

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dalam kondisi saat ini administrasi publik bukan lagi hanya sekedar instrumen birokrasi negara, namun fungsinya lebih dari itu administrasi publik sebagai instrumen kolektif, sebagai sarana publik untuk menyelenggarakan tata kelola kepentingan bersama dalam jaringan kolektif untuk mencapai tujuan-tujuan publik yang telah disepakati. Pergeseran ini menandai, administrasi publik telah memasuki wilayah peran publik yang lebih substantif. Situasi ini juga sebagai anti klimaks dari praktik administrasi publik yang selama ini berlangsung luas, yang menempatkan segala urusan publik sebagai bagian urusan negara (Frederickson, 2004).

Administrasi publik sebagai kebijakan pada dasarnya mempunyai lokus sinergi kiprah pada wilayah publik dengan menyertakan pelaku- pelaku yang beragam dari publik dengan fokus agenda interest publik yang memang menjadi kebutuhannya (*common interest*). Administrasi publik bekerja dalam sebuah entitas publik dengan peran negara yang makin menyempit, maka memerlukan kehadiran publik dalam artian aktor- aktor lain diluar negara menjadi lebih penting. Aktor-aktor di luar negara ini dapat berupa asosiasi-asosiasi mandiri dari rakyat, kelompok-kelompok kepentingan, lembaga swadaya masyarakat, dan agen-agen para negara

yang kehadirannya lebih bersifat spontan. Dengan perubahan ini kapasitas kolektif dari rakyat untuk menyelenggarakan dan mengelola kepentingan kolektifnya secara lebih baik. (Compston, 2009) menekankan justru pranata-pranata informal yang bakal menjadi lokus proses kebijakan dalam artian masyarakat yang akan memegang peran kunci untuk menjamin efektivitas pencapaian tujuan kolektif. Pelibatan masyarakat dan swasta dalam aktivitas administrasi publik merupakan bentuk keterlibatan pihak lain diluar pemerintah dalam penyelenggaraan negara.

Pada perkembangan masyarakat modern, saling ketergantungan, saling keterkaitan baik antara individu, antara kelompok maupun organisasi sangatlah tinggi. Hal ini kemudian yang mendorong individu, kelompok, dan organisasi, baik pemerintah maupun swasta memiliki kecenderungan untuk merubah bentuk organisasional yang hierarki tradisional ke bentuk hubungan organisasional baru berupa jaringan atau aliansi yang strategis dalam bentuk kerjasama tertentu dalam penyelenggaraan kebijakan publik (Rhodes, 2017).

Akar dari permasalahan tersebut adalah bahwa adanya keterbatasan sumber daya dan kognitif manusia atau ketidakmampuan rasionalitas manusia untuk memahami kemungkinan-kemungkinan yang akan dihadapi dari suatu masalah atau pada urusan publik tertentu, yang memiliki struktur interaksi yang sangat tinggi. Akibatnya individu-individu dan organisasi-organisasi selalu berusaha melakukan interaksi atau

jaringan kerjasama dengan pihak atau aktor lain agar lebih mudah memperoleh informasi dan kebutuhan lain guna mencapai tujuan pribadi atau tujuan organisasi.

Fenomena hal seperti itu juga berdampak pada studi kebijakan publik, barangkali sebagai tak terpisahkannya hubungan antar disiplin ilmu, sehingga kebijakan publik pun harus dikaji pula dari pendekatan teori-teori organisasi yang berasal dari disiplin organisasi. Sementara itu munculnya pendekatan tindakan kolektif dalam studi kebijakan publik karena para ahli melalui berbagai penelitiannya menemukan bahwa selama ini khususnya di negara-negara ke tiga, termasuk Indonesia aktivitas kebijakan sangat sarat dengan dominasi peran pemerintah, dari perencanaan, formulasi, implementasi, sampai pada tahap evaluasi kebijakan, dan memberikan tempat, peran serta entitas publik atau masyarakat lainnya (Chompston, 2009). Seperti privat, Lembaga Swadaya Masyarakat, kelompok kepentingan, dan kelompok sosial dan sebagainya. Padahal telah diketahui bersama bahwa elemen-elemen masyarakat ini adalah elemen yang penting dalam pemecahan masalah kebijakan tertentu.

Hal ini dikarenakan semakin meningkatnya kompleksitas urusan publik (*public affairs*), untuk mengintervensi ke dalam wilayah tersebut, pemerintah memerlukan sumber daya yang mana tidak dapat disediakan olehnya namun, mau tidak mau harus bergantung pada aktor lain untuk mewujudkan sumber daya tersebut. Dengan kata lain, masalah tersebut

harus melibatkan atau memiliki keterkaitannya dengan masalah lain sehingga berbagai pihak ikut terlibat dalam proses tersebut.

Studi kebijakan untuk memecahkan suatu masalah atau urusan publik tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan, seharusnya pemerintah tidak memiliki otoritas mutlak untuk secara sepihak dalam penentuan keinginannya, namun bergantung pula pada aktor-aktor lain. Aktor-aktor tersebut juga harus terlibat aktif dalam proses kebijakan tersebut. Dengan kata lain, bahwa suatu proses kebijakan harus merupakan interaksi yang tak terpisahkan antara pemerintah dan aktor-aktor yang memiliki keterkaitan langsung dengan masalah kebijakan, karena dalam konteks seperti itu, upaya memahami substansi kebijakan secara mendalam lebih mendapatkan yang selengkap, dan memungkinkan terciptanya suatu produk kebijakan yang berkualitas dimana kepentingan, nilai, harapan dan tujuan dari aktor-aktor di luar pemerintah dapat terakomodir dan bukannya pengumpulan atau pendangkalan makna dari produk kebijakan.

Berlatar belakang dari permasalahan tersebut dan berangkat dari banyaknya kritik yang ditujukan kepada pendekatan *Conventional Steering Perspective* dalam studi kebijakan, pada akhirnya memunculkan pendekatan proses dalam studi kebijakan (Gedeona, 2013). Poin penting dari pendekatan ini adalah bahwa proses kebijakan merupakan interaksi yang tak terelakkan dari berbagai aktor di lingkungan masalah kebijakan. Sehingga lahir pendekatan proses dalam studi kebijakan tersebut yaitu

pendekatan tindakan kolektif dalam kebijakan publik yang dikemukakan oleh para ahli diantaranya adalah Olson (1965); Wade (1987); Ostrom (1990); Marshall (1998); Agrawal (2001); Pretty (2003); dan Meinzen-Dick (2004) dan Carlsson (2000)

Pendekatan *collective action* dalam studi kebijakan publik pertama kali muncul di pertengahan tahun 1965. Olson (1965) adalah tokoh pertama yang memulainya. Dalam pandangannya, proses kebijakan baik formulasi maupun implementasi kebijakan adalah hasil interaksi yang tak terelakkan di antara pluralitas aktor dengan kepentingan, tujuan dan strategi yang berlainan dalam suatu jaringan antar-organisasi di mana suatu urusan/masalah publik tertentu diintervensi (Kickert; 1999). Adapun aktor yang dimaksud di sini adalah pemerintah (organisasi publik), kemudian kelompok kepentingan, partai, kelompok sosial, dunia usaha (organisasi swasta) dan entitas- entitas lain dalam masyarakat serta warga-masyarakat itu sendiri (perorangan). Aktor-aktor tersebut berinteraksi satu dengan yang lainnya sesuai keterkaitan dan peran yang ia mainkan dalam memecahkan masalah tersebut. Adapun seberapa besar perannya atau pentingnya aktor tersebut tergantung pada sumber daya yang ia miliki dan seberapa penting sumber daya tersebut dalam mengatasi urusan atau masalah publik itu. Di samping itu menurut Allison (dalam Kickert,1999) tergantung pula pada kemampuannya melakukan *action channel* seperti prosedur konsultasi, perjanjian, lobi ataupun *bargaining*.

Collective Action adalah konsep yang menekankan bahwa adanya pola hubungan antara aktor yang terlibat dan saling tergantung pada lingkup masalah atau urusan publik tertentu (Vanni, 2014). Dapat dikatakan bahwa kesuksesan dalam mengintervensi masalah atau urusan publik tersebut sangat bergantung pada proses transaksi antar aktor, yang pada hakikatnya adalah 'menghubung-hubungkan' aktor yang satu dengan aktor yang lain dalam rangka mencari titik temu pendapat, kepentingan dan strategi untuk memecahkan masalah atau urusan publik tertentu guna mencapai tujuan bersama.

Dengan banyaknya aktor yang terlibat dalam model jaringan seperti itu, maka dengan sendirinya kompleksitas dan dinamika sangat mungkin untuk terjadi di dalamnya. Hal tersebut dimungkinkan karena aktor-aktor tersebut berada pada domain yang berbeda dan tidak memiliki pilihan-pilihan yang pasti (*fixed preferences*); aktor-aktor tersebut memiliki persepsi dan solusi yang berbeda-beda dan dapat berubah setiap waktu; aktor-aktor tersebut memiliki tujuan, cara, sumber daya, kepentingan dan strategi tindakan yang berbeda-beda; dan aktor-aktor tersebut juga memiliki perancang berbeda-beda (Kickert. et al, 1999). Dengan kondisi tersebut, munculnya konflik-konflik tertentu dan konsekuensi-konsekuensi yang tak terduga sangat mungkin pula untuk terjadi.

Pendekatan *Collective Action* dalam kebijakan sangat berperan penting dalam proses pemecahan masalah publik tertentu. Seperti halnya pada permasalahan pengembangan *urban farming* untuk kemandirian

pangan berkelanjutan di Kota Makassar melalui berbagai program meliputi program peningkatan diversifikasi dan ketahanan pangan masyarakat dan program pemberdayaan masyarakat dalam penganeekaragaman konsumsi pangan berbasis sumber daya lokal. Untuk lebih jelasnya mengenai program *urban farming* di Kota Makassar ditunjukkan pada tabel dibawah ini :

Tabel 1. 1
Program *urban farming* di Kota Makassar

Tahun	Program	Kegiatan	Sub Kegiatan
2019	Program Upaya Penyelenggaraan Ketahanan Pangan	Pembinaan Kelompok Percepatan Penganeekaragaman Konsumsi Pangan (P2KP)	-
	Program Ketersediaan dan Produksi Pangan	Pembinaan Pangan Produktif Pada Lahan Pekarangan Rumah	Pembinaan Pangan Produktif Pada Lahan Pekarangan Rumah
2020	Program Upaya Penyelenggaraan Ketahanan Pangan	Pembinaan Kelompok Percepatan Penganeekaragaman Konsumsi Pangan (P2KP)	Pembinaan Pangan Produktif Pada Lahan Pekarangan Rumah
	Program Ketersediaan dan Produksi Pangan	Pembinaan Pangan Produktif Pada Lahan Pekarangan Rumah	Pembinaan Pangan Produktif Pada Lahan Pekarangan Rumah
2021	Program Peningkatan Diversifikasi dan Ketahanan Pangan Masyarakat	Pelaksanaan Pencapaian Target Konsumsi Pangan Perkapita/Tahun sesuai dengan Angka Kecukupan Gizi	Pemberdayaan Masyarakat dalam Penganeekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal
2022	Program Peningkatan Diversifikasi dan Ketahanan Pangan Masyarakat	Pelaksanaan Pencapaian Target Konsumsi Pangan Per kapita/Tahun sesuai dengan Angka Kecukupan Gizi	Pemberdayaan Masyarakat dalam Penganeekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal
2023	Program Peningkatan Diversifikasi dan Ketahanan Pangan Masyarakat	Pelaksanaan Pencapaian Target Konsumsi Pangan per kapita/Tahun sesuai dengan Angka Kecukupan Gizi	Pemberdayaan Masyarakat dalam Penganeekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal

Sumber: Dinas Ketahanan Pangan Kota Makassar, 2023

Data lain menunjukkan dalam mendukung pengembangan *urban farming* berkelanjutan, pada tahun 2023, jumlah kelompok sasaran kebijakan ini mencapai 500 kelompok di Kota Makassar. Dimana anggaran program pemberdayaan masyarakat dalam penganekaragaman konsumsi pangan berbasis sumber daya lokal pada tahun 2023 mencapai 16.989.858.800 milyar. Hal ini menunjukkan *political will* pemerintah Kota Makassar dalam mendorong pengembangan *urban farming* di Kota Makassar.

Pendekatan *collective action* merupakan suatu konsep yang memadukan berbagai perangkat kebijakan, tidak berdiri sendiri (Vanni, 2014). Artinya kebijakan pengembangan *urban farming* untuk kemandirian pangan berkelanjutan di Kota Makassar tidak mampu dimaksimalkan oleh pemerintah daerah secara sendiri sebagai *leading sector*, namun perlu pelibatan dari para pemangku kepentingan lain yang dianggap dapat berkontribusi dalam wadah organisasi jaringan sehingga mampu meningkatkan efektivitas kebijakan.

Implementasi kebijakan *urban farming* dalam rangka kemandirian pangan berkelanjutan di Kota Makassar sejauh ini menghadapi berbagai masalah dan tantangan. Permasalahan yang dihadapi diantaranya yaitu, terbatasnya lahan yang dapat digunakan untuk kegiatan budidaya pertanian; Kurangnya minat dan partisipasi masyarakat terkait budidaya pertanian dikarenakan latar belakang masyarakat perkotaan yang heterogen; Terbatasnya jumlah pendamping teknis/penyuluh terkait

budidaya pertanian dibandingkan jumlah kelompok yang dibina di Kota Makassar. Serta perlunya penambahan kegiatan sosialisasi ke masyarakat terkait wawasan penganekaragaman konsumsi pangan (pola pangan B2SA), pemanfaatan hasil produksi agar bernilai ekonomis, dan ketahanan pangan keluarga.

Menurut Carlsson (2000) *Collective Action* adalah gagasan mengenai hubungan antara anggota jaringan didasarkan pada saling ketergantungan sumber daya: masing-masing aktor menginginkan sesuatu dari satu atau lebih aktor lain dan siap untuk bertukar sesuatu dari mereka sendiri untuk mendapatkannya. Sementara itu pendekatan *Collective Action* dianggap penting dalam menyelesaikan permasalahan publik yang kompleks. Lebih lanjut, tindakan kolektif dalam perspektif jaringan kebijakan merupakan suatu studi yang berfokus pada pemanfaatan sumber-sumber daya secara kolektif oleh para pemangku kepentingan. Dimana dengan adanya pemanfaatan sumber-sumber daya secara kolektif tersebut menunjukkan efektifitas dan efisiensi kinerja dari sebuah kebijakan (Carlsson, 2000).

Menurut Ostrom (2004) bahwa tindakan kolektif dalam kebijakan merupakan sekelompok aktor atau organisasi yang saling terhubung karena ketergantungan sumber daya melalui tindakan kolektif. Hadirnya studi jaringan kebijakan dalam menjawab permasalahan yang kompleks dengan demikian berbagai kepentingan aktor akan mudah terorganisir dan terakomodir dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Teori tindakan kolektif

berdasar pada asumsi bahwa hubungan antar aktor dalam sebuah organisasi bersifat saling tergantung satu dengan yang lain atau biasa disebut interdependensi (Meizen-Dick, et.al, 2004). Dalam artian bahwa, setiap aktor dalam suatu organisasi tidak dapat mencapai tujuan organisasi tanpa memanfaatkan sumber daya aktor lain atau bergantung pada sumber daya aktor atau organisasi lainnya.

Eksistensi tindakan kolektif merupakan wujud kerjasama antar aktor dalam perumusan maupun implementasi kebijakan publik. Mencermati dari pendapat sebelumnya bahwa hal ini menunjukkan adanya proses interaksi terjadi antar aktor individu, kelompok, organisasi masyarakat, semi publik, dan atau sektor swasta yang memiliki kemampuan untuk bertindak otonom berpartisipasi dalam proses interaksi. Hal ini disebabkan adanya ketergantungan sumber daya diantara para aktor tersebut. Eksistensi dari jaringan antar-organisasi dalam proses implementasi kebijakan memiliki sangat banyak manfaat.

Penelitian ini memiliki perbedaan dengan studi terdahulu yang telah dilakukan sebelumnya. Dimana penelitian ini menganalisis fenomena kebijakan *urban farming* dalam mewujudkan kemandirian pangan berkelanjutan melalui pendekatan *collective action* atau tindakan kolektif. Tindakan bersama (kolektif) adalah tindakan-tindakan yang diambil dan disepakati oleh sebuah kelompok yang bertujuan pada kepentingan bersama karena memiliki harapan dan tujuan yang sama untuk dicapai oleh kelompok tersebut (Carlsson, 2000). Dalam proses *collective action*

para pemangku kepentingan dalam mengambil kebijakan yang akan diimplementasikan tentu memiliki harapan dan tujuan yang sama sehingga tindakan bersama perlu dilakukan. Pendekatan *collective action* menawarkan elemen-elemen penting dalam studi kebijakan yang meliputi kontes framing, pembangunan jaringan, pengaturan kelembagaan dan proses tindakan bersama yang mendorong efektivitas kebijakan (Hargrave dan Van De Ven (2006).

Berdasarkan temuan awal penelitian, berikut ini adalah beberapa isu masalah yang berkembang terkait dengan *urban farming* demi kemandirian pangan berkelanjutan di Kota Makassar jika ditinjau dari pendekatan *collective action*.

Pertama, permasalahan kontes framing berkaitan dengan isu berkembang dan strategi *urban farming* di Kota Makassar. Temuan masalah menunjukkan Kota Makassar isu yang berkembang adalah keterbatasan lahan yang dapat digunakan untuk pertanian. Sebagian besar lahan telah digunakan untuk perkembangan infrastruktur perkotaan. Kemudian isu masalah transportasi dan aksesibilitas ke pasar dan konsumen. Selain itu, adalah masalah akses air bersih untuk irigasi dan kebutuhan tanaman adalah masalah kunci dalam *urban farming*. Masalah lainnya adalah skill yang diperoleh dari Pelatihan dan pendidikan mengenai teknik ini penting untuk kesuksesan *urban farming*. Kemudian isu lainnya adalah kontaminasi tanah oleh polusi industri atau limbah domestik, masyarakat perlu memiliki akses ke benih berkualitas, pupuk,

dan peralatan pertanian. Masalah lain adalah *urban farming* harus mematuhi standar keamanan pangan dan memastikan kualitas produk yang dihasilkan. Pengawasan dan pengujian produk pertanian penting untuk menjaga kesehatan masyarakat. *Urban farming* menghasilkan limbah organik.

Masalah terkait pembangunan jaringan menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Makassar melalui Dinas Ketahanan Pangan belum mampu merangkul dan memberdayakan seluruh pemangku kepentingan yang berkaitan dengan pengembangan *urban farming*. Meskipun melibatkan pemangku kepentingan seperti perusahaan swasta, akademisi hingga organisasi lingkungan namun pelibatannya tidak efektif dan hanya terbatas pada tataran kebijakan namun tidak pada implementasinya. Selain itu pembangunan jaringan tidak didukung dengan ketersediaan sumberdaya yang memadai seperti SDM, anggaran dan peralatan teknologi pertanian yang terbatas.

Masalah pemberlakuan pengaturan kelembagaan menunjukkan temuan awal bahwasanya pengembangan *urban farming* di Kota Makassar melalui *leading sector* Dinas Ketahanan Pangan belum menyediakan aturan main yang jelas dan petunjuk teknis dalam melakukan aksi tindakan kolektif bersama para pemangku kepentingan lain. Hal ini menyebabkan pemerintah cenderung bekerja secara sendiri dan membuat pemangku kepentingan lain seperti perusahaan swasta, organisasi lingkungan, akademisi hingga LSM tidak dapat terlibat secara

maksimal karena tidak adanya aturan, tugas dan tanggung jawab yang jelas untuk mereka.

Permasalahan mengenai proses tindakan kolektif menunjukkan masalah yaitu karena tidak adanya aturan main yang jelas seperti pembagian tugas dan tanggung jawab kepada para pemangku kepentingan seperti perusahaan swasta, organisasi lingkungan, akademisi hingga LSM menyebabkan minimnya proses tindakan kolektif yang dilakukan bersama-sama dengan pemerintah. Padahal pendekatan tindakan kolektif menekankan pada partisipasi dan sinergitas berbagai pemangku kepentingan dalam mengimplementasikan kebijakan.

