

TESIS

**JARINGAN KEBIJAKAN PUBLIK
DALAM IMPLEMENTASI PROGRAM PUSAT KESEJAHTERAAN
SOSIAL ANAK INTEGRATIF SIKAMASEANG DI KABUPATEN GOWA**

***PUBLIC POLICY NETWORK IN THE IMPLEMENTATION OF THE
SIKAMASEANG INTEGRATIVE CHILD SOCIAL WELFARE CENTER
PROGRAM IN THE GOWA DISTRICT***

RAHMAWATI SUDIRMAN

NIM: E012211005



**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

TESIS

**JARINGAN KEBIJAKAN PUBLIK
DALAM IMPLEMENTASI PROGRAM PUSAT KESEJAHTERAAN
SOSIAL ANAK INTEGRATIF SIKAMASEANG DI KABUPATEN GOWA**

***PUBLIC POLICY NETWORK IN THE IMPLEMENTATION OF THE
SIKAMASEANG INTEGRATIVE CHILD SOCIAL WELFARE CENTER
PROGRAM IN THE GOWA DISTRICT***

RAHMAWATI SUDIRMAN

NIM: E012211005



**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

**JARINGAN KEBIJAKAN PUBLIK DALAM IMPLEMENTASI
PROGRAM PUSAT KESEJAHTERAAN SOSIAL ANAK
INTEGRATIF SIKAMASEANG DI KABUPATEN GOWA**

Disusun dan diajukan oleh

RAHMWATI SUDIRMAN

E012211005

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
pada tanggal **24 Oktober 2022**
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

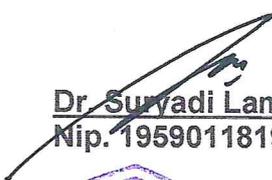
Menyetujui

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,



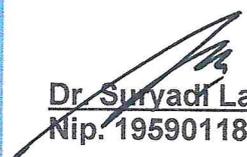
Prof. Dr. Moh. Thahir Haning, M.Si.
Nip. 1957050771984031001



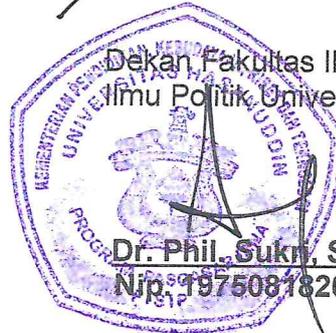
Dr. Suryadi Lambali, MA.
Nip. 195901181985031006

Ketua Program Studi
Ilmu Administrasi Publik,

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Dr. Suryadi Lambali, MA.
Nip. 195901181985031006



Dr. Phil. Sukri, S.I.P., M.Si.
Nip. 197508182008011008 †

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama Lengkap : Rahmawati Sudirman

NIM : E012211005

Program Studi : Administrasi Publik

Menyatakan dengan yang sebenarnya bahwa Karya Tulis yang saya ajukan sebagai persyaratan menyelesaikan studi pada Program Magister Ilmu Administrasi Publik Universitas Hasanuddin adalah benar-benar karya asli sendiri bukan merupakan tulisan atau pemikiran orang lain. Saya akan bersedia menerima sanksi apabila dikemudian hari ada pihak yang merasa dirugikan baik secara pribadi maupun sanksi secara hukum yang berkaitan dengan karya tulis saya.

Makassar, 06 November 2022



Rahmawati Sudirman

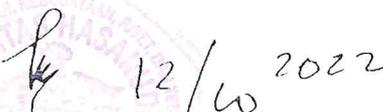
Rahmawati Sudirman

ABSTRAK

RAHMAWATI SUDIRMAN. *Jaringan Kebijakan Publik dalam Implementasi Program Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif Sikamaseang di Kabupaten Gowa* (dibimbing oleh Mohamad Thahir Haning dan Suryadi Lambali).

Penelitian ini bertujuan menjelaskan dan menganalisis jaringan implementasi Program Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif Sikamaseang di Kabupaten Gowa dengan melihat tujuh indikator yaitu: aktor, fungsi jaringan, struktur, pelebagaan, aturan main, hubungan kekuasaan, dan strategi aktor. Metode yang digunakan adalah metode kualitatif dengan teknik pengumpulan data meliputi: observasi, wawancara, dan dokumentasi. Teknik analisis data terdiri atas: reduksi data, penyajian data, dan penarikan simpulan/verifikasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) peran aktor (pemerintah dan LSM) dalam pelaksanaan program PKSAI menunjukkan keberhasilan; (2) fungsi jaringan kebijakan berhasil digunakan sebagai alat komunikasi dan koordinasi dalam pertukaran sumber daya; (3) struktur jaringan berhasil, terlihat pada putusan bupati terkait pembentukan tim pembina dan tim teknis PKSAI serta Keputusan Kepala Dinas Sosial tentang susunan tenaga kesekretariatan Pusat Pelayanan Kesejahteraan Sosial Anak; (4) pelebagaan formal telah berhasil, terdapat MOU Dinas Sosial dengan Dinas Pencatatan Sipil serta dengan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Gowa, pelebagaan dinas lain berdasarkan pada Peraturan Bupati Gowa tentang pembentukan PKSAI; (5) aturan bertindak belum menunjukkan keberhasilan pelaksanaan sesuai SOP yang ada; (6) hubungan kekuasaan menunjukkan keberhasilan yang diwujudkan dalam keseimbangan kerja; dan (7) strategi aktor berhasil dengan menerapkan sosialisasi ke tingkat desa.

Kata kunci: jaringan kebijakan, implementasi, Program PKSAI


12/10 2022

ABSTRACT

RAHMAWATI SUDIRMAN. *Public Policy Network in the Implementation of the Program of Sikamaseang Integrative Child Social Welfare Centre in Gowa Regency* (supervised by Mohamad Thahir Haning and Suryadi Lambali)

This study aims to explain and analyze the implementation network of the program of Sikamaseang Integrative Child Social Welfare Centre in Gowa Regency by looking at seven indicators, namely actors, network functions, structure, institutionalization, rules of the game, power relations, and actor strategies. The research method used was qualitative, with data collection techniques including observation, interviews and documentation. Data analysis techniques consisted of data reduction, data presentation, and conclusion drawing/ verification. The results show that (1) the role of actors (government and NGOs) in the implementation of the PKSAl program indicates a success; (2) the function of the policy network is successful used as a communication and coordination tool in the exchange of resources; (3) the network structure is successful as can be seen in the Regent's decision regarding the formation of the PKSAl coaching team and technical team and the Decree of the Head of the Social Service on the composition of the secretariate of child social welfare service centre; (4) formal institutionalization has been successful where there is an MOU of the Social Service with the Office of Civil Registration and the Office of Women's Empowerment and Child Protection of Gowa Regency; the institutionalization of other services is based on the Gowa Regent's Regulation on the formation of PKSAl; (5) the rules of action have not shown the success of implementation according to the existing SOP; (6) power relations show that the success is manifested in work balance, and (7) the actor's strategy is successful by implementing socialization to the village level.

Keywords: policy network, implementation, pksai program



KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kehadiran Allah SWT atas segala rahmat dan hidayah yang tiada henti diberikan kepada hambanya. Shalawat dan salam tak lupa penulis kirimkan kepada rasulullah Muhammad SAW beserta para keluarga, sahabat dan para pengikutnya. Merupakan nikmat yang tiada ternilai manakala penulisan tesis yang berjudul **“Jaringan Kebijakan Publik dalam Implementasi Program Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif Sikamaseang di Kabupaten Gowa”** dapat terselesaikan dengan baik yang sekaligus menjadi tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar magister Ilmu Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar.

Sembah sujud dan kupersembahkan tesis ini terkhusus kepada kedua orang tua tercinta Ayahanda Sudirman D dan Ibunda Jumaria, terima kasih atas segala pengorbanan, kesabaran, doa dukungan dan semangat yang tak ternilai hingga penulis dapat menyelesaikan studi, kiranya amanah yang diberikan kepada penulis tidak tersia-siakan. Terima kasih juga kepada kakak dan adik tercinta, dan seluruh keluarga besarku.

Dalam penyusunan tesis ini, penulis tidak terlepas dari berbagai macam kendala, hambatan dan kesulitan, akan tetapi atas segala usaha, dan doa yang selalu di panjatkan kepada Allah SWT selama penyusunan tesis ini mendapatkan banyak bantuan, bimbingan, nasihat serta saran yang diberikan dari berbagai pihak, terutama kepada kedua pembimbing yang selalu memberikan arahan selama penyusunan tesis ini sehingga dapat diselesaikan dengan baik.

Penulis menyadari bahwa dalam proses penyusunan hingga terwujudnya tesis ini, tidak terlepas dari bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak, untuk itu pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat:

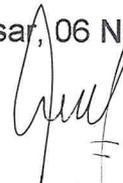
1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc Rektor Universitas Hasanuddin yang memberikan kesempatan kepada saya sehingga mampu menyelesaikan pendidikan di Universitas Hasanuddin.
2. Bapak Dr. Phil Sukri, S.I.P, M.Si, Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta staf, atas segala bentuk pelayanan serta memberikan fasilitas didalam perkuliahan dan persetujuan mengadakan penelitian sehingga tesis ini dapat terselesaikan dengan baik.
3. Bapak Dr. Suryadi Lambali, MA, Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin sekaligus pembimbing kedua penulis. Senantiasa meluangkan waktunya untuk segala bentuk pelayanan yang dibutuhkan penulis dan memberikan motivasi luar biasa serta yang dengan sabar memberikan nasihat dan bimbingan untuk perbaikan penulisan tesis ini
4. Bapak Prof. Dr. Moh. Thahir Haning, M.Si, selaku pembimbing pertama saya, yang telah tulus dan banyak meluangkan waktu untuk senantiasa membimbing, mengarahkan, memberikan masukan dan saran dalam proses penyusunan penelitian, sehingga tesis ini dapat terselesaikan.
5. Bapak Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si, selaku penguji pertama saya yang sangat luar biasa memberikan bimbingan, arahan serta nasihat yang membangun untuk kelancaran penulisan tesis ini.
6. Ibu Dr. Syahribulan, M.Si, selaku penguji ketiga saya yang telah ikhlas meluangkan waktu untuk memberikan masukan dan saran dalam proses penyusunan tesis, sehingga tesis ini dapat terselesaikan.

7. Bapak Dr. Muh Tang Abdullah, S.Sos, M.Si, selaku penguji ketiga saya yang dengan sabar memberikan nasihat dan bimbingan untuk perbaikan penulisan tesis ini.
8. Seluruh dosen pascasarjana Ilmu Administrasi Publik dan Ilmu Pemerintahan di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar yang telah memberikan segudang ilmu kepada penulis.
9. Bapak dan Ibu pegawai beserta staf akademik pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin yang dengan ikhlas memberikan pelayanan untuk setiap pengurusan berkas untuk proses penyelesaian studi di Magister Administrasi Publik.
10. Bapak Drs. H. Muh Firdaus S,Ag, M,Si, selaku Kepala Dinas Sosial Kabupaten Gowa yang telah memberi kemudahan dalam memperoleh informasi terkait penelitian yang dilakukan penulis.
11. Lembaga Unicef, Yayasan Bakti, Dinas Sosial, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Dinas Pencatatan Sipil, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Sekertariat PKSAI Kabupaten Gowa yang telah membantu dalam pengambilan data.
12. Bapak dan Ibu dosen saya sewaktu masih menempuh pendidikan pada jenjang pendidikan S1 (Strata Satu) pada program studi Ilmu Administrasi Negara Universitas Muhammadiyah Makassar, terkhusus kepada bapak Nasrul Haq, S.Sos. M.PA selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar, untuk semua ilmu dan motivasi yang diberikan kepada saya selama masih berkuliah di jenjang sarjana (S1).
13. Teman-teman seperjuangan dalam penulisan tesis, Magister Administrasi Publik Universitas Hasanuddin, Nur Alam Rezeki, Sri Wahyuni, Ridha Rahmadhany yang senantiasa memberikan motivasi dan dukungan kepada penulis sehingga tesis ini dapat selesai sampai saat ini.

14. Teman-teman Ilmu Administrasi publik angkatan 2021 Khususnya kelas regular dan kelas bekerja serta teman-teman, adik-adik, dan kakanda senior yang tak sempat penulis sebut satu persatu yang sama-sama menimba ilmu di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar. Terima kasih karena telah mengisi hari-hari penulis dengan suka dan duka sehingga penulis mengerti arti sebuah kebersamaan.
15. Kepada semua pihak yang tidak sempat saya sebutkan namanya, namun membantu dalam penyelesaian tesis ini.

Akhirnya, penulis mendo'akan semoga kebaikan atas segala bantuan yang telah diberikan, termasuk yang tidak sempat penulis sebutkan satu persatu dalam tulisan ini, mempunyai nilai ibadah dan mendapatkan pahala dari Allah SWT. Aamiin Yaa Rabbal'alam.

