

DISERTASI

**TATA KELOLA JARINGAN
SINKRONISASI PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN
PEMBANGUNAN NASIONAL**

**IRMA SAKTY
NIP. E013192006**



**PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024**

**TATA KELOLA JARINGAN
SINKRONISASI PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN
PEMBANGUNAN NASIONAL**

Disertasi

sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar doktor

Program Studi Ilmu Administrasi Publik

Disusun dan diajukan oleh

IRMA SAKTY

NIP. E013192006

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024**

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

**TATA KELOLA JARINGAN
SINKRONISASI PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN
PEMBANGUNAN NASIONAL**

Disusun dan diajukan oleh

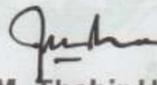
IRMA SAKTY

E013192006

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Doktor Ilmu Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 8 Maret 2024
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

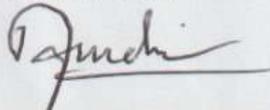
Menyetujui

Promotor,



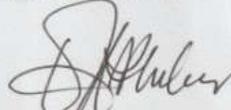
Prof. Dr. H. M. Thahir Haning, M.Si.
NIP 195705071984031001

Ko. Promotor,



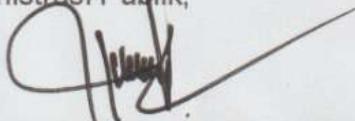
Dr. Murdin Nara, M.Si
NIP 196309031989031002

Ko. Promotor,



Dr. Syahribulan, M.Si
NIP 196009141987022001

Ketua Program Studi
S3 Administrasi Publik,



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

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



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

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI DAN PELIMPAHAN HAK CIPTA

Dengan ini saya menyatakan bahwa, disertasi berjudul "Tata Kelola Jaringan Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional" adalah benar karya saya dengan arahan dari komisi pembimbing Prof. Dr. H. M. Thahir Haning, M.Si sebagai Promotor dan Dr. Nurdin Nara, M.Si sebagai ko-promotor-1 serta Dr. Syahribulan, M.Si sebagai ko-promotor-2. Karya ilmiah ini belum diajukan dan tidak sedang diajukan dalam bentuk apa pun kepada perguruan tinggi mana pun. Sumber informasi yang berasal atau dikutip dari karya yang diterbitkan maupun tidak diterbitkan dari penulis lain telah disebutkan dalam teks dan dicantumkan dalam Daftar Pustaka disertasi ini. Sebagian dari isi disertasi ini telah dipublikasikan di *Journal of Law and Sustainable Development*, Volume 12, n. 1 halaman 01-11| e02966 |2024, dan DOI: <https://doi.org/10.55908/sdgs.v|2i|.2966> sebagai artikel dengan judul "Effective External Control Strategy to Improve Network Governance in National Development", dan di *Jurnal Newinera Publisher*, Vol. 4 No. 5 (2023), halaman 915, dan DOI: <https://doi.org/10.37899/journal-la-sociale.v4i5.915> sebagai artikel dengan judul "Governance of the National Development Planning and Budgeting Synchronisation Network".

Dengan ini saya melimpahkan hak cipta dari karya tulis saya berupa disertasi ini kepada Universitas Hasanuddin untuk disimpan/dikelola/dipublikasikan selama tetap mencantumkan nama saya sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya

Makassar, 30 Maret 2024



IRMA SAKTY

NIP. E013192006

KATA PENGANTAR

Dengan mengucap Alhamdulillah Robbil Aalamin, penulis panjatkan puji syukur Kehadirat ALLAH Subhanahu Wata'ala atas limpahan rahmat, hidayah dan kemudahan-NYA sehingga penyusunan dan penulisan disertasi sebagai salah satu syarat untuk merampungkan studi di Program Doktor Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin ini dapat terselesaikan.

Penulisan disertasi ini menempuh perjalanan Panjang dan tidak mudah, dari sejak siklus pembelajaran selama perkuliahan, pengenalan situasi problematis dalam penelitian, analisis hasil penelitian, hingga proses penyusunan *problem solving*.

Penulis menyadari bahwa dalam proses penyusunan disertasi ini telah melibatkan berbagai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung, perorangan maupun lembaga yang telah banyak memberikan kontribusi. Pada kesempatan ini, penulis menghanturkan penghargaan dan terima kasih yang tulus kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Prof. Dr. Phil. Sukri, M.Si. selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
3. Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si, selaku Ketua Program Studi S3 Administrasi Publik, beserta seluruh jajaran pengajar dan bagian administarsi, yang telah memberikan pelayanan secara prima dalam proses perkuliahan dan penyelesaian disertasi ini.
4. Prof. Dr. H. M. Thahir Haning, M.Si. selaku Promotor yang telah memberikan arahan, bimbingan, koreksi dan tantangan serta motivasi dalam menyelesaikan disertasi ini.
5. Dr. Nurdin Nara, M.Si. dan Dr. Syahribulan, M.Si. selaku Co-promotor, yang dengan sabar, cermat dan detail dalam memberikan masukan bagi penyempurnaan disertasi ini.
6. Prof. Dr. Hasniati, S.Sos.,M.Si., dan Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos, MAP. selaku Tim Penilai yang telah memberikan saran yang

membangun serta membuka ruang diskusi yang luas dalam penyelesaian disertasi ini.

7. Kementerian Dalam Negeri yang telah memberikan kesempatan kerja kepada penulis untuk menimba ilmu dan pengalaman terkait perencanaan dan penganggaran. Khususnya kepada keluarga besar Biro Perencanaan Sekretariat Jenderal Kemendagri, BPSDM Kemendagri dan PPSDM Regional Makassar.
8. Rekan-rekan seperjuangan Program Doktor Administrasi Publik Angkatan 2020 Universitas Hasanuddin, atas segala kerjasama dan kebersamaannya selama menempuh Pendidikan Doktoral.
9. Sahabat-sahabat saya Dr. M. Rahmat Yananda, Dr. Adi Prasetyo, Dr. Adhianti, Dr. Leganek, Dr. Saiful Bahri, Dr. Yolanda Indah Permatasari, Dr. Johar Arifin, Dr. John Kaunang, Tavip Yulianto, Yusnarso M. Thalib, Fairly Malau dan Almarhum Bpk. Unggul Cariawan, yang senantiasa berbagi ilmu dan pengalaman, dan senantiasa memotivasi penulis dalam menyelesaikan studi ini.
10. Seluruh informan penelitian yang tidak disebutkan satu persatu, yang telah menyediakan waktu berbagi pengalaman, pengetahuan, data dan informasi terkait perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional.
11. Seluruh keluarga besar yang amat sangat penulis cintai, khususnya kepada kedua orangtua, suami, anak-anak dan saudara, yang begitu sabar dan senantiasa memberikan dukungan moril dan materiil dalam penyelesaian disertasi ini.

Semoga disertasi ini bermanfaat bagi perkembangan ilmu administrasi publik dan dapat berkontribusi dalam perbaikan tata kelola jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional.

Makassar, Februari 2024

Irma Sakty

ABSTRAK

IRMA SAKTY. *Tata Kelola Jaringan Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional* (dibimbing oleh M. Thahir Haning, Nurdin Nara, dan Syahribulan).

Penelitian ini bertujuan mendeskripsikan dan menganalisis efektivitas tata kelola jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional melalui dimensi struktur, konteks, dan kapabilitas. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah *postpositivisme* dengan metode penelitian kualitatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah kajian dokumentasi, observasi, dan wawancara. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (1) efektivitas tata kelola jaringan tidak hanya dipengaruhi oleh struktur dan konteks jaringan, tetapi juga kapabilitas jaringan; (2) tata kelola jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional belum efektif. Pada dimensi struktur jaringan dalam hal substansi dan administrasi perencanaan dan penganggaran belum terintegrasi dengan baik; pengawasan eksternal baik dari segi kelembagaan maupun standar pengawasan juga belum maksimal. Pada dimensi konteks, stabilitas sistem masih dipengaruhi oleh perubahan kebijakan dan penambahan aktor dalam jaringan. Demikian pula dengan sumber daya, meski telah didukung oleh sumber daya manusia dan anggaran yang cukup memadai, namun kondisi perekonomian dan tuntutan masyarakat yang semakin kompleks mendesak pemerintah untuk dapat lebih adaptif, kreatif, dan efisien dalam pemanfaatan sumber daya. Selanjutnya dimensi kapabilitas, meskipun jaringan sudah cukup *capable*, namun tata kelola jaringan masih harus terus ditingkatkan untuk menghadapi tantangan dan ketidakpastian pada masa depan.

Kata kunci: tata kelola jaringan, kapabilitas tata kelola jaringan, perencanaan dan penganggaran pembangunan



ABSTRACT

IRMA SAKTY. *Network Governance of the National Development Planning and Budgeting Synchronization* (supervised by M. Thahir Haning, Nurdin Nara, and Syahribulan)

This research aims to describe and analyze the effectiveness of the governance of the national development planning and budgeting synchronization network through the dimensions of structure, context, and capability. The approach used in this research was post-positivism with methods. Data collection techniques used were documentation studies, observation, and interviews. The results of this study show that as follows: First, the effectiveness of network governance is not only affected by network structure and context, but also network capability. Second, the governance of the national development planning and budgeting synchronization network has not been effective. In the network structure dimension, the substance and administration of planning and budgeting have not been well integrated, and external supervision in terms of both institutional and supervisory standards has not been maximized. In context dimension, system stability is still affected by policy changes and the addition of actors in network. Likewise with resources, although it has been supported by adequate human resources and budgets, economic conditions and increasing complex community demands urge the government to be more adaptive, creative, and efficient in resource utilization. Furthermore, in capability dimension, although the network is quite capable, the governance of the network should continue to be improved to face future challenges and uncertainties.

Keywords: network governance, network governance capability, development planning, budgeting



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGANTAR.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI DAN PELIMPAHAN HAK CIPTA.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
ABSTRAK.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xii
DAFTAR GAMBAR.....	xv
DAFTAR AKRONIM, SINGKATAN DAN GLOSARIUM.....	xvii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	12
1.3. Tujuan Penelitian	12
1.4. Manfaat Penelitian	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	13
2.1. Tata Kelola (<i>Governance</i>) dalam Perspektif Administrasi Publik.....	13
2.2. Konsep Tata Kelola Jaringan (<i>Network Governance</i>).....	16
2.2.1. Teori Jaringan	17
2.2.2. Karakteristik Jaringan	23
2.2.3. Bentuk Tata Kelola Jaringan	25
2.2.4. Efektifitas Jaringan.....	28
2.2.4. Kapabilitas Tata Kelola Jaringan.....	35
2.3. Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional.....	43

2.3.1. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional berdasarkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2004.....	45
2.3.2. Penganggaran Publik berdasarkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.....	52
2.3.3. Sinkronisasi Perencanaan Pembangunan Nasional berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017.....	59
2.4. Hasil Penelitian Terdahulu	61
2.4. Kerangka Pikir.....	69
2.6. Operasionalisasi Konsep.....	71
BAB III METODE PENELITIAN.....	75
3.1 Paradigma dan Pendekatan penelitian.....	75
3.2. Metode Penelitian.....	75
3.3. Desain Penelitian.....	76
3.4. Fokus Penelitian.....	76
3.4. Lokus dan Lokasi Penelitian	79
3.6. Informan Penelitian	79
3.7. Tehnik Pengumpulan Data.....	80
3.8 Analisis Data	81
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN PENELITIAN.....	83
4.1. Dimensi Struktur Jaringan.....	83
4.1.1 Integrasi Jaringan (<i>Network Integration</i>).....	113
4.1.2 Pengawasan eksternal (<i>Control External</i>).....	135
4.2. Dimensi Konteks Jaringan (<i>Network Context</i>).....	143
4.2.1 Stabilitas Sistem (<i>System Stability</i>).....	143
4.2.2 Ketersediaan Sumber Daya (<i>Resource Munificience</i>).....	162
4.3. Dimensi Kapabilitas Tata Kelola Jaringan.....	176
4.3.1 Refleksivitas (<i>Reflexivity</i>).....	180
4.3.2 Ketahanan (<i>Reselience</i>).....	189
4.3.3 Daya Tanggap (<i>Responsiveness</i>).....	200
4.3.4 Revitalisasi (<i>Revitalisation</i>).....	207

BAB V PENUTUP.....	219
5.1. Kesimpulan.....	219
5.2. Saran.....	223
5.3. Implikasi Akademis dan Praktis Hasil Penelitian.....	228
DAFTAR PUSTAKA.....	229
LAMPIRAN.....	243

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1.	Realisasi Kinerja Perencanaan Pembangunan Nasional Tahun 2022.....	5
Tabel 1.2.	Capaian Keselarasan Sinergi Pusat-Daerah.....	6
Tabel 1.3.	Keselarasn Target Pertumbuhan Ekonomi Provinsi Tahun 2022.....	8
Tabel 2.1.	Kerangka Teoritis untuk Analisis Jaringan dan Tata Kelola Jaringan.....	17
Tabel 2.2	Teori dan Kerangka Kerja yang Melandasi Penelitian Jaringan dalam Adminnistrasi Publik.....	21
Tabel 2.3.	Perbedaan Bentuk-bentuk Tata Kelola Jaringan (<i>Network Governance</i>).....	28
Tabel 2.4.	Kapabilitas Tata Kelola Jaringan.....	42
Tabel 2.5.	Keterkaitan Sistem Perencanaan dan Penganggaran di Indonesia.....	44
Tabel 2.6.	Definisi Perencanaan.....	46
Tabel 2.7	Perkembangan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.....	47
Tabel 2.8	Pendekatan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.....	49
Tabel 2.9	Tahapan Perencanaan Pembangunan.....	51
Tabel 2.10	Hasil Penelitian Terdahulu.....	62
Tabel 2.11	Operasionalisasi Konsep.....	72
Tabel 4.1.	Aktor dalam Jaringan Sinkronisasi Perencanaan Pembangunan Nasional.....	85
Tabel 4.2.	Aktor dan Hubungan Saling Ketergantungan dalam Tahapan Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional.....	88
Tabel 4.3.	Peraturan terkait Perencanaan dan Penganggaran...	99
Tabel 4.4.	Data Pegawai Berdasarkan Pendidikan Tahun 2022	112

Tabel 4.5	Data Pegawai Berdasarkan Golongan dan Jenis Kelamin.....	112
Tabel 4.6	Indikator Integrasi dalam Jaringan Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional.....	113
Tabel 4.7	Perbandingan Sebelum dan Sesudah PP Nomor 17 Tahun 2017.....	115
Tabel 4.8	Proses Integrasi dalam Jaringan Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional.....	117
Tabel 4.9	Matriks Indikator Integrasi Jaringan Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional.....	133
Tabel 4.10	Informasi Terkait Pengawasan Eksternal Keterlibatan aktor dalam Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan nasional	136
Tabel 4.11	Matriks Indikator <i>External Control</i> Jaringan Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional.....	141
Tabel 4.12	Informasi Terkait Stabilitas Jaringan Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional.....	144
Tabel 4.13	Pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB) di Indonesia.....	146
Tabel 4.14	Persentase Kenaikan Dana Transfer 2004-2018	150
Tabel 4.15	Perbandingan Alokasi dan Realisasi Dana Transfer ke Daerah (TKD) Tahun 2022 – 2023.....	151
Tabel 4.16	Perbandingan Perencanaan Pembangunan dengan Perencanaan Legislasi.....	154
Tabel 4.17	Jumlah dan Jenis Regulasi Tahun 2021.....	156

Tabel 4.18	Matriks Indikator <i>System Stability</i> Jaringan Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional.....	160
Tabel 4.19	Informasi Terkait Sumber Daya dalam Jaringan Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional.....	162
Tabel 4.20	Matriks Indikator <i>Resource Munificience</i> Jaringan Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional.....	174
Tabel 4.21	Informasi Terkait <i>Refleksivitas</i> dalam Jaringan	181
Tabel 4.22	Implikasi Pilkada Serentak Tahun 2024.....	186
Tabel 4.23	Matriks Indikator <i>Reflexivity</i> Jaringan Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional.....	187
Tabel 4.24	Informasi Terkait <i>Reseilence</i> dalam Jaringan.....	189
Tabel 4.25	Postur Perubahan APBN Tahun Anggaran 2020.....	195
Tabel 4.26	Matriks Indikator <i>Resilience</i> Jaringan Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional.....	198
Tabel 4.27	Penggunaan Bukti Pada Dokumen Perencanaan dan Penganggaran.....	204
Tabel 4.28	Matriks Indikator <i>Responsiveness</i> Jaringan Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional.....	206
Tabel. 4.29	Informasi Terkait <i>Revitalisasi</i> dalam Jaringan.....	207
Tabel. 4.30	Matriks Indikator <i>Revitalizing</i> Jaringan Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional.....	217

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	Siklus Manajemen Pemerintahan.....	9
Gambar 2.1.	Contoh Jaringan Random dengan Lima <i>Node</i>	18
Gambar 2.2.	Bentuk Tata Kelola Jaringan (<i>Network Governance</i>).....	25
Gambar 2.3.	Efektifitas Jaringan (<i>Network Effectiveness</i>).....	31
Gambar 2.4.	Arsitektur Dasar Regulasi Perencanaan dan Penganggaran.....	43
Gambar 2.5	Tahapan Penyusunan Dokumen Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional.....	45
Gambar 2.6	Kerangka Pikir Penelitian	71
Gambar 4.1.	Struktur Organisasi Kementerian PPN/Bappenas.	104
Gambar 4.2.	Kekuatan SDM Kementerian PPN/Bappenas Tahun 2022.....	105
Gambar 4.3.	Pegawai Berdasarkan Pendidikan Tahun 2022	107
Gambar 4.4.	Struktur Organisasi Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan.....	108
Gambar 4.5.	Struktur Organisasi Ditjen Bina Pembangunan Daerah.....	111
Gambar 4.6	Sikap Unit Kerja terhadap Integrasi Sistem Perencanaan dan Penganggaran.....	116
Gambar 4.7	Dukungan Pemerintah Provinsi Dalam Partisipasi Masyarakat Melalui Pelaksanaan Urusan Perencanaan.....	129

Gambar 4.8	Pokok Pikiran DPRD dan Usulan Musrenbang dalam SIPD.....	129
Gambar 4.9	Perkembangan Dana Transfer Pusat ke Daerah Tahun 2004-2018.....	150
Gambar 4.10	Transformasi Kebijakan Jabatan Fungsional Perencana.....	165
Gambar 4.11	Perkembangan Kinerja Pembangunan RPJPN 2005 – 2025.....	177
Gambar 4.12	Megatren Global 2045.....	179
Gambar 4.13	Faktor-faktor yang Mempengaruhi Perencanaan Pemerintah.....	200
Gambar 4.14	Peranan Data dan Informasi dalam Siklus Perencanaan.....	202

DAFTAR AKRONIM, SINGKATAN DAN GLOSARIUM

APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APBN-P	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan
BAPPENAS	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
DIPA	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
DJA	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
GBHN	Garis-garis Besar Haluan Negara
GG	<i>Good Governance</i>
KEM	Kerangka Ekonomi Makro
K/L	Kementerian/ Lembaga
KPK	Komisi Pemberantasan Korupsi
Kemenkeu	Kementerian Keuangan
KN	Keuangan Negara
LAKIP	Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
Musrenbang	Musyawaharah Perencanaan Pembangunan
NPM	<i>New Public Management</i>
NPS	<i>New Public Service</i>
OPA	<i>Old Public Administration</i>
Perpres	Peraturan Presiden
PSN	Proyek Strategis Nasional
PMK	Peraturan Menteri Keuangan
PP	Peraturan Pemerintah
RPJPN	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional
Renja	Rencana Kerja
Renstra	Rencana Strategis
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RKP	RKP Rencana Kerja Pemerintah
RKAKL	Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Lembaga
UU	Undang-undang
SPPN	Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pembangunan merupakan aktivitas manusia yang memiliki dimensi persoalan yang kompleks, terus berubah secara dinamis dan mengandung perbedaan substansi yang luas. Setiap negara dalam menjalankan proses pembangunan memerlukan seperangkat nilai atau tujuan yang ingin dicapai sebagai cerminan atau mewakili kepentingan/keputusan bersama dari masyarakatnya. Untuk mencapai dan mengimplementasikan keputusan atau nilai bersama tersebut, setiap negara berusaha membangun cara memerintah, menggerakkan, mengarahkan atau mengelola sumber daya yang tersedia (manusia, keuangan, material) secara efektif dan efisien. Disinilah pentingnya Pemerintah untuk dapat menyusun rencana pembangunan yang sistematis, kredibel dan *implementable* dalam meraih cita-cita dan tujuan serta kepercayaan rakyat.

Studi administrasi, perencanaan pembangunan merupakan salah satu pilar atau *building block theory* dari pengembangan konsep atau teori *development administration* atau administrasi pembangunan (Caiden, 2009). Konsep administrasi pembangunan melihat keberhasilan proses perencanaan pembangunan dipengaruhi oleh pengembangan sistem administrasinya (Turner & Hulme, 1997).

Teori-teori administrasi sendiri melihat persoalan di sekitar proses perencanaan pembangunan terletak pada tahapan pengambilan keputusan dan kapasitas para pelaksana keputusan yaitu administrator (G. E. Caiden, 2009). Dalam hal ini administrasi publik mengarahkan penelitiannya pada cara yang tepat agar proses perencanaan dapat dikelola secara efektif dan efisien, baik dalam kerangka mengelola sumber dayanya maupun dalam mencapai tujuan yang diinginkan. Kerangka berfikirnya sama halnya dengan sebuah organisasi yang membutuhkan perencanaan dan pengalokasian sumber daya untuk mencapai tujuan organisasi. Dalam hal ini administrasi publik fokus pada isu apakah administrasi sebagai bagian atau terpisah dari politik, bagaimana menerapkan

ukuran organisasi swasta ke dalam administrasi publik, dan bagaimana paradigma tatakelola yang menekankan peran warga dan sektor swasta dalam proses administrasi.

Administrasi publik bukan hanya bicara aktor dan lembaga tetapi mulai mempersoalkan efektifitas dan efisiensi dari proses perencanaan pembangunan itu sendiri. Isunya terkait dengan kegagalan sistem perencanaan ketika dihadapkan pada realitas capaian *outcome* atau hasil dari proses perencanaan di negara berkembang (Waterstone, 1967).

Haddad (1990) melihat kegagalan implementasi perencanaan pembangunan disebabkan perbedaan orientasi dalam hubungan subsistem pemerintahan di dalam sistem pembangunan seperti adanya pemisahan antara subsistem perencanaan dan penganggaran. Perbedaan orientasi antara lembaga perencanaan dan Kementerian Keuangan, dimana kementerian keuangan dalam perencanaan anggaran cenderung berfikir jangka pendek, sedangkan lembaga perencanaan terlalu berfikir teoritis dan idealis. Fenomena rivalitas antara institusi dan birokrasi rencana dan anggaran tersebut menjadi fenomena di banyak negara bukan hanya di negara berkembang saja.

