

DISERTASI

Jaringan Pengembangan Kapasitas *Street Level Bureaucracy* Dalam Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan Di Kabupaten Luwu Utara

Street Level Bureaucracy Capacity Development Network in The Implementation of Food Diversification Policy in North Luwu District

DIDIK ISKANDAR

E013191001



**Program Doktor Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik
Universitas Hasanuddin
2023**

**JARINGAN PENGEMBANGAN KAPASITAS *STREET LEVEL*
BUREAUCRACY DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
DIVERSIFIKASI PANGAN DI KABUPATEN LUWU UTARA**

DIDIK ISKANDAR

E013191001



**PROGRAM DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
2023**

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

**JARINGAN PENGEMBANGAN KAPASITAS STREET LEVEL
BUREAUCRACY DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
DIVERSIFIKASI PANGAN DI KABUPATEN LUWU UTARA**

Disusun dan diajukan oleh

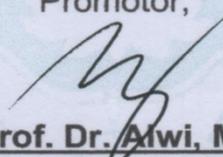
DIDIK ISKANDAR

E13191001

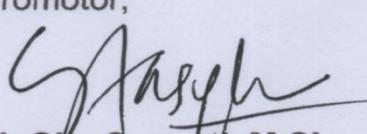
Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Ilmu Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin

Pada tanggal 20 Desember 2023
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

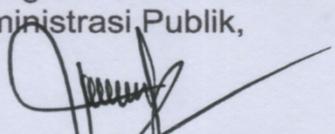
Menyetujui
Promotor,


Prof. Dr. Alwi, M.Si.
NIP 196310151989031006

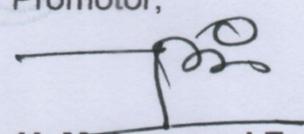
Ko. Promotor,


Dr. Hj. Gita Susanti, M.Si.
NIP 119650311194032001

Ketua Program Studi S3
Ilmu Administrasi Publik,


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

Ko. Promotor,


Dr. H. Muhammad Farid, M.Si.
NIP 196107161987021001

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,


Prof. Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si.
NIP 197508182008011008



PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

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

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

Makassar, 20 Desember 2023
Yang menyatakan,



Didik Iskandar
E013191001

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

KATA PENGANTAR

Puji dan Syukur Penulis haturkan ke hadirat Allah SWT, atas limpahan Rahmat dan Hidayah-Nya sehingga penulisan disertasi yang berjudul “Jaringan Pengembangan Kapasitas *Street Level Bureaucracy* dalam Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan di Kabupaten Luwu Utara” dapat terlaksana dengan baik.

Penulisan Disertasi ini bertujuan untuk memenuhi salah satu persyaratan akademik dalam menyelesaikan pendidikan Strata Tiga (S3) pada Program Doktorat Administrasi Publik Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin Makassar.

Dalam penyelesaian disertasi ini, penulis mengalami beberapa tantangan namun berkat dukungan dan bantuan dari berbagai pihak baik berupa pengajaran, bimbingan, arahan, dan doa akhirnya tantangan itu dapat dilalui dan diselesaikan dengan baik. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada:

1. Prof.Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin Makassar.
2. Prof. Dr. Phil. Sukri, S.IP.,M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar.

3. Prof. Dr. Alwi, M.Si sebagai Promotor yang telah memberikan motivasi dan bimbingan berupa saran, kritikan, masukan, perbaikan, serta nasehat keilmuan sejak awal perkuliahan hingga proses akhir penyelesaian studi.
4. Dr. Gita Susanti, M.Si selaku Co Promotor I yang selalu meluangkan waktu untuk memfasilitasi, memotivasi dan tempat untuk memberikan bimbingan dan diskusi sejak pengajuan proposal hingga tahap akhir penyelesaian studi.
5. Dr. Muhammad Farid, M.Si selaku Co Promotor II yang selalu memberikan motivasi dan selalu meluangkan waktu dan tempat untuk memberikan bimbingan baik sejak pengajuan proposal hingga tahap akhir penyelesaian studi.
6. Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si selaku Ketua Program Studi (Kaprodi) Doktoral Administrasi Publik Universitas Hasanuddin yang juga sekaligus sebagai Penguji internal lingkup Universitas Hasanuddin yang telah banyak memberikan kontribusi dalam penyempurnaan disertasi ini melalui diskusi dan motivasi. Juga kepada Dr. Muhammad Yunus, M.Si dan Prof. Dr. Badu, M.Si sebagai penguji internal lingkup Universitas Hasanuddin Makassar yang telah memberikan kontribusi besar dalam penyempurnaan disertasi ini.

7. Para dosen pengajar Program Doktor Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar dan seluruh Pengelola Bagian Akademik Pascasarjana Universitas Hasanuddin khususnya Ibu Munasirah, Bapak Irman Dardi, Ibu Dian, dan Bapak Ismail atas bantuannya selama penulis menempuh Pendidikan hingga proses penyelesaian studi.
8. Ibu Hj. Indah Putri Indriani, S.IP., M.Si., selaku Bupati Luwu Utara yang telah memfasilitasi penelitian serta memberikan motivasi dan dukungan hingga penulisan dapat menyelesaikan karya ilmiah disertasi ini.
9. Bapak Muharwan, S.Pi, M.Si selaku Kepala Dinas Perikanan dan Ketahanan Pangan Kabupaten Luwu Utara yang telah memberikan fasilitasi kebutuhan data baik dari sisi data primer maupun data sekunder berupa dokumen-dokumen terkait penelitian ini sehingga sampai pada tahap penyelesaian studi.
10. Kedua Orang tua saya, ayahanda tercinta Almarhum Drs. ISKANDAR dan ibunda tercinta NURJANNA yang selalu saya sayangi dan saya cintai yang tidak pernah berhenti dan lelah memberikan dorongan, motivasi, dan doa hingga penulis sampai pada tahap penyelesaian studi.

11. Istri tercinta Elvia Hatta, S.Pi yang dengan sabar telah mendampingi, memberikan dorongan, dukungan, dan doa yang tanpa henti kepada penulis. Terkhusus kepada anak-anakku tercinta: Ahmad Hanif Pradipta, Zulfa Hanum Maghfirah, dan Ahmad Hisyam Rasenriya yang menjadi penyemangat bagi penulis. Semoga kalian menjadi Putra-putri saleh dan saleha, dan menjadi pribadi-pribadi yang hebat, cemerlang dan unggul untuk berguna bagi keluarga, agama dan bangsa serta bermanfaat bagi sesama.
12. Kedua mertua yang saya hormati Almarhum Hatta Baso Adil dan Megawati yang tanpa henti telah memberikan dukungan dan doa kepada penulis.
13. Saudara-Saudaraku tercinta Gita Buana Iskandar beserta suami Andi wiranata, Sultan Iskandar, dan Karya Iskandar dan juga kepada ponakan tercinta; Meysah Shanum Wiranata, Qanita Kara Wiranata, dan Pancasakti Wiranata. Terima Kasih atas segala doa dan dukungannya
14. Seluruh Pejabat Eselon III dan IV beserta staf PNS maupun PTT Dinas Perikanan dan Ketahanan Pangan dan Dinas Pertanian Kabupaten Luwu Utara Khususnya Kepala Bidang Penyuluh Pertanian bapak Made Sudana, dan Bapak Rustan dan Bapak Alauddin Sukri selaku bagian dari Progam Ketahanan Pangan serta

seluruh kelompok penyuluh pertanian pada Badan Penyuluh Pertanian tingkat Kecamatan baik Penyuluh PNS, Penyuluh Kontrak maupun penyuluh swasta yang telah membantu memfasilitasi kebutuhan data primer dan data sekunder dalam penelitian ini sehingga penulis dapat menyelesaikan rangkaian penelitian ini.

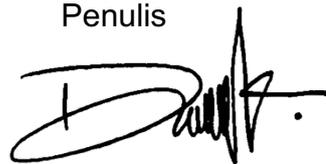
15. Teman-teman Pascasarjana Program Doktoral Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar Angkatan 2019 yang telah membantu dan memberikan motivasi dan sumbangan pemikiran kepada penulis sejak masa perkuliahan hingga pada tahap penyelesaian studi

Selanjutnya, penulis menyadari bahwa masih terdapat kekurangan dan kelemahan pada karya tulis ilmiah disertasi ini. Olehnya itu, penulis berharap adanya saran dan masukan yang sifatnya membangun agar disertasi ini dapat menjadi lebih baik untuk menuju karya ilmiah yang sempurna.

Akhirnya, penulis berharap kiranya Disertasi ini dapat memberi manfaat bagi kita semua.

Makassar, 20 Desember 2023

Penulis



Didik Iskandar

ABSTRAK

DIDIK ISKANDAR. *Jaringan Pengembangan Kapasitas Street Level Bureaucracy dalam Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan di Kabupaten Luwu Utara* (dibimbing oleh Alwi, Muhammad Farid, dan Gita Susanti).

Kebijakan diversifikasi pangan penting untuk mendorong penganekaragaman konsumsi masyarakat di tengah isu krisis pangan. Penelitian ini bertujuan mendeskripsikan dan mengeksplorasi jaringan pengembangan kapasitas *street level bureaucracy* dalam implementasi kebijakan diversifikasi pangan di Kabupaten Luwu Utara. Metode yang digunakan dalam penelitian adalah pendekatan kualitatif. Pendekatan ini dipilih untuk menjelaskan fenomena penelitian yang sesuai dengan konteksnya. Sumber data meliputi data primer dan sekunder. Informan penelitian adalah para pemangku kepentingan yang terlibat dalam kebijakan diversifikasi pangan. Teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara mendalam, dan dokumentasi sedangkan analisis data menggunakan analisis data interaktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan diversifikasi pangan tidak efektif. Pertukaran sumber daya dilakukan antarpemangku kepentingan, tetapi jumlah sumber daya yang dipertukarkan terbatas. Selain itu, ketimpangan sumber daya antaraktor menjadi dinamika dalam implementasi kebijakan diversifikasi pangan. Adapun struktur jaringan menunjukkan dominasi pemerintah sebagai *leading sector* dan berperan sebagai pemimpin dalam struktur jaringan, sedangkan pemangku kepentingan lainnya berperan sebagai partisipan.

Kata kunci: jaringan pengembangan kapasitas, *street level bureaucracy*, implementasi kebijakan



ABSTRACT

DIDIK ISKANDAR. *Street Level Bureaucracy Capacity Development Network in The Implementation of Food Diversification Policy in North Luwu District* (Supervised by Alwi, Muhammad Farid, and Gita Susanti).

Food diversification policies are important to encourage diversification of public consumption amid the issue of food crisis. The purpose of this research is to describe the street-level bureaucracy capacity building network in the implementation of food diversification policies in North Luwu district. This research method used a qualitative approach. This approach was chosen to explain the research phenomenon according to the context. Data sources include primary and secondary data. Research informants were stakeholders involved in food diversification policies. Data collection techniques included observation, in-depth interviews and documentation. Data analysis used interactive data analysis. The results show that the implementation of food diversification policies is not effective. Resource exchanges are carried out between stakeholders, but the amount of resources exchanged is limited, besides that resource inequality between actors is a dynamic in the implementation of food diversification policies. The network structure shows the dominance of the government as the leading sector and acts as a leader in the network structure, while other stakeholders act as participants.

