

DISERTASI

**MODEL *COLLECTIVE ACTION* DALAM JARINGAN KEBIJAKAN
PENGEMBANGAN KOMODITAS UNGGULAN DAERAH
DI KABUPATEN MAMUJU TENGAH**

*THE COLLECTIVE ACTION MODEL IN DEVELOPMENT POLICY
NETWORK OF REGIONAL LEADING COMMODITIES
AT CENTRAL MAMUJU REGENCY*



DISUSUN OLEH

ARSAL ARAS

E013191012

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

2022

DISERTASI

**MODEL *COLLECTIVE ACTION* DALAM JARINGAN KEBIJAKAN
PENGEMBANGAN KOMODITAS UNGGULAN DAERAH
DI KABUPATEN MAMUJU TENGAH**

*THE COLLECTIVE ACTION MODEL IN DEVELOPMENT POLICY
NETWORK OF REGIONAL LEADING COMMODITIES
AT CENTRAL MAMUJU REGENCY*

DISUSUN OLEH

ARSAL ARAS

E013191012

Kepada

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

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

**MODEL COLLECTIVE ACTION DALAM JARINGAN KEBIJAKAN
PENGEMBANGAN KOMODITAS UNGGULAN DAERAH
DI KABUPATEN MAMUJU TENGAH**

Disusun dan diajukan oleh

ARSAL ARAS

E013191012

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 12 September 2022
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Promotor,

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

Co. Promotor,

Dr. H. Badu Ahmad, M.Si.
Nip. 196212311989031028

Ketua Program Studi
Administrasi Publik,

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

Co. Promotor,

Dr. Hj. Syahribulan, M.Si.
Nip. 196009141987022001

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Dr. Rhiil Sukri, S.IP., M.Si.
Nip. 197508182008011008

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

**MODEL *COLLECTIVE ACTION* DALAM JARINGAN KEBIJAKAN
PENGEMBANGAN KOMODITAS UNGGULAN DAERAH DI
KABUPATEN MAMUJU TENGAH**

Disusun dan Diajukan Oleh:

ARSAL ARAS

NIM. E0131910012

Menyetujui,

Promotor



Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si
NIP. 119601231 198601 1 005

Co Promotor 1



Dr. Badu Ahmad, M.Si
NIP. 19621231 198903 1 028

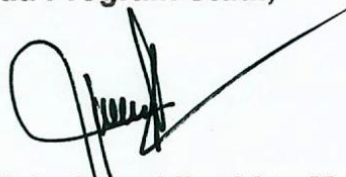
Co Promotor 2



Dr. Syahribulan, M.Si
NIP. 19600914 1987022 0 001

Mengetahui,

Ketua Program Studi,



Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si
NIP. 119601231 198601 1 005

PERNYATAAN ORISINILITAS DISERTASI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah DISERTASI ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah di ajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau di terbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata didalam naskah disertasi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia DISERTASI ini di gugurkan untuk gelar akademik yang telah saya peroleh (DOKTOR) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, 1 Agustus 2022

Yang menyatakan,



ARSAL ARAS

E013191012

Program Doktor Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Hasanuddin

KATA PENGANTAR



Dengan segala kerendahan hati penulis menyadari sepenuhnya bahwa penyelesaian penulisan disertasi dengan judul *“Model Collective Action Dalam Jaringan Kebijakan Pengembangan Komoditas Unggulan Daerah Kabupaten Mamuju Tengah”* ini terlaksana hanya semata-mata karena nikmat, rahmat, hidayah dan ridho dari Allah SWT. Atas kesadaran inilah, penulis patut memanjatkan puji syukur kepada-Nya, sembari berharap kiranya karya ini menjadi sesuatu yang bermanfaat bagi pengembangan ilmu dan bagi kemaslahatan umat manusia.

Penelitian ini merupakan syarat dalam penyelesaian studi S3 pada Program Doktor Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin. Dalam penyelesaian disertasi ini banyak mengalami kendala-kendala. Namun dengan satu keyakinan bahwa untuk meraih yang terbaik memerlukan pengorbanan yang tidak sedikit pula, sehingga tantangan dan rintangan tersebut menjadi makna sebuah pengorbanan. Penyelesaian studi dan disertasi ini tidak terlepas dari dukungan dan bantuan dari berbagai pihak, baik yang berwujud bimbingan teknis, moral maupun material. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penghargaan dan terima kasih dengan penuh hormat disampaikan kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin;
2. Dr. Phill. Sukri, S.IP, M.Si Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin;
3. Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M. Si, selaku Ketua Program Studi Administrasi Publik (S3) sekaligus sebagai Promotor yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk meluangkan waktunya membaca dan memberikan kritik serta perbaikan serta senantiasa memberikan motivasi dan nasihat keilmuan di setiap saat sejak awal terutama sejak saat-saat terakhir penyelesaian studi;
4. Dr. H. Badu Ahmad, M.Si, selaku Co Promotor I yang selalu meluangkan waktu dan tempat untuk membimbing sejak sebelum penyusunan proposal hingga selesainya studi ini;
5. Dr. Hj. Syahribulan, M.Si. selaku Co Promotor II yang telah banyak memberikan petunjuk dan bimbingan bagi kesempurnaan hasil penelitian ini, meluangkan banyak waktu untuk membimbing penulis dan memberikan kritik serta perbaikan serta senantiasa memberikan motivasi dan nasihat keilmuan di setiap saat sejak awal terutama sejak saat-saat terakhir penyelesaian studi;
6. Prof. Dr. H. Syariefuddin Hasan, MM., MBA selaku Penguji Eksternal dari Universitas Negeri Makassar., Prof Dr. Alwi, M.Si, Dr. H. Muhammad Yunus, M.Si, Dr. Hj. Gita Susanti, M.Si. selaku Penguji

Internal lingkup Universitas Hasanuddin yang banyak memberi kontribusi dalam penyempurnaan disertasi ini ;

7. Seluruh Dosen Pengajar Program Doktor Administrasi Publik Universitas Hasanuddin yang secara terus menerus memberikan bimbingan, dorongan dan bantuan kepada penulis selama pendidikan khususnya pengampuh mata kuliah pada semester I dan II;
8. Bupati Kabupaten Mamuju Tengah, Bapak H. Aras Tammauni dan Bapak Wakil Bupati Drs. H. Muh. Amin Jasa, MM yang berkontribusi besar dalam karir dan penyelesaian studi penulis;
9. Sekretaris Daerah Kabupaten Mamuju Tengah Bapak Dr. H. Askary, S.Sos M.Si;
10. Wakil Ketua dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Mamuju Tengah;
11. Sekretaris Dewan dan Seluruh Jajaran Staf Sekretariat DPRD Kabupaten Mamuju Tengah;
12. Untuk Kedua Orang Tua, Ayahanda saya H. Aras Tammauni dan Ibunda Almarhumah Salmah yang telah begitu banyak mencurahkan kasih sayang, doa dan mengajarkan kesederhanaan serta budi pekerti baik;
13. Teruntuk Istri Tercinta Asriani, SE yang senantiasa mendampingi penulis serta memberi motivasi kepada penulis untuk melakukan yang terbaik dalam setiap aktivitas penulis;

14. Untuk Anak-Anakku Tercinta, Nur Azizah Syafika Aras, Muhammad Alfarabi Rasya Aras, Allila Dzakia Aras dan Bilqis Humairah Aras yang menjadi selalu memberikan kebahagiaan dan mewarnai hidup penulis;
15. Untuk Saudara-Saudaraku, yang telah banyak memberi dukungan dan semangat kepada penulis;
16. Rekan-Rekan Mahasiswa Program Doktor Administrasi Publik Universitas Hasanuddin khususnya angkatan Tahun 2019 dan semua pihak yang telah memberikan bantuan dan dorongan kepada penulis untuk menyelesaikan studi ini;
17. Staf dan Pengelola Bagian Akademik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin;
18. Seluruh pihak yang tak dapat disebutkan satu persatu;

Penulis menyadari bahwa disertasi ini masih jauh dari kesempurnaan. Dan penulis juga menyadari bahwa tak ada lagi jenjang pendidikan formal setelah ini, semoga dengan selesainya pendidikan ini dapat memberi kontribusi positif bagi masyarakat. Untuk itu, kritik dan saran senantiasa penulis harapkan serta semoga karya ini dapat bermanfaat bagi kita semua, Amin.

Makassar, 16 Agustus 2022

Wassalam,

ARSAL ARAS

ABSTRAK

ARSA ARAS. *Model Aksi Kolektif dalam Jaringan Kebijakan Pengembangan Komoditas Unggulan Daerah di Kabupaten Mamuju Tengah* (dibimbing oleh Muh. Akmal Ibrahim, Badu Ahmad, dan Syahribulan).

Penelitian ini bertujuan menganalisis dan merumuskan model aksi kolektif dalam pengembangan komoditas unggulan di Kabupaten Mamuju Tengah sebagai arah pembangunan daerah. Komoditas unggulan yang potensial ialah jagung, kakao, dan pisang. Pendekatan yang digunakan ialah pendekatan kualitatif. Informan meliputi pemangku kepentingan lintas sektor yang berperan dalam pengembangan komoditas unggulan daerah. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara mendalam, dan studi dokumenter. Pengolahan data meliputi pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan simpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tindakan kolektif tidak dilaksanakan secara efektif. Dimensi faktor kontekstual menunjukkan bahwa sumber daya alam Kabupaten Mamuju Tengah sangat potensial untuk dikembangkan dengan dukungan anggaran dan sumber daya manusia petani dan penyuluh pertanian. Dimensi definisi masalah menunjukkan berbagai permasalahan dan tantangan dalam mengembangkan komoditas unggulan. Dimensi pertumbuhan dan distribusi kepercayaan bersama menunjukkan bahwa para pemangku kepentingan memiliki persepsi dan kepercayaan yang sama, yaitu mereka memiliki pemahaman yang sama bahwa pengembangan komoditas unggulan daerah sangat penting. Akan tetapi, faktanya telah ada upaya faktual dalam lintas sektor terpadu program sektoral yang menjadi forum aksi bersama dengan pemangku kepentingan. Dimensi lain, yaitu faktor curah hujan, menunjukkan tidak adanya keputusan politik yang dibuat oleh pemerintah daerah atau *leading sector*, dalam hal ini Dinas Pertanian dan Perkebunan untuk memicu munculnya aksi kolektif faktual. Dimensi mobilisasi aktor menunjukkan upaya pemerintah daerah, dalam hal ini Dinas Pertanian dan Perkebunan sebagai *leading sector* sekaligus sebagai motor penggerak untuk menggerakkan stakeholders lainnya, namun upaya tersebut belum maksimal. Dimensi koordinasi dan kontrol menunjukkan bahwa belum ada rancangan mekanisme koordinasi dan mekanisme kontrol yang dibuat oleh pemerintah daerah bersama dengan pemangku kepentingan. Model yang dirumuskan sebagai solusi dalam pengembangan komoditas unggulan merekomendasikan perlunya regulasi di tingkat daerah dan keberadaan kelembagaan sebagai wadah aksi bersama bagi para pemangku kepentingan yang nantinya akan merumuskan kebijakan dan rencana aksi yang inovatif dan berkelanjutan.

Kata kunci: aksi kolektif, kebijakan publik, pengembangan komoditas unggulan



ABSTRACT

ARSA ARAS. *The Collective Action Model in Development Policy Network of Regional Leading Commodities at Central Mamuju Regency* (supervised by Muh. Akmal Ibrahim, Badu Ahmad and Syahribulan).

The research aims to analyse and formulate the collective action model in the development of the leading commodities at Central Mamuju Regency as the regional development direction. The potential leading commodities are corn, cocoa, and banana. The research used the qualitative approach. Informants included the cross-sectoral stakeholders playing the role in the development of the regional leading commodities. Data were collected through the observation, in-depth interview, and documentary study. The data processing comprised the data collection, data reduction, data presentation, and conclusion drawing. The research result indicates that the collective action is not implemented effectively. The contextual factor dimension shows that the natural resources of Central Mamuju Regency are very potential to be developed with the budget support and farmer human resources and agricultural extension workers. The problem definition dimension indicates various problems and challenges in developing the leading commodities. The growth dimension and common trust distribution indicate that the stakeholders have the same perception and trust, in which they have the same comprehension that the development of the regional leading commodities is very important to be carried out, but the fact that there have been the concrete and factual efforts in the cross-sectoral integrated programs which become the collective action forum for the stakeholders. Another dimension namely the precipitation factor indicates that there is no political decision made by the regional government or the leading sector in this case the Agriculture and Plantation Office to trigger the emergence of the factual collective action. The actor mobilisation dimension indicates that there is the regional government effort in this case the Agriculture and Plantation Office as the leading sector as well as the driving force to mobilise the other stakeholders, but the effort has not been maximal. The coordination and control dimensions indicate that there has not been the design of the coordination mechanism and control mechanism made by the regional government together with the stakeholders. The model formulated by as a solution in developing the leading commodities recommends the need for the regional level regulation and institution presence as a forum for the collective action for the stakeholders who will later formulate the innovative and sustainable policies and action plans.

Key words: Collective action, public policy, leading commodity development



DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI	iii
LEMBAR PENGESAHAN AWAL	iv
PERNYATAAN KEASLIAN	v
KATA PENGANTAR	vi
ABSTRAK	x
ABSTRACT	xi
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR GAMBAR	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	19
1.3 Tujuan Penelitian.....	20
1.5 Manfaat Penelitian.....	21
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	22
2.1 Perspektif Administrasi Publik	22
2.1.1 Perspektif Old Public Administration.....	22
2.1.2 Perspektif New Public Management.....	27
2.1.3 Perspektif New Public Service.....	30
2.1.4 Perspektif Governance	32
2.2 Konsep Tata Kelola Pemerintahan (Good Governance).....	37
2.3 Perspektif Jaringan.....	42
2.4 Policy Network Dalam Perspektif Kebijakan Publik.....	62
2.4.1 Teori Ketergantungan Sumber Daya.....	70
2.4.2 Teori Transaction Cost.....	75
2.4.3 Teori Collective Action.....	79
2.5 Institusi / Kelembagaan.....	96
2.6 Kebijakan Pembangunan dan Pengembangan Komoditas Daerah.....	111
2.6.1 Strategi dan Arah Kebijakan Pembangunan Daerah.....	111
2.6.2 Kebijakan Pengembangan Komoditas Unggulan Daerah.....	118
2.7 Penelitian Terdahulu.....	121
2.8 Kerangka Konsep.....	128
BAB III METODE PENELITIAN	131
3.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian.....	131
3.2 Fokus dan Deskripsi Penelitian	132
3.3 Lokasi dan Waktu Penelitian	134
3.4 Informan Penelitian.....	134
3.5 Sumber Data Penelitian	135
3.6 Teknik Pengumpulan Data	136
3.7 Uji Keabsahan Data.....	137
3.8 Teknik Analisis Data	138
3.9 Pengecekan Validasi Hasil Temuan	140

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	142
4.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	142
4.1.1 Letak Geografis	142
4.1.2 Kondisi Topografi dan Geologi.....	145
4.1.3 Kependudukan dan Jenis Kelamin	154
4.1.4 Kondisi Ekonomi, Sosial, dan Budaya Kabupaten Mamuju Tengah	155
4.1.5 Kontribusi Sektor Pertanian dan Perkebunan Kabupaten Mamuju Tengah	161
4.1.6 Potensi Daerah Kabupaten Mamuju Tengah	165
4.2 Hasil Penelitian	172
4.2.1 Dimensi Faktor Kontekstual	176
4.2.2 Dimensi Definisi Masalah	185
4.2.3 Dimensi Pertumbuhan dan Penyebaran Kepercayaan Umum	191
4.2.4 Dimensi Faktor Pretisipasi / Faktor Pencetus.....	194
4.2.5 Dimensi Mobilisasi Aktor... ..	196
4.2.6 Dimensi Koordinasi dan Kontrol.....	209
4.3 Pembahasan	213
4.3.1 Dimensi Faktor Kontekstual.....	214
4.3.2 Dimensi Definisi Masalah.....	215
4.3.3 Dimensi Pertumbuhan dan Penyebaran Kepercayaan Umum	217
4.3.4 Dimensi Faktor Pretisipasi / Faktor Pencetus.....	218
4.3.5 Dimensi Mobilisasi Aktor... ..	219
4.3.6 Dimensi Koordinasi dan Kontrol.....	220
4.4 Model Collective Action dalam Jaringan Kebijakan Pengembangan Komoditas Unggulan Daerah Kabupaten Mamuju Tengah	224
BAB V PENUTUP	235
5.1 Kesimpulan	235
5.2 Implikasi Penelitian	238
DAFTAR PUSTAKA	240

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Perbandingan Perkembangan Perspektif OPA, NPM, NPS.....	31
Tabel 2.2 Hasil Penelitian Terdahulu	122
Tabel 4.1 Luas Wilayah Kab. Mamuju Tengah Berdasarkan Kecamatan.....	147
Tabel 4.2 Batas Wilayah Administrasi Per Kecamatan di Kab. Mamuju Tengah	147
Tabel 4.3 Data Penduduk Menurut Anda.....	154
Tabel 4.4 Jumlah Luas Tanah dan Luas Panen Jagung Berdasarkan Kecamatan di Kabupaten Mamuju Tengah	165
Tabel 4.5 Jumlah Produksi dan Produktivitas Tanaman Jagung Berdasarkan Kecamatan di Kabupaten Mamuju Tengah	166
Tabel 4.6 Jumlah Tanaman Pisang yang Menghasilkan dan Produksinya Berdasarkan Kecamatan di Kabupaten Mamuju Tengah.....	169
Tabel 4.7 Jumlah Tanaman Kakao yang Menghasilkan dan Belum Menghasilkan Berdasarkan Kecamatan di Kabupaten Mamuju Tengah	171
Tabel 4.8 Collective Action dalam Pengembangan Komoditas Unggulan Daerah Kabupaten Mamuju Tengah	173
Tabel 4.9 Perbandingan Jumlah Kelompok Tani dan Kelompok Jumlah Penyuluh	181
Tabel 4.10 Jumlah Penerimaan Anggaran Komoditas Unggulan di Kabupaten Mamuju Tengah.....	183
Tabel 4.11 Bantuan Aslin Pasca Panen Komoditas Jagung	204
Tabel 4.12 Bantuan Bibit dan Peremajaan Komoditas Kakao	205
Tabel 4.13 Bantuan Fasilitas dan Infrastruktur Komoditas Pisang.....	207

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Model Integratif Ronald Burt	49
Gambar 2.2 Arah Kebijakan RPJMD Kabupaten Mamuju Tengah	117
Gambar 2.3 Kerangka Pikir.....	130
Gambar 4.1 Peta Administrasi Kabupaten Mamuju Tengah	149
Gambar 4.2 Peta Potensi Komoditi Sawit dan Kakao dan Pisang	168
Gambar 4.3 Model Collective Action Dalam Jaringan Kebijakan Pengembangan Komoditas Unggulan Daerah di Kabupaten Mamuju Tengah.....	230

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Aktivitas dalam studi administrasi publik merupakan faktor terpenting dalam penyelenggaraan negara. Dalam kondisi saat ini administrasi publik bukan lagi hanya sekedar instrumen birokrasi negara, namun fungsinya lebih dari itu administrasi publik sebagai instrumen kolektif, sebagai sarana publik untuk menyelenggarakan tata kelola kepentingan bersama dalam jaringan kolektif untuk mencapai tujuan-tujuan publik yang telah disepakati. Pergeseran ini menandai, administrasi publik telah memasuki wilayah peran publik yang lebih substantif. Situasi ini juga sebagai anti klimaks dari praktek administrasi publik yang selama ini berlangsung luas, yang menempatkan segala urusan publik sebagai bagian urusan negara (Frederickson, 2010).

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

yang kehadirannya lebih bersifat spontan. Dengan perubahan ini kapasitas kolektif dari rakyat untuk menyelenggarakan dan mengelola kepentingan kolektifnya secara lebih baik. (Compston, 2000) menekankan justru pranata-pranata informal yang bakal menjadi lokus proses kebijakan dalam artian masyarakat yang akan memegang peran kunci untuk menjamin efektivitas pencapaian tujuan kolektif. Pelibatan masyarakat dan swasta dalam aktivitas administrasi publik merupakan bentuk keterlibatan pihak lain diluar pemerintah dalam penyelenggaraan negara.

