

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Administrasi publik selalu erat kaitannya dengan kebijakan pemenuhan barang-barang publik dan pelayanan publik. Hughes, 1994 menjelaskan bahwa administrasi publik sebagai sebuah aktivitas melayani kebutuhan-kebutuhan publik. Dalam memenuhi kebutuhan publik, pemerintah perlu mendesain suatu kebijakan publik yang tepat dalam menyelesaikan. Seiring dengan perkembangan zaman, tuntutan pemenuhan kebutuhan publik juga semakin rumit dan beragam. Hal ini mendasari penyelenggara negara untuk terus melakukan reformasi dalam rangka menyesuaikan tuntutan publik yang semakin kompleks. Roberts, 2020 menjelaskan bahwa upaya perbaikan dari pemerintah menjadi mutlak sebagai solusi untuk mengatasi permasalahan yang kompleks.

Pemerintah daerah sebagai organisasi penyelenggara daerah sekaligus sebagai penanggung jawab keberhasilan pembangunan daerah sangat dibutuhkan dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan penyediaan barang-barang publik. Dalam penyelenggaraan tersebut, tidak memungkinkan pemerintah menjadi aktor tunggal dalam menyediakan semua kebutuhan publik sebagaimana peran yang dimainkan pada era paradigma birokrasi klasik melainkan memerlukan keterlibatan institusi atau lembaga lain non pemerintah termasuk lembaga swadaya masyarakat lokal, Lembaga adat, dan lain-lain (Hughes, 2004).

Peran pemerintah daerah yang begitu besar sebagai tuntutan dari perubahan lingkungan strategis yang sangat cepat dan sulit untuk diprediksi sehingga perlu adanya gerakan reformasi birokrasi. Masyarakat merasakan ada kemajuan dalam pelaksanaan reformasi birokrasi, namun kemajuan tersebut dihadapkan pada kenyataan, bahwa harapan masyarakat bergerak cepat, sedangkan upaya perbaikan pelayanan publik peningkatannya berjalan lambat.

Dengan tuntutan masyarakat tersebut pada hakikatnya dibarengi dengan kemampuan sumber-sumber daya pemerintah yang minim menjadi beban berat yang dipikul oleh pemerintah, sehingga perlu memberikan sebagian beban tersebut kepada pihak lain yang lebih berkompeten dan memiliki sumber-sumber daya dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Hal ini dimaksudkan agar dapat merespon dengan cepat tuntutan dan masalah-masalah publik yang timbul sehingga pelayanan publik serta penyediaan barang-barang publik dapat terselenggara dengan efektif dan efisien (Osborne, 2000; Burns, 2003; Hughes dan Hughes, 1998; Barzelay, 1992; Esman, 1991).

Dalam memenuhi tuntutan publik, tren yang berkembang mendorong pemerintah untuk berkolaborasi karena ketidakmampuan memenuhi keinginan publik secara sendiri, namun membutuhkan aktor-aktor dari berbagai unsur atau latar belakang dengan kemampuan yang tidak dimiliki oleh pemerintah. Istilah kolaborasi dalam pemerintahan sebagai hal baru, yang mana kolaborasi ini ditandai dengan kerjasama antar aktor dengan

latar belakang organisasi atau institusi yang berbeda-beda. Masing-masing aktor meyakini bahwa proses pencapaian tujuan tidak bisa dicapai atau dilakukan secara mandiri. Kolaborasi merupakan salah satu strategi yang digunakan oleh praktisi untuk meningkatkan tata kelola dalam mengimplementasikan kebijakan regulasi antar organisasi. Lebih lanjut dijelaskan bahwa kolaborasi sebagai kegiatan yang dilakukan bersama-sama antara dua atau lebih organisasi yang bertujuan untuk meningkatkan nilai publik dengan melakukan kegiatan secara kooperatif serta saling berinteraksi dan memanfaatkan norma, peran dalam organisasi struktural untuk memecahkan masalah dan mencapai kesepakatan bersama dengan saling berbagi sumber daya seperti informasi, dana, dan *skills*.

Kolaborasi adalah esensi dalam perspektif *governance* karena dalam *governance* dikenal tiga pilar utama yang bekerjasama yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat. Dalam perspektif *governance* dikenal salah satunya adalah pendekatan *multi-level governance*.

Multi-Level Governance merupakan sebuah pendekatan tata kelola yang identik dengan sistem pemerintahan Uni Eropa yang berawal sejak awal tahun 1990-an (Marks, 1993). Kata kunci yang penting dari teori dan pendekatan *multi-level governance* adalah kolaborasi (Sibarani, 2017). Bache dan Flinders (2004) menggunakan konsep *multi-level governance* untuk memahami hubungan timbal balik dinamis di dalam dan di antara berbagai tingkat pemerintahan (Kern dan Alber 2009). Meskipun gagasan tentang tata kelola multi level pada awalnya dikembangkan di sekitar Uni

Eropa, banyak bentuknya telah diterapkan di bidang studi lain seperti studi negara-negara federal dalam politik komparatif. McCormick berpendapat bahwa “tata kelola bertingkat adalah sepupu konseptual dari dua konsep lama lainnya, federalisme dan konfederalisme”.

Multi-Level Governance juga dapat dipahami sebagai sebuah sistem pemerintahan polisentrik yang berarti sebuah sistem pemerintahan yang mana setiap bagian yang terlibat di dalamnya tidak melihat sistem tersebut sebagai tantangan, namun sebagai sebuah inovasi, proses pembelajaran, serta bauran teknologi untuk mendukung instrumen kebijakan.

Terdapat dua jenis *multi-level governance*. Tipe I merupakan pendekatan hierarkis yang berfokus pada cara kompetensi dan otoritas dibagi antara berbagai tingkat pemerintahan; Tipe II merupakan model polisentrik di mana beberapa bidang otoritas horizontal yang saling tumpang tindih dan saling berhubungan terlibat dalam mengatur isu-isu tertentu. Sebagai sebuah sistem tata kelola lingkungan, *Multi-Level Governance* sangat penting karena beberapa alasan, antara lain: (1) sifatnya yang terintegrasi dari global hingga lokal; (2) Peran masing-masing level - dari global ke lokal - sangat spesifik; (3) Interaksi vertikal menawarkan potensi tambahan *multi-level governance* sebagai sebuah sistem; (4) Multi-sektoral dan *multi-stakeholder*. Adapun ilustrasi dari kedua tipe *multi-level governance* dan relasi antar aktor, tingkat yuridiksi.

Pada saat ini pemerintah Indonesia dihadapkan pada permasalahan pada pemenuhan kebutuhan pangan khususnya di wilayah perbatasan,

dengan demikian maka upaya-upaya pemerataan pendapatan masyarakat perlu dilakukan secara terus menerus melalui berbagai bidang kehidupan masyarakat, agar mereka yang tergolong "miskin" ini setidaknya memiliki kemampuan guna memenuhi kebutuhan pokok mereka. Kebutuhan pokok yang dimaksud sebagai kebutuhan dasar (*basic human needs*), yakni kebutuhan yang sangat penting guna kelangsungan hidup manusia, baik yang menyangkut kebutuhan konsumsi individu (makan, perumahan, pakaian), maupun keperluan pelayanan sosial tertentu (air minum, sanitasi, transportasi, kesehatan dan pendidikan). Dalam kaitan ini, Radwan dan Alfthan (1978) mengemukakan bahwa tanpa mengurangi konsep *basic needs*, keperluan minimum dari seorang individu atau rumah tangga berupa: makanan, pakaian, perumahan, kesehatan, pendidikan, air dan sanitasi, transportasi dan partisipasi.

The Kian Wie (1983), mengemukakan kebutuhan pokok sebagai suatu paket barang dan jasa yang oleh masyarakat dianggap perlu tersedia bagi setiap orang. Kebutuhan ini merupakan tingkat minimum yang dapat dinikmati oleh setiap orang. Hal ini berarti bahwa kebutuhan pokok berbeda dari suatu daerah ke daerah lain, dari suatu negeri ke negeri lain, jadi kebutuhan pokok itu spesifik.

Dengan spesifiknya kebutuhan pokok masyarakat, Green dan Evers (1985), mengemukakan model kebutuhan dasar sebagai suatu strategi memenuhi lima sasaran pokok, yaitu : 1). Dipenuhinya kebutuhan pangan, sandang, papan atau perumahan, peralatan sederhana dan berbagai

kebutuhan yang dipandang perlu. 2). Dibukanya kesempatan luas untuk memperoleh berbagai jasa, pendidikan untuk anak dan orang tua, program preventif dan kuratif kesehatan air minum, pemukiman dan lingkungan yang mempunyai infrastruktur dan komunikasi baik *rural* maupun *urban*. 3). Dijaminnya hak untuk memperoleh kesempatan kerja yang produktif (termasuk menciptakan sendiri) yang memungkinkan adanya balas jasa setimpal untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga. 4) Terbinanya prasarana yang memungkinkan produksi barang dan jasa, ataupun dari perdagangan internasional untuk memperolehnya dengan kemampuan untuk menyisihkan tabungan bagi pembiayaan usaha selanjutnya. 5). Menjamin adanya partisipasi dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan proyek-proyek atau program-program pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat.

Program pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat adalah bagian dari proses pengembangan sektor perdagangan yang merupakan salah satu langkah strategis dalam pembangunan kawasan perbatasan khususnya di wilayah Kabupaten Nunukan. Oleh sebab itu, pemerintah berkomitmen untuk memberikan perhatian besar dan memberikan prioritas utama untuk menjaga pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat khususnya di wilayah perbatasan di Kabupaten Nunukan.

Pemenuhan kebutuhan pangan berfokus pada kebutuhan akan pangan, kebutuhan pangan menjadi kebutuhan pokok masyarakat dalam mempertahankan hidup secara layak, sehingga harus dipenuhi. Karena

sifatnya bersifat wajib, maka harus terpenuhi khususnya pada kebutuhan pangan.

Kabupaten Nunukan adalah salah satu kabupaten yang berada di wilayah perbatasan yang disebelah utara berbatasan dengan Negara Malaysia (Sabah), sebelah timur berbatasan dengan Laut Sulawesi dan Selat Makassar, sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Bulungan dan Kabupaten Malinau, dan sebelah Barat berbatasan dengan Negara Malaysia (Serawak). Dimana Kecamatan Krayan dan Lumbis Pansiangan adalah kecamatan yang berbatasan langsung dengan Negara Malaysia. Secara topografi, wilayah daratan Kabupaten Nunukan terdiri atas kawasan perbukitan terjal di sebelah utara, perbukitan sedang di bagian tengah dan dataran bergelombang hingga landai yang memanjang hingga ke pantai sebelah timur. Perbukitan terjal di sebelah utara merupakan jalur pegunungan dengan ketinggian berkisar dari 1.500-2.000 m diatas permukaan laut, sedangkan perbukitan di sebelah selatan bagian tengah ketinggiannya berkisar antara 500 – 1.500 m di atas permukaan laut. Kondisi geografis dan topografis di Kabupaten Nunukan tersebut menyebabkan ada beberapa daerah di kabupaten ini cukup sulit diakses. Disisi lain keterbatasan akses dan infrastruktur transportasi serta ketersediaan listrik juga menjadi kendala. Akses jalan yang kurang memadai dan banyaknya jembatan-jembatan yang hancur mengakibatkan jalur distribusi kebutuhan pangan menjadi terhambat yang berakibat pada tingginya harga-harga kebutuhan pangan dari harga normal, khususnya di

Kecamatan Krayan yang memiliki penduduk sebanyak 3.558 jiwa dan Lumbis Pansiangan dengan penduduk sebesar 1.486 jiwa karena kedua kecamatan tersebut tergolong sulit diakses dari pusat Kabupaten Nunukan.

Dengan kondisi topografis wilayah Kecamatan Krayan dan Lumbis Pansiangan yang memiliki medan yang sulit untuk mencapai pusat Kabupaten Nunukan dibandingkan dengan mencapai wilayah Sarawak, maka dalam pemenuhan kebutuhan pangan dan lainnya lebih banyak dipenuhi dari negara tetangga dibandingkan dari negara sendiri walaupun demikian ada beberapa kebutuhan yang diperlukan oleh negara tetangga dipenuhi dari wilayah ini sehingga dapat dikatakan terjadinya aktivitas perdagangan antar kedua wilayah dimana kegiatan ini telah berlangsung sejak lama. Perdagangan antar kedua wilayah ini sangat menunjang perekonomian dan kehidupan warga khususnya di seluruh wilayah kawasan Krayan. Secara aturan main memang kegiatan perdagangan ini tidak menggunakan aktivitas ekspor dan impor sebagaimana lazimnya mengingat keterbatasan sarana dan prasarana serta kondisi masyarakat di wilayah perbatasan sehingga *Border Cross Agreement (BCA)* dan *Border Trade Agreement (BTA)* dijadikan sebagai dasar aktivitas perdagangan tersebut.

Perlu diketahui juga bahwa secara umum bahwa Kondisi Umum Kecamatan Krayan adalah salah satu wilayah terpencil di Kabupaten Nunukan, Provinsi Kalimantan Utara. Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa Wilayah ini berbatasan langsung dengan Malaysia (Sarawak) dan terkenal

dengan topografi pegunungan yang mendominasi. Krayan terdiri dari beberapa desa yang tersebar dengan aksesibilitas terbatas, seringkali hanya dapat dicapai melalui transportasi udara. Jalur darat yang ada sangat bergantung pada kondisi cuaca dan masih minim infrastruktur pendukung. Sebagai wilayah perbatasan, Krayan memiliki tantangan besar dalam memenuhi kebutuhan dasar penduduknya, khususnya dalam hal pangan.

Sulitnya transportasi membuat biaya logistik bahan pangan dari luar wilayah menjadi sangat mahal. Program **Subsidi Ongkos Angkut (SOA)** dari pemerintah pusat dan daerah menjadi solusi penting untuk mendukung distribusi bahan pokok seperti beras, minyak goreng, gula, garam, susu, dan telur. Namun, ketergantungan pada subsidi ini masih sangat besar karena minimnya jalur darat yang terhubung dengan pusat distribusi utama.

Krayan memiliki keterbatasan dalam diversifikasi produksi pangan lokal. Sebagian besar kebutuhan pangan seperti daging, minyak goreng, dan susu harus didatangkan dari luar daerah. Namun, potensi pertanian padi lokal yang unik, yaitu padi Adan, menjadi salah satu komponen penting dalam memenuhi kebutuhan beras penduduk sekaligus mendukung ekonomi lokal.

Ketergantungan pada distribusi luar menyebabkan harga bahan pangan di Krayan sering kali lebih mahal dibandingkan daerah lain. Ini menciptakan tantangan dalam menjaga ketahanan pangan masyarakat setempat, terutama bagi rumah tangga dengan pendapatan terbatas.

Salah satu keunggulan utama Krayan adalah padi Adan, yang diakui sebagai produk organik dengan kualitas premium. Padi ini memiliki nilai ekonomi tinggi, baik untuk konsumsi lokal maupun ekspor ke pasar nasional dan internasional. Sistem pertanian organik yang sudah terintegrasi di Krayan menjadi aset penting dalam mendukung kemandirian pangan.

Garam gunung Krayan adalah salah satu produk unik yang dihasilkan secara tradisional. Garam ini tidak hanya memenuhi kebutuhan lokal tetapi juga menjadi komoditas khas yang dapat mendukung diversifikasi pangan dan ekonomi masyarakat.

Krayan memiliki potensi besar untuk pengembangan pertanian lainnya, seperti hortikultura dan peternakan kecil, yang dapat mendukung kebutuhan pangan lokal. Dengan dukungan teknologi dan infrastruktur, lahan yang subur dapat dimanfaatkan secara lebih optimal.

Wilayah Krayan juga memiliki potensi untuk mengembangkan ekowisata berbasis ketahanan pangan. Program ini tidak hanya mendukung keberlanjutan lingkungan tetapi juga memperkenalkan produk pangan lokal ke wisatawan, menciptakan peluang ekonomi tambahan.

Program SOA yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten telah menjadi tulang punggung distribusi bahan pokok ke Krayan. Melalui subsidi ini, harga bahan pangan dapat ditekan meskipun masih belum sepenuhnya setara dengan daerah lain.

Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) memainkan peran penting dalam mendistribusikan bahan pangan serta mengelola potensi lokal

seperti garam gunung dan padi Adan. Dengan manajemen yang baik, BUMDes dapat menjadi katalisator dalam mencapai kemandirian pangan di Krayan.

Masyarakat Krayan secara aktif terlibat dalam sistem pertanian organik dan tradisional. Hal ini mencerminkan potensi partisipasi lokal yang tinggi untuk mendukung pemenuhan kebutuhan pangan secara berkelanjutan.

Dengan gambaran umum dan kondisi tersebut maka ada beberapa tantangan yang harus di atas, antara lain:

1. Minimnya Infrastruktur

Pembangunan jalan dan jembatan yang menghubungkan Krayan dengan pusat distribusi utama masih menjadi kebutuhan mendesak untuk menekan biaya logistik dan meningkatkan efisiensi distribusi bahan pangan.

2. Akses Energi dan Teknologi

Kekurangan listrik dan akses teknologi di Krayan menghambat modernisasi sistem pertanian dan penyimpanan bahan pangan.

3. Diversifikasi Pangan Lokal

Selain padi Adan dan garam gunung, diversifikasi produksi pangan lokal masih perlu ditingkatkan. Program pemerintah untuk mendukung peternakan kecil dan pengembangan hortikultura dapat menjadi solusi.

