is particularly well suited”.

Kita bisa melihat focus dari konsep jaringan yang menitikberatkan pada pengelolaan tujuan-tujuan yang beragam sehingga ketika problem yang dihadapi bersifat kompleks, maka pendekatan jaringan merupakan tools yang patut dipertimbangkan baik dalam penentuan policy formation, maupun implementasinya (policy execution). Perspektif jaringan memiliki beberapa teori yang dijadikan pendekatan untuk memahami fenomena jaringan dari sudut pandang berbeda antara satu dengan yang lain. Berikut ini adalah teori-teori dalam prespektif jaringan.

### 1. Teori Ketergantungan Sumber Daya

Pihak-pihak baik individu maupun kelompok tidak pernah terlepas dari keterbatasan sumber daya. Mereka niscaya membutuhkan bantuan dari pihak lain untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Keterbatasan kemampuan untuk memenuhi kebutuhan yang dimiliki baik individu

maupun organisasi menyebabkan timbulnya inisiatif untuk menjalin kerja sama dengan pihak lain untuk mengatasi keterbatasan sumberdaya.

Era globalisasi saat ini membawa dampak besar kepada semua aspek/sendi kehidupan social masyarakat. Hal ini dibenarkan juga oleh Early dan Gibson (2002) dengan menyatakan : “Globalization of the market has been identified as one of the most significant changes in work environment over the last decade”. Dampak yang ditimbulkan dari globalisasi ini menjadi tantangan tersendiri kepada semua pihak terutama pemerintah untuk menyesuaikan proses kerja organisasi sehingga selaras dengan kondisi masyarakat yang semakin kompleks. Salah satu yang menjadi kunci keberhasilan sebuah bangsa adalah mereka yang memiliki sistem pemerintahan yang baik. Dengan prinsip keterbukaan, sebuah institusi public akan mendapatkan legitimasi positif oleh stakeholders baik dari dalam dan terlebih dari luar organisasi. Indikator ini juga menjadikan organisasi public dapat membangun links dengan baik di tengah perubahan dan dinamika lingkungan social.

Teori ketergantungan sumber daya adalah teori yang menyatakan bahwa tujuan suatu organisasi adalah untuk mengurangi ketergantungan pada organisasi lain yang menyuplai sumber-sumber daya di lingkungannya dan berusaha menemukan cara atau strategi untuk memperoleh sumber-sumber daya tersebut. Jones dkk, menyebutkan teori ketergantungan sumber daya ini berusaha menghadapi kekuatan



lingkungan dengan menggunakan strategi-strategi proaktif untuk mengakses sumber-sumber daya yang ada dilingkungannya.

Ketergantungan sumber daya terhadap organisasi lain perlu dikelola dengan baik dengan cara pertama, organisasi tersebut harus bisa mempengaruhi organisasi lain sehingga mereka dapat memperoleh sumber-sumber daya yang dibutuhkan. Kedua, organisasi perlu merespon kebutuhan dan tuntutan dari organisasi lain di lingkungannya.

Menurut Hodge dan Anthony (1988:183), ada 8 kondisi atau alasan yang mendorong organisasi membentuk hubungan kerja sama dengan organisasi lainnya, yaitu:

1) Cost-benefit (inducement-contribution)

Suatu organisasi atau kelompok organisasi melakukan kerja sama dengan organisasi lainnya, jika keuntungan yang diperoleh lebih besar dari biaya dari kerja sama tersebut. Keuntungan utama yang diperoleh adalah melepaskan ketergantungan terhadap lingkungan. Hal ini dilakukan karena mereka percaya bahwa dengan melakukan kerja sama akan jauh lebih menguntungkan dari pada melakukan kerja secara sendiri-sendiri dalam hal lain tanpa melakukan kerja sama.

2) Power

Organisasi bergabung dengan organisasi lainnya akan menjadikannya kuat dalam berkompetisi dengan kompetitornya

dan akan terbatas dari ketergantungan sumber daya organisasi lain.

3) Resource Scarcity or Performance Distress

Kerja sama antar organisasi dilakukan untuk mengurangi ketergantungan sumber daya bersifat langka dari organisasi lain yang menguasai sumber-sumber daya tersebut. Strategi ini ditempuh untuk dapat memperahankan keberlangsungan organisasi dalam kondisi lingkungan yang tidak pasti.

4) Reaction to Superordinate Goal or Outside Force

Ketika ada tekanan-tekanan dari kekuatan luar dan untuk mencapai tujuan yang lebih tinggi, maka jalan keluar yang perlu dilakukan adalah berkoalisi dengan organisasi lainnya yang dapat memberikan kontribusi terhadap pencapaian tujuan tersebut.

5) Structural Conduciveness of the Environment

Kerja sama antar organisasi dapat dilakukan dengan baik jika lingkungan mendorong terjadinya hal tersebut. Dalam suatu lingkungan atau masyarakat, terdapat hukum-hukum, kebiasaan, dan tradisi-tradisi yang kesemuanya ini akan menjadi contributor utama terciptanya kerja sama tersebut.

6) Boundary Permeability

Suatu organisasi atau kelompok organisasi akan dapat melakukan kerja sama antar organisasi jika mereka tidak

menutup diri dari lingkungannya (boundary permeability). Kerja sama antar organisasi akan mungkin terjadi jika mereka memiliki fleksibilitas dan kedinamisan, karena organisasi akan tetap survive dengan memiliki karakteristik tersebut.

7) Organizational Goals

Organisasi akan melakukan kerja sama jika mereka memiliki tujuan atau kepentingan yang sama. Tanpa hal ini, tidak mungkin terjadi suatu kerja sama diantaranya.

8) Opportunities to Cooperate

Terjadinya kerja sama antar organisasi dikarenakan mereka telah memiliki norma-norma yang mendorong untuk terjadinya suatu kerja sama. Begitu pula karena sebelumnya telah melakukan kerja sama dengan pihak lainnya sehingga memudahkan membentuk kerja sama tersebut.

Dengan melihat latar belakang yang menjadikan organisasi melakukan kerja sama dengan organisasi lainya dikarenakan sifat organisasi yang memiliki keterbatasan sumber daya, maka hal ini membawa kita pada pemahaman bahwa suatu organisasi melakukan kerja sama dengan organisasi lainnya antara lain karena pertama, adanya saling ketergantungan antara organisasi satu dengan lainnya (interdependence). Motif interdependence merupakan factor umum organisasi melakukan hubungan-hubungan kerja sama (Gulati & Gargiulo, 1998). Hubungan kerja sama yang dilakukan merupakan salah satu

strategi organisasi dalam mencapai tujuan dimana saling ketergantungan ini bisa dilihat karena adanya tujuan yang sama. Terjalannya kerja sama juga disebabkan oleh terdapatnya kesamaan-kesamaan antar organisasi-organisasi tertentu dan semakin tingginya kesamaan yang dimiliki organisasi semakin dimungkinkan organisasi tersebut untuk menciptakan sebuah aliansi.

Keutamaan teori ketergantungan sumber daya adalah teori ini berupaya mempengaruhi organisasi-organisasi lain untuk mengurangi ketergantungan sumber-sumber daya organisasi-organisasi lain yang menguasai sumber-sumber daya yang dibutuhkannya melalui pembentukan strategi/kerjasama antar organisasi.

Kelemahan teori ini adalah ketidakmampuannya dalam menyediakan view yang jelas dalam hal penilaian efektivitas dan efisiensi kerja sama dikarenakan kerja sama yang dimaksud belum terjadi. Ketergantungan yang terjadi juga tidak cukup untuk memberikan informasi dalam pengambilan keputusan membangun kerja sama dengan organisasi lain. Informasi yang dinilai cukup untuk menjadi rujukan dalam membentuk hubungan kerja sama adalah jika kerja sama telah dilakukan atau ketika kerja sama sebelumnya telah dilakukan kemudian dijadikan sebagai rujukan dalam menentukan kerja sama di masa mendatang.

## **2. Teori Intitusi**

Perspektif ini awalnya berangkat dari konsep-konsep sosiologis yang menjelaskan dinamika yang terjadi pada sebuah organisasi yang

terdiri dari sekumpulan manusia. Paul J. Di Maggio dan Walter W. Powell (1983) menyatakan bahwa teori institusional muncul atas kritik terhadap teori ekonomi dan kontingensi yang hanya menjelaskan struktur organisasi dengan ukuran efisien, cenderung sangat rasional dan mengabaikan fakto-faktor eksternal organisasi yang memiliki kekuatan dan bersifat non-rasional seperti Negara, norma-norma, tradisi, dan konvensi yang sebenarnya juga sangat berpengaruh dalam proses pembentukan organisasi tersebut.

Institusionalisme lama terfokus pada lembaga-lembaga politik formal dan konstitusi yang didefinisikan dalam hal parlemen, pemerintah, dan sistem hukum (lihat Finer 1954; Duverger 1959; Johnson 1973), sedangkan institusionalisme baru memiliki cakupan yang lebih luas, fokus kelembagaan yang mencakup tidak hanya lembaga politik formal, tetapi juga institusionalisasi yang kurang formal dari pola interaksi antara aktor politik yang berbeda (Rhodes 1995: 54; Peters 1999: 18). Institusionalisme baru mengklaim bahwa di dunia politik 'institusi penting' dan itu menetapkan untuk mengeksplorasi interaksi politik dan lembaga melalui studi kasus yang secara teoritis tentang asal usulnya, dampak dan transformasi lembaga formal dan informal.

Institusionalisme baru menganggap lembaga sebagai fitur struktural sistem sosial yang memberikan tingkat keteraturan dan stabilitas tertentu interaksi sosial dengan cara mengatur dan mempengaruhi keyakinan dan perilaku para aktor. Ada tiga pendekatan teoritis dalam institusionalisme

baru yaitu: institusionalisme historis, institusional pilihan rasional dan konstruktivis sosial institusionalisme (Campbell 1994; Hall & Taylor 1996; Peters 1999).