Makassar, 06 November 2022



Rahmawati Sudirman

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Pengesahan	ii
Surat Pernyataan Keaslian	iii
Abstrak.....	iv
Abstract.....	v
Kata Pengantar.....	vi
Daftar Isi	x
Daftar Tabel	xiii
Daftar Gambar	xiv

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	12
D. Manfaat Penelitian	13

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Perspektif Jaringan Antar Organisasi	14
1. Teori Jaringan.....	14
2. Teori Ketergantungan Sumber Daya.....	15
3. Teori Institusi	16
B. Konsep Jaringan Kebijakan Publik.....	18
1. Perkembangan Studi Kebijakan Publik.....	18
2. Pengertian Kebijakan Publik	23
3. Jaringan Kebijakan	27
C. Implementasi Kebijakan Dalam Perspektif Jaringan Kebijakan	33
1. Pengertian Implementasi Kebijakan	33
2. Aktor Implementasi Kebijakan	36

3. Jaringan Implementasi Kebijakan	42
D. Kebijakan Program Pusat Kesejahteraan Sosial Anak	
Integratif <i>Sikamseang</i>	46
E. Penelitian Terdahulu	49
F. Kerangka Konsep	56

BAB III. METODE PENELITIAN

A. Pendekatan dan Jenis Penelitian	60
B. Waktu dan Lokasi Penelitian	60
C. Sumber Data Penelitian	61
D. Teknik Pengumpulan Data	62
E. Informan Penelitian.....	63
F. Fokus Penelitian	65
G. Teknik Analisis Data	66
H. Pengecekan Validasi Temuan.....	67

BAB IV. DESKRIPSI LOKASI PENELITIAN

A. Deskripsi Umum Kabupaten Gowa	69
B. Deskripsi Umum Dinas Sosial	73
C. Deskripsi Umum Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.....	80
D. Deskripsi Umum Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.....	83
E. Deskripsi Umum Dinas Kesehatan.....	85
F. Deskripsi Umum Dinas Pendidikan	86
G. Deskripsi Umum Yayasan Bakti	87
H. Deskripsi Umum UNICEF	90
I. Deskripsi Umum PKSAI	92
J. Pencapaian	101

BAB V. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil.....	116
4. <i>Actors</i> (Aktor)	116
5. <i>Function Networks</i> (Fungsi Jaringan)	123
6. <i>Structure</i> (Struktur)	130
7. <i>Institutionalization</i> (Pelebagaan)	135
8. <i>Rules of Conduct</i> (Aturan Main)	143
9. <i>Power Relations</i> (Relasi Kekuasaan)	152
10. <i>Actors Strategies</i> (Strategi Aktor)	159
B. Pembahasan	168
1. <i>Actors</i> (Aktor)	168
2. <i>Function Networks</i> (Fungsi Jaringan)	171
3. <i>Structure</i> (Struktur)	173
4. <i>Institutionalization</i> (Pelebagaan)	175
5. <i>Rules of Conduct</i> (Aturan Main)	177
6. <i>Power Relations</i> (Relasi Kekuasaan)	191
7. <i>Actors Strategies</i> (Strategi Aktor)	192

BAB VI. PENUTUP

A. Kesimpulan	196
B. Saran.....	198

DAFTAR PUSTAKA	200
-----------------------------	------------

Daftar Lampiran	206
------------------------------	------------

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu.....	54
Tabel 4.1 Data Kasus Tahun 2020.....	101
Tabel 4.2 Data Kasus Tahun 2021.....	107
Tabel 4.3 Data Kasus Tahun 2022.....	113
Tabel 5.1 Peran Aktor PKSAI.....	170
Tabel 5.2 Deskripsi Pelembagaan PKSAI.....	176
Tabel 5.3 Hasil Analisis.....	194

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Kerangka Fikir.....	59
Gambar 4.1 Peta Wilayah Kabupaten Gowa	71
Gambar 4.2 Diagram Jumlah Penduduk Kabupaten Gowa	72
Gambar 4.3 Struktur Organisasi Dinsos Kabupaten Gowa	75
Gambar 4.4 Sekretariat PKSAl	95
Gambar 5.1 Alur Dukungan Lintas Sektor PKSAl.....	169
Gambar 5.2 Hubungan Antar Aktor Dalam PKSAl	172
Gambar 5.3 Struktur Organisasi PKSAl	174
Gambar 5.4 Aturan Main PKSAl.....	180
Gambar 5.5 Pengintegrasian PKSAl	192

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pusat pelayanan kesejahteraan sosial anak integratif yang kemudian disingkat PKSAI *sikamaseang* adalah program yang hadir ditengah masyarakat demi terwujudnya kesejahteraan sosial pada anak, dimana diketahui kesejahteraan anak adalah keseluruhan proses untuk menjamin terpenuhinya hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh dan berkembang sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi ataupun eksploitasi, anak bisa hidup layak sesuai hak dasar kehidupan seperti kasih sayang, kesehatan dan pendidikan. Layanan yang ideal ini hadir dalam wujud pusat kesejahteraan sosial anak integratif (PKSAI) *sikamaseang* di Kabupaten Gowa.

Pembentukan pusat pelayanan kesejahteraan anak integratif Kabupaten Gowa lahir dari pertimbangan yang panjang, berasal dari asumsi bahwa kesejahteraan anak merupakan kebutuhan yang mendesak sebab dukungan dan respon terlambat terhadap masalah anak dapat menimbulkan potensi munculnya persoalan sosial di masa depan, selain itu asumsi bahwa pada dasarnya anak memerlukan pencegahan dari masalah dan penanganan kesejahteraan anak yang lebih efektif, efisien dan sistematis. Pelayanan integratif adalah layanan untuk pemenuhan hak anak yang dilaksanakan secara bersama-sama atau

bekerjasama dengan beberapa aktor atau satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang ikut serta ambil bagian dalam program ini. Adapun makna kata *sikamaseang* yaitu saling mengasihi antar satu dengan yang lainnya.

Program ini merujuk dari adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak yang kemudian di amandemen menjadi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014, perlindungan anak merupakan langkah maju untuk menyelaraskan segala bentuk regulasi yang belum sesuai dengan prinsip pemenuhan hak anak. Hal ini berarti bahwa anak sebagai manusia yang utuh memiliki hak sebagai hak asasi manusia, anak adalah seseorang yang belum berusia delapan belas (18) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan, yang menjamin untuk pemenuhan hak-hak anak dalam situasi serta kondisi apapun.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial, ialah upaya terarah, dan berkelanjutan yang dilakukan pemerintah demi memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara. Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 05 Tahun 2014 tentang penyelenggaraan perlindungan anak, dimana menjadi tugas dari pemerintah untuk memberikan layanan kesejahteraan sosial anak secara menyeluruh dan maksimal. Kesejahteraan anak ialah suatu tatanan kehidupan serta penghidupan terhadap anak yang dapat menjamin pertumbuhan serta perkembangan dengan wajar, baik itu secara rohani, jasmani, ataupun sosial.

Keseriusan pemerintah bersama dengan aktor atau elemen-elemen terkait dalam upaya meningkatkan kesejahteraan sosial anak di Kabupaten Gowa, maka terbentuklah program PKSAI ini sebagai perwujudan dari Peraturan Bupati Gowa Nomor 35 Tahun 2016. Program ini berkedudukan di bawah koordinasi pemerintah Kabupaten Gowa melalui Dinas Sosial. Dalam menjalankan program ini telah terdapat *Standard Operasional Prosedur (SOP)* sebagai standard yang akan digunakan dalam pelaksanaan program PKSAI di Kabupaten Gowa. Serta SK tim teknis pengelola PKSAI di daerah tersebut, PKSAI di resmikan di Kabupaten Gowa tanggal 10 November 2016. Selain itu program ini melahirkan Surat Keputusan Kepala Dinas Sosial Nomor 16/BPRS.2/ DSTKT/ II/ 2017 Tentang Susunan Tenaga Kesekretariatan Pusat Pelayanan Kesejahteraan Sosial Anak Integratif (PKSAI) *Sikamaseang* Kabupaten Gowa.

Kabupaten Gowa Sulawesi Selatan dipilih oleh UNICEF sebagai penyelenggara program PKSAI dengan pertimbangan agar dapat mengatasi persolan-persolan sosial yang terjadi di Kabupaten Gowa, PKSAI dikelola oleh sejumlah satuan kerja perangkat daerah (SKPD) demi memberikan layanan terintegrasi kesejahteraan. Layanan kesejahteraan yang dimaksud pada program ini yaitu layanan kesehatan, pendidikan, pencatatan sipil, *life skill*, perlindungan anak. Sehingga dapat dikatakan bahwa anak yang mengalami kasus adalah anak yang mendapatkan persoalan berkaitan dengan kesehatan, pendidikan,

perlindungan, kependudukan dan persoalan kesejahteraan sosial yang perlu mendapatkan dukungan layanan agar tumbuh kembangnya tetap optimal.

Program PKSAI sebagai penetapan percontohan layanan anak integratif nasional ini pada awalnya diterapkan di lima daerah, yaitu Surakarta, Tulung Agung, Makassar, Klaten dan Gowa. Kabupaten Gowa telah menjadi salah satu kabupaten yang dinilai memiliki keterampilan, keunikan serta kesiapan untuk menerapkan program layanan anak integratif ini, sehingga untuk membuktikan bahwa Kabupaten Gowa memang layak menjadi lokus percontohan layanan anak integratif nasional, maka perlu terlebih dahulu melihat proses pelaksanaan atau implementasi dari program itu sendiri melihat banyaknya aktor yang terlibat di dalamnya.

Proses pelaksanaan program ini, melibatkan banyak perangkat daerah oleh karenanya sangat penting untuk melihat keselarasan atau kesesuaian antara kebijakan yang ada dengan jaringan yang ada, dengan mengingat bahwa cakupan pekerjaan serta skala pencapaian, suatu sasaran tidak mungkin hanya dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah, maka perlu jejaring kebijakan semua pihak agar sasaran tersebut dapat tercapai.

Mendalami atau menekuni proses implementasi program PKSAI, terlebih dahulu perlu memahami ruang lingkup dari program itu sendiri termasuk terkait jaringan kebijakan di dalam pelaksanaan program.

Persoalan jaringan kebijakan bukanlah hal yang mudah, jaringan kebijakan ialah suatu kegiatan yang begitu kompleks yaitu melibatkan banyak aktor dengan berbagai kepentingan mereka masing-masing. Kesukaran dalam proses implementasi dapat bertambah jika kebijakan atau program yang di implementasikan tidak adanya pengukuran jaringan kebijakan dalam implementasinya secara jelas.

Kondisi di atas dapat dipahami bahwa di dalam pelaksanaan atau implementasi suatu program atau kebijakan pemerintah sangat diperlukan adanya kerjasama dari semua aktor yang terkait dalam kebijakan atau program yang sedang di jalankan. Dalam kata lain, pemerintah harus mampu membangun jaringan antar aktor demi mencapai tujuan dari keberadaan suatu program, seperti pada program pemerintah umumnya, di dalam upaya untuk mewujudkan kesejahteraan anak, Kabupaten Gowa juga dihadapkan dari berbagai persoalan yang sangat bervariasi, mulai dari kekerasan, eksploitasi, diskriminasi, pelecehan dan lain sebagainya.

Permasalahan yang muncul dalam jaringan kerjasama yang melibatkan banyak aktor sering sulit untuk dihindari, seperti halnya pada jaringan yang ada dalam implementasi program PKSAI, hasil observasi menunjukkan adanya persoalan terkait dengan proses pelaksanaan program berupa mekanisme kerja yang ada tidak dijalankan sesuai dengan SOP yang telah ditetapkan, hal ini dibuktikan dengan alur manajemen program yang belum teratur, selain itu yang menjadi perhatian lebih adalah masih banyaknya kasus pada anak yang terjadi

di Kabupaten Gowa yang belum mampu diakomodir oleh para jejering kebijakan.

Data dinas sosial Kabupaten Gowa tahun 2019 menunjukkan masih banyaknya masalah sosial yang terjadi pada anak yang bermunculan, dan bahkan belum mampu terselesaikan, adapun data tersebut adalah sebagai berikut; masalah anak berupa kasus kekerasan seksual (persetubuhan atau pencabulan) dengan jumlah 26 kasus, penelantaran sebanyak 4, kekerasan fisik baik berupa pencurian dan bentuk kekerasan lainnya sebanyak 30 kasus, masalah pendidikan seperti tidak diterima disekolah karena sistem zonasi 3, masalah kesehatan 12, anak berkonflik dengan hukum 1, masalah anak berkaitan dengan identitas (akta kelahiran) sebanyak 37.

Indikasi permasalahan dari data di atas seharusnya mampu ditangani atau dikelola oleh aktor-aktor yang terlibat di dalam pelaksanaan program, seperti data anak yang mengalami masalah identitas seharusnya mampu diatasi oleh dinas kependudukan dan pencatatan sipil, anak putus sekolah, anak tidak sekolah harus mampu ditangani oleh dinas pendidikan, serta masalah seperti pernikahan pengasuhan anak yang seharusnya mampu ditangani oleh dinas pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.

