

**DISERTASI**

**ANALISIS *PARTICIPATORY GOVERNANCE* DALAM  
KEBIJAKAN PUBLIK (STUDI KASUS: *INSTITUTIONAL  
BUILDING* PADA IMPLEMENTASI PENANGGULANGAN  
KEMISKINAN DI KABUPATEN MAMUJU TENGAH)**

**ANALYSIS OF PARTICIPATORY GOVERNANCE IN PUBLIC  
POLICY (CASE STUDY: INSTITUTIONAL BUILDING ON THE  
IMPLEMENTATION OF POVERTY REDUCTION IN MAMUJU  
CENTRAL DISTRICT)**

**Disusun dan diajukan oleh**

**ISHAQ YUNUS**

**E013191014**



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

**DISERTASI**

**ANALISIS PARTISIPATORY GOVERNANCE DALAM  
KEBIJAKAN PUBLIK (STUDI KASUS: INSTITUTIONAL  
BUILDING PADA IMPLEMENTASI PENANGGULANGAN  
KEMISKINAN DI KABUPATEN MAMUJU TENGAH**

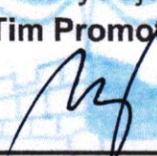
Disusun dan diajukan oleh

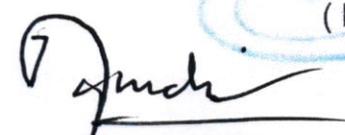
**ISHAQ YUNUS**

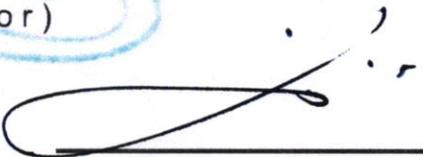
**Nomor Pokok : E013191014**

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Disertasi  
Pada tanggal 30 Agustus 2022  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui  
**Tim Promotor**

  
**Prof. Dr. Alwi, M.Si.**  
(Promotor)

  
**Dr. H. Nurdin Nara, M.Si.**  
(Co-Promotor I)

  
**Dr. Muhammad Yunus, MA.**  
(Co-Promotor II)

Ketua Program Studi  
Administrasi Publik

  
**Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.**

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan  
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,

  
**Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si.**

## PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : ISHAQ YUNUS  
NIM : E 013191014  
Program Studi : S3 Administrasi Publik

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan disertasi ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima Sanksi atas perbuatan tersebut

Makassar, 30 September 2022

Yang menyatakan,



ISHAQ YUNUS

## KATA PENGANTAR



Dengan segala kerendahan hati penulis menyadari sepenuhnya bahwa penyelesaian penulisan hasil penelitian 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.

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. Penulis menyadari bahwa dalam proses penyelesaian disertasi ini telah melibatkan berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung, perorangan maupun lembaga yang telah memberikan kontribusi dalam penyelesaian penyusunan disertasi ini. Ucapan terima kasih dan rasa hormat penulis hanturkan kepada kedua orang tua yang telah memberikan dasar-dasar utama yang sangat penting dalam pembentukan karakter pada penulis. Ayahanda M. Yunus dan ibunda Hj. St Salma, juga kepada istri penulis Nurmianti, SKM yang senantiasa dengan penuh kesabaran memberikan dukungan dan motivasi agar disertasi ini bisa diselesaikan dengan tepat waktu serta kepada ketiga Ananda yaitu Aisyah Syahbana Ishaq, Muhammad Lutfi Ramadhan Ishaq, Muhammad Yafiq Maulida Ishaq yang

telah sabar dan selalu mendoakan penulis dan memberikan motivasi kuat agar senantiasa sehat dan bisa menyelesaikan disertasi dengan tepat waktu.

Penyelesaian studi dan disertasi ini juga tidak terlepas dari dukungan dan bantuan dari berbagai pihak, baik yang berwujud bimbingan teknis dan moral. 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. Phil. Sukri, S.IP.,M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin sekaligus juga sebagai penguji Internal yang telah banyak memberikan dukungan kepada penulis serta kritik dan saran untuk perbaikan Disertasi.
3. Prof. Dr. Alwi, M. Si, selaku Promotor yang telah memberi kesempatan kepada penulis yang telah 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.Nurdin Nara, M.Si Selaku, selaku Co Promotor I 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.

5. Dr. Muhammad Yunus, MA selaku Co Promotor II yang selalu meluangkan kesediaan dan waktu untuk membimbing sejak sebelum penyusunan proposal disertasi hingga selesainya studi ini.
6. Dr. Suleman Fatta, M.Si selaku Penguji eksternal yang telah banyak memberikan saran dan masukan dalam perbaikan Disertasi ini.
7. Dr. Gita Susanti, M.Si selaku penguji internal yang banyak meluangkan waktu untuk membaca dan memberikan masukan dalam perbaikan disertasi.
8. Dr. Syahribulan, M.Si selaku penguji internal yang selalu meluangkan waktu untuk memberikan saran dan masukan untuk penyempurnaan Disertasi ini.
9. H. Aras T selaku Bupati Mamuju tengah yang banyak memberikan dukungan moril dan motivasi kepada penulis.
10. H. M. Amin Jasa, MM selaku Wakil Bupati Mamuju Tengah telah banyak memberikan dukungan dan motivasi kepada penulis.
11. Dr. H. Askary, S.Sos., M.Si selaku Sekretaris Daerah Kabupaten Mamuju Tengah yang telah banyak memberikan dukungan dan motivasi kepada penulis.
12. 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;

13. 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.

14. Staf dan Pengelola Bagian Akademik Pasca dan Jurusan.

15. 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, 24 Agustus 2022

Wassalam,

**ISHAQ YUNUS**

## ABSTRACT

**ISHAQ YUNUS.** *Participatory Governance Analysis in Public Policy (Study Case of Institutional Building on Implementation Policy Countermeasures Poverty in The Central Mamuju Regency)* (Supervised by **Alwi, Nurdin Nara,** and **Muhammad Yunus**)

This study aims to analyze Participatory Governance in implementation policy countermeasures participatory poverty through strengthening dimensions of institutional building in the Central Mamuju Regency. This study used a qualitative approach. Data collection techniques were in-depth interviews, documentation and observation. The data were analyzed by data reduction techniques, data presentation, conclusion drawing and verification. The results of the study show the approach participatory governance patterns in implementation policy remedy participatory poverty in the Central Mamuju Regency yet fully effective. The thing sees from lack of support strengthening institutional deep participatory thing. This is the Coordination Team Countermeasures Regional Poverty (TKPKD). Strengthening institutional participation in TKPKD is considered not yet capable become fathom participatory by effective in accommodate various interest consequence still lack coordination and interaction among actor. Besides it in review the concept of institutional building, TKPKD is still very need to do development institutional specifically reinforcement on dimension leadership, doctrine, resources resources, programs, internal structures so that the TKPKD becomes institution effective participatory in to do activity countermeasures poverty.

Keywords: Participatory Governance, Institutional Building, Policy Implementation, Poverty



## ABSTRAK

ISHAQ YUNUS. **Analisis Participatory Governance dalam Kebijakan Publik: Studi Kasus Institutional Building pada Implementasi Kebijakan Penanggulangan Keiskinan di Kabupaten Mamuju Tengah** (dibimbing oleh Alwi, Nurdin Nara, dan Muhammad Yunus).

Penelitian ini bertujuan menganalisis *participatory governance* dalam mengimplementasikan kebijakan penanggulangan kemiskinan yang partisipatif melalui penguatan dimensi *institutional building* di Kabupaten Mamuju Tengah. Jenis penelitian bersifat kualitatif. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam, dokumentasi, dan observasi. Data dianalisis menggunakan teknik reduksi data, penyajian data, penarikan simpulan, dan verifikasi. Kami menemukan, pendekatan pola *participatory governance* dalam implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan yang partisipatif di Kabupaten Mamuju Tengah belum sepenuhnya efektif. Hal tersebut terlihat dari kurangnya dukungan penguatan kelembagaan partisipatif, dalam hal ini Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD). Penguatan kelembagaan partisipasi dalam TKPKD dianggap belum mampu menjadi lembaga partisipatif secara efektif dalam mengakomodasi berbagai kepentingan akibat masih kurangnya koordinasi dan interaksi antaraktor. Selain itu, dalam tinjauan konsep *institutional building*, TKPKD masih sangat perlu melakukan pengembangan kelembagaan, khususnya penguatan pada dimensi kepemimpinan, doktrin, sumber daya, program, dan struktur internal agar TKPKD menjadi lembaga partisipatif yang efektif dalam melakukan aktivitas penanggulangan kemiskinan.

Kata kunci: *participatory governance*, *institutional building*, implementasi kebijakan, kemiskinan



## DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
KATA PENGANTAR .....	iii
ABSTRAK .....	vii
ABSTRACT .....	viii
DAFTAR ISI .....	ix
DAFTAR TABEL .....	xii
DAFTAR GAMBAR .....	xiv
DAFTAR SINGKATAN .....	xv
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	10
C. Tujuan Penelitian .....	11
D. Manfaat Penelitian .....	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	12
A. Participatory Governance dalam Perspektif Administrasi Publik.....	13
B. Participatory Governance dan Implementasi Kebijakan .....	18
1. Konsep Participatory Governance .....	18
2. Implementasi Kebijakan .....	26
3. Participatory Governance dalam Implementasi Kebijakan .....	38
C. Teori Demokrasi .....	39
D. Teori Jaringan .....	49
E. Intititutional Building dalam Implementasi Kebijakan .....	53
F. Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan .....	61
1. Konsep Kemiskinan .....	61
2. Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia .....	66
G. Penelitian Terdahulu .....	71
H. Kerangka Konsep .....	77
BAB III METODE PENELITIAN .....	79
A. Lokasi & Objek Penelitian .....	79
B. Desain Penelitian .....	79
C. Fokus Penelitian .....	80
D. Strategi Penelttian .....	83
E. Informan .....	83
F. Teknik Pengumpulan Data .....	84
G. Teknik Analisis Data .....	85
H. Keabsahan Data .....	87
BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN .....	89
A. Kondisi Geografis dan Demografis .....	89
1. Kondisi Geografis .....	89
2. Kondisi Demografis .....	94
B. Wilayah Administratif .....	96
C. Fasilitas Publik .....	97
1. Pendidikan .....	97
2. Kesehatan .....	101

3. Keagamaan .....	103
4. Ekonomi .....	104
5. Ketenagakerjaan .....	108
6. Sarana Penunjang .....	118
BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN .....	121
A. Implentasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Mamuju Tengah .....	121
B. Participatory Governance dalam Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Partisipatif di Kabupaten Mamuju Tengah .	128
1. Deliberatif .....	128
2. Action .....	134
3. Monitoring .....	149
4. Centralized Coordination and Power .....	142
5. School Of Democracy.....	145
6. Outcomes .....	148
C. Intititutional Building dalam Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Partisipatif di Kabupaten Mamuju Tengah .....	154
1. Leadership .....	154
2. Doktrin .....	158
3. Resource .....	161
4. Program.....	163
5. Internal Structure .....	166
BAB VI PENUTUP .....	170
A. Kesimpulan .....	170
B. Saran .....	172
DAFTAR PUSTAKA .....	175

## DAFTAR TABEL

Tabel 1	Variabel Institution Building	58
Tabel 2	Perbandingan Hasil Penelitian Terdahulu	75
Tabel 3	Luas Wilayah Administratif Kabupaten Mamuju Tengah	93
Tabel 4	Jumlah Penduduk per Kecamatan di Kabupaten Mamuju Tengah 2018-2019	95
Tabel 5	Laju Pertumbuhan Penduduk Kabupaten Mamuju Tengah per Kecamatan	95
Tabel 6	Jumlah Penduduk, Rumah Tangga (ribu jiwa) dan Rata-rata Anggota Rumah Tangga Menurut Kecamatan, di Kabupaten Mamuju Tengah Tahun 2018	96
Tabel 7	Luas Daerah dan Jumlah Pulau Menurut Kecamatan di Kabupaten Mamuju Tengah Tahun 2019	97
Tabel 8	Jumlah Sekolah dibawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan di Kabupaten Mamuju Tengah Tahun 2019/2020	98
Tabel 9	Jumlah Guru dibawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan di Kabupaten Mamuju Tengah Tahun 2019/2020	98
Tabel 10	Jumlah Siswa dibawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan di Kabupaten Mamuju Tengah Tahun 2019/2020	98
Tabel 11	Rasio Guru dan Siswa menurut Jenjang Pendidikan di Kabupaten Mamuju Tengah Tahun Ajaran 2019/2020	100
Tabel 12	Angka Partisipasi Murni dan Angka Partisipasi Kasar Menurut Jenjang Pendidikan di Kabupaten Mamuju Tengah Tahun Ajaran 2019/2020	101
Tabel 13	Jumlah Fasilitas Kesehatan Menurut Kecamatan di Kabupaten Mamuju Tengah Tahun 2019	102
Tabel 14	Jumlah Tenaga Kesehatan Menurut Kecamatan di Kabupaten Mamuju Tengah Tahun 2019	103
Tabel 15	Jumlah Penduduk Menurut Kecamatan dan Kepercayaan yang dianut	104
Tabel 16	Produk Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha di Kabupaten Mamuju Tengah Tahun 2015-2019	105
Tabel 17	Laju Pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Konstan 2010 di Kabupaten Mamuju Tengah Tahun 2016-2019	106
Tabel 18	Jumlah Penduduk Usia 15 Tahun ke atas Menurut Jenis Kelamin Berdasarkan Kegiatan Utama Tahun 2019	110
Tabel 19	Penduduk Menurut Lapangan Usaha/Pekerjaan Berdasarkan Jenis Kelamin di Kabupaten Mamuju Tengah Tahun 2019	111
Tabel 20	Penduduk Berdasarkan Status Pekerjaan menurut jenis kelamin di Kabupaten Mamuju Tengah Tahun 2019	112

Tabel 21	Jumlah Koperasi Menurut Jenis Usaha dan Kecamatan di Kabupaten Mamuju Tengah Tahun 2017	119
Tabel 22	Data Penduduk Miskin di Kabupaten Mamuju Tengah	120
Tabel 23	Program Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Mamuju Tengah Tahun 2020-2022	124
Tabel 24	Anggaran Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Mamuju Tengah Tahun 2020-2022	124
Tabel 25	Dimensi Deliberatif Model Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Berbasis Participatory Governance	130
Tabel 26	Dimensi Action Model Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Berbasis Participatory Governance	135
Tabel 27	Dimensi Monitoring Model Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Berbasis Participatory Governance	140
Tabel 28	Dimensi Centralized Coordination and Power Model Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Berbasis Participatory Governance	143
Tabel 29	Dimensi School of democracy Model Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Berbasis Participatory Governance	146
Tabel 30	Dimensi Outcomes Model Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Berbasis Participatory Governance	150
Tabel 31	Hasil Reduksi Penelitian pada Dimensi Leadership	156
Tabel 32	Hasil Reduksi Penelitian pada Dimensi Doktrin	159
Tabel 33	Hasil Reduksi Penelitian pada Dimensi Resource	162
Tabel 34	Hasil Reduksi Penelitian pada Dimensi Program	164
Tabel 35	Hasil Reduksi Penelitian pada Dimensi Internal Structure	167

## **DAFTAR GAMBAR**

Gambar 1	Kerangka Pikir Penelitian	78
Gambar 2	Peta Administratif Kabupaten Mamuju Tengah	89
Gambar 3	Perkembangan Laju Inflasi Kabupaten Mamuju Tengah Tahun 2015-2019	108
Gambar 4	Tingkat Patisipasi Angkatan Kerja dan Penganggutan di Kabupaten Mamuju Tengah Tahun 2019	109

## DAFTAR SINGKATAN

APK	: Angka Partisipasi Kasar
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan Belanja Negara
BAPPEDA	: Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah
BAZNAS	: Badan Amil Zakat Nasional
BLSM	: Bantuan Langsung Sementara Masyarakat
BPS	: Badan Pusat Statistik
BPNT	: Bantuan Pangan Non tunai
BST	: Buah-buahan dan Sayuran Tahunan
BSM	: Bantuan Siswa Miskin
BLT	: Bantuan Langsung Tunai
DAS	: Daerah Aliran Sungai
DINSOS	: Dinas Sosial
DTKS	: Data Terpadu Kementerian Sosial
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
GKM	: Garis Kemiskinan Makanan
GKNM	: Garis Kemiskinan Non Makanan
IDT	: Inpres Desa Tertinggal
JPS	: Jaring Pengaman Sosial
KPK	: Komisi Penanggulangan Kemiskinan
MARASA	: Mandiri Cerdas dan Sehat
NGO	: Non Government Organization
PAD	: Pendapatan Asli Daerah
PAJ	: Perbandingan antar Jenjang Pendidikan
PAMSIMAS	: Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat
PDAM	: Perusahaan Daerah Air Minum
PDRB	: Produk Domestik Regional Bruto
PIP	: Program Indonesia Pintar
PIS	: Program Indonesia Sehat
PKH	: Program Keluarga Harapan
PKT	: Pengembagan Kawasan Terpadu
PNPM	: Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat
PKT	: Pengembagan Kawasan Terpadu
PPP	: Purchasing Power Parity
RAPS	: Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial
Raskin	: Subsidi Beras untuk Masyarakat Miskin
Repelita	: Rencana Pembangunan Lima Tahun
RPJMD	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
PNPM	: Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat
PKH	: Program Keluarga Harapan

Raskin : Subsidi Beras untuk Masyarakat Miskin  
SDA : Sumber Daya Alam  
SDM : Sumber Daya Manusia  
SBS : Sayuran dan Buah-buahan Semusim  
TKPKD : Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah  
TKPK : Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan  
UNESCO : The United Nations Educational Scientific and Cultural Organization  
  
UMKM : Usaha Mikro Kecil dan Menengah  
PMD : Pemberdayaan Masyarakat Daerah  
PU : Pekerjaan Umum

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Partisipasi (*participation*), keterbukaan dalam pelayanan publik (*transparency*), efektifitas dan efisiensi, serta keadilan (*justice*) merupakan nilai yang terintegrasi untuk mewujudkan "*integrate public governance*" dalam administrasi publik (Goodsell, 2006). Nilai-nilai tersebut juga seiring dengan tuntutan publik dalam menciptakan akuntabilitas, responsivitas dan aksesibilitas yang menjadi kriteria paling tepat untuk mengukur "administrasi negara yang demokratis" (Albrow, 1989) Sejalan dengan hal itu, menjadi tantangan bagi administrasi publik untuk mereposisi dan merevolusi pandangannya untuk lebih aktif dan proaktif dalam menyelesaikan masalah publik. Salomon menekankan bahwa "*The heart of this revolution has been a fundamental transformation not just in the scope and scale of goverment action, but in its basic forms. A massive proliferation has occured in the tools public action, in the instrument or means used to adress public problems*" (Salomon, 2001). Ia menyebutnya sebagai tata kelola pemerintahan baru (*new governance*).