1. Intitusionalisme historis

Pendekatan institusionalis historis berfokus pada kelembagaan mediasi konflik dan klaim bahwa perjuangan politik jarang terjadi

barang dapat mengakibatkan kompromi politik yang bersifat institusional dikodifikasi dan cenderung mengatur dan mempengaruhi perjuangan politik di masa depan memunculkan perkembangan yang tergantung pada jalan (Hall 1993; Pierson 1994; Thelen & Steinmo 1992). Institusionalisme historis melepaskan diri dari pendekatan lain dengan penekanan pada konflik politik dan kekuasaan perjuangan, tetapi mengandung ambiguitas tertentu dalam konsepsi tentang aktor sosial dan politik. Oleh karena itu, di satu sisi, ia berpihak dengan rasional pilihan institusionalisme dalam pemahamannya tentang tindakan manusia pada dasarnya didorong oleh perhitungan yang mementingkan diri sendiri. Di sisi lain, ia berpihak pada institusional konstruktivis sosial dalam mengklaim bahwa kepentingan aktor rasional dipengaruhi oleh aturan dan norma, paradigma kognitif dan proses pembelajaran yang tertanam di institusional kerangka negosiasi.

## 2. Intitusionalisme pilihan rasional

Institusional pilihan rasional berfokus pada pilihan yang dibuat oleh aktor individu dengan preferensi yang diberikan sebelumnya yang bertindak atas dasar dari rasionalitas. (Ostrom 1990; Dunleavy 1991; Scharpf 1997, Klijn & Koppenjan 2016:102). Para aktor akan bertindak rasional untuk memaksimalkan penggunaan pribadi dalam batasan ditetapkan oleh kerangka kerja institusional dari interaksi yang terjadi.

## 3. Intitusionalisme konstruktivis social

Institusional konstruktivis sosial adalah Kepentingan dan preferensi para pelaku adalah intrinsik terhadap identitas aktor sosial dan politik yang dibentuk dan dibentuk kembali dalam konteks kelembagaan tertentu. Para aktor tidak bertindak atas dasar logika konsekuensialitas, tetapi atas dasar logika kesesuaian (March & Olsen 1989, Klijn & Koppenjan, 2016:106). Mereka cocok dengan aturan, norma dan paradigma kognitif yang tertanam secara institusional dengan identitas mereka sendiri dan situasi di mana mereka ditempatkan, dan mereka bertindak dengan tepat atas dasar interpretasi konstitutif mereka sendiri terhadap aturan, norma, dll. March & Olsen 1995, Klijn & Koppenjan, 2016:108). Penekanan pada pelebagaan institusional para aktor, dan perluasan definisi lembaga untuk memasukkan ide, pengetahuan, kode

konseptual, simbol, ritual, dan artefak budaya lainnya (March & Olsen 1989:24), berarti bahwa para aktor dapat dikonsepsikan dalam kategori mencari keuntungan yang memaksimalkan utilitas maupun untuk memaksimalkan kekuasaan. Aktor sosial adalah makhluk normatif karena identitas, kapasitas, dan aspirasi mereka dibentuk oleh komunitas sosial dan politik di mana mereka berasal. Integrasi normatif dari aktor sosial untuk bersaing konsepsi kebaikan bersama dilihat sebagai kondisi penting untuk pemerintahan yang demokratis.

Argumentasi institusionalisme mengeksplorasi pembahasannya bukan pada agregasi tindakan individual atau pola interaksi antar individu, melainkan berfokus pada kelembagaan yang melahirkan struktur yang mengatur tingkah laku orang-orang di dalamnya (Clemens dan Cook 1999, 442). Teori institusi merupakan teori yang mempelajari bagaimana organisasi-organisasi mampu meningkatkan kemampuannya untuk tumbuh dan survive dalam suatu kondisi lingkungan yang kompetitif dengan cara memperoleh trust dari para stakeholders (Jones, 2004).

Teori institusi memiliki perbedaan dengan teori ketergantungan sumberdaya, dimana teori ketergantungan sumber daya menekankan pentingnya penentuan strategi jaringan dalam rangka mendapatkan sumber daya, sementara teori institusi memfokuskan pentingnya nilai-nilai dan norma-norma dalam suatu organisasi untuk memperoleh sumber daya yang dibutuhkan. Secara umum teori ini berusaha menjelaskan bahwa



organisasi dalam usahanya mencapai tujuan perlu mendapatkan penerimaan yang baik (acceptable) dan legitimasi dari lingkungan di mana organisasi tersebut berada.

Untuk meningkatkan kemampuan kompetisi organisasi, maka landasan nilai-nilai normative organisasi seperti efektifitas, efisiensi, dan ekonomis dalam pencapaian tujuan organisasi harus menjadi perhatian serius agar organisasi mampu survive di era globalisasi saat ini. Scoot (2001) mendefenisikan institusi sebagai :

“ Institutions consist of cognitive, normative, and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behavior. Institutions are transported by various carriers, cultures, structures, and routines and the operation at multiple levels of jurisdiction”.

Dengan mengacu pada definisi Scoot (2001), maka terdapat tiga pilar utama teori ini yang dijadikan landasan suatu organisasi dalam pembentukan legitimasinya yaitu pilar kognitif, pilar normative, dan pilar regulative. Pilar kognitif mencakup symbol-simbol, kepercayaan-kepercayaan, dan identitas-identitas social yang melibatkan konsepsi bersama dan frame yang berfokus pada pemahaman makna. Pilar normative meliputi kewajiban-kewajiban, norma-norma, dan nilai-nilai social yang mengandung dimensi evaluatif. Sementara pilar regulative adalah pilar yang memuat aturan-aturan, hukum-hukum, dan sanksi-sanksi.

Berdasarkan pandangan institutionalism, suatu organisasi akan berupaya mempertahankan eksistensinya dari tekanan-tekanan (eksternal) yang muncul dengan cara penyesuaian diri. Proses adaptasi ini dilakukan melalui tiga cara yaitu coercive isomorphism, mimetic isomorphism, dan normative isomorphism. Pendapat serupa juga dinyatakan oleh Mayer & Rowan (jaffee, 2001) yang menyatakan bahwa organisasi dalam mendapatkan legitimasi stakeholders membutuhkan institutional isomorphism. Isomorphism adalah suatu bentuk tunggal yang berfokus pada mekanisme kesamaan organisasi dalam bidang atau populasi yang sama atau dengan kata lain isomorfisme adalah sebuah proses untuk menjadi bentuk yang sama. Pertama coercive isomorphism adalah proses penyesuaian dengan tujuan kesamaan yang ditempuh dengan cara “pemaksaan” seperti tekanan yang datangnya dari pemerintah berupa aturan yang harus dipatuhi. Kedua mimetic isomorphism yaitu proses dimana organisasi satu meniru organisasi lain. Kecenderungan organisasi untuk mengadopsi prosedur dan struktur organisasi yang dijadikan pedoman dikarenakan organisasi tersebut telah memiliki reputasi kesuksesan yang tinggi dan diterima oleh lingkungannya. Ketiga normative isomorphism diasosiasikan dengan mekanisme perilaku dan prosedur organisasi. Norma pada organisasi didapatkan melalui proses pendidikan formal dan seiring peningkatan profesionalisme dalam sebuah organisasi maka akan diikuti pula dengan tekanan normative yang semakin meningkat pula.

### **3. Teori Jaringan**

Pendekatan ini mencoba untuk mengelaborasi aspek relasional dan informasional dalam pembuatan kebijakan. Pendekatan ini menarik untuk kita kaji karena metafora jaringan dianggap sesuai dengan proses formulasi kebijakan dimana diversifikasi dalam masyarakat semakin besar serta peningkatan public awareness tentang hak-haknya untuk terlibat dalam proses kebijakan public memicu peningkatan jumlah partisipan dalam proses perumusan kebijakan.

Metafora jaringan menitik beratkan pada hubungan pola interaksi baik formal maupun informal yang membentuk agenda kebijakan. analisis jaringan ini didasarkan pada ide bahwa sebuah kebijakan dibentuk pada konteks relasi dan dependensi.

Teori jaringan berfokus pada pola objektif yang menghubungkan anggota masyarakat baik itu individu maupun secara kolektif. Salah satu karakteristik teori jaringan adalah perhatiannya pada struktur mikro hingga makro sehingga teori jaringan memuat aktor baik itu individu, kelompok, maupun masyarakat. relasi yang terbangun dalam jaringan dapat terjadi pada level struktur social skala luas maupun di tingkat yang lebih mikro. Ritzer dan Goodman (2004,383) mengungkapkan bahwa hal ini didasari karena setiap aktor memiliki keterbatasan dalam mengakses sumber daya seperti kekuasaan kekayaan, dan informasi sehingga komponen tertentu bergantung dengan komponen lainnya.

Ada berbagai pemikiran dalam teori jaringan, namun Wellman dalam (Ritzer dan Goodman 2004: 383) menyebutkan prinsip-prinsip yang berkaitan logis untuk menggambarkan teori jaringan antara lain :

1. Ikatan antara aktor biasanya bersifat sistematis baik dalam kadar maupun intensitasnya. Aktor saling bertukar dengan sesuatu yang berbeda dan mereka melakukannya dengan intensitas yang bisa semakin besar atau semakin kecil.
2. Ikatan dalam individu harus dianalisis dalam konteks struktur jaringan yang lebih luas.
3. Terstrukturanya ikatan social menimbulkan berbagai jenis jaringan yang beraturan. Di satu sisi, jaringan bersifat transitif. Bila ada ikatan antara A dan B dan C, maka kemungkinan ada terjadi ikatan antara A dan C.
4. Adanya kelompok jaringan menyebabkan terciptanya hubungan silang baik antara kelompok jaringan maupun antara individu.
5. Adanya ikatan asimetris antara unsur-unsur di dalam sebuah sistem jaringan dengan akibat bahwa sumber daya yang terbatas akan terdistribusikan secara tak merata.
6. Distribusi yang timpang dari sumber daya yang terbatas menyebabkan terjadinya kerja sama maupun persaingan (competition). Beberapa kelompok akan bergabung untuk mendapatkan sumber daya yang terbatas itu dengan bekerja

sama, sedangkan kelompok lain bersaing dan memperebutkannya.

Prinsip di atas menegaskan bahwa jaringan terbentuk berdasarkan konsekuensi logis dari kecenderungan manusia berfikir secara rasional sehingga ketika mereka diperhadapkan pada kondisi-kondisi tertentu yang mengharuskan mereka untuk menggunakan faktor-faktor di luar dirinya maka terciptalah embrio kerja sama yang merupakan dasar dari pengembangan konsep jaringan.

Terkait dengan jaringan implementasi kebijakan, Cho, et al (2005) dalam Purwanto dan Sulistyastuti (2012:146-147) menyatakan bahwa setidaknya ada empat aktivitas yang menyertai interorganizational dalam proses implementasi. Pertama, meskipun ada tata jenjang, namun bukan berarti hubungan antar organisasi yang ada dalam struktur tersebut sekedar hubungan yang bersifat hirarkis semata-mata. Pada pendekatan interorganizational hirarki, juga menekankan jaringan (network) dalam proses implementasi.