Proses pembangunan nasional dimulai dari tahapan perencanaan dan penganggaran. Perencanaan adalah sebuah proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia untuk mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Sedangkan penganggaran adalah proses pengalokasian sumber daya yang terbatas dari sekian banyak tujuan pembangunan yang sudah direncanakan. Perencanaan yang baik adalah perencanaan yang dapat dilaksanakan secara konsisten dalam arti mendapat pendanaan yang cukup sebagaimana tertuang dalam dokumen anggaran. Sementara anggaran yang baik adalah mengeksekusi perencanaan yang telah dibuat juga secara konsisten. Perencanaan dan anggaran merupakan satu kesatuan proses manajemen khususnya di sektor publik, yang dimulai dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi dan pelaporan (Tim Analisa Kebijakan Bappenas, 2015).

Perencanaan dan penganggaran merupakan bagian dari manajemen pemerintahan yang dapat didesain untuk mewujudkan efisiensi dan efektifitas proses pembangunan dalam mewujudkan tujuan dan cita-cita nasional. Pemerintah mendesain sistem perencanaan yang memuat visi, misi, strategi,

kebijakan, program dan kegiatan harus dalam tatanan proses yang terpadu dan bahkan menyatu dengan penganggarnya. Prasyarat untuk mencapai tujuan pembangunan adalah koordinasi dan sinkronisasi melalui penyatuan perencanaan dan penganggaran nasional dan daerah. Sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional adalah suatu proses memadukan dan memperkuat penyusunan rencana dan anggaran pembangunan nasional serta pengendalian pencapaian sasaran pembangunan.

Pencapaian target pembangunan nasional sangat dipengaruhi oleh proses integrasi, sinkronisasi dan sinergi perencanaan dan penganggaran nasional dan daerah, namun dalam prakteknya, perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional dan daerah ini tidak terintegrasi dalam satu fungsi yang baik (Bappenas, 2016). Realitas atas proses perencanaan dan penganggaran pembangunan yang tidak terintegrasi dengan baik disebabkan oleh adanya masalah kelembagaan, dimana proses perencanaan yang diatur oleh Undang-undang (UU) Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang selama ini berada di bawah koordinasi Kementerian PPN/Bappenas, sedangkan sistem penganggaran diatur oleh UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang berada di bawah koordinasi Kementerian Keuangan. Sementara wewenang untuk melakukan sinergi pembangunan antara pusat dan daerah ada di bawah koordinasi Kementerian Dalam Negeri dan diatur oleh UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Adanya perbedaan orientasi dari pengaturan dan implementasi proses perencanaan dan penganggaran berimplikasi pada munculnya persoalan fragmentasi atau tidak terintegrasi dengan baik antara kedua proses. Persoalan yang telah banyak diidentifikasi oleh sejumlah penelitian terdapat dalam tahapan perencanaan anggaran sebagai tahapan mengintegrasikan antara hasil perencanaan dengan penganggaran (Lembaga Administrasi Negara, 2014; Blondal, Hawkesworth, & Choi, 2009; Zen, 2013; *The World Bank*, 2018; Ginting, 2014). Fragmentasi tersebut telah menyebabkan pemerintah kesulitan dalam membangun proses yang bersifat integratif antara dokumen perencanaan dan penganggaran. Fragmentasi diidentifikasi terjadi pada tahapan *budget planning* atau perencanaan anggaran. Di dalam tahapan perencanaan anggaran, seharusnya terjadi sinergitas atau sinkronisasi hasil dari proses perencanaan ke dalam proses penganggaran.

Perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional yang diatur oleh undang-undang yang terpisah dan dikerjakan oleh kementerian yang berbeda menyebabkan terjadinya diskoneksi dan rentan menyebabkan ketidakcocokan atau tidak sinkron (*unsincronized*). Problem tidak sinkron antara perencanaan dan penganggaran yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota) dapat dilihat dari prioritas pembangunan presiden dalam dokumen pembangunan 5 tahunan (RPJMN) yang kerap berbeda dengan dokumen perencanaan pembangunan kepala daerah 5 tahunan (RPJMD).

Perencanaan pusat dan daerah yang tidak sinergis menyebabkan pembangunan tidak efektif dan efisien. Pembangunan menjadi berbiaya tinggi dan manfaatnya menjadi tidak optimal karena ada tumpang-tindih dan duplikasi program di suatu lokasi. Padahal, sumber daya (anggaran) seharusnya bisa dimanfaatkan untuk program di lokasi lainnya. Dalam rangka menutup celah yang berpotensi melahirkan penyimpangan dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional, pemerintah terus berupaya melakukan perbaikan. Jalan tengah yang ditempuh adalah dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional. Dalam PP ini disebutkan bahwa sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional adalah suatu proses memadukan dan memperkuat penyusunan rencana dan anggaran pembangunan nasional serta pengendalian pencapaian sasaran pembangunan untuk mencapai tujuan pembangunan nasional.

Sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional dilakukan untuk meningkatkan keterpaduan perencanaan dan penganggaran, yang lebih berkualitas dan efektif dalam rangka pencapaian sasaran pembangunan nasional sesuai visi dan misi presiden yang dituangkan dalam RPJMN dan RKP dengan menggunakan pendekatan tematik, holistik, integratif dan spasial. Namun demikian dalam implementasinya Peraturan Pemerintah ini masih terdapat banyak kekurangan. Tim Riset Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Seknas Fitrah melaporkan bahwa:

“Setelah dua tahun implementasi PP 17 Tahun 2017 nampak mulai terjadi sinkronisasi pada proses perencanaan dan penganggaran. Perubahan nyata ditemukan pada konsep perencanaan dan penganggaran yang berubah menjadi *money follow program*, keterlibatan aktor dari setiap prosesnya (*quantity of participation*), kualitas dokumen perencanaan,

konsistensi dan lebih transparan. Banyak pihak yang terlibat dalam proses perencanaan dan penganggaran merasa terbantu dengan adanya regulasi ini. Karena PP ini sudah cukup spesifik dan mengatur kewenangan masing-masing aktor dalam proses perencanaan dan penganggaran, namun demikian dalam implementasinya masih ada yang belum terintegrasi. PP 17 Tahun 2017 belum mengatur secara khusus tentang sinkronisasi perencanaan dan penganggaran antara pusat dan daerah, khususnya terkait dengan DAK. Persoalan lain yang belum diakomodir dalam regulasi ini adalah sistem yang belum sepenuhnya terintegrasi dan proses sinkronisasi yang terjadi belum menjangkau daerah”. (Seknas FITRAH, 2021)

Hal ini dipertegas oleh laporan Bank Dunia, bahwa proses sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan infrastruktur di bawah payung PP 17 Tahun 2017 ini masih kurang berdampak signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi dan lapangan kerja (*The World Bank*, 2018).

Tingkat keterpaduan (integrasi, sinkronisasi, dan sinergi) perencanaan pembangunan nasional, termasuk konsistensi perencanaan dengan penganggaran pembangunan prioritas nasional dapat dilihat pada Tabel berikut:

Tabel 1.1. Realisasi Integrasi, Sinkronisasi, dan Sinergi Perencanaan Pembangunan Nasional Tahun 2022

Prioritas Nasional (PN)	Kinerja Perencanaan Pembangunan Nasional				
	Integrasi		Sinkronisasi	Sinergi	
	RKP 2023 dengan RPJMN 2020-2024	RKP 2023 dengan Renja K/L 2023	RKP 2023 dengan RKA K/L 2023	Keselarasan KEM Daerah terhadap RKP 2023	Perencanaan Pusat dengan Daerah
PN 1	100	97,14	87,75	91,40	90,83
PN 2	100	80,42	85,58		
PN 3	100	98,27	87,61		
PN 4	100	98,55	89,34		
PN 5	100	98,68	93,13		
PN 6	100	96,64	86,82		
PN 7	100	99,87	92,19		
Rata-rata Keselarasan	100	97,64	88,81	91,40	90,83
Rata-rata Per Aspek	98,82		88,81	91,12	
Bobot	45		35	20	
Nilai	44,47		31,08	18,22	
Indeks PPN	93,78				

Sumber: Laporan Akuntabilitas Kinerja Bappenas Tahun 2022

Berdasarkan tabel di atas, terlihat bahwa kinerja integrasi, sinkronisasi, dan sinergi perencanaan pembangunan nasional tahun 2022 baru terealisasi sebesar 93,78%. Hal ini dipengaruhi belum maksimalnya capaian: (1) integrasi antara RKP Tahun 2023 dengan Renja K/L; (2) Sinkronisasi RKP Tahun 2023 dengan RKA K/L Tahun 2023; (3) sinergi Keselarasan Kerangka Ekonomi MAKRO (KEM) daerah terhadap RKP 2023; dan (4) sinergi perencanaan pusat dan daerah.

Capaian keselarasan sinergi pusat-daerah juga diukur melalui beberapa aspek dan hasil perhitungan yang dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1.2. Capaian Keselarasan Sinergi Pusat-Daerah

No	Aspek Sinergi	Realisasi Keselarasan	Sinergi Pusat-Daerah
1	% kegiatan prioritas (proyek prioritas) yang dibiayai APBD untuk mendukung pencapaian sasaran PN, PP, KP, proyek prioritas dalam RKP.	88,90%	90,83%
2	% jumlah provinsi yang KEM nya (pertumbuhan ekonomi, pengangguran, kemiskinan, IPM, Rasio Gini) selaras dengan KEM nasional.	76,97%	
3	% lokasi prioritas dalam profil dan analisis daerah yang selaras dengan arah kebijakan pengembangan wilayah dalam dokumen perencanaan (RKP-RPJMN).	96,08%	
4	% kesesuaian daerah yang menerima alokasi DAK Fisik Penugasan dalam APBN dengan target lokasi prioritas penerima DAK Fisik Penugasan dalam dokumen <i>Multilateral Meeting</i> DAK Fisik.	85,60%	
5	% Rincian Output Prioritas K/L di wilayah Regional I/II/III yang selaras dengan kegiatan prioritas daerah berdasarkan analisis wilayah provinsi dalam koridor pencapaian sasaran PN/MP	97,44%	
6	% prioritas daerah yang selaras dengan prioritas nasional/major project (PN/MP)	100%	

Sumber: Laporan Akuntabilitas Kinerja Bappenas Tahun 2022

Data pada tabel di atas, menunjukkan bahwa secara rata-rata, keselarasan sinergi pusat-daerah yaitu masih sebesar 90,83%. Faktor yang mempengaruhi hal tersebut adalah belum efektifnya koordinasi, komunikasi dan kerjasama antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan masih minimnya pemahaman daerah dalam upaya menyinergikan perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional di daerah sehingga tercapai prioritas pembangunan nasional di daerah.

Sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pusat dan daerah juga dapat dilihat dari Keselarasan Kerangka Ekonomi Makro (KEM) antara RKP dan RKPD masing-masing provinsi sebagaimana Tabel 1.3. Tabel tersebut, menginformasikan bahwa dari total 34 Provinsi di Indonesia, baru 20 Provinsi yang berhasil menyelaraskan target KEM nasional dan daerahnya sebesar 100%, dan masih terdapat tiga provinsi yang keselarasannya di bawah 70% yaitu Jawa Timur, Nusa Tenggara Timur, dan Papua, dimana sasaran pertumbuhan ekonomi jauh lebih rendah dari sasaran pemutakhiran RKP 2023. Secara rata-rata, capaian keselarasan KEM daerah dengan RKPD belum maksimal yaitu sebesar 91,40%.

Menurut Maulana (2017) terdapat lima persoalan utama yang menyebabkan tidak sinkronnya dokumen perencanaan dan penganggaran pusat dengan daerah yaitu: *Pertama*, belum efektifnya pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah. *Kedua*, banyak duplikasi perencanaan pusat oleh daerah. *Ketiga*, kurangnya koordinasi implementasi kebijakan pusat dan daerah. *Keempat*, kesenjangan pemerintah pusat dan daerah dalam kapasitas fiskal dan sumber daya manusia. *Kelima*, perbedaan waktu penyelenggaraan pemilihan presiden dan kepala daerah. Usulan pembangunan daerah (*bottom up*) dalam skala pembangunan nasional efektif mendapatkan porsi alokasi hanya pada skema Dana Alokasi Khusus (DAK).

**Tabel 1.3. Keselarasan Target Pertumbuhan Ekonomi Provinsi
Tahun 2022**

No	Provinsi	KEM Nasional RKP Pemutakhiran 2023	KEM Daerah RKPD Provinsi 2023	Tingkat Keselarasan
1	Aceh	39, - 4, 3	3,5 – 3,7	89,7
2	Sumatera Utara	5,2 – 5,4	5,0 – 6,0	100,0
3	Sumatera Barat	5,0 – 5,3	4,6 – 4,6	91,4
4	Riau	3,2 – 3, 4	2,9 – 3,5	100,0
5	Jambi	4,6 – 4,8	4,3 – 4,9	100,0
6	Sumatera Selatan	5,3 – 5,5	5,8 – 6,5	100,0
7	Bengkulu	4,7 – 5,1	5,1– 5,4	100,0
8	Lampung	4,5 – 5,0	3,5 – 4,5	100,0
9	Kep. Babel	4,6 – 4,9	4,3	93,0
10	Kep.riau	4,9 – 5,3	4,3 – 5,1	100,0
11	DKI. Jakarta	5,2 – 5,3	5,8	100,0
12	Jawa Barat	5,2 – 5,3	4,4	84,3
13	Jawa Tengah	5,1 – 5,3	5,6 – 6,0	100,0
14	DI. Yogyakarta	5,3 – 5,6	5,3 – 5,8	100,0
15	Jawa Timur	5,4– 5,5	3,5 – 5,2	64,5
16	Banten	5,3 – 5,5	5,0 – 5,2	95,1
17	Bali	6,3 – 6,7	4,6 – 5,4	73,0
18	NTB	6,3 – 6,5	4,6 – 5,5	72,8
19	NTT	5,2 – 5,9	3,5– 5,0	66,7
20	Kalimantan Barat	5,2 – 5,6	5,0 – 5,7	100,0
21	Kalimantan Tengah	5,9 – 6,3	5,7	97,4
22	Kalimantan Selatan	4,9 – 5,0	4,5 – 5,2	100,0
23	Kalimantan Timur	5,2 – 5,5	3,4 – 3,6	66,0
24	Kalimantan Utara	5,5 – 5,8	5,4 – 6,3	100,0
25	Sulawesi Utara	5,3 – 6	5,0 – 5,7	100,0
26	Sulawesi Tengah	13,3 – 14,1	10,4	77,9
27	Sulawesi Selatan	6 – 6,7	4,7 – 6,2	100,0
28	Sulawesi Tenggara	6,2 – 6,6	5,5 – 6,5	100,0
29	Gorontalo	4,8 – 5,4	6,2	100,0
30	Sulawesi Barat	3,2 – 4,6	4,5 – 5,2	100,0
31	Maluku	5,1 – 5,3	5,6 – 6,3	100,0
32	Maluku Utara	15,6 – 17,2	11,9	76,2
33	Papua Barat	3,1 – 4,1	7,0	100,0
34	Papua	8,7 – 9,2	5,0 – 6,5	57,7
Rata-rata Tingkat Keselarasan				91,4

Sumber: Laporan Akuntabilitas Kinerja Bappenas Tahun 2022

Sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan di Indonesia pada dasarnya merupakan sebuah proses yang dilakukan oleh berbagai instansi yang membentuk suatu jaringan yang berasal dari sektor yang berbeda baik vertikal maupun horizontal, dan ruang lingkup kerja antar organisasi yang juga berbeda untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional sebagaimana yang diamanatkan dalam UUD 1945 yaitu: (a) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (b) memajukan kesejahteraan umum; (c) mencerdaskan kehidupan bangsa; serta (d) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Tim Analisa Kebijakan Bappenas (2015) menjelaskan bahwa “Perencanaan dan anggaran merupakan satu kesatuan proses manajemen khususnya di sektor publik, yang dimulai dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi dan pelaporan”.



Gambar 1.1. Siklus Manajemen Pemerintahan

Sumber: Syafral & Akbar (2018)

Siklus manajemen ini juga memiliki kaitan yang erat dengan manajemen kinerja pemerintahan dengan melihat bahwa pada dasarnya pemerintah beroperasi melayani publik dan menjalankan fungsi pemerintahan. Setiap aktivitas pemerintah akan tertuju pada pencapaian tujuan pemerintah itu sendiri, sehingga tingkat ketercapaian atas tujuan menjadi faktor yang krusial bagi pemerintah sekaligus perhatian bagi masyarakat dalam melihat sejauhmana keseriusan pemerintah melayani konstituennya yaitu masyarakat.

Pembangunan nasional bukanlah peristiwa yang terjadi secara spontan, namun terjadi melalui intervensi yang diarahkan pada tujuan yang melibatkan seluruh *stakeholder* secara kolektif. Dalam konteks ini, tata kelola (*governance*) menjadi isu yang menarik. Salah satu cara untuk memahami kompleksitas tata kelola perencanaan dan penganggaran pembangunan adalah dengan menganalisis jaringan aktor atau lembaga yang bertanggungjawab mengelola berbagai sumber daya.

Teori *governance* atau tatakelola dalam perkembangan studi administrasi publik menangkap fenomena perkembangan masyarakat modern berpengaruh terhadap perkembangan interaksi antar aktor dan lembaga di dalam cara pengelolaan pemerintahan. *Governance* menawarkan cara mengelola pemerintahan yang bertujuan memfasilitasi dinamika interaksi antar aktor dan lembaga yang terlibat, dan sekaligus sebagai sarana bagi aktor dan lembaga untuk memaksimalkan kepentingannya masing-masing. Menurut Koiman (1993), *governance* memiliki karakter yang dinamis dapat mengikuti perubahan masyarakat yang dipengaruhi oleh faktor kompleksitas, dinamika dan diversitas. Faktor-faktor yang mempengaruhi kebutuhan untuk memerintah atau mencari solusi (*governing*), selanjutnya membangun tatakelola (*governance*) dan menghasilkan kapasitas pengelolaan (*governability*).

Perspektif *governance* memiliki relevansi terhadap perkembangan fenomena pengelolaan pembangunan di Indonesia, dari sisi proses perencanaan dan penganggaran. Kedua proses tersebut merupakan tahapan penting dalam proses pengambilan keputusan publik dan tidak bisa lepas dari pengaruh dinamika perkembangan masyarakat dan lingkungan global. Melihat kompleksitas masalah yang dihadapi dalam proses sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional, peneliti tertarik untuk mengkaji fenomena tersebut dari perspektif tatakelola jaringan (*network governance*) karena perspektif ini dianggap dapat menawarkan cara mengelola pemerintahan yang bertujuan untuk memfasilitasi dinamika interaksi antara aktor dan lembaga yang terlibat, dan sekaligus sebagai sarana bagi aktor dan lembaga untuk memaksimalkan kepentingannya masing-masing. Tata kelola jaringan itu sendiri adalah sebuah jaringan tata kelola yang terdiri atas berbagai interaksi antar anggota, yang berfokus pada urusan pemerintahan guna melakukan kerja sama dalam

mengalokasikan sumber daya, dan untuk mengkoordinasikan atau mengendalikan aksi bersama dalam suatu jaringan (Provan & Kenis, 2008).

Perspektif Jaringan telah diakui secara luas oleh para akademisi dan praktisi sebagai bentuk penting dari tata kelola multi-organisasi. Meningkatnya kebutuhan untuk memobilisasi informasi dan sumber daya mengharuskan pemerintah untuk terlibat secara mendalam dalam jaringan kebijakan (Kenis & Schneider, 1991). Ada banyak keuntungan yang dapat diperoleh dari koordinasi jaringan baik di sektor publik maupun swasta, termasuk peningkatan pembelajaran, penggunaan sumber daya yang lebih efisien, peningkatan kapasitas untuk merencanakan dan mengatasi masalah yang kompleks, kompetitifitas yang lebih besar, dan layanan yang lebih baik bagi klien dan pelanggan (Alter dan Hage 1993; Brass dkk. 2004; Huxham dan Vangen 2005). Organisasi yang saling terhubung dalam jaringan menerima lebih banyak informasi dari satu sama lain sebelum mengambil keputusan daripada mereka yang terisolasi. Oleh karena itu, organisasi saat ini semakin terlibat dalam jaringan.

Penelitian ini akan difokuskan pada peran penting tata kelola jaringan dan dampaknya terhadap efektivitas jaringan. Efektivitas jaringan didefinisikan sebagai pencapaian hasil tingkat jaringan yang positif yang biasanya tidak dapat dicapai oleh peserta organisasi individu yang bertindak secara independen.

Efektifitas kerja sama dalam konsep jaringan perlu dilihat untuk menilai pola dari suatu jaringan dan untuk memberikan masukan terhadap keberlanjutan penerapan tata kelola jaringan itu sendiri. Menurut Provan dan Milward (1995), efektifitas jaringan dapat dilihat dari (1) karakteristik struktural jaringan (*network structure*) yang terdiri dari *network integration* dan *external control*; dan (2) karakteristik konteks jaringan (*network context*), yang terdiri dari *system stability* dan *resources munificence*. Namun dalam perdebatan tata kelola jaringan yang terjadi belakangan ini, memunculkan pertanyaan kritis tentang fungsi jaringan. Para ahli tata kelola jaringan mulai memberikan perhatian untuk mengungkap “bagaimana, dan dalam kondisi apa, tata kelola jaringan mampu mewujudkan potensi pemerintahan yang lebih signifikan”. Sebagai hasilnya, sebuah aliran baru literatur tata kelola jaringan dikembangkan, yaitu konsep kapabilitas tata kelola jaringan (*Network Governance Capabilities*) (Tim Den Ouden, 2015).

Dalam penelitian ini, konsep kapabilitas tata kelola akan digunakan sebagai salah satu aspek yang dapat meningkatkan efektifitas jaringan,

untuk melengkapi model efektifitas yang telah lebih dulu dirumuskan oleh Provan dan Milward (1998).

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka yang menjadi rumusan masalah yang perlu dianalisis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana struktur tata kelola jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional?
2. Bagaimana konteks tata kelola jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional?
3. Bagaimana kapabilitas tata kelola jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk:

1. Menganalisis dan mendeskripsikan struktur tata kelola jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional.
2. Menganalisis dan mendeskripsikan konteks tata kelola jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional
3. Menganalisis dan mendeskripsikan kapabilitas tata kelola jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini secara umum diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat, yaitu sebagai berikut:

1. Manfaat akademik, hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi sumbangan pemikiran pada ilmu pengetahuan di bidang ilmu administrasi publik, khususnya dalam studi tata kelola jaringan.
2. Manfaat praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan dan gagasan, serta menjadi kerangka acuan dalam rangka pengembangan tata kelola jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Tata Kelola (*Governance*) dalam Perspektif Administrasi Publik

Perkembangan ilmu administrasi mengikuti dinamika perkembangan zaman dan kebutuhan masyarakat. Perkembangan paradigma administrasi publik pada akhirnya bermuara pada adanya upaya melakukan reformasi administrasi. Reformasi administrasi pada hakikatnya menyangkut dimensi dan spektrum yang sangat luas dan kompleks dengan tujuan untuk menyempurnakan performansi birokrasi, baik pada tataran institusional maupun tataran personal yang terlibat dalam formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan. Perkembangan administrasi Publik ini terjadi dalam empat masa perkembangan paradigma yaitu, *Old Public Administration* (OPA), *New Public Administrations* (NPA), *New Public Management* (NPM), dan *New Public service* (NPS), hingga berujung terhadap pergeseran paradigma ke arah *New Public Governance* (NPG).