Berbagai masalah yang dihadapi dalam pengembangan *urban farming* sebagaimana diuraikan diatas dapat diselesaikan dengan pendekatan *collective action* yang mengintegrasikan seluruh pemangku kepentingan dalam mendorong efektivitas kebijakan yang lebih baik. Dimana *collective action* adalah pendekatan baru dalam menganalisis fenomena kebijakan. Berdasarkan uraian diatas, peneliti menganggap bahwa penelitian "*Collective Action* dalam pengembangan *Urban Farming* untuk kemandirian pangan berkelanjutan di Kota Makassar" penting untuk dilakukan sehingga dapat menyelesaikan permasalahan dalam fenomena tersebut sehingga penelitian ini dapat bermanfaat kedepannya.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis merumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana kontes framing dalam *collective action* pada pengembangan *urban farming* untuk kemandirian pangan berkelanjutan di Kota Makassar?
2. Bagaimana pembangunan jaringan dalam *collective action* pada pengembangan *urban farming* untuk kemandirian pangan berkelanjutan di Kota Makassar?
3. Bagaimana pemberlakuan pengaturan kelembagaan dalam *collective action* pada pengembangan *urban farming* untuk kemandirian pangan berkelanjutan di Kota Makassar?
4. Bagaimana proses tindakan kolektif dalam *collective action* pada pengembangan *urban farming* untuk kemandirian pangan berkelanjutan di Kota Makassar?
5. Model *collective action* pada pengembangan *Urban Farming* untuk kemandirian pangan Berkelanjutan di Kota Makassar?

1.3. Tujuan Penelitian

Sebagaimana rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini meliputi:

1. Mendeskripsikan dan menganalisis kontes framing dalam *collective action* pada pengembangan *urban farming* untuk kemandirian pangan berkelanjutan di Kota Makassar
2. Mendeskripsikan dan menganalisis pembangunan jaringan dalam *collective action* pada pengembangan *urban farming* untuk kemandirian pangan berkelanjutan di Kota Makassar

3. Mendeskripsikan dan menganalisis pemberlakuan pengaturan kelembagaan dalam *collective action* pada pengembangan *urban farming* untuk kemandirian pangan berkelanjutan di Kota Makassar
4. Mendeskripsikan dan menganalisis proses tindakan kolektif dalam *collective action* pada pengembangan *urban farming* untuk kemandirian pangan berkelanjutan di Kota Makassar
5. Melahirkan model *collective action* pada pengembangan *Urban Farming* Untuk Kemandirian Pangan Berkelanjutan di Kota Makassar.

1.4. Manfaat penelitian

1. Manfaat Akademik

Dari segi keilmuan hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi media untuk mengaplikasikan berbagai teori yang dipelajari, khususnya mengenai *collective action*, sehingga akan berguna dalam pengembangan pemahaman dan juga berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang ilmu administrasi publik.

2. Manfaat Praktis

Dari segi praktis hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan masukan pada pihak-pihak yang berkepentingan dalam pengembangan *urban farming* untuk kemandirian pangan berkelanjutan melalui studi *collective action*. Penelitian ini juga akan menjadi rekomendasi bagi pemerintah Kota Makassar dan

pemerintah daerah lainnya dalam mengoptimalkan kemandirian pangan berkelanjutan demi tata kelola pemerintah yang efektif dan efisien.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Perspektif Administrasi Publik

Sejak berkembangnya studi administrasi publik dari klasik hingga kontemporer, telah mengalami beberapa fase perkembangan perspektif. Perkembangan perspektif administrasi publik dimulai pada perspektif *The Old Public Administration*, *The New Public Management*, *The New Public Service* (Bovaird dan Löffler, 2003; Denhardt dan Denhardt, 2004, dan *The New Public Governance* (Osborne, 2010).

2.1.1. Perspektif Old Public Administration

Paradigma pertama dimulai dari paradigma *The Old Public Administration* (OPA) seperti menurut Denhart dan Denhart (2004). Paradigma ini pertama kali dikemukakan oleh Woodrow Wilson. Dia menyatakan bidang administrasi itu sama dengan bidang bisnis. Maka dari itu muncullah konsep ini, konsep *Old Public Administration* ini memiliki tujuan melaksanakan kebijakan dan membenarkan pelayanan, dimana dalam pelaksanaannya ini dilakukan dengan netral, profesional, dan lurus mengarah kepada tujuan yang telah ditetapkan. Dalam memahami paradigma ini, ada kunci yang digunakan yaitu pertama adanya perbedaan yang jelas antara politik (*policy*) dengan administrasi. Kedua, perhatian untuk membuat struktur dan strategi pengelolaannya hak organisasi publik diberikan kepada manajernya (pemimpin), agar tugas-tugas dapat dilakukan secara efektif dan efisien.

Dalam bukunya *"The Study of Administration"*, Wilson berpendapat bahwa problem utama yang dihadapi pemerintah eksekutif adalah rendahnya kapasitas administrasi. Untuk mengembangkan birokrasi pemerintah yang efektif dan efisien, diperlukan pembaharuan administrasi pemerintahan dengan jalan meningkatkan profesionalisme manajemen administrasi negara. Untuk itu, diperlukan ilmu yang diarahkan untuk melakukan reformasi birokrasi dengan mencetak aparatur publik yang profesional dan non-partisan. Maka, tema dominan dari pemikiran Wilson adalah aparat atau birokrasi yang netral dari politik. Administrasi negara harus didasarkan pada prinsip-prinsip manajemen ilmiah dan terpisah dari hiruk pikuk kepentingan politik. Inilah yang dikenal sebagai konsep dikotomi politik dan administrasi. Administrasi negara merupakan pelaksanaan hukum publik secara detail dan terperinci, karena itu menjadi bidangnya birokrat teknis, sedangkan politik menjadi bidangnya politisi.

Paradigma administrasi publik model klasik juga dapat dilihat melalui model *"oldchesnuts"* dari Peters (1996 dan 2001), dimana administrasi publik berdasarkan pada pegawai negeri yang politis dan terinstitusionalisasi; organisasi yang hierarkis dan berdasarkan peraturan; penugasan yang permanen dan stabil; banyaknya pengaturan internal; serta menghasilkan keluaran yang seragam (lihat dalam Oluwu, 2002 dan Frederickson, 2004). Kelebihan dari administrasi publik klasik adalah politik yang tidak mencampuri kegiatan administrasi di pemerintahan. Sehingga tidak ada hasil dari kegiatan administrasi terhadap publik yang

berbau politik. Administrasi publik klasik juga memampukan birokrasi memiliki daya stabilitas yang sangat tinggi, karena para birokrat diputuskan berdasarkan pertimbangan obyektif, para birokrat dilindungi dari kesewenangan hukum, dan masa depan para birokrat terjamin. Struktur birokrasi yang kompleks dan formal serta berdasarkan dokumen resmi akan menghindarkan birokrasi dari penyalahgunaan wewenang baik oleh birokrasi karier maupun birokrasi politisi yang berkuasa untuk sementara. Administrasi publik klasik ini juga dapat diimplementasikan di negara berbentuk kerajaan. Selanjutnya, sifat netral dari administrasi publik klasik ini dapat menghindarkan birokrasi dari kepentingan figur atau kelompok-kelompok tertentu.

Dalam hal ini karakter *Old Public Administration* dicirikan oleh kegiatan pemerintah yang terfokus pada pemberian pelayanan kepada masyarakat yang dilakukan oleh administrator publik yang akuntabel dan bertanggung jawab secara demokratis kepada *elected official*. Nilai dasar utama yang diperjuangkan dalam *Old Public Administration* adalah efisiensi dan rasionalitas sebagai sebuah sistem tertutup. Fungsi administrator Publik didefinisikan sebagai *planning, organizing, staffing, directing, coordinating* dan *budgeting*.

Menurut Wilson bidang Administrasi sama dengan bidang bisnis maka dari itu muncullah konsep ini, konsep *Old Public Administration* ini memiliki tujuan melaksanakan kebijakan dan memberikan pelayanan, dimana dalam pelaksanaannya ini dilakukan dengan netral, profesional,

dan lurus mengarah kepada tujuan yang telah ditetapkan. Ada dua kunci dalam memahami OPA ini, pertama, adanya perbedaan yang jelas antara politik (*policy*) dengan administrasi. Kedua, perhatian untuk membuat struktur dan strategi pengelolaannya hak organisasi publik diberikan kepada manajernya (pemimpin), agar tugas-tugas dapat dilakukan secara efektif dan efisien. Paradigma OPA memiliki tiga pemikiran, yaitu :

Pertama, paradigma dikotomi yang dikemukakan oleh Henry, memiliki dua kunci pokok yaitu: politik berbeda (*distinct*) dengan administrasi. Politik adalah arena dimana kebijakan (*policy*) diambil sehingga administrasi tidak berhak berada dalam arena tersebut. Administrasi hanya bertugas mengimplementasikan (*administered*) kebijakan tersebut.

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

Kedua, manusia rasional (administratif) Herbert Simon juga memberikan pengaruh terhadap OPA. Menurut Simon, manusia dipengaruhi oleh rasionalitas mereka dalam mencapai tujuan-tujuannya. Rasionalitas yang dimaksud di sini hampir sama dengan efisiensi yang dikemukakan oleh aliran *scientific management*. Manusia yang bertindak

secara rasional ini disebut dengan manusia administratif (*administrative man*). Ketiga, teori pilihan publik (*public choice*) merupakan teori yang melekat dalam OPA. Teori pilihan publik berasal dari filsafat manusia ekonomi (*economic man*) dalam teori-teori ekonomi. Menurut teori pilihan publik manusia akan selalu mencari keuntungan atau manfaat yang paling tinggi pada setiap situasi dalam setiap pengambilan keputusan. Manusia diasumsikan sebagai makhluk ekonomi yang selalu mencari keuntungan pribadi melalui serangkaian keputusan yang mampu memberikan manfaat yang paling tinggi.

Dalam buku yang ditulis oleh Miftah Thoha, yang berjudul ilmu administrasi publik kontemporer dijelaskan bahwa Denhart & Denhart (2004) menguraikan karakteristik dari *Old Public Administration* yaitu bahwa *Pertama* fokus utama adalah penyediaan pelayanan publik melalui organisasi atau badan resmi pemerintah, *Kedua* kebijakan publik dan administrasi negara sebagai tujuan yang bersifat politik. *Ketiga* administrator publik memainkan peranan yang terbatas dalam perumusan kebijakan publik dan pemerintahan; mereka hanya bertanggung-jawab mengimplementasikan kebijakan publik. *Keempat* pelayanan publik harus diselenggarakan oleh administrator yang bertanggung-jawab, dan *Kelima* kepada pejabat politik (*elected officials*) dan dengan diskresi terbatas, serta *Keenam* nilai pokok yang dikejar oleh organisasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.

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

1. Pemerintah memberikan perhatian langsung dalam pelayanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang berwenang.
2. Kebijakan publik dan administrasi saling berkaitan dengan merancang serta melaksanakan kebijakan untuk tujuan politik.
3. Administrasi publik hanya berperan kecil dalam pembuatan kebijakan dibandingkan dalam pengimplementasian kebijakan publik.
4. Para administrator berupaya memberikan pelayanan yang bertanggungjawab.
5. Para administrator bertanggung jawab kepada pemimpin politik yang dipilih secara demokratis.
6. Program kegiatan di administrasikan dengan baik dan dikontrol oleh para pejabat publik yang memiliki hierarki dalam organisasi.
7. Nilai utama dari administrasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.
8. Administrasi publik dilakukan secara efisien dan tertutup.
9. Peran administrasi publik dirumuskan secara luas seperti POSDCRB.

2.1.2. Perspektif New Public Management

Perspektif selanjutnya adalah *The New Public Management*. Secara umum dipandang sebagai suatu pendekatan pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk

meningkatkan efisiensi, efektivitas kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern. NPM adalah suatu sistem manajemen desentral dengan perangkat-perangkat manajemen baru seperti *controlling*, *benchmarking* dan *lean management*. Bagi yang lain, NPM dipahami sebagai privatisasi sejauh mungkin atas aktivitas pemerintah. *New Public Management* (NPM) merupakan sistem manajemen administrasi publik yang paling aktual di seluruh dunia dan sedang direalisasikan di hampir seluruh negara industri. Sistem ini dikembangkan di wilayah Anglo Amerika sejak paruh kedua tahun 80-an dan telah mencapai status sangat tinggi khususnya di Selandia Baru. Perusahaan-perusahaan umum diprivatisasi, pasar tenaga kerja umum dan swasta dideregulasi, dan dilakukan pemisahan yang jelas antara penetapan strategis wewenang negara oleh lembaga-lembaga politik (apa yang dilakukan negara) dan pelaksanaan operasional wewenang oleh administrasi (pemerintah) dan oleh badan penanggung jawab yang independen atau swasta. Administrasi publik mulai mengenalkan *New Public Management* (NPM) yang merupakan paradigma baru pada tahun 1990-an. Istilah NPM pertama kali dikemukakan Crishtopher Hood dalam artikelnya "*All Public Management of All Seasons*". Nama *New Public Management* sering disebut dengan nama lain misalnya *Post-Bureucratic Paradigm* (Barzeley, 1992), dan *Reinventing Government* (Osborne dan Gaebler, 1992).

New Publik Management (NPM) adalah paradigma baru dalam manajemen sektor publik. NPM biasanya dihubungkan dengan *Old Public*

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

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

1. Pemerintah diajak untuk meninggalkan paradigma administrasi tradisional dan menggantikannya dengan perhatian terhadap kinerja atau hasil kerja.
2. Pemerintah sebaiknya melepaskan diri dari birokrasi klasik dan membuat situasi dan kondisi organisasi, pegawai dan para pekerja lebih fleksibel.
3. Menetapkan tujuan dan target organisasi dan personel lebih jelas sehingga memungkinkan pengukuran hasil melalui indikator yang jelas.
4. Staf senior lebih berkomitmen secara politis dengan pemerintah sehari-hari daripada netral.
5. Fungsi pemerintah adalah memperhatikan pasar, kontrak kerja keluar, yang berarti pemberian pelayanan tidak selamanya melalui birokrasi, melainkan bisa diberikan oleh sektor swasta.
6. Fungsi pemerintah dikurangi melalui privatisasi.

2.1.3. Perspektif *New Public Service*

Perspektif yang ketiga disebut dengan *The New Public Service* oleh Denhart & Denhart dalam bukunya yang berjudul "***The New Public Service, Servicing Not Steering***" yang diterbitkan penerbit ME Sharpe, Inc. New York pada tahun 2003. Paradigma ini secara umum alur pikirnya menentang menentang perspektif-perspektif sebelumnya yaitu perspektif *The Old Public Administration* dan perspektif *The New Public Management*. Akar dari perspektif ini dapat ditelusuri dari berbagai ide

tentang Demokrasi. Paradigma *The New Public Service* berakar dari beberapa teori meliputi:

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

Dibawah ini dijelaskan mengenai karakteristik NPS, adapun karakteristik dari *New Public Services* akan ditampilkan berdasarkan tabel sekaligus perbandingannya dengan paradigma OPA, dan NPM.

Tabel 2. 1

Perbandingan Perkembangan Perspektif Old Public Administration, New Public Management Dan New Public Services

Aspek	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
Dasar teoritis dan fondasi epistemologi	Teori politik	Teori ekonomi	Teori demokrasi
Rasionalitas dan model perilaku Manusia	Rasionalitas <i>Synoptic (administrative man)</i>	Teknis dan rasionalitas ekonomi (<i>economic man</i>)	Rasionalitas strategis atau rasionalitas formal (politik, ekonomi dan organisasi)
Konsep	Kepentingan	Kepentingan public	Kepentingan

Aspek	Old Public Administration	New Public Management	New Public Service
Kepentingan public	public secara politis dijelaskan dan diekspresikan dalam aturan hukum	mewakili agresi kepentingan individu	public adalah hasil dialog dari berbagai nilai
Responsivitas pelayanan publik	Client dan consituen	Customer	Citizen's
Peran pemerintah	Rowing	Steering	Serving
Pencapaian tujuan	Untuk badan pemerintah	Untuk organisasi privat dan non provit	Koalisi atau organisasi public, non profit dan privat
Akuntabilitas	Hierarki administrative Dengan jenjang yang legas	Bekerja sesuai dengan kehendak pasar (keinginan pelanggan)	Multiaspek: akuntabilitas hukum, nilai-nilai, komunitas, norma politik, standar profesional
Diskresi administrasi	Diskresi terbatas	Diskresi diberikan secara luas	Diskresi dibutuhkan tetapi dibatasi dan bertanggung-jawab
Struktur organisasi	Birokratik yang ditandai Dengan otoritas top-down	Desentralisasi organisasi dengan kontrol utama berada pada para agen	Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal
Asumsi terhadap Motivasi pegawai dan administrated	Gaji dan keuntungan, Proteksi	Semangat <i>entrepreneur</i>	Pelayanan publik dengan Keinginan melayani masyarakat

Sumber : Denhardt dan Denhardt (2003: 28-29)

2.1.4. Perspektif Governance

Paradigma yang terakhir adalah *The New Public Governance* dimana penekanan paradigma ini ada pada pelaksanaan kebijakan publik dan pelayanan publik pada masyarakat. Sebagaimana dikutip dalam tulisan Nanang (2012) bahwa lahirnya paradigma ini adalah sebuah konsep yang mengkritik pada *The New Public Management* bahwa diantaranya adalah NPM bukan paradigma melainkan *Cluster* beberapa Negara saja, penerapan NPM hanya terbatas pada Anglo-America, Australia dan negara-negara Scandinavia.

Dalam realitas NPM bagian dari administrasi publik hal ini karena kekurangan dasar teoritis dan konseptual (Frederickson & Smith, 2003). Antara *Public Administration* dan *New Public Management* gagal menjelaskan desain kompleks realitas, menjalankan dan manajemen pelayanan publik pada abad 21. Sehingga hadirnya paradigma *New Public Governance* menggantikan paradigma *Public Administration* dan *New Public Service* juga sebagai satu cara terbaik "the one best way" untuk menjawab tantangan implementasi kebijakan publik dan pelayanan pada publik di abad 21 (Alfon dan Hughes, 2008). Istilah *Governance* dan *Public Governance* bukan merupakan istilah baru (Nanang, 2012). Kritik pada terminologi *Corporate Governance* memfokuskan pada internal sistem dan proses dimana menyediakan arahan dan *accountability* pada organisasi lain, sementara pada pelayanan publik memfokuskan pada hubungan antara pembuatan kebijakan organisasi publik. Sedangkan

Good Governance memfokuskan pada penyebaran sosial normative, politik, dan *administrative governance* oleh organisasi supranasional seperti World Bank. Sedangkan *New Public Governance* berfokus pada lima prinsip yaitu:

1. *Social-Political Governance*,
2. *Public Policy Governance*,
3. *Administrative Governance*,
4. *Contract Governance*,
5. *Network Governance*.

Semua perspektif teori *Governance* diatas merupakan kontribusi penting pada pemahaman kita mengenai implementasi kebijakan publik juga penyelenggaraan pelayanan publik. Tantangan besar baru perkembangan administrasi publik adalah mengintegrasikan formula "*the best one way*" dalam menjawab tantangan implementasi kebijakan publik dan penyediaan pelayanan publik pada abad 21 (Nanang,2012). Selain itu bahwa paradigma *New Public Governance* yang dikembangkan dari konsep *Public Governance*, dimana pendekatan ini menunjuk pada saling interaksi antara para *stakeholders* dengan tujuan mempengaruhi hasil kebijakan (Bovair dan dLoffler, 2009). *Stakeholder* yang dimaksud adalah masyarakat (warga negara), organisasi masyarakat, organisasi swasta, lembaga publik, media massa, organisasi nirlaba, kelompok kepentingan, dan sebagainya. Dalam menghadapi kompleksitas yang terjadi serta ketidakpastian perubahan para pengambil kebijakan dan penyedia

layanan publik paradigma *New Publik Governance* adalah konsep yang tepat untuk diterapkan sebab, paradigma ini memfokuskan pada konsep Kolaborasi dan jaringan yang didasari oleh kontrak diantara ketiga pilar *Governance* yaitu warga negara, kelompok, dan organisasi.

Salah satu studi yang berkembang dalam kajian *good governance* adalah *collaborative governance*. Dimana studi ini lahir dari perspektif *governance* dan kolaborasi. Munculnya *collaborative governance* dilatarbelakangi adanya kompleksitas masalah yang dihadapi oleh *public organization* dalam menyelesaikan masalah publik sehingga membutuhkan keterlibatan *stakeholders* lain, dimana dalam *governance* menekankan pada peran pilar lain seperti *civil society* dan sektor privat.