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

Dalam perspektif jaringan, pemerintah tidak lagi berperan sebagai aktor tunggal (*single actor*). Pemerintah dituntut mampu membangun jaringan antar-aktor dalam setiap pembuatan kebijakan publik. Aktor yang dimaksud dapat berupa individu maupun institusi (organisasi). Pendekatan jejaring (*network approach*) dalam kebijakan publik, mengalami perkembangan pesat dengan pertumbuhan organisasi *cluster* dan *quango* sebagai hasil interaksi antara pemerintah, swasta dan masyarakat.

Jejaring kebijakan memberi kontribusi terhadap perubahan tujuan dengan kemunculan aktor-aktor yang sarat dengan nilai-nilai motivasi dan kepentingan (Suwitri, 2008).

Perspektif jaringan didasari pada asumsi bahwa relasi para aktor itu bersifat saling tergantung satu sama lain (*interdependence*). Dalam makna yang lebih operasional, bisa dimengerti para aktor tidak bakal mampu mencapai tujuan-tujuannya tanpa menggunakan sumber daya-sumber daya yang dimiliki oleh aktor (Pratikno, 2010).

Jaringan kebijakan berfokus pada hubungan dengan pemerintah dan ketergantungan pada aktor-aktor negara maupun aktor masyarakat lainnya. Dimana Rhodes (2015) menekankan bahwa hubungan struktural antara lembaga- lembaga politik sebagai elemen penting dalam jaringan kebijakan dari pada hubungan interpersonal antar individu dalam lembaga-lembaga tersebut. Jaringan kebijakan memfasilitasi koordinasi kepentingan publik dan swasta, serta sumber daya, dalam hal ini dapat meningkatkan efisiensi dalam implementasi kebijakan publik.

Poin penting dalam hal ini adalah bahwa adanya keterbatasan sumber daya dan kognitif manusia atau ketidakmampuan rasionalitas manusia untuk memahami kemungkinan-kemungkinan yang akan dihadapi dari suatu masalah atau pada urusan publik tertentu, yang memiliki struktur interaksi yang sangat tinggi. Akibatnya individu-individu dan organisasi-organisasi selalu berusaha melakukan interaksi atau jaringan kerjasama dengan pihak atau aktor lain agar lebih mudah

memperoleh informasi dan kebutuhan lain guna mencapai tujuan pribadi atau tujuan organisasi.

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

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

sehingga berbagai pihak ikut terlibat dalam proses tersebut.

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

Pada tataran implementasi kebijakan sangat membutuhkan adanya kerja sama dan koordinasi dari beberapa organisasi atau bagian dari organisasi (O'Toole, 2012). Implementasi kebijakan merupakan tahap dari proses kebijakan setelah penetapan undang-undang, yang mempunyai makna pelaksanaan undang-undang disepakati dan dilaksanakan oleh berbagai aktor, sumber sumber daya organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya meraih tujuan dari kebijakan maupun program-program (Lester dan Stewart,

2000). Keberhasilan implementasi kebijakan sangat di pengaruhi oleh hubungan antar organisasi yang saling bekerja sama dan bertukar sumber daya. Sehingga jaringan implementasi kebijakan publik merupakan suatu studi yang menfokuskan pada pemanfaatan sumber sumber daya secara bersama sama oleh para pemangku kepentingan.

Berlatar belakang dari permasalahan tersebut dan berangkat dari banyaknya kritik yang ditujukan kepada pendekatan *Conventional Steering Perspective* dalam studi kebijakan, pada akhirnya memunculkan pendekatan proses dalam studi kebijakan (Gedeona, 2013). Poin penting dari pendekatan ini adalah bahwa proses kebijakan merupakan interaksi yang tak terelakkan dari berbagai aktor di lingkungan masalah kebijakan. Sehingga lahir pendekatan proses dalam studi kebijakan tersebut yaitu pendekatan tindakan kolektif dalam kebijakan publik yang dikemukakan oleh para ahli diantaranya adalah Olson (1965); Wade (1987); Ostrom (1990); Marshall (1998); Agrawal (2001); Pretty (2003); Meinzen-Dick (2004) dan Carlsson (2000)

Konsep tindakan kolektif dalam studi kebijakan publik pertama kali muncul di pertengahan tahun 1965. Olson (1965) adalah tokoh pertama yang memulainya. Dalam pandangannya, proses kebijakan baik formulasi maupun implementasi kebijakan adalah hasil interaksi yang tak terelakkan di antara pluralitas aktor dengan kepentingan, tujuan dan strategi yang berlainan dalam suatu jaringan antar-organisasi di mana suatu urusan atau masalah publik tertentu diintervensi (Kickert; 1999). Adapun aktor

yang dimaksud di sini adalah pemerintah (organisasi publik), kemudian kelompok kepentingan, partai, kelompok sosial, dunia usaha (organisasi swasta) dan entitas-entitas lain dalam masyarakat serta warga-masyarakat itu sendiri (perorangan). Aktor-aktor tersebut berinteraksi satu dengan yang lainnya sesuai keterkaitan dan peran yang ia mainkan dalam memecahkan masalah tersebut. Adapun seberapa besar perannya atau pentingnya aktor tersebut tergantung pada sumber daya yang ia miliki dan seberapa penting sumber daya tersebut dalam mengatasi urusan atau masalah publik itu. Di samping itu menurut Allison (dalam Kickert, 1999) tergantung pula pada kemampuannya melakukan *action channel* seperti prosedur konsultasi, perjanjian, lobi ataupun *bargaining*.

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

Dalam konteks jaringan, *collective action* merupakan upaya bersama yang dilakukan oleh para *stakeholders* dalam rangka menyelesaikan permasalahan kelangkaan sumberdaya dan *sharing resource* antara para

pemangku kepentingan untuk menyelesaikan permasalahan publik yang tidak dapat diselesaikan oleh *single actor*.

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

Pendekatan jaringan pada studi kebijakan dalam hal ini *Collective Action* sangat berperan penting dalam proses pemecahan masalah publik tertentu. Seperti halnya pada permasalahan kebijakan pembangunan komoditas unggulan daerah. Penentuan komoditas unggulan daerah merupakan salah satu faktor kunci pengembangan ekonomi daerah. Sebagai suatu strategi pembangunan, terutama terkait otonomi daerah, pengembangan komoditi unggulan daerah dinilai memiliki kelebihan karena dianggap bahwa daerah yang mengembangkan metode ini relatif lebih mandiri dalam mengembangkan ekonominya. Banyak metode yang digunakan dalam penentuan komoditas unggulan daerah

seperti produk khas, luas lahan, jumlah usaha, produktivitas komoditi, penyerapan tenaga kerja, aspek pemasaran, keunggulan kualitas dan harga produk dan sebagainya.

Paradigma pembangunan perekonomian melalui pertanian atau pengembangan komoditas unggulan saat ini telah berorientasi bisnis (agribisnis) terdiri dari kelompok kegiatan usaha tani pertanian yang disebut usaha tani (*On-Farm Agribusiness*) dan (*Off-Farm Agribusiness*). Kedua kegiatan tersebut meliputi kegiatan penyiapan sarana produksi pertanian, pengelolaan hasil pertanian, pemasaran dan penyiapan sarana prasarana penunjang lainnya. Oleh karena itu, peranan agribisnis dalam pembangunan ekonomi diharapkan dapat menjamin pertumbuhan ekonomi, kesempatan kerja dan memperbaiki kondisi yang ada. Keunggulan komparatif sektor agribisnis yang dimiliki bangsa Indonesia seperti sumber daya alam, iklim, luas lahan, keanekaragaman hayati dan pangsa pasar yang besar hendaknya menjadi keunggulan komparatif bangsa Indonesia melalui pembangunan agribisnis spesifik lokasi.

Pembangunan perekonomian daerah dalam era globalisasi saat ini memiliki konsekuensi seluruh daerah di wilayah nasional menghadapi tingkat persaingan yang semakin ketat secara langsung dalam pemasaran barang dan jasa, baik dari pasar domestik maupun internasional. Upaya-upaya untuk meningkatkan kualitas potensi unggulan daerah termasuk sumber daya alam dan kualitas sumber daya manusia khususnya, merupakan suatu keharusan yang tidak dapat ditunda lagi

pelaksanaannya, dan memerlukan sumber daya yang sangat besar dalam kondisi keterbatasan yang dihadapi saat ini. Pendekatan utama dalam mengatasi kondisi tersebut yaitu melalui implementasi kebijakan pembangunan komoditas unggulan dengan mengutamakan peningkatan daya saing sebagai dasar dalam pertumbuhan ekonomi suatu daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa pembangunan daerah memegang peranan sangat penting dalam pembangunan nasional. Pemerintah pusat memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri sesuai dengan asas otonomi daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengembangan Produk Unggulan Daerah dijelaskan bahwa Produk Unggulan Daerah yang selanjutnya disingkat PUD merupakan produk, baik barang maupun jasa yang dihasilkan oleh koperasi, usaha skala kecil dan menengah yang potensial untuk dikembangkan dengan memanfaatkan semua sumber daya yang dimiliki oleh daerah baik sumber daya alam, sumber daya manusia dan budaya lokal, serta mendatangkan pendapatan bagi masyarakat maupun pemerintah yang diharapkan menjadi kekuatan ekonomi daerah bagi daerah dan masyarakat setempat sebagai produk yang potensial memiliki daya saing, daya jual dan daya dorong yang mampu memasuki pasar global.

Kabupaten Mamuju Tengah merupakan salah satu kabupaten di Sulawesi Barat yang telah lama mengembangkan sektor pertanian yang

mencakup di sektor agrowisata, perkebunan, kelautan, komoditas tanaman pangan, komoditas hortikultura, kehutanan, peternakan, dan perikanan sebagai sektor paling dominan di Kabupaten Mamuju Tengah. Kabupaten Mamuju Tengah dalam mengembangkan komoditas unggulan melalui sektor pertanian sebagai satu modal pembangunan tidak terlepas dari berbagai masalah-masalah pembangunan wilayah baik yang bersifat umum maupun yang bersifat strategis kewilayahan.

Mencermati mengenai prioritas perencanaan pengembangan wilayah yang diarahkan pada pengembangan komoditas unggulan Kabupaten Mamuju Tengah, maka identifikasi terhadap pada sektor pertanian merupakan hal yang penting untuk dilakukan. Berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengembangan Produk Unggulan Daerah (PUD), mengamanatkan kepada pemerintah daerah menyusun dan menetapkan Produk Unggulan Daerah (PUD) setiap tahun (Pasal 2 Ayat 1). PUD ditetapkan berdasarkan 12 (dua belas) kriteria normatif sebagai tolak ukur. Berdasarkan kriteria-kriteria tersebut, oleh pengambil kebijakan di Kabupaten Mamuju Tengah perlu melihat, mengkaji dan merumuskan kembali penetapan komoditas unggulan/PUD.

Kabupaten Mamuju Tengah setidaknya ada empat komoditi unggulan yang menjadi penopang perbaikan ekonomi masyarakat yang bermukim di kabupaten tersebut yaitu Kelapa Sawit, Jagung, Kakao dan juga Pisang. Sementara itu, komoditas unggulan yang masih

membutuhkan perhatian pemerintah adalah Kakao, Pisang, dan Jagung. Ketiga komoditi ini sangat berpeluang memberikan penghasilan bagi masyarakat maupun daerah. Dikarenakan hampir seluruh penduduk menanam komoditi ini. Secara umum produksi dari beberapa komoditas unggulan yang ada di Kabupaten Mamuju Tengah mengalami fluktuasi dari tahun ketahun.

Hal itu dapat dilihat dari 3 tahun terakhir dimana pada tahun 2019 jumlah produksi jagung sebesar 215.896,67 ton, jumlah tanaman kakao yang menghasilkan sebanyak 9.325 tanaman dan produksi pisang sebanyak 112.126 kuintal. Selanjutnya, pada tahun 2020 jumlah produksi untuk ketiga komoditi tersebut adalah produksi jagung sebanyak 55.926,60 ton, jumlah tanaman kakao yang menghasilkan sebanyak 9.530 tanaman dan jumlah produksi pisang sebanyak 113.376 kuintal. Serta pada tahun 2021 pencapaian jumlah produksinya masing-masing yaitu produksi jagung sebanyak 1.172.760 ton, jumlah tanaman kakao yang menghasilkan sebanyak 12.087 tanaman dan jumlah produksi pisang sebanyak 270.753 kuintal, (Dinas Pertanian Kabupaten Mamuju Tengah, 2022). Berdasarkan data diatas, menunjukkan bahwa komoditas jagung, kakao dan pisang merupakan komoditas andalan dari Kabupaten Mamuju Tengah yang perlu mendapatkan perhatian dari para pemangku kebijakan.

Implementasi kebijakan pengembangan komoditas unggulan di Kabupaten Mamuju Tengah menunjukkan pelaksanaannya belum efektif.

Hal ini disebabkan terjadinya fluktuasi hasil produksi dan produktivitas komoditas tersebut.

Kurang optimalnya pengembangan komoditas unggulan di Kabupaten Mamuju Tengah juga cenderung dipengaruhi dari sisi kebijakan dan tata kelola yang ada. Pada dasarnya, intervensi kebijakan cenderung hanya dilahirkan oleh pemerintah sebagai *single actor* dan tidak ada upaya untuk melibatkan pihak lain pada proses perencanaan hingga implementasi program.

Oleh karena itu, pemerintah Kabupaten Mamuju Tengah sebagai *leading sector* diharapkan merumuskan sebuah kebijakan yang efektif dalam rangka pengembangan komoditas unggulan daerah dan mendorong keterlibatan atau partisipasi aktif pemangku kepentingan lain seperti swasta, masyarakat serta pihak-pihak lain yang berkompeten pada bidang tersebut.

Tidak adanya aktor yang terlibat selain pemerintah menjadi celah karena identifikasi masalah dan solusi kurang menyeluruh disebabkan hanya menggunakan satu perspektif tertentu yaitu dari pemerintah. Untuk itu diperlukan aksi atau tindakan bersama oleh para aktor yang berkompeten sebagai bentuk konkrit pengembangan program secara bersama-sama. salah satunya ialah pola aktivitas bersama yang biasa juga disebut sebagai *Collective Action*.

Pendekatan *collective action* merupakan suatu konsep yang memadukan berbagai perangkat kebijakan, tidak berdiri sendiri (Vanni,

2014). Artinya kebijakan pengembangan komoditas unggulan daerah tidak dapat diwujudkan melalui satu aktor saja akan tetapi, membutuhkan aktor lain dalam implementasinya. Adapun koordinasi antar aktor dalam mewujudkan kebijakan ini masih belum berjalan dengan baik sehingga muncul adanya upaya para aktor dalam mewujudkan kebijakan pengembangan komoditas unggulan daerah tersebut sehingga berdampak pada kesejahteraan masyarakat dan juga daerah. Sehingga secara otomatis peran dan kesamaan kepentingan antar aktor di Kabupaten Mamuju Tengah dalam mewujudkan pembangunan komoditas unggulan daerah tersebut masih terjadi perbedaan warna.

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

Menurut Ostrom (2004) bahwa tindakan kolektif dalam kebijakan

merupakan sekelompok aktor atau organisasi yang saling terhubung karena ketergantungan sumber daya melalui tindakan kolektif. Hadirnya studi jaringan kebijakan dalam menjawab permasalahan yang kompleks dengan demikian berbagai kepentingan aktor akan mudah terorganisir dan terakomodir dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Teori tindakan kolektif berdasar pada asumsi bahwa hubungan antar aktor dalam sebuah organisasi bersifat saling tergantung satu dengan yang lain atau biasa disebut interpendensi (Meizen-Dick, et. al, 2004). Dalam artian bahwa, setiap aktor dalam suatu organisasi tidak dapat mencapai tujuan organisasi tanpa memanfaatkan sumber daya aktor lain atau berrgantung pada sumber daya aktor atau organisasi lainnya.

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

Perbedaan penelitian ini memiliki perbedaan dengan penelitian terdahulu. Dimana penelitian ini menganalisis fenomena pengembangan komoditas unggulan melalui pendekatan *collective action* atau tindakan

kolektif. Tindakan bersama (kolektif) adalah tindakan-tindakan yang diambil dan disepakati oleh sebuah kelompok yang bertujuan pada kepentingan bersama karena memiliki harapan dan tujuan yang sama untuk dicapai oleh kelompok tersebut (Carlsson, 2000). Dalam proses *collective action* para pemangku kepentingan dalam mengambil kebijakan yang akan diimplementasikan tentu memiliki harapan dan tujuan yang sama sehingga tindakan bersama perlu dilakukan. Dalam *collective action*, terdapat 6 (enam) dimensi yang meliputi dimensi faktor kontekstual, dimensi definisi masalah, dimensi pertumbuhan dan penyebaran kepercayaan umum, dimensi presipitasi, dimensi mobilisasi aktor dan dimensi koordinasi dan kontrol (Carlsson, 2000).

Berdasarkan temuan awal di Kabupaten Mamuju Tengah, menunjukkan adanya permasalahan dalam pengembangan komoditas unggulan. Pertama, komoditas yang potensial untuk dikembangkan adalah Jagung, Kakao dan Pisang. Ketiga komoditas ini memiliki lahan yang luas akan tetapi produksi dan produktivitasnya fluktuatif. Selain itu seringkali tanaman Jagung dan Kakao diserang hama penyakit dan permasalahan bibit. Adapun tanaman Pisang cenderung lebih mudah dibudidayakan akan tetapi, membutuhkan atensi pemerintah daerah untuk pengolahan atau diversifikasi produk olahan.

Kedua, masalah mengenai keterbatasan anggaran untuk pengembangan komoditas Jagung, Kakao dan Pisang. Pandemi covid-19 menyebabkan terhentinya insentif pemerintah terhadap pengembangan

komoditas Jagung pada tahun 2020 dan 2021. Selain itu terdapat anggaran oleh pemerintah daerah Kabupaten Mamuju Tengah untuk pengembangan Kakao, namun cenderung rendah. Adapun tanaman Pisang tidak pernah mendapatkan intervensi pemerintah dalam hal peningkatan produksi dan produktivitas meskipun cenderung mudah untuk dibudidayakan.

Ketiga, pada dasarnya para pemangku kepentingan menyadari dan memiliki pemahaman bersama bahwa pengembangan komoditas unggulan di Kabupaten Mamuju Tengah sangat penting untuk dilaksanakan sehingga tujuan peningkatan kesejahteraan masyarakat dapat diwujudkan. Namun pemahaman bersama tersebut tidak diwujudkan dalam bentuk rencana aksi kolektif yang melibatkan seluruh pemangku kepentingan, aktivitas cenderung terfragmentasi pada masing-masing pemangku kepentingan yang berjalan sendiri-sendiri.

Keempat, tidak adanya keputusan politik dari pemangku kebijakan dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Mamuju Tengah yang mendorong dan memicu para pemangku kepentingan untuk melakukan tindakan kolektif. Oleh karena itu mereka bekerja secara sendiri-sendiri.

Kelima, pemerintah daerah melalui Dinas Pertanian cenderung tidak berperan sebagai “penggerak” dalam mendorong dan menginisiasi tindakan kolektif yang melibatkan para pemangku kepentingan dari berbagai unsur seperti swasta dan masyarakat. Hal inilah menyebabkan para pemangku kepentingan yang berperan dalam pengembangan

komoditas unggulan daerah meliputi Jagung, Kakao dan Pisang terfragmentasi dalam bekerja untuk mengembangkan komoditas tersebut.

Keenam, tidak adanya regulasi lokal yang berorientasi pada pengembangan komoditas unggulan daerah, khususnya pengaturan dalam hal koordinasi, kontrol dan evaluasi kinerja para pemangku kepentingan sehingga dapat optimalkan.

