

DISERTASI
***GOVERNANCE NETWORK* PADA IMPLEMENTASI**
KEBIJAKAN ENERGI BARU TERBARUKAN DI INDONESIA



MUHAMMAD IKRAMULLAH AKMAL

E013201003

PROGRAM DOKTORAL ADMINISTRASI PUBLIK

FAKULTAS ILMU SOSIAL ILMU POLITIK

UNIVERSITAS HASANUDDIN

2023

GOVERNANCE NETWORK PADA IMPLEMENTASI
KEBIJAKAN ENERGI BARU TERBARUKAN DI INDONESIA

Disertasi

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Doktor

Program Studi

Ilmu Administrasi Publik

Disusun dan Diajukan Oleh

MUHAMMAD IKRAMULLAH AKMAL

PROGRAM DOKTORAL ADMINISTRASI PUBLIK

FAKULTAS ILMU SOSIAL ILMU POLITIK

UNIVERSITAS HASANUDDIN

2023

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

**GOVERNANCE NETWORK PADA IMPLEMENTASI ENERGI BARU
TERBARUKAN DI INDONESIA**

Disusun dan diajukan oleh

MUH. IKRAMULLAH

E013201003

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 17 Mei 2023
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui
Promotor,



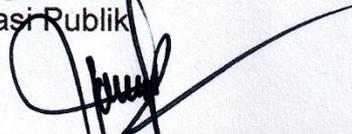
Prof. Dr. H. M. Thahir Haning, M.Si.
NIP 195705071984031001

Ko. Promotor,



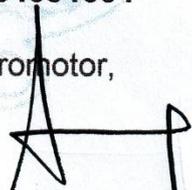
Prof. Dr. H. Badu Ahmad, M.Si.
NIP 196212311989031028

Ketua Program Studi
Administrasi Publik



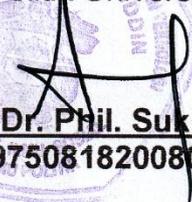
Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.
NIP 196012311986011005

Ko. Promotor,



Prof. Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si.
NIP 197508182008011008

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si.
NIP 197508182008011008

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Muhammad Ikramullah Akmal

Nomor Induk Mahasiswa : E013201003

Program Studi : Ilmu Administrasi Publik

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan disertasi ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 17 Mei 2023

Yang Menyatakan



Muhammad Ikramullah Akmal

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI	iv
DAFTAR ISI.....	v
DAFTAR TABEL.....	vii
DAFTAR GAMBAR	viii
ABSTRACT	ix
ABSTRAK.....	ix
KATA PENGANTAR.....	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah	16
1.3 Tujuan.....	17
1.4 Manfaat Penelitian	17
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	19
2.1 Paradigma Administrasi Publik	19
2.2 Jaringan Kebijakan	33
2.3 Pendekatan Koordinasi dalam Jaringan Kebijakan	49
2.4 Teori-Teori Pendukung dalam Jaringan Kebijakan	51
2.5 Identifikasi Pemangku Kepentingan.....	89
2.6 Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM)	95
2.7 Energi Baru dan Terbarukan di Indonesia.....	104
2.8 Kerangka Pikir	118
BAB III METODE PENELITIAN	122
3.1 Jenis Penelitian.....	122
3.2 Fokus Penelitian	123
3.3 Waktu dan Tempat Penelitian	123
3.4 Sumber Data.....	124
3.5 Teknik Pengumpulan Data.....	126
3.6 Teknik Analisa Data	127
BAB IV GAMBARAN UMUM.....	130
4.1 Data-Data Perkembangan Energi Baru Terbarukan di Indonesia	130

4.2 Kajian Kebijakan EBT di Indonesia	135
4.3 Gambaran Umum Kementerian ESDM	140
BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN	144
5.1 Dimensi Kontak Kebijakan Energi Baru Terbarukan di Indonesia	144
8.2 Dimensi Kepercayaan Kebijakan Energi Baru Terbarukan di Indonesia..	161
8.3 Dimensi <i>Sharing Information</i> Kebijakan Energi Baru Terbarukan di Indonesia	177
8.4 Dimensi Pertukaran Sumberdaya Kebijakan Energi Baru Terbarukan di Indonesia	195
5.5 Pola Implementasi <i>Governance Network</i> pada Kebijakan Energi Baru Terbarukan.....	206
BAB VI PENUTUP	223
6.1 Kesimpulan	223
6.2 Implikasi Penelitian	225
DAFTAR PUSTAKA	227

DAFTAR TABEL

Tabel 2. 1 Tiga Persepektif Dominan dalam Administrasi Publik	25
Tabel 4. 1 Bauran EBT di Indonesia.....	130
Tabel 4. 2 Rasio Elektrivikasi	131
Tabel 4. 3 Proporsi Pasokan Energi Primer	131
Tabel 4. 4 Listrik Yang Didistribusikan Kepada Pelanggan	132
Tabel 4. 5 Pelanggan Perusahaan Listrik Negara	132
Tabel 4. 6 Listrik Yang Didistribusikan Menurut Provinsi	133
Tabel 4. 7 Volume Penjualan Gas Alam.....	134
Tabel 5. 1 Dimensi Kontak Energi Baru Terbarukan di Indonesia	157
Tabel 5. 2 RUPL 2021-2030 Penambahan Pembangkit EBT	175
Tabel 5. 3 Dimensi Kepercayaan Energi Baru Terbarukan di Indonesia	175
Tabel 5. 4 Dimensi Sharing Information Energi Baru Terbarukan di Indonesia.....	187
Tabel 5. 5 Dimensi Pertukaran Sumber Daya Kebijakan Energi Baru Terbarukan di Indonesia.....	201

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	The Kuhn Cycle (1970).....	63
Gambar 2.2	Kerangka Pikir Penelitian Model Laumann	121
Gambar 4.1	Target Pemerintah terkait EBT hingga tahun 2025.....	135
Gambar 4.2	Potensi Panas Bumi di Indonesia	138
Gambar 5.1	Potensi Energi Terbarukan di Indonesia.....	147
Gambar 5.2	Rencana Pembangunan Pembangkit Energi Terbarukan.....	150
Gambar 5.3	Penyerapan Anggaran KESDM Tahun 2022	154
Gambar 5.4	Kinerja Sektor KESDM dalam Realisasi EBT 2022	155
Gambar 5.5	Permodelan Pasokan Kebutuhan Energi Tahun 2025.....	165
Gambar 5.6	Rasio Elektrifikasi di Indonesia Tahun 2020	168
Gambar 5.7	Pertumbuhan Clean Energy (NEX) dan Penggunaan BBM Tahun 2020	172
Gambar 5.8	Rasio Elektrifikasi di Indonesia Tahun 2020	181
Gambar 5.9	Status KBLBB tahun 2022.....	184
Gambar 5.10	Pagu Anggaran Ditjen Ebtke Ta 2023 (Rp Miliar)	197
Gambar 5.11	Bagan Kondisi Eksiting Jaringan Energi Baru Terbarukan di Indonesia.....	207
Gambar 5.12	Pola Implementasi Jaringan Pengembangan Energi Baru Terbarukan di Indonesia.....	210
Gambar 5.13	Prototype Model Ikramullah dalam Network Governance pada Kebijakan EBT 2023.....	220

ABSTRACT

IKRAMULLAH. *Governance Network of the Implementation of New Renewable Energy Policy in Indonesia* (supervised by Thahir Haning, Sukri, and Badu Ahmad)

The implementation of new and renewable energy policy is very important in dealing with climate change in order to create new energy sources that are clean and environmentally friendly. This study aims to analyze the implementation of new renewable energy policies with a governance network approach. The research method used a qualitative approach. Data sources included primary and secondary data. The informants of this research are stakeholders involved in the implementation of new renewable energy policies. Data collection methods included observation, in-depth interview, and documentation. Data analysis used interactive data analysis method. The results of this study show EBT policies in Indonesia which involve various networks and actors have been running quite well from the contact dimension. Each actor has built good contacts with other actors. The dimension of trust that has been built between actors involved in the development of EBT in Indonesia is good because there are similarities views among actors. Sharing dimension information among agencies does not run well because so far there have been no binding rules for all stakeholders, causing the exchange of information to be lack. The patterns of resource exchange among the actors involved are not still optimal because there are no comprehensive and binding rules among actors to share information with each other. Rules that further emphasize the importance of collaboration from various actors in the development of EBT in Indonesia are necessary, especially in the exchange of resources among actors. The NRE development pattern in Indonesia needs to prioritize standard rules that bind the actors involved. The draft of New and Renewable Energy Law (RUU EBT), which is the legal basis for the development of EBT in Indonesia needs to be finalized into a law, so EBT development becomes a joint focus among actors, not just one party.

Keywords: policy network, new and renewable energy, resource exchange



ABSTRAK

IKRAMULLAH. *Governance Network pada Implementasi Kebijakan Energi Baru Terbarukan di Indonesia* (dibimbing oleh Thahir Haning, Sukri, dan Badu Ahmad).

Implementasi kebijakan energi baru terbarukan sangat penting dalam menghadapi perubahan iklim demi melahirkan sumber-sumber energi baru yang bersih dan ramah lingkungan. Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi kebijakan energi baru terbarukan dengan pendekatan *governance network*. Metode penelitian menggunakan pendekatan kualitatif. Sumber data berdasarkan pada data primer dan sekunder. Informan penelitian ini adalah para pemangku kepentingan yang terlibat dalam implementasi kebijakan energi baru terbarukan. Metode pengumpulan data melalui observasi, wawancara mendalam, dan dokumentasi. Analisis data menggunakan metode analisis data interaktif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan EBT di Indonesia yang melibatkan berbagai jaringan dan aktor telah berjalan dengan cukup baik dari dimensi kontak. Setiap aktor sudah membangun kontak yang baik dengan aktor lainnya. Dimensi kepercayaan yang terbangun antaraktor yang terlibat dalam pengembangan EBT di Indonesia sudah baik karena adanya kesamaan pandangan. Dimensi berbagi informasi antara aktor kurang berjalan dengan baik karena selama ini aturan yang mengikat seluruh *stakeholder* belum ada sehingga menyebabkan pertukaran informasi masih kurang. Pola pertukaran sumberdaya antaraktor yang terlibat masih belum optimal karena belum adanya aturan yang bersifat menyeluruh dan mengikat antartokoh untuk saling berbagi informasi. Perlu adanya aturan yang lebih menegaskan pentingnya kolaborasi dari berbagai aktor dalam pengembangan EBT di Indonesia khususnya dalam pertukaran sumberdaya antaraktor. Pola pengembangan EBT di Indonesia perlu mengedepankan aturan baku yang mengikat para aktor yang terlibat. Rancangan Undang-Undang Energi Baru Terbarukan (RUU EBT) yang menjadi landasan hukum dalam pengembangan EBT di Indonesia perlu segera dirampungkan menjadi Undang-Undang sehingga pengembangan EBT menjadi fokus bersama antaraktor bukan satu pihak saja.

Kata kunci: jaringan kebijakan, energi baru dan terbarukan, pertukaran sumber daya



KATA PENGANTAR

Bismillahi Rahmani Rahim

Alhamdulillah Rabbil Alamin, Segala puji bagi Allah Tuhan Semesta Alam yang telah memberikan petunjuk pertolongan dan rahmat kesehatan, Hidayah dan Ridhonya, sehingga penulisan disertasi ini dapat diselesaikan dengan baik dalam waktu yang tidak terlalu lama.

Disertasi ini merupakan salah satu syarat dalam penyelesaian Studi pada Program Doktorat (S3) Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin. Disertasi dengan judul **Governance Network pada Implementasi Kebijakan Energi Baru Terbarukan di Indonesia** ditetapkan sebagai bentuk keingintahuan bagaimana penerapan Governance Network pada implementasi kebijakan energi baru terbarukan di Indonesia.

Untuk itu dengan selesainya disertasi ini, tentu tidak terlepas dari dukungan dan bantuan dari berbagai pihak, terutama dari kedua orang tua saya Bapak Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M. Si dan Ibu Prof. Dr. Hj. Andi Aslinda Pabeangi, M. Si., atas cinta dan kasih sayang serta keichlasan yang diberikan dalam berbagai hal menuju kesuksesan anaknya, termasuk diri saya, dan untuk itu saya menyampaikan terima kasih tak terhingga dalam sembah sujudku kepadanya.

Ucapan yang sama saya tujukan kepada Mertua saya Ibu Dr. Hj. Andi Yuliani Paris M. Sc (Anggota Komisi VII DPR-RI), Bapak Andi Indra Mauraga, SE atas perhatian, dukungan dan doa yang dipanjatkan untuk keberhasilan studi saya. Selanjutnya saya juga menyampaikan terima kasih kepada satu satunya adik ipar saya Andi Nahrasyiah Salsabilah yang saat ini sedang belajar di

Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia atas pengertian dan kerjasamanya selama ini.

Terkhusus Ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi tingginya saya persembahkan kepada Bapak Prof. Dr. H. Syarifuddin Hasan, M.M., M. BA sebagai sosok yang saya kagumi baik dari aspek akademisi, maupun sebagai politisi, dan yang telah memberikan kehormatan dan amanah kepada saya sebagai Staf ahli di MPR-RI dalam usian yang relatif muda.

Selanjutnya melalui kesempatan yang baik ini, izinkan pula saya menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi tingginya kepada masing masing:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc, Rektor Universitas Hasanuddin beserta jajarannya atas segala fasilitas yang diberikan selama saya mengikuti Program S3 Administrasi Publik Fisipol Universitas Hasanuddin.
2. Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M. Si, Rektor Institut Teknologi dan Bisnis Maritim Balik Diwa yang telah memberikan izin untuk melanjutkan Pendidikan pada jenjang Doktoral, termasuk dukungan yang diberikan dalam penyelesaian studi ini.
3. Prof. Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si, Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin yang telah memberi dukungan dan berbagai fasilitas selama mengikuti Pendidikan di program Doktoral Administrasi Publik Fisip Unhas.
4. Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M. Si selaku Ketua Program Studi pada program Doktoral Administrasi Publik, Program Pasca sarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin yang telah banyak memberi dorongan, bimbingan dan fasilitas dalam penyelesaian studi ini
5. Bapak Prof. Dr. H. M. Thahir Haning. M.Si, sebagai Promotor, Dr. H. Badu Ahmad, M. Si, selaku Co-promotor 1, dan Prof. Dr. Phil. Sukri, S.IP., M. Si,

selaku Co-promotor 2, atas bimbingan, dukungan dan arahnya selama penulis mengikuti pembimbingan disertasi pada Program Studi Administrasi Publik Fisipol Unhas.

6. Bapak Prof. Dr. H. Syariefuddin Hasan, M.M., M. BA (Wakil Ketua MPR-RI) yang telah meluangkan waktu yang begitu berharga dan hadir bersama kita untuk menjadi penguji eksternal pada sidang promosi doktor saya.
7. Bapak Dr. H. Muhammad Yunus, MA., Ibu Dr. Hj. Hasniati, S.Sos., M.Si, dan Bapak Prof. Dr. H. Rasyid Thaha, M.Si, atas kesediaannya menjadi tim penilai dan yang telah menyediakan waktu serta perhatiannya kepada saya selama dalam penyelesaian studi saya.
8. Bapak Ni'matullah Erbe, SE.Ak selaku Ketua DPD Partai Demokrat Sulawesi Selatan yang telah memberi ruang kepada saya untuk secara bersamasama dalam kepengurusan DPD Partai Demokrat Sulawesi Selatan.
9. Terkhusus, kepada Istri tercinta Andi Nahla Malika Nurilah, SM bersama buah hati saya Andi Muh. Alvarendra Warani Ikram, atas cinta, kasih sayang, dukungan dan kesabarannya mendampingi saya dalam meraih pendidikan tertinggi di Universitas Hasanuddin.
10. Kepada saudara saya Adik Andi Muh. Imaddudin Akmal, S. Ak., M. Ak., Adik Drh. Andi Muh. Ichlasul Akmal, S.Kh, dan Adik Ipar saya Nur Annisa Firliana Muclis, S. Ak., M. Ak. Serta ponakan saya yang cakep Andi Muh. Farouk Fatlani Imadudin atas pengertian dan kerjasamanya serta doa yang dipanjatkan selama ini untuk kesuksesan studi saya.
11. Para Informan dan Narasumber, baik yang berasal dari Kemeterian Energi dan Sumberdaya Mineral Republik Indonesia, anggota DPR RI khususnya di komisi VII, maupun dari luar yang memiliki keterkaitan dengan data dan informasi yang saya peroleh selama dalam masa pengumpulan data di lapangan.

12. Para guru saya sejak dibangku TK sampai di Perguruan Tinggi yang tidak dapat saya sebut namanya satu persatu atas curahan waktu dalam mengajari dan membimbing saya sehingga saya dapat berdiri di mimbar akademik tertinggi di perguruan tinggi.
13. Kepada pimpinan dan segenap civitas akademika Institut Teknologi dan Bisnis Maritim Balik Diwa atas dukungan dan Kerjasama yang tercipta selama ini.
14. Kepada seluruh keluarga besar saya di Kabupaten Bone dan Kabupaten Pinrang yang tidak dapat saya sebut satu persatu atas dukungan dan doa yang dipanjatkan selama ini.
15. Teman-teman sejawat di DPR/MPR–RI, Institut Teknologi dan Bisnis Maritim Balik Diwa, dan Fisipol Universitas Hasanuddin yang juga saya tidak bisa menyebut satu persatu atas dukungannya selama ini.
16. Kepada semua pihak yang telah memberikan kontribusinya dalam penyusunan disertasi ini.

Penulis menyadari bahwa dengan usainya penyusunan disertasi ini, tidaklah terlepas dari segala kekurangan dan kehilafan, namun demikian saya yakin dan percaya bahwa hanya Allah Subhanahu wataala pemilik kesempurnaan. Wassalam.

Makassar. 15 Mei 2023

Muh. Ikramullah Akmal, S.Sos., M.Si

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perkembangan administrasi publik 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 yakni administrasi publik sebagai instrumen kolektif, sebagai sarana publik untuk menyelenggarakan tata kelola 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.

Penyebab dari adanya peran publik yang lebih substantif adalah bahwa adanya keterbatasan sumber daya dan kognitif manusia atau ketidak mampuan rasionalitas manusia untuk memahami kemungkinan-kemungkinan yang akan dihadapi dari suatu masalah atau pada urusan publik tertentu, yang memiliki struktur interaksi yang sangat tinggi. Akibatnya individu-individu dan organisasi-organisasi selalu berusaha melakukan interaksi atau jaringan kerjasama dengan pihak atau aktor lain agar lebih mudah memperoleh informasi dan kebutuhan lain guna mencapai tujuan pribadi atau tujuan organisasi.

Fenomena hal seperti itu juga berdampak pada studi kebijakan publik. Hal ini yang menyebabkan munculnya pendekatan jaringan dalam studi kebijakan publik karena para ahli melalui berbagai penelitian menemukan bahwa selama ini khususnya di Indonesia, aktivitas kebijakan

sangat sarat dengan dominasi peran pemerintah, dari perencanaan, formulasi, implemementasi, sampai pada tahap evaluasi kebijakan, dan memberikan tempat peran serta entitas publik atau masyarakat lainnya. Dengan kata lain, masalah tersebut harus melibatkan atau memiliki keterkaitannya dengan masalah lain sehingga berbagai pihak ikut terlibat dalam proses tersebut.

Hal ini menunjukkan bahwa dalam studi kebijakan untuk memecahkan suatu masalah atau urusan publik tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan, seharusnya pemerintah tidak memiliki otoritas mutlak untuk secara sepihak dalam penentuan keinginannya, namun bergantung pula pada aktor-aktor lain. Aktor-aktor tersebut juga harus terlibat aktif dalam proses kebijakan tersebut. Dengan kata lain, bahwa suatu proses kebijakan harus merupakan interaksi yang tak terpisahkan antara pemerintah dan aktor-aktor yang memiliki keterkaitan langsung dengan masalah kebijakan.

Aktor-aktor tersebut berinteraksi satu dengan yang lainnya sesuai keterkaitan dan peran yang ia mainkan dalam memecahkan masalah tersebut. Adapun seberapa besar perannya atau pentingnya aktor tersebut tergantung pada sumber daya yang ia miliki dan seberapa penting sumber daya tersebut dalam mengatasi urusan/masalah publik itu. Di samping itu, juga tergantung pula pada kemampuannya melakukan *action channel* seperti prosedur konsultasi, perjanjian, lobi ataupun *bargaining*.