Salah satu pakar terkemuka dalam jenis *governance* ini adalah Ansell dan Gash (2008) dengan istilahnya yaitu *collaborative governance* sebagai sebuah strategi baru dalam tata kelola pemerintahan yang membuat beragam pemangku kebijakan berkumpul di forum yang sama untuk membuat sebuah konsensus bersama. Selanjutnya Ansell dan Gash mendefinisikan *collaborative governance* sebagai sebuah aransemen tata kelola pemerintahan yang mana satu atau lebih institusi publik secara langsung melibatkan aktor non pemerintahan dalam sebuah proses pembuatan kebijakan kolektif yang bersifat formal, berorientasi konsesus, dan konsultatif dengan tujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik, mengelola program atau aset publik.

Definisi dari Ansell dan Gash (2008) menekankan enam kriteria. Pertama, forum tersebut diinisiasi oleh institusi publik. Kedua, partisipan dalam forum tersebut harus mencakup aktor non pemerintah. Ketiga, partisipan harus terlibat secara langsung dalam pembuatan kebijakan dan tidak sekedar "berkonsultasi" dengan pihak pemerintah. Keempat, forum harus terorganisasi secara formal dan ada pertemuan secara rutin. Kelima, kebijakan yang diambil harus berdasarkan konsensus. Dan keenam, kolaborasi berfokus pada kebijakan publik atau manajemen publik (Ansell dan Gash, 2008). *Collaborative governance* merupakan instrumen yang digunakan untuk mengatasi suatu masalah. *Collaborative governance* merupakan instrumen yang tepat untuk berkonfrontasi dengan masalah, sebab *collaborative governance* menciptakan "kepemilikan bersama" terhadap masalah tersebut. Berbagai aktor memiliki perspektif yang berbeda dalam melihat suatu permasalahan. Bukan hal yang mudah untuk menciptakan suatu kepehaman di antara peran aktor tersebut. *Collaborative governance* berperan sebagai penengah agar para aktor dapat merumuskan kesepakatan yang sama terhadap suatu masalah (Ansell, 2017).

Collaborative governance merupakan suatu forum yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan. Menurut Donahue dan Zeckhauser (2011: 4), *collaborative governance* merupakan kondisi yang mana pemerintah untuk memenuhi tujuan publik melalui kolaborasi antar organisasi maupun individu. Hal senada juga diungkapkan oleh Hoizer et al., (2012:349) yang

menyatakan bahwa *collaborative governance* adalah kondisi ketika pemerintah dan swasta berupaya mencapai suatu tujuan bersama untuk masyarakat. *Collaborative governance* juga dapat menggambarkan keadaan saling ketergantungan antar aktor. Keinginan melakukan *collaborative governance* muncul karena para aktor menyadari adanya keterbatasan yang mereka miliki. Kemudian, aktor tersebut perlu menyatakan keinginan dan kesediaan mereka untuk menjalin hubungan yang lebih erat dengan aktor lain. Tiap aktor yang terlibat perlu mengakui legitimasi yang dimiliki oleh aktor lain. Setelah para aktor berkomitmen untuk berkolaborasi, maka perlu dibangun rasa kepemilikan bersama kepada terhadap setiap proses kolaborasi (Ansell, 2014: 178). Berdasarkan pendapat berbagai ahli dapat disimpulkan bahwa *Collaborative Governance* merupakan proses dari struktur jejaring multi-organisasi lintas sektoral (*government, private sector, civil society*) yang membuat kesepakatan bersama, keputusan bersama, pencapaian konsensus melalui interaksi formal maupun informal- pembuatan dan pengembangan norma-norma dalam interaksi yang bersifat saling menguntungkan dalam mencapai tujuan bersama.

2.2. Konsep Tata Kelola Pemerintahan (Good Governance)

Konsep *governance* yang berkembang saat ini dari *government* menjadi *Good Governance* seperti yang kita kenal sekarang dalam rangka membedakan implementasinya antara "baik" (*good*) dengan "buruk" (*bad*). Istilah *Good Governance* yang berarti tata kelola pemerintahan yang

baik. Kemudian secara sederhana *governance* bisa didefinisikan sebagai sistem nilai, kebijakan, dan institusi dimana masyarakat mengelola persoalan-persoalan ekonomi, sosial, dan politiknya melalui interaksi dengan dan antara negara (*public*), *civil society* (masyarakat), dan sektor swasta (*private*).

Good governance adalah suatu konsep yang berorientasi pada pembangunan sektor publik yang dilakukan oleh pemerintahan yang baik. Istilah *governance* sendiri berbeda dengan "*government*", dimana *governance* berkaitan dengan proses pengambilan kebijakan dan proses dimana kebijakan di implementasikan atau tidak. Sedangkan *government* merujuk kepada entitas yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan di sebuah negara (World Bank, 1989).

Sebagai salah satu insiator konsep *good governance*, World Bank (1989) menjelaskan istilah tersebut sebagai sebuah program pengelolaan sektor publik dalam rangka menciptakan ketata pemerintahan yang baik dalam kerangka persyaratan bantuan pembangunan. Dalam tren kajian *governance* saat ini mengarah kepada "*exercise of political power to manage nation*". Dimana legitimasi politik dan konsensus tidak hanya dilaksanakan oleh pemerintah sebagai aktor tunggal, namun melibatkan masyarakat sebagai *civil society* dan swasta. Sehingga pemerintah tidak lagi berperan sebagai regulator namun sebagai fasilitator (World Bank, 1989).

Dimana dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis saat ini adalah pemerintahan yang menekankan pada pentingnya membangun proses pengambilan keputusan publik yang sensitif terhadap suara-suara komunitas. Yang artinya, proses pengambilan keputusan bersifat hierarki berubah menjadi pengambilan keputusan dengan adil seluruh *stakeholder*.

Good Governance menjadi tren saat ini dalam rangka menciptakan pemerintahan yang bersih, efektif dan efisien sehingga upaya pencapaian tata kelola pemerintahan dapat tercapai. *Good Governance* lahir disebabkan karena pola-pola lama yang diadopsi pemerintahan tidak lagi sesuai dengan tatatan masyarakat yang semakin berkembang seiring dengan perkembangan kualitas demokrasi, hak asasi manusia dan partisipasi publik dalam perumusan kebijakan.

Dalam kajian administrasi publik bahwa peranan pemerintah harus memfokuskan pada upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat selain pemberdayaan dan pembangunan. Pemerintahan dijalankan berdasarkan kesepakatan-kesepakatan yang terbentuk melalui diskusi yang berlangsung dalam ruang publik. Kedaulatan rakyat sebagai sebuah konsep dasar tentang kekuasaan telah menemukan bentuknya disini. Dalam konteks ini, penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik tidak semata-mata didasarkan pada pemerintah, tetapi dituntut adanya keterlibatan seluruh elemen, baik interen birokrasi, masyarakat dan pihak swasta.

Pemikiran hanya akan terwujud apabila pemerintahan didekatkan dengan yang diperintah atau dengan kata lain terjadi desentralisasi dan otonomi daerah. Melalui pemerintahan yang desentralistik, akan terbuka wadah demokrasi bagi masyarakat lokal untuk berperan dalam menentukan nasibnya, serta berorientasi kepada kepentingan rakyat melalui pemerintahan daerah yang terpercaya, terbuka dan jujur serta bersikap tidak mengelak tanggung jawab sebagai prasyarat terwujudnya pemerintahan yang akuntabel dan mampu memenuhi asas-asas kepatuhan dalam pemerintahan.

Governance ini terdiri dari mekanisme dan proses dimana warga negara dan kelompok dapat mengartikulasikan kepentingannya, menengahi perbedaannya, dan melaksanakan hak dan kewajiban hukumnya. Penjelasan tersebut diatas sama dengan yang dikatakan Rochman (2000) dimana *governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif. *Governance* ini menyediakan aturan institusi, menyediakan intensif bagi individu, organisasi dan perusahaan. Ketiga aktor tersebut terlibat dalam pemerintahan; peran negara bertindak dalam rangka menciptakan politik dan lingkungan yang kondusif, sektor swasta melahirkan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan *civil society* berperan memfasilitasi interaksi sosial dan politik. Lebih lanjut lagi The United Nations Development Programme (UNDP) dalam Maksud (2019) menjelaskan bahwa

governance adalah sistem nilai, kebijakan dan lembaga di mana masyarakat dilibatkan dalam mengelola urusan ekonomi, politik dan sosial melalui interaksi antara negara, masyarakat sipil, dan sektor swasta.

Legitimasi politik dan konsensus yang menjadi pilar utama bagi *Good Governance* versi World Bank hanya bisa dibangun dengan melibatkan aktor non-negara yang seluas luasnya dan membatasi keterlibatan negara atau pemerintah (Bayu Kharisma, 2014) *Good Governance* mengacu pada pertanyaan bagaimana masyarakat dapat mengorganisir dirinya sendiri untuk memastikan kesamaan peluang dan keadilan (keadilan sosial dan ekonomi) bagi seluruh warga negara.

Good Governance menurut Plumptre and Graham dalam Maksudi (2019) adalah merupakan model dari *governance* yang mengarahkan kepada hasil ekonomi dan sosial sebagaimana dicari oleh masyarakat. *Good Governance* secara umum dapat diartikan sebagai sebuah teori yang menghendaki terciptanya relasi sejajar antara tiga aktor yang dianggap penting dalam pengelolaan dan pembangunan sebuah negara, yakni *state* (negara), *private sector / market* (sektor usaha/pasar) dan *civil society* (masyarakat).

Peran aktif dari ketiga aktor tersebut diyakini dapat mendorong terciptanya sebuah kondisi yang ideal, argumentasinya adalah dengan *good governance* maka distribusi anggaran pemerintah dan kalangan bisnis kepada masyarakat miskin makin terbuka lebar (Renzi dalam Maksudi, 2019). Maksudi (2019) menyebut bahwa dalam rumusan teori

good governance, optimalisasi peran negara sebagai organisasi yang menyediakan perangkat-perangkat kebijakan guna menciptakan kondisi menunjang penguatan sektor privat akan diikuti oleh penguatan *civil society* sebagai dampak implisitnya. Dari penjelasan tersebut menjelaskan bahwa konsep *governance* menempatkan peran pemerintah, sektor privat dan masyarakat sama penting di mana pemerintah berperan untuk menciptakan situasi politik dan hukum yang kondusif, sektor privat berperan dalam menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan, kemudian masyarakat berperan dalam memfasilitasi interaksi secara sosial dan politik bagi mobilitas individu atau kelompok-kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik.

2.3. Konsep Kebijakan Publik

Dalam buku Shafritz yang berjudul *Defining Public Administration*, Polsby (1984) mengatakan bahwa tidak ada definisi kebijakan yang di dapat secara universal yang secara jelas membedakan kebijakan dari yang bukan kebijakan, sehingga mengakibatkan adanya ambiguitas yang dapat disatukan tentang apa yang merupakan kebijakan. Namun, menurut Luke dalam buku Shafritz yang berjudul *Defining Public Administration* bahwa kebijakan publik pada umumnya dicirikan sebagai kombinasi dari keputusan, komitmen, dan tindakan yang diarahkan untuk mencapai hasil atau hasil tertentu yang dianggap untuk kepentingan publik.

Sementara itu, menurut Parsons dalam bukunya yang berjudul *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan* mengatakan bahwa "Kebijakan Publik" berhubungan dengan bidang- bidang seperti kepentingan publik, opini publik, barang-barang publik, hukum publik, sektor publik, kesehatan publik, transportasi publik, dan pendidikan publik. Sementara itu definisi kebijakan publik datang dari Thomas R Dye bahwa kebijakan publik merupakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam bukunya yang berjudul *Understanding Public Policy* (2011:3). Pendapat lain datang dari Laswell dan Kaplan bahwa kedua pakar ini memaknai kebijakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan, menyebut kebijakan sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai dan praktek (*a projected program of goals, values and practices* (Abidin, 2002).

Pembuatan kebijakan tidak berakhir setelah kebijakan ditentukan atau disetujui. Seperti dinyatakan Anderson yang dikutip oleh Parsons (2005), dalam bukunya yang berjudul *Public Policy* Kebijakan dibuat saat ia sedang diatur dan diatur pada saat dibuat". Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (*publik policy process*) sekaligus studi yang sangat krusial. Bersifat krusial karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, kalau tidak dipersiapkan atau direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan. Demikian pula sebaliknya, bagaimanapun

baiknya persiapan dan perencanaan implementasi kebijakan, kalau tidak dirumuskan dengan baik maka tujuan kebijakan juga tidak akan bisa diwujudkan.

Dengan demikian, kalau menghendaki tujuan kebijakan dapat dicapai dengan baik, maka bukan saja pada tahap implementasi yang harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik, tetapi juga pada tahap perumusan atau pembuatan kebijakan juga telah diantisipasi untuk dapat diimplementasikan.

Implementasi merupakan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan karena tanpa implementasi yang efektif maka kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah adanya pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, kemudian program kegiatan telah tersusun dan telah siap untuk proses pelaksanaannya dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran atau tujuan kebijakan yang diinginkan. Kebijakan biasanya berisi suatu program untuk mencapai tujuan, nilai-nilai yang dilakukan melalui tindakan-tindakan yang terarah. Apabila program atau kebijakan sudah dibuat maka program tersebut harus dilakukan oleh para mobilisator atau para aparat yang berkepentingan.

Suatu kebijakan yang telah dirumuskan tentunya memiliki tujuan-tujuan atau target-target yang ingin dicapai. Pencapaian target baru akan

terrealisasi jika kebijakan tersebut telah diimplementasikan, dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan adalah tahapan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat. Proses menghasilkan implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, kemudian program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap untuk proses pelaksanaannya dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran atau tujuan kebijakan yang diinginkan.

Perkembangan generasi implementasi kebijakan mulai dari model *Top-Down*, ke *Bottom-Up*, *Hybrid* hingga pada Jaringan. Dimana lebih jelasnya diuraikan dibawah ini.

2.3.1. Model Top-Down

Model implementasi *top-down* adalah suatu proses pengambilan kebijakan publik dan tata kelola pemerintahan yang ditandai dengan perbedaan antara politik dan administrasi. Politik diartikan sebagai pencapaian konsensus para pihak politik terhadap kebijakan, sementara administrasi adalah penerapan pengetahuan ilmiah untuk mendesain langkah-langkah kebijakan dan implementasi suatu program. Proses *governance* adalah suatu proses pengambilan keputusan yang bersifat otoritatif, dan implementasi adalah non politik, teknik dan diprogramkan (Landau, 1979; Sabatier, 1986; Wamsley & Schroeder, 1996; Kickert, et al., 1997).

Model *Top-Down* juga disebut sebagai model manajemen administratif "konvensional" karena semata-mata berfokus pada hubungan

antara agen dan obyek yang akan "mengarahkan" atau "dikendalikan". Proses kebijakan adalah sesuatu proses di mana para aktor berusaha mempertahankan garis pemisah antara politik dan administrasi, antara mereka yang membuat aturan dengan mereka yang menjalankan aturan. Fase implementasi dianggap sebagai aktivitas nonpolitik, teknikal dan secara potensial dapat diprogramkan.

Dalam implementasi kebijakan, jika merujuk pada model implementasi *Top-Down* Mazmanian dan Sabatier, penyebab gagalnya implementasi bisa dilihat dengan memulai keputusan kebijakan dari 'atas' dan mengajukan empat pertanyaan untuk meningkatkan detail pemahaman menggali kebawah. Pertanyaannya adalah: (1) Apakah tindakan para pejabat dan kelompok sasaran sesuai dengan tujuan dan prosedur keputusan? (2) Sejauh mana tujuan itu tercapai? (3) Faktor- faktor apa yang secara prinsipil mempengaruhi output dan input kebijakan? (4) Bagaimana kebijakan itu direformulasi berdasarkan pengalaman lapangan? (Sabatier 1986).

Empat pertanyaan tersebut di atas mengarah kepada sejauh mana tindakan para pelaksana kebijakan, apakah sesuai dengan prosedur dan tujuan kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat. Agar implementasi berhasil, menurut model ini, ada enam syarat yang harus dipenuhi, yaitu: (1) Tujuan jelas dan konsisten. (2) Teori kausal yang memadai, dan memastikan agar kebijakan itu mengandung teori yang akurat tentang bagaimana cara

melahirkan perubahan. Masalah yang dihadapi memiliki teori sebab akibat yang cukup (3) proses implementasi diurut secara legal untuk membantu pihak-pihak yang mengimplementasikan kebijakan dan kelompok-kelompok yang menjadi sasaran kebijakan. (4) Para pelaksana implementasi yang ahli dan berkomitmen yang menggunakan kebijaksanaan mereka untuk mencapai tujuan kebijakan. (5) Dukungan dari kelompok kepentingan masyarakat umum. (6) Perubahan kondisi sosial ekonomi tidak mengurangi dukungan politik maupun teori sebab akibatnya (Sabatier 1986).

Secara umum model *Top-Down* ini mengabaikan sifat inheren politis yaitu aspek yang paling penting dari pemerintahan yang dikenal sebagai administrasi atau implementasi kebijakan. Selain itu, upaya mencapai koordinasi dan kendali sentral pada akhirnya mengarah pada semakin kentalnya birokrasi dan menurunnya efektivitas dan efisiensi (Landau, Van Gunsteren 1976; Hanf dan Toonen 1985).

Sifat "non efektivitas" dari pendekatan *Top-Down* ini adalah ketika tujuan usaha implementasi jelas dan aturan memadai dan otoritas fiskal sudah ada. Karena itulah, komentar Landau dan Russel sedikit tidak adil karena menganggap model *Top-Down Governance* berlaku pada semua situasi. Padahal dalam berbagai lingkungan, "mesin keputusan" mungkin sangat cocok terutama di lingkungan aplikasi yang stabil dan jelas. Akan tetapi, sistem yang baik belum tentu berlaku pada suatu lingkungan

dimana terdapat sedikit kesepakatan mengenai tujuan, tidak ada pusat otoritas dan tidak ada garis pendanaan yang jelas.

Pendekatan ini memiliki pandangan tentang hubungan kebijakan implementasi seperti yang dijelaskan dalam Emile karya Rousseau bahwa "segala sesuatu adalah baik jika diserahkan ke tangan sang pencipta, segala sesuatu adalah buruk di tangan manusia (Parson, 2008). Model rasional ini berisi gagasan bahwa implementasi adalah menjadikan orang melakukan apa-apa yang diperintahkan dan mengontrol urutan tahapan dalam sebuah sistem dan implementasi adalah soal pengembangan sebuah program kontrol yang meminimalkan konflik dan deviasi dari tujuan yang telah ditetapkan oleh hipotesis kebijakan model rasional pada dasarnya adalah sebuah teori preskriptif dalam pengertian yang biasa dijumpai dalam Taylorisme dan manajemen ilmiah dan karenanya dapat dikritik (Presman dan Wildavsky, 1973).

Beberapa ahli yang mengembangkan model implementasi pendekatan *top-down* adalah sebagai berikut. Pertama, model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Horn (1975) yang disebut sebagai *A model of the policy implementation process*. Dimana variabel yang memengaruhi kinerja implementasi yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, hubungan antar organisasi, karakteristik agen pelaksana/implementor, kondisi ekonomi, sosial dan politik dan kecenderungan (*disposition*) pelaksana/implementor.

Kedua, model yang dikembangkan oleh George Edward III menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Menurut Edward III (1980), implementasi kebijakan dapat dimulai dari kondisi abstrak dan sebuah pertanyaan tentang apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil. Dimana dikatakan bahwa terdapat empat variabel dalam pencapaian keberhasilan implementasi, meliputi komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut yang dibangun oleh Edward III memiliki keterkaitan satu sama lain dalam mencapai tujuan dan sasaran program kebijakan, semuanya saling terkait satu variabel akan mempengaruhi variabel yang lain.

Ketiga, model implementasi generasi *top-down* lainnya dikemukakan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun (1983), menurutnya untuk dapat mengimplementasikan suatu kebijakan secara sempurna, diperlukan beberapa persyaratan antara lain :

1. Situasi di luar agen implementasi tidak menimbulkan pembatasan yang melumpuhkan.
2. Waktu yang cukup dan sumber daya yang memadai harus tersedia untuk program.
3. Tidak ada batasan dalam sumber daya secara keseluruhan, dan setiap tahap dalam proses implementasi membutuhkan kombinasi sumber daya yang tersedia.

