

## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Governance merupakan salah satu istilah dalam ilmu sosial yang paling populer dan sering digunakan. Pendekatan analitis tentang *governance* dipandang sebagai jaringan (Sørensen & Torfing, 2007) dan pendekatan lain mengidentifikasi *governance* sebagai situasi lokal (Devas, 2001), regional level (Marcussen & Torfing, 2007), dan perspektif global. Istilah ini memiliki daya tarik bahwa gagasan mengenai *governance* (tata Kelola pemerintahan) yang menandakan melemahnya pandangan kekuasaan dan pengendalian masyarakat terhadap negara. Daya tarik lainnya adalah bahwa *governance* memandang aktor-aktor swasta dan masyarakat sipil sebagai sumber daya dan instrumen untuk menghasilkan kebijakan publik bersama. Para aktor swasta dan masyarakat sipil tidak lagi menjadi target pasif dan subjek dalam peraturan publik. Keduanya saling menarik perhatian pada gagasan "*regulated self-regulation*", yang mendorong aktor individu dan kelompok untuk berinteraksi dalam arena yang relatif otonom, yang difasilitasi dan diatur oleh otoritas publik yang bertujuan untuk memerintah dari jarak jauh (Sorensen & Triantafillou, 2009). Dalam mencapai tujuan publik, keberadaan swasta dan masyarakat dibutuhkan dalam tata kelola pemerintahan (*governance*).

*Governance* sebagai salah satu perspektif penyelenggaraan kebijakan publik membutuhkan banyak aktor atau pemangku kepentingan dalam prosesnya (Alwi, 2022). Kebijakan publik hadir untuk memenuhi kebutuhan dan memecahkan masalah publik yang kompleks dan merujuk pada *wicked problem* (Roberts, 2000). Sejalan dengan perubahan paradigma dari *government to governance*, hal ini mengharuskan pemerintah untuk saling berinteraksi dalam jaringan aktor maupun kolaborasi. Proses interaksi dalam jaringan menunjukkan adanya saling ketergantungan yang menunjukkan kompleksitas dalam proses penyelenggaraan pelayanan dan kebijakan publik. Oleh karena itu, interaksi kompleks yang terlibat dalam *governance* dapat dipertimbangkan dalam hal hubungan antar pemerintah maupun antar hubungan organisasi (Torfing et al., 2012).

Berinteraksi merupakan cara tata kelola yang lebih efektif dibandingkan melakukan sesuatu sendirian. *Interactive governance* merupakan serangkaian tata kelola interaktif yang memiliki peran meningkatkan perumusan dan penerapan kebijakan publik. *Interactive governance* mengacu pada proses yang kompleks dengan para aktor dalam jaringan yang memiliki kepentingan dan keinginan yang berbeda-beda. Tata kelola interaktif sebagai perspektif yang memiliki fenomena sosial sangat kompleks, beragam, dan dinamis. Hal ini juga disampaikan bahwa "*interactive governance involves a variety of processes that permit the social actors and public sector actors some latitude to make decisions on their own*". Hal tersebut melibatkan serangkaian proses di mana aktor yang terlibat diberikan ruang kebebasan untuk membuat keputusannya masing-masing (Torfing et al., 2012).

*Interactive governance* penting dalam proses kebijakan publik untuk memecahkan masalah yang kompleks dan dinamis. Kebijakan publik yang bertujuan sebagai *problem solver* dari masalah yang *wicked problem* membutuhkan tata kelola pemerintahan yang melibatkan para pemangku kepentingan yang saling berkolaborasi dan berinteraksi. *Interactive governance* memiliki peran dalam meningkatkan penerapan kebijakan publik. *Interactive governance* juga mengakui bahwa masalah publik yang bersifat kompleks membutuhkan pendekatan yang interaktif dan kolaboratif. Kebebasan setiap aktor sosial baik swasta dan atau masyarakat melalui interaksi yang dinamis memberikan langkah yang relevan bagi mereka untuk menentukan keputusan dalam memecahkan masalah. Pihak pemerintah tetap memiliki peran sebagai fasilitator dan etapi tidak selalu mendominasi proses kebijakan publik.

nggaraan kebijakan publik yang kompleks dan dinamis melibatkan berbagai aktor laya yang digambarkan sebagai jaringan (Alwi, 2022). Jaringan dicirikan oleh kebijakan yang kompleks dan tidak dapat diselesaikan oleh satu aktor saja. Namun, ndakan kolektif dari beberapa aktor (Agranoff & McGuire, 2003). Para aktor yang tingingan bervariasi dalam memecahkan permasalahan sosial perlu dikelola dengan



manajemen jaringan, yang memfasilitasi dan mengarahkan interaksi antara mereka. Selain itu, diperlukan juga manajemen hubungan agar menjaga saling ketergantungan para aktor. Kompleksitas permasalahan dan saling ketergantungan aktor mengakibatkan terjadinya interaksi yang intensif antar aktor dalam jaringan (E. H. Klijn & Koppenjan, 2016), yang memerlukan pengelolaan jaringan untuk mencapai tujuan bersama.

Kompleksitas, keragaman, dan dinamika dalam domain *governability* pada fenomena *interactive governance*, dengan beragam interaksi dan kepentingan antara sejumlah aktor dalam menyelesaikan masalah perlu dikelola agar tidak menjadi hambatan dalam mengintervensi masalah publik. Klijn and Koppenjan (2016) mengemukakan "*Network management we define as all the deliberate strategies aimed at facilitating and guiding the interactions and/or changing the features of the network with the intent to further the collaboration within the network processes*". Manajemen jaringan didefinisikan sebagai sebuah strategi yang disengaja, yang bertujuan untuk memfasilitasi dan mengarahkan interaksi dan atau mengubah fitur jaringan dengan maksud untuk memajukan kolaborasi dalam proses jaringan. Pengelolaan jaringan (*network management*) menjadi sesuatu yang penting sebagai salah satu cara pengelolaan aktor yang terlibat dan berinteraksi secara dinamis dalam kebijakan publik (Klijn & Koppenjan, 2016).

Penelitian terkait *interactive governance* sebelumnya yang menjadi perbandingan dan pengembangan fokus studi di antaranya sebagai berikut. Penelitian oleh (Sari et al., 2022) dengan fokus pada penggunaan konsep *governance network* dalam menelaah fenomena pada ruang lingkup *interactive governance* dalam pengelolaan potensi migran di Nagari Sumanik, Sumatra Barat. Pada penelitian ini, strategi manajemen jaringan dalam memfasilitasi interaksi belum dikaji. Dalam teknik pengelolaan *governance network* salah satunya dapat menggunakan manajemen jaringan. Penelitian oleh (Khitam, 2023) yang berfokus pada dinamika peran aktor dan struktur kelembagaan dalam pengelolaan wisata keberlanjutan di Lamongan. Pada penelitian ini strategi interaksi yang memfasilitasi kepentingan dinamika dan struktur kelembagaan para aktor belum dikaji.

Penelitian oleh (Irawan, 2022) yang berfokus pada pengelolaan Sungai Martapura dengan perspektif tata kelola interaktif. Penelitian ini menggunakan komponen *governability* dalam menganalisis tata kelola kolaboratif. Pada penelitian ini, belum mengkaji manajemen interaksi yang terjadi di antara ketiga komponen dalam *governability*. Penelitian oleh (Said, 2023) yang berfokus pada partisipasi masyarakat terhadap Program Kampung Iklim di Kota Makassar. penelitian ini belum mengkaji manajemen interaksi dalam memfasilitasi partisipasi masyarakat. Partisipasi dapat diidentifikasi pada komponen *governability*, namun interaksi yang terjadi perlu dimanajemen.

Penelitian oleh (Malinauskaite et al., 2022) yang berfokus mengkaji proses produksi *ecosystem services* ikan paus yang berada pada model tata kelola interaktif. Penelitian ini menggunakan konsep *governability* yang digabungkan dengan konsep *ecosystem services*. Penelitian ini belum mengkaji pengelolaan kepentingan dalam berinteraksi antar pemangku kepentingan. Penelitian oleh (Nouzari et al., 2022) yang berfokus manajemen risiko banjir dengan cara negosiasi dan menyeimbangkan kepentingan para aktor. Namun, penelitian ini belum mengkaji manajemen interaksi yang digunakan untuk memfasilitasi negosiasi tersebut.