Semua instansi yang terlibat di dalamnya harus mampu menangani persoalan yang berkaitan dengan rananya masing-masing. Dalam pelaksanaan program ini keberadaan aktor-aktor ini harus bekerjasama,

saling berhubungan, saling ketergantungan satu sama lain atau membangun relasi hal ini untuk sampai pada pencapaian tujuan bersama, karena dalam implementasi program yang telah disusun sebelumnya tetap akan memiliki keterbatasan terkait sumber daya. Interaksi antara aktor dan intensitas hubungan yang terlibat dalam pelaksanaan program atau dikenal dengan jejaring kebijakan diharapkan bakal mampu mencapai tujuan dari implementasi program yang telah dirancang sebelumnya.

Berdasarkan hasil observasi awal di lokasi dapat dinilai bahwa dalam pelaksanaan atau implementasi program PKSAI yang dimana diketahui bahwa banyak jaringan implementasi yang terlibat di dalamnya, belum di implementasikan atau dijalankan sesuai dengan mekanisme atau SOP yang ada. Hal ini dibuktikan dengan jalur pelaporan atau pengaduan masyarakat yang belum teratur. Selain itu masih banyaknya masalah-masalah pada anak yang belum bisa diselesaikan melalui akomodir dari para jejaring kebijakan.

Jejaring dalam implementasi program ini seharusnya mampu mengakomodir semua aktor yang terlibat, baik tindakan ataupun interaksi yang dilakukan selama masih dalam tahap atau proses implementasi program berlangsung, hubungan yang baik oleh para aktor kebijakan akan menghasilkan keluaran kebijakan yang baik pula, dengan catatan setiap tindakan atau perilaku yang dilakukan sesuai dengan kadar

ketentuan masing-masing, agar hasil akhir yang diperoleh sesuai dengan tujuan dari kebijakan itu sendiri.

Berangkat dari persoalan-persolan di atas kemudian melahirkan asumsi bahwa kesejahteraan anak di Indonesia harus benar-benar diperhatikan serta ditingkatkan. Masalah sosial tersebut di atas merupakan masalah yang kompleks serta masalah yang bersifat multidimensi karena berkaitan dengan aspek-aspek sosial, ekonomi, budaya, serta aspek lainnya, khususnya Indonesia sebagai negara berkembang. Masalah-masalah seperti ini sebenarnya sudah ada sejak lama dan masih hadir ditengah masyarakat kita saat ini, hal ini disebabkan dengan gejala yang cenderung tidak mengalami angka penurun akan tetapi malah sebaliknya terus terjadi kenaikan atau peningkatan beriringan dengan krisis multidimensional yang saat ini masih dihadapi oleh bangsa Indonesia. Hal ini juga tentu dikarenakan Negara Indonesia ialah salah satu negara yang memiliki tingkat kesejahteraan rakyatnya yang masih di bawah tingkat kesejahteraan negara-negara maju. Upaya peningkatkan kesejahteraan pada anak, ada sisi lain yang tidak bisa dikesampingkan atau disepelekan untuk dipahami yaitu terkait proses pemberian layanan kepada kelompok sasaran. Setiap instansi pemerintah yang menerapkan suatu program yang bermuara pada publik, harus memahami tujuan serta fungsi dari program publik itu sendiri.

Pelaksanaan kesejahteraan anak tentunya bukan hal yang mudah, diperlukan keseriusan dari jejaring kebijakan, seperti diketahui bahwa banyak program yang telah dirancang akan tetapi tidak memberikan hasil akhir yang baik disebabkan karena dalam proses implementasi program jejaring aktor atau hubungan antar aktor yang terlibat di dalamnya masih belum mampu diakomodir atau *discover* dengan baik sehingga pelaksanaan program yang menjadi kewajiban bagi aparaturnya untuk menjaga pola hubungan dalam pelaksanaan program yang ditujukan kepada masyarakat, terkait hal-hal yang dibutuhkan atau diperlukan oleh masyarakat. Tujuan lahirnya suatu kebijakan secara garis besar demi kepentingan masyarakat, jika program berhasil dijalankan dengan baik maka masyarakat tentu akan merasa puas, kepuasan masyarakat akan menjadi acuan baik atau buruknya pemerintahan saat ini.

Tujuan hasil akhir dari pembuatan program di Indonesia masih cenderung mengalami berbagai tantangan atau kendala. Adapun kendala tersebut berupa proses atau tahapan pelaksanaan program pemerintah, dimana dalam program tersebut melibatkan banyak instansi atau jejaring sehingga penting untuk memperhatikan semua aktor yang terlibat, fungsi, melihat struktur, kelembagaan, interaksi, hubungan kekuasaan, serta strategi-strategi yang mereka gunakan dalam upaya pencapaian antara desain kebijakan dengan aktualisasi kebijakan.

Program kesejahteraan sosial pada anak di daerah ataupun negara-negara maju telah ditata dengan rapi. Hal itu membuka

kemungkinan atau peluang semua anak bisa memperoleh kesejahteraan yang prima. Berbeda lagi pada negara yang masih dalam kategori berkembang seperti halnya pada pembahasan di atas masalah kesejahteraan sosial anak di Indonesia masih belum bisa teratasi adapun salah satu faktornya atau penyebabnya ialah Indonesia masih dalam jajaran negara berkembang. Hal ini kemudian memunculkan tuntutan berupa perbaikan untuk kesejahteraan anak masih sangat diperlukan.

Penilaian terhadap pencapaian di dalam suatu negara dapat dilihat dari terwujudnya tujuan pembangunan nasional dan salah satu tolak ukur keberhasilan tersebut adalah tingkat kesejahteraan anak. Kesejahteraan menjadi poin utama karena berkenaan dengan penghidupan yang layak bagi setiap anak seperti tersedianya sarana dan prasarana pendidikan, perlindungan dari berbagai macam persoalan hingga yang menyangkut kebutuhan dasar kesejahteraan anak. Permasalahan kesejahteraan anak menjadi fokus utama pemerintah dalam memperbaiki tingkat kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan permasalahan tersebut diperlukan konsep jaringan dalam penyelesaian masalah kesejahteraan anak melalui program PKSAI dengan harapan dapat membantu pemerintah kota atau kabupaten dalam mewujudkan kesejahteraan anak tentunya melalui ketentuan yang sudah ada. Maka dari itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: *“Jaringan Kebijakan Publik Dalam Implementasi Program Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif Sikamaseang di Kabupaten Gowa”*.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang di atas, maka yang menjadi rumusan masalah yang perlu dianalisa sebagai berikut:

1. Bagaimana Aktor Jaringan Kebijakan Publik dalam Implementasi Program Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif *Sikamaseang* di Kabupaten Gowa?
2. Bagaimana Fungsi Jaringan Kebijakan Publik dalam Implementasi Program Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif *Sikamaseang* di Kabupaten Gowa?
3. Bagaimana Struktur Jaringan Kebijakan Publik dalam Implementasi Program Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif *Sikamaseang* di Kabupaten Gowa?
4. Bagaimana Pelembagaan Jaringan Kebijakan Publik dalam Implementasi Program Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif *Sikamaseang* di Kabupaten Gowa?
5. Bagaimana Aturan Bertindak Jaringan Kebijakan Publik dalam Implementasi Program Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif *Sikamaseang* di Kabupaten Gowa?
6. Bagaimana Hubungan Kekuasaan Jaringan Kebijakan Publik dalam Implementasi Program Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif *Sikamaseang* di Kabupaten Gowa?

7. Bagaimana Strategi Jaringan Kebijakan Publik dalam Implementasi Program Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif *Sikamaseang* di Kabupaten Gowa?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini berujuan untuk:

1. Mendeskripsikan Aktor Jaringan Kebijakan Publik dalam Implementasi Program Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif *Sikamaseang* di Kabupaten Gowa.
2. Mendeskripsikan Fungsi Jaringan Kebijakan Publik dalam Implementasi Program Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif *Sikamaseang* di Kabupaten Gowa.
3. Mendeskripsikan Struktur Jaringan Kebijakan Publik dalam Implementasi Program Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif *Sikamaseang* di Kabupaten Gowa.
4. Mendeskripsikan Pelembagaan Jaringan Kebijakan Publik dalam Implementasi Program Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif *Sikamaseang* di Kabupaten Gowa.
5. Mendeskripsikan Aturan Bertindak Jaringan Kebijakan Publik dalam Implementasi Program Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif *Sikamaseang* di Kabupaten Gowa.

6. Mendeskripsikan Hubungan Kekuasaan Jaringan Kebijakan Publik dalam Implementasi Program Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif *Sikamaseang* di Kabupaten Gowa.
7. Mendeskripsikan Strategi Jaringan Kebijakan Publik dalam Implementasi Program Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif *Sikamaseang* di Kabupaten Gowa.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara akademik, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi media untuk mengaplikasikan berbagai teori yang telah dipelajari, terutama terkait jaringan kebijakan dalam implementasi suatu program. Sebagai tujuan meningkatkan pemahaman, pengalaman penulis, penalaran, serta bermanfaat dalam pengembangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu administrasi publik.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsi atau kontribusi pemikiran berupa masukan terhadap pihak yang memiliki kepentingan di dalam implementasi kebijakan publik. Khususnya di dalam pendekatan implementasi yang terintegrasi, penelitian ini dapat menjadi kajian bagi pihak *implementor* kebijakan, baik itu di tingkat pusat maupun daerah di dalam mengoptimalkan keberhasilan dari tujuan kebijakan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Perspektif Jaringan Antar Organisasi

Alwi dalam Suratman, (2017: 147-151), menguraikan bahwa ada beberapa teori yang menjelaskan tentang jaringan antar organisasi diantaranya teori jaringan, teori ketergantungan sumber daya, dan teori institusi.

1. Teori Jaringan

Teori jaringan relatif masih baru dan belum berkembang, teori jaringan ini berdasar pada sekumpulan prinsip yang berkaitan logis. Prinsip-prinsip dari Wellaman dalam Ritzer, 2014: 359, tersebut adalah pertama, ikatan antar aktor biasanya adalah simetris baik dalam kadar maupun instensitasnya. Kedua, ikatan antara inividu harus dianalisis dalam konteks struktur jaringan yang lebih luas. Ketiga, terstrukturnya ikatan sosial menimbulkan berbagai jenis jaringan non acak. Keempat, adanya kelompok jaringan menyebabkan terciptanya hubungan silang antara kelompok jaringan maupun antara individu. Kelima, ada ikatan asimetris antara unsur-unsur di dalam sebuah sistem jaringan dengan akibat bahwa sumber daya yang terbatas akan terdistribusikan secara tak merata. Keenam, distribusi yang timpang dari sumber daya terbatas menimbulkan baik itu kerja sama maupun kompetisi. Beberapa kelompok akan bergabung untuk mendapatkan sumber daya yang terbatas itu dengan bekerja sama, sedangkan kelompok lain akan

bersaing dan memperebutkannya. Jadi, teori jaringan berkualitas dinamis dengan struktur sistem akan berubah bersamaan dengan terjadinya pergeseran pola koalisi dan konflik. Pemusatan perhatian pada struktur mikro maupun makro adalah salah satu ciri dari teori jaringan, artinya dalam teori jaringan ini aktor bisa saja terdiri dari individu, kelompok, perusahaan serta masyarakat. Hubungan ini dapat terjadi pada lingkup atau skala struktur sosial yang luas maupun pada lingkup yang lebih sempit.

2. Teori Ketergantungan Sumber Daya

Dasar utama teori ini adalah mengurangi ketergantungan sumber-sumber daya terhadap organisasi-organisasi lain yang mengendalikan sumber-sumber daya yang dibutuhkannya. Organisasi tidak dapat memainkan peran yang penting dalam lingkungannya, kalau tidak menguasai sumber-sumber daya yang merupakan kekuatan untuk dapat berkompetisi dalam lingkungan yang serba tidak pasti.

Ketergantungan sumber daya terhadap organisasi lain perlu dikelola dengan baik melalui. Pertama, bahwa ia harus mempengaruhi organisasi lain agar ia dapat memperoleh sumber-sumber daya. Kedua, ia perlu merespon kebutuhan dan tuntutan organisasi lain dalam lingkungannya. Kemudian, tingkat ketergantungan suatu organisasi terhadap sumber daya tertentu adalah merupakan suatu fungsi dua faktor, yaitu pertama, bagaimana pentingnya sumber daya itu terhadap

keberlangsungan hidup organisasi. Kedua, sejauh mana sumber daya itu dikendalikan oleh organisasi-organisasi lain (Jones, 2004: 450).

Gulati dan Garguilo, berpandangan bahwa organisasi perlu memiliki strategi untuk mengurangi ketergantungannya terhadap sumber daya yang dikuasai oleh organisasi lain melalui jaringan kerja sama antar organisasi (*interorganizational network/ collaboration*). Berdasarkan alasan-alasan pembentukan suatu jaringan antar organisasi, maka dapat dinyatakan bahwa kerja sama antara suatu organisasi atau sekelompok organisasi dengan organisasi lainnya karena pertama, adanya saling ketergantungan (*interdependence*) antara satu dengan yang lainnya. Saling ketergantungan adalah penjelasan yang paling umum digunakan untuk pembentukan hubungan kerja sama antar organisasi (Kasmad, 2014: 42).