Dalam teori jaringan sosial, struktur sistem sosial dikonseptualisasikan dan diukur sebagai pola hubungan antara aktor (Laumann dan Pappi 1976; Aldrich dan Whetten 1981; Laumann dan Knoke 1987; Scott 1991). Pola-pola ini, yang tidak hanya mencirikan jaringan tetapi juga mempengaruhi cara mereka beroperasi, dapat disimpulkan dengan memeriksa ikatan antara berbagai aktor. Ikatan pada prinsipnya dapat berupa setiap karakteristik relasional yang dapat dilihat berdasarkan dimensi kontak (*contact*), kepercayaan (*trust*), berbagi informasi (*information sharing*), pertukaran sumber daya (*resource exchanges*), tetapi frekuensi kontak paling banyak digunakan untuk mempresentasikan struktur jaringan. Karakteristik jaringan kemudian dijelaskan dan dianalisis dengan konsep seperti kepadatan (jumlah kontak antara aktor dalam jaringan), dan sebagainya

Jaringan kebijakan adalah konsep yang menekankan bahwa adanya pola hubungan antara aktor yang terlibat dan saling tergantung pada lingkup masalah atau urusan publik tertentu. Dengan banyaknya aktor yang terlibat dalam model jaringan seperti itu, maka dengan sendirinya kompleksitas dan dinamika sangat mungkin untuk terjadi di dalamnya. Dengan kondisi tersebut, munculnya konflik-konflik tertentu dan konsekuensi-konsekuensi yang tak terduga sangat mungkin pula untuk terjadi. Berdasar pada penjelasan tersebut bahwa pendekatan jaringan sangat berperan penting dalam proses pemecahan masalah publik tertentu.

Seperti halnya pada permasalahan kebijakan Energi Baru Terbarukan di Indonesia. Seperti diketahui bahwa penggunaan energi baru dan terbarukan yang ramah lingkungan menjadi kebutuhan yang harus dilakukan mengingat bahwa penggunaan energi konvensional yang berbahan bakar fosil secara terus menerus dapat menimbulkan ancaman yang serius. Ancaman tersebut dapat berupa menipisnya cadangan minyak bumi yang diketahui, kenaikan/ketidakstabilan harga akibat laju permintaan yang lebih besar dari produksi minyak, hingga polusi gas rumah kaca akibat pembakaran bahan bakar fosil. (Ahmad, dkk, 2015)

Energi Baru Terbarukan (*new-renewable energi sources*) merupakan sumber energi yang bersih dan ramah lingkungan (*clean energy*). Sumber-sumber Energi Baru Terbarukan (EBT) di Indonesia cukup berlimpah, meliputi air sungai, angin, laut, panas bumi, dan sinar matahari. Namun, pemanfaatan sumber-sumber Energi Baru Terbarukan (EBT) di Indonesia masih sangat langka. Dalam rentang waktu 2010-2020, kebutuhan energi Indonesia masih dipenuhi oleh minyak dan gas sebesar 70,46% dan batu bara sebesar 24,35%.

Di sisi lain, konsumsi energi nasional meningkat tajam dari 468 MBOE (*Million Barrels of Oil Equivalent*) pada tahun 2000 menjadi 834.6 MBOE pada tahun 2010 (Pusdatin, 2014). Sementara itu, produksi minyak Indonesia terus mengalami penurunan. Pada tahun 2006, Indonesia mulai menjadi negara pengimpor minyak hingga kini. Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat, impor minyak dan gas bumi (migas) pada Maret 2021 melonjak 74,74%, menjadi USD 2,28 Miliar dari Februari 2021. Substitusi

kebutuhan energi tak terbarukan dalam aplikasi bangunan tampaknya cukup menjanjikan mengingat nilainya dapat mencapai 20% hingga 40% dari kebutuhan energi total (Pusdatin, 2014).

Dorongan penggunaan EBT di Indonesia dipengaruhi juga adanya fakta yang menyebutkan bahwa Indonesia menjadi penyumbang kadar emisi terbesar ke 6 di dunia setelah China, Amerika Serikat, Uni Eropa, India dan Rusia. Emisi karbon yang dihasilkan Indonesia adalah 1.981 MtCO_{2e}. Untuk itu, Indonesia sebagai negara yang mempunyai potensi sumber daya alam yang besar dapat menerapkan bauran energi sehingga tidak hanya mengurangi dampak negatif dari polusi yang dihasilkan energi konvensional tetapi dapat meningkatkan ketahanan energi dengan tidak bergantung hanya kepada energi fosil. Sebab, energi fosil akan habis dan tidak dapat diperbaharui.

Pada kota-kota besar negara-negara maju di dunia, seperti Amerika Serikat dan Kanada, konsumsi energi di dalam bangunan, seperti perkantoran, hotel, mall, stasiun, bandara, dan lain-lain merupakan kontributor utama pemakai Energi Baru Terbarukan. Substitusi kebutuhan energi tak terbarukan ke energi baru dan terbarukan dalam aplikasi bangunan dianggap menjanjikan. Bahkan, kontribusi Energi Baru Terbarukan di negara-negara maju seperti Amerika Serikat dapat mencapai 20% hingga 40% dari kebutuhan energi total yang dibutuhkan. (Pusdatin, 2014)

Sebenarnya, Indonesia memiliki banyak potensi energi baru terbarukan dengan memanfaatkan air yang berlimpah. Namun, tenaga air

yang berlimpah tersebut baru dimanfaatkan secara luas di pulau Jawa, dengan dibangunnya sejumlah bendungan besar yang dilengkapi dengan pembangkit listrik tenaga air. Namun demikian, tenaga listrik yang dihasilkan masih belum mencukupi kebutuhan dan belum mampu menggantikan energi tak terbarukan yang tidak ramah lingkungan. Selain itu, masih banyak sumber-sumber tenaga air berupa sungai-sungai besar di luar pulau Jawa yang belum dimanfaatkan dengan baik karena keterbatasan infrastruktur pembangkit listrik tenaga air. (Qazi, dkk, 2014)

Berbagai potensi energi terbarukan di Indonesia dapat dikembangkan di Indonesia. Indonesia yang mempunyai topografi Indonesia yang bergunung dan banyak aliran sungai serta ada daerah yang memiliki danau dan waduk menjadikan energi air juga berpotensi untuk dikembangkan. Besar potensi energi air di Indonesia adalah 74.976 MW, sebanyak 70.776 MW ada di luar Jawa, yang sudah dimanfaatkan adalah sebesar 3.105,76 MW sebagian besar berada di Pulau Jawa.

Wilayah Indonesia yang sebagian besar adalah daerah vulkanik dan daerah cincin api, menjadikan energi panas bumi memiliki potensi sebesar 27 GW untuk dimanfaatkan. Indonesia merupakan negara dengan potensi panas bumi terbesar di dunia. Potensi panas bumi yang dimiliki Indonesia adalah sebesar 19.700 MW. Angka ini menyebabkan lebih dari 40% dari cadangan panas bumi dunia berada di Indonesia. Namun demikian, pemanfaatan panas bumi untuk pembangkit listrik dan sebagai substitusi energi tak terbarukan belum mencapai 4% dari potensi yang dimiliki. Hal ini disebabkan kurangnya infrastruktur yang dapat

mengoptimalkan berbagai potensi panas bumi yang dimiliki Indonesia. (Qazi, dkk, 2014)

Menjadi daerah tropis adalah keuntungan bagi Indonesia, dengan intensitas sinar matahari yang dimiliki Indonesia. Intensitas radiasi matahari yang hampir sama sepanjang tahun, dengan intensitas harian rata-rata sekitar 4.8 kWh/m² dapat mendorong pemanfaatan energi surya. Secara geografis, wilayah Indonesia terbentang di daerah khatulistiwa dari 6° Lintang Utara hingga 11° Lintang Selatan dan dari 95° hingga 141° Bujur Timur. Indonesia memiliki sumber energi terbarukan yang melimpah berupa sinar matahari. Wilayah Indonesia menerima radiasi termal hingga sebesar 4,8 kWh/m² hari.

Namun, hingga kini, 96% dari pemakaian energi masih berasal dari sumber-sumber energi tak terbarukan. Indonesia sudah sepantasnya dapat memanfaatkan potensi energi sinar matahari yang melimpah ini dengan berbagai cara. Salah satunya adalah melalui penerapan kolektor surya sebagai pemanas air dalam aplikasi-aplikasi bangunan. Sinar matahari dapat pula digunakan sebagai sumber energi dalam sistem pengkondisian udara dengan menerapkan sistem refrigerasi absorpsi. Namun, optimalisasi tersebut belum banyak dimanfaatkan oleh para pengambil kebijakan untuk mengoptimalkan potensi Energi Baru Terbarukan di Indonesia. (Qazi, dkk, 2014)

Berbagai kajian telah dilakukan untuk menganalisis kelayakan pemanfaatan sumber-sumber energi terbarukan di Indonesia. Untuk Indonesia, tenaga air (*hydropower*) merupakan sumber energi terbarukan

yang paling direkomendasikan pemanfaatannya karena telah didukung dengan infrastruktur dan pengalaman pemanfaatan tenaga air di Indonesia. Selain tenaga air, disusul dengan panas bumi (*geothermal*), tenaga surya (*solar*), tenaga angin (*win*), dan biomassa atau pemanfaatan sampah menjadi energi listrik.

Selama ini, pemanfaatan sumber-sumber energi terbarukan di Indonesia masih jauh tertinggal. Padahal, sumber Energi Baru Terbarukan ini sangat besar di Indonesia. Memang, terdapat banyak kendala untuk menerapkan hasil-hasil kajian mengenai pemanfaatan sumber-sumber energi terbarukan. Kendala yang cukup besar adalah ketersediaan infrastruktur yang belum mencukupi. Keterbatasan infrastruktur ini, selain berkaitan dengan pendanaan, juga berkaitan dengan kemauan politik.

Selama ini, pengelolaan Energi Baru Terbarukan (EBT) hanya diatur di dalam Peraturan Menteri ESDM Nomor 4 Tahun 2020 yang merupakan perubahan kedua dari Peraturan Menteri ESDM Nomor 50 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Sumber Energi Terbarukan Untuk Penyediaan Tenaga Listrik. Selebihnya, hanya diatur secara singkat di Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi, Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2012 tentang Kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik, dan aturan lainnya yang hanya mengatur Energi Baru Terbarukan secara singkat. Regulasi pengelolaan Energi Baru Terbarukan yang belum komprehensif ini membuat potensi Energi Baru Terbarukan belum

terkelola secara optimal. Sebab, pengelolaan Energi Baru Terbarukan harusnya lintas kementerian dan lembaga karena saling terkait satu sama lain. Namun, karena belum adanya regulasi terkait koordinasi antar seluruh kementerian dan lembaga membuat kebijakan pengembangan Energi Baru Terbarukan tidak berjalan dengan baik.

Selain itu, jika kita memulai membangun Energi Baru Terbarukan, dibutuhkan peran antar sektoral yang bisa mengarahkan visi jangka panjang dengan memberi proteksi dan subsidi untuk Energi Baru Terbarukan agar bisa berkembang dengan baik dan tidak layu sebelum berkembang. Pengembangan Energi Baru Terbarukan tidak lagi hanya terpusat pada Kementerian ESDM saja, tetapi dikerjakan bersama kementerian/lembaga terkait, seperti Komisi VII DPR RI Bidang Energi, Riset, dan Teknologi, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Republik Indonesia, PT. Pertamina (Perusahaan Pertambangan Gas dan Minyak Bumi Negara), PT. PLN (Perusahaan Listrik Negara), dan Pihak Swasta dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), serta lembaga lainnya.

Hingga kini, negara sebesar Indonesia belum memiliki *road map* energi untuk 30 - 50 tahun ke depan yang harus dijadikan sebagai dasar regulasi dan kebijakan energi nasional. Saat ini kebijakan energi bersifat temporer dan berpihak kepada kepentingan kelompok tertentu, baik di dalam maupun di luar negeri. Kendala lainnya adalah rendahnya insentif bagi penyedia listrik berbasis sumber energi terbarukan. Insentif ini dapat berupa keringanan pajak dan harga beli listrik yang tinggi.

Selain hambatan teknologi dan pendanaan, penting pula dibenahi hal-hal yang berkaitan dengan aspek sosial dan budaya. Kesadaran masyarakat terhadap pentingnya beralih ke sumber energi terbarukan perlu dibangun sejak dini. Budaya memilah sampah merupakan perilaku yang penting di masa mendatang. Selain itu kesadaran pentingnya memelihara bumi perlu ditanamkan sejak usia dini dan dimasukkan ke dalam kurikulum pendidikan dasar dan menengah.

Selain itu sikap masyarakat terhadap Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir (PLTN) perlu diedukasi secara proporsional mengingat nuklir merupakan sumber energi bersih yang sangat potensial untuk masa yang akan datang. Saat ini manusia memasuki periode yang sangat sulit. Apabila di masa lalu bangsa yang unggul adalah mereka yang menguasai sains dan teknologi, maka di masa yang akan datang, bangsa yang unggul adalah yang dapat mengelola sumber-sumber daya dan lingkungannya untuk bertahan.

Selama ini, Pemerintah sudah mulai melakukan pengembangan Energi Baru Terbarukan (EBT) di Indonesia. Memang, Indonesia memiliki potensi Energi Baru Terbarukan sebesar 420.000 Megawatt dan bisa menjadi alternatif energi di masa depan. Pemerintah pun menetapkan target sebesar 23% penggunaan energi dipasok oleh sumber-sumber Energi Baru Terbarukan pada tahun 2025. Sehingga, dari target tersebut, Pemerintah harus melakukan penambahan EBT sebesar 12.800 Megawatt hingga tahun 2025.

Dalam implementasinya, target pemerintah sebesar 12.800 Megawatt pada tahun 2025 tersebut masih belum terimplementasi secara optimal. Data dari Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) menyebutkan bahwa realisasi penambahan Energi Baru Terbarukan hingga tahun 2019 hanya sebesar 2.500 Megawatt (Kementerian ESDM, 2019). Meskipun memiliki potensi Energi Baru Terbarukan yang sangat besar, namun regulasi dan integrasi kerja antar sektor belum optimal.

Padahal, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 tahun 2014, dijelaskan bahwa kebutuhan energi nasional harus dipenuhi oleh Energi Baru Terbarukan sebesar 23%. Namun, peraturan ini memerlukan aturan penjabar dan breakdown terkait alur pencapaiannya sehingga target ini bisa tercapai. Memang, kebijakan pengembangan Energi Baru Terbarukan di Indonesia masih sangat berkaitan dengan kepentingan politik dan ekonomi dari beberapa aktor lain. Kekhawatiran Energi Baru Terbarukan menggantikan energi fosil menjadi salah satu faktor politik yang menyebabkan lambatnya kebijakan pengembangan Energi Baru Terbarukan di Indonesia.

Selanjutnya partisipasi masyarakat dalam hal implementasi Energi Baru Terbarukan bisa menjadi subjek dari pengembangannya, karena banyak hal yang bisa dikembangkan langsung oleh masyarakat dalam skala kecil dalam mengimplimentasikan Energi Baru Terbarukan. Partisipasi disini bisa berupa ikut serta dalam pemakaian Energi Baru Terbarukan dalam skala kecil. Padahal, desa-desa pedalaman memiliki

banyak potensi mikrohidro yang masih bisa dikembangkan, daripada mengharapkan atau menumpu sumber energi terutama listrik dari PT. PLN.

Lester dan Stewart (2000:104) mengemukakan bahwa 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. Keberhasilan implementasi kebijakan sangat di pengaruhi oleh hubungan antar organisasi yang saling bekerja sama dan bertukar sumber daya. Sehingga jaringan kebijakan 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). 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. Keberadaan jejaring kebijakan ini menunjukkan semangat pemerintah daerah dalam membangun jaringan antar aktor dalam perumusan maupun implementasi kebijakan pulik.

Selama ini, pendekatan jaringan kebijakan masih kurang digunakan dalam membaca fenomena administrasi publik di Indonesia. Padahal, jaringan kebijakan sangat penting karena dapat membaca keberadaan jaringan antar-organisasi dalam proses kebijakan. Seperti yang dikemukakan oleh Robert dalam Alwi (2012) bahwa beberapa *stakeholder* 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 hubungan antar organisasi menjadi perhatian penting dalam kinerja dari suatu organisasi.

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, komunikasi dan partisipasi. Alwi (2012), jaringan kebijakan *Analysis on Democratic Public Service*, yang meneliti tentang analisis jaringan kebijakan kebijakan 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 sistem 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 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 sumber daya dengan penerima sumber daya terlaksana namun belum maksimal.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang sebelumnya adalah dalam penelitian ini melihat pelaksanaan jaringan kebijakan dalam pengembangan Energi Baru Terbarukan di Indonesia. Pendekatan ini akan menggambarkan proses kompleksitas dalam pelaksanaan jaringan kebijakan Energi Baru Terbarukan di Indonesia. Teori ini menjelaskan bahwa keberhasilan organisasi jaringan dapat dilihat dari struktur dalam organisasi jaringan tersebut. Struktur dalam jaringan dapat tergambar dari pola hubungan antara aktor (Laumann & Pappi 1976; Aldrich & Whetten 1981; Laumann dan Knoke 1987; Scott 1991: 24).

Lauman (1976) menyebutkan, pola hubungan dalam jaringan kebijakan antara aktor tidak hanya menjadi ciri dari organisasi jaringan tetapi juga mempengaruhi cara aktor bekerja dalam organisasi jaringan dalam membuat kebijakan. Selama ini, ada empat dimensi atau indikator untuk menjelaskan pola jaringan kebijakan yaitu, kontak (*contact*), kepercayaan (*trust*), berbagi informasi (*sharing information*), pertukaran sumber daya (*resources exchange*). Selain itu, koordinasi dalam jaringan organisasi 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. Koordinasi merupakan kebaruan dalam penelitian ini karena dalam Jaringan kebijakan lebih banyak menyinggung struktur dan kurang 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.

Berdasarkan pokok-pokok pikiran tersebut, kami bermaksud melakukan riset yang berjudul ***“Jaringan Kebijakan pada Implementasi Energi Baru Terbarukan di Indonesia”*** dalam upaya mengkaji pola jaringan kebijakan Energi Baru Terbarukan (EBT) menggunakan pendekatan dari Laumann agar menghasilkan rekomendasi yang dapat digunakan dalam pengambilan kebijakan dan pengembangan Energi Baru Terbarukan di Indonesia.

1.2 Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana kontak antar aktor yang terlibat dalam jaringan kebijakan pada implementasi Energi Baru Terbarukan di Indonesia?
2. Bagaimana kepercayaan yang terbangun dalam jaringan kebijakan pada implementasi pengembangan Energi Baru Terbarukan di Indonesia?
3. Bagaimana pola berbagai informasi yang terbangun antar aktor pada jaringan kebijakan dalam implementasi Energi Baru Terbarukan di Indonesia?
4. Bagaimana para aktor dapat mempertukarkan sumber daya yang dimiliki pada jaringan kebijakan dalam implementasi Energi Baru Terbarukan di Indonesia?

5. Bagaimana pola implementasi *governance network* pada kebijakan Energi Baru Terbarukan di Indonesia?

1.3 Tujuan

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah

1. Untuk menjelaskan dan menganalisis kontak antar aktor yang terlibat dalam jaringan kebijakan pada implementasi Energi Baru Terbarukan di Indonesia
2. Untuk menjelaskan dan menganalisis kepercayaan yang terbangun dalam jaringan kebijakan pada implementasi pengembangan Energi Baru Terbarukan di Indonesia
3. Untuk menjelaskan dan menganalisis pola berbagai informasi yang terbangun antar aktor pada jaringan kebijakan dalam implementasi Energi Baru Terbarukan di Indonesia
4. Untuk menjelaskan dan menganalisis para aktor dapat mempertukarkan sumber daya yang dimiliki pada Jaringan Kebijakan dalam implementasi Energi Baru Terbarukan di Indonesia
5. Untuk menggambarkan dan menganalisis pola implementasi *governance network* pada kebijakan Energi Baru Terbarukan di Indonesia

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memiliki manfaat sebagai berikut.

1. Dari segi keilmuan, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi media untuk mengaplikasikan berbagai teori yang dipelajari, khususnya mengenai jaringan kebijakan, *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 terkait dalam jaringan kebijakan pada kebijakan Energi Baru Terbarukan di Indonesia. Penelitian ini sebagai referensi bagi pihak pengambil kebijakan dalam mengoptimalkan keberhasilan tujuan dari kebijakan Energi Baru Terbarukan di Indonesia.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Paradigma Administrasi Publik

Perkembangan paradigma administrasi publik dimulai dari hadirnya paradigma yang dikenal dengan istilah *The Old Public Administration*, *The New Public Management*, *The New Public Service* (Bovaird dan Loffler, 2003; Osborne, 2010). Paradigma dimulai dari hadirnya paradigma *The Old Public Administration* (OPA) yang dijelaskan oleh Denhart & Denhart. Paradigma ini pertama kali dikemukakan oleh seorang Presiden AS dan juga merupakan Guru Besar Ilmu Politik, Woodrow Wilson. Beliau menyatakan bidang administrasi itu sama dengan bidang bisnis.