Kecamatan Krayan memiliki tantangan besar dalam memenuhi kebutuhan pangannya akibat keterbatasan aksesibilitas dan

ketergantungan logistik. Namun, potensi lokal seperti padi Adan dan garam gunung menjadi aset penting dalam mendukung kemandirian pangan. Dengan dukungan program seperti SOA, pengembangan infrastruktur, serta pemberdayaan masyarakat melalui BUMDes, Krayan dapat mengoptimalkan potensi tersebut untuk mencapai ketahanan pangan yang lebih baik. Kolaborasi antara pemerintah pusat, provinsi, kabupaten, kecamatan, dan desa sangat diperlukan untuk mengatasi tantangan ini dan memanfaatkan potensi lokal secara berkelanjutan.

Melihat kondisi tersebut maka pemerintah sebenarnya tidak tinggal diam dalam rangka membantu pemenuhan kebutuhan pangan bagi masyarakat perbatasan, seperti pada level nasional pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri telah membuat Surat Edaran Nomor 500/4825/SJ tahun 2022 Tentang Penggunaan Belanja tidak terduga dalam rangka pengendalian inflasi di daerah. Surat edaran ini mendorong pemerintah daerah untuk mengambil langkah-langkah dalam rangka pengendalian inflasi di daerah serta dalam rangka mendukung kebijakan pemerintah untuk menjaga ketersediaan pasokan, keterjangkauan harga pangan, daya beli masyarakat dan kelancaran distribusi dan stabilitas perekonomian daerah. Selain itu pemerintah pusat juga telah berkontribusi terhadap pembangunan infrastruktur transportasi di Kabupaten Nunukan.

Pada level provinsi, salah satu upaya Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara melalui Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan UKM Provinsi Kalimantan Utara sejak tahun 2016 membuat satu program

yang dapat meringankan beban kehidupan masyarakat yang tinggal di pelosok atau perbatasan. Program tersebut adalah program Subsidi Ongkos Angkut (SOA) Barang dimana program ini bertujuan untuk menekan disparitas harga barang pokok. Yang sebagian besar diakibatkan karena tingginya harga ongkos angkut sehingga menyebabkan harga barang di daerah pelosok dan perbatasan menjadi mahal jika dibanding dengan harga barang di ibu kota bentuk dari upaya Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan UKM Provinsi Kalimantan Utara ini dapat di tuangkan dalam program Subsidi Ongkos Angkut (SOA) Barang yang mana bentuk dari program ini adalah pemerintah menyediakan angkutan gratis baik itu angkutan darat, sungai dan udara bagi masyarakat di pelosok atau pun di perbatasan agar mereka memenuhi kebutuhan pokok sehari hari.

Program Subsidi Ongkos Angkut Barang (SOA) juga bertujuan menjaga stabilitas harga bahan pokok di daerah 3T (Terluar, Terdepan, Tertinggal) yaitu di Kabupaten Nunukan dan Kabupaten Malinau. Kebaharuan dari program subsidi ini yaitu dengan perluasan target pelayanan. Hadirnya pelayanan SOA ini sebagai wujud bahwa pemerintah hadir sampai di pelosok negeri, dalam memberikan pelayanan dan kemudahan sehingga dapat membantu masyarakat yang membutuhkan.

Subsidi Ongkos Angkut Barang (SOA) telah dilaksanakan sejak Tahun 2016 hingga sekarang. Pada tahun 2016 terdapat 5 titik lokasi SOA yaitu Kabupaten Nunukan (Desa Long Layu, Desa Long Bawan, Desa Binuang, Desa Lumbis Ogong) dan Kabupaten Malinau. Pada tahun 2017

terdapat 5 titik lokasi SOA yaitu Kabupaten Nunukan (Kecamatan Krayan Induk, Kecamatan Krayan Selatan dan Kecamatan Lumbis Ogong) dan Kabupaten Malinau (Kecamatan Mentarang dan Desa Long Sule). Pada Tahun 2018 terdapat 5 titik lokasi SOA yaitu Kabupaten Nunukan yaitu Kecamatan Krayan Kecamatan Tulin Onsoi, Kecamatan Kayan Hulu, Kayan Selatan, Kecamatan Lumbis Ogong, Kecamatan Seimenggaris.

Pada tahun 2019 terdapat 5 titik lokasi Kecamatan Nunukan (Kecamatan Krayan, Kecamatan Sei Menggaris, Kecamatan Lumbis Ogong, Kecamatan Kecamatan Pujungan dan Bahau Hulu). Pada tahun 2020 terdapat 10 titik lokasi SOA yaitu Kecamatan Malinau (Kecamatan Pujungan, Kecamatan Mentarang Hulu, Kecamatan Sungai Tubu, Kecamatan Kayan Hilir, Kecamatan Bahau Hulu) dan Kabupaten Nunukan (Kecamatan Seimenggaris, Kecamatan Lumbis Hulu, Kecamatan Lumbis Pansiangan, Kecamatan Nunukan, Kecamatan Tulin Onsoi). Pada tahun 2021 sebanyak 13 titik lokasi SOA yaitu Kecamatan Kayan Hilir, Kecamatan Sungai Tubu, Kecamatan Bahau Hulu, Kecamatan Pujungan, Kecamatan Mentarang Hulu, Kecamatan Lumbis Hulu, Kecamatan Lumbis Pansiangan, Kecamatan Lumbis Ogong, Kecamatan Tulin Onsoi, Kecamatan Seimenggaris, Kecamatan Nunukan Barat, Kecamatan Krayan dan Kecamatan Sembakung Atulai. Pada tahun 2022 sebanyak 14 titik lokasi SOA yaitu Kabupaten Nunukan (Long Bawan, Simenggaris, Lumbis Ogong, Lumbis, Pansiangan, Lumbis Hulu, Tulin Onsoi) dan Kabupaten Malinau (Kayan Hilir, Kayan Hulu, Sungai Boh, Sungai Tubu, Mentarang Hulu,

Pujungan dan Bahau Hulu).

Pelaksanaan SOA untuk menjaga disparitas harga untuk bahan pokok dan penting di daerah perbatasan contoh pada harga gula semut 1 kg sebelum adanya SOA Rp. 26.000 sesudah ada SOA menjadi Rp. 20.000 sehingga mengalami penurunan harga sebesar 23,08%, harga telur 1 butir sebelum SOA sebesar Rp. 5.000 setelah ada SOA menjadi Rp. 3.000 mengalami penurunan sebesar 40%, untuk harga minyak goreng *Letizea* 1 liter sebelum ada SOA sebesar Rp. 45.000 setelah ada SOA menjadi Rp. 30.000 mengalami penurunan sebesar 33% dan untuk harga *Daia Detergent* 850 gr sebelum SOA harga sebesar Rp. 35.000 setelah harga SOA menjadi Rp. 23.000 mengalami penurunan sebesar 34,29%. Dengan adanya program SOA Barang maka terdapat penurunan disparitas harga di daerah perbatasan, khususnya Kecamatan Krayan Selatan Kabupaten Nunukan, beberapa jenis komoditi mengalami penurunan sebesar 23.08% sampai dengan 60%.

Berdasarkan uraian di atas terkait dengan pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat di wilayah perbatasan Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara dimana salah satu upaya yang dilakukan yaitu melalui Subsidi Ongkos Angkut (SOA) Barang, maka sangat perlu dianalisis lebih jauh bagaimana upaya dan peran yang dilakukan oleh pemerintah, baik itu pemerintah pusat, provinsi dan daerah termasuk masyarakatnya melalui program dan kegiatan tersebut, apakah sudah efektif atau belum dan bagaimana keberlanjutannya. Adapun untuk mengetahui hal tersebut

dilakukan dengan menggunakan pendekatan *multi-level governance*.

Sebagai sebuah pendekatan baru dalam tata kelola pemerintahan yang lebih efektif, *multi-level governance* dianggap sebagai pendekatan yang mampu menjelaskan realitas fenomena yang bersifat kompleks yang tidak hanya melibatkan swasta dan masyarakat, namun pada unsur pemerintah melibatkan pemerintahan lintas negara dan pada berbagai level pemerintah dari pusat hingga daerah. Pendekatan ini sangat relevan digunakan dalam menganalisa program atau kebijakan lintas negara (*country/state*). Tiga faktor *multi-level governance* yang mendorong efektivitas implementasi kebijakan, yaitu desentralisasi, *spatial fit*, dan partisipasi diperdalam oleh Gollata dan Newig (2017) agar dapat menjadi kerangka analisis yang mampu menilai seberapa baik implementasi suatu kebijakan.

Permasalahan mengenai *multi-level governance* dalam pemenuhan kebutuhan pangan di wilayah perbatasan Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara menunjukkan bahwa kebijakan desentralisasi memang telah memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk pemenuhan kebutuhan pangan di wilayah perbatasan. Selama ini aturan yang menjadi dasar adalah *Border Trade Agreement* Tahun 1970 antara Indonesia dan Malaysia dan *Border Crossing Agreement* tahun 2009 sebagai regulasi internasional. Adapun di tingkat nasional meliputi :

- a. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan
- b. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri nomor 500/4825/SJ
Tentang Penggunaan Belanja Tidak Terduga Dalam Rangka
Pengendalian Inflasi Di Daerah

Regulasi yang ada pada tingkat nasional selama ini dianggap belum konkrit untuk menyelesaikan permasalahan pemenuhan kebutuhan pangan di daerah perbatasan khususnya di Kabupaten Nunukan.

Pada tingkat daerah selama ini mengacu pada RPJMD Kabupaten Nunukan Tahun 2021-2026 yang di dalamnya terdapat program pemenuhan kebutuhan pangan. Desentralisasi memang memberikan wewenang bagi pemerintah dengan membuat program-program pemenuhan kebutuhan pangan di wilayah perbatasan namun anggaran dan kemampuannya terbatas.

Permasalahan terkait kesesuaian spasial dalam hal ini yurisdiksi menunjukkan bahwa belum ada regulasi yang mengatur dan memberikan kewenangan kepada daerah dan instansi terkait untuk membangun kerjasama luar negeri mengingat pemenuhan kebutuhan pangan di wilayah perbatasan mengharuskan membangun sinergitas dengan negara perbatasan sehingga pemenuhan kebutuhan pangan dapat terlaksana secara maksimal mengingat kondisi geografis di wilayah perbatasan yang sulit dijangkau, selain itu belum tersedianya sarana prasarana pendukung penyediaan bahan pangan dan bahan penting bagi masyarakat yang berdomisili di wilayah perbatasan Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan

Utara.

Permasalahan mengenai partisipasi juga menjadi kendala dalam pemenuhan kebutuhan pangan, dimana aktor-aktor dari berbagai level pemerintahan yang berperan penting adalah Kementerian Perhubungan, Gubernur Kalimantan Utara dan Bupati Nunukan akan tetapi sinergitas dan koordinasi yang dilakukan secara bertingkat belum efektif.

Berdasarkan uraian yang dijelaskan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “***Multi-Level Governance dalam Pemenuhan kebutuhan pangan Masyarakat di Wilayah Perbatasan di Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara***”.

1.2 Rumusan Masalah

Sebagaimana uraian diatas, rumusan masalah dalam penelitian ini disusun berdasarkan teori operasional dan fenomena penelitian yang meliputi:

1. Bagaimana desentralisasi dalam *multi-level governance* pada pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat di wilayah perbatasan di Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara?
2. Bagaimana kesesuaian spasial (yurisdiksi) dalam *multi-level governance* pada pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat di wilayah perbatasan di Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara?

3. Bagaimana partisipasi dalam *multi-level governance* pada pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat di wilayah perbatasan di Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara?
4. Bagaimana model *multi-level governance* dalam pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat di wilayah perbatasan di Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah penelitian, berikut dibawah ini tujuan penelitian :

1. Menganalisis dan mengeksplorasi desentralisasi dalam *Multi-Level Governance* pada pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat di wilayah perbatasan di Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara.
2. Menganalisis dan mengeksplorasi kesesuaian spasial (yurisdiksi) dalam *Multi-Level Governance* pada pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat di wilayah perbatasan di Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara.
3. Menganalisis dan mengeksplorasi partisipasi dalam *Multi-Level Governance* pada pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat di wilayah perbatasan di Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara.

4. Melahirkan model *multi-level governance* dalam pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat di wilayah perbatasan di Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi atau manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Akademis.

Memberikan sumbangsih pemikiran kepada para ilmuwan dan praktisi administrasi publik khususnya dalam perspektif *governance*, dimana sumbangsih pemikiran yang dimaksud dalam hal ini adalah *multi-level governance* dalam pemecahan masalah publik khususnya dalam hal pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat di daerah perbatasan.

2. Manfaat Praktis.

Memberikan sumbangsih pemikiran serta rekomendasi kepada pemerintah daerah di daerah perbatasan, khususnya Pemerintah Provinsi Kalimantan utara, pemangku kepentingan, lembaga non-pemerintah, serta masyarakat dalam hal mengelola masalah publik, khususnya dalam hal pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat di daerah perbatasan.

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 Loffler, 2003; Denhardt dan Denhardt, 2004, dan *The New Public Governance* (Osborne, 2010).

2.1.1 Perspektif *Old Public Administration* (Perspektif Administrasi Publik Klasik)

Perspektif administrasi publik klasik atau birokrasi klasik sebagai perspektif pemisahan antara dan fungsi politik dan fungsi-fungsi administrasi, fungsi politik menekankan pada perumusan kebijakan sedangkan fungsi administrasi adalah menjalankan kebijakan yang sudah dirumuskan oleh politik Wilson (Shafritz dan Hyde, 1987). Perspektif klasik berkembang sejak tulisan Woodrow Wilson di tahun 1887 yang berjudul "*The Study of Administration*".

Dimana terdapat dua gagasan utama. Gagasan pertama menyangkut pemisahan politik dan administrasi. Administrasi publik tidak secara aktif dan ekstensif terlibat dalam pembentukan kebijakan karena tugas utamanya adalah implementasi kebijakan dan penyediaan layanan publik. Dalam menjalankan tugasnya, administrasi publik menampilkan netralitas

dan profesionalitas. Administrasi publik diawasi oleh dan bertanggung jawab kepada pejabat politik yang dipilih. Gagasan kedua menyangkut nilai yang dikedepankan oleh perspektif ini, bahwa administrasi publik seharusnya berusaha sekeras mungkin untuk mencapai efisiensi dalam pelaksanaan tugasnya. Efisiensi ini dapat dicapai melalui struktur organisasi yang terpadu dan bersifat hierarkis. Gagasan terus berkembang melalui para pakar seperti Frederick Winslow Taylor (1923) dengan “*scientific management*”, Leonard D. White (1926) dan F. Willoughby (1927) yang berfokus pada pengembangan struktur organisasi yang sangat efisien (Denhardt & Denhardt, 2003 dalam Sumartono, 2007).

Lebih lanjut Wilson menyatakan bidang administrasi adalah bidang bisnis. Bidang administrasi jauh dari hingar bingar politik. Ia hanya menjadi bagian kehidupan politik sebagaimana perhitungan sebagai bagian dari kehidupan masyarakat, ia hanya menjadi mesin dalam produksi manufaktur. Administrasi berada di luar ranah politik, meskipun politiklah yang menetapkan tugas-tugas administrasi, namun politik tak merusak administrasi dengan memanipulasi tugas-tugas administrasi.

Sebagai suatu organisasi birokrasi, administrasi publik menurut (*Economic and Social Consil UN, 2004*) menyatakan bahwa organisasi birokrasi bekerja melalui seperangkat aturan delegasi, kewenangan rasional-legal, keahlian, tidak berat sebelah, terus-menerus, cepat dan akurat, dapat diproduksi, memiliki standar integritas profesionalisme dalam rangka memuaskan kepentingan masyarakat umum. Sejalan pendapat dari

Sumartono (2007), bahan perspektif ini menaruh perhatian pada fokus pemerintah pada penyedia layanan secara langsung kepada masyarakat melalui badan-badan publik dan perspektif ini berpandangan bahwa organisasi bahwa organisasi publik beroperasi paling efisien sebagai suatu sistem tertutup sehingga keterlibatan warga negara dalam pemerintahan dibatasi.

Pendekatan administrasi publik tradisional (*Old Publik Administration*) menurut Denhardt dan Denhardt (2003), memiliki ciri dominan sebagai berikut.

- a. Administrasi publik cenderung punya peran yang terbatas dalam proses perumusan kebijakan publik, sedangkan peran utama lebih pada upaya mengimplementasikan kebijakan publik.
- b. Pemberian pelayanan dilaksanakan oleh para administrator yang harus bertanggung jawab kepada pejabat politik dan diberi diskresi (keleluasaan) yang sangat terbatas.
- c. Program-program publik dikelola oleh organisasi yang disusun secara hierarkis di mana para pemimpin mengontrol dari atas ke bawah.
- d. Tujuan utama yang hendak dicapai pemerintah adalah efisiensi dan rasionalitas.
- e. Apabila ingin efisien, organisasi publik harus dikelola dengan sistem tertutup di mana keterlibatan warga masyarakat sangat terbatas atau dibatasi.

- f. Tugas utama administrasi publik adalah melaksanakan fungsi teknis administrasi seperti POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Controlling, and Budgeting*).