3. Teori Institusi

Pertautan antara organisasi dan institusi telah lama dikenal dalam kajian sosiologi, mulai jaman berkembangnya teori-teori klasik hingga teori-teori modern. Buku W Richard Scott 2008 yang diberi judul *Institutions and Organizations* ini mendeskripsikan pertautan antara kedua kajian tersebut dalam perspektif teori yang lebih luas dan kompleks, tidak hanya dalam bidang kajian sosiologi tetapi juga dalam bidang ekonomi dan politik. Pertautan tersebut juga dapat dilihat dalam sendi-sendi (*pillars*) institusi yaitu *regulative pillars*, *normative pillars*, maupun *culture-cognitive pillars*. Disamping itu dibahas pula pentingnya

proses pelebagaan organisasi sebagai suatu institusi dalam berinteraksi dengan lingkungan untuk menjamin keberlangsungan organisasi tersebut ditengah perubahan. Buku tersebut awalnya menjelaskan bahwa meskipun teori institusi telah berkembang dalam berbagai disiplin ilmu, bahkan bersifat multi dan interdisipliner, kelompok disiplin yang memberikan sumbangan utama terhadap perkembangan teori institusi adalah ilmu ekonomi, ilmu politik dan sosiologi. Scott dalam Suratman (2017: 149).

Jones, berpandangan Teori institusi ini merupakan suatu teori yang mempelajari bagaimana orgnisasi-organisasi dapat meningkatkan kemampuannya untuk tumbuh dan bertahan hidup dalam suatu lingkungan yang serba kompetitif dengan menjadi terpercaya (*legitimate*) di mata para stakeholdersnya (Alwi 2012: 98). Tentunya, nilai-nilai normatif organisasi, seperti efesiensi, efektivitas, dan ekonomis sebagai landasan dalam pencapaian tujuan organisasi perlu menjadi perhatian untuk meningkatkan kemampuan kompetisinya agar mampu bertahan hidup dalam era globalisasi ini.

Pada dasarnya organisasi sama dengan institusi, namun kedua konsep ini menjadi berbeda pada saat menganut model ekonomi dan birokrasi, yang dalam hal pencapaian tujuannya melalui instrumen-instrumen tertentu dan formal secara rasional. Suatu organisasi dipandang sebagai institusi, menurut teori ini dianggapnya kurang rasional dan kurang formal karena manusia dalam organisasi

dikendalikan oleh emosi dan tradisi, bukan instrumen-instrumen formal rasional untuk mencapai tujuannya sebagaimana disebutkan dalam model birokrasi. Jaffe dalam Kasmad (2014: 43).

Institusi, menurut Scott sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya adalah *institutions consist of cognitive, normative and regulative structure and activities that provide stability and meaning to social behavior. Institutions are transported by various carriers-cultures, structures and outins and the operate at multiple levels of jurisdiction.* Berdasarkan pengertian institusi tersebut di atas, bahwa ada tiga pilar institusi yang dijadikan dasar pembentukan legitimasi bagi organisasi, yaitu regulatif meliputi aturan-aturan, hukum-hukum dan sanksi-sanksi, normatif meliputi kewajiban-kewajiban, norma-norma, dan nilai-nilai sosial, dan pilar kognitif meliputi simbol-simbol, kepercayaan-kepercayaan dan identitas-identitas sosial.

B. Konsep Jaringan Kebijakan Publik

1. Perkembangan Studi Kebijakan Publik

Istilah kebijakan mempunyai dua arti yang berbeda. Pertama, *public* diartikan sebagai Negara atau pemerintah seperti dalam terjemahan *public administration* menjadi administrasi Negara. Kedua, kata publik sebagai padanan kata umum seperti *public telephone* (telepon umum), *public transportation* (transportasi umum). Menurut asal katanya (secara etimologi), istilah publik merupakan serapan dari bahasa Inggris, yang juga memiliki dua makna atau bentuk. Pertama, sebagai kata benda

(*the public*) yang berarti *the community in general* atau *part of community having a particular interest in common*. Kedua, sebagai kata sifat (*puclic*) yang dapat berarti *of or concerning people in general* atau *provided, especially by central or local government, for the use of people in general* atau *of or angaged in affairs, entertainment, service, etc, of the people* atau *open or known to people in general*. Dalam pengertian ini, kata publik dalam bahasa Inggris sangat erat kaitannya dengan segala sesuatu yang menyangkut masyarakat atau orang banyak. Kata *public* juga berasal dari bahasa Yunani yang diadopsi ke dalam bahasa Inggris menjadi *common* yang menekankan tentang pentingnya suatu hubungan (*relationship*) antar individu. (Agustiono, 2016: 06-07). Sedangkan *public* dari bahasa Indonesia memiliki arti pemerintah, masyarakat atau umum (Abidin, 2006:17).

Sejarah perkembangan studi kebijakan ditandai munculnya beberapa jurnal atau karya tulis yang merupakan hasil kontribusi dari beberapa pakar atau tokoh utama dalam kebijakan publik. Titik awal dari studi kebijakan publik ini melalui karya tulis dari Harbert Simon (1945), Lasswell (1970), Charles Lindblom (1959), dan David Easton (1953). Harold Lasswell memperkenalkan ilmu kebijakan pada tahun 1970 dalam edisi jurnal pertama *policy sciences*. Dia memperkenalkan ide mengenai pengetahuan proses kebijakan, mengatakan suatu pandangan bahwa ilmu kebijakan memiliki ciri khas tertentu, yaitu berorientasi persoalan (*problem oriented*). Berfokus pada *problem* atau masalah berarti bahwa

kajiannya harus harus multidisipliner serta melibatkan sintesis dari berbagai ide dan teknik penelitian. Dalam hal ini ilmuan kebijakan harus mampu menciptakan kreativitas didalam menganalisis *problem*. (Suratman, 2017: 06).

Sekitar tahun 1970-an mulai berkembang konsep *public policy* dalam ilmu administrasi publik. Pokok perhatian utama administrasi publik saat itu adalah *public policy*. Munculnya *public policy* dalam administrasi publik disebabkan banyaknya teknisi administrasi menduduki jabatan politik dan bertambahnya tuntutan masyarakat mendapatkan kebijakan yang lebih baik (Thoha, 2010: 101-102).

Herbert Simon, pakar yang memberi kontribusi dalam konteks pilihan rasional dalam pengambilan keputusan. Karena sifat kebijakan publik yang multidisipliner, maka karya Simon berdampak terhadap ilmu-ilmu sosial lainnya, seperti ilmu ekonomi, psikologi, manajemen, komputer, sosiologi, serta politik. Perhatiannya terhadap proses dalam pengambilan keputusan dipusatkan pada rasionalitas sebagai sesuatu yang terkekang namun mampu memberikan perbaikan. Ide Simon terkait pengkajian pembuatan keputusan dari sudut pandang tahapan rasional, yaitu intelegensi, desain, dan pilihan, telah menjadi unsur utama dalam analisis kebijakan.

Perkembangan selanjutnya terkait studi kebijakan publik dikemukakan oleh Charles Lindblom yang mendukung pendekatan rasional dengan konsep *incrementalism* yang sedikit berbeda dengan

pendekatan, mengkritik model rasional Herbert Simon. Linbdlom juga menolak ide bahwa pemikiran dari segi tahapan atau relasi fungsional mempunyai manfaat bagi studi proses kebijakan. Menurut Linbdlom, model yang diilhami oleh gagasan Lasswell, Simon, dan Easton adalah model yang menyesatkan. Karenannya Linbdlom (1999) mengajukan model lain yang menjelaskan kekuasaan dan interaksi antar fase dan tahapan.

Easton (1971), pada masa perkembangannya memberikan kontribusi model sistem politik, yang sangat memengaruhi cara studi kebijakan publik mengkonseptualisasikan hubungan antara pembuatan kebijakan, output, dan lingkungannya. Karakteristik utama model Eastonian adalah model ini melihat proses kebijakan dari segi input yang diterima, dalam bentuk aliran dari lingkungan, dimediasi melalui saluran input (partai, media, kelompok kepentingan), permintaan di dalam sistem politik (*with inputs*) dan konversinya menjadi *output* dan hasil kebijakan.

Studi kebijakan publik pada awalnya hanya terbatas pada masalah-masalah seperti penataan, hubungan luar negeri, hukum dan ketertiban. Akan tetapi area studi kebijakan publik saat ini telah melampaui ketiga bidang tersebut seperti pendidikan, industri, perdagangan, transportasi, kesehatan, perumahan, pariwisata, pertanian dan sebagainya. Makna hakikat kebijakan publik merupakan suatu keputusan yang dilaksanakan oleh pejabat pemerintah yang berwenang untuk kepentingan masyarakat (*public interest*). Kepentingan masyarakat

ini merupakan keseluruhan yang utuh dari perpaduan dan kristalisasi pendapat-pendapat, keinginan-keinginan dan tuntutan-tuntutan (*demands*) dari rakyat.

Kehadiran studi kebijakan publik berusaha untuk meninjau berbagai teori dan proses yang terjadi dalam kebijakan publik. Dapat dikatakan bahwa kebijakan publik tidak lepas dari proses pembentukan kebijakan. Dengan demikian, salah satu tujuan studi kebijakan publik adalah untuk menganalisis tahapan demi tahapan proses pembentukan kebijakan publik sehingga terwujud suatu kebijakan publik tertentu. Tahapan-tahapan tersebut terangkum sebagai proses siklus pembuatan kebijakan publik. Setiap tahapan dalam proses pembentukan kebijakan publik mengandung berbagai langkah dan metode yang lebih terperinci lagi. Tahapan yang terdapat dalam pembuatan suatu kebijakan publik memiliki berbagai manfaat serta konsekuensi dari adanya proses tersebut, khususnya bagi para aktor pembuat kebijakan publik. (Anggara, 2014: 34).

Aktivitas kebijakan publik pada dasarnya terbuka terhadap peran disiplin ilmu lain. Randal B. Ripley (1985: 31) menyatakan bahwa dalam proses kebijakan telah termasuk di dalamnya berbagai aktivitas praktis dan intelektual yang berjalan secara bersamaan. Domain kebijakan publik sering kali dibedakan dalam tiga fokus bahasan yaitu formulasi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Pandangan Wilsonian terkait pekerjaan administrator adalah melaksanakan kebijakan yang

telah dirumuskan oleh pembuat kebijakan, pandangan ini menguatkan bahwa implementasi kebijakan publik adalah domain administrasi publik. Inilah beberapa periode perkembangan studi kebijakan publik yang saat ini terus mengalami perkembangan yang ditandai dengan banyaknya karya tulis dari berbagai hasil penelitian, serta buku-buku yang terbit terkait studi kebijakan publik. (Parsons, 2011: 28-29).

2. Pengertian Kebijakan Publik

Berangkat dari pembahasan terkait perkembangan studi kebijakan publik, hal yang penting diketahui selanjutnya yaitu mengenai definisi kebijakan publik itu sendiri. Berikut beberapa definisi kebijakan publik menurut beberapa pandangan ahli. David Easton (1953: 35). "*Public policy is the authoritative allocation of values for the whole society*", kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara sah atau paksa kepada seluruh masyarakat.

Carl J. Friedrich (1979: 10). "*public policy is a proposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or purpose*". Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, sekelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Pengertian berikutnya mengenai kebijakan publik dikemukakan oleh George C. Edwards III (1980: 10-11). *“public policy is what government say and do, or do not do, It is the goals or purposes of government programs”*. Kebijakan publik adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan publik itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah. Disamping itu defenisi *“public policy is a projected program of goals, values and practices”*. Kebijakan publik adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah merupakan defenisi yang dikemukakan oleh Lasswell D Harold dan Abraham Kaplan (1970: 11).

Jenkins W.I. (1978: 11). *“public policy is a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve”*. Kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang saling terkait yang ditetapkan oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi dimana keputusan-keputusan itu pada dasarnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari pada aktor.

Anderson (2006: 17), mendefenisikan kebijakan publik sebagai *“a purposive course of action followed by an actor or set of actors in deadling with a problem or matter of concern”*. Dalam bahasa yang

sederhana, kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan permasalahan atau sesuatu hal yang diperhatikan. Pendapat di atas kemudian di pertajam kembali dengan mendefinisikan *“public policy are those policies developed by governmental bodies and officials”*. Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. James E. Anderson dalam Subarsono (2008: 02).

Adapun pendapat dari Udoji (1981: 11). *“public policy isan sanctioned couse of action addressed to a particular problem or group of related problems that effect society at large”*. Kebijakan publik adalah suatu tindakan yang memiliki sanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang memengaruhi sebagian besar warga masyarakat. Sedangkan pendapat lain oleh Laswell dan Abraham mengatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu hipotesis yang didalamnya berisi kondisi-kondisi awal dari sebuah aktivitas pemerintah serta akibat yang sudah bisa kita ramalkan dalam artinya kebijakan publik ini merupakan suatu program yang telah terarah (Islamy, 2014: 17).