Selain uraian diatas, penelitian ini juga menekankan bahwa dimensi kelembagaan terpadu merupakan faktor atau dimensi penting yang menjadi pendorong dan wadah untuk pelaksanaan *collective action* para pemangku kepentingan. Akan tetapi dalam realitas pengembangan komoditas unggulan daerah di Kabupaten Mamuju Tengah, kelembagaan ini belum terbentuk. Oleh karena itu pembentukannya menjadi penting. Dengan adanya kelembagaan yang dibentuk oleh pemangku kebijakan dalam hal ini pemerintah akan mengakomodir seluruh pemangku kepentingan yang selama ini tidak dilibatkan seperti swasta, masyarakat lain atau aktor lainnya dalam pengembangan komoditas unggulan daerah khususnya Jagung, Kakao dan Pisang. Selain itu, penelitian ini turut melahirkan sebuah model berdasarkan teori *collective action* yang digunakan oleh peneliti, Lebih lanjut model *collective action* tersebut akan menjadi rekomendasi kepada pemerintah daerah dalam pelaksanaan kebijakan pengembangan komoditas unggulan daerah di Kabupaten Mamuju Tengah.

Berdasarkan uraian diatas, peneliti menganggap bahwa penelitian

“Model *Collective Action* dalam Jaringan Kebijakan Pengembangan Komoditas Unggulan Daerah di Kabupaten Mamuju Tengah” penting untuk dilakukan sehingga dapat menyelesaikan permasalahan dalam fenomena tersebut sehingga penelitian ini dapat bermanfaat kedepannya.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan, maka dalam penelitian ini disusun rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana faktor kontekstual pada proses *collective action* dalam jaringan kebijakan pengembangan komoditas unggulan daerah Kabupaten Mamuju Tengah?
2. Bagaimana definisi masalah pada proses *collective action* dalam jaringan kebijakan pengembangan komoditas unggulan daerah di Kabupaten Mamuju Tengah?
3. Bagaimana pertumbuhan dan penyebaran kepercayaan umum pada proses *collective action* dalam jaringan kebijakan pengembangan komoditas unggulan daerah di Kabupaten Mamuju Tengah?
4. Bagaimana faktor pretisipasi pada proses *collective action* dalam jaringan kebijakan pengembangan komoditas unggulan daerah di Kabupaten Mamuju Tengah?
5. Bagaimana mobilisasi aktor pada proses *collective action* dalam jaringan kebijakan pengembangan komoditas unggulan daerah di Kabupaten Mamuju Tengah?
6. Bagaimana koordinasi dan kontrol pada proses *collective action* dalam

jaringan kebijakan pengembangan komoditas unggulan daerah di Kabupaten Mamuju Tengah?

7. Bagaimana model *collective action* dalam jaringan kebijakan pengembangan komoditas unggulan daerah di Kabupaten Mamuju Tengah?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka dibuatlah tujuan penelitian yang terdiri dari :

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis faktor kontekstual pada proses *collective action* dalam jaringan kebijakan pengembangan komoditas unggulan daerah Kabupaten Mamuju Tengah.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis definisi masalah pada proses *collective action* dalam jaringan kebijakan pengembangan komoditas unggulan daerah Kabupaten Mamuju Tengah.
3. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis pertumbuhan dan penyebaran kepercayaan umum pada proses *collective action* dalam jaringan kebijakan pengembangan komoditas unggulan daerah Kabupaten Mamuju Tengah.
4. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis faktor pretisipasi pada proses *collective action* dalam jaringan kebijakan pengembangan komoditas unggulan daerah Kabupaten Mamuju Tengah.
5. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis mobilisasi aktor pada proses *collective action* dalam jaringan kebijakan pengembangan

komoditas unggulan daerah Kabupaten Mamuju Tengah.

6. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis koordinasi dan kontrol pada proses *collective action* dalam jaringan kebijakan pengembangan komoditas unggulan daerah di Kabupaten Mamuju Tengah.
7. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis model *collective action* dalam jaringan kebijakan pengembangan komoditas unggulan daerah di Kabupaten Mamuju Tengah

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Akademik

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi media untuk mengaplikasikan berbagai teori yang dipelajari, khususnya mengenai *collective action*, sebagai salah satu pendekatan dalam perspektif *policy network* sehingga akan berguna dalam pengembangan pemahaman, penalaran, juga berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang ilmu administrasi publik.

2. Manfaat Praktis

Pada tataran praktis hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan masukan pada pihak yang berkepentingan dalam pengembangan komoditas unggulan daerah melalui studi *collective action* dalam perspektif *policy network*. Lebih lanjut, penelitian ini akan menjadi rekomendasi bagi pemerintah daerah dalam mengoptimalkan pengembangan komoditas unggulan daerah demi tercapainya penyelenggaraan negara yang efektif.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Perspektif Administrasi Publik

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

2.1.1 Perspektif Old Public Administration

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1.2 Perspektif New Public Management

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

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

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

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

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

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

2.1.3 Perspektif New Public Service

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

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

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

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

Tabel 2.1

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

Aspek	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
Dasar teoritis dan fondasi epistemologi	Teori politik	Teori ekonomi	Teori demokrasi
Rasionalitas dan model perilaku manusia	Rasionalitas <i>synoptic</i> (<i>administrative man</i>)	Teknis dan rasionalitas ekonomi (<i>economic man</i>)	Rasionalitas strategis atau rasionalitas formal (politik, ekonomi dan organisasi)
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik secara politis dijelaskan dan diekspresikan dalam aturan hukum	Kepentingan public mewakili agresi kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dialog dari berbagai nilai

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

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

2.1.4 Perspektif Governance

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

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

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

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

Salah satu studi yang berkembang dalam kajian *good governance* adalah *collaborative governance*. Dimana studi ini lahir dari perspektif *governance* dan kolaborasi. Munculnya *collaborative governance* dilatarbelakangi adanya kompleksitas masalah yang yang dihadapi oleh *public organization* dalam menyelesaikan masalah publik sehingga

membutuhkan keterlibatan *stakeholders* lain, dimana dalam *governance* menekankan pada peran pilar lain seperti *civil society* dan sektor privat.

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

Definisi dari Ansell dan Gash (2008) menekankan enam kriteria. Pertama, forum tersebut diinisiasi oleh institusi publik. Kedua, partisipan dalam forum tersebut harus mencakup aktor non pemerintah. Ketiga, partisipan harus terlibat secara langsung dalam pembuatan kebijakan dan tidak sekedar “berkonsultasi” dengan pihak pemerintah. Keempat, forum harus terorganisasi secara formal dan ada pertemuan secara rutin. Kelima, kebijakan yang diambil harus berdasarkan konsensus. Dan keenam, kolaborasi berfokus pada kebijakan publik atau manajemen publik (Ansell dan Gash, 2008). *Collaborative governance* merupakan instrumen yang

digunakan untuk mengatasi suatu masalah. *Collaborative governance* merupakan instrumen yang tepat untuk berkonfrontasi dengan masalah, sebab *collaborative governance* menciptakan “kepemilikan bersama” terhadap masalah tersebut. Berbagai aktor memiliki perspektif yang berbeda dalam melihat suatu permasalahan. Bukan hal yang mudah untuk menciptakan suatu kepehaman di antara peran aktor tersebut. *Collaborative governance* berperan sebagai penengah agar para aktor dapat merumuskan kesepahaman yang sama terhadap suatu masalah (Ansell, 2014: 172).

Collaborative governance merupakan suatu forum yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan. Menurut Donahue dan Zeckhauser (2011: 4), *collaborative governance* merupakan kondisi yang mana pemerintah untuk memenuhi tujuan publik melalui kolaborasi antar organisasi maupun individu. Hal senada juga diungkapkan oleh Holzer et al., (2012:349) yang menyatakan bahwa *collaborative governance* adalah kondisi ketika pemerintah dan swasta berupaya mencapai suatu tujuan bersama untuk masyarakat. *Collaborative governance* juga dapat menggambarkan keadaan saling ketergantungan antar aktor. Keinginan melakukan *collaborative governance* muncul karena para aktor menyadari adanya keterbatasan yang mereka miliki. Kemudian, aktor tersebut perlu menyatakan keinginan dan kesedian mereka untuk menjalin hubungan yang lebih erat dengan aktor lain. Tiap aktor yang terlibat perlu mengakui legitimasi yang dimiliki oleh aktor lain. Setelah para aktor berkomitmen

untuk berkolaborasi, maka perlu dibangun rasa kepemilikan bersama kepada terhadap setiap proses kolaborasi (Ansell, 2014: 178). Berdasarkan pendapat berbagai ahli dapat disimpulkan bahwa *Collaborative Governance* merupakan proses dari struktur jejaring multi-organisasi lintas sektoral (*government, private sector, civil society*) yang membuat kesepakatan bersama, keputusan bersama, pencapaian konsensus melalui interaksi formal maupun informal pembuatan dan pengembangan norma-norma dalam interaksi yang bersifat saling menguntungkan dalam mencapai tujuan bersama.

2.2 Konsep Tata Kelola Pemerintahan (Good Governance)

Konsep governance yang berkembang saat ini dari *government* menjadi *Good Governance* seperti yang kita kenal sekarang dalam rangka membedakan implementasinya antara “baik” (*good*) dengan “buruk” (*bad*). Istilah *Good Governance* yang berarti tata kelola pemerintahan yang baik. Kemudian secara sederhana governance bisa didefinisikan sebagai sistem nilai, kebijakan, dan institusi dimana masyarakat mengelola persoalan-persoalan ekonomi, sosial, dan politiknya melalui interaksi dengan dan antara negara (*public*), *civil society* (masyarakat), dan sektor swasta (*private*).

Good governance adalah suatu konsep yang berorientasi pada pembangunan sektor publik yang dilakukan oleh pemerintahan yang baik. Istilah *governance* sendiri berbeda dengan “*government*”, dimana *governance* berkaitan dengan proses pengambilan kebijakan dan proses

dimana kebijakan di implementasikan atau tidak. Sedangkan *government* merujuk kepada entitas yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan disebuah negara (World Bank, 1989).

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

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

Good Governance menjadi tren saat ini dalam rangka menciptakan pemerintahan yang bersih, efektif dan efisien sehingga upaya pencapaian tata kelola pemerintahan dapat tercapai. *Good Governance* lahir disebabkan karena pola-pola lama yang diadopsi pemerintahan tidak lagi

sesuai dengan tatatan masyarakat yang semakin berkembang seiring dengan perkembangan kualitas demokrasi, hak asasi manusia dan partisipasi publik dalam perumusan kebijakan.

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

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

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

Legitimasi politik dan konsensus yang menjadi pilar utama bagi *Good Governance* versi World Bank hanya bisa dibangun dengan melibatkan aktor non-negara yang seluasluasnya dan membatasi keterlibatan negara atau pemerintah (Bayu Kharisma, 2014) *Good Governance* mengacu pada pertanyaan bagaimana masyarakat dapat

mengorganisir dirinya sendiri untuk memastikan kesamaan peluang dan keadilan (keadilan sosial dan ekonomi) bagi seluruh warga negara.

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

Peran aktif dari ketiga aktor tersebut diyakini dapat mendorong terciptanya sebuah kondisi yang ideal, argumentasinya adalah dengan *good governance* maka distribusi anggaran pemerintah dan kalangan bisnis kepada masyarakat miskin makin terbuka lebar (Renzio dalam Maksudi, 2019). Maksudi (2019) menyebut bahwa dalam rumusan teori *good governance*, optimalisasi peran negara sebagai organisasi yang menyediakan perangkat-perangkat kebijakan guna menciptakan kondisi menunjang penguatan sektor privat akan diikuti oleh penguatan *civil society* sebagai dampak implisitnya. Dari penjelasan tersebut menjelaskan bahwa konsep *governance* menempatkan peran pemerintah, sektor privat dan masyarakat sama penting di mana pemerintah berperan untuk menciptakan situasi politik dan hukum yang kondusif, sektor privat berperan dalam menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan,

kemudian masyarakat berperan dalam memfasilitasi interaksi secara sosial dan politik bagi mobilitas individu atau kelompok-kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik.

2.3 Perspektif Jaringan (Network)

Para pakar studi jaringan, (seperti White, 1992; Wasserman dan Faust, 1994; Wellman dan Berkowitz, 1988) berupaya membedakan pendekatan mereka dari pendekatan sosiologi dimana dalam terminologi Ronald Burt (1982) disebut sebagai 'atomitas' atau 'normatif'. Sosiologi yang berorientasi atomistik berfokus pada aktor yang membuat keputusan dalam keadaan terisolasi dari aktor lain. Dimana secara umum, mereka memusatkan perhatian pada "ciri pribadi" aktor (Wellman, 1983). Lebih lanjut pendekatan atomistik ini kemudian ditolak karena dianggap mikroskopik dan mengabaikan hubungan antar aktor. Seperti dikatakan Barry Wellman, 1983 dalam Ritzer dan Goodman, 2014 "tugas menjelaskan motif individual lebih baik diserahkan kepada psikolog sebagai ahlinya". Hal ini kemudian menimbulkan resistensi terhadap sejumlah teori sosiologi yang sangat menekankan pada motif.

Menurut pandangan pakar teori jaringan, pendekatan normatif memusatkan perhatian terhadap kultur dan proses sosialisasi yang menanamkan (*internationalization*) norma dan nilai ke dalam diri aktor. Menurut pendekatan normatif, yang mempersatukan orang secara bersama adalah sekumpulan gagasan bersama. Pakar teori jaringan

berpandangan lain dimana orang harus memusatkan perhatian pada pola ikatan obyektif yang menghubungkan anggota masyarakat (Mizruchi, 1994 dalam Ritzer dan Goodman, 2004). Wellman mengungkapkan pandangan ini :

Para analis jaringan lebih ingin mempelajari keteraturan individu atau kolektivitas berperilaku ketimbang keteraturan keyakinan tentang bagaimana mereka seharusnya berperilaku. Karena itu pakar analisis jaringan mencoba menghindari penjelasan nonstruktural yang memperlakukan proses sosial sama dengan penjumlahan ciri pribadi aktor individual dan norma yang tertanam. (Wellman, 1983:162 dalam Titzer dan Goodman, 2014).

Setelah menjelaskan apa yang bukan menjadi orientasi yang pada studi jaringan, teori jaringan lalu menjelaskan sasaran perhatian utamanya, yakni pola obyektif ikatan yang menghubungkan anggota masyarakat (individual dan kolektivitas), Wellman mengungkapkan fokus perhatian utama teori jaringan sebagai berikut :

Analisis jaringan dimulai dengan gagasan sederhana namun sangat kuat, bahwa usaha utama sosiolog adalah mempelajari struktur sosial... Cara paling langsung mempelajari struktur sosial adalah menganalisis pola ikatan yang menghubungkan anggotanya. Pakar analisis jaringan menelusuri struktur bagian yang berada di bawah pola jaringan biasa yang sering muncul ke permukaan sebagai sistem sosial yang kompleks.... Aktor dan perilakunya dipandang sebagai dipaksa oleh struktur sosial ini. Jadi, sasaran perhatian analisis jaringan bukan pada aktor sukarela, tetapi pada paksaan struktural (Wellman, 1983:156-157 dalam Ritzer dan Goodman, 2014).

Ciri khas teori jaringan adalah pemusatan perhatiannya pada struktur mikro hingga makro. Artinya, bagi teori jaringan, aktor mungkin saja individu, tetapi mungkin pula kelompok, perusahaan dan masyarakat.

Hubungan dapat terjadi di tingkat struktur sosial skala luas maupun di tingkat yang lebih mikroskopik. Granoveter (1985) melukiskan hubungan di tingkat mikro itu seperti tindakan yang “melekat” dalam hubungan pribadi konkrit dan dalam dalam struktur (jaringan) hubungan itu. Hubungan ini berlandaskan gagasan bahwa setiap actor (individu atau kolektivitas) mempunyai akses berbeda terhadap sumber daya yang bernilai (kekayaan, kekuasaan, informasi). Akibatnya adalah bahwa system yang terstruktur cenderung terstratifikasi, komponen tertentu tergantung pada komponen yang lain.

Satu aspek penting analisis jaringan adalah bahwa studi tentang kelompok dan kategori sosial dan mengarahkannya untuk mempelajari ikatan di kalangan dan antar aktor yang “tak terikat secara kuat dan tak sepenuhnya memenuhi persyaratan kelompok” (Wellman, 1985 dalam Ritzer dan Goodman, 2014). Contoh yang baik dari ikatan seperti ini adalah diungkap dalam karya Granoveter tentang ikatan yang kuat, misalnya hubungan antara seseorang dengan teman karibnya, dan ikatan yang lemah, misalnya hubungan antara seseorang dengan kenalannya. Sosiologi cenderung memusatkan perhatian pada orang yang mempunyai ikatan yang kuat atau kelompok sosial. Mereka cenderung menganggap ikatan yang kuat itu penting, sedangkan ikatan yang lemah dianggap tak penting untuk dijadikan sasaran studi sosiologi. Granoveter menjelaskan bahwa ikatan yang lemah dapat menjadi sangat penting. Contoh, ikatan lemah antara dua aktor dapat membantu sebagai jembatan antara dua

kelompok yang kuat ikatan internalnya. Tanpa adanya ikatan yang lemah seperti itu, kedua kelompok mungkin akan tersosialisasi secara total. Isolasi ini selanjutnya dapat menyebabkan sistem sosial semakin terfragmentasi.

Seorang individu tanpa ikatan lemah akan merasa dirinya terisolasi dalam sebuah kelompok yang ikatannya sangat kuat dan akan kekurangan informasi tentang apa yang terjadi di kelompok lain, maupun dalam masyarakat lebih luas. Karena itu ikatan yang lemah mencegah isolasi dan memungkinkan individu mengintegrasikan dirinya dengan lebih baik ke dalam masyarakat lebih luas. Meski Granoveter (1985) menekankan pentingnya ikatan yang lemah, ia segera menjelaskan bahwa “ikatan yang kuat pun mempunyai nilai”. Misalnya orang yang mempunyai ikatan kuat memiliki motivasi lebih besar untuk saling membantu dan lebih cepat untuk saling memberikan bantuan.

Teori jaringan relatif masih baru berkembang. Seperti dikatakan Burt, 1982 dalam Ritzer dan Goodman (2014) “kini ada semacam federasi dari berbagai pendekatan yang dapat digolongkan sebagai analisis jaringan”. Tetapi pendekatan itu ini kian mengalami perkembangan, dibuktikan oleh sejumlah artikel dan buku yang diterbitkan berdasarkan perspektif jaringan ini dan sudah ada pula sebuah jurnal yang menerbitkan karya teoritis jaringan. Meski merupakan gabungan dari berbagai pemikiran, namun teori jaringan ini berlandaskan pada sekumpulan prinsip yang berkaitan

secara logis (Wellman, 1983 dalam Ritzer dan Goodman, 2014). Prinsip-prinsip tersebut adalah :

Pertama, ikatan antara aktor biasanya secara simetris baik dalam kadar maupun intensitasnya. Aktor saling memasok dengan sesuatu yang berbeda dan mereka berbuat demikian dengan intensitas yang makin besar atau makin kecil. Kedua, ikatan antara individu harus dianalisis dalam konteks struktur jaringan yang lebih luas. Ketiga, terstrukturanya ikatan sosial menimbulkan berbagai jenis jaringan non acak. Di satu pihak, jaringan adalah transitif, bila ada ikatan antara A dan B dan C, ada kemungkinan ada ikatan antara A dan C. Akibatnya adalah akan lebih besar kemungkinan adanya jaringan yang meliputi A, B dan C. Di lain pihak, ada keterbatasan tentang berapa banyak hubungan yang dapat muncul dan seberapa kuatnya hubungan itu dapat terjadi. Akibatnya adalah ada kemungkinan terbentuknya kelompok-kelompok jaringan dengan batas tertentu, yang saling terpisah satu sama lain. Keempat, adanya kelompok jaringan menyebabkan terciptanya hubungan silang antara kelompok jaringan maupun antara individu. Kelima, ada ikatan asimetris antara unsur-unsur di dalam sebuah system 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 system akan berubah bersamaan dengan terjadinya pergeseran pola koalisi dan konflik.