Alwi (2005) menemukan bahwa pelayanan publik saat ini telah banyak mendapat sorotan dari berbagai kalangan, terutama dari mereka penerima layanan tersebut. Hal ini terjadi karena birokrasi organisasi penyelenggara pelayanan publik tidak menjadikan kebutuhan dan keinginan dari para warga sebagai dasar penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas. Dalam hal ini, kinerja penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi justru berorientasi pada pimpinan, yaitu pimpinan yang menentukan prestasi kerja para penyelenggara pelayanan publik. Orientasi pelayanan publik yang demikian itu menganggap warga sebagai obyek pelayanan yang kesemuanya itu ditentukan oleh penyelenggara pelayanan publik, orientasi pengaturan, atau dalam perspektif administrasi publik klasik warga dianggap sebagai klien. Padahal sebagai negara demokrasi, maka penyelenggaraan pelayanan publik perlu mengikuti kaidah-kaidah demokrasi, sebagaimana yang dikemukakan oleh Abraham Lincoln bahwa demokrasi adalah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

2.1.2 Perspektif *New Public Management* (NPM)

New Public Management (NPM) muncul di Inggris, New Zealand, Amerika Serikat dan Kanada, berusaha menggunakan pendekatan bisnis dalam sektor publik. Perspektif tersebut muncul tidak hanya karena krisis

fiskal pada tahun 1970 dan 1980an karena adanya keluhan bahwa sektor publik terlalu besar, boros, inefisien, merosotnya kinerja pelayanan publik, kurangnya perhatian terhadap pengembangan dan kepuasan kerja pegawai pemerintah (Hope, 2002 dikutip Sumartono, 2007)

Sumartono menekankan mekanisme dan terminologi pasar sehingga memandang hubungan antara badan-badan publik dengan pelanggannya sebagai layaknya transaksi yang terjadi antara penjual dan pembeli. Peran manajer publik berubah karena ditantang untuk selalu menemukan cara-cara baru dari inovatif dalam mencapai tujuan atau menswastakan berbagai fungsi yang semula dijalankan oleh pemerintah. Manajer publik didesak untuk “mengarahkan bukannya mengajuh”, yang bermakna bahwa beban pelayanan publik tidak dijalankan sendiri tetapi sebisa mungkin didorong untuk dijalankan oleh pihak lain sesuai mekanisme pasar. Dengan demikian manajer publik memusatkan perhatian pada akuntabilitas kepada pelanggan dan kinerja fungsi, restrukturisasi badan-badan publik, mendefinisikan ulang misi organisasi, menyederhanakan proses administrasi, dan mendesentralisasikan pembuatan keputusan.

Keban (2008) menambahkan bahwa : konsep *New Public Management* dapat dipandang sebagai suatu konsep baru yang ingin menghilangkan monopoli pelayanan yang tidak efisien yang dilakukan oleh instansi dan pejabat-pejabat pemerintah. Dengan konsep seperti inilah maka Christopher Hook dari London School of Economics (1995) mengatakan bahwa *New Public Management* mengubah cara-cara dan model bisnis privat dan perkembangan pasar. Manajemen Publik Baru mengacu pada

sebuah ide-ide dan praktek kontemporer yang pada intinya, berusaha untuk menggunakan pendekatan sektor bisnis swasta ke dalam sektor publik. Manajemen publik baru menjadi sebuah modal normatif, model yang menandai perubahan yang sangat besar tentang bagaimana kita berfikir tentang peran administrator publik (Denhardt & Denhardt, 2003).

Negara Inggris, reformasi administrasi publik dijalankan sejak masa PM Margareth Thatcher, dukungan intelektual dari gerakan ini di Inggris tampak dari karya Savas (2000) dengan "*privatization*" nya, Flynn (1990) dengan "*Public Sector Management*" nya. Di Negara Amerika Serikat, dipengaruhi oleh karya David Osborne & Ted Gaebler, *Reinventing Government* (1992). Kedua karya inilah yang menjadi inspirasi di beberapa negara dalam mereformasi administrasi publik dengan menerapkan gaya Amerika Serikat atau gaya Inggris.

Pengalaman di Negara Amerika Serikat dalam perspektif *New Public Management* sebagaimana tertuang dalam sepuluh prinsip *reinventing government* karya Osborn & Gaebler". Adapun prinsip-prinsip tersebut sebagai berikut:

- a. *Catalytic Government: steering rather than rowing* (Pemerintahan Katalis: mengarahkan dari pada mengayuh/mendayung). Pemerintah harus mengambil peran sebagai katalisator dalam memenuhi/memberikan pelayanan publik dengan melalui cara merangsang sektor swasta, pemerintah lebih berperan sebagai pengarah. Dengan konsep tersebut maka: (1) pemerintah harus

menghasilkan kebijakan yang efektif yang lebih banyak mengarahkan dari pada sebagai pelaksana; (2) pemerintah harus memotivasi pihak swasta untuk terlibat dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat; (3) dengan melibatkan swasta berarti pemerintah bisa lebih efektif dan efisien.

- b. *Community-Owned Government: empowering rather than serving* (Pemerintahan Milik Masyarakat: memberi wewenang dari pada melayani). Pemerintah yang dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat dengan melibatkan masyarakat maka masyarakat akan ikut bertanggung jawab terhadap pelaksanaan keputusan tersebut. Dengan konsep tersebut maka: (1) adanya pemberdayaan masyarakat; (2) memanusiakan masyarakat; (3) meningkatkan rasa *hendar beni*; (4) keputusan yang diambil sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
- c. *Competitive Government: injecting competition into service delivery* (pemerintahan yang kompetitif: menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan). Pemerintah menumbuhkan semangat untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dengan melalui persaingan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan konsep tersebut maka: (1) pelayanan bisa lebih baik; (2) tidak ada monopoli pemberian pelayanan kepada masyarakat; (3) aparat menjadi kreatif, inovatif dan imajinatif.

- d. *Mission-Driven Government: transforming rule-driven organizations* (pemerintahan yang digerakkan oleh Misi: Mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan). Tugas-tugas yang dilaksanakan aparat pemerintah lebih berorientasi kepada misi. Pelaksanaan program harus lebih fleksibel. Dengan konsep ini, maka: (1) misi organisasi pemerintahan harus jelas, (2) misi harus diketahui setiap aparat, (3) memberi keleluasaan kepada aparat/ karyawan untuk mencapai misi tersebut, (4) pemerintah harus memahami kebutuhan masyarakat.
- e. *Result Oriented Government; funding outcome, not inputs* (pemerintah yang berorientasi pada hasil: membiayai hasil bukan masukan). Pemerintahan yang menekankan pada hasil menekankan pentingnya untuk berorientasi pada hasil atau kinerja yang dicapai. Dengan konsep ini maka: (1) misi harus jelas, (2) tujuan harus jelas, (3) efisiensi pembiayaan diarahkan pada pencapaian hasil, (4) ukuran prestasi atau kinerja jelas.
- f. *Customer-Driven Government: meeting the needs of the customer, not the bureaucracy* (Pemerintahan berorientasi pada pelanggan: memenuhi kebutuhan pelanggan bukan kebutuhan birokrasi). Pemerintah melayani kebutuhan masyarakat atau memberi pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan harus memberikan pelayanan sebaik-baiknya baik kuantitas maupun kualitasnya kepada masyarakat. Bukan sebaliknya masyarakat yang memberikan pelayanan kepada pemerintah (birokrasi). Dengan konsep ini maka: (1) peran pemerintah sebagai abdi masyarakat

dapat dilaksanakan, (2) pemerintah harus mengidentifikasi kebutuhan dan kepentingan masyarakat, (3) perlu pemberdayaan masyarakat, (4) pelayanan bisa dilakukan dengan sebaik mungkin.

- g. *Enterprising Government: earning rather than spending* (pemerintahan Wirausaha: Menghasilkan dari pada Membelanjakan). Pemerintah harus pandai menghasilkan dana (menggali sumber daya) bukan hanya pandai dalam menghabiskan dana. Dengan konsep ini maka: (1) pemerintah harus kreatif, dan inovatif dalam menggali dana, (2) meningkatkan efektifitas dan efisiensi organisasi, (3) pandai menarik investor.
- h. *Anticipatory Government: prevention rather than cure* (Pemerintahan Antisipatif: mencegah dari pada mengobati). Pemerintah harus berorientasi pada masa depan. Pemerintah tidak hanya mengatasi masalah-masalah yang telah terjadi tetapi juga mengantisipasi kemungkinan terjadinya masalah-masalah yang akan muncul di masa depan. Dengan konsep ini maka: (1) pemerintah dituntut mempunyai kemampuan memecahkan masalah, (2) peka terhadap situasi internal dan eksternal, (3) mampu mengidentifikasi situasi internal dan eksternal, (4) mampu menganalisis situasi internal dan eksternal, (5) dituntut mempunyai kemampuan mencegah timbulnya masalah.
- i. *Decentralized Government: From hierarchy to participation and teamwork* (Pemerintahan Desentralisasi: Dari system hirarki menuju partisipasi dan tim kerja). Pemberian pelayanan kepada masyarakat dengan proses melalui tingkatan-tingkatan yang banyak tidak efektif dan

efisien serta menyebabkan ketidakpuasan. System desentralisasilah yang efektif dan efisien. Dengan konsep ini maka: (1) pendelegasian wewenang, (2) melaksanakan manajemen partisipatif, (3) pelayanan yang efektif dan efisien.

- j. *Market Oriented Government: leveraging change through the market* (Pemerintahan yang berorientasi pasar: mendongkrak perubahan melalui pasar). Pemerintah harus berorientasi pada pasar dalam arti berusaha menggunakan mekanisme pasar dari pada mekanisme birokrasi. Dengan konsep ini maka: (1) tingkat hirarki birokrasi cukup pendek, (2) pelayanan diberikan sesuai dengan kebutuhan atau permintaan masyarakat, (3) pemerintah harus peka terhadap kebutuhan masyarakat, (4) pemerintah bisa merestrukturisasi pasar (Osborne & Geabler, 1992).

Menurut Denhardt dan Denhardt (2003) Perspektif *New Public Management* memiliki ciri dominan sebagai berikut.

- a. Pelaksanaan tugas manajemen pemerintahan lebih banyak diserahkan kepada para manajer profesional.
- b. Kinerja diukur dengan standar dan ukuran kinerja yang jelas
- c. Lebih ditekankan pada pengawasan dan penilaian hasil
- d. Pembagian tugas ke dalam unit kerja yang ada di level lebih bawah (desentralisasi).
- e. Dikembangkan semangat persaingan dalam tubuh pemerintahan
- f. Lebih menekankan penerapan gaya manajemen sektor swasta

g. Lebih menekankan disiplin tinggi dan tidak boros dalam menggunakan berbagai sumber daya publik.

2.1.3 Perspektif *New Public Service* (NPS)

Munculnya perspektif *New Public Service* ini didukung oleh beberapa tulisan lain yang berkembang beberapa tahun sebelumnya sebagai reaksi terhadap dominasi perspektif *New Public Management* diberbagai belahan dunia. Pertama, Wamsley & Wolf (1996) melakukan kritik keras atas *reinventing government* dengan menyunting buku berjudul "*refounding democraton public aministration*" Wmsley & Wolf mengumpulkan banyak tulisan yang melukiskan betapa pentingnya melibatkan masyarakat dalam administrasi publik dalam posisi sebagai warga negara bukan sekedar sebagai pelanggan. Buku tersebut menekankan betapa pentingnya *demockratic government* yang mengedepankan partisipasi masyarakat dalam administrasi publik.

Tulisan Little (1996) dalam buku tersebut yang berjudul "*thinking government: bringing demockratic awareness to public administration*" menjelaskan konsepsi *democratic public administration* dengan memaparkan konsekuensi tiga substansi demokrasi. *Government of the people* berarti pemerintah masyarakat akan membawa legitimasi bagi administrasi publik. *Government by the poeple* berarti menjamin adanya representasi administrator publik dan akuntabilitas administrasi publik terhadap masyarakat. *Government for the people* berarti bahwa administrasi publik akan benar-benar menjalankan kepentingan publik,

bukan kepentingan birokrasi.

Tulisan lainnya dipersembahkan oleh King & Stivers (1998) dengan judul '*government ia us: publik administration public* memandang warga negara sebagai warga negara bukan sekedar sebagai pelanggan karena "*government is us is a democratic publik administration that involves active citizenship and active administration.*" Yang dimaksud dengan *active administration* adalah tidak sekedar meningkatkan kekuasaan seharusnya berbagi kuasa dengan masyarakat dan mengurangi kendali terhadap masyarakat serta meningkatkan kepercayaan kepada masyarakat melalui kolaborasi penyelenggaraan pemerintahan dengan masyarakat. Pemerintah masyarakat ini merupakan partisipasi integratif antara masyarakat aktif dengan administrator aktif untuk memenuhi kebutuhan, tujuan dan sasaran bersama.

Membuang sisi buruk OPA dan NPM, Denhardt dan Denhardt (2003) selanjutnya mengembangkan paradigma baru yang disebut *New Public Service* (NPS). Paradigma NPS ini dibangun berdasarkan (1) *theories odd democratic citizenship*, (2) *models of community and civil society*, (3) *organizational humanism and the new public administrasion*, and (4) *post-modern public administration*. Inti dari *Theories of Democratic Citizenship* adalah warga Negara tidak hanya dilihat dari status legalnya yaitu hak dan kewajibannya, namun juga dari tanggung jawabnya terhadap hal-hal yang terkait dengan isu-isu lebih luas karena warga negara termasuk, bahkan menjadi elemen fundamental dalam sebuah komunitas politik.

Kewarganegaraan lebih berkaitan dengan kapasitas warga negara untuk mampu mempengaruhi corak kehidupan sistem politik.

Pemerintah dibentuk untuk menjamin agar warga negara dapat membuat sejumlah pilihan yang sesuai dengan kepentingannya, misalnya melalui pemilu, penunaian hak-hak individualnya dan pemenuhan altruisme politik. Semua itu akan mendorong individu untuk mau terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan bukan semata-mata demi kepentingan pribadinya, namun lebih pada kepentingan publik yang lebih luas. Dengan demikian, warga Negara kian berdaya melibatkan diri secara aktif, intensif dan mampu menjalankan sebuah pemerintahan yang efektif (*they would run the government*).

Selanjutnya, dari *Models of Community and Civil Society* diketahui bahwa kian hari kian banyak warga Negara yang merasa teralienasi dan kehilangan nilai-nilai sosialnya karena begitu kuat pengaruh dari paham individualisme, kapitalisme, kemajuan teknologi, dan mereka ingin kembali ke sosial yang lebih *human*. Globalisasi telah membuat ekonomi dunia menjadi semakin tidak pasti dan mereka pun kian bimbang akan keberhasilannya. Pada sisi lain, gejala degradasi lingkungan terus meningkat, kemungkinan hancurnya eksistensi manusia akibat senjata pemusnah massal juga terus menghantui warga. Dengan demikian, kian hari kian banyak warga yang menginginkan dikembangkannya visi “kebaikan bersama” yang bisa menjadikan sebuah sistem sosial menjadi lebih hidup dan berperan lebih baik.

Mereka mendambakan tumbuhnya sebuah komunitas yang berlandaskan kepedulian, rasa percaya, kerjasama yang terikat kuat oleh sebuah system yang efektif menjamin berlangsungnya komunikasi sekaligus resolusi atas berbagai konflik, serta menghendaki pemerintah berperan penting dalam membangun komunitas dan masyarakat sipil yang kuat di mana mereka didorong untuk terlibat aktif dalam proses pemerintahan. Sementara itu, dari *Organizational Humanism and the New Public Administration* diketahui bahwa para ilmuwan administrasi publik semakin banyak yang mengkritik pendekatan hierarkis tradisional terhadap organisasi yang dinilai telah membatasi perilaku manusia. Mereka mencari pendekatan lain yang memberikan ruang gerak lebih besar pada organisasi untuk mereduksi mekanisme perintah dan kontrol, serta lebih memberikan perhatian kepada konstituen, baik yang ada di dalam maupun di luar organisasi untuk ikut berpartisipasi.

Model organisasi rasional hanya mengupayakan tercapainya tujuan secara efektif dan efisien, padahal perilaku manusia tidak hanya sepenuhnya bersifat rasional. Manusia justru sering bertindak atas dasar perasaan dan emosi yang jauh dari perilaku rasional. Untuk itu, organisasi yang lebih humanistik perlu dibangun di sektor publik sebagai alternatif bagi organisasi model rasional atau birokratis. Gerakan administrasi negara baru menyuarakan perlunya administrasi publik memperhitungkan peranan nilai seperti keadilan, persamaan, kejujuran, kepekaan, tanggung jawab, dan sebagainya benar-benar teraktualisasi dalam kehidupan organisasi publik.

Pemikiran *Post-Modern Public Administration* menunjukkan bahwa ketergantungan administrasi publik pada pendekatan positivisme ditolak karena administrasi publik merupakan sebuah kehidupan yang di dalamnya tidak sekadar berlandaskan pada fakta-fakta yang tampak di permukaan tetapi juga melibatkan nilai-nilai yang sering tidak kasat mata. Mengabaikan aspek nilai yang ada di dalamnya merupakan sebuah kesalahan mendasar (*misleading*) karena dalam realitas yang sesungguhnya, fakta dan nilai sangat sulit dipisahkan. Bahkan setiap fakta selalu dilandasi dan mengandung nilai tertentu yang mendasari lahirnya sebuah fakta atau kenyataan itu sendiri. Oleh karena itu, perlu dikembangkan pendekatan alternatif yang lebih peka terhadap sistem nilai, menemukan makna yang sesungguhnya di balik kenyataan faktual, pemanfaatan emosi dan perasaan dalam hubungan-hubungan antar manusia agar mampu mengembangkan sikap empati dan akhirnya mampu mengambil tindakan atau respons yang efektif. Hal seperti itu semakin penting karena pelaksanaan *governance* akan menuntut lebih didasarkan pada diskursus yang tulus dan terbuka bagi semua pihak. Oleh karena aneka permasalahan publik akan lebih tepat diatasi melalui pendekatan *discourse* daripada pendekatan rasional atau positivisme.