Thomas R. Dye (1992: 35). Kebijakan publik adalah *“public policy is whatever governments choose to do or not to do”*. Apapun yang dipilih

oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Pilihan tersebut merupakan sekumpulan rencana kegiatan yang dimaksudkan untuk memberikan efek perbaikan terhadap kondisi-kondisi sosial ekonomi, sehingga pilihan berupa hasil-hasil keputusan yang diambil oleh pelaku tertentu dimaksudkan untuk tujuan-tujuan publik. Pengertian ini sejalan dengan definisi William N. Dunn (1999: 12), yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian pilihan tindakan pemerintah (termasuk pilihan tidak bertindak) guna menjawab tantangan-tantangan yang menyangkut kehidupan masyarakat. Kebijakan publik adalah setiap hubungan antara lembaga pemerintah dengan lingkungannya, kebijakan tidak selalu diwujudkan dalam bentuk pernyataan-pernyataan tertulis, melainkan juga setiap tindakan pemerintah.

Kebijakan publik, dilihat dari perspektif instrumental, adalah sebagai alat untuk mencapai tujuan yang berkaitan dengan upaya pemerintah mewujudkan nilai-nilai kepublikan (*public values*). Namun secara umum kebijakan publik adalah alat untuk mewujudkan nilai-nilai yang diidealkan masyarakat seperti keadilan, persamaan, dan keterbukaan. Memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat misalnya masalah kemiskinan, pengangguran, kriminalitas, dan pelayanan publik yang buruk. Memanfaatkan peluang baru bagi kehidupan yang lebih baik untuk masyarakat seperti mendorong investasi, inovasi pelayanan, dan meningkatkan ekspor. Melindungi masyarakat dari praktik swasta yang merugikan misalnya pembuatan

undang-undang perlindungan konsumen, ijin trayek, ijin gangguan (Purwanto, 2015: 64).

Pandangan para ahli terkait kebijakan publik di atas memungkinkan ditariknya kesimpulan bahwa kebijakan publik merupakan seluruh tindakan yang memiliki maksud dan tujuan tertentu, yaitu sasaran dan orientasi pada tujuan. Kebijakan publik dibuat oleh pihak yang berwenang, kebijakan publik pada dasarnya merupakan keputusan yang simultan dan bukan keputusan yang terpisah-pisah. Kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dan bukan apa yang hendak dikerjakan oleh pemerintah. Kebijakan didasarkan pada aturan hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

3. Jaringan Kebijakan

Istilah jaringan kebijakan telah digunakan dalam ilmu politik setidaknya sejak tahun 1970-an, dalam pengertian yang paling mendasar, mengacu pada sekumpulan aktor politik di dalam dan di luar pemerintah yang terlibat di dalam, atau berkepentingan dalam pembentukan kebijakan publik, atau hubungan antara para aktor tersebut. Namun para ilmuwan politik juga telah menggunakan istilah tersebut dengan cara yang lebih spesifik berdasarkan pendefinisian yang lebih tepat, dan sebuah literatur telah berkembang di mana ia menjadi salah satu konsep yang paling sentral. Literatur ini, seperti yang diharapkan dari wacana akademis, agak berbeda, sehingga ada banyak

versi berbeda dari apa sebenarnya jaringan kebijakan. beberapa menggunakan istilah tersebut untuk mengartikan sesuatu yang berbeda dari yang lain, dan beberapa menggunakan istilah yang berbeda untuk menggambarkan apa yang orang lain sebut sebagai jaringan kebijakan. (Thatcher, 1998: 389-416).

Satu fitur yang banyak dari penggunaan berbagai istilah ini adalah gagasan bahwa hubungan antara anggota jaringan didasarkan pada sumber daya yang saling ketergantungan. Setiap aktor menginginkan sesuatu dari satu atau lebih aktor lain dan siap untuk menukar sesuatu dari mereka sendiri untuk mendapatkan apa yang diinginkan, dalam survei ekstensif terhadap literatur jaringan kebijakan. (Borzel, 1998: 233-273) menyimpulkan bahwa meskipun konsep jaringan kebijakan sangat bervariasi antara dan dalam disiplin ilmu yang berbeda, namun disini dibedakan antara dua studi analisis jaringan kebijakan yang berbeda. Studi awal mengacu pada analisis yang menafsirkan jaringan kebijakan sebagai istilah umum untuk bentuk hubungan antara kelompok kepentingan dan Negara, dan berbagai studi kajian tata kelola, mengacu pada analisis yang menafsirkan istilah secara lebih sempit untuk merujuk pada bentuk tertentu dari interaksi publik swasta dalam kebijakan publik (pemerintahan), yaitu yang didasarkan pada koordinasi. (Rhodes, 1990: 293-317).

Pandangan jaringan kebijakan didasarkan pada ketergantungan kekuasaan antara pemerintah dan kelompok kepentingan di mana

sumber daya dipertukarkan. Beberapa ahli dalam mendefinisikan jaringan kebijakan sebagai kompleks organisasi yang terhubung satu sama lain oleh ketergantungan sumber daya (Benson, 1982: 148). Kemudian memandang pembuatan kebijakan sebagian besar terdiri dari proses pertukaran sumber daya menggunakan strategi dalam aturan permainan. Penekanan pada pentingnya aturan main adalah karakteristik lain dari teori jaringan kebijakan. (Rhodes, 1985: 45-31). Mengikuti Rhodes, Smith berpendapat bahwa jika suatu pemerintah ingin mencapai tujuan kebijakan tertentu dengan konflik minimum, maka diperlukan bantuan kelompok dalam pengembangan dan implementasi kebijakan, ini dapat diperoleh dengan imbalan memberikan akses kepada kelompok-kelompok pada proses kebijakan, dampak jaringan pada kebijakan publik adalah fungsi dari kekuatan relatif anggotanya, yang bergantung pada sumber daya mereka dan cara mereka dipertukarkan (Smith, 1993: 59).

Demikian pula Waarden (1992: 31), melihat jaringan kebijakan muncul dari saling ketergantungan berbagai aktor, administrator membutuhkan dukungan politik, legitimasi, informasi, mitra koalisi melawan saingan birokrasi, dan bantuan dalam implementasi, sementara kelompok kepentingan menginginkan akses ke pembuatan kebijakan dan implementasi secara konsesi untuk kepentingan mereka. Hal ini mengarah pada pertukaran sumber daya yang seiring waktu, dapat dilembagakan ke dalam jaringan. Hay dan Richards (2000: 12),

mendefinisikan jaringan kebijakan sebagai aliansi strategis yang dibentuk sekitar agenda bersama (bagaimanapun diperdebatkan, namun dinamis) dari keuntungan bersama melalui tindakan kolektif. Dengan kata lain, para pelaku kebijakan hanya berpartisipasi dalam jenis interaksi yang menjadi ciri jaringan kebijakan jika mereka merasa dapat memperoleh sesuatu darinya.

Klijn dan Koppenjan (2000: 129), berpendapat bahwa pendekatan jaringan menyajikan kebijakan publik sebagai hasil dari interaksi antara banyak pelaku organisasi, yang masing-masing bergantung pada organisasi lain untuk sumber daya dan oleh karena itu perlu pertukaran sumber daya untuk bertahan dan mencapai tujuannya.

Pertama-tama, perlu diingat bahwa jaringan kebijakan ada diberbagai bidang kebijakan publik dan diberbagai tingkat pemerintahan, dan mungkin terintegrasi secara vertikal. Mungkin dimensi variasi yang paling menonjol dalam literatur digambarkan sebagai kontinum antara komunitas kebijakan kecil, tertutup, konsensual, dan jaringan masalah yang lebih besar, lebih longgar, dan lebih konfliktual. Di satu sisi, komunitas kebijakan biasanya melibatkan satu badan pemerintah atau satu bagian di dalam badan itu, satu atau dua kelompok kepentingan ditambah, dalam beberapa kasus, para ahli dan akan sering difokuskan pada lembaga tertentu seperti komite penasihat. Keanggotaan stabil, anggota sering berinteraksi dan ada *consensus* tingkat tinggi atas tujuan kebijakan dan aturan permainan yang terkadang merupakan ideologi

bersama mendefinisikan masalah kebijakan dan pilihan kebijakan, yang mengarah ke masalah yang dilihat sebagai teknis dari pada politik. Anggota jaringan swasta (non pemerintah) memiliki informasi, legitimasi dan sumber daya implementasi yang dapat dipertukarkan dengan kendali atas kebijakan, asalkan para pemimpin mereka dapat memastikan bahwa anggota organisasi mereka akan menerima kesepakatan yang dicapai.

Kerjasama para aktor ini meningkatkan kapasitas aktor negara untuk melakukan intervensi pada masyarakat tanpa menggunakan kekerasan. Diujung lain kontinum masalah jaringan melibatkan beberapa departemen pemerintah, badan atau sub komite dan sejumlah kelompok kepentingan. Keanggotaan jaringan sering berubah, interaksi tidak menentu, tidak *consensus* tentang tujuan atau aturan permainan, dan para anggota memiliki sedikit sumber daya untuk dipertukarkan dengan pemerintah dan oleh karena itu sedikit pengaruh terhadap kebijakan. (Rhodes, 1986: bab 2, Marsh dan Rhodes, 1992: 251-255, Rhodes dan Marsh, 1992: 13. Smith, 1993: 59-68). Mungkin klarifikasi utama cara-cara dimana jaringan kebijakan bervariasi adalah dari Van Waarden, 1992:33), yang mengidentifikasi tidak kurang dari tujuh dimensi utama variasi yaitu aktor, fungsi jaringan, struktur, aturan perilaku, hubungan kekuasaan, strategi.

Selain itu jaringan kebijakan dianggap dapat memberikan adanya kemungkinan komunikasi antar aktor yang berbeda yang berkelanjutan

atau *continuous*, jaringan terdiri dari organisasi formal, berbagai instansi-instansi pemerintah, aktivitas *local* dan kelompok dukungan internasional, kelompok ini akan berinteraksi satu dengan kelompok lainnya dalam sebuah program atau kebijakan pemerintah (Mark, 1995: 108).

Ketergantungan sumber daya adalah inti dari defenisi jaringan kebijakan yang digunakan oleh para ahli jaringan. Jaringan kebijakan didefenisikan sebagai sekumpulan aktor politik yang terlibat dalam pertukaran sumber daya atas kebijakan publik (keputusan kebijakan) sebagai konsekuensi dari saling ketergantungan sumber daya. Ini adalah defenisi yang cukup sederhana, bahkan tidak memiliki semua elemen yang Brozel masukan dalam enkapsulasi pemahaman umum dari istilah tersebut, tetapi ia memiliki manfaat kejelasan dan terlebih lagi termasuk di dalamnya dan ini sangat penting dinamika kausalnya sendiri, yaitu ketergantungan aktor politik pada satu sama lain untuk sumber daya yang mendorong mereka untuk terlibat dalam pertukaran sumber daya atas kebijakan publik. Artinya defenisi tersebut bukan hanya deskripsi sederhana dari jenis aktor politik tertentu. Defenisi ini juga mengartikan bahwa pendorong penyebab yang menghasilkan jaringan kebijakan dan memotivasi tindakan lebih lanjut dari anggotanya, setidaknya sebagian. Ini, seperti yang kita lihat, memiliki implikasi yang luas untuk analisis perubahan kebijakan (Kasma, dkk. 2018: 08).

Berdasarkan berapa defenisi di atas maka, dapat disimpulkan bahwa jaringan kebijakan adalah fokus utama yang tidak bisa dihiraukan dalam kebijakan publik, di mana dalam kebijakan publik identik dengan ketergantungan terhadap sumber daya lain. Kebijakan publik bisa berjalan dengan baik jika didukung dengan jaringan yang ada di dalamnya, kemampuan mengendalikan sumber daya yang kompeten atau relevan di bidangnya sesuai dengan tugas dari bidang masing-masing akan menghasilkan pencapaian yang luar biasa.

C. Implementasi Kebijakan Dalam Persepektif Jaringan Kebijakan

1. Pengetian Implementasi Kebijakan

Salah satu tahapan terpenting dalam siklus kebijakan publik adalah implementasi kebijakan. implementasi sering dianggap hanya merupakan pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan oleh lesgislatif atau para pengambil keputusan, seolah-olah tahapan ini kurang berpengaruh. Akan tetapi dalam kenyataannya, tahapan implementasi menjadi begitu penting karena suatu kebijakan tidak akan berarti apa-apa jika tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan benar. Dengan kata lain implementasi merupakan tahap dimana suatu kebijakan dilaksanakan secara maksimal dan dapat mencapai tujuan kebijakan itu sendiri.

Implementasi secara etimologis adalah berasal dari bahasa Inggris yaitu *implement* dalam kamus besar Webster *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), dan *to give practical*

effect to (untuk menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Pengertian implementasi selain menurut Webster diatas dijelaskan bahwa implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan (Meter dan Horn, 1975: 25).