Keywords: capacity building network, street level bureaucracy, policy implementation



DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI	iii
LEMBAR PENYATAAN KEASLIAN DISERTASI	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	x
ABSTRACT	xi
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR TABEL	xv
DAFTAR GAMBAR	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah.....	22
1.3. Tujuan Penelitian.....	22
1.4. Manfaat Penelitian.....	23
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	25
2.1. Paradigma Administrasi Publik: Perspektif Jaringan	25
2.1.1. Paradigma Administrasi Publik Klasik	25
2.1.2. Paradigma <i>New Public Management</i>	27
2.1.3. Paradigma <i>New Public Service</i>	30
2.1.4. Paradigma <i>Public Governance</i>	34
2.1.5. Perspektif Jaringan	44
2.2. Konsep Jaringan Antar Organisasi.....	47
2.2.1. Teori Ketergantungan Sumber Daya	47
2.2.2. Teori Intitusi.....	53
2.2.3. Teori Jaringan	59
2.2.4. Tiga Pilar Kelembagaan	64
2.3. Kapasitas Kebijakan	67
2.3.1. Kapasitas Kebijakan Dalam Teori dan Praktek	67
2.3.2. Kerangka Konseptual Kapasitas Kebijakan	71
2.3.3. Kapasitas Kebijakan Administrasi.....	78
2.4. Kapasitas Organisasi Dalam Implementasi Kebijakan	101
2.4.1. Struktur Organisasi	105
2.4.2. Sumber Daya Manusia Dalam Organisasi	109

2.4.3. Dukungan Financial	112
2.5. Pengembangan Kapasitas Organisasi	114
2.6. <i>Street Level Bureaucracy</i> dalam Implementasi Kebijakan Publik	118
2.7. Jaringan Pengembangan Kapasitas <i>Street Level Bureaucracy</i> ...	122
2.7.1. <i>Resources Sharing</i>	125
2.7.2. <i>Network Structure</i>	129
2.8. Kebijakan Diversifikasi Pangan di Indonesia.....	132
2.8.1. Program Pekarangan Pangan Lestari (P2L) Pada Kebijakan diversifikasi Pangan Di Kabupaten Luwu Utara	137
2.8.2. Program Inovasi Getar Dilan).....	138
2.9. Hasil Penelitian Terdahulu.....	143
2.10. Kerangka Konseptual	149
BAB III METODE PENELITIAN	153
3.1. Pendekatan dan Jenis Penelitian	153
3.2. Fokus dan Deskripsi Penelitian	155
3.3. Lokasi Penelitian	157
3.4. Sumber Data Penelitian.....	158
3.5. Informan Penelitian.....	158
3.6. Teknik Pengumpulan Data	160
3.7. Teknik Analisis dan Uji Keabsahan Data.....	161
3.8. Teknik Analisa Data.....	163
BAB IV GAMBARAN UMUM	166
4.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	166
4.1.1. Gambaran Umum Kabupaten Luwu Utara	166
4.1.2. Gambaran Umum Dinas Perikanan Kab Luwu Utara	181
4.2. Ketahanan Pangan dan Diversifikasi Pangan Kab Luwu Utara ...	198
4.2.1 Program Pengelolaan Sumber Daya Ekonomi.....	199
4.2.2 Program Peningkatan Diversifikasi.....	200
4.2.3 Program Penanganan Kerawanan Pangan.....	202
4.2.4 Program Pengawasan Keamanan Pangan.....	202
BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	204
5.1. Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan	204
5.1.1. Implementasi Program Pekarangan Pangan Lestari (P2L)....	216
5.1.2 Implementasi Program Inovasi Getar Dilan)	230
5.2. <i>Resources Sharing</i> dalam Jaringan Pengembangan Kapasitas <i>Street Level Bureaucracy</i> dalam Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan di Kabupaten Luwu Utara.....	240

5.2.1. <i>Resources Sharing</i> dalam Jaringan Pengembangan Kapasitas <i>Street Level Bureaucracy</i> dalam Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan Pada Program Pekarangan Pangan Lestari (P2L) Di Kabupaten Luwu Utara	242
5.2.2. <i>Resources Sharing</i> dalam Jaringan Pengembangan Kapasitas <i>Street Level Bureaucracy</i> dalam Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan Pada Program Gerakan Tanam Sayur Di Lahan Pekarangan (Getar Dilan) Di Kabupaten Luwu Utara	256
5.3. <i>Network Structure</i> dalam Jaringan Pengembangan Kapasitas <i>Street Level Bureaucracy</i> dalam Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan di Kabupaten Luwu Utara	263
5.3.1. <i>Network Structure</i> Jaringan Pengembangan Kapasitas.....	264
5.3.2. <i>Network Structure</i> dalam Jaringan Pengembangan Kapasitas <i>Street Level Bureaucracy</i> dalam Implementasi Program Gerakan Tanam Sayur di Lahan Pekarangan (Getar Dilan).....	276
BAB VI PENUTUP	289
6.1. Kesimpulan.....	289
6.2. Implikasi Penelitian.....	291
DAFTAR PUSTAKA	293
LAMPIRAN	297

DAFTAR TABEL

Tabel 2. 1 Doctrinal components of New Public Management	29
Tabel 2. 2 Three Pillars of Institutions	64
Tabel 2.3 Kapasitas Kebijakan: Keterampilan dan Sumber Daya.....	72
Tabel 2. 4 Dimensions and Focus of Capacity-Building Initiatives.....	114
Tabel 2. 5 Hasil Penelitian Terdahulu	147
Tabel 3. 1 Data Informan	159
Tabel 4. 1 Luas Wilayah Menurut Kecamatan di Kab Luwu Utara	168
Tabel 4. 2 Jumlah Penduduk Kabupaten Luwu Utara Tahun 2020	170
Tabel 4. 3 Pertumbuhan Ekonomi Nasional di Kabupaten Luwu Utara..	171
Tabel 4. 4 Penduduk diatas Garis Kemiskinan Kabupaten Luwu Utara Tahun 2016-2016- 2020	172
Tabel 4. 5 Pertumbuhan PDRB Kabupaten Luwu Utara Tahun 2016-2020.....	173
Tabel 4. 6 Pertumbuhan Rasio Gini dan Inflasi Kabupaten Luwu Utara Tahun 2016 2020.....	175
Tabel 5. 1 Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan di Kabupaten Luwu Utara	206
Tabel 5. 2 Jumlah Kelompok Wanita Tani Kab Luwu Utara 2021	212
Tabel 5. 3 Jumlah Kelompok Tani Kab Luwu Utara 2022	213
Tabel 5. 4 Capaian Konsumsi Pangan Penduduk Kab Luwu Utara	214
Tabel 5. 5 Program Pekarangan Pangan Lestari (P2L) Pada Kebijakan Diversifikasi Pangan Di Kabupaten Luwu Utara	218
Tabel 5. 6 Target dan Realisasi Program P2L 2021-2022	229
Tabel 5. 7 Target dan Realisasi Program Getar Dilan 2020-2022.....	236
Tabel 5. 8 Resources Sharing dalam Jaringan Pengembangan Kapasitas Street Level Bureaucracy dalam Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan Pada Program Pekarangan Pangan Lestari (P2L) di Kabupaten Luwu Utara	244
Tabel 5. 9 Alokasi Anggaran Diversifikasi Pangan di Kab Luwu Utara ...	251
Tabel 5. 10 Ketersediaan Penyuluh di Kab Luwu Utara	252
Tabel 5. 11 Daftar Penyuluh di Kab Luwu Utara	253
Tabel 5.12 Resource Sharing.....	257
Tabel 5.13 Network Structure.....	265
Tabel 5.14 Network Structure Dalam Pengembangan Kapasitas.....	277

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2. 1 Efektivitas Model Tim Kerja dalam Organisasi.....	73
Gambar 2. 2 Alur Kerangka Konsep Penelitian	152
Gambar 3. 1 Komponen Analisis Data: Interaktif Model.....	164
Gambar 4. 1 Peta Wilayah Kabupaten Luwu Utara.....	168
Gambar 4. 2 Struktur Organisasi Dinas Perikanan dan Ketahanan Pangan Kabupaten Luwu Utara	183

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Administrasi publik sebagai *the work of government* memiliki peran dan pengaruh yang sangat vital dalam proses penyelenggaraan negara. Perkembangan ilmu administrasi publik sebagai suatu disiplin ilmu telah menghadirkan gagasan dan konsep yang bertujuan untuk terciptanya tata pemerintahan yang sesuai dengan aturan yang berlaku sehingga menjadikan ilmu administrasi publik sebagai sebuah landasan konsep bernegara merupakan langkah yang tepat demi terciptanya penyelenggaraan pemerintah yang efektif, efisien dan akuntabel (Dwiyanto, 2016).

Apa yang dikerjakan pemerintah dengan jumlah dan jenis yang sangat banyak dan variatif, baik menyangkut pemberian pelayanan diberbagai bidang kehidupan (*public service*), maupun yang berkenaan dengan mengejar ketertinggalan masyarakat melalui program-program pengembangan. Hal ini sebisa mungkin dapat dilakukan secara efektif melalui inovasi, prinsip-prinsip *good governance*, pemanfaatan teknologi, penguatan institusi-institusi publik, partisipasi, desentralisasi pemberian pelayanan, pemberdayaan, kemitraan sektor publik dan swasta serta pengembangan kapasitas (Keban, 2008).

Untuk menjalankan tata kelola pemerintahan baik dalam kebijakan dan pelayanan, institusi publik dituntut untuk mengembangkan kapasitas organisasi yang dimilikinya sehingga berbagai aktivitas organisasi dapat dikerjakan secara efektif dan efisien. Dengan demikian, keberhasilan kinerja kebijakan salah satunya dipengaruhi oleh kapasitas organisasi sebagai pelaksana kebijakan.

Pengembangan kapasitas menjadi suatu bagian yang dianggap perlu dengan alasan sebagai bentuk upaya dan *starting point* dalam menciptakan optimalisasi organisasi dan lembaga dalam menjalankan fungsi-fungsinya. Pengembangan kapasitas merupakan serangkaian strategi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan responsivitas dalam rangkaian kinerja pemerintahan, dengan memusatkan perhatian kepada dimensi pengembangan sumber daya manusia, penguatan organisasi, dan reformasi kelembagaan (Grindle, 1997). Selain itu, pengembangan kapasitas dalam organisasi menjadi sebuah keharusan untuk menjadikannya tetap eksis dan bertumbuh dalam menyelesaikan tuntutan-tuntutan publik yang makin kompleks.

Studi pengembangan kapasitas selalu menjadi isu penting dalam rangka meningkatkan kinerja organisasi dalam menjalankan aktivitas kebijakan publik dan manajemen publik. Hal ini disebabkan kompleksitas masalah publik yang membutuhkan kapasitas yang memadai. Dalam

beberapa tahun terakhir, banyak penulis yang mempelajari implementasi kebijakan telah memusatkan perhatian pada masalah kapasitas yang lebih dalam yang mendasari implementasi yang efektif (Howlett et.al. 2020).

Dari perspektif ini, pertanyaan tentang bagaimana mengimplementasikan suatu kebijakan harus memperhitungkan kapasitas yang dimiliki oleh instansi terkait untuk melaksanakan rencana dan program. Berdasarkan penilaian kapasitas ini, pembuat kebijakan harus menyesuaikan tujuan agar sesuai dengan kapasitas atau mengambil inisiatif untuk membangun tingkat kapasitas yang diperlukan (Wu et al., 2017).

Salah satu aktor yang memegang peran penting dalam studi implementasi kebijakan adalah birokrasi level bawah (*street-level* birokrasi). Dikatakan demikian karena implementor tersebut secara langsung berhadapan dengan masyarakat sebagai target group suatu kebijakan publik, sehingga dapat dikatakan bahwa keberhasilan suatu kebijakan publik ditentukan oleh organisasi *street level bureaucracy*. Sebagai implementer, birokrasi level bawah perlu memiliki kemampuan yang sangat memadai untuk mengimplementasikan suatu kebijakan. Hal ini penting, karena ia harus memahami dengan baik apa yang menjadi substansi suatu kebijakan, sehingga tujuan suatu kebijakan tidak terjadi multi interpretasi atau reinterpretasi.

Street level bureaucracy juga dituntut untuk senantiasa mampu memahami konteks kebijakan dengan menyelaraskan kebutuhan target kebijakan melalui tindakan diskresi (Lipsky, 1980). Selain itu, secara teoritis diskresi akan menjadi karakteristik *street level bureaucracy* dikarenakan tuntutan untuk mengelaborasi aturan, pedoman maupun instruksi tanpa harus membatasi alternatifnya yang secara garis besar disebabkan oleh dua alasan utama (Lipsky, 1980).

Diskresi menjadi isu krusial dalam kebijakan publik seiring adanya tuntutan untuk penyelesaian masalah publik yang sangat beragam dimana keseluruhannya masih ada yang belum diatur dalam regulasi baku. Rendahnya kemampuan birokrasi dalam melakukan diskresi disamping dapat menjadi indikator rendahnya tingkat responsivitas birokrasi dalam memahami aspirasi dan kebutuhan publik, juga merupakan indikator untuk menunjukkan bahwa birokrasi masih bertindak pada peraturan yang diterapkan secara kaku, (Dwiyanto, 2012). Pola kerja serta berfikir aparat birokrasi yang masih terbelenggu pada orientasi teknis prosedural menjadi suatu celah dalam menciptakan *policy delay* sehingga dapat menjadikan proses penyelenggaraan program-program pemerintah menjadi lamban bahkan dapat mengalami stagnansi (Iskandar & Alwi, 2021).

Berdasarkan uraian diatas, pengembangan kapasitas birokrasi level bawah menjadi sesuatu yang tidak mungkin dihindari pada kelompok

street level buraeucracy. Dalam hal ini, ia perlu memiliki kemampuan atau kapasitas yang memadai karena ia diberikan wewenang untuk menjalankan kebijakan dan sekaligus bertanggung jawab terhadap penyelesaian masalah yang timbul pada akar rumput. Selain itu, sebagai lini terdepan dalam implementasi kebijakan, mereka perlu memiliki kemampuan memahami kepentingan dan kebutuhan para warga yang menjadi kelompok sasaran kebijakan tersebut (Pruwanto dan Sulistyastuti, 2015).