Terdapat tujuh hal penting yang dapat dijadikan pedoman praktis atau pelajaran praktis dalam penyelenggaraan pelayanan publik demokratis berdasarkan pendekatan *new public service* (Denhard & Denhardt, 2003), yaitu:

1. *Serve citizen, not customers*

Administrator publik bekerja untuk Kepentingan publik (*publik interest*) dan bukan untuk kepentingan diri sendiri (*self-interest*). Kepentingan publik lebih merupakan hasil dari sebuah dialog tentang nilai-nilai bersama (*shared values*) dari pada merupakan agregasi dari kepentingan individu. Oleh karena itu, pegawai pemerintah tidak hanya semata-mata merespon tuntutan pelanggan yang beragam dan saling berupaya memaksimalkan kepentingan dirinya sendiri tetapi seharusnya lebih memusatkan diri kepada upaya membangun hubungan saling percaya dan kolaborasi yang kuat antar warga Negara sebagai pemilik dan penjaga hak serta kewajiban bagi komunitas yang lebih luas.

2. *Seek the publik interest*

Administrator publik harus berperan aktif membangun paham bersama dan kolektif tentang kepentingan publik. Tujuannya bukan untuk menemukan solusi yang cepat atas dasar pilihan individu, tetapi untuk membangun kreasi lahirnya kepentingan dan tanggung jawab bersama.

3. *Value citizenship over entrepreneurship*

Kepentingan publik bisa dicapai dengan lebih baik jika dilakukan oleh pegawai pemerintah bersama warga Negara yang terikat dengan komitmen untuk memberikan kontribusi terbaik bagi masyarakat dari pada para manajer wirausaha yang bertindak organisasi dan uang publik itu adalah miliknya.

4. *Think strategically*

Kebijakan dan program yang sangat dibutuhkan oleh publik hanyalah bisa dicapai secara efektif dan bertanggung jawab lewat usaha/upaya bersama lewat proses kolaboratif.

5. *Recognize that accountability is not simple*

Pegawai pemerintah haruslah lebih responsif dan atentif dari pada pasar; dan mereka juga harus bekerja berdasarkan ketentuan status, hukum, konstitusi, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar profesional dan kepentingan warga.

6. *Serve rather than steer*

Semakin pentingnya aparat pemerintah mendayagunakan kepemimpinan berbasis nilai bersama dalam membantu warganya untuk mengartikulasikan dan menemukan kepentingan bersama daripada berusaha mengendalikan atau mengarahkan masyarakat menuju ke arah yang baru.

7. *Value people, not just productivity*

Organisasi publik dan seluruh jaringannya dalam berpartisipasi mencapai kepentingan publik akan berhasil dalam jangka panjang bila mereka bisa berjalan lewat proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama yang didasarkan atas rasa saling menghormati pada semua orang.

Ketujuh prinsip tersebut merupakan sebuah kesatuan yang utuh demi tercapainya sebuah *Inklinasi* pemerintah untuk memberikan sesuatu yang

terbaik bagi warganya sesuai dengan apa yang diinginkan dan diharapkan dengan cara yang lebih humanis (Islamy, 2005:9).

Berdasarkan prinsip utama dalam paradigma *New Public Service* tersebut, Denhardt & Denhardt (2003) lebih lanjut memformulasikan delapan prinsip pelayanan yang harus diwujudkan agar pemerintah mampu memberikan pelayanan yang bermutu yaitu mencakup beberapa hal sebagai berikut:

a. *Convenience*

Ukuran yang menunjukkan sejauh mana pelayanan yang diberikan pemerintah dapat diakses dengan mudah oleh warga Negara.

b. *Security*

Ukuran yang menunjukkan sejauh mana pelayanan yang diberikan pemerintah agar menjadikan warga merasa aman dan yakin untuk menggunakannya.

c. *Reability*

Ukuran yang menunjukkan sejauh mana pelayanan yang diberikan pemerintah dapat tersedia secara benar dan tepat waktu.

d. *Personal Attention*

Ukuran sejauh mana pelayanan yang diberikan pemerintah dapat diinformasikan oleh aparat dengan tepat kepada warga dan aparat dapat bekerjasama dengan warga untuk membantu memenuhi kebutuhannya.

e. *Problem-Solving Approach*

Ukuran sejauh mana aparat mampu menyediakan informasi bagi warga

untuk mengatasi masalahnya.

f. *Fairness*

Ukuran untuk menilai sejauh mana warga percaya bahwa pemerintah telah menyediakan pelayanan dengan cara yang adil bagi semua orang.

g. *Fiscal Responsibility*

Ukuran untuk menilai sejauh mana warga percaya bahwa pemerintah telah menyediakan layanan dengan menggunakan uang publik dengan penuh tanggung jawab

h. *Citizen Influence*

Ukuran sejauh mana warga merasa bahwa mereka dapat memengaruhi mutu pelayanan yang mereka terima dari pemerintah.

Lebih lanjut Denhardt & Denhardt (2003), bahwa kepentingan publik sebenarnya adalah masyarakat itu sendiri sehingga para administrator mempunyai tanggung jawab untuk melayani dan memberdayakan warga Negara melalui pengelolaan organisasi publik. Berdasarkan pandangannya, beliau merumuskan *New Public Service*, pelayanan publik baru dimana warga Negara mempunyai peran yang utama yang mengedepankan kepentingan bersama dan mempunyai posisi yang penting bagi pemerintahan demokratis. Perspektif *New Public Service* merupakan suatu perspektif dalam administrasi publik yang menekankan penyelenggaraan pelayanan publik yang demokratis. Dalam hal ini, penyelenggara berusaha memahami kepentingan publik. (*public interest*) dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Kepentingan publik yang

menjadi dasar dalam penyusunan dalam berbagai program pelayanan publik. Perspektif ini berbeda dengan kedua pendekatan di atas, khususnya pendekatan *new public management* yang menekankan penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan pada organisasi bisnis. Dalam perspektif ini, penyelenggaraan pelayanan publik tidak menekankan penggunaan teknik-teknik manajemen pada organisasi bisnis, karena organisasi bisnis dan publik masing-masing memiliki orientasi bisnis yang berbeda, sebagaimana yang dikemukakan oleh Denhart & Denhart (2003), *“government shouldn’t run like a business; it should be run like a democracy. both elected and appointed publik servants are acting on this principle and expressing renewed commitment to such ideals as the publik interest, the governance process, and expanding democratic citizenship.”*

Pelayanan publik yang demokratis, sebenarnya, pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi publik dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan warga negara. (Gawthrop, 2002; Lynn, 1996). Penyelenggara pelayanan publik perlu lebih banyak *“mendengar-listening”* warga ketimbang *“mendikte-telling”* dan memberikan *“pelayanan-serving”* daripada *“mengarahkan-steering”*. Warga negara dan pejabat publik diharapkan bekerja bersama-sama untuk menentukan dan menyelesaikan masalah bersama dalam suatu cara yang sifatnya kooperatif dan menguntungkan kedua belah pihak (Denhardt & Denhardt, 2003).

Sehubungan dengan hal di atas, pelayanan publik yang demokratis

tidak memfokuskan diri pada bagaimana menyelenggarakan pelayanan publik dengan efisien, tetapi lebih mengarahkan pada bagaimana menyelenggarakannya dengan memberikan kehidupan warga yang lebih baik untuk semua (Denhardt & Denhardt, 2003). Penyelenggaraan pelayanan publik yang efisien merupakan penyelenggaraan yang menuntut adanya perbandingan terbaik *input* dengan *output*. Dalam hal ini, efisien selalu menuntut hasil yang terbaik dengan biaya yang sangat minim. Penyelenggaraan pelayanan publik yang demokratis tidak dapat dituntut dengan ukuran yang demikian, karena ia lebih banyak berorientasi pada proses, seperti proses pelibatan warga mulai dalam perumusan, sampai dengan penentuan kebijakan. Adanya partisipasi warga baik dalam penentuan kebijakan maupun *governance* akan membawa perubahan positif terhadap kehidupan yang lebih baik.

Perubahan kepentingan publik yang sebenarnya adalah masyarakat maka administrasi publik seharusnya memusatkan perhatiannya pada tanggung jawab melayani dan memberdayakan warga negara melalui pengelolaan organisasi publik dan implementasi kebijakan publik. Perubahan orientasi tentang posisi warga negara, nilai yang dikedepankan, dan peran pemerintah ini memunculkan perspektif baru administrasi publik yang disebut sebagai *new public service*. Warga negara seharusnya ditempatkan di depan, dan penekanan tidak seharusnya membedakan antara mengarahkan dan mengayuh tetapi lebih pada bagaimana membangun institusi publik yang didasarkan pada integritas dan

responsivitas. Pada intinya, perspektif baru ini merupakan “*a set of idea about the role of public administration in the governance system that place public service, democratic governance, and civic engagement at the center.*” (Denhardt & Denhardt, 2003). Secara ringkas berikut ini ditampilkan perbandingan antara tiga perspektif administrasi publik.

Tabel 2. 1 Perbandingan Perspektif OPA, NPM dan NPS

Indikator	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New PublicService</i>
Teori dasar & fondasi epistemologi	Teori-teori politik, sosial dan politik dengan mempertajam pada ilmu-ilmu sosial yang terbatas	Teori-teori ekonomi, terutama dialog-dialog yang kompleks berdasarkan para positivis dalam ilmu sosial	Teori-teori demokrasi, dengan pendekatan yang bervariasi untuk keilmuan termasuk positif, kritik dan kajian-kajian <i>post-modern</i>
Penggunaan rasionalitas dan kerjasama antara perilaku model-model kemanusiaan	Sinopsis rasionalitas “ <i>administrative man</i> ”	Rasionalitas teknis dan ekonomi “ <i>economic man</i> ” atau kepentingan pengambil keputusan yang lebih menonjol	Strategi rasionalitas berupa berbagai macam ujian rasionalitas di politik, ekonomi dan organisasi
Konsepsi dalam kepentingan publik	Mendefinisikan politik dan mengekspresikannya dalam hukum atau undang-undang	Agresi keterwakilan dari kepentingan individual	Adanya dialog tentang nilai-nilai kebersamaan dalam masyarakat
Kepada siapa pelayanan publik merespon	Klien dan konstituen	<i>Customer</i>	<i>Citizen</i> (warga negara)
Peran pemerintah	<i>Rowing</i> (mengayuh) mendesain dan	<i>Steering</i> (mengarahkan)	<i>Serving</i> (pelayanan)

Indikator	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
	mengimplementasikan kebijakan dengan memfokuskan pada satu definisi tujuan	bertindak sebagai “katalis” untuk melepaskan dorongan pasar	negosiasi dan <i>brokering</i> kepentingan diantara warga negara dan kelompok komunitas serta menciptakan nilai-nilai kebersamaan.
Mekanisme untuk mencapai tujuan kebijakan	Mengadministrasikan program melalui agensi-agensi pemerintahan yang ada	Menciptakan mekanisme dan struktur insentif untuk mencapai tujuan kebijakan melalui privatisasi dan agensi non keuntungan	Membangun koalisi antara publik, non profit dan agensi swasta untuk mencapai kesamaan dalam memenuhi kebutuhannya.
Pendekatan akuntabilitas	Hirarki--- administrator bertanggung jawab terhadap pemilihan pemimpin politik demokrasi	Dipengaruhi pasar--- akumulasi kepentingan sendiri yang dihasilkan melalui <i>outcomes</i> yang diinginkan oleh kelompok masyarakat di luar kelompok	Multivasi--- pelayanan publik harus taat pada hukum, nilai-nilai komunitas, norma politik, standar profesional dan kepentingan publik.
Diskresi administrasi	Diskresi terbatas yang membolehkan pegawai administrasi	Jangkauan luas untuk mencapai tujuan kewirausahaan	Membutuhkan diskresi tapi terbatas dan akuntabel
Asumsi struktur organisasi	Organisasi birokrasi yang ditandai dengan otoritas <i>top-down</i> melalui agensi dan kontrol atau regulasi	Organisasi publik yang terdesentralisasi dengan kontrol utama dilakukan	Tur kolaborasi dengan kepemimpinan yang berbagi baik secara

Indikator	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
	dari para klien dan konstituen partai	oleh agen-agen	internal dan eksternal
Asumsi motivasi dari pelayanan publik dan administrator	Pembayaran dan keuntungan, proteksi pelayanan publik	Semangat kewirausahaan, memiliki harapan untuk mengurangi jumlah pemerintah	Pelayanan publik yang memiliki harapan untuk berkontribusi terhadap masyarakat

Sumber: Robert B. Denhardt dan Janet Vinzant Denhardt, 2003

2.1.4 Perspektif *Governance*

Perkembangan ilmu administrasi dalam perspektif *Governance* disebabkan karena adanya suatu perubahan-perubahan dalam konteks suatu negara dan kehidupan masyarakat yang semakin dinamis serta permasalahan-permasalahan yang semakin kompleks sehingga merubah yang semuanya aktivitas merupakan domain pemerintah semata, berubah menjadi domain semua pihak, artinya semakin berkurangnya peran pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas kenegaraan dan semakin berperan baik dari sektor masyarakat maupun sektor swasta dalam mengelola suatu negara.

Governance merupakan suatu bagian pendekatan dalam kajian ilmu administrasi publik. Dalam hal ini teori *governance* merupakan suatu pendekatan baru dan penting dalam pengembangan ilmu administrasi publik. Dalam hal ini teori *governance* kini menjadi satu idiom yang dipakai secara luas yang acapkali digunakan secara serampangan untuk menjelaskan; jaringan kebijakan (*policy networks*, Rhodes: 1997),

manajemen publik (*public management*, Hood: 1990), kemitraan publik-privat (Pierre, 1998), *corporate governance* (Williamson, 1996) dan *good governance* yang acapkali menjadi syarat utama yang dikemukakan oleh lembaga-lembaga donor asing (Lefwich, 1994). *Governance* berkaitan dengan adanya pelaksanaan, pengelolaan terhadap permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan permasalahan publik sehingga dalam hal ini perlu adanya keterlibatan semua pihak dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan publik.

Secara kelembagaan, *governance* meliputi tiga domain, yaitu: *state* (negara atau pemerintah), *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat), dimana ketiganya saling berinteraksi menjalankan fungsinya masing-masing. *State* berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, *private sector* berfungsi menciptakan pekerjaan dan pendapatan, *society* berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi politik, termasuk mengajak kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik (LAN, 2000).

Kooiman (1993) mengurai secara lebih terperinci definisi *governance* sebagai serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan publik dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut. Dengan demikian dapat dipahami bahwa *governance*

adalah sebuah proses dan bukan struktur. Frederickson memberikan suatu interpretasi *governance* dalam empat terminologi yaitu:

1. Pertama; *Governance* menggambarkan sejumlah organisasi baik pemerintahan maupun swasta yang dipertautkan secara bersama untuk mengurus kegiatan-kegiatan publik. Dalam hal ini juga bahwa *governance* menunjuk *networking* dari sejumlah himpunan-himpunan entitas yang secara mandiri memiliki sesuatu kekuasaan otonom. Dalam hal ini bahwa dalam ungkapan Frederickson perubahan citra sentralisasi organisasi menuju citra organisasi yang delegatif dan terdesentralisir. Mereka bertemu melakukan suatu perembukan, merekonsiliasi kepentingan sehingga dapat dicapai tujuan secara kolektif atau bersama.
2. Kedua; *Governance* sebagai tempat berhimpunnya berbagai pluralitas pelaku bahkan disebut sebagai hiperluralitas untuk membangun sebuah konser antar pihak-pihak yang berkaitan secara langsung atau tidak (stake holders) dapat berupa: partai politik, badan-badan legislatif dan juga divisinya, kelompok kepentingan untuk menyusun pilihan-pilihan kebijakan yang seraya mengimplementasikannya. Hal penting dalam konteks ini adalah mulai hilangnya fungsi kontrol antar organisasi yang menjadi menyebarkan berbagai pusat kekuasaan pada berbagai pluralitas perilaku dan makin berdayanya pusat-pusat pengambilan keputusan yang secara mandiri. Dengan demikian terminologi kedua ini menekankan, *governance* dalam konteks

pluralisme aktor dalam proses perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan. Beberapa pertanyaan kunci yang penting: seberapa jauh kebijakan yang dilakukan pemerintah merespon tuntutan masyarakat, seberapa jauh masyarakat dilibatkan dalam proses tersebut, seberapa jauh masyarakat dilibatkan dalam proses implementasi, seberapa besar inisiatif dan kreativitas masyarakat tersalurkan, seberapa jauh masyarakat dapat mengakses informasi menyangkut pelaksanaan kebijakan tersebut, seberapa jauh hasil kebijakan tersebut memuaskan dan dapat dipertanggungjawabkan.

3. Ketiga; *Governance* berpautan dengan adanya kecenderungan kekinian dalam literatur-literatur manajemen publik utamanya spesialisasi dalam rumpun kebijakan publik, di mana multi relasi organisasional antar aktor dalam kebijakan publik. Kerjasama para aktor yang lebih berwatak politik, kebersamaan untuk memungut resiko, lebih kreatif dan berdaya, dan tidak mencerminkan watak yang kaku utamanya yang berkaitan dengan organisasi, hirarki dan tata aturan. Dalam makna yang lebih luas *governance* merupakan suatu jaringan (*network*) diantara organisasi lintas vertikal maupun horizontal untuk mencapai tujuan-tujuan publik.
4. Keempat; Terminologi dalam konteks administrasi publik kental dengan sistem nilai-nilai kepublikan. Menyiratkan sesuatu yang penting serta suatu keabsahan. Sementara terminologi *government* dan birokrasi direndahkan, disepelekan mencerminkan sesuatu yang lamban serta

kurang kreatif. *Governance* dipandang sebagai sesuatu yang akseptabel, lebih absah, lebih kreatif dan lebih responsif.