Salah satu contoh, Mizruchi (1990) memusatkan perhatian pada masalah kepaduan (kohesi) perusahaan dan hubungannya dengan kekuasaan. Ia menyatakan bahwa secara historis, kohesi telah didefinisikan dalam dua cara yang berbeda. Pertama, atau menurut pandangan subyektif, kohesi adalah fungsi perasaan anggota kelompok yang menyamakan dirinya dengan kelompok, khususnya perasaan bahwa kepentingan individual mereka dikaitkan dengan kepentingan kelompok. Penekanannya disini adalah pada sistem normatif dan kohesi dihasilkan baik melalui internalisasi system normative maupun oleh tekanan kelompok. Kedua, menurut pandangan obyektif bahwa solidaritas dapat dipandang sebagai tujuan, sebagai proses yang dapat diamati secara bebas dari perasaan individual. Sejalan dengan pandangan teori jaringan, Mizruchi (1990) turun ke sisi pendekatan obyektif terhadap kohesi.

Mizruchi, 1990 dalam Ritzer dan Goodman, 2004 melihat kesamaan perilaku bukan hanya sebagai hasil kohesi, tetapi juga sebagai hasil kesetaraan struktural. Aktor yang setara secara struktural adalah "mereka yang mempunyai hubungan yang sama dengan aktor lain dalam struktur sosial. Jadi kesetaraan struktural ada di kalangan perusahaan itu tak ada komunikasi. Mereka berperilaku menurut cara yang sama karena mereka berkedudukan dalam hubungan yang menyimpulkan bahwa

kesetaraan struktural besar perannya sebagai pemersatu dalam menerangkan kesamaan perilaku. Mizruchi (1990) memberikan peran penting pada kesetaraan struktural yang secara tak langsung menekankan pentingnya peran jaringan hubungan sosial.

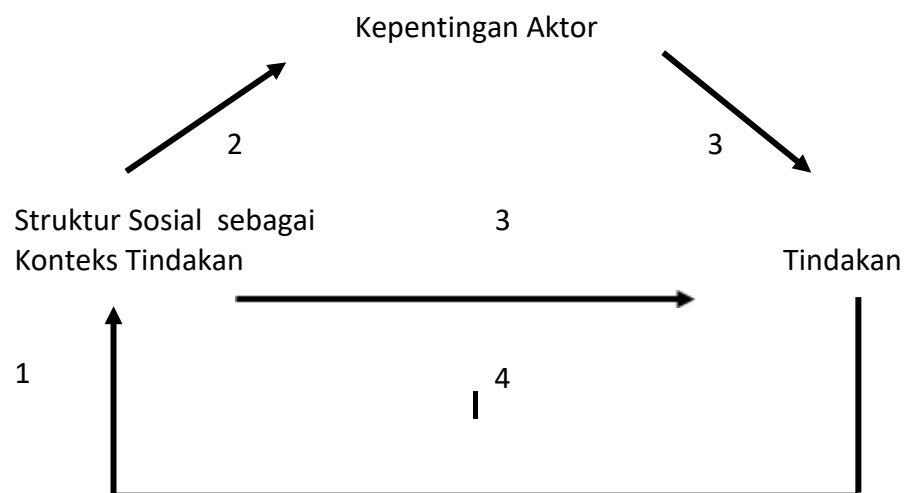
Teori jaringan yang lebih integratif. Ronald Burt (1982) telah mencoba membangun sebuah pendekatan integratif meski merupakan bentuk lain saja dari determinisme struktural. Burt memulai dengan mengungkap pemisahan di dalam teori tindakan antara orientasi "atomistis" dengan "normatif". Orientasi atomistis berasumsi bahwa tindakan alternatif dapat dinilai secara bebas oleh aktor tersendiri sehingga penilaian dapat dibuat tanpa merujuk pada aktor lain. Sedangkan persepektif normatif ditetapkan oleh aktor tersendiri di dalam sistem yang mempunyai kesamaan saling tergantung sebagai norma sosial yang dihasilkan oleh aktor yang saling mensosialisasikan diri satu sama lain.

Burt (1982) membangun perspektif yang "menghindarkan pemisahan antara perspektif tindakan atomistis dan normatif. Perspektifnya ini kurang menyintesis antara keduanya. Jadi, lebih berfungsi sebagai perspektif ketiga yang menjembatani antara keduanya". Meski ia mengakui meminjam dari kedua perspektif lain itu, ia membangun persepektif yang disebutnya perspektif struktural. Perbedaan dari kedua perspektif terdahulu terletak pada tolak ukur untuk mempostulatkan penilaian marginal. Tolak ukur yang digunakan perspektif

struktural adalah status aktor atau seperangkat peran yang dihasilkan oleh pembagian kerja. Aktor menilai kegunaan berbagai alternatif tindakan sebagian dengan memperlihatkan kondisi pribadi dan sebagian dengan melihat kondisi orang lain. Ia melihat perspektifnya ini sebagai perluasan logika perspektif atomistis dan sebagai “restruksi yang akurat secara empiris” terhadap teori normatif. Teori Tindakan Struktural Burt (1982) digambarkan pada gambar berikut :

Gambar 2.1

Model Integratif Ronald Burt



Sumber : Burt dalam Ritzer dan Goodman, 2004

Menurut uraian Burt (1982) tentang premis teori tindakan strukturalnya ini, “aktor menyadari berada di bawah paksaan struktur sosial”. Burt, 1982 dan Mizruchi, 1994 (dalam Ritzer dan Goodman, 2004). Menurut pandangannya : Aktor mengetahui dirinya sendiri berada dalam struktur sosial. Struktur sosial lah yang menetapkan kesamaan sosial mereka dan pola persepsi mereka tentang keuntungan yang akan didapat

dengan memilih salah satu dari beberapa alternatif tindakan yang tersedia. Pada waktu bersamaan, struktur sosial membedakan paksaan atas aktor menurut kemampuan mereka melakukan tindakan, karena itu, akhirnya, tindakan yang dilakukan adalah fungsi bersama aktor dalam mengejar kepentingan mereka hingga ke batas kemampuan mereka dimana kepentingan dan kemampuan dipolakan oleh struktur sosial. Akhirnya, tindakan yang dilakukan di bawah paksaan struktur sosial dapat mengubah struktur sosial itu sendiri dan perubahan itu mempunyai potensi untuk menciptakan paksaan baru yang akan dihadapi aktor di dalam struktur (Burt, 1982:9 dalam Titzer dan Goodman, 2004:386).

Pada abad dua puluh, birokrasi hirarkis menjadi model dominan dalam pelayanan dan mengisi tujuan-tujuan kebijakan publik. Manajer publik memenangi dukungan dengan memerintah bawahannya menyelesaikan tugas secara rutin, meski profesional, seragam dan tanpa diskresi. Masyarakat yang semakin kompleks mendorong pejabat publik membuat model pemerintahan baru.

Tantangan abad dua satu dan sarana untuk menyelesaikannya semakin banyak dan semakin kompleks dari pada sebelumnya. Masalah makin global makin lokal karena kekuasaan terbagi dan batasnya semakin cair. Solusi satu untuk semua temukan cara menjadi pendekatan dinamis ketika masalah penyebaran dan pergerakan penduduk tak lagi mempan dengan pendekatan sederhana. Model pemerintahan hirarkis tradisional

selain tidak sanggup menjawab tuntutan kompleks ini, abad pun cepat berganti. Sistem birokrasi kaku yang beroperasi dengan prosedur *command-and-control*, batasan kerja sempit, model dan kultur operasional lebih melihat ke dalam tidak cocok lagi mengatasi masalah yang melewati batas-batas keorganisasian.

Model pemerintahan hirarkis tetap bertahan, tetapi pengaruhnya semakin hari semakin berkurang, didorong nafsu pemerintah menyelesaikan masalah yang semakin kompleks dan ditarik oleh alat baru yang memudahkan inovator mengambil respon-respon kreatif. Tarik menarik ini pada akhirnya ciptakan model baru pemerintahan dimana inti tanggung jawab eksekutif tidak lagi terpusat pada mengelola orang dan program tetapi pada pengorganisasian sumber daya, kadang diserahkan ke orang lain, untuk memproduksi nilai-nilai publik. Lembaga, biro, divisi, dan dinas pemerintahan tidak lagi sebagai penyedia layanan utama, tetapi sebagai pembangkit nilai-nilai publik dalam jaring hubungan multi organisasi, multi pemerintahan, dan multi sektoral yang semakin mencirikan pemerintahan modern. “Ada apa saja dalam lingkungan kebijakan adalah mozaik alat kebijakan yang menaruh lembaga publik ke dalam hubungan kompleks dan saling memerlukan dimana ada satu mitra pihak ketiga sebagai *host*. Dengan demikian pemerintahan berjejaring lebih diwarnai jaringan komputer dinamis dalam mengorganisir, menjabarkan atau mengikatkan masalah apa sedang dihadapi ketimbang bagan organisasional tradisional.

Jejaring kerja dapat melayani tujuan-tujuan tak terduga seperti membuat pasar ide-ide baru dalam birokrasi atau menggalakkan kerjasama antar kolega. Istilah jejaring merujuk pada inisiatif yang diambil pemerintah untuk menyelesaikan tujuan-tujuan publik, dengan sasaran kinerja terukur, tanggung jawab teremban ke masing-masing mitra, dan arus informasi terstruktur. Tujuan akhirnya adalah menghasilkan nilai publik maksimum yang lebih besar dari yang dihasilkan tanpa kolaborasi. Jejaring publik-swasta tiba dalam beragam bentuk, dari jejaring *ad hoc* yang diaktifkan sesekali biasanya untuk merespon bencana alam sampai kemitraan di mana pemerintah menggunakan firma swasta dan nirlaba yang bertindak sebagai saluran distribusi pelayanan dan transaksi publik.

Secara historis pemerintah telah berkolaborasi dengan firma-firma swasta, asosiasi, dan organisasi amal untuk menyelesaikan tujuan-tujuan publik dan pemberian pelayanan. Yunani kuno misalnya, memihak-ketigakan (*outsourcing*) penarikan pajak untuk mengambil pajak petani dan menyewakan tambang negara ke pemegang konsesi. Namun demikian, berterima kasih kepada banyak faktor termasuk kemajuan teknologi dan perubahan besar ekonomi dan kemasyarakatan yang suka dengan bentuk organisasi berjejaring, tren pemerintah berjejaring hari ini semakin bernafas dan bentuknya semakin beragam dibanding sebelumnya. Menurut Golsmith dan Eggers (2004) bahwa pemerintah dengan jejaring cerminkan pertemuan empat tren berpengaruh yang merubah bentuk sektor publik di seluruh dunia:

1. Perkembangan Pemerintahan Pihak Ketiga (*Third-Party Government*)

Fokus bagian ini adalah situasi dimana pejabat pemerintah sengaja melibatkan jejaring *provider* untuk meningkatkan pelayanan barang-barang publik. Hubungan tersebut sudah pasti lebih kompleks dibanding hubungan *outsourcing*, tetapi akhirnya bagaimanapun muncul dari pemerintahan pihak ketiga yang beragam dan tumbuh berkembang, yang mentransformasi sektor publik dari penyedia pelayanan menjadi fasilitator pelayanan. Perhatian kita disini kita lebih tercurah pada jejaring. Model pelayanan pihak ketiga kontrak antar lembaga pemerintah, komersialisasi, kemitraan publik-swasta, *outsourcing*, tata-laksana konsesi, dan privatisasi adalah komponen sentral trend kepada pemerintahan berjejaring.

Perubahan ini terutama nampak di area kontrak pelayanan. Antara 1990-2001, kontrak tingkat federal melonjak 24 persen. Menurut Paul Light dari Brooking Institution, kontraktor federal lampau jumlah pegawai federal dua banding satu dan kerja-kerja kontrak bentukan federal meningkat lebih dari 70.000 antara 1999 dan 2002. Di masa yang sama, jumlah pegawai pelayanan sipil turun ke 50.000. Pemerintah federal sekarang ini habiskan \$100 milyar untuk pegawai kontrak.

Pergeseran yang sama juga berlangsung di tingkat negara bagian dan lokal. Menurut *Government Contracting Institute*, kontrak pemerintah negara bagian ke firma swasta naik 65 persen antara 1996 dan 2001, mencapai total \$400 milyar. Kontrak sekarang ini habiskan sekitar 19

persen anggaran operasi negara bagian dan bila Medicaid dimasukkan, persen ini akan lebih tinggi lagi.

Model penyerahan pelayanan pihak ketiga semakin banyak dijumpai tidak saja di bidang-bidang yang sudah lama berdiri seperti teknologi informasi, angkutan sampah, pelayanan sosial tetapi juga di banyak sektor non tradisional. Di Amerika Serikat, Belanda, dan Kerajaan Inggris, lusinan sekolah otoritas dikontrakkan ke sektor swasta bukan saja untuk membangun dan memodernkan sekolahnya tetapi juga operasinya. Akibatnya pelayanan jasa pendidikan dan pengelolaan sekolah berubah menjadi bisnis besar. Jumlah perusahaan prolaba yang mengurus sekolah umum tumbuh 70 persen tahun 2001 di Amerika Serikat.

2. Pemerintahan *Joined-Up*

Tentu saja *outsourcing* tidak bisa sendirian mengatasi masalah pemerintahan yang cenderung hirarkis. Ketika fokus dipersempit, pemerintahan birokrasi menyerahkan pelayanan jasa ke perusahaan swasta, masyarakat tetap menerima pelayanan melalui saluran sempit terisolasi dan, misalnya bekerjasama dengan empat kontraktor, sehingga tidak banyak kemajuan dari berinteraksi dengan keempat instansi pemerintah itu.

Masalah ini lahirkan tren kedua pendorong pertumbuhan pemerintah berjejaring: menggabungkan berbagai level dan instansi pemerintah untuk menjalankan pelayanan secara lebih terintegrasi. Sering dikaitkan dengan pemerintahan *joined-up* di Inggris dan negara lain.

Pemerintahan *joined-up* juga tumbuh pesat di Amerika Serikat. Contohnya adalah inisiatif “*No Wrong Door*” Oregon yang beroperasi dengan prinsip bahwa masyarakat yang mencari pelayanan kemanusiaan tingkat negara bagian harus segera mendapat pertolongan dari titik pertama kontak dengan pemerintah—instansi manapun yang ia hubungi. Model baru pelayanan kemanusiaan terpadu Oregon ini menggantikan yang lama, struktur menyebar yang mengharuskan klien berurusan dengan lima jaringan kantor cabang, multi petugas kasus, dan multi perencanaan kasus untuk mendapatkan pelayanan. Dengan model baru tersebut, lima jaringan kantor cabang diperciut menjadi satu jejaring terpadu.

Di tingkat federal, pemerintahan *joined-up* terlihat di dua puluh empat lintas lembaga pemerintahan Bush, proyek *e-government* lintas pemerintahan. Semua inisiatif—apakah pelestarian bumi perkemahan ataupun registrasi bisnis—libatkan banyak instansi dan beberapa usaha gabungan multi level pemerintahan. Contohnya adalah *Business Gateway*, sebuah proyek *Small Business Administration* untuk mengurangi berkas bisnis, libatkan pemerintah lokal dan negara bagian. Kolaborasi ini penuh salah satu tujuan *Business Gateway*: firma-firma kecil harus bisa melengkapi berkasnya sekali saja di satu tempat tanpa harus melaporkan informasi yang sama ke beberapa level pemerintah. Pada hari itu seorang sopir truk yang akan mengadakan perjalanan harus mengisi tiga puluh delapan blanko campuran dari instansi federal dan negara bagian. Menurut industri angkutan truk, rata-rata ongkos untuk mengisi blanko itu \$500 dalam bentuk rugi waktu. Meluruskan proses ini,

Business Gateway, departemen perhubungan, dan industri angkutan truk bekerja sama menstandarkan pengisian persyaratan federal dan negara bagian. Mereka pun bekerjasama menggalakkan penggunaan blanko “cerdas” dan alat pintar dalam hal pelaporan. Tujuannya? Memudahkan pengemudi truk melaporkan informasinya satu kali pada satu tempat.

3. Revolusi digital

Kembali ke tahun 1930an seorang ekonom bernama Ronald Coase mencoba menggambarkan apa yang dimaksud kebangkitan besar korporasi modern saat ia memperkenalkan suatu telaah unik—yang kemudian mengantarnya menerima Hadiah Nobel. Coase ajukan fakta bahwa besar kecilnya organisasi ditentukan oleh biaya mengumpul informasi. Organisasi bisnis tumbuh besar, jelasnya, disebabkan biaya transaksi yang ia habiskan dalam menciptakan, menjual, dan mendistribusikan barang dan jasa. Firma hadir untuk menimalkan biaya transaksi itu. Semakin besar biaya transaksi menjalankan fungsi tertentu, kian besar kemungkinan organisasi tersebut akan menangani sendiri fungsi tersebut, bukannya mengontrakkan ke perusahaan lain.

Saat observasi Coase, biaya transaksi menjalankan bisnis antar organisasi luar bisaa tinggi—informasi dan pasokannya bergerak pada kecepatan tingkat tinggi. Akibatnya, perusahaan memilih memproduksi sendiri barang sebanyak mungkin, bukan mengontrakkannya ke perusahaan luar. Pada prakteknya, mereka membangun struktur hirarki masif untuk menghimpun, mengolah, menerangkan, dan menyimpan seluruh informasi yang ia butuhkan untuk menerima pesanan, membuat produk, mengirim barang, dan menjualnya ke konsumen. Teori Coase

membantu menjelaskan perkembangan birokrasi hirarkis di pemerintahan dan di sektor swasta pada paruh pertama abad dua puluh.

Sekarang internet menekan biaya informasi lebih kecil dari sebelumnya. Bersama *e-mail* dan teknologi komunikasi lainnya, internet menjadikan komunikasi dan kolaborasi dengan mitra di lintas batas organisasi menjadi lebih baik, lebih cepat, dan lebih murah tiada tara. Biaya bermitra tradisional seperti perjalanan, rapat, bertukar dokumen, dan komunikasi—begitu ril dan kadang begitu besar—harus diambil dari banyak pesanan. Teknologi modern memudahkan organisasi membagi data dan mengintegrasikan proses bisnisnya dengan mitranya di luar kotak organisasi, membantunya membagi informasi real time mengenai pasokan dan permintaan dan kegemaran konsumen. Perusahaan komputer Dell misalnya, membagi informasi tentang jadwal produksi, ramalan permintaan, dan informasi lain dengan pemasoknya secara elektronik, memudahkan Dell merespon lebih cepat perubahan kebutuhan konsumen dan meniadakan keharusan menumpuk persediaan berminggu-minggu. Transaksi rutin perusahaan dengan mitra telah diotomisasi, yang dengan sendirinya menekan biaya transaksi kolaborasi. Dengan “*New Economy*” ini anda akan lebih spesialisasi dan produksi lebih besar oleh karena anda semakin efisien, di tahun 2000, anda akan temukan perusahaan kecil tetap kecil, perusahaan besar semakin besar oleh karena mereka lebih konsentrasi pada aktivitas inti dan kontrakkan apa yang tidak bisa dijalankan dengan lebih baik.

4. *Consumer Demand*

Masyarakat hari ini berharap dapat membeli barang melalui multi saluran, baik *retail* maupun *e-tail*. Dan meski ukuran korporasi besar

swasta sedang tumbuh, konsumen berharap lebih menentukan pilihannya. Mereka ingin beritahu warna dan opsi apa yang ia sukai. Dell mengajak konsumennya melalui lusinan opsi online untuk merancang laptop baru. Industri musik jajaki apa yang didengar konsumen dan mengiriminya lagu sesuai selernya. Kustomisasi komersial membuat konsumen tak perlu repot datang ke kantor penerbitan SIM dan cukup menunggu pelayanan di salurannya. Masyarakat yang butuh layanan sosial ingin diberi hak menggambarkan bagaimana dan kapan ia mendapatkan pertolongan.