Isu terkait *governance* dalam kajian administrasi publik dewasa ini telah menjadi perhatian dan senantiasa menarik untuk dikaji khususnya dalam 'kebijakan publik' yang menjadi output sekaligus inti dari administrasi publik (Denhardt, 1995). Kehadiran pendekatan *governance* dalam ranah administrasi publik merupakan jawaban atas realita yang menunjukkan bahwa proses kebijakan publik tidak lagi bertumpu pada pemerintah tetapi

membutuhkan peran aktor lain di luar pemerintahan. Seperti yang dibahasakan oleh (Chhotray, 2009) bahwa *'the governance paradigm is about the central importance of how the interaction of goverment and non-govermental actors are guided and directed in collective decision making'*.

(Simon, 2004) sejak awal sudah mengingatkan para pembelajar ilmu administrasi publik bahwa rasionalitas manusia sangat terbatas dan kemampuan manusia untuk memproduksi informasi dalam pengambilan keputusan juga dengan sendirinya terbatas pula. Pendapat Simon ini tentu bisa menjadi salah satu justifikasi mengapa para pembelajar ilmu administrasi publik perlu membuat proses kebijakan publik menjadi lebih terbuka dan melibatkan *multi-stakeholders* yang lebih luas. (Surowiecki, 2004) dalam bukunya *"The Wisdom of Crowds: Why the Many are Smarter than the Few"* juga mengklaim bahwa semakin banyak stakeholders berkompeten yang terwakili dalam proses kebijakan publik tentu akan membuat rasionalitas kebijakan menjadi semakin baik.

Di ranah kebijakan publik, perkembangan-perkembangan itu berakibat pada semakin meluasnya medan kebijakan yang memungkinkan aktor-aktor non negara untuk terlibat. Dalam perkembangan lebih lanjut, kebijakan itu didefinisikan sebagai hasil dari interaksi berbagai aktor yang memiliki kepentingan dan strategi yang kompleks (Klijn, 2000). Dalam konteks ketika negara bukanlah satu-satunya agen perumus dan implementor (*planning and implementing agency*) suatu kebijakan publik, fungsi *steering* terhadap hubungan-hubungan para aktor yang kompleks

dalam memformulasikan, mengambil keputusan maupun implementasi kebijakan publik tersebut menjadi sangat sentral.

Menguatnya tuntutan demokratisasi dan tekanan globalisasi juga membuat studi administrasi publik semakin kehilangan fenomenanya. Keinginan masyarakat untuk berperan serta dalam kegiatan pemerintahan dan pembangunan mendorong munculnya banyak lembaga baru dalam masyarakat. Sebagai respon terhadap fenomena tersebut, mendorong 'a *new context of governing*' atau sebuah pendekatan baru dalam perspektif tata kelola pemerintahan yaitu *participatory governance*.

*Participatory governance* (tata kelola partisipatif) mendefinisikan secara luas dari pendekatan *governance* sebagai '*intitution and proses*', baik secara formal maupun informal. Pendekatan ini menciptakan ruang interaksi antara negara dengan pemangku kepentingan (*stakeholders*) lain yang terdampak kebijakan pemerintah (D, 2004). Keterlibatan yang beragam ini telah dianggap sebagai '*a more fleksibel and democratic way of dealing with public problems*' (Fischer, 2006, p. 19). Dengan demikian tata kelola partisipatif adalah perwujudan atribut inti dari *governance theory* dalam usahanya untuk terlibat dengan masalah nyata dan mencari solusi yang praktis.

Salah satu kebijakan yang sejauh ini belum menemukan solusi praktis dalam implementasinya adalah kebijakan pengentasan kemiskinan. Kemiskinan menjadi '*problem*' yang kompleks di seluruh dunia khususnya bagi negara berkembang termasuk Indonesia. Dikatakan kompleks, karena

kemiskinan mempengaruhi berbagai sendi kehidupan baik secara sosial, ekonomi dan politik.

Di Indonesia, kebijakan pengentasan kemiskinan diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 34 bahwa "*Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara*". Olehnya, berbagai kebijakan dalam penanggulangan kemiskinan telah dilaksanakan oleh pemerintah sejak awal kemerdekaan hingga sekarang. Meskipun demikian, permasalahan kemiskinan masih menjadi 'penyakit akut' yang belum menemukan 'obatnya'.

Tahun 2004, sebagai upaya untuk meningkatkan pelayanan publik terhadap masyarakat, pemerintah menerapkan sistem desentralisasi melalui undang-undang otonomi daerah. Sistem ini memberikan keleluasaan pemerintah daerah untuk menentukan program/kebijakan yang diperuntukkan untuk memajukan daerahnya. Dengan melihat potensi daerah masing-masing, para pemangku kepentingan dalam hal ini pemerintah, swasta, masyarakat, dan NGO diharapkan mampu bekerja sama merumuskan kebijakan dan strategi pengembangan daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan mengatasi kemiskinan.

Pelimpahan wewenang ini menjadi peluang pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan yang unggul untuk mengatasi permasalahan-permasalahan publik (salah satunya permasalahan kemiskinan) sehingga implementasi kebijakan pada tingkat pemerintah

daerah menjadi tahapan proses yang menentukan keberhasilan suatu daerah dalam melaksanakan otonomi daerah.

Upaya yang dilakukan oleh pemerintah termasuk pemerintah daerah untuk mengatasi kemiskinan di daerahnya cukup beragam dan bervariasi tergantung pada ketepatan strategi penanggulangannya. Kabupaten Mamuju Tengah merupakan daerah otonomi baru di Indonesia, namun menunjukkan suatu langkah penanggulangan kemiskinan yang signifikan. Dapat dilihat pada 3 (Tiga) tahun terakhir, tahun 2019 presentase kemiskinan 6,87 %, di tahun 2020 presentase kemiskinan turun dari tahun sebelumnya, yaitu 6,79%. Namun pada tahun 2021 jumlah presentase kemiskinan meningkat dari tahun tahun sebelumnya yaitu mencapai 7,13%. Hal ini menandakan bahwa tingkat presentase kemiskinan di Kabupaten Mamuju tengah sangat fluktuatif. Berbagai upaya penanggulangan kemiskinan yang telah dibuat namun belum berdampak signifikan dalam mengatasi kemiskinan di daerah. Masih diperlukannya strategi penanggulangan kemiskinan yang tepat sehingga kemiskinan di daerah ini dapat di atasi. Namun dari angka capaian yang telah dihasilkan oleh beberapa program pemerintah daerah dalam mengatasi persoalan kemiskinan masih tidak mencapai target RPJMD di tiap tahunnya. Sehingga dibutuhkan pola-pola yang baru yang lebih bersifat partisipatif dan solutif.

Perspektif *participatory governance* menawarkan mekanisme pengaturan dalam prosesnya, salah satunya adalah melalui jaringan kebijakan (*policy network*). *Policy network* hadir dan dikembangkan sebagai

strategi untuk mengatasi masalah masalah yang kompleks (Pennen, 2005; Robert, 2000). Sebagaimana permasalahan kemiskinan yang begitu kompleks juga membutuhkan pendekatan jaringan dalam implementasinya. Perspektif jaringan kebijakan dalam tata kelola partisipatif bertujuan untuk mengatasi masalah ini dengan memperkenalkan transparansi maksimum dan berbagi informasi (*shared information*) dalam suatu proses yang mencakup semua pemangku kepentingan (pemerintah, NGO dan masyarakat) dan mengarah pada pengambilan keputusan bersama.

Harmurt Schneider (1999) dalam tulisannya '*Participatory governance for poverty reduction*' menyimpulkan bahwa Strategi penanggulangan kemiskinan secara konvensional telah memberikan hasil yang mengecewakan dalam banyak kasus,. Tata Kelola partisipatif mengacu pada wawasan dari ekonomi politik dan kelembagaan serta dari eksperimen yang dipromosikan oleh aktivis sosial. Ini mewakili pergeseran paradigma berdasarkan trilogi pemberdayaan, akuntabilitas dan pembangunan kapasitas yang merupakan bangunan yang saling bergantung dalam tata kelola partisipatif. Dimana memiliki peran diantaranya, 1) untuk memastikan bahwa pembuat kebijakan dan administrasi mereka lebih berkomitmen daripada mereka cenderung dalam pengaturan tata kelola non-partisipatif; 2) untuk mendasarkan kebijakan pada informasi yang lebih baik; dan 3) untuk membuat pelaksanaan kebijakan yang lebih efektif dan efisien.

*Participatory governance* dalam konteks pengurangan kemiskinan bukan sekadar bahasa lain dari demokrasi dengan aturan formal untuk representasi rakyat (demokrasi perwakilan). Pendekatan ini dapat membantu dalam beberapa hal, kita dapat melihat upaya yang gigih di beberapa negara demokratis (misalnya India, Senegal dan Brazil dengan kasus yang beragam) dapat mengurangi kemiskinan di negaranya <https://www.worldbank.org/PSP>. Yang paling penting untuk pengurangan kemiskinan dalam perspektif kita tentang pendekatan partisipatif adalah untuk mengidentifikasi dan mengikuti cara-cara di mana masyarakat miskin sendiri dapat berkontribusi untuk bergerak keluar dari kemiskinan, dan memungkinkan mereka untuk melakukannya.

Dalam banyak kasus, penanganan persoalan kemiskinan dinegara ini masih melakukan cara-cara yang lama yang cenderung tergolong konvensional dengan melakukan pendekatan konsep yang umum, seperti penanganan yang sifatnya sektoral atau dalam artian dalam hal mengintervensi kemiskinan kebijakan yang diambil pemerintah masih parsial sesuai dengan bidang-bidang yang bertanggung jawab. Sehingga hasil yang didapatkan cenderung belum mampu maksimal karena kurangnya sinergitas yang mengutamakan pola partisipasi dalam menjalankan kebijakannya.

Pemerintah Kabupaten Mamuju Tengah pada setiap tahunnya menyusun dan merencanakan program-program yang terkait tentang penanggulangan kemiskinan. Walaupun dalam kaitan keseluruhan rencana

aksi penanggulangan kemiskinan sudah terdapat beberapa kegiatan yang mendukung pola partisipasi dalam pelaksanaannya, seperti program PAMSIMAS dari pemerintah pusat dan juga program MARASA dari pemerintah Provinsi Sulawesi Barat. Namun Sebagian besar program yang di usulkan dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dapat dikatakan masih mengikuti pola lama dengan mengutamakan model pendekatan top-down yang sebagian besar turunan dari program-program pemerintah pusat dan pemerintah provinsi, sehingga dapat dikatakan masih belum optimal dan jauh dari harapan.

Pola pendekatan yang masih berorientasi pada masalah sektoral yang nantinya akan di tanggulasi oleh masing-masing bidang terkesan berjalan sendiri-sendiri dalam penanganannya dan hanya akan menghasilkan program-program yang tidak efektif dan efisien. Sehingga dianggap perlu untuk menerapkan pola *participatory governance* dalam menyikapi serangkaian agenda yang berkaitan tentang penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Mamuju Tengah.

Penerapan pola yang terdapat dalam *participatory governance* sejatinya sesuai dengan konsep yang ditawarkan yaitu bertumpu pada nilai demokrasi, musyawarah dan pemberdayaan. Dimana dalam konsep *participatory governance*, (Fung, 2001) mengintegrasikan pada satu simpul model yang dijabarkan dalam 6 (enam) dimensi: *deliberation, action, monitoring, centralized Coordination and Power, School of Democracy, and Outcomes*. Sehingga dari keenam dimensi itu dapat dilihat sejauh mana

pemerintah Kabupaten Mamuju Tengah dapat mengintegrasikan konsep tersebut dalam perumusan dan mendesain kebijakan penanggulangan kemiskinan serta seberapa besar dampak yang ditimbulkan.

Selain dari enam dimensi tersebut, komponen yang lain yang menjadi fokus kajian utama dalam konsep participatory governance adalah *institutional building*. *Institutional building* hadir sebagai tawaran bagi penguatan organisasi untuk mendorong pengembangan posisi dan peran organisasi hingga tercipta pola relasi baru dengan publik dan para stakeholder. *Institutional Building* adalah proses perencanaan dan strukturisasi; yang memandu organisasi lama maupun baru dalam mendefinisikan perubahan nilai, posisi, peran, dan fungsi mereka; dengan mendasarkan diri pada perubahan lingkungan politik, ekonomi maupun teknologi yang dinamis; untuk membangun dan mengembangkan hubungan dan pola-pola relasi baru; guna memperoleh dan memperluas dukungan serta partisipasi publik dan para stakeholder.

Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa *Participatory Governance* merupakan perspektif yang sudah diterima sebagai sebuah solusi terhadap permasalahan yang bersifat kolektif atau komunitas. Beberapa kajian tentang *participatory governance* telah banyak dilakukan, seperti penelitian yang dilakukan oleh Harmurd Schneider 1999 & Jaime Alison Lee 2013, yang memfokuskan penelitiannya pada *Participatory Governance* dalam penanggulangan kemiskinan, namun kajian yang berfokus pada penguatan *Participatory Governance*, sejauh ini belum ada.

Oleh karena itu titik fokus kajian ini ada pada pembangunan kelembagaan sebagaimana pembangunan kelembagaan yang dijelaskan oleh (Esman, 1966) yang juga sebagai novelty dalam penelitian ini.

Dalam kaitannya tentang penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Mamuju Tengah, pendekatan *institutional building* dalam kerangka konsep *Participatory Governance* digunakan untuk melihat sejauh mana peran aktor dan partisipasi publik dalam menciptakan inovasi kelembagaan yang mampu menjawab tantangan-tantangan yang terkait tentang masalah kemiskinan itu sendiri. Sehingga dapat ditemukan solusi yang efektif dalam menyelesaikan masalah kemiskinan dari sisi kelembagaan

## **B. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah utama yang diajukan dalam penelitian ini adalah bagaimana *Participatory Governance* dalam implementasi kebijakan kemiskinan yang meliputi:

1. Bagaimana implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan yang partisipatif di Kabupaten Mamuju Tengah
2. Bagaimana *Participatory Governance* dalam implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Mamuju Tengah
3. Bagaimana *Intstitutional Building* dalam implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan yang partisipatif di Kabupaten Mamuju Tengah.

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan utama penelitian ini adalah untuk mengetahui participatory governance dalam implementasi kebijakan kemiskinan yang meliputi:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan yang partisipatif di Kabupaten Mamuju Tengah
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis *Participatory Governance* dalam implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Mamuju Tengah
3. Untuk menjelaskan dan menganalisis *Institutional Building* dalam implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan partisipatif di Kabupaten Mamuju Tengah.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan memiliki manfaat sebagai berikut:

1. Dari segi keilmuan hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi media untuk mengaplikasikan berbagai teori yang dipelajari, khususnya mengenai institutional building dalam *participatory governance* pada implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan, sehingga akan berguna dalam pengembangan pemahaman, penalaran, dan pengalaman penulis, juga berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang ilmu administrasi publik.

2. Dari segi praktis hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan masukan pada pihak-pihak yang berkepentingan dalam kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui *institutional building* dalam pendekatan *participatory governance*. Penelitian ini sebagai bahan kajian bagi pemerintah pusat maupun daerah dalam mengoptimalkan pengembangan kapasitas birokrasi sebagai institusi publik demi tercapainya penyelenggaraan negara yang efektif.