Hal tersebut yang membuat muncul konsep *Old Public Administration*. Tentu, tujuannya adalah untuk melaksanakan kebijakan dan memberikan pelayanan yang dilakukan dengan netral, profesional, dan lurus, serta mengarah kepada tujuan yang telah ditetapkan. Paradigma pertama ini memiliki bagian penting yang harus dipahami yaitu adanya perbedaan yang jelas antara politik (*policy*) dengan administrasi dan perhatian untuk membuat struktur dan strategi pengelolaan hak organisasi publik diberikan kepada manajernya (pemimpin) agar tugas-tugas dapat dilakukan secara cepat dan tepat.

Wilson berpendapat dalam bukunya "*The Study of Administration*" bahwa problem utama yang dihadapi pemerintah eksekutif adalah rendahnya kapasitas administrasi yang dimiliki dalam mengembangkan birokrasi pemerintah yang efektif dan efisien. Padahal, kapasitas ini

diperlukan di dalam menjalankan pemerintahan dengan jalan meningkatkan profesionalisme manajemen administrasi negara. Untuk itu, diperlukan ilmu yang diarahkan untuk melakukan reformasi birokrasi dengan mencetuskan aparatur publik yang profesional dan non-partisan. Maka, tema dominan dari pemikiran Wilson adalah aparat atau birokrasi yang netral dari politik. Administrasi negara harus didasarkan pada prinsip-prinsip manajemen ilmiah dan terpisah dari hiruk pikuk kepentingan politik. Inilah yang dikenal sebagai konsep dikotomi politik dan administrasi. Administrasi negara merupakan pelaksanaan hukum publik secara detail dan terperinci, karena itu menjadi bidangnya birokrat teknis sehingga dianggap tidak boleh dicampur adukkan dengan politik.

Menurut Wilson, bidang administrasi sama dengan bidang bisnis. Maka dari itu munculah konsep ini, konsep *Old Public Administration* ini memiliki tujuan melaksanakan kebijakan dan memberikan pelayanan, dimana dalam pelaksanaannya ini dilakukan dengan netral, profesional, dan lurus mengarah kepada tujuan yang telah ditetapkan. Ada dua kunci dalam memahami OPA ini. Pertama, adanya perbedaan yang jelas antara politik (*policy*) dengan administrasi. Kedua, perhatian untuk membuat struktur dan strategi pengelolaannya hak organisasi publik diberikan kepada manajernya (pemimpin), agar tugas-tugas dapat dilakukan secara efektif dan efisien. Paradigma OPA memiliki tiga pemikiran, yaitu :

Pertama, paradigma dikotomi yang dikemukakan oleh Henry, memiliki dua kunci pokok yaitu: Politik berbeda (*distinct*) dengan administrasi. Politik adalah arena dimana kebijakan (*policy*) diambil

sehingga administrasi tidak berhak berada dalam arena tersebut. Administrasi hanya bertugas mengimplementasikan (*administered*) kebijakan tersebut.

OPA juga tidak bisa dilepaskan dari prinsip-prinsip manajemen ilmiah (*scientific management*) Frederick W. Taylor dan manajemen klasik POSDCORB ciptaan Luther Gullick. Administrasi negara harus berorientasi secara ketat kepada efisiensi. Semua sumber daya (*man, material, machine, money, method, market*) digunakan sebaik-baiknya untuk mencapai prinsip efisiensi.

Kedua, manusia rasional (*administratif*) Herbert Simon juga memberikan pengaruh terhadap OPA. Menurut Simon, manusia dipengaruhi oleh rasionalitas mereka dalam mencapai tujuan-tujuannya. Rasionalitas yang dimaksud di sini hampir sama dengan efisiensi yang dikemukakan oleh aliran *scientific management*. Manusia yang bertindak secara rasional ini disebut dengan manusia administratif (*administrative man*). Ketiga, teori pilihan publik (*public choice*) merupakan teori yang melekat dalam OPA. Teori pilihan publik berasal dari filsafat manusia ekonomi (*economic man*) dalam teori-teori ekonomi. Manusia diasumsikan sebagai makhluk ekonomi yang selalu mencari keuntungan pribadi melalui serangkaian keputusan yang mampu memberikan manfaat yang paling tinggi.

Herbert Simon dalam bukunya yang berjudul "*Administrative Behavior*", menjelaskan bahwa dimana munculnya konsep rasional model. Mainstream dalam OPA ini muncul dari ide-ide inti, diantaranya :

- a. Pemerintah memberikan perhatian langsung dalam pelayanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang berwenang.
- b. Kebijakan publik dan administrasi saling berkaitan dengan merancang serta melaksanakan kebijakan untuk tujuan politik.
- c. Administrasi publik hanya berperan kecil dalam pembuatan kebijakan dibandingkan dalam pengimplementasian kebijakan publik.
- d. Para administrator berupaya memberikan pelayanan yang bertanggung jawab.
- e. Para administrator bertanggung jawab kepada pemimpin politik yang dipilih secara demokratis.
- f. Program kegiatan di administrasikan dengan baik dan dikontrol oleh para pejabat publik yang memiliki hierarki dalam organisasi.
- g. Nilai utama dari administrasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.
- h. Administrasi publik dilakukan secara efisien dan tertutup.
- i. Peran administrasi publik dirumuskan secara luas seperti

Paradigma selanjutnya adalah paradigma *The New Public Management*. Secara umum dipandang sebagai suatu pendekatan pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern. NPM adalah suatu sistem manajemen desentral dengan perangkat-perangkat manajemen baru seperti *controlling*, *benchmarking* dan *lean management*. Bagi yang lain, NPM dipahami sebagai privatisasi sejauh mungkin atas aktivitas pemerintah.

New Publik Management (NPM) adalah paradigma baru dalam manajemen sektor publik. NPM biasanya dikawankan dengan *Old Publik Management* (OPM). Konsep NPM muncul pada tahun 1980-an dan digunakan untuk melukiskan sektor publik di Inggris dan Selandia Baru. NPM menekankan ada *control* atas *output* kebijakan pemerintah, desentralisasi otoritas manajemen, pengenalan pada dasar kuasi-mekanisme pasar, serta layanan yang berorientasi *customer*. Asal NPM berasal dari pendekatan atas manajemen publik dan birokrasi. Selama ini birokrasi erat dikaitkan dengan manajemen sektor publik itu sendiri. Birokrasi dianggap erat berkait dengan keengganan maju, kompleksitas hirarki jabatan dan tugas, serta mekanisme pembuatan keputusan yang *top-down*. Fokus dari NPM sebagai sebuah gerakan adalah pengadopsian keunggulan teknik manajemen perusahaan sektor publik untuk diimplementasikan dalam sektor publik dan pengadministrasiannya.

Paradigma NPM memiliki konsep yang terkait dengan manajemen kinerja sektor publik, yang mana pengukuran kinerja merupakan salah satu dari prinsip-prinsipnya. NPM mengacu kepada sekelompok ide dan praktik kontemporer untuk menggunakan pendekatan-pendekatan dalam sektor privat (bisnis) pada organisasi sektor publik. Pemerintahan yang kaku dan sentralistik sebagaimana yang dianut oleh OPA harus diganti dengan pemerintahan yang berjiwa wirausaha. NPM menganjurkan pelepasan fungsi-fungsi pemerintah kepada sektor swasta.

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 publik 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 organisasi publik 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 kearah 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

	Traditional Public Administartion	New Public Managment	Perspektif Network Governance
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 pelayanansesuai dengan prinsip persamaan, legitimasi, dan legalitas hukum.	Meningkatkan efektivitas dan efesiensi pelayanan publik dan organisasi publik.	Meningkatkan koordinasi antar-organisasi dan kualitas pengambilan keputusan dan pelayanan publik.

dan pelayanan publik pada masyarakat. Sebagaimana dikutip dalam tulisan Nanang (2012) bahwa lahirnya paradigma ini adalah sebuah konsep yang menkritik pada *The New Public Management* bahwa diantaranya adalah NPM bukan paradigma melainkan *Cluster* beberapa negara saja, penerapan NPM hanya terbatas pada Anglo-America, Australia dan negara-negara Scandinavia. Dalam realitas NPM bagian dari administrasi publik hal ini karena kekurangan dasar teoritis dan konseptual (Frederickson & Smith, 2003). Antara *Public Administration* dan *New Public Management* gagal menjelaskan desain kompleks realitas, menjalankan dan manajemen pelayanan publik pada abad 21.

Hadirnya paradigma *New Public Governance* menggantikan paradigma *Public Administration* dan *New Public Service* juga sebagai satu cara terbaik "*the one best way*" untuk menjawab tantangan implementasi kebijakan publik dan pelayanan pad publik di abad 21 (Alfon dan Hughes, 2008). Istilah *Governance* dan *Public Governance* bukan merupakan istilah baru (Nanang, 2012). Kritik pada terminologi *Corporate Governance* memfokuskan pada internal sistem dan proses dimana menyediakan arahan dan *accountability* pada organisasi lain, sementara pada pelayanan publik memfokuskan pada hubungan antara pembuatan kebijakan organisasi publik sedangkan *Good Governance* memfokuskan pada penyebaran *social normative*, politik, dan *administrative governance* oleh organisai supranasional seperti *World Bank*. Sedangkan *New Public Governance* berfokus pada lima prinsip yaitu: 1). *Social-Political Governance*, 2). *Public Policy Governance*, 3).

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, lingkaran kebijakan sebagai mekanisme kontrol.	Penggunaan model bisnis dan instrumen pasar (teknik manajemen modern, mekanisme pasar, indikator kinerja, lembaga perlindungan konsumen) untuk memperbaiki pelaksanaan pelayanan publik.	Penggunaan manajemen jaringan (<i>Network Management</i>); mengaktifkan peran aktor, pengorganisasian dan 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 politik.	Para politisi merumuskan tujuan. Impelementasi 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, impelementasi 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 dekontruksi dan pemberian tugas yang dispesialisasi ke setiap unit. Pelibatan ini adalah proses desain intelektual yang bersumber dari masukan para analis kebijakan,	Permasalahan dirumuskan dengan penetapan tujuan yang jelas dan mengizinkan para implementor kebijakan untuk menggunakan ruang diskresi dalam upaya menghasilkan kinerja. Menjaga	Permasalahan sosial diselesaikan dengan interaksidan 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

	professional, dan ilmu pengetahuan ilmiah.	hubungan baik yang kompleks dengan masyarakat. Menggunakan insentif pasar untuk memastikan semua unit dapat mengimplementasikan.	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 non pemerintah 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 administratif 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 legislatif, eksekutif, dan yudisial yang mewakili kepentingan politik pluralis dan membolehkan setiap warga negara memilih secara bebas wakil-wakil mereka. *Administrative governance* adalah sistem implementasi kebijakan yang melaksanakan sektor publik secara efisien, tidak memihak, akuntabel, dan terbuka.

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)

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 nations affair at all levels*” (Thoah, 2003:62).

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 denganm 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.

Pada paradigma yang ketiga disebut dengan paradigma *The New Public Service* oleh Denhart & Denhart dalam bukunya yang berjudul "*The New Public Service, Serving not Steering*" yang diterbitkan penerbit ME Sharpe, Inc. New York pada tahun 2003. Akar dari paradigma ini dapat ditelusuri dari berbagai ide tentang Demokrasi. Paradigma *The New Public Service* berakar dari beberapa teori meliputi:

1. Teori tentang demokrasi kewarganegaraan; perlunya pelibatan warganegara dalam pengambilan kebijakan dan pentingnya deliberasi untuk membangun solidaritas dan komitmen guna menghindari konflik.
2. Model komunitas dan masyarakat sipil; akomodatif terhadap peran masyarakat sipil dengan membangun *social trust*, kohesi sosial dan jaringan sosial dalam tata pemerintahan yang demokratis.
3. Teori organisasi humanis dan administrasi negara baru; administrasi negara harus fokus pada organisasi yang menghargai nilai-nilai kemanusiaan (*human beings*) dan respon terhadap nilai-nilai kemanusiaan, keadilan dan isu-isu sosial lainnya.

Paradigma yang terakhir adalah *The New Public Governance* dimana penekanan paradigmai ini ada pada pelaksanaan kebijakan publik

Administrative Governance, 4). *Contract Governance*, 5). *Network Governance*.

Semua perspektif teori *Governance* diatas merupakan kontribusi penting pada pemahaman kita mengenai implementasi kebijakan publik juga penyelenggaraan pelayanan publik. Tantangan besar bari perkembangan Administrasi publik adalah mengintegrasikan formula “*the best one way*” dalam menjawab tantangan impelementasi kebijakan publik dan penyediaan pelayanan publik pada abad 21 (Nanang, 2012). Selain itu bahwa paradigma *New Public Governance* yang dikembangkan dari konsep *Public Governance*, dimana pendekatan ini menunjuk pada saling interaksi antara para *stakeholders* dengan tujuan mempengaruhi hasil kebijakan (Bovaird and Loffler, 2009). *Stakeholder* yang dimaksud adalah masyarakat (warga negara), organisasi masyarakat, organisasi swasta, lembaga publik, media massa, organisasi nirlaba, kelompok kepentingan, dan sebagainya. Dalam menghadapi kompleksitas yang terjadi serta ketidakpastian perubahan para pengambil kebijakan dan penyedia layanan publik paradigma *New Public Governance* adalah konsep yang tepat untuk diterapkan sebab, paradigma ini memfokuskan pada konsep Komunikasi dalam jaringan yang didasari oleh kontrak diantara ketiga pilar *Governance* yaitu warga negara, kelompok, dan organisasi.

2.2 Jaringan Kebijakan

Istilah jaringan kebijakan telah digunakan sejak tahun 1970 dalam ilmu politik, meskipun fenomena yang dimaksud memiliki padanan dengan istilah lain sebelum ini. Dalam pengertian yang paling mendasar, jaringan

kebijakan merujuk pada serangkaian aktor politik di dalam dan di luar pemerintah yang terlibat dalam, atau menaruh minat pada, pembuatan kebijakan publik, dan/atau hubungan antara para aktor ini (Compston, 2009). Dikatakan dalam tulisan Compston (2009) bahwa istilah Jaringan kebijakan adalah gagasan bahwa hubungan antara anggota jaringan didasarkan pada saling ketergantungan sumber daya: masing-masing aktor menginginkan sesuatu dari satu atau lebih aktor lain dan siap untuk bertukar sesuatu dari mereka sendiri untuk mendapatkannya.

Dalam karya Compston (2009) dijelaskan bahwa Jaringan kebijakan sebagai 'kompleks organisasi yang terhubung satu sama lain oleh ketergantungan sumber daya' (Benson, 1982:148) dan memandang pembuatan kebijakan sebagai sebagian besar terdiri dari proses pertukaran sumber daya menggunakan politik spesifik strategi dalam 'aturan main' yang dipahami (Rhodes, 1985:4-5).

Rule Of the Games ini pada penekanannya merupakan karakteristik teori Jaringan kebijakan yang banyak digunakan bersama. Sementara itu, seperti halnya Rodhes, Smith berpendapat bahwa jika pemerintah ingin mencapai tujuan kebijakan tertentu dengan konflik minimum, diperlukan bantuan kelompok dalam pengembangan dan implementasi kebijakan. Hal ini, sebagai imbalan untuk memberi kelompok ini akses ke proses kebijakan. Dampak jaringan pada kebijakan publik adalah fungsi dari kekuatan relatif anggotanya, yang tergantung pada sumber daya mereka dan cara mereka dipertukarkan (Smith, 1993:59). Hal ini, sebagaimana dikutip dalam tulisan Compston (2009). Demikian pula, Van Waarden

melihat jaringan kebijakan timbul dari saling ketergantungan berbagai aktor: administrator memerlukan dukungan politik, legitimasi, informasi, mitra koalisi terhadap saingan birokrasi, dan bantuan dengan implementasi, sementara kelompok kepentingan menginginkan akses ke pembuatan kebijakan dan implementasi serta konsesi untuk kepentingan mereka. Hal ini menyebabkan pertukaran sumber daya yang, seiring waktu, dapat menjadi dilembagakan ke dalam jaringan (1992, hal. 31).

Jaringan kebijakan atau jejaring kebijakan digambarkan dalam beberapa kategori. Pertama, didiskripsikan sebagai aktor-aktor, Kedua, *linkages* diantara aktor-aktor, ketiga, *boundary*. (Kenis & Schneider, 1991 : 41-42, dalam Carlsson, 2000 : 505). Sabatier (1993) meneliti suatu jejaring kebijakan dan menamakan *Advocacy Coalition* yaitu sekelompok pengambil kebijakan dalam subsistem kebijakan. Aktor dari *advocacy coalition* terdiri dari pelaku-pelaku dari sejumlah institusi swasta dan pemerintah dalam semua level organisasi pemerintah yang berhubungan atas dasar kepercayaan pada pencapaian tujuan. (Howlett dan Ramesh, 1995 :125).

Hay dan Richards mendefinisikan jaringan kebijakan sebagai aliansi strategis yang ditempa di sekitar agenda bersama (betapapun diperebutkan, namun dinamis) dari saling menguntungkan melalui aksi kolektif (2000, hal. 12). Dengan kata lain, aktor kebijakan hanya berpartisipasi dalam jenis interaksi yang menjadi ciri jaringan kebijakan jika mereka pikir mereka bisa mendapatkan sesuatu darinya. Hal ini, tidak jauh dari model ketergantungan sumber daya Rhodes. Ketergantungan

sumber daya juga penting bagi literatur terbaru pemerintahan. Rhodes, misalnya, mendefinisikan *governance* sebagai jaringan antar-organisasi yang mengatur dirinya sendiri, dan berfokus pada ketergantungan daya dan pertukaran sumber daya menggunakan strategi dalam aturan main yang diketahui. Pemerintahan dipandang lebih luas daripada pemerintah karena mencakup aktor swasta, dan jaringan dipandang sebagai pengorganisasian diri dan relatif otonom dari negara (Rhodes, 2000, hlm. 60–1).

Sementara itu dalam bukunya Parsons (2005:198) bahwa *Advocacy Coalition* adalah jenis jaringan kebijakan yang merupakan *Hibryd Model Subsistem* kebijakan dalam kerangka jaringan kebijakan. Koalisi advokasi dapat ditemukan pada semua level kebijakan, baik tingkat nasional, subnasional dan lokal. Jaringan kebijakan dalam suatu subsistem kebijakan dapat dipelajari melalui koalisi dari aktor-aktor jejaring kebijakan. Hal ini disebabkan subsistem kebijakan merupakan jejaring kebijakan yang terdiri dari sejumlah koalisi-koalisi advokasi yang dapat dibedakan satu sama lain berdasarkan keyakinan dan sumberdaya yang mereka miliki. Penetapan agenda dan tahap lainnya dalam proses kebijakan didominasi oleh opini elit. Dampak dari opini publik paling-paling hanya bersifat *modest*. (Sabatier, 1991:148; 1993:30 dalam Parsons, 2000:199)

Pendekatan jaringan kebijakan 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 kebijakan 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.).

Jaringan kebijakan di konseptualisasikan dalam berbagai cara yaitu:

1. 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).

2. 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).
3. 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.
4. 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.

Jaringan kebijakan 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 jaringan kebijakan dalam pembangunan bukanlah hal yang baru. Dibanyak negara

dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan adalah merupakan tradisi untuk melibatkan korporasi dan mitra sosial 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 jaringan kebijakan 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, jaringan kebijakan 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 jaringan kebijakan 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 jumlahnya 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 publik 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.

Semakin banyak kepentingan aktor yang terlibat dalam jejaring kebijakan akan semakin memperbesar koalisi baik secara kualitas maupun kuantitas. Semakin banyak tumbuh koalisi tidak menjamin kemudahan perumusan kebijakan bahkan dapat mengancam proses perumusan kebijakan. Koalisi 'tidak terkendali', besar kemungkinan terjadi dalam arena kebijakan. Koalisi ini terbentuk dalam rangka mewujudkan opini elit. Kondisi ini hanya dapat teratasi dengan kemunculan sang penengah (*policy brokers*). Penelitian tentang aktor kebijakan dalam jejaring kebijakan publik antara lain dilakukan Cobb dan Elder (1972:85 dalam Parsons, 1997:127) yang menemukan bahwa aktor kebijakan adalah komunitas kebijakan yang terdiri dari pemerintah, sekelompok publik yang berpartisipasi di bawah inisiator atau pemimpin opini dengan tekanan media massa. Jejaring kebijakan adalah suatu hubungan yang terbentuk akibat koalisi diantara aktor pemerintah, masyarakat termasuk privat. (Waarden, 1992:29-52 dalam Howlett dan Ramesh,1995:130).