New Public Governance ini mengembangkan pemikiran-pemikiran partisipasi aturan hukum transparansi, *responsive*, orientasi konsensus, keadilan efektivitas dan efisiensi akuntabilitas dan visi yang strategis. Perkembangan paradigma ini dipengaruhi oleh perkembangan teori-teori demokrasi yang mendorong munculnya teori pemberdayaan, partisipasi dan desentralisasi. *New Public Governance* tidak lepas dari *good governance* dimana *good governance* ini menuntut keikutsertaan seluruh elemen masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan pembangunan, mulai dari perumusan pembuatan dan penyusunan kebijakan sampai pada pelaksanaan dan pengendalian pemerintahan.

Dalam melihat persoalan perencanaan dan penganggaran, telah lama studi administrasi publik menaruh perhatian pada perkembangan diskusi pemikiran dan penelitian empiris dari perubahan atau dinamika pemikiran dan praktek tatakelola (*governance*) sebagai sebuah konsekuensi dari adanya perkembangan masyarakat baik secara sosial dan politik (Koiman, 1993; Pierre & Peters, 2005; Duit & Galaz, 2008; Pierre & Peters, 2006; Dennis A. Rondinelli, 2007).

Bagi Koiman (1993) perkembangan pemikiran tata kelola berangkat dari realitas kehidupan demokrasi dan masyarakat di negara Eropa, yang telah menempatkan urusan publik bukan hanya domain pemerintah semata, tetapi menjadi urusan bersama dengan swasta dan masyarakat. Pemikir klasik administrasi publik seperti Gulick (Meier, 2010) jauh sebelumnya, telah menawarkan pendekatan tata kelola dalam melihat tindakan politisi, interaksi politisi dengan birokrat, hubungan birokrat dengan klien, pemanfaatan peran dan fungsi organisasi *non profit* dan *profit* dalam implementasi program publik, bahkan bagaimana perilaku *voters* berpengaruh terhadap pejabat terpilih. *Governance* yang ditawarkan oleh Gulick dan Koiman, sesungguhnya mengembalikan tradisi administrasi publik yang tidak terlalu mendikotomikan politik dan administrasi secara ketat, dan melihat pengelolaan politik yang baik memiliki peluang menghasilkan tatakelola yang lebih baik. Atas dasar tersebut, teori tata kelola memberikan kerangka dasar analisis sekaligus preskripsi bagi perkembangan tata kelola pemerintahan, dengan memasukkan peran aktor di luar negara dan pola interaksinya dengan negara. Perluasan keterlibatan aktor menyebabkan isu interaksi antar aktor dan lembaga menjadi factor penting dalam melihat lebih dalam pengaruhnya terhadap pembentukan, terbentuk dan berubahnya suatu tatakelola.

Pemikiran tata kelola telah menjadi bagian dari *body of knowledge* dari sejumlah paradigma administrasi publik, terutama cara pemerintah melihat dan mengelola pembangunan sosial dan ekonomi dari perspektif organisasi (Bovaird & Bovaird, 2005; Rommel & Christiaens, 2006; Haque, 2007; Bovaird & Löffler, 2009; dan Esmark, 2016).

Pertama, paradigma *old publik administration* (OPA) yang fokus mendiskusikan pengelolaan birokrasi atau aparatur pemerintah sebagai pelayan negara atau elit negara. Dalam pandangan OPA, politik dan administrasi merupakan realitas terpisah, sehingga reformasi tatakelola dari proses pemerintahan lebih fokus pada pengembangan interaksi di dalam internal organisasi birokrasi atau pemerintah. Isunya antara lain netralitas dan profesionalitas mesin birokrasi dan pelayan elit negara sebagai representasi masyarakat.

Kedua, paradigma pemikiran *public administration* sebagai kritik atas paradigma OPA melahirkan penekanan pada peran birokrasi atau teknokrasi

sebagai implementator kebijakan yang berorientasi melayani masyarakat bukan hanya pada elit negara. Dalam paradigma ini mulai menaruh perhatian pada interaksi antara pembuat kebijakan, birokrasi dengan masyarakat. Tatakelola dalam organisasi birokrasi atau administrasi tidak bisa sepenuhnya dipisahkan dari politik, ketika politik merepersentasikan kehendak publik.

Ketiga, pemikiran *New Public Management* (NPM) yang dikembangkan sebagai upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik dan tatakelola organisasi dengan merujuk pada organisasi swasta yang mampu menghasilkan barang dan pelayanan secara lebih efisien dibanding birokrasi. Organisasi publik dituntut melakukan *benchmarking* tatakelola proses dan pelayanan publik ke organisasi swasta. Isu yang disoroti terkait organisasi yang gemuk, *mark-up* anggaran, dan kinerja birokrasi dalam pelayanan publik secara efisien seperti kinerja organisasi swasta. Isu interaksi, berpusat pada pengembangan peran para manajer di birokrasi pemerintahan sebagaimana peran manajer dalam organisasi swasta, terutama dalam pengambilan keputusan, baik dalam perencanaan dan penganggaran.

Keempat, pemikiran *New Public Service* (NPS) yang berusaha mengembalikan posisi masyarakat bukan hanya sebagai konsumen seperti asumsi NPM, tetapi sebagai warga negara pemilik kedaulatan negara. Konsekuensinya, masyarakat di dalam kerangka NPS memiliki hak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan publik. Tatakelola proses pemerintahan baik dalam menghasilkan barang atau pelayanan publik seharusnya melibatkan proses interaksi yang luas baik antara pemerintah dengan pihak swasta atau pemerintah dengan masyarakat. Paradigma NPS yang mengembalikan kedaulatan warga dalam proses pengambilan keputusan bukan hanya menjadi objek keputusan karena sebagai *costumer* menjadi landasan lahirnya teori tata kelola (*governance*).

Penelitian ini akan mengembangkan konsep tata kelola kedalam konteks jaringan (*network*), sebagaimana pendapat Rhodes (1996) bahwa tata kelola memiliki karakteristik saling ketergantungan antar organisasi sektor publik dan swasta yang menyebabkan terjadinya interaksi antar anggota jaringan yang disebabkan oleh kebutuhan bertukar sumber daya dan menegosiasikan tujuan bersama, interaksi ini berakar pada kepercayaan dan diatur oleh anggota jaringan, dan tingkat otonomi yang signifikan dari negara.

Berdasarkan pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa tata kelola adalah konsep pemerintah bersama dengan masyarakat dan pelaku usaha yang terlibat membentuk jaringan *intensif* untuk bekerjasama dalam menciptakan kebijakan atau layanan guna mengatasi masalah yang dianggap sebagai masalah bersama. Beberapa ahli yang menulis tentang tata kelola sering menganggap konsep tata kelola dan jaringan sangat berkaitan. Tata kelola terjadi dalam jaringan aktor publik dan *non*-publik, dan interaksi antara kelompok-kelompok ini membuat proses menjadi rumit dan sulit untuk dikelola, sehingga diperlukan strategi pengarahan dan manajemen yang berbeda dibandingkan dengan pendekatan yang lebih klasik (Klijn & Koppenjan, 2016). Oleh karena itu, dapat didefinisikan bahwa tata kelola adalah pada proses interaksi kompleks dalam suatu jaringan aktor publik, swasta, dan masyarakat, termasuk individu, kelompok, organisasi, dan kelompok organisasi untuk menciptakan kebijakan atau layanan dalam rangka mengatasi masalah yang dianggap sebagai masalah bersama.

2.2. Konsep Tata Kelola Jaringan (*Network Governance*)

Tata kelola jaringan mendapat perhatian dari para akademisi dari berbagai disiplin ilmu termasuk kebijakan publik, administrasi publik, sosiologi, ilmu politik, manajemen, dan ekonomi. Seperti yang ditunjukkan pada Tabel 2.1. teori-teori dari berbagai disiplin ilmu berkontribusi pada pengembangan dasar-dasar teoretis penelitian tata kelola jaringan (Berry et al., 2004; Hu et al., 2016). Sebagai contoh, teori modal sosial (Burt, 1992; Coleman, 1988; Uzzi, 1997) digunakan untuk mengevaluasi hubungan dan sumber daya yang tertanam dalam jaringan, mempelajari struktur organisasi, dan mengevaluasi kinerja jaringan (Agranoff, 2007; Provan & Lemaire, 2012). Para peneliti menerapkan teori ketergantungan sumber daya (Pfeffer & Salancik, 1978) untuk menguji pengaruh ketersediaan sumber daya dan saling ketergantungan terhadap struktur jaringan (Huang & Provan, 2007; Park & Rethemeyer, 2012) dan pembentukan jaringan (Akkerman, Torenvlied, & Schalk, 2012).

**Tabel 2.1. Kerangka Teoritis
untuk Analisis Jaringan dan Tata Kelola Jaringan**

Ilmu Politik	Sosiologi	Ekonomi
<ul style="list-style-type: none"> • Pluralisme • Teori Pilihan Publik • Jaringan Kebijakan • Teori Teori Kelompok 	<ul style="list-style-type: none"> • Sosiometri • Teori Modal Sosial • Ketergantungan Sumber Daya • Siklus Hidup Organisasi 	<ul style="list-style-type: none"> • Teori Agen Utama • Teori Biaya Transaksi • Teori Permainan • Tindakan Pengumpulan • Kelembagaan Baru

Sumber: Diolah oleh peneliti berdasarkan Kapuchu (2020)

Beberapa peneliti mendefinisikan tata kelola jaringan sebagai bentuk tata kelola di mana sektor publik, nirlaba, dan swasta terlibat dalam tindakan kolektif dan pengambilan keputusan yang berorientasi pada konsensus (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012; Kapucu, 2012). Provan dan Kenis (2008) menggambarkan tata kelola jaringan sebagai "penggunaan institusi dan struktur otoritas dan kolaborasi untuk mengalokasikan sumber daya dan mengkoordinasikan serta mengendalikan aksi bersama di seluruh jaringan secara keseluruhan"

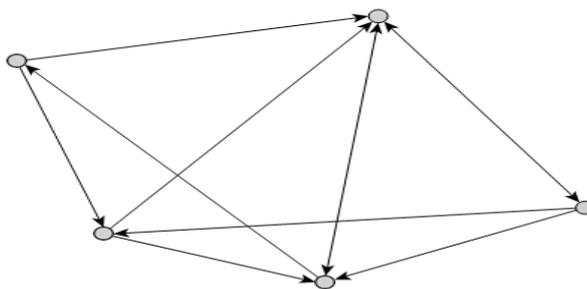
Penelitian ini mengembangkan definisi Provan dan Kenis dan mendefinisikan tata kelola jaringan sebagai penggunaan institusi formal dan informal untuk mengalokasikan sumber daya dan mengkoordinasikan tindakan bersama dalam jaringan organisasi (Bryson, Crosby, & Stone, 2006; Isett & Miranda, 2015; Kapucu, 2012; Provan & Kenis, 2008).

2.2.1. Teori Jaringan

Penerapan jaringan secara luas dalam administrasi publik telah didorong oleh kebutuhan praktis untuk mengatasi masalah publik dan untuk mencari mekanisme pemberian layanan publik yang efektif. Meningkatnya kompleksitas masalah publik membuat lembaga pemerintah sulit menyelesaikan masalah publik sendirian. Masalah publik yang kompleks membutuhkan kolaborasi yang produktif di berbagai organisasi, profesi, dan sektor (Geddes, 2012). Selain kompleksitas, pencarian mekanisme pemberian layanan yang lebih efektif dan kemajuan teknologi yang pesat mendorong penggunaan kolaborasi (O'Leary & Vij, 2012). Untuk menyelaraskan administrasi publik dengan realitas operasi multiorganisasi dan multisektor pemerintahan saat ini membutuhkan pendekatan berbasis

jaringan (Kettl, 2006, hlm. 17), karena jaringan dianggap dapat menawarkan solusi untuk masalah implementasi kebijakan dan penyediaan layanan yang kompleks dan saling bergantung (Bardach, 1998; Kettl, 2006; Provan & Lemaire, 2012).

Hingga saat ini belum ada konsensus tentang bagaimana mendefinisikan jaringan. Dari sudut pandang ilmu jaringan, jaringan terdiri dari sekumpulan *node*, atau aktor, dan hubungan antara *node-node* tersebut (Borgatti, Everett, & Johnson, 2013). N. Kapuchu (2020) mendefinisikan jaringan sebagai “Sekumpulan *node/simpul* yang diikat oleh berbagai bentuk hubungan”, seperti yang ditunjukkan pada Gambar 2.1, setiap lingkaran mewakili sebuah simpul atau aktor. Aktor tersebut dapat berupa orang, tim, organisasi, wilayah, negara, dan sebagainya (Borgatti et al., 2013). Ikatan, yang diwakili oleh garis, menghubungkan aktor-aktor dalam jaringan satu sama lain. Ikatan-ikatan ini dapat bersifat terarah atau tidak terarah. Ikatan-ikatan ini dapat merepresentasikan hubungan di antara simpul-simpul, seperti pertemanan, pertukaran pengetahuan, pencarian nasihat, persaingan, kolaborasi, dan sebagainya (Carpenter, Li, & Jiang, 2012).



Gambar 2.1 Contoh Jaringan Random Dengan Lima Node

Sumber: N. Kapuchu (2020)

Lebih lanjut, pakar administrasi public menambahkan definisi jaringan dan memandangnya sebagai struktur tata kelola baru yang berupaya mencapai tujuan yang tidak dapat diatasi secara efektif jika dilakukan secara terpisah (Hu, dkk. 2016). “Jaringan terdiri dari tiga atau lebih organisasi yang secara hukum bersifat otonom dan bekerja sama tidak hanya untuk mencapai tujuan mereka sendiri, namun juga tujuan Bersama” (Provan dan Kenis, 2008). “Sekelompok aktor yang saling bergantung dan berorientasi pada tujuan, tetapi otonom, yang bersatu untuk menghasilkan output kolektif (berwujud atau tidak berwujud) yang tidak dapat dihasilkan oleh satu aktor saja” (Isett, Mergel, LeRoux, & Mischen, 2011). “Jaringan, sebagaimana istilah ini digunakan dalam literatur, biasanya mengacu

pada pengaturan multiorganisasi untuk memecahkan masalah yang tidak dapat dicapai, atau dicapai dengan mudah, oleh organisasi tunggal" (Agranoff & McGuire, 2001).

Meskipun literatur yang membahas jaringan sudah cukup banyak, namun masih sulit untuk mendefinisikan apa saja yang tercakup dalam jaringan. Keunikan dari setiap jaringan (misalnya bagaimana jaringan itu muncul, bagaimana ia beroperasi dan berfungsi) menghambat untuk mendefinisikannya dalam arti yang sempit. Selain itu, perspektif yang berbeda tentang jaringan dan beberapa perdebatan akademis semakin menambah gambaran yang berbeda tentang jaringan.

Carlsson dan Sandström (2007) dan Jones, Hesterly dan Borgatti (1997) berargumen bahwa kemunculan setiap jaringan merupakan hasil dari adanya kepedulian yang sama di antara berbagai aktor otonom, yang menghasilkan koordinasi tindakan bersama. Dengan demikian, jaringan dapat dipahami sebagai bentuk spesifik dari tata kelola (Podolny dan Page, 1998) dimana jaringan dianggap sebagai mekanisme koordinasi (Provan dan Kenis, 2008). Ketika pasar ekonomi dicirikan oleh "tangan tak terlihat" sebagai mekanisme pengarah utama, dan hirarki oleh "tangan besi" (Jessop, 2003), jaringan berbeda secara signifikan dan oleh karena itu dapat dianggap sebagai bentuk tata kelola yang unik. Hal yang menonjol dari jaringan sebagai bentuk koordinasi yang unik adalah posisi para aktor yang relatif otonom. Hal ini tercermin dari karakter jaringan yang terbuka dan sering kali bersifat sukarela. Para aktor bebas memilih untuk berpartisipasi atau tidak dalam jaringan dan bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama.

Literatur tentang jaringan dapat dibagi menjadi dua bagian. Pembagian ini diakibatkan oleh perkembangan konsep yang menyebabkan pergeseran fokus. Pergeseran ini membuat Torfing (2005) membedakan antara literatur jaringan tata kelola generasi pertama dan generasi kedua. Generasi pertama berfokus pada apa yang membentuk jaringan tata kelola, menjelaskan kemunculan dan keunikannya, serta bagaimana jaringan tersebut dapat berkontribusi pada pemecahan masalah. Dengan demikian, hal ini menjelaskan peningkatan perhatian terhadap jaringan sebagai instrumen tata kelola pemerintahan. Setelah itu, fokus perhatian bergeser ke arah masalah dan potensi yang dibawa oleh jaringan. Area yang menarik dalam literatur generasi kedua ini berkaitan dengan

tingkat demokratisasi jaringan dan desain jaringan. Jadi, jika literatur generasi pertama hanya berfokus pada fenomena jaringan sebagai mode koordinasi baru, maka generasi kedua lebih berfokus pada dinamika internal, kekurangan dan potensi.

Pergeseran fokus ini menghasilkan pertanyaan dan temuan baru tentang bagaimana mengatur jaringan. dan dalam pencarian moda jaringan baru. Isu-isu substantif dalam hal ini adalah bagaimana kesetaraan, akuntabilitas, legitimasi, dan efektivitas direalisasikan dalam jaringan (Bogason dan Musso, 2006; Sørensen dan Torfing, 2005; Papadopoulos, 2007; 2010). Diskusi di bidang ini sebagian besar berkembang di sekitar bagaimana jaringan dapat membangun dan mempertahankan standar demokrasi. Hal ini mencerminkan kurangnya pembenaran langsung terhadap otoritas dalam jaringan, karena aktor jaringan tidak dipilih seperti pemerintah demokratis (Suchman, 1995). Perhatian terhadap isu-isu ini dan upaya untuk mengatasinya menunjukkan adanya pergeseran fokus terhadap jaringan tata kelola pemerintahan dan kondisi di mana jaringan tersebut muncul dan berkembang (Sørensen dan Torfing, 2005). Literatur ini mengakui peran jaringan yang menjanjikan, namun juga menunjukkan perlunya metode dan strategi baru untuk dapat mempertahankan dan memenuhi peran tersebut.

Di bidang administrasi publik dan kebijakan publik, terdapat berbagai aliran penelitian mengenai jaringan antar organisasi (Isett, Mergel, LeRoux, Mischen, & Rethemeyer, 2011; Kapucu et al., 2014). Beberapa ahli meneliti jaringan sebagai pengaturan kolaboratif formal yang bekerja untuk mencapai tujuan manajemen atau kebijakan yang tidak dapat dilakukan oleh organisasi tunggal (Agranoff & McGuire, 2001). Beberapa peneliti lain mempelajari jaringan sebagai struktur tata kelola yang berbeda dengan hirarki birokrasi tradisional, karena jaringan melibatkan pemangku kepentingan non-negara dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan (Koliba et al., 2010; Rethemeyer & Hatmaker, 2008)

Beberapa teori yang umum digunakan dan diaplikasikan dalam penelitian jaringan dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 2.2. Teori atau Kerangka Kerja yang Melandasi Penelitian Jaringan dalam Administrasi Publik

Teori	Definisi	Contoh aplikasi penelitian jaringan
Teori Sosial Capital (Burt, 1992; Coleman, 1988, 1990; Uzzi, 1997)	Modal sosial mengacu pada "hubungan antar individu-jaringan sosial dan norma-norma timbal balik serta kepercayaan yang muncul darinya" (Putnam, 2001)	Mengevaluasi sumber daya dan koneksi dalam jaringan dan kinerja jaringan (Agranoff, 2007; Provan & Lemaire, 2012)
Teori ketergantungan sumber daya (Pfeffer & Salancik, 1978, dan teori pertukaran sosial (Cropanzano & Mitchell, 2005)	Sumber daya eksternal seperti dana dan tenaga kerja dapat mempengaruhi perilaku organisasi	Mengkaji bagaimana ketersediaan sumber daya dan saling ketergantungan mempengaruhi struktur jaringan (Huang & Provan, 2007; Park & Rethemeyer, 2012) dan pembentukan jaringan (Akkerman et al., 2012)
Teori aksi kolektif, tata kelola polisentris, dan analisis pengembangan kelembagaan (Ostrom, 1990, 2007)	Perilaku individu dapat menyebabkan konsekuensi mendasar pada tingkat kolektif. Pengaturan kelembagaan dapat mengatasi masalah umum dalam aksi kolektif dengan pemangku kepentingan dan pengambil keputusan yang beragam (Ostrom, 2007; Ostrom, Tiebout, & Warren, 1961)	Menyelidiki isu-isu aksi kolektif dalam jaringan antar organisasi, tata kelola adaptif untuk penelitian kebijakan lingkungan, dan mengkoordinasikan layanan kota di lingkungan metropolitan (Berardo & Lubell, 2016; Ostrom et al; Hawkins, Hu, & Feiock, 2016)
Kerangka kerja koalisi advokasi (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993), jaringan isu (Heclo 1978)	Jaringan isu merujuk pada pengelompokan berbagai kelompok kepentingan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan untuk isu-isu kebijakan tertentu (Heclo, 1978). Dengan fokus pada proses perubahan kebijakan, kerangka kerja koalisi advokasi menunjukkan bahwa para aktor kunci membangun koalisi yang berbeda berdasarkan keyakinan kebijakan dan karenanya membentuk subsistem kebijakan untuk kebijakan yang spesifik. Pembelajaran atau perubahan kebijakan dapat terjadi karena adanya perubahan sistem kepercayaan atau tantangan terhadap kepercayaan dari faktor eksternal (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993)	Menggunakan kerangka kerja ini untuk memahami peran yang dimainkan oleh berbagai kelompok aktor dan untuk memeriksa distribusi kekuasaan dalam jaringan (Brass & Burkhardt, 1993; Fung, 2006; Weible, 2018; Weible & Ingold, 2018). Ingold, 2018)

Sumber: Diolah oleh peneliti berdasarkan Kapuchu (2020)

Fokus dari studi jaringan adalah hubungan di antara simpul-simpul, pola-pola, dan implikasinya (Wasserman & Faust, 1994). Hubungan digunakan untuk menjelaskan struktur dan proses sosial. Hubungan-hubungan ini tidak terbatas pada hubungan *diadik*, atau hubungan dua arah antara dua aktor, tetapi juga mencakup hubungan di antara *triad*, sub-kelompok, dan kelompok (Wasserman & Faust, 1994). Studi jaringan mengkaji pola-pola hubungan dengan cara memvisualisasikan, mengkarakterisasi, dan menganalisis hubungan antara simpul, sub-struktur, dan struktur jaringan (Kenis, 2016; Kilduff & Brass, 2010). Selain itu, penelitian jaringan juga mempelajari bagaimana keterikatan seorang aktor dalam jaringan mempengaruhi interaksi mereka dengan anggota jaringan lainnya dan aktor lain di luar jaringan mereka (Kilduff & Brass, 2010).