Defenisi lain juga diutarakan oleh Odoji dalam Nawawi (2009: 131-132) memberikan argumen bahwa pada dasarnya implementasi dianggap jauh lebih penting dari pada formulasi kebijakan. Kebijakan hanya akan dimaknai sebagai rencana atau arsip yang tersusun rapi bahkan hanya dipandang sekedar impian atau angan-angan semata apabila tidak dilaksanakan. Pendapat yang serupa dari pendapat sebelumnya dikemukakan oleh Grindle yang mengartikan pada umumnya adalah sebagai bentuk kerja yang dilakukan untuk sampai pada tujuan, membentuk suatu kaitan dalam hal mempermudah merealisasikan pencapaian tujuan (Winarno, 2012: 149).

Sementara itu, Grindle (1980: 47), kembali mengemukakan pendapatnya dengan menjelaskan bahwa implementasi adalah suatu proses umum terkait tindakan administrasi yang dapat diteliti ditingkat program tertentu. Setelah program tersusun, serta dana yang diperlukan telah siap disalurkan, maka proses pelaksanaan dapat dimulai demi pencapaian tujuan atau sasaran kebijakan yang telah disetujui sebelumnya.

Anderson (1978: 97), menyoroti implementasi program atau kebijakan adalah bagian dari proses administrasi (*administration process*), yang digunakan dalam menunjuk desain serta pelaksana sistem administrasi yang boleh jadi terjadi setiap waktu. Dalam proses administrasi ini tentu memiliki konsekuensi terhadap pelaksanaan, isi serta dampak dari kebijakan. pendapat ini menyakinkan bahwa kebijakan yang dianggap *good policy* akan berubah menjadi kurang bahkan tidak baik (efektif) karena mengalami kendala atau kegagalan yang disebabkan oleh kelemahan didalam sistem serta proses implementasi atau pelaksanaannya (*bad implementation*).

Implementasi didefinisikan sebagai pelaksanaan suatu keputusan kebijakan, proses implementasi normalnya berjalan melalui sejumlah tahapan mulai dari pasasi peraturan perundang-undangan, diikuti dengan keputusan-keputusan tentang output-output kebijakan dari instansi pelaksana, kepatuhan kelompok sasaran terhadap keputusan-keputusan tersebut, dampak aktual yang diinginkan maupun tidak diinginkan, dampak yang dipahami oleh instansi pelaksana, dan akhirnya revisi penting ataupun revisi awal dari peraturan perundang-undangan tersebut, pendapat ini merupakan pandangan dari Masmanian dan Sabatier (1983: 27). Pada awalnya istilah administrasi telah muncul pada beberapa dekade lalu, dan implementasi adalah salah satu tahap atau bagian dari proses kebijakan yang besar, melihat bagaimana kebijakan dijalankan setelah melalui tahap perumusan.

Berdasarkan dari beberapa defenisi yang telah dikemukakan oleh para ahli, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah tahap yang krusial didalam proses kebijakan publik, dimana suatu program atau kebijakan publik harus dijalankan atau diimplementasikan sehingga dampak atau tujuan yang diinginkan dapat diperoleh. Implementasi ini berupa usaha atau kegiatan yang dijalankan oleh para pelaksana (*implementor*) kebijakan dimana implemntasi ini tidak akan dijalankan jika sasaran maupun tujuan belum ditetapkan ataupun diidentifikasi melalui upaya perumusan kebijakan.

2. Aktor Implementasi Kebijakan

Pelaksana adalah implementor kebijakan, yaitu pelaksana kebijakan merupakan pihak-pihak yang menjalankan kebijakan yang terdiri dari penentuan tujuan dan sasaran, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengoorganisasian, penggerakkan manusia, pelaksanaan operasional, pengawasan serta penilaian. Pihak yang terlibat penuh dalam implementasi kebijakan publik adalah birokrasi. Unit-unit birokrasi menempati posisi dominan dalam implementasi kebijakan. Suatu kebijakan publik tidak mempunyai arti penting tanpa tindakan-tindakan riil yang dilakukan dengan program, kegiatan atau proyek (Tachjan, 2006: 33).

Masih membahas terkait pelaksana kebijakan maka (Purwanto dan Sulistyastuti, 2015: 125), berpendapat bahwa lembaga yang paling

otoritatif untuk mengimplementasikan kebijakan adalah eksekutif atau pemerintah, sesuai dengan pembagian tugas yang secara sah diakui, setelah kebijakan diambil maka tugas eksekutif adalah mengeksekusi kebijakan tersebut dalam upaya mewujudkan tujuan-tujuan yang secara politis telah disepakati.

Agar pemerintah dapat menjalankan tugas untuk mengeksekusi berbagai kebijakan tersebut maka kemudian membentuk organisasi yang solid yang kemudian disebut sebagai birokrasi. Mengikuti prinsip *division of labor* yang dianjurkan dalam *Weberian bureaucracy* maka birokrasi pemerintah tersebut terbagi menurut spesialisasinya yang terdiri dari berbagai kementerian atau lembaga dinas (SKPD) pada level pemerintah daerah, selain bersifat horizontal, *division of labor* didalam birokrasi juga dilakukan secara vertikal dalam wujud *leveling* pemerintahan, yaitu pemerintah provinsi dan kabupaten kota.

Selain eksekutif, dalam perkembangannya organisasi yang terlibat dalam implementasi kebijakan publik semakin luas, dalam pandangannya implementasi juga melibatkan legislative (DPR/ DPRD), proses legislasi kebijakan dan program melalui anggota parlemen maka idealnya legislatif juga mensosialisasikan berbagai kebijakan atau program kepada para konsistuen. Sektor swasta juga diakui memiliki peran penting dalam membantu pemerintah mengimplementasikan berbagai kebijakan mereka. Efisiensi cara kerja sektor swasta, kualitas SDM yang mereka miliki, kecepatan adopsi terhadap berbagai perkembangan teknologi

sering menjadi alasan mengapa pemerintah merasa perlu melibatkan sektor swasta. Selain itu *civil society organizations* (CSO), yang memiliki berbagai bentuk dari formal sampai informal seperti LSM, penuyuban, perkumpulan keagamaan, dan lain-lain, dianggap juga memiliki peran yang tidak kalah strategisnya dalam membantu pemerintah mengimplementasikan berbagai kebijakan atau program mereka dibanding institusi atau stakeholder yang lain. CSO memiliki keunggulan berupa kedekatan dengan kelompok sasaran, fleksibel, memiliki basis normative yang memungkinkan menjadi mitra pemerintah yang dapat diandalkan untuk mengimplementasikan berbagai program yang memiliki orientasi sosial yang tinggi seperti, pelayanan publik untuk kelompok masyarakat miskin, program pendampingan penderita HIV/ AIDS, program pendampingan anak jalanan, dan program-program lain yang sejenis.

Selain itu menurut Lester dan Stewart (2000: 105-108), menjelaskan bahwa dalam proses implementasi aktor yang terlibat didalamnya antara lain kalangan birokrasi, legislative, lembaga peradilan, kelompok-kelompok penekan, dan organisasi komunitas.

Birokrasi, yang pada awalnya implementasi kebijakan publik di negara Amerika Serikat dijalankan oleh badan-badan administrasi yang kompleks. Pada saat kongres ditetapkanlah sebuah peraturan atau undang-undang publik kemudian telah ditanda tangani atau disetujui oleh presiden. Langkah selanjutnya harus segera diimplementasikan oleh badan-badan administrasi, diketahui tugas pemerintah sehari-hari

dilakukan oleh badan-badan administrasi, sehingga secara otomatis memberikan pengaruh kepada warga negara secara lebih langsung didalam tindakan mereka dibandingkan dengan pengaruh dari unit pemerintah lainnya.

Birokrasi atau badan-badan, memiliki otoritas yang besar dan luas didalam menjalankan program atau kebijakan publik yang berada pada wilayah yuridiksinya disebabkan karena birokrasi sering bekerja sesuai dengan mandat berupa perundang-undangan yang ambigu serta luas. Kondisi seperti ini terjadi disebabkan karena mereka yang memiliki keterlibatan didalam proses legislasi sering tidak berminat atau tidak mampu untuk menciptakan garis-garis pedoman yang baik atau tepat. Disebabkan dari kompleksitas isu-isu yang dibahas, dan atau disebabkan karena waktu yang kurang informasi bahkan perhatian.

Lembaga legislatif, perspektif dari berbagai literatur administrasi publik memunculkan asumsi pemisahan kegiatan antara politik dan administrasi, politik memiliki keterkaitan erat dengan formulasi kebijakan yang perlu ditangani atau dikelola oleh cabang-cabang politik dari pemerintah, dalam artian cabang legislative dan cabang eksekutif. Disisi lain tata kelola kebijakan berkaitan dengan pelaksanaan atau implementasi keputusan banyak dibuat oleh cabang politik, kemudian ditangani oleh berbagai badan administratif.

Pandangan ini menjadi persoalan, disebabkan seringkali ada keterlibatan cabang administrasi didalam formulasi maupun pada saat

implementasi kebijakan publik. Contoh seperti yang dikemukakan oleh Lester dan Stewart, keterlibatan badan administrasi saat perancangan regulasi sebagai pendukung perundang-undangan yang telah ada, bukan hanya itu badan ini juga seringkali ikut merumuskan kebijakan. tidak kurang dari itu bahkan saat ini keterlibatan badan legislatif semakin meningkat didalam implementasi kebijakan publik atau seringkali ikut terlibat pada saat implementasi.

Lembaga peradilan, terlibat di dalam implementasi salah satu keterlibatannya yaitu didalam konteks mempengaruhi administrasi atau tata kelola, melalui interpretasi yang nyata terhadap peraturan administrative, regulasi, perundang-undangan serta kajian ulang terhadap keputusan-keputusan administratif didalam kasus kasus-kasus yang dibawa ke rana peradilan. Lembaga ini dapat memfasilitasi, bisa menghambat, atau bahkan mementahkan implementasi kebijakan tertentu yang bersumber dari keputusan yang telah ditetapkan dari lembaga itu. Selain itu banyak kasus, seperti di Amerika Serikat seperti undang-undang publik, didalam sebuah sistem politik modern yang memberlakukan tindakan yudisial. Seperti contoh kasus yang jelas yaitu undang-undang yang berkaitan dengan kejahatan, undang-undang mengenai aborsi, dan tindakan naturalis terhadap warga negara asing senyatanya adalah bentuk administrasi, hanya saja ditangani oleh peradilan distrik pederal, hal ini seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa ada keterlibatan langsung lembaga peradilan dalam tata kelola kebijakan.

Kelompok-kelompok penekan, diskresi yang berlaku dan sering diberikan terhadap badan administratif melalui undang-undang memicu tindakan yang diambil alih oleh badan administrasi itu sendiri. Hal membuat kelompok-kelompok kepentingan ikut melakukan pergeseran ke rana atau wilayah administrative, dimana sebelumnya berada pada wilayah legislatif. Dari diskresi itu akan memungkinkan dampak secara substansial bagi arah serta dampak dari kebijakan, ketika sebuah kelompok berhasil memengaruhi tindakan badan administrasi. Terkadang terlihat kedekatan hubungan antara kelompok kepentingan dengan badan administrasi, sehingga memunculkan asumsi bahwa badan administrasi telah berhasil dikuasai oleh suatu kelompok kepentingan, salah satu contoh di Amerika Serikat seorang penjaga pantai yang merupakan pelopor yang memiliki tanggung jawab terhadap regulasi polisi laut, dianggap memiliki hubungan dengan kelompok kepentingan transportasi kapal dan minyak. Ini sebagai bukti bahwa badan administrasi memiliki diskresi besar didalam merancang sebuah regulasi untuk mendukung pembuatan perundang-undangan, sehingga dikelilingi oleh berbagai kelompok kepentingan yang berusaha mencari cara memengaruhi regulasi dan pedoman agar dapat memperoleh keuntungan.

Organisasi-organisasi masyarakat, keterlibatan organisasi ini didalam implementasi program atau kebijakan publik sudah bukan rahasia lagi, contoh yang terjadi Amerika Serikat komite petani dibawah program konsevasi tanah dan penyangga harga departemen pertanian, dewan

penasihat untuk biro manajemen tanah, serta perwakilan kaum miskin untuk badan-badan masyarakat, hal ini menjadi salah satu contoh kasus yang membuktikan bahwa ada keterlibatan organisasi masyarakat dalam proses implementasi kebijakan publik.

Berdasarkan penjelasan terkait aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan publik maka dapat disimpulkan bahwa pihak yang terlibat tidak hanya berasal dari kalangan pemerintah saja sebagai implementor melainkan aktor non pemerintah juga ikut ambil bagian dalam sebuah implementasi program atau kebijakan publik.

3. Jaringan Implementasi Kebijakan

Defenisi mengenai jaringan implementasi tidak lepas dari defenisi jaringan kebijakan yang mana telah dikemukakan pada bab sebelumnya, jaringan implementasi kebijakan diartikan sebagai suatu tindakan atau interkasi antar kator yang mengakomodir semua kepentingan aktor ataupun kelompok yang terlibat atau termasuk didalam tahapan atau proses implementasi demi mencapai tujuan kebijakan publik.