Saat sekarang, jaringan kebijakan dianggap sebagai solusi yang tepat untuk menangani permasalahan yang kompleks, tidak pasti dan masalah kebijakan yang penuh konflik. Pertama, jaringan kebijakan 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, jaringan kebijakan 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, jaringan kebijakan 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, jaringan kebijakan 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 jaringan kebijakan 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 jaringan kebijakan 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.

Aktor kebijakan sering juga disebut sebagai *stakeholders*. *Management Stakeholders* adalah suatu pendekatan terhadap *stakeholders* dengan menyesuaikan kondisi *stakeholders*, yaitu :1) Rekan Kerja (*Partner*) 2) Konsultasi (*Consult*) 3) Informasi (*Inform*) 4). Kontrol (*Control*) (Viney, 2006:2-3). Rhodes menerapkan teori ketergantungan dan pertukaran sumber daya dan ide jaringan kebijakan untuk studi relasi lokal-sentral (1981, 1986, 1988). Pemikiran ini berawal dari Benson (1982, 1982:148) yang mendefinisikan jaringan kebijakan dalam term kompleks

organisasi yang dihubungkan satu sama lain melalui ketergantungan sumber daya. (Parsons. 2005:188). Pembentukan jejaring kebijakan dari interaksi aktor dan sistem nilai dapat dipahami melalui teori ketergantungan sumberdaya dan teori prospek.

Jaringan kebijakan terbentuk dan berkembang menjadi bermacam jenis tergantung pada intensitas dan dominasi hubungan yang terjadi diantara ketiga aktor. Terdapat lima (5) sumber sistem nilai yang mempengaruhi intensitas dan dominasi hubungan diantara aktor perumus kebijakan publik (Wart, 1998:8-23), yakni: 1) nilai-nilai individu, 2) nilai-nilai profesional, 3) nilai-nilai organisasi, 4) nilai-nilai legal, dan 5) nilai-nilai kepentingan publik. Jaringan kebijakan terbentuk dalam setiap tahap perumusan kebijakan. Jones (1984), Brewer, Howlett dan M. Ramesh (1995) memandang perumusan kebijakan sebagai suatu proses yang terdiri atas serangkaian tahapan, yaitu: 1) Tahap pengusulan alternatif; 2) Seleksi alternatif; 3) Penilaian alternatif; 4) Pemilihan alternatif. Perumusan kebijakan atau penyusunan alternatif kebijakan adalah juga proses perencanaan (Quade, 1984:108). Jejaring kebijakan akan terwadahi dalam organisasi, organisasi ini sering disebut subsistem kebijakan. Howlett dan Ramesh (1995:125).

Dalam teori jaringan kebijakan sosial, struktur sistem sosial dikonseptualisasikan dan diukur sebagai pola hubungan antar aktor (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. Indikator dalam jaringan kebijakan menurut Laumann adalah jumlah kontak, kepercayaan, berbagi informasi, dan pertukaran sumber daya.

1. 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.

2. 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. Ada tiga karakteristik yang menjelaskan *Trust* dalam jaringan:

- a. 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).
- b. 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).
- c. 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 ketidakjelasan 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 dalam organisasi jaringan.

3. Berbagi Informasi (*Sharing Information*)

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 aktor lain untuk menyelesaikan masalah. Dalam teori jaringan sosial, struktur sistem sosial dikonseptualisasikan dan diukur sebagai pola hubungan antara aktor (Laumann dan Pappi 1976; Aldrich dan Whetten 1981; Laumann dan Knoke 1987; Scott 1991).

Untuk mencapai tujuan dalam organisasi jaringan, aktor yang terlibat perlu sharing informasi yang rumit tentang sumber daya, proses, dan permasalahan dalam jaringan. Informasi dibagi secara strategis dan operasional untuk mencapai tujuan bersama.

4. 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 ketidakcukupan 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 mengharuskan adanya mekanisme pertukaran sumber daya antara aktor dalam Jaringan

kebijakan. Pada intinya, pertukaran sumberdaya (*resources exchange*), dapat dilihat dari ketersediaan sumberdaya yang dipertukarkan dan kecukupan sumberdaya yang dipertukarkan.

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.

2.3 Pendekatan Koordinasi dalam Jaringan Kebijakan

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), 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 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 yang dimaksud lebih bersifat koordinasi eksternal atau horisontal.

Dalam tulisan Carlsson (2000) bahwa koordinasi yang digambarkan sebagai konsep *colletive action* secara umum didefinisikan sebagai "tindakan yang diambil oleh anggota suatu kelompok untuk memajukan kepentingan bersama" (Bogdanor, 1987, hlm. 113). Namun definisi ini mempersempit kemungkinan penampakan fenomena tersebut. Orang dapat bertindak bersama tanpa kepentingan bersama, dan mereka pasti dapat mengejar usaha bersama di luar bidang organisasi formal. Dalam teori-teori komunikasi yang dilihat adalah bagaimana hubungan antara tingkat koordinasi (*coordination*) di antara para pelaku (aktor), dan sejauh mana kepentingan mereka sama (*common Interest*) (Carlsson,2000).

Menurut Carlsson (2000) bahwa dalam analisis jaringan kebijakan dalam suatu kajian menggunakan teori "*Network*": adalah hal yang tidak memuaskan, sehingga disarankan bahwa salah satu cara untuk memajukan pendekatan jaringan kebijakan adalah dengan menerapkan melihat dimensi baru, yakni dimensi koordinasi. Hal ini sebabkan oleh karena suatu kebijakan harus dikerjakan bersama-sama oleh beberapa aktor yang terlibat.

Ketergantungan Sumber Daya (*Resources Dependency*) dalam suatu kebijakan merupakan inti dari jaringan kebijakan (Compston, 2009). Seperti yang telah dikatakan oleh Compston (2009) bahwa dengan

demikian, untuk keperluan analisis kebijakan jaringan kebijakan didefinisikan sebagai seperangkat aktor politik dalam pertukaran sumber daya atas kebijakan publik (keputusan kebijakan), sebagai konsekuensi dari saling ketergantungan sumber daya mereka. Oleh karena adanya saling ketergantungan, dimensi koordinasi menjadi bagian yang mendasar yang harus dikembangkan dalam jaringan kebijakan.

2.4 Teori-Teori Pendukung dalam Jaringan Kebijakan

Teori Jaringan pada dasarnya 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 publik 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 sosial 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. Terstrukturnya ikatan sosial 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 bekerjasama, 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.

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.

1. Teori Ketergantungan Sumber Daya

Dalam menghadapi realita yang kompleks 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 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 sosial.

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 di lingkungannya.

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.

Dengan melihat latar belakang yang menjadikan organisasi melakukan kerja sama dengan organisasi lainnya 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 faktor 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

Teori institusi pada mulanya berasal dari konsep-konsep sosiologis yang menjelaskan dinamika yang terjadi pada sebuah organisasi yang terdiri dari sekumpulan manusia. Paul J. DiMaggio 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. Sementara itu Frederickson dan Smith (2003, 71) berpendapat, "teori institusional memiliki kapasitas yang sangat berguna untuk menggambarkan secara baik hubungan, jaringan, dan sambungan lembaga yang menghadapi fragmentasi."

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).

Dalam teori institusi, dikenal istilah tiga pilar kelembagaan. Pilar ini selanjutnya akan dielaborasi dalam dalam kosepsi dan *framework* Scott. Regulatif pilar merupakan element pertama dalam teori institusi, dimana ia difungsikan untuk mengatur dan membatasi perilaku. Hal ini dilakukan melalui proses regulatif 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).

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 sektor swasta. Sebaliknya, pada sector publik, penerapan sanksi negatif cenderung mendominasi dalam bentuk pajak, denda dan hukuman kurungan.

Normative pillar adalah elemen institusi yang menekankan bahwa aturan normatif lah yang memperkenalkan perspektif, dimensi evaluatif dan kewajiban dalam kehidupan sosial. Sistem normatif 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 pelembagaan 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 pelembagaan

merupakan proses sedimentasi dan kristalisasi makna dalam bentuk objektif melalui proses interpretasi internal yang dibentuk oleh kerangka kultural eksternal.

3 Teori Transaction Cost

Dalam konsep Jaringan kebijakan teori *Transaction Cost Economic* digunakan untuk mempertahankan dan mengembangkan teori jaringan kebijakan tersebut (Hindmoor, 1998). Sementara Carr et, al (2008) bahwa *Cost Transaction* pada dasarnya adalah biaya manajemen (perencanaan, adaptasi, pemantauan, dll.) Dari penyediaan layanan publik. Biaya manajemen ini ada apakah layanan diproduksi sepenuhnya di rumah atau melalui beberapa cara penyediaan eksternal, tetapi biaya ini cenderung meningkat secara signifikan untuk penyediaan eksternal.

Ketentuan eksternal melibatkan biaya tambahan dari memutuskan di antara vendor dan kegiatan yang diperlukan untuk bernegosiasi, memantau, dan menegakkan perjanjian. Ini karena "informasi terbatas, ketidakpastian tentang masa depan, dan prospek bahwa orang atau organisasi berperilaku oportunistik dalam interaksi mereka dengan orang lain" (Brown dan Potoski 2005, 328).

4 Teori Kolaborasi

Perkembangan perspektif administrasi publik terus mengalami perkembangan yang dipengaruhi oleh perubahan lingkungan administrasi publik, kebijakan publik, dan governance yang merupakan satu ekosistem yang saling terkait. Penting untuk diingat bahwa "*governance*" atau tata kelola bukanlah "*government*" atau pemerintah, walaupun pemerintah

pada level manapun memiliki potensi untuk dapat berperan menjadi bagian dari proses tata kelola (Bryant, 2018).

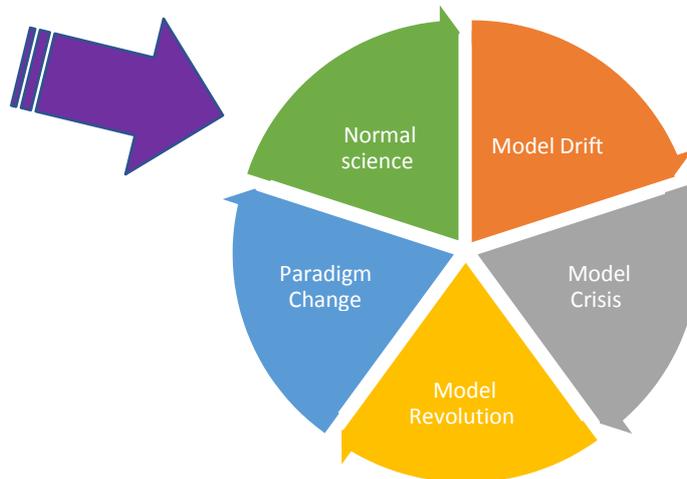
Terminologi *governance* dalam administrasi publik sering digunakan untuk menjelaskan hubungan antar organisasi. Pengertian tersebut tidak hanya menjelaskan pelibatan organisasi publik dalam melakukan formulasi kebijakan sampai pada pelaksanaan kebijakan. *Governance* sering diartikan sebagai keterhubungan berbagai organisasi untuk melaksanakan tujuan-tujuan publik (Agranoff & McGuire, 2003).

Paradigma *governance*, merupakan salah satu paradigma yang populer belakangan ini di beberapa negara dunia. Pemahaman dari paradigma ini yakni *implementing agency* bukan lagi menjadi monopoli pemerintah. Sekitar tahun 1980-an paradigma ini mulai dirancang oleh negara-negara barat dengan tujuan untuk mengurangi peran-peran negara dalam pembangunan dan mendelegasikannya kepada aktor lain (Arrozaaq, 2018). Kondisi tersebut didasari oleh kesadaran bahwa kemampuan pemerintah semakin terbatas dari segi anggaran, sumber daya manusia, teknologi, serta kapasitas manajemen untuk dapat memecahkan urusan publik secara sendiri. Sebelum lebih jauh membahas terkait *governance*, penting untuk melihat sejarah dari perkembangan administrasi publik tersebut dari pergeseran paradigma dan kaitannya dengan kolaborasi (*collaborative*).

Terjadinya pergeseran dari paradigma satu ke paradigma yang lain, bukan tanpa alasan. Setiap kali munculnya paradigma baru, tentu ada masalah dengan paradigma sebelumnya. Kuhn (1970) dalam karyanya

“*The Structure of Scientific Revolutions*” menjelaskan hal tersebut yang kemudian dikenal dengan sebutan “*The Kuhn Cycle*”.

Gambar 2. 1
The Kuhn Cycle (1970)



Kuhn menjelaskan bahwa apabila sepanjang karya-karya yang dihasilkan (termasuk teori) berakumulasi pada dukungan terhadap paradigma, maka ilmu pengetahuan tersebut berada pada kondisi normal (*normal science*). Tetapi apabila di suatu masa ditemukan karya-karya yang menghasilkan penyimpangan yang tidak dapat dijelaskan dengan paradigma yang ada, maka kondisi inilah disebut *anomalies*. Kondisi anomali ini kemudian membuat orang tidak lagi percaya pada paradigma yang ada dan berusaha membangun paradigma baru. Ketika orang mulai tidak percaya dengan paradigma lama, dan berusaha menemukan/membangun dan beralih ke paradigma baru, maka kondisi inilah yang oleh Kuhn disebut sebagai “Revolusi Sains” (*Scientific Revolution*). Setelah revolusi sains terjadi, maka lahirlah paradigma baru dengan dukungan berbagai teori-teori baru yang kemudian disebut kondisi normal (*normal science*).

Henry (2018) dalam karyanya *Public Administration and Public Affairs* menjelaskan lima perubahan paradigma dalam administrasi negara (publik) sebagai berikut;

Paradigma I (1900-1926) yang dikenal sebagai paradigma dikotomi politik dan administrasi. Administrasi negara hanya dipandang terbatas pada masalah-masalah organisasi, kepegawaian, dan penyusunan anggaran dalam birokrasi pemerintahan. Sementara untuk masalah-masalah pemerintahan, politik dan kebijakan merupakan substansi ilmu politik. Hal tersebut berdampak pada administrasi hanya dipandang sebagai sesuatu yang bebas nilai dan diarahkan untuk mencapai efisiensi dan ekonomi dari birokrasi pemerintahan.

Dikotomi antara politik dan administrasi dapat dilihat pada buku pertama yang membahas secara menyeluruh bidang administrasi publik yang dituliskan oleh Leonard D. White yang berjudul *Introduction to the study of Public Administration* pada tahun 1926 yang dianggap oleh Dwight Waldo mencirikan kepercayaan masyarakat Amerika Serikat pada saat itu bahwa politik tidak bercampur dengan administrasi.

Implikasinya adalah administrasi publik menjadi tertutup pada bidang- bidang lainnya. Namun paradigma I ini meletakkan dasar bagi penemuan selanjutnya terhadap lahirnya bidang administrasi lainnya dikarenakan membuat berbagai ahli administrasi terus melakukan penelitian dan meletakkan dasar bagi paradigma selanjutnya (Henry, 2018).

Inti dari Paradigma I ini adalah penegasan terhadap istilah publik dan administrasi publik yang memiliki kemiripan dengan birokrasi pemerintahan atau urusan-urusan pemerintahan dan negara yang dipisahkan, tidak dicampur adukkan antara politik dan administrasi dalam penyelenggaraan negara. Dalam hal ini administrasi dipandang sebagai “tools” untuk menjalankan urusan birokrasi pemerintahan sehingga tujuan-tujuan atau kebijakan yang dibuat dapat tercapai secara efektif. Dalam hubungannya dengan collaborative, paradigma I tidak disebutkan secara jelas, namun hanya terbatas pada kajian lingkungan internal organisasi, misalnya urusan kepegawaian, proses penyusunan anggaran dalam birokrasi pemerintahan, dan kajian masalah pemerintahan, politik, dan kebijakan merupakan substansi kajian ilmu politik (Halim, 2019).

Paradigma II (1927-1937), yang dikenal sebagai paradigma prinsip-prinsip administrasi. Fokus paradigma ini terletak pada penekanannya pada prinsip-prinsip administrasi sebagai fokus administrasi publik yang dianggap berlaku secara universal di tiap organisasi dan lingkungan sosial budaya. Sama seperti paradigma I, paradigma II ditandai pula dengan lahirnya karya W.F. Willoughby (1927) yang berjudul *“Principles of Public Administration”*. Buku tersebut mencerminkan tren intelektual yang meliputi seluruh teori manajemen, dan administrasi publik yang saat itu sangat kontras dengan era dikotomi politik dan administrasi (Henry, 2018).

Pada masa inilah administrasi publik dianggap mencapai masa kejayaannya, ditandai dengan banyaknya para ahli administrasi publik di yang terlibat di berbagai persoalan industri dan pemerintahan yang

dikarenakan kemampuan manajerialnya. Selain itu asosiasi profesional untuk pegawai pemerintah tumbuh dengan cepat, serta pemerintah lebih sering meminta komunitas administrasi publik untuk memberikan nasihat tentang masalah administrasi.

Fokus utama dari paradigma II yaitu keahlian dalam bentuk prinsip-prinsip administrasi yang bertambah luas. Dengan dasar bahwa prinsip-prinsip administrasi memang ada dan tetap berlaku, yaitu dengan batasan-batasan, prinsip-prinsip “bekerja” dalam suasana administrasi, tanpa memandang budaya, fungsi lingkungan, misi, ataupun kerangka institusional serta tanpa pengecualian, dengan prinsip bahwa administrasi dapat diterapkan dimanapun juga dan berhasil.

Berbagai prinsip administrasi muncul pada era ini melalui karya Mary Parker Follet (1924) yang berjudul *“Creative Experience”*, Henry Fayol (1930) yang berjudul *“Industrial and General Management”* yang didukung oleh James D. Money dan Alan C. Reiley (1930) *“Principle of Organization”*. Meskipun mengemukakan pendapat yang berbeda namun mereka memiliki dasar ilmiah yang jelas, sehingga para peneliti tersebut disebut dengan aliran perspektif *“scientific management”* yang mengembangkan prinsip-prinsip gerakan fisik yang efisien untuk efisiensi yang optimal dalam Menyusun bagian-bagian pekerjaan dengan penyelesaian seperti pada sistem mesin. Sedangkan jika dihubungkan dengan konsep efisiensi, jelas bahwa scientific management kurang mempunyai pengaruh pada administrasi publik selama fase paradigma II

ini. Hal ini yang menyebabkan scientific management fokus pada pegawai-pegawai organisasi pada tingkat yang lebih rendah (Henry, 2018).

Namun demikian menurut Henry (2018), pada fase paradigma II ini terdapat karya yang cukup bertentangan dengan lokus dan fokus administrasi publik yakni yang ditulis oleh Gulick dan Urwisch (1937) yang berjudul "*Papers on the Science of Administration*". Keduanya merupakan orang kepercayaan Presiden Franklin D, Rosevelt dan merupakan penasehat dalam berbagai masalah manajerial pemerintahan pada saat itu. Gulick dan Urwisch kemudian mengajukan tujuh prinsip administrasi yang kemudian dikenal dengan istilah POSDCOB yang merupakan akronim dari *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, and Budgeting*.

Dampak dari paradigma ini adalah fokus dari ilmu administrasi dianggap lebih penting daripada lokusnya. Penggunaan atau pengertian "publik" menjadi sangat luas yang hanya dibatasi oleh fokus ilmu administrasi, yaitu prinsip-prinsip manajemen seperti POSDCORB. Lokusnya menjadi kurang dipentingkan, sedangkan fokusnya adalah terhadap manajerial yang dipandang berlaku secara universal pada setiap bentuk organisasi dan lingkungan budaya.

Keterkaitannya dengan *collaborative governance* juga masih kurang disebutkan secara jelas dan tegas, namun jika diperhatikan ternyata model masih terbatas pada internal organisasi publik yang dapat dikatakan sudah terorganisir dengan baik. Kondisi tersebut dapat dilihat dari bagaimana prinsip POSDCORB tersebut dilaksanakan meskipun

belum melibatkan berbagai *stakeholders* atau pihak-pihak lain yang berkepentingan.

Paradigma III (1950-1970), yang disebut sebagai paradigma Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik. Menurut Simon (The Proverbs of Administration, 1946) Prinsip Manajemen ilmiah POSDCORB tidak menjelaskan makna "*Public*" dari "*Public Administration*" menurutnya POSDCORB tidak menjelaskan apa yang seharusnya dilakukan oleh administrator publik terutama dalam decision making (pembuatan kebijakan). Kritik Simon ini kemudian menghidupkan kembali perdebatan Dikotomi administrasi dan Politik. Kemudian muncullah pendapat Morstein-Mark (*element of public administration*) yang kemudian kembali mempertanyakan pemisahan politik dan ekonomi sebagai suatu hal yang tidak realistis dan tidak mungkin.