4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan pada teori sebab akibat yang valid.
5. Hubungan sebab akibat adalah bersifat langsung dan hanya ada sedikit, jika ada hubungan yang mengganggu.
6. Ada satu agen implementasi yang tidak selalu tergantung kepada agen lain agar bisa sukses.
7. Ada pemahaman penuh dan kesepakatan mengenai tujuan yang hendak diraih dan kondisi ini harus ada di seluruh proses implementasi.
8. Dalam rangka mencapai tujuan yang disepakati, perlu untuk menspesifikasikan secara rinci dan komplet, tugas-tugas yang harus dilakukan oleh setiap partisipan.
9. Ada komunikasi dan koordinasi sempurna di antara beragam elemen atau agen yang terlihat dalam program.
10. Pihak yang berkuasa dapat meminta atau menuntut ketaatan yang sempurna.

Model implementasi kebijakan yang ditawarkan oleh Mazmanian dan Sabatier (1983) disebut dengan *A Framework for policy implementation analysis*. Menurut model ini, implementasi kebijakan dapat diklasifikasikan ke dalam tiga variabel, yaitu:

1. Mudah-tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori, dan teknis pelaksanaan, keragaman perilaku

kelompok sasaran serta ruang lingkup objek dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.

2. Variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, ketepatan alokasi sumber daya, keterpaduan hierarki dalam dan antar lembaga pelaksana, aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana serta rekrutmen pejabat pelaksana.
3. Variabel di luar kebijaksanaan yang mempengaruhi proses implementasi meliputi: (1) kondisi sosial ekonomi dan teknologi, (2) dukungan publik, (3) sikap dan (4) sumber-sumber yang dimiliki kelompok pemilih serta komitmen pejabat pelaksana. Ketiga variabel tersebut memengaruhi implementasi kebijakan.

Model implementasi kebijakan pendekatan *Top-Down* lainnya juga dikemukakan oleh Marilee S. Grindle. Pendekatannya dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Process*. Menurut Grindle (1980) keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa transformasi kebijakan dilakukan sebelum implementasi kebijakan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Sedangkan isi kebijakan, mencakup hal-hal sebagai berikut : 1) kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan artinya bahwa sejauh mana kelompok sasaran atau target kelompok termuat dalam isi kebijakan, 2) jenis manfaat yang diterima oleh target kelompok, 3) derajat perubahan

yang diinginkan, 4) kedudukan pembuat kebijakan, 5) pelaksana program, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementasinya secara rinci, 6) sumber daya yang dikerahkan, artinya apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai.

Sementara itu, konteks implementasinya adalah: 1) kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, 2) karakteristik lembaga dan penguasa, 3) kepatuhan dan daya tanggap. Model Grindle ini lebih menitik beratkan pada konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, sasaran, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

2.3.2. Model Bottom Up

Model implementasi kebijakan selanjutnya adalah model *Bottom-Up*. Model ini banyak dikritik karena tidak menjelaskan peran aktor dan unsur lain dalam proses implementasi. Oleh karena itu, model "bottom-up" dalam reaksinya terhadap masalah hegemoni model *Top-Down*, memperlihatkan pembelaan yang radikal akan desentralisasi, *self-governance*, dan privatisasi, sambil meminta pemerintah pusat memberi perhatian kepada masalah aktor-aktor lokal dengan memberi lebih banyak sumber daya.

Governance dilihat sebagai proses politik esensial di mana entitas lokal membarter kepentingan dan tujuan personalnya (Kickert, 1997). Fase ini jelas terlihat pada tahun 1960-an dan 1970-an di Amerika Serikat.

dan Eropa. Di Amerika Serikat, model ini benar benar dipraktikkan dalam pendekatan *Great Society* dan *New Federalism* selama pemerintahan Johnson dan Nixon. Di Eropa, tema desentralisasi terlihat jelas dalam reaksi sejumlah negara terhadap pembebanan berlebihan terhadap sumber daya publik oleh negara kesejahteraan sosialis yang dijalankan secara sentral. Disebut pendekatan *Bottom-Up* karena perspektif yang digunakan adalah perspektif lembaga yang mengimplementasi atau kelompok sasaran, kebalikan dari *agent central*. Kepentingan aktor lokal itulah yang menjadi dasar evaluasi kebijakan publik dan pelaksanaannya. Berbeda jauh dengan pendekatan *Top-Down*, pendekatan ini memastikan bahwa perumusan kebijakan dan pelaksanaannya adalah proses politik. Beberapa ahli yang mengembangkan model ini adalah Michael Lipsky (1971) Richard Elmore (1979), dan Benny Hjerm & David O'Porter (1981) dalam Parson (2008). Model Botom-up ini muncul sebagai kritik terhadap model Top-Down.

2.3.3. Model Hybrid

Model ini dapat dipahami dari definisi implementasi yang dikemukakan oleh para ahli sebagai berikut:

1. Implementasi sebagai evolusi (Majone dan Wildavsky, 1984);
2. Implementasi sebagai pembelajaran (Browne dan Wildavsky, 1984);
3. Implementasi dan tipe-tipe kebijakan (Ripley dan Franklin, 1982);
4. Implementasi sebagai antar organisasi (Toole dan Montjoy, 1984);
5. Implementasi sebagai teori kontingensi (Alexander, 1985);

6. Implementasi sebagai bagan subsistem kebijakan (Sabatier, 1986); dan
7. Implementasi sebagai manajemen sektor publik (Hughes, 1994).
8. Implementasi kebijakan sebagai *communication model* (Goggin, et al 1990)

Model yang dikembangkan oleh Sabatier mengombinasikan unit analisis Bottom-Up, yaitu seluruh variasi aktor publik dan privat yang terlibat di dalam suatu masalah kebijakan dengan *Top - Down*, yaitu kepedulian pada cara-cara di mana kondisi kondisi sosial ekonomi dan instrumen legal membatasi perilaku. Pendekatan ini tampaknya lebih berkaitan dengan konstruksi teori daripada penyediaan pedoman bagi praktisi atau potret yang rinci atas situasi tertentu. Selain itu, model ini lebih cocok untuk menjelaskan suatu perubahan kebijakan dalam jangka waktu satu dekade atau lebih. Usaha yang ketiga untuk memadukan unsur-unsur pendekatan *Top-Down* dan *Bottom Up* dikembangkan oleh Goggin.

Di dalam model yang dikembangkan mengenai implementasi kebijakan antar pemerintah, mereka memperlihatkan bahwa implementasi di tingkat daerah (*state*) adalah fungsi dari perangsang-perangsang dan batasan - batasan yang diberikan kepada daerah dari tempat lain di dalam sistem pusat (*federal*) dan kecenderungan daerah untuk bertindak serta kapasitasnya untuk mengefektifkan preferensi preferensinya. Pilihan pilihan daerah bukanlah pilihan dari aktor nasional yang kompak, tetapi

merupakan hasil bergaining antar unit-unit internal maupun eksternal yang terlibat di dalam politik daerah. Pendekatan-pendekatan ini mengandalkan bahwa implementasi program program pusat di tingkat daerah pada akhirnya tergantung pada tipe variabel-variabel *Top Down* maupun *Bottom Up*.

2.3.4. Model Jaringan (Network)

Berawal dari harapan bahwa usaha pemerintah adalah memecahkan atau menciptakan kondisi kondusif untuk mengurangi atau memecahkan masalah dalam kepentingan publik. Yang dimaksud "publik" itu mencakup banyak jaringan aktor, yakni sebagian besar aktor itu belum siap menerima pengaruh suatu lembaga pemerintah. Usaha-usaha bersama mengombinasikan berbagai sumber daya baik ekonomi maupun politik dari para aktor sangat diperlukan untuk kesuksesan suatu implementasi,

Model implementasi mekanistik ataupun model implementasi organik yang selama ini digunakan harus segera ditinggalkan model tersebut sudah tidak relevan lagi digunakan untuk kondisi saat ini, karena para aktor implementasi kebijakan tidak mampu memecahkan masalah sendiri tanpa dukungan aktor yang lain. Demikian pula, para aktor tidak dapat memaksakan kehendaknya kepada yang lain untuk menerima ide- idenya. Sehingga atas dasar tersebut kebutuhan akan konsep *network* itu muncul. (Schroeder 2001).

Model jaringan telah diadopsi dalam berbagai disiplin, termasuk literatur mutakhir proses-proses kebijakan dan pembuatan keputusan sektor publik. Klijn (2000) menyatakan bahwa analisis jaringan kebijakan adalah spesis dari analisis jaringan yang paling relevan terhadap pemerintahan. Analisis jaringan kebijakan menekankan bagaimana jaringan menentukan isu-isu yang akan dimasukkan ataupun dikeluarkan dari anggota kebijakan, membentuk perilaku dari para aktor, mengistimewakan kepentingan tertentu, dan bahkan mensubstitusi bentuk-bentuk privat dari pemerintah untuk akuntabilitas publik.

Model jaringan memahami bahwa proses implementasi kebijakan adalah *complex of interaction process* diantara sejumlah besar aktor yang berada dalam suatu jaringan (*network*) aktor-aktor yang independen. Interaksi dalam jaringan tersebut yang akan menentukan bagaimana implementasi harus dilaksanakan, permasalahan-permasalahan yang harus dikedepankan, dan diskresi-diskresi yang diharapkan menjadi bagian penting di dalamnya. Model ini antara lain dikembangkan dalam sebuah buku yang ditulis oleh ilmuwan Belanda, yaitu Walter Kickert, Erik Hans Klin, dan Joop Koppenjan melalui publikasinya yang berjudul *Managing Complex Networks: Strategies for the public Sector* (1997). Semua aktor dalam jaringan pada model ini relatif otonom, artinya mempunyai tujuan masing-masing yang berbeda.

Policy networks (jaringan kebijakan) digambarkan dalam beberapa kategori. Pertama, dideskripsikan sebagai aktor-aktor. Kedua, *linkages* di

antara aktor-aktor. Ketiga, *boundary* (Kenis & Schneider, 1991; Carlsson, 2000). Sementara Rhodes menggunakan istilah jaringan untuk menggambarkan beberapa pihak yang terkait dalam rangka pemberian pelayanan. Jaringan-jaringan ini dibuat oleh organisasi-organisasi tersebut dengan saling mempertukarkan sumber daya (misalnya uang, informasi, keahlian) untuk mencapai tujuannya, untuk memaksimalkan pengaruh mereka terhadap hasil, dan untuk menghindari ketergantungan pada pihak lain dalam menjalankan peranannya.

Sabatier (1993) meneliti suatu jaringan kebijakan dan menamakan *Advocacy Coalition* yaitu sekelompok pengambil kebijakan dalam subsistem kebijakan. Aktor dari *advocacy coalition* terdiri dari pelaku-pelaku dari sejumlah institusi swasta dan pemerintah dalam semua level organisasi pemerintah yang berhubungan atas dasar kepercayaan pada pencapaian tujuan. (Howlett dan Ramesh, 1995).

Sistem kepercayaan yang melandasi hubungan di antara aktor terdiri atas tiga tingkat kepercayaan, yaitu: (1) *Common belief* suatu kepercayaan dan kesamaan persepsi pada tujuan kebijakan berdasarkan kesamaan pengetahuan tentang masalah publik yang menarik perhatian aktor-aktor tersebut. Kepercayaan ini seringkali berkaitan dengan sifat dasar manusia baik sebagai individu maupun sebagai kolektif. Kepercayaan yang bersumber dari sifat dasar manusia, dalam kenyataan sangat sulit diubah, (2) *Core of belief system* yaitu sistem kepercayaan berdasarkan atas pandangan yang sama terhadap sifat alami manusia.

dan beberapa kondisi yang diinginkan manusia. Koalisi berlandaskan sistem kepercayaan ini sangat stabil persatuannya sulit dirubah; 3) *External factors* meliputi uang, keahlian, jumlah pendukung, legal otoritas, pendapat umum, teknologi, tingkat inflasi, nilai-nilai budaya. Sistem kepercayaan yang terbentuk dari faktor-faktor eksternal relatif mudah berubah. (Suwiti, 2008)

Jaringan kebijakan terbentuk dalam setiap tahap perumusan kebijakan. Howlett dan M. Ramesh (1995) memandang perumusan kebijakan sebagai suatu proses yang terdiri atas serangkaian tahapan, yaitu: (1) tahap pengusulan alternatif, (2) seleksi alternatif, (3) penilaian alternatif, (4) pemilihan alternatif. Perumusan kebijakan atau penyusunan alternatif kebijakan adalah juga proses perencanaan (Quade, 1982). Jaringan kebijakan akan terwadahi dalam organisasi. Organisasi ini sering disebut subsistem kebijakan. Howlett dan Ramesh (1995). Subsistem kebijakan dalam perumusan kebijakan terbentuk tatkala semua yaitu pihak pemimpin dan yang dipimpin, antara berbagai kelompok politik, masyarakat dan swasta berpartisipasi dan terjadi interaksi di antara partisipan atau aktor. Kegiatan saling memengaruhi di antara para aktor akan membentuk suatu parameter parameter yang relatif stabil. Parameter-parameter yang relatif stabil dibatasi oleh sistem nilai atau faktor internal dan eksternal aktor. Perubahan interaksi antaraktor yang disebabkan perubahan sistem nilai akan berakibat pada perubahan

subsistem kebijakan. (Parsons, 2008) diadaptasi dari Sabatier, 1988, 1991).

Pesatnya pertumbuhan model jaringan terjadi seiring dengan beberapa keuntungan yang ditawarkan oleh model ini baik kepada swasta maupun pemerintah. Di antara keuntungan tersebut, model jaringan memungkinkan setiap organisasi untuk lebih berfokus pada *core mission* organisasi dan memanfaatkan sejumlah keahlian khusus untuk menjalankan misi. Kedua, dengan model jaringan akan tercipta inovasi dalam organisasi. Dengan mengeksplorasi serangkaian alternatif yang melibatkan berbagai penyedia (*provider*) maka model jaringan memungkinkan adanya eksperimentasi yang begitu penting dalam proses inovasi.

Sistem pemberian layanan melalui model jaringan, jika ditata dengan tepat, akan menghasilkan peluang inovasi yang lain. Tata pemerintahan yang demokratis menghasilkan pelayanan publik yang berkualitas tinggi, dan konteks inovasi terletak pada daya responsivitas birokrasi dan pemerintah kepada publik. Ketiga, model jaringan mengedepankan konteks kecepatan (*speed*) dan fleksibilitas (*flexibility*). Fleksibilitas memacu kecepatan respons pemerintah kepada lingkungan. Terlalu lambatnya reaksi birokrasi kepada situasi dan tantangan baru dipicu oleh struktur pembuatan keputusan di birokrasi yang terlalu hierarkis. Rigiditas pemerintah serta sistem pengadaan (*procurement*) menyebabkan birokrasi sulit untuk bergerak cepat atau mengubah arah

yang sejalan dengan perubahan lingkungan. Sebaliknya, dalam model jaringan, pemerintah dan birokrasi akan lebih fleksibel. Model ini memungkinkan pemerintah untuk "mem-bypass" prosedur apabila prosedur yang dimaksud memperlambat proses di birokrasi.

2.4. Policy Network Dalam Perspektif Kebijakan Publik

Istilah *Policy Network* telah digunakan sejak tahun 1970an dalam ilmu politik, meskipun fenomena yang dimaksud memiliki tentu saja dijelaskan dalam istilah lain sebelum ini. Dalam pengertian yang paling mendasar, ini merujuk pada serangkaian aktor politik di dalam dan di luar pemerintah yang terlibat dalam, atau menaruh minat pada, pembuatan kebijakan publik, dan atau hubungan antara para aktor ini (Compston, 2009). Compston (2009) menjelaskan bahwa istilah *Policy Network* adalah gagasan bahwa hubungan antara anggota jaringan didasarkan pada saling ketergantungan sumber daya: masing-masing aktor menginginkan sesuatu dari satu atau lebih aktor lain dan siap untuk bertukar sesuatu dari mereka sendiri untuk mendapatkannya. Dalam survei ekstensifnya tentang literatur jaringan kebijakan, Tanja Börzel menyimpulkan bahwa meskipun konsep jaringan sangat bervariasi antara dan dalam berbagai disiplin ilmu:

"They all share a common understanding, a minimal or lowest common denominator definition of a policy network, as a set of relatively stable relationships which are of non-hierarchical and interdependent nature linking a variety of actors, who share common interests with regard to a policy and who exchange resources to pursue these shared interests acknowledging that cooperation is the best way to achieve common goals." (Börzel, 1998:254)

Dalam karya Compston (2009) dijelaskan bahwa jaringan kebijakan sebagai 'kompleks organisasi yang terhubung satu sama lain oleh ketergantungan sumber daya' (Benson, 1982, hal. 148) dan memandang pembuatan kebijakan sebagai sebagian besar terdiri dari proses pertukaran sumber daya menggunakan politik spesifik strategi dalam 'aturan main' yang dipahami (Rhodes, 1985, hlm. 4-5). *Rule of the games* ini pada penekanannya merupakan karakteristik teori jaringan kebijakan yang banyak digunakan bersama. Sementara itu, seperti halnya Rhodes, Smith berpendapat bahwa jika pemerintah ingin mencapai tujuan kebijakan tertentu dengan konflik minimum, diperlukan bantuan kelompok dalam pengembangan dan implementasi kebijakan. Hal ini, sebagai imbalan untuk memberi kelompok ini akses ke proses kebijakan. Dampak jaringan pada kebijakan publik adalah fungsi dari kekuatan relatif anggotanya, yang tergantung pada sumber daya mereka dan cara mereka dipertukarkan (Smith, 1993). Van Waarden melihat jaringan kebijakan timbul dari saling ketergantungan berbagai aktor: administrator memerlukan dukungan politik, legitimasi, informasi, mitra koalisi terhadap saingan birokrasi, dan bantuan dengan implementasi, sementara kelompok kepentingan menginginkan akses ke pembuatan kebijakan dan implementasi serta konsesi untuk kepentingan mereka. Hal ini menyebabkan pertukaran sumber daya yang, seiring waktu, dapat menjadi dilembagakan ke dalam jaringan (1992, hal. 31).

Hay dan Richards mendefinisikan jaringan kebijakan sebagai aliansi strategis yang ditempa di sekitar agenda bersama betapapun diperebutkan, namun dinamis dan saling menguntungkan melalui aksi kolektif. Dengan kata lain, aktor kebijakan hanya berpartisipasi dalam jenis interaksi yang menjadi ciri jaringan kebijakan jika mereka pikir mereka bisa mendapatkan sesuatu darinya. Hal ini, tidak jauh dari model ketergantungan sumber daya. Ketergantungan sumber daya juga penting bagi literatur terbaru pemerintahan. Rhodes, misalnya, mendefinisikan *Governance* sebagai jaringan antar-organisasi yang mengatur dirinya sendiri, dan berfokus pada ketergantungan daya dan pertukaran sumber daya menggunakan strategi dalam aturan main yang diketahui. Pemerintahan dipandang lebih luas daripada pemerintah karena mencakup aktor swasta, dan jaringan dipandang sebagai pengorganisasian diri dan relatif otonom dari negara (Rhodes, 2000, hlm. 60-1).

Policy networks atau jejaring kebijakan digambarkan dalam beberapa kategori. Pertama, dideskripsikan sebagai aktor-aktor, Kedua, *linkages* diantara aktor-aktor, ketiga, *boundary*. (Kenis & Schneider, 1991 : 41-42, Carlsson, 2000 : 505). Sabatier (1993) meneliti suatu jejaring kebijakan dan menamakan *Advocacy Coalition* yaitu sekelompok pengambil kebijakan dalam subsistem kebijakan. Aktor dari *advocacy coalition* terdiri dari pelaku-pelaku dari sejumlah institusi swasta dan pemerintah dalam semua level organisasi pemerintah yang berhubungan

atas dasar kepercayaan pada pencapaian tujuan. (Howlett dan Ramesh, 1995 :125).