Penelitian oleh (Novarina, 2019) yang berfokus pada bentuk-bentuk interaksi yang terjadi antar aktor yang terlibat dalam digitalisasi penyiaran televisi di Indonesia. Penelitian ini hanya mengkaji bentuk-bentuk interaksi yang terjadi, tetapi belum mengkaji manajemen yang memfasilitasi bentuk-bentuk interaksi tersebut. Penelitian oleh (Maula & Prasajo, 2021) yang berfokus pada faktor yang memengaruhi tata kelola interaktif, yaitu kebudayaan, kelembagaan, pada reformasi regulasi dan implementasi pengurusan perizinan terpadu di Jakarta. belum mengkaji manajemen interaksi antar pelaku reformasi regulasi dalam satuan



akan beberapa penelitian terdahulu yang telah disebutkan, belum ada yang mengkaji manajemen interaksi yang digunakan untuk memfasilitasi negosiasi tersebut. Selain itu, belum ada penelitian terkait tata kelola interaktif dalam domain

*governability* yang mengkaji implementasi kebijakan ketahanan pangan, khususnya di Kabupaten Luwu Utara. Interaksi yang terjadi sangat kompleks dalam kerangka *governability* memerlukan manajemen jaringan dalam memfasilitasi interaksinya. Sehingga, kebaruan pada penelitian ini adalah dengan menghadirkan strategi yang ditujukan pada interaksi antar aktor dalam level jaringan (*network*) pada fenomena tata kelola interaktif dalam implementasi kebijakan ketahanan pangan.

Tata kelola interaktif ini dapat ditunjukkan pada masalah sosial kerawanan pangan. Kompleksitas ketahanan pangan merupakan isu yang mendesak baik secara nasional maupun internasional (Rukmana et al., 2021). Kebijakan ketahanan pangan ini melibatkan berbagai pemangku kepentingan baik pemerintah, swasta, dan masyarakat sipil. Pemangku kepentingan yang terlibat memiliki kepentingan yang bervariasi dalam memecahkan masalah ketahanan pangan yang merupakan masalah yang kompleks atau *wicked problem*. Sinergitas pemangku kepentingan dibutuhkan melalui proses kolaborasi dan interaksi yang harmonis dan dinamis. Isu ketahanan pangan yang kompleks tidak bisa diselesaikan oleh satu aktor atau satu instansi saja. Hal tersebut menunjukkan adanya saling ketergantungan yang terhubung secara linear dalam struktur yang formal (Torfing et al., 2012).

Isu ketahanan pangan ini ditunjukkan adanya ancaman krisis pangan yang melanda dunia menjadi perhatian *United Nations* atau Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB), dan menjadi salah satu tujuan dari *Sustainable Development Goals* (SDGs) pada nomor dua, yaitu tanpa kelaparan. Tantangan nol kelaparan yang diluncurkan oleh Sekretaris Jenderal PBB menyerukan kepada pemerintah, masyarakat sipil, komunitas agama, sektor swasta, dan lembaga penelitian untuk bersatu guna mengakhiri kelaparan. Hampir 800 juta orang tidak memiliki akses terhadap pangan yang cukup, dan 60 persen orang di negara-negara yang berpendapatan rendah mengalami kerawanan pangan. Ketahanan pangan akan terwujud apabila semua orang di setiap saat selalu memiliki akses fisik dan ekonomi terhadap pangan yang cukup, aman dan bergizi yang memenuhi kebutuhan pangan dan preferensi pangan untuk hidup aktif dan sehat (Zhang et al., 2022)

Berdasarkan data *Global Food Security Index* (GFSI) 2023, Indeks Ketahanan Pangan Indonesia pada tahun 2022 mengalami peningkatan di angka 60,2 atau meningkat sebesar 1,7 persen dari tahun sebelumnya. Indeks ketahanan pangan Indonesia memang masih berada di bawah rata-rata global dengan indeks 62,2, serta Asia Pasifik yang indeksnya 63,4. Sehingga angka tersebut menempatkan Indonesia di peringkat ke-63 dari 113 negara. Hal ini diukur dengan empat indikator, yaitu keterjangkauan harga pangan, ketersediaan pasokan, kualitas nutrisi, serta keberlanjutan dan adaptasi. Secara umum, dari sisi keterjangkauan dan harga pangan Indonesia dinilai cukup baik. Namun, beberapa indikator lain seperti ketersediaan pasokan, kualitas, dan keamanan serta keberlanjutan dan adaptasi pangan masih dinilai lemah (Pransuamitra, 2023).

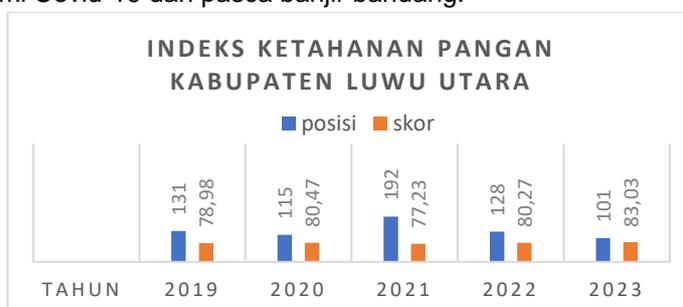
Sehingga, pemerintah berupaya memperkuat ketahanan dan kedaulatan pangan, yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi. Kebijakan ketahanan pangan di Indonesia dilakukan dengan melibatkan lintas sektor. Hal tersebut dikarenakan untuk mewujudkan ketersediaan pangan yang memadai melalui produksi pangan domestik dan perdagangan; tercapainya stabilitas ketersediaan dan akses pangan secara makro, meso, dan mikro; tercukupinya kualitas keragaman dan keamanan pangan; dan kuantitas konsumsi pangan yang didukung oleh perbaikan infrastruktur.

Pandemi Covid-19 menjadi salah satu ancaman krisis pangan secara global. Luwu Utara merupakan salah satu Kabupaten yang memiliki Indeks Ketahanan Pangan cukup baik di Provinsi Sulawesi Selatan. Kabupaten Luwu Utara pada tahun 2020 mengalami bencana alam banjir mengakibatkan penurunan indeks ketahanan pangan. Pada tahun 2020, indeks Kabupaten Luwu Utara berada di posisi 115 dengan skor 80,47 secara nasional 14 secara lokal Provinsi Sulawesi Selatan. Adanya pandemi Covid-19 sekaligus r bandang ini membuat indeks ketahanan pangan di tahun 2021 mengalami penurunan drastis tersebut menempatkan Kabupaten Luwu Utara di posisi 192 7,23 secara nasional dan peringkat 15 secara lokal di Provinsi Sulawesi Selatan.



Kabupaten Luwu Utara masih tetap surplus cadangan pangan khususnya beras saat pandemi Covid-19. Kabupaten Luwu Utara masih bisa memproduksi 104.363,52 ton Gabah Kering Panen atau 86.561,01 ton Gabah Kering Giling (Lukman, 2020). Dalam memenuhi cadangan pangan saat pandemi dan pasca bencana banjir bandang, Kabupaten Luwu Utara memiliki cadangan pangan yang melimpah. Kabupaten Luwu Utara memiliki kebijakan khusus terkait cadangan pangan saat pandemi dan pasca banjir bandang, yaitu dengan melakukan koordinasi antar aktor jaringan implementasi kebijakan ketahanan pangan agar beras di Luwu Utara tidak dijual ke luar daerah sebelum kebutuhan daerah terpenuhi (Koalisi Rakyat Untuk Kedaulatan Pangan, 2020). Selain itu, sagu sebagai potensi alam dikembangkan dalam diversifikasi pangan guna mendukung ketahanan pangan di Kabupaten Luwu Utara (Joinaldy et al., 2022).

Ketersediaan pangan di setiap daerah menjadi tanggung jawab setiap Pemerintah Daerah. Kabupaten Luwu Utara menjadi penyangga lumbung pangan bagi beberapa wilayah lain yang ada di Sulawesi Selatan. Kabupaten Luwu Utara berada di peringkat ke-9 di Sulawesi Selatan dan peringkat 128 di Indonesia dengan skor 80,27 pada tahun 2022. Sedangkan, pada tahun 2023 Luwu Utara berada di peringkat ke-12 di Sulawesi Selatan dan naik menjadi peringkat 101 dengan skor 83,03. Kabupaten Luwu Utara mengalami peningkatan Indeks Ketahanan Pangan secara nasional pada tahun 2022 dan tahun 2023, setelah mengalami penurunan peringkat pada tahun 2021 akibat Pandemi Covid-19 dan pasca banjir bandang.