Pengaturan jaringan digunakan dalam berbagai bidang manajemen dan kebijakan seperti:

“Dalam pembangunan ekonomi masyarakat mempertimbangkan perencanaan transportasi regional sebagai contoh, perencanaan transportasi regional sering kali membutuhkan keterlibatan berbagai kelompok pemangku kepentingan. Pemerintah daerah bertanggung jawab untuk mengembangkan dan mengelola infrastruktur dan layanan transportasi lokal. Pemerintah negara bagian dan federal terlibat dalam perencanaan transportasi regional melalui penyediaan dana dan penerapan peraturan. Organisasi-organisasi lain seperti badan otorita transportasi daerah, perusahaan, dan organisasi masyarakat, juga merupakan aktor penting dalam perencanaan daerah. Organisasi-organisasi ini dan interaksi di antara mereka membentuk jaringan transportasi” (Kapuchu,2020).

Berdasarkan Pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa jaringan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah sejumlah aktor baik itu kementerian/Lembaga maupun instansi dan stakeholder lainnya yang berasal dari pemerintah maupun swasta yang secara hukum bersifat otonom dan bekerja sama tidak hanya untuk mencapai tujuan mereka sendiri, namun juga tujuan bersama. Pengaplikasian teori jaringan dalam penelitian sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan di Indonesia ini digunakan untuk menganalisis organisasi-organisasi yang ada di dalam jaringan, jenis-jenis interaksi yang berbeda antara organisasi, seperti pembagian informasi, pembagian sumber daya, dan tindakan bersama. Dengan menggunakan terminologi jaringan, organisasi-organisasi ini dianggap sebagai simpul atau aktor, dan interaksi-interaksi ini adalah ikatan yang menghubungkan simpul-simpul tersebut. Diharapkan dengan

kacamata jaringan memungkinkan peneliti untuk melihat lebih dekat berbagai interaksi antar organisasi, mengidentifikasi aktor-aktor kunci, untuk menggambarkan efektivitas jaringannya.

2.2.2. Karakteristik Jaringan

Menurut Klijn dan Joop Koppenjan (2012), konsep *tata kelola jaringan* memiliki beberapa karakteristik yang dominan, karakteristik tersebut diantaranya:

1) Aktor, Hubungan saling ketergantungan.

Kebijakan dibentuk dan diimplementasikan dalam sebuah jaringan yang terdiri dari beberapa aktor yang saling bergantung. Namun, mereka juga menekankan bahwa para aktor tersebut memiliki strategi-strategi sendiri berdasarkan persepsi mereka dan memiliki pandangan yang berbeda tentang suatu masalah dan solusi masalah tersebut (Schön & M. Rein, 1994). Saling ketergantungan dalam jaringan memicu hubungan horizontal antara aktor, tanpa banyak interaksi dengan melibatkan alokasi sumber daya (Vabo & Røiseland, 2012). Selain itu, dapat dipahami bahwa tidak ada aktor yang dapat melakukan kontrol hirarkis tanpa menimbulkan pengaruh besar bagi jaringan.

2) Interaksi dan Kompleksitas.

Konsekuensi dari adanya interdependensi antar aktor dalam jaringan menyebabkan terjadi interaksi yang kompleks dan pola negosiasi. Karakteristik *network governance* itu sendiri adalah perubahan dalam mode tata kelola hierarki ke sistem berdasarkan negosiasi (Fenwick, Uytzel, & Wrbka, 2014). Pendekatan *network governance* menekankan bahwa kebijakan dan layanan publik adalah hasil dari interaksi banyak aktor bukan karena tindakan atau keputusan satu aktor tunggal (Klijn & Koppenjan, 2012). Terdapat negosiasi yang terjadi antara aktor yang satu dengan aktor lainnya dalam suatu jaringan, proses negosiasi ini dapat mengambil tujuan yang berbeda, seperti tawar-menawar antar aktor dalam jaringan atau mencari solusi *deliberative* (Sørensen & Torfing, 2007).

3) Fitur Kelembagaan.

Network governance beroperasi dalam *institutionalized framework* (Sørensen & Torfing, 2007). Pola interaksi antar aktor dalam jaringan menghasilkan hubungan kelembagaan atau dapat dipahami sebagai pola hubungan interaksi, dan hubungan kekuasaan. Hubungan kelembagaan melibatkan munculnya aturan yang mengatur perilaku dalam jaringan, aturan yang

memfasilitasi interaksi dalam jaringan, sehingga mempengaruhi kinerja jaringan (Klijn & Koppenjan, 2012). *Institutional features* ini memiliki efek mengurangi konflik karena menyediakan prosedur untuk meningkatkan interaksi dan prosedur untuk mengelola konflik, institusi ini terbentuk dari adanya interaksi yang akrab antar aktor, persepsi bersama antar aktor dalam jaringan tentang suatu masalah dan tujuan jaringan, serta aturan yang disepakati bersama (Klijn & Koppenjan, 2016).

4) Manajemen Jaringan.

Kompleksitas interaksi antar aktor dalam jaringan membutuhkan panduan untuk mengelola interaksi antar aktor dalam jaringan tersebut. Panduan pengelolaan ini disebut sebagai manajemen jaringan atau *network management*.

Manajemen jaringan berarti mengelola interaksi antar aktor, permainan di mana para aktor saling bertukar sumber daya dan melakukan kegiatan bersama, dan pengelolaan jaringan secara keseluruhan (Agranoff dan McGuire 2001; Kickert, Klijn, dan Koppenjan 1997; Klijn dan Teisman 1997; Koppenjan dan Klijn 2004; O'Toole 1997; O'Toole dan Meier 2004). Meskipun berbeda, kedua level ini terus saling memberi umpan balik, permainan dipengaruhi oleh aturan, keanggotaan, relasi, dan sumber daya jaringan, dan pada gilirannya mempengaruhi jaringan dengan memodifikasi ulang permainan (Caranza, 2007)

Network management ini bertujuan memfasilitasi interaksi, mengeksplorasi konten dan mengatur interaksi antar aktor (Klijn & Koppenjan, 2012). Oleh karena itu, dalam *network governance* harus terdapat *network management* untuk mengatur jaringan dan anggota dalam jaringan itu sendiri. Jaringan dalam *network governance* bersifat *self-regulated* (mengatur diri sendiri) dalam batas yang ditentukan oleh lembaga eksternal, yang berarti bahwa keputusan serta pertanyaan prosedural sampai batas tertentu ditangani dan dinegosiasikan oleh jaringan itu sendiri (Vabo & Røiseland, 2012).

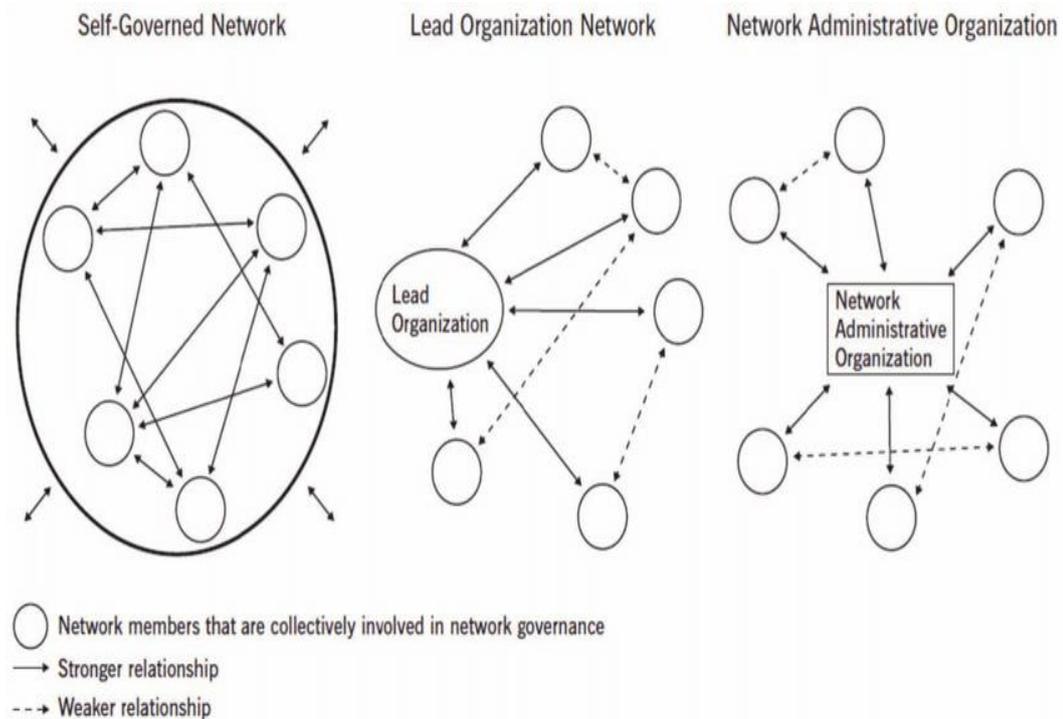
Berdasarkan uraian karakteristik jaringan diatas, dapat disimpulkan bahwa terdapat beberapa karakteristik yang dominan yang menjadi ciri khas dari *network governance*, yaitu: terdapat berbagai aktor dalam jaringan yang saling ketergantungan antara aktor yang satu dengan aktor yang lainnya dalam jaringan, terdapat interaksi antar aktor dalam jaringan tersebut dalam bentuk negosiasi dalam mengatasi masalah publik secara bersama-sama, interaksi para aktor dalam jaringan tersebut beroperasi dalam *institutional features* yang mengatur

interaksinya, dan untuk mengatur jaringan serta sumber daya dalam jaringan tersebut dibutuhkan *network management*.

2.2.3. Bentuk Tata Kelola Jaringan

Berdasarkan karakteristik jaringan yang telah disebutkan sebelumnya, karakteristik tersebut membentuk pola jaringan yang berbeda. Pola jaringan merupakan suatu struktur atau bentuk yang tercipta dari karakteristik jaringan itu sendiri. karakteristik tersebut berbeda antara bentuk jaringan yang satu dengan bentuk jaringan yang lainnya.

Berdasarkan klasifikasi yang dibuat oleh Provan dan Kenis (2009), tata kelola jaringan terbagi menjadi tiga bentuk, yaitu: (1) *Self Governed Network* (SGN) atau *Participant-Governed Network*; (2) *Lead Organization Network* (LON) atau *Lead Organization Governed Networks*; dan (3) *Network Administrative Organization* (NAO) (Provan & Kenis, 2009). Klasifikasi bentuk *network governance* ini dibuat berdasarkan apakah jaringan tersebut memiliki perantara atau tanpa perantara, perbedaan diantara bentuk *network governance* tersebut dapat dilihat pada gambar berikut ini:



Gambar 2.2. Bentuk Tata Kelola Jaringan (*Network Governance*)

Sumber: Provan dan Kenis 2009

1) *Self Governed Network* (SGN)

Bentuk pertama dari *network governance* adalah *self governed network*, atau bentuk yang paling umum dan sering digunakan. Karakteristik *self governed network* itu sendiri adalah:

- a) Aktor atau anggota dalam jaringan relatif sedikit, bentuk *self governed network* akan efektif ketika jumlah anggota kurang dari enam atau delapan organisasi, sehingga bentuk ini paling cocok untuk jaringan organisasi kecil.
- b) Interaksi antar aktor dilakukan tanpa adanya perantara, sehingga interaksi terjadi secara langsung antara aktor yang satu dengan yang lainnya. Interaksi dalam jaringan dapat dilakukan secara formal melalui pertemuan rutin dari perwakilan organisasi yang ditunjuk, dan juga dapat dilakukan dengan cara yang lebih informal melalui upaya yang tidak terkoordinasi.
- c) *Institutional features* dibangun oleh para anggota atau aktor dalam jaringan karena *self governed network* terbentuk karena adanya kepercayaan yang kuat dan konsesus tujuan yang tinggi antar aktor yang satu dengan yang lainnya, sehingga aturan yang mengatur interaksi lebih mudah disepakati secara bersama dan dapat terjalin dengan baik tanpa adanya organisasi yang mengatur aturan tersebut.
- d) *Network Management* pada bentuk ini dilakukan oleh masing-masing aktor dalam jaringan, khususnya dalam mengelola kegiatan jaringan, tata kelola kegiatan bersama sepenuhnya berada di tangan anggota jaringan itu sendiri. Oleh karena itu, *network management* dilakukan oleh setiap aktor dalam jaringan.

2) *Lead Organization Network* (LON)

Bentuk kedua adalah *lead organization network*. Karakteristik LON, yaitu:

- a) Aktor atau anggota dalam jaringan relatif moderat, tidak terlalu sedikit sampai banyak dibandingkan bentuk sebelumnya yang relatif sedikit. Ketika jumlah organisasi dalam jaringan semakin besar, bentuk *self governed network* menjadi sangat tidak efisien karena dapat menghabiskan banyak waktu untuk mengkoordinasikan 10 sampai 20 organisasi, solusi untuk masalah jumlah aktor tersebut adalah memusatkan kegiatan jaringan pada *lead organization*.
- b) Interaksi antar aktor terjadi melalui perantara, kegiatan interaksi dan koordinasi dipusatkan melalui salah satu anggota yang bertindak sebagai organisasi utama atau organisasi pemimpin. Pemusatan jaringan menyebabkan

partisipasi aktor dalam jaringan tidak lagi harus berinteraksi secara langsung satu sama lain, tetapi mereka dapat berinteraksi langsung dengan organisasi pemimpin.

- c) *Instituional features* dibangun oleh pemimpin jaringan karena *lead organization network* dibangun pada situasi kepercayaan yang rendah dan konsensus tujuan yang rendah diantara para actor, sehingga aturan yang mengatur interaksi sulit disepakati oleh masing-masing aktor, dibutuhkan peran *lead organization* untuk membangun kepercayaan dan konsensus agar aktor-aktor tersebut dapat menyepakati aturan bersama tentang interaksi dalam jaringan.
- d) *Network management* pada bentuk ini dilakukan oleh organisasi pemimpin, organisasi pemimpin yang akan bertanggung jawab penuh atas aktivitas, kinerja, dan hubungan yang terjadi dalam jaringan. Organisasi pemimpin juga berperan mengelola kegiatan anggota jaringan dan pendanaan dalam rangka mencapai tujuan jaringan, yang mungkin berkaitan erat dengan tujuan organisasi.

3) *Network Administrative Organization (NAO)*.

Bentuk ketiga adalah *network administrative organization*. Karakteristik NAO, yaitu:

- a. Aktor atau anggota dalam jaringan relatif sangat banyak dibandingkan dua bentuk sebelumnya. Secara umum, bentuk *network administrative organization* cenderung paling efektif dalam jaringan yang memiliki jumlah peserta terbesar, karena memiliki struktur administrasi yang unik, NAO akan dapat menangani lebih banyak peserta yang beragam.
- b. Interaksi antar aktor terjadi melalui perantara. Interaksi tersebut dapat sepenuhnya ditengahi oleh "entitas administrasi". Terdapat organisasi yang bukan anggota jaringan, namun berperan mengatur interaksi antar aktor dalam jaringan. Interaksi dalam jaringan diatur oleh NAO, umumnya NAO dibentuk (dengan mandat) ketika jaringan pertama kali dibentuk, bertugas untuk memfasilitasi jaringan, dan untuk memastikan bahwa tujuan jaringan tercapai.
- c. *Institutional features* dibangun oleh NAO, karena bentuk tersebut dibangun pada situasi kepercayaan dan konsensus tujuan yang tidak terlalu tinggi dan tidak terlalu rendah diantara para aktor sehingga aturan yang mengatur interaksi sedikit sulit untuk disepakati oleh masing-masing aktor. Peran NAO

untuk membangun kepercayaan dan konsesus agar aktor-aktor tersebut dapat menyepakati aturan bersama tentang interaksi dalam jaringan.

- d. *Network management* dilakukan oleh NAO yang berperan sebagai manajer jaringan, dengan stafnya sendiri yang terlibat dalam memastikan dan mempertahankan fungsi jaringan. *Network administrative organization* dibentuk untuk merangsang pertumbuhan jaringan melalui pendanaan dan untuk memastikan terlaksananya tujuan jaringan.

**Tabel 2.3. Perbedaan Bentuk-Bentuk Tata Kelola Jaringan
(Network Governance)**

Karakteristik	Bentuk-bentuk <i>Network Governance</i>		
	SGN	LON	NAO
Actors	Sedikit	Banyak	Sangat Banyak
Interaction	Tidak ada perantara dalam berinteraksi	Terdapat perantara dalam berinteraksi	Terdapat perantara dalam berinteraksi
Institutional Features	Institutional features terbangun dari setiap aktor	Institutional features terbangun dari organisasi pemimpin	Institutional features terbangun dari aktor dan diperkuat NAO
Network Management	Setiap aktor menjadi manajer jaringan	<i>Lead organization</i> adalah manajer jaringan	NAO berperan sebagai manajer jaringan

Sumber: Diolah oleh peneliti berdasarkan Provan dan Kenis (2008).

Berdasarkan ketiga bentuk tersebut dapat disimpulkan bahwa perbedaan karakteristik *network governance* akan membentuk pola jaringan yang berbeda atau menciptakan bentuk yang berbeda. Karakteristik yang adalah jumlah aktor dalam suatu jaringan, dan tidak atau adanya perantara interaksi antar aktor dalam jaringan. Aktor-aktor dalam bentuk SGN berinteraksi tanpa adanya perantara, sedangkan interaksi dalam LON dan NAO dilakukan melalui perantara yang berperan mengatur interaksi dan sebagai manajer jaringan.

2.2.4. Efektifitas Jaringan

Pertanyaan penting dalam penelitian jaringan adalah apakah jaringan kerja antar organisasi menghasilkan hasil yang positif seperti yang diharapkan (Agranoff, 2007). Meskipun merupakan konsep yang tidak jelas, efektivitas jaringan telah menjadi subjek yang semakin diminati (Turrini, Cristofoli, Frosini, &

Nasi, 2010; Raab, Mannak, & Cambré, 2015). Kinerja jaringan antar organisasi dapat dievaluasi dari berbagai perspektif teoritis. Kinerja dan keberhasilan penerapan tata kelola jaringan dapat dilihat dari efektivitas jaringannya (Moretti, 2017). Efektivitas itu sendiri adalah ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas, dan waktu) telah tercapai (Hidayat, 1986). Efektivitas Jaringan adalah Sejauh mana sebuah jaringan mencapai tujuan organisasi, komunitas, atau tingkat jaringan (Kapuchu, 2020). efektivitas kerja sama jaringan dalam konsep *network governance* perlu dilihat, untuk menilai pola dari suatu jaringan dan untuk memberikan masukan terhadap keberlanjutan penerapan *network governance* itu sendiri.

Menurut Provan dan Kenis (2008), efektivitas jaringan didefinisikan sebagai pencapaian hasil pada tingkat jaringan yang tidak dapat dicapai oleh peserta organisasi individu yang bertindak secara independen saja. Oleh karena itu, efektivitas tidak dapat dilihat dari salah satu organisasi tetapi jaringan secara keseluruhan. Terdapat beberapa kondisi atau faktor penentu dalam mencapai efektivitas penerapan konsep jaringan, efektivitas jaringan dapat dilihat dari (1) struktur jaringan dan (2) konteks jaringan (Provan dan Milward, 1995).

Pertama, Struktur jaringan mengacu pada karakteristik dan pola hubungan di antara para pelaku atau simpul jaringan. Struktur jaringan harus dibedakan dari jaringan kerja dan jejaring (Keast, Mandell, Brown, & Woolcock, 2004), meskipun konsep-konsep ini saling terkait. Jaringan sering kali melibatkan aktivitas yang dilakukan oleh node untuk membuat koneksi dengan node lainnya. Jaringan terdiri dari node dan koneksinya. Struktur jaringan menyoroti posisi node dalam jaringan dan pola hubungan antar node (Borgatti, Everett, & Johnson, 2013; Keast et al., 2004).

Struktur jaringan dipengaruhi oleh elemen-elemen kunci dari sebuah jaringan, seperti jumlah node, isi dan kekuatan ikatan, dan posisi node, dan pola-pola hubungan antar node (Ahuja, Soda, & Zaheer, 2012). Jumlah node akan mempengaruhi ukuran jaringan dan kemungkinan pembentukan ikatan. Lokasi sebuah node dalam jaringan sangat penting karena hal ini menentukan akses node tersebut terhadap informasi, sumber daya, dan kekuasaan. Peran berbeda yang dimainkan oleh para aktor dalam jaringan juga dapat berhubungan dengan jenis modal yang mereka gunakan atau modal apa yang mereka sumbangkan ke dalam jaringan. Ikatan merupakan komponen penting dalam struktur jaringan

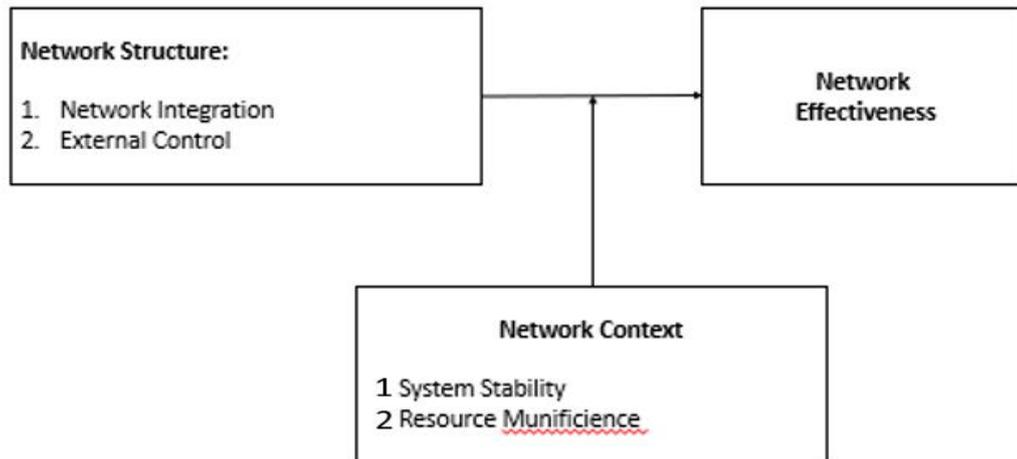
karena isi dan kekuatannya membentuk struktur jaringan secara keseluruhan. Baik aktor maupun ikatan akan mempengaruhi ukuran dan cakupan struktur jaringan (Hanneman & Riddle, 2005).

Struktur Jaringan (Keast., et all, 2004) adalah karakteristik ikatan dan polanya. Hal ini dapat menggambarkan posisi individu dalam suatu jaringan, atau menggambarkan keseluruhan struktur jaringan dan substruktur dalam keseluruhan jaringan. Struktur jaringan berbeda dengan struktur organisasi tradisional karena struktur jaringan lebih mengandalkan kekuatan informal (berdasarkan relasi) daripada kekuatan formal, dan bentuk khas struktur kekuasaan hirarkis tidak lagi menonjol dalam pengaturan jaringan. Struktur jaringan dianggap tidak terlalu hirarkis dan lebih fleksibel (Keast et al., 2004). Untuk membentuk struktur jaringan, anggota organisasi perlu menyadari saling ketergantungan tindakan mereka dan mengakui perlunya membangun struktur jaringan untuk bekerja sama.