Stoker (1998) dengan *governance as theory* mengemukakan adanya 5 proposisi penting dalam mewujudkan *governance* yaitu :

1. *Governance* merujuk pada seperangkat institusi dan aktor yang berasal dari dalam maupun dari luar birokrasi pemerintahan
2. *Governance* mengakui batas dan tanggungjawab yang kabur dalam menangani masalah sosial ekonomi
3. *Governance* mengenal adanya saling ketergantungan di antara institusi-institusi yang terlibat dalam tindakan bersama
4. *Governance* memahami kapasitas untuk menyelesaikan semua masalah tidak sepenuhnya tergantung kewenangannya, akan tetapi *governance* percaya bahwa pemerintah mampu menggunakan cara-cara dan teknik baru untuk mengarahkan dan membimbing.

Pada perkembangan selanjutnya, pengertian *governance* mengalami modifikasi melalui beberapa tahap yaitu: Pertama semakin meluasnya definisi publik. Definisi publik bukan hanya pemerintah, tetapi juga memasukan bermacam-macam institusi dan organisasi secara tradisional dianggap di luar realisme pemerintah (Fredericson & Smith, 2002;210).

Kedua, sebagai reaksi terhadap kegagalan pemerintah. Menurut pandangan ini, pemerintah adalah penentu kebijakan pasar. Kegagalan pemerintah ini memicu adanya tekanan penggantian pejabat publik oleh kelompok-kelompok kepentingan yang terorganisir dalam bentuk

deregulasi. Bentuk koordinasi *voluntary self-regulation*, kode etik asosiasi bisnis, *co-regulation* telah diterima sebagai aransemen dan sarana untuk mengatasi kelemahan pemerintah. *Terminology governance* digunakan sebagai “*non-hierarchical, non-government coordinating*”. (Agranoff and McGuire, 2004:122).

Ketiga, konsep *governance* muncul dari literatur ekonomi kelembagaan. Williamson memandang seluruh mekanisme koordinasi sebagai bentuk *governance* seperti pasar, *hierarchy*, *networks*, dan norma informal. Semuanya dianggap sebagai mekanisme *governance* (Agranoff and McGuire, 2004:122). Pengertian *governance* selalu mengalami perubahan dan perluasan makna. *Governance* tidak saja menjelaskan hubungan keterkaitan antar organisasi tetapi juga sebagai nilai.

Pada diskursus lain menjelaskan tentang 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 inisiator konsep *good governance*, World Bank (1989) menjelaskan istilah tersebut sebagai sebuah program pengelolaan sektor publik dalam rangka menciptakan ketatapemerintahan 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 hirarki 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 tatanan 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 internal 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 Maksudi (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 social 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 (Renzio 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.

Dalam perspektif *governance* dikenal beberapa atribut yang dimiliki perspektif ini, yaitu :

1. *Articulating a common set of priorities for societies*

Tugas pertama dan utama *governance* adalah artikulasi serangkaian prioritas dan tujuan bagi masyarakat yang telah disetujui bersama oleh masyarakat. Serangkaian tujuan ini memberikan tempat utama bagi pemerintah dalam *governance*. *Governance* merujuk pada mekanisme dan proses melalui suatu konsensus, atau minimal, suatu keputusan mayoritas yang muncul dalam masyarakat. Artikulasi serangkaian prioritas dan tujuan merupakan tugas yang sangat berat, sehingga tidak ada suatu lembaga yang dapat melakukannya, kecuali *governance*. Lembaga pasar misalnya, menyediakan mekanisme pertukaran tetapi semua faktor-faktor pendukung telah tersedia. Demikian juga, jaringan antar organisasi memiliki tujuan bersama di antara para anggota tetapi tidak memiliki kemampuan menyusun tujuan yang lebih luas.

2. *Coherence*

Setelah tujuan diartikulasikan dengan jelas, tujuan-tujuan tersebut perlu konsisten dan dikoordinasikan. Tujuan ini mungkin dapat disampaikan kepada level terendah dengan melalui proses yang tidak koheren dan tidak terkoordinasikan ke seluruh sektor-sektor kebijakan, tetapi hal ini tidak efisien dan biaya yang sangat besar. Jika warga negara percaya bahwa

institusi pemerintahan tidak mampu bertanggung jawab mereka akan cenderung kehilangan kepercayaan dalam dirinya, kemudian menemui kesulitan dalam berkepemrintahan (*governing*). Kewenangan dan legitimasi yang ada membuat berkepemrintahan melalui instrumen yang relatif tidak mahal seperti informasi yang lebih memungkinkan dari pada mempertahankan kepercayaan yang merupakan tujuan penting bagi institusi berkepemrintahan.

Jaringan dan pasar merupakan bentuk-bentuk alternatif *governance* pada umumnya, bukan utama, mampu menciptakan terutama koherensi kepada semua area kebijakan yang luas. Dalam konteks tersebut, pemerintah perlu menciptakan koherensi guna menyediakan suatu visi yang luas dan menyeimbangkan seluruh kepentingan yang ada. Pemerintah dalam pelaksanaan aktivitas ini hanyalah sebagai alternatif (Pierre and Peters, 2005).

3. *Steering*

Atribut ketiga *governance* adalah pengendalian. Setelah tujuan telah disepakati, maka perlu mengendalikan masyarakat untuk mencapai tujuan tersebut. Sarana-sarana kebijakan konvensional yang digunakan pemerintah untuk pengendalian masyarakat adalah menggunakan regulasi, penyediaan langsung dan subsidi. Salamon dalam Pierre and Peters (2005) menegaskan bahwa dengan berubahnya pola-pola pengendalian dan implementasi kebijakan maka instrumen-instrumen yang digunakan perlu

mencakup sejumlah hubungan-hubungan kerja dengan aktor-aktor sektor privat.

4. *Accountability*

Atribut keempat *governance* adalah akuntabilitas. Akuntabilitas ini mempertanyakan kemampuan aktor atau pejabat publik menyelenggarakan pemerintahan kepada masyarakat. Pierre and Peters (2005) menegaskan bahwa akuntabilitas adalah sangat penting bagi *governance* yang demokratis. Tanpa sarana akuntabilitas yang ditetapkan dengan tegas dan berfungsi dengan baik, demokrasi dapat mengalami kesulitan-kesulitan dalam memelihara komitmennya terhadap publik.

Pierre and Peters (2005) menegaskan bahwa pemerintahan kontemporer mempunyai setumpuk masalah dalam implementasi akuntabilitas. Namun demikian, konsep akuntabilitas ini masih mempunyai akar yang dalam pada sektor publik. Hal ini disebabkan aktor-aktor nonpemerintah dan sektor privat yang terlibat dalam proses *governance* cenderung mempunyai sedikit atau tidak mempunyai konsep tentang akuntabilitas.

Governance merupakan pelibatan semua pemangku kepentingan dalam proses penentuan dan implementasi kebijakan publik. Dalam pelibatan tersebut, pemerintah telah menunjukkan bahwa ia bukan lagi pemain utama dalam kebijakan publik dan penyelenggaraan pelayanan publik, sebagaimana diidentifikasi oleh paradigma klasik administrasi publik. Kebersamaan ini, baik pemerintah, masyarakat, maupun swasta

menunjukkan adanya dukungan dan pemanfaatan sumber-sumber daya penting dalam pembangunan.

2.2 Governance Dalam Perspektif Administrasi Publik

Studi administrasi publik memandang bahwa perspektif *governance* terdiri dari 3 pilar utama yakni pemerintah atau *state*, masyarakat atau *public/society* dan sektor swasta atau *private sector*. Ketiga pilar tersebut memiliki interaksi dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya secara bersama. Pertama, pemerintah berperan untuk membuat iklim yang kondusif di berbagai bidang seperti politik, hukum dan birokrasi. Kedua, masyarakat berkontribusi dalam bentuk partisipasi aktif pada kegiatan politik, ekonomi dan sosial. Ketiga, sektor swasta bekerja untuk memperluas lapangan kerja dan menambah pendapatan ekonomi (Lan dan BPKP, 2002).

Governance dianggap sebagai kesatuan proses yang interaktif pada berbagai bidang yang berorientasi pada kepentingan masyarakat yang dilakukan oleh masyarakat dengan pemerintah. Lebih lanjut *governance* tidak diartikan sebagai struktur, melainkan sebuah proses. Kemudian berkembang dan dimodifikasi dengan berkembangnya terminologi publik dalam *governance* (Kooiman, 1993)

Pertama, Frederickson dan Smith (202: 210) berasumsi bahwa terminologi publik dalam perspektif *governance* terdiri dari berbagai organisasi di luar *government institution* dan organisasi pemerintah. Kedua, asumsi atas kegagalan pemerintah dalam mengintervensi kebijakan pasar,

justru memantik munculnya tekanan untuk melakukan pergantian pemangku kebijakan sebagai bentuk deregulasi. lebih lanjut berbagai bentuk lain seperti *co-regulation*, *regulation of voluntary self*, dan etika bisnis dianggap sebagai solusi penguatan pemerintah dimana dalam pandangan Agranoff dan Mc Guire (2003) *governance* dikatakan koordinasi non-pemerintah dan non-hirarki. Ketiga, Williamson dalam Agranoff dan Mc Guire (2003) berpandangan berbagai "*coordination mechanism*" dianggap sebagai bentuk lain dari *governance* seperti jaringan, *market* dan hirarki yang lahir dari studi "*organizational economy*". Terakhir, perkembangan *governance* dianggap sebagai nilai yan tidak lagi terbatas membahas hubungan antar organisasi.

Pada era sekarang ini, kajian *governance* titik sentralnya pada masyarakat dengan berfokus pada manajemen mandiri dan koordinasinya dimana pemerintah lebih demokratis dalam berkolaborasi, sedangkan pada *old governance* pemerintah atau *state* cenderung mengatur masyarakat dan arah kebijakan negara. Dengan penjelasan diatas, maka dapat disimpulkan kolaborasi dan jaringan antar organisasi atau aktor menekankan pada relasi dan hubungan antar *stakeholders* yang terlibat pada suatu penyelesaian masalah publik dalam istilah yang disebut *governance* dalam pengelolaan pemerintah.

Terminologi administrasi publik biasanya digunakan dalam mendeskripsikan kondisi administrasi pemerintahan yang sifatnya terbatas pada permasalahan pelayanan, sumber daya manusia, politik atau

penganggaran. Padahal ruang lingkup “publik” sebenarnya jauh lebih luas membahas aspek lain yang dimana semuanya saling berkaitan satu sama lain (Frederikson, 1997).

Luasnya istilah administrasi publik ini tidak hanya meliputi institusi publik namun juga institusi di luar publik. Sebagaimana dikatakan oleh Frederikson (1997) ; *“Modern public administration is an network of vertical and horizontal linkages between organization (publics) of all type – government, nongovernment and quasi governmental; profit, non profit and voluntary. ... it this reason that core value or spirit of public administration incude a knowledge of a commitment to public in general sense, as well as responsiveness to both individual and group of citizen in the specific sense”*

Merujuk pada preposisi diatas, maka disimpulkan bahwa kegiatan institusi publik dan non-publik tidak hanya menjadi fokus administrasi publik, namun juga meliputi proses interaksi hubungan diantaranya yang saling mendukung. Dalam konteks *governance*, kerjasama ini menjadi penting mengingat ketika sebuah organisasi tidak mampu menyelesaikan permasalahannya secara sendiri (*single organization*), maka dengan adanya kolaborasi antara *state institution*, sektor privat dan masyarakat dapat menjadi solusi dalam penyelesaian masalah yang dihadapi. dimana bentuk hubungan dapat bersifat persaingan atau bersifat kooperatif sebagaimana dikemukakan oleh Coston, Najam dan Gidron et al dalam Brinkerhoff dan Crosby (2002). Najam (2000: 25) menyatakan model hubungan antar aktor terbagi empat yaitu, kooperatif, komplementari,

konfrontasi dan kooptasi.

Kooperatif dikatakan oleh Najam (2000) sebagai pembagian metode dan tujuan bersama yang diinginkan diantara para aktor yang bekerjasama. Komplementari merupakan istilah untuk tujuan bersama namun metode berbeda yang digunakan oleh para aktor. Konfrontasi dimaknai sebagai perbedaan tujuan dan metode diantara pemangku kepentingan yang bekerjasama. Kooptasi diartikan para aktor menggunakan metode yang sama namun tujuan yang diinginkan berbeda.

Pandangan lain dikemukakan oleh Gidron dkk (1992) bahwasanya terdapat empat jenis relasi antar organisasi yaitu : a) dominasi pemerintah dalam memenuhi seluruh sumberdaya seperti anggaran; b) dominasi sektor ketiga dalam bertanggung jawab atas sumberdaya yang digunakan; c) seimbang dengan berbagi tanggung jawab antar organisasi/pemangku kepentingan; d) kolaboratif, dengan saling menutupi kekurangan masing-masing secara intensif dalam relasinya.

Lyon dalam Ajami et al (2006) berpendapat adanya empat jenis hubungan antara organisasi non pemerintah dan pemerintah yang berfokus pada pelayanan dan penganggaran yang terdiri dari : a) model penawaran kompetitif dimana pemerintah sebagai penentu mengawal organisasi penyedia jasa atau layanan dalam pelaksanaannya; b) model perencanaan dimana pemerintah berwenang penuh dalam perencanaan dan pelaksanaan proyek; c) model sub misi dimana pemerintah menyiapkan anggaran yang terbatas dan penentuan lokasi pelaksanaan proyek; d)

model pilantropis diartikan institusi masyarakat memperoleh dukungan dari pemerintah.

Ajami dkk (2006) juga mempresentasikan hasil studinya tentang ciri khas dari hubungan kerjasama organisasi sektor ketiga dengan organisasi pemerintah yang terdiri dari lima ciri yaitu : a) keadilan yang setara dalam hal wewenang dan pendapat diantaranya organisasi yang terlibat; b) pembagian sumberdaya secara merata dan transparan antar organisasi yang terlibat seperti pembiayaan dan sumber daya manusia; c) resiprositas dimana semua organisasi memperoleh *benefit* dari kerjasama; d) kepercayaan diantara para aktor yang berkolaborasi; e) pembagian tujuan yaitu hubungan yang didasarkan pada ketergantungan satu sama lain antar organisasi.

Pandangan lain dari Macintosh dalam Ajami dkk (2006) terdapat tiga jenis kerjasama yang meliputi : a) transformasi ; b) sinergitas; c) penambahan penganggaran. Steward dalam Ajami dkk (2006) berpandangan jika pola kemitraan yang bersifat multi organisasi dibedakan atas pelaksanaannya yang berfokus pada komitmen ketersediaan sumber daya, metode berkoordinasi dengan berfokus pada sinergitas antar organisasi dan metode memfasilitasi para aktor yang terlibat untuk bernegosiasi untuk menciptakan perubahan bersifat kultural.

Stoker (2006) memiliki pandangan bahwa kerjasama antar organisasi memiliki beberapa ciri khas : a) tarik ulur kepentingan dan posisi tawar diantara organisasi yang terlibat berdasarkan kapasitas masing-masing; b)

systemic coordination yang berlandaskan keselarasan visi setiap organisasi yang terlibat; c) hubungan yang bersifat agen-prinsipal yang merujuk pada model kerjasama bersifat kontrak antara pemilik proyek dan pelaksana yang mengerjakan proyek.

Berdasarkan berbagai penjelasan konsep diatas, maka Ajami dkk (2006) berkesimpulan bahwa telah terjadi perubahan hubungan dalam kerjasama/kemitraan antara organisasi pemerintah dan non-pemerintah ke arah kolaborasi dari administrasi publik tradisional. dimana kolaborasi dianggap sebagai hubungan yang saling membutuhkan satu sama lain antara organisasi pemerintah dan organisasi lain seperti swasta, LSM dan masyarakat. hal tersebut menunjukkan bahwa studi kemitraan atau kolaborasi sebagai ruang lingkup administrasi publik.

Pada perkembangan selanjutnya, pengertian *governance* mengalami modifikasi melalui beberapa tahap yaitu : Pertama, semakin meluasnya definisi publik. Definisi publik bukan hanya pemerintah, tetapi juga memasukan bermacam-macam institusi dan organisasi secara tradisional dianggap di luar realisme pemerintah (Fredericson & Smith,2002;210). Kedua, sebagai reaksi terhadap kegagalan pemerintah. Menurut pandangan ini, pemerintah adalah penentu kebijakan pasar. Kegagalan pemerintah ini memicu adanya tekanan penggantian pejabat publik oleh kelompok-kelompok kepentingan yang terorganisir dalam bentuk deregulasi. Bentuk koordinasi *voluntary self regulation*, kode etik asosiasi bisnis, *co-regulation* telah diterima sebagai aransemen dan sarana untuk

mengatasi kelemahan pemerintah.