Sistem kepercayaan yang melandasi hubungan diantara aktor terdiri tiga (3) yaitu: Pertama *Common Belief* yaitu suatu kepercayaan dan Kesamaan persepsi pada tujuan kebijakan berdasarkan kesamaan pengetahuan tentang masalah publik yang menarik perhatian aktor-aktor tersebut. Kepercayaan ini seringkali berkaitan dengan sifat dasar manusia baik sebagai individu maupun sebagai kolektif. Kepercayaan yang bersumber dari sifat dasar manusia, dalam kenyataan sangat sulit diubah; Kedua *core of belief system* yaitu sistem kepercayaan berdasarkan atas pandangan yang sama terhadap sifat alami kemanusiaan dan beberapa kondisi yang diinginkan manusia. Koalisi berlandaskan sistem kepercayaan ini sangat stabil persatuannya sulit dirubah; Ketiga *External factors* meliputi uang, keahlian, jumlah pendukung, legal otoritas, pendapat umum, teknologi, tingkat inflasi, nilai-nilai budaya . Sistem kepercayaan yang terbentuk dari faktor-faktor eksternal relatif mudah berubah.

Sementara itu dalam bukunya Parsons (2005:198) bahwa *Advocacy Coalition* adalah jenis *Policy Network* yang merupakan *Hybrid Model* subsistem kebijakan dalam kerangka *policy network*. Koalisi advokasi dapat ditemukan pada semua level kebijakan, baik tingkat nasional, sub nasional dan lokal. *Policy Network* dalam suatu subsistem kebijakan dapat dipelajari melalui koalisi dari aktor-aktor jejaring kebijakan. Hal ini

disebabkan subsistem kebijakan merupakan jejaring kebijakan yang terdiri dari sejumlah koalisi-koalisi advokasi yang dapat dibedakan satu sama lain berdasarkan keyakinan dan sumberdaya yang mereka miliki.

Penetapan agenda dan tahap lainnya dalam proses kebijakan didominasi oleh opini elit. Dampak dari opini publik paling-paling hanya bersifat *modest*. (Sabatier, 1991:148; 1993: 30 dalam Parsons, 2000 : 199) Semakin banyak kepentingan aktor yang terlibat dalam jejaring kebijakan akan semakin memperbesar koalisi baik secara kualitas maupun kuantitas. Semakin banyak tumbuh koalisi tidak menjamin kemudahan perumusan kebijakan bahkan dapat mengancam proses perumusan kebijakan. Koalisi 'tidak terkendali', besar kemungkinan terjadi dalam arena kebijakan. Koalisi ini terbentuk dalam rangka mewujudkan opini elit. Kondisi ini hanya dapat teratasi dengan kemunculan sang penengah (*policy brokers*). Penelitian tentang aktor kebijakan dalam jejaring kebijakan publik antara lain dilakukan Cobb dan Elder (1972:85 dalam Parsons, 1997:127) yang menemukan bahwa aktor kebijakan adalah komunitas kebijakan yang terdiri dari pemerintah, sekelompok publik yang berpartisipasi di bawah inisiator atau pemimpin opini dengan tekanan media massa. Jejaring kebijakan adalah suatu hubungan yang terbentuk akibat koalisi diantara aktor pemerintah, masyarakat termasuk privat. (Waarden, 1992 : 29-52 dalam Howlett dan Ramesh, 1995 :130).

Aktor kebijakan sering juga disebut sebagai *stakeholders*. *Management Stakeholders* adalah suatu pendekatan terhadap

stakeholders dengan menyesuaikan kondisi *stakeholders*, yaitu : 1) Rekan Kerja (*Partner*) 2) Konsultasi (*Consult*) 3) Informasi (*Inform*) 4). Kontrol (*Control*) (Viney, 2006 :2-3). Rhodes menerapkan teori ketergantungan dan pertukaran sumberdaya dan ide jaringan kebijakan untuk studi relasi lokal-sentral (1981, 1986, 1988). Pemikiran ini berawal dari Benson (1982, 1982 : 148) yang mendefinisikan jaringan kebijakan dalam term kompleks organisasi yang dihubungkan satu sama lain melalui ketergantungan sumberdaya. (Parsons, 2005 : 188). Pembentukan jejaring kebijakan dari interaksi aktor dan sistem nilai dapat dipahami melalui teori ketergantungan sumberdaya dan teori prospek.

Policy Network terbentuk dan berkembang menjadi bermacam jenis tergantung pada intensitas dan dominasi hubungan yang terjadi diantara ketiga aktor. Terdapat lima (5) sumber sistem nilai yang mempengaruhi intensitas dan dominasi hubungan diantara aktor perumus kebijakan publik (Wart, 1998:), yakni: 1) nilai-nilai individu, 2) nilai-nilai profesional, 3) nilai-nilai organisasi, 4) nilai-nilai legal, dan 5) nilai-nilai kepentingan publik. *Policy Network* terbentuk dalam setiap tahap perumusan kebijakan. Jones (1984), Brewer, Howlett dan M. Ramesh (1995) memandang perumusan kebijakan sebagai suatu proses yang terdiri atas serangkaian tahapan sebagai berikut :

1. Tahap pengusulan alternatif;
2. Seleksi alternatif;
3. Penilaian alternatif;

4. Pemilihan alternatif

Perumusan kebijakan atau penyusunan alternatif kebijakan adalah juga proses perencanaan (Quade,1984 : 108). Jejaring kebijakan akan terwadahi dalam organisasi, organisasi ini sering disebut subsistem kebijakan. Howlett dan Ramesh (1995 : 125).

Subsistem kebijakan dalam perumusan kebijakan terbentuk ketika semua yaitu pihak pemimpin dan yang dipimpin, antara berbagai kelompok politik, masyarakat dan swasta berpartisipasi dan terjadi interaksi diantara partisipan atau aktor. Kegiatan saling mempengaruhi diantara para aktor akan membentuk suatu parameter-parameter yang relatif stabil. Parameter-parameter yang relatif stabil dibatasi oleh sistem nilai atau faktor internal dan eksternal aktor. Perubahan interaksi antar aktor yang disebabkan perubahan sistem nilai akan berakibat pada perubahan subsistem kebijakan. (Parsons, 2005:198 diadaptasi dari Sabatier, 1988, 1991). *Policy Network* menjadi tumbuh dengan bermacam jenis tergantung pada intensitas hubungan ketiga aktor dan dominasi salah satu aktor. Jenis-jenis jejaring kebijakan yang muncul adalah :

1. *Bureaucratic Network*;
2. *Clientelistic Network*;
3. *Triadic Network*
4. *Pluralistic Network*.

Apabila masyarakat mendominasi hubungan antara pemerintah dan masyarakat akan terbentuk empat jenis jejaring: 1) *Participatory Statist*

Network; 2) *Captured Network*; 3) *Corporatist Network*; 4) *Issue Network*. Keterkaitan aktor dan sistem nilai dalam pembentukan jejaring kebijakan ditinjau dari kerangka koalisi advokasi adalah bagaimana agar perumusan kebijakan publik hingga implementasinya tetap mempertahankan nilai-nilai kepentingan publik. Perubahan tujuan kebijakan tidak terjadi, dan tujuan kebijakan berdasarkan pada nilai-nilai pelayanan publik, meninggalkan tirani dan beralih ke publik. Nilai kepentingan publik sangat dipengaruhi faktor politik, namun perubahan apapun dalam suatu perumusan kebijakan tidak bijaksana apabila menyimpang dari kepentingan publik.

Ketergantungan sumber daya (*Resources Dependency*) merupakan inti dari *Policy Network* (Compston, 2009). Seperti yang telah dikatakan oleh Compston (2009) bahwa dengan demikian, untuk keperluan analisis kebijakan *Policy Network* didefinisikan sebagai seperangkat aktor politik dalam pertukaran sumber daya atas kebijakan publik (keputusan kebijakan), sebagai konsekuensi dari saling ketergantungan sumber daya mereka. Lebih lanjut dalam perspektif *Policy Network* terdapat beberapa teori yang berkembang, diantaranya sebagai berikut :

2.4.1. Teori Ketergantungan Sumber Daya

Dalam menghadapi realita yang kompleks pihak-pihak baik individu maupun kelompok tidak pernah terlepas dari keterbatasan sumberdaya. Mereka niscaya membutuhkan bantuan dari pihak lain untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Keterbatasan kemampuan untuk memenuhi kebutuhan yang dimiliki baik individu maupun organisasi menyebabkan

timbulnya inisiatif untuk menjalin kerjasama dengan pihak lain untuk mengatasi keterbatasan sumber daya.

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

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

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

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

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

1. *Cost-benefit (inducement-contribution)*

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

2. *Power*

Organisasi bergabung dengan organisasi lainnya akan menjadikannya kuat dalam berkompetisi dengan kompetitornya dan akan terbatas dari ketergantungan sumberdaya organisasi lain.

3. *Resource Scarcity or Performance Distress*

Kerjasama antar organisasi dilakukan untuk mengurangi ketergantungan sumberdaya bersifat langka dari organisasi lain yang menguasai sumber-sumberdaya tersebut. Strategi ini ditempuh untuk dapat mempertahankan keberlangsungan organisasi dalam kondisi lingkungan yang tidak pasti.

4. *Reaction to Superordinate Goal or Outside Force*

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

5. *Structural Conduciveness of the Environment*

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

6. *Boundary Permeability*

Suatu organisasi atau kelompok organisasi akan dapat melakukan kerjasama antar organisasi jika mereka tidak menutup diri dari lingkungannya (*boundary permeability*). Kerjasama antar organisasi akan mungkin terjadi jika mereka memiliki fleksibilitas dan

kedinamisan, karena organisasi akan tetap survive dengan memiliki karakteristik tersebut.

7. *Organizational Goals*

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

8. *Opportunities to Cooperate*

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

Dengan melihat latar belakang yang menjadikan organisasi melakukan kerja sama dengan organisasi lainya dikarenakan sifat organisasi yang memiliki keterbatasan sumber daya, maka hal ini membawa kita pada pemahaman bahwa suatu organisasi melakukan kerja sama dengan organisasi lainnya antara lain karena pertama, adanya saling ketergantungan antara organisasi satu dengan lainnya (*interdependence*).

Motif *interdependence* merupakan faktor umum organisasi melakukan hubungan-hubungan kerja sama (Gulati & Gargiulo, 1998). Hubungan kerja sama yang dilakukan merupakan salah satu strategi organisasi dalam mencapai tujuan dimana saling ketergantungan ini bisa

dilihat karena adanya tujuan yang sama. Terjalannya kerja sama juga disebabkan oleh terdapatnya kesamaan-kesamaan antar organisasi-organisasi tertentu dan semakin tingginya kesamaan yang dimiliki organisasi semakin dimungkinkan organisasi tersebut untuk menciptakan sebuah aliansi.

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

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

2.4.2. Teori Transaction Cost

Konsep *Policy Network* teori *Transaction Cost Economic* digunakan untuk mempertahankan dan mengembangkan teori *Policy Network* tersebut (Hindmoor, 1998). Sementara Carret, al (2008) bahwa *Cost*

Transaction pada dasarnya adalah biaya manajemen (perencanaan, adaptasi, pemantauan, dll.) Dari penyediaan layanan publik.

Biaya manajemen ini ada apakah layanan diproduksi sepenuhnya di rumah atau melalui beberapa cara penyediaan eksternal, tetapi biaya ini cenderung meningkat secara signifikan untuk penyediaan eksternal. Ketentuan eksternal melibatkan biaya tambahan dari memutuskan di antara vendor dan kegiatan yang diperlukan untuk bernegosiasi, memantau, dan menegakkan perjanjian. Ini karena "informasi terbatas, ketidakpastian tentang masa depan, dan prospek bahwa orang atau organisasi berperilaku oportunistik dalam interaksi mereka dengan orang lain" (Brown dan Potoski 2005, 328).

Teori biaya transaksi atau *transaction cost theory* menurut penjelasan Donaldson (1995) menekankan pada biaya transaksi, dimana teori ini dimaknai sebagai pertukaran barang atau jasa antara orang dalam berbagai batasan. Pada proses pertukaran sumber-sumber menurut pendapat penganut teori biaya transaksi ternyata terdapat sejumlah faktor penting penciptaan dan pengembangan struktur organisasi yaitu biaya-biaya keseluruhan dari sebuah rantai perekonomian Donaldson (1995).

Williamson (1985) memandang berbeda terhadap dua pandangan pengembangan struktur yaitu pasar dan organisasi. Pada pasar, pertukaran terjadi lewat negosiasi kontrak dimana semua bagian diasumsikan bergerak untuk kepentingan pribadi. Dalam pandangan pengetahuan murni, pertukaran/transaksi merupakan kebutuhan semua

bagian, dan harga didasarkan atas kepentingan individual serta tangan tak kelihatan (*invisible hand*) pada perekonomian bebas (sebagian besar adalah penjual dan pembeli) sehingga pengendalian biaya dibutuhkan oleh pasar bebas (*pure market*). Asumsi tersebut memungkinkan pekerjaan (pada organisasi) dilakukan lewat kontrak-kontrak yang dibuat guna mengendalikan biaya-biaya dalam transaksi. Klaim pada kontrak menyatakan bahwa melalui kontrak segala sesuatu yang bernilai di masa yang akan datang dapat diestimasi. Pada situasi ini organisasi dapat memandang dengan lebih baik alternatif untuk memediasi transaksi di pasar bebas.

Pada pertukaran yang penuh dengan ketidakpastian (*uncertainty*) dapat direduksi jika dilakukan pada sekelompok orang yang terorganisir dalam acuan yang rasional dan mekanisme organisasi yang mencegah sifat oportunis. Organisasi menolong kita untuk melokalisir persoalan, menyederhanakan pilihan-pilihan, menciptakan jaringan informasi dan mencari alternatif-alternatif, menolong individu-individu menanggulangi keterbatasan pengetahuan untuk menentukan harga dan mengurangi ketidakpastian serta membuat keputusan pada pasar dan organisasi.

Williamson (1985) mengintrodusir acuan kegagalan pasar untuk menjelaskan mengapa sejumlah situasi memungkinkan pertukaran dalam organisasi terjadi secara lebih baik dibanding membiarkannya terjadi lewat pasar. Pada situasi ini (organisasi) dapat dilakukan dengan lebih baik karena terdapat kesempatan untuk menghalangi atau mencegah dan

memberikan kemungkinan yang lebih baik karena adanya monitor dan survei serta sistem insentif dalam mengurangi sifat oportunistis. Teori biaya transaksi memberikan kerangka acuan sebagai penjelasan umum terhadap titik pijak/organisasi sebagai mekanisme guna mendukung keputusan pada kondisi ketidakpastian dan mencegah sifat oportunistis terhadap pertukaran. Merupakan fokus utama penciptaan efisiensi dan dilakukan hampir pada semua pendekatan ekonomi (Scott, 1993). Jadi sesuai namanya yang menjadi fokus utama dari teori transaksi adalah biaya-biaya transaksi di pasar. Teori ini menjelaskan bahwa organisasi adalah konsekuensi dari kegagalan pasar (*market failure*) dalam perusahaan besar (Williamson, 1985; Arrow, 1985; Williamson dan Ouchi, 1981).

Fokus sekunder dari teori transaksi adalah biaya-biaya transaksi pada hirarki, pengendalian dan pemenuhan (*compliance*) biaya pada organisasi (Fama and Jensen, 1983; Jensen and Mackling, 1976). Selain penjelasan bagi persoalan kegagalan pasar yang telah disebutkan diatas, teori ini juga menjelaskan bahwa pertumbuhan sebuah badan hukum besar dengan hierarki manajemennya yang menyebabkan manajer tingkat atas kehilangan kontrol terhadap personal level bawah dan menengah yang berdampak pada kemungkinan personal menengah mengikuti kepentingan pribadi mereka dengan menciptakan semacam '*empire building*' dan memanfaatkan sumber-sumber organisasi untuk kepentingan pribadi mereka (Williamson, 1985, Donaldson, 1995).

Penganut teori ini juga menyatakan bahwa analisa biaya transaksional memberi titik pijakan yang kuat bagi analisis pilihan antara bentuk institusional yang bisa digunakan dalam menetapkan batasan efisiensi pada perusahaan multinasional.

2.4.3. Teori Collective Action

Collective action merupakan teori yang berkembang pada perspektif *policy network* atau jaringan kebijakan. *Collective action* didefinisikan sebagai tindakan yang dilakukan sekelompok individu dengan tujuan untuk memperbaiki kondisi dari kelompoknya. Selain memperbaiki kondisi, tindakan *collective action* juga mampu meningkatkan status kelompok tersebut dari kelompok yang lain (Tajfel, dan Turner, 1979). Zomeran dan Louis (2017) menambahkan bahwa kesamaan budaya dari suatu kelompok diklaim sebagai latar belakang dari munculnya tindakan yang dilakukan kelompok secara massal.

Sebagai salah satu teori dalam *policy network*, *collective action* tidak terlepas dari studi kebijakan publik. Dimana dalam konteks kebijakan, membutuhkan keterlibatan banyak aktor yang disatukan dalam bentuk tindakan kolektif, hal ini menjadi fundamental mengingat realitas kebijakan publik dan implementasinya tidak dapat dilaksanakan oleh *single organization* / *single actor* untuk mewujudkan efektivitas kebijakan (Carlsson, 2000).

jaringan kebijakan terlibat dalam pembuatan kebijakan di masyarakat. Pada dasarnya, jaringan kebijakan harus dipahami sebagai entitas

terorganisir atau sebagai pengaturan kelembagaan, bukan sebagai organisasi. Label *'Policy Network'* menunjukkan kegiatan lapangan yang terorganisir. Ini sama dengan mengatakan bahwa aturan umum ditetapkan oleh proses manajemen informasi. Jadi, berorganisasi tidak sama dengan organisasi. Jika ini masalahnya, tidak ada pengorganisasian yang mungkin dilakukan di luar organisasi dan tidak ada komunitas kebijakan atau struktur implementasi yang akan ada. Pengorganisasian adalah konsep yang tidak bagus.

Dalam kasus yang jarang, jaringan kebijakan dapat dianggap sebagai organisasi, yaitu "sistem aktivitas kekuatan yang terkoordinasi secara sadar dari dua atau lebih orang yang secara eksplisit diciptakan untuk mencapai tujuan tertentu" (Downs, 1967: 24). Tapi, ini tidak umum. Organisasi, pada gilirannya, harus dipisahkan dari institusi, yang didefinisikan sebagai sistem aturan (Kiser dan Ostrom, 1982: 184; North, 1991). Prasyarat utama untuk memberi label pengaturan yang terorganisir sebagai institusi adalah adanya kemungkinan sanksi pelanggaran. Kebijakan dapat didefinisikan sebagai, "sekumpulan ide dan pencarian praktis untuk pengaturan kelembagaan untuk realisasinya" (Hjern, 1987: 3).

Akibatnya, definisi ini menunjukkan upaya sadar untuk menetapkan sistem aturan. Namun, dalam tatanan empiris, tidak terbukti bahwa pengaturan kelembagaan seperti itu benar-benar sedang, atau akan, ditetapkan. Terakhir, apa itu aksi kolektif dan bagaimana gagasan ini

sesuai dengan prinsip pengorganisasian dan perspektif jaringan dalam pembuatan kebijakan? Secara umum, tindakan kolektif dapat didefinisikan sebagai "tindakan yang dilakukan oleh anggota suatu kelompok untuk memajukan kepentingan bersama mereka" (Bogdanor, 1987: 113).

Definisi ini, bagaimanapun, mempersempit kemungkinan munculnya fenomena tersebut. Orang dapat bertindak bersama-sama tanpa kepentingan yang sama, dan mereka pasti dapat mengejar usaha bersama di luar bidang organisasi formal. Tindakan kolektif bukanlah konsep kesatuan. Dalam jaringan kebijakan untuk mencapai suatu tujuan dalam jaringan tersebut pendekatan tindakan bersama antara aktor yang terlibat perlu adanya melalui kesadaran bersama menuju suatu tujuan yang baik, dengan meningkatkan koordinasi dan melihat kepentingan bersama yang ada.

Selama beberapa dekade terakhir, semakin banyak literatur tentang aksi kolektif (*collective action*), dengan penekanan besar pada konseptualisasi aksi kolektif dan pada kerangka analitis yang diperlukan untuk mempelajarinya (Olson 1965; Wade 1987; Ostrom 1990).

Marshall (1998) mendefinisikan tindakan kolektif sebagai "tindakan yang diambil oleh suatu kelompok (baik secara langsung atau atas namanya melalui suatu organisasi) dalam mengejar kepentingan bersama yang dirasakan anggota organisasi. Seperti yang diamati oleh Meinzen-Dick et al. (2004), definisi yang lebih spesifik dan beragam mengenai tindakan kolektif yang ditambahkan kemudian memiliki kesamaan ciri-ciri

sebagai berikut: keterlibatan sekelompok orang, kepentingan bersama, tindakan bersama dan sukarela untuk mengejar kepentingan bersama tersebut.