Struktur jaringan penting bagi kebijakan dan administrasi publik karena pola struktur mempengaruhi efektivitas jaringan, terutama penyediaan dan integrasi layanan (Milward & Provan, 1998; Nowell, Steelman, Velez, & Yang, 2018; Provan & Milward, 1995; Raab dkk., 2013; Shrestha, 2018; Yi, 2018). Hubungan antara struktur jaringan dan efektivitas jaringan sangat kompleks dan bergantung pada banyak faktor lain, seperti domain aplikasi (Provan & Milward, 1995; Raab et al., 2013).

Kedua, Konteks jaringan. Berbagai faktor eksternal dan kontekstual dapat mempengaruhi keefektifan jaringan. Misalnya, ketidakpastian dan perubahan dalam lingkungan eksternal dapat mempengaruhi bagaimana sebuah jaringan berfungsi dan berkinerja. Hubungan tersebut dapat berupa hubungan *non-linier*, yang menunjukkan bahwa organisasi berjejaring merespons dan beradaptasi terhadap perubahan lingkungan (Turrini et al., 2010). Ketersediaan sumber daya penting bagi sebuah jaringan karena organisasi dalam jaringan membutuhkan sumber daya untuk beroperasi dan berkoordinasi. Sumber daya keuangan yang terbatas membatasi organisasi untuk berinvestasi dalam koordinasi antar organisasi. Faktor lingkungan penting lainnya adalah dukungan yang diterima oleh anggota organisasi dari komunitas yang lebih besar (Guo & Acar, 2005). Modal sosial yang dikembangkan melalui kolaborasi di masa lalu mempengaruhi pembangunan kepercayaan di antara anggota organisasi dan pada akhirnya juga

berpengaruh pada kinerja jaringan (Turrini et al., 2010). Berdasarkan pemahaman tersebut, konteks jaringan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah faktor-faktor yang dapat mendukung atau mempengaruhi cara sebuah jaringan beroperasi, mengembangkan strategi, dan mencapai tujuannya. Konteks organisasi melibatkan pemahaman tentang berbagai aspek yang dapat memengaruhi kinerja dan keberhasilan jaringan.



Gambar 2.3. Efektifitas Jaringan (Network Effectiveness)

Sumber: Provan & Milward (1995)

Menurut Provan dan Milward (1995), sebagaimana Gambar 2.3. di atas, kondisi atau faktor penentu dalam mencapai efektifitas penerapan konsep jaringan, efektifitas jaringan dapat dilihat dari karakteristik struktural jaringan yang terdiri dari *network integration* dan *external control*, dan juga dari konteks jaringan yang terjadi, yang terdiri dari *system stability* dan *resources munificence*. Kondisi tertentu yang menentukan efektifitas jaringan tersebut dapat mempengaruhi kerja sama antar organisasi dalam penerapan *network governance*.

1) Integrasi Jaringan (*Network Integration*)

“Integrasi umumnya dianggap berfokus pada isu keterhubungan antar lembaga penyedia layanan dan sejauh mana lembaga penyedia layanan terintegrasi dan terkoordinasi melalui otoritas pusat” (Morrissey dkk., 1994). Mekanisme dan alat integrasi diidentifikasi sebagai cara untuk mencapai keefektifan sebuah jaringan, sejauh mereka mampu mempertahankan koordinasi dan kegiatan bersama antara anggota dalam jaringan (Moretti, 2017). Mekanisme

integrasi digunakan untuk menyatukan aktor-aktor dalam jaringan sehingga dapat berinteraksi dengan baik. Selain itu, alat untuk integrasi sangat dibutuhkan untuk mencapai penyatuan peserta jaringan tersebut. Efektivitas jaringan akan tinggi ketika jaringan terintegrasi dengan baik, karena integrasi berkontribusi pada efektivitas sehingga dapat mengurangi fragmentasi (Provan & Milward, 1995).

Integrasi jaringan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah suatu upaya menyatukan aktor-aktor dalam jaringan sehingga dapat berinteraksi dengan baik dalam rangka mewujudkan tujuan Bersama.

Pengawasan Eksternal (External Control)

Pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen yang sangat penting, begitu pentingnya pengawasan dalam suatu organisasi sehingga keberhasilan atau kinerja suatu organisasi menjadi ukuran, sampai dimana pelaksanaan pengawasan terhadap organisasi tersebut. Bahkan dalam praktek manajemen modern pengawasan tidak dapat lagi dipisahkan dengan fungsi-fungsi manajemen lainnya. Newman dalam Muchsan (2020) berpendapat bahwa:

“control is assurance that the performance conform to plan”. ini berarti bahwa titik berat pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana, dengan kata lain menurut Newman, pengawasan adalah suatu tindakan yang dilakukan selama proses suatu kegiatan sedang berjalan, bahkan setelah akhir proses tersebut. (Muchsan, 2000)

Menurut Provan & Milward (1995), Jaringan akan mencapai efektifitasnya ketika terdapat mekanisme pengawasan eksternal yang langsung dan tidak terfragmentasi, sebaliknya efektivitas jaringan rendah akan terjadi ketika pengawasan eksternal tidak langsung atau tidak ada mekanisme lokal yang kuat untuk pemantauan dan pengawasan. Pengawasan eksternal oleh negara secara langsung (directed), sampai pada tingkat yang lebih rendah serta tidak terfragmentasi, akan lebih efektif daripada sistem yang dikendalikan secara tidak langsung (indirected) dimana alokasi dan pengawasan pendanaan yang menjadi tugas negara didelegasikan kepada otoritas pendanaan lokal atau perantara local. Pengawasan eksternal dalam penelitian ini didefinisikan sebagai pengawasan atau pemeriksaan yang dilakukan oleh unit pengawasan yang ada di luar unit organisasi/lembaga yang diawasi.

2) Stabilitas Sistem (*System Stability*)

Provan dan Milward (1995) menemukan bahwa stabilitas merupakan faktor utama untuk menjelaskan efektivitas jaringan dalam hal layanan klien, bahkan ketika sumber daya di seluruh jaringan tidak memadai. Efektivitas jaringan akan meningkat dalam kondisi sistem yang stabil, meskipun stabilitas saja bukanlah kondisi yang cukup untuk mencapai efektivitas suatu jaringan, tetapi jaringan yang baru saja mengalami perubahan substansial akan secara signifikan kurang efektif daripada yang stabil, dampak stabilitas terhadap efektivitas suatu jaringan akan lebih besar dibandingkan ketika jaringan dipengaruhi oleh ketidakstabilan dan ketidakpastian. Stabilitas jaringan perlu diperhatikan guna menjaga proses interaksi yang terjadi dalam suatu jaringan pemerintahan. Ketidakstabilan disebabkan karena lingkungan jaringan yang tidak dikelola dengan baik serta adanya konflik dan perkelahian antar organisasi, sehingga menghambat kolaborasi (Wang, 2016). Ketidakstabilan jaringan dapat terjadi dalam bentuk perubahan institusional yaitu keluar masuknya organisasi sebagai peserta jaringan dan dapat juga terjadi dalam bentuk implementasi kebijakan baru yang mempengaruhi interaksi dan proses kerja dalam jaringan tersebut, sehingga dapat mengganggu stabilitas jaringan.

Stabilitas sangat penting untuk menjaga legitimasi, baik di dalam maupun di luar jaringan. Jaringan yang stabil berarti para peserta dapat mengembangkan hubungan jangka panjang dengan setidaknya beberapa anggota lain, sehingga masing-masing memahami kekuatan dan kelemahan masing-masing dan merespons dengan tepat untuk memaksimalkan hasil jaringan. Stabilitas penting untuk mengembangkan respons yang konsisten terhadap para pemangku kepentingan dan untuk manajemen jaringan yang efisien dari waktu ke waktu. Mekanisme yang paling jelas untuk menjaga stabilitas adalah pembentukan hirarki formal. Namun, mengatur jaringan sebagai entitas birokratis berarti menghancurkan maksud dan tujuan dari bentuk tersebut, serta mengasingkan sebagian besar peserta. Jaringan organisasi utama misalnya dapat menjaga stabilitas dengan mempertahankan peran dominannya atau melakukannya melalui mandat. (Kapuchu, 2020)

Berdasarkan pembahasan di atas, stabilitas jaringan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah suatu kondisi dimana jaringan tidak mudah terpengaruh akibat perubahan dan kondisi ketidakpastian lingkungan.

3) *Resource Munificence* (Ketersediaan Sumber Daya)

Anggota dalam sebuah jaringan dapat memanfaatkan dan bertukar sumber daya, seperti sumber daya manusia dan sumber daya keuangan. Organisasi bergabung dalam jaringan dengan aset dan budaya yang berbeda. Sumber daya jarang dibagi atau dikontribusikan secara merata di antara organisasi anggota. Organisasi-organisasi yang memiliki sumber daya keuangan dan staf yang memadai biasanya mengambil peran utama (Gazley, 2008; Koliba et al., 2010). Sumber daya dalam bentuk pendanaan dan keahlian memungkinkan anggota jaringan untuk memenuhi tanggung jawab mereka, mengoordinasikan tindakan, dan berkolaborasi satu sama lain dalam penyediaan layanan (Wang, 2016). Walaupun di beberapa kasus sumber daya (keuangan) yang cukup, tidak membuat jaringan otomatis efektif tetapi peningkatan sumber daya dalam suatu jaringan adalah kondisi yang diperlukan oleh peserta jaringan (Vollenberg, Raab, & Kenis, 2007). Ketersediaan sumber daya dapat mengurangi ketidakpastian, yang secara negatif memengaruhi keterikatan dan komitmen dalam *density-based networks* (Masseurs, 2012). Oleh karena itu, keterbatasan keuangan di antara anggota jaringan tersebut dapat menghambat penerapan *network governance* tersebut.

Provan & Milward (1995) mengungkapkan bahwa ketika jaringan tertanam dalam lingkungan yang terbatas sumber daya, efektivitas jaringan akan berkisar dari rendah hingga sedang, tergantung pada karakteristik jaringan/sistem lainnya, dan ketika sebuah jaringan tertanam dalam lingkungan yang kaya akan sumber daya, efektivitas jaringan akan berkisar dari rendah ke tinggi, tergantung pada karakteristik jaringan/sistem lainnya.

Masing-masing organisasi dapat bermitra dengan organisasi lain atau memanfaatkan sumber daya dengan sebaik-baiknya melalui koneksi. Selain itu, jaringan kerja antar organisasi dapat memobilisasi berbagai jenis sumber daya dari masing-masing organisasi untuk mencapai tujuan jaringan (Koliba et al., 2010).

Ketersediaan sumber daya yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kesiapan suatu sarana (tenaga, barang, modal, anggaran) untuk dapat digunakan atau dioperasikan aktor dalam jaringan untuk mewujudkan tujuan bersama.

2.2.5. Kapabilitas Tata Kelola Jaringan (*Governance Network Capabilities*)

Konsep kapabilitas tata kelola diperkenalkan oleh Termeer dkk. (2013) dan merupakan pendekatan yang bertujuan untuk menangani masalah-masalah “kompleks” secara bijaksana untuk memungkinkan terjadinya kemenangan-kemenangan kecil.

Konsep kapabilitas tata kelola merupakan pendekatan yang menjanjikan dalam memperkuat sistem tata kelola. Ada tiga keuntungan umum yang dapat diidentifikasi. Pertama, kapabilitas tata kelola merupakan pendekatan yang sengaja dikembangkan untuk menangani masalah-masalah yang “kompleks” dan oleh karena itu menangani sistem tata kelola dan juga masalah kompleks yang akan diatur. Perspektif inklusif ini mendukung konsep kapabilitas tata kelola karena konsep ini mengenali dan mengakui fitur-fitur tata kelola sebagai respons terhadap kompleksitas masyarakat. Dengan demikian, kapabilitas tata kelola dapat digunakan dalam sistem tata kelola apa pun dan disesuaikan secara fleksibel sesuai dengan kebutuhan situasi tertentu. Kedua, konsep kapabilitas tata kelola menggarisbawahi perlunya membangun moda tata kelola yang kuat, bukannya meningkatkan peran negara dalam tata kelola (Milward dan Provan, 2001), mencari nilai dan norma (Kooiman, 2003), atau mendesain institusi (Jessop, 1998). Keuntungan ketiga dari kapabilitas tata kelola adalah adanya penerapan.

Kapabilitas tata kelola menurut Thermer, Dkk (2013) didefinisikan sebagai kapabilitas pembuat kebijakan untuk mengamati permasalahan yang ada dan mengambil tindakan yang sesuai, serta kapabilitas sistem tata kelola untuk memungkinkan pengamatan dan tindakan tersebut. Sedangkan kapabilitas tata kelola jaringan menurut Tim Den Ouden (2015) dapat dipahami sebagai “kumpulan aset yang tidak berwujud dan bertujuan untuk memperkuat jenis interaksi tertentu. Kapabilitas tata kelola yang responsif, misalnya, difokuskan untuk memperkuat tingkat daya tanggap dalam interaksi. Aset-aset imaterial dari kapabilitas tata kelola dengan demikian terkait dengan sifatnya (yaitu reflektivitas, daya tanggap, ketahanan, dan revitalisasi)”.

Termeer dkk. (2013) berbicara tentang kapabilitas tata kelola, sementara Tim den Ouden (2015) lebih cenderung membahas tentang kapabilitas tata kelola jaringan (*Governance Network Capabilities*) karena kapabilitas tatakelola paling cocok dalam konteks tata kelola jaringan. Meskipun kapabilitas dapat digunakan

dalam mode tata kelola lain juga, namun mungkin akan berkembang paling baik ketika digunakan dalam jaringan tata kelola. Tiga fitur tata kelola jaringan, yang dijelaskan menggarisbawahi argumen ini.

Pertama, karena jaringan tata kelola terdiri dari berbagai aktor yang saling bergantung dan otonom, prinsip tata kelola sebagai kapabilitas tata kelola akan lebih bermanfaat bagi jaringan dibandingkan tata kelola hirarkis atau pasar. Bahkan dapat dikatakan bahwa para aktor jaringan membutuhkan prinsip tata kelola yang memungkinkan jaringan sebagai aktor untuk menangani masalah-masalah yang buruk. Karena para pelaku jaringan memiliki semacam kepemilikan atas jaringan, maka sangat penting bagi jaringan untuk berkembang.

Kedua, struktur dalam jaringan menentukan bagaimana interaksi terjadi. Struktur ini meliputi norma, aturan dan nilai, serta aset material dan imaterial lainnya yang membentuk "struktur". Struktur ini diinformasikan oleh semua aktor melalui tingkat interaksi struktural. Dengan demikian, semua aktor memiliki semacam kepemilikan, sementara hal ini mungkin lebih sedikit terjadi pada tata kelola yang lain.

Ketiga, kapabilitas tata kelola tidak hanya meningkatkan jaringan, tetapi juga meningkatkan para pelaku jaringan. Karena para pelaku jaringan membentuk keseluruhan jaringan, maka keseluruhan jaringan hanya dapat ditingkatkan melalui peningkatan kapabilitas masing-masing pelaku jaringan. Oleh karena itu, kapabilitas tata kelola lebih berlaku bagi para pelaku jaringan dibandingkan dengan pasar dan hirarki serta mekanisme koordinasi yang unik lainnya. Misalnya dalam organisasi hirarkis: karyawan mana yang diuntungkan dengan kapabilitas yang lebih refleksif atau responsif, sementara keputusan dibuat di tingkat pimpinan dan disahkan dari atas ke bawah? Implikasi utama dari kapabilitas tata kelola dalam tata kelola jaringan adalah bahwa tingkat kapabilitas tergantung pada kapabilitas masing-masing pelaku jaringan. Sekumpulan aktor jaringan membentuk keseluruhan jaringan di mana masing-masing aktor berkontribusi terhadap kapabilitas tata kelola jaringan. Hal ini menyiratkan bahwa penguatan kapabilitas tata kelola pertama-tama haruslah mengenai penguatan kapabilitas tata kelola para pelaku jaringan. Kapabilitas tersebut berfungsi untuk menginformasikan para aktor dalam dimensi bertindak, mengamati, dan memungkinkan sistem tata kelola. Peningkatan kapabilitas tata kelola menyiratkan

bahwa para aktor lebih mampu bertindak, mengamati, dan memungkinkan. Kapabilitas tata kelola bukanlah solusi, tetapi mampu memfasilitasi solusi.

Empat kapabilitas diperkenalkan sebagai tanggapan untuk mengatasi kompleksitas ini: (1) *Reflexivity*; (2) *Resilience*; (3) *Responsiveness*; dan (4) *Revitalizing*.

1) *Reflexivity*/Refleksitas

Gagasan tentang refleksivitas ini sebagian berasal dari tata kelola reflektif yang melihat masalah sebagai konstruksi sosial. Refleksitas para aktor yang berurusan dengan masalah-masalah ini dapat menyoroiti pola-pola kompleks yang membentuk konstruksi ini (Jessop, 2003). Meskipun perhatian terhadap refleksivitas dalam proses tata kelola pemerintahan semakin meningkat, hanya sedikit perhatian yang diberikan pada praktik-praktik untuk memperkuat proses refleksivitas di antara para aktor. Sebuah definisi praktis diberikan oleh Jessop (2003) yang mendefinisikan refleksivitas sebagai "kapabilitas dan komitmen untuk mengungkap dan menjelaskan kepada diri sendiri sifat dari niat, proyek, dan tindakan seseorang serta kondisi-kondisi kemungkinannya; dan, dalam konteks ini, untuk mempelajarinya, mengkritisnya, dan menindaklanjuti pelajaran yang telah dipelajari". Definisi ini menarik perhatian pada tiga hal penting. Pertama, kapabilitas dan komitmen melibatkan sikap aktif dari para pelaku. Kedua, refleksivitas tidak semata-mata hanya tentang mengungkap niat seseorang, tetapi sangat terkait dengan mempelajari dan mengkritisi niat tersebut. Ketiga, refleksivitas harus mencakup suatu bentuk evaluasi untuk menginformasikan tindakan-tindakan di masa depan. Ketiga poin ini menangkap tindakan yang mencerminkan refleksivitas.

Termeer dkk. (2013) mendefinisikan refleksivitas sebagai kapabilitas "untuk menghadapi berbagai kerangka acuan dalam masyarakat dan kebijakan" (Termeer dkk., 2013). Hal ini menyentuh gagasan tentang kapabilitas untuk mempertimbangkan kembali praktik dan kerangka acuan seseorang melalui pertukaran ide dan pendapat (Hendriks dan Grin, 2007). Refleksivitas mendorong para aktor untuk "melonggarkan cengkeraman mereka terhadap keinginan "untuk mengendalikan" masalah" (2007). Melalui kemauan seperti itu, para aktor dapat menjadi sadar diri akan posisi dan persepsi mereka yang membuat para aktor mengembangkan strategi yang lebih baik (Gurtner, Tschan, Semmer dan Nagele,

2006). Hal ini berguna mengingat sifat dari masalah-masalah “kompleks” di mana tidak ada satu pun kebenaran, kerangka atau persepsi yang dapat menangkap dan mengatasi kompleksitas dari masalah tersebut (Rittel dan Webber, 1973).

Refleksivitas peran organisasi telah menjadi suatu kebutuhan. Poole, Seibold & McPhee mengulas soal refleksivitas sebagai berikut:

“Konsep refleksivitas pada dasarnya merujuk pada kapabilitas aktor untuk memonitor tindakan-tindakan dan perilaku mereka. Sebagian besar refleksivitas didasarkan pada pengalaman masa lalu yang dimiliki oleh seseorang atau sekelompok orang. Dengan membaca masa lalu dan memperbaikinya, maka sesungguhnya bisa .menatap masa depan yang jauh lebih baik”.

Berdasarkan uraian di atas, kapabilitas refleksitas dalam penelitian ini dapat diartikan sebagai kapabilitas aktor untuk memonitor tindakan-tindakan dan perilaku mereka dalam menghadapi berbagai kerangka acuan/Peraturan dalam jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran Pembangunan nasional dengan membaca masa lalu dan memperbaikinya, agar dapat menatap masa depan yang jauh lebih baik.

2) *Resilience*/Ketahanan

Perubahan yang sering dan tidak pasti terjadi di lingkungan mana pun dan mempengaruhi setiap organisasi. Kapabilitas resiliensi berhubungan dengan perubahan yang tidak pasti ini. Termeer dkk. mendefinisikan kapabilitas ketahanan sebagai "kapabilitas untuk beradaptasi secara fleksibel terhadap perubahan yang sering terjadi dan tidak pasti" (Termeer dkk. 2013). Konsep ketahanan dalam proses tata kelola pemerintahan berasal dari bidang tata kelola adaptif. Bidang tata kelola adaptif berakar pada pengelolaan sumber daya dan teori ekologi tentang ketahanan. Bidang ini menyoroti fakta bahwa pengelolaan sistem ekologi bersifat dinamis dan tidak dapat diprediksi (lihat: Folke et al., 2005). Para penulis di bidang ini berpendapat bahwa jaringan tata kelola juga dinamis dan tidak dapat diprediksi dalam lingkungan yang terus berubah. Termeer dkk. (2013) mengembangkan gagasan ini dalam mengembangkan kapabilitas tata kelola ketahanan. Persyaratan utama bagi sebuah organisasi untuk meningkatkan ketangguhan adalah membutuhkan "budaya yang mentolerir proses perubahan yang terus menerus ke arah yang tidak dapat diprediksi. Namun, bagaimana cara membangun budaya yang tangguh seperti itu? Folke et al (2005) berpendapat bahwa budaya yang tangguh dibangun dengan dan melalui pengalaman dan

mengarah pada sumber-sumber sosial ketahanan, seperti modal sosial dan ingatan sosial. Dikatakan bahwa rendahnya tingkat ingatan sosial dan modal sosial membuat sebuah sistem rentan terhadap perubahan. Namun, sumber-sumber ini tidak dapat dengan mudah menjadi subjek perencanaan dan pengendalian. Sumber-sumber tersebut lebih merupakan hasil dari pengalaman, coba-coba, dan pendekatan kontekstual. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa kapabilitas ketahanan melibatkan keterbukaan pikiran yang memungkinkan adanya inisiatif-inisiatif inovatif dari bawah ke atas, mentoleransi kegagalan dan perubahan, dan menggunakan beragam pengalaman para pelaku dalam beradaptasi dengan perubahan. Kombinasi ini mencerminkan tingkat ketahanan dalam jaringan.

3) *Responsiveness/Daya tanggap*

Kapabilitas tata kelola yang responsif didefinisikan sebagai "kapabilitas untuk merespons dengan cepat terhadap perubahan agenda dan ekspektasi masyarakat" (Termeer et al., 2013). Organisasi yang berurusan dengan masalah-masalah yang "kompleks" dalam beberapa hal terlibat dalam kompetisi di mana mereka harus selalu waspada terhadap arus informasi yang terus menerus dan cara-cara untuk menanganinya. Dinamika penting dalam kaitannya dengan kapabilitas ini adalah agensi yang dimiliki oleh sebuah jaringan sehubungan dengan lingkungan mereka yang terus berubah. Posisi sebuah jaringan dalam lingkungan yang lebih luas bukanlah sesuatu yang pasti, namun dapat dipengaruhi dan disesuaikan, misalnya melalui pendekatan proaktif terhadap informasi dan peristiwa (Burt, 2000). Penting untuk memiliki berbagai sumber informasi agar tetap mendapatkan informasi terbaru tentang lingkungan yang lebih luas di mana seseorang beroperasi. Hubungan baru dengan para pelaku yang tidak terlibat (secara eksklusif) dalam jaringan dapat menghasilkan informasi baru yang berharga. Hal ini disebut sebagai kekuatan ikatan yang lemah (Grannovetter, 1974) atau lubang struktural (Burt, 2000). Di sisi lain, jaringan yang terdiri dari aktor-aktor yang sama (yaitu organisasi dengan latar belakang dan identitas yang sama) akan sulit untuk mendapatkan informasi yang baru dan berharga. Informasi yang diperoleh melalui ikatan-ikatan yang berharga ini dapat memberi informasi kepada jaringan tentang lingkungan mereka dan perubahan yang akan terjadi.