Terminology Governance digunakan sebagai “*non hierarchical, non-government coordinating*. (Agranoff and Mic Guire, 2004:122). Ketiga, konsep *governance* muncul dari literatur ekonomi kelembagaan. Williamson memandang seluruh mekanisme koordinasi sebagai bentuk *governance* seperti pasar, *hierarchy, networks*, dan norma informal. Semuanya dianggap sebagai mekanisme *governance* (Agranoff and Mic Guire, 2004:122). Pengertian *governance* selalu mengalami perubahan dan perluasan makna. *Governance* tidak saja menjelaskan hubungan keterkaitan antar organisasi tetapi juga sebagai nilai. Hal ini bisa dilihat dari definisi *governance* dari Rhodes :

Tabel 2. 2 Tujuh Definisi Governance

No	Pengertian	Deskripsi
1	Governance Sebagai corporate governance	Pengertian ini mengacu kepada cara perusahaan dikelola secara efisien, yang kemudian ditranslasikan ke sektor publik dalam bentuk manajemen pemerintahan yang lebih efisien. Implikasi pengertian ini membawa kepada tiga prinsip dalam organisasi publik; keterbukaan atau informasi yang <i>disclosure</i> , integritas pejabat publik dan akuntabilitas setiap peran dan tindakan individu pejabat publik.
2	Governance Sebagai New Public Management	Pengertian ini memiliki dua makna, yaitu (1) Penerapan manajemen korporasi dalam sektor publik dalam bentuk kinerja yang terukur, <i>management by result, value for money</i> , dan lebih dekat dengan pelanggan; (2) Marketisasi, yaitu penerapan struktur atau pola insentif dalam penyediaan pelayanan publik melalui kontrak dengan pihak luar (ketiga), mekanisme semi pasar dan pilihan konsumen.
3	Governance	Dipengaruhi oleh pemikiran reformasi

No	Pengertian	Deskripsi
	Sebagai Good Governance	pemerintahan menuju <i>good governance</i> dengan tiga <i>strands</i> (untaian): (1) sistemik; distribusi kekuasaan ekonomi dan politik secara internal dan eksternal; (2) politis; kondisi yang “menyenangkan” bagi pemerintah karena mandat demokratis (legitimasi atau otoritas); (3) administratif; pelayanan publik yang efisien, terbuka, akuntabel, auditabel. Bank Dunia mengatakan efisiensi bisa dicapai melalui kompetisi-tender, mekanisme pasar, privatisasi, reformasi pelayanan dan pengurangan staf, disiplin anggaran, desentralisasi administrasi, perbanyak <i>non-state</i> , <i>good governance</i> yang dipasangkan dengan NPM melahirkan demokrasi liberal.
4	Governance Sebagai Kesaling-Ketergantungan Internasional	Pengertian ini kesaling-ketergantungan akan dicapai dengan mengikis peran dan otonomi negara dengan cara in-rasionalisasi produksi, transaksi keuangan, internasionalisasi organisasi dalam bentuk hubungan langsung dengan organisasi negara, regional atau lokal, dan melemahkan kapasitas <i>nation state</i> sebagai <i>governer</i> .
5	Governance Sebagai System Socio Cybernetic	Pengertian ini didasarkan pada asumsi keterbatasan aktor sentral melakukan <i>governing</i> dan oleh karena tidak ada satupun sektor yang memiliki otoritas penuh. Pada setiap kebijakan banyak aktor yang terlibat, terjadi saling tergantung dan <i>shared goal</i> . Batas-batas antara publik-privat dan <i>voluntary</i> menjadi <i>blured</i> (samar) karena tindakan, intervensi dan kontrol bersifat <i>multiple</i> . Pada model ini terjadi kehidupan masyarakat menjadi <i>centerless society</i> dan sistem pemerintahan menjadi <i>polycentric state</i> , tugas pemerintah adalah memberdayakan interaksi sosial politik, mendorong tumbuhnya variasi aransemen dalam menanggulangi masalah dan distribusi pelayanan dengan cara; regulasi mandiri atau bersama, kemitraan publik- <i>privat joint management</i> dan <i>entrepreneurial venture</i> .
6	Governance Sebagai New	Pengertian ini merupakan suatu proses politik dan ekonomi untuk mengkoordinasikan

No	Pengertian	Deskripsi
	Political Economy	<p>aktivitas-aktivitas aktor-aktor ekonomi dalam bentuk transformasi kelembagaan yang mengatur aktivitas ekonomi dalam bentuk aransemen ulang mekanisme <i>governance</i> apakah melalui pasar, hierarki, <i>obligational networks</i>, <i>monitoring</i>, <i>promotional</i>, <i>networks</i>, asosiasi</p> <p>buat peran pemerintah sebagai <i>gate keeper</i> dan fasilitator.</p>
7	Governance Sebagai Network	<p><i>Governance</i> adalah institusi dan aktor yang berasal dari dan juga tidak sekedar dari pemerintah karena batas-batas tanggung jawab pemerintah dalam menangani isu sosial dan ekonomi, setiap institusi bergantung satu dengan lainnya dan tidak adanya otoritas komando dari pemerintah. <i>Networks</i> adalah bentuk umum dari koordinasi sosial dan pola keterkaitan organisasional disektor privat atau publik dan sebagai mekanisme untuk mengkoordinasikan dan mengalokasikan sumber daya sebagai suatu bentuk <i>governing</i>, sebagaimana juga cara yang sama dilakukan oleh pasar atau birokrasi. Dalam hal ini <i>networks</i> bukan <i>alternative</i>, bukan <i>hybrid</i> dari <i>market</i> dan hirarki.</p>

Sumber : Rhodes, 2007

Peran Negara dalam *old governance* lebih bersifat *steering* dalam penentuan kebijakan ekonomi dan masyarakat sehingga sering disebut negara sentris. Sementara itu *modern governance* lebih pada masyarakat sentris dengan fokus pada koordinasi dan pengelolaan mandiri (*self-governance*). Berdasarkan paparan diatas dapat ditarik kesimpulan *networks* dan kolaborasi merupakan konsep yang menjelaskan hubungan (relasi) antar organisasi yang interdependensi dalam mengelola dan

menangani suatu masalah. Relasi tersebut tergabung dalam suatu tata kelola yang biasa disebut *governance*.

Fredericson menegaskan istilah administrasi publik seringkali digunakan untuk menjelaskan administrasi pemerintahan, sehingga kajiannya hanya membahas masalah politik, anggaran, kepegawaian, dan penyediaan pelayanan. Namun publik dalam pengertiannya mencakup masalah- masalah publik yang lebih luas bukan sekedar organisasi pemerintahan tetapi ke semua jenis organisasi seperti nirlaba, bisnis, dan kesemuanya berinteraksi antara satu dengan lainnya. (Fredericson, 1997;4-5).

Perluasan istilah ini membawa konsekuensi pengertian administrasi publik tidak hanya mencakup organisasi publik tetapi meluas kepada organisasi non-publik. Seperti yang dikemukakan Fredericson ;

“Modern public administration is an network of vertical and horizontal linkages between organization (publics) of all type – government, nongovernment and quasi governmental; profit, non profit and voluntary. ... it this reason that core value or spirit of public administration incude a knowledge of a commitment to public in general sense, as well as responsiveness to both individual and group of citizen in the specific sense”

Berdasarkan pernyataan diatas, kajian administrasi publik tidak hanya mencakup aktivitas organisasi pemerintahan ataupun organisasi non-pemerintahan, tetapi lebih luas pada interaksi keduanya yang saling melengkapi. Brinkerhoff and Brinkerhof (2002) mengutip pendapat Coston, Najam dan Gidron *et al*, menyatakan bahwa hubungan antar pemerintah, pasar dan organisasi nirlaba selama ini dipandang sebelah mata. Namun

hubungan kerjasama antar ketiganya merupakan jalan keluar ketika salah satu diantaranya tidak mampu mengatasi masalah secara independen. Bentuk relasi tersebut antara dua kemungkinan, yaitu hubungan bersifat represif, rivalitas, dan bersaing (pada pemerintahan yang bersifat resisten dan monolitik) dan hubungan yang bersifat kooperatif, komplementer, dan kolaborasi (pada pemerintahan yang akomodatif terhadap perbedaan). Najam (2000: 25) mengemukakan model relasi tersebut dalam akronim 4C.

Pertama; *cooperation* (pemerintah-lembaga nirlaba melakukan *sharing* dalam cara dan tujuan yang ingin dicapai). Kedua; *confrontation* (keduanya berseberangan baik dalam cara maupun tujuannya). Ketiga *complementary* (tujuan yang sama tetapi cara yang berbeda). Keempat *cooptation* (jika keduanya menempuh cara yang sama, tetapi tujuan atau motif berbeda. Gidron *et al* (1992) secara spesifik mengungkapkan empat model relasi antar pemerintah-lembaga nirlaba. Pertama, *government dominant*, disini pemerintah menanggung seluruh pembiayaan dan alokasinya. Kedua, *third sector* dominan jika penanggung jawab utama diserahkan kepada lembaga nirlaba. Ketiga, *dual* yaitu jika keduanya bekerja dalam lingkup yang berbeda, dengan interaksi minimal. Keempat, *collaborative* jika keduanya bekerja saling mengisi, saling melapisi (*overlap*) pada tingkatan dan intensitas yang tinggi.

Goddars dengan mengutip apa yang dikemukakan oleh Lyon, terdapat empat model relasi pemerintah dengan organisasi sektor ketiga khususnya dalam bidang pendanaan dan pelayanan sosial (Goddars, 2006). (1) *Model*

Philanthropist, disini pemerintah memberikan dukungan terhadap suatu proyek setelah didekati oleh organisasi masyarakat; (2) *Model Submission*, pemerintah menyediakan dana secukupnya untuk suatu proyek dan organisasi sektor ketiga menentukan lokasi pelayanan; (3) *Model Planning*, disini pemerintah menentukan secara penuh rencana dan lokasi proyek; (4) Model Penawaran Bersaing (*competitive tendering model*), pemerintah menentukan perangkat aturan dan standar serta sekaligus memantau penyediaan pelayanan (yang dilakukan oleh organisasi sektor ketiga). Kemudian Goddars memaparkan lima karakteristik kunci relasi kemitraan pemerintah dengan organisasi sektor ketiga. Pertama, *shared aims*, dimana tingkat kepentingan dua organisasi sama atau saling tergantung. Dalam hubungan ini sangat dibutuhkan rasa saling percaya, sejajar, dan resiprositas. Kedua, *trust*, organisasi atau para partisipan saling mempercayai untuk bersama-sama mencapai tujuan mencapai tujuan masing-masing. Ketiga, resiprositas, semua mitra mendapat manfaat dari relasi; Keempat, *equity*, pengaturan relasi menjamin terciptanya keadilan yang merata untuk menjamin bahwa semua mitra memiliki suara dan berbagi kekuasaan (*shared power*); Kelima *shared funding*, adanya komitmen untuk berbagi sejumlah hal seperti biaya administrasi, pekerja, dan sumber daya secara transparan. (Goddars, 2006).

Selanjutnya Goddars mengutip pendapat Macintosh, mengemukakan tiga tipe kemitraan dengan dasar perbedaan rasional. (1) Model sinergi atau

nilai tambah, dengan tujuan meningkatkan nilai lebih dari apa yang dicapai oleh organisasi secara mandiri; (2) Model transformasi, menekankan perubahan tujuan dan kultur mitra organisasi dan kemampuan organisasi untuk meyakinkan mitra lain akan nilai dan tujuan yang dipegangnya; (3) Model pembengkakan anggaran, menekankan pada kemampuan untuk memperoleh dan menarik anggaran besar yang mempengaruhi kebijakan atau pemecahan masalah sosial. (Goddars, 2006). Steward meringkas berbagai karakteristik dan kategori yang dikemukakan diatas dengan model fasilitasi, koordinasi, dan implementasi. Fasilitasi berkaitan dengan kesepakatan isi atau isu dalam kemitraan dari berbagai perspektif yang berbeda. Kategori ini paralel dengan model transformasi, di dalamnya antar mitra terlibat negosiasi dengan perspektif yang berbeda dan menghasilkan perubahan kultur.

Model koordinasi paralel dengan model sinergi dengan anggota konstituen memiliki perspektif dan komitmen yang sama. Model implementasi berkaitan dengan model pembengkakan anggaran yang keduanya menekankan jaminan ketersediaan sumber daya yang dibutuhkan. Terakhir adalah model yang dikemukakan oleh Stoker dengan tiga tipe kemitraan; Pertama relasi *principal-agent*, di dalamnya ada relasi pembeli penyedia seperti kontrak yang mirip dengan tender kompetitif dan mencari yang terbaik; Kedua negosiasi *inter-organizational* yang di dalamnya ada tawar menawar dan koordinasi antar pihak melalui penggabungan kapasitas; Ketiga koordinasi sistemik, dengan

menanamkan saling pengertian, membangun visi dan kerja sama yang mengarahkan suatu network mengatur secara otomatis.

Berdasarkan paparan di atas Goddars (2006: 21) menyimpulkan, dalam relasi antar pemerintah dan organisasi sektor ketiga telah terjadi pergeseran dari kerangka birokrasi administrasi formal ke model yang bersifat kolaboratif. Kolaborasi merupakan salah satu bentuk konsep relasi yang bersifat saling mengisi, khususnya relasi pemerintah dan lembaga nirlaba, dan organisasi sektor ketiga dan organisasi kemasyarakatan lainnya. Berdasarkan hal itu maka kolaborasi merupakan bagian dari kajian administrasi publik.

2.3 Teori Governance

Governance kini menjadi satu idiom yang dipakai secara luas, sehingga dapat dikatakan juga menjadi konsep payung dari sejumlah terminologi dalam kebijakan dan politik, kata ini acapkali digunakan secara serampangan untuk menjelaskan: jaringan kebijakan (*policy networks*, Rhodes: 1997:35), manajemen publik (*public management*, Hood, 1990), koordinasi antar sektor ekonomi, kemitraan publik-privat (Pierre, 1998:5) *corporate governance* (Williamson, 1996:6) dan *good governance* yang acapkali menjadi syarat utama yang dikemukakan oleh lembaga-lembaga donor asing (Lefwich, 1994) .

Istilah *governance* dalam nomenklatur ilmu politik berasal dari Bahasa Prancis *gouvernance* sekitar abad XIV. Pada saat itu istilah ini lebih

banyak merujuk pada pejabat-pejabat kerajaan yang menyelenggarakan tata kelola pemerintahan dibanding bermakna proses untuk memerintah atau lebih populer disebut "*steering*".

Perdebatan sejenis juga terjadi dalam wacana Bahasa Jerman sekitar tahun 1970-an, untuk menunjuk pada persoalan efektivitas atau kegagalan fungsi kontrol politik -yang oleh Kooiman disebut sebagai *governing* atau dalam bahasa Jerman "*Steuerung*" (*steering*). Perdebatan kosa kata ini makin populer diawal tahun 80-an, istilah "*Steuerung*" dipergunakan dalam perdebatan sosiologi makro yang merupakan terjemahan dari kontrol sosial. Akhirnya dalam wacana politik Jerman istilah ini dipopulerkan dalam perbincangan politik, *Steuerung*, dipergunakan untuk menunjukkan kemampuan otoritas politik dalam menghela lingkungan sosialnya, sejauh mana politik mempunyai kepekaan untuk memerintah (*governing*). Terakhir kosa kata ini juga diidentikkan sinonim dari kata *governance*. Perdebatan terhadap terminologi ini terus berkembang, dan diperluas wacananya oleh Kaufmann (1985) yang memberikan limitasi *governance* sebagai "*successful coordination of behavior*". Hingga kini perdebatan terhadap terminologi ini tetap terbuka lebar, apalagi interpretasi terhadapnya seringkali dilakukan secara longgar.

Muhadjir Darwin (1999; 22), menjelaskan kesulitan untuk menemukan padanan makna yang memadai, acapkali penggunaan istilah ini dibiarkan apa adanya, karena sulit dicari padanannya dalam bahasa Indonesia. Bondan Winarno pernah menawarkan sinonim istilah ini dengan

"penyelenggaraan". Muhadjir Darwin juga menegaskan bahwa *notion* ini tidak semata-mata menjelaskan fungsi pemerintah untuk menjalankan fungsi governing, tetapi juga aktor-aktor lain di luar negara dan pemerintah. Pemerintah adalah salah satu institusi saja yang menjalankan peran ini. Bahkan dapat terjadi peran pemerintah dalam fungsi *governing* ini digantikan dan dipinggirkan oleh aktor-aktor lain, akibat bekerjanya elemen-elemen di luar pemerintah. Hal ini sejalan dengan pemaknaan yang dilakukan oleh Pierre dan Peters (2000: 12) yang menyatakan *governance* sebagai: "*thinking about governance means thinking about how to steer the economy and society and how to reach collective goals*". Sementara itu dalam konteks reposisi administrasi publik Frederickson memberikan interpretasi *governance* dalam empat terminologi: Pertama, *governance*, menggambarkan bersatunya sejumlah organisasi atau institusi baik itu dari pemerintah atau swasta yang dipertautkan (*linked together*) secara bersama untuk mengurus kegiatan-kegiatan publik.

Mereka dapat bekerja secara bersama-sama dalam sebuah jejaring antar negara. Karenanya terminologi pertama ini, *governance* menunjuk *networking* dari sejumlah himpunan-himpunan entitas yang secara mandiri mempunyai kekuasaan otonom. Atau dalam ungkapan Frederickson adalah perubahan citra sentralisasi organisasi menuju citra organisasi yang delegatif dan terdesentralisir. Mereka bertemu untuk melakukan perembukan, merekonsiliasi kepentingan sehingga dapat dicapai tujuan secara kolektif atau bersama-sama. Kata kunci terminology pertama ini

adalah *networking*, desentralisasi. Kedua, *governance* sebagai tempat berhimpunnya berbagai pluralitas pelaku – bahkan disebut sebagai hiper-pluralitas untuk membangun sebuah konser antar pihak-pihak yang berkaitan secara langsung atau tidak (*stakeholders*) dapat berupa: partai politik, badan-badan legislatif dan divisinya, kelompok kepentingan, untuk menyusun pilihan kebijakan seraya mengimplementasikan. Hal penting dalam konteks ini adalah mulai hilangnya fungsi kontrol antar organisasi menjadi, menyebarkan berbagai pusat kekuasaan pada berbagai pluralitas pelaku, dan makin berdayanya pusat-pusat pengambilan keputusan yang makin mandiri.

Sebagaimana dijelaskan Muhadjir *governance* dalam konteks kebijakan adalah "kebijakan publik tidak harus berarti kebijakan pemerintah, tetapi kebijakan oleh siapapun (pemerintah, semi pemerintah, perusahaan swasta, LSM, komunitas keluarga) atau jaringan yang melibatkan seluruhnya tersebut untuk mengatasi masalah publik yang mereka rasakan. Kalaupun kebijakan publik diartikan sebagai apa yang dilakukan pemerintah, kebijakan tersebut harus diletakkan sebagai bagian dari *network* kebijakan yang melibatkan berbagai komponen masyarakat tersebut".