Teori kelembagaan umumnya digunakan untuk memahami struktur sosial, termasuk rules, norms, rutinitas yang dijadikan sebagai pedoman perilaku sosial pada konteks masyarakat atau organisasi tertentu. Lebih jauh lagi, teori ini mendapatkan reputasi yang sangat baik dalam menjelaskan tindakan individu dan organisasi (Dacin et al, 2002). Dasar argumentasi ini dicetuskan oleh W. R. Scott (2013) seiring dengan aktivitasnya mempelajari proses di berbagai organisasi, dimana ia

menemukan bahwa pengaturan kerja (work/organisational arrangement) tidak berdasarkan pada seperangkat hukum ekonomi (natural economic law), melainkan dibentuk oleh proses politik, sosial dan kultural. Proses ini kemudian dikenal dengan sebutan pelebagaan (institutionalisation), dimana aktivitas baik individu ataupun kolektif dalam suatu organisasi dibatasi dan difasilitasi oleh norma, aturan, kebiasaan, kultur dan kepercayaan yang telah terlembagakan. Dengan demikian, teori institusi berfokus tidak hanya pada struktur organisasi, melainkan lebih kepada aktor dan tindakannya.

Scott (2013) mendefinisikan konsep institusi sebagai “comprise regulative, normative and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life”. Dari sini, Scott menegaskan frameworknya dalam menganalisis kelembagaan, dengan fokus pada tiga pilar kelembagaannya yakni, normative, regulative dan cultural-cognitive. Institusi, dengan kata lain juga dapat dimaknai sebagai struktur sosial yang kuat yang dibentuk oleh simbol, aktivitas sosial dan sumber daya material (ibid).

Meskipun institusi terlihat bekerja untuk mempertahankan order dan stabilitas, namun tidak bisa kita nafikan bahwa institusi juga mengalami perubahan. Perubahan yang terjadi dalam suatu institusi dapat bersifat inkremental atau perubahan revolusi. Dengan demikian, teori institusi tidak hanya berfokus pada bagaimana suatu proses kelembagaan dan struktur itu muncul dan dipertahankan, tetapi juga memfokuskan pada

alasan atau faktor perubahan yang terjadi dalam suatu institusi. Perubahan ini bisa saja distimulasi secara internal maupun dari luar organisasi.

#### **4. Tiga Pilar Kelembagaan**

Sistem simbol, regulative, normative and cultural-cognitive elements, memang menjadi fokus perhatian dalam teori institusi (Scott, 2013), namun hal ini tidak bisa kita pisahkan dari proses lain yang juga berperan dalam proses pelebagaan. Elemen ini adalah associated behavior/activities dan material resources. Perilaku asosiatif misalnya harus kita perhatikan sebab proses ini akan mengantarkan kita pada pemahaman bagaimana aktifitas asosiatif dalam suatu institusi melahirkan, reproduce dan mengubah aspek simboik dari kehidupan sosial. Sama halnya dengan sumber daya material, yang memiliki fungsi da digunakan untuk mempertahankan pelebagaan simbolik tersebut (ibid). Bagin ini selanjutnya akan mengelaborasi tiga pilar kelembagaan dalam kosepsi dan framework Scott.

Regulative pilar merupakan element pertama dalam teori institusi, dimana ia difungsikan untuk mengatur dan membatasi perilaku. Hal ini dilakukan melalui proses regulative yang berkaitan dengan kapasitas institusi untuk membuat aturan, menjamin jika semua anggota mematuhi aturan tersebut, dan memanipulasi sanksi, reward, dan hukuman yang ditujukan untuk mempengaruhi prilaku (Scott, 2013).

### Three pillars of institutions

	Regulative	Normative	Cultural-Cognitive
Basic of compliance	Expedience	Social obligation	Taken for grantedness shared understanding
Basic of order Mechanisms Logic Indicators	Regulative rules Coercive Instrumentality Rules, laws, sanctions	Binding expectations Normative Appropriateness Certification, accreditation	Constitutive schema Mimetic Orthodoxy Common beliefs, shared logics of action
Basic of legitimacy	Legally sanctioned	Morally governed	Cultural supported, conceptually correct

Sumber: W. Richard Scott, *Institutions and Organizations* (2001)

Aturan yang bersifat memaksa (forces), sanksi dan tindakan kebijaksanaan merupakan elemen utama dalam pilar regulative ini. Misalkan terkait dengan sanksi, insentif yang bersifat positif seperti penambahan nilai keuntungan atau profit merupakan stimuli populer yang ditemukan di sector swasta. Sebaliknya, pada sector publik, penerapan sanksi negative cenderung mendominasi dalam bentuk pajak, denda dan hukuman kurungan.

Normative pillar adalah elemen institusi yang menekankan bahwa aturan normative lah yang memperkenalkan perspektif, dimensi evaluative dan kewajiban dalam kehidupan sosial. Sistem normative ini terdiri dari values dan norms, dimana nilai dimaknai sebagai konsepsi yang disukai atau diinginkan bersama dengan konstruksi standar dimana perilaku atau struktur yang ada dapat dibandingkan dan dinilai. Sedangkan norma berfungsi menuntun bagaimana seharusnya sesuatu itu dilaksanakan/dilakukan. Dengan demikian, dapat juga dikatakan bahwa sistem normative dalam proses pelebagaan tidak hanya berbicara tentang tujuan, namun juga fokus terhadap bagaimana cara atau metode mencapai tujuan tersebut.



Pilar ini juga berkaitan dengan penetapan batasan-batasan (constrains) terhadap perilaku sosial dalam suatu masyarakat. Tidak hanya itu, sistem ini juga selain membatasi, berfungsi memfasilitasi, mendorong dan memberdayakan aktivitas aktor, dengan menempatkan norma sebagai penjelas dari kewajiban yang harus dilakukan aktor sesuai dengan mandat atau peran yang diberikan (Scott, 2008). Sebagai contoh, peran tertentu dapat memberikan akses tertentu suatu individu terhadap sumber daya material untuk melaksanakan peran tersebut. Peran dalam suatu organisasi dapat dibentuk secara formal, dimana peran tersebut memiliki tujuan dan aktifitas spesifik oleh individu-individu yang diberikan atau memiliki posisi tertentu dalam konteks sosial. Namun pada konteks lain, peran juga dapat muncul pada individu-individu secara informal melalui interaksi yang terjadi secara terus-menerus.

Selanjutnya, Cultural-cognitive pillar adalah konsepsi bersama (shared conception) yang menggambarkan karakteristik dari realitas sosial dan menyediakan frame dimana makna (meaning) dalam suatu komunitas atau kehidupan sosial diproduksi dan direproduksi (Scott, 2014). Elemen ini mewakili dan menggambarkan kebudayaan/sistem pengetahuan semisal, kepercayaan/keyakinan bersama dalam suatu komunitas, dan hubungan keyakinan bersama tersebut dengan pola kognitif dalam berfikir, merasa dan bertindak (Hofstede et al 1991, Scott 2012). Dengan demikian, kultural kognitif pada konteks pelebagaan merupakan proses sedimentasi dan kristalisasi makna dalam bentuk

objektif melalui proses interpretasi internal yang dibentuk oleh kerangka kultural eksternal.

## **G. KEBIJAKAN KETAHANAN PANGAN**

Ketahanan pangan yang merupakan terjemahan dari *food security* mencakup banyak aspek dan luas sehingga setiap orang mencoba menterjemahkan sesuai dengan tujuan dan ketersediaan data. Seperti yang diungkapkan oleh Reutlinger (1987) bahwa ketahanan pangan diinterpretasikan dengan banyak cara. Braun dkk. (1992) juga mengungkapkan bahwa pemakaian istilah ketahanan pangan dapat menimbulkan perdebatan dan banyak isu yang membingungkan karena aspek ketahanan pangan adalah luas dan banyak tetapi merupakan salah satu konsep yang sangat penting bagi banyak orang di seluruh dunia. Selanjutnya juga diungkapkan bahwa definisi ketahanan pangan berubah dari satu periode waktu ke periode waktu lainnya.

Undang-undang No 18 tahun 2012 tentang Pangan menyatakan bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas. Sasaran utama prioritas nasional bidang pangan dan pertanian adalah sebagai berikut:

- a. Tercapainya peningkatan ketersediaan pangan yang bersumber dari produksi dalam negeri untuk komoditas pangan

utama: padi, jagung, kedelai, daging sapi, dan gula. Produksi padi diutamakan ditingkatkan dalam rangka swasembada agar kemandirian dapat dijaga.

- b. Terwujudnya peningkatan distribusi dan aksesibilitas pangan yang didukung dengan pengawasan distribusi pangan untuk mencegah spekulasi, serta didukung peningkatan cadangan beras pemerintah dalam rangka memperkuat stabilitas harga.
- c. Tercapainya peningkatan kualitas konsumsi pangan sehingga mencapai skor Pola Pangan Harapan (PPH) sebesar 92,5 pada tahun 2019.
- d. Terbangunnya dan meningkatnya layanan jaringan irigasi 600 ribu Ha untuk menggantikan alih fungsi lahan.
- e. Terlaksananya rehabilitasi 1,75 juta Ha jaringan irigasi sebagai bentuk rehabilitasi prasarana irigasi sesuai dengan laju deteriorasi.
- f. Beroperasinya dan terpeliharanya jaringan irigasi 2,95 juta Ha.
- g. Terbangunnya 132 ribu Ha layanan jaringan irigasi rawa untuk pembangunan lahan rawa yang adaptif dengan menyeimbangkan pertimbangan ekonomi dan kelestarian lingkungan.

**a) 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 hygiene 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.