Perkembangan model jejaring terdorong kelebihannya dari segi bisnis dan pemerintahan dibanding struktur hirarkis tradisional. Salah satu manfaatnya ialah karena jejaring bebaskan perusahaan konsentrasi penuh pada misi intinya dan menggali keahlian *provider "best of breed"*. Porsche misalnya, tidak sendirian mengadopsi model bisnis berjejaring dan korbankan sumber dayanya untuk berspesialisasi. Toyota gantungkan hidupnya pada jejaring supplier dan saluran distribusi untuk melakukan banyak hal dari manufaktur rangka mobil hingga manajemen logistik. Perusahaan software Siebel System membangun aliansi kemitraan "*ecosystem*" untuk menjalankan integrasi sistem, konsultasi, dan tugas-tugas pengembangan software dan konten. Cisco *system* hanya memiliki dua dari tiga puluh pabrik yang memproduksi produknya, dan pesanan *router* dan *switch* Cisco langsung masuk ke pabrik-pabrik kontrakan perusahaan.

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

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

Model implementasi mekanistik ataupun model implementasi organik yang selama ini digunakan harus segera ditinggalkan model tersebut sudah tidak relevan lagi digunakan untuk kondisi saat ini, karena para aktor implementasi kebijakan tidak mampu memecahkan masalah sendiri tanpa dukungan aktor yang lain. Demikian pula, para aktor tidak dapat memaksakan kehendaknya kepada yang lain untuk menerima ide-idenya.

Sehingga atas dasar tersebut kebutuhan akan konsep *network* itu muncul. (Schroeder 2001).

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

Rhodes (1990) menggunakan istilah jaringan untuk menggambarkan beberapa pihak yang terkait dalam rangka pemberian pelayanan. Jaringan-jaringan ini dibuat oleh organisasi-organisasi tersebut dengan saling mempertukarkan sumber daya (misalnya uang, informasi, keahlian) untuk mencapai tujuannya, untuk memaksimalkan pengaruh mereka terhadap hasil, dan untuk menghindari ketergantungan pada pihak lain dalam menjalankan peranannya.

Dalam perspektif jaringan, pemerintah tidak lagi berperan sebagai aktor tunggal (*single actor*). Pemerintah dituntut mampu membangun

jaringan antar-aktor dalam setiap pembuatan kebijakan publik. Aktor yang dimaksud dapat berupa individu maupun institusi (organisasi). Pendekatan jejaring (*network approach*) dalam kebijakan publik, mengalami perkembangan pesat dengan pertumbuhan organisasi *cluster* dan *quango* sebagai hasil interaksi antara pemerintah, swasta dan masyarakat. Jejaring kebijakan memberi kontribusi terhadap perubahan tujuan dengan kemunculan aktor-aktor yang sarat dengan nilai-nilai motivasi dan kepentingan (Suwitri, 2008).

Perspektif jaringan didasari pada asumsi bahwa relasi para aktor itu bersifat saling tergantung satu sama lain (*interdependence*). Dalam makna yang lebih operasional, bisa dimengerti para aktor tidak bakal mampu mencapai tujuan-tujuannya tanpa menggunakan sumber daya-sumber daya yang dimiliki oleh aktor (Pratikno, 2010).

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

Sistem pemberian layanan melalui model jaringan, jika ditata dengan tepat, akan menghasilkan peluang inovasi yang lain. Tata pemerintahan yang demokratis menghasilkan pelayanan publik yang berkualitas tinggi, dan konteks inovasi terletak pada daya responsivitas birokrasi dan pemerintah kepada publik. Ketiga, model jangan mengedepankan konteks kecepatan (*speed*) dan fleksibilitas (*flexibility*). Fleksibilitas memacu kecepatan respon pemerintah kepada lingkungan. Terlalu lambatnya reaksi birokrasi kepada situasi dan tantangan baru dipicu oleh struktur pembuatan keputusan di birokrasi yang terlalu hierarkis. Rigiditas pemerintah serta sistem pengadaan (*procurement*) menyebabkan birokrasi sulit untuk bergerak cepat atau mengubah arah yang sejalan dengan perubahan lingkungan. Sebaliknya, dalam model jaringan, pemerintah dan birokrasi akan lebih fleksibel model ini memungkinkan pemerintah untuk “mem-bypass” prosedur apabila prosedur yang dimaksud memperlambat proses di birokrasi.

2.4 Policy Network Dalam Perspektif Kebijakan Publik

Istilah *Policy Network* telah digunakan sejak tahun 1970an dalam ilmu politik, meskipun fenomena yang dimaksud memiliki tentu saja dijelaskan dalam istilah lain sebelum ini. Dalam pengertian yang paling mendasar, ini merujuk pada serangkaian aktor politik di dalam dan di luar pemerintah yang terlibat dalam, atau menaruh minat pada, pembuatan kebijakan publik, dan atau hubungan antara para aktor ini (Compston, 2009). Dikatakan dalam tulisan Compston (2009) bahwa istilah *Policy*

Network adalah gagasan bahwa hubungan antara anggota jaringan didasarkan pada saling ketergantungan sumber daya: masing-masing aktor menginginkan sesuatu dari satu atau lebih aktor lain dan siap untuk bertukar sesuatu dari mereka sendiri untuk mendapatkannya. Dalam survei ekstensifnya tentang literatur jaringan kebijakan, Tanja Börzel menyimpulkan bahwa meskipun konsep jaringan sangat bervariasi antara dan dalam berbagai disiplin ilmu:

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

Dalam karya Compston (2009) dijelaskan bahwa jaringan kebijakan sebagai 'kompleks organisasi yang terhubung satu sama lain oleh ketergantungan sumber daya' (Benson, 1982, hal. 148) dan memandang pembuatan kebijakan sebagai sebagian besar terdiri dari proses pertukaran sumber daya menggunakan politik spesifik strategi dalam 'aturan main' yang dipahami (Rhodes, 1985, hlm. 4-5). *Rule of The Games* ini pada penekanannya merupakan karakteristik teori jaringan kebijakan yang banyak digunakan bersama. Sementara itu, seperti halnya Rhodes, Smith berpendapat bahwa jika pemerintah ingin mencapai tujuan

kebijakan tertentu dengan konflik minimum, diperlukan bantuan kelompok dalam pengembangan dan implementasi kebijakan. Hal ini, sebagai imbalan untuk memberi kelompok ini akses ke proses kebijakan. Dampak jaringan pada kebijakan publik adalah fungsi dari kekuatan relatif anggotanya, yang tergantung pada sumber daya mereka dan cara mereka dipertukarkan (Smith, 1993, hlm. 59). Hal ini, sebagaimana dikutip dalam tulisan Compston (2009). Demikian pula, Van Waarden (1992) melihat jaringan kebijakan timbul dari saling ketergantungan berbagai aktor: administrator memerlukan dukungan politik, legitimasi, informasi, mitra koalisi terhadap saingan birokrasi, dan bantuan dengan implementasi, sementara kelompok kepentingan menginginkan akses ke pembuatan kebijakan dan implementasi serta konsesi untuk kepentingan mereka. Hal ini menyebabkan pertukaran sumber daya yang, seiring waktu, dapat menjadi dilembagakan ke dalam jaringan.

Hay dan Richards mendefinisikan jaringan kebijakan sebagai aliansi strategis yang ditempa di sekitar agenda bersama (betapapun diperebutkan, namun dinamis) dari saling menguntungkan melalui aksi kolektif (2000, hal. 12). Dengan kata lain, aktor kebijakan hanya berpartisipasi dalam jenis interaksi yang menjadi ciri jaringan kebijakan jika mereka pikir mereka bisa mendapatkan sesuatu darinya. Hal ini, tidak jauh dari model ketergantungan sumber daya, Rhodes. Ketergantungan sumber daya juga penting bagi literatur terbaru pemerintahan. Rhodes, misalnya, mendefinisikan *Governance* sebagai jaringan antar-organisasi

yang mengatur dirinya sendiri, dan berfokus pada ketergantungan daya dan pertukaran sumber daya menggunakan strategi dalam aturan main yang diketahui. Pemerintahan dipandang lebih luas daripada pemerintah karena mencakup aktor swasta, dan jaringan dipandang sebagai pengorganisasian diri dan relatif otonom dari negara (Rhodes, 2000, hlm. 60–1).

Policy networks atau jejaring kebijakan digambarkan dalam beberapa kategori. Pertama, dideskripsikan sebagai aktor-aktor, Kedua, *linkages* diantara aktor-aktor, ketiga, *boundary*. (Kenis & Schneider, 1991 : 41-42, dalam Carlsson, 2000:505). Sabatier (1993) meneliti suatu jejaring kebijakan dan menamakan *Advocacy Coalition* yaitu sekelompok pengambil kebijakan dalam subsistem kebijakan. Aktor dari *advocacy coalition* terdiri dari pelaku-pelaku dari sejumlah institusi swasta dan pemerintah dalam semua level organisasi pemerintah yang berhubungan atas dasar kepercayaan pada pencapaian tujuan. (Howlett dan Ramesh, 1995 :125).

Sistem kepercayaan yang melandasi hubungan diantara aktor terdiri tiga (3) yaitu: Pertama *Common Belief* yaitu suatu kepercayaan dan Kesamaan persepsi pada tujuan kebijakan berdasarkan kesamaan pengetahuan tentang masalah publik yang menarik perhatian aktor-aktor tersebut. Kepercayaan ini seringkali berkaitan dengan sifat dasar manusia baik sebagai individu maupun sebagai kolektif. Kepercayaan yang bersumber dari sifat dasar manusia, dalam kenyataan sangat sulit diubah;

Kedua *core of belief system* yaitu sistem kepercayaan berdasarkan atas pandangan yang sama terhadap sifat alami kemanusiaan dan beberapa kondisi yang diinginkan manusia. Koalisi berlandaskan sistem kepercayaan ini sangat stabil persatuannya sulit dirubah; Ketiga *external factors* meliputi uang, keahlian, jumlah pendukung, legal otoritas, pendapat umum, teknologi, tingkat inflasi, nilai-nilai budaya. Sistem kepercayaan yang terbentuk dari faktor-faktor eksternal relatif mudah berubah.

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

Penetapan agenda dan tahap lainnya dalam proses kebijakan didominasi oleh opini elit. Dampak dari opini publik paling-paling hanya bersifat *modest*. (Sabatier, 1991:148; 1993:30 dalam Parsons, 2000:199) Semakin banyak kepentingan aktor yang terlibat dalam jejaring kebijakan akan semakin memperbesar koalisi baik secara kualitas maupun kuantitas. Semakin banyak tumbuh koalisi tidak menjamin kemudahan

perumusan kebijakan bahkan dapat mengancam proses perumusan kebijakan. Koalisi 'tidak terkendali', besar kemungkinan terjadi dalam arena kebijakan. Koalisi ini terbentuk dalam rangka mewujudkan opini elit. Kondisi ini hanya dapat teratasi dengan kemunculan sang penengah (*policy brokers*). Penelitian tentang aktor kebijakan dalam jejaring kebijakan publik antara lain dilakukan Cobb dan Elder (1972:85 dalam Parsons, 1997:127) yang menemukan bahwa aktor kebijakan adalah komunitas kebijakan yang terdiri dari pemerintah, sekelompok publik yang berpartisipasi di bawah inisiator atau pemimpin opini dengan tekanan media massa. Jejaring kebijakan adalah suatu hubungan yang terbentuk akibat koalisi diantara aktor pemerintah, masyarakat termasuk privat. (Waarden, 1992:29-52 dalam Howlett dan Ramesh, 1995:130).

Aktor kebijakan sering juga disebut sebagai *stakeholders*. *Management Stakeholders* adalah suatu pendekatan terhadap *stakeholders* dengan menyesuaikan kondisi *stakeholders*, yaitu : 1) Rekan Kerja (*Partner*) 2) Konsultasi (*Consult*) 3) Informasi (*Inform*) 4). Kontrol (*Control*) (Viney, 2006:2-3). Rhodes menerapkan teori ketergantungan dan pertukaran sumber daya dan ide jaringan kebijakan untuk studi relasi lokal-sentral (1981, 1986, 1988). Pemikiran ini berawal dari Benson (1982, 1982:148) yang mendefinisikan jaringan kebijakan dalam term kompleks organisasi yang dihubungkan satu sama lain melalui ketergantungan sumber daya. (Parsons, 2005:188). Pembentukan jejaring kebijakan dari

interaksi aktor dan sistem nilai dapat dipahami melalui teori ketergantungan sumber daya dan teori prospek.

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

1. Tahap Pengusulan Alternatif;
2. Seleksi Alternatif;
3. Penilaian Alternatif;
4. Pemilihan Alternatif.

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

Subsistem kebijakan dalam perumusan kebijakan terbentuk ketika semua yaitu pihak pemimpin dan yang dipimpin, antara berbagai kelompok politik, masyarakat dan swasta berpartisipasi dan terjadi

interaksi diantara partisipan atau aktor. Kegiatan saling mempengaruhi diantara para aktor akan membentuk suatu parameter-parameter yang relatif stabil. Parameter-parameter yang relatif stabil dibatasi oleh sistem nilai atau faktor internal dan eksternal aktor. Perubahan interaksi antar aktor yang disebabkan perubahan sistem nilai akan berakibat pada perubahan subsistem kebijakan. (Parsons, 2005:198 diadaptasi dari Sabatier, 1988, 1991). *Policy Network* menjadi tumbuh dengan bermacam jenis tergantung pada intensitas hubungan ketiga aktor dan dominasi salah satu aktor. Jenis-jenis jejaring kebijakan yang muncul adalah :

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

Apabila masyarakat mendominasi hubungan antara pemerintah dan masyarakat akan terbentuk empat jenis jejaring: 1) *Participatory Statist Network*; 2) *Captured Network*; 3) *Corporatist Network*; 4) *Issue Network*. Keterkaitan aktor dan sistim nilai dalam pembentukan jejajaring kebijakan ditinjau dari kerangka koalisi advokasi adalah bagaimana agar perumusan kebijakan publik hingga implementasinya tetap mempertahankan nilai-nilai kepentingan publik. Perubahan tujuan kebijakan tidak terjadi, dan tujuan kebijakan mendasarkan pada nilai-nilai pelayanan publik, meninggalkan tirani dan beralih ke publik. Nilai kepentingan publik sangat dipengaruhi

faktor politik, namun perubahan apapun dalam suatu perumusan kebijakan tidak bijaksana apabila menyimpang dari kepentingan publik.

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

2.4.1 Teori Ketergantungan Sumber Daya

Dalam menghadapi realita yang kompleks pihak-pihak baik individu maupun kelompok tidak pernah terlepas dari keterbatasan sumber daya. Mereka niscaya membutuhkan bantuan dari pihak lain untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Keterbatasan kemampuan untuk memenuhi kebutuhan yang dimiliki baik individu maupun organisasi menyebabkan timbulnya inisiatif untuk menjalin kerjasama dengan pihak lain untuk mengatasi keterbatasan sumber daya.

Era globalisasi saat ini membawa dampak besar kepada semua aspek kehidupan social masyarakat. Hal ini dibenarkan juga oleh Early dan Gibson (2002) dengan menyatakan: "*Globalization of the market has been identified as one of the most significant changes in work environment over the last decade*". Dampak yang ditimbulkan dari globalisasi ini

menjadi tantangan tersendiri kepada semua pihak terutama pemerintah untuk menyesuaikan proses kerja organisasi sehingga selaras dengan kondisi masyarakat yang semakin kompleks. Salah satu yang menjadi kunci keberhasilan sebuah bangsa adalah mereka yang memiliki sistem pemerintahan yang baik. Dengan prinsip keterbukaan, sebuah institusi publik akan mendapatkan legitimasi positif oleh stakeholders baik dari dalam dan terlebih dari luar organisasi. Indikator ini juga menjadikan organisasi publik dapat membangun links dengan baik di tengah perubahan dan dinamika lingkungan sosial.

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

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

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

1. *Cost-Benefit (Inducement-Contribution)*

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

2. *Power*

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

3. *Resource Scarcity or Performance Distress*

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

4. *Reaction to Superordinate Goal or Outside Force*

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

5. *Structural Conduciveness of The Environment*

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

6. *Boundary Permeability*

Suatu organisasi atau kelompok organisasi akan dapat melakukan kerjasama antar organisasi jika mereka tidak menutup diri dari lingkungannya (*boundary permeability*). Kerjasama antar organisasi akan mungkin terjadi jika mereka memiliki fleksibilitas dan kedinamisan, karena organisasi akan tetap survive dengan memiliki karakteristik tersebut.

7. *Organizational Goals*

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

8. *Opportunities to Cooperate*

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

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

Motif *interdependence* merupakan faktor umum organisasi melakukan hubungan-hubungan kerja sama (Gulati & Gargiulo, 1998). Hubungan kerja sama yang dilakukan merupakan salah satu strategi organisasi dalam mencapai tujuan dimana saling ketergantungan ini bisa dilihat karena adanya tujuan yang sama. Terjalannya kerja sama juga disebabkan oleh terdapatnya kesamaan-kesamaan antar organisasi-organisasi tertentu dan semakin tingginya kesamaan yang dimiliki organisasi semakin dimungkinkan organisasi tersebut untuk menciptakan sebuah aliansi.

Keutamaan teori ketergantungan sumber daya adalah teori ini berupaya mempengaruhi organisasi-organisasi lain untuk mengurangi

ketergantungan sumber-sumber daya organisasi-organisasi lain yang menguasai sumber-sumber daya yang dibutuhkannya melalui pembentukan strategi atau kerjasama antar organisasi.

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

2.4.2 Teori Transaction Cost

Dalam konsep *Policy Network* teori *Transaction Cost Economic* digunakan untuk mempertahankan dan mengembangkan teori *Policy Network* tersebut (Hindmoor, 1998). Sementara Carret, al (2008) bahwa *Cost Transaction* pada dasarnya adalah biaya manajemen (perencanaan, adaptasi, pemantauan, dll.) Dari penyediaan layanan publik.

Biaya manajemen ini ada apakah layanan diproduksi sepenuhnya di rumah atau melalui beberapa cara penyediaan eksternal, tetapi biaya ini cenderung meningkat secara signifikan untuk penyediaan eksternal. Ketentuan eksternal melibatkan biaya tambahan dari memutuskan di antara vendor dan kegiatan yang diperlukan untuk bernegosiasi,

memantau, dan menegakkan perjanjian. Ini karena "informasi terbatas, ketidakpastian tentang masa depan, dan prospek bahwa orang atau organisasi berperilaku oportunistik dalam interaksi mereka dengan orang lain" (Brown dan Potoski , 2005:328).

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

Williamson (1985) memandang berbeda terhadap dua pandangan pengembangan struktur yaitu pasar dan organisasi. Pada pasar, pertukaran terjadi lewat negosiasi kontrak dimana semua bagian diasumsikan bergerak untuk kepentingan pribadi. Dalam pandangan pengetahuan murni, pertukaran/transaksi merupakan kebutuhan semua bagian, dan harga didasarkan atas kepentingan individual serta tangan tak kelihatan (*invisible hand*) pada perekonomian bebas (sebagian besar adalah penjual dan pembeli) sehingga pengendalian biaya dibutuhkan oleh pasar bebas (*pure market*). Dengan demikian asumsi tersebut memungkinkan pekerjaan (pada organisasi) dilakukan lewat kontrak-kontrak yang dibuat guna mengendalikan biaya-biaya dalam transaksi.

Klaim pada kontrak menyatakan bahwa melalui kontrak segala sesuatu yang bernilai di masa yang akan datang dapat diestimasi. Pada situasi ini organisasi dapat memandang dengan lebih baik alternatif untuk memediasi transaksi di pasar bebas.

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

Williamson (1985) mengintroduksi acuan kegagalan pasar untuk menjelaskan mengapa sejumlah situasi memungkinkan pertukaran dalam organisasi terjadi secara lebih baik dibanding membiarkannya terjadi lewat pasar. Pada situasi ini (organisasi) dapat dilakukan dengan lebih baik karena terdapat kesempatan untuk menghalangi atau mencegah dan memberikan kemungkinan yang lebih baik karena adanya monitor dan survei serta sistem insentif dalam mengurangi sifat oportunistis. Teori biaya transaksi memberikan kerangka acuan sebagai penjelasan umum terhadap titik pijak/organisasi sebagai mekanisme guna mendukung keputusan pada kondisi ketidakpastian dan mencegah sifat oportunistis terhadap pertukaran. Merupakan fokus utama penciptaan efisiensi dan

dilakukan hampir pada semua pendekatan ekonomi (Scott, 1993). Jadi sesuai namanya yang menjadi fokus utama dari teori transaksi adalah biaya-biaya transaksi di pasar. Teori ini menjelaskan bahwa organisasi adalah konsekuensi dari kegagalan pasar (*market failure*) dalam perusahaan besar (Williamson, 1985; Arrow, 1985; Williamson dan Ouchi, 1981).

Fokus sekunder dari teori transaksi adalah biaya-biaya transaksi pada hirarki, pengendalian dan pemenuhan (*compliance*) biaya pada organisasi (Fama and Jensen, 1983; Jensen and Mackling, 1976). Selain penjelasan bagi persoalan kegagalan pasar yang telah disebutkan diatas, teori ini juga menjelaskan bahwa pertumbuhan sebuah badan hukum besar dengan hirarki manajemennya yang menyebabkan manajer tingkat atas kehilangan kontrol terhadap personal level bawah dan menengah yang berdampak pada kemungkinan personal menengah mengikuti kepentingan pribadi mereka dengan menciptakan semacam '*empire building*' dan memanfaatkan sumber-sumber organisasi untuk kepentingan pribadi mereka (Williamson, 1985, dalam Donaldson, 1995). Penganut teori ini juga menyatakan bahwa analisa biaya transaksional memberi titik pijakan yang kuat bagi analisis pilihan antara bentuk institusional yang bisa digunakan dalam menetapkan batasan efisiensi pada perusahaan multinasional.

2.4.3 Teori Collective Action

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

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

Jaringan kebijakan terlibat dalam pembuatan kebijakan di masyarakat. Pada dasarnya, jaringan kebijakan harus dipahami sebagai entitas terorganisir atau sebagai pengaturan kelembagaan, bukan sebagai organisasi. Label '*Policy Network*' menunjukkan kegiatan lapangan yang terorganisir. Ini sama dengan mengatakan bahwa aturan umum ditetapkan oleh proses manajemen informasi. Jadi, berorganisasi tidak sama dengan

organisasi. Jika ini masalahnya, tidak ada pengorganisasian yang mungkin dilakukan di luar organisasi dan tidak ada komunitas kebijakan atau struktur implementasi yang akan ada. Pengorganisasian adalah konsep yang tidak bagus.

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

Akibatnya, definisi ini menunjukkan upaya sadar untuk menetapkan sistem aturan. Namun, dalam tatanan empiris, tidak terbukti bahwa pengaturan kelembagaan seperti itu benar-benar sedang, atau akan, ditetapkan. Terakhir, apa itu aksi kolektif dan bagaimana gagasan ini sesuai dengan prinsip pengorganisasian dan perspektif jaringan dalam pembuatan kebijakan? Secara umum, tindakan kolektif dapat didefinisikan sebagai "tindakan yang dilakukan oleh anggota suatu kelompok untuk memajukan kepentingan bersama mereka" (Bogdanor, 1987:113).

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

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

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

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

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

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

Kategorisasi ini menyiratkan keterlibatan berbagai tingkat pemerintahan (baik pusat maupun daerah), yang dapat memberikan dukungan paling efektif untuk strategi yang berbeda. Dari perspektif ini, literatur tentang tindakan kolektif dan pengaturan kelembagaan untuk

mengelola sumber daya bersama semakin mengakui dimensi dinamis lembaga, yang bergantung pada konteks dan berkembang dari waktu ke waktu. Oleh karena itu penting untuk memahami bagaimana individu menafsirkan dan menanggapi pengaturan kelembagaan yang berbeda dalam konteks yang berbeda.

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

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

Karena institusi memainkan peran penting dalam perkembangan dan keberhasilan aksi kolektif, perhatian khusus diberikan pada implikasi pelembagaan aksi kolektif yang lebih spontan dan dari bawah ke atas. Memang, seperti yang ditekankan oleh Meinzen-Dick et al. (2004), segala jenis tindakan kolektif untuk pemeliharaan rutin kemungkinan akan

dilembagakan atau diintegrasikan ke dalam kerangka kebijakan arus utama (dalam kasus sektor pertanian UE) dan sementara pelembagaan ini berpotensi mengurangi biaya transaksi negosiasi, di sisi lain tindakan kolektif yang lebih dilembagakan, menjadi kurang beradaptasi dan fleksibel.

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

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

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

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

1. Karakteristik Sistem Sumber Daya;
2. Karakteristik Kelompok;
3. Pengaturan Kelembagaan;
4. Lingkungan Eksternal.

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

Menurut kerangka ini, tindakan kolektif sangat dipengaruhi oleh (1) karakteristik sumber daya alam (jenis barang) yang terlibat dan pada pengetahuan dan prediktabilitas sumber daya tersebut, karena informasi dan komunikasi tentang sumber daya alam, misalnya terkait dengan persyaratan teknis, merupakan isu penting untuk mengimplementasikan aksi kolektif yang sukses. Jenis pengetahuan biasanya mencakup pengetahuan lokal dan keahlian ilmiah, dan integrasi yang berhasil dari kedua jenis pengetahuan ini dalam banyak kasus merupakan isu kunci untuk memungkinkan masyarakat menggunakan sumber daya alam secara berkelanjutan (Agrawal 2001; Pretty 2003).

Faktor ini juga terkait dengan (2) karakteristik kelompok yang terlibat, yang harus memiliki ukuran dan homogenitas yang sesuai dan, di atas

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

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

1. *The Cost-Benefit Pathway / Jalur Untung Rugi*

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

2. *The Collective Efficacy Pathway / Jalur Efikasi Kolektif.*

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

kemudian memberikan motivasi untuk keikutsertaannya atau tidak terhadap tindakan kolektif tersebut.

3. *The Group-Based Emotions Pathway / Jalur Emosi Kelompok.*

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

4. *The Social Identity Pathway / Jalur Identitas Sosial.*

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

5. *Different Contexts: Implications For The Current Research Program*

Hal ini merujuk bahwa tindakan kolektif mengikat pada status sosial yang sama. Jika ada suatu program yang datang mengarah pada kelompoknya, maka didalam anggota kelompok tersebut tidak lagi menganggap bahwa “saya” adalah “saya”, melainkan menggantikan dengan “kami” atau “kita”. Hal ini dilakukan sebagai bentuk keterikatan individu terhadap kelompoknya untuk merespon situasi yang mungkin akan mempengaruhi kelompoknya. Menurutnya, individu yang

tergabung dalam suatu kelompok akan melewati langkah tersebut baik secara sadar ataupun tidak sebelum akhirnya memutuskan untuk terlibat atau tidak dalam tindakan kolektif yang dilakukan kelompoknya.

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

1. *Interest* atau Kepentingan

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

2. *Organization* atau Organisasi

Aspek ini mencakup pada struktur didalam kelompok sehingga ada pengaruh tekanan dalam melakukan tindakan untuk mencapai tujuan yang dikehendaki bersama. Didalamnya pun akan diketahui komitmen keterlibatan individu didalam kelompok tersebut.

3. *Mobilization* atau Mobilisasi

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

4. *Opportunity* atau Peluang

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

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

1. Sikap Terhadap *Collective Action*

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

2. Intensi Melakukan Tindakan *Collective Action*

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

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

1. Pendorong Struktural

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

2. Ketegangan Struktural

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

3. Pertumbuhan dan Penyebarluasan Kepercayaan Umum,

Kondisi dimana ketegangan struktural menjadi berarti bagi para calon pelaku tindakan kolektif. Sehingga mendorong kelompok tersebut untuk merespon kondisi tersebut secara kolektif

4. Faktor Pencetus

Merupakan faktor situasional yang menegaskan terjadinya tindakan secara kolektif. Biasanya faktor pencetus hanya berasal dari satu individu saja, namun kemudian memberikan pemahaman kepada kelompoknya sehingga terjadi tindakan secara kolektif.

5. Mobilisasi Pemeran Serta

Berupa dukungan dari kelompok yang memiliki kesamaan tujuan untuk terwujudnya tindakan kolektif tersebut. Mobilisasi pemeran serta tersebut bisa juga berasal dari kelompok lain.

6. Bekerjanya Pengendalian Sosial

Suatu tahapan yang penting untuk mencegah pecahnya suatu kerusuhan sosial. Dalam hal ini pihak keamanan berwajib memiliki peran penting untuk mengontrol ketika ada tindakan kolektif yang dilakukan oleh suatu kelompok.

Teori *collective action* yang digunakan dalam penelitian ini merupakan salah satu teori dalam perspektif jaringan yang dikemukakan oleh Carlsson (2000). Dalam tulisannya dijelaskan bahwa konsep *collective action* secara umum didefinisikan sebagai "tindakan yang diambil oleh anggota suatu kelompok untuk memajukan kepentingan bersama" (Bogdanor, 1987, hlm. 113). Namun definisi ini mempersempit kemungkinan penampakan fenomena tersebut. Orang dapat bertindak bersama tanpa kepentingan bersama, dan mereka pasti dapat mengejar usaha bersama di luar bidang organisasi formal. Dalam teori "*Collection Action*" yang dilihat adalah bagaimana hubungan antara tingkat koordinasi (*coordination*) di antara para pelaku (aktor), dan sejauh mana kepentingan mereka sama (*Common Interest*) (Carlsson, 2000).

Menurut Carlsson (2000) bahwa dalam analisis *policy network* dalam suatu kajian menggunakan teori "*Network*": adalah hal yang tidak memuaskan, sehingga disarankan bahwa salah satu cara untuk

memajukan pendekatan *Policy Network* adalah dengan menerapkan teori "*Collective Action*" atau tindakan (aksi) kolektif.

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

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

- 1) Faktor Kontekstual.

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

2) Definisi masalah.

Jaringan dibentuk atas dasar beberapa "masalah" yang harus dipecahkan. Pemangku kepentingan atau aktor harus setuju bahwa terdapat masalah yang mesti diselesaikan. Karena dengan adanya masalah, maka akan menimbulkan *collective action* dalam memecahkan masalah yang telah ditetapkan oleh mereka. Misalnya para aktor yang terlibat dalam menyelesaikan masalah publik (jaringan kebijakan) setuju tentang jenis "masalah" apa yang harus diselesaikan? Apakah mereka berbicara tentang masalah yang sama, dan, jika demikian, apakah itu diberi label yang sama oleh masing-masing aktor? Dengan demikian, gagasan "masalah" tidak hanya mengacu pada masalah substansial yang dimiliki aktor, tetapi juga pada kebutuhan, tantangan yang dihadapi oleh aktor.

3) Pertumbuhan dan Penyebaran Keyakinan Umum.

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

4) Faktor Pretisipasi / Faktor Pencetus

Tindakan kolektif dan karenanya, pembuatan kebijakan tidak dipicu secara otomatis. Cara khas untuk memicu kegiatan pembuatan kebijakan adalah dengan membuat keputusan politik; misalnya, peluncuran program kebijakan, tetapi mekanisme ini tidak begitu jelas seperti yang terlihat. Jaringan kebijakan mungkin berkembang sebagai akibat dari keputusan politik tertentu, tetapi seperti yang ditunjukkan oleh studi empiris, banyak jaringan tidak memiliki asal-usul ini. Akibatnya, keputusan politik hanyalah salah satu metode untuk memicu tindakan kolektif, dan, terlebih lagi, bahkan jika keputusan politik diambil, hasilnya adalah tidak ada tindakan yang akan terjadi. Dengan demikian, dapat diasumsikan bahwa cara-cara yang lebih spontan untuk mengatur jaringan kebijakan secara menyeluruh mencerminkan bagaimana peserta memandang masalah yang harus dipecahkan. Hipotesis 4: Jaringan kebijakan yang sengaja dibentuk

oleh keputusan politik cenderung tidak spesifik masalah dibandingkan dengan cara pengorganisasian yang lebih spontan.

5) Mobilisasi Aktor.

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

6) Koordinasi dan Kontrol.

Setiap contoh tindakan kolektif tunduk pada kontrol sosial. Dalam proses pembuatan kebijakan, otoritas administrasi politik sering

merancang pengaturan khusus untuk melaksanakan kontrol formal atas kegiatan dan sumber daya. Hal yang sama berlaku untuk organisasi lain yang mungkin menyediakan aktor untuk jaringan. Kontrol sosial terkait erat dengan koordinasi. Dengan demikian, kontrol dapat dianggap sebagai mekanisme dalam satu individu, atau sebagai muncul dari proses interaksi antara individu (Wirth, 1986).

2.5 Institusi / Kelembagaan

Teori kelembagaan (*institutional theory*) berkembang sekitar tahun 1940-an, 1950-an, dan 1960-an dan terus mengalami perkembangan sehingga seiring waktu teori ini telah menjadi salah satu kajian para pakar dalam ilmu administrasi publik, diantaranya H. George Frederickson (1990) dalam bukunya *New Public Administration*. Menurutnya, model institusi adalah jelmaan dalam era behavioral, terutama dalam sosiologi dan ilmu politik. Dalam penjelasannya, Frederickson menyatakan bahwa para teoritis institusi saat itu masih kurang mendalami dan kurang tertarik pada bagaimana merancang organisasi yang efisien, efektif, dan provokatif, namun lebih berkonsentrasi pada upaya untuk bagaimana menganalisa dan memahami birokrasi-birokrasi yang ada.

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

telah menjadi bagian bahkan telah menjadi salah satu pendekatan dalam penelitian administrasi publik.

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

Lebih lanjut North (1990) secara eksplisit membedakan antara institusi dari organisasi dan mengatakan bahwa institusi adalah aturan main sedangkan organisasi adalah pemainnya. Pendapat berbeda dikemukakan oleh Manig (1991), bahwa kelembagaan merefleksikan sistem nilai dan norma dalam masyarakat, tetapi nilai dan norma tersebut bukanlah kelembagaan itu sendiri. Sementara itu, Rutherford (1994) menyatakan bahwa kelembagaan dapat dimaknai sebagai regulasi perilaku yang secara umum diterima oleh anggota-anggota kelompok sosial, untuk perilaku spesifik dalam situasi yang khusus, baik yang diawasi sendiri maupun dimonitor oleh otoritas luar.

Pendapat lain yang dikemukakan oleh Bardhan (1989), bahwa kelembagaan akan lebih akurat bila didefinisikan sebagai aturan-aturan sosial, kesepakatan dan elemen lain dari struktur kerangka kerja interaksi

sosial. Hal ini juga dipertegas oleh North (1990) yang menjelaskan kelembagaan sebagai aturan main di dalam suatu kelompok sosial dan sangat dipengaruhi faktor-faktor ekonomi, sosial dan politik. Institusi dapat berupa aturan formal atau dalam bentuk kode etik informal yang disepakati bersama.

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

1. Kelembagaan sebagai norma-norma dan konvensi, lebih diartikan sebagai aransemen berdasarkan konsesus atau pola tingkah laku dan norma yang disepakati bersama. Norma dan konvensi umumnya bersifat informal, ditegakkan oleh keluarga, masyarakat, adat dan sebagainya. Hampir semua aktivitas manusia memerlukan konvensi konvensi pengaturan yang memfasilitasi proses-proses sosial, dan begitu juga dalam setiap setting masyarakat diperlukan seperangkat norma-norma tingkah laku untuk membatasi tindakan-tindakan yang diperbolehkan. Jika aturan diikuti, proses-proses sosial bisa berjalan baik. Jika dilanggar maka yang akan timbul hanya kekacauan dalam masyarakat.
2. Kelembagaan sebagai aturan main. Bogason (2000) mengemukakan beberapa ciri umum kelembagaan, antara lain adanya sebuah struktur yang didasarkan pada interaksi di antara para aktor, adanya

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

3. Kelembagaan sebagai pengaturan hubungan kepemilikan. Kelembagaan dianggap sebagai aransemen sosial yang mengatur: (1) individu atau kelompok pemilik, (2) obyek nilai bagi pemilik dan orang lain, serta (3) orang dan pihak lain yang terlibat dalam suatu kepemilikan (Deliarnov 2006). Alchian (1993) menyatakan bahwa ada tiga elemen utama hak kepemilikan, yaitu (1) hak eksklusif untuk memilih penggunaan dari suatu sumber daya, (2) hak untuk menerima jasa-jasa atau manfaat dari sumber daya yang dimiliki, dan (3) hak untuk menukarkan sumber daya yang dimiliki sesuai persyaratan yang disepakati. Dari uraian tersebut, tersirat bahwa siapa yang memiliki

suatu sumber daya, berhak mengontrol penggunaan sumber daya tersebut, sampai batas-batas tertentu hal ini dapat dibenarkan. Begitupun, seseorang tidak bebas berbuat sesuka hatinya atas barang yang dimilikinya, sebab bagaimana memperlakukan dan menggunakan sumber daya tersebut dinilai oleh masyarakat.

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

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

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, bahwa ada tiga pilar institusi yang dijadikan dasar pembentukan legitimasi bagi organisasi, yaitu pilar kognitif, pilar normatif, dan pilar regulatif. Pilar kognitif meliputi simbol-simbol, kepercayaan, dan identitas-identitas sosial. Pilar normatif meliputi kewajiban-kewajiban, norma-norma, dan nilai-nilai sosial. Pilar regulatif meliputi aturan-aturan, hukum-hukum, dan sanksi-sanksi (Powers, 2001). Scott menyimpulkan bahwa ketiga aspek tersebut

merupakan aspek yang dianggap membangun kelembagaan yang berangkat dari perbedaan cara pandang terhadap sifat realitas sosial dan keteraturan sosial dalam tradisi sosiologi sebelumnya yakni aspek regulatif, aspek normatif, dan aspek *cultural-cognitif*.

Berbagai perdebatan mengenai batasan istilah kelembagaan yang tumpang tindih mengarah pada penekanan kelembagaan pada hal berikut (Sahyuti, 2012).

1. Kelembagaan berkenaan dengan sesuatu yang permanen. Ia menjadi permanen, karena dipandang rasional dan disadari kebutuhannya dalam kehidupan;
2. Berkaitan dengan hal-hal yang abstrak yang menentukan perilaku. Sesuatu yang abstrak tersebut merupakan suatu kompleks beberapa hal yang sesungguhnya terdiri dari beberapa bentuk yang tidak selevel dan secara garis besar, terdiri dari nilai, norma, hukum, peraturan-peraturan, pengetahuan, ide-ide, belief, dan moral;
3. Berkaitan dengan perilaku, atau seperangkat mores (tata kelakuan), atau cara bertindak yang mantap yang berjalan di masyarakat (*establish way of behaving*);
4. Kelembagaan juga menekankan kepada pola perilaku yang disetujui dan memiliki sanksi, dan;
5. Kelembagaan merupakan cara-cara yang standar untuk memecahkan masalah.

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

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

1. Institusi merupakan landasan untuk membangun tingkah laku sosial masyarakat;
2. Norma tingkah laku yang mengakar dalam masyarakat dan diterima secara luas untuk melayani tujuan bersama yang mengandung nilai tertentu dan menghasilkan interaksi antar manusia yang terstruktur;
3. Peraturan dan penegakan aturan aturan hukum;
4. Aturan dalam masyarakat yang memfasilitasi koordinasi dan kerjasama dengan dukungan tingkah laku, hak dan kewajiban anggota;
5. Kode etik;
6. Kontrak;
7. Pasar,
8. Hak milik (*property rights* atau *tenureship*);
9. Organisasi;
10. Insentif untuk menghasilkan tingkah laku yang diinginkan.

Dari berbagai elemen di atas menurutnya dapat kita lihat bahwa definisi institusi atau kelembagaan didominasi oleh unsur-unsur aturan,

tingkah laku atau kode etik, norma, hukum dan faktor pengikat lainnya antar anggota masyarakat yang membuat orang saling mendukung dan bisa memproduksi atau menghasilkan sesuatu karena ada keamanan, jaminan akan penguasaan atas sumber daya alam yang didukung oleh peraturan dan penegakan hukum serta insentif untuk mentaati aturan atau menjalankan institusi. Tidak ada manusia atau organisasi yang bisa hidup tanpa interaksi dengan masyarakat atau organisasi lain yang saling mengikat.

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

Pada dasarnya organisasi sama dengan institusi, namun kedua konsep ini menjadi berbeda dalam hal pencapaian tujuannya melalui instrumen-instrumen tertentu dan formal secara rasional. Organisasi sebagai institusi sudah mengandung muatan-muatan sosiologis yang di dalamnya terdapat nilai-nilai, norma-norma, dan budaya yang secara langsung mempengaruhi perilaku manusia di dalam organisasi. Suatu organisasi dipandang sebagai institusi, menurut teori ini dianggapnya kurang rasional dan kurang formal karena manusia dalam organisasi

dikendalikan oleh emosi dan tradisi, bukan instrumen-instrumen formal rasional untuk mencapai tujuannya sebagaimana disebutkan dalam model birokrasi (Jaffee, 2001).

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

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

terpercaya. *Coercive mechanism* adalah mekanisme formal yang menunjukkan konsekuensi-konsekuensi apabila tidak mematuhi prosedur prosedur yang telah ditetapkan lembaga.

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

Menurut Tilaar (2012) mendasarkan kepada fungsi-fungsi kelembagaan dari pemerintah, di setiap sektor dan tingkat, dalam formulasi kebijakan. Teori kelembagaan sebenarnya merupakan derivasi dari ilmu politik tradisional yang lebih menekankan struktur daripada proses atau perilaku politik. Prosesnya mengandaikan bahwa tugas formulasi kebijakan adalah tugas lembaga-lembaga pemerintah yang dilakukan secara otonom tanpa berinteraksi dengan lingkungannya.

Dari berbagai disiplin ilmu yang mengembangkan teori intitusi, pendekatan sosiologis-lah yang paling berkembang karena pendekatan ini memandang institusi lebih luas dibanding dengan perspektif yang lain. Dalam pendekatan sosiologis, institusi dapat dipahami dalam pengertian formal (organisasi, hukum, dan aturan) dan pengertian informal (norma, adat-istiadat, ide, budaya dan lain-lain). Cara pemahaman yang demikian,

dihasilkan dari pendekatan interdependensi antara organisasi dan lingkungannya yang kemudian memungkinkan adanya transformasi bentuk institusi dari bentuknya yang informal menjadi formal atau sebaliknya. Pendekatan sosiologis ini kemudian banyak diadopsi oleh para penganut teori pembangunan karena kemampuannya dalam membantu mereka untuk menginternlisasikan perubahan norma, adat istiadat, yang diintrodusir melalui proses pembangunan terinternalisasi menjadi institusi di tengah-tengah masyarakat.

Hal ini menunjukkan bahwa kelembagaan bersifat dinamis, selalu mengalami perubahan pola interaksi, nilai, kultur, serta selera masyarakat sesuai dengan perubahan waktu, yang mencakup; perubahan konfigurasi atau kepentingan pelaku ekonomi, serta perubahan kelembagaan yang dianggap sebagai dampak dari perubahan kepentingan, dan bahkan sengaja dirancang untuk mempengaruhi atau mengatur kegiatan ekonomi.

Dalam perkembangan studi kelembagaan atau organisasi, yang menjadi tren salah satunya adalah pendekatan jaringan antar organisasi. Pendekatan ini berasal dari studi yang dilakukan oleh Henry Fayol tahun 1916 (Seufert, Krougt & Back). Dalam tahun-tahun terakhir ini, studi ini telah banyak dikembangkan dalam literatur manajemen (Savage, 1996, Seufert, Krougt & Back) dan kebijakan (Parsons, 2008, Rod Rodes, 1988, Martin J. Smith, 1993, Atkinson dan Coleman, 1992) bahkan dalam ilmu politik (Parsons, 2008, Hecllo,1978, Richardson dan Jordan, 1979, Kenis dan Schneider, 1970). Dipandang dari latar belakang sejarah

perkembangan organisasi, bahwa jaringan antar organisasi merupakan perubahan terakhir dalam agenda teori organisasi yang memfokuskan pada peningkatan jaringan kerja sama antar organisasi (Leach, Steward dan Walsh, 1994).

Sorensen dan Torfin, (2007) mengatakan bahwa jaringan antar organisasi muncul pada decade terakhir ini untuk mengatasi keterbatasan dan kelemahan dalam regulasi Negara dan regulasi pasar bersama bentuk tata kelola lainnya seperti kerjasama publik-sektor swasta, aliansi-aliansi strategis, kelompok-kelompok dialog dan komite konsultatif. Hal ini muncul dalam menjawab tantangan sehubungan dengan munculnya perkembangan-perkembangan baru dalam bidang tata kelola kemasyarakatan yang didahului dengan perdebatan sengit mengenai tata kelola kemasyarakatan apakah dilakukan pada negara atau pada pasar.

Jaringan/hubungan antar organisasi mempunyai banyak pengertian atau definisi dan sering menimbulkan ambiguitas serta implisit sehingga pengertian tersebut menjadi tidak jelas (Bardach, 1994). Menurut Bardach, jaringan kerja sama antar organisasi adalah bahwa kekuatan suatu jaringan terletak pada penggabungan dua kapasitas, yaitu kapasitas untuk mengorganisir hubungan-hubungan pekerjaan dan kapasitas untuk menyampaikan informasi dengan efisien. Parsons, 2008 menambahkan dengan menyatakan pendekatan jaringan mengkaji aspek relasional dan informasional dalam pembuatan kebijakan. Jaringan diakui sebagai cara penting untuk menyuarakan segala macam kepentingan.

Menurut Gulati (1998), "*interorganizational cooperation is thus a means by which organization manage their dependence on other organizations in their environment and attempt to mitigate the uncertainty generated by that dependence*". Pengertian tersebut menunjukkan bahwa lingkungan organisasi sebagai tempat untuk mendapatkan sumber-sumber daya, yang semakin sulit diprediksi sehingga perlu dikelola melalui jaringan kerja sama antar organisasi.

Hal yang sama juga diakui oleh Becerra (1999) bahwa terjadi kesulitan dalam mendefinisikan jaringan kerja sama antar organisasi, karena konsep ini memiliki banyak variasi nama dan definisi yang diberikan oleh para ahli, seperti aliansi, sistem pelayanan yang terorganisir, jaringan proyek, jaringan fungsional dan sistem pasangan yang longgar. Namun meski demikian, ia tetap memberikan suatu definisi mengenai konsep ini, yaitu "*that they were organizations brought together to achieve some organizational objective*". Pengertian ini memperlihatkan adanya kebersamaan organisasi untuk mencapai tujuannya. Selanjutnya, menurut Roberts (2000), kerja sama antar organisasi ini menekankan pada akan lebih baik kalau bergabung dengan kelompok yang memiliki kekuatan-kekuatan untuk mencapai suatu tujuan dari pada melakukan secara sendiri-sendiri.

Penjelasan diatas ditambahkan dengan penjelasan O'Toole (1995) dengan memaparkan bahwa dalam perkembangannya, selain dalam teori-teori organisasi dan manajemen, konsep jaringan antar organisasi juga

telah digunakan dalam studi kebijakan terutama dalam implementasi kebijakan". Dengan latar belakang pemikiran dari model sintesis Sabatier dan Mazmanian dimungkinkan untuk diterapkan dengan mengaitkan ke dalam dinamika interorganisasional implementasi dalam bentuk jaringan antar organisasi, sehingga ia menyatakan bahwa jaringan antar organisasi merupakan suatu konsep yang cukup berkembang dalam literatur teori organisasi dan manajemen belakangan ini. Parsons, 2008 juga menambahkan bahwa jaringan menitikberatkan pada pola kontak dan hubungan formal dan informal yang membentuk agenda kebijakan dan pembuatan keputusan.

Berdasarkan pengertian-pengertian di atas telah menunjukkan bahwa, pertama, jaringan kerja sama antar organisasi memiliki suatu tujuan bersama yang ingin dicapai; kedua, dalam mencapai tujuan tersebut diperlukan kebersamaan melalui kerja sama; ketiga, kerja sama ini dilakukan karena adanya ketidakpastian lingkungan organisasi sebagai tempat memperoleh sumber-sumber daya atau ada ketergantungan sumber daya; keempat, adanya suatu premis yang berlaku bahwa bergabung dengan berbagai organisasi sangat efektif dalam mencapai tujuan dari pada melakukannya secara sendiri-sendiri; dan kelima, pada umumnya suatu organisasi melakukan kerja sama dengan organisasi lain karena melihat ada potensi yang besar dimiliki organisasi tersebut. (Alwi, 2009)

Nampak bahwa terjadinya hubungan kerja sama antar organisasi karena adanya keinginan untuk mendapatkan sumber-sumber daya yang dibutuhkan organisasi, dalam hal ini sumber-sumber daya langka (*scarce resources*). Sumber-sumber daya langka yang dimaksud seperti uang, informasi, bahan baku (*raw materials*); dan personil (*skill*). Pekerja terampil dibutuhkan organisasi untuk menghasilkan barang dan jasa; informasi dibutuhkan untuk memperbaiki teknologinya atau keputusan strategi kompetisinya dan mendukung *stakeholders* di luar organisasi, seperti pelanggan yang membeli barang dan jasanya, bank dan institusi keuangan yang memberikan modal untuk kelangsungan aktivitas-aktivitasnya (Jones, 2004).

Kini, dalam dekade terakhir, perdebatan ideologis yang panas tentang apakah akan mendasarkan tatakelola kemasyarakatan (*societal governance*) kepada negara atau pasar tampaknya telah mendapat tantangan dengan munculnya perkembangan-perkembangan baru dalam bidang tatakelola kemasyarakatan. Oleh karena itu, untuk mengatasi keterbatasan dan kelemahan-kelemahan dalam regulasi negara dan regulasi pasar maka kini bermunculan bentuk-bentuk tatakelola baru yang terbangun melalui pembentukan kerjasama sektor publik-swasta, aliansi-aliansi strategis, kelompok-kelompok dialog, komite konsultatif dan jaringan-jaringan antar organisasi (Sorensen dan Torfing, 2007).

2.6 Kebijakan Pembangunan dan Pengembangan Komoditas Unggulan Daerah Kabupaten Mamuju Tengah

Arah kebijakan pembangunan daerah berperan penting dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dalam rangka mencapai hal tersebut maka dirumuskan sasaran pembangunan daerah diantaranya terwujudnya keseimbangan pembangunan antar wilayah; terwujudnya keserasian pemanfaatan ruang dan penatagunaan tanah; terwujudnya keseimbangan pertumbuhan pembangunan antar kota-kota metropolitan, besar, menengah, dan kecil; serta pembangunan wilayah perdesaan; meningkatnya kapasitas aparat, kelembagaan, maupun keuangan pemerintah daerah; meningkatnya kerja sama antar sektor dan daerah, dan juga kerjasama antar daerah; meningkatnya sinergi kerjasama pembangunan antar pemerintah, masyarakat, dan swasta.

Berdasarkan arah kebijakan pembangunan daerah Kabupaten Mamuju Tengah sebagaimana yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2021-2026 adalah sebagai berikut :

2.6.1 Strategi dan Arah Kebijakan Pembangunan Daerah

Pembangunan daerah diarahkan pada terwujudnya peningkatan kesejahteraan masyarakat (*quality of life*) di seluruh wilayah, pengurangan kesenjangan antar wilayah, dan keserasian pemanfaatan ruang dalam kerangka negara kesatuan republik Indonesia. Selain itu meningkatkan penataan ruang dan pengelolaan pertanahan yang didukung oleh

penegakan hukum yang adil dan transparan dengan mempertimbangkan hak masyarakat adat; menyempurnaan sistem pendaftaran tanah, pemberian ijin, dan status ruang yang mudah diakses oleh masyarakat; meningkatkan keserasian pemanfaatan ruang dan penatagunaan tanah dengan potensi wilayah dan daya dukung ekosistemnya serta memanfaatkan rencana tata ruang sebagai acuan dan perangkat koordinasi pembangunan antar daerah dan antar sektor.

Kemudian mendorong pengembangan wilayah strategis dan cepat tumbuh khususnya di luar Jawa terutama pada wilayah-wilayah yang mempunyai potensi sumber daya alam dan lokasi strategis untuk dikembangkan sebagai wilayah pertumbuhan antara lain dengan memfasilitasi pengembangan kawasan; mendorong industri pengolahan bahan baku di luar Jawa dengan insentif yang tepat; mengembangkan pusat-pusat pertumbuhan sebagai kawasan perdagangan bebas serta meningkatkan kerjasama pembangunan dengan negara-negara tetangga.

Mengembangkan perkotaan dan perdesaan melalui pengendalian pertumbuhan kota-kota besar dan metropolitan disertai dengan upaya untuk mengoreksi eksternalitas negatif yang ada, seperti kemacetan lalu lintas, polusi, dll; pengembangan kota-kota menengah dan kota-kota kecil; peningkatan sinergi yang saling melengkapi antara kawasan perkotaan dan perdesaan dengan fokus pada peningkatan produktivitas dan pemberdayaan masyarakat desa; serta pengurangan kesenjangan pembangunan antara perkotaan dengan perdesaan.

Mendorong dan membantu Pemerintah Daerah dalam melakukan berbagai upaya guna meningkatkan ketersediaan kebutuhan dasar masyarakat di wilayah-wilayah yang masih tertinggal, termasuk wilayah yang dihuni oleh komunitas adat terasing, terutama di Kawasan Timur Indonesia, sehingga tidak terjadi kesenjangan yang lebar antara satu bagian wilayah negara dengan bagian wilayah negara lainnya, dan dalam merehabilitasi wilayah-wilayah yang rusak akibat konflik horizontal maupun vertikal agar kehidupan sosial, politik, ekonomi dan budaya masyarakat dapat pulih kembali dan sejajar dengan masyarakat Indonesia lainnya. Mendorong pembangunan di wilayah perbatasan agar masyarakat setempat menikmati hasil pembangunan seperti halnya masyarakat Indonesia lainnya, agar tidak terjadi kesenjangan antara wilayah perbatasan dengan wilayah negara tetangga, agar tidak terulang lepasnya wilayah Indonesia ke negara lain, agar tidak terjadi pergerakan barang dan orang secara ilegal yang merugikan masyarakat dan negara, dan agar masyarakat di wilayah perbatasan tidak berorientasi secara kebangsaan dan budaya ke negara lain.

Pembangunan daerah sebagaimana konsep otonomi daerah kemudian ditindaklanjuti oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Mamuju Tengah dengan merumuskan strategi dan arah kebijakan pembangunan sebagai berikut.

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Mamuju Tengah 2021-2026, strategi dipahami

sebagai rangkaian tahapan atau langkah-langkah yang berisikan grand design perencanaan pembangunan dalam upaya untuk mewujudkan tujuan dan sasaran dari misi pembangunan daerah yang telah ditetapkan.

Langkah yang ditempuh untuk menentukan strategi adalah:

1. Mengkaji sasaran pembangunan yang akan diwujudkan serta indikator kinerjanya;
2. Mengkaji gambaran umum kondisi daerah dan capaian pembangunan sampai dengan periode awal perencanaan serta permasalahan pembangunan terpenting dan isu-isu strategis pembangunan daerah;
3. Melakukan analisis lingkungan internal dan eksternal untuk mengukur kekuatan dan kelemahan serta peluang dan ancaman yang akan dihadapi oleh daerah dalam mencapai setiap sasaran;
4. Merumuskan faktor-faktor ukuran keberhasilan (*key success factors*) dan pengembangan berbagai kerangka kebijakan dari strategi-strategi yang dirancang berdasarkan analisis sebelumnya;
5. Mengevaluasi berbagai alternatif strategi dengan mempertimbangkan sumber daya yang dimiliki dan kondisi eksternal yang dihadapi; serta
6. Memilih strategi yang paling sesuai untuk mencapai sasaran pembangunan jangka menengah. Langkah-langkah ini dilakukan oleh tim melalui sejumlah diskusi dan penyiapan kertas kerja.

Berdasarkan langkah-langkah tersebut maka strategi RPJMD Kabupaten Mamuju Tengah 2021-2026 adalah sebagai berikut.

1. Mengefektifkan daya dukung infrastruktur transportasi dan perhubungan, informasi dan komunikasi, perumahan dan pemukiman, serta sumber daya air sesuai karakteristik wilayah berbasis rencana tata ruang daerah.
2. Memenuhi ketersediaan data, sumber daya manusia, dan sarana dan prasarana untuk penyelenggaraan SPM pelayanan dasar yang menjangkau semua target layanan.
3. Meningkatkan kemampuan literasi, resiliensi dampak pandemic dan penanganan 1.000 hari pertama kehidupan, serta daya beli masyarakat untuk hidup yang layak.
4. Memanfaatkan teknologi terkini dalam meningkatkan produktivitas dan daya saing produk pertanian, peternakan, perkebunan, perikanan, UMKM, ekonomi kreatif dan pariwisata melalui peran efektif pelaku utama dan pelaku usaha.
5. Pelibatan multistakeholder dalam penanggulangan kemiskinan diiringi dengan penyerapan tenaga kerja dengan pendapatan di atas upah minimum.
6. Pengembangan sarana dan prasarana dan fasilitas ekonomi pendukung dalam produksi dan pengolahan komoditas unggulan agribisnis berbasis keterkaitan pusat kota dengan kawasan perdesaan.

7. Percepatan implementasi roadmap reformasi birokrasi dengan dukungan sistem elektronik yang mengintegrasikan data sektoral dan keuangan dari level perangkat daerah hingga pemerintah desa.
8. Penguatan sistem inovasi daerah dalam mendukung pelayanan publik dan pembangunan ekonomi melibatkan kolaborasi pemerintah, swasta dan masyarakat sipil.
9. Penguatan modal sosial antar kelompok masyarakat untuk memmanifestasikan kebersamaan dalam mendorong kemajuan daerah yang membawa kemaslahatan untuk semua.
10. Penyadaran pemangku kepentingan untuk pengendalian pencemaran, pencegahan degradasi lahan, pemeliharaan keanekaragaman hayati, mitigasi perubahan iklim, penanganan sampah dan limbah seiring dengan penegakan aturan lingkungan hidup.

Arah kebijakan merupakan suatu bentuk konkrit dari usaha pelaksanaan perencanaan pembangunan yang memberikan arahan dan panduan kepada pemerintah daerah agar lebih optimal dalam mencapai tujuan dan sasaran. Selain itu, arah kebijakan pembangunan daerah juga merupakan pedoman untuk menentukan tahapan pembangunan selama lima tahun periode kepala daerah guna mencapai sasaran RPJMD secara bertahap. Meskipun penekanan program prioritas pada setiap tahapan berbeda, namun memiliki sinkronisasi dan konsistensi dari satu periode ke periode lainnya dalam rangka mencapai sasaran tahapan lima tahunan

RPJMD. Rumusan arah kebijakan merasionalkan pilihan strategi sehingga memiliki fokus serta sesuai dengan pengaturan pelaksanaannya. Penekanan fokus atau tema setiap tahun selama periode RPJMD memiliki kesinambungan dalam rangka mencapai visi, misi, tujuan, dan sasaran yang telah ditetapkan.