Paradigma ini dikenal dalam upayanya untuk menetapkan Kembali hubungan konseptual antara administrasi negara dengan ilmu politik. Konsekuensinya adalah keharusan untuk merumuskan bidang ini terkait hubungannya dengan fokus keahlian yang esensial atau penting. Sehingga berbagai tulisan yang muncul pada masa itu (1950-an) menekankan pada wilayah kepentingan dari ilmu politik (Thoha, Ilmu Administrasi Kontemporer, 2014).

Dalam paradigma ini menegaskan bahwa seharusnya tidak ada dikotomi antara politik dan administrasi sebagaimana terjadi pada paradigma sebelumnya yang dikarenakan kurang sesuai atau realistis. Prinsip administrasi tidak bebas nilai, tidak bersifat universal sebab dalam

kenyataannya sangat dipengaruhi oleh lingkungan. Paradigma III ini menganggap studi administrasi negara adalah bagian dari ilmu politik namun berbeda fokus kajiannya. Ilmu politik berfokus pada proses penyusunan kebijakan, sedangkan administrasi berfokus pada penyusunan kebijakan birokrasi dan tidak bebas dari sistem politik yang berlaku.

Jika paradigma III ini dikaitkan dengan *collaborative governance* maka tentunya sudah mulai terlihat keterkaitannya. Hal ini dikarenakan dibutuhkan kolaborasi untuk menjalin kerja sama dengan organisasi lainnya, dalam artian pemerintahan dalam organisasi publik, serta perlu juga melibatkan dukungan dari organisasi di luar birokrasi. Ilmu politik yang fokus pada penyusunan kebijakan, sedangkan administrasi negara fokus pada penyusunan kebijakan pada organisasi birokrasi pemerintahan yang tidak lepas dari sistem politik.

Paradigma IV (1950-1970), yang juga disebut sebagai paradigma administrasi publik sebagai ilmu administrasi atau "*public administration as management*". Istilah ilmu administrasi dianggap sama dengan manajemen. Paradigma IV terjadi kira-kira bersamaan dengan Paradigma III meskipun tidak pernah mendapatkan dukungan secara luas dari Ilmu Administrasi dan Ilmu Politik. Namun dalam paradigma Ilmu Politik dan Manajemen, dorongan penting adalah administrasi publik dianggap kehilangan salah satu identitasnya dalam batas-batas beberapa konsep "lebih besar" (Henry, 2018).

Pada tahap ini prinsip-prinsip manajemen yang pernah dikemukakan pada paradigma sebelumnya mulai dikembangkan secara ilmiah dan mendalam melalui berbagai riset dan analisis modern. Kajian-kajian ilmiah mulai difokuskan pada perilaku organisasi, analisis manajemen, penerapan teknologi modern, misalnya metode kuantitatif, analisis sistem dan riset terapan (Halim, 2019).

Selama tahun 1950-an dan 1960-an, serentetan sarjana menulis di berbagai jurnal dalam rangka mempercepat perkembangan ilmu administrasi (manajemen) sebagai penerus untuk paradigma yang lebih "*parochial*" (tingkat keikutsertaan masyarakat yang terbatas atau sempit), seperti administrasi publik dan administrasi bisnis. Pada tahun 1956, lahirlah jurnal yang sangat penting yaitu *Administrative Science Quarterly*, yang didirikan pada premis bahwa perbedaan manajemen publik, swasta, dan institusional lainnya adalah salah (Henry, 2018).

Ada dua arah perkembangan yang dapat ditemukan dalam paradigma ini, yaitu; pertama, berorientasi pada perkembangan ilmu administrasi murni yang didukung oleh disiplin psikologi sosial. Kedua, berorientasi pada kebijakan publik. Semuanya dikembangkan pada paradigma ini diasumsikan dapat diterapkan tidak saja hanya dalam dunia manajemen bisnis melainkan juga dapat diterapkan dalam administrasi publik.

Menurut Frederikson (2003) dalam rentang waktu akhir paradigma IV ini (antara tahun 1960-an dan 1970-an), terjadi beberapa peristiwa yang berpengaruh pada masyarakat, dan pemerintahan, serta administrasi

negara di antaranya perang Vietnam, kekacauan kota dan perselisihan rasial yang terus berlangsung dan skandal Watergate, serta Kebanyakan karyawan negara tidak punya identitas dengan bidang administrasi negara, mereka lebih mengidentifikasikan diri dengan lapangan profesi lain, dan menjadikan administrasi negara sebagai profesi kedua. Inilah yang kemudian mendorong lahirnya perspektif baru yang disebut dengan *New Public Administration* (selanjutnya disebut NPA).

Menanggapi pertanyaan terkait apa yang baru dari NPA, maka dijawab oleh Frederickson, bahwa yang dikatakan “*new*” dalam hal tersebut adalah tidak mengubah nilai-nilai yang telah ada sebelumnya namun adanya penambahan nilai *social equity* (keadilan sosial) itulah yang baru. Administrasi negara sebelumnya memfokuskan diri pada manajemen yang efisien, ekonomis dan terkoordinir atas instansi pelayanan. Dasar pemikiran untuk administrasi negara hampir senantiasa berupa manajemen yang lebih baik (lebih efisien ataupun lebih ekonomis). NPA menambahkan “keadilan sosial” pada sasaran-sasaran dan dasar pemikiran klasik.

Keadilan sosial merupakan sebuah nilai yang dimunculkan kembali dan dianggap baru berkenaan dengan kondisi kehidupan pada saat itu, di mana terjadi ketimpangan, ketidakadilan, tertutupnya ruang partisipasi publik dalam pengambilan kebijakan negara dan berbagai kondisi lain yang menunjukkan ketidakadilan (Frederickson, 2003). Kondisi ini pula yang menyebabkan Frederikson tidak sepakat dengan pergeseran paradigma yang di kemukakan oleh Kuhn. Keberatan Frederickson

menunjukkan bahwa pergeseran paradigma di dalam administrasi negara hanya berkenaan dengan penekanan nilai pada masing-masing perspektif, bukan perubahan/pergantian nilai dan nilai-nilai sebelumnya dianggap tidak berlaku.

Keadilan sosial adalah sebuah ungkapan yang mencakup pengertian seperangkat pilihan nilai; pilihan kerangka organisasi, pilihan corak manajemen, menekankan persamaan hak dalam pelayanan pemerintahan, menekankan pertanggungjawaban atas keputusan-keputusan dan pelaksanaan program untuk manajer-manajer publik, menekankan perubahan dalam manajemen publik, menekankan daya tanggap lebih kepada kebutuhan warga negara ketimbang terhadap kebutuhan-kebutuhan organisasi publik, menekankan suatu pendekatan terhadap studi mengenai administrasi negara dan pendidikan administrasi negara yang bersifat interdisipliner, terapan, dan memecahkan masalah secara teoretis sehat (Alamsyah, 2016).

Jika dikaitkan dengan *collaborative governance*, maka dalam paradigma ini sudah mulai terlihat tidak hanya fokus pada internal organisasi publik (Milwan & Rachman, 2013), melainkan juga organisasi di luar birokrasi publik. Administrasi publik tidak memiliki lokus yang jelas, karena dianggap bahwa administrasi adalah administrasi di manapun ia ditemukan. Perbedaan administrasi publik, privat, dan non-profit dianggap sebagai sesuatu yang keliru. Selain itu jika mencermati NPA yang dikemukakan Frederikson, maka lahirnya NPA dengan menambahkan perspektif “keadilan sosial” yang dilatar belakangi oleh

kondisi pada saat itu yang salah satunya menutup ruang partisipasi bagi pihak lain, maka secara jelas unsur kolaborasi itu sudah mulai menjadi bagian yang dinilai pada era NPA tersebut.

Paradigma V (1970-sekarang), yang juga disebut sebagai paradigma administrasi publik sebagai administrasi publik (*public administration as public administration*). Menurut Henry (2018) istilah *Public administration as public administration* mengacu pada keberhasilan pemisahan administrasi publik dengan ilmu politik dan manajemen, dan kemunculannya sebagai bidang studi dan praktik yang otonom atau mandiri, serta akhirnya bebas dari cemoohan para ilmuwan politik tentang kegemaran administrasi publik untuk “*nuts and bolts*” (mecocokkan) dan tidak adanya komentar merendahkan dari fakultas bisnis tentang “*sinecures*” terhadap birokrat pemerintah yang tidak punya keberanian.

Paradigma ini merupakan pembauran terhadap paradigma-paradigma yang ada sebelumnya. Administrasi publik sudah menjadi bidang yang diakui, mempunyai lokus dan fokus yang jelas. Lokusnya pada kepentingan publik dan masalah publik (birokrasi pemerintahan dan *public affair*), fokusnya pada teori organisasi, manajemen, kebijakan publik, ekonomi politik, teknik-teknik administrasi modern serta berbagai pembahasan dan riset mengenai permasalahan dalam birokrasi pemerintahan, serta persoalan kebutuhan dan partisipasi masyarakat. Ilmu administrasi publik tidak terbatas pada kajian-kajian ilmiah maupun kebijakan, melainkan berkembang dengan mengkaji interaksi dengan berbagai bidang ilmu lainnya.

Collaborative governance memiliki beberapa model sebagai kerangka kerja yang digunakan untuk menganalisis terjadinya kolaborasi antar *stakeholders*. Model secara ilmiah digambarkan sebagai proses abstraksi dunia nyata, substitusi, atau representasi realita dalam bentuk peta, diagram organisasi, persamaan matematika dan lain-lain. Model digunakan untuk membantu memudahkan dalam menghadapi fenomena nyata yang kompleks dan sukar jika dikaji secara langsung. Model merupakan cara ilmiah untuk memperoleh gambaran dunia nyata dengan mempelajari replika yang mencerminkan fenomena (Quade, 1989).

Beberapa model *collaborative governance* yang berkembang di antaranya:

1. Model *Collaborative Governance* Ansell dan Gash

Ansell dan Gash (2007) menjelaskan bahwa dalam *collaborative governance* memerlukan enam kriteria utama, di antaranya; (1) ada forum yang di inisiasi oleh lembaga publik atau institusi; (2) para partisipan dalam forum melibatkan aktor di luar organisasi non pemerintah; (3) para partisipan terlibat secara langsung dalam membuat keputusan dan tidak hanya “berkonsultasi” dengan lembaga pemerintah; (4) forum secara formal di organisasikan dan melakukan pertemuan secara kolektif; (5) forum bertujuan untuk membuat keputusan melalui konsensus (dilakukan jika konsensus tidak mencapai hasil yang di tetapkan); (6) fokus kolaborasi dalam formulasi kebijakan publik atau manajemen publik. Penekanannya adalah bahwa forum tersebut secara resmi terorganisasi dan melakukan pertemuan secara teratur, yang terdiri atas lembaga

publik, swasta, non-state, termasuk di dalamnya masyarakat umum yang secara langsung terlibat dalam pengambilan keputusan (bukan hanya berkonsultasi).

Model Ansell dan Gash ini memiliki empat indikator dalam menyelenggarakan *collaborative governance*, antara lain *starting condition*, *collaborative process*, *institutional design*, *facilitative leadership*. Dari prasyarat tersebut indikator *collaborative process* merupakan inti dari model ini, sedangkan indikator lainnya memberikan kontribusi penting terhadap proses kolaboratif.

a. *Starting Conditions* (Kondisi Awal)

Merupakan proses untuk melakukan analisis apakah terdapat *power*, *resources*, *knowledge asymmetric* (kesenjangan yang sangat tinggi dalam kekuasaan dan kekuatan, sumber daya ataupun pengetahuan) di antara para pihak yang akan melakukan kolaborasi. Termasuk juga apakah terdapat sejarah masa lalu, baik dalam konteks yang mendukung atau menghambat untuk melakukan kolaborasi. Ini dikarenakan apabila terdapat kesenjangan yang terlalu lebar maka kondisi awal (*starting condition*) untuk melakukan proses kolaboratif tidak akan berjalan dengan maksimal (Islamy, 2018).

Kondisi awal sebuah dasar bagi organisasi karena akan menentukan tingkat kepercayaan, konflik dan modal sosial dapat menjadi peluang sekaligus tantangan dalam kolaboratif. Desain kelembagaan dapat berfungsi sebagai aturan dasar dalam melaksanakan kolaboratif,

dan kepemimpinan sebagai mediator sekaligus fasilitator dalam kolaboratif (Ansell & Gash, 2007).

Dari berbagai literatur mengungkapkan bahwa banyaknya proses kolaboratif yang gagal, disebabkan oleh perbedaan pandangan antar pemangku kepentingan dan stakeholder, perbedaan pandangan tersebut berdasarkan pengalaman pahit yang pernah dialami oleh *stakeholder* di mana munculnya isu *local emotional* yang mempengaruhi kepercayaan dan saling mencurigai satu sama lain, sehingga anggapan munculnya kecurigaan dan rasa saling bermusuhan. Berdasarkan permasalahan tersebut maka Ansell dan Gash (2007) merangkum permasalahan tersebut menjadi tiga indikator yaitu:

- 1) *Power, resources, knowledge asymmetries*

Adanya ketidak seimbangan sumber daya dan pengetahuan antar pelaku kolaboratif. Sumber daya merupakan penggerak kolaborasi yang kualitas dan kuantitasnya bervariasi, tergantung pada kekuatan dan kapasitas para aktor. Ansell dan Gash (2007) menjelaskan, ketika stakeholder tidak memiliki kapasitas, organisasi, status atau sumber daya untuk berpartisipasi yang sama dengan stakeholder yang lain, maka proses kolaborasi akan rentan terhadap dimanipulasi oleh aktor yang kuat. Ada tiga aspek yang dapat digunakan untuk menganalisis adanya ketidakseimbangan kekuatan/sumber daya. (1) organisasi yang representatif dalam proses kolaboratif, (2) kemampuan untuk bernegosiasi, (3) waktu dan tenaga untuk ikut dalam kolaborasi. Ketiga aspek tersebut di operasionalkan ke dalam bentuk konsensus dan

implementasi, karena jika tidak dilakukan, sumber daya yang tidak seimbang akan mengakibatkan dominasi antar stakeholder.

2) *Incentives to participates*

Perlu ada insentif yang jelas dalam berkolaborasi. Pada tahapan ini perlu ada pengorbanan dari stakeholder untuk menurunkan hasrat pribadi. Karena pada tahap ini merupakan kesediaan stakeholder untuk mengikuti kolaborasi. Indikator ini berkaitan dengan power imbalance, terutama yang terjadi karena perbedaan kekuatan. Ansell dan Gash (2007) mengemukakan, insentif berpartisipasi tergantung pada harapan stakeholder apakah proses kolaboratif menghasilkan hasil yang berarti. Insentif untuk berpartisipasi rendah ketika stakeholder dapat mencapai tujuan mereka secara sepihak atau melalui cara alternatif. Sebaliknya, insentif untuk berpartisipasi cenderung meningkat ketika forum eksklusif untuk pengambilan keputusan. Kecenderungan pihak yang memiliki kuantitas dan kualitas sumber daya yang tinggi akan sulit untuk berkolaborasi sehingga lebih memilih alternatif lain. Insentif untuk berpartisipasi pada collaborative governance akan meningkat jika para pemangku kepentingan mempersilahkan pencapaian tujuan mereka menjadi tergantung pada kerja sama dari kepentingan lain. Pada umumnya hal ini berlaku pada sektor swasta dengan tingginya dominasi kepentingan ekonomi dibandingkan kepentingan sosialnya.

3) *Prehistory of antagonism and cooperation*

Adanya ketakutan akan terjadinya konflik jika kolaboratif dilaksanakan. Ansell dan Gash (2007) menjelaskan ketika para

stakeholder sangat saling tergantung, tingkat konflik yang tinggi sebenarnya dapat menciptakan insentif yang kuat untuk collaborative governance. Latar belakang konflik biasanya sangat mempengaruhi dalam menjalankan proses kolaborasi, hal ini karena adanya perbedaan yang mendasar dari karakter dan kepentingan masing-masing stakeholder, hanya saja kesadaran saling membutuhkan akan menimbulkan interaksi yang dapat mengenyampingkan konflik yang terjadi.

b. *Collaborative Process* (Proses Kolaboratif)

Langkah selanjutnya adalah proses kolaborasi. Pada tahapan ini sangat penting untuk melakukan dialog tatap muka sehingga terbangun kepercayaan dan pemahaman yang sama dengan seluruh *stakeholder*. Ansell dan Gash (2007) mendefinisikan bahwa proses kolaboratif adalah sebuah proses yang bersifat adaptif untuk menyatupadukan konsep-konsep dari berbagai pemikiran yang berbeda-beda untuk menemukan sebuah konsensus (kesepakatan umum) dalam penyelesaian masalah yang kompleks.

Dimensi ini menggambarkan proses kolaborasi sebagai pengembangan secara bertahap. Umpan balik dalam proses kolaborasi akan menentukan langkah selanjutnya dalam proses kolaboratif. Hal ini terkadang menyulitkan untuk menentukan dari mana kita akan memulai proses kolaboratif. Namun, karena komunikasi merupakan inti dari kolaborasi, maka Ansell dan Gash memulainya dari tahapan *face to face dialogue*, yang dijabarkan sebagai berikut:

1) *Face to face dialogue*

Pada tahap ini perlu dilakukan dialog langsung antar *stakeholder* yang terlibat, sebagai suatu proses yang berorientasi konsensus. Dialog langsung diperlukan sebagai media komunikasi yang diperlukan untuk mengidentifikasi peluang, tantangan, kelemahan, dan keuntungan bersama yang hendak dicapai. Intinya pada tahapan ini adalah membangun komunikasi antar stakeholders.

2) *Trust Building*

Membangun kepercayaan antar stakeholder di tengah keterbatasan kapasitasnya dan perbedaan kepentingan di antara mereka mesti dilakukan. Inisiator kolaborasi harus membangun kepercayaan di tengah krisis atau kuatnya kepercayaan. Bahkan di saat terjadi pra-sejarah *antagonism*, maka *trust* merupakan aspek awal yang paling menonjol dalam proses kolaborasi. Ansell dan Gash (2007) telah mengingatkan, bahwa prosesnya akan panjang, namun demikian tetap membutuhkan komitmen jangka panjang dari para stakeholder untuk mencapai hasil kolaboratif. Pemangku kebijakan dalam hal ini pemerintah tetap harus menyusun tempo dan biaya yang diperlukan dalam membangun strategi kolaborasi.

Untuk melakukan proses kolaboratif perlu memerhatikan beberapa aspek sebagai berikut (Ansell & Gash, 2007):

- a) Bagaimana melakukan dialog tatap muka dengan semua pemangku kepentingan yang beragam untuk menemukan

sebuah pemahaman yang sama dalam penyelesaian masalah yang dihadapi.

- b) Bagaimana membangun kepercayaan antar peserta kolaboratif.
- c) Bagaimana membangun komitmen dalam proses kolaboratif.
- d) Berbagai pemahaman tentang misi dan permasalahan yang dihadapi, serta mengidentifikasi nilai-nilai umum dalam kolaboratif.
- e) Hasil sementara, dengan melihat bagaimana meraih kesuksesan awal, melakukan perencanaan strategik, dan penemuan fakta-fakta secara bersama.
- f) *Face to face dialogue* dalam hal ini melakukan negosiasi dengan itikat yang baik.

3) *Commitment to the process*

Berkaitan dengan pengakuan saling ketergantungan, kepemilikan terhadap proses, dan keterbukaan mengeksplorasi keuntungan bersama. Komitmen sangat penting untuk mengubah sikap di antara *stakeholder* yang menganggap posisi mereka sangat absolut, sehingga membutuhkan saling pengakuan atau komitmen bersama serta membutuhkan kesediaan untuk mematuhi hasil konsensus. Dalam hal ini Ansell dan Gash (2007) menekankan terhadap komitmen *stakeholder* untuk memiliki tanggung jawab bersama terhadap proses yang telah disepakati bersama dalam musyawarah.

4) *Shared Understanding*

Pada tahapan ini, diperlukan pemahaman bersama untuk menyatukan persepsi terhadap substansi dan tujuan kolaborasi. Ansell dan Gash (2007) menjelaskan beberapa istilah mengenai pemahaman bersama yaitu misi bersama, tujuan bersama, tujuan yang jelas atau arah yang jelas, artinya pemahaman bersama menyiratkan kesepakatan definisi masalah atau kesepakatan tentang pengetahuan yang relevan diperlukan untuk mengatasi masalah. Definisi masalah umum merupakan kesepakatan pada definisi masalah. Pencapaian tujuan akan berkaitan dengan identifikasi masalah saat ini. Berbagai identifikasi kondisi tersebut memerlukan persetujuan dari berbagai pihak. Dalam mengidentifikasi tujuan dan masalah yang ada di perlukan identifikasi nilai-nilai umum yaitu nilai yang sama atau pemahaman yang sama. Jika *stakeholder* tidak bisa mengidentifikasi masalah bersama, maka sangat sulit untuk mencari solusi abadi.