Gambar 1.1 Indeks Ketahanan Pangan Kabupaten Luwu Utara Skala Nasional.

Sumber. Diolah dari Buku Ketahanan Indeks Pangan (2019-2023)

Kementerian Pertanian melalui Direktorat Jenderal Tanaman Pangan melakukan pengawalan Luas Tambah Lahan (LTT) padi di masa tanam Oktober 2023-Maret 2024, tercatat bahwa luas baku lahan sawah Kabupaten Luwu Utara lebih luas dibandingkan Kabupaten Luwu Timur. Luas baku lahan sawah Kabupaten Luwu Utara seluas 29.205 ha dan Kabupaten Luwu Timur seluas 25.698 ha (Pilar Pertanian 2024). Namun, pada realitanya Kabupaten Luwu Timur lebih unggul dibandingkan Luwu Utara terkait produktivitas pangan khususnya padi. Berdasarkan pengamatan, pada kenyataannya banyak petani yang mengalihfungsikan lahan sawah menjadi perkebunan sawit. Padahal, lahan persawahan sudah ditetapkan sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Luwu Utara Tahun 2011-2031 seluas 27.653,68 Ha (3,70%) lahan persawahan. Dengan demikian, mengartikan bahwa produksi padi (beras) berkurang akibat alih fungsi lahan, maupun kegagalan panen. Namun, Kabupaten Luwu Utara tetap bisa mempertahankan sebagai penyangga lumbung beras di Sulawesi Selatan.

Kebijakan ketahanan pangan yang kompleks tidak bisa diselesaikan oleh satu lembaga, melainkan melibatkan koordinasi dan interaksi antar jaringan dalam pemerintahan. Keterlibatan banyak aktor dalam mewujudkan dan mengimplementasikan kebijakan ketahanan pangan menjadikan tata kelola semakin kompleks. Dalam hal ini, Dinas Perikanan dan Ketahanan Pangan sebagai *lead organization* dalam *formal policy*. Kebijakan ketahanan yang membutuhkan kolaborasi dan interaksi antar antar jaringan, mengharuskan adanya relasi dengan *stakeholders*



arena itu, dalam mencapai tujuan tersebut diperlukan peningkatan kinerja sumber membangun sinergitas antar *stakeholders* (pemerintah, dunia usaha/ swasta, dan

lain permasalahan yang terjadi pada Dinas Perikanan dan Ketahanan Pangan yaitu pangan daerah yang belum dalam jumlah yang ideal, *update* dan sinkronisasi data ian dan distribusi pangan sangat lambat, capaian skor Pola Pangan Harapan

(PPH) belum mencapai angka ideal, dan jaminan keamanan pangan segar masih rendah. Masalah-masalah tersebut disebabkan karena kurangnya infrastruktur pendukung ketersediaan dan distribusi pangan, kurangnya tenaga teknis pendata serta infrastruktur pendukung lainnya, konsumsi karbohidrat masih dari padi, rendahnya diversifikasi pangan lokal, rendahnya keterampilan dan pengetahuan petani dalam menjaga kualitas produksi, dan tidak adanya tenaga teknis fungsional yang menangani keamanan pangan.

Ketahanan pangan juga tidak lepas dari peran kelembagaan petani sebagai implementor langsung yang berkecimpung dengan kebutuhan penyediaan pangan. Kelembagaan petani memiliki hubungan yang difasilitasi oleh Penyuluh Pertanian Lapangan dari Dinas Pertanian. Kabupaten Luwu Utara memiliki lahan baku sawah yang cukup luas, namun masih rendah indeks ketahanan pangannya dibandingkan Kabupaten Luwu Timur. Produksi pangan dan produktivitas tanaman pangan masih rendah dikarenakan kurangnya sarana dan prasarana pertanian, kurangnya bibit unggul yang bermutu dan berkualitas, adanya serangan hama dan penyakit tanaman, alih fungsi lahan, rendahnya sumber daya manusia petani dan aparatur di bidang pertanian, kurangnya modal, kurangnya pupuk dan distribusi pupuk yang tidak merata, dan keterbatasan petugas yang ada menyebabkan kurang optimalnya pelaksanaan pembangunan pertanian dan pangan. Penataan kelembagaan pengelolaan lahan dan meningkatkan efisiensi dan produktivitas usaha tani menjadi tantangan di Dinas Pertanian.

Kapasitas kelembagaan petani dan penyuluh pertanian juga menjadi pendukung meningkatnya produktivitas dalam ketersediaan pangan. Badan Penyuluh Pertanian merupakan salah satu aktor yang intens melakukan interaksi dalam hal memajukan sektor pangan. Selain itu, di desa terdapat pendamping desa yang selalu membangun kolaborasi dan sinergi dengan PPL, pemerintah desa, dan Gapoktan. Setiap aktor memiliki kepentingan dan tujuan tersendiri. Permasalahan tidak hanya terjadi di lingkungan eksternal lembaga, tetapi juga terjadi lembaga itu sendiri, seperti kurang memadai sumber daya aparatur dan keterbatasan petugas. Permasalahan sinkronisasi data terkait produktivitas juga masih belum optimal. Keterlibatan aktor lain seperti kelembagaan petani yaitu Kelompok Tani dan Gabungan Kelompok Tani menjadi pendukung keberlangsungan tata kelola pemerintahan.

Interaksi yang terjadi antara kelompok tani dengan gabungan kelompok tani maupun dengan Pendamping Penyuluh Pertanian yang kurang interaktif, membuat para petani kekurangan informasi dalam meningkatkan produktivitas pertaniannya. Ketidapkahaman masyarakat akan ketahanan pangan juga diakibatkan interaktif yang kurang dalam sosialisasi. Berdasarkan permasalahan di setiap aktor implementor kebijakan, maka memerlukan tata kelola interaktif sebagai bentuk interaksi dan koordinasi antar jaringan pemerintahan untuk mencapai keberhasilan kebijakan publik. Oleh karena itu, kompleksitas interaksi jaringan aktor harus dikelola melalui manajemen jaringan. Kickert, Klijn, dan Koppenjan (1997) mengemas strategi manajemen jaringan yang ditujukan pada interaksi dalam level jaringan yaitu, *Network (de-) activating*; *Constitutional reform: changing rules and resources*; *(de-) coupling games*; *Changing incentives*; *Changing internal structure and position of actors*; *Changing relations*; dan *Management by chaos* (Kickert et al., 1997).

Berdasarkan fenomena di atas menunjukkan bahwa tata kelola interaktif dalam implementasi kebijakan ketahanan pangan memerlukan pengelolaan atau manajemen. Fokus utama pada studi ini adalah mengenai strategi yang ditujukan pada interaksi antar aktor dalam level jaringan (*network*), guna mencapai keberhasilan tata kelola interaktif dalam implementasi kebijakan. Oleh karena itu, maka rumusan masalah pada penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana *Network (de-) activating* memfasilitasi interaksi antar aktor dalam implementasi etahanan pangan di Kabupaten Luwu Utara?  
*Constitutional reform* memfasilitasi interaksi antar aktor dalam implementasi etahanan pangan di Kabupaten Luwu Utara?  
*(de-) coupling games* memfasilitasi interaksi antar aktor dalam implementasi etahanan pangan di Kabupaten Luwu Utara?



4. Bagaimana *Changing incentives* memfasilitasi interaksi antar aktor dalam implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Luwu Utara?
5. Bagaimana *Changing internal structure and position of actors* memfasilitasi interaksi antar aktor dalam implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Luwu Utara?
6. Bagaimana *Changing relations* memfasilitasi interaksi antar aktor dalam implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Luwu Utara?
7. Bagaimana *management by chaos* memfasilitasi interaksi antar aktor dalam implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Luwu Utara?

## 1.2 Tinjauan Teori

### 1.2.1 *Interactive Governance* dan Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan pilihan tindakan pemerintah terhadap apa yang akan dan tidak akan dilakukan (Dye, 2017). Kebijakan publik juga didefinisikan sebagai apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah atau pejabat publik terkait masalah publik (Kraft & Furlong, 2017). Kebijakan publik dimaknai oleh Leo Agustino sebagai hubungan antara pemerintah dan lingkungannya yang sedang terjadi (Agustino, 2008). Dunn mengemukakan bahwa kebijakan publik sebagai pola kompleks yang saling ketergantungan termasuk keputusan yang dibuat oleh pemerintah untuk melakukan suatu tindakan (Dunn, 2003). Riant Nugroho membagi kebijakan publik menjadi tiga sifat, yaitu bersifat makro (umum dan mendasar), meso (menengah dan penjabaran pelaksanaan), dan mikro (mengatur pelaksanaan kebijakan di atasnya) (Dwidjowijoto, 2006).