Arah kebijakan pembangunan Kabupaten Mamuju Tengah 2021-2026 pada dasarnya berisi prioritas pembangunan yang akan dijalankan setiap tahun. Setiap tahun dijalankan tema pembangunan tertentu, dan dalam payung tema pembangunan itu dikembangkan kebijakan pembangunan yang diprioritaskan. Arah kebijakan pembangunan Kabupaten Mamuju Tengah berdasarkan substansi yang menjadi tema setiap tahun adalah sebagai berikut

Gambar 2.2

Arah Kebijakan RPJMD Kabupaten Mamuju Tengah 2021-2026

Pemulihan ekonomi dan sosial dalam menghadapi dampak pandemik Covid-19 (2021)	Pengembangan perekonomian dan sistem sosial tangguh Covid didukung penguatan infrastruktur dasar (2022)	Pengembangan infrastruktur dasar dalam mendukung optimalisasi pelayanan dasar dan pencapaian daya saing daerah (2023)	Pemantapan infrastruktur dasar untuk penguatan perekonomian rakyat berbasis agribisnis - agropolitan didukung pemeliharaan ketertiban dan ketenteraman (2024)	Pemantapan perekonomian rakyat dan pelayanan publik serta pemeliharaan daya dukung dan daya tampung lingkungan (2025)	Pemantapan daya saing daerah dan tata kelola pemerintahan yang baik berlandaskan persatuan dan kesatuan masyarakat (2026)
---	---	---	---	---	---

Sumber : RPJMD Kabupaten Mamju Tengah Tahun 2021-2026

Berdasarkan gambar diatas, arah kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Mamuju Tengah selama 5 tahun telah ditetapkan. Dimana pada tahun 2021 dan 2022 masih berfokus pada pemulihan atas dampak pandemi covid-19. Kemudian pada tahun 2023 arah kebijakan berorientasi pada pengembangan infrastruktur dasar dalam mendukung optimalisasi pelayanan dasar dan pencapaian daya saing. Pada tahun 2024 yaitu pemantapan infrastruktur dasar untuk penguatan perekonomian rakyat berbasis agribisnis-agropolitan didukung pemeliharaan ketertiban dan ketenteraman. Tahun 2025 mengarah pada pemantapan perekonomian rakyat dan pelayanan publik serta pemeliharaan daya dukung dan daya tampung lingkungan. Terakhir, tahun 2026 berfokus pada pemantapan daya saing daerah dan tata kelola pemerintahan yang baik berlandaskan persatuan dan kesatuan masyarakat.

2.6.2. Kebijakan Pengembangan Komoditas Unggulan Daerah

Kabupaten Mamuju Tengah

Berdasarkan pada Undang-Undang No 23 Tahun 2014 bahwa pembangunan daerah memegang peranan sangat penting dalam pembangunan nasional. Pemerintah pusat memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri sesuai dengan asas otonomi daerah.

Sementara itu berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengembangan Produk Unggulan Daerah dijelaskan bahwa Produk Unggulan Daerah yang

selanjutnya disingkat PUD merupakan produk, baik barang maupun jasa yang dihasilkan oleh koperasi, usaha skala kecil dan menengah yang potensial untuk dikembangkan dengan memanfaatkan semua sumber daya yang dimiliki oleh daerah baik sumber daya alam, sumber daya manusia dan budaya lokal, serta mendatangkan pendapatan bagi masyarakat maupun pemerintah yang diharapkan menjadi kekuatan ekonomi daerah bagi daerah dan masyarakat setempat sebagai produk yang potensial memiliki daya saing, daya jual dan daya dorong yang mampu memasuki pasar global.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengembangan Produk Unggulan Daerah terdapat beberapa kriteria dalam pemenuhan penetapan produk unggulan daerah diantaranya sebagai berikut:

- a. Penyerapan tenaga kerja
- b. Sumbangan terhadap perekonomian
- c. Sektor basis ekonomi daerah
- d. Dapat diperbaharui
- e. Sosial budaya
- f. Ketersediaan pasar
- g. Bahan baku
- h. Modal
- i. Sarana dan prasarana produksi
- j. Teknologi

k. Manajemen usaha

l. Harga

Di Kabupaten Mamuju Tengah memiliki beberapa komoditas unggulan dari berbagai sektor, salah satunya adalah perkebunan. Pada sektor ini terdapat tiga komoditas unggulan yang dapat dikatakan menjadi penopang perbaikan ekonomi bagi masyarakat. Ketiga komoditas tersebut ialah Jagung, Kakao, dan Pisang. Jika ditinjau berdasarkan Permendagri Nomor 9 Tahun 2014 maka menunjukkan ketiga komoditas tersebut memenuhi syarat untuk menjadi komoditas unggulan. Dimana ketiga komoditas tersebut memenuhi 12 kriteria pengembangan produk unggulan daerah.

Daya saing seringkali diidentikkan dengan produktivitas yang dihasilkan untuk setiap input yang digunakan. Peningkatan produktivitas meliputi peningkatan jumlah input fisik (modal dan tenaga kerja, peningkatan kualitas input yang digunakan dan peningkatan teknologi).

Konsep daya saing menjelaskan bahwa faktor-faktor sumber daya bukanlah determinan tunggal dalam menentukan daya saing ekonomi daerah. Faktor sumber daya saling terkait dengan kondisi permintaan industry pendukung yang terkait, struktur, strategi, dan iklim persaingan daerah. Oleh karena itu daerah dituntut mampu meningkatkan daya saing berdasarkan potensi sumber daya daerah yang dapat dikembangkan.

Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat secara otonom, pemerintah daerah sudah semestinya berfokus pada

pengembangan komoditas unggulan yang berbasis pada potensi daerah. Karena potensi daerah merupakan asset kekayaan daerah yang dapat dijadikan sarana peningkatan pembangunan daerah bagi sektor ekonomi, sosial, dan budaya. Sebagai *stakeholder*, pemerintah daerah harus mengembangkan potensi daerah agar dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dengan menjalankan perannya sebagai pelopor dan koordinator dalam pemanfaatan sumber daya ekonomi, terlibat secara aktif dan inovatif dalam mendorong aktivitas dan kreativitas menjalankan bisnis daerah.

Pada Kabupaten Mamuju Tengah, terdapat berbagai potensi Sumber Daya Alam khususnya pertanian dan perkebunan yang dapat dikembangkan. Dimana komoditas unggulan berdasarkan potensi yang ada di Mamuju Tengah berfokus pada komoditas jagung, pisang dan kakao. Ketiga komoditas ini disatu sisi menjadi daya tarik masyarakat untuk dibudidayakan dan merupakan komoditas dengan jumlah luas lahan dan produksi tergolong besar, disisi lain pengembangannya belum efektif karena belum menjadi program prioritas pengembangan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Mamuju Tengah.

2.7 Penelitian Terdahulu

Penelitian tentang studi *collective action* dalam menganalisa fenomena kebijakan publik sangat jarang dilakukan sebelumnya, namun beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan perspektif jaringan kebijakan dengan berbagai teori yang relevan dengan studi ini telah

dilakukan. Untuk lebih jelasnya, penelitian terdahulu dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 2.2
Hasil Penelitian Terdahulu

No	Peneliti Dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian Disertasi	Persamaan	Perbedaan
1	Alwi (2007)	Belum efektifnya Dalam Penentuan Strategi Pertumbuhan Ekonomi Daerah (Studi Kasus pada Badan Pengelola Kawasan Pengembangan Terpadu (BP-KAPET) Parepare	Hasil penelitian menunjukkan aksi kolektif (collective action) dalam pengembangan komoditas unggulan daerah Kabupaten Mamuju Tengah tidak berjalan dengan efektif	Sama-sama meneliti perspektif jaringan	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori collective action dalam menganalisis fenomena pengembangan komoditas unggulan daerah di Kabupaten Mamuju Tengah
2	Andi Rahmat Hidayat, Alwi, Gita Susanti (2015)	Mimetic mechanism, normative dan coercive dalam jaringan perumusan kebijakan masyarakat adat ammatoa kajang di Kabupaten Bulukumba belum sepenuhnya efektif	Hasil penelitian menunjukkan aksi kolektif (collective action) dalam pengembangan komoditas unggulan daerah Kabupaten Mamuju Tengah tidak berjalan dengan efektif	Sama-sama meneliti perspektif jaringan	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori collective action dalam menganalisis fenomena pengembangan komoditas unggulan daerah di Kabupaten Mamuju Tengah
3	Gita Susanti 2015	pertukaran sumber daya dalam kebijakan pemberdayaan masyarakat pesisir di Provinsi Sulawesi Selatan perlu ditingkatkan	Hasil penelitian menunjukkan aksi kolektif (collective action) dalam pengembangan komoditas unggulan daerah Kabupaten Mamuju Tengah tidak berjalan dengan efektif	Sama-sama meneliti perspektif jaringan	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori collective action dalam menganalisis fenomena pengembangan komoditas unggulan daerah di Kabupaten Mamuju Tengah

No	Peneliti Dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian Disertasi	Persamaan	Perbedaan
4	Sri Suwatri (2005)	model jaringan kebijakan dengan menggunakan koalisi advokasi pada Perumusan Kebijakan Publik (Studi Perumusan kebijakan penanggulangan Banjir Rob di Semarang) perlu menjadi perhatian pemerintah	Hasil penelitian menunjukkan aksi kolektif (collective action) dalam pengembangan komoditas unggulan daerah Kabupaten Mamuju Tengah tidak berjalan dengan efektif	Sama-sama meneliti perspektif jaringan kebijakan	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori collective action dalam menganalisis fenomena pengembangan komoditas unggulan daerah di Kabupaten Mamuju Tengah
5	Taufik (2015)	mimetic mechanism, normative dan coercive dalam implementasi kebijakan syariat islam di Kabupaten Bireuen belum berjalan dengan baik	Hasil penelitian menunjukkan aksi kolektif (collective action) dalam pengembangan komoditas unggulan daerah Kabupaten Mamuju Tengah tidak berjalan dengan efektif	Sama-sama meneliti perspektif jaringan kebijakan	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori collective action dalam menganalisis fenomena pengembangan komoditas unggulan daerah di Kabupaten Mamuju Tengah

Sumber : Olahan Data, 2022

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

Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Alwi tahun 2007 yang berjudul “Analisis Jaringan Antar Organisasi Dalam Penentuan Strategi Pertumbuhan Ekonomi Daerah (Studi Kasus pada Badan Pengelola Kawasan Pengembangan Terpadu (BP-KAPET) Pare-Pare Provinsi Sulawesi Selatan)”. Tujuan utama penelitian ini adalah untuk menemukan teori berupa model kemampuan sistem jaringan antar organisasi (BP-

KAPET Pare-Pare) dalam penentuan dan pelaksanaan strategi pertumbuhan ekonomi daerah di Provinsi Sulawesi Selatan.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan menggunakan strategi penelitian studi kasus sebagai metode penyelesaian masalah penelitian ini. Penelitian ini juga menggunakan teknik wawancara mendalam dan pengamatan untuk memperoleh data dan menggunakan teknik triangulasi sebagai teknik pemeriksaan keabsahan data. Hasil penelitian ini menunjukkan, bahwa ketidakberhasilan BP-KAPET Pare-Pare mendatangkan investor kewilayahnya, karena belum optimalnya kemampuan pimpinan, belum efektifnya kemampuan sistem informasi, dan belum efektifnya kemampuan sistem koordinasi sebagai dimensi-dimensi pokok kemampuan sistem jaringan antar organisasi dalam penentuan dan pelaksanaan strategi pertumbuhan ekonomi daerah.

Kedua, Penelitian yang dilakukan oleh Andi Rahmat Hidayat, Alwi dan Gita (2015) yang berjudul Jaringan Kebijakan Publik (Perumusan Kebijakan Masyarakat Adat Ammatoa Kajang Di Kabupaten Bulukumba) bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis proses jaringan perumusan kebijakan masyarakat adat ammatoa kajang di Kabupaten Bulukumba. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif. Pengumpulan data ditempuh melalui pengamatan, wawancara dan dokumentasi terhadap informan yang terlibat langsung dalam pelaksanaan kegiatan tersebut. Proses analisis data meliputi reduksi data, penyajian data, dan

penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa : (1) aktor pada tim perumus kebijakan terutama pemerintah daerah dan LSM memiliki posisi yang seimbang. (2) fungsi jaringan kebijakan belum berjalan dengan semestinya. (3) struktur jaringan bersifat konsultatif, namun *overlapping membership* tidak membawa dampak positif pada efektifitas jaringan. (4) pelembagaan pada jaringan kebijakan berjalan dengan baik. (5) pola interaksi atau kebiasaan yang mengatur pertukaran sumber daya bersifat konsultatif. (6) distribusi kekuasaan terjadi cukup signifikan ditandai adanya kegiatan riset partisipatif yang dilakukan oleh LSM. (7) strategi riset menjadi kunci LSM mampu merubah perspektif pemerintah daerah dalam menetapkan luas wilayah dan hutan adat. Terdapat kelemahan pada jaringan perumusan kebijakan masyarakat adat ammatoa kajang dimana pemerintah daerah mendominasi jumlah aktor pada tim perumus. Meskipun demikian, LSM nampak berhasil menjembatani kepentingan masyarakat adat namun penempatan *Labbiriyah* (Camat Kajang) sebagai satu-satunya pemangku adat pada tim perumus kurang tepat karena *Labbiriyah* cenderung merepresentasikan kepentingan pemerintah daerah dari pada kepentingan masyarakat adat pada proses perumusan kebijakan.

Ketiga, penelitian Gita Susanti (2015) tentang Jaringan Pelayanan Publik Yang Demokratis Dengan Studi Kasus Penentuan Strategi Pelayanan Pendidikan Berbasis Jaringan Di Kota Makassar. Penelitian bertujuan untuk merumuskan model strategi pelayanan pendidikan

berbasis jaringan yang demokratis di Kota Makassar. Teori dan model merupakan hasil pengembangan teori pengambilan keputusan yang rasional kompeherensif yang meliputi sistem informasi dan koordinasi. Hasil penelitian menunjukkan, ketidakberhasilan penentuan strategi pelayanan pendidikan berbasis jaringan yang demokratis, karena belum optimalnya sistem informasi dan koordinasi oleh Dewan Pendidikan Kota Makassar. Belum efektifnya disebabkan oleh informasi yang belum merupakan sumber daya penting bagi dewan pendidikan. Selain itu disebabkan oleh kurang efektifnya koordinasi dan maksimalnya koordinasi penyediaan data sehingga belum menghasilkan suatu penentuan strategi yang tepat oleh Dewan Pendidikan Kota Makassar. Hal ini menandakan pentingnya sistem informasi dan koordinasi dalam penentuan strategi pelayanan pendidikan yang berbasis jaringan yang demokratis.

Keempat, penelitian Sri Suwitri (2005) berjudul Jejaring Kebijakan dalam Perumusan Kebijakan Publik (Suatu Kajian tentang Perumusan Kebijakan Penanggulangan Banjir dan Rob Pemerintah Kota Semarang) adalah sebuah subsistem yang terbentuk dari interaksi aktor Tim Subsistem, LSM, media massa, Kedungsepur, Bappeda dan DPU Kota Semarang, serta Dinas Kimtaru Propinsi Jawa Tengah. Aktor tersebut berkoalisi advokasi membentuk *pluralistic network* dalam Tim Sub Sistem sedang lainnya *bureaucratic network*. *Core belief* masing-masing koalisi advokasi menyebabkan kuatnya konflik antar koalisi advokasi. Dipicu oleh stimulasi dari LSM Peduli Banjir Dan Lingkungan Kota Semarang dan

media massa, konflik antar koalisi advokasi mendorong pembentukan opini elit dan menampilkan Bappeda Kota Semarang sebagai aktor penengah dengan menyusun *masterplan* drainase hasil penggabungan koalisi advokasi yang berkonflik, dan mempersiapkan *masterplan* drainase tersebut untuk menjadi peraturan daerah. Jejaring kebijakan vertikal yang dihasilkan oleh konflik koalisi, menyebabkan terjadinya *refraksi* tujuan, sehingga tujuan kebijakan penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang terklasifikasi ke dalam *refraksi* tujuan area penyempitan, area pelebaran dan area lepasan. Diusulkan penggunaan jejaring kebijakan lingkaran bagi tercapainya tujuan kebijakan dan kepentingan publik.

Kelima penelitian Taufik (2015) mengenai Jaringan Kebijakan Publik, Studi Kasus Implementasi Kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen, Provinsi Aceh. Penelitian ini bertujuan mendeskripsikan pilar regulatif, pilar normatif dan pilar kognitif dalam jaringan implementasi kebijakan Sayri'at Islam di Kabupaten Bireuen, Provinsi Aceh. Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) pilar regulatif belum berjalan secara efektif, karena tidak adanya sanksi yang diberikan kepada pelanggar Qanun No.11 Tahun 2002, selain itu juga tidak adanya peraturan khusus yang dibuat oleh TPWNAAS dalam menjalankan tugasnya, yang memuat tentang peraturan, hukum, sanksi dan kompetensi dalam menjalankan implementasi kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen. (2) pilar normative belum sepenuhnya dapat dikatakan efektif, dikarenakan masih terdapat keterbatasan sumber daya manusia yang berkompeten di Dinas

Syari'at Islam sebagai anggota TPWNAAS, di samping itu juga masih terdapat penempatan pegawai yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan yang dimilikinya. (3) pilar kognitif sudah berjalan dengan efektif. Adanya keyakinan, tujuan, dan tindakan bersama yang dilakukan oleh institusi-institusi yang tergabung dalam TPWNAAS. Hal ini ditunjukkan adanya kesamaan visi dan misi, serta tujuan yang telah disepakati bersama dalam melaksanakan implementasi kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen.

2.8 Kerangka Konsep

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis fenomena pengembangan komoditas unggulan daerah yang dianalisis dengan menggunakan teori *collective action*. Dimana teori ini menekankan pada tindakan kolektif para pemangku kepentingan atau aktor yang terlibat dalam pengembangan komoditas unggulan daerah Kabupaten Mamuju Tengah yang meliputi komoditas jagung, pisang dan kakao.

Berkaitan dengan itu, dalam konteks pengembangan komoditas unggulan daerah merujuk pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa pembangunan daerah memegang peranan sangat penting dalam pembangunan nasional. Pemerintah pusat memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri sesuai dengan asas otonomi daerah. Sementara itu berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengembangan Produk Unggulan Daerah dijelaskan bahwa Produk

Unggulan Daerah yang selanjutnya disingkat PUD merupakan produk, baik barang maupun jasa yang dihasilkan oleh koperasi, usaha skala kecil dan menengah yang potensial untuk dikembangkan dengan memanfaatkan semua sumber daya yang dimiliki oleh daerah baik sumber daya alam, sumber daya manusia dan budaya lokal, serta mendatangkan pendapatan bagi masyarakat maupun pemerintah yang diharapkan menjadi kekuatan ekonomi daerah bagi daerah dan masyarakat setempat sebagai produk yang potensial memiliki daya saing, daya jual dan daya dorong yang mampu memasuki pasar global.

Dalam menjelaskan fenomena studi tersebut, digunakan teori *collective action*, dimana teori ini digunakan dalam menjelaskan tindakan kolektif para aktor dalam kebijakan publik. Dimana aktor yang berperan penting dan terlibat pada *Local Policy Network* dalam efektivitas penentuan kebijakan berbasis pada tindakan kolektif (*collective action*) pada aktor-aktor tersebut. Tindakan kolektif (*collective action*) merupakan suatu tindakan-tindakan bersama antar aktor yang terlibat yang memiliki kesepakatan bersama karena mengharapkan tujuan yang baik untuk kepentingan mereka. Hal ini juga terjadi pada kasus Kebijakan Pengembangan Komoditas Unggulan Daerah Kabupaten Mamuju Tengah.

Carlsson (2000) menyatakan bahwa *collective action* menekankan pada 6 (enam) dimensi yang meliputi dimensi faktor kontekstual, definisi masalah, dimensi pertumbuhan dan kepercayaan, faktor presipitasi,

mobilisasi aktor dan koordinasi dan kontrol. *Collective action* tersebut menjadi teori operasional yang digunakan untuk menganalisis fenomena pengembangan komoditas unggulan daerah di Kabupaten Mamuju Tengah. Selain itu, penguatan kelembagaan sebagai temuan baru (*novelty*) pada penelitian ini merupakan dimensi penting yang dibutuhkan sebagai sebuah kelembagaan *collective action*.

Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti merumuskan suatu kerangka pikir mengenai Model *collective action* dalam fenomena Jaringan Kebijakan Pengembangan Komoditas Unggulan Daerah Kabupaten Mamuju Tengah sebagai berikut.

Gambar 2.3
Kerangka Pikir