Termeer dkk. (2013) menyebutkan empat persyaratan tentang bagaimana mengaktifkan daya tanggap. Yang pertama berkaitan dengan pemantauan dan penyaringan informasi yang relevan. Mengonsumsi semua informasi menghabiskan waktu dan energi dan oleh karena itu akan menguntungkan organisasi untuk memiliki sistem yang memantau kegunaan informasi. Kondisi kedua adalah tentang kehadiran "di tempat-tempat di mana perhatian sedang diproduksi". Contoh tempat di mana perhatian sedang diproduksi adalah Parlemen, siaran pers dan konferensi, serta media sosial. Kondisi ketiga untuk memungkinkan daya tanggap adalah dengan membagi organisasi menjadi beberapa kelompok. Kelompok-kelompok tersebut dapat dikelompokkan dan dengan cara itu berinteraksi dengan yang lain di seluruh jaringan untuk mendapatkan informasi. Dengan cara ini, antena tercipta yang membantu jaringan untuk tetap mengetahui apa yang sedang terjadi di "luar". Kondisi keempat untuk memungkinkan daya tanggap adalah dengan mengembangkan strategi respons. Kondisi ini memungkinkan organisasi untuk menghadapi arus informasi yang terus menerus dan dapat dilihat sebagai strategi untuk menghadapi masalah yang tidak terduga.

Daya tanggap memiliki dimensi internal dan eksternal yang berkaitan dengan bagaimana informasi ditangani. Oleh karena itu, fokusnya pada bagaimana informasi diperoleh, dipantau, dan disediakan. Ketiga kegiatan ini menarik perhatian pada bagaimana seorang aktor terlibat dan bagaimana struktur dirancang untuk menerima informasi. Dengan demikian, hal ini mencerminkan tingkat kapabilitas tata kelola yang responsif. Dari pengertian-pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa daya tanggap Kapabilitas aktor dalam merespon perubahan agenda pemerintah dan tuntutan masyarakat terkait perencanaan dan penganggaran Pembangunan nasional.

4) *Revitalizing/Revitalisasi*

Kapabilitas revitalisasi adalah kapabilitas untuk membuka jalan keluar dari kebuntuan atau stagnasi dalam proses kebijakan. Proses yang mandek sering kali disebabkan oleh ketidakmampuan para aktor untuk merefleksikan pemikiran dan tindakan mereka karena hal ini telah menjadi bukti nyata. Orang-orang tidak selalu menyadari hal ini karena pikiran dan tindakan yang pernah berguna tetapi telah kehilangan kekuatannya seiring berjalannya waktu. Fiksasi semacam itu memiliki dua sisi: kognitif dan sosial. Untuk menciptakan terobosan, kita harus fokus pada sisi yang terakhir agar para pelaku dapat melihat dengan cara baru, atau melalui perspektif baru, misalnya sebagai partisipan baru, terhadap pikiran dan tindakan mereka (Termeer dan Kessener, 2007).

Prasyarat pertama untuk mencapai hal ini, menurut Termeer dkk. (2013), adalah kesediaan para pelaku untuk mentoleransi pandangan dunia yang berbeda dan bahkan mengakui bahwa perspektif yang berbeda tersebut merupakan elemen penting dalam proses pembuatan kebijakan dan pemecahan masalah. Pola pikir seperti ini dapat berdampak positif pada kapabilitas organisasi untuk bekerja dan mengurangi risiko kebuntuan. Cara kedua untuk memungkinkan revitalisasi adalah dengan membuat para pelaku sadar akan kemungkinan kegagalan dan kekecewaan dalam hal kinerja mereka, dan kemudian belajar untuk merefleksikan hal ini untuk mencoba memahami apa yang sedang terjadi dan bagaimana kita cenderung bertindak dan bereaksi terhadap masalah tersebut dan terhadap satu sama lain. Hal ini menciptakan pemahaman tentang kemungkinan kegagalan dan berkontribusi pada pembelajaran dalam organisasi. Mengingat kompleksitas masyarakat, kapabilitas seperti ini sangat penting bagi organisasi dan jaringan untuk menjaga proses interaksi antar aktor agar dapat berfungsi secara efektif.

Untuk menganalisis kapabilitas tata kelola khusus ini dalam jaringan (Sørensen dan Torfing, 2009), dapat dilihat dari bagaimana para aktor pengarah mencegah terjadinya kebuntuan dan stagnasi dengan menjaga agar interaksi tetap berjalan dan bagaimana perhatian diberikan pada masalah yang muncul. Fokusnya adalah bagaimana para aktor menghadapi situasi ini, serta bagaimana struktur jaringan dilengkapi. Cara bagaimana para aktor dengan sengaja mengenali perspektif yang berbeda dan menggunakannya untuk proses pemecahan masalah menunjukkan sesuatu tentang kapabilitas ini. Hal ini menyiratkan adanya kemauan dan pola pikir para aktor untuk secara aktif menyesuaikan desain jaringan agar interaksi tetap berjalan. Ikhtisar kapabilitas tata kelola dan dampak yang diharapkan pada berbagai aspek masalah yang “kompleks”, dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 2.4. Kapabilitas Tata Kelola (*Governance Capabilities*)

Kapabilitas Tata Kelola	Definisi	Aspek dari domain masalah yang harus ditangani
Reflexivity (Refleksivitas)	Kapabilitas untuk menghargai dan menangani masalah yang tidak terstruktur dan berbagai realitas	<ul style="list-style-type: none"> • Masalah yang tidak terstruktur • Berbagai kerangka dan perspektif
Resilience (Ketahanan)	Kapabilitas untuk secara fleksibel menyesuaikan arah dalam menanggapi perubahan yang sering terjadi dan tidak pasti tanpa kehilangan identitas	<ul style="list-style-type: none"> • Masalah yang saling berhubungan • Konsekuensi tindakan yang tidak dapat diprediksi
Responsiveness (Daya tanggap)	Kapabilitas untuk merespons secara sah terhadap tuntutan dan kekhawatiran yang tidak terbatas Tidak ada aturan yang menghentikan	Jumlah masalah dan tuntutan yang tidak terbatas Tanggung jawab moral
Revitalizing (Merevitalisasi)	Kapabilitas untuk membuka blokir kemandekan dan menghidupkan kembali proses kebijakan	Pola interaksi yang stagnan dan tidak produktif

Sumber: diolah oleh peneliti berdasarkan Termeer et al., (2013)

2.3. Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional

Perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional diatur menggunakan dua instrumen dan dasar hukum yang berbeda, yaitu: (1) Undang-Undang nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN; dan (2) Undang-Undang nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Namun demikian, Perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional adalah dua proses yang tak terpisahkan. Prabandani (2019) menjabarkan keterkaitan regulasi antar perencanaan dan penganggaran di Indonesia sebagai berikut:



Gambar 2.4. Arsitektur Dasar Regulasi Perencanaan dan Penganggaran

Sumber: Prabandani (2019)

Keterkaitan antara perencanaan dan penganggaran dalam sistem pembangunan nasional dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2.5. Keterkaitan Sistem Perencanaan dan Penganggaran di Indonesia

No	Sistem	Keterkaitan
1	Sistem Perencanaan dan Penganggaran (Keuangan Negara)	<ul style="list-style-type: none">• SPPN memandu seluruh elemen bangsa dalam mencapai tujuan bernegara dan merupakan dasar rasionalitas penggunaan APBN• Ps. 23 ayat (1) UUD 1945 APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat
2	Hak Budget dan Pengawasan DPR	<ul style="list-style-type: none">• Ps. 23 ayat (2) dan (3) UUD 1945 RUU APBN diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama dan disetujui Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.• Hak Budget DPR sekaligus melekat didalamnya hak pengawasan terhadap APBN yang telah disetujui, turut mempengaruhi arah politik anggaran pembangunan.
3	Sistem Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa	<ul style="list-style-type: none">• APBN merupakan wujud pengelolaan APBN tingkat pusat, sedangkan APBD merupakan wujud pengelolaan Keuangan Daerah.

Sumber: Prabandani (2019)

Undang-undang SPPN menjelaskan bahwa sistem perencanaan pembangunan nasional adalah suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang (RPJP 20 tahunan), jangka menengah (RPJM 5 tahunan), dan tahunan (RKP 1 tahunan) yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Sementara itu, UU KN mengatur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai rencana keuangan tahunan pemerintah pusat dan daerah yang disetujui oleh DPR/ DPRD. APBN/APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi dan stabilisasi. Sebab itu, APBN/ APBD menjadi satu bagian tak terpisahkan dari SPPN. Penyusunan Rancangan APBN berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah

Tabel 2.6. Definisi Perencanaan

No	Pendapat	Definisi Perencanaan
1	Brobowski (Basic Problems of Planning, 1964):	Perencanaan adalah suatu himpunan dari keputusan akhir, keputusan awal dan proyeksi ke depan yang konsisten dan mencakup beberapa periode waktu, dan tujuan utamanya adalah untuk mempengaruhi seluruh perekonomian di suatu negara.
2	Woodbury, 1953 dalam (Catanese, 2004).	Perencanaan adalah proses mempersiapkan alternatif tindakan terlebih dahulu, dengan cara yang sistematis dan masuk akal, untuk mencapai tujuan-tujuan pemerintah yang telah ditetapkan oleh rakyat.
3	Conyers dan Hills (1984)	Perencanaan adalah proses yang kontinyu, terdiri dari keputusan atau pilihan dari berbagai cara untuk menggunakan sumber daya yang ada, dengan sasaran untuk mencapai tujuan tertentu di masa mendatang.
4	Friedman (1987)	Perencanaan adalah aplikasi pengetahuan kedalam tindakan untuk mewujudkan visi bersama.
5	MT Todaro (Economic Development, 7th ed., 2000)	Perencanaan Ekonomi adalah upaya pemerintah secara sengaja untuk mengkoordinir pengambilan keputusan ekonomi dalam jangka panjang serta mempengaruhi, mengatur dan dalam beberapa hal mengontrol tingkat dan laju pertumbuhan berbagai variabel ekonomi yang utamau ntuk mencapai tujuan pembangunan yang telah ditentukan sebelumnya
6	Waterston 1965	Perencanaan adalah usaha sadar, terorganisasi dan terus menerus guna memilih alternatif yang terbaik dari sejumlah alternatif untuk mencapai tujuan tertentu
7	UU 25/2004:	Suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.

Sumber: diolah oleh Peneliti dari berbagai sumber

Berdasarkan tabel diatas, dapat disimpulkan bahwa definisi perencanaan adalah suatu proses pengambilan kebijakan untuk menentukan tindakan dimasa depan dalam jangka waktu yang ditetapkan, untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan oleh rakyat, dengan mempertimbangkan ketersediaan sumber daya dan kondisi yang ada. Sedangkan definisi pembangunan nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.

Indonesia sebagai negara berkembang membutuhkan sistem perencanaan pembangunan sebagaimana negara berkembang lain yang sukses membangun ekonominya. Proses pembangunan menghendaki adanya pertumbuhan ekonomi yang diikuti dengan perubahan (*growth plus change*) dalam perubahan struktur ekonomi, dari pertanian ke industri atau jasa, perubahan kelembagaan, baik lewat regulasi maupun reformasi kelembagaan. Pembangunan secara berencana lebih dirasakan sebagai suatu usaha yang lebih rasional dan teratur bagi pembangunan masyarakat yang belum atau baru berkembang. (Subandi: 2011:9-11).

Perencanaan pembangunan di Indonesia mengalami beberapa kali perubahan kebijakan. Perkembangan sistem perencanaan pembangunan di Indonesia sejak orde baru dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2.7. Perkembangan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

No	Periode/Masa	Perkembangan
1	Orde Baru (GBHN)	<ul style="list-style-type: none"> • Perencanaan pembangunan Indonesia pada masa orde baru dikenal dengan terminologi Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang penetapannya dilakukan oleh MPR. Presiden sebagai mandataris MPR melaksanakan pembangunan Nasional sebagaimana konsep dalam dokumen GBHN. • Pada tahun 1980, pembangunan nasional menjadi tanggung jawab Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional. Sebagai pelaksana di daerah

		<p>dibentuk Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Tingkat Provinsi dan di setiap Kabupaten/Kota. Perencanaan pembangunan pada masa ini berpegang pada Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang (PJP) yang mencakup waktu 25 tahun dan diimplementasikan dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pada masa orde baru berkembang model perencanaan yang realistis dengan logika-logika ekonomi yang tidak digunakan para orde sebelumnya. Namun corak perencanaan pembangunan yang dilakukan dianggap terlalu sentralistik dan teknokratis. Terlalu sentralistik karena kuatnya pengaruh pemerintah pusat di Jakarta dan mengabaikan suara pemerintah daerah; terlalu teknokratis karena hanya didominasi segelintir teknokrat di pemerintahan.
2	Reformasi (SPPN)	<ul style="list-style-type: none"> • Reformasi 1998 mengubah pola sistem pemerintahan negara, dari pola perencanaan pembangunan nasional yang sebelumnya mengacu kepada GBHN, menjadi pola perencanaan pembangunan bertingkat, mulai dari desa hingga tingkat nasional. Mekanisme perencanaan pembangunan ini diatur melalui UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). • Perencanaan pembangunan dalam Undang-Undang ini dibedakan menjadi RPJP untuk periode 20 tahun, RPJMN untuk periode 5 tahun, dan RKP untuk periode 1 tahun. • Sistem perencanaan di tingkat daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota) juga terdiri RPJPD, RPJMD dan RKP. Kemudian setelah berlakunya Undang-undang Desa, sistem perencanaan pemerintah desa terdiri dari RPJMDes 6 tahun, dan RKPDes periode 1 tahun.

Sumber: Diolah oleh Peneliti.

Usulan pembentukan UU SPPN berangkat dari kebutuhan untuk memberikan kerangka hukum yang dapat menjamin proses dari penentuan arah pembangunan suatu negara. Di dalam UU 17/2003, kebutuhan akan adanya arah dari penggunaan keuangan negara diatur dalam Pasal 7 dan 12 UU 17/2003. Dalam hal ini SPPN, merupakan induk atau hulu dari keuangan negara yang menentukan arah kemana alokasi keuangan negara yang tercermin dalam APBN itu diputuskan. Sebagai induk maka SPPN berfungsi juga sebagai alat menjaga kesinambungan arah pembangunan atau kerangka kebijakan jangka panjang yang menghubungkan antara satu masa kepresidenan dengan masa kepresidenan lainnya. Undang-Undang SPPN ini mencakup landasan hukum di bidang perencanaan pembangunan baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah.

Proses Perencanaan SPPN dalam Undang-Undang ini mencakup lima pendekatan dalam seluruh rangkaian perencanaan, yaitu: (1) politik; (2) teknokratik; (3) partisipatif; (4) atas-bawah (*top-down*); dan (5) bawah-atas (*bottom-up*).

Tabel 2.8. Pendekatan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

No	Pendekatan	Uraian
1	Politik	Pendekatan politik memandang bahwa pemilihan Presiden/Kepala Daerah adalah proses penyusunan rencana, karena rakyat pemilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon Presiden/Kepala Daerah. Oleh karena itu, rencana pembangunan adalah penjabaran dari agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan

No	Pendekatan	Uraian
		Presiden/Kepala Daerah pada saat kampanye ke dalam rencana pembangunan jangka menengah.
2	Teknokratik	Pendekatan politik memandang bahwa pemilihan Presiden/Kepala Daerah adalah proses penyusunan rencana, karena rakyat memilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon Presiden/Kepala Daerah. Oleh karena itu, rencana pembangunan adalah penjabaran dari agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan Presiden/Kepala Daerah pada saat kampanye ke dalam rencana pembangunan jangka menengah.
3	Partisipatif	Perencanaan dengan pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (<i>stakeholders</i>) terhadap pembangunan. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki.
4	<i>Top-down</i>	Pendekatan <i>top-down</i> dan <i>bottom-up</i> dalam perencanaan dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses <i>top-down</i> dan <i>bottom-up</i> diselaraskan melalui musyawarah (Musrenbang) yang dilaksanakan baik di tingkat Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, dan Desa.
5	<i>Bottom-up</i>	

Sumber: UU No 25 Tahun 2004

Perencanaan pembangunan terdiri dari empat (4) tahapan yakni: (1) penyusunan rencana; (2) penetapan rencana; (3) pengendalian pelaksanaan rencana; dan (4) evaluasi pelaksanaan rencana. Keempat tahapan diselenggarakan secara berkelanjutan sehingga secara keseluruhan membentuk satu siklus perencanaan yang utuh.

Tabel 2.9. Tahapan Perencanaan Pembangunan

No	Tahapan	Keterangan
1	Penyusunan rencana	<p>Dilaksanakan untuk menghasilkan rancangan lengkap suatu rencana yang siap untuk ditetapkan yang terdiri dari 4 (empat) langkah.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Penyiapan rancangan rencana pembangunan yang bersifat teknokratik, menyeluruh, dan terukur. • Masing-masing instansi pemerintah menyiapkan rancangan rencana kerja dengan berpedoman pada rancangan rencana pembangunan yang telah disiapkan. • Melibatkan masyarakat (<i>stakeholders</i>) dan menyelaraskan rencana pembangunan yang dihasilkan masing-masing jenjang pemerintahan melalui Musrenbang. • Penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.
2	Penetapan rencana	<p>Penetapan rencana menjadi produk hukum sehingga mengikat semua pihak untuk melaksanakannya. Menurut Undang-Undang ini, RPJPN/RPJPD ditetapkan sebagai Undang-Undang/Peraturan Daerah, RPJMN/RPJMD ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah, dan RKP/RKPD ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah.</p>
3	Pengendalian pelaksanaan rencana	<p>Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam rencana melalui kegiatan-kegiatan koreksi dan penyesuaian selama pelaksanaan rencana tersebut oleh pimpinan Kementerian/Lembaga/SKPD. Selanjutnya, Menteri/Kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan Kementerian/Lembaga/SKPD sesuai dengan tugas dan kewenangannya.</p>
4	Evaluasi pelaksanaan rencana	<p>Evaluasi pelaksanaan rencana adalah bagian dari kegiatan perencanaan pembangunan yang secara sistematis mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi untuk menilai pencapaian sasaran, tujuan dan kinerja pembangunan. Evaluasi ini dilaksanakan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam dokumen rencana pembangunan. Indikator dan sasaran kinerja mencakup <i>input</i>, <i>output</i>, hasil, manfaat dan dampak. Dalam rangka perencanaan pembangunan, setiap K/L, baik Pusat maupun Daerah, berkewajiban untuk melaksanakan evaluasi kinerja pembangunan yang merupakan dan atau terkait dengan fungsi dan tanggungjawabnya. Dalam melaksanakan evaluasi kinerja proyek pembangunan, K/L baik Pusat maupun Daerah, mengikuti pedoman dan petunjuk pelaksanaan evaluasi kinerja untuk menjamin keseragaman metode, materi, dan ukuran yang sesuai untuk masing-masing jangka waktu sebuah rencana.</p>

Sumber: UU No 25 Tahun 2004

2.3.2. Penganggaran Publik berdasarkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Penganggaran merupakan bentuk pengambilan keputusan bersama atau pilihan kolektif dalam mengalokasikan sumber daya keuangan terhadap beragam dan luasnya pilihan-pilihan yang menjadi tujuan pembangunan. Allan Schick membedakan antara anggaran dan penganggaran dimana anggaran identik dengan dokumen sedangkan penganggaran adalah soal rakyat, gagasan dan tujuan (N. Caiden, 2010). Oleh karenanya anggaran dan penganggaran bisa dibedakan, dimana anggaran merupakan hasil kompromi diantara alternatif pandangan terkait ukuran dan komposisi yang diinginkan dari kegiatan pemerintah. Sedangkan penganggaran merupakan proses rekonsiliasi dimana masyarakat, menteri, anggota parlemen, pegawai pemerintah dan lainnya yang terlibat dalam perdebatan pilihan atas beragam alternatif pandangan sehingga sampai pada keputusan alokasi.

Penganggaran merupakan proses mengarahkan perilaku pelayan publik di dalam mengelola dan menyelenggarakan layanan publik di dalam sistem akuntansi keuangan publik. Ada persamaan dengan pandangan Irene Rubin yang mendefinisikan proses penganggaran sebagai proses mengalokasikan sumber daya yang terbatas dari sekian banyak tujuan pembangunan yang sudah direncanakan, dan olehkarenanya di dalamnya membutuhkan proses pemilihan sasaran belanja atau pengeluaran, atau investasi yang paling efisien dan efektif dalam mencapai tujuan pembangunan yang sudah direncanakan (I. S. Rubin, 2000).

Penganggaran keuangan negara adalah suatu proses penyusunan rencana keuangan tahunan pemerintahan negara Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, yaitu dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Sistem penganggaran di Indonesia diatur dalam undang-undang. Dalam rangka pencapaian tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dibentuk pemerintahan negara yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam berbagai bidang. Pembentukan pemerintahan negara tersebut menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara

Sebagai suatu negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, sistem

pengelolaan keuangan negara harus sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam UUD 1945. Dalam UUD 1945 Bab VIII Hal Keuangan, antara lain disebutkan bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang, dan ketentuan mengenai pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara serta macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang. Hal-hal lain mengenai keuangan negara sesuai dengan amanat Pasal 23C diatur dengan undang-undang.

Selama ini dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan negara masih digunakan ketentuan perundang-undangan yang disusun pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda yang berlaku berdasarkan Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu *Indische Comptabiliteitswet* yang lebih dikenal dengan nama ICW Stbl. 1925 No. 448 selanjutnya diubah dan diundangkan dalam Lembaran Negara 1954 Nomor 6, 1955 Nomor 49, dan terakhir Undang-undang Nomor 9 Tahun 1968, yang ditetapkan pertama kali pada tahun 1864 dan mulai berlaku pada tahun 1867, *Indische Bedrijvenwet* (IBW) Stbl. 1927 No. 419 jo. Stbl. 1936 No. 445 dan *Reglement voor het Administratief Beheer* (RAB) Stbl. 1933 No. 381. Sementara itu, dalam pelaksanaan pemeriksaan pertanggungjawaban keuangan negara digunakan *Instructie en verdere bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer* (IAR) Stbl. 1933 No. 320. Peraturan perundang-undangan tersebut tidak dapat mengakomodasikan berbagai perkembangan yang terjadi dalam sistem kelembagaan negara dan pengelolaan keuangan pemerintahan negara Republik Indonesia. Oleh karena itu, meskipun berbagai ketentuan tersebut secara formal masih tetap berlaku, secara materiil sebagian dari ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud tidak lagi dilaksanakan.