5) *Intermediate outcome*

Indikator ini merupakan output sebagai hasil dari proses. Dalam tahap ini diperlukan capaian minimal sebagai hasil dari proses kolaboratif. *Intermediate outcome* dapat kembali ke dalam siklus proses kolaboratif, mendorong siklus yang baik untuk membangun kepercayaan dan komitmen. Capaian minimal dapat menjadi modal untuk kembali membangun proses kolaborasi sebagai acuan perbaikan.

c. *Institutional Design* (Desain Kelembagaan)

Institutional design yang mendukung proses kolaboratif merupakan hal yang penting dibutuhkan untuk mendorong partisipasi dan transparansi dalam proses kolaboratif. Menurut Ansell dan Gash (2007) desain kelembagaan berkaitan erat dengan aturan dasar untuk berkolaborasi. Aturan yang disepakati untuk dijalankan adalah berdasarkan kesepakatan atau konsensus antar stakeholder. Namun yang menjadi masalah adalah akses kepada proses kolaborasi itu sendiri, proses kolaborasi menekankan bahwa proses harus terbuka dan inklusif. Sementara aturan dasar yang dibuat oleh pemerintah selaku mediator dan penggerak perlu dipahami substansinya oleh stakeholder, karena pada akhirnya desain kelembagaan harus memperhatikan adanya tenggat waktu dan ruang untuk berkolaborasi.

Untuk menjelaskan hal tersebut di atas, maka Ansell dan Gash (2007) menyatakan bahwa dapat di lihat dari tiga aspek, di antaranya;

1) *Participatory inclusiveness*

Kondisi pertama dalam *collaborative governance* dapat dikatakan berhasil jika semua *stakeholder* yang terlibat terkena dampak, dan yang peduli terhadap permasalahan ikut berpartisipasi. Para *stakeholder* mampu memahami masalah dengan perspektif yang berbeda dengan kelompok lainnya. Sebagaimana dikutip dari Ansell dan Gash (2007) kriteria inklusif adalah adanya peluang *stakeholder* untuk sengaja memesan hasil kebijakan, dan klaim bahwa hasil kebijakan mewakili kesepakatan dari konsensus secara luas (Kurniadi, 2020).

2) *Forum exclusiveness*

Sebagai tempat yang disediakan bagi para *stakeholder* untuk berinteraksi di mana adanya kategori-kategori pembahasan tiap forum.

3) *Clear ground rule and process transparency*

Yaitu lebih kepada pengaturan dasar yang jelas dan konsisten untuk diterapkan, sehingga meyakinkan para *stakeholder* bahwa prosesnya akan berjalan adil, merata, dan terbuka. Kemudian berkaitan dengan transparansi *stakeholders* benar-benar bahwa proses negosiasi terwujud dalam proses, dan tidak hanya menunjukkan kesepakatan satu pihak.

Jika mencermati apa yang diutarakan oleh Ansell dan Gash (2007), maka proses kolaboratif dalam forum tersebut ada pada sebuah keterikatan yang bersifat formal, yang berarti forum tersebut berkisar pada kerja sama antar lembaga publik, aktor publik, dan aktor non publik. Hanya saja model *collaborative governance* yang dikembangkan Ansell dan Gash (2007) tidak menjelaskan mengenai intensitas yang akan dicapai dalam proses kolaborasi tersebut, tetapi fokus pada tujuan dari kerja sama untuk mencapai beberapa derajat konsensus, bukan pada *outcome* untuk setiap *stakeholder*. Bahkan dalam prosesnya terkadang tidak berhasil membangun konsensus di antara *stakeholder* karena terdapat beberapa perbedaan yang mendasar dan sulit untuk digabungkan (Islamy, 2018). O'Toole dan Maier (2002) menjelaskan keberhasilan program yang menekankan pada proses kerja sama antar organisasi membutuhkan kolaborasi sebaiknya dilakukan dengan sedikit

kontrol formal, artinya di mana tidak semua komponen utama tercakup dalam hierarki.

Aktor dalam jaringan sering berada di birokrasi pada gilirannya berhubungan dengan organisasi atau lembaga atau kelompok lain di luar wewenang formal. Sehingga proses kolaborasi tidak harus bersifat formal untuk mencapai konsensus, tetapi lebih kepada proses kolaborasi yang fleksibel dengan memperhatikan struktur jaringan yang membentuk kerja sama di dalamnya baik dalam bentuk formal maupun non formal.

Model *collaborative governance* yang dibuat oleh Emerson, Nabatchi, dan Balogh (Emerson, Nabatchi, & Balogh, *An Integrative Framework for Collaborative Governance*, 2012) di sebut dengan model kerangka integratif *collaborative governance*. Model ini memusatkan perhatian pada konsep *collaborative governance regime* (CGR). *Regime* pada model ini diartikan sebagai upaya untuk mengarahkan pola tertentu, sistem, atau pembuatan kebijakan publik melalui kolaboratif lintas sektor yang diwujudkan dalam bentuk perilaku dan aktivitas. Model ini juga pernah digunakan Crosby dan Bryson (2005) dan Krasner (1983) yang juga telah menguji model ini. Menurut mereka *collaborative governance regime* (CGR) adalah serangkaian prinsip yang bersifat implisit dan eksplisit, peraturan, norma, dan prosedur pengambilan keputusan di antara para aktor di mana semua kepentingan para aktor dapat diakomodir dalam satu area kebijakan. Dimensi CGR mencakup beberapa aspek sebagai berikut;

- a. Dinamika kolaboratif yang merepresentasikan tiga komponen yang saling berinteraksi yaitu penerapan prinsip-prinsip, motivasi, dan kemampuan untuk melakukan tindakan bersama;
- b. Tindakan kolaboratif adalah tahap tindakan yang dilakukan untuk mengimplementasikan tujuan yang ingin dicapai dalam CGR. Tindakan ini ditujukan untuk mencapai hasil baik dari dalam maupun dari luar pemerintahan;
- c. Dampak yaitu akibat atau hasil (*result*) yang dicapai dari tindakan yang bersifat potensial melalui adaptasi (*adaptation*);
- d. Adaptasi yaitu transformasi yang dilakukan dalam menyelesaikan masalah yang kompleks atau isu-isu yang muncul baik dalam konteks sistem maupun dalam organisasi CGR itu sendiri.

Secara ringkas model ini menggambarkan kerangka struktur integratif yang saling terhubung (*incorporated*) dalam dimensi yang saling terikat dan memiliki komponen yang sangat menentukan yaitu konteks sistem, pendorong (*drivers*), dinamika kolaboratif yang meliputi; aspek penerapan prinsip, saling memotivasi dan kemampuan bertindak bersama, output yang dicapai dari tindakan bersama, dan hasil kolaboratif atau dampak, dan adaptasi.

Model *collaborative governance* oleh Bryson, et al. (2006) disebut juga dengan *cross-sector collaboration* (CSC). Model ini dalam penelitiannya bahwa kolaboratif merupakan dimensi yang penting dan menarik, namun beberapa penelitian yang telah dilakukan menunjukkan bukti bahwa pelaksanaan kolaboratif bukanlah sesuatu yang mudah. Tidak

mudahnya disebabkan oleh banyaknya aktor lintas sektor yang harus dilibatkan dalam kolaborasi.

Model CSC ini menarik untuk dikaji karena diasumsikan bahwa dalam masyarakat ditemukan berbagai tantangan publik yang kompleks dan perlu diselesaikan. Berdasarkan hasil penelitian literatur, mereka menemukan bahwa perlu kolaboratif lintas sektor dan mengajukan desain model dan implementasinya untuk menyelesaikan berbagai permasalahan akibat kondisi masalah publik yang kompleks. Mereka berasumsi bahwa bagaimana organisasi bekerja sama lintas sektor untuk mengatasi masalah publik yang dihadapi. Lintas sektor yang dimaksud pada model ini adalah melibatkan pemerintah, pebisnis, organisasi nirlaba dan filantropi, masyarakat, dan/atau publik pada umumnya (Bryson, Crosby, & Stone, 2006).

Ada dua alasan penting mengapa kolaboratif lintas sektor ini penting yaitu; (1) bahwa efektivitas para partisipan yang terlibat dalam kolaboratif lintas sektor umumnya gagal dalam memainkan peran mereka dalam kolaboratif. Dengan kata lain, organisasi hanya akan berkolaborasi ketika organisasi tersebut tidak mampu mencapai apa yang mereka inginkan tanpa adanya kolaborasi. (2) respon terhadap kolaboratif dianggap hanya sebagai "*holy grail*" (piring antik) ketika mengatasi masalah yang dihadapi dan selalu berhasil. Dalam hal ini, pemerintah akan melakukan kolaborasi dengan pihak ketiga (*third party*) ketika memperoleh saran untuk berkolaborasi, meskipun pemerintah sendiri

masih ragu dan memiliki sedikit bukti bahwa kondisi tersebut akan berhasil mengatasi masalah.

Model kolaboratif lintas sektor ini mencakup beberapa dimensi sebagai berikut:

a. Kondisi yang dihadapi.

Pada dimensi ini fokus pada tema yang luas bahwa lingkungan umum menghendaki perlunya kolaboratif, adanya kegagalan dari beberapa sektor yang diidentifikasi menyebabkan perlunya melakukan kolaboratif, dan ada kondisi spesifik yang mempengaruhi sehingga perlu melakukan kolaboratif.

b. Faktor lingkungan.

Bekerja dalam hubungan antar-organisasi secara langsung berkaitan erat dengan kondisi lingkungan tertentu yang menghendaki agar organisasi yang berjalan sendiri memerlukan dukungan dari organisasi lain.

c. Ada kegagalan dari sektor atau organisasi lain.

Melalui faktor lingkungan dapat berpengaruh besar terhadap bentuk hubungan antar-organisasi secara keseluruhan di mana *cross-sector collaboration* secara khusus muncul untuk mempengaruhi tingkat upaya yang telah dilakukan organisasi yang gagal menyelesaikan masalah secara sendiri. Ini yang disebut dengan kegagalan sektor (*sector failure*), tanpa melakukan observasi awal dan organisasi dijalankan secara tunggal dalam mengatasi masalah publik mencoba untuk melakukan kerja sama lintas sektor dengan organisasi lainnya. Bryson et al. (2006)

mengasumsikan bahwa para pembuat kebijakan pada umumnya lebih senang untuk melakukan kolaborasi lintas sektor ketika mereka percaya bahwa usaha yang dilakukan secara terpisah dengan lingkungan yang berbeda-beda dalam mengatasi masalah publik cenderung gagal atau gagal sama sekali dan secara aktual atau berpotensi gagal karena tidak dapat bekerjasama mengatasi masalah publik karena berjalan sendiri-sendiri.

d. Ada anteseden langsung dalam membentuk kolaboratif.

Sebagai tambahan bahwa faktor lingkungan dan kegagalan hubungan kerja sama dengan lingkungan dan hubungan antar faktor penentu merupakan sebuah “mekanisme yang saling terhubung” (*linking mechanism*). Sehingga hal ini memerlukan sebuah bentuk kolaboratif sebagai bagian yang menentukan keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuan.

Model *cross-sector collaboration* menekankan pada upaya untuk menghadapi kondisi yang terjadi yang berpeluang dapat mempengaruhi pencapaian tujuan organisasi sektor publik yang dapat diselesaikan dengan kolaboratif. Mempertimbangkan aspek peluang dan ancaman lingkungan, serta kekuatan dan kelemahan yang dimiliki organisasi sektor publik diperlukan dalam implementasi kebijakan dalam jaringan. Pertimbangan atas kegagalan dan juga keberhasilan organisasi lain menjadi dasar pemikiran dan evaluasi untuk melakukan penetapan strategi yang tepat agar tujuan yang tercapai secara efektif dan efisien. Kegagalan organisasi lain menjadi titik evaluasi untuk mempertimbangkan

kelemahan-kelemahan yang mungkin terjadi sehingga berpeluang menjadi penghambat dalam mencapai efektivitas dan efisiensi hasil yang diharapkan.

Kemudian aspek-aspek penentu keberhasilan kolaboratif diperhitungkan untuk mendukung upaya pencapaian tujuan organisasi sektor publik. Model ini menitikberatkan pada kolaboratif lintas sektor organisasi publik dengan pertimbangan bahwa dalam penyelesaian masalah publik yang kompleks dan tidak mampu diselesaikan oleh salah satu organisasi saja.

2.5 Identifikasi Pemangku Kepentingan

Pemangku kepentingan (*stakeholders*) adalah kelompok yang sangat luas dan beragam, ada yang mendukung dan bermanfaat, namun ada pula yang memberikan pengaruh negatif dan obstructif, di mana semua tergantung pada kebutuhan dan aspirasi yang berbeda-beda (Wulandari, 2020:1). Berbagai definisi terkait dengan *stakeholder*, namun salah satu yang cukup mudah dimengerti adalah definisi oleh Freeman (1984) dalam (Bonnafous-Boucher & Pesqueux, *Stakeholder Theory - A European Perspective*, 2005) sebagai “kelompok atau individu apa saja yang dapat mempengaruhi atau dipengaruhi oleh pencapaian tujuan organisasi”.

Penerapan *stakeholder theory* oleh Nunamaker, Applegate, dan Konsynski (1988) dalam (Freeman, et al., 2010:146) menggunakan identifikasi stakeholder dan asumsi yang muncul dalam pengembangan sistem pendukung keputusan kelompok. Demikian pula, Keeney (1988)

mengembangkan prosedur pemecahan masalah untuk melibatkan pemangku kepentingan secara konstruktif dalam menganalisis masalah kepentingan publik. Artinya penggunaan identifikasi pemangku kepentingan pada dasarnya digunakan untuk mendukung sebuah proses pengambilan keputusan atau kebijakan.

Hal penting untuk mendorong keberhasilan proses kolaborasi adalah dengan penerapan identifikasi pemangku kepentingan, karena keberhasilan sebuah proses kolaborasi tergantung pada bagaimana dialog atau diskusi dilaksanakan oleh para pihak. Ketidakmampuan salah satu pihak atau aktor dalam kolaborasi untuk menyampaikan pendapat atau argumentasinya akan dapat menyebabkan kebijakan atau keputusan dalam kolaborasi menjadi rawan untuk dimanipulasi (Ansell & Gash, 2007:551).

Fottler (1990) dalam (Freeman, Harrison, Wicks, Parmar, & Colle, 2010) juga mendefinisikan proses manajemen pemangku kepentingan yang dikembangkan sebagai alat untuk analisis strategis. Mereka mengidentifikasi enam tahap terpisah: (1) identifikasi pemangku kepentingan; (2) penilaian pemangku kepentingan; (3) diagnosis dan klasifikasi pemangku kepentingan; (4) perumusan strategi pemangku kepentingan; (5) implementasi strategi; dan (6) evaluasi efektivitas pengelolaan pemangku kepentingan. Ke enam tahapan tersebut semuanya masuk dalam manajemen stakeholder. Dalam penelitian ini identifikasi stakeholder yang dimaksudkan adalah tanpa mengurangi lima tahapan lainnya, dengan artian bahwa proses kolaborasi juga memerlukan

identifikasi stakeholder, yang kemudian dilanjutkan ke beberapa tahapan selanjutnya sebelum masuk pada proses kolaborasi. Hal ini dimaksudkan untuk memeperkuat proses dialog yang terjadi didalam forum tersebut.

Dalam identifikasi pemangku kepentingan, dapat dibedakan berdasarkan tipologinya. Tipologi *Stakeholder* dapat dibedakan berdasarkan pada diagnostik hingga 3 atribut, yaitu kekuatan (*power*), legimitasi (*legitimacy*), dan urgensi (*urgency*). Ketiga atribut ini telah terbukti sangat penting untuk proses identifikasi *stakeholder* (Wulandari, 2020:10).

1. Kekuasaan (*power*)

Kekuasaan saat ini didefinisikan dengan “probabilitas yang mana hubungan sosial satu aktor akan berada dalam posisi untuk melaksanakan keinginan sendiri meskipun ada perlawanan” (Weber, 1947). Dengan demikian, kekuatan adalah “suatu hubungan di antara aktor sosial, A, bisa mendapatkan aktor sosial lain, B, untuk melakukan sesuatu yang seharusnya tidak B lakukan” (Pfeffer, 1981:3). Meskipun kadang-kadang kekuasaan bisa sulit untuk didefinisikan, namun tidak sulit untuk mengenali kekuasaan adalah kemampuan mereka yang memiliki kekuasaan untuk mewujudkan hasil yang mereka inginkan” (Salancik & Pfeffer, 1974: 3).

Sementara Etzioni (1964: 59) mengemukakan logika untuk kategorisasi yang lebih tepat dari dasar kekuasaan, berpusat pada tiga jenis sumber daya yang digunakan untuk melatihnya: (1) kekuatan koersif, berdasarkan sumber daya fisik kekuatan, kekerasan, atau pengekangan

dari yang sama; (2) kekuatan utilitarian, berdasarkan pada materi atau sumber daya keuangan; dan (3) kekuatan normatif, berdasarkan sumber daya simbolik. Satu pihak dalam suatu hubungan memiliki kekuatan, oleh karena itu, sejauh ia memiliki atau dapat memperoleh akses ke cara-cara paksaan, utilitarian atau normatif untuk memaksakan kehendaknya dalam hubungan tersebut. Akses ke sarana ini adalah indikator, bukan kondisi mapan, yang merupakan salah satu alasan mengapa kekuasaan bersifat sementara, kekuasaan dapat diperoleh dan juga dapat hilang.

2. Legitimasi (*legitimacy*)

Legitimasi didefinisikan sebagai “persepsi atau asumsi umum bahwa tindakan suatu entitas diinginkan, tepat, atau sesuai dalam beberapa sistem norma, nilai, kepercayaan, dan definisi yang dibangun secara sosial” (Suchman, 1995: 574). Definisi legitimasi Suchman berlaku untuk banyak tingkat analisis, yang paling umum adalah individu, organisasi dan masyarakat (Wood, 1991). Definisi ini menunjukkan bahwa legitimasi dapat dibangun secara sosial: suatu kebaikan sosial yang diinginkan yang merupakan sesuatu yang lebih besar dan lebih banyak dimiliki daripada sekedar persepsi diri belaka dan yang dapat didefinisikan dan dinegosiasikan secara berbeda di berbagai tingkat organisasi sosial. Legitimasi juga dapat dibangun secara normatif: hasil dari nilai-nilai dan norma-norma yang dibangun dalam komunitas atau kekuatan moral yang terbukti dengan sendirinya sehingga nilai-nilai dan norma-norma ini secara umum diterima di banyak komunitas (Donaldson & Dunfee, 1999).

Seseorang dapat menafsirkan banyak pekerjaan yang ada pada teori pemangku kepentingan sebagai memberikan setidaknya jawaban tidak langsung atas pertanyaan legitimasi pemangku kepentingan. Yaitu, inti normatif (Freeman 1994; Jones dan Wicks 1999a) memberikan beberapa arah dan kekhususan untuk kepentingan dan pemangku kepentingan yang harus membentuk pengambilan keputusan di perusahaan.

Mitchell, Agle, and Wood (1997) dalam (Freeman, et al., 2010:211) mengatakan garis besar teori identifikasi pemangku kepentingan dan arti-penting yang membantu untuk mengatur pemangku kepentingan dalam hal kriteria yang mungkin penting bagi manajer dalam memutuskan bagaimana menghabiskan waktu dan sumber daya mereka. Hal tersebut dikembangkan sebagai teori deskriptif (yang diprediksi akan dipertimbangkan oleh manajemen dalam pengambilan keputusan) dan teori instrumental (memperhatikan pemangku kepentingan tertentu dan/atau kepentingan mereka akan cenderung menciptakan hasil yang menguntungkan), tetapi setidaknya memiliki beberapa normatif. dimensi di dalamnya (seperti legitimasi).

3. Urgensi (*urgency*)

Urgensi didefinisikan oleh Kamus Merriam-Webster sebagai “panggilan untuk perhatian segera” atau “mendesak”. Urgensi hanya ada ketika dua kondisi terpenuhi; (1) ketika suatu hubungan atau klaim bersifat sensitif terhadap waktu, dan (2) ketika hubungan atau klaim itu penting atau penting bagi *stakeholder*. Dengan demikian, urgensi didasarkan pada

dua atribut berikut: (1) sensitivitas waktu, sejauh mana keterlambatan menghadiri klaim atau hubungan tidak dapat diterima oleh stakeholder, dan (2) kekritisannya, pentingnya klaim atau hubungan dengan *stakeholder*.