Wu, Ramesh, dan Howlet (2015) dalam jurnalnya yang berjudul *Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities* menaruh perhatian lebih tentang pentingnya kapasitas dalam kebijakan dan membagi level kapasitas pada level organisasi, level individu, dan level sistem serta mengujinya pada tingkatan skill dan kompetensi analisis, operasional dan politikal. Pada penelitian ini difokuskan pada pentingnya kapasitas level organisasi untuk dikembangkan demi keberhasilan implementasi kebijakan. Pengembangan kapasitas ini berkaitan dengan kemampuan suatu organisasi dalam mencapai tujuan organisasi secara efektif dan efisien (Grindel,1997). Kemudian, urgensi tentang pengembangan kapasitas organisasi dalam implementasi kebijakan ditunjukkan oleh Goggin et.al

(1990), bahwa kapasitas organisasi memiliki kontribusi yang besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan dan atau program.

Studi tersebut menunjukkan bahwa pengembangan kapasitas organisasi (birokrasi level bawah) dalam implementasi kebijakan merupakan persoalan yang kompleks karena para pemangku kepentingan yang terdapat di frontier (garis depan) berjumlah banyak dan juga memiliki kepentingan yang bervariasi dan seringkali kepentingannya kontradiktif antara satu dengan yang lainnya. Oleh karena itu pengembangan kapasitas organisasi yang menjadi fokus pada studi ini adalah pengembangan kapasitas organisasi terpadu.

Pengertian mengenai karakteristik dari pengembangan kapasitas menurut (Milen, 2004) bahwa Pengembangan kapasitas tentunya merupakan proses peningkatan terus menerus (berkelanjutan) dari individu, organisasi atau institusi, tidak hanya terjadi satu kali. Ini merupakan proses internal yang hanya bisa difungsikan dan dipercepat dengan bantuan dari luar sebagai contoh penyumbang (donator). Organisasi harus menilai kebutuhannya sendiri dan mengidentifikasi prioritasnya sendiri untuk pengembangan kapasitas, dari kapasitas individu hingga organisasi, dari kapasitas keras hingga lunak, dari operasional hingga manajemen strategis, mempertahankan relevansi dalam perubahan zaman dan kebutuhan untuk pembelajaran dan

perubahan berkelanjutan. Untuk mendiagnosis suatu Organisasi, praktisi dan anggota Organisasi perlu memiliki gagasan tentang informasi apa yang harus dikumpulkan dan dianalisis (Katende, 2020).

Birokrasi pemerintahan yang selama ini didominasi oleh konsep Weberian sebagai institusi negara kini lebih cenderung bertransformasi menjadi organisasi jaringan dimana dalam aktivitasnya melibatkan multi aktor yang tergabung dalam institusi yang sama. Hal ini penting, mengingat pendekatan jaringan digunakan dalam menyelesaikan kompleksitas masalah publik yang membutuhkan keterlibatan berbagai pemangku kepentingan dalam implementasi kebijakan.

Pendekatan jaringan implementasi kebijakan publik merupakan suatu studi yang memfokuskan pada pemanfaatan sumber-sumber daya secara Bersama antar para pemangku kepentingan. Adanya pemanfaatan sumber-sumber daya secara bersama menunjukkan efisiensi dan efektifitas kinerja kebijakan. Jaringan implementasi kebijakan merupakan hubungan antar organisasi yang sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Dalam tahapan implementasi juga membutuhkan adanya kerja sama dan koordinasi beberapa organisasi atau bagian dari organisasi (O'Toole, 2012).

Implementor kebijakan publik adalah organisasi publik. Secara umum, organisasi mencari cara untuk mereduksi ketidakpastian

(*Organizational uncertainty*) yang mereka hadapi (Levine and White, 1961).

Ketidakpastian ini disebabkan oleh ketidakmampuan seperti keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh organisasi publik sehingga tidak dapat mengimplementasikan kebijakan secara sendiri (*only one organization*). Kondisi ini mengharuskan organisasi untuk melakukan sebuah pertukaran sumber daya. Dengan demikian, keterlibatan suatu organisasi dalam hubungan pertukaran sumber daya dengan pihak atau organisasi lain maka proses ini akan mampu memfasilitasi ketersediaan sumber daya yang dibutuhkan untuk mengatasi kelangkaan sumber daya dalam implementasi suatu kebijakan.

Teori jaringan melihat konteks implementasi kebijakan, dimana pertukaran sumber daya merupakan suatu proses sosial yang dapat menciptakan cara yang lebih efektif pada proses implementasi kebijakan karena adanya kelangkaan sumber daya dan sebagian besar organisasi melakukan fungsi spesialisasi masing-masing sehingga harus melakukan pertukaran (*exchange*) dengan organisasi lain untuk memperoleh sumberdaya yang dibutuhkan. Pada proses implementasi kebijakan yang mengharuskan adanya kerjasama atau keterlibatan institusi lain, pertukaran sumberdaya antar organisasi tersebut dalam implementasinya

dapat menstimulasi proses kerja sama yang lebih baik dalam rangka mencapai tujuan kebijakan secara efektif.

Masalah pangan adalah masalah kompleks, Indonesia menghadapi berbagai masalah pangan yang kompleks yang saling tumpang tindih dengan persoalan lainnya. Masalah yang muncul adalah kekhawatiran akan jumlah produksi domestik yang tidak mampu memenuhi kebutuhan dalam negeri sehingga bergantung pada impor yang harganya fluktuatif di pasaran internasional, masalah yang juga kerap muncul yaitu permintaan komoditas pertanian serta komitmen terhadap program ekonomi hijau dan pembangunan pedesaan rendah emisi. Kebijakan-kebijakan pangan tentu saja dibutuhkan untuk merespon masalah-masalah tersebut agar bisa selaras, sementara setiap masalah-masalah yang muncul memiliki pencapaian yang berbeda bahkan berseberangan. Belakangan ini Indonesia meletakkan fokusnya pada satu pendekatan saja yakni swasembada untuk beragam capaian kebijakan pangan. Pembukaan lahan baru melalui pertanian berskala besar dianggap bisa mencapai tujuan swasembada.

Dalam konteks kebijakan pangan, tantangan besar yang dihadapi saat ini pada negara-negara sedang berkembang adalah potensi krisis pangan di masa depan. Ancaman tersebut juga melanda Indonesia yang merupakan salah satu negara agraria dan sangat mengandalkan sektor

pertanian untuk menopang pembangunan Nasional. Pada saat ini, tingkat konsumsi pangan komoditi beras di Indonesia merupakan yang tertinggi dibanding komoditi lainnya.

Badan Pusat Statistik (BPS) melaporkan angka prevalensi ketidakcukupan pangan (Prevalence of Undernourishment/PoU) nasional tahun 2020 sebesar 8,34%. Angka tersebut naik 0,71% dibandingkan tahun sebelumnya yang sebesar 7,63%. Peningkatan kekurangan pangan ini juga sejalan dengan peningkatan angka kemiskinan yang mencapai 5,09% pada tahun 2020. Prevalensi ketidakcukupan pangan menurut BPS adalah suatu kondisi di mana seseorang, secara regular, mengkonsumsi jumlah makanan yang tidak cukup untuk menyediakan energi yang dibutuhkan untuk hidup normal, aktif, dan sehat. Semakin tinggi prevalensi ketidakcukupan pangan, maka semakin tinggi pula persentase penduduk yang mengkonsumsi makanan tetapi kurang dari kebutuhan energinya. Indikator ini juga dapat menggambarkan perubahan ketersediaan makanan dan kemampuan rumah tangga untuk mengakses makanan.

Laporan Global Food Security Index (GFSI) 2020 yang mengukur ketahanan pangan di beberapa negara, menempatkan Indonesia di peringkat 65 dari 113 negara. Peringkat Indonesia masih di bawah negara ASEAN lain seperti Singapura (peringkat 19), Malaysia (peringkat 43),

Thailand (peringkat 51), dan Vietnam (peringkat 63) (Poudel & Gopinath, 2021).

Tingginya ketergantungan penduduk Indonesia pada satu komoditi pangan yaitu beras menjadi masalah krusial bagi pemerintah selaku penyelenggara Negara dan harus dikurangi secara bertahap dengan meningkatkan konsumsi dan produksi bahan pangan lokal lainnya (Erliana, dkk, 2011). Pemerintah pusat melalui Kementerian Pertanian telah berupaya mendorong pemerintah daerah untuk mengembangkan potensi sumber pangan lokal, dan mengajak masyarakat agar mengubah pola pikir bahwa beras bukan satu-satunya sumber karbohidrat, karena masih banyak sumber pangan lokal seperti umbi-umbian, sukun, jagung, sagu dan lainnya yang nilai gizinya setara dengan beras.

Namun, selama ini upaya pemerintah pusat hanya sebatas mendorong dan mensosialisasikan kebijakan diversifikasi pangan tanpa ada langkah konkret dalam bentuk program yang berkelanjutan dan massif berskala Nasional. Upaya pemerintah pusat yang tidak optimal menyebabkan hampir setiap daerah yang memiliki potensi pangan lokal yang seharusnya mampu mendorong penganekaragaman konsumsi pangan tidak menjadikan program diversifikasi pangan sebagai salah satu prioritas mereka. Padahal kebijakan tersebut telah diatur dan diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2009 tentang Percepatan

Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal sehingga menjadi urusan wajib bagi pemerintah pusat dan daerah.

Pemerintah sebagai implementor kebijakan berkewajiban menjalankan amanat UUD 1945 yaitu untuk mensejahterakan warga negaranya. Tercapainya tujuan kebijakan dimana masyarakat adalah *target group* bergantung kepada bagaimana usaha pemerintah untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengevaluasi capaian kinerja suatu kebijakan. Sementara itu faktanya, pemerintah seringkali mengalami masalah kompleks dalam mengimplementasikan suatu kebijakan, sehingga tujuan kebijakan sulit terealisasikan.

Kebijakan yang menjadi fokus utama dalam penelitian ini adalah kebijakan diversifikasi pangan. Dalam proses kebijakan tersebut, pemerintah telah mampu memformulasikan dan membuat peraturan sebagai dasar pelaksanaan kebijakan tersebut. Akan tetapi, faktanya suatu kebijakan ketika telah masuk pada tahap implementasi, akan menemukan banyak permasalahan. Fenomena permasalahan tersebut dalam berbagai kebijakan pemerintah juga terjadi dalam kebijakan diversifikasi pangan ditingkat pemerintah daerah sehingga implementasi kebijakan tidak efektif.

Fenomena implementasi kebijakan diversifikasi pangan, menunjukkan kebijakan ini tergolong merupakan salah satu masalah

kompleks yang sulit untuk diselesaikan oleh sebuah organisasi secara individual (*individual organization*), oleh karena membutuhkan keterlibatan dan kontribusi secara bersama oleh berbagai organisasi (Robert, 2000).

Diversifikasi pangan menjadi salah satu cara dalam mewujudkan ketahanan pangan. Diversifikasi konsumsi pangan tidak hanya sebagai upaya mengurangi ketergantungan pada satu jenis pangan tetapi juga upaya peningkatan perbaikan gizi untuk mendapatkan manusia yang berkualitas dan mampu berdaya saing dalam percaturan globalisasi (Himagizi, 2009).

Diversifikasi atau penganeekaragaman adalah suatu cara untuk mengadakan lebih dari satu jenis barang/komoditi yang dikonsumsi. Di bidang pangan, diversifikasi memiliki dua makna, yaitu diversifikasi tanaman pangan dan diversifikasi konsumsi pangan. Kedua bentuk diversifikasi tersebut masih berkaitan dengan upaya untuk mencapai ketahanan pangan. Apabila diversifikasi tanaman pangan berkaitan dengan teknis pengaturan pola bercocok tanam, maka diversifikasi konsumsi pangan akan mengatur atau mengelola pola konsumsi masyarakat dalam rangka mencukupi kebutuhan pangan.