Adapun *stakeholders* yang memiliki keterlibatan didalam implementasi kebijakan seperti institusi publik, berupa parlemen, birokrasi, peradilan, oranisasi kemasyarakatan serta LSM. Salain itu ada keterlibatan kelompok sasaran, masing-masing memiliki peran didalam implementasi kebijakan. *Stakeholders* yang terlibat di dalam proses implementasi kebijakan publik mesti dikembangkan, tidak saja menganggap partisipasi adalah bagian dalam kehidupan demokrasi,

dimana menjadi landasan prinsip *good governance*, tetapi memaknai keberadaan *stakeholders* sebagai kunci suksesnya implementasi atau pelaksanaan kebijakan publik (Mustopadidjaja, 2003: 38).

Pendapat dari (O'Toole, 2012: 292-293), di dalam tulisannya terkait *interorganizational relations in implementation*, menjelaskan bahwa hubungan-hubungan antar organisasi ini sangat berpengaruh dalam mencapai kesuksesan dari proses implementasi. Di dalam proses implementasi juga sangat membutuhkan kerjasama serta koordinasi dari berbagai organisasi-organisasi ataupun bagian dari organisasi yang terlibat didalamnya.

Pandangan dari kedua pakar diatas, menjelaskan secara rinci bahwa pada dasarnya implementasi kebijakan publik tidakn akan bisa berjalan dengan baik jika tidak ada kerjasama antar oraganisasi. Dengan demikian, sangat diperlukan adanya interaksi atau hubungan antar organisasi agar menghasilkan sebuah kebijakan atau program yang lebih optimal tentunya sesuai dengan tujuan kebijakan tersebut.

Mengukur keberhasilan suatu program atau kebijakan sangat sulit dilakukan, oleh karena itu diperlukan suatu indikator sebagai acuan berhasil tidaknya program atau kebijakan tersebut. Berikut ini dimensi pengukuran jaringan implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Van Waarden, yang membaginya menjadi tujuh bagian yaitu aktor, fungsi, stuktur, derajat pelembagaan, aturan perilaku, hubungan kekuasaan, dan strategi (Waarden, 1992: 33).

Pertama, aktor atau jumlah dan jenis pelaku yang terlibat, karakteristik yang relevan mencakup kebutuhan dan kepentingan mereka, karena ini menjadi dasar dari saling ketergantungan sumber daya yang menimbulkan jaringan kebijakan, struktur, kapasitas, sumber daya, dan kinerja dari berbagai aktor, tingkat profesionalitas mereka dan mandat konsepsi dan sikap peran mereka. Kedua, fungsi jaringan yang sebenarnya dilakukan jaringan yang paling umum adalah menyalurkan akses ke pengambilan keputusan, konsultasi (pertukaran informasi), negosiasi (pertukaran sumber daya atau kinerja), koordinasi tindakan, dan kerjasama dalam pembentukan kebijakan, implementasi kebijakan dan legitimasi.

Ketiga, struktur yang berarti pola hubungan antar aktor, variabel penting disini meliputi ukuran jaringan, batasan, jenis keanggotaan, pola keterkaitan (kacau atau teratur), intensitas atau kekuatan hubungan (frekuensi dan durasi), kepadatan atau multipleksitas (sejauh mana aktor dihubungkan oleh banyak hubungan), pengelompokan atau deferensiasi dalam sub *networks*, pola penghubung atau jenis koordinasi (hierarki, konsultasi dan tawar menawar horizontal, keanggotaan yang tumpang tindih, mobilitas personel antar organisasi), sentralisasi (derajat sentralisasi), derajat pendelegasian pengambilan keputusan ke unit pusat oleh anggota, dan sifat hubungan (konflikual/ kompetitif/ koperatif). Keempat, derajat pelembagaan jaringan kebijakan, yang diartikan sebagai karakter formal dari struktur jaringan dan stabilitasnya.

Kelima, aturan perilaku mereka yang dimaksud dengan konvensi interaksi. Variasi disini termasuk apakah peserta melihat hubungan itu sebagai permusuhan atau mencari konsensus, apakah mereka berbagi rasa kepentingan publik atau menerima aturan kepentingan pribadi yang sempit, apakah kerahasiaan atau keterbukaan berlaku, apakah masalah diotimalisasi atau tidak, dan apakah interaksi dicirikan oleh pragmatisme rasionalis atau perselisihan ideologis. Keenam, hubungan kekuasaan dalam jaringan yang merupakan fungsi dari sumber daya, kebutuhan dan karakteristik organisasi seperti ukuran, derajat sentralisasi dan apakah organisasi peserta (seperti organisasi pengusaha) memiliki monopoli representasional di bidang fungsional mereka. Empat jenis utama relasi kekuasaan yang diidentifikasi adalah penangkapan lembaga negara oleh bisnis, otonomi aktor publik dari kepentingan terorganisir, penangkapan kepentingan pribadi oleh negara, dan simbiosis, atau keseimbangan kekuasaan.

Dimensi terakhir, pada variasi berkaitan dengan strategi yang digunakan oleh anggota jaringan. Strategi negara untuk memilih lawan bicara misalnya, termasuk mengizinkan aktor masyarakat untuk membentuk jaringan, mengenali kepentingan tertentu dan memberikan mereka akses istimewa dan secara aktif mendukung kepentingan tertentu dengan cara seperti memungkinkan mereka untuk memonopoli akses ke barang tertentu, memberikan subsidi atau keringanan pajak, memberikan kewenangan kepada konsitituen pajak, mewajibkan keanggotaan,

memberikan aturan swasta kekuatan hukum, dan menekan organisasi saingan. Mereka juga termasuk membuat jaringan organisasi swasta atau mengubah struktur mereka, misalnya dengan cara mendorong pembentukan organisasi puncak. Agensi juga dapat mencoba memengaruhi karakteristik jaringan lainnya seperti konvensi interaksi.

Seperti diketahui sebelumnya, jaringan implementasi kebijakan memerlukan teori yang akan menjelaskan serta membatasi bagaimana seharusnya para aktor berperilaku didalam pelaksanaan implementasi kebijakan demi mencapai tujuan kebijakan yang sebelumnya dirumuskan. Teori yang dikemukakan oleh Van Waarden diatas merupakan teori yang bisa menjawab pertanyaan terkait implementasi kebijakan publik, dimana melihat secara jelas bagaimana para aktor di dalam memainkan atau menjalankan peran masing-masing.

D. Kebijakan Program Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif (PKSAI) *Sikmaseang*

Pusat kesejahteraan sosial anak integratif adalah upaya yang terarah, terpadu dan berkelanjutan yang dilakukan pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar anak. Sasaran PKSAI seperti anak korban penculikan, penjualan, atau perdagangan, anak yang menjadi korban pornografi, anak yang menjadi korban penyalagunaan narkoba, alkohol, psikotropika, dan zat adiktif lainnya, anak yang berhadapan dengan hukum., anak dengan HIV/AIDS, anak yang dieksploitasi secara ekonomi

dan atau seksual, anak dari kelompok minoritas dan terisolasi, anak korban perlakuan salah dan penelantaran, anak dengan perilaku sosial menyimpang, anak yang jadi korban kekerasan fisik atau psikis, anak korban kejahatan seksual, anak penyandang disabilitas, dan masih banyak lagi yang menyangkut masalah anak lainnya. Sebelumnya perlu diketahui bahwa korban yang dimaksud adalah anak yang mengalami segala bentuk kekerasan, eksploitasi, penelantaran dan perlakuan salah lainnya.

Anak memiliki kedudukan yang sangat penting di dalam kehidupan masyarakat, bangsa dan negara, anak adalah cikal bakal yang akan menjadi bagian dari generasi penerus dalam menggapai apa yang dicita-citakan oleh suatu negara. Defenisi anak sebagai tombak penerus suatu bangsa, maka sepantasnya anak harus dirawat, dilindungi, dibina, untuk menciptakan kesejahteraannya agar anak dapat tumbuh dan berkembang dengan kepribadian serta kemampuan yang mereka miliki dan selalu mengasa keterampilan atau *skill* yang dimiliki di dalam menjalankan fungsi atau perannya di dalam kehidupan selaras dengan pertumbuhan usianya.

Program ini hadir, mencoba menjadi sebuah solusi dari permasalahan yang ada yaitu terciptanya kesejahteraan anak. Kesejahteraan anak yang dimaksud, yaitu kesejahteraan anak sebenarnya ditujukan untuk membantu dalam upaya perbaikan kondisi-kondisi sosial pada anak maupun pada keluarga dengan tujuan

memperkuat, dan memperbaiki bahkan mengganti fungsi orang tua yang dianggap tidak mampu lagi dalam melakukan tugas dan fungsinya sesuai dengan ketentuan.

Masalah seperti di atas, disebabkan karena ketidakmampuan orangtua di dalam memenuhi keperluan atau kebutuhan anak yang disebabkan oleh desakan ekonomi atau kemiskinan dan karena kurangnya sebuah interaksi antar individu dalam keluarga, dari hal ini perlindungan terhadap anak harus menjadi suatu hal yang sangat diperhatikan jika ingin menciptakan kesejahteraan sosial anak yang sebenar-benarnya. Terkhusus bagi anak-anak yang bertempat tinggal di sekitar lingkungan yang berkategori kumuh karena kondisi tersebut cenderung akan rentan terhadap eksploitasi bukan hanya dari segi ekonomi melainkan masalah-masalah anak lainnya terutama masalah seksual.

Tujuan yang lebih jelas menggambarkan bahwa program ini dapat memberikan sumbangsi terkhusus kepada orang tua di dalam mengurus anak mereka dirumah. Jelas terlihat bahwa program ini bukan semata-mata dibuat tanpa alasan melainkan untuk pemenuhan kesejahteraan anak yang dilakukan dengan beberapa pihak dalam upaya membantu di dalam memberikan solusi atau pemecahan masalah yang terjadi pada anak yang terkait dengan masalah seperti kemiskinan, penelantaran pada anak, kekerasan, kesusilaan, kenakalan anak, dan lain sebagainya. Solusi yang diberikan dengan memberikan pertolongan terhadap orangtua

mereka sendiri dirumah, serta dilibatkan institusi satu dengan institusi lainnya harus saling bekerjasama, dengan demikian akan membantu para keluarga berupa penguatan dan pemberdayaan.

Anak-anak yang menyandang atau anak yang menjadi korban terkait kesejahteraan akan melahirkan cela-cela atau ruang yang akan membuka kemungkinan-kemungkinan dihadapkan pada persoalan-persoalan yang rumit pada saat proses pertumbuhan kembangan seorang anak. Anak yang telah mengalami masalah-masalah memerlukan suatu pelayanan atau bimbingan dengan begitu anak akan dapat beraktivitas di dalam kehidupan dengan wajar tentunya sesuai keinginan maupun harapan dari masyarakat umum.

Child welfare atau kesejahteraan anak, adalah hal yang sangat krusial, harus dibenahi sejak dini karena hal ini akan mempengaruhi tumbuh kembang anak dimasa berikutnya, dalam hal peningkatan kehidupan di dalam keluarga. Program kesejahteraan merupakan suatu program yang ditujukan demi mewujudkan kesejahteraan anak dengan konsep integratif atau saling berkesinambungan antara pihak satu dengan yang lainnya, dan *sikamseang* yang berarti saling mengasi antara satu sama lain.

E. Penelitian Terdahulu

Penggunaan pendekatan jaringan di era globalisasi saat ini terutama di Indonesia merupakan langkah yang tepat, karena telah banyak perubahan dari cara pandang yang tradisional yang mana

dominansi dalam kebijakan publik adalah pemerintah, bergeser ke cara pandang model *governance* dimana cara pandang ini lebih maju dengan melibatkan bukan hanya pemerintah akan tetapi terdapat unsur masyarakat maupun pihak swasta dalam kebijakan publik baik itu pada saat perumusan kebijakan maupun pada saat pengimplementasian kebijakan, pemerintah bukan aktor tunggal dalam kebijakan publik sehingga perlu membangun jaringan dengan antara aktor-aktor sebagai kontribusi dalam upaya pelaksanaan pemerintahan. Berkaitan dengan ini, maka diperlukan hasil riset atau penelitian terdahulu sebagai acuan atau tolak ukur di dalam penelitian yang sedang atau sementara dilakukan dalam mempermudah memahami pendekatan-pendekatan terkait jaringan, dan mendapatkan pembaruan dari hasil penelitian sebelumnya. Berikut dapat diuraikan beberapa hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. **Alwi, 2012. *Network Implementation Analysis on Democratic Public Service. Internasional Jurnal Of Administration Science and Organization, Bisnis dan Birokrasi, Jurnal Ilmu Administrasi Dan Organisasi*; Vol. 15, No. 2. May 2012. Akreditasi Dikti Kemendiknas Ri No. 64a/ DIKTI/ Kep/ 2010.**

Penelitian ini memiliki orientasi untuk mendeskripsikan terkait jaringan antar organisasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang demokratis studi kasus penyelenggaraan pelayanan angkutan kota di kota Makassar. Strategi penelitian ini menggunakan studi kasus dengan

pendekatan kualitatif. Observasi, wawancara, serta analisis dokumen sebagai teknik pengumpulan data yang digunakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada jaringan penyelenggaraan pelayanan angkutan ini masih belum efektif, dapat dilihat dari regulasi atau aturan yang ada belum disosialisasikan dengan baik. Komitmen, yang belum tampak dari para aktor. Sumber daya, penggunaan sumber daya yang tidak teratur dan tidak beriringan. Kerjasama, tidak ada pola kerjasama yang nampak dilakukan dalam mendukung pelaksanaan program ini. Koordinasi, dalam pelaksanaan program ini masing-masing pelaksana telah menjalankan tugas dan fungsinya. Kolaborasi, belum ada kolaborasi dengan pihak manapun dalam pelaksanaan program. Partisipasi, pemangku kepentingan belum menunjukkan antusiasme atau keterlibatan penuh dalam program ini.