Urgensi adalah sejauh mana tuntutan *stakeholder* yang penting menuntut perhatian segera. Dan untuk alasan inilah, ketika urgensi hadir sebagai atribut *stakeholder*, dinamika dari hubungan *stakeholder* yang lebih besar kemungkinan akan meningkat secara signifikan. *Stakeholders* juga perlu dibedakan berdasarkan 3 kategori yaitu, *stakeholder* utama, *stakeholder* pendukung, dan *stakeholder* kunci (Bonnafous-Boucher & Rendtorff, 2016; Hanun, 2014):

1) *Stakeholder* utama, merupakan *stakeholder* yang memiliki keterkaitan langsung dengan suatu kebijakan, program dan proyek seperti: masyarakat dan tokoh masyarakat (anggota masyarakat yang oleh masyarakat ditokohkan dan dianggap dapat mewakili aspirasi masyarakat).

2) *Stakeholder* pendukung, merupakan *stakeholder* yang tidak memiliki keterkaitan langsung dengan suatu kebijakan, program dan proyek; tetapi memiliki kepedulian dan keprihatinan sehingga turut untuk bersuara serta berpengaruh pada sikap masyarakat dan keputusan legal pemerintah. *Stakeholder* pendukung terdiri dari:

- a. Lembaga atau aparat pemerintah dalam suatu wilayah tetapi tidak memiliki tanggung jawab langsung;

- b. Lembaga pemerintah yang memiliki keterkaitan dengan isu tetapi tidak memiliki kewenangan secara langsung dalam pengambilan keputusan;
 - c. LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) setempat. LSM yang bergerak dibidang yang bersesuai dengan rencana, manfaat, dampak yang muncul yang memiliki “concern” termasuk organisasi massa yang terkait;
 - d. Perguruan tinggi atau asosiasi profesi, memiliki pengaruh penting dalam pengambilan keputusan pemerintah
- 3) *Stakeholder* kunci; merupakan *stakeholder* yang memiliki kewenangan secara legal dalam pengambilan keputusan sesuai dengan level yang dimiliki. Stakeholder kunci yang dimaksudkan adalah unsur eksekutif sesuai dengan tingkatan, legislatif dan instansi.

2.6 Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM)

2.6.1 Sejarah Kementerian ESDM

Pada tahun 1945, Pemerintah Republik Indonesia membentuk Lembaga pertama yang menangani Pertambangan di Indonesia adalah Jawatan Tambang dan Geologi yang dibentuk pada tanggal 11 September 1945. Jawatan ini semula bernama Chisitsu Chosajo, bernaung di bawah Kementerian Kemakmuran. Jawatan Tambang dan Geologi yang pada saat itu berada di Kementerian Perindustrian, berdasarkan SK Menteri Perekonomian Nomor 2360a/M Tahun 1952, diubah menjadi Direktorat Pertambangan yang terdiri atas Pusat Jawatan Pertambangan dan Pusat Jawatan Geologi.

Setelah itu, berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 131 Tahun 1957, Kementerian Perekonomian dipecah menjadi Kementerian Perdagangan dan Kementerian Perindustrian. Berdasarkan SK Menteri Perindustrian Nomor 4247 a/M Tahun 1957, Pusat-pusat dibawah Direktorat Pertambangan berubah menjadi Jawatan Pertambangan dan Jawatan Geologi. Pada tahun 1959, Kementerian Perindustrian dipecah menjadi Departemen Perindustrian Dasar/Pertambangan dan Departemen Perindustrian Rakyat dimana bidang pertambangan minyak dan gas bumi berada dibawah Departemen Perindustrian Dasar dan Pertambangan. Pada tahun 1961, Pemerintah membentuk Biro Minyak dan Gas Bumi yang berada dibawah Departemen Perindustrian Dasar dan Pertambangan. Lalu, pada tahun 1962, Jawatan Geologi dan Jawatan Pertambangan diubah menjadi Direktorat Geologi dan Direktorat Pertambangan. Tidak berselang lama pada tahun 1963, Biro Minyak dan Gas Bumi diubah menjadi Direktorat Minyak dan Gas Bumi yang berada dibawah kewenangan Pembantu Menteri Urusan Pertambangan dan Perusahaan-perusahaan Tambang Negara.

Pada tahun 1965, Departemen Perindustrian Dasar/Pertambangan dipecah menjadi tiga departemen yaitu: Departemen Perindustrian Dasar, Departemen Pertambangan dan Departemen Urusan Minyak dan Gas Bumi. Pada 11 Juni 1965, Menteri Urusan Minyak dan Gas Bumi menetapkan berdirinya Lembaga Minyak dan Gas Bumi (Lemigas). Lalu, pada 1966 Departemen Urusan Minyak dan Gas Bumi dilebur menjadi

Kementerian Pertambangan dan Migas yang membawahi Departemen Minyak dan Gas Bumi.

Dalam Kabinet Ampera, Departemen Minyak dan Gas Bumi dan Departemen Pertambangan dilebur menjadi Departemen Pertambangan yang kemudian pada 1978, Departemen Pertambangan berubah menjadi Departemen Pertambangan dan Energi. Pada tahun 2000 Departemen Pertambangan dan Energi berubah menjadi Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral. Lalu, pada 2009, sesuai Peraturan Presiden 47/2009, nama 'Departemen' diubah menjadi 'Kementerian' sehingga menjadi Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral.

2.6.2 Tugas dan Fungsi Kementerian ESDM

Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang energi dan sumber daya mineral untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

Dalam melaksanakan tugasnya Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral menyelenggarakan fungsi:

1. Perumusan dan penetapan kebijakan di bidang pembinaan, pengendalian, dan pengawasan minyak dan gas bumi, ketenagalistrikan, mineral dan batubara, energi baru, energi terbarukan, konservasi energi, dan geologi;
2. Pelaksanaan kebijakan di bidang pembinaan, pengendalian, dan pengawasan minyak dan gas bumi, ketenagalistrikan, mineral dan batubara, energi baru, energi terbarukan, konservasi energi, dan

geologi serta pengelolaan penerimaan negara bukan pajak sektor energi dan sumber daya mineral sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

3. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan kebijakan di bidang pembinaan, pengendalian, dan pengawasan minyak dan gas bumi, ketenagalistrikan, mineral dan batubara, energi baru, energi terbarukan, konservasi energi, dan geologi;
4. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang energi dan sumber daya mineral;
5. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang energi dan sumber daya mineral;
6. Pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan kementerian energi dan sumber daya mineral;
7. Pembinaan dan pemberian dukungan administrasi di lingkungan kementerian energi dan sumber daya mineral;
8. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab kementerian energi dan sumber daya mineral; dan
9. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan kementerian energi dan sumber daya mineral.

2.6.3 Kebijakan ESDM One Map

Energi merupakan salah satu sektor penting dalam sebuah negara, bahkan dipandang menjadi salah satu faktor kekuatan sebuah bangsa (Khalid & Mukhtar, 2016, p. 1). Sektor energi tidak hanya terkait erat dengan kemajuan ekonomi suatu negara tetapi juga menentukan

kedudukan suatu negara dalam komite bangsa-bangsa. Energi mempunyai posisi yang sangat strategis dalam pembangunan suatu negara, khususnya dalam mengakselerasi kemajuan ekonomi negara (Santoso, 2017, p. 28). Energi juga merupakan komoditas utama kehidupan, semua masyarakat di dunia membutuhkannya untuk melakukan aktifitas sehari-hari.

Energi dihasilkan dari sumber energi, seperti minyak bumi, gas bumi maupun batubara yang nantinya ditransformasikan menjadi energi final seperti listrik atau BBM dan dapat dinikmati langsung oleh masyarakat (Nasional, 2016, p. 20). Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi, energi adalah kemampuan untuk melakukan kerja yang dapat berupa panas, cahaya, mekanika, kimia dan elektromagnetika. Dengan cadangan sumber daya energi tak terbarukan berupa energi fosil seperti minyak bumi, gas bumi, dan batubara yang terbatas, diperlukan adanya kegiatan diversifikasi energi agar pasokan energi dapat terjamin. Untuk menjamin pasokan energi diperlukan pengelolaan energi yang berhubungan dengan tata kelola pemerintahan yang baik dan mekanisme pembuatan kebijakan di dalamnya.

Dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, data yang tersedia harus dikelola secara komprehensif dan terkini. Untuk itu pemerintah mengeluarkan Paket Kebijakan Ekonomi Tahap VIII dan Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Kebijakan Satu Peta pada Tingkat Ketelitian Peta Skala 1:50.000. Selaras dengan hal tersebut, Kementerian Energi dan Sumber

Daya Mineral (ESDM) membangun ESDM *One Map*. Peraturan Presiden No 9 Tahun 2016 menyatakan, untuk meningkatkan kesejahteraan dan daya saing nasional di tingkat regional diperlukan investasi pembangunan. Dukungan ketersediaan data dan informasi fundamental pembangunan, termasuk Informasi Geospasial Tematik (IGT) mutlak diperlukan dalam meningkatkan nilai kompetitif iklim investasi dan menjamin kepastian hukum investasi.

ESDM *One Map* Indonesia merupakan sebuah kebijakan Pemerintah yang diimplementasikan oleh Kementerian ESDM dengan tujuan untuk memberikan data dan informasi terkait sektor ESDM bagi internal Kementerian ESDM maupun publik. ESDM *One Map* diharapkan dapat mengatasi permasalahan stabilitas produksi sumber daya alam. Selain itu, perencanaan ke depan yang menggunakan data spasial sebagai bahan olah pada kebijakan satu peta agar tidak terjadi tumpang tindihnya data dasar terkait sumber daya energi khususnya energi tak terbarukan yang akan menimbulkan permasalahan dalam pengelolaannya, hal ini berdampak terhadap efisiensi pengelolaan sumber daya energi tak terbarukan yang terbatas, oleh sebab itu diperlukan adanya integrasi pengelolaan data dasar sumber daya energi tak terbarukan agar dapat dilakukan diversifikasi energi supaya pasokan energi dapat terjamin dimasa yang akan datang.

Aplikasi *One Map* Indonesia adalah sistem yang mengintegrasikan seluruh data pada sektor ESDM. ESDM *One Map* Indonesia memuat berbagai informasi seperti potensi geologi (mineral, batubara, panas bumi,

bitumen padat dan Coal Bed Methane/CBM), wilayah izin usaha pertambangan, wilayah kerja migas, wilayah kerja panas bumi, data hulu migas (sumur, kilang, seismik 2D dan seismik 3D), kawasan hutan dan infrastruktur ketenagalistrikan (pembangkit, gardu induk, jaringan transmisi dan jaringan distribusi). ESDM *One Map* Indonesia diimplementasikan berbasis web yang menampilkan berbagai informasi geospasial (peta) tematik sektor ESDM secara online (webGIS). ESDM *One Map* Indonesia bisa digunakan untuk berbagai analisis regional, untuk instansi, potensi sumber daya, penggunaan tanah yang overlap dan mengintegrasikan data spasial dan non-spasial (Setyowati et al., 2018).

Dalam Peraturan Menteri ESDM Nomor 13 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian ESDM, Pusdatin Kementerian ESDM mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan data, kajian strategis, dan teknologi informasi energi dan sumber daya mineral. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud Pusdatin Kementerian ESDM menyelenggarakan fungsi: (1) koordinasi dan integrasi pengelolaan data Kementerian ESDM, (2) penyiapan penyusunan kebijakan teknis, rencana dan program pengelolaan data, kajian strategis, dan teknologi informasi ESDM, (3) pelaksanaan dan pembinaan pengelolaan data, kajian strategis, dan teknologi sistem informasi ESDM, (4) pemantauan, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pengelolaan data, kajian strategis, dan teknologi sistem informasi ESDM, dan (5) pelaksanaan administrasi Pusat Kajian Strategis, Data dan Teknologi Informasi ESDM.

Pembangunan sebuah sistem yang dilakukan pengelola data Kementerian ESDM tidak lepas dari tuntutan masyarakat terhadap penyelesaian permasalahan tumpang tindih perizinan data energi dan mineral di daerah. ESDM *One Map* adalah solusi kebijakan publik pemerintah yang diinisiasi oleh Kementerian ESDM. Hal ini sesuai dengan teori kebijakan publik yang dinyatakan oleh Dye (2017), di mana arti kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik tersebut juga tidak lepas dari konsekuensi bagi semua sektor yang bersangkutan (Winarno, 2012, p. 20). Pemerintah sebagai instrumen/perangkat yang mengatur jalannya pemerintahan mempunyai kewajiban dalam mengatasi permasalahan di dalam penyelenggaraan pemerintahannya yang telah diuraikan di atas guna meminimalisasi berkurangnya minat investor baik dari dalam dan luar negeri untuk menginvestasikan modal pada bidang energi dan mineral.

Kebijakan ESDM *One Map Policy* merupakan produk pemerintah yang menjadi landasan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi sebuah instansi pemerintah. Kebijakan publik terkait kebijakan satu peta atau one map policy menjadi landasan instansi pemerintah untuk melaksanakan pengelolaan kebijakan satu peta yang efektif dan efisien. Berdasarkan teori Edwards (1980), keberhasilan dan keberlangsungan Implementasi Kebijakan Publik dipengaruhi oleh empat faktor, yakni komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Keempat faktor tersebut saling berhubungan di mana pelaksanaannya dapat berjalan efektif, apabila

mereka yang bertanggung jawab untuk menerapkan keputusan mengetahui apa yang seharusnya mereka lakukan. Begitu juga dengan faktor sumber daya, tidak peduli seberapa jelas dan konsistennya perintah implementasi dan seberapa akurat mereka ditransmisikan, jika personel yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kekurangan sumber daya untuk melakukan pekerjaan yang efektif, implementasi tidak akan efektif.

Teori Edwards, (1980) juga mengungkapkan pentingnya disposisi atau sikap dalam implementasi kebijakan. Disposisi atau sikap pelaksana merupakan faktor penting ketiga dalam pendekatan untuk mempelajari implementasi kebijakan publik (Edwards, 1980, p. 11). Begitu juga dengan struktur birokrasi. Bahkan jika sumber daya yang cukup untuk menerapkan kebijakan ada dan pelaksana tahu apa yang harus dilakukan dan ingin melakukannya, implementasi mungkin masih dapat digagalkan karena kekurangan dalam struktur birokrasi. Sebagai sarana untuk memenuhi kebutuhan pembangunan, kebijakan satu peta dilaksanakan oleh instansi pemerintah rangka untuk memenuhi semua kebutuhan masyarakat sesuai dengan undang-undang yang berlaku (Supratman, 2016, p. 11). Untuk itu, diperlukan adanya keberlanjutan program yang memberikan kebermanfaatan pada masyarakat. Pengertian berkelanjutan pada dasarnya tidak hanya terkait dengan aspek ekonomi yaitu produksi dan pemenuhannya terhadap kebutuhan, tetapi juga berkaitan dengan aspek lingkungan dan sosial (Ate, 2016).

Implementasi ESDM *One Map* Indonesia Dalam Keputusan Menteri ESDM No 2192 K/03/MEM/2017 Tentang Penunjukkan Pusat Data dan Teknologi Informasi ESDM sebagai Pelaksana Simpul Jaringan Informasi Geospasial Tematik Sektor ESDM, ESDM *One Map* Indonesia dikelola oleh Pusdatin Kementerian ESDM sebagai Pelaksana Simpul Jaringan IGT dengan berkoordinasi dengan unit organisasi di lingkungan Kementerian ESDM termasuk Badan Pengatur Hilir dan Gas Bumi (BPH Migas) dan Satuan Kerja Khusus Pelaksanaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKK Migas).

Seperti telah diuraikan di atas bahwa agar tidak terjadi tumpang tindih data yang disebabkan masih konvensionalnya pemetaan data sumber daya energi tak terbarukan yang terbatas dengan pemetaan berbasis digitalisasi. Selama beberapa dekade terakhir telah terlihat peningkatan upaya untuk mendorong 'kolaboratif' dan 'partisipatif' pendekatan perencanaan tata ruang dan pengambilan keputusan, dengan konseptualisasi yang lebih canggih istilah yang diperebutkan, partisipasi. Teknologi informasi geo-informasi '*bottom-up*' yang partisipatif berkembang secara bersamaan dan ini diharapkan untuk memperkuat perencanaan tata ruang partisipatif; penting di antaranya adalah transformasi pemetaan konvensional dan perangkat GIS menjadi GIS Partisipatif (PGIS) (McCall & Dunn, 2012).

2.7 Energi Baru dan Terbarukan di Indonesia

Pertemuan Para Pihak ke-21 (COP 21) Konvensi Kerangka Kerja PBB untuk Perubahan Iklim (UNFCCC) ditutup dengan diadopsinya

Kesepakatan Paris (*Paris Agreement*). *Paris Agreement* dirasa mampu menjadi dasar upaya jangka panjang dalam menghadapi perubahan iklim. Kesepakatan tersebut merupakan cerminan sikap Pemerintah di berbagai belahan dunia yang telah mengesampingkan kepentingan masing-masing. Pesan kuat *Paris Agreement* adalah kesadaran dan sikap baru untuk bersama-sama menghadapi ancaman perubahan iklim, mengambil tindakan yang lebih secara progresif dan juga bersama mencapai tujuan yang melindungi kelompok rentan di dunia.

WWF memandang *Paris Agreement* tetap memerlukan penguatan dan dukungan tambahan (*accelerated actions*) dari tiap negara. Hanya dengan demikian langkah yang ditempuh berada pada jalur pengurangan emisi yang menahan laju pemanasan global di bawah 2.0°C atau bahkan 1.5°C. Saat ini INDCs (*Intended Nationally Determined Contributions*) hanya memenuhi setengah dari pengurangan emisi yang diperlukan.

Paris Agreement menghendaki pada tahun 2018 semua negara bisa melaporkan pencapaiannya terhadap tujuan yang disepakati di akhir COP 21 meliputi pengurangan emisi, adaptasi dan pendanaan. COP 21 di Paris yang dibuka pada tanggal 30 November lalu, diawali dengan hadirnya lebih dari 180 negara dengan komitmen nasional mereka. Ini diperkuat dengan kehadiran lebih dari 150 kepala negara dan pemerintahan yang melalui pidatonya mendorong tercapainya *Paris Agreement* yang dipandang sebagai sebuah capaian yang membawa angin segar dalam ruang negosiasi perubahan iklim.

Paris Agreement memuat tujuan global untuk adaptasi perubahan iklim, termasuk secara terpisah menyebut tentang kerusakan dan kerugian akan dampak perubahan iklim (*Loss and Damage*). Selain itu, di dalamnya juga menjelaskan bahwa semua negara harus bertindak untuk menahan laju deforestasi, degradasi lahan dan memperbaiki tata kelola lahan. Termasuk proses yang dapat dijadikan acuan untuk melakukan perhitungan emisi karbon pada sektor lahan. Indonesia bersamaan dengan berlangsungnya COP 21 telah meluncurkan sistem perhitungan emisi karbon dari sektor lahan yang dikenal dengan INCAS (*Indonesia National Carbon Accounting System*).

Indonesia perlu berada pada jalur di mana tercapai puncak emisi karbon (*carbon peak*) dari pembangunan konvensional pada tahun 2020, dan berupaya setelahnya menurunkan emisi karbon secara drastis. Selain mengurangi laju deforestasi dan degradasi lahan, upaya yang perlu ditempuh sejak sekarang adalah mengikuti transisi global beralih menuju penggunaan energi bersih dan terbarukan. Indonesia dikenal sebagai negara dengan potensi panas bumi terbesar di dunia, dan juga cukup memiliki potensi pemanfaatan energi dari tenaga surya maupun tenaga air.

Pertumbuhan penduduk dunia bersama-sama dengan perkembangan peradaban manusia telah berdampak terhadap lonjakan konsumsi energi dunia yang luar biasa. Dalam periode tahun 2000–2030, peningkatan kebutuhan energi di negara-negara Uni Eropa diperkirakan sebesar 0,5% per tahun, sedangkan di negara-negara Asia diperkirakan mencapai 3% pertahun, dan untuk tingkat dunia dunia diperkirakan

sebesar 1,8 % pertahun. Kebutuhan energi dunia sebagian besar masih dipenuhi melalui sumber-sumber energi tak terbarukan (*non-renewable energy source*). Pemakaian sumber-sumber energi tak terbarukan ini perlu dikurangi, bukan hanya karena semakin berkurangnya serta semakin langkanya pasokan energi, tapi juga karena adanya beberapa permasalahan global, seperti pemanasan global, yang disebabkan oleh produksi gas karbon dioksida (CO₂) hasil pembakaran bahan bakar. Namun demikian, pengurangan konsumsi energi tak terbarukan ini cukup sulit untuk dilaksanakan karena memiliki banyak tantangan dan kendala dalam penerapannya. Suatu penyelesaian yang cukup bijak adalah melalui peningkatan pemakaian sumber-sumber energi terbarukan (*renewable energy sources*), seperti sinar matahari, angin, panas bumi, laut dan biomassa. Hal ini diharapkan dapat berkontribusi terhadap penurunan konsumsi energi tak terbarukan.