Sebagai negara dengan penduduk besar dan wilayah yang sangat luas, ketahanan pangan merupakan agenda penting di dalam kebijakan pembangunan ekonomi Indonesia. Ancaman krisis pangan menjadi

masalah yang sangat sensitif dalam dinamika kehidupan sosial politik Indonesia. Menjadi sangat penting bagi Indonesia untuk mampu mewujudkan ketahanan pangan nasional, wilayah, rumah tangga dan individu yang berbasiskan kemandirian penyediaan pangan domestik. Kemandirian ini semakin penting di tengah kondisi dunia yang mengalami krisis pangan, energi dan finansial yang ditandai dengan harga pangan internasional yang tidak stabil, meningkatnya kebutuhan pangan untuk energi alternatif (bio-energi), resesi ekonomi global yang berakibat semakin menurunnya daya beli masyarakat terhadap pangan, serbuan pangan asing.

Sistem ketahanan pangan kita selama ini yang terjadi adalah rendahnya tingkat pemanfaatan diversifikasi pangan, dimana mayoritas masyarakat kita masih menggantungkan beras sebagai sumber pangan utamanya. Padahal, dalam konsep ketahanan pangan, diversifikasi pangan merupakan salah satu syarat untuk mencapai ketahanan pangan yang tangguh. Dan saat ini, mendiversifikasi pangan merupakan langkah yang tepat dan urgen mengingat produksi maupun distribusi beras seringkali fluktuatif.

Diversifikasi pangan dipilih sebagai langkah utama selain waktu yang diperlukan lebih pendek jika dibandingkan dengan program lain, seperti ekstensifikasi dan intensifikasi juga hal ini juga untuk mendorong

masyarakat (petani) lebih kreatif dalam memanfaatkan lahan yang ada dengan menanam tanaman yang dapat menjadi bahan makanan pokok selain padi, seperti jagung, ketela, dan umbi-umbian lainnya

Penataan pola konsumsi yang tidak tergantung pada satu sumber pangan, memungkinkan masyarakat dapat menetapkan pangan pilihan sendiri, menaikkan pamor pangan lokal sebagai komoditi substitusi atau setidaknya berdampingan dengan beras menjadi menu utama, dan membangkitkan ketahanan pangan keluarga masing-masing, yang berujung pada peningkatan ketahanan pangan nasional. Selain konsumsi yang beragam juga pola produksinya akan ikut beragam. Dengan demikian, jika suatu saat terjadi krisis terhadap bahan pangan pokok (beras) masyarakat tidak akan mengalami kesulitan, misal impor beras yang dapat menimbulkan eksploitasi ekonomi-politik oleh negara- negara eksportir.

Ditinjau dari potensi sumberdaya lokal wilayah, sumberdaya alam kita memiliki potensi ketersediaan pangan yang beranekaragam, baik pangan untuk sumber karbohidrat, protein, lemak, vitamin, dan mineral. Kebijakan atau program secara langsung dan tidak langsung yang terkait dengan diversifikasi konsumsi pangan terus digulirkan oleh pemerintah melalui berbagai kegiatan dan dilakukan oleh banyak instansi.

Pada tahun 2001, pada era Kabinet Gotong Royong telah dibentuk Dewan Ketahanan Pangan (DKP) yang dipimpin langsung oleh Presiden (Suyono, 2002). Kepres ini kemudian diperbaharui melalui Perpres Nomor 83 Tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan, dimana mempunyai tugas untuk mengkoordinasikan program ketahanan pangan termasuk tujuan untuk mengembangkan diversifikasi pangan.

Kebijakan diversifikasi pangan di Indonesia berbasis pangan lokal salah satu daerah yang memiliki potensi besar dan yang diharapkan oleh pemerintah untuk merealisasikan kebijakan diversifikasi pangan adalah wilayah regional Sulawesi. Provinsi yang memiliki potensi tanaman pangan lokal yang dapat dikembangkan untuk kebijakan diversifikasi pangan adalah Provinsi Sulawesi Selatan, selain itu provinsi ini merupakan salah satu daerah lumbung pangan nasional sehingga hal tersebut yang mendasari pemilihan lokasi penelitian kebijakan diversifikasi pangan ini. Provinsi Sulawesi Selatan sebagai salah satu lumbung pangan nasional merupakan salah daerah penghasil pangan terbesar di Indonesia khususnya beras serta berbagai komoditi pangan lainnya seperti jagung, ubi kayu, ubi jalar dan sagu dimana kabupaten penghasil terbesar komoditi pangan non beras tersebut salah satunya adalah Kabupaten Luwu Utara merupakan sentra penghasil sagu terbesar di Sulawesi Selatan dengan jumlah produksi 1.960 ton (Hamid dkk, 2019).

Berbagai komoditi pangan non beras tersebut merupakan potensi besar yang perlu dimanfaatkan dalam rangka mendukung pencapaian tujuan utama kebijakan diversifikasi pangan yaitu mendiversifikasi konsumsi tanaman pangan masyarakat yang selama ini masih bergantung pada beras dengan tingkat konsumsi beras per kapita sebesar 110,28 kg (Pusat Data dan Informasi Pertanian, 2012).

Temuan masalah berkaitan dengan kebijakan yang meliputi beberapa program strategis yang dilaksanakan oleh pemerintah. Pertama, program pembentukan dan pengembangan Kelompok Wanita Tani (KWT) dimana jumlah kelompok dan pendampingan kelompok jumlahnya terbatas. Kedua, program Kawasan Rumah Pangan Lestari (KRPL) merupakan bantuan berupa benih tanaman pangan dan perlengkapan jumlahnya terbatas dan mayoritas merupakan bibit sayuran yang terdiri dari 9 jenis bibit sayuran, adapun bantuan lain seperti ternak juga terbatas. Ketiga, program, Lumbung Pangan Masyarakat (LPM) yang bertujuan mempersiapkan cadangan pangan di masa paceklik masih terkendala dengan pembangunan lumbung pangan masyarakat yang terbatas.

Masalah lain yang menjadi temuan dalam penelitian ini, para pemangku kepentingan (*stakeholders*) tidak menunjukkan komitmen kuat untuk memaksimalkan pencapaian tujuan dan esensi kebijakan.

Kemudian, adanya ketimpangan sumber daya yang diantara para pemangku kepentingan menyebabkan struktur pertukaran jaringan didominasi oleh pemerintah. Kondisi tersebut juga menyebabkan mekanisme dan aturan main relasi antar aktor dominan diatur dan dikontrol oleh pemerintah. Selain itu, kekuasaan besar yang dimiliki oleh pemerintah karena dominasi sumber daya akan mendapatkan rasio pertukaran yang lebih menguntungkan.

Berbagai penelitian terdahulu yang berkaitan dengan studi ini antara lain, seperti yang dilakukan oleh Gita Susanti, dkk (2017) tentang Model Pertukaran Sumberdaya dalam Jaringan Implementasi Kebijakan Masyarakat Nelayan di Daerah Pesisir di Kota Makassar yang bertujuan untuk mengembangkan model pertukaran sumber daya dalam implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat nelayan menemukan bahwa ketersediaan sumber daya yang dibutuhkan oleh nelayan masih minim disebabkan keterbatasan pemerintah. Kemudian, kebijakan tersebut masih didominasi oleh aturan main birokrasi, sehingga pemerintah daerah perlu mengembangkan sinergitas dengan semua stakeholders dan membangun aturan main berdasarkan organisasi berbasis jaringan.

La Tamba dan Alwi (Hibah Tim Pascasarjana Kemenristekdikti, 2017) tentang Model Pengembangan Kapasitas Birokrasi Level Bawah

Terpadu Dalam Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan Di Provinsi Sulawesi Selatan. Penelitian tersebut bertujuan membangun model pengembangan kapasitas birokrasi level bawah terpadu dalam mengimplementasikan kebijakan diversifikasi pangan di Provinsi Sulawesi Selatan. Hasil penelitian yaitu eksplorasi pelaksanaan kebijakan diversifikasi pangan menunjukkan bahwa implementasi kebijakan diversifikasi pangan tidak berjalan secara efektif karena tidak ada program perhatian dan langkah konkrit dari pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut.

Selanjutnya, studi yang dilakukan oleh Rulinawaty dan Alwi (2014) menunjukkan bahwa kapasitas pemerintah daerah terutama pada level bawah pemerintahan tidak memadai sehingga pencapaian program pemerintah tidak efektif. Penelitian terkait studi jaringan telah dilakukan sebelumnya. Alwi dan Suratman (2009) mengkaji tentang dimensi-dimensi pada jaringan antar organisasi bagi pelayanan publik yang demokratis di Kota Makassar. Hasil penelitiannya menunjukkan dimensi-dimensi jaringan antar organisasi pelayanan publik (pelayanan angkutan kota) yang demokratis, yaitu: regulasi, komitmen, sumber daya, koordinasi kerjasama, kolaborasi dan partisipasi.

Studi Alwi (2012) tentang *Network Implementation Analysis on Democratic Public Service*, yang meneliti tentang analisis jaringan

implementasi kebijakan pada pelayanan publik yang demokratis di Kota Makassar. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan pelayanan publik (angkutan kota) antar- organisasional jaringan tidak efektif. Penelitian lain yang dilakukan oleh Gita Susanti (2012). Dari hasil penelitiannya menemukan belum optimalnya system informasi dan koordinasi oleh dewan pendidikan kota Makassar, sehingga berdampak pada ketidakberhasilan penentuan strategi pelayanan pendidikan berbasis jaringan yang demokratis.

Penelitian ini berbeda dengan studi terdahulu, dimana pendekatan yang digunakan dalam mengungkap fenomena implementasi kebijakan diversifikasi pangan di Kabupaten Luwu Utara menggunakan pendekatan jaringan pengembangan kapasitas *street level bureaucracy*. Pendekatan ini merupakan *framework* baru dalam menganalisa dan menjelaskan kompleksitas fenomena implementasi kebijakan melalui kombinasi teori pengembangan kapasitas organisasi dan teori-teori jaringan. Dimana sebagai implementor kebijakan, *street level bureaucracy* perlu melakukan pengembangan kapasitas sekaligus organisasi tersebut adalah organisasi berbasis jaringan.

Untuk mengungkap fenomena implementasi kebijakan diversifikasi pangan, pendekatan ini menggunakan dua dimensi yang meliputi pemanfaatan bersama sumberdaya (*resource sharing*) dan struktur

jaringan (*network structure*) dan antar pemangku kepentingan. Dimana kedua pendekatan tersebut diharapkan mampu menjawab tantangan pengembangan kapasitas organisasi street level bureaucracy.

Pertama, pemanfaatan bersama sumberdaya (*resource sharing*) merujuk pada teori yang dikemukakan oleh Tschirhart, Amezcua dan Anker (2009) yang meliputi 4 sub dimensi yaitu: a) fungsionalitas sumber daya (*functionality*); b) pentingnya sumberdaya (*importance*); c) Wujud sumberdaya (*tangibility*) dan d) ketersediaan sumber daya (*availability*). Lebih lanjut dijelaskan oleh Tschirhart, Amezcua dan Anker (2009) bahwa Semakin fungsional suatu sumber daya, maka akan semakin dianggap penting bagi organisasi. Semakin berwujudnya sumber daya yang dimiliki, maka semakin luas ketersediaannya dan dapat dikalkulasi jumlahnya. Sebaliknya, jika jumlahnya terbatas, tentunya akan dikelola secara hati-hati.

Kedua struktur jaringan (*network structure*), dimensi ini berfokus pada struktur jaringan street level bureaucracy dalam implementasi kebijakan. Sandström dan Carlsson (2008) mengemukakan bahwa untuk menganalisis struktur jaringan meliputi 5 (lima) sub dimensi yang terdiri dari: a) Size; b) Density; c) Tingkatan/level sentralisasi(Degree of centralization); d) Keanekaragaman aktor (Diversity of Actor); e) Interaksi lintas batas (*cross-boundary Interaction*).

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis akan melakukan penelitian dengan judul “**Jaringan Pengembangan Kapasitas *Street Level Bureaucracy* Dalam Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan Di Kabupaten Luwu Utara**”.