Berdasarkan beberapa definisi kebijakan publik yang telah disebutkan di atas, maka kebijakan publik merupakan sebuah tindakan publik yang dilakukan oleh pemerintah maupun yang tidak dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah publik yang muncul di lingkungan atau lingkup masyarakat. Namun, tidak semua masalah dapat menghasilkan kebijakan publik. kebijakan publik hadir apabila masalah tersebut mendorong masyarakat ikut serta mencari solusi dan memikirkan dalam menyelesaikannya.

Pendekatan tata kelola interaktif (*interactive governance*) berbeda dari pendekatan lainnya yang berfokus pada penerapan dan keberlakuannya di berbagai skala masyarakat, mulai dari skala lokal hingga global dan dengan tumpang tindih kewenangan dan tanggung jawab yang bersifat lintas sektoral. Tata kelola interaktif menurut Kooiman (2008) didefinisikan sebagai "*the whole of interactions taken to solve societal problems and to create societal opportunities; including the formulation and application of principles guiding those interactions and care for institutions that enable and control them*".

Tata kelola interaktif oleh Torfing *et al* (2012) didefinisikan sebagai "*the complex process through which a plurality of social and political actors with diverging interests interact in order to formulate, promote, and achieve common objectives by means of mobilizing, exchanging, and deploying a range of ideas, rules, and resources*"

Definisi di atas menekankan tiga ciri penting tata kelola interaktif. Pertama, *interactive governance* mengacu pada proses yang kompleks (*complex process*) dari sekumpulan struktur formal dan institusi yang terhubung dalam suatu mode linear. Kedua, proses ini didorong oleh ambisi kolektif untuk mendefinisikan dan mencapai tujuan bersama (*common objectives*). Para aktor pemerintahan bertujuan untuk mencapai tujuan dan menghasilkan nilai publik, meskipun pada kenyataannya memiliki kepentingan, keinginan, dan keyakinan. Ketiga, prosesnya terdesentralisasi dalam artian bahwa tujuan bersama dirumuskan dan dicapai melalui interaksi antara sejumlah aktor dari negara, dunia usaha/ swasta, dan masyarakat sipil. Pada perspektif aktor dan swasta bukan hanya sebagai lingkungan eksternal dalam berjalannya pemerintahan, tetapi sebagai sub sistem masyarakat yang terdiri dari kelompok, asosiasi, dan individu yang secara aktif terlibat dalam perumusan dan pencapaian tujuan bersama (Torfing



*interactive governance* salah satunya dipicu oleh perspektif instrumental. Perspektif instrumental erat kaitannya dengan administrasi publik tentang *interactive governance*.

Perspektif ini dalam tata kelola interaktif sebagai pendekatan sarana mediasi kepentingan antara aktor-aktor yang saling bergantung, yang memiliki sumber daya sendiri. Dalam perspektif ini, bentuk-bentuk *interactive governance* membantu dalam meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam memecahkan masalah-masalah publik tertentu dan dalam mengatur masyarakat secara umum (Edelenbos & Meerkerk, 2016).

Tabel 1.1 Perspektif instrumental pada interactive governance

<i>Origin/ theoretical ground</i>	<i>Public administration/ management with focus on efficient and effective governance processes</i>
<i>Main focus</i>	<i>Actors in the network and their strategic interactions</i>
<i>Assumption/ drive</i>	<i>Actors have their own interests which drive their behaviour</i>
<i>Objective interactive governance</i>	<i>Interactive governance as strive for effectiveness and efficiency</i>

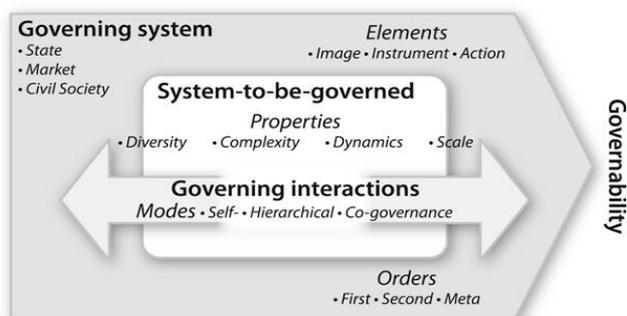
Sumber: Diolah dari (Edelenbos & Meerkerk, 2016).

Kebijakan publik dan *interactive governance* terkait dalam konteks pemecahan masalah publik. Kebijakan publik merupakan tindakan yang dilakukan pemerintah terkait masalah publik, sementara tata kelola interaktif menekankan interaksi kompleks antara berbagai aktor untuk merumuskan dan mencapai tujuan bersama. Dalam konteks kebijakan publik, pendekatan tata kelola interaktif memungkinkan adanya interaksi yang lebih luas dan terdesentralisasi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil dalam merumuskan solusi yang efektif dan efisien terhadap masalah publik. Jadi, tata kelola interaktif dapat menjadi pendekatan yang mendukung proses implementasi kebijakan publik dengan melibatkan berbagai pihak secara kolaboratif.

### 1.2.2 *Interactive Governance* dalam Kerangka *Governability*

Perspektif *Interactive Governance* ini memiliki hubungan erat dengan konsep *Governability*. Pemahaman yang berusaha meningkatkan tata kelola pasti menghasilkan kebutuhan untuk mengeksplorasi dan menilai kemampuan tata kelola (*governability*). *Governability* dapat didefinisikan sebagai: “*the overall capacity for governance of any societal entity of system*”, yang berarti keseluruhan kapasitas tata kelola suatu entitas atau sistem masyarakat. Kapasitas dalam hal ini diartikan sebagai kemampuan untuk mengatur pemerintahan. Titik awal dalam mengembangkan konsep *governability* adalah dengan mempertimbangkan tiga variabel yang berkontribusi terhadap *governability* atau kapasitas mengatur entitas masyarakat dan sumber daya alam yang menjadi tumpuan mereka. Entitas ini yaitu: *system-to-be-governed*, *governing system*, and *governance interaction* (Kooiman et al., 2008a).

Berikut model kerangka *governability* oleh Kooiman et.al, 2013.



framework *Governability*. Sumber: Diperoleh dari (Kooiman & Bavinck, 2013).

#### *Governability and Governing System*

*Governability* dari sudut pandang *governing system* atau sistem pemerintahan sebagai untuk mewujudkan, mengatur, dan melaksanakan interaksi pemerintahan dalam menghadapi keberagaman, kompleksitas, dan dinamika. Perspektif *interactive governance*



mengidentifikasi *governing system* yang melibatkan *state* (pemerintah/ negara), *market* (swasta), dan *civil society* (masyarakat) yang masing-masing memiliki karakteristik dan fitur pemerintahan yang spesifik (Kooiman & Bavinck, 2013).

Bidang pemerintahan (*state*) sebagai pihak yang selalu melakukan intervensi dalam masyarakat dengan mencoba untuk memengaruhi, mengarahkan, dan mengendalikan dari tingkat lokal hingga tingkat internasional. Kegiatan intervensi tersebut bervariasi dari satu sektor ke sektor yang lain dan terus berubah (Kooiman, 2003). Bidang swasta/ pasar (*market*) menurut Shipman (1999) menekankan kapasitas swasta/ pasar untuk mengatur persaingan secara mandiri. Lindblom (2001) menyoroti adanya peran persaingan dan kerja sama, dan Fligstein (2001) menunjukkan perhatian pada persaingan dan kekuasaan. Namun, swasta/ pasar memiliki keterbatasan yang ditunjukkan misalnya kegagalan pasar maupun krisis ekonomi. Masyarakat sipil (*civil society*) sebagai entitas yang didefinisikan dengan jelas. Organisasi nirlaba seperti lembaga keagamaan, asosiasi profesional, gerakan sosial, maupun Lembaga Swadaya Masyarakat dianggap sebagai inti dari masyarakat sipil (Muller, 1996).