Sumber-sumber energi terbarukan merupakan sumber energi yang bersih dan ramah lingkungan (*clean energy*). Untuk Indonesia, sumber-sumber energi terbarukan cukup berlimpah, meliputi air sungai, angin, laut, panas bumi, dan sinar matahari. Pemanfaatan sumber-sumber energi terbarukan di Indonesia masih sangat langka. Dalam sepuluh tahun terakhir kebutuhan energi Indonesia dipenuhi oleh minyak dan gas sebesar 70,46% dan batu bara sebesar 24,35% [7]. Konsumsi energi nasional meningkat tajam dari 468 MBOE (*Million Barrels of Oil Equivalent*) pada tahun 2000 menjadi 834.6 MBOE pada tahun 2010. Sementara itu, produksi minyak Indonesia terus mengalami penurunan,

dan pada tahun 2006, untuk pertama kalinya, Indonesia menjadi negara pengimpor minyak.

Di kota-kota besar negara-negara maju seperti Amerika Serikat, konsumsi energi di dalam bangunan, seperti perkantoran, hotel, mall, stasiun, bandara, dan lain-lain, merupakan kontributor utama. Substitusi kebutuhan energi tak terbarukan dalam aplikasi bangunan tampaknya cukup menjanjikan mengingat nilainya dapat mencapai 20% hingga 40% dari kebutuhan energi total.

Tenaga air yang berlimpah baru dimanfaatkan secara luas di pulau Jawa, di mana telah dibangun sejumlah bendungan besar yang dilengkapi dengan pembangkit listrik tenaga air. Namun demikian, tenaga listrik yang dihasilkan masih belum mencukupi kebutuhan. Sementara itu, masih banyak sumber-sumber tenaga air berupa sungai-sungai besar di luar pulau Jawa yang belum dimanfaatkan.

Indonesia merupakan negara dengan potensi panas bumi terbesar di dunia. Potensi panas bumi yang dimiliki Indonesia adalah sebesar 19.700 MW atau 40% dari cadangan panas bumi dunia. Dari jumlah ini cadangan terbuktinya adalah sebesar 8.700 MW. Namun demikian pemanfaatan panas bumi untuk pembangkit listrik baru mencapai 4% dari potensi yang dimiliki.

Secara geografis, wilayah Indonesia terbentang di daerah khatulistiwa dari 6° Lintang Utara hingga 11° Lintang Selatan dan dari 95° hingga 141° Bujur Timur. Indonesia memiliki sumber energi terbarukan yang melimpah berupa sinar matahari. Wilayah Indonesia menerima

radiasi termal hingga sebesar 4,8 kWh/m² hari, namun 96% dari pemakaian energi berasal dari sumber-sumber energi tak terbarukan. Indonesia sudah sepantasnya dapat memanfaatkan potensi energi sinar matahari yang melimpah ini dengan berbagai cara, salah satunya adalah melalui penerapan kolektor surya sebagai pemanas air dalam aplikasi-aplikasi bangunan. Sinar matahari dapat pula digunakan sebagai sumber energi dalam sistem pengkondisian udara dengan menerapkan sistem refrigerasi absorpsi.

Produksi sampah di kota-kota besar Indonesia sudah mencapai tingkat yang kritis. Sampah menjadi masalah yang serius. Pengelolaan permasalahan sampah kota di Indonesia cukup unik, yaitu melibatkan peran swadaya masyarakat selain peran pemerintah daerah. Pola pengelolaan ini dipelajari oleh beberapa negara, di antaranya oleh Malaysia. Namun demikian, potensi sampah sebagai bahan bakar biomass belum dapat dimanfaatkan. Di negara-negara Eropa dan Jepang pengelolaan sampah sudah sangat maju. Sampah dipilah oleh penduduk sehingga memudahkan pemanfaatan sampah melalui daur ulang dan sebagai bahan bakar untuk PLTU.

Nuklir adalah sumber energi yang sangat bersih, jauh lebih bersih dan ramah lingkungan dibandingkan dengan batubara misalnya. Sangat disayangkan bahwa saat ini belum ada dukungan politik yang cukup untuk menjadikan nuklir sumber energi alternatif bagi pemenuhan kebutuhan energi nasional. Berbagai kajian telah dilakukan untuk menganalisis kelayakan pemanfaatan sumber-sumber energi terbarukan di Indonesia.

Untuk Indonesia, tenaga air (*hydropower*) merupakan sumber energi terbarukan yang paling direkomendasikan pemanfaatannya, disusul dengan panas bumi (*geothermal*), tenaga surya (*solar*), tenaga angin (*win*), dan biomassa.

Alasan pengurangan pemakaian sumber-sumber energi tak terbarukan bukan hanya berkaitan dengan berkurangnya sumber energi, tapi juga berhubungan dengan peningkatan kerusakan lingkungan yang disebabkan. Berbagai persoalan lingkungan yang local maupun global berkaitan dengan tingginya tingkat emisi gas-gas rumah kaca ke atmosfer sebagai hasil pembakaran bahan bakar fosil. Sehubungan dengan hal ini, peningkatan pemanfaatan sumber-sumber energi terbarukan diyakini dapat mengurangi kerusakan lingkungan.

Peningkatan pemanfaatan sumber-sumber energi terbarukan di Indonesia masih jauh tertinggal. Terdapat banyak kendala untuk menerapkan hasil-hasil kajian mengenai pemanfaatan sumber-sumber energi terbarukan. Kendala yang cukup besar adalah ketersediaan infrastruktur yang belum mencukupi. Keterbatasan infrastruktur ini, selain berkaitan dengan pendanaan, juga berkaitan dengan kemauan politik. Sudah sepantasnya negara sebesar Indonesia memiliki road map energi untuk 30 - 50 tahun ke depan yang harus dijadikan sebagai dasar regulasi dan kebijakan energi nasional. Saat ini kebijakan energi bersifat temporer dan berpihak kepada kepentingan kelompok tertentu, baik di dalam maupun di luar negeri. Kendala lainnya adalah rendahnya insentif bagi

penyedia listrik berbasis sumber energi terbarukan. Insentif ini dapat berupa keringanan pajak dan harga beli listrik yang tinggi.

Selain hambatan teknologi dan pendanaan, penting pula dibenahi hal-hal yang berkaitan dengan aspek sosial dan budaya. Kesadaran masyarakat terhadap pentingnya beralih ke sumber energi terbarukan perlu dibangun sejak dini. Budaya memilah sampah merupakan perilaku yang penting di masa mendatang. Selain itu kesadaran pentingnya memelihara bumi perlu ditanamkan sejak usia dini dan dimasukkan ke dalam kurikulum pendidikan dasar dan menengah. Selain itu sikap masyarakat terhadap pembangkit listrik tenaga nuklir (PLTN) perlu didukasi secara proporsional mengingat nuklir merupakan sumber energi bersih yang sangat potensial untuk masa yang akan datang. Saat ini manusia memasuki periode yang sangat sulit. Apabila di masa lalu bangsa yang unggul adalah mereka yang menguasai sains dan teknologi, maka di masa yang akan datang, bangsa yang unggul adalah yang dapat mengelola sumber- sumber daya dan lingkungannya untuk *survive*.

Selama ini, Pemerintah sudah mulai melakukan pengembangan Energi Baru Terbarukan (EBT) di Indonesia. Memang, Indonesia memiliki potensi Energi Baru Terbarukan sebesar 420.000 Megawatt dan bisa menjadi alternatif energi di masa depan. Pemerintah pun menetapkan target sebesar 23% penggunaan energi dipasok oleh sumber-sumber Energi Baru Terbarukan pada tahun 2025. Sehingga, dari target tersebut, Pemerintah harus melakukan penambahan EBT sebesar 12.800 Megawatt hingga tahun 2025. (Kementerian ESDM, 2019)

Dalam implementasinya, target pemerintah sebesar 12.800 Megawatt pada tahun 2025 tersebut masih belum terimplementasi secara optimal. Data dari Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) menyebutkan bahwa realisasi penambahan Energi Baru Terbarukan hingga tahun 2019 hanya sebesar 2.500 Megawatt (Kementerian ESDM, 2019). Meskipun memiliki potensi Energi Baru Terbarukan yang sangat besar, namun regulasi dan integrasi kerja antar sektor belum optimal.

Padahal, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 tahun 2014, dijelaskan bahwa kebutuhan energi nasional harus dipenuhi oleh Energi Baru Terbarukan sebesar 23%. Namun, peraturan ini memerlukan aturan penjabar dan breakdown terkait alur pencapaiannya sehingga target ini bisa tercapai. Pemerintah daerah harus bisa membuat peraturan turunan yang mengacu pada peraturan ini. Selain itu, perlu adanya pemberian insentif kepada perusahaan-perusahaan swasta yang mampu menghasilkan Energi Baru Terbarukan atau dengan mewajibkan BUMN dan BUMD untuk menghasilkan dan menggunakan Energi Baru Terbarukan.

Selanjutnya partisipasi masyarakat dalam hal implementasi Energi Baru Terbarukan bisa menjadi subject dari pengembangannya, karena banyak hal yang bisa dikembangkan langsung oleh masyarakat dalam skala kecil dalam mengimplimentasikan Energi Baru Terbarukan. Partisipasi disini bisa berupa ikut serta dalam pemakaian EBT dalam skala kecil. Padahal, desa-desa pedalaman memiliki banyak potensi

mikrohidro yang masih bisa dikembangkan, daripada mengharapkan atau bertumpu kepada sumber energi, terutama listik dari PLN.

Selanjutnya mengenai emisi karbon, pemerintah harus menerapkan niaga emisi (*Emission Trading*), dengan mengatur penggunaan sumber energi. Pemerintah harus mulai migrasi penggunaan bahan bakar yang sekarang masih bertumpu pada minyak bumi ke gas alam dengan mengurangi ekspor gas, dan memaksimalkan penggunaan gas di dalam negeri. Selanjutnya, secara perlahan, penggunaan Energi Baru Terbarukan bisa ditingkatkan sehingga target yang dicanangkan pemerintah bisa tercapai.

Selama ini, pengelolaan Energi Baru Terbarukan (EBT) hanya diatur di dalam Peraturan Menteri ESDM Nomor 4 Tahun 2020 yang merupakan perubahan kedua dari Peraturan Menteri ESDM Nomor 50 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Sumber Energi Terbarukan Untuk Penyediaan Tenaga Listrik. Regulasi pengelolaan Energi Baru Terbarukan yang masih terpusat di Kementerian ESDM membuat potensi Energi Baru Terbarukan belum terkelola secara optimal. Padahal, pengelolaan Energi Baru Terbarukan harusnya lintas sektor karena saling terkait satu sama lain.

Model struktur implementasi Hjern menyatakan bahwa keberhasilan implementasi program sangat tergantung pada keterampilan individu-individu dalam struktur implementasi lokal. Individu-individu pada struktur lokal harus dapat mengadaptasi kebijakan terhadap kondisi-kondisi lokal. Hjern menyebutkan, prakarsa sentral sangat kurang diadaptasi untuk

kondisi-kondisi lokal (Paudel, 2009). Regulasi yang masih terpusat di satu kementerian saja membuat implementasi pengelolaan Energi Baru Terbarukan di Indonesia belum sesuai target.

Sebenarnya, Pemerintah juga telah merencanakan penerbitan Peraturan Presiden yang mengatur mengenai Energi Baru Terbarukan dengan tujuan untuk mengintegrasikan seluruh kementerian/lembaga terkait. Namun, hingga kini, Peraturan Presiden tersebut tidak kunjung terbit. Begitupun dengan Rancangan Undang-Undang Energi Baru Terbarukan (RUU EBT) yang sudah masuk ke dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) DPR RI, namun hingga kini belum kunjung tuntas dibahas di DPR RI.

Dalam implementasi energi bersih ataupun energi baru terbarukan ini, masih banyak kendala yang terjadi di lapangan. Adapun beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi dalam Energi Baru Terbarukan diantaranya adalah: integrasi yang baik antara perusahaan pemerintah dan swasta dalam mendukung energi bersih, koordinasi yang baik antara pemerintah masyarakat, praktisi, akademisi dan investor.

Padahal, integrasi antar pemangku kepentingan sangat dibutuhkan dalam mengembangkan potensi Energi Baru Terbarukan di Indonesia. Integrasi disini berarti sinergi yang harus dibangun antara pihak swasta dan perusahaan yang bisa mengaplikasikan dan mengimplementasikan energi bersih ini, Implementasi disini bisa berarti juga *joint riset*, penyediaan bahan baku dan pelaksanaan pilot project bahkan bisa juga pemanfaatan teknologi yang didapatkan. (Mujiyanto and Ties, 2013:31).

Pemerintah sebagai pemegang regulasi adalah sebagai penengah dan pelindung dari program ini, regulasi yang diharapkan disini adalah yang mengatur tentang pemanfaatan, pelaksanaan dan menjamin ketersediaan bahan baku atau sumber.

Jika kita memulai membangun Energi Baru Terbarukan, dibutuhkan peran antar sektoral yang bisa mengarahkan visi jangka panjang dengan memberi proteksi dan subsidi untuk Energi Baru Terbarukan agar bisa berkembang dengan baik dan tidak layu sebelum berkembang. Pengembangan Energi Baru Terbarukan tidak lagi hanya terpusat pada Kementerian ESDM saja, tetapi dikerjakan bersama kementerian/lembaga terkait, seperti pimpinan dan/atau Anggota Komisi VII DPR RI Bidang Energi, Riset, dan Teknologi, kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Republik Indonesia, PT. Pertamina (Perusahaan Pertambangan Gas dan Minyak Bumi Negara), PT. PLN (Perusahaan Listrik Negara), dan Pihak Swasta dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), serta lembaga lainnya.

Integrasi disini berarti sinergi yang harus dibangun antara pihak swasta dan perusahaan yang bisa mengaplikasikan dan mengimplementasikan energi bersih ini, Implementasi disini bisa berarti juga joint riset, penyediaan bahan baku dan pelaksanaan *pilot project* bahkan bisa juga pemanfaatan teknologi yang didapatkan. Pemerintah sebagai pemegang regulasi adalah sebagai penengah dan pelindung dari program ini, regulasi yang diharapkan disini adalah yang mengatur tentang pemanfaatan, pelaksanaan dan menjamin ketersediaan bahan baku.

Pada scope yang lebih kecil, misalkan pada tingkat daerah yang bersentuhan langsung dengan implementasi Energi Baru Terbarukan ini, regulasi yang dibutuhkan disini adalah mengatur bagaimana bahan baku yang ada bisa dimanfaatkan untuk Energi Baru Terbarukan, dan sedikit harus diproteksi, mengingat energi yang dihasilkan dari Energi Baru Terbarukan pasti akan lebih mahal dari energi yang dihasilkan dengan bahan bakar konvensional. Jika berpikir jangka pendek maka Energi Baru Terbarukan ini tidak visible dan inefficient, tetapi untuk jangka panjang sangat menguntungkan jika deposit energi konvensional berkurang drastis dan harga naik, sehingga Energi Baru Terbarukan bisa menjadi pilihan terbaik.

Selanjutnya partisipasi masyarakat dalam hal implementasi Energi Baru Terbarukan bisa menjadi subjek dari pengembangannya, karena banyak hal yang bisa dikembangkan langsung oleh masyarakat dalam skala kecil dalam mengimplimentasikan Energi Baru Terbarukan. Partisipasi disini bisa berupa ikut serta dalam pemakaian Energi Baru Terbarukan dalam skala kecil.

Sebagai contoh, di desa-desa pedalaman masih sangat banyak potensi mikrohidro yang masih bisa dikembangkan, daripada mengharapkan atau menumpu sumber energi terutama listrik dari PLN, langkah baiknya pengembangan mikro hidro lebih digalakkan. Sedangkan operasional dan pemeliharaan bisa diserahkan kepada masyarakat itu sendiri, dengan cara melatih dan mengembangkan sumber

daya masyarakat, sehingga bisa mengoperasikan, memelihara dan mengatur keuangan bisa dalam bentuk koperasi atau lainnya.

Selanjutnya mengenai emisi karbon, pemerintah harus menerapkan niaga emisi (*Emission Trading*), dan yang paling penting adalah mengatur penggunaan sumber energi, paling tidak pemerintah harus mulai migrasi penggunaan bahan bakar, yang sekarang masih bertumpu pada minyak bumi ke gas alam, dengan mengurangi eksport gas, dan memaksimalkan penggunaan gas di dalam negeri, selanjutnya secara perlahan penggunaan Energi Baru Terbarukan bisa ditingkat sehingga target yang dicanangkan pemerintah bisa tercapai

Pemerintah didorong secepatnya untuk mengubah kebijakan penggunaan gas alam, pengganti minyak sebagai bahan bakar, sumur sumur gas yang kecil yang banyak terdapat di seluruh wilayah Indonesia, seharusnya dimanfaatkan untuk wilayah tersebut, namun sekarang bagaimana kita melihat gas dari Sumatera selatan di alirkan ke Jawa dengan menggunakan pipa, juga gas dari Aceh di aliran ke Sumatera Utara, saya berpendapat akan lebih baik gas-gas tersebut bisa digunakan dan dibangun industri di wilayah sumber gas, bukan malah mengalirkan gas tersebut ke wilayah lainnya.

Jika kita memulai membangun Energi Baru Terbarukan, ketika suatu saat ini dibutuhkan, maka kita tidak akan mampu membangun dan tidak punya pengalaman yang cukup untuk mengimplemntasikannya. Disinilah dibutuhkan peran pemerintah yang bisa mengarahkan visi jangka panjang, dengan memberi proteksi dan subsidi untuk Energi Baru

Terbarukan, agar Energi Baru Terbarukan ini bisa berkembang dengan baik, dan tidak layu sebelum berkembang. Tentu hal-hal yang tidak menguntungkan di masa sekarang tetapi secara prediksi hal tersebut akan menjadi primadona dimasa akan datang, maka seyogyanya bagi pemerintah sebagai stakeholder harus Pro terhadap Energi Baru Terbarukan ini.

2.8 Kerangka Pikir

Dalam pelaksanaan kebijakan energi baru terbarukan, pelibatan multi aktor yang berinteraksi dalam proses penyelenggaraannya menjadi hal yang menarik dianalisis. Merujuk pada pendapat tersebut, diperlukan suatu teori yang menjelaskan dan membatasi bagaimana seharusnya para aktor berinteraksi dalam implementasi kebijakan.

Pada dasarnya, ada beberapa teori yang bisa digunakan untuk menganalisis *Governance* network. Teori tersebut diantaranya teori ketergantungan sumber daya, teori institusi, teori biaya transaksi, hingga teori jaringan sosial. 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.

Kemudian, teori Institusionalisme adalah teori yang menyebutkan 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. Lalu, teori *Cost Transaction* adalah biaya manajemen (perencanaan, adaptasi, pemantauan, dan lain-lain) dari penyediaan layanan publik. Biaya manajemen ini ada apakah layanan diproduksi sepenuhnya di rumah atau melalui beberapa cara penyediaan eksternal, tetapi biaya ini cenderung meningkat secara signifikan untuk penyediaan eksternal. Namun, ketiga teori ini masih terbatas di dalam menganalisis suatu kebijakan karena sifatnya yang lebih parsial yang hanya membahas mengenai sumber daya, institusi, dan biaya.

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* dari Laumann 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. Dimensi kedua dalam struktur adalah kepercayaan (*trust*). Kepercayaan dalam jaringan bisa dilihat dari sub dimensi yaitu 1) kepercayaan pada perjanjian (*agreement trust*), 2) manfaat kekuatiran (*benefit of the doubts*), 3) Realibilitas (*reliability*), 4),

Ketiadaan perilaku oportunistis (*the absence of opportunistic behavior*), 5) kepercayaan pada keamuan baik (*goodwill trust*).

Dimensi ketiga dalam struktur jaringan adalah berbagi informasi (*sharing information*), 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 elemen penting dalam implementasi kebijakan Energi Baru Terbarukan yaitu struktur birokrasi karena hal tersebut adalah faktor kunci yang paling mendasar yang harus disiapkan oleh pemerintah dalam mencapai efektivitas kinerja kebijakan sekaligus sebagai unsur kebaruan (*novelty*) dalam penelitian ini. Berikut ini merupakan gambaran dari Kerangka Pikir Penelitian yang ditunjukkan pada Gambar 2.2.

Gambar 2. 2
Kerangka Pikir Penelitian