1.2. Rumusan Masalah

Penulis merumuskan masalah berkaitan dengan studi ini yang meliputi:

1. Bagaimana implementasi kebijakan diversifikasi pangan di Kabupaten Luwu Utara?
2. Bagaimana pemanfaatan bersama sumber daya (*resource sharing*) dalam jaringan pengembangan kapasitas *street level bureaucracy* dalam implementasi kebijakan diversifikasi pangan di Kabupaten Luwu Utara?
3. Bagaimana struktur jaringan (*network structure*) dalam jaringan pengembangan kapasitas *street level bureaucracy* dalam implementasi kebijakan diversifikasi pangan di Kabupaten Luwu Utara?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan Umum Penelitian ini untuk mendeskripsikan dan mengeksplorasi jaringan pengembangan kapasitas organisasi *street*

level bureaucracy dalam implementasi kebijakan diversifikasi pangan di Kabupaten Luwu Utara yang meliputi tujuan khusus:

1. Untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan diversifikasi pangan di Kabupaten Luwu Utara
2. Untuk mendeskripsikan dan mengeksplorasi pemanfaatan bersama sumber daya (*resource sharing*) dalam jaringan pengembangan kapasitas *street level bureaucracy* dalam implementasi kebijakan diversifikasi pangan di Kabupaten Luwu Utara.
3. Untuk mendeskripsikan dan mengeksplorasi struktur jaringan (*network structure*) dalam jaringan pengembangan kapasitas *street level bureaucracy* dalam implementasi kebijakan diversifikasi pangan di Kabupaten Luwu Utara

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki dua manfaat, yang meliputi:

1. Manfaat Akademik

Dari segi keilmuan hasil penelitian ini diharapkan dapat pendekatan untuk mengaplikasikan berbagai teori yang dipelajari, khususnya dalam kajian jaringan pengembangan kapasitas organisasi dalam implementasi kebijakan publik. Sehingga akan berguna dalam

pengembangan pemahaman, dan bagi pengembangan ilmu administrasi publik.

2. Manfaat praktis

Dari segi praktis hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan rekomendasi pada pemerintah daerah dalam bekerja dengan menggunakan pendekatan jaringan pengembangan kapasitas organisasi dalam implementasi kebijakan publik. Penelitian ini sebagai bahan kajian bagi pihak implementer kebijakan, baik di tingkat pusat maupun daerah dalam mengoptimalkan keberhasilan kebijakan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Paradigma Administrasi Publik: Perspektif Jaringan

2.1.1. Paradigma Administrasi Publik Klasik

Asas- asas Munculnya administrasi publik sebagai suatu studi, tahun 1887, yang dipelopori oleh Wilson. Wilson mengamati ketidakefisienan dan ketidakefektifan pemerintahan di Amerika pada saat itu sehingga ia menyatakan bahwa *the field of administration is a field of business* (Wilson, dalam Shafritz et. al, 2016). Hal ini menunjukkan bahwa studi administrasi publik tidak lagi menjadi bagian dari studi politik tetapi merupakan bidang studi tersendiri yang lebih berfokus pada implementasi kebijakan. Sebagai suatu studi yang lebih menekankan pada profesionalisme birokrasi sebagai pelaksana kebijakan yang terlepas dari intervensi politik. Pada saat itu para pemikir-pemikir yang tergolong pada perspektif klasik lebih menekankan studinya pada birokrasi sebagai organisasi yang memiliki tipe tertentu sebagai pelaksana fungsi pemerintahan. Tokoh utama dalam hal ini adalah Max Weber. Weber (2006: 236-238) menyebutkan karakteristik birokrasi sebagai berikut:

- a. Terdapat prinsip area yuridiksional yang sudah ditetapkan dan resmi, yang pada umumnya diatur dengan kaidah, yakni dengan hukum atau ketentuan administrative.

- b. Prinsip-prinsip hirarki jabatan dan tingkat-tingkat kewenangan berjenjang menunjukkan sebuah sistem supraordinasi dan subordinasi yang tertata rapi di mana berlaku pengawasan terhadap jabatan rendah oleh jabatan yang lebih tinggi.
- c. Manajemen jabatan modern didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis (berkas), yang disimpan dalam bentuk aslinya atau draft.
- d. Manajemen jabatan, setidaknya manajemen jabatan yang benar-benar terspesialisasi – dan manajemen semacam itu sungguh sangat modern – biasanya mengandalkan pelatihan yang sangat cermat dan ahli. Hal ini semakin berlaku bagi eksekutif dan karyawan modern perusahaan swasta sama seperti yang berlaku bagi pejabat Negara.
- e. Ketika jabatan sudah sepenuhnya dikembangkan, aktivitas resmi menuntut kapasitas kerja penuh pegawai, tanpa mengindahkan fakta bahwa waktu wajibnya di biro mungkin sangat terbatas.
- f. Manajemen jabatan mengikuti aturan-aturan umum, yang sedikit banyaknya stabil, menyeluruh, dan bias dipelajari.

Berbagai karakteristik birokrasi yang ditunjukkan oleh Weber di atas merupakan representasi dari karakteristik administrasi publik klasik, seperti lebih berorientasi pada aturan perundang-undangan (rule of law), berfokus pada peraturan-aturan dan pedoman pelaksanaan, dan

hegemoni profesionalisme birokrasi dalam implementasi kebijakan dan program publik, serta penyelenggaraan pelayanan publik. Karakteristik ini pula menunjukkan administrasi publik klasik sangat rigid karena orientasi utamanya pada aturan. Kekakuan inilah yang menjadi dasar utama bagi Bennis (dalam Shafritz et.al, 2016) memprediksi birokrasi akan mati kelak. Sebagai seorang futurolog birokrasi kekakuan ini menyebabkan kurang adaptabilitas birokrasi terhadap lingkungannya. Suatu organisasi yang tidak mampu beradaptasi terhadap lingkungan yang berubah sangat cepat dan sulit diprediksi pasti akan mengalami kondisi stagnansi atau bahkan berhenti.

2.1.2. Paradigma *New Public Management*

Salah satu paradigma administrasi publik yang muncul sebagai jawaban dari ketidakmampuan paradigma administrasi publik klasik mengatasi berbagai masalah publik, terutama dalam hal penyediaan barang-barang dan pelayanan publik adalah Paradigma *New Public Management*. Paradigma ini muncul berkaitan dengan 4 “megatrend” administrasi yang lain (Hood, dalam Shafritz et.al, 2016: 503), yaitu:

- a. *Attempt to slow down or reverse government growth in terms of overt public spending and staffing.* Bagi kaum status quo, ada kecenderungan memperlambat perkembangan pemerintahan kearah yang lebih efektif dan efisien terutama dalam hal keterbukaan

pengeluaran pemerintah dan penyusunan staf. Pengeluaran pemerintah selalu berorientasi pada aturan yang ketat sehingga tidak memungkinkan melakukan inovasi dalam organisasi pemerintahan. Sistem pengeluaran atau pembelanjaan pemerintah tidak berorientasi output melainkan orientasi input dan proses sehingga sulit untuk menilai kinerja organisasi pemerintahan.

- b. The shift toward privatization and quasi-privatization and away from core government institutions, with renewed emphasis on “subsidiarity” in service provision.*
- c. The development of automation, particularly in information technology, in the production and distribution of public services; and*
- d. The development of a more international agenda, increasingly focused on general issues of public management, policy design, decision styles, and inter-governmental cooperation, on top of the older tradition of individual country specialisms in public management.*

Hal di atas menunjukkan masalah-masalah besar yang terjadi yang diidentifikasi oleh Hood sebagai “megatrend” yang tidak mampu diatasi oleh paradigma administrasi publik sebelumnya. Dalam menyelesaikan masalah-masalah tersebut, Hood (dalam Shafritz et.al, 2016: 504) mengidentifikasi doktrin-doktrin dalam paradigma *New Public*

Management (NPM). Doktrin-doktrin perlu diperhatikan dan diterapkan dalam penyediaan barang-barang publik dan pelayanan publik, sekaligus penyelenggaraannya yang efektif dan efisien. Doktrin-doktrin tersebut dapat ditunjukkan pada tabel 2.1 di bawah ini:

Tabel 2. 1
Doctrinal components of New Public Management

No.	Doctrine	Meaning	Typical Justification
1	<i>"Hands-on professional management"</i> in the public sector	Active, visible, discretionary control of an organizations from named persons at the top, "free to manage"	Accountability requires clear assignment of responsibility for action, not diffusion of power
2	<i>Explicit standards and measures of performance</i>	Definition of goals, targets, indicators of success, preferably expressed in quantitative terms, especially for professional services	Accountability requires clear statement of goals, efficiency requires "hardlook" at objectives
3	Greater emphasis on <i>output control</i>	Resource allocation and rewards linked to measured performance; breakup of centralized bureaucracy-wide personnel management	Need to stress <i>results</i> rather than <i>procedures</i>
4	Shift to <i>disaggregation</i> of units in the public sector	Break up of formerly "monolithic" units, unbundling of U-form management systems into corporatized units around products, operating on decentralized "one-line" budgets and dealing with one another on an "arms-length" basis	Need to create "manageable" units, separate <i>provision</i> and <i>production</i> interests, gain efficiency advantages of use contract or franchise arrangement <i>inside</i> as well as <i>outside</i> the public sector
5	Shift to greater <i>competition</i> in public sector	Move to term contract and public tendering procedures	<i>Rivalry</i> as the key to lower costs and better standards
6	<i>Stress on private-sector styles of management practice</i>	Move away from military-style "public service ethic," greater flexibility in hiring and rewards; greater use of PR techniques	Need to use "proven" private sector management tools in the public sector
7	Stress on greater <i>discipline</i> and <i>parsimony</i> in resource use	Cutting direct cost, raising labor discipline, resisting union demands, limiting "compliance costs" to business	Need to check resource demands of public sector and "do more with less"

Sumber: Hood (dalam Shafritz et.al, 2016: 504)

2.1.3. Paradigma *New Public Service*

Dalam studi administrasi publik terdapat banyak perspektif atau paradigma yang menjelaskan fenomena administrasi publik. Namun, pada saat ini, setidaknya dimulai akhir dekade 80 an dan awal tahun 1990 an yang memperlihatkan "upaya-upaya besar" dalam manajemen atau administrasi publik, terdapat tiga perspektif yang mendapat perhatian banyak ahli dalam bidang ini, yaitu perspektif administrasi publik klasik – old public administration, manajemen publik baru, - new public management, dan pelayanan publik baru – new public service. Sebagai suatu paradigma, tentunya, memiliki perbedaan sudut pandang terutama dari sisi epistemologis.

Perspektif administrasi publik klasik atau birokrasi klasik lebih memfokuskan pada penyelenggaraan pelayanan publik yang efisien dengan penekanan lebih pada pengaturan (Weber dalam Shafritz et.al, 2016: 50). Penyelenggara (birokrasi pemerintahan) yang menentukan dan menyediakan pelayanan dan barang-barang publik (Leach et.al, 1994). Hal yang sama dikemukakan oleh Wilson (Shafritz et.al, 2016: 22), penyelenggaraan pelayanan publik yang efisien dilakukan dengan pemisahan fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi politik memusatkan perhatian pada perumusan kebijakan sedangkan fungsi

administrasi adalah menjalankan atau mengimplementasikan kebijakan yang telah dirumuskan oleh politik.

Perspektif *new public management* merupakan suatu perspektif dalam administrasi publik yang menitik beratkan penyelenggaraan pelayanan publik yang efisien dengan menggunakan teknik-teknik manajemen yang banyak dipergunakan pada organisasi bisnis, - run government like a business (Hughes, 1994: 21). Dalam hal ini, penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan pada mekanisme pasar. Program-program pelayanan publik dirancang dan dilaksanakan tergantung pada kebutuhan pasar, -customers.

Perspektif *new public service* merupakan suatu paradigma dalam administrasi publik yang menekankan penyelenggaraan pelayanan publik yang demokratis. Dalam hal ini, penyelenggara berusaha memahami kepentingan publik (*public interest*) dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Kepentingan publik yang menjadi dasar dalam penyusunan berbagai program pelayanan publik.

Perspektif ini berbeda dengan kedua pendekatan di atas, khususnya pendekatan *new public management* yang menekankan penyelenggaraan pelayanan publik seperti yang dilakukan pada organisasi bisnis. Dalam perspektif ini, penyelenggaraan pelayanan publik tidak menekankan penggunaan teknik-teknik manajemen pada organisasi bisnis, karena

organisasi bisnis dan publik masing-masing memiliki orientasi yang berbeda, sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh Denhardt & Denhardt (2007)

“pemerintah seharusnya tidak berjalan seperti bisnis; itu harus dijalankan seperti demokrasi. baik pegawai negeri yang dipilih maupun yang ditunjuk bertindak berdasarkan prinsip ini dan mengungkapkan komitmen baru terhadap cita-cita seperti kepentingan publik, proses pemerintahan, dan perluasan kewarganegaraan yang demokratis.”

Terdapat 7 hal penting yang dapat dijadikan pedoman praktis atau pelajaran praktis dalam penyelenggaraan pelayanan publik demokratis berdasarkan pendekatan *new public service* (Denhard & Denhardt, 2007), yaitu:

a. *Serve citizens, not customers.*

Kepentingan publik merupakan hasil dari suatu dialog tentang nilai-nilai bersama dari pada agregasi kepentingan diri sendiri yang bersifat individual. Oleh karena itu, penyelenggara pelayanan publik jangan hanya merespon tuntutan "customers" tetapi lebih fokus pada pembangunan hubungan-hubungan kepercayaan dan kolaborasi dengan dan antara warga.

b. *Seek the public interest.*

Administrator publik harus memberikan kontribusi pada pembangunan kepentingan publik yang kolektif dan pembangunan gagasan bersama. Tujuannya adalah tidak mendapatkan suatu solusi yang

cepat yang diarahkan oleh pilihan-pilihan individual, melainkan ia menciptakan kepentingan-kepentingan bersama dan tanggung jawab bersama.

c. *Value citizenship over entrepreneurship.*

Kepentingan publik lebih baik dikembangkan oleh penyelenggara pelayanan publik dan warga berkomitmen untuk memberikan kontribusi yang berarti terhadap masyarakat daripada dikembangkan oleh para manajer yang wirausaha yang seolah-olah uang publik itu miliknya.

d. *Think strategically.*

Kebijakan-kebijakan dan program-program memenuhi kebutuhan publik akan sangat efektif dan responsibel dicapai melalui usaha-usaha kolektif dan proses kolaboratif.

e. *Recognize that accountability is not simple*

Penyelenggara pelayanan publik perlu penuh perhatian dari pada pasar; mereka juga harus mengikuti undang-undang dan hukum tata negara, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar profesional, dan kepentingan-kepentingan warga.

f. *Serve rather than steer*

Sangat penting untuk penyelenggara pelayanan publik mengenai penggunaan bersama, kepemimpinan yang didasarkan nilai dalam

membantu warga untuk mengartikulasi dan memenuhi kepentingannya bersama dari pada mengendalikan atau mengarahkan masyarakat dalam arahan-arahan baru.

g. *Value people, not just productivity*

Organisasi publik dan jaringannya dalam mana mereka berpartisipasi kelihatannya lebih sukses dalam jangka panjang jika mereka dioperasikan melalui proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama yang didasarkan pada rasa hormat kepada semua orang.

2.1.4. Paradigma *Public Governance*

a. **Konsep *Governance***

Seperti yang dikemukakan oleh Haryono Nanang, (2012:49) bahwa paradigma *new public governance* hadir selain sebagai paradigma baru untuk menggantikan paradigma *public administration* dan paradigma *new public service* juga sebagai satu cara terbaik *the one best way* untuk menjawab tantangan implementasi kebijakan publik dan penyediaan layanan publik abad 21 (Alfon dan hughes, 2008, Nanang 2012,49). Kedua, term “governance” dan “public governance” bukan term baru. Kritik pada terminologi *corporate governance*, *good governance*, dan *public governance*. *Corporate governance* memfokuskan pada internal sistem dan proses dimana menyediakan arahan dan *accountability* pada organisasi lain. Pada pelayanan publik memfokuskan pada hubungan

antara pembuat kebijakan dan organisasi publik. Good governance memfokuskan pada penyebaran model sosial normatif, politik, dan administrative governance oleh organisasi supranasional seperti World Bank.

New public governance memfokuskan pada lima prinsip diantaranya: Pertama, *social-political governance* memfokuskan relasi institusi dengan masyarakat. Kooiman (1999:2) mengatakan hubungan dan interaksi harus dipahami untuk memahami implementasi kebijakan publik. Kedua, *public policy governance*, memfokuskan pada bagaimana para elit pengambil kebijakan dan interaksi jaringan untuk membuat dan memutuskan proses kebijakan publik. Ketiga, *administrative governance* memfokuskan pada efektifitas aplikasi dari *public administration* untuk menyelesaikan masalah implementasi kebijakan publik abad 21. keempat, *contract governance* memfokuskan pada kontrak dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai upaya tanggung jawab pada pelayanan publik. Kelima, *network governance* memfokuskan pada mengorganisir diri pada jaringan interorganisasional.

Fungsi dimana dengan atau tanpa pemerintah untuk menyediakan pelayanan publik. Semua perspektif teori governance diatas merupakan kontribusi penting pada pemahaman kita mengenai implementasi kebijakan publik dan penyelenggaraan pelayanan publik. Tantangan besar

bagi pengembangan administrasi negara adalah mengintegrasikan formula terbaik “*the one best way*” dalam menjawab tantangan implementasi kebijakan public dan penyediaan layanan publik abad 2. *Governance* adalah merupakan keterlibatan semua komponen bangsa mulai dari individu, kelompok, asosiasi sampai pada tingkat lembaga.

Pendekatan *governance* berfokus pada pelibatan warga negara, kelompok, dan organisasi yang di konstruksi dari realitas antar subyektif dengan berbagai pengalaman dan perhatian (Alwi, 2005). Perubahan dalam kehidupan sosial terjadi begitu cepat dan seringkali tidak bisa di prediksi. perubahan yang seperti itu, tentunya, berpengaruh terhadap organisasi publik. Agar tetap *survive*, maka organisasi publik perlu beradaptasi dengan perubahan-perubahan tersebut. Perubahan lingkungan yang seperti ini akan “memaksa” terjadinya perubahan paradigma dalam organisasi publik menuju suatu paradigma baru administrasi publik, yaitu, *modern governance* (Kooiman, 1993:2).

Paradigma *modern governance* merupakan pola interaksi baru antara pemerintah dan masyarakat. Paradigma ini tidak lagi menghendaki penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik didominasi oleh pemerintah, karena beban negara/pemerintah semakin banyak dan berat dalam hal mengatasi berbagai masalah yang sangat kompleks seiring dengan perkembangan jaman dan perubahan

lingkungan yang sangat cepat dan sulit diprediksi. Fenomena ini mendorong pemerintah untuk tidak jalan sendiri dalam pengelolaan negara, melainkan perlunya keterlibatan swasta dan masyarakat itu sendiri. Sinergisasi dari ketiga pilar bangsa/ negara tersebut (pemerintah, swasta, dan masyarakat) merupakan fokus utama dalam pendekatan *governance* (Tjokroamidjojo, 2000; Kooiman, 1993).

- a. *Governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor Negara dan sektor nonpemerintah dalam suatu kegiatan kolektif (Rochman, 2000:142). Pinto (dalam Widodo, 2008:107) mengatakan bahwa *governance* adalah praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya.
- b. Konsep *governance* dikembangkan sebagai bentuk kekecewaan terhadap konsep *government* yang menjadi titik tekan paradigma tradisional dan menyempurnakan konsep-konsep yang diusung oleh paradigma *New Public Management* (NPM). Dalam konsep *government*, Negara merupakan institusi publik yang mempunyai kekuatan memaksa secara sah yang merepresentasikan kepentingan publik. *Governance* lebih merupakan kondisi yang menjamin adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi dan

keseimbangan peran serta adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh tiga komponen yakni: pemerintah (*government*), rakyat (*citizen*) dan usahawan (*bussiness*) yang berada di sektor swasta (Taschereau dan Campos, 1997 dalam Thoha, 2003:63).

- c. Dalam pengertian yang lebih kompleks, United Nations Development Programme (UNDP), mengemukakan "*governance is defined as the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affairs*". Kepemerintahan diartikan sebagai pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi dan *administrative* untuk *me-manage* urusan-urusan bangsa. Lebih lanjut, UNDP juga menegaskan "*it is the complex mechanisms, process, relationships and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their rights and obligations and mediate their differences*". pemerintahan adalah suatu institusi, mekanisme, proses, dan hubungan yang kompleks sebagai jalan bagi warga negara (*citizens*) dan kelompok-kelompok yang mengartikulasikan kepentingannya, melaksanakan hak dan kewajibannya, dan menengahi atau memfasilitasi perbedaan-perbedaan di antara mereka (Widodo, 2008:108).
- d. Pengertian *governance* yang dikemukakan oleh UNDP tersebut, menurut Lembaga Administrasi Negara (2000:5) mempunyai tiga

kaki yaitu *economic*, *politic*, dan *administrative*. *Economic governance* mencakup proses pembuatan keputusan yang mempengaruhi aktivitas ekonomi negara atau berhubungan dengan ekonomi lainnya baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Olehnya itu, *economic governance* memiliki pengaruh atau implikasi terhadap *equity*, *poverty*, dan *quality of life*. *Political governance* merujuk pada proses pembuatan keputusan dan implementasi kebijakan suatu negara/pemerintah yang *legitimate* dan *authoritative*. Karena itu, negara terdiri atas tiga cabang pemerintahan yang terpisah, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudisial yang mewakili kepentingan politik pluralis dan membolehkan setiap warga negara memilih secara bebas wakil-wakil mereka. *Administrative governance* adalah system implementasi kebijakan yang melaksanakan sektor publik secara efisien, tidak memihak, akuntabel, dan terbuka.

- e. Dari uraian tersebut, maka unsur utama yang dilibatkan dalam penyelenggaraan pemerintahan menurut UNDP terdiri atas tiga macam, yaitu *the state* (negara/pemerintah), *the private sector* (swasta), dan *civil society organization* (organisasi masyarakat). Hubungan di antara ketiga unsur utama dalam penyelenggaraan *governance* tentunya saling mempengaruhi, saling membutuhkan,

atau bahkan saling ketergantungan dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik (Widodo, 2008:110)

- f. Lembaga Administrasi Negara (LAN) menjelaskan *governance* dari segi aspek fungsionalnya, sebagai berikut: “*governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan, atau sebaliknya” (LAN, 2000:5). Sementara United Nations Development Programme (1997) mendefinisikan *governance* sebagai “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affairs at all levels*” (Thoha, 2003).

Lembaga Administrasi Negara (2000, 6) mendefinisikan *good governance* sebagai penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga “kesinergisan” interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat (*society*). Pada tataran ini, *good governance* berorientasi pada 2 (dua) hal pokok, yakni: Pertama, orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Pada tataran ini, *good governance* mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konstituennya, seperti *legitimacy, accountability, securing of human rights, autonomy and devolution of power dan assurance of civilian control*; Kedua,

pemerintahan yang berfungsi secara ideal yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Dalam konteks ini, *good governance* tergantung pada sejauh mana struktur serta mekanisme politik dan administratif berfungsi secara efektif dan efisien.

b. Dimensi *Governance*

1. Articulating a common set of priorities for societies

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

2. Coherence

Setelah tujuan diartikulasikan dengan jelas, tujuan-tujuan tersebut perlu konsisten dan dikoordinasikan. Tujuan ini mungkin dapat

disampaikan kepada level terendah dengan melalui proses yang tidak koheren dan tidak terkoordinasikan ke seluruh sektor-sektor kebijakan, tetapi hal ini tidak efisien dan biaya yang sangat besar. Jika warga negara percaya bahwa institusi pemerintahan tidak mampu bertanggung jawab mereka akan cenderung kehilangan kepercayaan dalam dirinya, kemudian menemui kesulitan dalam berkepemrintahan (*governing*). Kewenangan dan legitimasi yang ada membuat berkepemrintahan melalui instrumen yang relatif tidak mahal seperti informasi yang lebih memungkinkan dari pada mempertahankan kepercayaan yang merupakan tujuan penting bagi institusi berkepemrintahan.

Jaringan dan pasar merupakan bentuk-bentuk alternatif governance pada umumnya, bukan utama, mampu menciptakan terutama koherensi kepada semua area kebijakan yang luas. Dalam konteks tersebut, pemerintah perlu menciptakan koherensi guna menyediakan suatu visi yang luas dan menyeimbangkan seluruh kepentingan yang ada. Pemerintah dalam pelaksanaan aktivitas ini hanyalah sebagai alternatif (Pierre and Peters, 2005:1).

3. *Steering*

Dimensi ketiga governance adalah pengendalian. Setelah tujuan telah disepakati, maka perlu mengendalikan masyarakat untuk mencapai tujuan tersebut. Sarana-sarana kebijakan konvensional yang digunakan

pemerintah untuk pengendalian masyarakat adalah menggunakan regulasi, penyediaan langsung, dan subsidi. Salamon dalam Pierre and Peters (2005:1) menegaskan bahwa dengan berubahnya pola-pola pengendalian dan implementasi kebijakan maka instrumen-instrumen yang digunakan perlu mencakup sejumlah hubungan-hubungan kerja dengan aktor-aktor sektor privat.

4. *Accountability*

Dimensi keempat governance adalah Akuntabilitas. Akuntabilitas ini mempertanyakan kemampuan aktor atau pejabat publik menyelenggarakan pemerintahan kepada masyarakat. Pierre and Peters (2005:1) menegaskan bahwa akuntabilitas adalah sangat penting bagi *governance* yang demokratis. Tanpa sarana akuntabilitas yang ditetapkan dengan tegas dan berfungsi dengan baik, demokrasi dapat mengalami kesulitan-kesulitan dalam memelihara komitmennya terhadap publik.