## b) Strategi untuk ketahanan pangan

### Strategi untuk ketahanan pangan berkelanjutan

BIDANG	KEBIJAKAN STRATEGIS
1. 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 lokal
2. 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. Perbaiki gizi masyarakat	a. Perbaiki pola konsumsi pangan perseorangan dan masyarakat yang beragam, bergizi seimbang, dan aman
	b. Perbaiki atau pengayaan gizi pangan tertentu
	c. Penguatan pelaksanaan dan pengawasan regulasi dan standar gizi
	d. Penetapan persyaratan khusus mengenai komposisi pangan untuk meningkatkan kandungan gizi pangan olahan tertentu yang diperdagangkan
	e. Perbaiki gizi bagi ibu hamil, ibu menyusui, bayi, balita, remaja, dan kelompok rawan gizi lainnya
	f. Penguatan system surveilan pangan dan gizi
	g. 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

### c) 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 meng- integrasikan 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 tek- nologi dan meningkatkan kapasitas petani dalam mengadopsi teknologi tepat-guna untuk peningkatan produktivitas tanaman dan efisiensi usaha. Salah satu langkah operasi- onal yang dapat dilakukan adalah meningkat- kan kapasitas penyuluh dan petani, baik dari aspek teknis maupun kapabilitas manajerial dalam mengelola usahatani.

**Keempat**, mempromosikan pengurang- an 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 me- ngurangi pemborosan pangan melalui gerakan pengurangan pemborosan pangan secara sis- tematis dan masif ke

berbagai lapisan masyarakat dengan pendekatan sosial budaya.

#### **d) 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 perseorangan 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.

#### **e) 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):

- Rumah tangga sebagai unit perhatian terpenting pemenuhan kebutuhan pangan nasional maupun komunitas dan individu.
- Kewajiban negara untuk menjamin hak atas pangan setiap warganya yang terhimpun dalam satuan masyarakat terkecil untuk mendapatkan pangan bagi keberlangsungan hidup.
- Ketersediaan pangan mencakup aspek kecukupan jumlah pangan (food sufficiency) dan terjamin mutunya (food quality).
- Produksi pangan yang sangat menentukan jumlah pangan sebagai kegiatan atau proses menghasilkan, menyiapkan, mengolah, membuat, mengawetkan, mengemas, mengemas kembali dan atau mengubah bentuk pangan.
- Mutu pangan yang nilainya ditentukan atas dasar kriteria keamanan pangan, kandungan gizi dan standar perdagangan terhadap bahan makanan dan minuman.
- 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.
- 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 mengamanatkan sistem pangan nasional harus mampu menjamin hak pangan bagi setiap rumah tangga tanpa terkecuali.

- 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.

#### **f) 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).

- a. 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:

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

- b. 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.
- c. Pada fase dekonstruksi periode tahun 1986-1997, tanaman

pangan hanya tumbuh 1,90 persen. Fase ini dinamakan dekonstruksi karena sektor pertanian mengalami fase pengacuhan (ignor- ance) oleh para perumus kebijakan dan bahkan para ekonom sendiri. Pencapai- an swasembada pangan menimbulkan persepsi bahwa pembangunan pertanian akan bergulir dengan sendirinya, sehingga melupakan prasyarat keberpi- hakan 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 melumpuh- kan basis pertanian di tingkat petani pedesaan, yang pada akhirnya menim- bulkan ketidakmerataan pembangunan antara pedesaan dan perkotaan, bahkan juga antara pulau Jawa dan luar Jawa.

- d. 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.

- e. 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.

#### **g) 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.

#### **h) 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.

- a. 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:

- 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).
- 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).
- Rumah tangga kurang pangan yaitu bila proporsi pengeluaran pangan tinggi (lebih dari 60 persen dari pengeluaran rumah tangga) dan kurang mengkonsumsi energi ( $\leq$ 80 persen dari syarat kecukupan energi).
- Rumah tangga rawan pangan yaitu bila proporsi pengeluaran pangan tinggi dan tingkat konsumsi energinya kurang. (Milifpk, 2007)

b. 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.

#### **i) 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.

#### **j) Permasalahan Dalam Ketahanan Pangan**

Permasalahan secara umum mengenai ketahanan pangan adalah jumlah penduduk yang besar dengan pertumbuhan penduduk yang positif. Dengan demikian permintaan pangan masih akan meningkat. Peningkatan permintaan pangan juga didorong oleh peningkatan pendapatan, kesadaran akan kesehatan dan pergeseran pola makan karena pengaruh globalisasi, serta ragam aktivitas masyarakat. Di sisi lain, ketersediaan sumber daya lahan semakin berkurang, karena tekanan penduduk serta persaingan pemanfaatan lahan antara sektor pangan dengan sektor non pangan. Secara spesifik, permasalahan sehubungan dengan ketahanan pangan adalah penyediaan, distribusi, dan konsumsi pangan.

- 1) Penyediaan Pangan: Penyediaan pangan melalui peningkatan produksi pangan dalam negeri dihadapkan pada masalah

pokok yaitu semakin terbatas dan menurunnya kapasitas produksi. Desakan peningkatan penduduk beserta aktivitas ekonominya menyebabkan: (1) terjadinya konversi lahan pertanian ke non pertanian, (2) menurunnya kualitas dan kesuburan lahan akibat kerusakan lingkungan, (3) semakin terbatas dan tidak pastinya penyediaan air untuk produksi akibat kerusakan hutan, (4) rusaknya sekitar 30 persen prasarana pengairan, dan (5) persaingan pemanfaatan sumber daya air dengan sektor industri dan pemukiman (Nainggolan, 2006;114-139).

Secara rinci faktor penyebab terbatas dan menurunnya kapasitas produksi dapat dikelompokkan dalam faktor teknis dan sosial ekonomi sebagai berikut:

- Berkurangnya lahan pertanian karena alih lahan pertanian ke non pertanian, yang diperkirakan laju peningkatannya 1%/tahun.
- Produktifitas pertanian yang relatif rendah dan tidak meningkat.
- Teknologi produksi yang belum efektif dan efisien. Infrastruktur pertanian (irigasi) yang tidak bertambah dan kemampuannya semakin menurun.
- Tingginya proporsi kehilangan hasil pada penanganan pasca panen (10- 15%).

- Kegagalan produksi karena faktor iklim yang berdampak pada musim kering dan banjir.

Faktor sosial-ekonomi:

- Penyediaan sarana produksi yang belum sepenuhnya terjamin oleh pemerintah.
- Sulitnya mencapai tingkat efisiensi yang tinggi dalam produksi pangan karena besarnya jumlah petani (21 juta rumah tangga tani) dengan lahan produksi yang semakin sempit dan terfragmentasi (laju 0,5 persen/ tahun).
- Tidak adanya jaminan dan pengaturan harga produk pangan yang wajar dari pemerintah kecuali beras.
- Tataniaga produk pangan yang belum pro petani termasuk kebijakan tarif impor yang melindungi kepentingan petani.
- Terbatasnya devisa untuk impor pangan.

2) Distribusi Pangan : Distribusi pangan adalah kegiatan menyalurkan bahan pangan dari point of production (petani produsen) kepada point of consumption (konsumen akhir). Distribusi tidak hanya menyangkut distribusi pangan di dalam negeri namun juga menyangkut perdagangan internasional dalam suatu sistem harga yang terintegrasi secara tepat (Soetrisno, 2005). Dengan demikian perlu dibuat pola distribusi pangan yang menjamin seluruh rumah tangga dapat memperoleh pangan dalam jumlah yang cukup sepanjang waktu dengan

harga yang terjangkau.

Permasalahan dalam distribusi pangan (Nainggolan, 2006):

- Prasarana distribusi darat dan antar pulau yang diperlukan untuk menjangkau seluruh wilayah konsumen belum memadai, sehingga wilayah terpencil masih mengalami keterbatasan pasokan pangan pada waktu-waktu tertentu. Keadaan ini menghambat aksesibilitas masyarakat terhadap pangan, baik secara fisik, namun juga secara ekonomi, karena kelangkaan pasokan akan memicu kenaikan harga dan mengurangi daya beli masyarakat.
- Kelembagaan pemasaran belum mampu berperan, baik sebagai penyangga kestabilan distribusi maupun harga pangan. Pada masa panen, pasokan pangan berlimpah ke pasar sehingga menekan harga produk pertanian dan mengurangi keuntungan usahatani. Sebaliknya pada masa paceklik atau masa dimana panen tidak berhasil, harga meningkat dengan tajam, sehingga mengurangi aksesibilitas masyarakat terhadap pangan.
- Bervariasinya kemampuan produksi antar wilayah dan antar musim menuntut kecermatan dalam mengelola sistem
- distribusi pangan, agar pangan tersedia sepanjang waktu di seluruh wilayah konsumen.
- Keamanan jalur distribusi dan adanya pungutan sepanjang



jalur distribusi dan pemasaran, mengakibatkan biaya distribusi yang tinggi pada berbagai produk pangan.

- 3) Konsumsi Pangan : Permasalahan mengenai konsumsi penduduk Indonesia adalah belum terpenuhinya kebutuhan pangan, karena belum tercukupinya konsumsi energi (meskipun konsumsi protein sudah mencukupi). Konsumsi energi penduduk Indonesia masih lebih rendah dari yang direkomendasikan WKNPG VIII. Permasalahan selanjutnya adalah mengenai konsumsi energi yang sebagian besar dari padi-padian, dan bias ke beras. Dengan demikian diperlukan upaya untuk mendiversifikasikan konsumsi pangan dengan sumber karbohidrat non beras dan pangan sumber protein, menganekaragamkan kualitas konsumsi pangan dengan menurunkan konsumsi beras per kapita, selain mengembangkan industri dan bisnis pangan yang lebih beragam.

#### **H. 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. Boyne dkk (2006)

Penelitian yang dilakukan oleh Boyne dkk pada tahun 2006 dengan judul “Kinerja kelembagaan pada layanan pengidap kanker di Inggris. Suatu Contoh Evaluasi Secara Kualitatif”. yang meneliti MCNs dan NHS, sebuah lembaga yang menangani masalah kesehatan yang didefinisikannya sebagai jaringan antara kelompok profesional kesehatan dengan organisasi lain guna menjamin efektivitas layanan yang berkualitas tinggi. Dimana masing-masing MCNs dikoordinasikan oleh sebuah tim manajemen jaringan kerja/network management team (NMT) yang menyediakan layanan komunikasi antara kelompok profesional dengan organisasi yang terdiri dari keluarga dokter, komunitas perawat, rumah

sakit, klinik, manajer dan komisi kanker. Guna dapat mengembangkan konsensus antar organisasi tersebut digunakan tiga metode, yaitu konsensus pembangunan secara panel, proses pengelompokan nominal dan teknik Delphi.