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### A. *Partisipatory Governance* Dalam Perspektif Administrasi Publik

*Partisipatory governance* dalam administrasi publik dapat dipahami dengan mengacu pada perkembangan paradigma administrasi publik. Dalam pandangan (Henry, 1995), perkembangan administrasi publik dikelompokkan pada 5 paradigma, yakni *pertama*, dikotomi politik/administrasi; *kedua*, prinsip-prinsip administrasi negara; *ketiga*, administrasi negara sebagai ilmu politik; *keempat*, administrasi negara sebagai ilmu administrasi; *kelima*, administrasi negara sebagai administrasi negara. Pada tahun 1980-an, paradigma administrasi publik tersebut bertambah satu yaitu *governance* (Henry, *Public Administration and Public Affairs*, 9th ed, 2004)

Kemunculan paradigma *governance* pada awal tahun 1980 hingga tahun 1990an telah menjadi salah satu perkembangan inti dalam studi administrasi publik. Seperti yang diklaim oleh Fredrickson dalam pernyataannya:

*“Administrasi publik terus bergerak ... menuju teori kerjasama, jaringan, tata kelola, dan pembangunan dan pemeliharaan institusi. Administrasi publik, baik dalam praktik maupun teori, sedang memosisikan dirinya untuk menghadapi masalah-masalah menakutkan yang terkait dengan disartikulasi negara. Singkatnya, administrasi publik yang direposisi adalah ilmu politik untuk membuat pekerjaan negara yang terfragmentasi dan terdisartikulasi (Frederickson, 1999)*

Paradigma *governance* telah menembus ruang proses dan praktik kebijakan dalam administrasi publik, serta menembus sekat politik dan kekuasaan dalam suatu pembuatan keputusan. *Governance*

memperkenalkan bagaimana pemecahan masalah tidak lagi memiliki sifat yang terpusat tetapi lebih kepada distribusi kekuasaan dengan melibatkan berbagai komponen yang lebih luas dengan kepentingan, nilai, orientasi kognitif serta sumber daya yang berbeda (Koenig-Archibugi, 2003)

Lebih lanjut, keberadaan paradigma *governance* menjadikan administrasi publik mengalami reposisi (Frederickson, 1999) atau yang dijelaskan oleh Ajis bahwa terdapat redefinisi dimana pemerintah semakin menemukan dirinya mundur dalam artian *power* dan hirarki serta maju dalam artian kemitraan dan kolaborasi (Ajis, 2007). Paradigma *governance* menggarisbawahi pentingnya kerja sama dan konfigurasi antar sektor, baik organisasi pemerintah ataupun organisasi non-pemerintah. Pergeseran tersebut mengharuskan pemerintah sebagai pusat kekuasaan untuk dapat mengambil keputusan secara kolektif dalam menyelenggarakan pelayanan dan kebijakan publik.

Konseptualisasi mengenai *governance* dimulai dari istilah *governance without goverment* yang diperkenalkan oleh (Rosenau, 1992). Rosenau mendefenisikan *governance sebagai 'a set of regulation mechanisms in a sphere of activity, which function effectively even though they are not endowed with formal authority'* (1992). Hal tersebut dapat dikatakan menjadi suatu metafor dalam menandai transformasi dan pergeseran dari kekuasaan pemerintah yang terbatas menuju kekuasaan yang luas.

Pergeseran pandangan dari *government to governance* menjadikan lokus administrasi publik bukan lagi terbatas pada lembaga pemerintah, tetapi meliputi semua lembaga yang misi utamanya mewujudkan *publicness*. Organisasi semacam ini tidak lain adalah organisasi yang peduli pada *shared problems* dan beroperasi untuk mencapai *public purposes* (Mardiyanta, 2011). Artinya, konsep publik dalam administrasi publik tidak lagi diartikan sebagai kelembagaan tetapi lebih pada orientasi dan nilai-nilai *publicness* (Pesch, 2008). Orientasi baru dalam penyelenggaraan pemerintahan tersebut menjadi sebuah paradigma baru dalam administrasi publik, yang mencandra bahwa urusan dan kepentingan publik bukan merupakan urusan pemerintah semata tetapi juga urusan pihak non pemerintah dan masyarakat itu sendiri.

(Kettl, 2002) berpandangan bahwa tantangan yang dihadapi oleh birokrasi pemerintahan (Amerika Serikat) adalah yang berkenaan dengan kapasitas, yaitu mengembangkan sistem dan sumber daya manusia yang mampu mengintegrasikan kolaborasi baru (*new collaboratives*), dengan membangun sistem horisontal, untuk mereduksi dominasi sistem tradisional yang vertikal, sistem fungsional dan terspesialisasi yang terus menerus mendominasi birokrasi.

Demikian juga yang disampaikan oleh (Agranoff, 1998); (Box, 1998) bahwa pemerintah harus memadukan kapasitas yang dimilikinya dengan kapasitas pihak lain seperti warganegara (*citizens*) dan berbagai aktor non-pemerintah agar menjadi efektif dalam memecahkan rumitnya masalah

publik yang sudah berlangsung lama. Hal senada disampaikan oleh Giddens (1998) bahwa reformasi terhadap tata penyelenggaraan pelayanan publik dan pembangunan hendaknya lebih diarahkan pada upaya membangun *governance* dari pada sekedar *government*.

Menguatnya perhatian terhadap perspektif *governance* tidak terlepas dari perkembangan demokrasi. Demokrasi memberi ruang bagi *governance* untuk dijabarkan dalam praktek pemerintahan. Ruang yang dimaksud adalah tidak adanya batasan atas kekuasaan, serta memungkinkan terjadinya kerjasama, kolaborasi yang saling melengkapi, sinergi dan saling mendukung. Sehingga pada konteks inilah, nilai atau pendekatan partisipasi menjadi hal yang urgent dalam tata kelola pemerintahan.

Goran Hyden, Julius Court dan Kenneth Mease (2004) menggambarkan pandangan baru tentang *governance* untuk memberikan perspektif komplementer pada demokratisasi dan hubungan antara politik dan pembangunan. Para pakar tersebut lebih mengarah berdasarkan aturan daripada berorientasi dari definisi pemerintahan itu sendiri. Mereka mendefinisikan tata kelola untuk mengacu pada pembentukan dan pengelolaan aturan formal dan informal yang mengatur ranah publik, arena di mana negara serta aktor ekonomi dan masyarakat berinteraksi untuk membuat keputusan (Hyden, 2004)

Terciptanya ruang-ruang demokrasi dalam perspektif *governance* membawa kita pada satu gagasan penting yakni *democratic governance* dimana peran pemerintah harus diarahkan pada upaya untuk melayani

masyarakat yang antara lain dilakukan dengan pendekatan partisipasi dan pemberdayaan bagi masyarakat (Rondinelli, 2007). Jantung demokrasi adalah partisipasi, dimana ide demokrasi dapat dikatakan memiliki usia yang sama dengan partisipasi.

Sebuah konsepsi radikal partisipasi muncul dari pengertian Paulo Freire yang pada dasarnya berusaha untuk 'membebaskan' orang melalui pola pemberdayaan yang ia melihat pendidikan sebagai alat penting. (Freire, 1972) percaya pada kekuatan masyarakat dapat menantang struktur kekuasaan yang ada, dan menganjurkan kritik dari hubungan kekuasaan yang ada agar dapat beriringan dengan belajar untuk menciptakan kondisi masyarakat baru, sebuah proses yang ia disebut sebagai '*conscientisation*' atau sebuah bentuk penyadaran.

Partisipasi dianggap sebagai bagian integral dari konsep *governance* itu sendiri yang memungkinkan untuk berevolusi dan mengidentifikasi langkah baru pemecahan masalah dan pengambilan keputusan yang menghilangkan kesenjangan yang dibuat oleh kegagalan cara lama (Fischer, 2006). Langkah tersebut mencerminkan dorongan untuk menciptakan praktik partisipasi demokratis (*democratic participation*), hal itu menasbihkan bahwa perlu adanya tata kelola pemerintahan yang lebih partisipatif dapat membuat warga yang lebih baik, keputusan yang lebih baik dan pemerintah yang lebih baik (Cornwall, 2004); (Mansbridge, 1999); (Gaventa, 2002). Untuk mewujudkan hal tersebut lahirlah pandangan tentang *participatory governance* yang memerlukan dan memungkinkan

kolaborasi publik dengan negara. Hal ini dianggap perlu setelah ketidakmampuan negara untuk mengatasi berbagai masalah sosial kontemporer (Fischer, 2006).

Kemunculan perseptif *participatory governance* merupakan bentuk eksperimen dalam menantang demokrasi yang semakin kehilangan vitalitasnya. *Participatory governance* mengusung keterlibatan substantif dengan negara, terutama dari spektrum politik, dalam rangka untuk mengembangkan strategi demokratis transformatif yang memajukan nilai egaliter keadilan sosial, kebebasan individu dikombinasikan dengan pembuatan keputusan kolektif, masyarakat dan solidaritas (Fung dan Wright, 2011).

## **B. *Participatory Governance* dan Implementasi Kebijakan**

### **1. Konsep *Participatory Governance***

*Participatory Governance* melibatkan masyarakat sebagai objek kebijakan dalam proses pemecahan masalah. Pendekatan tata kelola partisipatif untuk tindakan kriminal, misalnya, akan melibatkan penduduk setempat dalam proses merancang program kebijakan masyarakat (Campbell, 2011). Atau sebuah pusat kesehatan masyarakat mungkin menempatkan pasien pada Dewan Direksi karena mereka memiliki pengetahuan yang khusus tentang bagaimana pusat dapat lebih melayani mereka dalam rangka perawatan (Cristie, 2010)

Dalam beberapa dekade terakhir, pendekatan *participatory governance* telah menjadi perhatian berbagai lembaga dan institusi.

Penerapannya telah banyak diadopsi dalam berbagai aktivitas kelembagaan dari berbagai sektor yakni kebijakan publik, ekonomi, sosial dan politik, aspek hukum beberapa aspek lain dalam kehidupan masyarakat. Dalam bahasa Orly Lobel diistilahkan sebagai “*New Governance Movement*”.

Kehadiran *participatory governance* merupakan sebuah bentuk kegelisahan dari praktik kebijakan yang konvensional. Sejalan dengan tingginya intensitas dorongan akan partisipasi dan keikutsertaan warga negara sehingga diperlukan dan dimungkinkan kolaborasi publik dengan negara. *Participatory governance* dianggap perlu setelah ketidakmampuan negara tradisional untuk mengatasi berbagai masalah sosial kontemporer (Fischer, 2006)

Bahkan lebih lanjut penekanan akan pentingnya *participatory governance* yakni akan lebih mencerminkan dorongan asli pada bentuk partisipasi demokratis (*democratic participation*), hal tersebut berarti bahwa tata kelola partisipatif dapat membuat warga yang lebih baik, keputusan yang lebih baik dan pemerintah yang lebih baik (Cornwall, 2004, p. 78); (Mansbridge, 1999); (Gaventa, 2002). Sementara (Heller, 2001) merujuk pada tata kelola partisipatif sebagai 'desentralisasi versi demokratis', yang didefinisikan oleh peningkatan cakupan dan kedalaman partisipasi kelompok bawah dalam alokasi sumber daya.

Prinsip inti dari pendekatan *participatory governance* adalah komitmen untuk pemecahan masalah desentralisasi oleh pemangku

kepentingan lokal, dan penyesuaian yang berkelanjutan dari aturan dan kebijakan yang diinformasikan oleh pemantauan dan umpan balik, atau dapat disebut sebagai "*learning by doing*." Dalam kedua komponen ini proses tata kelola baru, partisipasi *stakeholder* (pemangku kepentingan) memainkan peran penting.

Sejauh ini konsep tentang *participatory governance* telah berangkat dari pondasi dan motivasi yang sama diantaranya kritik terhadap sentralisme kekuasaan, menemukan jalan keluar dari kegagalan demokrasi perwakilan, menumbuhkan keterlibatan warga negara untuk lebih partisipatif dalam pembuatan keputusan atau kebijakan dan memperkuat tata kelola antar pemangku kepentingan yang lebih kolaboratif.

Archord Fung dan Erik Olin Wright (2003) sejak pertama kali memperkenalkan istilah *participatory governance* dalam tulisannya "*Thinking About Empowered Participatory Governance*" berpendapat bahwa penguatan partisipasi adalah strategi reformasi institusional progresif yang akan memperkuat praktik demokrasi secara konsep maupun empiris. Lebih lanjut, Fung dan Wright menekankan *empowered participatory governance* bertumpu pada nilai demokrasi, musyawarah dan pemberdayaan.

Dalam tulisannya, Fung dan Wright (2003) mengeksplorasi tiga prinsip dari *empowered participatory governance* yakni:

1. *Practical Orientation*

Pada prinsip ini, hal yang digarisbawahi adalah aktor-aktor yang terlibat perlu mengembangkan struktur tata kelola yang ditujukan untuk menyelesaikan masalah yang konkrit (*tangible problem*). Fokus praktis ini juga menciptakan situasi di mana aktor-aktor yang terbiasa bersaing dengan satu sama lain untuk kekuasaan atau sumber daya dapat mulai membangun hubungan kerja sama atau berkolaborasi.

2. *Bottom-up Participation*

Prinsip ini menekankan bagaimana menciptakan ruang bagi masyarakat atau warga negara yang paling terkena dampak dari permasalahan yang hendak diselesaikan. Hal ini akan lebih memperpendek jarak antar pemerintah dan kelompok sasaran. Dengan orientasi *bottom-up* akan lebih membuka penyelesaian masalah dengan keterlibatan semua pemangku kepentingan untuk berkoordinasi dan melakukan pertukaran sumber daya.

3. *Deliberative Solution Generation*

*Deliberation* (musyawarah) adalah salah satu ciri khas utama dalam pendekatan *participatory governance*. Dalam hal ini, pengambilan keputusan melalui musyawarah yang dilakukan oleh aktor-aktor yang terlibat dalam proses kebijakan harus mampu saling meyakinkan satu sama lain. Arena tersebut akan menjadi dialog yang diskurtif terutama

dalam mempertemukan kepentingan-kepentingan yang berbeda dan mencapai keputusan yang kolektif. Pengambilan keputusan partisipatif dapat dilakukan dengan tiga metode pilihan sosial yaitu *command and control by experts*, *aggregative voting*, dan *strategic negotiating*.

Selain tiga prinsip yang telah diutarakan sebelumnya, Fung dan Wright (2003) juga menawarkan tiga desain kelembagaan sebagai upaya dalam memperdalam nilai demokrasi dan partisipasi. Ketiganya didesain agar prinsip-prinsip *participatory governance* yang berdaya dapat disesuaikan dengan kondisi sosial dan lingkungan kelompok sasaran dari kebijakan.

Adapun tiga desain kelembagaan dalam *empowered participatory governance* menurut Fung dan Wright (2003) diantaranya *pertama*, devolusi (*devolution*), yaitu penyerahan kewenangan pengambilan keputusan dan pelaksanaan kepada unit-unit lokal; *kedua*, *centralized supervision and coordination*, yaitu adanya supervisi terpusat dan desentralisasi yang terkoordinasi (*coordinated decentralization*), dimana unit-unit lokal tersebut tidak bersifat otonom melainkan tergabung dan terhubung satu sama lain, unit tersebut dibawah pengawasan pemerintah yang bertindak untuk memperkuat kualitas musyawarah demokrasi lokal dan pemecahan masalah dalam berbagai cara, mengkoordinasi dan mendistribusikan sumber daya, memecahkan masalah yang tidak dapat diatasi oleh unit lokal, memperbaiki keputusan patologis atau yang tidak kompeten dalam kelompok yang gagal, dan mengembangkan mekanisme

inovasi dan pembelajaran; *ketiga*, peran negara yang besar (*state-centered*) dan tidak didasarkan kesukarelaan (*voluntarisme*) belaka. Dalam hal ini, institusi-institusi negara coba ditransformasi menjadi unit-unit deliberatif. Reformasi *empowered participatory governance* pada jalur formal tersebut berpotensi dapat memanfaatkan kekuasaan dan sumberdaya negara menjadi lebih sesuai dengan nilai-nilai deliberasi dan partisipasi warga (*popular participation*) sehingga memungkinkan praktik tersebut menjadi lebih mampu bertahan lama dan dapat berlaku luas.

Setelah menetapkan prinsip dan menawarkan desain kelembagaan dalam *empowered participatory governance*, selanjutnya Fung dan Wright (2003) mengintegrasikan pada satu simpul model *empowered participatory governance* yang dijabarkan dalam 6 (enam) dimensi:

1. *Deliberation*

Subtansi dari dimensi ini terkait posisi keputusan atau kebijakan yang diambil. Apakah telah dibahas melalui musyawarah untuk mendapatkan keputusan atau kebijakan yang kolektif, serta bagaimana antar aktor dan pemangku kepentingan yang terlibat telah saling beradaptasi dalam diskusi atau musyawarah tersebut.

2. *Action*

Dimensi ini menekankan bagaimana tindakan yang dilakukan dalam menindaklanjuti keputusan kolektif yang telah disepakati secara musyawarah. Apakah telah diimplementasikan melalui aksi yang nyata atau tidak.

### 3. *Monitoring*

*Monitoring* adalah komponen penting dari model pemerintahan partisipatif yang berdaya karena memberikan informasi tentang seberapa baik eksperimen ini bekerja, dimana implementasi memerlukan lebih dari sekadar mengubah keputusan awal menjadi sebuah tindakan; Dimensi ini menuntut mekanisme pemantauan dan akuntabilitas yang berkelanjutan berkaitan dengan sejauh mana kelompok musyawarah ini mampu memonitor pelaksanaan keputusan mereka.

### 4. *Centralized Coordination and Power*

Dalam model pemerintahan partisipatif yang berdaya, unit lokal tidak bertindak secara otonom. Sebaliknya, mereka belajar dari dan mengkoordinasikan tindakan mereka dengan unit lokal lainnya dan dengan struktur negara. Pertanyaan utama untuk dimensi ini adalah: "sejauh mana eksperimen ini menggabungkan tindakan rekombinan yang mengkoordinasikan tindakan unit lokal, menyebarkan informasi dan inovasi di antara mereka, dan mengikuti mekanisme terpusat yang memastikan akuntabilitas dan pembelajaran.

### 5. *School of Democracy*

Dimensi ini menekankan tentang bagaimana proses kebijakan dalam mampu meningkatkan kapasitas individu atau kelompok yang terlibat dalam musyawarah, sehingga berfungsi sebagai sekolah demokrasi.

## 6. *Outcomes*

Dimensi ini berkaitan bagaimana musyawarah yang dilakukan menghasilkan strategi atau efek yang lebih diinginkan daripada lembaga penanggungjawab sebelumnya? Salah satu pembenaran utama untuk mengalokasikan kekuatan publik untuk ini desentralisasi dan kelompok musyawarah adalah bahwa mereka merancang strategi aksi publik dan solusi yang lebih unggul daripada perintah dan kontrol birokrasi, berdasarkan pengetahuan yang unggul kondisi lokal, kapasitas belajar yang lebih besar, dan peningkatan akuntabilitas. Pertanyaan penting dari dimensi ini adalah apakah percobaan ini dalam prakteknya berhasil menghasilkan solusi yang lebih inovatif.

Partisipasi warga dalam proses pemerintah secara tradisional berfokus pada tindakan yang dirancang untuk mendukung dan memfasilitasi peningkatan akses publik terhadap informasi tentang kegiatan pemerintah, upaya untuk memperpanjang hak warga negara untuk berkonsultasi mengenai persoalan publik yang mempengaruhi mereka, dan untuk melihat bahwa masyarakat luas akan didengar melalui sistem politik representatif yang adil dan merata, *participatory governance* berusaha untuk memperdalam partisipasi ini dengan meneliti asumsi dan praktek pandangan tradisional yang secara umum menghalangi demokrasi partisipatif yang sejati (Gaventa, 2002). Ini mencerminkan meningkatnya pengakuan bahwa partisipasi warga perlu didasarkan pada sesuatu yang lebih rumit dan beragam prinsip, lembaga dan metode. Partisipasi publik

bukanlah akhir dalam dirinya sendiri, tetapi alat untuk mencapai tujuan kebijakan (EU, 2002). Bahkan, keberadaan tata kelola partisipatif menjadi faktor kunci dari keberhasilan implementasi kebijakan (European Commission, 2003).

## **2. Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan tidak dapat lagi dianggap sebagai suatu hal yang sederhana, karena apa yang telah dirumuskan oleh para pembuat kebijakan (politik) tidak serta merta kebijakan tersebut berhasil dalam implementasinya. Tidak hanya itu, implementasi kebijakan juga memiliki beberapa sifat, seperti self-executing dan non-self-executing (Islamy, 1994).

Implementasi kebijakan yang bersifat self-executing menunjukkan suatu kebijakan yang dirumuskan dan disahkan maka kebijakan tersebut akan terimplementasikan dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu negara terhadap kedaulatan negara. Implementasi kebijakan non-self-executing menunjukkan suatu kebijakan perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai. Sebagai contoh, kebijakan pajak dan retribusi daerah termasuk kebijakan yang bersifat non-self-executing, karena perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan dapat tercapai.

Selain itu, implementasi kebijakan memiliki sejumlah tahap agar kebijakan tersebut dapat mencapai kinerja kebijakan (Gunn dalam Islamy, 1994), yaitu:

Tahap 1 meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

- a) Menggabungkan rencana suatu program dengan penetapan tujuan secara jelas.
- b) Menentukan standar pelaksanaan
- c) Menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaan.

Tahap 2 Merupakan pelaksanaan program dengan mendayagunakan struktur, staf, sumber-daya, prosedur, biaya, dan metode.

Tahap 3 Terdiri dari kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

- a) Menentukan jadwal
- b) Melakukan pemantauan
- c) Melaksanakan pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program Dengan demikian jika terdapat penyimpangan atau pelanggaran dapat diambil tindakan yang sesuai dengan segera.

Unsur-unsur implementasi kebijakan yang mutlak harus ada ialah :  
“(1) unsur pelaksana (implementor), (2) adanya program yang akan dilaksanakan, (3) target groups” (Abdullah, 1988:11; Smith,1977:261).  
Pihak yang terutama mempunyai kewajiban untuk melaksanakan kebijakan publik adalah unit-unit administratif atau unit-unit birokratik (Sharkansky, 1975; Ripley & Grace A. Franklin, 1986) pada setiap tingkat pemerintahan. Smith dalam Quade (1977 : 261) menyebutnya dengan istilah

“implementing organization”, maksudnya birokrasi pemerintah yang mempunyai tanggung jawab dalam melaksanakan kebijakan publik.

Hal ini seperti dikemukakan pula oleh Ripley & Grace A. Franklin (1986 : 33) bahwa: *“Bureaucracies are dominant in the implementation of programs and policies and have varying degrees of importance in other stages of the policy process. In policy and program formulation and legitimation activities, bureaucratic units play a large role, although they are not dominant”*. Maksudnya unit-unit birokratik ini dominan dalam implementasi program dan kebijakan. Adapun dalam perumusan dan legitimasi kebijakan dan program walaupun mempunyai peran luas akan tetapi tidak dominan.

Secara etimologis implementasi itu dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil. Apabila pengertian implementasi di atas dirangkaikan dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/ disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan.

Dengan demikian, dalam proses kebijakan publik, implementasi kebijakan merupakan tahapan yang bersifat praktis dan dibedakan dari formulasi kebijakan yang dapat dipandang sebagai tahapan yang bersifat teoritis. Anderson (1978 : 25) mengemukakan bahwa : *“Policy*

*implementation is the application of the policy by the government's administrative machinery to the problem”.*

Dari uraian di atas diperoleh suatu gambaran bahwa, implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/ disetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika yang top-down, maksudnya menurunkan/menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro. Sedangkan formulasi kebijakan mengandung logika bottom-up, dalam arti proses ini diawali dengan pemetaan kebutuhan publik atau pengakomodasian tuntutan lingkungan lalu diikuti dengan pencarian dan pemilihan alternatif cara pemecahannya, kemudian diusulkan untuk ditetapkan.

Proses administratif yang dilakukan oleh unit-unit administratif pada setiap level pemerintahan disejalkan dengan tipe-tipe kebijakan yang telah ditetapkan. Tipe-tipe kebijakan tersebut dapat bersifat : *distributive, regulatory, self-regulatory, re-distributive*” (Anderson, 1978 : 127.)

Proses kegiatan ini disertai dengan tindakan-tindakan yang bersifat alokatif, yaitu tindakan yang menggunakan masukan sumber daya yang berupa uang, waktu, personil, dan alat. Selanjutnya tindakan implementasi kebijakan dapat pula dibedakan ke dalam “Policy inputs and policy process” (Dunn, 1994 : 338). *Policy* inputs berupa masukan sumber daya, sedangkan *policy process* bertalian dengan kegiatan administratif, organisasional, yang

membentuk transformasi masukan kebijakan ke dalam hasil-hasil (*outputs*) dan dampak (*impact*) kebijakan.

Dengan bertitik tolak dari uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa fungsi dan tujuan implementasi ialah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik (politik) dapat diwujudkan sebagai "*outcome*" (hasil akhir) dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Implementasi dapat disebut sebagai "*policy delivery system*". Maksudnya, sebagai suatu sistem penyampaian/penerusan kebijakan. Sebagai suatu sistem, implementasi terdiri dari unsur-unsur dan kegiatan-kegiatan yang terarah menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki.

Target group (kelompok sasaran), yaitu sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang dan jasa atau yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan. Mereka diharapkan dapat menerima dan menyesuaikan diri terhadap pola-pola interaksi yang ditentukan oleh kebijakan.

Adapun sampai seberapa jauh mereka dapat mematuhi atau menyesuaikan diri terhadap kebijakan yang diimplementasikan bergantung kepada kesesuaian isi kebijakan (program) dengan harapan mereka. Selanjutnya karakteristik yang dimiliki oleh mereka (kelompok sasaran) seperti : besaran kelompok sasaran, jenis kelamin, tingkat pendidikan, pengalaman, usia dan keadaan sosial-ekonomi mempengaruhi terhadap efektivitas implementasi. Adapun karakteristik tersebut sebagian

dipengaruhi oleh lingkungan di mana mereka hidup baik lingkungan geografis maupun lingkungan sosial-budaya.

Implementasi kebijakan publik akan lebih mudah dipahami apabila menggunakan suatu model atau kerangka pemikiran tertentu. Suatu model akan memberikan gambaran kepada kita secara bulat lengkap mengenai sesuatu objek, situasi, atau proses. Komponen-komponen apa saja yang terdapat pada objek, situasi, atau proses tersebut. Bagaimana korelasi-korelasi antara komponen-komponen itu satu dengan yang lainnya.

Komponen-komponen model sistem implementasi kebijakan publik, terdiri atas : (1) program (kebijakan) yang dilaksanakan; (2) target groups, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan; (3) unsur pelaksana (implementor), baik organisasi atau perorangan, yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut; dan (4) faktor lingkungan (fisik, sosial, budaya dan politik).

Model implementasi kebijakan publik itu tidak hanya satu atau dua, namun ada berbagai macam sesuai dengan kerangka berfikir pembuat model tersebut. Dalam uraian berikut ini tidak akan dibahas semua macam model, tetapi beberapa saja yang dianggap cukup penting untuk diperkenalkan.

*Model pertama* adalah model yang paling klasik, yakni model proses atau alur Smith (1973). Menurut Smith, dalam proses implementasi ada

empat variabel yang perlu diperhatikan. Keempat variabel tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan satu kesatuan yang saling mempengaruhi dan berinteraksi secara timbal balik, oleh karena itu terjadi ketegangan-ketegangan (*tensions*) yang bisa menyebabkan timbulnya protes-protes, bahkan aksi fisik, dimana hal ini menghendaki penegakan institusi–institusi baru untuk mewujudkan sasaran kebijakan tersebut. Ketegangan- ketegangan itu bisa juga menyebabkan perubahan-perubahan dalam institusi-institusi lini. Jadi pola-pola interaksi dari keempat variabel dalam implementasi kebijakan memunculkan ketidaksesuaian, ketegangan dan tekanan-tekanan.

Keempat variabel dalam implementasi kebijakan publik tersebut, yaitu : (1) Kebijakan yang diidealkan (*idealised policy*), yakni pola-pola interaksi ideal yang telah mereka definsikan dalam kebijakan yang berusaha untuk diinduksikan; (2) kelompok sasaran (*target groups*), yaitu mereka (orang-orang) yang paling langsung dipengaruhi oleh kebijakan dan yang harus mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan; (3) *implementing organization*, yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan; (4) *environmental factor*, yakni unsur- unsur dalam lingkungan yang mempengaruhi atau dipengaruhi oleh implementasi kebijakan, seperti aspek budaya, sosial, ekonomi, dan politik.

*Model kedua* adalah model yang dikembangkan oleh (Van Meter, 1975) yang disebut sebagai *A Model of the Policy Implementation Process*.

Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel bebas yang saling berkaitan, variabel-variabel tersebut yaitu :

1. Standar dan sasaran kebijakan
2. Sumber daya
3. Karakteristik organisasi pelaksana
4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
5. Sikap para pelaksana
6. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik.

Model ketiga adalah model yang dikembangkan oleh (Hogwood, 1984). Model ini disebut sebagai "*The top down approach*". Dalam suatu artikel yang berjudul "Mengapa implementasi begitu sulit", Gunn (1978) mempergunakan analisis Hood (1976) dan mengemukakan analisis-analisis dari Pressman dan Wildavsky (1973), (Etzioni, 1967); (Kaufman, 1973); (Badrach, 1976); (Van Meter, 1975) dan King (1975 dan 1978), untuk memberikan pedoman singkat bagi para pegawai negeri (Civil Service) terhadap beberapa alasan mengapa menurut perintis tersebut di atas bahwa, implementasi yang sempurna pada dasarnya tak mungkin dapat dicapai dalam praktek (*Why perfect implementation is unattainable*).

Seperti halnya juga Hood, Gunn menekankan bahwa, kesempurnaan atau penyempurnaan dalam konteks ini hanya merupakan suatu konsep analitis atau idea dan bukan dalam pengertian colloquial dari ketentuan itu, suatu ideal yang akan dicapai.

Menurut Hood dan Gunn (1984 : 199-206) untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna (*perfect implementation*) maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu. prasyarat-prasyarat tersebut adalah sebagai berikut :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar- benar tersedia.
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal.
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

*Model keempat* adalah model atau kerangka pemikiran yang dikemukakan oleh Hoogewerf (1978). Menurut Hoogewerf sebab musabab yang mungkin menjadi dasar dari kegagalan implementasi kebijakan, sangat berbeda-beda satu sama lain. Sebab-musabab ini ada sangkut-

pautnya berturut-turut dengan isi (content) dari kebijakan yang harus diimplementasikan, tingkat informasi dari aktor-aktor yang terlibat pada implementasi, banyaknya dukungan bagi kebijakan yang harus diimplementasikan dan akhirnya pembagian dari potensi-potensi yang ada (struktur organisasi, perbandingan kekuasaan dan seterusnya).

*Model kelima* adalah model yang dikemukakan oleh Elmore (dalam Hill, 1993 : 314-345), ia mengemukakan bahwa, pada hakekatnya semua kebijakan publik diimplementasikan oleh organisasi-organisasi publik yang besar, oleh karena itu pengetahuan tentang organisasi-organisasi telah menjadi suatu unsur penting dari analisis kebijakan. Kita tidak dapat berkata dengan banyak kepastian bagaimana suatu kebijakan itu adanya, atau mengapa tidak diimplementasikan, tanpa mengetahui sebagian besar tentang bagaimana organisasi-organisasi itu berfungsi.

*Model keenam*, adalah model yang dikembangkan oleh Warwick (1979) yang dikenal dengan nama "*Transactional Model*". Model ini pada prinsipnya bertolak dari pandangan bahwa guna memahami berbagai masalah pada tahap pelaksanaan suatu rencana atau kebijakan, melihat keterkaitan antara perencanaan dan implementasi tak dapat diabaikan. Proses perencanaan tidak dapat dilihat sebagai suatu proses yang terpisah dengan pelaksanaan. Pada tahap implementasi, berbagai kekuatan akan berpengaruh baik faktor yang mendorong atau memperlancar, maupun kekuatan yang menghambat atau memacetkan pelaksanaan program.

*Model ketujuh*, adalah model yang dikembangkan oleh Gordon Chase (1979), model ini dikembangkan berdasarkan hasil studi kasus implementasi tiga jenis pelayanan masyarakat kota yang dilakukan oleh Pemerintah Kota New York City dalam bidang pelayanan kesehatan dan pengawasan obat. Dari hasil studi tersebut ditemukan bahwa, hambatan utama dalam implementasi program pelayanan terhadap masyarakat, dapat dibedakan dalam 3 kategori, yaitu : (1) Masalah-masalah yang timbul karena kebutuhan operasional yang melekat pada program itu sendiri; (2) Masalah-masalah yang timbul dalam kaitan dengan sumber daya yang dibutuhkan guna pelaksanaan program tersebut; (3) Masalah-masalah lain yang timbul karena keterkaitan dengan organisasi atau birokrasi lainnya, yang diperlukan dukungan, bantuan dan persetujuannya guna pelaksanaan program tersebut.

*Model kedelapan*, adalah model yang dikembangkan oleh (Grindle, 1980). Kerangka pemikirannya berdasarkan jawaban atas dua pertanyaan pokok, khususnya di negara berkembang, bahwa keberhasilan implementasi ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut, yaitu : Content dan Context.

*Model kesembilan* adalah model yang dikembangkan oleh (Edwards III, 1980) . Menurut kerangka pemikiran (Edwards III, 1980, pp. 10-11) keberhasilan implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut:

- 1 Communication
- 2 Resources
- 3 Dispositions
- 4 Bureaucratic Structure.

*Model kesepuluh* adalah yang dikembangkan oleh (Mazmanian, 1983), yang disebut *A Frame Work for Implementations Analysis* (1983). Menurut kerangka pemikiran ini, variable-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori (Mazmanian, 1983, pp. 21-30), sebagai berikut:

1. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap/ dikendalikan.
2. Kemampuan keputusan kebijakan untuk men- strukturkan secara tepat proses implementasinya; dan
3. Pengaruh langsung pelbagai variabel yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

Dari uraian pembahasan di atas dapat dikemukakan, bahwa problem implementasi bisa dikonstruksi dengan cara yang berbeda-beda. Setiap model memberikan beberapa pandangan pada dimensi tertentu dari realitas, seperti dalam kasus perdebatan antara pendekatan top-down versus bottom-up, kedua pendekatan beserta percabangan dan variannya memberi kita sebagian dari keseluruhan gambaran. Mahasiswa kebijakan publik, mempunyai tujuan untuk berlatih dalam seni membaca kerangka teori dan praktik implementasi di mana dilakukan. Adanya pendekatan

dengan model yang berbeda- beda mengandung keunggulan komparatif sebagai penjelasan dalam konteks yang berbeda-beda. Setiap kerangka pemikirannya akan mengungkapkan atau menjelaskan beragam dimensi implementasi. Dengan demikian, tak ada satu metafora tunggal yang dapat memberikan semua jawaban.

### **3. *Participatory Governance* dalam Implementasi Kebijakan**

Partisipasi dalam konteks implementasi kebijakan dapat disebut implementasi partisipatif (*participatory implementation*). Hampir dua dekade yang lalu, (deLeon, 2002) mengidentifikasi tren menuju bentuk yang lebih diskursif dalam pelaksanaan kebijakan, salah satu yang mengakui bahwa ada seseorang yang perilakunya perlu dimodifikasi agar pelaksanaan kebijakan dapat dianggap sukses, dan bahwa beberapa komponen mungkin lebih bersedia untuk menyesuaikan diri dengan mandat baru jika mereka diberitahu, dan bahkan lebih jika mereka menyetujui sebelum diputuskan.

Hal yang mendasari pendapat tersebut yang mana Peter DeLeon (1997) menganggap bahwa beberapa kasus dalam pelaksanaan kebijakan telah mengabaikan akar demokratisnya khususnya pada pendekatan implementasi kebijakan generasi kedua yakni pendekatan *top down* yang lebih hirarkis dan memaksa. Hal tersebut berkebalikan dengan pendekatan *bottom up* yang lebih mengusung prinsip demokratis. Jane Mansbridge (1980) dengan penuh pemikiran berpendapat bahwa secara langsung

ataupun pada tingkat lokal, demokrasi adalah sebuah keharusan dalam pelaksanaan kebijakan dimana kuncinya adalah partisipasi.

Mendekatkan partisipasi dengan implementasi kebijakan secara konseptual akan menyelaraskan pelaksanaan kebijakan dengan kecenderungan yang lebih luas dalam ilmu kebijakan menuju penekanan yang lebih besar pada etos demokratis dan partisipasi warga (Drzek, 1993); (Yanow, 1996). Pendekatan yang demokratis terhadap implementasi kebijakan mencakup secara luas kerangka kerja proses kebijakan untuk memasukkan pertimbangan perumusan kebijakan sebagai sarana untuk membantu menentukan tujuan kebijakan dengan berbicara dengan pihak yang terkena dampak baik sebelum kebijakan diadopsi oleh pembuat kebijakan secara resmi (Nye, Zelikow, & and King, 1997).

### **C. Teori Demokrasi**

Revolusi peradaban yang terjadi dalam kehidupan masyarakat dunia memiliki catatan penting terutama jika berbicara perihal demokrasi. Pada akhir abad ke-20, gagasan tentang demokrasi mengalami perkembangan dengan gelombang yang luar biasa. Perkembangannya merambah begitu luas, tidak hanya pada kawasan negara eropa kontinental maupun angelo america, tetapi pengaruhnya menyelimuti sisi kehidupan masyarakat Benua Asia, Amerika Latin, serta masyarakat Benua Afrika. Fenomena ini tercatat dengan jelas dalam karya Samuel P. Huntintong yakni *Gelombang Demokratisasi Ketiga* (1974).

Menjelajahi pemikiran tentang demokrasi merupakan perjalanan yang secara aktual mengkaji wilayah konseptual, menggali sisi teoritikal maupun faktualnya. Secara etimologi kata demokrasi diadopsi dari bahasa Yunani, yang merupakan gabungan dari kata *demos* yang artinya rakyat dan *kratos* yang dimaknai kekuasaan atau aturan. Kemunculannya diperkirakan lima abad Sebelum Masehi, beriringan dengan dibentuknya *polis* (negara) yang dianggap sebagai jawaban dalam mengorganisir sebuah sistem kenegaraan dalam memenuhi kepentingan dan kesejahteraan masyarakat.

Hingga sekarang, belum ada sebuah defenisi lengkap terkait dengan gagasan demokrasi. Ketika (Schumpeter, 1974) memiliki gagasan tentang demokrasi yang dimaknai sebagai sebuah sistem untuk membuat keputusan-keputusan politik dimana individu-individu mendapatkan kekuasaan untuk memutuskan melalui pertarungan kompetitif memperebutkan suara rakyat, juga ketika seorang (Huntinton, 1989) memberi sebuah pemaknaan bahwa demokrasi merupakan pemilihan umum yang kompetitif sebagai esensinya. Namun, Larry Diamond menampik apa yang disampaikan keduanya bahwa pemaknaan tersebut membutuhkan sebuah penjabaran yang lebih luas untuk menghindari kasus-kasus yang tidak sesuai.

(Genovese, 1995) memberikan pandangan bahwa: *“The assumption that democracy is intrinsically wonderful – that the more of it we have the better of we are – exposes the deeper and more difficult problem of equality. All the leading contributors to the current debates stand on the principle that “all men are created equal” – a principle announced as self-evident thought*

*nowhere seriously defended; a principle the traditionalist critique of equality there by goes unanswered”.*

*“Asumsi bahwa demokrasi pada dasarnya luar biasa - bahwa semakin banyak yang kita miliki, semakin baik diri kita - mengungkapkan masalah kesetaraan yang lebih dalam dan lebih sulit. Semua kontributor utama perdebatan saat ini berdiri di atas prinsip bahwa “semua manusia diciptakan sama” – sebuah prinsip yang diumumkan sebagai pemikiran yang terbukti dengan sendirinya tidak dipertahankan secara serius; sebuah prinsip kritik tradisionalis tentang kesetaraan di sana tidak terjawab”*

Sementara Sidney Hook berpendapat bahwa demokrasi adalah bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa. Hal tersebut menekankan bahwa prinsip demokrasi harus dihasilkan dari sebuah persetujuan kolektif dari warga negara melalui peraturan yang didalamnya menjelaskan batasan usia dalam penyelenggaraannya.

Berbagai cuplikan gagasan dan pemikiran tersebut memberikan sebuah gambaran bahwa demokrasi memiliki makna yang berbeda-beda tergantung dari penekanan yang diberikan. Penekanan yang dimaksud berupa pandangan yang menganggap demokrasi disajikan melalui sebuah penyelenggaraan yang bersifat umum, disisi lain memandang demokrasi adalah arena pengambilan keputusan. Namun, hal menarik yang perlu digarisbawahi bahwa demokrasi menjadi cerminan kedaulatan rakyat baik itu secara langsung (*direct*) maupun tidak langsung (*indirect*).

Keragaman pengertian demokrasi yang disebutkan beberapa pakar di atas memberi ruang dari pendapat seorang James Mac Gregor Burn (1964) yang menyatakan bahwa: *“democracy like liberty, equality, and*

*justice is hard to define precisely*". Selanjutnya, Harold Laski (1957) mengutarakan bahwa tidak ada pengertian yang lengkap terkait apa yang dinamakan demokrasi itu. Sehingga UNESCO memberi kesimpulan bahwa demokrasi adalah istilah yang *ambigouos* atau memiliki dua arti (Budiarjo, 2005).

Pandangan ambiguitas pemaknaan demokrasi bukan hanya secara defenisi, tetapi juga dari sisi teoritikal. Secara teori, terdapat dua pandangan klasik tentang teori demokrasi, yakni teori individualisme liberal dan teori demokrasi sosialis. Gagasan mengenai teori individualisme liberal dipraktekkan oleh Amerika Serikat dan berbagai negara di kawasan Eropa Barat seperti Perancis dan Jerman. Nilai utama yang diusung dalam teori ini adalah adanya kebebasan bagi seorang individu yang harus dilindungi oleh pemerintah. Pada perkembangannya kemudian, gagasan ini banyak diikuti oleh negara-negara baru terutama di Asia dan Afrika.

Awal mula perkembangan teori demokrasi liberal berakar dari sebuah pandangan bahwa hak kepemilikan pribadi seorang warga negara harus dilindungi oleh negara. Kemudian, gagasan ini berkembang menjadi teori demokrasi politik yang menekankan pada hak-hak politik dan terjaminnya kebebasan sipil bagi setiap orang. Negara tidak boleh turut campur dalam kepentingan warga negara terutama pada aspek ekonomi, sosial dan pribadi lainnya. Negara dapat turut mencampuri hal tersebut jika terdapat gangguan dari pihak lain sebab merupakan suatu bentuk perlindungan hak dan kegiatan warganya (Wibawa, 1993)

Namun teori individualis liberal ini banyak mendapat kritik terutama pada konsepsi bahwa teori ini lebih memandang manusia sebagai individu yang memiliki sifat asosial, yang mana motivasi utamanya dalam melakukan tindakan hanya berdasar pada kepentingan pribadi. Kritik selanjutnya mengarah pada adanya potensi melebarnya ketimpangan sosial dan ekonomi yang terjadi di dalam masyarakat. Akibat sosial sangat rentang, sebab kebebasan untuk menumpuk kekayaan secara pribadi. Dengan demikian, kesenjangan yang terjadi mengaburkan cita-cita demokrasi atas dasar persamaan politik.

Dengan memberikan ruang yang terlampau menekankan pada nilai-nilai kebebasan dan inisiatif individu, sehingga pada dasarnya teori ini tidak memperhatikan keberadaan masyarakat secara keseluruhan. Konsepsi mengenai teori individualis liberal tentang demokrasi politik digambarkan berupa pemerintahan dengan sistem perwakilan dengan hak pilih yang bersifat universal dengan memberi hak secara menyeluruh atas persamaan hak politik warga negara.

Berbeda dengan teori demokrasi sosialis yang hadir menanggapi kegagalan teori individualis liberal. Kritik dari penganut paham demokrasi sosialis mengatakan bahwa nilai-nilai individualis-liberal tentang kebebasan dan demokrasi politik hanya sebuah omong kosong belaka, selain itu teori ini dianggap formalitas mana kala materi yang dimiliki setiap hidup hanya menciptakan ketimpangan. Nilai pokok pada teori demokrasi sosialis lebih

mengedepankan adanya sentralisasi kekuasaan negara dalam mengatur kepentingan sosial dan kepentingan bersama.

Motivasi tindakan yang lebih sentralistik dalam teori ini pada akhirnya mendapat kritik sebab pada praktiknya hanya menciptakan otoritarianisme kekuasaan negara, sementara kebebasan individu dan demokrasi semakin tergerus. Adapun konsepsi demokrasi politik yang dianut dalam teori ini ini adalah adanya kontrol yang diterapkan oleh masyarakat secara keseluruhan pada sistem politik dan ekonomi yang tersentralisasi, dalam hal ini termasuk produksi dan retribusi barang.

Selanjutnya terdapat teori demokrasi yang dikemukakan oleh Josep Schumpeter dan (Dahl, 1958) dengan pendekatan *pluralis (empiris minimalis)*, pendekatan *kontraktarianisme* oleh Rawls, serta *Libertarianisme* yang digagas Nozick. Pendekatan-pendekatan yang disampaikan oleh tokoh tersebut dianggap sebagai revisi dan modifikasi yang menjadi penyempurnaan dari kekurangan teori demokrasi individualisme liberal. Schumpeter melalui *pendekatan empiris-minimalis* mengatakan bahwa demokrasi merupakan pengaturan kelembagaan untuk mencapai keputusan-keputusan politik dimana individu-individu melalui perjuangan memperebutkan suara rakyat memiliki kekuasaan untuk membuat keputusan yang diperoleh dari sesuatu yang kompetitif dalam memperoleh suara rakyat tersebut.

Pendekatan *empiris-minimalis* atau yang disebut pendekatan pluralis memiliki perbedaan dengan teori individualisme liberal dalam hal

memandang politik sebagai suatu arena pertarungan kepentingan-kepentingan berbagai kelompok dalam masyarakat, bukannya sebagai perwakilan dari pilihan-pilihan individu yang masing-masing mengejar kepentingan yang berbeda satu sama lain. Menurut teori pluralis, demokrasi merupakan suatu bentuk sistem yang sifatnya fungsional untuk mencapai titik keseimbangan dari pertarungan kelompok-kelompok bersaing yang dilaksanakan secara periodik. Dengan demikian menurut teori ini, dalam mengekspresikan kehendak rakyat dibutuhkan bentuk koalisi atau himpunan dukungan kelompok dalam memperebutkan kekuasaan politik.

Sementara John Rawls melalui teori kontraktarian juga menjadi bagian penting dalam pengembangan teori demokrasi individualisme liberal tidak hanya berpatokan pada kebebasan berpolitik, namun manaruh persamaan ekonomi dalam konteks keadilan distributif. Sama halnya dengan individualisme liberal, Rawls meletakkan persamaan kebebasan dasar yang meliputi kebebasan sipil dan hak-hak politik. Rawls juga membangun prinsip keadilan dengan menggunakan model prosedur kontrak yang didasarkan pada rasionalitas. Adapun kelebihan dari teori ini adalah adanya sebuah konsepsi dalam memperbaiki ketimpangan sosial dan ekonomi. Sedangkan teori yang disampaikan Robert Nozick yang lebih tepat dikatakan fundamentalisme libertarian. Dalam pandangan Nozick, seluruh anggota masyarakat harus bebas menentukan tatanan sosial yang disetujuinya. Dalam teori ini, negara memiliki fungsi yang minimalis dalam

melindungi kebebasan individu dari berbagai kelompok yang ada di dalamnya.

Pada dekade 1960-1970-an, muncul sebuah gagasan yang dikenal dengan demokrasi partisipatoris oleh (Macpherson, 1977). Gagasan ini berangkat dari upaya untuk mempertemukan nilai-nilai dalam tradisi individualisme liberal dan sosialis (Gould, 1993). Model demokrasi partisipatoris pertama kali dikembangkan oleh kalangan yang berideologi neo-marxis yang dalam perjalanannya dijadikan sebagai gagasan alternatif dalam praktik demokrasi di seluruh dunia (Macpherson, 2005).

Teori demokrasi partisipatif (*participatory democracy*) merupakan salah satu pandangan dalam perspektif teori politik modern selain teori demokrasi elitis (*elitist democracy*). Teori demokrasi partisipatif memiliki asumsi bahwa masyarakat harus hadir dalam suatu keputusan negara, dalam arti warga negara atau individu merupakan kriteria utama dalam menilai dan mengevaluasi kinerja negara. Teori ini hadir dalam menentang teori demokrasi elitis yang berpandangan bahwa pembuatan keputusan publik berada di tangan para elite dan menganggap peran masyarakat bukan untuk memutuskan masalah publik, tetapi sebatas memilih orang-orang yang akan membuat keputusan/kebijakan yang diperuntukkan bagi mereka (Schumpeter, 1952).

John Dewey dalam pandangannya terkait demokrasi partisipatif menegaskan bahwa keberadaan suatu masyarakat demokrasi tergantung pada konsensus sosial dengan fokus perkembangan manusia yang

didasarkan atas kebebasan, persamaan, dan partisipasi politik. Pandangan lain mengenai demokrasi partisipatif diutarakan oleh Peter Bachrach, ia meyakini bahwa partisipasi aktif oleh setiap individu merupakan faktor utama dalam upaya pengembangan kemampuan rakyat. Lebih lanjut, menurut Bachrach upaya menuju “demokrasi partisipatis” setidaknya memerlukan: 1) Perubahan kesadaran rakyat, yang sebelumnya memandang diri mereka sebagai penerima pasif atas segala sesuatu yang diputuskan oleh kekuasaan menjadi agen-agen yang turut aktif melalui mekanisme partisipasi yang positif dalam proses pengambilan keputusan; dan 2) Pengurangan secara holistik atas segala ketimpangan.

Terbangunnya modifikasi terhadap teori demokrasi individualisme liberalis tidak serta merta melepaskan krisis dari gagasan tersebut. Situasi ini mendorong ilmuwan dan berbagai ahli untuk menemukan sebuah gagasan baru dalam upaya pencarian makna sejati dari demokrasi. Di samping munculnya teori demokrasi partisipatif, lahir pula pemikiran baru yang populer disebut demokrasi deliberatif.

Gagasan tentang demokrasi liberatif (*liberativ democracy*), menurut Joshua Cohen berakar dari cita-cita intuitif asosiasi demokrasi di mana justifikasi dari syarat dan ketentuan asosiasi diproses melalui argumen publik dan penalaran di antara warga yang sama (Cohen, 1997). Demokrasi liberatif juga dapat digambarkan sebagai syarat yang diperlukan untuk mencapai legitimasi dan rasionalitas berkenaan dengan pengambilan keputusan kolektif (Benhabib, 1996). Hal lain yang menonjol dari demokrasi

liberatif adalah sebuah konsepsi normatif, seperti halnya (Cohen, 1997) menekankan bahwa musyawarah pada kondisi yang tepat adalah sebuah model ideal bagi lembaga demokratis.

Pandangan lain yang lebih sentral dikemukakan oleh Jurgen Habermas yang dianggap sebagai pencetus teori demokrasi liberatif ini yakni pendekatan ini akan melahirkan keputusan dan institusi yang sah melalui persetujuan warga negara yang terlibat dalam prosedur demokrasi dengan mekanisme partisipatif yang sifatnya bebas dan setara dalam proses pengambilan keputusan yang diskursif (Habermas, 1979).

Teori demokrasi liberatif memiliki pendekatan yang cenderung kontras yang mana dapat diidentifikasi dalam bentuk liberal dan terkadang sebagai teori pilihan sosial. Namun warga negara yang memasuki proses politik demokratis dengan preferensi tetap bahwa mereka bertujuan untuk menggunakan lembaga dan aturan demokratis secara lebih mendalam. Institusi dan aturan ini berfungsi untuk menggabungkan preferensi warga yang berbeda-beda yang kemudian diintegrasikan dalam satu keputusan bersama (kolektif).

Model demokrasi deliberatif menganggap tidak ada satu pun nilai dan perspektif individual yang benar dengan sendirinya tanpa lebih dulu melalui proses dialog dan persetujuan dengan individu lainnya. Selain itu dialog memungkinkan semua sudut pandang yang bersifat pribadi mendapatkan kesempatan untuk "diuji" kebenarannya setelah dipertemukan dengan sudut pandang pribadi lainnya. Disini resiprositas

menjadi prinsip utama yang harus ada bagi sebuah rancangan institusional demokrasi deliberatif (Offe dan Preuss 1991). Keterbukaan, toleransi dan penghargaan terhadap pluralisme merupakan nilai-nilai mendasar lainnya yang memungkinkan berlangsungnya dialog publik. Bila disederhanakan, demokrasi deliberatif adalah model demokrasi yang menganggap legitimasi politik setiap proses pembuatan kebijakan dan pelaksanaan pemerintah bersumber dari deliberasi publik antar warganegara yang bebas dan sederajat (Elster 1989; Bohman 1998; Saward 2003). Kedaulatan rakyat karenanya tidak lagi direpresentasikan oleh kotak suara atau suara mayoritas semata, tapi juga yang lebih penting berdasarkan pada keputusan-keputusan bersama yang dibuat dengan menggunakan *reason* yang bisa dipertanggungjawabkan dan penjelasan yang bisa diperdebatkan. Harapannya adalah dialog antara warganegara akan memungkinkan transformasi preferensi-preferensi yang bersifat pribadi menjadi sudut pandang yang bisa diuji kelayakan dan kebenarannya secara publik.

#### **D. Teori Jaringan**

Konsep jaringan dalam administrasi publik menjadi sebuah konsep yang diharapkan mampu menjadi landasan baru bagi organisasi publik dalam menyelesaikan kompleksitas masalah publik. Dengan semakin meningkatnya kompleksitas masalah sosial, maka terjadi perubahan atau dinamika struktur dan sistem pemerintahan yang dulunya cenderung bersifat otoriter, top-down, dan sangat hirarkis, mengarah pada

pemerintahan yang lebih terbuka dan bottom-up sebagaimana Rhodes dan Frederickson (1996), menyatakan berbagai temuan hasil riset administrasi public yang menunjukkan trend dan perubahan karakteristik lembaga public sebagai berikut :

*Peneliti Administrasi Publik selama beberapa waktu mengamati penggantian otoritas hierarkis atau birokrasi dengan pengaturan tata kelola yang lebih kompleks yang melibatkan banyak entitas sektor publik dan swasta seperti keterlibatan pasardan kemitraan publik-swasta.*

Dalam ilmu sosial, konsep jaringan merupakan satu dari beberapa konsep yang berfokus pada hubungan pemerintah dengan pihak/actor lainnya sebagaimana yang disebutkan oleh Rhodes (2006) :

*“jadi, jaringan kebijakan adalah salah satu dari sekelompok konsep yang berfokus pada hubungan pemerintah dengan, dan ketergantungan pada, aktor negara dan sosial lainnya. Gagasan ini termasuk jaringan isu (Helco 1978), segitiga besi (Ripley dan Franklin 1981), subsistem kebijakan atau subpemerintah (Freeman dan Stevens 1987), komunitas kebijakan (Richardson dan Jordan 1979), dan komunitas epistemik (Haas 1992).*

Sehingga dari pendefinisian beberapa ahli di atas tentang jaringan, kita dapat melihat bagaimana gagasan *policy network* itu begitu luas mencakup pola interaksi yang dilakukan oleh pemerintah dengan aktor diluar pemerintah untuk mencapai tujuan bersama.

Secara spesifik, konsep jaringan masuk pada kajian administrasi publik melalui kajian organisasi dan ilmu politik dengan focus pada *network*serta dampaknya pada proses implementasi kebijakan dan pemerintahan sebagaimana (al, 2013) , dalam tulisannya menyatakan :

*Analisis jaringan menemukan jalannya ke administrasi publik terutama melalui dua saluran: studi organisasi seperti yang*

*dicontohkan oleh karya-karya White et al. (1976), Granovetter (1983) dan Burt (1992), dan penelitian ilmu politik berfokus pada jaringan dan dampaknya terhadap pembuatan kebijakan dan pemerintahan (Berry et al., 2004; Laumann dan Knoke, 1987; Rhodes, 1997).*

Hal ini menguatkan asumsi bahwa kompleksitas problem sosial yang dihadapi oleh pemerintah akan sangat sulit ditangani dengan baik jika penanganannya tidak berlandaskan pada cara kerja jaringan. Saat ini, konsep network dianggap mampu menjawab tantangan-tantangan yang disebabkan oleh tingginya kompleksitas yang ada pada sebuah problem social. Kesesuaian antara problem dengan konsep pendekatan masalah yang digunakan untuk mencari solusi terbaik menjadi penentu berhasil tidaknya suatu program (efektifitas dan efisiensi).

Teori jaringan bertujuan memformulasi, menyelenggarakan, dan mengimplementasikan kebijakan dan program pelayanan publik dengan efektif dan efisien melalui pemanfaatan berbagai sumber daya yang tersedia secara bersama (*sharing resources*). Pemanfaatan sumber daya secara bersama-sama hanya dapat ditemukan pada organisasi-organisasi berbasis jaringan. Sifat jaringan ini yang memungkinkan terciptanya efektifitas dan efisiensi penggunaan sumber daya dalam rangka mencapai tujuan-tujuan organisasi seperti dalam proses implementasi kebijakan.

Ada berbagai pemikiran dalam teori jaringan, namun Wellman dalam (Ritzer dan Goodman 2004) menyebutkan prinsip-prinsip yang berkaitan logis untuk menggambarkan teori jaringan antara lain :

1. Ikatan antara aktor biasanya bersifat sistematis baik dalam kadar maupun intensitasnya. Aktor saling bertukar dengan sesuatu yang berbeda dan mereka melakukannya dengan intensitas yang bisa semakin besar atau semakin kecil.
2. Ikatan dalam individu harus dianalisis dalam konteks struktur jaringanyang lebih luas.
3. Terstrukturnya ikatan sosial menimbulkan berbagai jenis jaringan yangberaturan. Di satu sisi, jaringan bersifat transitif. Bila ada ikatan antara Adan B dan C, maka kemungkinan ada terjadi ikatan antara A dan C.
4. Adanya kelompok jaringan menyebabkan terciptanya hubungan silangbaik antara kelompok jaringan maupun antara individu.
5. Adanya ikatan asimetris antara unsur-unsur di dalam sebuah sistemjaringan dengan akibat bahwa sumber daya yang terbatas akanterdistribusikan secara tak merata.
6. Distribusi yang timpang dari sumber daya yang terbatas menyebabkanterjadinya kerja sama maupun persaingan (*competition*). Beberapakelompok akan bergabung untuk mendapatkan sumber daya yangterbatas itu dengan bekerja sama, sedangkan kelompok lain bersaingdan memperebutkannya.

Prinsip di atas menegaskan bahwa jaringan terbentuk berdasarkan konsekuensi logis dari kecenderungan manusia berfikir secara rasional sehingga ketika mereka diperhadapkan pada kondisi kondisi tertentu yang

mengharuskan mereka untuk menggunakan faktor faktor di luar dirinya maka terciptalah embrio kerja sama yang merupakan dasar dari pengembangan konsep jaringan.

#### **E. Institutional building dalam Implementasi Kebijakan**

Administrasi pembangunan merupakan aspek politik modernisasi dari sistem administrasi publik, yang berfokus menuju pada perubahan organisasi yang dipengaruhi tujuan politik, ekonomi, dan sosial yang progresif, di mana administrator akan kembali dipandang sebagai pembuat kebijakan dan penasihat dalam pengambilan keputusan pembangunan kelembagaan. Salah satu dari banyak aspek administrasi pembangunan adalah *institution building*; Sebagai komponen pembangunan ekonomi, *institution building* berkontribusi untuk mengarahkan tindakan pembangunan serta digunakan untuk mendorong dan melindungi perubahan. Seperti yang dikemukakan oleh Esman dan Bruhn (1980):

*Institusi building adalah suatu pendekatan proses pembangunan yang sangat bergantung pada konsep 'rekayasa sosial' dan yang menekankan fungsi kepemimpinan dari memodernisasi kelompok elit dalam proses tersebut dan strategi tindakan alternatif yang tersedia bagi mereka.'*

Model *institution building* telah dirancang terutama untuk negara-negara berkembang yang mengarah pada modernisasi, tujuan utama mereka adalah pembangunan sosial-ekonomi dan pembangunan bangsa sehingga dalam pemahamannya lembaga merupakan produk interaksi dan adaptasi. Ketika sebuah organisasi melampaui fungsi normalnya dalam mendorong dan melindungi inovasi dan perubahan untuk menjadi signifikan

dan penting dalam lingkungan yang dilayaninya, maka hal tersebut mengarahkannya untuk memperoleh status sebagai sebuah "institusi". Dinamika *institution building* adalah kemampuan organisasi dalam menarik dukungan dan legitimasi dari lingkungan yang ada. Hal ini membantu kinerja yang lebih baik dari fungsi dan layanannya.

Konsep *institution building* muncul secara historis pada 1950-an dan 1960-an ketika penekanan pada pembangunan sosial internasional mulai berfokus pada hal-hal teknis (Eaton, 1972) serta di kontekstualisasikan pada kegiatan-kegiatan pengembangan teknis dan juga gagasan pengembang profesional, yang dilatih sebagai spesialis pembangunan (Eaton, 1972). Pembangunan institusi, didefinisikan sebagai "pendirian organisasi baru yang terencana untuk memenuhi tujuan yang dinilai oleh mereka yang berkuasa memerlukan intervensi administratif otonom dan hubungan khusus dengan sistem sosial yang lebih besar serta berbeda dari yang dapat disediakan oleh unit administratif yang sudah ada" (Eaton, 1972, p. 13).

Duncan dan Pooler (1972) menekankan bahwa lembaga berfungsi sebagai model "untuk mendefinisikan pola normatif dan nilai yang sah serta melestarikan dan melindungi masyarakat yang lebih luas. Untuk memenuhi syarat sebagai sebuah institusi, harus mewujudkan nilai-nilai yang menjadi normatif dalam masyarakat yang memiliki program yang jelas, terbuka dan bertujuan untuk mendiskriminasi dan juga mempromosikan jenis nilai tertentu. Blaise (1966) memberikan pandangan bahwa:

...pendekatan institusional tidak hanya menekankan pada karakteristik instrumental, juga tidak fokus analisis dan tindakan terutama pada elemen struktural, fungsional dan perilaku yang ada di dalam sistem organisasi... Dalam analisis sinis, kita memperhatikan tujuan dan nilai yang meluas di luar tugas langsung yang ada [dengan penyebaran norma] yang mempengaruhi peserta dan klien di luar spesialisasi fungsional dan produktif. [Nilai-nilai kelembagaan] serta pola hubungan dan tindakan spesifik yang mengatur kinerja fungsi-fungsi di dalam lembaga menjadi normatif di luar batas-batas lembaga itu sendiri [dan] titik acuan yang stabil baik di dalam organisasi maupun bagi lingkungan.

Jadi, nilai merupakan salah satu dimensi penting dari sebuah institusi

dengan asumsi bahwa *Institution building* berbeda dengan *institution change*. Milton J. Esman, yang mengkonseptualisasikan model tersebut, dan beranggapan bahwa *institution building* adalah proses sosial yang umum dan mengenali sekumpulan elemen dan tindakan. Analisisnya dikembangkan pada tiga kategori analitis: *variabel institusi, transaksi dan keterkaitan*.

Dalam menjelaskan modelnya, Esman (1966) telah mendefinisikan dan mendeskripsikan lima variabel utama *institution building*: *leadership, doktrin, resources, program* dan *internal struktur*,

#### 1. *Leadership*

Kepemimpinan didefinisikan sebagai sekelompok orang yang mengarahkan operasi internal lembaga dan mengelola hubungannya dengan lingkungan eksternal. "Orang-orang ini secara aktif terlibat dalam perumusan doktrin dan program lembaga. Karena proses perubahan yang disengaja secara sengaja memerlukan, manajemen yang terampil dan berkomitmen tinggi baik dari hubungan internal

maupun eksternal, sehingga *leadership* dianggap sebagai elemen paling penting dalam *institution building*. Ini adalah proses kelompok yang memerlukan berbagai peran seperti representasi, pengambilan keputusan dan pengendalian operasi yang dapat dilakukan. didistribusikan dalam berbagai pola di antara kelompok. Esman (1966) mengidentifikasi kelangsungan politik, status profesional, kompetensi teknis, kompetensi organisasi dan kontinuitas sebagai properti atau variabel kepemimpinan. Kepemimpinan yang sukses dapat menjadi hasil dari peringkat tinggi pada masing-masing variabel ini.

## 2. *Doktrin*

Komponen ini didefinisikan sebagai pernyataan nilai-nilai, tujuan dan pendekatan yang mendasari tindakan lembaga.” Kebijakan lembaga adalah irisan antara serangkaian kebijakan di dalam organisasi itu sendiri dan dalam lingkungan lembaga yang bersifat eksternal yang menggambarkan visi, harapan dan tujuan lembaga.

## 3. *Resources*

Salah satu perhatian penting dari semua aspek kelembagaan diwakili oleh masalah-masalah yang terlibat dalam mobilisasi dan dalam memastikan ketersediaan sumber daya yang stabil yang dapat diandalkan. *Resources* mempengaruhi semua aspek kegiatan lembaga. Termasuk masukan yang berwujud seperti keuangan, fisik, dan manusia dan juga yang tidak berwujud seperti otoritas hukum dan politik dan informasi tentang teknologi dan lingkungan eksternal.

Sebagai aturan, semakin lama *resources* yang tersedia untuk sebuah lembaga, semakin besar keluaran atau nilai yang diperoleh. Nilai waktu merupakan proksi dari nilai sumber daya yang dimiliki dan dimanfaatkan untuk menghasilkan keluaran yang bernilai.

#### 4. *Program*

Merupakan aktivitas yang berhubungan dengan kinerja masing-masing fungsi lembaga dan merupakan hasil atau output dari lembaga. Program merupakan terjemahan dari kebijakan ke dalam tindakan konkret berdasarkan alokasi sumber daya lembaga dalam hubungannya dengan lingkungan eksternal lembaga. Sebuah program dirancang untuk mencapai tujuan organisasi yang didefinisikan dalam mandat hukum atau doktrin resmi. Variabel program yang penting dan relevan dengan fungsi keluaran lembaga telah diidentifikasi sebagai konsistensi terhadap unsur lainnya, seperti: doktrin, stabilitas keluaran, kelayakan mengenai sumber daya dan kontribusi substantif untuk kebutuhan masyarakat. Karena program organisasi terdiri dari pengalokasian sumber daya dari waktu ke waktu maka variabel program terkait erat dengan waktu seperti variabel institusi lainnya.

#### 5. *Internal Structure*

Struktur didefinisikan sebagai struktur dan proses yang disusun untuk penyelenggaraan operasi lembaga. Struktur akan terdiri dari soal distribusi peran dalam organisasi, pola otoritas, sistem komunikasi, tugas dan tanggung jawab masing-masing personil dan kapasitas yang

dibutuhkan untuk melaksanakan hal tersebut. Jika struktur dan proses organisasi menyimpang dari norma yang ditetapkan dalam lingkungan, maka struktur internal institusi dapat mempengaruhi hubungan antara institusi dan dunia luar.

William J. Jorns (1971), dalam membuat analisis operasional studi kasus dalam teori *institution building*, mengembangkan lebih lanjut model yang dikonseptualisasikan oleh Esman. Dia memilah variabel institusi menjadi dua puluh delapan sektor aktivitas untuk memperkuat matriks analitik seperti yang terlihat pada tabel berikut:

**Tabel 1.**  
**Variabel Institution building**

<b>Insitution Variables</b>	<b>Sub-Variables</b>
<b>Leadership</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Technical Competence</li> <li>2. Administrative Competence</li> <li>3. Political Competence</li> <li>4. Commitment to doctrine</li> <li>5. Continuity and succession</li> <li>6. Depth of leadership</li> </ol>
<b>Doctrine</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Its source</li> <li>2. Its realism in terms of needs and resources</li> <li>3. Its specificity, consistency and articulation</li> <li>4. Its sensitivity to societal norms</li> <li>5. Its official legitimization</li> <li>6. Its provisio. for conflict management</li> <li>7. Its degree of innovativeness</li> </ol>
<b>Resource</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Indigenous financial support</li> <li>2. Staff training and development</li> <li>3. Physical facilities</li> <li>4. Information on new technologies</li> <li>5. Access to feedback</li> </ol>
<b>Program</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consistency with doctrine</li> <li>2. Consistency with resources</li> <li>3. Staff commitment</li> <li>4. Program visibility</li> <li>5. Program stability</li> <li>6. Management of opposition</li> </ol>
<b>Internal Structure</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adequate structure</li> <li>2. Resource allocation</li> <li>3. Conflict regulation</li> <li>4. Centralization versus decentralization;</li> </ol>

(Sumber: Eaton, 1986)

Segera setelah berdirinya sebuah lembaga karena ketidaktegasan 'harus diberikan kepada kebutuhan untuk mengembangkan kompetensi teknis di dalam' kepemimpinan. Ini akan memberikan dasar yang kuat untuk perencanaan dan implementasi program selanjutnya yang akan berdampak pada eksternal lingkungan Hidup. Selain itu, doktrin harus dijabarkan secara spesifik untuk memperoleh kewenangan untuk beroperasi dan pengakuan resmi serta legitimasi diperoleh untuk mengarah pada berakhirnya kelembagaan. Sumber daya yang memadai dalam bentuk dukungan keuangan masyarakat adat dan staf masyarakat adat sangat penting untuk menopang organisasi dan menerapkan aspek-aspek inovatif dari program.

Tidak ada institusi yang bisa berdiri sendiri. Untuk kelangsungan hidup dan fungsinya yang tepat, ia harus membangun dan memelihara jaringan komplementaritas di lingkungan kerjanya. Suatu lembaga harus bergantung pada lembaga lain untuk kewenangan dan sumber dayanya. Karena tujuan dasar sebuah lembaga adalah untuk mendorong perubahan dalam lingkungannya, keterkaitannya dengan entitas lain untuk tujuan mendapatkan dukungan, mengatasi perlawanan, bertukar sumber daya, penataan lingkungan, dan mentransfer norma dan nilai sangatlah penting. Keterkaitan telah didefinisikan sebagai berikut:

*Hubungan yang terpolat antara lembaga dengan organisasi dan kelompok lain di lingkungannya. Hubungan ini kompromi pertukaran sumber daya, layanan, dan dukungan dan mungkin melibatkan berbagai tingkat kerjasama atau kompetisi.04 (Thomas dan Fender, 1969).*

Hubungan kelembagaan sangat penting untuk pembentukan lembaga baru atau restrukturisasi yang sudah ada. Proses *institution building* sangat bergantung pada jumlah dan jenis hubungan yang dimiliki lembaga baru dengan lingkungannya dan bagaimana hal ini mempengaruhi; Institusi, melalui inovasi, cenderung mempengaruhi hubungan eksternal. *Thomas and Fender*(1969), menjelaskan bahwa dalam proses *institution building* tidak terlepas dari pengaruh *linkages* (keterkaitan) dan *transaction* (transaksi) yang dimana terdapat empat elemen yang mempengaruhi *institutional linkages* (keterkaitan institusi) yaitu: *enable linkages*, *functional linkages*, *normative linkages* dan *diffused linkages*.

*Enable linkages* mengikat sebuah lembaga dengan organisasi dan kelompok sosial lain yang mengontrol alokasi kewenangan dan sumber daya yang penting untuk fungsi inovatif. Hubungan ini terbukti vital pada tahap awal kehidupan sebuah institusi. *Functional linkages* ini juga berhubungan dengan organisasi yang merupakan 'persaingan nyata atau potensial; Melalui keterkaitan ini sebuah lembaga berupaya menyebarkan inovasinya. *Normative linkages* menentukan hubungan lembaga dengan entitas lain yang memiliki kepentingan dalam tujuan sosial. Melalui keterkaitan tersebut norma-norma sosial budaya dilindungi oleh lembaga yang mengikuti pedoman tertentu yang ditetapkan oleh masyarakat. Hal ini dapat meningkatkan atau menghambat proses *institution building*. *Diffused linkages*, "menyangkut isu-isu seperti opini publik, dan hubungan dengan

publik yang lebih luas sebagaimana yang dimediasi oleh berbagai media massa atau komunikasi dan saluran lain untuk kristalisasi opini individu dan agregat yang tidak tercermin dalam lembaga formal sebuah masyarakat. "

Kedua konsep ini, yaitu keterkaitan dan transaksi sangat erat kaitannya dengan *institutional building*. Transaksi, yang didefinisikan oleh Esman sebagai "pertukaran barang dan jasa atau kekuasaan dan pengaruh", adalah "hubungan kegiatan nasional di mana sumber daya dan mandat diperoleh untuk mengejar tujuan. Sebagai substansi dari hubungan lembaga dengan lingkungan, hal ini dapat mendorong atau menggagalkan pertumbuhan organisasi dan juga membentuk serta mewujudkan kualitas kelembagaan. Transaksi memerlukan input dan output fisik serta interaksi sosial sebagai komunikasi, akuisisi dukungan, dan transfer norma dan nilai.

## **F. Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan**

### **1. Konsep Kemiskinan**

Kemiskinan (*poverty*) bukanlah fenomena baru, jejak kemiskinan sendiri sudah dapat dikenali semenjak ribuan tahun yang lalu yang ditandai dengan peninggalan berbagai agama dalam menangani kemiskinan. Seperti misalnya konsep zakat dalam Islam yang menjadi 'jawaban' paling dikenal dalam mengatasi problem kemiskinan.

Perdebatan tentang definisi kemiskinan juga akan terjadi sepanjang waktu. Definisi kemiskinan seringkali ditetapkan sebuah pemerintahan suatu negara melalui penggambaran apa yang dikenal sebagai 'garis kemiskinan'. Penggambaran mengenai 'garis kemiskinan' ini cenderung

berbeda-beda dan tidak sama di setiap negara. Menurut Macarov (2003), perbedaan ini sangat bergantung pada tujuan negara menetapkan 'garis kemiskinan' itu sendiri. Macarov menjelaskan bahwa beberapa negara menetapkan 'garis kemiskinan' dengan menggunakan ukuran-ukuran kemiskinan absolut, yakni berdasarkan pendapatan dan asset yang dimiliki seorang warga negara. Sementara itu, ada juga negara yang menetapkan 'garis kemiskinan' berdasarkan ukuran-ukuran yang bersifat relatif.

Membicarakan dan memaknai kemiskinan sering menimbulkan pertentangan dan perselisihan. Namun bukan berarti pemaknaan pertama dianggap benar sementara pemaknaan yang lainnya dinilai salah. Kemiskinan tidak memiliki defenisi tunggal, pemaknaannya adalah rangkaian dari berbagai pandangan dan interpretasi yang dapat diintegrasikan menjadi satu pemahaman untuk memahami masalah kemiskinan tersebut.

Beberapa pakar ahli yang memiliki pandangan berbeda tentang kemiskinan. (George, 1988) berpendapat bahwa "*poverty consists of a core of basic necessities as well as alistofother necessities that change over time and place*". Sementara (Baratz, 1971) mendefenisikan kemiskinan sebagai "*aseverelack of physica land mental well-being, closely as sociated with in adequate economic resource sand consumption*". Pandangan ini berasal dari posisi yang berlawanan: George menganjurkan pandangan 'mutlak' tentang kemiskinan, sementara Baratz dan Grigsby sebagai pandangan yang 'relatif'. Tapi ini adalah interpretasi dari kebutuhan sosial,

bukan defenisi yang berbeda dari kemiskinan. Keduanya sepakat bahwa kemiskinan adalah kurangnya sesuatu, dan mereka sebagian besar setuju pada apa yang kurang. Perselisihan utama adalah tentang sumber dan dasar dari kebutuhan (*need*).

(Jordan, 1996) dalam tulisannya "*A Theory of Poverty and Social Exclusion*" mendefenisikan orang miskin: "*the poor are people whose lack of resources damage their capacity to participate in a market environment*", Artinya, orang miskin merupakan orang-orang yang karena kekurangan sumber daya pada dirinya mengakibatkan rusaknya kapasitas untuk berpartisipasi dalam lingkungan pasar/dunia usaha. Sedangkan menurut (Chambers, 1997) mengatakan bahwa kemiskinan adalah suatu *integrated concept* yang memiliki 5 (lima) dimensi, yaitu: 1) kemiskinan (*proper*), 2) ketidakberdayaan (*powerless*), 3) kerentanan menghadapi situasi darurat (*state of mergency*), 4) ketergantungan (*dependence*), dan 5) keterasingan (*isolation*) baik secara geografis maupun sosiologis.

Banyak pakar dan ahli yang mendefenisikan terkait kemiskinan, ada yang memandang kemiskinan sebagai ketidaktersediaan kebutuhan, ketidaksetaraan (kelas sosial), pola kekurangan, keterbatasan sumber daya dan kondisi ekonomi, namun organisasi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) telah menetapkan dan menyepakati bahwa kemiskinan merupakan "*a condition characterized by severe deprivation of basic human needs, including food, safe drinking water, sanitation facilities, health, shelter, education and information. It depends not only on income but also on*

*access to service* (United Nations, 1995). PBB memaknai bahwa kemiskinan adalah kondisi dimana terdapat kekurangan pada kebutuhan dasar manusia baik dari aspek pendapatan maupun akses pelayanan seperti ketersediaan makanan dan air minum, fasilitas sanitasi, kesehatan, tempat tinggal, pendidikan dan informasi.

Di Indonesia, konsep dan defenisi kemiskinan sesuai dengan konsep Badan Pusat Statistik (BPS) adalah kemiskinan absolut yaitu kemiskinan yang ditentukan berdasarkan ketidakmampuan memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs approach*). Dengan pendekatan ini, kemiskinan di pandang sebagai ketidakmampuan dari segi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang di ukur dari segi pengeluaran. Kebutuhan Pokok minimum diterjemahkan sebagai ukuran finansial dalam bentuk uang. Nilai kebutuhan minimum/ kebutuhan dasar tersebut dikenal dengan istilah garis kemiskinan. Garis Kemiskinan yang digunakan oleh BPS terdiri dari dua komponen, yaitu Garis Kemiskinan Makanan (GKM) yang terdiri atas 52 jenis komoditi dasar makan yang *riil* di konsumsi penduduk referensi yang kemudian disetarakan dengan 2100 kilokalori per kapita perhari. Sedangkan Garis Kemiskinan Non Makanan (GKNM) yang diwakili oleh 51 jenis komoditi di perkotaan dan 47 jenis komoditi di perdesaan. Jadi penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran perkapita perbulan di bawah garis kemiskinan.

Garis kemiskinan absolut, mampu membandingkan kemiskinan secara umum. Garis kemiskinan absolut sangat penting untuk menilai efek dari kebijakan penanggulangan kemiskinan antar waktu, atau memperkirakan dampak dari suatu program terhadap kemiskinan (misalnya, pemberian kredit usaha kecil).

Untuk mengukur kemiskinan secara global dapat digunakan standar pengukuran dari *World Bank*. Menggunakan cara ini dapat dibandingkan kondisi secara umum di berbagai negara, namun diperlukan konversi terlebih dahulu standar yang digunakan per negara ke dalam standar *World Bank*. *World Bank* membuat garis kemiskinan absolut US\$ 1 dan US\$ 2 PPP (purchasing power parity/paritas daya beli) per hari (bukan nilai tukar US\$ resmi), hal ini dilakukan dengan tujuan untuk membandingkan angka kemiskinan antar negara/wilayah dan melihat perkembangannya menurut waktu untuk menilai kemajuan yang dicapai dalam mengentaskan kemiskinan ditingkat global atau internasional. Selain itu, hal tersebut bermanfaat dalam menentukan kemana menyalurkan sumber daya sosial atau dana yang ada, juga dalam menganalisis kemajuan dalam memerangi kemiskinan. Pemerintah Indonesia menggunakan ukuran pendapatan US\$1 perkapita per hari sebagai garis kemiskinan. Penduduk yang pendapatannya dibawah US\$1 perkapita per hari dikategorikan sebagai penduduk miskin.

Pemaknaan dan pengukuran kemiskinan, diuraikan pula mengenai penyebab kemiskinan dimana menurut *World Bank* (2007) menjabarkan

tentang penyebab dasar terjadi kemiskinan adalah: (1) kegagalan dalam kepemilikan tanah dan modal; (2) ketersediaan bahan kebutuhan dasar, sarana dan prasarana yang terbatas; (3) kebijakan dalam pembangunan yang bias perkotaan dan bias sektor; (4) adanya kesempatan yang berbeda antara anggota masyarakat dan sistem yang kurang mendukung; (5) perbedaan sumber daya manusia (SDM) dan perbedaan antara sektor ekonomi tradisional dan ekonomi modern; (6) produktivitas yang rendah dan tingkat pembentukan modal yang rendah dalam masyarakat; (7) budaya hidup yang dikaitkan dengan kemampuan seseorang dalam mengelola sumber daya alam (SDA) dan lingkungannya; (8) tata pemerintahan tidak bersih dan baik (good governance); (9) pengelolaan SDA yang begitu berlebihan dan tidak berwawasan lingkungan.

## **2. Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia**

Program penanggulangan kemiskinan di Indonesia sudah dilaksanakan pemerintah semenjak orde lama tepatnya sejak tahun 1960-an melalui strategi pemenuhan kebutuhan pokok rakyat yang tertuang dalam Pembangunan Nasional Berencana Delapan Tahun (Penasbede). Berdasarkan TAP MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969, pola pembangunan pada masa itu lebih ditunjukkan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang merata. Pembangunan pada saat itu berorientasi pada peningkatan pendapatan nasional yang membentuk kemakmuran rakyat Indonesia (Biro Perancangan Negara, 1956).

Kemakmuran di wujudkan melalui berbagai kebijakan yang akan meningkatkan pendapatan secara mandiri. Bidang pendidikan, perumahan, dan kesehatan, mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah. Kemudian dilanjutkan kebijakan untuk peningkatan pendapatan nasional dan keluarga. Program peningkatan kualitas penduduk secara lengkap tertuang dalam dokumen Pembangunan Nasional Berencana Delapan Tahun (Penasbede, tahun 1961-1969).

Gambaran kebijakan pemerintah pada masa itu terlihat jelas bahwa peningkatan kualitas masyarakat dalam menanggulangi kemiskinan merupakan tujuan utama pembangunan. Namun pada pelaksanaannya, pembangunan terhenti akibat krisis politik pada masa tahun 1965. Krisis politik pada saat itu justru menambah jumlah masyarakat miskin. Kegagalan dalam penanggulangan kemiskinan ini bukan semata-mata kesalahan dari pemerintah. Akan tetapi dikarenakan kondisi pada saat itu yang tidak menguntungkan untuk pembangunan. Kecenderungan dunia pada saat itu adalah pada politik, dan politik jarang bermakna membangun karena intinya adalah *power struggle*.

Pada masa orde baru, pembangunan pemerintah dibagi menjadi 2 (dua) periode berdasarkan sarannya. *Pertama*, Rencana pembangunan lima tahun (Repelita, 1974-1988) yang dijalankan pemerintah ditempuh dalam 2 (dua) program yaitu program sektoral dan program regional. Program sektoral merupakan program yang berorientasi pada peningkatan produksi dan pembangunan sarana dan prasarana yang menu njang

pemenuhan kebutuhan dasar (*basic needs approach*) seperti sandang, pangan, kesehatan. Sedangkan program regional untuk pengembangan potensi dan kemampuan sumber daya manusia khususnya daerah. Adapun program-program yang dilakukan diantaranya Program Inpres, Program Pengembangan Wilayah Terpadu Swadana (PPW-Swadana), Program Khusus Program Pengembangan Kawasan Terpadu (PKT).

*Kedua*, pada periode 1988-1998, yaitu Repelita V-VI pemerintah melaksanakan program penanggulangan kemiskinan dengan strategi khusus menuntaskan masalah kesenjangan sosialekonomi. Jalur pembangunan ditempuh secara khusus dan mensinergikan program sektoral dan regional yang ada dalam koordinasi Inpres Nomor 3 Tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan yang akhirnya diwujudkan melalui program IDT (Inpres Desa Tertinggal) dan beberapa program lainnya. Pada periode ini, kebijakan penanggulangan kemiskinan lebih memfokuskan dengan lebih memaksimalkan program-program sebelumnya. Setelah mengalami krisis multi-dimensi (ekonomi, sosial, dan politik) pada akhir tahun 1990-an, Indonesia sudah kembali bangkit. Secara garis besar, negeri ini telah pulih dari krisis ekonomi yang menjerumuskan kembali jutaan warganya ke dalam kemiskinan pada tahun 1998 dan telah menurunkan posisi Indonesia menjadi salah satu negara berpenghasilan rendah.

Pada masa krisis tahun 1997-1998 Krisis ekonomi mengakibatkan bertambahnya jumlah penduduk miskin. Menurut perhitungan BPS, jumlah

penduduk miskin meningkat menjadi 49,5 juta jiwa (24,2%) pada tahun 1998. Pemerintah telah berhasil memperbaiki kondisi perekonomian melalui pengendalian harga barang dan jasa, serta meningkatkan pendapatan masyarakat, sehingga jumlah penduduk miskin menurun secara bertahap dari semula 49,5 juta jiwa (24,2%) pada tahun 1998 menjadi 36,1 juta jiwa (16,6%) pada 2004. Dari jumlah penduduk miskin tersebut, 11,5 juta jiwa (12,6%) berada di perkotaan dan 24,6 juta jiwa (19,5%) berada di perdesaan. Untuk mengatasi kemiskinan yang lebih buruk pemerintah selanjutnya mengeluarkan program Jaring Pengaman Sosial (JPS) yang di koordinasikan melalui Keputusan Presiden Nomor 190 Tahun 1998 tentang Pembentukan Gugus Tugas Peningkatan Jaring Pengaman Sosial. Program ini merupakan upaya pemerintah untuk menyalurkan bantuan kepada masyarakat dalam wadah pengelolaan keuangan yang lebih terpadu, transparan, dapat dipertanggungjawabkan, dan memberikan akses langsung kepada masyarakat secara cepat serta berkesinambungan.

Pemerintah melalui Keputusan Presiden Nomor 124 Tahun 2001 membentuk Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK) yang berfungsi sebagai forum lintas pelaku dalam melakukan koordinasi perencanaan, pembinaan, pemantauan dan pelaporan seluruh upaya penanggulangan kemiskinan. Untuk lebih mempertajam keberadaan Komite Penanggulangan Kemiskinan maka pada 10 September 2005 dikeluarkan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi

Penanggulangan Kemiskinan (TKPK). Kemudian Pada tahun 2020 dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 tentang Tata Kerja dan Penyelarasan Kerja Serta Pembinaan Kelembagaan dan Sumber Daya Manusia Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten/Kota. Keberadaan TKPK diharapkan melanjutkan dan memantapkan hasil-hasil yang telah dicapai oleh KPK. Sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2005 tugas dari TKPK adalah melakukan langkah-langkah konkret untuk mempercepat pengurangan jumlah penduduk miskin di seluruh wilayah NKRI melalui koordinasi dan sinkronisasi penyusunan dan pelaksanaan penajaman kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Pada perjalanan reformasi, khususnya pada kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono beberapa program kemiskinan yang dilaksanakan berupa yaitu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM), Mandiri Program Keluarga Harapan (PKH), Subsidi beras untuk masyarakat miskin (Raskin), Bantuan Siswa Miskin (BSM), Program Askeskin/Jamkesmas, Program Bantuan Langsung Tunai (BLT), Program Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM). Upaya tersebut cukup berhasil, dimana jumlah penduduk miskin pada tahun 2004 adalah 36,1 juta atau sebesar 16,7 persen dari jumlah penduduk Indonesia. Angka ini menurun hingga pada tahun 2013, jumlah penduduk miskin adalah sebesar 28,1 juta atau 11,4 persen.

Pemerintahan di Era Presiden Jokowi, kebijakan penanggulangan kemiskinan yang digalakkan melalui beberapa program diantaranya Program Indonesia Pintar (PIP), Program Indonesia Sehat (PIS), Program Keluarga Harapan (PKH), Beras Sejahtera (Rastra) atau Bantuan Sosial Pangan, Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT), Program Dana Desa, dan Program Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial (RAPS).

Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat tingkat kemiskinan Indonesia pada September 2018 turun menjadi 25,67 juta orang atau setara 9,66 persen dari total penduduk. Pada Maret 2018, penduduk miskin sebanyak 25,95 juta orang atau 9,82 persen. Secara wilayah, jumlah penduduk miskin terbesar ada di Pulau Jawa mencapai 13,34 juta orang, Pulau Sumatera 5,98 juta orang, Pulau Bali dan Nusa Tenggara 2,05 juta orang, Pulau Sulawesi 2,06 juta orang, Pulau Maluku dan Papua 1,53 juta orang, dan Pulau Kalimantan 980 ribu orang.

## **G. Penelitian Terdahulu**

### **1. Harmurd Schneider (1999)**

Penelitian Harmurd Schneider (1999) berjudul *“Participatory Governance for Poverty Reduction”*. Penelitian yang dimuat dalam *Journal of International Development* ini berkesimpulan bahwa Strategi penanggulangan kemiskinan secara konvensional telah memberikan hasil yang mengecewakan dalam banyak kasus,. Tata Kelola partisipatif mengacu pada wawasan dari ekonomi politik dan kelembagaan serta dari eksperimen yang dipromosikan oleh aktivis sosial. Ini mewakili pergeseran

paradigma berdasarkan trilogi pemberdayaan, akuntabilitas dan pembangunan kapasitas yang merupakan bangunan yang saling bergantung dalam tata kelola partisipatif. Dimana memiliki peran diantaranya, 1) untuk memastikan bahwa pembuat kebijakan dan administrasi mereka lebih berkomitmen daripada mereka cenderung dalam pengaturan tata kelola non-partisipatif; 2) untuk mendasarkan kebijakan pada informasi yang lebih baik; dan 3) untuk membuat pelaksanaan kebijakan yang lebih efektif dan efisien.

## 2. Jaime Alison Lee (2013)

Penelitian Jaime Alison Lee berjudul *'Can You Hear Me Now? Making Participatory Governance Work for The Poor*. Jaime menyimpulkan bahwa terdapat hambatan bagi masyarakat miskin (objek kebijakan) untuk berpartisipasi, dimana ditemukan bahwa kecenderungan jarangya pelibatan dalam pengambilan keputusan. Lebih lanjut, bahkan proposal yang paling menjanjikan yang tidak terjamah dalam artikel ini tidak adanya jaminan bahwa partisipasi akan bermakna atau berjalan sukses dengan pelibatan pemangku kepentingan.

## 3. (Widiyarta A, 2018)

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi, menganalisis dan menafsirkan beberapa aspek seperti: pola partisipasi masyarakat dalam mekanisme mengembangkan layanan dasar kesehatan, faktor penentu pendukung dan partisipasi masyarakat di dasar kesehatan dan masyarakat Model partisipasi dalam dasar kesehatan layanan perspektif partisipatif

pemerintahan ini. Hasil penelitian merekomendasikan model layanan kesehatan berdasarkan perspektif pemerintahan partisipatif. Bahkan, kondisi bidang pelayanan kesehatan dengan perspektif tata pemerintahan yang partisipatif menunjukkan bahwa proses partisipasi berkaitan dengan perencanaan kualitas pelayanan, pengawasan, evaluasi, dan mekanisme suara untuk menghasilkan basis kesehatan pembuatan kebijakan pelayanan yang baik. Faktor penghambat partisipasi masyarakat dapat berasal dari masyarakat, penyelenggara pelayanan dasar kesehatan, dan environment yang langsung Basis Kesehatan Layanan diproduksi.

#### 4. (Hasriati, 2020)

Penelitian yang berjudul Model *Participatory Governance* (Perumusan Kebijakan Adat Bissu Segeri Kabupaten Pangkep) bertujuan untuk mengetahui model *participatory governance* (perumusan kebijakan adat bissu Segeri Kabupaten Pangkep). Hasil penelitian ini menunjukkan : (a) Tidak adanya kebijakan yang berhubungan dengan bissu dan pelibatan para bissu. Bissu pada zaman dulu yang dihormati oleh masyarakat dan segala kebutuhan diberikan oleh kerajaan. (b) Pemerintah menyadari bahwa bissu adalah aset kebudayaan yang dimiliki oleh Kabupaten Pangkep dan tidak ada upaya yang dilakukan untuk tetap melestarikan kebudayaan ini seiring dengan perkembangan zaman yang mengakibatkan semakin terkikisnya budaya bissu(c) Dari segi keterlibatan masyarakat marginal dalam proses meningkatkan efisiensi dan pengelolaan layanan publik dapat dikatakan masih kurang hal ini

dikarenakan kurangnya perhatian pemerintah terhadap kebudayaan yang dimiliki dan hanya digunakan pada saat waktu-waktu tertentu untuk beberapa kepentingan dalam agenda pemerintahan yang berkaitan dengan kegiatan kebudayaan antar Kabupaten dan Provinsi.

5. (Setiadi, 2017)

Penelitian yang berjudul *Participatory Governance* dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa di Kecamatan Bontobahari Kabupaten Bulukumba, bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan *Participatory Governanced* dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa. Hasil penelitian ini menunjukkan : Musyawarah perencanaan pembangunan desa melalui *Participatory Governancemerupakan* salah satu upaya untuk memberdayakan potensi masyarakat dalam merencanakan pembangunan yang berkaitan dengan potensi sumber daya lokal berdasarkan kajian musyawarah yaitu: a) kehadiran masyarakat dalam forum untuk terlibat langsung sangat penting guna mengetahui program pembangunan apa saja yang akan dilaksanakan. Oleh karena itu, pemerintah desa harus dominan mensosialisasikan terlebih dahulu kepada masyarakat dengan melibatkannya yang merupakan haknya dalam berpartisipasi di dalam memberikan pandangan tentang program-program pembangunan desa yang akan dirumuskan bersama.

**Tabel 2. Komparasi Penelitian Terdahulu**

NO	NAMA PENELITI, TAHUN PENELITIAN DAN JUDUL PENELITIAN	HASIL PENELITIAN TERDAHULU	HASIL PENELITIAN DISERTASI	RELEVANSI	PERBEDAAN
1	Harmurd Schneider, 1999 <i>Participatory Governance for Poverty Reduction</i>	Hasil Penelitiannya menjelaskan Strategi penanggulangan kemiskinan secara konvensional telah memberikan hasil yang mengecewakan dalam banyak kasus,. Tata Kelola partisipatif mengacu pada wawasan dari ekonomi politik dan kelembagaan serta dari eksperimen yang dipromosikan oleh aktivis sosial. Ini mewakili pergeseran paradigma berdasarkan trilogi pemberdayaan, akuntabilitas dan pembangunan kapasitas yang merupakan bangunan yang saling bergantung dalam tata kelola partisipatif.	Hasil penelitian menunjukkan pendekatan pola participatory governance dalam implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan yang partisipatif di Kabupaten Mamuju Tengah belum sepenuhnya efektif. Hal ini terlihat dari kurangnya dukungan penguatan kelembagaan partisipatif yang dalam hal ini Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD)	Kesamaan dalam penelitian ini adalah keduanya mengkaji tentang Participatori Governance	Perbedaan dari penelitian ini adalah pada penelitian sebelumnya mengkaji partisipatori Governace berdasarkan trilogi pemberdayaan , akuntabilitas dan pembangunan. sedangkan penelitian yang saya lakukan difokuskan pada pembangunan kelembagaan dalam Participatory Governance
2	Jaime Alison Lee, 2013 <i>Can You Hear Me Now? Making Participatory Governance Work for The Poor</i>	Hasil penelitiannya menyimpulkan bahwa terdapat hambatan bagi masyarakat miskin (objek kebijakan) untuk berpartisipasi, dimana ditemukan bahwa kecenderungan jaranganya pelibatan dalam pengambilan keputusan.	Hasil penelitian menunjukkan pendekatan pola participatory governance dalam implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan yang partisipatif di Kabupaten Mamuju Tengah belum sepenuhnya efektif. Hal ini terlihat dari kurangnya dukungan penguatan kelembagaan partisipatif yang dalam hal ini Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD)	Kesamaan dalam penelitian ini adalah keduanya mengkaji tentang Participatori Governance	Perbedaan dari penelitian ini adalah pada penelitian sebelumnya mengkaji sejauh mana keterlibatan aktor dalam pengambilan keputusan penanggulangan kemiskinan sedangkan penelitian yang saya lakukan difokuskan pada pembangunan kelembagaan dalam Participatory Governance
3	Agus Widiyarta Dan Ertien Rining, 2018 <i>Pelayanan Kesehatan Dari Perspektif Participatory Governance</i>	Hasil penelitian merekomendasikan model layanan kesehatan berdasarkan perspektif pemerintahan partisipatif. Bahkan, kondisi bidang pelayanan kesehatan dengan perspektif tata pemerintahan yang partisipatif menunjukkan bahwa proses partisipasi berkaitan dengan perencanaan kualitas pelayanan, pengawasan, evaluasi, dan mekanisme suara untuk menghasilkan basis kesehatan pembuatan kebijakan pelayanan yang baik.	Hasil penelitian menunjukkan pendekatan pola participatory governance dalam implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan yang partisipatif di Kabupaten Mamuju Tengah belum sepenuhnya efektif. Hal ini terlihat dari kurangnya dukungan penguatan kelembagaan partisipatif yang	Kesamaan dalam penelitian ini adalah keduanya mengkaji tentang Participatori Governance	Perbedaan dari penelitian ini adalah pada penelitian sebelumnya mengkaji model partisipasi sedangkan penelitian yang saya lakukan difokuskan pada pembangunan kelembagaan dalam Participatory Governance

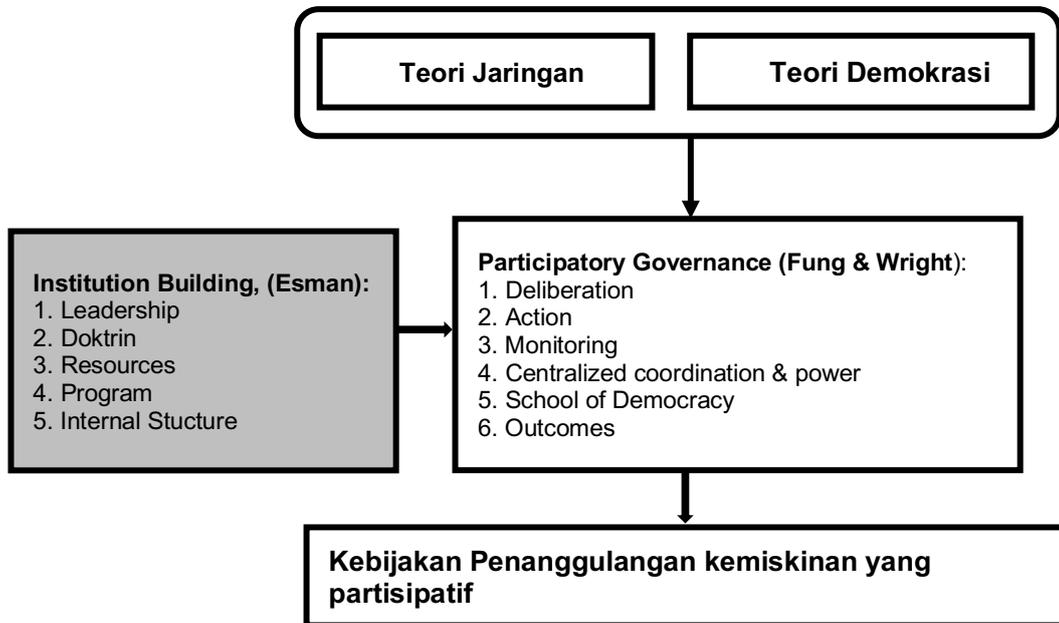
			dalam hal ini Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD)		
4	Hasriati, 2020 <i>Model Participatory Governance (Perumusan Kebijakan Adat Bissu Segeri Kabupaten Pangkep)</i>	Hasil penelitian ini menunjukkan : (a) Tidak adanya kebijakan yang berhubungan dengan bissu dan pelibatan para bissu. (b) Pemerintah menyadari bahwa bissu adalah aset kebudayaan yang dimiliki oleh Kabupaten Pangkep dan tidak ada upaya yang dilakukan untuk tetap melestarikan kebudayaan ini. (c) Dari segi keterlibatan masyarakat marginal dalam proses meningkatkan efisiensi dan pengelolaan layanan publik dapat dikatakan masih kurang hal ini dikarenakan kurangnya perhatian pemerintah terhadap kebudayaan yang dimiliki dan hanya digunakan pada saat waktu-waktu tertentu.	Hasil penelitian menunjukkan pendekatan pola participatory governance dalam implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan yang partisipatif di Kabupaten Mamuju Tengah belum sepenuhnya efektif. Hal ini terlihat dari kurangnya dukungan penguatan kelembagaan partisipatif yang dalam hal ini Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD)	Kesamaan dalam penelitian ini adalah keduanya mengkaji tentang Participatory Governance	Perbedaan dari penelitian ini adalah pada penelitian sebelumnya model partisipatory governance perumusan kebijakan adat sedangkan penelitian yang saya lakukan difokuskan pada pembangunan kelembagaan dalam Participatory Governance
5	Akram Setiadi 2017 <i>Participatory Governance, dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa di Kecamatan Bontobahari Kabupaten Bulukumba,</i>	Hasil penelitian ini menunjukkan : Musyawarah perencanaan pembangunan desa melalui <i>Participatory Governance</i> merupakan salah satu upaya untuk memberdayakan potensi masyarakat dalam merencanakan pembangunan yang berkaitan dengan potensi sumber daya lokal berdasarkan kajian musyawarah yaitu: a) kehadiran masyarakat dalam forum untuk terlibat langsung sangat penting guna mengetahui program pembangunan apa saja yang akan dilaksanakan. Oleh karena itu, pemerintah desa harus dominan mensosialisasikan terlebih dahulu kepada masyarakat dengan melibatkannya yang merupakan haknya dalam berpartisipasi di dalam memberikan pandangan tentang program-program pembangunan desa yang akan dirumuskan bersama.	Hasil penelitian menunjukkan pendekatan pola participatory governance dalam implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan yang partisipatif di Kabupaten Mamuju Tengah belum sepenuhnya efektif. Hal ini terlihat dari kurangnya dukungan penguatan kelembagaan partisipatif yang dalam hal ini Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD)	Kesamaan dalam penelitian ini adalah keduanya mengkaji tentang Participatory Governance	Perbedaan dari penelitian ini adalah pada penelitian sebelumnya model participatory governance perumusan perencanaan pembangunan desa sedangkan penelitian yang saya lakukan difokuskan pada pembangunan kelembagaan dalam participatory governance.

(Sumber: Diolah berdasarkan hasil hasil penelitian terdahulu).

## H. Kerangka Konsep

*Participatory governance* merupakan salah satu perspektif dalam menilai implementasi kebijakan dalam ruang lingkup administrasi publik. *Participatory governance* melibatkan masyarakat sebagai objek kebijakan dalam proses pemecahan masalah. Dalam ruang lingkup *participatory governance* itu sendiri terdapat beberapa komponen yang mendukung keberlangsungannya yang salah satu diantaranya adalah *institutional building*. Sebagai salah satu komponen utama, *institutional building* lebih mendorong pengembangan posisi dan peran organisasi hingga tercipta pola relasi baru dari para stakeholder. Fung dan Wright (2003) mengintegrasikan pada satu simpul model *empowered participatory governance* yang dijabarkan dalam 6 (enam) dimensi yaitu *deliberation, action, monitoring, centralized coordination and power, school of democracy and outcomes*. Dalam kaitannya dengan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Mamuju tengah, pendekatan *institutional building* dalam kerangka konsep *participatory governance* digunakan untuk melihat sejauh mana peran aktor dan partisipasi publik dalam menciptakan inovasi kelembagaan yang mampu menjawab tantangan terkait masalah kemiskinan sehingga dapat menemukan solusi yang efektif dalam menyelesaikan masalah kemiskinan yaitu adanya kebijakan penanggulangan kemiskinan yang partisipatif.

## Kerangka Pikir Penelitian



Gambar.1. Bagan Kerangka Pikir Penelitian