2. Taufik, 2015. *Jaringan Kebijakan Publik Studi Kasus Implementasi Kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen Provinsi Aceh*. Tesis. Universitas Hasanuddin.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian studi kasus dengan pendekatan kualitatif, dengan teknik pengumpulan data yang terdiri dari observasi, wawancara dan dokumentasi. Penelitian ini mengkaji tentang jaringan kebijakan, dengan menggunakan pandangan dari Scott yang menunjukkan hasil bahwa pertama, pilar regulatif belum berjalan efektif, hal ini karena belum adanya peraturan khusus yang mengatur terkait sanksi, hukum dan kompetensi dalam pelaksanaan tugasnya. Kedua, pilar

normatif, sepenuhnya belum bisa dikatakan efektif hal ini dilihat dari hasil penelitian yang menunjukkan bahwa sumber daya yang ada belum berkompeten yang disebabkan karena penempatan pegawai yang tidak sesuai dengan kualifikasi pendidikannya. Terakhir adalah pilar kognitif, dinilai sudah efektif karena menanamkan keyakinan, tindakan dan tujuan yang selaras dengan semua institusi yang terlibat dalam jaringan pelaksanaan kebijakan.

3. Achmad Risa Mediansyah. 2015. *Jaringan Kebijakan Publik Studi Kasus Implementasi Kebijakan Transportasi di Kota Makassar*. Tesis. Universitas Hasanuddin.

Tipe penelitian yaitu studi kasus melalui penelitian kualitatif, dengan melakukan pengamatan dilokasi terkait, wawancara mendalam dengan berbagai aktor jaringan kebijakan yang terlibat di dalamnya, serta mengumpulkan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pelaksanaan program sebagai penunjang hasil penelitian yang akurat. Hasil penelitian ini memberikan penjelasan terkait batasan-batasan informal, yang masih kurang maksimal disebabkan karena aturan yang telah adalah tidak dijalankan sebagaimana mestinya, aktor yang terlibat seringkali keluar dari koridor tuas dan fungsinya. Aturan formal, aturan sudah tertata dengan baik namun pelaksana yang tidak berhasil mengikuti aturan. Pematuhan terhadap keduanya menunjukkan dari keduanya tidak ada pematuhan. Biaya transaksi, permasalahan yang ada disebabkan dari kesadaran masyarakat yang masih rendah bukan bersumber dari dana transaksi.

4. **Gita Susanti, 2012. *Jaringan Pelayanan Publik yang Demokratis Studi Kasus Penentuan Strategi Pelayanan Pendidikan Berbasis Jaringan di Kota Makassar*. Disertasi. Universitas Hasanuddin.**

Fokus dalam penelitian ini memberikan gambaran bahwa terjadi kegagalan dalam penentuan strategi pelayanan pendidikan yang berbasis jaringan disebabkan karena sistem informasi serta koordinasi dari dewan pendidikan di kota Makassar belum optimal, dibuktikan dengan sumber daya informasi dianggap tidak begitu penting sehingga memicu ketidakefektifan. Tidak hanya itu, koordinasi yang dilakukan masih kurang atau dikatakan belum maksimal terutama terkait koordinasi penyediaan informasi data yang akhirnya tidak memperoleh penentuan strategi yang sesuai dengan dewan pendidikan kota Makassar, sehingga dapat disimpulkan bahwa sistem informasi serta koordinasi sangatlah penting untuk diperhatikan dalam penentuan strategi layanan pendidikan berbasis jaringan.

5. **Nan Zhou, Et Al. 2014. *Citizen Participation in the Public Policy Process in China: Based on Policy Network Theory*. Journal Public Administration Research; Vol. 3, No. 2; 2014. [Www.Ccsenet.Org/Par](http://www.ccsenet.org/Par).**

Penelitian ini menunjukkan hasil yang bermuara pada analisis faktor internal maupun eksternal yang berpengaruh dalam partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik di Cina. Faktor eksternal yang terdiri dari membangun interaksi antara aktor masyarakat, serta jaringan-jaringan

lainnya, bahkan pengaruh peran warga dalam proses kebijakan publik. Sumber daya dalam jaringan kebijakan di Cina berada pada kategori yang rendah.

Terdapat beberapa aktor di dalam jaringan kebijakan yang berinteraksi satu dengan yang lainnya dalam upaya pencapaian tujuan dengan melakukan pertukaran sumber daya, sering terjadi konflik oleh aktor-aktor kepentingan, namun dengan adanya jaringan ini dapat mempermudah interaksi antar aktor yang terlibat, dalam penelitian ini jaringan aktor terdiri dari lima jenis yaitu komunitas kebijakan, jaringan profesional, jaringan antar pemerintah, jaringan produser, dan jaringan isu. Adapun ulasan secara ringkas dari hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan studi jaringan adalah seperti pada tabel di bawah ini:

Tabel 2.1

Hasil Penelitian Terdahulu

No	Peneliti & Tahun Peneliti	Hasil Penelitian Terdahulu	Penelitian Tesis	Relevansi	Perbedaan
1.	Alwi (2012)	Penelitian ini memiliki orientasi untuk mendeskripsikan terkait jaringan antar organisasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang demokratis studi kasus penyelenggaraan pelayanan angkutan kota di kota Makassar.	Untuk menganalisis dan mendeskripsikan jaringan kebijakan publik dalam implementasi program PKSAl sikamaseang di Kabupaten Gowa.	Sama-sama mengamati dan meneliti tentang jaringan.	Penelitian terdahulu melihat tentang bagaimana jaringan dalam penyelenggaraan pelayanan antar organisasi.

No	Peneliti & Tahun Peneliti	Hasil Penelitian Terdahulu	Penelitian Tesis	Relevansi	Perbedaan
2	Taufik (2015)	Penelitian ini mengkaji tentang jaringan kebijakan, dengan menggunakan pandangan dari Scott yang menunjukkan hasil bahwa pertama, pilar regulatif belum berjalan efektif.	Untuk menganalisis dan mendeskripsikan jaringan kebijakan publik dalam implementasi program PKSAI sikamaeang di Kabupaten Gowa.	Sama-sama mengamati jaringan kebijakan publik.	Penelitian terdahulu melihat implementasi kebijakan syariat Islam di Kabupaten Aceh.
3.	Achmad Risa Mediansyah. (2015)	Untuk menganalisis jaringan kebijakan publik dalam implementasi kebijakan transportasi di kota Makassar.	Untuk menganalisis dan mendeskripsikan jaringan kebijakan publik dalam implementasi program PKSAI di Gowa.	Sama-sama mengamati jaringan kebijakan publik dalam implementasi.	Penelitian terdahulu hanya menggunakan pengukuran terkait batasan informal, aturan formal.
4.	Gita Susanti (2012)	Untuk menganalisis dan mendeskripsikan keberhasilan dalam penentuan strategi pelayanan pendidikan yang berbasis jaringan di Kota Makassar.	Untuk menganalisis dan mendeskripsikan jaringan kebijakan publik dalam implementasi program PKSAI sikamaeang di Kabupaten Gowa.	Sama-sama mengamati jaringan.	Penelitian terdahulu hanya melihat bagaimana jaringan strategi pelayanan publik yang demokratis.
5.	Nan Zhou, Et Al. (2014)	Menganalisis partisipasi warga dalam proses kebijakan publik di Cina yang besar	Untuk menganalisis dan mendeskripsikan jaringan	Sama-sama menganalisis terkait jaringan	Penelitian terdahulu menganalisis faktor internal,

No	Peneliti & Tahun Peneliti	Hasil Penelitian Terdahulu	Penelitian Tesis	Relevansi	Perbedaan
		pada jaringan publik.	kebijakan publik dalam implementasi program PKSAI sikamaeang di Kabupaten Gowa.	kebijakan publik.	dan eksternal dalam jaringan kebijakan.

Sumber: Diolah Oleh Peneliti, 2022.

Berdasarkan penjelasan tabel di atas, maka perbedaan jelas terlihat antara penelitian ini dengan penelitian terdahulu atau sebelumnya dimana pada penelitian ini akan menggunakan teori terkait jaringan kebijakan yang dikemukakan oleh Frans Van Waarden yang menjelaskan bahwa ada tujuh dimensi keberhasilan jaringan kebijakan yang dapat menjadi tolak ukurnya adalah sebagai berikut: aktor, fungsi jaringan, struktur, derajat pelembagaan, aturan perilaku, hubungan kekuasaan, dan strategi. Teori ini menyoroti lebih dalam jaringan implementasi kebijakan dalam menganalisis peran dari aktor-aktor yang terlibat. Teori ini dapat menjelaskan terkait keberhasilan jaringan implementasi kebijakan publik seperti yang diketahui terdapat beberapa aktor yang ikut terlibat di dalam pencapaian tujuan kebijakan.

F. Kerangka Konsep

Optimalisasi pengentasan masalah-masalah kesejahteraan anak, diketahui pemerintah telah memiliki banyak program-program yang berorientasi kepada perlindungan anak dan salah satu upaya itu adalah

hadirnya program Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif (PKSAI) *Sikamseang* di Kabupaten Gowa, pelaksanaan program atau kebijakan ini secara resmi melahirkan payung hukum berupa Peraturan Bupati Gowa Nomor 35 Tahun 2016. Kerangka konsep program ditujukan terhadap anak umur 0 sampai dengan sebelum masuk delapan belas tahun. Dengan harapan anak tidak lagi mengalami masalah-masalah sosial atau kesulitan dalam proses tumbuh kembangnya dalam artian bebas dari masalah kesejahteraan anak.

Menanggapi persoalan pada anak yang terjadi di Kabupaten Gowa, maka pemerintah telah membentuk tim teknis Pusat Pelayanan Kesejahteraan Sosial Anak Integratif *Sikamaseang* yang merupakan keputusan Bupati Gowa Nomor 240/ III/ 2017 tercatat tanggal 17 Maret 2017. Berdasarkan pada pertimbangan bahwa susunan keanggotan ini perlu dibentuk dalam rangka optimalisasi program PKSAI ini. Tim teknis dalam PKSAI ini di ketuai oleh Kepala Dinas Sosial Kabupaten Gowa, wakil ketua adalah Sekertaris Dinas Sosial, sekertaris adalah Kepala Bidang Perlindungan Perempuan dan Anak Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, bendahara adalah Kepala Seksi Advokasi dan Perlindungan Sosial Dinas Sosial Kabupaten Gowa. Anggota lainnya dari Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Keterlibatan Rumah Sakit, Psikolog, Kepolisian, serta Yayasan.

Keterlibatan beberapa aktor yang saling berhubungan dalam pelaksanaan program ini merupakan konsep berbasis jaringan. Wellman berpendapat bahwa salah satu prinsip dari teori jaringan yaitu analisis ikatan antar aktor di dalam konteks struktur jaringan yang lebih luas untuk sampai pada sasaran jaringan implementasi (cepat dan tepat), mengingat dari berhasil atau tidaknya jaringan kebijakan ini dalam implementasinya akan memberikan dampak krusial bagi indeks pembangunan baik bangsa dan Negara karena akan tanpak nyata di kehidupan masyarakat (Ritzer, 2014: 359).

Berdasarkan literatur di atas, maka penulis menggunakan teori jaringan kebijakan yang dikemukakan oleh Frans Van Waarden yang akan menjelaskan dan memberi batasan bagaimana seharusnya para aktor-aktor bersikap, serta melihat lebih mendalam bagaimana para aktor memainkan peran mereka masing-masing di dalam implementasi kebijakan untuk mencapai tujuan dari kebijakan. Penggunaan kata jaringan pada implementasi program PKSAl ini, didasarkan pada konsep jaringan itu sendiri dimana terdapat berbagai aktor dalam pelaksanaan program. Adapun teori ini dibagi dalam tujuh indikator diantaranya: aktor, fungsi jaringan, struktur, derajat pelebagaan, aturan perilaku, hubungan kekuasaan, dan strategi. Untuk lebih jelasnya, berikut kerangka konsep di dalam penelitian ini dapat dilihat pada gambar bagan di bawah ini:

Gambar 2.1

Kerangka Konsep