Dalam penelitian ini responden diambil dari segenap kelompok pemangku kepentingan kemudian menguji tiga dimensi tertentu terkait kesuksesan jaringan kerja dengan menggunakan pendekatan kualitatif guna memperoleh pemahaman mendalam terhadap fokus penelitian. Ketiga dimensi tersebut adalah (1) sentralisasi layanan khusus; (2) alokasi anggaran/sumber daya; dan (3) pendidikan dan pelatihan. Perolehan data melalui interview, analisis dokumen, observasi tatap muka lalu dianalisis dengan mengintegrasikan data-data dan membandingkan kasus.

Penelitian ini menemukan berbagai refleksi pada studi jaringan kerja layanan kanker dimana secara keseluruhan masing-masing memiliki variasi antara setiap kinerja MCNs dengan indikator lain. Dengan adanya variasi ini, maka ada perbandingan jaringan kerja layanan kanker yang sangat terkait dengan data yang dikumpulkan.

### 3. 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.

#### 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. Rahmanur (2013) Jaringan Pelayanan Publik Yang Demokratis (Studi Kasus Pelayanan Kesehatan Berbasis Jaringan Pada Forum Desa Siaga Di Kabupaten Donggala). Disertasi. Universitas Hasanuddin.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis mekanisme peniruan (mimetic mechanism), mekanisme normatif (normative mechanism) dan coercive mechanism dalam pelayanan kesehatan berbasis jaringan yang demokratis di Kabupaten Donggala. Hasil penelitian menunjukkan mimetic mechanism pada pelayanan kesehatan Forum Desa Siaga sebagai organisasi berbasis jaringan dilakukan oleh desa peniru dalam hal ini Forum Desa Siaga Desa Sibayu yang meniru Forum Desa Siaga Desa

Tanjung Padang dan Desa Lolioge melakukan peniruan pada pelayanan kesehatan. Coersive mechanism pelayanan kesehatan berbasis jaringan yang dilakukan Forum Desa Siaga menyangkut konsekuensi yang diterimapemberi pelayanan kesehatan dasar dan Prilaku Hidup Bersih dan Sehat apabila tidak mematuhi prosedur yang telah ditetapkan. Konsekuensi tidak dapat diberikan kepada pemberi pelayanan apabila tidak mengikuti prosedur yang ditetapkan.

6. 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.

7. Taufik. 2015. Jaringan Kebijakan Publik, Studi Kasus Implementasi Kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen, Provinsi Aceh.

Penelitian ini bertujuan mendeskripsikan pilar regulatif, pilar normatif dan pilar kognitif dalam jaringan implementasi kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen, Provinsi Aceh. Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) pilar regulatif belum berjalan secara efektif, karena tidak adanya sanksi yang diberikan kepada pelanggar Qanunn No.11 tahun 2002, selain itu juga tidak adanya peraturan khusus yang dibuat oleh TPWNAAS dalam menjalankan tugasnya, yang memuat tentang peraturan, hukum, sanksi dan kompetensi dalam menjalankan implementasi kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen. (2) pilar normatif belum sepenuhnya dapat dikatakan efektif, dikarenakan masih terdapat keterbatasan sumber daya manusia yang berkompeten di Dinas Syari'at Islam sebagai anggota TPWNAAS, di samping itu juga masih terdapat penempatan pegawai yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan yang dimilikinya. (3) pilar kognitif sudah berjalan dengan efektif. Adanya keyakinan, tujuan, dan tindakan bersama yang dilakukan oleh institusi-institusi yang tergabung dalam TPWNAAS. Hal ini ditunjukkan adanya kesamaan visi dan misi, serta tujuan yang telah disepakati bersama dalam melaksanakan implementasi kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen.

8. Andi rahmat Hidayat. 2015. Model Jaringan kebijakan publik (Perumusan kebijakan Masyarakat Adat Ammatoa Kajang di Kabupaten Bulukumba)

Penelitian ini bertujuan mengetahui dan menganalisis proses jaringan perumusan kebijakan masyarakat adat ammatoa kajang di Kabupaten Bulukumba. 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.

**Tabel 2.4**

**Hasil penelitian terdahulu**

<b>N O</b>	<b>PENELITI DAN TAHUN PENELITIAN</b>	<b>TUJUAN PENELITIAN TERDAHULU</b>	<b>TUJUAN PENELITIAN INI</b>	<b>PERSAMAAN</b>	<b>PERBEDAAN</b>
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	Boyne dkk (2006)	Untuk meneliti apakah ada hubungan pada Jaringan-Tingkat Kerja dan Desain Kerja Secara Menyeluruh	Untuk menganalisis dan mendeskripsikan mimetic mechanism, normative dan	Sama-sama meneliti jaringan kerja pemerintah atau organisasi	Penelitian ini tidak melihat adanya hubungan kinerja tugas dengan jaringan



		pada jaringan kerja pemerintah.	coercive dalam implementasi kebijakan Diversifikasi pangan di Kabupaten Bone	pelayanan publik.	dan desain organisasi.
3	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
4	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
5	Rahmanur (2013)	untuk menganalisis mekanisme peniruan (mimetic mechanism), mekanisme normatif (normative mechanism) dan coercive mechanism dalam pelayanan kesehatan berbasis jaringan yang demokratis di Kabupaten Donggala	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 jaringan pelayanan public yang demokratis
6	Gita Susanti 2015	Tujuan 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 implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat Nelayan
7	Taufik (2015)	mendeskripsikan pilar regulatif, pilar normatif dan pilar kognitif dalam jaringan implementasi kebijakan Sayri'at Islam di Kabupaten Bireuen, Provinsi Aceh.	Untuk menganalisis dan mendeskripsikan mimetic mechanism, normative dan coercive dalam implementasi kebijakan Diversifikasi pangan di Kabupaten Bone	Sama sama meneliti tentang jaringan implementasi kebijakan publik	Penelitian terdahulu melihat implementasi kebijakan Sayriat Islam di kabupaten Bireuen Provinsi Aceh
8	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

## I. KERANGKA PIKIR

Pembangunan ketahanan pangan di Indonesia ditegaskan oleh Undang- Undang Pangan Nomor 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.

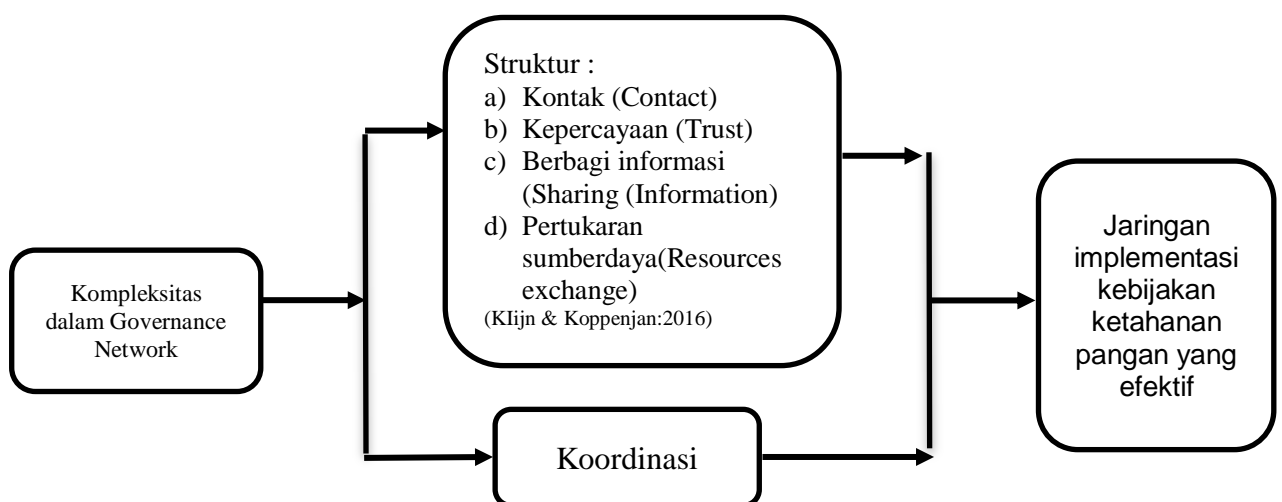
Dalam pelaksanaan kebijakan ketahanan pangan, dalam implementasinya melibatkan multi aktor yang berinteraksi dalam proses penyelenggaraannya. Merujuk pada pendapat tersebut, diperlukan suatu teori yang menjelaskan dan membatasi bagaimana seharusnya para aktor berinteraksi dalam implementasi kebijakan. 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 network theory (Klijn & Koppenjan)* yang melihat struktur dalam organisasi jaringan. struktur yang tergambar dari Pola hubungan antara aktor tidak hanya menjadi ciri dari organisasi jaringan tetapi juga mempengaruhi cara aktor bekerja dalam organisasi jaringan. Ada empat

dimensi untuk menjelaskan pola hubungan dalam struktur organisasi jaringan yaitu dimensi pertama kontak (*contact*), tingginya frekuensi kontak dalam jaringan organisasi akan mempengaruhi keeratan hubungan antara masing masing aktor. Sub dimensi dalam kontak dapat gambarkan melalui kontribusi masing masing aktor yang terlibat dalam organisasi jaringan, selanjutnya adalah durasi yaitu interaksi saling mengenal, dilihat dari intensitas pertemanan aktor sebelum dan setelah organisasi jaringan terbentuk atau tergabung dalam organisasi jaringan. yang selanjutnya adalah utilitas yaitu efek yang didapatkan oleh kelompok sasaran. Dimensi kedua dalam struktur adalah kepercayaan (*trust*). Kepercayaan dalam jaringan bisa lihat dari sub dimensi yaitu 1) kepercayaan pada perjanjian (*agreement trust*) dimana pihak pihak yang terlibat dalam jaringan organisasi mengikuti dan melaksanakan perjanjian kontrak yang telah disepakati, 2) manfaat kekuatiran (*Benefit of the doubts*), pihak pihak dalam jaringan saling memperingatkan akan kekuatiran ketidakberhasilan program, 3) Realibilitas (*reliability*), pihak pihak yang terlibat menyepakati dan menjalankan program bersama yang telah disepakati secara bersama. 4), Ketiadaan perilaku oportunistis (*the absence of opportunistic behavior*) dimana pihak pihak dalam jaringan tidak mengambil keuntungan sendiri dan merugikan orang lain, serta tidak menjalankan program secara acuh tak acuh, 5) kepercayaan pada keamuan baik (*goodwill trust*) dimana melihat apa yang dilakukan oleh pihak pihak lain memang sesuai dengan keinginan dan bermanfaat untuk keberhasilan program. Dimensi ketiga

dalam struktur organisasi adalah berbagi informasi (sharing informasi), dapat dilihat dari cakupan informasi yang diberikan dan kualitas informasi yang di bagikan kepada aktor lain. Dimensi keempat dalam struktur jaringan adalah pertukaran sumberdaya (Resources exchange), dapat dilihat dari ketersediaan sumberdaya yang dipertukarkan dan kecukupan sumberdaya yang dipertukarkan. Dalam disertasi ini, ditambahkan Koordinasi dalam jaringan organisasi karena koordinasi dianggap penting (urgent) untuk mencapai keberhasilan dalam organisasi jaringan. Dimensi koordinasi merupakan novelty dalam penelitian ini karena dalam Konsep *Social network theory* menurut Klijn & Koppenjan (2016) hanya menyinggung struktur dan tidak melihat adanya koordinasi, sedangkan koordinasi juga sangat mempengaruhi proses interaksi dalam penyelesaian masalah publik dan pencapaian tujuan jaringan organisas

**Gambar.2.1**

**Kerangka Konsep Governance Network dalam implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Bone**



Gambar: kerangka Pikir

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Pendekatan dan Jenis Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Pemilihan metode ini didasarkan pada teori atau model yang dijadikan rujukan dalam pengumpulan data, yang selanjutnya diverifikasi atau dikonfirmasi dengan data lapangan yang dihimpun melalui metode analisis kualitatif, meskipun tidak menutup kemungkinan data kuantitatif diambil dan digunakan sebagai data pendukung dalam penelitian ini.