Isu yang sangat relevan untuk dipertimbangkan ketika menganalisis dinamika aksi kolektif adalah jenis organisasi apa yang telah mengembangkan dan atau mendukung aksi tersebut. Dalam banyak kasus, hasil aksi kolektif sangat tergantung pada jenis organisasi yang terlibat, tetapi juga pada pengaturan kelembagaan yang ada di tingkat lokal.

Di bidang pertanian, misalnya, perlu dibedakan apakah aksi kolektif dikembangkan oleh organisasi yang dikendalikan langsung oleh petani atau dikendalikan dan didukung oleh otoritas pemerintah pusat/daerah (Davies et al. 2004)

Dari perspektif ini, Davies et al. (2004) membedakan dua jenis aksi kolektif: (i) kerjasama: *bottom-up*, aksi kolektif petani-ke-petani dan (ii) koordinasi: *top-down*, aksi kolektif yang dipimpin lembaga. Sementara beberapa tindakan kolektif dari bawah ke atas mungkin menerima dukungan pemerintah, yang lain dapat dilakukan tanpa dukungan pemerintah. Demikian pula, beberapa aksi kolektif *top-down* dipromosikan oleh kebijakan pemerintah tetapi tidak mendapat dukungan apapun, sementara aksi kolektif lainnya mendapat dukungan dari lokal dan atau pemerintah (OECD 2013).

Kategorisasi ini menyiratkan keterlibatan berbagai tingkat pemerintahan (baik pusat maupun daerah), yang dapat memberikan dukungan paling efektif untuk strategi yang berbeda. Dari perspektif ini, literatur tentang tindakan kolektif dan pengaturan kelembagaan untuk mengelola sumber daya bersama semakin mengakui dimensi dinamis lembaga, yang bergantung pada konteks dan berkembang dari waktu ke waktu. Penting untuk memahami bagaimana individu menafsirkan dan menanggapi pengaturan kelembagaan yang berbeda dalam konteks yang berbeda.

Lebih khusus lagi, tantangan yang sangat penting untuk analisis aksi kolektif mengacu pada pemahaman tentang peran organisasi formal dan informal yang mengoordinasikan dan mendukung tindakan tersebut, karena dalam beberapa kasus organisasi ini hanya ada di atas kertas dan aksi kolektif terjadi secara spontanitas, sementara dalam kasus lain, institusi mungkin memainkan peran penting dalam menciptakan dan mengoordinasikan aksi lokal untuk kepentingan bersama (Meinzen-Dick et al. 2004).

Meskipun aksi kolektif sering dikaitkan dengan kegiatan yang dilakukan oleh organisasi formal, menurut Ostrom (2004), perhatian lebih harus diberikan pada aksi kolektif informal, di mana jaringan lokal atau kelompok masyarakat lokal mengorganisir dan mengoordinasikan aksi lokal untuk mencapai tujuan. tujuan jangka pendek tertentu.

Karena institusi memainkan peran penting dalam perkembangan dan keberhasilan aksi kolektif, perhatian khusus diberikan pada implikasi pelembagaan aksi kolektif yang lebih spontan dan dari bawah ke atas. Memang, seperti yang ditekankan oleh Meinen-Dick et al. (2004), segala jenis tindakan kolektif untuk pemeliharaan rutin kemungkinan akan dilembagakan atau diintegrasikan ke dalam kerangka kebijakan arus utama (dalam kasus sektor pertanian UE) dan sementara pelembagaan ini berpotensi mengurangi biaya transaksi negosiasi, di sisi lain tindakan kolektif yang lebih dilembagakan, menjadi kurang beradaptasi dan fleksibel.

Meinen-Dick et al. (2004) berpendapat bahwa semua faktor yang mempengaruhi struktur kelompok dan organisasi mereka adalah relevan karena mereka mempengaruhi perilaku mereka dan kemudian hasil mereka. Memang, baik institusi yang terlibat maupun aksi kolektif itu sendiri bukanlah tujuan akhir, hasil kinerja juga penting.

Banyaknya variabel kepentingan yang ada dalam aksi kolektif biasanya menentukan umpan balik dan gerakan bersama yang kemungkinan besar akan sangat berpengaruh dalam menentukan kinerja aksi kolektif. Umpan balik dan gerakan bersama ini disebabkan oleh fakta bahwa biasanya aksi kolektif adalah proses yang dinamis dan, untuk alasan ini, sangat sulit untuk diukur secara langsung, juga karena kinerjanya berkaitan dengan pengaturan kelembagaan dan hubungan

sosial dan mungkin bervariasi dari waktu ke waktu, budaya dan masyarakat.

Untuk menganalisis kinerja tindakan kolektif yang terkait dengan sumber daya alam dan, lebih umum, untuk barang publik dan kolektif, beberapa ahli telah mengidentifikasi faktor substantif yang perlu diperhitungkan (Wade 1988; Ostrom 1990; Baland dan Platteau 1996).

Faktor-faktor ini telah dikelompokkan oleh Agrawal (2001) dalam empat kategori dasar:

1. Karakteristik sistem sumber daya;
2. Karakteristik kelompok;
3. Pengaturan kelembagaan;
4. Lingkungan eksternal.

Kerangka konseptual ini, yang telah digunakan juga oleh Davies et al. (2004) dan oleh OECD (2013), memungkinkan eksplorasi faktor kunci keberhasilan aksi kolektif, serta hambatan yang harus diatasi untuk menghasilkan manfaat yang lebih besar melalui strategi kolektif dan teritorial.

Menurut kerangka ini, tindakan kolektif sangat dipengaruhi oleh (1) karakteristik sumber daya alam (jenis barang) yang terlibat dan pada pengetahuan dan prediktabilitas sumber daya tersebut, karena informasi dan komunikasi tentang sumber daya alam, misalnya terkait dengan persyaratan teknis, merupakan isu penting untuk mengimplementasikan aksi kolektif yang sukses. Jenis pengetahuan biasanya mencakup

pengetahuan lokal dan keahlian ilmiah, dan integrasi yang berhasil dari kedua jenis pengetahuan ini dalam banyak kasus merupakan isu kunci untuk memungkinkan masyarakat menggunakan sumber daya alam secara berkelanjutan (Agrawal 2001, Pretty 2003).

Faktor ini juga terkait dengan (2) karakteristik kelompok yang terlibat, yang harus memiliki ukuran dan homogenitas yang sesuai dan, di atas semua itu, harus memungkinkan para peserta yang terlibat dalam aksi kolektif untuk meningkatkan hubungan sosial mereka. Hubungan ini, yang dapat disintesis melalui konsep 'modal sosial', termasuk kepercayaan, norma, timbal balik, kewajiban dan harapan, nilai dan sikap, budaya, informasi dan pengetahuan, kelompok/asosiasi formal, institusi, aturan dan sanksi (Davies et al. 2004).

Dalam rangka mewujudkan tindakan kolektif, maka Bamberg, Rees, & Seebauer (2015) menyebutkan ada beberapa pertimbangan yang mempengaruhinya:

1. *The cost-benefit pathway / Jalur untung rugi*

Hal ini merujuk pada keuntungan dan kerugian seseorang jika melakukan suatu tindakan, baik individu maupun secara kolektif. Individu akan memperhitungkan dari setiap langkah yang mungkin akan dilakukan dengan mempertimbangkan keuntungan yang akan didapat jika melakukan ataupun tidak tindakan tersebut dan kerugian jika melakukan ataupun tidak melakukan tindakan tersebut.

2. *The collective efficacy pathway / Jalur efikasi kolektif.*

Hal ini merujuk pada keyakinan individu menghadapi tekanan- tekanan yang berasal dari lingkungan sosialnya. Dengan keyakinan diri tersebut, individu akan memberikan respons untuk ikut serta dalam tindakan yang akan dilakukan kelompoknya atau tidak. Dengan kata lain, individu akan memproses segala informasi dari lingkungan yang kemudian memberikan motivasi untuk keikutsertaannya atau tidak terhadap tindakan kolektif tersebut.

3. *The group-based emotions pathway / Jalur emosi kelompok.*

Hal ini merujuk pada kuat tidaknya pengaruh yang diberikan kelompok kepada individu untuk turut serta melakukan tindakan yang dilakukan secara kolektif. Pengaruh yang diberikan kelompok tersebut tentu akan mempengaruhi proses kognisi dan afektif dari seorang individu untuk mempertimbangkan keikutsertaannya dalam melakukan tindakan secara kolektif.

4. *The social identity pathway / Jalur identitas sosial.*

Hal ini merujuk pada keterikatan individu terhadap kelompoknya. Semakin kuat keterikatan individu dalam suatu kelompok, maka kemungkinan yang terjadi individu tersebut akan turut serta dalam melakukan tindakan secara kolektif dengan tujuan sebagai respon menyikapi suatu situasi.

5. *Different contexts: implications for the current research program*

Hal ini merujuk bahwa tindakan kolektif mengikat pada status sosial yang sama. Jika ada suatu program yang datang mengarah pada kelompoknya, maka didalam anggota kelompok tersebut tidak lagi menganggap bahwa "saya" adalah "saya", melainkan menggantikan dengan "kami" atau "kita". Hal ini dilakukan sebagai bentuk keterikatan individu terhadap kelompoknya untuk merespon situasi yang mungkin akan mempengaruhi kelompoknya. Menurutnya, individu yang tergabung dalam suatu kelompok akan melewati langkah tersebut baik secara sadar ataupun tidak sebelum akhirnya memutuskan untuk terlibat atau tidak dalam tindakan kolektif yang dilakukan kelompoknya.

Charles Tilly (1978) menyebutkan ada empat elemen munculnya *collective action* yaitu :

1. *Interest* atau kepentingan

Aspek ini mencakup keuntungan dan kerugian yang diakibatkan dari interaksi dalam kelompok atau kelompok lain sesuai pada kepentingan dengan tindakan yang akan dilakukan untuk mencapainya. Pada aspek ini individu dalam kelompok juga akan mempersepsikan relevan atau tidak antara dirinya dengan kelompok.

2. *Organization* atau organisasi

Aspek ini mencakup pada struktur didalam kelompok sehingga ada pengaruh tekanan dalam melakukan tindakan untuk mencapai tujuan

yang dikehendaki bersama. Didalamnya pun akan diketahui komitmen keterlibatan individu didalam kelompok tersebut.

3. *Mobilization* atau mobilisasi

Aspek ini mencakup pada ketersediaan sumber daya sebagai fasilitas penunjang terlaksananya tindakan kolektif yang dilakukan kelompok, seperti kendaraan, jumlah anggota yang terlibat, atau bahkan lebih ekstremnya adalah persenjataan.

4. *Opportunity* atau peluang

Aspek ini mencakup peluang yang tercipta dari hubungan interaksi antara anggota dalam kelompok atau dengan kelompok lain untuk mengetahui peluang sebelum melakukan tindakan.

Sedangkan Zomeran, Postmes, dan Spears (2008) berpendapat bahwa aspek *collective action* terdiri dari dua, yaitu sikap terhadap *collective action* dan intensi dalam melakukan *collective action*. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada uraian dibawah ini :

1. Sikap terhadap *collective action*

Sikap adalah cara evaluasi individu pada suatu stimulus yang kemudian memunculkan persepsi terhadap rangsangan baik positif atau negatif, menyetujui atau menolak, dan suka atau tidak suka. Pada hal ini, sikap yang dimaksud mengarah pada sikap keturutsertaan dalam melakukan tindakan *collective action*.

2. Intensi melakukan tindakan *collective action*

Intensi adalah niat yang muncul pada individu untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan berdasarkan stimulus yang diterimanya. Intensi kemudian diasumsikan sebagai motivasi individu untuk memunculkan suatu perilaku, dalam hal ini niat keturutsertaan dalam melakukan tindakan *collective action*. Faktor eksternal, khususnya dalam ruang lingkup kelompok sangat berperan dalam mempengaruhi niat individu untuk memunculkan suatu tindakan tertentu sesuai dengan yang dimunculkan oleh kelompoknya (Ajzen dan Madden, 1986).

Smelser (1962) dengan teorinya *collective behavior* menyebutkan bahwa terdapat beberapa faktor-faktor terjadinya *collective action*, yaitu:

1. Pendorong struktural

Kondisi struktural dalam masyarakat yang mempunyai potensi untuk munculnya suatu tindakan kolektif. Dalam hal ini kesamaan strata dalam masyarakat akan lebih memudahkan munculnya tindakan kolektif.

2. Ketegangan struktural

Suatu kondisi ketegangan di lingkungan masyarakat yang diakibatkan oleh kenyataan struktur, seperti penindasan, kesenjangan, dan ketidakadilan.

3. Pertumbuhan dan penyebaran luas kepercayaan umum,
Kondisi dimana ketegangan struktural menjadi berarti bagi para calon pelaku tindakan kolektif. Sehingga mendorong kelompok tersebut untuk merespon kondisi tersebut secara kolektif
4. Faktor pencetus
Merupakan faktor situasional yang menegaskan terjadinya tindakan secara kolektif. Biasanya faktor pencetus hanya berasal dari satu individu saja, namun kemudian memberikan pemahaman kepada kelompoknya sehingga terjadi tindakan secara kolektif.
5. Mobilisasi pemeran serta
Berupa dukungan dari kelompok yang memiliki kesamaan tujuan untuk terwujudnya tindakan kolektif tersebut. Mobilisasi pemeran serta tersebut bisa juga berasal dari kelompok lain.
6. Bekerjanya pengendalian sosial
Suatu tahapan yang penting untuk mencegah pecahnya suatu kerusuhan sosial. Dalam hal ini pihak keamanan berwajib memiliki peran penting untuk mengontrol ketika ada tindakan kolektif yang dilakukan oleh suatu kelompok.

Teori *Collective action* merupakan salah satu teori dalam perspektif jaringan yang dikemukakan oleh Carlsson (2000). Dalam tulisannya dijelaskan bahwa konsep *collective action* secara umum didefinisikan sebagai "tindakan yang diambil oleh anggota suatu kelompok untuk memajukan kepentingan bersama" (Bogdanor, 1987, hlm. 113). Namun

definisi ini mempersempit kemungkinan penampakan fenomena tersebut. Orang dapat bertindak bersama tanpa kepentingan bersama, dan mereka pasti dapat mengejar usaha bersama di luar bidang organisasi formal. Dalam teori "*Collective Action*" yang dilihat adalah bagaimana hubungan antara tingkat koordinasi (*Coordination*) di antara para pelaku (aktor), dan sejauh mana kepentingan mereka sama (*Common Interest*) (Carlsson,2000).

Menurut Carlsson (2000) bahwa dalam analisis *Policy network* dalam suatu kajian menggunakan teori "Network": adalah hal yang tidak memuaskan, sehingga disarankan bahwa salah satu cara untuk memajukan pendekatan *Policy Network* adalah dengan menerapkan teori "*Collective Action*" atau tindakan (aksi) kolektif.

Teori perilaku kolektif Smelser (1963) memberikan beberapa komponen yang digunakan untuk mengkonstruksi teori *collective action*. Gagasan Smelser ini berkontribusi besar atas lahirnya teori *collective action* yang dikemukakan oleh Carlsson (2000). Teori ini didasarkan pada asumsi bahwa perilaku kolektif muncul ketika tindakan sosial terstruktur berada di bawah tekanan dan ketika sarana untuk mengatasi masalah tidak memadai. Perilaku kolektif cenderung terjadi ketika tidak ada solusi organisasi yang dirancang untuk mengatasi masalah utama. Tanpa menunjukkan bahwa munculnya jaringan akan menjadi urusan deterministik, Carlsson (2000) mengadaptasi ide-ide utama dari gagasan Smelser (1963) mengenai teori perilaku kolektif. Sebagai contoh pada

dimensi pertama *collective action* menurut Smelser (1963), yang disebutnya sebagai kondusifitas "struktural", Carlsson menamainya dengan "faktor kontekstual".

Dalam terminologi *collective action*, hal ini dipahami sebagai tindakan kolektif aktor atau pemangku kepentingan dalam studi kebijakan publik. Lebih lanjut dikatakan oleh Carlsson (2000) bahwa *collective action* menekankan pada 6 (enam) dimensi yang meliputi dimensi faktor kontekstual, definisi masalah, dimensi pertumbuhan dan kepercayaan, faktor presipitasi, mobilisasi aktor dan koordinasi dan kontrol.

1) Faktor kontekstual.

Faktor kontekstual dianggap sebagai dasar dari semua jenis tindakan kolektif. Istilah ini mengacu pada berbagai jenis faktor seperti sistem kepercayaan, sumber daya dan lain-lain. Keadaan ini memang akan berbeda-beda antar masyarakat, kelompok, dan tempat. Sebagai contoh, pembuatan kebijakan bergantung pada kondisi lokal dan lingkungannya. Sumber daya yang tersedia bergantung pada kondisi sebuah daerah, begitu juga sistem kepercayaan mempengaruhi metode pembuatan kebijakan.

2) Definisi masalah. Jaringan dibentuk atas dasar beberapa "masalah" yang harus dipecahkan. Pemangku kepentingan atau aktor harus setuju bahwa terdapat masalah yang mesti diselesaikan. Karena dengan adanya masalah, maka akan menimbulkan *collective action* dalam memecahkan masalah yang telah ditetapkan oleh mereka.

Misalnya para aktor yang terlibat dalam menyelesaikan masalah publik (jaringan kebijakan) setuju tentang jenis "masalah" apa yang harus diselesaikan? Apakah mereka berbicara tentang masalah yang sama, dan, jika demikian, apakah itu diberi label yang sama oleh masing-masing aktor? Dengan demikian, gagasan "masalah" tidak hanya mengacu pada masalah substansial yang dimiliki aktor, tetapi juga pada kebutuhan, tantangan yang dihadapi oleh aktor.

- 3) Pertumbuhan dan penyebaran keyakinan umum. Tindakan kolektif didasarkan pada beberapa pemahaman di antara para aktor (dalam jaringan) mengenai jenis tindakan mana yang dianggap baik, buruk, dapat diterima, atau tidak diterima oleh seluruh pemangku kepentingan atau aktor. Dibutuhkan pemahaman, saling pengertian dan keyakinan bersama oleh para aktor dalam upaya untuk memilih tindakan kolektif yang akan dilaksanakan.

- 4) Faktor Prekursor / Faktor Pencetus

Tindakan kolektif dan, karenanya, pembuatan kebijakan tidak dipicu secara otomatis. Cara khas untuk memicu kegiatan pembuatan kebijakan adalah dengan membuat keputusan politik; misalnya, peluncuran program kebijakan, tetapi mekanisme ini tidak begitu jelas seperti yang terlihat. Jaringan kebijakan mungkin berkembang sebagai akibat dari keputusan politik tertentu, tetapi seperti yang ditunjukkan oleh studi empiris, banyak jaringan tidak memiliki asal-usul ini. Akibatnya, keputusan politik hanyalah salah satu metode

untuk memicu tindakan kolektif, dan, terlebih lagi, bahkan jika keputusan politik diambil, hasilnya adalah tidak ada tindakan yang akan terjadi. Dengan demikian, dapat diasumsikan bahwa cara-cara yang lebih spontan untuk mengatur jaringan kebijakan secara menyeluruh mencerminkan bagaimana peserta memandang masalah yang harus dipecahkan. Hipotesis 4: Jaringan kebijakan yang sengaja dibentuk oleh keputusan politik cenderung tidak spesifik masalah dibandingkan dengan cara pengorganisasian yang lebih spontan.

- 5) Mobilisasi aktor. Karena sebagian besar kompleksnya masalah, dalam arti bahwa tidak ada solusi tunggal (*single organization*) yang dapat menyelesaikannya, maka jalan lain untuk melibatkan berbagai aktor menjadi sebuah keharusan. Alasan mengapa kita memiliki jaringan kebijakan. Mobilisasi aktor adalah salah satu kegiatan penting dalam proses membangun jaringan. Ini dapat dilakukan dengan berbagai cara. Beberapa aktor mungkin mengambil peran sebagai "penggerak" formal. Misalnya, mereka yang bertanggung jawab atas pemenuhan program kebijakan dapat membujuk, atau membuat, aktor lain berkontribusi pada implementasi program, sehingga menciptakan jaringan implementasi. Dimungkinkan juga untuk mengidentifikasi bentuk mobilisasi lain yang lebih spontan. Orang-orang dapat, seperti yang ditunjukkan di atas, mengatur diri mereka sendiri untuk menyelesaikan beberapa masalah yang mereka anggap mendesak.

Banyak jaringan terbentuk dengan cara ini, yaitu, tanpa ada yang bertanggung jawab atas mobilisasi aktor yang sebenarnya.

6) Koordinasi dan kontrol.

Setiap contoh tindakan kolektif tunduk pada kontrol sosial. Dalam proses pembuatan kebijakan, otoritas administrasi politik sering merancang pengaturan khusus untuk melaksanakan kontrol formal atas kegiatan dan sumber daya. Hal yang sama berlaku untuk organisasi lain yang mungkin menyediakan aktor untuk jaringan. Kontrol sosial terkait erat dengan koordinasi. Dengan demikian, kontrol dapat dianggap sebagai mekanisme dalam satu individu, atau sebagai muncul dari proses interaksi antara individu (Wirth, 1986).

Teori *collective action* lainnya dikemukakan oleh Hargrave dan Van De Ven (2006), yang menawarkan elemen-elemen tindakan kolektif yang meliputi :

1. Kontes framing (*framing contests*) menarik perhatian pada penciptaan dan manipulasi makna isu. *Framing contests* diamati pada dua level, pertama terkait dengan landasan fundamental untuk proses pengembangan solusi dan yang kedua terkait dengan solusi yang diusulkan sebagai hasil dari proses pengembangan.
2. Pembangunan jaringan (*construction of networks*) adalah isu penting kedua yang memainkan peran kunci dalam proses perubahan inovasi kelembagaan, karena mengacu pada mobilisasi sumber daya untuk memulai aksi kolektif, keterlibatan jaringan

aktor operasional sama pentingnya dengan memastikan dukungan dan komitmen politik tingkat atas.

3. Pemberlakuan pengaturan jaringan (*Enactment of institutional Arrangements*) Salah satu konsep utama yang dirujuk ketika mereka berbicara tentang pemberlakuan pengaturan kelembagaan adalah oportunisme politik. Struktur peluang politik dapat dipandang sebagai kondisi politik formal dan informal yang mendorong, mematahkan semangat, atau dengan cara apa pun memengaruhi aktivitas Gerakan dengan kerangka solusi yang ditawarkan.
4. Proses aksi kolektif (*collective action process*) sebagai proses politik yang diperebutkan melalui teknologi baru yang muncul, bagaimana jaringan aktor terlibat, upaya dari para aktor, menyebarluaskan gagasan oleh para aktor, memberikan umpan balik rutin kepada organisasi tentang bagaimana solusi yang diusulkan dapat membawa manfaat.

2.5. Institusi / Kelembagaan

Teori kelembagaan (*institutional theory*) berkembang sekitar tahun 1940-an, 1950-an, dan 1960-an dan terus mengalami perkembangan sehingga seiring waktu teori ini telah menjadi salah satu kajian para pakar dalam ilmu administrasi publik, diantaranya H. George Frederickson (1990) dalam bukunya *New Public Administration*. Menurutnya, model institusi adalah jelmaan dalam era behavioral, terutama dalam sosiologi

dan ilmu politik. Dalam penjelasannya, Frederickson menyatakan bahwa para teoritis institusi saat itu masih kurang mendalami dan kurang tertarik pada bagaimana merancang organisasi yang efisien, efektif, dan provokatif, namun lebih berkonsentrasi pada upaya untuk bagaimana menganalisa dan memahami birokrasi- birokrasi yang ada.

Teori kelembagaan dalam perspektif administrasi publik juga merupakan satu bahasan utama dalam buku *The Public Administration Theory Primer* karya H. George Frederickson bersama Kevin B. Smith di mana *Public Institutional Theory* menunjukkan bahwa teori kelembagaan telah menjadi bagian bahkan telah menjadi salah satu pendekatan dalam penelitian administrasi publik.

Blomquist dan Ostrom (1985) mengungkapkan bahwa kelembagaan yang dimaksud pada dasarnya adalah aturan-aturan dan rambu-rambu yang merupakan panduan bagi para anggota suatu kelompok masyarakat untuk mengatur hubungan yang saling mengikat atau saling tergantung satu sama lain dan didasarkan pada beberapa unsur, yaitu: aturan operasional untuk pemanfaatan sumberdaya, aturan kolektif untuk menentukan dan menegakkan hukum atau aturan itu sendiri serta untuk merubah aturan operasional dan mengatur hubungan kewenangan organisasi.

Lebih lanjut North (1990) secara eksplisit membedakan antara institusi dari organisasi dan mengatakan bahwa institusi adalah aturan main sedangkan organisasi adalah pemainnya. Pendapat berbeda bahwa

kelembagaan merefleksikan sistem nilai dan norma dalam masyarakat, tetapi nilai dan norma tersebut bukanlah kelembagaan itu sendiri. Sementara itu, Rutherford (1994) menyatakan bahwa kelembagaan dapat dimaknai sebagai regulasi perilaku yang secara umum diterima oleh anggota-anggota kelompok sosial, untuk perilaku spesifik dalam situasi yang khusus, baik yang diawasi sendiri maupun dimonitor oleh otoritas luar.

Pendapat lain yang dikemukakan oleh Bardhan (1989), bahwa kelembagaan akan lebih akurat bila didefinisikan sebagai aturan-aturan sosial, kesepakatan dan elemen lain dari struktur kerangka kerja interaksi sosial. Hal ini juga dipertegas oleh North (1990) yang menjelaskan kelembagaan sebagai aturan main di dalam suatu kelompok sosial dan sangat dipengaruhi faktor-faktor ekonomi, sosial dan politik. Institusi dapat berupa aturan formal atau dalam bentuk kode etik informal yang disepakati bersama.

Deliamov (2006) menjelaskan bahwa terminologi kelembagaan tergantung dari mana orang melihatnya, ditinjau dari aspek makro atau mikro, dimana dari sekian banyak pembatasan tentang kelembagaan, terdapat tiga lapisan kelembagaan yaitu:

1. Kelembagaan sebagai norma-norma dan konvensi, lebih diartikan sebagai aransemen berdasarkan konsesus atau pola tingkah laku dan norma yang disepakati bersama. Norma dan konvensi umumnya bersifat informal, ditegakkan oleh keluarga, masyarakat, adat dan

sebagainya. Hampir semua aktivitas manusia memerlukan konvensi konvensi pengaturan yang memfasilitasi proses - proses sosial, dan begitu juga dalam setiap setting masyarakat diperlukan seperangkat norma-norma tingkah laku untuk membatasi tindakan - tindakan yang diperbolehkan. Jika aturan diikuti, proses-proses sosial bisa berjalan baik. Jika dilanggar maka yang akan timbul hanya kekacauan dalam masyarakat.

2. Kelembagaan sebagai aturan main. Bogason (2000) mengemukakan beberapa ciri umum kelembagaan, antara lain adanya sebuah struktur yang didasarkan pada interaksi di antara para aktor, adanya pemahaman bersama tentang nilai-nilai dan adanya tekanan untuk berperilaku sesuai dengan yang telah disepakati atau ditetapkan. Bogason (2000) menyatakan ada tiga level aturan, yaitu level aksi, level aksi kolektif dan level konstitusi. Pada level aksi, aturan secara langsung mempengaruhi aksi nyata. Dalam hal ini biasanya ada standar atau *rules of conduct*. Pada level aksi kolektif, didefinisikan sebagai aturan untuk aksi pada masa yang akan datang. Aktivitas penetapan aturan seperti ini sering juga disebut kebijakan. Terakhir, pada level konstitusi, mendiskusikan prinsip-prinsip bagi pengambilan keputusan kolektif masa yang akan datang, seperti prinsip-prinsip demokrasi. Aturan-aturan pada level konstitusi ini biasanya ditulis secara formal dan dikodifikasi. Konstitusi biasanya lebih sulit berubah, walaupun bukan harga mati:

3. Kelembagaan sebagai pengaturan hubungan kepemilikan. Kelembagaan dianggap sebagai aransemen sosial yang mengatur: (1) individu atau kelompok pemilik, (2) obyek nilai bagi pemilik dan orang lain, serta (3) orang dan pihak lain yang terlibat dalam suatu kepemilikan (Deliamov 2006). Liebler dan Alchian (1993) menyatakan bahwa ada tiga elemen utama hak kepemilikan, yaitu (1) hak eksklusif untuk memilih penggunaan dari suatu sumber daya, (2) hak untuk menerima jasa - jasa atau manfaat dari sumber daya yang dimiliki, dan (3) hak untuk menukarkan sumberdaya yang dimiliki sesuai persyaratan yang disepakati. Dari uraian tersebut, tersirat bahwa siapa yang memiliki suatu sumber daya, berhak mengontrol penggunaan sumberdaya tersebut, sampai batas-batas tertentu hal ini dapat dibenarkan. Begitupun, seseorang tidak bebas berbuat sesuka hatinya atas barang yang dimilikinya, sebab bagaimana memperlakukan dan menggunakan sumber daya tersebut dinilai oleh masyarakat.

Dalam perkembangan, teori institusi terus mengalami perkembangan sehingga memunculkan teori kelembagaan baru (*neo-institutional theory*) yang prakarsai oleh Scott (2008: 36). Teori kelembagaan baru (*neo-institutional theory*) menurutnya berkaitan dengan kajian tentang bagaimana menggunakan pendekatan kelembagaan baru dalam mempelajari sosiologi organisasi yang bersumber dari teori kognitif, teori kultural, serta fenomenologi dan etnometodologi.

Menurut Scott (2008) *"Institutions consist of cognitive, normative, and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behavior. institutions are transported by various carriers - cultures, structures, and routines - and they operate at multiple levels of jurisdiction"*.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, bahwa ada tiga pilar institusi yang dijadikan dasar pembentukan legitimasi bagi organisasi, yaitu pilar kognitif, pilar normatif, dan pilar regulatif. Pilar kognitif meliputi simbol-simbol, kepercayaan-kepercayaan, dan identitas-identitas sosial. Pilar normatif meliputi kewajiban-kewajiban, norma-norma, dan nilai-nilai sosial. Pilar regulatif meliputi aturan-aturan, hukum-hukum, dan sanksi-sanksi. Scott menyimpulkan bahwa ketiga aspek tersebut merupakan aspek yang dianggap membangun kelembagaan yang berangkat dari perbedaan cara pandang terhadap sifat realitas sosial dan keteraturan sosial dalam tradisi sosiologi sebelumnya yakni aspek regulatif, aspek normatif, dan aspek *cultural-cognitif*.

Berbagai perdebatan mengenai batasan istilah kelembagaan yang tumpang tindih mengarah pada penekanan kelembagaan pada hal berikut.

1. Kelembagaan berkenaan dengan sesuatu yang permanen. Ia menjadi permanen, karena dipandang rasional dan disadari kebutuhannya dalam kehidupan;
2. Berkaitan dengan hal-hal yang abstrak yang menentukan perilaku. Sesuatu yang abstrak tersebut merupakan suatu kompleks beberapa hal yang sesungguhnya terdiri dari beberapa bentuk yang tidak

selevel dan secara garis besar, terdiri dari nilai, norma, hukum, peraturan-peraturan, pengetahuan, ide-ide, belief, dan moral;

3. Berkaitan dengan perilaku, atau seperangkat mores (tata kelakuan), atau cara bertindak yang mantap yang berjalan di masyarakat (*establish way of behaving*);
4. Kelembagaan juga menekankan kepada pola perilaku yang disetujui dan memiliki sanksi, dan;
5. Kelembagaan merupakan cara-cara yang standar untuk memecahkan masalah.

Pokok bahasan dalam aspek kelembagaan adalah perilaku atau perilaku sosial. Ini merupakan objek yang terlihat secara visual, dimana faktor-faktor yang lebih abstrak berada di belakangnya, terutama aspek nilai dan norma.

Lebih lanjut, Sahyuti juga mengemukakan rangkuman berbagai unsur penting dari kelembagaan, diantaranya adalah:

1. Institusi merupakan landasan untuk membangun tingkah laku sosial masyarakat,
2. Norma tingkah laku yang mengakar dalam masyarakat dan diterima secara luas untuk melayani tujuan bersama yang mengandung nilai tertentu dan menghasilkan interaksi antar manusia yang terstruktur;
3. Peraturan dan penegakan aturan aturan hukum;

4. Aturan dalam masyarakat yang memfasilitasi koordinasi dan kerjasama dengan dukungan tingkah laku, hak dan kewajiban anggota;
5. Kode etik;
6. Kontrak;
7. Pasar;
8. Hak milik (*property rights* atau *tenureship*);
9. Organisasi;
10. Insentif untuk menghasilkan tingkah laku yang diinginkan.

Dari berbagai elemen di atas menurutnya dapat kita lihat bahwa definisi institusi atau kelembagaan didominasi oleh unsur-unsur aturan, tingkah laku atau kode etik, norma, hukum dan faktor pengikat lainnya antar anggota masyarakat yang membuat orang saling mendukung dan bisa berproduksi atau menghasilkan sesuatu karena ada keamanan, jaminan akan penguasaan atas sumber daya alam yang didukung oleh peraturan dan penegakan hukum serta insentif untuk menaati aturan atau menjalankan institusi. Tidak ada manusia atau organisasi yang bisa hidup tanpa interaksi dengan masyarakat atau organisasi lain yang saling mengikat.

Perpaduan antara berbagai pendekatan ini bisa menghasilkan analisis kelembagaan (*institutional analysis*) yang memadai. Apa implikasi dari pembangunan atau penguatan kelembagaan bagi pengembangan wanatani? Kelembagaan (institusi) bisa berkembang baik jika ada

infrastruktur kelembagaan (*institutional infrastructure*), ada penataan kelembagaan (*institutional arrangements*) dan mekanisme kelembagaan (*institutional mechanism*).

Pada dasarnya organisasi sama dengan institusi, namun kedua konsep ini menjadi berbeda dalam hal pencapaian tujuannya melalui instrumen-instrumen tertentu dan formal secara rasional. Organisasi sebagai institusi sudah mengandung muatan-muatan sosiologis yang di dalamnya terdapat nilai-nilai, norma-norma, dan budaya yang secara langsung mempengaruhi perilaku manusia di dalam organisasi. Suatu organisasi dipandang sebagai institusi, menurut teori ini dianggapnya kurang rasional dan kurang formal karena manusia dalam organisasi dikendalikan oleh emosi dan tradisi, bukan instrumen-instrumen formal rasional untuk mencapai tujuannya sebagaimana disebutkan dalam model birokrasi (Jaffee, 2001).

Teori institusi ini merupakan suatu teori yang mempelajari bagaimana organisasi-organisasi dapat meningkatkan kemampuannya untuk tumbuh dan bertahan hidup dalam suatu lingkungan yang serba kompetisi dengan menjadi terpercaya (*legitimate*) di mata para stakeholdersnya (Jones, 2004). Tentunya, nilai-nilai normatif organisasi, seperti efisiensi, efektivitas, dan ekonomis sebagai landasan dalam pencapaian tujuan organisasi perlu menjadi perhatian untuk meningkatkan kemampuan kompetisinya agar mampu bertahan hidup dalam era globalisasi ini.

Suatu institusi menjadi terpercaya di pemangku kepentingan, menurut Meyer & Rowan (Jaffee, 2001), diperlukan *institutional isomorphism*. Isomorfisme adalah suatu bentuk tunggal yang berfokus pada mekanisme kesamaan organisasi dalam bidang atau populasi yang sama. Keberhasilan suatu lembaga menjadikan contoh lembaga yang berhasil dalam bidangnya diperlukan *mekanisme mimetic, normative, dan coercive*. *Mimetic mechanisms* adalah kecenderungan organisasi untuk mengimitasi prosedur dan struktur organisasi yang dijadikan model, yang mencapai prestasi yang tinggi, atau memiliki kesuksesan yang diterima oleh lingkungannya. *Normative mechanisms* adalah mekanisme perilaku dan prosedur organisasi yang memiliki arah yang jelas, diharapkan, dan terpercaya. *Coercive mechanism* adalah mekanisme formal yang menunjukkan konsekuensi-konsekuensi apabila tidak mematuhi prosedur prosedur yang telah ditetapkan lembaga.

Teori kelembagaan berfokus pada aspek yang lebih dalam dan lebih tangguh dari struktur sosial. Ini mempertimbangkan proses yang struktur, termasuk skema, aturan, norma, dan rutinitas, menjadi mapan sebagai pedoman otoritatif untuk perilaku sosial (Scott, 2004). Komponen yang berbeda dari teori institusional menjelaskan bagaimana elemen ini dibuat, tersebar, diadopsi, dan diadaptasi atas ruang dan waktu, dan bagaimana mereka jatuh ke dalam kemunduran dan tidak digunakan.

Menurut Tilaar (2012) mendasarkan kepada fungsi-fungsi kelembagaan dari pemerintah, di setiap sektor dan tingkat, dalam

formulasi kebijakan. Teori kelembagaan sebenarnya merupakan derivasi dari ilmu politik tradisional yang lebih menekankan struktur daripada proses atau perilaku politik. Prosesnya mengandaikan bahwa tugas formulasi kebijakan adalah tugas lembaga-lembaga pemerintah yang dilakukan secara otonom tanpa berinteraksi dengan lingkungannya.

Dari berbagai disiplin ilmu yang mengembangkan teori institusi, pendekatan sosiologis-lah yang paling berkembang karena pendekatan ini memandang institusi lebih luas dibanding dengan perspektif yang lain. Dalam pendekatan sosiologis, institusi dapat dipahami dalam pengertian formal (organisasi, hukum, dan aturan) dan pengertian informal (norma, adat istiadat, ide, budaya dan lain-lain). Cara pemahaman yang demikian, dihasilkan dari pendekatan interdependensi antara organisasi dan lingkungannya yang kemudian memungkinkan adanya transformasi bentuk institusi dari bentuknya yang informal menjadi formal atau sebaliknya. Pendekatan sosiologis ini kemudian banyak diadopsi oleh para penganut teori pembangunan karena kemampuannya dalam membantu mereka untuk menginternalisasikan perubahan norma, adat istiadat, yang diintrodusir melalui proses pembangunan terinternalisasi menjadi institusi di tengah-tengah masyarakat.

Hal ini menunjukkan bahwa kelembagaan bersifat dinamis, selalu mengalami perubahan pola interaksi, nilai, kultur, serta selera masyarakat sesuai dengan perubahan waktu, yang mencakup; perubahan konfigurasi atau kepentingan pelaku ekonomi, serta perubahan kelembagaan yang

dianggap sebagai dampak dari perubahan kepentingan, dan bahkan sengaja dirancang untuk mempengaruhi atau mengatur kegiatan ekonomi.

2.6. Kebijakan Pengembangan *Urban Farming* Berkelanjutan di Kota Makassar

Kota Makassar sebagai pusat Pertumbuhan ekonomi Indonesia Timur mengandung konsekuensi bagi penataan dan perluasan wilayah perkotaan. Ciri khas kota besar identik dengan pembangunan gedung- gedung yang menjulang tinggi dan semakin berkurangnya lahan untuk bercocok tanam. Adanya kecenderungan perubahan pola pemanfaatan lahan dari agraris ke non agraris akan mempengaruhi perilaku bertani dari para petani di pinggiran kota (*periurban*). Bahkan diantara mereka ada yang menjual lahan pertaniannya, terutama jika mendesak oleh kebutuhan dana besar untuk kebutuhan Pendidikan anaknya, perbaikan rumah dan sebagainya. Di sisi lain masih banyak kelompok petani yang mencoba tetap bertahan bekerja di sektor pertanian dengan alasan yang beragam.

Lahan pertanian di kota Makassar cenderung mengalami penurunan dari tahun ke tahun, di akibatkan oleh penambahan penduduk yang sangat pesat sebagai dampak terjadinya perpindahan penduduk ke kota serta makin tingginya permintaan terhadap lahan untuk aktivitas non pertanian.

Sampai sejauh ini tingkat konsumsi sayuran di kota Makassar umumnya masih kurang, sehingga menjadi sebuah peluang dan tantangan bagi kelompok wanita tani, kelompok tani dan organisasi tani

lainnya untuk memenuhi kebutuhan konsumsi rumah tangga. Untuk memenuhi kebutuhan akan konsumsi Kelompok tani yang bergabung dalam kegiatan Kawasan Rumah Pangan Lestari (KRPL), Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan (P2KP), Badan Usaha Lorong (BULO) di 14 Kecamatan telah ditraining secara intensive oleh berbagai pakar dari sektor swasta dan akademisi perguruan tinggi tentang pengorganisasian kelompok, pengetahuan teknis budidaya dan teknologi pengemasan.

Hal ini dimaksudkan untuk memaksimalkan kontinuitas dan kualitas produksi ditingkat kelompok. Proses penyemaian, pemeliharaan, pemberantasan hama dan penyakit dan penanganan pasca panen telah diimplementasikan langsung ditingkat kelompok dengan melibatkan penyuluh dan sektor swasta seperti PT Panah Merah selaku pabrikan benih dan PT Nasa selaku produsen organik. Selanjutnya, untuk memperdalam tingkat kelompok tani terhadap penanganan penyakit, demplot lapangan (*demonstration farming*) diterapkan di pekarangan/lorong baik dengan pola tanam langsung maupun sistem polybag. PT East West Seed Panah Merah melalui tenaga ahli lokal secara rutin melakukan monitoring di representatif kelompok tani dalam melakukan pendampingan teknis pencegahan hama penyakit.

Selain PT East west Seed Panah Merah, PT NASA juga memberikan bimbingan teknis penggunaan pupuk dan pestisida organik yang sesuai standar pemberian pada tanaman untuk memaksimalkan produksi. Hasil

yang diperoleh dari pembinaan tersebut, telah terbentuk Kawasan *urban farming* tingkat kecamatan yakni ; *Urban Farming* Kelompok Wanita Tani Karmila Sari Kecamatan Tamalanrea, *urban farming* Kelompok Wanita Tani Citra Tello Kecamatan Panakkukang, *urban farming* Kelompok Wanita Tani Lontara Kecamatan Tamalate.

Disamping aspek budidaya, peningkatan nilai tambah terhadap produk yang dihasilkan juga dilaksanakan di tingkat kelompok petani. Sawi, Kol, Bunag Kol, Okra dan bahan pangan lainnya disortir dan dikemas sebelum dijual kepasar modern seperti Gelael, Giant Supermarket dan Hero. Label produksi kelompok juga tertera pada kemasan produksi. Hal ini untuk meningkatkan nilai tambah dan daya jual produk. Pada produk olahan pangan seperti saus cabe juga telah dilengkapi dengan izin PIRT dari Dinas Kesehatan untuk memberikan jaminan layak konsumsi. Produksi kelompok tani yang mendapatkan izin PIRT adalah Saus Cabe. Pada Tahun 2023, Dinas Ketahanan pangan memiliki 4 Bidang dan 1 Sekretariat yaitu :

1. Bidang Ketersediaan dan Produksi Pangan
2. Bidang Kerawanan pangan, distribusi dan cadangan pangan
3. Bidang Konsumsi dan Penganekaragaman Pangan
4. Bidang Keamanan pangan

2.7. Program Lorong Wisata

Lorong wisata merupakan salah satu program strategis Wali Kota Makassar. Lorong Wisata merupakan salah satu upaya peningkatan

ekonomi Kota Makassar. Dengan mengangkat konsep *instagramable* dengan maksud untuk menarik perhatian wisatawan. Menata dan mempercantik lorong dengan seni mural yang dikombinasikan warna- warna yang menarik. Serta mengubah lorong-lorong kota Makassar yang identik dengan keadaan kotor dan sempit diubah menjadi bersih dan tertata rapi.

Pelaksanaan program Lorong Wisata ini awalnya berdasarkan pada Peraturan Walikota Makassar Nomor 37 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Peningkatan Lorong Garden dan Pemenuhan Lima Ribu Lorong Wisata. Namun, belum dapat menampung kebutuhan dan perkembangan yang ada. Sehingga dibuat peraturan khusus untuk lorong wisata yang menjadi landasan dilaksanakannya lorong wisata yakni Peraturan Walikota Makassar Nomor 94 Tahun 2022 tentang Pembentukan Lorong Wisata. Dengan tujuan pada Pasal 3 dijelaskan bahwa untuk melakukan pemetaan dan klasterisasi potensi lorong berbasis teknologi informasi, berdasarkan potensi lorong dalam penentuan Lorong Wisata yang terkait dengan potensi sumber daya manusia, potensi fisik lingkungan dan potensi pengembangan ekonomi; mengembangkan kegiatan ekonomi lorong yang berbasis *green garden*, kuliner dan kerajinan; dan menyediakan fasilitas sarana dan prasarana untuk mengembangkan ekonomi lorong berdasarkan potensi yang dimiliki. Adapun ruang lingkup dalam pelaksanaan Lorong Wisata berdasarkan Peraturan Walikota Makassar yakni potensi lorong penetapan lorong

wisata dan dewan lorong, pelaksanaan program, tugas dan peran, gugus tugas dan tim teknis, pembinaan dan pengawasan dan sumber pembiayaan. Dalam pelaksanaan lorong Wisata juga hendak mencapai yang ada di dalam lorong wisata, adapun potensi yang hendak di capai yakni potensi peningkatan budidaya tanaman, potensi pengembangan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah. Dalam penetapan lorong wisata terlebih dahulu Lurah, LPM, RT, RW melaksanakan rapat untuk pengusulan Lorong yang berpotensi di wilayahnya untuk menjadi Lorong Wisata, setelah laporan berdasarkan hasil rapat dituangkan dalam bentuk berita acara yang kemudian diusulkan ke Camat untuk ditetapkan lokasi dan potensi Lorong Wisata. Selanjutnya dilakukan verifikasi teknis yang berkoordinir oleh Dinas Ketahanan Pangan Kota Makassar bersama Perangkat Daerah terkait serta dapat melibatkan Tim Ahli Wali Kota sebelum ditetapkan menjadi Lorong Wisata.

2.8. Penelitian Terdahulu

Penelitian tentang studi *collective action* dalam menganalisa fenomena kebijakan publik sangat jarang dilakukan sebelumnya, namun beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan perspektif jaringan kebijakan dengan berbagai teori yang relevan dengan studi ini telah dilakukan. Untuk lebih jelasnya, penelitian terdahulu dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 2. 2
Hasil Penelitian Terdahulu

No	Peneliti Dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian Disertasi	Relevansi	Perbedaan
1	Victoria A Beard, Aniruddha Dasgupta, (2006)	Ditemukan faktor penentu utama tindakan kolektif adalah hubungan antara faktor-faktor multiskalar sosial, politik dan sejarah, internal dan eksternal komunitas. bentuk tindakan kolektif ini efektif menyalurkan sumber daya proyek kepada penerima manfaat, namun, bentuk kedua menunjukkan potensi transformasi sosial.	<i>Collective Action</i> Dalam Pengembangan <i>urban farming</i> Untuk Kemandirian Pangan Berkelanjutan Di Kota Makassar	Sama-sama meneliti tentang tindakan kolektif	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori <i>collective action</i> dalam menganalisis fenomena pengembangan <i>urban farming</i> berkelanjutan di Kota Makassar
2	Gita Susanti (2015)	Pertukaran sumberdaya dalam kebijakan pemberdayaan masyarakat pesisir di Provinsi Sulawesi Selatan perlu ditingkatkan	<i>Collective Action</i> Dalam Pengembangan <i>urban farming</i> Untuk Kemandirian Pangan Berkelanjutan Di Kota Makassar	Sama-sama meneliti perspektif jaringan	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori <i>collective action</i> dalam menganalisis fenomena pengembangan <i>urban farming</i> berkelanjutan di Kota Makassar
3	Sri Suwitri (2005)	Model jaringan kebijakan dengan menggunakan koalisi advokasi pada Perumusan	<i>Collective Action</i> Dalam Pengembangan <i>urban farming</i> Untuk	Sama-sama meneliti perspektif jaringan kebijakan	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori <i>collective action</i>

No	Peneliti Dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian Disertasi	Relevansi	Perbedaan
		Kebijakan Publik (Studi Perumusan kebijakan penanggulangan Banjir Rob di Semarang) perlu menjadi perhatian pemerintah	Kemandirian Pangan Berkelanjutan Di Kota Makassar		dalam menganalisis fenomena pengembangan <i>urban farming</i> berkelanjutan di Kota Makassar
4	Taufik (2015)	Mimetic mechanism, normative dan coercive dalam implementasi kebijakan syariat islam di Kabupaten Bireuen belum berjalan dengan baik	<i>Collective Action</i> Dalam Pengembangan <i>urban farming</i> Untuk Kemandirian Pangan Berkelanjutan Di Kota Makassar	Sama-sama meneliti perspektif jaringan kebijakan	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori <i>collective action</i> dalam menganalisis fenomena pengembangan <i>urban farming</i> berkelanjutan di Kota Makassar
5	Firda P, Entang A.M, Tomi S (2022)	Jejaring Kebijakan Dalam Pelaksanaan Kebijakan Kota Layak Anak (KLA) melalui Program Perlindungan dan Penanganan Korban Kekerasan Terhadap Anak Di Kota Bandung	<i>Collective Action</i> Dalam Pengembangan <i>urban farming</i> Untuk Kemandirian Pangan Berkelanjutan Di Kota Makassar	Sama-sama meneliti perspektif jaringan kebijakan	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori <i>collective action</i> dalam menganalisis fenomena pengembangan <i>urban farming</i> berkelanjutan di Kota Makassar
6	Ahmad S (2015)	Jejaring Kebijakan Pengangkutan Batubara di Provinsi Jambi Ditinjau dari Perspektif <i>Good Governance</i>	<i>Collective Action</i> Dalam Pengembangan <i>urban farming</i> Untuk Kemandirian Pangan	Sama-sama meneliti perspektif jaringan kebijakan	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori <i>collective action</i> dalam menganalisis

No	Peneliti Dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian Disertasi	Relevansi	Perbedaan
			Berkelanjutan Di Kota Makassar		fenomena pengembangan <i>urban farming</i> berkelanjutan di Kota Makassar
7	Didik Iskandar (2023)	Jaringan Pengembangan Kapasitas <i>Street Level Bureaucracy</i> Dalam Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan Di Kabupaten Luwu Utara	<i>Collective Action</i> Dalam Pengembangan <i>urban farming</i> Untuk Kemandirian Pangan Berkelanjutan Di Kota Makassar	Sama-sama meneliti perspektif jaringan kebijakan	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori <i>collective action</i> dalam menganalisis fenomena pengembangan <i>urban farming</i> berkelanjutan di Kota Makassar

Sumber: Olahan data, 2022

Beberapa hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini sebagaimana ditunjukkan pada tabel diatas, penjelasannya dapat dilihat pada uraian dibawah berikut.

Pertama, riset Victoria and Aniruddha tahun 2006 tentang '*collective action and community-driven development in rural and urban Indonesia*' riset ini menganalisis perbedaan aksi kolektif masyarakat pedesaan dan perkotaan yang berpartisipasi dalam proyek pengentasan kemiskinan di Indonesia. Ditemukan bahwa faktor penentu utama tindakan kolektif adalah hubungan antara faktor-faktor multiskalar sosial, politik dan sejarah, internal dan eksternal komunitas. Dua bentuk tindakan kolektif yang berbeda juga diidentifikasi. Bentuk pertama didasarkan pada kohesi komunitas, hubungan sosial yang stabil, dan kepatuhan terhadap hierarki

sosial. Bentuk kedua didasarkan pada persepsi masyarakat mengenai masa depan yang saling bergantung dan keinginan bersama untuk melakukan perubahan struktural. Kedua bentuk tindakan kolektif ini efektif dalam menyalurkan sumber daya proyek kepada penerima manfaat, namun, hanya bentuk kedua yang menunjukkan potensi transformasi sosial.

Kedua, penelitian Gita Susanti (2015) tentang Jaringan Pelayanan Publik Yang Demokratis Dengan Studi Kasus Penentuan Strategi Pelayanan Pendidikan Berbasis Jaringan Di Kota Makassar. Penelitian bertujuan untuk merumuskan model strategi pelayanan pendidikan berbasis jaringan yang demokratis di Kota Makassar. Teori dan model merupakan hasil pengembangan teori pengambilan keputusan yang rasional komprehensif yang meliputi sistem informasi dan koordinasi. Hasil penelitian menunjukkan, ketidakberhasilan penentuan strategi pelayanan pendidikan berbasis jaringan yang demokratis, karena belum optimalnya sistem informasi dan koordinasi oleh Dewan Pendidikan Kota Makassar. Belum efektifnya disebabkan oleh informasi yang belum merupakan sumber daya penting bagi dewan pendidikan. Selain itu disebabkan oleh kurang efektifnya koordinasi dan maksimalnya koordinasi penyediaan data sehingga belum menghasilkan suatu penentuan strategi yang tepat oleh Dewan Pendidikan Kota Makassar. Hal ini menandakan pentingnya sistem informasi dan koordinasi dalam penentuan strategi pelayanan pendidikan yang berbasis jaringan yang demokratis.

Ketiga, penelitian Sri Suwitri (2005) berjudul Jejaring Kebijakan dalam Perumusan Kebijakan Publik (Suatu Kajian tentang Perumusan Kebijakan Penanggulangan Banjir dan Rob Pemerintah Kota Semarang) adalah sebuah subsistem yang terbentuk dari interaksi aktor Tim Subsistem, LSM, media massa, Kedungsepur, Bappeda dan DPU Kota Semarang, serta Dinas Kimtaru Propinsi Jawa Tengah. Aktor tersebut berkoalisi advokasi membentuk *Pluralistic network* dalam Tim Sub Sistem sedang lainnya *bureaucratic network*. *Core belief* masing-masing koalisi advokasi menyebabkan kuatnya konflik antar koalisi advokasi. Dipicu oleh stimulasi dari LSM Peduli Banjir Dan Lingkungan Kota Semarang dan media massa, konflik antar koalisi advokasi mendorong pembentukan opini elit dan menampilkan Bappeda Kota Semarang sebagai aktor penengah dengan menyusun *masterplan* drainase hasil penggabungan koalisi advokasi yang berkonflik, dan mempersiapkan *masterplan* drainase tersebut untuk menjadi peraturan daerah. Jejaring kebijakan vertikal yang dihasilkan oleh konflik koalisi, menyebabkan terjadinya *refraksi* tujuan, sehingga tujuan kebijakan penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang terklasifikasi ke dalam *refraksi* tujuan area penyempitan, area pelebaran dan area lepasan. Diusulkan penggunaan jejaring kebijakan lingkaran bagi tercapainya tujuan kebijakan dan kepentingan publik.

Keempat penelitian Taufik (2015) mengenai Jaringan Kebijakan Publik, Studi Kasus Implementasi kebijakan Syariat Islam di Kabupaten Bireuen, Provinsi Aceh. Penelitian ini bertujuan mendeskripsikan pilar

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

Kelima penelitian Firda P, Entang A.M, Tomi S (2022) berjudul Jejaring Kebijakan Dalam Pelaksanaan Kebijakan Kota Layak Anak (KLA) melalui Program Perlindungan dan Penanganan Korban Kekerasan Terhadap Anak Di Kota Bandung. Penelitian ini memberikan gambaran mengenai jejaring kebijakan dalam pelaksanaan kebijakan Kota Layak

Anak yang berfokus pada program perlindungan dan penanganan korban kekerasan terhadap anak di Kota Bandung yang merupakan turunan dari kebijakan Kota Layak Anak pada kluster 5 yaitu perlindungan khusus. Hasil penelitian mengungkapkan, program perlindungan dan penanganan korban kekerasan terhadap anak belum optimal karena masih ditemukan aspek yang belum berjalan secara maksimal diantaranya pada dimensi aktor, pelembagaan dan hubungan kekuasaan. Pertama, aktor belum melibatkan media massa. Kedua, koordinasi yang kurang optimal, karena tidak adanya petunjuk pelaksana, sehingga terdapat koordinasi yang saking melempar. Ketiga, terjadi pembagian tugas yang sama, belum terpenuhinya sumberdaya yang dibutuhkan karena tidak terjadwalnya pertemuan rapat koordinasi maupun kegiatan program.

Keenam penelitian Ahmad S (2015) berjudul Jejaring Kebijakan Pengangkutan Batubara di Provinsi Jambi Ditinjau dari Perspektif *Good Governance*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kompleksitas permasalahan pengangkutan Batubara di Provinsi Jambi terlihat dari adanya pelanggaran Perda oleh pengusaha Batubara sehingga masih merusak jalan umum, aksi demonstrasi sopir truk Batubara, aksi protes blokir jalan oleh warga dan upaya pengusaha untuk menggugat Perda. Sumber permasalahannya yaitu karena adanya perbedaan kepentingan antara pemerintah daerah dengan pelaku usaha Batubara. Sopir Batubara menjadi alat pelaku usaha untuk melakukan respon ketidakpatuhan terhadap kebijakan pemda. Kunci penyelesaiannya yaitu penegakkan

hukum dan dukung kebijakan dari pemerintah kabupaten terhadap kebijakan pemerintah provinsi.

Ketujuh Penelitian Didik Iskandar (2023) berjudul Jaringan Pengembangan Kapasitas *Street Level Bureaucracy* Dalam Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan Di Kabupaten Luwu Utara. Penelitian tujuan ini untuk mendeskripsikan dan mengeksplorasi jaringan pengembangan kapasitas birokrasi tingkat jalan dalam implementasi kebijakan diversifikasi pangan di Kabupaten Luwu Utara. Hasil penelitian menunjukkan implementasi kebijakan diversifikasi pangan tidak efektif. Pertukaran sumber daya yang dilakukan antar pemangku kepentingan akan tetapi jumlah sumber daya yang dipertukarkan terbatas, selain itu ketimpangan sumber daya antar aktor menjadi dinamika dalam implementasi kebijakan diversifikasi pangan. Adapun struktur jaringan menunjukkan dominasi pemerintah sebagai sektor terdepan dan berperan sebagai pemimpin dalam struktur jaringan, sedangkan pemangku kepentingan lainnya berperan sebagai partisipan.

2.9. Kerangka Pikir

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis fenomena pengembangan *urban farming* untuk pengembangan kemandirian pangan berkelanjutan yang dianalisis dengan menggunakan teori *collective action* yang dikemukakan oleh Hargrave dan Van Der Ven (2006). Dimana teori ini menekankan pada tindakan kolektif para pemangku kepentingan atau aktor yang terlibat dalam pengembangan pengembangan *urban farming*

untuk pengembangan kemandirian pangan berkelanjutan di Kota Makassar.

Berkaitan dengan itu, dalam konteks pengembangan *urban farming* berkelanjutan merujuk pada Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa pembangunan daerah memegang peranan sangat penting dalam pembangunan nasional. Pemerintah pusat memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri sesuai dengan asas otonomi daerah.

Dalam menjelaskan fenomena studi tersebut, digunakan teori *collective action*, dimana teori ini digunakan dalam menjelaskan tindakan kolektif para aktor dalam kebijakan publik. Dimana aktor yang berperan penting dan terlibat dalam penentuan kebijakan berbasis pada tindakan kolektif (*collective action*) pada aktor-aktor tersebut. Tindakan kolektif (*collective action*) merupakan suatu tindakan-tindakan bersama antar aktor yang terlibat yang memiliki kesepakatan bersama karena mengharapkan tujuan yang baik untuk kepentingan mereka. Hal ini juga terjadi pada kasus pengembangan *urban farming* untuk pengembangan kemandirian pangan berkelanjutan di Kota Makassar

Hargrave dan Van De Ven (2006) menyatakan bahwa *collective action* menekankan pada 4 (empat) elemen yang meliputi elemen kontes framing, pembangunan jaringan, pemberlakuan pengaturan kelembagaan dan proses tindakan kolektif. *Collective action* tersebut menjadi teori operasional yang digunakan untuk menganalisis fenomena

pengembangan pengembangan *urban farming* untuk pengembangan kemandirian pangan berkelanjutan di Kota Makassar.

Berdasarkan uraian diatas, maka penelitian tentang pengembangan *urban farming* berkelanjutan ditinjau dari pendekatan *collective action* urgen untuk dilakukan. Pengaplikasian pendekatan tindakan kolektif ini dianggap relevan dan komprehensif dalam menganalisa secara mendalam fenomena *urban farming* di Kota Makassar mengingat pendekatan ini mendorong pemerintah untuk melibatkan pemangku kepentingan yang beragam dalam menyelesaikan permasalahan pertanian perkotaan (*urban farming*). Maka peneliti merumuskan suatu kerangka pikir mengenai *Collective action* dalam pengembangan *urban farming* untuk pengembangan kemandirian pangan berkelanjutan di Kota Makassar sebagai berikut.

Gambar 2. 1
Kerangka Plikir