Elemen-elemen *governing system* di atas dalam melaksanakan tata kelola memiliki tiga sumber daya yang tersedia, yaitu citra (*image*), instrument (*instrument*), dan tindakan (*action*). Citra (*image*) merupakan serangkaian gagasan dari tata kelola, yang berupa visi, pengetahuan, fakta, tujuan, dan sebagainya (Jentoft et al., 2010). Instrument (*instrument*) merupakan substansi pada gagasan tersebut. Instrumen dapat bersifat fleksibel dan pilihannya tidak bebas, karena posisi dalam masyarakat menentukan jangkauannya (Kooiman, 2008). Tindakan (*action*) merupakan tindakan yang menjadikan substansi pada gagasan ini dapat berfungsi, termasuk implementasi kebijakan sesuai dengan serangkaian pedoman. Namun, tindakan ini juga dapat berupa sebagai penggerak aktor atau stakeholders ke arah yang baru dan belum dipetakan (Kooiman, 2008).

*Orders of governing system* merupakan serangkaian tata kelola yang dapat digunakan untuk mengendalikan pemerintahan. Dalam tata kelola yang pertama (*first*), para pelaku tata kelola mencoba mengatasi masalah atau menciptakan peluang sebagai kegiatan yang berlangsung. Kegiatan tata kelola pertama juga tertanam pada tatanan kedua, yang memungkinkan tata kelola (*governance*), mempertahankannya, dan memberi fokus terhadap tatanan kelembagaan. *Meta governance* sebagai tata kelola di mana keputusan tentang nilai dan prinsip tata kelola dibuat (Kooiman, 2003).

## 2. **Governability and System-to-be-governed**

Sistem sosial atau masyarakat dicirikan oleh kompleksitas (*complexity*), keragaman (*diversity*), dinamika (*dynamic*), dan skala (*scale*). Tata kelola interaktif dan *governability* pada dimensi ini dipahami khususnya pada batas-batas antara aspek sosial, budaya, ekonomi dan sebagainya. Setiap orang harus mengenali dan menghadapi sebuah keragaman, kompleksitas, dinamika, dan skalanya (Kooiman 2003, Bavinck and Kooiman 2005). Berdasarkan dari perspektif teori sistem, kompleksitas sebagai indikator untuk merancang hubungan antara bagian-bagian dari sebuah sistem, antara bagian-bagian dan keseluruhan, dan antara sistem dan lingkungannya. Keanekaragaman sebagai karakteristik dari entitas-entitas yang membentuk sistem dan mengarah pada sifat dan tingkat perbedaannya. Keanekaragaman di sini adalah kreasi dan inovasi, tetapi juga dapat membawa perselisihan dan disintegrasi. Dinamika muncul dari ketegangan-ketegangan yang menciptakan aliran energi, material, dan informasi di dalam dan di antara sistem. Dinamika menciptakan potensi untuk perubahan, tetapi juga dapat mengganggu (Kooiman et al., 2008).

## 3. **Governability and Governance Interactions**



Tata kelola interaktif membagi pengaturan interaksi pada dua level, yaitu level aktor struktural. Level aktor sebagai kemampuan para aktor atau pelaku untuk saling berkolaborasi. Sedangkan level struktural dinyatakan sebagai fitur utama dari sistem yang mengendalikan dan sistem yang mengendalikan, yang tercermin dalam interaksi tata kelola (Kooiman & Bavinck, 2013). Interaksi pada aktor dapat diamati sebagai interaksi partisipatif, kolaboratif, dan interaksi kebijakan atau manajemen. Tata kelola pemerintahan

penting untuk dinilai dan mengetahui bagaimana para aktor sosial politik sebagai individu dan juga sebagai entitas masyarakat dan pemerintahan, yang berpartisipasi dalam interaksi pemerintahan. Interaksi partisipatif pada dasarnya ditentukan oleh daya tanggap dari pihak yang memerintah dan pihak yang diperintah. Interaksi kolaboratif penting untuk ditingkatkan, dengan alasan mengapa kelompok, organisasi, dan pihak berwenang bersedia berbagi kegiatan untuk tujuan tata kelola dan bertujuan untuk melakukan berbagai hal secara bersama-sama dibandingkan melakukannya sendiri. Interaksi kebijakan dan manajemen sebagai inisiatif intervensi dari sistem pemerintahan yang bertujuan untuk melibatkan dampak pada sistem yang akan diatur. Manajemen dipandang sebagai cara untuk mengatur interaksi sesuai dengan kriteria efektivitas dan efisiensi (Kooiman et al., 2008).

### 1.2.3 *Interactive Governance* dan *Network Management*

Jaringan muncul dari kebutuhan untuk berinteraksi, dan di satu sisi direncanakan secara sadar dalam arti bahwa para aktor dengan sengaja berinteraksi dan berupaya menyusun interaksi ini dengan organisasi dan aturan. Namun, di sisi lain juga tidak direncanakan sebagai hasil dari interaksi, strategi, dan aturan yang dibuat sebelumnya. Kickert (1996) mendefinisikan manajemen dalam studi kebijakan sebagai aktivitas, mengelola. Sedangkan jaringan dimaknai sebagai interaksi atau kerja sama antar aktor dalam suatu kebijakan. Jadi, manajemen jaringan dapat diartikan sebagai aktivitas untuk mengelola interaksi antar aktor dalam suatu kebijakan. Kickert (1999) secara lengkap juga menambahkan bahwa manajemen jaringan (*network management*) sebagai suatu cara pengelolaan atau pengaturan sekelompok aktor yang terlibat dan berinteraksi secara dinamis di dalam suatu kebijakan tertentu untuk menciptakan kesamaan persepsi dan tujuan bersama dalam memecahkan suatu masalah tertentu.

Hubungan interaksi yang terjadi antar objek dan subjek dalam bingkai *governability* dapat diidentifikasi melalui partisipasi (*participatory*), kolaborasi (*collaborative*), dan interaksi kebijakan dan manajemen (*policy and management interactions*). Interaksi kebijakan dan manajemen ini merupakan inisiatif intervensi terhadap sistem pemerintahan yang bertujuan untuk memberikan dampak kepada sistem yang akan diatur. Manajemen dipandang sebagai cara untuk mengatur interaksi berdasarkan kriteria efisiensi dan efektivitas (Kooiman et al., 2008). Aktor-aktor dalam jaringan tersebut memerlukan tata kelola interaktif guna mencapai *common goals* melalui mobilisasi, pertukaran ide, gagasan, dan sumber daya. Interaksi manajemen sebagai tatanan praktis dan implementasi dalam pengaturan atau pengelolaan suatu kebijakan publik.

*Network management* didefinisikan sebagai semua strategi yang disengaja, yang bertujuan untuk memfasilitasi dan mengarahkan/ memandu interaksi dan atau mengubah fitur jaringan dengan maksud untuk memajukan kolaborasi dalam proses jaringan (E. H. Klijn & Koppenjan, 2016). Para aktor saling ketergantungan, dan sebagai hasil dari interaksi kompleks yang merupakan ciri jaringan. Interaksi dalam jaringan mungkin menghasilkan konflik, perbedaan persepsi para aktor yang terlibat, misalnya tentang sifat masalah, solusi yang diinginkan atau pengaturan organisasi terbaik yang digunakan untuk memastikan kerja sama. Hal tersebut dapat menjadi hambatan besar untuk mencapai hasil yang memuaskan para aktor yang terlibat.

*Network management* dapat dianggap sebagai bentuk strategi koordinasi para aktor dengan kepentingannya terkait dengan masalah atau ukuran kebijakan tertentu dalam kerangka hubungan jaringan yang ada (Voets & De Rynck, 2011). Strategi-strategi ini dapat diterapkan pada dua tingkat atau level, yaitu level permainan (*game*) dan level jaringan (*network*). Strategi-strategi ini juga memiliki tujuan yang berbeda yaitu, untuk memengaruhi interaksi antar aktor dan memengaruhi persepsi antar aktor (Kickert et al., 1997). Jaringan dan permainan (*game*) saling berkaitan (Klijn et al., 1995). Dalam jaringan, serangkaian interaksi terjadi seputar isu-  
 angkaian interaksi ini dapat dikatakan sebagai permainan (*game*) (Crozier & 1980; Rhodes, 1981; Scharpf, 1997). Dalam literatur terkait manajemen jaringan, terdapat jenis strategi yaitu *process management* dan *network constitution* (Klijn & 2000).