Proses penelitian yang digunakan dalam penulisan Disertasi ini adalah pendekatan deduktif. Pendekatan ini digunakan karena penelitian ini berangkat dari sejumlah konsep dan teori terkait *Governance Network* yang selama ini banyak dikembangkan. Kemudian direduksi dalam sejumlah pertanyaan penelitian, fokus penelitian dan kerangka konseptual. Hal ini sesuai dengan pendapat Creswell (2010:98) yang menyatakan bahwa penempatan teori dalam penelitian kualitatif dapat muncul diawal dan dapat dimodifikasi atau disesuaikan sedemikian rupa berdasarkan pandangan dari partisipan.

Strategi penelitian yang digunakan adalah penelitian studi kasus, strategi ini dipilih karena secara umum studi kasus merupakan strategi yang lebih cocok bila pokok pertanyaan suatu penelitian berkenaan dengan *how* dan *why*. Penelitian ini juga menggunakan penjadohan

pola yang merupakan cara untuk menghubungkan data dengan proposisinya. Penelitian ini berusaha untuk memverifikasi *Social Network Theory* terhadap fenomena fenomena dalam jaringan implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Bone.

Strategi ini di pilih karena peneliti ingin melakukan pengembangan wawancara secara mendalam sehingga mampu menggambarkan proses governance network dalam jaringan implementasi kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Bone dilihat dari *Social Network Theory*.

## **B. Fokus dan Deskripsi Penelitian**

Untuk memberikan batasan dalam penelitian maka perlu fokus dan definisi penelitian. Fokus dalam penelitian ini adalah kompleksitas dalam governance network yang dijelaskan dari Struktur dan Koordinasi dalam jaringan

1. Struktur dalam organisasi jaringan adalah pola interaksi antar dalam organisasi jaringan yang tidak hanya menjadi ciri dari organisasi jaringan tetapi juga mempengaruhi cara kerja dan mekanisme kerja aktor dalam organisasi jaringan. Untuk melihat struktur dalam jaringan, ada 4 sub dimensinya yaitu

- a) Kontak (Contact), adalah ikatan sosial antara masing masing aktor yang dilihat dari keeratatan hubungan. Hal ini bisa tergambar dari apa kontribusi dari masing masing

aktor yang terlibat dalam organisasi jaringan, berapa lama durasi interaksi antara aktor dan apa utilitas yang diperoleh oleh kelompok sasaran dalam pelaksanaan kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Bone

b) Kepercayaan (Trust) dalam jaringan organisasi kebijakan adalah tingkat kepercayaan yang dimiliki oleh masing-masing aktor dalam organisasi jaringan. Kepercayaan dalam organisasi jaringan bisa diukur melalui :

- Kepercayaan pada perjanjian (*agreement trust*); semua aktor yang terlibat dalam organisasi jaringan kebijakan ketahanan pangan memiliki kepercayaan untuk melaksanakan program sesuai dengan kontrak yang telah disepakati.
- Manfaat kekuatiran (*benefit of the doubts*), yaitu semua aktor yang terlibat dalam organisasi jaringan ketahanan pangan saling memperingatkan akan ketidakberhasilan program.
- Reliabilitas (*reliability*); semua aktor yang terlibat dalam kebijakan ketahanan pangan menyepakati secara bersama sama dan melaksanakan programnya secara bersama sama.
- Ketiadaan perilaku oportunistik (*absence of opportunistic behavior*); aktor-aktor dalam

organisasi jaringan ketahanan pangan tidak ada yang mau mengambil keuntungan sendiri dan merugikan aktor lain.

- Kepercayaan pada kemauan baik (*goodwill trust*) semua aktor dalam dewan ketahanan pangan mampu menghasilkan program baik dan bisa menyelesaikan permasalahan.

c) Berbagi Informasi (Sharing Informasi), sharing informasi yang efektif adalah yang memenuhi 2 persyaratan yaitu luasnya informasi dan kualitas informasi.

- Luas Informasi meliputi : cakupan informasi yang diberikan oleh masing masing aktor dalam jaringan implementasi kebijakan ketahanan pangan.
- Kualitas informasi ; informasi yang diberikan oleh aktor dalam jaringan kebijakan ketahanan pangan tepat waktu dan kelengkapan informasi yang diberikan.

d) Pertukaran Sumberdaya (Resources exchange), meliputi ketersediaan sumberdaya dan kecukupan sumberdaya. Ketersediaan sumberdaya . ketersediaan sumber daya adalah tersedianya sumber daya yang dimiliki oleh masing –masing aktor-aktor dalam organisasi jaringan



ketahanan pangan yang akan dipertukarkan dengan sumber daya yang relevan. Sementara Kecukupan Sumber daya adalah syarat untuk memenuhi pertukaran sumber daya yang diadakan oleh masing-masing aktor dalam organisasi jaringan sehingga pertukaran sumber daya bisa efektif.

2. Koordianasi antar aktor dalam jaringan implementasi kebijakan ketahanan pangan. Dilihat dari bagaimana tipe kordinanasi yang ada di organisasi jaringan Dewan Ketahanan Pangan.

### **C. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Bone Provinsi Sulawesi Selatan. Pemilihan lokasi ini dilakukan secara purposive sebagaimana kecenderunagn kajian yang berkembang dalam administrasi publik yaitu ;

1. Kabupaten Bone salah satu kabupaten di Provinsi Sulawesi Selatan dengan potensi pangan yang besar
2. Pada tahun 2018, Kabupaten Bone berdasarkan Indeks Ketahanan Pangan Indoensia berada pada urutan ke 166 dari 412 Kabupaten di Indonesia

### **D. Sumber data Penelitian**

Sumber data dalam penelitian ini berupa data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber asli (tidak melalui media perantara). Data primer dapat berupa opini

subjek (orang) secara individual atau kelompok, hasil observasi terhadap suatu benda (fisik), kejadian atau kegiatan dan hasil pengujian. Sumber data primer ini antara lain lembaga atau aktor yang terlibat dalam Jaringan Implementasi kebijakan ketahanan pangan yang juga merupakan informan dalam penelitian ini.

Teknik penentuan informan dalam penelitian ini menggunakan teknik purposive sampling. Yang di maksud dengan Purposive Sampling ialah teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu. Pertimbangan tertentu ini, misalnya orang tersebut yang dianggap paling tahu tentang apa yang menjadi topik penelitian yang sedang dikaji, atau mungkin dia sebagai penguasa sehingga akan memudahkan peneliti menjelajahi objek/situasi social yang diteliti (Sugiyono, 2013 : 301).

Dalam penelitian ini yang menjadi informan penelitian adalah aktor dalam implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Bone, alasan penulis mengambil informan ini, karena aktor aktor yang saling bekerja sama dan saling berinteraksi terlibat langsung dalam jaringan implementasi kebijakan ketahanan pangan. Adapun informan dalam penelitian ini adalah :

Tabel 3.1 :Data Informan

No	Nama	Jabatan
1	Ir. H. Andi Aرسال Achmad	Kepala Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten Bone
2	Ir. H. Sunardi Nurdin, M.Si	Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Bone

3	Dr.Hj.a.Khasma Padjalangi,M.Kes	Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Bone
4	H.Askar, S.T.,M.Si	Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bone
5	Chaerul Saleh	Kepala Dinas Perdagangan Kabupaten Bone
6	Yusuf,S.Ip.M.H	Kepala Dinas Koperasi dan UMKM
8	Erni Bayani	Penyuluh (Tingkat Kabupaten dan Kecamatan)
9	Anwar Halim	Kepala Bulog
10	Junardi	Ketua Toko Tani
11	Dra A Ratnawati	Ketua LPP Bone
12	Nurlela	Ketua KWT
13	Muksono	Ketua Gapoktan
14	Muh. Saedil	Ketua Gempita

S  
edangk

an data sekunder merupakan data yang diperoleh dalam bentuk yang sudah jadi atau berupa data publikasi. Data sekunder merupakan sumber data yang diperoleh peneliti secara tidak langsung melalui media perantara (diperoleh dan dicatat oleh pihak lain). Data Sekunder umumnya berupa bukti, catatan atau laporan historis yang telah tersusun dalam arsip (data dokumenter) yang dipublikasikan dan yang tidak dipublikasikan. Data sekunder digunakan sebagai pendukung atau interpretasi data dari data primer untuk memahami masalah dan solusi masalah. Data sekunder dalam penelitian ini adalah Undang- Undang Pangan Nomor 18 Tahun 2012.

### **E. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis

dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Tanpa mengetahui teknik pengumpulan data, maka peneliti tidak akan mendapatkan data yang memenuhi standar data yang ditetapkan. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah melalui pengamatan (observation), wawancara (deep interview), dan dokumentasi.

Dalam penelitian ini peneliti memilih beberapa teknik pengumpulan data, adapun teknik pengumpulan data sebagai berikut:

1. Observasi, yaitu teknik pengumpulan data berdasarkan dari pengamatan langsung peneliti lakukan untuk mendapatkan bahan masukan terhadap objek yang di observasi, yakni perilaku dari aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Bone. Observasi ini digunakan dengan memanfaatkan catatan lapangan yang berisikan catatan mengenai governance network dalam jaringan implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Bone yang tampak dalam kegiatan yang diamati
2. Wawancara dilakukan pada aktor yang tergabung dalam implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Bone khususnya dalam kebijakan perberasan.
3. Studi Dokumentasi, penelitian ini dimaksudkan untuk mengumpulkan data- data yang bersumber dari buku jurnal atau tulisan ilmiah, seperti: majalah, brosur dan artikel ilmiah

yang berhubungan dengan penulisan ini, serta sumber yang ada relevansinya dengan penelitian jaringan implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Bone khususnya dalam kebijakan perberasan.

#### **F. Teknik Analisa Data**

Analisis data merupakan proses pengaturan serta pelacakan secara sistematis terhadap data data wawancara, catatan lapangan serta bahan-bahan lain agar peneliti dapat menyajikan apa yang menjadi temuannya. Untuk menjelaskan governance network dalam jaringan implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Bone menggunakan social network theory maka Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan model Miles dan Huberman dalam Sugiyono (2013) yang mengemukakan bahwa aktivitas dalam kualitatif dilakukan secara inetraktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh.

Ada tiga aktifitas dalam analisis data antara lain reduksi data,

##### a) Reduksi Data

Reduksi data yaitu proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan di lapangan. Dalam reduksi data peneliti menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasikan data dengan cara sedemikian rupa sehingga kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi oleh peneliti.

#### b) Penyajian Data

Penyajian data adalah menyajikan sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori dan sejenisnya. Dengan penyajian data, maka akan mempermudah untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami sebelumnya. Dalam penyajian data peneliti mengumpulkan informasi yang tersusun dengan memberikan dasar pijakan kepada peneliti untuk melakukan suatu pembahasan dan pengambilan kesimpulan. Penyajian ini kemudian untuk menggabungkan informasi yang tersusun dalam suatu bentuk yang terpadu sehingga mudah diamati apa yang sedang terjadi dan kemudian menentukan penarikan kesimpulan secara benar.

#### c) Menarik Kesimpulan/Verifikasi

Penarikan kesimpulan adalah suatu kegiatan dari konfigurasi yang utuh. Kesimpulan juga diverifikasi oleh peneliti selama penelitian berlangsung. Verifikasi ini mungkin sesingkat pemikiran kembali yang melintas dalam pemikiran peneliti pada suatu tinjauan ulang pada catatan lapangan atau melihat salinan suatu temuan yang disimpan dalam perangkat data yang lain.

### **G. Pengecekan Validasi Temuan**

Untuk pengujian keabsahan data, penelitian ini akan menempuh

beberapa strategi validasi sesuai yang dikemukakan oleh Creswell (2014: 349), antara lain: (a) Triangulasi, proses ini melibatkan bukti penguat dari beragam sumber yang berbeda untuk menerangkan tema atau perspektif. Peneliti berusaha menemukan bukti untuk mendokumentasikan kode atau tema dalam beragam sumber data, agar validasi temuan di lapangan. Dalam hal ini setiap temuan di lapangan penulis melakukan konfirmasi kepada sumber data primer, agar data yang diperoleh valid; (b) Ulasan dan tanya jawab dengan sejawat, strategi ini menjadi pemeriksaan eksternal terhadap proses suatu riset. Peran dari rekan tanya jawab menjaga agar peneliti tetap jujur. Dalam hal ini peneliti melakukan tanya jawab, konsultasi, maupun masukan dari dosen penguji pada seminar proposal, hasil dan ujian terhadap proses riset yang dilakukan.; (c) Pemeriksaan anggota, peneliti mengumpulkan pandangan dari para partisipan tentang kredibilitas dari hasil temuan dan penafsirannya. Peneliti melakukan cross-check terhadap informasi yang peneliti dari informan, agar datanya valid; (d) Audit Eksternal, Memungkinkan seorang konsultan eksternal, auditor, untuk mempelajari proses dari produk laporan penelitian dan menilai akurasinya. Dalam hal ini penelitian melakukan konsultasi dengan dosen pembimbing untuk mendapatkan akurasi data hasil penelitian.

## **BAB IV**

### **GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN**

#### ***A. Letak Geografis dan Batas Wilayah***

Kabupaten Bone merupakan salah satu kabupaten di pesisir timur propinsi Sulawesi Selatan yang berjarak sekitar 174 km dari Kota Makassar. Mempunyai garis pantai sepanjang 138 km dari arah selatan kearah utara. Secara astronomis terletak dalam posisi 4°13' - 5°06' Lintang Selatan dan antara 119°42' - 120°40' Bujur Timur dengan batas-batas wilayah sebagai berikut :

- Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Wajo dan Soppeng
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Sinjai dan Gowa
- Sebelah Timur berbatasan dengan Teluk Bone
- Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Maros, Pangkep, dan Barru.

Kabupaten Bone terletak pada ketinggian yang bervariasi mulai dari 0 meter (tepi pantai) hingga lebih dari 1.000 meter dari permukaan laut.

Ketinggian daerah digolongkan sebagai berikut:

- Ketinggian 0 – 25 meter seluas 81.925,2 Ha (17,97%)
- Ketinggian 25 – 100 meter seluas 101.620,0 Ha (22,29%)
- Ketinggian 100 – 250 meter seluas 202.237,2 Ha (44,36%)
- Ketinggian 250 – 750 meter seluas 62.640,6 Ha (13,74%)
- Ketinggian 1.000 meter keatas seluas 6.900 Ha (1,52%)



Keadaan permukaan lahan bervariasi mulai dari landai, bergelombang hingga curam. Daerah landai dijumpai sepanjang pantai dan bagian utara, sementara di bagian Barat dan bagian Selatan umumnya bergelombang hingga curam dengan rincian sebagai berikut :

- Kemiringan lereng 0 – 2 % (datar) seluas 164.602 Ha (36,1%)
- Kemiringan lereng 2 – 15 % (landai dan sedikit bergelombang) seluas 91.519 Ha (20,07%)
- Kemiringan lereng 15 – 40 % (bergelombang) seluas 12.399 Ha (20,07)
- Kemiringan lereng > 40 % (curam) seluas 12.399 Ha (24,65%)

Kedalaman tanah efektif terbagi dalam empat kelas yaitu :

- 0-30 cm seluas 120.505 Ha (26,44%)
- 30-60 cm seluas 120.830 Ha (26,50%)
- 60-90 cm seluas 30.825 Ha (6,76%)
- Lebih besar dari 90 cm seluas 183.740 Ha (40,30%)

Jenis tanah di Kabupaten Bone terdiri dari tanah Aluvial, Gleyhumus, Litosol, Regosol, Grumosol, Mediteran dan Renzina. Jenis tanah didominasi oleh tanah Mediteran seluas 67,6% dari total wilayah, kemudian Renzina 9,59% dan Litosol 9% dan sepanjang pantai ditemukan jenis tanah Aluvial. Secara klimatologis, Kabupaten Bone memiliki pola tipe curah hujan tipe Monsoon, yaitu daerah basah memiliki curah hujan lebih dari 2.000 mm per tahun dan daerah kering memiliki curah hujan kurang dari 2.000 mm per tahun.

Pengelompokan 3 (tiga) wilayah agroekologi Kabupaten Bone berdasarkan agroekologi adalah sebagai berikut :

1. Wilayah Pertanian Meliputi Kecamatan Tanete Riattang Barat, Palakka, dan Kecamatan Dua Boccoe.
2. Wilayah Perikanan Meliputi Kecamatan Tanete Riattang Timur, Cina, dan Cenrana
3. Wilayah lainnya yaitu wilayah yang masyarakatnya memiliki kegiatan yang bervariasi seperti pada sektor perkebunan dan pertaniantana tanpa adanya satu sektor yang mendominasi. Wilayah ini meliputi Kecamatan Kahu, Kecamatan Mare, dan Kecamatan Ulaweng. Kabupaten Bone terdiri atas 27 (dua puluh tujuh) kecamatan yang terperinci 39 kelurahan dan 333 desa, dengan luas wilayah 4.559 km<sup>2</sup>.

### ***B. Penduduk***

Jumlah penduduk Kabupaten Bone Tahun 2018 sebanyak **806.889** jiwa, yang terdiri atas jiwa **394.477** penduduk laki-laki dan **412.412** jiwa Penduduk Perempuan. Di bandingkan dengan proyeksi jumlah penduduk tahun 2018 sebanyak 754.026, penduduk Bone mengalami pertumbuhan besar 0,52 persen.

Kepadatan penduduk di 27 Kecamatan cukup beragam dengan kepadatan penduduk tertinggi terletak di Kecamatan Tanete Riattang

sebanyak 53.529, dan terendah di Kecamatan Ponne sebesar 15.299 Jiwa.

**Tabel 4.1 : Jumlah Penduduk Kabupaten Bone Berdasarkan Kecamatan**

No	Kecamatan	Laki Laki	Perempuan	Jumlah
1	Ulaweng	13.388	14.034	27.422
2	Palakka	12.435	13.332	25.767
3	Awangpone	16.348	17.795	34.143
4	Tellu Siattinge	22.167	23.666	45.833
5	Ajangale	13.783	14.901	28.684
6	Dua Boccoe	16.303	17.494	33.797
7	Cenrana	13.161	13.760	26.921
8	Tanete Riattang	25.938	27.591	53.529
9	Tanete Riattang Barat	24.326	25.220	49.546
10	Tanete Riattang Timur	22.652	22.979	45.631
11	Amali	10.248	11.338	21.586
12	Tellu Limpoe	8.424	8.000	16.424
13	Bengo	13.553	14.080	27.633
14	Patimpeng	8.824	9.214	18.038
15	Bonto Cani	9.042	8.869	17.911
16	Kahu	20.027	20.945	40.972
17	Kajuara	18.064	18.570	36.634
18	Salomekko	8.315	8.345	16.660
19	Tonra	7.306	7.685	14.991
20	Libureng	15.638	16.021	31.659
21	Mare	14.406	14.761	29.167
22	Sibulue	17.207	18.455	35.662
23	Barebbo	14.574	15.496	30.070
24	Cina	13.981	14.568	28.549
25	Ponne	7.551	7.748	15.299
26	Lappariaja	13.702	13.916	27.618
27	Lamuru	13.114	13.629	26.743
	<b>Jumlah Total</b>	<b>394.477</b>	<b>412.412</b>	<b>806.889</b>

Sumber Data: Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bone 2019

### **C. Visi-Misi Kabupaten Bone**

#### **Visi**

Didalam Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Bone dikatakan bahwa Visi Pembangunan Daerah merupakan Visi Bupati/Wakil Bupati Terpilih Kabupaten Bone periode 2018-2023 yang telah disampaikan pada proses Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA). Visi Bupati/Wakil Bupati Terpilih menggambarkan mengenai kondisi masa depan yang dicita-citakan atau ingin diraih dalam jangka waktu lima tahun yang akan datang.

Perumusan Visi tersebut juga tetap berpedoman kepada RPJPD Kabupaten Bone tahun 2005-2025 tahapan ketiga dan keempat, memperhatikan RPJMD Sulawesi Selatan Tahun 2018-2023, memperhatikan sembilan program prioritas pembangunan Nasional (Nawacita) yang tercantum di dalam RPJM Nasional Tahun 2014-2019, termasuk merujuk pada tujuan Nasional yang tercantum di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, dan mempertimbangkan kemajuan pembangunan yang telah dicapai selama ini, maka Visi Pembangunan Daerah Kabupaten Bone tahun 2018-2023 adalah:

**“Masyarakat Bone yang Mandiri, Berdaya Saing dan Sejahtera”**

Rumusan visi di atas mencakup tiga pokok visi yakni “Masyarakat Bone yang Mandiri”, “Masyarakat Bone yang Berdaya Saing”, dan “Masyarakat Bone yang Sejahtera”. Makna dari ketiga pokok visi tersebut adalah sebagai berikut:

1. **Masyarakat Bone yang Mandiri**, dapat dimaknakan sebagai kemampuan nyata pemerintah daerah dan masyarakatnya dalam mengatur dan mengurus kepentingan daerah/rumah tangganya sendiri menurut prakarsa dan aspirasi masyarakatnya, termasuk didalamnya upaya yang sungguh-sungguh secara bertahap mampu mengurangi ketergantungan terhadap pihak-pihak lain namun tetap melakukan kerjasama dengan daerah-daerah lain yang saling menguntungkan.
2. **Masyarakat Bone yang Berdaya Saing**, dapat diartikan sebagai terwujudnya kemampuan masyarakat Kabupaten Bone untuk memanfaatkan keunggulan inovasi, komparatif, dan kompetitif yang berbasis sumberdaya lokal dengan tetap memperhatikan kelestarian lingkungan sehingga mampu bersaing secara regional, nasional, bahkan internasional
3. **Masyarakat Bone yang Sejahtera**, mengandung makna semakin meningkatnya kualitas kehidupan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan dasar yang berkelanjutan dalam aspek ekonomi, pendidikan, kesehatan, politik, sosial budaya, lingkungan hidup yang dilingkupi dengan suasana kehidupan yang religius, aman dan kondusif serta didukung oleh infrastruktur dasar yang memadai dan tata kelola pemerintahan yang baik.(RPJMD Kabupaten Bone 2018-2023).

## **Misi**

Sementara Misi yang dimaksud dalam RPJMD Kabupaten Bone diartikan sebagai upaya umum untuk mewujudkan visi. Setiap rumusan misi ini memiliki keterkaitan dengan pokok visi tertentu yang didukung pencapaiannya. Selain itu, rumusan misi ini juga berfungsi sebagai dasar dalam merumuskan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai dalam perspektif lima tahun ke depan. Dengan pemahaman tentang misi yang demikian dan berdasarkan pokok-pokok visi yang tercakup dalam rumusan visi, maka misi beserta penjelasan misi RPJMD Kabupaten Bone 2018-2023 adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik, bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).
2. Mengembangkan kemandirian ekonomi dan meningkatkan taraf hidupmasyarakat.
3. Meningkatkan akses, pemerataan, dan kualitas pelayanan kesehatan, pendidikan, dan sosial dasar lainnya.
4. Mengoptimalkan akselerasi pembangunan daerah berbasis desa dan kawasan perdesaan.
5. Mendorong penciptaan iklim investasi yang kondusif untuk pengembangan usaha dan mengembangkan inovasi daerah dalam peningkatan pelayanan publik.
6. Meningkatkan budaya politik, penegakan hukum, dan seni budaya dalamkemajemukan masyarakat.

#### **D. Struktur Organisasi**

Berdasarkan Perbup Nomor 91 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia. Susunan Organisasi Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia terdiri dari :

##### **Kepala Badan**

Sekretariat, terdiri dari :

1. Sub Bagian Umum dan Kepegawaian;
2. Sub Bagian Keuangan; dan
3. Sub Bagian Program.

##### **Bidang pengadaan, pemberhentian dan informasi, terdiri dari :**

1. Sub Bidang Pengadaan dan Pemberhentian;
2. Sub Bidang Data dan Informasi; dan
3. Sub Bidang Tata Naskah dan Fasilitasi Profesi ASN .

##### **Bidang mutasi dan promosi, terdiri dari :**

1. Sub Bidang Mutasi dan Pensiun;
2. Sub Bidang Kepangkatan; dan
3. Sub Bidang Pengembangan Karier dan Promosi.

##### **Bidang pengembangan kompetensi aparatur, terdiri dari :**

- 1 Sub Bidang Diklat Penjenjangan dan Sertifikasi;
- 2 Sub Bidang Diklat Teknis dan Diklat hmgasional; dan
- 3 Sub Bidang Pengembangan Kompetensi

**Bidang penilaian kinerja aparatur dan penghargaan, terdiri dari:**

1. Sub Bidang Penilaian dan Evaluasi Kinerja Aparatur Sipil Negara;
2. Sub Bidang Disiplin dan Pengendalian Aparatur Sipil Negara;  
dan
3. Sub Bidang Kesejahteraan dan Penghargaan.

#### ***E. Dewan Ketahanan Pangan***

Dewan Ketahanan pangan dibentuk karena alasan bahwa untuk melaksanakan koordinasi dan sinergi dalam pembangunan ketahanan pangan, dimana pelakunya adalah pemerintah dan masyarakat serta bersifat lintas sektor. Dasar pembentukannya adalah Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 tahun 2006. Dewan Ketahanan Pangan terdiri dari Pokja Bidang Ahli yang didalamnya terdiri dari Akademisi & Tenaga Ahli , Pokja Pemberdayaan Masyarakat didalamnya terdiri dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan Praktisi, terakhir terdiri dari Pokja Bidang Teknis didalamnya memiliki Dinas dan Lembaga terkait. Adapun peran dari masing Pokja adalah sebagai berikut:

##### **a. Pokja Bidang Ahli**

1. Membantu DKP dalam menghimpun, mengolah, dan menyajikan bahan agenda untuk perumusan kebijakan di bidang ketahanan pangan



2. Melakukan pengecekan lapang untuk perumusan kebijakan ketahanan pangan
3. Membantu menyusun draft rumusan kebijakan ketahanan pangan
4. Membantu untuk penyiapan bahan dalam melaksanakan evaluasi dan pengendalian pamtapan ketahanan pangan
5. Menjadi tenaga pendamping untuk memberdayakan sekretariat DKP
6. Menjadi Tenaga Ahli atau nara sumber untuk pelatihan ditingkat kabupaten
7. Menjadi tenaga advokasi untuk pamtapan kelembagaan pangan

**b. Pokja Bidang Pemberdayaan Masyarakat**

1. Merumuskan kebijakan dalam rangka mendorong keikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan ketahanan pangan
2. Menyusun pedoman umum Aliansi/Gerakan Masyarakat Mengikis Kerawanan Pangan
3. Melakukan Sosialisasi di pemerintah desa dan tokoh masyarakat
4. Membangun Kemitraan BUMN /perusahaan swasta besar untuk mengikis kerawanan pangan.

### c. Pokja Bidang Teknis

1. Membantu DKP dalam menghimpun, mengolah, dan menyajikan bahan dan agenda untuk perumusan kebijakan di bidang ketahanan pangan
2. Melakukan pengecekan lapang untuk perumusan kebijakan ketahanan pangan
3. Membantu merumuskan kebijakan ketahanan pangan sesuai dengan sektornya
4. Mengimplementasikan kebijakan yang dirumuskan DKP dalam kegiatan pembangunan ketahanan pangan sesuai dengan sektornya
5. Membantu untuk penyiapan bahan dalam melaksanakan evaluasi dan pengendalian pamantapan ketahanan pangan sesuai dengan sektornya.

### F. Program-Program Informan

Dibawah ini adalah Program-Program dari anggota dewan ketahanan pangan:

**Tabel 4.2 Program Anggota Dewan Ketahanan Pangan**

<b>Informan</b>	<b>Program</b>
Dinas Ketahanan Pangan	<ul style="list-style-type: none"><li>- Diversifikasi Pangan</li><li>- Pemanfaatan pekarangan rumah</li></ul>
Dinas Pertanian	<ul style="list-style-type: none"><li>- Program Peningkatan Ketahanan Pangan Pertanian/Perkebunan</li><li>- Program Peningkatan Penerapan Teknologi Pertanian/Perkebunan</li><li>- pengembangan jaringan irigasi</li><li>- Peningkatan Produksi Pangan</li></ul>

Dinas kesehatan	- Melakukan survey berkaitan dengan ketahanan pangan (angka Gizi buruk, angka stunting), mengsosialisasikan pangan yang bergizi. aman & seimbang.
Dinas Pekerjaan Umum	- Membuatkan akses pertanian seperti irigasi dan infrastruktur jalan tani.
Dinas Perdagangan	- Melakukan penguatan ekonomi serta menjaga stabilitas harga dipasar
Dinas Koperasi & UMKM	- Mengelolah simpan pinjam produk pangan masyarakat, serta terlibat menyiapkan modal kepada kelompok tani. - Membentuk UMKM
Bulog	- Membeli dan menampung beras dari petani dengan harga pemerintah & menjamin ketersediaan beras.
Penyuluh	- Mendampingi kelompok sasaran.
Tokoh Tani Indonesia	- Membeli hasil pertanian - Menyediakan hasil pertanian untuk masyarakat - Distribusi pupuk bersubsidi
Lembaga Pemberdayaan Perempuan Bone	- Pemberdayaan Perempuan Mandiri - Pengadvokasian masalah perempuan

Sumber: Diolah Berdasarkan Data Skunder 2019.