Pierre and Peters (2005:1) menegaskan bahwa pemerintahan kontemporer mempunyai setumpuk masalah dalam implementasi akuntabilitas. Namun demikian, konsep akuntabilitas ini masih mempunyai akar yang dalam pada sektor publik. Hal ini disebabkan aktor-aktor nonpemerintah dan sektor privat yang terlibat dalam proses *governance*

cenderung mempunyai sedikit atau tidak mempunyai konsep tentang akuntabilitas.

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

2.1.5. Perspektif Jaringan

Konsep Network belakangan ini menjadi sebuah konsep yang banyak dibicarakan berbagai pihak, baik oleh pemerintah, ilmuan (sosial dan alam), praktisi bisnis, maupun oleh masyarakat secara umum. Dalam ilmu politik, kata “jaringan” sering digunakan baik oleh politisi maupun akademisi untuk menjelaskan pentingnya kehadiran *stakeholders* dari berbagai background dalam membicarakan dan memutuskan sebuah keputusan politik yang biasa kita kenal dengan kata public policy. Trend ini tidak hanya muncul dalam kajian ilmu sosial, para ahli biologi (microbiologist) menjelaskan *cells* sebagai information *networks*, para ahli

ekologi (*ecologist*) mengkonseptualisasikan lingkungan hidup dengan istilah *network system*, dan ahli computer (*computer scientist*) juga sedang konsen dalam mengembangkan *neuronal networks*. Perkembangan konsep jaringan yang terjadi pada berbagai disiplin ilmu ini menegaskan bahwa konsep atau pendekatan jaringan (*network approach*) memang menjadi kajian yang sulit untuk kita tidak memberikan perhatian serius kepadanya sebab kompleksitas yang terus berkembang pada kondisi kekinian. Hal senada juga dipertegas Kenis dan Schneider (1991), Klijn & Koppenjan, 2016:246 sebagai berikut: *“The term network seems to have become the new paradigm for the architecture of complexity”*.

Beberapa analisis jaringan mencoba untuk membedakan pendekatan mereka dalam melihat jaringan dari pendekatan sosiologi yang disebutkan oleh Ronald Burt sebagai atomitas atau normative. Sosiologi yang berorientasi pada atomistik memusatkan perhatian pada actor yang membuat keputusan dalam keadaan terisolasi dari actor lain. Secara umum, mereka memusatkan perhatian pada “ciri pribadi” aktor (Wellman, 1983). Pendekatan ini ditolak dikarenakan penekanannya yang terlalu mikroskopik dan mengabaikan hubungan yang terjadi antar aktor.

Para pakar teori jaringan melihat pendekatan normative memusatkan perhatian terhadap kultur dan proses sosialisasi yang menanamkan (*internationalization*) norma dan nilai ke dalam diri actor.

Pendekatan normatif ini menjelaskan bahwa yang mempersatukan orang secara bersama adalah sekumpulan gagasan bersama. Pakar teori jaringan menolak pandangan demikian dan menyatakan bahwa orang harus memusatkan perhatian pada pola ikatan obyektif yang menghubungkan anggota masyarakat (Mizruchi, 1994 dalam Ritzer dan Goodman, 2004, Willman, 1983) mengungkapkan pandangannya tentang sasaran utama teori jaringan sebagai berikut:

“Analisis jaringan memulai dengan gagasan sederhana namun sangat kuat, bahwa usaha utama sosiolog adalah mempelajari struktur social. Cara langsung untuk mempelajari struktur social adalah menganalisa pola ikatan yang menghubungkan anggotanya. Pakar analisis jaringan menelusuri struktur bagian yang berada di bawah pola jaringan biasa yang sering muncul ke permukaan sebagai sistem soisal yang kompleks. Actor dan prilakunya dipandang dipaksa oleh struktur social ini. jadi, sasaran perhatian analisis jaringan bukan pada actor sukarela, tetapi pada paksaan struktur. (Wellman, 1983; 156-157 dalam Rizer dan Goodman, 2004; 383).”

Teori jaringan memusatkan perhatian baik pada struktur mikro hingga ke makro. Pandangan ini bermaksud bahwa dalam teori jaringan, actor itu bisa berupa individu, kelompok, perusahaan, dan masyarakat. Terjadinya relasi bisa pada semua level baik itu di tingkat struktur sosial skala luas maupun skala kecil. Granoveter (1985) menggambarkan hubungan yang terjadi di tingkat mikro seperti tindakan yang “melekat” dalam hubungan pribadi yang kongkrit dan dalam struktur (jaringan) hubungan itu. Relasi ini berlandaskan pada gagasan bahwa setiap actor (individu atau kolektif) mempunyai akses yang berbeda terhadap sumber

daya yang bernilai (kekayaan, kekuasaan, dan informasi) sehingga mengakibatkan sistem yang terstruktur cenderung terstratifikasi, komponen tertentu bergantung dengan komponen yang lain.

Aspek penting dari teori jaringan adalah analisisnya berusaha menjauhkan sosiolog dari studi tentang kelompok dan kategori sosial dan mengarahkannya untuk mempelajari ikatan di kalangan dan antar actor yang tak terikat secara kuat dan tak sepenuhnya memenuhi persyaratan kelompok (Wellman, 1985 dalam Ritzer dan Goodman, 2004:383). Untuk lebih memahami perspektif jaringan, berikut merupakan penjelasan beberapa teori jaringan.

2.2. Konsep Jaringan Antar Organisasi

2.2.1. Teori Ketergantungan Sumber Daya

Pihak-pihak baik individu maupun kelompok tidak pernah terlepas dari keterbatasan sumber daya. Mereka niscaya membutuhkan bantuan dari pihak lain untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Keterbatasan kemampuan untuk memenuhi kebutuhan yang dimiliki baik individu maupun organisasi menyebabkan timbulnya inisiatif untuk menjalin kerja sama dengan pihak lain untuk mengatasi keterbatasan sumberdaya.

Era globalisasi saat ini membawa dampak besar kepada semua aspek/sendi kehidupan social masyarakat. Hal ini dibenarkan juga oleh

Early dan Gibson (2002) dengan menyatakan: “*Globalization of the market has been identified as one of the most significant changes in work environment over the last decade*”. Dampak yang ditimbulkan dari globalisasi ini menjadi tantangan tersendiri kepada semua pihak terutama pemerintah untuk menyesuaikan proses kerja organisasi sehingga selaras dengan kondisi masyarakat yang semakin kompleks. Salah satu yang menjadi kunci keberhasilan sebuah bangsa adalah mereka yang memiliki sistem pemerintahan yang baik. Dengan prinsip keterbukaan, sebuah institusi public akan mendapatkan legitimasi positif oleh *stakeholders* baik dari dalam dan terlebih dari luar organisasi. Indikator ini juga menjadikan organisasi public dapat membangun links dengan baik di tengah perubahan dan dinamika lingkungan sosial.

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

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

Menurut Hodge dan Anthony (1988:183), ada 8 kondisi atau alasan yang mendorong organisasi membentuk hubungan kerja sama dengan organisasi lainnya, yaitu:

1) *Cost-benefit (inducement-contribution)*

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

2) *Power*

Organisasi bergabung dengan organisasi lainnya akan menjadikannya kuat dalam berkompetisi dengan kompetitornya

dan akan terbatas dari ketergantungan sumber daya organisasi lain.

3) *Resource Scarcity or Performance Distress*

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

4) *Reaction to Superordinate Goal or Outside Force*

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

5) *Structural Conduciveness of the Environment*

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

6) *Boundary Permeability*

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

7) *Organizational Goals*

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

8) *Opportunities to Cooperate*

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

Dengan melihat latar belakang yang menjadikan organisasi melakukan kerja sama dengan organisasi lainnya dikarenakan sifat organisasi yang memiliki keterbatasan sumber daya, maka hal ini membawa kita pada pemahaman bahwa suatu organisasi melakukan

kerja sama dengan organisasi lainnya antara lain karena pertama, adanya saling ketergantungan antara organisasi satu dengan lainnya (interdependence). Motif interdependence merupakan factor umum organisasi melakukan hubungan-hubungan kerja sama (Gulati & Gargiulo, 1999). Hubungan kerja sama yang dilakukan merupakan salah satu strategi organisasi dalam mencapai tujuan dimana saling ketergantungan ini bisa dilihat karena adanya tujuan yang sama. Terjalannya kerja sama juga disebabkan oleh terdapatnya kesamaan-kesamaan antar organisasi-organisasi tertentu dan semakin tingginya kesamaan yang dimiliki organisasi semakin dimungkinkan organisasi tersebut untuk menciptakan sebuah aliansi.

Keutamaan teori ketergantungan sumber daya adalah teori ini berupaya mempengaruhi organisasi-organisasi lain untuk mengurangi ketergantungan sumber-sumber daya organisasi-organisasi lain yang menguasai sumber-sumber daya yang dibutuhkannya melalui pembentukan strategi/kerjasama antar organisasi.

Kelemahan teori ini adalah ketidakmampuannya dalam menyediakan view yang jelas dalam hal penilaian efektivitas dan efisiensi kerja sama dikarenakan kerja sama yang dimaksud belum terjadi. Ketergantungan yang terjadi juga tidak cukup untuk memberikan informasi dalam pengambilan keputusan membangun kerja sama dengan organisasi lain.

Informasi yang dinilai cukup untuk menjadi rujukan dalam membentuk hubungan kerja sama adalah jika kerja sama telah dilakukan atau ketika kerja sama sebelumnya telah dilakukan kemudian dijadikan sebagai rujukan dalam menentukan kerja sama di masa mendatang.

2.2.2. Teori Intitusi

Perspektif ini awalnya berangkat dari konsep-konsep sosiologis yang menjelaskan dinamika yang terjadi pada sebuah organisasi yang terdiri dari sekumpulan manusia. Paul J. Di Maggio dan Walter W. Powell (1983) menyatakan bahwa teori institusional muncul atas kritik terhadap teori ekonomi dan kontingensi yang hanya menjelaskan struktur organisasi dengan ukuran efisien, cenderung sangat rasional dan mengabaikan fakto-faktor eksternal organisasi yang memiliki kekuatan dan bersifat non-rasional seperti Negara, norma-norma, tradisi, dan konvensi yang sebenarnya juga sangat berpengaruh dalam proses pembentukan organisasi tersebut.

Institusionalisme lama terfokus pada lembaga-lembaga politik formal dan konstitusi yang didefinisikan dalam hal parlemen, pemerintah, dan sistem hukum (lihat Finer 1954; Duverger 1959; Johnson 1973), sedangkan institusionalisme baru memiliki cakupan yang lebih luas, fokus kelembagaan yang mencakup tidak hanya lembaga politik formal, tetapi juga institusionalisasi yang kurang formal dari pola interaksi antara aktor

politik yang berbeda (Rhodes 1995: 54; Peters 1999: 18). Institutionalisme baru mengklaim bahwa di dunia politik 'institusi penting 'dan itu menetapkan untuk mengeksplorasi interaksi politik dan lembaga melalui studi kasus yang secara teoritis tentang asal usulnya, dampak dan transformasi lembaga formal dan informal.

Institutionalisme baru menganggap lembaga sebagai fitur struktural sistem sosial yang memberikan tingkat keteraturan dan stabilitas tertentu interaksi sosial dengan cara mengatur dan mempengaruhi keyakinan dan perilaku para aktor. Ada tiga pendekatan teoritis dalam intitutionalisme baru yaitu: institutionalisme historis, institutional pilihan rasional dan konstruktifis sosial institutionalisme (Campbell 1994; Hall & Taylor 1996; Peters 1999).

1. Intitutionalisme Historis

Pendekatan institutionalis historis berfokus pada kelembagaan mediasi konflik dan klaim bahwa perjuangan politik jarang terjadi barang dapat mengakibatkan kompromi politik yang bersifat institutional dikodifikasi dan cenderung mengatur dan mempengaruhi perjuangan politik di masa depan memunculkan perkembangan yang tergantung pada jalan (Hall 1993; Pierson 1994; Thelen & Steinmo 1992). Institutionalisme historis melepaskan diri dari pendekatan lain dengan penekanan pada konflik politik dan

kekuasaan perjuangan, tetapi mengandung ambiguitas tertentu dalam konsepsi tentang aktor sosial dan politik. Oleh karena itu, di satu sisi, ia berpihak dengan rasional pilihan institusionalisme dalam pemahamannya tentang tindakan manusia pada dasarnya didorong oleh perhitungan yang mementingkan diri sendiri. Di sisi lain, ia berpihak pada institusional konstruktivis sosial dalam mengklaim bahwa kepentingan aktor rasional dipengaruhi oleh aturan dan norma, paradigma kognitif dan proses pembelajaran yang tertanam di institusional kerangka negosiasi.