Kelemahan perundang-undangan dalam bidang keuangan negara menjadi salah satu penyebab terjadinya beberapa bentuk penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara. Dalam upaya menghilangkan penyimpangan tersebut dan mewujudkan sistem pengelolaan fiskal yang berkesinambungan (*sustainable*) sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD 1945 dan asas-asas umum yang berlaku secara universal dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, maka diterbitkanlah UU No. 17 Tahun 2003 yang mengatur pengelolaan keuangan negara.

Hal-hal baru dan/atau perubahan mendasar dalam ketentuan keuangan negara yang diatur dalam undang-undang UU No. 17 Tahun 2003 meliputi (1) pengertian dan ruang lingkup keuangan negara, (2) asas-asas umum pengelolaan

keuangan negara, (3) kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, pendelegasian kekuasaan Presiden kepada Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga, (4) penyusunan APBN dan APBD, ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN dan APBD, (5) pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral, pemerintah daerah dan pemerintah/lembaga asing, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah dengan perusahaan negara, perusahaan daerah dan perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat, serta (6) penetapan bentuk dan batas waktu penyampaian laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD

Pertama, Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Negara. Dari sisi obyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Bidang pengelolaan Keuangan Negara dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Kedua, Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara. UU KN menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD ke dalam asas-asas umum yang meliputi asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru yang meliputi akuntabilitas berorientasi pada hasil; profesionalitas; proporsionalitas; keterbukaan dalam pengelolaan keuangan

negara; dan pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Ketiga, Kekuasaan atas Pengelolaan Keuangan Negara. Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan yang meliputi kewenangan yang bersifat umum dan kewenangan yang bersifat khusus. Untuk membantu Presiden dalam penyelenggaraan kekuasaan dimaksud, sebagian dari kekuasaan tersebut dikuasakan kepada Menteri Keuangan selaku Pengelola Fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan, serta kepada Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinya.

Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakekatnya adalah *Chief Financial Officer (CFO)* Pemerintah Republik Indonesia, sementara setiap menteri/pimpinan lembaga pada hakekatnya adalah *Chief Operational Officer (COO)* untuk suatu bidang tertentu pemerintahan. Prinsip ini perlu dilaksanakan secara konsisten agar terdapat kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab, terlaksananya mekanisme *checks and balances* serta untuk mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan. Sub bidang pengelolaan fiskal meliputi fungsi-fungsi pengelolaan kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, penganggaran, administrasi perpajakan, administrasi kepabeanan, perbendaharaan, dan pengawasan keuangan. Sesuai dengan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara sebagian kekuasaan Presiden tersebut diserahkan kepada Gubernur/ Bupati/Walikota selaku pengelola keuangan daerah. Demikian pula untuk mencapai kestabilan nilai rupiah tugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter serta mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran dilakukan oleh bank sentral.

Keempat, Ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN/APBD yang meliputi penegasan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah, penegasan peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran, penyempurnaan klasifikasi anggaran, penyatuan anggaran, dan penggunaan kerangka pengeluaran jangka menengah dalam penyusunan anggaran. Anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi anggaran berfungsi untuk

mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Dalam upaya untuk meluruskan kembali tujuan dan fungsi anggaran tersebut perlu dilakukan pengaturan secara jelas peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran sebagai penjabaran aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sehubungan dengan itu, dalam undangundang ini disebutkan bahwa belanja negara/belanja daerah dirinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Hal tersebut berarti bahwa setiap pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja harus mendapat persetujuan DPR/DPRD.

Masalah lain yang tidak kalah pentingnya dalam upaya memperbaiki proses penganggaran di sektor publik adalah penerapan anggaran berbasis prestasi kerja. Mengingat bahwa sistem anggaran berbasis prestasi kerja/hasil memerlukan kriteria pengendalian kinerja dan evaluasi serta untuk menghindari duplikasi dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga/perangkat daerah, perlu dilakukan penyatuan sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran dengan memperkenalkan sistem penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga/perangkat daerah. Dengan penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga/perangkat daerah tersebut dapat terpenuhi sekaligus kebutuhan akan anggaran berbasis prestasi kerja dan pengukuran akuntabilitas kinerja kementerian/lembaga/perangkat daerah yang bersangkutan.

Sejalan dengan upaya untuk menerapkan secara penuh anggaran berbasis kinerja di sektor publik, perlu pula dilakukan perubahan klasifikasi anggaran agar sesuai dengan klasifikasi anggaran agar sesuai dengan klasifikasi yang digunakan secara internasional. Perubahan dalam pengelompokan transaksi pemerintah tersebut dimaksudkan untuk memudahkan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja, memberikan gambaran yang objektif dan proporsional mengenai kegiatan pemerintah, menjaga konsistensi dengan standar akuntansi sektor publik, serta memudahkan penyajian dan meningkatkan kredibilitas statistik keuangan pemerintah.

Selama ini anggaran belanja pemerintah dikelompokkan atas anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan. Pengelompokan dalam anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan yang semula bertujuan untuk memberikan penekanan pada arti pentingnya pembangunan

dalam pelaksanaannya telah menimbulkan peluang terjadinya duplikasi, penumpukan, dan penyimpangan anggaran. Sementara itu, penguangan rencana pembangunan dalam suatu dokumen perencanaan nasional lima tahunan yang ditetapkan dengan undang-undang dirasakan tidak realistis dan semakin tidak sesuai dengan dinamika kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dalam era globalisasi.

Perkembangan dinamis dalam penyelenggaraan pemerintahan membutuhkan sistem perencanaan fiskal yang terdiri dari sistem penyusunan anggaran tahunan yang dilaksanakan sesuai dengan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*) sebagaimana dilaksanakan di kebanyakan negara maju. Walaupun anggaran dapat disusun dengan baik, jika proses penetapannya terlambat akan berpotensi menimbulkan masalah dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, dalam undang-undang ini diatur secara jelas mekanisme pembahasan anggaran tersebut di DPR/DPRD, termasuk pembagian tugas antara panitia/komisi anggaran dan komisi/komisi pasangan kerja kementerian negara/lembaga/perangkat daerah di DPR/DPRD yang digunakan secara internasional.

Setelah APBN ditetapkan secara rinci dengan undang-undang, pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dengan keputusan Presiden sebagai pedoman bagi kementerian negara/lembaga dalam pelaksanaan anggaran. Penguangan dalam keputusan Presiden tersebut terutama menyangkut hal-hal yang belum dirinci di dalam undang-undang APBN, seperti alokasi anggaran untuk kantor pusat dan kantor daerah kementerian negara/lembaga, pembayaran gaji dalam belanja pegawai, dan pembayaran untuk tunggakan yang menjadi beban kementerian negara/lembaga. Selain itu, penguangan dimaksud meliputi pula alokasi dana perimbangan untuk provinsi/kabupaten/kota dan alokasi subsidi sesuai dengan keperluan perusahaan/badan yang menerima. Untuk memberikan informasi mengenai perkembangan pelaksanaan APBN/APBD, pemerintah pusat/pemerintah daerah perlu menyampaikan laporan realisasi semester pertama kepada DPR/DPRD pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan. Informasi yang disampaikan dalam laporan tersebut menjadi bahan evaluasi pelaksanaan APBN/APBD semester pertama dan penyesuaian/perubahan APBN/APBD pada semester berikutnya. Ketentuan mengenai pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD ditetapkan tersendiri dalam undang-undang yang mengatur perbendaharaan negara mengingat lebih

banyak menyangkut hubungan administratif antar-kementerian negara/lembaga di lingkungan pemerintah.

Kelima, Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Bank Sentral, Pemerintah Daerah, Pemerintah/Lembaga Asing, Perusahaan Negara, Perusahaan Daerah, Perusahaan Swasta, serta Badan Pengelola Dana Masyarakat. Dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral ditegaskan bahwa pemerintah pusat dan bank sentral berkoordinasi dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan fiskal dan moneter. Dalam hubungan dengan pemerintah daerah, undang-undang ini menegaskan adanya kewajiban pemerintah pusat mengalokasikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Selain itu, undang-undang ini mengatur pula perihal penerimaan pinjaman luar negeri pemerintah. Dalam hubungan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat ditetapkan bahwa pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah setelah mendapat persetujuan DPR/DPRD.

Keenam, Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara. Salah satu upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum. Laporan pertanggung-jawaban pelaksanaan APBN/APBD disampaikan berupa laporan keuangan yang terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan yang disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Laporan keuangan pemerintah pusat yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan, demikian pula laporan keuangan pemerintah daerah yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan.

Dalam rangka akuntabilitas pengelolaan keuangan negara menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota selaku pengguna anggaran/pengguna barang bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang

APBD, dari segi manfaat/hasil (*outcome*). Sedangkan Pimpinan unit organisasi kementerian negara/lembaga bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN, demikian pula Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD, dari segi barang dan/atau jasa yang disediakan (*output*). Sebagai konsekuensinya, dalam undang-undang ini diatur sanksi yang berlaku bagi menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota, serta Pimpinan unit organisasi kementerian negara/lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan/kegiatan yang telah ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN /Peraturan Daerah tentang APBD. Ketentuan sanksi tersebut dimaksudkan sebagai upaya preventif dan represif, serta berfungsi sebagai jaminan atas ditaatinya Undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD yang bersangkutan. Selain itu perlu ditegaskan prinsip yang berlaku universal bahwa barang siapa yang diberi wewenang untuk menerima, menyimpan dan membayar atau menyerahkan uang, surat berharga atau barang milik negara bertanggungjawab secara pribadi atas semua kekurangan yang terjadi dalam pengurusannya. Kewajiban untuk mengganti kerugian keuangan negara oleh para pengelola keuangan negara dimaksud merupakan unsur pengendalian intern yang andal.

2.3.3. Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017

Sinkronisasi proses perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional adalah suatu proses memadukan dan memperkuat penyusunan rencana dan anggaran pembangunan nasional serta pengendalian pencapaian sasaran pembangunan. Menurut Peter Mahmud Marzuki (2011), terkait sinkronisasi peraturan perundang-undangan terdapat asas *lex superiori derogat legi inferiori* yang menjelaskan bahwa apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hirarkis lebih rendah dengan yang lebih tinggi, maka peraturan perundang-undangan yang hirarkinya lebih rendah itu harus disisihkan. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa perencanaan pembangunan disusun berdasarkan Undang-Undang nomor 25 Tahun 2004

tentang SPPN, sedangkan penganggaran pembangunan disusun berdasarkan Undang-Undang nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Perencanaan dan penganggaran yang diatur oleh undang-undang yang terpisah dan dikerjakan oleh kementerian yang berbeda berpotensi menimbulkan celah terjadinya disinkronisasi. Ketidaksinkronan tersebut terjadi karena di antara UU No. 17 Tahun 2003 dengan UU No. 25 Tahun 2004 tidak terdapat ketentuan yang secara jelas dapat menjembatani perencanaan dengan penganggaran.

Sebagai dasar hukum pelaksanaan penyatuan dua aktivitas tersebut, maka Pemerintah sepakat untuk membuat satu aturan yang menyatukan/mensinkronkan PP No. 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (pengganti PP No. 21 Tahun 2004 tentang hal yang sama), PP No. 20 Tahun 2004 tentang Penyusunan RKP, dan PP No. 60 Tahun 2006 tentang Persiapan Penyusunan Perencanaan Pembangunan. PP yang dimaksud yakni PP No. 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional. Sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional yang dimaksud dalam peraturan ini adalah suatu proses memadukan dan memperkuat penyusunan rencana dan anggaran pembangunan nasional serta pengendalian pencapaian sasaran pembangunan untuk mencapai tujuan pembangunan nasional.

Peraturan Pemerintah ini menyebutkan bahwa sinkronisasi Perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional dilakukan untuk meningkatkan keterpaduan perencanaan dan penganggaran, yang lebih berkualitas dan efektif dalam rangka pencapaian sasaran pembangunan nasional sesuai visi dan misi Presiden yang dituangkan dalam RPJMN dan RKP dengan menggunakan pendekatan tematik, holistik, integratif dan spasial. Peraturan Pemerintah ini lebih mengatur tentang koordinasi antara Bappenas dan Kementerian Keuangan dalam merencanakan, menyusun, dan melakukan evaluasi sistem perencanaan pembangunan nasional

PP No. 17 Tahun 2017 terdiri dari 11 Bab dan 37 Pasal. Sesuai dengan arahan Jokowi, penyusunan perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional dilakukan dengan pendekatan penganggaran berbasis Program (*Money Follow Program*) melalui penganggaran berbasis kinerja yang dilaksanakan melalui kerangka pendanaan, kerangka regulasi, dan kerangka pelayanan umum

dan investasi. Hal tersebut diatur dalam Pasal 3. PP ini juga mengatur mengenai evaluasi kinerja pembangunan dan kinerja anggaran serta kebijakan tahun berjalan. Dalam Pasal 5, dijelaskan bahwa dalam rangka persiapan penyusunan perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional dilaksanakan evaluasi kinerja pembangunan dan anggaran tahun sebelumnya serta kebijakan tahun berjalan.

Evaluasi dilakukan oleh Kemenkeu dan Kementerian PPN/Bappenas dan kemudian hasilnya dibahas bersama untuk bahan penyusunan tema, sasaran, arah kebijakan, dan prioritas pembangunan tahunan yang direncanakan. Evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan paling lambat minggu kedua bulan Januari tahun berjalan sebelum penyampaian tema, sasaran, arah kebijakan, dan prioritas pembangunan kepada presiden.

Dalam proses perencanaan dan penganggaran, PP ini mengatur tahapan untuk pembangunan nasional. Pasal 6 menjelaskan bahwa terdapat beberapa tahapan yakni penyusunan tema, sasaran, arah kebijakan, dan prioritas pembangunan; tinjau ulang (review) angka dasar kementerian/lembaga; penyusunan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal serta ketersediaan anggaran; penyiapan rancangan awal RKP; penyusunan pagu indikatif; koordinasi penyusunan rancangan awal RKP; penetapan rancangan awal RKP dan pagu indikatif kementerian/lembaga; penyusunan Renja K/L; pembahasan rancangan RKP, kerangka ekonomi makro, dan pokok-pokok kebijakan fiskal dalam pembicaraan pendahuluan; penetapan RKP dan pagu anggaran kementerian/lembaga; dan penyusunan dan penelaahan RKA-K/L.

2.4. Hasil Penelitian Terdahulu

Pada bagian ini secara berturut-turut disajikan tinjauan literatur yaitu hasil penelusuran penelitian terdahulu terkait perencanaan dan penganggaran pembangunan. Penyajian hasil tinjauan literatur dapat memperlihatkan kebutuhan atau pentingnya penelitian (*research need, state of the art*) yang dilakukan untuk disertasi ini sehingga kontribusi teoritis dari disertasi ini dapat teridentifikasi.

Tabel 2.10. menunjukkan adanya sejumlah kajian atau hasil penelitian yang menaruh perhatian pada isu proses perencanaan dan penganggaran dalam kurun waktu kurang lebih 10 Tahun terakhir.

Tabel 2.10. Hasil Penelitian Terdahulu

No	Peneliti/Tahun/Judul	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil penelitian Disertasi	Relevansi	Perbedaan
1	Suhartono (2023) Tata kelola Proses Perencanaan dan Penganggaran di pemerintah Pusat (2005-2017): Tinjauan Interaksi Aktor dan Lembaga. Disertasi UI.	<ul style="list-style-type: none"> • Dari analisa data ditemukan bahwa faktor persaingan atau rivalitas antara lembaga perencanaan dan peanggaran menyebabkan pilihan tata kelola cenderung memisahkan antara keduanya dan menempuh cara koordinasi dan sinkronisasi dalam mengatasi dampak deviasi antara yang direncanakan dengan yang dianggarkan. • Akuntabilitas lebih mencerminkan hubungan antara eksekutif dan legislatif tanpa banyak melibatkan partisipasi publik. • Partisipasi publik menjadi rendah karena transparansi yang terbatas, dan minimnya kapasitas literasi publik terkait perencanaan dan penganggaran. • Distorsi dalam proses merupakan akibat perilaku eksekutif dan legislatif dalam mengembangkan mekanisme informal dan pengaruh jejaring politisi dan pengusaha dalam mempengaruhi keputusan anggaran. 	<p>Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa tata kelola jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional belum efektif.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pada dimensi struktur jaringan belum terintegrasi dengan baik, pengawasan eksternal belum maksimal. • Pada dimensi konteks, stabilitas sistem masih dipengaruhi oleh perubahan kebijakan dan penambahan actor dalam jaringan. Selanjutnya meski telah didukung oleh SDM dan anggaran yang cukup memadai, namun kondisi perekonomian dan tuntutan masyarakat yang semakin kompleks mendesak pemerintah untuk dapat lebih adaptif, kreatif dan efisien dalam pemanfaatan sumber daya. • Dimensi kapabilitas, sudah cukup <i>capable</i> namun tata Kelola jaringan masih harus terus ditingkatkan 	Meneliti tentang tata kelola proses perencanaan dan penganggaran dengan mengkaji interaksi aktor dan kelembagaannya	<ul style="list-style-type: none"> • Penelitian ini mengkaji proses Perencanaan dan Penganggaran pada periode pemerintahan (2005-2017) • Penelitian ini menggunakan perspektif tata kelola untuk melihat penyebab dari tata kelola proses perencanaan dan penganggaran yang terfragmentasi baik dari sisi eksternal, internal, orientasi dan proses. • Selain itu penelitian ini bermaksud mencari faktor penyebab tingkat transparansi, akuntabilitas dan partisipasi dalam tata kelola perencanaan dan penganggaran yang masih kurang optimal dibanding dengan negara regional lainnya. Faktor-faktor yang ditemukan dari pertanyaan penelitian selanjutnya dikonstruksi sebagai usulan transformasi tata kelola dalam mengatasi fragmentasi, transparansi, akuntabilitas dan partisipasi
2	Widya Kartika (2021). Policy Brief. Sinkronisasi	<ul style="list-style-type: none"> • PP 17 Tahun 2017 sudah cukup spesifik dan mengatur kewenangan masing-masing aktor dalam proses 		Meneliti Sinkronisasi Perencanaan	Tidak meneliti sinkronisasi perencanaan dan penganggaran

No	Peneliti/Tahun/Judul	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil penelitian Disertasi	Relevansi	Perbedaan
	Perencanaan dan penganggaran. Kajian SeknasFITRA dan Knowledge Sector Initiative.	perencanaan dan penganggaran, namun dalam implementasinya masih ada yang belum terintegrasi. <ul style="list-style-type: none"> • PP 17 Tahun 2017 belum mengatur secara khusus tentang sinkronisasi perencanaan dan penganggaran antara pusat dan daerah, khususnya terkait dengan DAK. • Persoalan lain yang belum diakomodir dalam regulasi ini adalah sistem yang belum sepenuhnya terintegrasi dan proses sinkronisasi yang terjadi belum menjangkau daerah (propinsi, kabupate/kota). 	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa tata kelola jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional belum efektif. <ul style="list-style-type: none"> • Pada dimensi struktur jaringan belum terintegrasi dengan baik, pengawasan eksternal belum maksimal. • Pada dimensi konteks, stabilitas sistem masih dipengaruhi oleh perubahan kebijakan dan penambahan actor dalam jaringan. 	dan penganggaran	antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
3	Model perencanaan pembangunan berbasis elektronik di kota Makassar, oleh Ichsan (2020). Disertasi Unhas	Temuan penelitian ini yaitu model perencanaan pembangunan yang paling mendekati untuk Kota Makassar adalah model rasional komprehensif. Juga ditemukan beberapa hambatan dalam perencanaan pembangunan yaitu kurangnya konsistensi antara indicator kinerja output dan outcome yang terdapat pada dokumen rencana kerja pemerintah.	Selanjutnya meski telah didukung oleh SDM dan anggaran yang cukup memadai, namun kondisi perekonomian dan tuntutan masyarakat yang semakin kompleks mendesak pemerintah untuk dapat lebih adaptif, kreatif dan efisien dalam pemanfaatan sumber daya. <ul style="list-style-type: none"> • Dimensi kapabilitas, sudah cukup <i>capable</i> namun tata Kelola jaringan masih harus terus ditingkatkan 	Meneliti tentang Perencanaan Pembangunan	Penelitian ini menganalisis proses dan factor-faktor yang berpengaruh terhadap proses perencanaan pembangunan yang berbasis elektronik di kota Makassar.
4	Agung Wasono dan Muhammad Maulana (2018). "Tinjauan Kritis Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan di	Kajian ini menemukan bahwa selain diskoneksi perencanaan dan penganggaran, ada sejumlah masalah lain yang melingkupi perencanaan dan penganggaran di Indonesia, yakni tidak sinerginya		Meneliti tentang Perencanaan Pembangunan di Indonesia	<ul style="list-style-type: none"> • Mengevaluasi perencanaan pembangunan di Indonesia dengan Kebijakan berbasis bukti (evidence-based policy/EBP). Yang diperkenalkan oleh Bowen

No	Peneliti/Tahun/Judul	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil penelitian Disertasi	Relevansi	Perbedaan
	Indonesia". (Kajian Bappenas, <i>Knowledge Sektor Iniatif dan Australian Government</i>)	perencanaan pembangunan di tingkat pusat dan daerah, tidak selarasnya jadwal atau waktu perencanaan pembangunan antara pusat dan daerah, dan minimnya bukti dipakai sebagai dasar persetujuan program dan anggaran.	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa tata kelola jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional belum efektif. <ul style="list-style-type: none"> • Pada dimensi struktur jaringan belum terintegrasi dengan baik, pengawasan eksternal belum maksimal. • Pada dimensi konteks, stabilitas sistem masih dipengaruhi oleh perubahan kebijakan dan penambahan actor dalam jaringan. Selanjutnya meski telah didukung oleh SDM dan anggaran yang cukup memadai, namun kondisi perekonomian dan tuntutan masyarakat yang semakin kompleks mendesak pemerintah untuk dapat lebih adaptif, kreatif dan efisien dalam pemanfaatan sumber daya. • Dimensi kapabilitas, sudah cukup <i>capable</i> namun tata Kelola jaringan masih harus terus ditingkatkan 		dan Zwi (2005), dengan istilah "evidence-informed policy". <ul style="list-style-type: none"> • Tidak mengkaji hubungan antara Kementerian/Lembaga terkait dengan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan kebijakan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran nasional dan daerah.
5	Purwanto (2018). "Reformasi Kelembagaan Penganggaran Kementerian/Lembaga Perspektif <i>Transaction Cost Analysis</i> ". (Disertasi UI)	Mengeksplorasi lima model <i>governance</i> structure perencanaan-penganggaran. Kelima model bervariasi dari model yang hanya merubah proses tanpa merubah struktur kelembagaan yang ada saat ini (satu model), model yang memerlukan pembagian tugas yang terspesialisasi (2 model), hingga model yang memerlukan pengintegrasian kelembagaan (2 model). Hasil temuannya yaitu bila <i>opportunism</i> , <i>bounded rationality</i> , <i>asymmetric information</i> , dan <i>uncertainty</i> dalam perencanaan-penganggaran semakin tinggi, maka disarankan pengintegrasian instansi perencanaan dan instansi keuangan.		Menganalisis tentang Lembaga Perencanaan dan Penganggaran di Indonesia	Dalam penelitian ini disajikan model reformasi <i>Governance Structure</i> perencanaan penganggaran kementerian, dengan perspektif <i>transaction costs</i>
6	Kajian UPT LKPD Prov. Jawa Timur Bekerjasama dengan UGM (2015). "Sinkronisasi Perencanaan dan	Diperlukan adanya penerapan sistem anggaran berbasis kinerja, dimana setiap anggaran arus dikaitkan dengan target kinerja.		Meneliti tentang Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran	Menganalisis tingkat sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pada beberapa SKPD di Provinsi Jawa Timur