Dengan demikian terminologi kedua ini menekankan, *governance* dalam konteks pluralisme aktor dalam proses perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan. Beberapa pertanyaan kunci yang penting: seberapa jauh kebijakan yang dilakukan pemerintah merespon tuntutan

masyarakat, seberapa jauh masyarakat dilibatkan dalam proses tersebut, seberapa jauh masyarakat dilibatkan dalam proses implementasi, seberapa besar inisiatif dan kreativitas masyarakat tersalurkan, seberapa jauh masyarakat dapat mengakses informasi menyangkut pelaksanaan kebijakan tersebut, seberapa jauh hasil kebijakan tersebut memuaskan dan dapat dipertanggungjawabkan. Kata kunci dalam terminologi kedua ini adalah pluralitas aktor, kekuasaan yang makin menyebar, perumusan dan implementasi kebijakan bersama. Ketiga, *governance* berpautan dengan kecenderungan kekinian dalam literatur-literatur manajemen publik utamanya spesialisasi dalam rumpun kebijakan publik, dimana relasi multi organisasional antar aktor-aktor menjadi kunci dalam implementasi kebijakan. Kerjasama para aktor yang lebih berwatak politik, kebersamaan untuk memungut resiko, lebih kreatif dan berdaya, tidak mencerminkan watak yang kaku utamanya menyangkut: organisasi, hirarki, tata aturan. Dalam makna lebih luas *governance* merupakan jaringan (*network*) kinerja diantara organisasi-organisasi lintas vertikal dan horisontal untuk mencapai tujuan-tujuan publik. Kata kuncinya jaringan aktor lintas organisasi secara vertikal dan horisontal. Keempat, terminologi *governance* dalam konteks administrasi publik kental dengan sistem nilai-nilai kepublikan.

Governance menyiratkan sesuatu hal yang sangat penting. *Governance* menyiratkan sesuatu keabsahan. *Governance* menyiratkan sesuatu yang lebih bermartabat, sesuatu yang positif untuk mencapai tujuan publik. Sementara terminologi pemerintah (*government*) dan

birokrasi direndahkan, disepelekan mencerminkan sesuatu yang lamban kurang kreatif. *Governance* dipandang sebagai sesuatu yang akseptabel, lebih absah, lebih kreatif, lebih responsif dan bahkan lebih baik segalanya.

Dari keempat terminologi tersebut dapat ditarik pokok pikiran bahwa *governance* dalam konteks administrasi publik adalah merupakan proses perumusan dan implementasi untuk mencapai tujuan-tujuan publik yang dilakukan oleh aktor: pluralitas organisasi, dengan sifat hubungan yang lebih luwes dalam tataran vertikal dan horisontal, disemangati oleh nilai-nilai kepublikan antara lain keabsahan, responsif, kreatif. Dilakukan dalam semangat kesetaraan dan *netwoking* yang kuat untuk mencapai tujuan publik yang akuntabel. Berdasarkan pemikiran ini *governance* adalah merupakan sebuah ekspansi *notion* dari makna administrasi publik yang semula hanya diartikan sebagai hubungan struktural antara aktor-aktor yang ada dalam mainstream negara.

Ada beberapa dimensi penting dari *governance*, Dwiyanto (Nurhaeni, 2010:25-26) menjelaskan bahwa dimensi pertama dari *governance* adalah dimensi kelembagaan, yang menjelaskan bahwa *governance* merupakan sebuah sistem yang melibatkan banyak pelaku (*multi stakeholders*), baik dari pemerintah maupun dari luar pemerintah dalam penyelenggaraan berbagai kegiatan untuk menanggapi masalah dan kebutuhan publik. Dimensi kedua dari *governance* adalah nilai yang menjadi dasar dalam penggunaan kekuasaan. Nilai-nilai administrasi publik yang tradisional seperti efisiensi dan efektifitas telah bergeser menjadi nilai keadilan sosial,

kebebasan dan kemanusiaan. Dimensi ketiga dari *governance* adalah dimensi proses yang mencoba menjelaskan bagaimana berbagai unsur dan lembaga pemerintah memberi respon terhadap berbagai masalah publik yang muncul di lingkungannya. Dengan mengkaji *governance* dari ketiga dimensi itu, maka *governance* menjelaskan keterlibatan banyak pelaku dan jejaring pelaku dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan yang dilakukan untuk mencapai tujuan dan atau menyelesaikan masalah bersama.

Perspektif *governance* merupakan perspektif baru yang dianut dan menjadi populer di beberapa negara di dunia. Pemahaman dari paradigma yakni *implementing agency* tidak hanya menjadi monopoli pemerintah. Pada tahun 1980-an paradigma ini mulai dirancang oleh negara-negara barat dengan tujuan untuk meminimalisir peran-peran negara dalam pembangunan dan mendelegasikannya kepada aktor lain. Hal ini dikarenakan tumbuhnya kesadaran bahwa kemampuan pemerintah semakin terbatas dari segi: anggaran, sumber daya manusia, teknologi dan kapasitas manajemen untuk dapat memecahkan urusan publik sendiri.

Era demokrasi juga menuntut pemerintah makin terbuka dan makin inklusif dalam memberikan ruang bagi *Civil Society Organizations* (CSOs) dan sektor swasta untuk dapat terlibat dalam implementasi suatu kebijakan (Purwanto dan Sulistyastuti, 2015). Paradigma *governance* merupakan fenomena yang muncul di negara maju dan negara berkembang untuk merespon keterbatasan peran yang dimiliki oleh pemerintah. Di negara

maju, konsep *welfare state* telah memudar karena telah munculnya ideologi neo liberal. Globalisasi menyebabkan perubahan tersebut menular hingga ke negara berkembang. Ada tekanan bagi pemerintah untuk melibatkan aktor lain dalam program pembangunan. Hasilnya, negara-negara di dunia menjadi lebih plural dengan hadirnya berbagai aktor lain dalam program pembangunan dari tingkat lokal sampai global. Aktor-aktor tersebut berupaya melengkapi peran yang sudah dilakukan pemerintah, bahkan ada juga yang menggantikan peran pemerintah sebagai aktor tradisional dalam pembangunan. Dalam paradigma *governance*, ada tiga aktor (*Government, Private Sector, Civil Society*) yang berperan dalam pembangunan. Pemerintah mulai mengikutsertakan aktor non pemerintah (sektor swasta dan masyarakat madani) dalam program pembangunan. Kapasitas ketiganya dibutuhkan untuk saling melengkapi kapasitas aktor lain.

2.4 Perkembangan Varian *Governance*

Tren perkembangan teori *governance* sejauh ini telah berkembang pesat hingga munculnya berbagai varian dalam perspektif *governance*. Untuk lebih jelasnya mengenai perkembangan variasi *governance* diuraikan pada tabel berikut.

Tabel 2. 3 Perkembangan Variasi *Governance*

No	Perkembangan	Penjelasan
1	<i>Entrepreneurial Governance</i> Osborn dan Gabler (1992)	<i>Reinventing Government</i> bermakna lembaga sektor pemerintah yang berkebiasaan <i>entrepreneurial</i> , dengan memanfaatkan sumber daya yang ada namun menggunakannya dengan cara yang baru guna mencapai efisiensi dan efektifitas.

No	Perkembangan	Penjelasan
2	Good Governance World Bank (1999)	Tata kelola pemerintahan yang baik. Menekankan pemerintah untuk mengelola sumber daya sosial dan ekonomi yang dilakukan sepenuhnya untuk kepentingan pembangunan masyarakat.
3	Global Governance Nye & Donahue (2000)	<i>Global Governance</i> merupakan sebuah sistem yang merespon suatu urusan bersama dengan melibatkan komponen masyarakat internasional baik lintas pemerintahan (negara) maupun non pemerintahan dalam skala yang luas
4	Democratic Governance Denhardt & Denhardt (2003)	Penerapan tata kelola pemerintahan yang menekankan pada aspek demokrasi dalam pelaksanaannya dan membuka jalan bagi <i>public sphere</i> (ruang publik)
5	Sound Governance Ali Farazmand (2004)	Tata kelola pemerintahan yang diliputi aspek tradisi atau inovasi lokal tentang bagaimana sebuah negara dan pemerintahan harus ditata, sesuai dengan kebiasaan, budaya, dan konteks lokal.
6	Adaptive Governance Ronald Bruner et.al (2005)	Lebih mengedepankan kepentingan masyarakat dengan cara memberikan respon cepat terhadap perubahan yang terjadi dilingkungan dan muncul akibat tidak sesuainya antara karakteristik lingkungan dan kebijakan yang dibuat.
7	Collaborative Governance Simon & Zadek (2006), Ansel and Gash (2007)	Bentuk tata kelola pemerintahan, dimana satu atau lebih instansi publik secara langsung berhubungan dengan <i>stakeholder</i> non negara dalam sebuah proses pengambilan keputusan yang formal, berorientasi pada konsensus, deliberatif dan menuju pada formulasi atau implementasi kebijakan publik
8	Dynamic Governance Neo & Chen (2007)	<i>Dynamic Governance</i> merupakan sistem tata kelola pemerintahan yang diterapkan oleh pemerintah Negara Singapura yang mampu membawa mereka menuju pada sistem pemerintahan dan pelayanan publik yang prima.
9	Digital Governance	<i>Framework</i> menekankan pada

No	Perkembangan	Penjelasan
	Dunleavy et.al (2007)	akuntabilitas, peran, dan otoritas pengambilan keputusan yang berbasis IT (<i>digital</i>) seperti <i>web</i> dan produk sejenis serta layanan yang mendukung penggunaan internet.
10	New Public Governance Stephen Osborne (2010)	Menekankan pada: pemerintahan sosial-politik; tata kelola kebijakan publik; tata kelola administrasi; tata kelola kontrak dan tata kelola jaringan
11	Interactive Governance Torfinn, et.al (2012)	Menekankan pada aspek interaksi <i>stakeholders</i> dalam rangka menyelesaikan masalah publik dan menciptakan keuntungan bagi publik (masyarakat)
12	Network Governance Klijn & Koppenjan (2016)	Tata kelola pemerintahan yang merujuk pada sifat horizontal dan kesetaraan dalam negosiasi regulasi yang mengatur hubungan bersama oleh lebih dari satu aktor yang bergantung satu sama lain dan berkemampuan untuk <i>self-organizing</i> atau <i>self-governing</i> dalam mewujudkan tujuan publik bersama.
13	Multi-Level Governance Gollata dan Newig (2017)	<i>Multi Level Governance</i> (MLG) sebagai sebuah kerangka kerja yang menekankan pada pembagian kekuasaan antara tingkat pemerintahan, dengan tidak adanya otoritas terpusat secara terakumulasi
14	Inclusive Governance Nizam Ahmed (eds.) (2018)	Menekankan pada partisipasi inklusif <i>stakeholders</i> non pemerintah (masyarakat miskin, perempuan dll) dalam tata kelola pemerintahan
15	Bad Governance Rose & Peiffer (2019)	Kebalikan dari <i>good governance</i> yang didominasi praktek tata kelola pemerintahan yang buruk dan korup.
16	Governance 4.0 Kwon Gi Heon (2020)	Berkonsentrasi pada <i>big data and intelligence based creative governance</i> untuk mereduksi ketidakpastian dalam perkembangan teknologi.

Sumber : Olahan penulis, 2023

2.5 Multi-Level Governance

Multi-Level Governance (MLG) didefinisikan oleh Hooghe (1996) dalam (Benz & Eberlein, 1999) sebagai sebuah kerangka kerja yang menekankan pada pembagian kekuasaan antara tingkat pemerintahan, dengan tidak adanya otoritas terpusat secara terakumulasi. Marks, Hooghen dan Blank (1996) membandingkan dua pendekatan dalam penelitian tentang integrasi Eropa sejak tahun 1980an, yaitu *state-centric* dan *multilevel governance* (MLG). *Multi Level Governance* menghapus monopoli suatu negara dalam pengambilan keputusan dengan melibatkan institusi-institusi dari berbagai level dalam proses ini.

Multi Level Governance banyak membahas soal restrukturisasi pemerintahan, kompetisi, dan kerja sama antar pemerintah. Hooghe dan Marks (2002) merumuskan dua tipe *multi level governance* berdasarkan bentuk negara. Dua tipe *multi level governance* ini sangat membantu para peneliti memahami level dalam struktur organisasi dan berkontribusi besar dalam analisis penerapan *multi level governance* baik di Uni Eropa maupun negara-negara terpusat lainnya. Tipe I *multi level governance* memiliki karakteristik yurisdiksi umum berlandaskan teritori sehingga hanya berada pada sedikit tingkat (lokal, provinsi, dan pusat) yang tidak saling tumpang tindih). Tipe ini banyak ditemukan dalam negara kesatuan dan federal yang memiliki sistem desentralisasi. Sedangkan, tipe II *multi level governance* merupakan bentuk alternatif dari tipe yang pertama. Jumlah yurisdiksi melampaui batasan teritorial dan lebih banyak untuk memenuhi fungsi yang

berbeda-beda. Karakteristik dari tipe II *multi level governance* adalah banyaknya jumlah, tingkat, yurisdiksi, serta sistem yurisdiksi yang tidak permanen karena sifatnya yang fungsional (Hooghe & Marks, 2002). Tidak ada negara yang benar-benar menerapkan sistem pemerintahan tipe II, namun dapat diterapkan dalam struktur kelembagaan tertentu yang sifatnya lebih fungsional dan fleksibel dalam hal kedaulatan.

Selain dua tipe *multi level governance*, terdapat model lain yang merupakan pengembangan dari model *multi level governance* Hooghe dan Marks yaitu *Mandated Participation Planning* (MPP) yang dicetuskan oleh Newig dan Koontz (2013) Mereka mengambil irisan antara *multi-layer implementation* oleh Hill dan Hupe (2003), *participatory implementation* oleh deLeon dan deLeon (2002), dan *polycentric governance* oleh Ostrom (1961) untuk menghasilkan apa yang mereka sebut sebagai *mandated participation planning* (Newig & Koontz, 2013: 259-261). Karakteristik MPP yaitu *task specific*, antar sektor, jumlah level tak terbatas, fleksibel, kompetitif dalam perencanaan, dan inisiasinya dari bawah ke atas (*bottom-up*). Keunikan MPP adalah partisipasi aktor-aktor non-pemerintah yang dalam perencanaan hingga pengawasan implementasi kebijakan. Partisipasi ini mencakup tiga dimensi yaitu representasi, aliran informasi, dan pengaruh (Newig & Koontz, 2013).

Literatur implementasi kebijakan secara eksklusif menganggap struktur *multi-level* sebagai hambatan implementasi, dan bukan sesuatu yang mendukung implementasi kebijakan (Börzel 1998; Piattoni 2010).

Pressman dan Wildavsky (1973) mengonseptualisasikan tingkat pemerintahan dalam sistem federal Amerika Serikat (AS) sebagai titik izin yang cenderung mempermudah kebijakan dan menunda implementasi. Milio (2010) menemukan sistem tata kelola *multi-level* UE dengan heterogenitas kebijakan negara anggota menghambat efektivitas implementasi kebijakan UE. Bahwa sistem *multi-level* juga dapat meningkatkan kapasitas penyelesaian masalah dan kondusif bagi implementasi kebijakan belum dibahas dalam literatur implementasi kebijakan.

Hal ini agak mengejutkan karena, dalam literatur tata kelola, kapasitas penyelesaian masalah melalui sistem multi-level telah memainkan peran penting (Thomann dan Sager 2017). Pada saat yang sama, para pakar implementasi semakin menyadari adanya banyak kesamaan antara tata kelola dan implementasi kebijakan (Hill dan Hupe 2014). Implementasi kebijakan sering kali memerlukan lebih dari sekedar melaksanakan kebijakan atau mematuhi aturan secara ketat. Sebaliknya, implementasi biasanya melibatkan proses politik 'di mana kebijakan sering kali dibentuk ulang, didefinisikan ulang, atau bahkan dibatalkan sama sekali' (Pülzl dan Treib 2007:100). Dalam hal ini, 'implementasi' dapat dilihat sebagai keputusan pilihan operasional (Sensu Kiser dan Ostrom 1982), sedangkan pilihan kolektif atau keputusan konstitusional hanya digunakan untuk 'pembuatan kebijakan'. Para pakar tata kelola mengakui kompleksitas ini dan adanya perbedaan bertahap antara perumusan dan implementasi

kebijakan. Para pakar tata kelola *multi-level* telah mengemukakan argumen berikut mengapa dan bagaimana *multi level governance* dapat meningkatkan kinerja kebijakan.

Tiga faktor *multi level governance* yang mendorong efektivitas implementasi kebijakan, yaitu desentralisasi, *spatial fit*, dan partisipasi diperdalam oleh Gollata dan Newig (2017) agar dapat menjadi kerangka analisis yang mampu menilai seberapa baik implementasi suatu kebijakan.

1. Desentralisasi

Salah satu alasan UE untuk memanfaatkan MLG dalam implementasi kebijakan adalah dengan mendelegasikan tugas-tugas tata kelola ke tingkat daerah. Ada argumen bahwa semakin banyak keputusan lokal maka semakin efektif pula mempertimbangkan kondisi lokal dan memanfaatkan pengetahuan lokal (lihat argumen mengenai partisipasi di bawah) sehingga menghasilkan keputusan kebijakan yang lebih efektif (Larson dan Ribot 2004; Newig dan Fritsch 2009). Sebagai bagian dari sistem penerapan MLG, pengambilan keputusan di tingkat lokal dimasukkan ke dalam kerangka peraturan yang lebih tinggi (yang telah ditekankan oleh Ostrom (2010).