Berdasarkan perbedaan antara *game* dan jaringan, perbedaan tersebut dalam (Klijn et al., 1995) terbagi atas *game management* dan *network structuring*. *Game management* terkait pengaruh proses interaksi antar aktor, yang melibatkan antisipasi keterbatasan dan peluang yang terjadi di dalam jaringan. Manajemen jaringan memiliki empat aspek kunci untuk memengaruhi *game* dan *network*, yaitu aktor, sumber daya, aturan, dan persepsi. *Network structuring* merupakan strategi yang bertujuan untuk mengubah hubungan antar aktor, distribusi sumber daya yang ada, aturan interaksi yang berlaku, dan persepsi yang ada.

Berikut tampilan pembagian strategi pada *network management* pada level *game* dan *network*.

Tabel 1.2 Game Management and Network Structuring

Key Aspects	Game Management	Network Structuring
<i>Actors</i>	<i>Selective activation</i>	<i>Changing relations between actors</i>
<i>Resources</i>	<i>Mobilizing resources</i>	<i>Changing the distribution of resources</i>
<i>Rules</i>	<i>Anticipating rules</i>	<i>Changing the rules</i>
<i>Perceptions</i>	<i>Compromising and joint image formation</i>	<i>Changing norms, values, and perceptions</i>

Sumber: Diperoleh dari (Klijn et al., 1995)

Kickert, Klijn, dan Koppenjan (1997) dalam bukunya mengemas berbagai strategi yang dapat diterapkan oleh pengelola jaringan. Strategi disusun berdasarkan tingkat sasarannya yaitu level *game* dan level *network*, serta pada titik intervensi yaitu interaksi dan ide/ persepsi. Strategi tersebut diharapkan dapat berkontribusi pada kualitas proses kebijakan dan produk. Proses kebijakan ini terkait menjaga proses tetap berjalan, meningkatkan diskusi atau cara pengorganisasian pengambilan keputusan, atau interaksi antar aktor jaringan. Produk pada hal ini dapat berupa pembelajaran, perubahan wacana, dokumen perencanaan keputusan, pencapaian di lapangan di dalam jaringan.

Berikut di bawah ini tampilan strategi pada network management yang dikemas oleh Kickert, Klijn, dan Koppenjan:

Tabel 1. 3 Strategies for Network Management

	Strategies aimed at perceptions of actors	Strategies aimed at the interactions between actors
<b>Game Level</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Convenanting</i></li> <li>• <i>Influencing perceptions</i></li> <li>• <i>Bargaining</i></li> <li>• <i>Development of common language</i></li> <li>• <i>Prevention/ introduction of ideas</i></li> <li>• <i>Furtherance of reflection</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Selective (de) activating</i></li> <li>• <i>Arranging</i></li> <li>• <i>Organizing confrontations</i></li> <li>• <i>Development of procedures</i></li> <li>• <i>Furtherance of facilitation, brokerage, mediation, and arbitration</i></li> </ul>
<b>Network Level</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Reframing</i></li> <li>• <i>Changing formal policy</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Network (de-) activating</i></li> <li>• <i>Constitutional reform: changing rules and resources</i></li> <li>• <i>(de-) coupling games</i></li> <li>• <i>Changing incentives</i></li> <li>• <i>Changing internal structure and position of actors</i></li> <li>• <i>Changing relations</i></li> <li>• <i>Management by chaos</i></li> </ul>

beroleh dari Kickert, Klijn, dan Koppenjan (1997:170)



Berdasarkan penjelasan tinjauan teori terkait perspektif *interactive governance*, *governability*, dan *network management* di atas, maka peneliti menentukan fokus utama pada penelitian ini adalah mengenai strategi yang ditujukan pada interaksi antar aktor dalam level jaringan (*network*) oleh Kickert, Klijn, dan Koppenjan (1997). Interaksi antar aktor dalam level jaringan yang dimaksud pada tata kelola interaktif, yang berada pada domain *governability*. Tata kelola interaktif menekankan interaksi yang merupakan inovasi utama pendekatan ini. Tata kelola interaktif ini merupakan cara tata kelola yang lebih efektif dari pada berjalan sendiri, yang menganjurkan partisipasi dalam tata kelola dari sudut pandang normatif maupun praktis. Sehingga, menurut hemat peneliti perspektif tata kelola interaktif cenderung membantu keberhasilan implementasi kebijakan ketahanan pangan, di mana interaksi yang terjadi dalam level jaringan pada domain *governability* harus dikelola melalui manajemen jaringan yang ditujukan pada level *network*.

#### 1.2.4 *Interactive Governance* dan Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan

Salah satu tahapan dari proses kebijakan publik adalah implementasi. Tahap ini menunjukkan realisasi dari kebutuhan dan kepentingan warga negara sebagai *target group* dari kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan publik meliputi beberapa organisasi yang terlibat, sehingga keberhasilannya sangat ditentukan kerja sama bahkan koordinasi antar organisasi. Implementasi kebijakan dalam mencapai tujuan bersama juga termasuk dalam lingkup perspektif *interactive governance*. Selaras dengan yang dikemukakan oleh Torfing (2012) bahwa untuk mencapai tujuan bersama melalui mobilisasi, pertukaran, dan penyebaran berbagai ide, aturan, dan sumber daya. Hal ini menunjukkan implementasi kebijakan publik merupakan suatu hal yang kompleks, karena untuk merealisasikan tujuan suatu kebijakan publik tidak terlepas dari organisasi atau lembaga lain (Alwi, 2022).

Keterlibatan pemangku kepentingan masyarakat diasumsikan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas dan legitimasi pengambilan keputusan, implementasi dan pemberian layanan. *Interactive governance* menjadi sarana untuk menyelaraskan kembali sumber daya yang tersebar, seperti sumber daya keuangan, sumber daya manusia, informasi, kompetensi pengetahuan, dan dukungan (*support*). *Interactive governance* memfasilitasi partisipasi aktif dari berbagai aktor atau pemangku kepentingan untuk memastikan representasi yang luas terhadap pengambilan keputusan dalam implementasi kebijakan publik.

Kebijakan ketahanan pangan ini sebagai salah satu implementasi dari tujuan pembangunan berkelanjutan. Pemerintah Indonesia berkomitmen untuk mewujudkan target ketahanan pangan dalam SDGs, di antaranya adalah tanpa kemiskinan dan mengakhiri kelaparan, mencapai ketahanan pangan, memperbaiki nutrisi dan mempromosikan pertanian yang berkelanjutan. Badan Pangan Nasional bertanggung jawab melakukan koordinasi, menetapkan dan melaksanakan kebijakan untuk mencegah dan menangani kerawanan pangan dan gizi, penganeekaragaman konsumsi pangan, dan keamanan pangan (Badan Pangan Nasional, 2024).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan. Pada pertemuan pangan dunia di Roma tahun 1996, *Food and Agriculture Organization* (FAO) mendefinisikan ketahanan pangan sebagai kondisi yang ada ketika semua orang, setiap saat memiliki akses ekonomi terhadap akses terhadap makanan yang cukup, aman, dan bergizi yang dibutuhkan makanan dan preferensi makanan untuk hidup aktif dan sehat.

*Food and Agriculture Organization* (FAO) menyebutkan bahwa kondisi ketahanan pangan terdiri dari 4 (empat) komponen, yaitu: 1) Kecukupan ketersediaan bahan pangan, 2) ketersediaan bahan pangan tanpa fluktuasi dari musim ke musim atau dari tahun ke tahun, 3) aksesibilitas/keterjangkauan terhadap bahan pangan, dan 4) Kualitas/keamanan



bahan pangan yang digunakan. Berdasarkan buku Indeks Ketahanan Pangan tahun 2023, ketahanan pangan memiliki tiga pilar ketahanan pangan, yaitu ketersediaan, keterjangkauan, dan pemanfaatan. Pilar ketersediaan pangan terdiri atas produksi pangan domestik, stok cadangan pangan, dan ekspor-impor. Pilar keterjangkauan terdiri atas distribusi, stabilisasi pasokan dan harga, sistem logistik, manajemen stok, daya beli masyarakat, dan akses terhadap pasar dan informasi. Pilar pemanfaatan terdiri atas perbaikan pola konsumsi, penganeekaragaman konsumsi, perbaikan gizi, dan keamanan dan mutu pangan

### 1.2.5 Kerangka Pikir Penelitian

Perspektif *interactive governance* berada pada domain *governability* yang meliputi aspek sistem yang dikendalikan (*system to-be-governed*), sistem yang mengendalikan (*governing system*), dan hubungan interaksi antara keduanya (*governance interaction*). Kooiman mengatakan bahwa perspektif *interactive governance* sangat erat kaitannya dengan *governability*. Keterkaitan tersebut terletak di antara sistem dan interaksi yang saling berhubungan satu sama lain. Sistem yang ada pada konsep *governability* ini beragam (*diversity*), kompleks (*complexity*), dan dinamis (*dynamic*). Perspektif *interactive governance* juga memiliki fenomena yang kompleks, beragam, dan dinamis dalam proses interaksi antara sistem tersebut.