No	Peneliti/Tahun/Judul	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil penelitian Disertasi	Relevansi	Perbedaan
	Penganggaran Provinsi Jawa Timur	Diperlukan adanya analisis terkait pertumbuhan aset, terutama aset tetap.	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa tata kelola jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional belum efektif.		
7	Eduard Sigalingging dan Tantri Lisdiawati (2018). "Sinkronisasi Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Dengan Pemerintah Daerah. Jurnal Pendayagunaan Aparatur Negara.	Sinkronisasi dilakukan melalui koordinasi penyusunan rencana program dan kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing instansi, prioritas dalam RPJMN dan RKP menjadi acuan bagi penyusunan RPJMD dan RKPD, dikoordinasikan antara K/L dan Pemda, begitupula target-target nasional terkait urusan Pemda dikoordinasikan untuk dijadikan acuan oleh daerah dalam menentukan target di masing-masing daerah.	<ul style="list-style-type: none"> • Pada dimensi struktur jaringan belum terintegrasi dengan baik, pengawasan eksternal belum maksimal. • Pada dimensi konteks, stabilitas sistem masih dipengaruhi oleh perubahan kebijakan dan penambahan actor dalam jaringan. Selanjutnya meski telah didukung oleh SDM dan anggaran yang cukup memadai, namun kondisi perekonomian dan tuntutan masyarakat yang semakin kompleks mendesak pemerintah untuk dapat lebih adaptif, kreatif dan efisien dalam pemanfaatan sumber daya. • Dimensi kapabilitas, sudah cukup <i>capable</i> namun tata Kelola jaringan masih harus terus ditingkatkan 	Meneliti tentang Perencanaan Pembangunan	Kajian ini hanya menggambarkan bagaimana sinkronisasi penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan oleh pemerintah daerah
8	Rochmad N. (2017) "Desentralisasi dan Keselarasan Perencanaan Pembangunan Pertanian Multilevel di Indonesia. Studi Kasus Jawa Tengah dan Lampung. Disertasi UI.	Hasil penelitan memperlihatkan derajat desentralisasi rendah, derajat keselarasan tinggi dan tata Kelola jaringan perencanaan pembangunan pertanian multilevel terdesentralisasi dilakukan selama ini dengan pendekatan integrating role dan bersifat centraliazed-fragmented		Meneliti tentang Perencanaan Pembangunan	Penelitian menganalisis desentralisasi dari perspektif multilevel, mengembangkan agency theory melalui analisis bersifat multilevel (bukan hanya hubungan bersifat langsung/level teori inside bureaucracy, dan mengembangkan teori representative bureaucracy dengan memperkenalkan analisis representative bureaucracy pada perspektif kelembagaan
9	Kajian Biro Hukum Kementerian PPN/ BAPPENAS (2011) Sinergitas	Perlu Melakukan Upaya Peningkatan Kualitas Perencanaan dan Penganggaran", dengan menggunakan pendekatan		Sinergitas Perencanaan dan Penganggaran	Menganalisis : 1. sinergitas antara perencanaan pembangunan dengan penganggaran nasional;

No	Peneliti/Tahun/Judul	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil penelitian Disertasi	Relevansi	Perbedaan
	Perencanaan dan Penganggaran	Friedmanke dalam 3 (tiga) kluster yaitu: Struktur (Structure); Substansi (Substance) dan Kultur (Culture).	<p>Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa tata kelola jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional belum efektif.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pada dimensi struktur jaringan belum terintegrasi dengan baik, pengawasan eksternal belum maksimal. • Pada dimensi konteks, stabilitas sistem masih dipengaruhi oleh perubahan kebijakan dan penambahan actor dalam jaringan. Selanjutnya meski telah didukung oleh SDM dan anggaran yang cukup memadai, namun kondisi perekonomian dan tuntutan masyarakat yang semakin kompleks mendesak pemerintah untuk dapat lebih adaptif, kreatif dan efisien dalam pemanfaatan sumber daya. • Dimensi kapabilitas, sudah cukup <i>capable</i> namun tata Kelola jaringan masih harus terus ditingkatkan 		<p>2. sinergitas antara perencanaan pembangunan dengan penganggaran daerah; maupun</p> <p>3. sinergitas antara perencanaan pembangunan nasional dengan perencanaan pembangunan daerah.</p> <p>Dari Kajian Hukum dan implementasi kebijakan</p>
10	Peranan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) dalam perencanaan Pembangunan di Kabupaten Konawe, oleh Anhar (2011). Disertasi Unhas.	Peneliti menemukan masih kurangnya peran Bappeda dalam penyerasian jadwal kegiatan dan keterpaduan kegiatan. Partisipasi SKPD dalam perencanaan pembangunan juga belum berjalan dengan baik, hal ini terlihat dari lemahnya koordinasi perencanaan, kepatuhan terhadap tujuan dan keaktifan dalam rapat koordinasi.		Perencanaan Pembangunan Daerah	Menganalisis peran Bappeda dan tingkat partisipasi dinas/instansi terkait dalam proses perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Konawe

Sumber: Diolah Oleh Peneliti

Penelitian terdahulu yang berfokus pada masalah kelembagaan dan reformasi perencanaan dan penganggaran ditingkat nasional (Suhartono, 2023; Purwanto, 2018; dan Agung Wasono dan Muhammad Maulana, 2018). Penelitian terdahulu yang berfokus pada perencanaan dan penganggaran pembangunan di tingkat Daerah (Ichsan, 2020; Kajian UPT LKPD Prov. Jawa Timur Bekerjasama dengan UGM, 2015; Sigalingging, 2018; dan Hasiholan Pasaribu, 2018).

Sedangkan penelitian terkait perencanaan dan penganggaran yang manaruh perhatian pada tata kelola lembaga sebagai sudut pandang dilakukan oleh: *Pertama*, Suhartono (2023) dengan judul "Tata kelola Proses Perencanaan dan Penganggaran di pemerintah Pusat (2005-2017)". Penelitian ini menggunakan perspektif tata kelola untuk melihat penyebab dari tata kelola proses perencanaan dan penganggaran yang terfragmentasi baik dari sisi eksternal, internal, orientasi dan proses. Selain itu penelitian ini bermaksud mencari faktor penyebab tingkat transparansi, akuntabilitas dan partisipasi dalam tata kelola perencanaan dan penganggaran yang masih kurang optimal dibanding dengan negara regional lainnya. Faktor-faktor yang ditemukan dari pertanyaan penelitian selanjutnya dikonstruksi sebagai usulan transformasi tata kelola dalam mengatasi fragmentasi, transparansi, akuntabilitas dan partisipasi. Penelitian ini menggunakan pendekatan konstruktifis dengan teknik pengumpulan dan analisa data kualitatif. Hasil penelitian menyebutkan bahwa bahwa faktor persaingan atau rivalitas antara lembaga perencanaan dan peanggaran menyebabkan pilihan tata kelola cenderung memisahkan antara keduanya dan menempuh cara koordinasi dan sinkronisasi dalam mengatasi dampak deviasi antara yang direncanakan dengan yang dianggarkan. Sedangkan, transparansi yang bukan bersumber dari inisiatif internal organisasi cenderung membatasi diri untuk menyampaikan rencana kegiatan dan anggaran ke publik, selama tidak ada permintaan publik melalui prosedur kebebasan memperoleh informasi publik. Akuntabilitas lebih mencerminkan hubungan antara eksekutif dan legislatif tanpa banyak melibatkan partisipasi publik. Partisipasi publik menjadi rendah karena transparansi yang terbatas, dan minimnya kapasitas literasi publik terkait perencanaan dan penganggaran. Distorsi dalam proses merupakan akibat perilaku eksekutif dan legislatif dalam mengembangkan mekanisme informal dan pengaruh jejaring politisi dan pengusaha dalam mempengaruhi keputusan anggaran.

Kedua, yaitu Rochmad N. (2017) “Desentralisasi dan Keselarasan Perencanaan Pembangunan Pertanian Multilevel di Indonesia. Studi Kasus Jawa Tengah dan Lampung”. Penelitian ini menggunakan paradigma *post-positivism* dengan metode studi kasus dan menggunakan perspektif/konsep *agency relationship*, *inside bureaucracy* dan *representative bureaucracy* secara simultan, untuk menganalisis derajat desentralisasi dan derajat keselarasan perencanaan pembangunan pertanian multilevel di Lampung dan Jawa Tengah dan sekaligus merekonstruksi tata kelola perencanaan pembangunan pertanian multilevel terdesentralisasi. Hasil penelitian memperlihatkan derajat desentralisasi rendah, derajat keselarasan tinggi dan tata kelola perencanaan pembangunan pertanian *multilevel* terdesentralisasi dilakukan selama ini dengan pendekatan *integrating role* dan bersifat *centralized-fragmented*. Tata kelola perencanaan pembangunan perlu direkonstruksi dengan memperkuat kedudukan dan peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah beserta kelembagaan sekretariatnya, termasuk wewenang mengkoordinasikan segala kebijakan dan program di wilayahnya dan terhadap instansi vertikal di wilayahnya dan wewenang dalam konteks penganggaran. anggaran pembangunan (pertanian) yang selama ini dipegang pusat (kementerian pertanian). Penelitian ini telah memberikan kontribusi dalam analisis desentralisasi dari perspektif multilevel, mengembangkan *agency theory* melalui analisis bersifat multilevel (bukan hanya hubungan bersifat langsung/level tunggal), memperkuat teori *inside bureaucracy*, dan mengembangkan teori *representative bureaucracy* dengan memperkenalkan analisis *representative bureaucracy* pada perspektif kelembagaan dalam arti bagaimana suatu lembaga yaitu Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah beserta organ/institusinya.

Sejumlah penelitian tersebut, masih terdapat batasan penelitian/pengetahuan yang belum dikaji lebih dalam, selain itu penelitian-penelitian mengenai proses perencanaan dan penganggaran terdahulu masih minim dalam melihat bagaimana efektifitas tata Kelola jaringan dalam proses sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional, sehingga memberikan peluang penggunaan teori baru terkait tatakelola jaringan, tentunya dengan tujuan untuk memperoleh pengetahuan baru dan mengembangkan penelitian terdahulu.

2.5. Kerangka Pikir

Pencapaian target pembangunan nasional sangat dipengaruhi oleh proses sinkronisasi perencanaan dan penganggaran namun dalam prakteknya perencanaan dan penganggaran pembangunan baik di pusat maupun daerah itu belum terintegrasi dalam satu fungsi yang baik. Realitas atas proses perencanaan dan penganggaran pembangunan yang tidak terintegrasi dengan baik ini salah satunya itu disebabkan oleh adanya masalah kelembagaan di mana proses perencanaan diatur oleh undang-undang nomor 25 tahun 2004 yang berada di bawah koordinasi Bappenas kemudian sistem anggaran diatur oleh undang-undang nomor 17 tahun 2003 di bawah koordinasi Kementerian Keuangan, sementara kewenangan untuk melakukan Sinergi pembangunan pusat dan daerah berada bawah koordinasi Kemendagri dan diatur oleh undang-undang nomor 23 tahun 2004.

Adanya fragmentasi ini menimbulkan berbagai masalah yang kompleks karena melibatkan interaksi multi-aktor. Melihat kompleksitas masalah yang dihadapi dalam proses sinkronisasi perencanaan dan penganggaran Pembangunan nasional, penelitian ini akan mengkaji fenomena tersebut dari perspektif tata kelola jaringan (*network governance*) karena perspektif ini dianggap dapat menawarkan cara mengelola pemerintahan yang bertujuan untuk memfasilitasi dinamika interaksi antara aktor dan lembaga yang terlibat, dan sekaligus sebagai sarana bagi aktor dan lembaga untuk memaksimalkan kepentingannya masing-masing.

Berdasarkan kajian teoritis yang ada, kerangka pemikiran penelitian ini menyimpulkan bahwa, untuk menganalisis efektifitas tata kelola jaringan terlebih dahulu menganalisis hal-hal yang berkaitan dengan karakteristik jaringan yang menggambarkan aktor/lembaga dan pola interaksinya dalam jaringan. Struktur yang tergambar dari Pola hubungan antara aktor tidak hanya menjadi ciri dari jaringan tetapi juga mempengaruhi cara aktor bekerja dan efektifitas jaringan tersebut. Oleh karena itu diperlukan suatu teori yang dapat menjelaskan struktur, konteks dan kapabilitas tata kelola jaringan. Dalam penelitian ini, sinkronisasi perencanaan dan penganggaran Pembangunan nasional akan dianalisis menggunakan teori tata kelola jaringan (*Network Governance*) yang dikembangkan oleh Provan dan Milward (1995), yang menjabarkan bahwa

efektifitas sebuah jaringan dapat dilihat dari dua dimensi yaitu (1) struktur jaringan; dan (2) konteks jaringan.

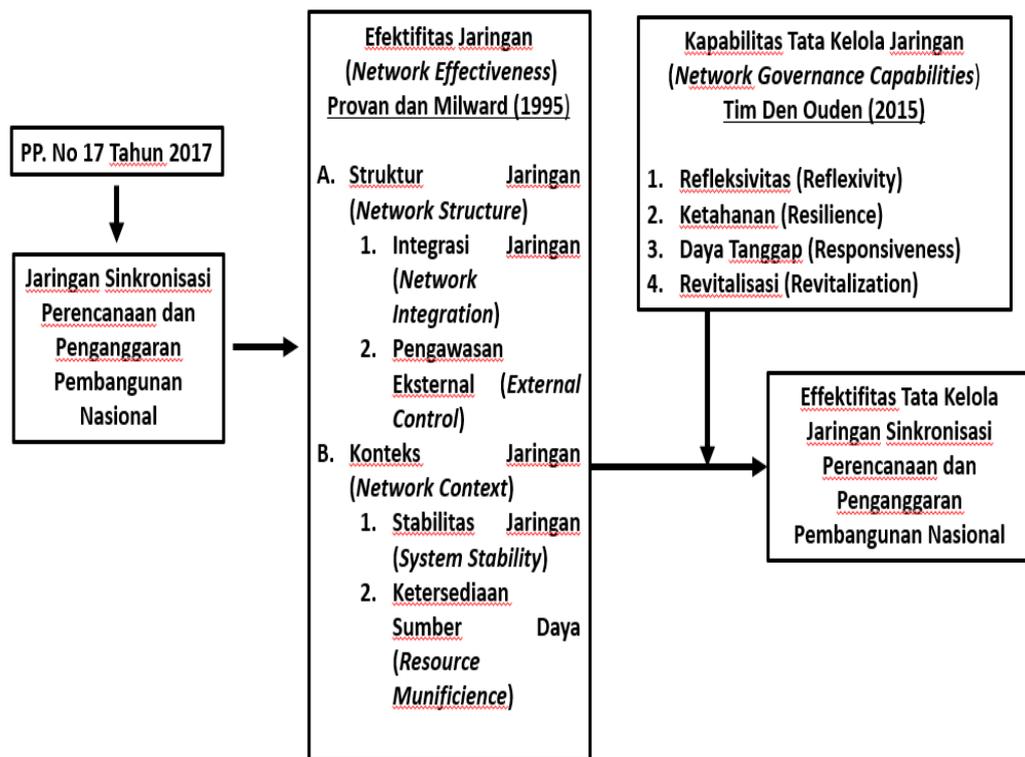
Pertama, struktur Jaringan terdiri dari: (1) integrasi jaringan (*Network Integration*) yaitu suatu upaya menyatukan aktor-aktor dan kegiatan dalam jaringan sehingga dapat berinteraksi dengan baik dalam rangka mewujudkan tujuan Bersama. Tata kelola jaringan dikatakan efektif apabila terintegrasi dengan baik, karena dapat berkontribusi dalam mengurangi fragmentasi. (2) Pengawasan eksternal (*External Control*) adalah pengawasan atau pemeriksaan yang dilakukan oleh unit pengawasan (aktor) yang ada di luar unit organisasi/lembaga yang diawasi. Tata kelola jaringan akan efektif jika ada mekanisme pengawasan eksternal langsung dan tidak terfragmentasi, dan sebaliknya efektifitas jaringan akan lemah jika pengawasan eksternalnya tidak langsung atau tidak ada mekanisme local yang kuat untuk pemantauan/pengawasan.

Kedua, konteks jaringan yang terdiri dari (1) Stabilitas Sistem (*System Stability*) adalah suatu kondisi dimana jaringan tidak mudah terpengaruh akibat perubahan dan kondisi ketidakpastian lingkungan. Tata Kelola jaringan dapat mencapai efektifitasnya dalam kondisi sistem yang stabil, dan akan melemah jika dipengaruhi oleh ketidakstabilan dan ketidakpastian lingkungannya; (2) Ketersediaan Sumber Daya (*Resource Munificence*) adalah kesiapan suatu sarana (tenaga, barang, modal, anggaran) untuk dapat digunakan atau dioperasikan aktor dalam jaringan untuk mewujudkan tujuan bersama. Tata kelola jaringan dapat mencapai efektifitasnya ketika jaringan tertanam dalam lingkungan yang kaya akan sumber daya, dan sebaliknya efektifitasnya dapat menurun apabila berada di lingkungan yang terbatas sumber dayanya.

Konsep kapabilitas tata kelola jaringan juga akan digunakan dalam penelitian ini sebagai salah satu aspek yang dapat meningkatkan efektifitas jaringan, untuk melengkapi model efektifitas yang telah lebih dulu dirumuskan oleh Provan dan Milward (1998).

Kapabilitas tata kelola dapat dipahami sebagai kumpulan aset yang tidak berwujud dan bertujuan untuk memperkuat jenis interaksi tertentu. Tim den Ouden (2015) menjabarkan kapabilitas yang dapat meningkatkan efektifitas jaringan sebagai berikut: (1) *Reflexivity*, kapabilitas aktor untuk memonitor tindakan-tindakan dan perilaku mereka dalam menghadapi berbagai kerangka acuan/Peraturan dalam jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional dengan membaca masa lalu dan memperbaikinya, agar dapat menatap masa depan yang jauh lebih baik; (2) *Resilience*, yaitu kapabilitas aktor dalam menghadapi perubahan kebijakan dan ketidakpastian lingkungan

dalam jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional; (3) *Responsiveness* yaitu kapabilitas aktor dalam merespon perubahan agenda pemerintah dan tuntutan masyarakat terkait perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional; dan (4) *Revitalization*, yaitu kapabilitas aktor dalam memecahkan masalah dan mencari jalan keluar atas kebuntuan/stagnasi yang dihadapi dalam jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional. Kerangka pemikiran dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:



Gambar 2.6. Kerangka Pikir Penelitian

Sumber: Diolah Oleh Peneliti

2.6. Operasionalisasi Konsep

Merujuk pada kerangka pemikiran di atas, dan pertanyaan penelitian pada bab I, penelitian ini akan menjawab pertanyaan tentang efektifitas tata kelola jaringan yang dijabarkan kedalam tiga dimensi yaitu struktur jaringan, konteks jaringan dan kapabilitas tata kelola jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional. Untuk itu, diperlukan operasionalisasi konsep tersebut sebagaimana disajikan pada Tabel 2.11.

Tabel 2.11. Operasionalisasi Konsep

KONSEP	DIMENSI	INDIKATOR	SUB INDIKATOR	SUMBER DATA	
				PRIMER	SEKUNDER
TATA KELOLA JARINGAN SINKRONISASI PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN PEMBANGUNAN NASIONAL	A. Struktur Jaringan	1) Integrasi Jaringan (<i>Network Integration</i>)	<ul style="list-style-type: none"> Aktor yang berperan dalam mengintegrasikan proses sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional Hal yang harus diintegrasikan dalam jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran Pembangunan nasional Mekanisme yang digunakan dalam mengintegrasikan jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional Tantangan dan hambatan dalam mengintegrasikan proses sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional 	Wawancara	<ul style="list-style-type: none"> Peraturan Perundang-undangan Berita Acara Publikasi Swasta Penelitian Terdahulu Artikel Relevan
		2) Pengawasan eksternal (<i>External Control</i>)	<ul style="list-style-type: none"> Aktor yang berperan dalam fungsi pengawasan eksternal jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional Upaya peningkatan fungsi pengawasan jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional 		

KONSEP	DIMENSI	INDIKATOR	SUB INDIKATOR	SUMBER DATA	
				PRIMER	SEKUNDER
TATA KELOLA JARINGAN SINKRONISASI PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN PEMBANGUNAN NASIONAL	B. Konteks Jaringan	3) Stabilitas Sistem (<i>System Stability</i>)	<ul style="list-style-type: none"> Aktor yang paling berperan dalam menjaga stabilitas jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional Faktor yang mempengaruhi stabilitas jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional Upaya dalam menjaga stabilitas jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional 	Wawancara	<ul style="list-style-type: none"> Peraturan Perundang-undangan Berita Acara Publikasi Swasta Penelitian Terdahulu Artikel Relevan
		4) Ketersediaan Sumber Daya (<i>Resource Munificience</i>)	<ul style="list-style-type: none"> Sumber daya yang dimiliki masing-masing aktor dalam jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional. 		
	C. Kapabilitas Tata Kelola Jaringan	1) <i>Reflexivity/ Refleksitas</i>	<ul style="list-style-type: none"> Kapabilitas aktor untuk memonitor tindakan-tindakan dan perilaku mereka dalam menghadapi berbagai kerangka acuan/Peraturan dalam jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional dengan membaca pengalaman masa lalu dan memperbaikinya, agar dapat menatap masa depan yang jauh lebih baik. 	Wawancara	<ul style="list-style-type: none"> Peraturan Perundang-undangan Berita Acara Publikasi Swasta Penelitian Terdahulu

KONSEP	DIMENSI	INDIKATOR	SUB INDIKATOR	SUMBER DATA	
				PRIMER	SEKUNDER
TATA KELOLA JARINGAN SINKRONISASI PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN PEMBANGUNAN NASIONAL	C. Kapabilitas Tata Kelola Jaringan	2) <i>Resilience/</i> Ketahanan	<ul style="list-style-type: none"> Kapabilitas actor dalam menghadapi perubahan kebijakan dan ketidakpastian lingkungan dalam jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional. 		<ul style="list-style-type: none"> Artikel Relevan
		3) <i>Responsiveness/</i> Daya Tanggap	<ul style="list-style-type: none"> Kapabilitas aktor dalam merespon perubahan agenda pemerintah dan tuntutan masyarakat terkait perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional. 		
		4) <i>Revitalizing/</i> Revitalisasi	<ul style="list-style-type: none"> Kapabilitas aktor dalam memecahkan masalah dan mencari jalan keluar atas kebuntuan/stagnasi yang dihadapi dalam jaringan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional. 		

Sumber: Hasil Olahan Peneliti, 2024