2. Kesesuaian spasial (Yurisdiksi)

Yurisdiksi yang ada dan terikat secara teritorial seringkali tidak sesuai dengan fenomena yang akan diatur. Hal ini tentunya terjadi pada sumber daya alam seperti air dan udara. Untuk meningkatkan 'kesesuaian spasial' (Kok dan Veldkamp 2011; Moss 2012; Young

2002), skala tata kelola yang disesuaikan secara spasial – seperti daerah aliran sungai atau daerah aliran udara – telah diusulkan untuk menginternalisasi efek limpahan spasial antar batas wilayah. Disebut sebagai MLG Tipe II (Hooghe dan Marks 2003), tingkat pemerintahan seperti ini secara fungsional spesifik dan lebih fleksibel dibandingkan yurisdiksi teritorial.

3. Partisipasi

Tata kelola, berbeda dengan pemerintah, menyiratkan keterbukaan pengambilan keputusan bagi aktor non-negara – poros negara-masyarakat dalam model MLG Piattoni (2010). Informasi, konsultasi dan partisipasi aktor non-negara diharapkan dapat meningkatkan kualitas pengambilan keputusan (lokal) dengan memasukkan pengetahuan (lokal) dan mencapai penerimaan yang lebih besar dari para partisipan (misalnya, Brody dkk. 2003; Newig dan Fritsch 2009; Newig dan Koontz 2014).

2.6. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan dalam siklus kebijakan publik. Setelah perumusan kebijakan selesai, maka tahap selanjutnya ialah bagaimana melaksanakan kebijakan itu dengan baik, tepat sasaran, dengan menggunakan sumberdaya yang efisien dan efektif untuk tercapai suatu kebijakan yang telah dirumuskan. Tahapan implementasi ini menjadi perhatian dari *policy maker*, karena kebanyakan suatu kebijakan gagal dalam tahap implementasi. Pada formulasi dapat

berjalan dengan baik, namun belum tentu hal yang sama juga terjadi pada tahap implementasinya. Berbagai faktor mungkin dapat mempengaruhi kinerja implementasi. Misalnya Rondinelli dan Cheema (1983:28) mengidentifikasi empat faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan, antara lain : (a) Kondisi lingkungan (*environmental conditions*), (b) Hubungan antar-organisasi (*inter-organizational relationship*), (c) Sumber daya (*resources*), dan (d) Karakter institusi implementor (*characteristic implementing agencies*).

Definisi implementasi telah banyak diartikan oleh para ahli. Diantara para ahli tersebut, misalnya Van Meter dan Horn (1974), memberikan pengertian implementasi, yaitu: *policy implementation encompasses those actions by public or private individuals (or group) that are directed at achievement of objectives set forth in prior policy decisions* (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012:20). Artinya, Van Meter dan Horn melihat implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Sementara itu, Grindle (Winarno, 2014) juga memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linked*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah.

Pendapat lainnya juga dikemukakan oleh Jenkins (Parsons, 2011:463) yang melihat studi implementasi sebagai studi implementasi sebagai studi perubahan, bagaimana perubahan terjadi, bagaimana kemungkinan perubahan bias dimunculkan. Jenkins juga merupakan studi tentang mikro struktur dari kehidupan politik, bagaimana organisasi di luar maupun di dalam sistem politik menjalankan urusan mereka dan berinteraksi satu sama lain; apa motivasi-motivasi mereka bertindak seperti itu, dan apa motivasi lain yang mungkin membuat mereka bertindak secara berbeda.

Pandangan Jenkins ini, melihat bagaimana para aktor, dalam hal ini aktor antar-organisasi baik itu dari pemerintah maupun non-pemerintah berinteraksi satu sama lain, serta motivasi mereka, untuk melaksanakan kebijakan yang telah dirumuskan. Dalam pelaksanaan implementasi kebijakan tidak hanya pemerintah sebagai aktor tunggal, namun bagaimana pemerintah mampu membangun jalinan interaksi antar-organisasi lain. Hal ini juga sesuai dengan pandangan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), adanya pelibatan swasta, *civil society*, dan pemerintah itu sendiri dalam penyelenggaraan pemerintahan.

1. Aktor Implementasi Kebijakan

Dalam tahapan implementasi, terdapat berbagai aktor yang terlibat. Keberadaan aktor ini sangat menentukan keberhasilan implementasi dari pemerintah, karena merupakan pelaksana dari kebijakan yang telah di putuskan. Aktor implementasi kebijakan berasal

dari kalangan pemerintah maupun masyarakat. Lester dan Stewart (2000:105-108) mengemukakan aktor implementasi kebijakan terdiri dari kalangan birokrasi, legislatif, lembaga peradilan, kelompok-kelompok penekan dan organisasi- organisasi komunitas.

2. Birokrasi

Pada umumnya kebijakan publik di Amerika Serikat diimplementasikan oleh badan-badan administrasi yang kompleks. Pada saat kongres menetapkan sebuah undang-undang publik dan presiden telah menandatangani, langkah berikutnya adalah badan-badan administrasi harus segera memulai proses implementasi. Badan-badan administrasi ini melakukan tugas pemerintah sehari-hari, dengan demikian mempengaruhi warga negara secara lebih langsung dalam tindakan-tindakan mereka dibandingkan pengaruh dari unit-unit pemerintah lainnya.

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

3. Lembaga Legislatif

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

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

4. Lembaga Peradilan

Dalam banyak kasus, undang-undang publik, dalam sebuah sistem politik modern, seperti Amerika Serikat, diberlakukan tindakan-tindakan yudisial. Misalnya, undang-undang berkenaan dengan

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

5. Kelompok-Kelompok Penekan

Oleh karena diskresi seringkali di berikan kepada badan-badan administrasi yang ditetapkan melalui perundang-undangan, maka sering kali suatu tindakan diambil oleh suatu badan administrasi. Perjuangan antar-kelompok kepentingan bergeser dari wilayah legislatif ke wilayah administratif. Berdasarkan diskresi yang berlaku dalam banyak badan administratif, sebuah kelompok yang berhasil mempengaruhi tindakan suatu badan administrasi mungkin mempunyai efek secara substansial pada arah dan dampak dari kebijakan publik.

Kadang kala hubungan antara suatu kelompok kepentingan dengan suatu badan administrasi bias begitu dekat, sehingga bisa disimpulkan bahwa suatu kelompok kepentingan telah menguasai suatu badan administrasi.

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

6. Organisasi – Organisasi Masyarakat

Pada tingkat lokal, organisasi-organisasi masyarakat seringkali terlibat dalam implementasi program-program publik. Salah satu contoh keterlibatan organisasi-organisasi masyarakat di Amerika Serikat, misalnya dalam berbagai dewan penasihat untuk pengelolaan limbah yang mengandung racun berdasarkan amandemen limbah padat dan sangat berbahaya tahun 1984, yang mengharuskan semua perusahaan kecil yang menghasilkan sekitarnya 100 kilogram limbah yang mengandung racun mematuhi undang-undang federal. Contoh kasus lain adalah berbagai komite petani dibawah program konservasi tanah dan penyangga harga Departemen Pertanian, Dewan Penasihat untuk Biro Manajemen Tanah, dan perwakilan kaum miskin untuk badan-badan tindakan masyarakat. Dari berbagai aktor yang telah

dikemukakan oleh Lester dan Stewart (2000) diatas dapat disimpulkan bahwa dalam tahapan implementasi kebijakan terdapat banyak aktor yang ikut berpartisipasi. Tidak hanya aktor dari pemerintah saja, melainkan aktor non-pemerintah juga terlibat dalam pelaksanaan implementasi kebijakan publik.

2.7 Konsep Kebutuhan pangan

Konsep kebutuhan pangan merujuk pada jumlah, jenis, dan kualitas pangan yang dibutuhkan individu atau masyarakat untuk memenuhi kebutuhan gizi, menjaga kesehatan, dan mendukung kehidupan yang produktif. Konsep ini tidak hanya melibatkan aspek kuantitatif seperti jumlah kalori, tetapi juga aspek kualitatif, yaitu kandungan nutrisi seperti karbohidrat, protein, lemak, vitamin, dan mineral yang diperlukan tubuh.

Berikut adalah beberapa elemen utama dalam konsep kebutuhan pangan:

1. Kecukupan Gizi (Nutritional Adequacy)

Kebutuhan pangan harus mencakup kecukupan gizi untuk mendukung kesehatan dan perkembangan fisik serta mental yang optimal. Ini berarti tidak hanya cukup secara kuantitas, tetapi juga memenuhi kebutuhan gizi mikro (vitamin dan mineral) serta makro (karbohidrat, protein, dan lemak).

2. Keberagaman Pangan (Dietary Diversity)

Konsumsi makanan yang bervariasi penting untuk memastikan bahwa tubuh mendapatkan semua nutrisi yang dibutuhkan. Keberagaman pangan mencakup sumber pangan dari berbagai

kelompok makanan seperti buah, sayur, biji-bijian, daging, ikan, dan produk susu.

3. Ketersediaan Pangan (Food Availability)

Pangan yang dibutuhkan harus tersedia secara lokal atau terjangkau secara ekonomis agar mudah diakses oleh seluruh lapisan masyarakat. Ini mencakup produksi pangan lokal, distribusi, dan ketersediaan di pasar.

4. Aksesibilitas Pangan (Food Accessibility)

Kemampuan masyarakat untuk memperoleh pangan yang cukup secara ekonomi, fisik, dan sosial. Aksesibilitas pangan juga mencakup harga yang terjangkau serta distribusi yang merata di semua wilayah, termasuk daerah terpencil.

5. Keamanan Pangan (Food Safety)

Pangan harus bebas dari kontaminasi yang dapat membahayakan kesehatan. Standar keamanan pangan meliputi penanganan, pengolahan, dan penyimpanan makanan yang benar untuk mencegah penyakit yang disebabkan oleh makanan.

6. Keberlanjutan (Sustainability)

Pemenuhan kebutuhan pangan harus dilakukan dengan cara yang berkelanjutan untuk menjaga keseimbangan sumber daya alam. Hal ini termasuk praktik pertanian yang tidak merusak lingkungan, mengurangi limbah pangan, serta mempertahankan ekosistem yang mendukung keberlanjutan pasokan pangan jangka panjang.

7. Kepatutan Budaya (Cultural Acceptability)

Jenis makanan yang dikonsumsi juga harus sesuai dengan preferensi budaya, tradisi, dan nilai-nilai lokal masyarakat. Ini penting untuk memastikan penerimaan masyarakat terhadap pola konsumsi yang sehat dan menciptakan kebiasaan makan yang baik.

Konsep kebutuhan pangan ini menjadi dasar untuk merancang kebijakan dan program terkait ketahanan pangan, pengentasan kelaparan, serta peningkatan kesehatan masyarakat. Dalam praktiknya, pemenuhan kebutuhan pangan perlu disesuaikan dengan kondisi ekonomi, sosial, budaya, serta sumber daya alam di setiap daerah.

2.8 Penelitian Terdahulu

Penelitian ini memiliki perbedaan signifikan dengan studi-studi terdahulu yang telah dilakukan sebelumnya. Untuk memudahkan dalam menilai perbedaan penelitian ini ditunjukkan pada tabel berikut.

Tabel 2. 4 Penelitian Terdahulu

No	Peneliti Dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Persamaan	Perbedaan
1	Fitria Handayani dan Ichsana Nur (2019)	Di Indonesia dalam hal penerapan <i>good governance</i> masih banyak permasalahan seperti reformasi birokrasi yang kurang baik, praktik KKN, tuntutan penerapan prinsip-prinsip <i>good governance</i> yang	Sama-sama menggunakan pendekatan <i>governance</i>	Penelitian ini menggunakan teori <i>governance</i> yang berbeda yaitu teori <i>multi-level governance</i> dalam pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat di wilayah

No	Peneliti Dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Persamaan	Perbedaan
		diantaranya tidak sesuai dengan karakteristik lokal masyarakat Indonesia. masyarakat, dan partisipasinya masih rendah.		perbatasan Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara.
2	La Ode Syaiful, 2017 Model <i>Collaborative Governance</i> Dalam Pembangunan Pariwisata Di Kabupaten Buton	Proses kolaborasi dalam pengembangan pariwisata, penetapan <i>intermediate outcomes</i> hanya dilakukan oleh pemerintah. Kondisi awal kolaborasi pengembangan pariwisata tampak tidak ada keseimbangan sumber daya yang dimiliki para <i>stakeholder</i> dalam menjalin kolaborasi. Kepemimpinan fasilitas diperankan oleh Parabela sebagai mediator kolaborasi dan ujung tombak pelestarian adat dan budaya Buton.	Sama-sama menggunakan pendekatan <i>governance</i>	Penelitian ini menggunakan teori <i>governance</i> yang berbeda yaitu teori <i>multi-level governance</i> dalam pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat di wilayah perbatasan Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara.
3	Bachtiar, 2016 Manajemen Kolaborasi Sektor Publik (Studi Dukungan Dalam	Konteks yang dikolaborasikan dapat dipahami oleh kedua belah pihak, namun secara khusus belum disusun secara bersama baik strategi,	Sama-sama menggunakan pendekatan <i>governance</i>	Penelitian ini menggunakan teori <i>governance</i> yang berbeda yaitu teori <i>multi-level governance</i> dalam pemenuhan kebutuhan

No	Peneliti Dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Persamaan	Perbedaan
	Pencapaian <i>Overstock</i> Beras Dua Juta Ton Antara Pemerintah Provinsi Sulsel dengan Kodam VII/Wirabua na)	tujuan, sasaran, visi, kebijakan dan susunan personil serta belum dilibatkannya organisasi nirlaba dan swasta dalam manajemen kolaborasi sektor publik.		pangan masyarakat di wilayah perbatasan Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara.
4	Lauren Richie, et. All (2012), <i>Social process in grizzly bear managemen : lessons for collaborative governance and natural resource policy,</i>	Penelitian ini menunjukkan kegunaan untuk melakukan pemetaan proses sosial dan orientasi masalah untuk memahami masalah kebijakan sumber daya alam. Kami memasukkan rekomendasi untuk mendorong proses sosial yang memungkinkan klarifikasi dan kemajuan kepentingan bersama dalam kelompok pemangku kepentingan, wawasan tentang bagaimana proses sosial dapat berkontribusi terhadap penghentian kebijakan, dan refleksi mengenai penggunaan	Sama-sama menggunakan pendekatan governance	Penelitian ini menggunakan teori <i>governance</i> yang berbeda yaitu teori <i>multi-level governance</i> dalam pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat di wilayah perbatasan Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara.

No	Peneliti Dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Persamaan	Perbedaan
		praktis-praktis dari ilmu kebijakan untuk memecahkan masalah tata kelola pemerintahan		
5	Muhammad Nurjaya (2020) <i>Collaborative Governance</i> Pada Program Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (Pamsimas) Di Kabupaten Maros	Dapat disimpulkan bahwa kegiatan dalam program Pamsimas di Kabupaten Maros belum sepenuhnya menerapkan <i>collaborative governance</i> karena dalam proses perencanaan dan pelaksanaan program Pamsimas pihak swasta belum dilibatkan, pihak swasta/dunia usaha dilibatkan nanti pada saat pasca program. Proses kolaborasi antar aktor dalam tahapan perencanaan dan pelaksanaan pada program Pamsimas di Kabupaten Maros dilakukan oleh organisasi perangkat daerah di Kabupaten Maros, pemerintah desa serta masyarakat.	Sama-sama menggunakan pendekatan <i>governance</i>	Penelitian ini menggunakan teori <i>governance</i> yang berbeda yaitu teori <i>multi-level governance</i> dalam pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat di wilayah perbatasan Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara.

Sumber : Olahan penulis, 2023

2.9 Kerangka Pikir

Penelitian ini berfokus pada fenomena pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat di wilayah perbatasan Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara. Pemenuhan kebutuhan pangan bagi masyarakat di wilayah perbatasan sangat penting untuk dimaksimalkan. Akan tetapi berbagai kendala dan kompleksitas yang dihadapi oleh pemerintah daerah menuntut mereka untuk dapat memenuhi kebutuhan publik. Kompleksnya penyelesaian masalah publik tersebut salah satunya disebabkan pemenuhan kebutuhan pangan di wilayah perbatasan melibatkan pemangku kepentingan dari berbagai tingkatan yaitu kabupaten, provinsi, pemerintah pusat hingga negara tetangga yang wilayahnya berbatasan langsung dengan Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara.

Dalam rangka mencapai tujuan tersebut, maka pendekatan yang dianggap relevan dan urgen untuk menyelesaikan permasalahan pemenuhan kebutuhan pangan adalah pendekatan *Multi-Level Governance*.

Pendekatan ini dianggap komprehensif dan tepat dalam menyelesaikan permasalahan publik dalam rangka meningkatkan kinerja implementasi kebijakan. Tiga faktor *Multi Level Governance* yang mendorong efektivitas implementasi kebijakan, yaitu desentralisasi, *spatial fit*, dan partisipasi oleh Gollata dan Newig (2017) menjadi kerangka analisis yang mampu menilai seberapa baik implementasi suatu kebijakan.

Novelty praktis dalam penelitian ini adalah model *Multi Level*

Governance dalam pemenuhan kebutuhan pangan di wilayah perbatasan Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara. Disisi lain penelitian melahirkan novelty literatur yang meliputi regulasi, koordinasi dan pemberdayaan. Pemilihan *novelty* karena hal tersebut dianggap faktor kunci dalam mendorong keberhasilan program pemenuhan kebutuhan pangan di wilayah perbatasan kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara. Adapun kerangka pikir penelitian ditunjukkan pada gambar berikut.

Gambar 2. 1 Kerangka Pikir