2. Intitusionalisme Pilihan Rasional

Institusional pilihan rasional berfokus pada pilihan yang dibuat oleh aktor individu dengan preferensi yang diberikan sebelumnya yang bertindak atas dasar dari rasionalitas. (Ostrom 1990; Dunleavy 1991; Scharpf 1997, Klijn & Koppenjan 2016:102). Para aktor akan bertindak rasional untuk memaksimalkan penggunaan pribadi dalam batasan ditetapkan oleh kerangka kerja institusional dari interaksi yang terjadi.

3. Intitusionalisme Konstruktivis Sosial

Institusional konstruktivis sosial adalah Kepentingan dan preferensi para pelaku adalah intrinsik terhadap identitas aktor sosial dan politik yang dibentuk dan dibentuk kembali dalam konteks kelembagaan

tertentu. Para aktor tidak bertindak atas dasar logika konsekuensialitas, tetapi atas dasar logika kesesuaian (March & Olsen 1989, Klijn & Koppenja ,2016:106). Mereka cocok dengan aturan, norma dan paradigma kognitif yang tertanam secara institusional dengan identitas mereka sendiri dan situasi di mana mereka ditempatkan, dan mereka bertindak dengan tepat atas dasar interpretasi konstitutif mereka sendiri terhadap aturan, norma, dll. (March & Olsen 1995, Klijn & Koppenjan,2016:108). Penekanan pada pelembagaan institusional para aktor, dan perluasan definisi lembaga untuk memasukkan ide, pengetahuan, kode konseptual, simbol, ritual, dan artefak budaya lainnya (March & Olsen 1989:24), berarti bahwa para aktor dapat dikonsepsikan dalam kategori mencari keuntungan yang memaksimalkan utilitas maupun untuk memaksimalkan kekuasaan. Aktor sosial adalah makhluk normatif karena identitas, kapasitas, dan aspirasi mereka dibentuk oleh komunitas sosial dan politik di mana mereka berasal. Integrasi normatif dari aktor sosial untuk bersaing konsepsi kebaikan bersama dilihat sebagai kondisi penting untuk pemerintahan yang demokratis.

Argumentasi institusionalisme mengeksplorasi pembahasannya bukan pada agregasi tindakan individual atau pola interaksi antar individu, melainkan berfokus pada kelembagaan yang melahirkan struktur yang

mengatur tingkah laku orang-orang di dalamnya (Clemens dan Cook 1999, 442). Teori institusi merupakan teori yang mempelajari bagaimana organisasi-organisasi mampu meningkatkan kemampuannya untuk tumbuh dan survive dalam suatu kondisi lingkungan yang kompetitif dengan cara memperoleh trust dari para stakeholders (Jones, 2004).

Teori institusi memiliki perbedaan dengan teori ketergantungan sumberdaya, dimana teori ketergantungan sumber daya menekankan pentingnya penentuan strategi jaringan dalam rangka mendapatkan sumber daya, sementara teori institusi memfokuskan pentingnya nilai-nilai dan norma-norma dalam suatu organisasi untuk memperoleh sumber daya yang dibutuhkan. Secara umum teori ini berusaha menjelaskan bahwa organisasi dalam usahanya mencapai tujuan perlu mendapatkan penerimaan yang baik (acceptable) dan legitimasi dari lingkungan di mana organisasi tersebut berada.

Untuk meningkatkan kemampuan kompetisi organisasi, maka landasan nilai-nilai normative organisasi seperti efektifitas, efisiensi, dan ekonomis dalam pencapaian tujuan organisasi harus menjadi perhatian serius agar organisasi mampu survive di era globalisasi saat ini. Scoot (2001) mendefinisikan institusi sebagai:

“Institutions consist of cognitive, normative, and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behavior. Institutions are transported by various carriers,

cultures, structures, and routines and the operation at multiple levels of jurisdiction”.

Dengan mengacu pada definisi Scoot (2001), maka terdapat tiga pilar utama teori ini yang dijadikan landasan suatu organisasi dalam pembentukan legitimasinya yaitu pilar kognitif, pilar normative, dan pilar regulative. Pilar kognitif mencakup symbol-simbol, kepercayaan-kepercayaan, dan identitas-identitas social yang melibatkan konsepsi bersama dan frame yang berfokus pada pemahaman makna. Pilar normative meliputi kewajiban-kewajiban, norma-norma, dan nilai-nilai social yang mengandung dimensi evaluatif. Sementara pilar regulative adalah pilar yang memuat aturan-aturan, hukum-hukum, dan sanksi-sanksi.

Berdasarkan pandangan institutionalism, suatu organisasi akan berupaya mempertahankan eksistensinya dari tekanan-tekanan (eksternal) yang muncul dengan cara penyesuaian diri. Proses adaptasi ini dilakukan melalui tiga cara yaitu coercive isomorphism, mimetic isomorphism, dan normative isomorphism. Pendapat serupa juga dinyatakan oleh Mayer & Rowan (Jaffee, 2001) yang menyatakan bahwa organisasi dalam mendapatkan legitimasi stakeholders membutuhkan institutional isomorphism. Isomorphism adalah suatu bentuk tunggal yang berfokus pada mekanisme kesamaan organisasi dalam bidang atau populasi yang sama atau dengan kata lain isomorfisme adalah sebuah

proses untuk menjadi bentuk yang sama. Pertama coercive isomorphism adalah proses penyesuaian dengan tujuan kesamaan yang ditempuh dengan cara “pemaksaan” seperti tekanan yang datang dari pemerintah berupa aturan yang harus dipatuhi. Kedua mimetic isomorphism yaitu proses dimana organisasi satu meniru organisasi lain. Kecenderungan organisasi untuk mengadopsi prosedur dan struktur organisasi yang dijadikan pedoman dikarenakan organisasi tersebut telah memiliki reputasi kesuksesan yang tinggi dan diterima oleh lingkungannya. Ketiga normative isomorphism diasosiasikan dengan mekanisme perilaku dan prosedur organisasi. Norma pada organisasi didapatkan melalui proses pendidikan formal dan seiring peningkatan profesionalisme dalam sebuah organisasi maka akan diikuti pula dengan tekanan normative yang semakin meningkat pula.

2.2.3. Teori Jaringan

Pendekatan ini mencoba untuk mengelaborasi aspek relasional dan informasional dalam pembuatan kebijakan. Pendekatan ini menarik untuk kita kaji karena metafora jaringan dianggap sesuai dengan proses formulasi kebijakan dimana diversifikasi dalam masyarakat semakin besar serta peningkatan public awareness tentang hak-haknya untuk terlibat dalam proses kebijakan public memicu peningkatan jumlah partisipan dalam proses perumusan kebijakan.

Metafora jaringan menitik beratkan pada hubungan pola interaksi baik formal maupun informal yang membentuk agenda kebijakan. analisis jaringan ini didasarkan pada ide bahwa sebuah kebijakan dibentuk pada konteks relasi dan dependensi.

Teori jaringan berfokus pada pola objektif yang menghubungkan anggota masyarakat baik itu individu maupun secara kolektif. Salah satu karakteristik teori jaringan adalah perhatiannya pada struktur mikro hingga makro sehingga teori jaringan memuat aktor baik itu individu, kelompok, maupun masyarakat. relasi yang terbangun dalam jaringan dapat terjadi pada level struktur social skala luas maupun di tingkat yang lebih mikro. Ritzer dan Goodman (2004,383) mengungkapkan bahwa hal ini didasari karena setiap aktor memiliki keterbatasan dalam mengakses sumber daya seperti kekuasaan kekayaan, dan informasi sehingga komponen tertentu bergantung dengan komponen lainnya.

Ada berbagai pemikiran dalam teori jaringan, namun Wellman dalam (Ritzer dan Goodman 2004: 383) 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 jaringan yang lebih luas.
3. Terstrukturnya ikatan social menimbulkan berbagai jenis jaringan yang beraturan. Di satu sisi, jaringan bersifat transitif. Bila ada ikatan antara A dan B dan C, maka kemungkinan ada terjadi ikatan antara A dan C.
4. Adanya kelompok jaringan menyebabkan terciptanya hubungan silang baik antara kelompok jaringan maupun antara individu.
5. Adanya ikatan asimetris antara unsur-unsur di dalam sebuah sistem jaringan dengan akibat bahwa sumber daya yang terbatas akan terdistribusikan secara tak merata.
6. Distribusi yang timpang dari sumber daya yang terbatas menyebabkan terjadinya kerja sama maupun persaingan (*competition*). Beberapa kelompok akan bergabung untuk mendapatkan sumber daya yang terbatas itu dengan bekerja sama, sedangkan kelompok lain bersaing dan 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.

Terkait dengan jaringan dalam implementasi kebijakan, Cho, et al (2005) dalam Purwanto dan Sulistyastuti (2015:146-147) menyatakan bahwa setidaknya ada empat aktivitas yang menyertai interorganizational dalam proses implementasi. Pertama, meskipun ada tata jenjang, namun bukan berarti hubungan antar organisasi yang ada dalam struktur tersebut sekedar hubungan yang bersifat hirarkis semata-mata. Pada pendekatan interorganizational hirarki, juga menekankan jaringan (*network*) dalam proses implementasi.

Teori kelembagaan umumnya digunakan untuk memahami struktur sosial, termasuk rules, norms, rutinitas yang dijadikan sebagai pedoman perilaku sosial pada konteks masyarakat atau organisasi tertentu. Lebih jauh lagi, teori ini mendapatkan reputasi yang sangat baik dalam menjelaskan tindakan individu dan organisasi (Dacin et al, 2002). Dasar argumentasi ini dicetuskan oleh W. R. Scott (2013) seiring dengan aktivitasnya mempelajari proses di berbagai organisasi, dimana ia menemukan bahwa pengaturan kerja (*work/organizational arrangement*) tidak berdasarkan pada seperangkat hukum ekonomi (*natural economic law*), melainkan dibentuk oleh proses politik, sosial dan kultural. Proses ini kemudian dikenal dengan sebutan pelembagaan (*institutionalization*),

dimana aktivitas baik individu ataupun kolektif dalam suatu organisasi dibatasi dan difasilitasi oleh norma, aturan, kebiasaan, kultur dan kepercayaan yang telah terlembagakan. Dengan demikian, teori institusi berfokus tidak hanya pada struktur organisasi, melainkan lebih kepada aktor dan tindakannya.

Scott (2013) mendefinisikan konsep institusi sebagai *“comprise regulative, normative and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life”*. Dari sini, Scott menegaskan *frameworknya* dalam menganalisis kelembagaan, dengan fokus pada tiga pilar kelembagaannya yakni, normative, regulatif dan cultural-cognitive. Institusi, dengan kata lain juga dapat dimaknai sebagai struktur sosial yang kuat yang dibentuk oleh simbol, aktivitas sosial dan sumber daya material (ibid).

Meskipun institusi terlihat bekerja untuk mempertahankan order dan stabilitas, namun tidak bisa kita nafikan bahwa institusi juga mengalami perubahan. Perubahan yang terjadi dalam suatu institusi dapat bersifat inkremental atau perubahan revolusi. Dengan demikian, teori institusi tidak hanya berfokus pada bagaimana suatu proses kelembagaan dan struktur itu muncul dan dipertahankan, tetapi juga memfokuskan pada alasan atau faktor perubahan yang terjadi dalam suatu institusi. Perubahan ini bisa saja distimulasi secara internal maupun dari luar organisasi.

2.2.4. Tiga Pilar Kelembagaan

Sistem simbol, *regulative, normative and cultural-cognitive elements*, memang menjadi fokus perhatian dalam teori institusi (Scott, 2013), namun hal ini tidak bisa kita pisahkan dari proses lain yang juga berperan dalam proses pelebagaan. Elemen ini adalah *associated behavior/activities* dan *material resources*. Perilaku asosiatif misalnya harus kita perhatikan sebab proses ini akan mengantarkan kita pada pemahaman bagaimana aktifitas asosiatif dalam suatu institusi melahirkan, reproduce dan mengubah aspek simbolik dari kehidupan sosial. Sama halnya dengan sumber daya material, yang memiliki fungsi da digunakan untuk mempertahankan pelebagaan simbolik tersebut (ibid). Bagian ini selanjutnya akan mengelaborasi tiga pilar kelembagaan dalam konsepsi dan *framework* Scott.

Regulative pilar merupakan element pertama dalam teori institusi, dimana ia difungsikan untuk mengatur dan membatasi perilaku. