

T E S I S
ANALISIS JARINGAN PEMERINTAHAN DALAM PENGAWASAN
TEMPAT HIBURAN MALAM DI KOTA PALOPO



disusun dan diajukan oleh:

WIRAWAN ZAENAL

E062192003

PROGRAM PASCA SARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU PEMERINTAHAN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN MAKASSAR

2023

HALAMAN JUDUL

**ANALISIS JARINGAN PEMERINTAHAN DALAM PENGAWASAN
TEMPAT HIBURAN MALAM DI KOTA PALOPO**

TESIS

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi

Ilmu Pemerintahan

disusun dan diajukan oleh:

WIRAWAN ZAENAL

Kepada

PROGRAM PASCA SARJANA

UNIVERSITAS HASANUDDIN MAKASSAR

2023

LEMBAR PENGESAHAN TESIS
ANALISIS JARINGAN PEMERINTAHAN DALAM
PENGAWASAN TEMPAT HIBURAN MALAM DI KOTA
PALOPO

Disusun oleh :

WIRAWAN ZAENAL
E0621920003

Telah dipertahankan dihadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka penyelesaian studi Magister Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin pada tanggal 16 Februari 2023 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui :

Pembimbing I



Dr. Suhardiman Syamsu, S.Sos., M.Si.

NIP. 19680411 200012 1 001

Pembimbing II



Dr. Phil. Sukri, M.Si.

NIP. 19750818 200801 1 008

Plt. Ketua Program Studi
Magister Ilmu Pemerintahan



Dr. A. M. Rusli, M.Si.

NIP. 19640727 199103 1001

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin



Dr. Phil. Sukri, M.Si.

NIP. 197508182008011008

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Wirawan Zaenal

Nomor Induk Mahasiswa : E062192003

Program Studi : Ilmu Pemerintahan

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambil alihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan sebagian atau keseluruhan dari tesis ini adalah hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 16 Maret 2023

Yang menyatakan



Wirawan Zaenal

PRAKATA

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, atas segala rahmat dan karunia-Nya, nikmat kesehatan dan kekuatan yang diberikan kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan tesis yang berjudul “Analisis Jaringan Pemerintahan Dalam Pengawasan Tempat Hiburan Malam Di Kota Palopo”. Keberhasilan penulis sampai pada tahap penyelesaian tesis ini tidak lepas dari bimbingan, motivasi, dan bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis menyampaikan terima kasih yang mendalam penghargaan sebesar-besarnya kepada **Dr. Suhardiman Syamsu, S.Sos. M.Si.**, selaku ketua Komisi penasihat dan **Dr. Phil Sukri, M.Si.**, selaku anggota Komisi penasihat atas kesediaan waktu, bantuan, bimbingan, nasihat, arahan dan juga saran yang diberikan selama ini kepada penulis. Rasa hormat dan terima kasih yang sebesar-besarnya penulis sampaikan kepada **Prof. Dr. Nurlinah, M.Si.**, **Dr. Jayadi Nas, M.Si.**, dan **Dr. A. Lukman Irwan, M.Si.**, selaku penguji yang memberikan arahan dan saran demi perbaikan tesis ini.

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada:

1. Ibundaku tercinta **Nadira, S.Pd.** yang selalu hadir sebagai penyemangat, dengan kasih sayang dan perhatian memberikan dukungan dan memotivasi selama menempuh pendidikan.
2. **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc.** selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
3. **Prof. dr. Budu, Ph.D., Sp.M(K), M. MedEd** selaku Dekan Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin beserta seluruh staf.

4. **Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si.** selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, Dosen Pengajar dan seluruh pegawai yang telah memberikan dukungan dan bantuan kepada penulis selama mengikuti pendidikan di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
5. **Dr. A. M. Rusli, M. Si.** selaku plt. ketua Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin.
6. Pemerintah Kota Palopo atas izin yang diberikan kepada penulis untuk melakukan penelitian sekaligus menjadi informan pada penelitian untuk penyusunan tesis ini.
7. Manajemen **PEKAT SPACE** yang selalu memberikan dukungan untuk penulis dalam penyelesaian tesis ini. Baik moril maupun pengertian sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dan memberikan sumbangsih untuk kepentingan ilmu pengetahuan.
8. Teman-teman Pascasarjana Ilmu Pemerintahan yang selalu setia menjadi teman yang kritis dan produktif untuk berdiskusi dan bertukar pikiran.
9. Seluruh keluarga, Alm. ayahanda Zaenal Arifin dan ibunda Nadira dan adik-adikku, atas doa dan support kepada penulis.
10. Semua pihak yang tidak sempat penulis sebutkan namanya yang telah banyak membantu penulis dalam penyelesaian tesis ini.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih memiliki banyak kekurangan. Oleh karena itu, sangat diharapkan adanya kritik dan saran yang bersifat membangun demi penyempurnaan tesis ini.

Makassar, Maret 2023

Penyusun

ABSTRACT

WIRAWAN ZEANAL. *Analysis of the Government Network in Supervision of Nightlife Places in Palopo City. (Supervised by Suhardiman Syamsu and Sukri).*

This study aims to examine and analyze the application of governance networks in the supervision of night entertainment venues in Palopo City. This research was conducted at six institutions that are in the THM supervision network of Palopo City, namely the Legal and Human Rights Section of the Palopo City Government; Office of Tourism and Creative Economy of Palopo City; , the Palopo City Trade Service of Palopo City; Palopo City Licensing Service; Civil Service; Palopo Police; and the Palopo City Nightlife Places Association. This study focuses on analyzing THM supervision in Palopo City by using the concept of network governance, which uses 4 (four) aspects, namely contact, trust, sharing information, and exchange of resources. This research uses a qualitative approach to capture and reveal facts from research in a descriptive manner, starting with an analysis of the policy context up to the implementation of the policy. Results from the interview will be explored from the point of view of policy implementation to clearly reveal the implementation of the policy for nightlife venues in Palopo City. This study found that on the contact aspect, it is known that there are at least two types of coordination in the Palopo City Nightlife Places monitoring policy network, namely team meetings and incidental coordination which are carried out each at a certain time. The coordination that exists is still lacking massively, this can be seen from the minimal frequency that is established between each institution. While on the aspect of the level of trust, it is known that the level of institutional trust in network organizations is still low. This is shown through the perception of each member who views other members as tending to act based on the interests of their own institution, not the interests of the network. Furthermore, in the Information Sharing aspect, it is known that the flow of information that develops in the network does not run optimally. Network members consider that parties holding key information tend to be closed to providing information to other institutions. Meanwhile, in the aspect of resource exchange, it is known that the institutions in the network do not exchange resources. This is because each institution thinks that they can carry out their respective duties and functions independently, so they no longer need assistance from other institutions.

Keywords: Governance Network, Supervision, Nightlife Places

ABSTRAK

WIRAWAN ZEANAL. Analisis Jaringan Pemerintahan Dalam Pengawasan Tempat Hiburan Malam di Kota Palopo. (Dibimbing oleh Suhardiman Syamsu dan Sukri).

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis penerapan jaringan pemerintahan pada pengawasan Tempat Hiburan Malam di Kota Palopo. Penelitian ini dilakukan pada enam lembaga yang berada dalam jaringan pengawasan THM Kota Palopo, yakni Bagian Hukum dan HAM Pemerintah Kota Palopo; Dinas Pariwisata dan Ekraf Kota Palopo; Dinas Perdagangan Kota Palopo, Dinas Perizinan Kota Palopo; Satpol PP; Polres Palopo; dan Asosiasi Tempat Hiburan Malam Kota Palopo. Penelitian ini berfokus menganalisis pengawasan THM di Kota Palopo dengan menggunakan konsep *network governance*, yang menggunakan 4 (empat) aspek yakni kontak, kepercayaan, berbagi informasi, dan pertukaran sumber daya. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang digunakan untuk menangkap, dan mengungkapkan fakta dari penelitian secara deskriptif, dengan diawali pada analisa konteks kebijakan hingga penerapan kebijakannya hasil wawancara tersebut akan dieksplorasi dalam sudut pandang implementasi kebijakan untuk mengungkap secara jelas implementasi kebijakan tempat hiburan malam di kota Palopo. Penelitian ini menemukan bahwa pada aspek kontak, diketahui setidaknya ada dua jenis koordinasi dalam jaringan kebijakan pengawasan THM Kota Palopo, yakni rapat tim dan koordinasi insidental yang dilakukan masing-masing pada saat tertentu. Koordinasi yang terjalin masih kurang masif, hal tersebut dilihat dari minimnya frekuensi yang terjalin di antara masing-masing lembaga. Sementara pada aspek tingkat kepercayaan, diketahui bahwa tingkat kepercayaan lembaga dalam organisasi jaringan masih rendah. Hal ini ditunjukkan melalui persepsi masing-masing anggota yang menilai anggota lainnya cenderung bertindak berdasarkan kepentingan lembaganya sendiri, bukan kepentingan jaringan. Selanjutnya pada aspek berbagi informasi, diketahui arus informasi yang berkembang dalam jaringan tidak berjalan secara optimal. Anggota jaringan menilai bahwa pihak-pihak yang memegang informasi kunci cenderung tertutup untuk memberikan informasi terhadap lembaga lainnya. Sementara, pada aspek pertukaran sumber daya, diketahui bahwa lembaga-lembaga yang berada di dalam jaringan tidak melakukan pertukaran sumber daya. Hal ini dikarenakan masing-masing lembaga beranggapan dapat menjalankan tugas dan fungsi masing-masing secara mandiri, sehingga tidak memerlukan lagi bantuan dari lembaga lainnya.

Kata Kunci: Jaringan Pemerintahan, Pengawasan, Tempat Hiburan Malam

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	ii
LEMBAR PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	iv
PRAKATA.....	v
ABSTRACT.....	vii
ABSTRAK.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR GAMBAR	xii
BAB I	1
PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	10
1.3 Tujuan Penelitian.....	12
1.4 Manfaat.....	12
BAB II	13
TINJUAN PUSTAKA	13
2.1 <i>Network governance</i>	13
2.1.1 Pengertian <i>Network governance</i>	13
2.1.2 Perkembangan <i>Network governance</i>	15
2.1.3 Indikator <i>Network governance</i>	17
2.2 Kebijakan Publik.....	31
2.2.1 Pengertian Kebijakan Publik.....	31
2.2.2 Urgensi Kebijakan Publik.....	34
2.3 Pengawasan.....	36
2.3.1 Pengertian Pengawasan.....	36
2.3.2 Tujuan Pengawasan	40
2.3.3 Jenis Pengawasan	43
2.4 Perizinan.....	46
2.4.1 Pengertian Perizinan.....	46
2.4.2 Fungsi dan Tujuan Perizinan	48
2.5 Penelitian Terdahulu	51

2.6	Kerangka Konseptual	54
BAB III		59
METODE PENELITIAN.....		59
3.1	Pendekatan dan Jenis Penelitian.....	59
3.2	Lokasi Penelitian	60
3.3	Fokus Penelitian	60
3.4	Jenis dan Sumber Data.....	62
3.5	Teknik Pengumpulan Data	63
3.6	Teknik Analisis Data	65
BAB IV		67
HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN		67
4.1	Gambaran Umum Objek Penelitian	67
4.1.1	Gambaran Umum THM Pantai Labombo	67
4.1.2	Pengawasan THM Kota Palopo	71
4.2	Hasil Penelitian.....	82
4.2.1	Jaringan Pemerintahan Dalam Pengawasan THM Kota Palopo	82
4.2.1.1	Aspek Kontak Pada Jaringan Pemerintahan Dalam Pengawasan THM Kota Palopo	82
4.2.1.2	Aspek Kepercayaan Pada Jaringan Pemerintahan Dalam Pengawasan THM Kota Palopo	91
4.2.1.3	Aspek <i>Sharing Information</i> Pada Jaringan Pemerintahan Dalam Pengawasan THM Kota Palopo	100
4.2.1.4	Aspek <i>Pertukaran Sumber Daya</i> Pada Jaringan Pemerintahan Dalam Pengawasan THM Kota Palopo.....	106
4.3.	Pembahasan	111
BAB V		117
PENUTUP		117
5.1	Kesimpulan	117
5.2	Saran	119
DAFTAR PUSTAKA		120
LAMPIRAN		124

DAFTAR TABEL

Tabel 1. 1 Pandangan Network governance.....	14
Tabel 4. 1 Domain Pengawasan Masing-Masing Aktor dan Lembaga	81
Tabel 4. 2 Ringkasan Aspek Kontak Pada Jaringan Pemerintahan Dalam Pengawasan THM Kota Palopo	91
Tabel 4. 3 Ringkasan Aspek Tingkat Kepercayaan Pada Jaringan Pemerintahan Dalam Pengawasan THM Kota Palopo	99
Tabel 4. 4 Ringkasan Aspek Sharing Information Pada Jaringan Pemerintahan Dalam Pengawasan THM Kota Palopo	106
Tabel 4. 5 Ringkasan Aspek Pertukaran Sumber Daya Pada Jaringan Pemerintahan Dalam Pengawasan THM Kota Palopo	111

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2. 1 Bagan Kerangka Konseptual	58
--	----

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Benturan dalam struktur jaringan aktor pemerintah merupakan salah satu fenomena yang sangat memungkinkan terjadi sejak bergulirnya otonomi daerah. Pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam berbagai sektor pelayanan publik, pembangunan dan urusan pemerintahan lainnya, tak hanya mengubah paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari pendekatan yang sifatnya sentralistik menuju kepada pemerintahan daerah yang desentralistik. Namun perubahan tersebut juga menimbulkan permasalahan lain, seperti terjadi tarik menarik kewenangan antara pusat dengan daerah dan bahkan antar *stakeholder* dalam pemerintah daerah itu sendiri.

Terjadinya tarik menarik kewenangan antara pusat dengan daerah, umumnya diakibatkan oleh adanya peraturan perundang-undangan sektoral yang belum sesuai dengan undang-undang otonomi daerah. Sementara di level lokal, pembagian urusan pemerintahan telah memicu terjadinya benturan kewenangan di internal pemerintah daerah yang diakibatkan oleh dari perbedaan tujuan dan kepentingan di antara aktor dan lembaga yang terlibat (Akbal, 2016). Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, pembagian kewenangan dalam urusan pemerintahan didasari oleh 3 (tiga) asas, yakni eksternalitas,

akuntabilitas, dan efisiensi. Adapun asas eksternalitas, memperhatikan dampak yang timbul dari penyelenggaraan suatu urusan apakah lokal, regional, atau nasional. Sementara asas akuntabilitas, menekankan pembagian urusan berdasarkan tanggung jawab penyelenggaraan urusan kepada masyarakat bersifat lokal, regional atau nasional. Dan asas efisiensi, mendorong pembagian urusan berdasarkan daya guna tertinggi yang dapat diperoleh dari penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Dilihat dari perspektif teoritis, pembagian kewenangan dalam pemerintahan, telah menggeser paradigma tata kelola pemerintahan dari *government* ke *governance* yang bercirikan "...adanya Multi-aktor dalam penyelenggaraan pemerintahan, aktor tersebut meliputi *state*, *civil society* dan privat. Keterlibatan para aktor ini mengakhiri monopoli *state* dalam penyelenggaraan pemerintahan" (Muluk, 2007). Berdasarkan terminologi umum, *governance* dipahami sebagai keterkaitan antar organisasi, pelibatan lembaga publik dalam formulasi dan implementasi kebijakan, serta terhubungnya berbagai organisasi untuk melaksanakan tujuan-tujuan publik (Keban, 2004). Sementara dalam kajiannya, *governance* dapat ditinjau melalui berbagai perspektif atau cara pandang, yakni (1) *governance* sebagai *corporate governance*, (2) *governance* sebagai *new public management*, (3) *governance* sebagai *good governance*, (4) *governance* sebagai *international interdependence*, (5) *governance*

sebagai *socio cybernetic system*, (6) *governance* sebagai *new political economy*, dan (7) *governance* sebagai *network* (Rhodes, 2007).

Governance sebagai *network* atau jaringan merupakan perspektif yang dapat digunakan untuk meninjau fenomena benturan kewenangan dalam jaringan aktor pemerintah. Sebab perspektif *governance* sebagai *network* memiliki makna, yaitu (1) cara para *stakeholder* berinteraksi untuk mempengaruhi kebijakan, (2) pola atau struktur yang muncul dalam sistem sosial politik sebagai keluaran bersama dari seluruh aktor yang terlibat, (3) koordinasi antar swasta dan publik baik secara formal maupun informal, (4) konsep atau teori yang mencerminkan koordinasi suatu sistem sosial (Pierre, 2000)

Konsep *networks governance* sebagai bentuk spesifik dari konsep *governance*, yang menganalisis relasi antar aktor/organisasi dalam berbagai bentuk (*mode of governance*). Menurut Kooiman (dalam Pierre, 2000), terdapat dua model relasi antar aktor/organisasi dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, yakni *mixed governing* dan *co-governing* dan pada model *mixed governing*, hubungan dicirikan dengan berperannya masyarakat sipil, pasar, dan pemerintah secara *mixed* (bercampur). Pada saat bersamaan peran sentral pemerintah secara langsung menurun, sehingga bergeser menjadi mitra kerja dan fasilitator melalui bentuk pengaturan bersama (*shared governance*). Argumentasi model ini didasarkan pada pemikiran bahwa masalah kolektif bersifat

kompleks dan dinamis yang dalam penanganannya memerlukan pembagian tanggung jawab dan campur tangan bersama.

Sementara pada model *co-governing*, hubungan dicirikan bersifat horizontal dan terdapat kesetaraan antar pihak yang berelasi, sehingga sangat memungkinkan para pihak bekerja sama, berkoordinasi, dan berkomunikasi tanpa terlalu didominasi oleh aktor pengatur. Dalam model ini, terdapat bentuk dalam penyelenggaraannya, yaitu (1) *public private partnership* yang menekankan *cooperation*; (2) *communicative governing*, yaitu suatu proses belajar dan penyesuaian pola perilaku dalam pengelolaan perubahan struktural sebagai tanggung jawab bersama; (3) *responsive regulation*, yaitu institusi-institusi kunci dalam tatanan sosial (masyarakat, negara, dan asosiasi) berpartisipasi secara langsung.

Sistem jaringan pemerintahan, diharapkan dapat mendorong hubungan yang saling menguntungkan melalui hubungan yang saling berbagi pengalaman (*sharing of experiences*), saling berbagi manfaat (*sharing of benefits*), maupun saling berbagi dalam memikul beban (*sharing of burdens*). Potensi kelembagaan tersebut menjadi penting untuk membangun komunikasi dan relasi serta koordinasi. Sehingga formulasi jejaring antar lembaga pada dasarnya senantiasa bersifat kemitraan dan konsultatif (Osborne, 2010).

Secara empiris, terdapat beberapa penelitian yang telah meninjau fenomena *network governance* di Indonesia. Penelitian yang dilakukan oleh Sholihatin (2012), yang menganalisis kekuatan dan kelemahan

jejaring pemerintahan di Indonesia, menemukan bahwa Penguatan kapasitas pemerintahan daerah (*local government*) melalui peningkatan peran jejaring antar lembaga merupakan gagasan strategis. Meski demikian jejaring pemerintahan di Indonesia belum berjalan optimal. Masih terdapat beberapa elemen yang cenderung masih lemah, yakni struktur, interaksi, kekuasaan, dan regulasi. Dalam elemen struktur, ide inovasi dari penyelenggaraan pembangunan dan pelayanan publik tidak bisa dijalankan secara optimal karena kinerja birokrasi di Indonesia cenderung sangat bersifat hierarkis. Sementara, pada elemen interaksi, regulasi yang ada membatasi interaksi birokrasi dengan organisasi lain. Lalu pada elemen regulasi, keterbatasan regulasi yang mengatur jejaring untuk meningkatkan pelayanan publik.

Studi ini berusaha mengisi ruang kosong dalam studi mengenai *network governance* di Indonesia, yang cenderung mengkaji hubungan antara sektor pemerintah, swasta, dan masyarakat (*state, private, civil society*), seperti studi Hudalah (2017), Raharja (2009), dan Bonso (2017). Studi-studi tersebut tidak berupaya membongkar sistem dan model *network governance*, yang lebih spesifik pada hubungan antara kewenangan instansi di internal pemerintah daerah, dengan meletakkannya dalam satu kajian mengenai kebijakan atau peraturan yang mengatur jejaring antar aktor. Hal inilah yang membedakan penelitian ini dengan studi-studi sebelumnya. Studi ini lebih fokus pada satu kebijakan tertentu, dalam hal ini kebijakan pengawasan tempat

hiburan malam (THM) di Kota Palopo Sulawesi Selatan. Kebijakan ini bertumpu pada payung hukum Peraturan Daerah (Perda) Kota Palopo Nomor 6 Tahun 2005 tentang Izin Usaha dan Retribusi Usaha Kepariwisataaan. Dengan berfokus pada proses interaktif yang terjalin dalam jaringan pemerintahan, yang menelusuri beberapa komponen interaksi, seperti frekuensi kontak, tingkat kepercayaan, pertukaran sumber daya, dan pertukaran informasi. Sebagaimana penelitian yang telah dilakukan oleh Rukmana (2020) yang telah menggunakan konsep ini dalam menganalisis proses interaksi jaringan pemerintahan dalam implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Bone. Pada penelitian ini ditemukan bahwa frekuensi kontak antar aktor jaringan terjalin sangat intens, namun tingkat kepercayaan dan pertukaran informasi antar aktor di dalam jaringan masih sangat rendah, begitu pula pertukaran sumber daya masih cenderung terbatas. Sehingga kondisi tersebut dianggap berkontribusi pada belum efektifnya pelaksanaan program kebijakan tersebut.

Pilihan peneliti terhadap kebijakan pengawasan usaha kepariwisataan, dilatarbelakangi oleh tingginya prospek pemasukan negara dari sektor ini. Sektor pariwisata merupakan salah satu sektor strategis dalam pengembangan perekonomian nasional maupun daerah. Sebelum memasuki masa pandemi Covid-19, yang telah membuat berbagai sektor ekonomi menjadi lesu. Pada tahun 2019 saja, devisa negara yang diperoleh dari sektor pariwisata mencapai Rp.280 triliun.

Meningkat dari capaian 2018 yaitu Rp.270 triliun. Ekonomi sektor pariwisata berkontribusi pada PDB nasional sebesar 5,5 persen dan berkontribusi membuka lapangan kerja untuk 13 juta orang tenaga kerja (Kontan, 2020).

Hal tersebut membuat pemerintah melakukan berbagai upaya dalam mengembangkan sektor pariwisata, karena sektor pariwisata memiliki kontribusi dalam penerimaan pendapatan dan penyerapan tenaga kerja. Namun, kenyataannya berbagai persoalannya yang dihadapi di lapangan membuat pembangunan di sektor ini belum berlangsung secara maksimal. Semisal pada tahun 2018, dari total pengajuan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang mencapai Rp 15 triliun untuk pengembangan destinasi wisata, total hanya sekitar Rp 500 miliar-Rp 1 triliun yang mampu diserap oleh pemerintah daerah secara keseluruhan (Kontan, 2018).

Tidak terkecuali dengan kota Palopo. Di kota ini, sektor pariwisata merupakan sebagai salah satu lokomotif peningkatan ekonomi, baik dalam rangka mendongkrak Pendapatan Asli Daerah (PAD) maupun pendapatan masyarakat sekitar kawasan wisata. Pada sektor pariwisata menjadi penyumbang PAD terbesar ketiga Kota Palopo, di bawah bapenda dan dinas kesehatan. Terhitung sejak tahun 2013, pertumbuhan sektor pariwisata yang didominasi oleh perolehan dari pajak restoran, kafe, dan rumah makan telah mengalami peningkatan hingga 600% hingga tahun 2017 (Palopokota, 2019).

Akan tetapi, sejak tahun 2018 sektor pariwisata di Kota ini terus mengalami stagnasi. Seperti halnya yang tercatat di laporan realisasi APBD Kota Palopo tahun anggaran 2019, pada PAD Dinas Pariwisata dan Ekonomi Kreatif hanya menyentuh angka sebesar Rp174 juta. Terdiri dari retribusi pemakaian kekayaan daerah sebesar Rp70 juta dan retribusi tempat hiburan dan olahraga sebesar Rp68 juta. Besaran pendapatan tersebut sangat berbanding terbalik jika dilihat dari besarnya belanja yang dikeluarkan oleh Dinas Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Kota Palopo sebesar Rp6,358 miliar, yang terdiri dari Rp2,826 miliar belanja tidak langsung sebesar dan Rp3,531 miliar belanja langsung (Palopopos, 2019).

Melemahnya pemasukan Kota Palopo dari sektor pariwisata beberapa tahun ini (selain faktor *Covid-19*), ditengarai diakibatkan oleh berbagai sikap pro-kontra terhadap pengoperasian tempat hiburan malam. Sejak tahun 2017, berbagai seruan mengenai penutupan THM telah berkumandang dari beberapa organisasi kemasyarakatan di Kota Palopo. Sebagian besar pihak yang menentang keberadaan THM Labombo, beranggapan bahwa keberadaan THM di Kota Palopo merupakan sesuatu yang bertentangan dengan hukum, dan diduga telah mendorong praktik perdagangan narkoba, prostitusi dan kriminalitas. Alhasil, pada tahun 2017 Pemerintah Kota Palopo menutup lokasi THM di kawasan Labombo (Fajar, 2017). Namun, bagi pihak Asosiasi Pengurus Tempat Hiburan Malam (THM) Kota Palopo, keberadaan usaha

yang mereka jalankan merupakan usaha resmi yang telah mendapatkan izin dari pemerintah kota.

Kasus Penutupan hiburan malam dan pariwisata di kota Palopo sebenarnya dapat ditelusuri melalui dokumen resmi yang diterbitkan oleh pemerintah kota. Melalui Peraturan Daerah Kota Palopo nomor 6 tahun 2005 tentang izin usaha dan retribusi usaha kepariwisataan. Perda ini menyebutkan bahwa Arena bola Sodik, karaoke, pub, bar/kafe, panti pijat dan *showbiz* merupakan bagian dari usaha kepariwisataan dan dapat dikelola oleh orang per orang atau badan usaha.

Polemik yang terjadi dalam pengoperasian dan pengawasan THM di Kota Palopo, pada dasarnya telah banyak terjelaskan dalam beberapa karya penelitian terdahulu. Sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh Adisumarno (2018), yang menganalisis implementasi Perda Kota Palopo Nomor 1 Tahun 2013. Penelitian tersebut menemukan bahwa faktor komunikasi menjadi salah satu faktor penghambat pemerintah dalam melakukan pengawasan dan pengendalian peredaran miras dan THM di Kota Palopo. Komunikasi yang dimaksud meliputi komunikasi antar satuan pelaksana dan komunikasi kepada masyarakat. Sementara penelitian yang dilakukan oleh Wahyudi (2019), menemukan bahwa persoalan intensitas aktivitas penertiban yang masih sangat minim, dan jumlah sumber daya yang masih terbilang minim merupakan faktor yang menjadi penghambat pemerintah dalam melakukan pengawasan dan pengendalian peredaran miras dan THM di Kota Palopo.

Sementara, penelitian terdahulu dari Zaenal (2019), yang menemukan bahwa salah satu faktor yang mengakibatkan kurang efektifnya pengendalian dan pengawasan THM di Kota Palopo, ialah kurang maksimalnya pemanfaatan sumber daya yang ada, meskipun sudah di atur di dalam Perda No. 1 Tahun 2013 Kota Palopo yang mengatakan adanya pembentukan tim terpadu, tetapi itu belum berjalan serta tidak adanya transparansi anggaran pengawasan dari masing-masing aktor yang terlibat.

1.2 Rumusan Masalah

Pengawasan bisnis hiburan malam di Kota Palopo merupakan bentuk pengawasan yang melibatkan lebih dari satu lembaga pemerintah. Hal ini menyiratkan bahwa dalam pelaksanaannya di lapangan, pengawasan bisnis hiburan malam tentunya akan melibatkan begitu banyak pertarungan kepentingan di dalamnya. Keterlibatan banyak aktor atau lembaga pemerintahan memicu begitu banyak persoalan dalam pelaksanaannya. Interaksi yang terjadi melibatkan Multi aktor atau Multi lembaga yang sarat akan kepentingan yang berbeda beda, pengetahuan yang berbeda serta persepsi terhadap permasalahan yang berbeda. Perbedaan dalam interaksi antar aktor merupakan kompleksitas yang merupakan domain dalam kajian jaringan pemerintahan atau *governance network*. Dalam penelitian, jaringan pemerintahan yang dimaksud terdiri dari tujuh lembaga, yakni Dinas Pariwisata dan Ekraf

Kota Palopo; Dinas perdagangan Kota Palopo; Dinas Penanaman Modal & PTSP Kota Palopo; Bagian Hukum dan HAM Pemerintah Kota Palopo; Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP); Kepolisian Resor (Polres Palopo); dan Asosiasi Tempat Hiburan Malam Kota Palopo.

Pada uraian latar belakang masalah di atas, telah diuraikan beberapa penelitian terkait masalah tersebut, baik terkait dengan fenomena jaringan pemerintahan, maupun terkait dengan isu pengawasan bisnis hiburan malam. Secara terpisah di masing-masing penelitian menemukan beberapa hal yang cukup merujuk pada beberapa komponen kerja dalam pada Lembaga pemerintah yang sering kali terabaikan dalam proses pelaksanaannya, seperti interaksi, pertukaran informasi, hingga proses pertukaran sumber daya. Penelitian ini kemudian menyusun sebuah model analisis yang berfokus untuk menelusuri detail-detail persoalan terkait beberapa persoalan tersebut. Dengan menggunakan empat dimensi analisis, yang dinilai memiliki kaitan erat terhadap kerja sama dan pengalokasian fungsi masing-masing lembaga pada suatu jaringan pemerintahan, yakni dimensi kontak, dimensi tingkat kepercayaan, dimensi *sharing information*, dan dimensi pertukaran sumber daya; yang secara lebih detail diuraikan pada pembahasan di bab selanjutnya. Berangkat dari hal tersebut, maka penelitian ini menyusun rumusan masalah sebagai berikut:

“Bagaimana jaringan pemerintahan (*governance network*) dalam pengawasan Tempat Hiburan Malam di Kota Palopo?”

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan kondisi dari penelitian yang dirumuskan di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji dan menganalisis penerapan jaringan pemerintahan pada pengawasan Tempat Hiburan Malam di Kota Palopo.

1.4 Manfaat

- 1) Secara praktis, penulis berharap agar penelitian ini dikemudian hari menjadi bahan masukan bagi Pemerintah Kota Palopo dan sumbangan pemikiran untuk pemerintah daerah dalam pengelolaan jaringan pemerintahan dalam kebijakan.
- 2) Secara Akademis, penulis berharap agar penelitian ini dapat menjadi bahan kajian dalam pengembangan ilmu pemerintahan. Serta menambah referensi untuk dijadikan acuan pembelajaran dalam memberi informasi kepada mahasiswa.
- 3) Secara Metodologi, penulis berharap agar penelitian ini dapat berkontribusi pada perkembangan analisis jaringan pemerintahan menggunakan metode deskriptif kualitatif dan dapat menambah referensi acuan dalam pengoperasian metode analisis tersebut.

BAB II

TINJUAN PUSTAKA

2.1 *Network governance*

2.1.1 *Pengertian Network governance*

Network governance adalah pola kerja sama telah diakui sebagai bentuk penting dari pemerintahan multi organisasi. Jaringan pemerintah dapat diartikan sebagai kombinasi antar struktur dalam pemerintahan atau secara sederhana dapat diartikan sebagai bentuk kerja sama antar lembaga pemerintah (Sørensen, 1993). Loi C. Sauvee menjelaskan bahwa *Network governance* atau jaringan pemerintah merupakan kegiatan kolektif yang dilakukan secara bersama antara entitas otonom melalui pembentukan tatanan pribadi dan untuk merancang sebuah mekanisme kerja sama baik dalam bentuk kontrak ataupun non-kontrak, yang memungkinkan untuk mengikat mitra kerja dalam sebuah aturan yang tertulis (Farmaki, 2015). merupakan salah satu konsep baru yang muncul akibat pergeseran dari *government* menuju *governance*. Lahirnya paradigma *New Public Governance* yang muncul akibat kritik terhadap *New Public Management* karena model adopsi pengelolaan model bisnis dianggap kuno yang tidak mendukung pelayanan inklusif. Dalam perkembangannya, *New Public Governance*. dibagi menjadi 5 (lima) yaitu *public governance*, *Socio-political governance*, *administrative governance*, dan *contract governance*. *network*

governance. Berdasarkan penjelasan di atas, dapat diketahui bahwa adalah teori turunan dari paradigma *New Public Governance*. Agar lebih mudah dalam memahami definisi dari, berikut adalah beberapa pengertian menurut para ahli tentang *Network governance*:

Tabel 1. 1 Pandangan *Network governance*

Referensi	Istilah	Definisi Jaringan Pemerintah
Alter & Hage, 1993	Jaringan interorganisasional	Kelompok organisasi yang tak terbatas atau dibatasi, yang menurut definisinya adalah kolektif non hierarkis dari unit yang terpisah secara hukum
Larson, 1992	Bentuk jaringan organisasi	Pertukaran berulang jangka panjang yang menciptakan saling ketergantungan bertumpu pada terjeratnya kewajiban, harapan, reputasi, dan kepentingan bersama
Powel, 1990	Bentuk dari jaringan organisasi	Pola pertukaran horizontal, arus sumber data, dan alur komunikasi timbal balik

Penggunaan tata kelola dalam jaringan pemerintah untuk membuat suatu kebijakan yang mandiri. Untuk alasan itu tata kelola jaringan pemerintah membutuhkan reputasi, kepercayaan, timbal balik, saling ketergantungan dan saling menguntungkan. Jaringan

pemerintahan terkait dengan kebijakan publik, keputusan yang diambil beserta dengan implementasinya menawarkan cara baru untuk menghubungkan pembuatan kebijakan publik kepada warga negara dan pemangku kepentingan terkait. Secara sederhana adalah salah satu proses dalam debirokratisasi agar menciptakan tatanan birokrasi yang mudah dan tidak berbelit-belit dengan pembagian wewenang untuk masing-masing aktor yang terjalin dalam suatu jaringan.

2.1.2 Perkembangan *Network governance*

Studi mengenai tata kelola jaringan secara luas didasarkan pada tradisi ilmu politik dalam hal pembuatan kebijakan. Bentley dan Truman misalnya menekankan tata kelola jaringan pada perspektif proses politik dan keberadaan hubungan horizontal antara pemerintah, administrasi publik dan organisasi yang memiliki kepentingan. Dalam pandangan ini aktivitas pemerintah dipandang sebagai aktivitas hubungan matriks antar aktor negara atau dengan non-negara. Jaringan dipandang sebagai pelengkap politik saluran yang dapat menciptakan stabilitas dan hak veto dalam proses pembuatan kebijakan. Studi tata kelola jaringan dalam ilmu politik dimulai dengan pandangan pluralis dan korporatif jaringan dan diikuti dengan komunitas kebijakan dan pendekatan jaringan kebijakan. Dalam garis pemikiran ini, fokus dari tata kelola jaringan sering kali

pada pengambilan keputusan dan hubungan kekuasaan. Selain itu tata kelola jaringan sebagai pelengkap saluran pemerintah tradisional dan interaksi pelaku berdasarkan kepercayaan dan tujuan negosiasi bersama.

Peran dan fungsi *network governance* dapat dijelaskan sebagai pengimplementasian kebijakan *public* melalui hubungan antar aktor, baik antar lembaga pemerintah, dengan swasta, ataupun dengan masyarakat sipil. Pada kenyataannya dunia politik membuat suatu kebijakan dan implementasinya penuh dengan jaringan. Kemitraan dan jaringan adalah salah satu instrumen untuk mencapai tujuan dan cara politik dalam memberi pelayanan kepada masyarakat. Salah satu kelebihan dari *network governance* adalah melibatkan berbagai aktor dalam proses kebijakan, seperti warga negara yang dapat memenuhi syarat yang melegitimasi hasil kebijakan. Pengambilan keputusan yang interaktif semacam itu adalah babak baru yang mana aktor publik melibatkan pemangku kepentingan yang berbeda dalam pembentukan dan implementasi kebijakan publik (Klijn & Koppenjan, 2016). Selain itu *network governance* memiliki potensi untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang lebih efektif karena mereka menyediakan ruang untuk interaksi di antara berbagai pemangku kepentingan. dapat memecah kebuntuan kebijakan, memberikan solusi yang dinegosiasikan untuk masalah tertentu atau membuat tantangan sosio-ekonomi menjadi lebih

kreatif. Selanjutnya kritik terhadap datang karena sebagian besar variabel tampaknya hanya berada di tingkat aktor alih-alih ditingkat jaringan. Kritik lain terhadap jaringan menyangkut demokrasi, dalam, jaringan diartikan sebagai pusat kekuasaan dan hak istimewa dimana aktor tertentu memiliki keunggulan yang membahayakan kesejahteraan publik.

2.1.3 Indikator *Network governance*

Sebagai salah satu teori menjelaskan dalam penyelenggaraan pemerintah, memiliki bentuk konkret dalam kerja sama. antar lembaga. Pemerintahan yang berbasis jejaring untuk penyelenggaraan pemerintah. Teori ini pertama kali dicetuskan oleh Keith G Provan dan Patrick Kennis yang terdiri dari interaksi antar peserta/lembaga fokus dalam urusan pemerintahan yang biasa melibatkan fungsi institusi dan struktur yang berwenang dan kerja sama untuk mengalokasikan. sumber daya dan untuk mengkoordinasikan serta mengendalikan aksi seluruh jaringan secara keseluruhan. Dalam teorinya Keith G Provan dan Patrick Kennis mengerucut kepada tiga indikator utama yaitu (Provan & Kennis, 2015):

a) Jumlah Aktor yang terlibat

Dalam teorinya Keith G Provan dan Patrick Kennis menyatakan bahwa aktor yang terlibat akan berpengaruh kepada

hasil yang hendak dicapai nantinya. Dalam indikator ini dijelaskan juga bahwa jumlah aktor yang terlibat dengan keahliannya masing-masing akan menciptakan sebuah jejaring yang dengan cepat dapat menyelesaikan permasalahan yang ada. Dengan demikian maka secara sederhana dapat dikatakan bahwa dalam jejaring pemerintah harus bekerja sama dengan instansi yang sesuai dengan bidang yang dikerjakan.

b) Kewenangan masing-masing aktor

Kewenangan masing-masing aktor ini dijelaskan bahwa setiap instansi yang tergabung di dalam jaringan memiliki wewenang masing-masing sesuai dengan tupoksi mereka. Kewenangan masing-masing aktor ini juga meminimalisis kerja berlebihan yang dilaksanakan oleh salah satu aktor. Pembagian kewenangan yang terdapat dalam jejaring ini juga memastikan bahwa pembagian kerja dilaksanakan oleh institusi yang memang berkompeten di bidangnya.

c) Tujuan *Network governance*

Network governance dilaksanakan oleh beberapa institusi pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan yang ada. Beberapa instansi pemerintah akan berkempul sesuai dengan keahlian masing-masing guna mengatasi permasalahan yang ada.

Selanjutnya teori dari Keith G Provan dan Patrick Kennis dikembangkan oleh Klijin dan Koppenjan. Klijin dan Koppenjan menyatakan bahwa teori *network governance* berhubungan dengan kompleksitas, ketergantungan antar lembaga, dan bagaimana penyelesaian masalah yang dihadapi. Teori *network governance* ditandai dengan penggunaan konsep inti sebagai berikut

a) *Network management*

Kompleksitas proses dalam jaringan membutuhkan panduan dan pengelolaan interaksi, hal ini biasanya disebut dengan manajemen jaringan. Kegiatan ini bertujuan untuk memfasilitasi interaksi, mengeksplorasi konten, dan mengatur interaksi antar aktor. Pengelolaan interaksi di sini dimaksudkan bahwa bagaimana jaringan memfasilitasi pemangku kepentingan yang ada untuk duduk bersama dan berdialog guna mencapai tujuan yang telah disepakati, kondisi ini biasanya dilaksanakan dengan mengadakan rapat bersama.

b) *Actors, Interdependency, and frames*

Penyampaian kebijakan dan pelayanan dibentuk dan diimplementasikan dalam jaringan pelaku yang bergantung satu sama lain. Dalam indikator ini tersirat makna bahwa setiap institusi yang berada dalam jaringan memiliki wewenang dan tanggung jawab masing-masing. Tanggung jawab yang dimiliki harus dikerjakan dengan komitmen yang baik yang berdampak kepada tercapainya

tujuan bersama yang telah disepakati di awal. Dalam penelitian ini, peneliti akan menjelaskan bagaimana setiap wewenang dari masing-masing instansi yang berada dalam jaringan.

c) Institutional features

Hubungan antar kelembagaan juga akan menyebabkan munculnya peraturan yang mengatur perilaku organisasi di dalam jaringan, ataupun jika tidak dimungkinkan tata kelola jaringan yang dijalankan harus mengacu kepada peraturan yang ada di atasnya, sehingga tata kelola jaringan yang digunakan tidak akan keluar dari kaidah-kaidah yang telah ditentukan. Dalam tata kelola jaringan terdapat peraturan yang berada di atasnya untuk mengatur tata kelola jaringan sehingga tetap pada koridor untuk mencapai tujuan bersama. Dalam penelitian ini, peneliti menganalisis bagaimana peraturan yang ada di atasnya untuk menjaga agar tindakan yang dilakukan oleh peserta dalam tata kelola jaringan tetap pada koridor yang telah ditentukan.

d) Interactions and complexity

Sebagai konsekuensi dari saling ketergantungan antar aktor dan perbedaan persepsi, maka akan muncul interaksi dan pola negosiasi dalam pemecahan masalah. Pendekatan *network governance* menekankan bahwa implementasi suatu kebijakan merupakan campur tangan banyak aktor, bukan merupakan tindakan dari satu aktor tunggal. Negosiasi dan pemecahan masalah ini

muncul dengan sebuah program yang akan dihasilkan nanti. Dalam tata kelola antar tiga instansi seperti yang dijelaskan sebelumnya, akan berdampak kepada program apa yang dihasilkan guna mengatasi permasalahan yang ada.

Selanjutnya Martinez dengan pandangan barunya menjelaskan bahwa penggunaan tata kelola dalam jaringan pemerintah untuk membuat suatu kebijakan yang mandiri. Untuk alasan itu tata kelola jaringan pemerintah membutuhkan reputasi, kepercayaan, timbal balik, saling ketergantungan dan saling menguntungkan. Jaringan pemerintahan terkait dengan kebijakan publik, keputusan yang diambil beserta dengan implementasinya menawarkan cara baru untuk menghubungkan pembuatan kebijakan publik kepada warga negara dan pemangku kepentingan terkait. Karakteristik utama tentang jaringan pemerintah yang dijelaskan oleh Martinez adalah sebagai berikut:

a) Interdependency of actors.

Aktor dalam *Governance Network* merupakan hubungan yang saling bergantung baik dari segi kapasitas mereka maupun sumber daya yang dimiliki oleh masing-masing instansi.

b) The necessity of exchange for resources.

Dalam konsep jaringan pemerintah, pertukaran sumber daya yang dimiliki oleh masing-masing instansi adalah motor utama dalam

interaksi antar aktor. Dengan kata lain jaringan pemerintah dibuat oleh satu organisasi dengan organisasi lain yang ingin dan perlu untuk bertukar sumber daya misalnya uang, informasi, dan keahlian.

c) The interaction between the actors.

Interaksi antar aktor yang berpartisipasi dalam jaringan sering kali bernegosiasi untuk memikirkan tujuan bersama yang ingin dicapai. Interaksi didasarkan pada kepercayaan dan diatur oleh aturan yang disepakati dari para pelaku atau aktor yang ada di dalam jaringan.

d) Governance network have a degree of autonomy.

Dalam jaringan pemerintah, setiap institusi negara memiliki wewenang untuk mengambil keputusan sendiri berdasarkan aturan yang mereka buat sendiri.

e) The relatively institutionalized framework.

Kerangka kerja kelembagaan dibangun oleh pola interaksi para aktor serta memandu interaksi jaringan di masa depan.

f) Diversity of the actors.

Keanekaragaman adalah salah satu fitur inti dari *Governance Network Actor* yang berada dalam jaringan bisa dari sektor pemerintah atau bahkan tidak. Tidak semua aktor jaringan memiliki kepentingan yang sama.

Governance Network merupakan interaksi antar aktor dalam pelaksanaan pelayanan publik, program dan kebijakan publik. Interaksi yang terjadi melibatkan Multi aktor yang sarat akan kepentingan yang berbeda beda, pengetahuan yang berbeda serta persepsi terhadap permasalahan yang berbeda. Perbedaan dalam interaksi 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 berinteraksi. 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 relasi 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 hierarkis, 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 tidak jelas dan ambiguitas dalam proses 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 Koppenjan, 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 disepakati secara bersama sama.
2. Manfaat kekawatiran (*Benefit of the doubts*); pihak dalam organisasi jaringan saling memperingatkan akan kekawatiran tidak berhasilnya program.
3. Reliabilitas (*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 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 Information*)

Berbagi 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 aktor lain untuk menyelesaikan masalah. Untuk mencapai tujuan dalam organisasi jaringan, aktor yang terlibat perlu berbagi informasi yang rumit tentang sumber daya, 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. Berbagi informasi berperan penting dalam organisasi kolaboratif dan jaringan pemerintahan (Fawcett et al 2007;358-368).

Intensitas berbagi informasi dalam jaringan berpengaruh pada efektivitas (Sezen 2008) dan efisiensi (Jayaraman et al.2008) organisasi jaringan. Untuk mencapai strategi berbagi informasi yang efektif, harus melihat 2 aspek yaitu berbagi informasi dan koordinasi. Aspek berbagi informasi membahas tentang penyediaan basis data bersama untuk tindakan bersama (oleh fungsi yang berbeda) pada organisasi jaringan. Aspek berbagi informasi mencakup luas dan kualitas informasi yang dibagikan kepada aktor dalam organisasi jaringan. Berbagi 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 Sumber daya (*Resource Exchanges*)

Setiap aktor yang terlibat di dalam jaringan kebijakan memiliki sumber daya masing-masing, akan tetapi selalu saja ada kekurangan atau keterbatasan, dan ke tidak 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 kemampuan,

informasi dan finansial. 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 sumber daya dalam jaringan mempengaruhi pola hubungan yang menjadi ciri dari organisasi serta mempengaruhi pola interaksi antara aktor dalam jaringan organisasi.

b) Koordinasi

Proses interaksi antara aktor dalam organisasi jaringan sangat dipengaruhi oleh elemen koordinasi. Proses interaksi dalam organisasi jaringan salah satunya adalah pertukaran sumber daya 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 sumber daya yang menentukan keberlangsungan dan efektivitas dalam jaringan organisasi. Koordinasi merupakan dimensi penting (*Urgent*) dalam organisasi jaringan.

2.2 Kebijakan Publik

2.2.1 Pengertian Kebijakan Publik

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Di samping itu dilihat dari hierarkinya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/Walikota.

Secara terminologi pengertian kebijakan publik (*public policy*) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai *a projected program of goal, value, and practice* atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktik-praktik yang terarah. Pressman dan Widavsky sebagaimana dikutip Budi Winarno (2002) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan

bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. Robert Eystone sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu: 1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional; 2) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh. Menurut Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003:2) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Thomas R Dye sebagaimana dikutip Islamy (2009: 19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*is whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan

bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu.

Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespon suatu krisis atau masalah publik. Begitu pun dengan Chandler dan Plano sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

David Easton sebagaimana dikutip Leo Agustino (2009: 19) memberikan definisi kebijakan publik sebagai "*the autorative allocation of values for the whole society*". Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu

diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam “*authorities in a political system*” yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggung jawab dalam suatu masalah tertentu di mana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan- ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

2.2.2 Urgensi Kebijakan Publik

Untuk melakukan studi kebijakan publik merupakan studi yang bermaksud untuk menggambarkan, menganalisis, dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan pemerintah. Studi kebijakan publik menurut Thomas R. Dye,

sebagaimana dikutip Sholichin Abdul Wahab (Suharno: 2010) sebagai berikut:

“Studi kebijakan publik mencakup menggambarkan upaya kebijakan publik, penilaian mengenai dampak dari kekuatan-kekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi kebijakan publik, analisis mengenai akibat berbagai pernyataan kelembagaan dan proses-proses politik terhadap kebijakan publik; penelitian mendalam mengenai akibat-akibat dari berbagai kebijakan politik pada masyarakat, baik berupa dampak kebijakan publik pada masyarakat, baik berupa dampak yang diharapkan (direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan.”

Sholichin Abdul Wahab sebagaimana dikutip Suharno (2010) dengan mengikuti pendapat dari Anderson (1978) dan Dye (1978) menyebutkan beberapa alasan mengapa kebijakan publik penting atau urgen untuk dipelajari, yaitu:

a) Alasan Ilmiah

Kebijakan publik dipelajari dengan maksud untuk memperoleh pengetahuan yang luas tentang asal-muasal-nya, proses perkembangannya, dan konsekuensi-konsekuensinya bagi masyarakat. Dalam hal ini kebijakan dapat dipandang sebagai variabel terikat (*dependent variable*) maupun sebagai variabel independen (*independent variable*). Kebijakan dipandang sebagai

variabel terikat, maka perhatian akan tertuju pada faktor-faktor politik dan lingkungan yang membantu menentukan substansi kebijakan atau diduga mempengaruhi isi kebijakan publik. Kebijakan dipandang sebagai variabel independen jika fokus perhatian tertuju pada dampak kebijakan tertuju pada sistem politik dan lingkungan yang berpengaruh terhadap kebijakan publik.

b) Alasan profesional

Studi kebijakan publik dimaksudkan sebagai upaya untuk menetapkan pengetahuan ilmiah dibidang kebijakan publik guna memecahkan masalah-masalah sosial sehari-hari

c) Alasan Politik

Mempelajari kebijakan publik pada dasarnya dimaksudkan agar pemerintah dapat menempuh kebijakan yang tepat guna mencapai tujuan yang tepat pula.

2.3 Pengawasan

2.3.1 Pengertian Pengawasan

Pengawasan adalah segenap kegiatan untuk meyakinkan dan menjamin bahwa tugas/pekerjaan telah dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan .Kebijaksanaan yang telah digariskan dan perintah (aturan) yang diberikan (Siagian,2003:112).

Untuk menjamin agar semua pekerjaan yang telah diberikan oleh pimpinan kepada bawahannya dapat berjalan sesuai menurut rencana, maka seorang pimpinan tersebut harus memiliki kemampuan untuk memandu, menuntut, membimbing, memotivasi, mengemudikan organisasi, menjalin jaringan komunikasi yang baik, sumber pengawasan yang baik, serta membawa pengikutnya kepada sasaran yang hendak dituju sesuai ketentuan, waktu dan perencanaan (Kartono, 2002:81).

Menurut S.P. Siagian pengawasan adalah merupakan langkah sekaligus salah satu fungsi organik manajemen yang sangat penting dikatakan demikian karena melalui pengawasan diteliti apakah hal yang tercantum dalam melaksanakan dengan baik atau tidak.

Kartini kartono (2002:153) memberi pengertian pengawasan adalah pada umumnya para pengikut dapat bekerja sama dengan baik ke arah pencapaian sasaran dan tujuan umum organisasi pengawasan untuk mengukur hasil pekerjaan dan menghindari penyimpangan-penyimpangan jika perlu segera melakukan tindakan korektif terhadap penyimpangan- penyimpangan tersebut.

Siagian (2003:112) mengatakan pengawasan merupakan proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Pengawasan melekat adalah kegiatan mengamati, observasi menilai, mengarahkan pekerjaan, wewenang yang diserahkan oleh atasan terhadap bawahannya sehingga dapat diberikan sanksi terhadap bawahan secara struktural, yang dilakukan secara kontinu dan berkesinambungan. Sedangkan indikator pengawasan yang akan dipergunakan dalam pengukuran variabel ini adalah sebagai berikut.

- a) Menentukan ukuran pelaksanaan. Artinya cara-cara untuk mengukur pelaksanaan seperti kontinuitas beberapa syarat minimal melakukan pengawasan dalam suatu waktu seperti satu kali seminggu atau beberapa kali sebulan bahkan mungkin beberapa jam setiap hari.
- b) Memberikan penilaian. Artinya memberi nilai ke setiap pekerjaan yang diberikan kepada bawahan, apakah pekerjaannya baik atau jelek.
- c) Mengadakan korektif. Tindakan koreksi ini dimaksudkan koreksi internal yaitu mengevaluasi berbagai metode pengawasan yang ada seperti standar yang terlalu tinggi, dan eksternal yaitu, memberikan sanksi kepada bawahan (Kartono, 2002:153).

Oleh karena itu pengawasan harus dipandang sebagai suatu sistem informasi, karena kecepatan dan ketetapan tindakan korektif sebagai hasil proses pengawasan bergantung pada macamnya informasi yang diterima. (Fattah, 2004:102).

Menurut (Kansil, 2002:12) pengawasan itu sangat penting sekali untuk menjamin terlaksananya kebijakan pemerintah pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin:

- a) Keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintah oleh pemerintah daerah dan pemerintah pusat.
- b) Kelancaran penyelenggaraan pemerintah secara berdaya guna dan berhasil guna.

Pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah meliputi:

- a) Pengawasan Umum. Dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintah daerah dapat berjalan dengan baik. Yang melakukan pengawasan umum ialah menteri dalam negeri, kepala wilayah yaitu gubernur, bupati, wali kota, kepala daerah sebagai pemerintah daerah.
- b) Pengawasan Preventif. Pengawasan ini mengharuskan setiap peraturan daerah dan keputusan kepala daerah mengenai pokok tertentu berlalu sesudah mendapat pengawasan.
- c) Pengawasan Represif. Menyangkut penangguhan atau pembatasan peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau perundangan yang tingkatnya lebih tinggi

2.3.2 Tujuan Pengawasan

Terwujudnya tujuan yang dikehendaki oleh organisasi sebenarnya tidak lain merupakan tujuan dari pengawasan. Sebab setiap kegiatan pada dasarnya selalu mempunyai tujuan tertentu. Oleh karena itu pengawasan mutlak diperlukan dalam usaha pencapaian suatu tujuan. Menurut Situmorang dan Juhir (2001:22) maksud pengawasan adalah untuk:

- 1) Mengetahui jalannya pekerjaan apakah lancar atau tidak.
- 2) Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan yang baru.
- 3) Mengetahui apakah penggunaan anggaran yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan.
- 4) Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam planing atau tidak.
- 5) Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam planing, yaitu *standard*.

Rachman (dalam Juhir, 2001:22) juga mengemukakan tentang maksud pengawasan, yaitu:

- 1) Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.
- 2) Untuk mengetahui apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan.
- 3) Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalannya, sehingga dapat diadakan perubahan-perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah.
- 4) Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih benar.

Dari kedua pendapat di atas dapat di atas dapat disimpulkan bahwa maksud pengawasan adalah untuk mengetahui pelaksanaan kerja, hasil kerja, dan segala sesuatunya apakah sesuai dengan yang direncanakan atau tidak, serta mengukur tingkat kesalahan yang terjadi sehingga mampu diperbaiki ke arah yang lebih baik. Sementara berkaitan dengan tujuan pengawasan, Maman Ukas (2004:337) mengemukakan:

- 1) Menyuplai pegawai-pegawai manajemen dengan informasi-informasi yang tepat, teliti dan lengkap tentang apa yang akan dilaksanakan.
- 2) Memberi kesempatan kepada pegawai dalam meramalkan rintangan-rintangan yang akan mengganggu produktivitas kerja

secara teliti dan mengambil langkah-langkah yang tepat untuk menghapuskan atau mengurangi gangguan-gangguan yang terjadi.

- 3) Setelah kedua hal di atas telah dilaksanakan, kemudian para pegawai dapat membawa kepada langkah terakhir dalam mencapai produktivitas kerja yang maksimum dan pencapaian yang memuaskan dari pada hasil-hasil yang diharapkan.

Juhir (2001:26) mengemukakan bahwa secara langsung tujuan pengawasan adalah untuk:

- 1) Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah.
- 2) Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan.
- 3) Mencegah pemborosan dan penyelewengan
- 4) Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang atau jasa yang dihasilkan.
- 5) Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi.

Sementara tujuan pengawasan menurut Soekarno (dalam Safrudin, 2002:36) adalah: untuk mengetahui apakah sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang digariskan, mengetahui apakah sesuatu dilaksanakan sesuai dengan instruksi serta asas yang ditentukan, mengetahui kesulitan-kesulitan dan kelemahan-

kelemahan dalam bekerja, mengetahui apakah sesuatu berjalan efisien atau tidak, dan mencari jalan keluar jika ternyata dijumpai kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan, atau kegagalan ke arah perbaikan.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, dapat diketahui bahwa pada pokoknya tujuan pengawasan adalah:

- 1) Membandingkan antara pelaksanaan dengan rencana serta instruksi-instruksi yang telah di buat.
- 2) Untuk mengetahui ada tidaknya kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan atau kegagalan-kegagalan serta efisiensi dan efektivitas kerja.

2.3.3 Jenis Pengawasan

Jenis-jenis pengawasan menurut Siagian ada dua yakni pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung:

- 1) Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan pimpinan terhadap bawahannya, pengawasan ini biasanya dalam bentuk inspeksi langsung.
- 2) Pengawasan tidak langsung adalah pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan terhadap bawahannya dari jauh berupa laporan yang telah disampaikan oleh para bawahannya, laporan ini dapat berupa tertulis dan lisan (Siagian, 2003:115)

Jenis-jenis Pengawasan menurut Daly Erni (2008:23):

1) Pengawasan intern dan ekstern

a) Pengawasan intern.

Pengawasan yang dilakukan oleh orang dari badan/unit/instansi di dalam lingkungan unit tersebut. Dilakukan dengan cara pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat.

b) Pengawasan ekstern.

Pengawasan yang dilakukan di luar badan/unit/instansi tersebut.

2) Pengawasan Preventif dan Represif

a) Pengawasan Preventif : sebelum kegiatan dilaksanakan

b) Pengawasan Represif : setelah kegiatan dilaksanakan.

3) Pengawasan Aktif dan Pasif

a) Pengawasan aktif (dekat)

Merupakan jenis pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan yang bersangkutan

b) Pengawasan Pasif

Melakukan penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggungjawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran.

4) Pengawasan kebenaran formal menurut hak dan kebenaran materiil mengenai maksud dan tujuan pengeluaran.

a) Pengawasan berdasarkan pemeriksaan kebenaran formal menurut hak adalah pemeriksaan pengeluaran apakah telah

sesuai dengan peraturan, tidak kadaluwarsa, dan hak itu terbukti kebenarannya.

- b) Pengawasan kebenaran materiil mengenai maksud dan tujuan pengeluaran adalah pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah memenuhi prinsip ekonomi yaitu pengeluaran tersebut diperlukan dan beban biaya yang serendah mungkin.

Nanang Fattah mengatakan pengawasan harus dipandang sebagai suatu sistem informasi, karena kecepatan dan ketepatan korektif sebagai hal akhir proses pengawasan bergantung pada macamnya informasi yang diterima (Fattah, 2004:102).

Dari beberapa pendapat di atas dapat dikatakan bahwa pengawasan pimpinan mempunyai pengaruh yang sangat besar terhadap pelaksanaan tugas, sebab suatu tujuan organisasi tidak akan tercapai secara optimal apabila tidak dilakukan dengan pengawasan kinerja para pegawai.

Nanang Fattah (2004:106) mengatakan ada beberapa kondisi yang harus diperhatikan agar pengawasan ini dapat berfungsi efektif antara lain:

- 1) Pengawasan harus dikaitkan dengan tujuan.
- 2) Standar yang masih dapat dicapai harus ditentukan, ada dua tujuan pokok yaitu : untuk memotivasi dan untuk dijadikan patokan guna membandingkan dengan prestasi, artinya jika

pengawasan ini efektif dan dapat memotivasi seluruh anggota untuk mencapai prestasi tinggi.

- 3) Pengawasan hendaknya disesuaikan dengan sifat dan kebutuhan organisasi.
- 4) Banyaknya pengawasan harus dibatasi, artinya jika pengawasan terhadap bawahan terlampau sering, ada kecenderungan mereka kehilangan otonomnya dan dapat dipersepsi pengawasan penyelewengan.
- 5) Sistem pengawasan harus dikemudi tanpa mengorbankan otonom dan kehormatan pimpinan tetapi fleksibel, artinya sistem pengawasan menunjukkan kapan, dan dimana tindakan koreksi harus diambil.
- 6) Pengawasan hendaknya mengacu pada tindakan perbaikan artinya tidak hanya mengungkap penyimpangan dari standar tetapi pada penyediaan perbaikan, menentukan tindakan perbaikan.
- 7) Pengawasan hendaknya mengacu pada prosedur pemecahan masalah. Yaitu menemukan penyebab, membuat rancangan pengulangan, melakukan perbaikan, mengecek hasil perbaikan, mencegah masalah serupa.

2.4 Perizinan

2.4.1 Pengertian Perizinan

Pengertian secara umum izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah pada keadaan tertentu yang dapat menyimpang dari beberapa ketentuan larangan perundang-undangan.

Perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha atau kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha. Izin ialah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi, untuk mengemudikan tingkah laku para warga (Hadjon, 1993:2). Selain itu izin juga dapat diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan atau pembebasan dari suatu larangan.

Terdapat juga pengertian izin dalam arti sempit maupun luas :

- a) Izin dalam arti luas yaitu semua yang menimbulkan akibat kurang lebih sama, yakni bahwa dalam bentuk tertentu diberi perkenaan untuk melakukan sesuatu yang mesti dilarang. Pada hal yang menyangkut kepentingan umum yaitu suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah dalam keadaan tertentu yang dibenturkan kepada ketentuan-ketentuan menyimpang dari larangan.
- b) Izin dalam arti sempit yaitu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar ketentuan-ketentuan yang

disangkutkan dengan perkenaan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi setiap kasus.

Beberapa pengertian izin selain pengertian yang telah dijelaskan pada pembahasan sebelumnya, menurut para ahli :

Marbun dan Mahfud mendefinisikan izin adalah apabila pembuat peraturan secara umum, tidak melarang suatu perbuatan asal saja dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku. Perbuatan Administrasi Negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat izin (Marbun dan Mahfud: 1987:27).

Lutfi Efendi memberikan pengertian bahwa izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan- ketentuan larangan perundangan. Izin dapat juga diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan (Efendi, 2004: 30).

2.4.2 Fungsi dan Tujuan Perizinan

Izin digunakan sebagai alat oleh penguasa dalam hal ini pemerintah untuk mempengaruhi masyarakat untuk mengikuti cara yang dianjurkan agar mencapai suatu tujuan yang diharapkan. Sebagai suatu alat, izin berfungsi sebagai titik instrumen untuk mengarahkan tindakan atau perbuatan, perekayasa dan perancang

masyarakat adil dan makmur, selain itu izin dapat dijadikan sebagai fungsi menertibkan masyarakat.

Perizinan merupakan hal yang mutlak harus dilakukan setiap pelaku usaha, adapun tujuan sistem perizinan adalah :

- a) Adanya suatu kepastian hukum.
- b) Perlindungan kepentingan umum.
- c) Pencegahan kerusakan atau pencemaran lingkungan.
- d) Pemerataan distribusi barang tertentu.
- e) Keinginan mengendalikan aktivitas tertentu.
- f) Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas tertentu.

Syarat sahnya suatu perjanjian adalah harus sesuai rencana tata ruang, pendapat masyarakat serta pertimbangan dan rekomendasi pejabat yang berwenang yang berkaitan dengan usaha dan/atau kegiatan tersebut, kewenangan yang dikeluarkan bisa berbentuk atributif, delegasi, mandat.

Perizinan secara umum memiliki tujuan untuk pengendalian setiap aktivitas pemerintah di berbagai hal tertentu yang dalam ketentuannya berupa pedoman-pedoman yang harus dilaksanakan dengan baik oleh pejabat yang berwenang ataupun orang yang berkepentingan. Tujuan perizinan juga dapat dilihat dari berbagai sisi, yaitu :

a) Sisi Masyarakat

Dari sisi masyarakat tujuan pemberian izin itu di samping untuk timbulnya kepastian hukum dan hak, juga untuk memudahkan mendapatkan fasilitas terkait pelayanan perizinan yang telah diselenggarakan oleh pemerintah.

b) Sisi Pemerintah

Tujuan dari pemerintah dalam pemberian izin adalah untuk melaksanakan peraturan beserta ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan tersebut sudah sesuai dengan kenyataan atau praktiknya atau tidak dan sekaligus untuk mengatur ketertiban dalam pelaksanaannya. Di samping itu perizinan dapat meningkatkan sumber pendapatan daerah, dengan adanya permintaan permohonan perizinan, maka secara langsung pendapatan pemerintah akan bertambah yang dikarenakan pemohon harus membayar retribusi atas setiap izin yang akan dimiliki. Dalam tujuan ini dapat menopang beberapa pendapatan di bidang retribusi sehingga dapat memenuhi dan meningkatkan pembiayaan terhadap pembangunan.

Izin merupakan alat pemerintah yang biasa digunakan sebagai cara untuk interaksi kepada masyarakat berupa instrumen-instrumen Negara, sehingga ada timbal balik antara masyarakat dan pemerintah yang kemudian dapat menimbulkan rasa patuh dan mengikuti setiap yang dianjurkan untuk mencapai tujuan yang

konkret. Pemerintah dalam menggunakan instrumen-instrumen tersebut sesuai dengan berbagai kebijakan yang dikeluarkan. Ruang lingkup instrumen-instrumen itu sendiri memuat berbagai aspek hukum, seperti hukum administrasi sosial, hukum ekonomi, hukum kesehatan, hukum lingkungan, hukum tata ruang dan berbagai aspek hukum lainnya.

Paparan yang mendasar mengenai tujuan di atas maka dapat disimpulkan bahwa izin sebagai fungsi yang digunakan oleh pemerintah berupa alat untuk mempengaruhi masyarakat agar memenuhi suatu cara yang dianjurkan demi tercapainya suatu tujuan konkret.

2.5 Penelitian Terdahulu

Pada sub-bab ini dijelaskan terkait dengan riset terdahulu .yang telah dilakukan oleh orang lain. Penelitian terdahulu yang dijadikan sebagai rujukan yakni penelitian .yang sejenis dengan yang akan dilakukan peneliti. Dengan kata lain, peneliti menggunakan jurnal yang berkaitan dengan tata kelola jaringan.

Penelitian Hamjah Bonso (2018) yang berjudul "*effectiveness in Making of Specil Regional Regulation in Papua Province*". Dalam penelitian ini peneliti menggunakan teori yang memiliki kesamaan dengan penelitian ini. Pada penelitian ini, fokus penelitian terdapat pada bagaimana efektivitas tata kelola jaringan dalam pembuatan undang-

undang ditinjau dari sisi keterlibatan dan juga komitmen masing-masing aktor. Hasil penelitian ini menunjukkan dari sisi keterlibatan pemerintah provinsi mendominasi pembuatan Perdasus, hal ini tercermin dari jumlah Raperdasus yang diusulkan. Sementara itu keterlibatan minimal terdapat pada DPRD, dikarenakan apatis dan tanggung jawab kerja sebagai wakil terpilih tidak tercermin. Sedangkan DPRD terlibat sesuai dengan tugas dan tanggung jawab yang telah ditugaskan. Kesimpulan yang didapatkan dari penelitian ini adalah masing-masing institusi telah menunjukkan komitmen positif untuk membuat peraturan daerah tertentu. Dalam penelitian ini, ada beberapa kesamaan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis, seperti aktor yang akan diteliti, yaitu jaringan pemerintah yang terdiri dari masing-masing instansi pemerintah. Dari pemilihan teori yang membedakan hanya indikator yang ditetapkan, peneliti memilih empat indikator yaitu kewenangan masing-masing instansi, interaksi antar aktor, peraturan yang mengatur, hingga program yang dihasilkan. Sedangkan dalam jurnal peneliti hanya berfokus terhadap keterlibatan dan komitmen antar lembaga yang melakukan jaringan.

Penelitian yang dilakukan oleh Ady Muzwardy yang berjudul *“The Analysis of in the Investment Development of Free Trade Zone and Free Port”*. Dalam penelitian ini, peneliti ingin menganalisis bagaimana hubungan antar kelembagaan yang terjadi dalam pengembangan investasi di kawasan perdagangan bebas Batam (Muzwardi, 2015). Hasil yang didapatkan mencerminkan struktur pada kelembagaan di FTZ Kota

Batam telah mencerminkan hubungan yang jelas dan terintegrasi dengan pemerintah baik yang ada di pusat, provinsi, maupun tingkat daerah. Permasalahan utama yang terjadi dalam tata kelola jaringan ini terdapat pada kontrak atau MOU yang belum jelas. MOU yang dibuat belum secara jelas mengatur tentang pembagian kerja dalam pengelolaan zona bebas peradangan di Batam, sehingga pada akhirnya kerja sama yang terjalin tidak maksimal dan terdapat tumpang tindih kewenangan. Konflik utama yang terjadi adalah dengan Pemerintah Kota Batam, dalam jurnal tersebut dijelaskan bahwa sesuai dengan adanya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Tentang otonomi daerah semakin membuat dualisme menyebabkan pertikaian antara pemerintah dengan BFTZ, sehingga berdampak kepada kemitraan yang mereka jalin. Selain itu permasalahan lainnya terjadi pada BFTZ yang sampai dengan saat ini belum menyerahkan kewenangan kepada Kota madya Batam.

Pada Penelitian ini yang telah dilakukan oleh Delik Hudalah (2017) yang berjudul "*Governing industrial estates on Jakarta's periurban area: From shadow government to*". Dalam penelitian ini fokus utamanya adalah bagaimana menghubungkan kembali jaringan infrastruktur yang terfragmentasi di Jakarta. Hasil diskusi dari penelitian ini menjelaskan bahwa selain terdapat peran dari swasta sebagai pemerintah bayangan, juga terdapat tata kelola jaringan (Hudalah, 2017). Pemerintah bayangan di sini diartikan swasta sebagai instrumen untuk menghadapi keterbatasan kemampuan pemerintah daerah baik dari segi finansial dan

juga Sumber Daya Manusia. Kedua, perlunya jaringan organisasi untuk mencapai kepentingan bersama, organisasi pemerintah yang memiliki kepentingan dan kewenangan harus berjalan beriringan dan memiliki peran masing-masing. Mereka memulainya melakukan komunikasi, kerja sama, lalu menjadi mitra untuk menyelesaikan permasalahan yang ada.

2.6 Kerangka Konseptual

Dalam upaya untuk mendalami bagaimana aktivitas jaringan pemerintahan dalam pengawasan tempat hiburan malam di Kota Palopo. Penelitian ini menyusun kerangka penelitian dengan menggunakan berbagai konsep, sebagaimana yang telah diuraikan satu per satu pada Bab ini. Setiap konsep yang diuraikan dalam Bab ini tentunya memiliki fungsi dan kedudukannya masing-masing penelitian ini.

Dalam setiap penelitian tentunya memiliki kerangka yang dapat menjadi acuan kerja dan batasan. Kerangka dalam penelitian ini dapat dibagi menjadi tiga bagian, yakni lokus, domain, dan fokus penelitian.

Kebijakan publik merupakan konsep yang digunakan sebagai lokus dalam kerangka penelitian. Fungsi lokus penelitian untuk mengetahui dimana posisi penelitian ini berlangsung. Penelitian ini mendalami aktivitas pengawasan THM yang merupakan bagian dari kebijakan publik. Sementara konsep pengawasan merupakan aktivitas yang dilakukan oleh masing-masing institusi dalam penelitian ini, ialah sebuah konsep yang digunakan sebagai domain dalam penelitian. Fungsi domain

ialah untuk dapat memberi batasan terhadap apa yang menjadi cakupan penelitian ini dan apa yang tidak termasuk cakupan dalam penelitian ini.

Network Governance atau jaringan merupakan fokus dalam penelitian ini. Fokus penelitian ialah kerangka yang berfungsi untuk menuntun penelitian dalam menganalisis persoalan yang terjadi. Penelitian ini berangkat dari persoalan bahwa adanya benturan antara institusi pemerintah dalam mengelola jaringan pemerintahan dalam domain pengawasan THM di Kota Palopo. Sehingga fokus analisis dalam penelitian ini ialah indikator *network governance* yang terdiri dari 4 (empat) komponen analisis), yakni:

a) Kontak

Kontak (*Contact*), adalah ikatan sosial antara masing-masing aktor yang dilihat dari keamatan hubungan. Hal ini bisa tergambar dari apa kontribusi dari masing-masing aktor yang terlibat dalam organisasi jaringan dan berapa durasi interaksi antara aktor.

b) Kepercayaan

Kepercayaan (*trust*) dalam jaringan organisasi kebijakan adalah tingkat kepercayaan yang dimiliki oleh masing-masing aktor dalam organisasi jaringan. Kepercayaan dalam organisasi jaringan bias diukur dari:

1. Kepercayaan pada perjanjian.
2. Rehabilitasi.
3. Manfaat dari saling kekhawatiran.

4. Ketiadaan perilaku oportunistis.
5. Kepercayaan pada kehendak baik.

c) Berbagi Informasi

Berbagi Informasi (*Sharing Information*), berbagi informasi yang efektif adalah yang memenuhi 2 persyaratan yaitu luasnya informasi dan kualitas informasi.

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

d) Pertukaran Sumber Daya

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

Secara garis besar keempat komponen analisis di atas digunakan untuk menganalisis proses kerja sama dan pengalokasian

fungsi pada masing-masing lembaga yang terlibat dalam jaringan pemerintahan, yang dalam penelitian ini, jaringan pemerintahan yang dimaksud merujuk pada tim terpadu yang berperan mengawasi pengoperasian tempat hiburan malam di Kota Palopo, yang terdiri dari Dinas Penanaman Modal & PTSP Kota Palopo, Satuan Polisi Pamong-Praja Kota Palopo, Kepolisian Resort Kota Palopo, Dinas Pariwisata dan Ekraf Kota Palopo dan Asosiasi Pengusaha THM Kota Palopo. Sebagaimana yang diketahui kebijakan pengawasan tempat hiburan malam yang optimal hanya dapat terwujud, jika kewenangan yang ada pada masing-masing tidak saling bertentangan, serta pembagian peran di antara anggota jaringan berjalan secara fungsional dan proporsional. Dan untuk lebih menyederhanakan penggambaran kerangka konseptual penelitian ini, penulis menggambarannya melalui bagan kerangka konseptual sebagai berikut:

Gambar 2. 1 Bagan Kerangka Konseptual