Hubungan interaksi antara sistem yang dikendalikan dan sistem yang mengendalikan atau *governance interaction* dapat diidentifikasi melalui bentuk interaksinya. Interaksi dapat terjadi secara partisipatif, kolaboratif, dan interaksi kebijakan dan manajemen. Interaksi antar aktor jaringan kebijakan ketahanan pangan sangat kompleks. *Interactive governance* memiliki fokus utama pada aktor dalam jaringan dan strategi interaksi di antara mereka. Oleh karena itu, diperlukan pengelolaan interaksi aktor dalam jaringan melalui strategi manajemen jaringan yang memfasilitasi interaksi antar aktor pada level *network*.

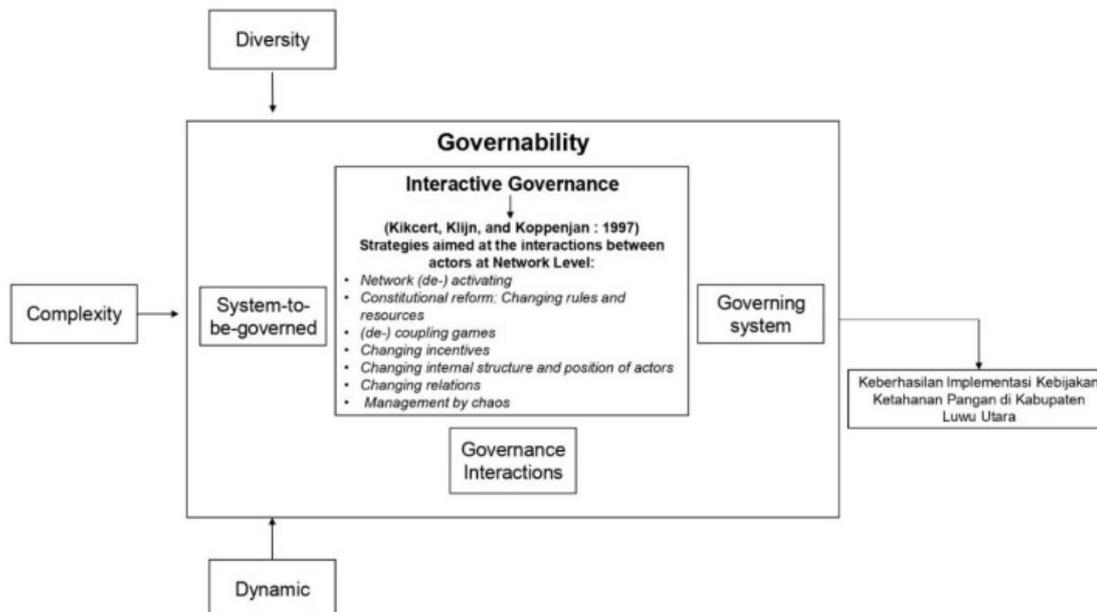
*Interactive governance* dan *network management* keduanya saling melengkapi dalam konteks tata kelola pemerintahan. *Interactive governance* menekankan interaksi kompleks antara berbagai aktor untuk merumuskan dan mencapai tujuan bersama dalam pemecahan masalah publik. Sementara itu, *network management* merupakan strategi yang disengaja untuk mengelola dan mengarahkan interaksi antar aktor dalam suatu kebijakan untuk mencapai kesamaan persepsi dan tujuan bersama. *Network management* membantu *interactive governance* dengan mengarahkan interaksi, meningkatkan kolaborasi, dan memfasilitasi tata kelola interaktif.

Kickert, Klijn, dan Koppenjan (1997) mengemas strategi manajemen jaringan yang ditujukan untuk memfasilitasi interaksi antar aktor pada level *network*, yaitu *Network (de-) activating; Changing rules and resources; (de-) coupling games; Changing incentives; Changing internal structure and position of actors; Changing relations; dan Management by chaos*. Dengan demikian, *network management* menjadi penting dalam mendukung tata kelola interaktif dalam mengimplementasikan kebijakan, dengan memastikan bahwa interaksi antar aktor dalam jaringan dapat berjalan dengan efektif dan efisien.

Kebijakan ketahanan pangan merupakan kebijakan yang sangat kompleks karena melibatkan berbagai aktor yang memiliki kepentingan beragam dan interaksi antar aktor yang sangat dinamis. Tata kelola interaktif (*interactive governance*) menjadi sarana untuk menyelaraskan kembali sumber daya yang tersebar dan melibatkan berbagai pemangku kepentingan dalam mencapai ketahanan pangan. *Interactive governance* diperlukan dalam implementasi kebijakan ketahanan pangan untuk mengatasi masalah yang kompleks, kepentingan aktor yang beragam, sumber daya di berbagai sektor, dan memungkinkan



Visualisasi gambar kerangka pikir berdasarkan tinjauan teori dan konsep yang dieksplorasi oleh peneliti ditampilkan pada gambar berikut ini:



Gambar 1. 3 Kerangka Pikir

### 1.3 Tujuan dan Manfaat

#### 1.3.1 Tujuan Penelitian

Studi ini bertujuan untuk menjelaskan strategi proses manajemen dalam memfasilitasi interaksi antar aktor, sebagai pengembangan perspektif *interactive governance* dalam mencapai keberhasilan implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Luwu Utara.

#### 1.3.2 Manfaat Penelitian

##### a) Manfaat Praktis

Studi ini secara praktis dapat memberikan manfaat bagi peneliti dan instansi terkait. Bagi peneliti, dapat memberikan informasi dan pengetahuan mendalam terkait *governance*, *interactive governance*, strategi manajemen jaringan, dan kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Luwu Utara. Sedangkan manfaat bagi instansi adalah dapat memberikan pemahaman mendalam tentang isu-isu ketahanan pangan, tata kelola interaksi antar pemangku kepentingan, mengidentifikasi kebutuhan secara spesifik, merumuskan kebijakan yang tepat sasaran, serta meningkatkan tata kelola pemerintahan yang efektif dan efisien melalui *interactive governance*.

##### b) Manfaat Teoritis

Studi ini secara teoritis dapat memberikan kontribusi pengembangan dari perspektif *interactive governance*. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangsih, literasi, maupun studi perbandingan bagi peneliti selanjutnya.

## BAB II

### METODE PENELITIAN



#### 2.1.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif sebagai metode-metode eksplorasi dan memahami makna yang diasumsikan berasal dari masalah sosial atau perilaku oleh seorang atau sekelompok orang (Creswell, 2013). Studi ini menggunakan tipe penelitian sesuai dengan tipe desain penelitian studi kasus. Penelitian eksplanatif menjelaskan kejadian di balik fenomena, sehingga mengetahui alasan terjadinya (Yin, 2009).

Pendekatan kualitatif dipilih karena peneliti berusaha menjelaskan secara luas dan mendalam fenomena *interactive governance* dalam implementasi kebijakan, serta menjelaskan strategi manajemen proses yang memfasilitasi interaksi antar aktor dalam jaringan ketahanan pangan di Kabupaten Luwu Utara. Penelitian ini dijelaskan secara eksplanatoris, karena peneliti berupaya menjelaskan secara mendalam fenomena yang terjadi secara efisien.

## 2.2 Desain Penelitian

Studi ini menggunakan *case study* (studi kasus) sebagai desain penelitian. Studi kasus digunakan untuk mengeksplorasi dan memahami fenomena *interactive governance* pada isu ketahanan pangan khususnya di Luwu Utara. Studi kasus merupakan metode empiris yang digunakan untuk menyelidiki fenomena masa kini secara mendalam. Studi kasus implementasi kebijakan yang dibatasi oleh waktu dan aktivitas, sehingga peneliti mengumpulkan informasi secara rinci dengan menggunakan prosedur pengumpulan data yang berkelanjutan selama periode waktu tertentu (Yin, 2009).

Desain penelitian *case study* dipilih oleh peneliti dimaksudkan karena peneliti membutuhkan analisis yang luas serta mendalam dari fenomena tata kelola interaktif dalam implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Luwu Utara. Fenomena tata kelola interaktif dan ketahanan pangan merupakan fenomena yang kontemporer, sehingga desain studi kasus ini dianggap cocok dengan fenomena dan konteks kasus.

## 2.3 Prosedur Penelitian

### 2.3.1 Penentuan Informan

Studi ini menggunakan teknik *purposive sampling*. Creswell mengemukakan *purposive sampling* sebagai teknik pengambilan informan melalui pertimbangan tertentu, karena mereka dapat memberikan pemahaman terkait fenomena dan *problem* secara spesifik (Creswell & Baez, 2021). Penentuan informan dengan menentukan seseorang yang dianggap mengetahui apa yang kita butuhkan terkait ketahanan pangan. Informan dipilih berdasarkan kriteria yang relevan dengan studi kasus. Oleh karena itu, Informan pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

Table 2.1 Informan Penelitian

No.	Keterangan	Jumlah
1.	Dinas Perikanan dan Ketahanan Pangan	3
2.	Dinas Pertanian	4
3.	Tim Penyuluh Kecamatan	5
4.	Kelembagaan Petani	7
5.	Pengecer Pupuk Subsidi	2

### 2.3.2 Teknik Pengumpulan Data

#### a) Observasi

Peneliti melakukan observasi dengan mengamati dan mencatat informasi-informasi yang terjadi di lokasi penelitian. Observasi dapat dikaitkan dengan tindakan merumuskan, membandingkan, memahami permasalahan secara detil guna memperoleh pertanyaan yang akan digunakan, cara pengambilan data, dan memperoleh pemahaman yang dianggap lebih tepat (Bungin, 2011).

Observasi dilakukan dengan melakukan pencatatan data-data yang diperoleh baik data primer dan sekunder. Observasi dilakukan dengan terjun langsung ke lokasi penelitian untuk memperoleh data terkait *interactive governance* implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Luwu Utara. Peneliti melakukan observasi terkait keberadaan lumbung pangan, Perkarangan Pangan Lestari, pertemuan rutin di kantor Balai Penyuluhan Pertanian, dan program penyuluhan pertanian, penyaluran pupuk bersubsidi.

#### Wawancara

Wawancara dilakukan secara bertahap dengan menggunakan pedoman wawancara dan pertanyaan terkait. Proses wawancara dilakukan dengan santai, tidak tendensius



atau tegang, tidak mengarahkan jawaban informan supaya jawaban mengalir begitu adanya tetapi tetap dengan batasan fokus penelitian. Proses wawancara dilakukan dengan informan penelitian, yaitu pihak Dinas Perikanan dan Ketahanan Pangan (AR, MM, dan SY), Dinas Pertanian (MS, A, R, dan AM), Tim Penyuluh Kecamatan (A, FH, S, NS, dan S), Kelembagaan Petani ini meliputi Gabungan Kelompok Tani, Kelompok Tani, dan Kelompok Wanita Tani (Y, A, S, S, SF, SW, dan S), dan Pengecer Pupuk Subsidi (G dan D).

### c) Telaah Dokumen

Telaah dokumen merupakan teknik pengumpulan data yang digunakan untuk menelusuri data sebelumnya. Dokumentasi terbagi menjadi dokumen resmi dan pribadi. Dokumentasi resmi terdiri dari pengumuman, instruksi, memo, aturan lembaga, berita/ media massa. Dokumentasi pribadi terdiri atas catatan di lapangan (Bungin, 2011).

Dokumen yang digunakan untuk pengumpulan data yaitu dokumentasi pribadi dan dokumentasi resmi. Dokumentasi didapatkan melalui sumber primer dan sekunder. Sumber sekunder peneliti berusaha mencari dari beberapa penelitian terdahulu, berita di internet, data LAKIP dan data dari BPS. Sumber primer dari hasil wawancara terhadap informan penelitian yang berhubungan dengan kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Luwu Utara.

### 2.3.3 Teknik Analisis Data

Creswell mengatakan jika dalam pendekatan studi kasus, bentuk Analisa berupa deskripsi detail mengenai kasus tersebut (Creswell, 2013). Peneliti menggunakan teknik analisis deret waktu, penyusunan eksplanasi, dan penjadohan pola. Teknik penjadohan pola yaitu membandingkan pola yang diprediksi berdasarkan data empiris. Jika kedua pola memiliki kesamaan, hasilnya dapat memperkuat validitas internal (Yin, 2009). Penjadohan pola berdasarkan pola teoritis yaitu strategi manajemen jaringan yang memfasilitasi interaksi antar aktor yang dapat menentukan keberhasilan tata kelola interaktif dalam implementasi kebijakan.

Miles and Huberman yang mengungkapkan bahwa kegiatan analisis data kualitatif itu dilakukan secara interaktif, terus menerus sampai data bersifat jenuh (Milles et al., 2014). Berikut analisis data pada studi penelitian ini, yaitu:

#### 1) *Data Reduction*

Reduksi data adalah merangkum data yang sudah didapatkan di lapangan, memilih hal yang inti dan penting dari hasil wawancara dengan informan dan data sekunder terkait tata kelola interaktif dalam implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Luwu Utara.

#### 2) *Data Display*

Penyajian data pada penelitian kualitatif adalah menyajikan teks secara naratif yang bisa juga ditampilkan dalam bentuk tabel dari hasil penelitian. Mendisplay atau menyajikan data dapat mempermudah apa hasil yang terjadi, kemudian menyajikan hasil berdasarkan apa yang sudah dipahami.

#### 3) *Conclusion/ Verification*

Kesimpulan awal yang masih bersifat sementara dapat berubah jika tidak ditemukan bukti yang kuat pada tahap pengumpulan data berikutnya. Namun, jika bukti sudah kuat pada saat pengumpulan data awal, maka kesimpulan yang dibuat oleh peneliti sudah kredibel saat kembali ke lapangan.

### 2.3.4 Validitas dan Reliabilitas Data

Validitas data dalam penelitian kualitatif didasarkan pada keyakinan bahwa hasil penelitian secara keseluruhan sudah benar dari sudut pandang peneliti, partisipan, atau pembaca.



(Creswell, 2023). Studi ini menggunakan validitas data dengan empat tahapan yaitu:

1) *Triangulasi sumber data*, berbagai sumber digunakan baik data primer dan sekunder yang diperoleh untuk membangun bukti yang koheren, seperti memeriksa bukti dari Dinas Perikanan dan Ketahanan Pangan, Dinas Pertanian.

2. *Member checking*, melakukan konfirmasi temuan dengan membawa hasil penelitian kepada Dinas Perikanan dan Ketahanan Pangan, Dinas Pertanian.
3. Deskripsi yang kaya dan detail, menyajikan temuan dengan penjelasan yang kaya dan detail terkait *interactive governance* dalam implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Luwu Utara, sehingga memberikan keakuratan dari sudut pandang pembaca secara umum.
4. Klarifikasi bias peneliti, dengan merinci bias yang mungkin dibawa oleh peneliti pada latar belakang dan pandangan pribadi peneliti, untuk memastikan keterbukaan dan kejujuran dalam analisis temuan.

Data pada penelitian kualitatif dianggap reliabel apabila sesuai dengan realitas yang terjadi. Peneliti sebagai instrumen penelitian yang bersifat subjektif. Studi ini dilakukan dengan menyertakan proses pengamatan dan proses wawancara sampai pada titik jenuh. Titik jenuh maksudnya ialah data atau informasi yang diperoleh tetap konsisten.

Creswell mengemukakan pendapat Yin yang menyarankan agar peneliti kualitatif harus banyak mencatat sebanyak mungkin proses studi kasus (Creswell & Creswell, 2023). Studi ini menggunakan reliabilitas sebagai berikut:

1. Memastikan hasil penelitian tidak ada kesalahan. Peneliti memeriksa kembali hasil temuan di lapangan terkait *interactive governance* dalam implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Luwu Utara, memastikan apakah data yang diperoleh sudah sesuai atau belum.
2. Memastikan tidak terjadi perubahan arti kode selama proses pengkodean. Peneliti memastikan bahwa keterangan yang disampaikan oleh informan terkait tata kelola interaktif dalam implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Luwu Utara sudah jenuh, tidak lagi terjadi perubahan makna.

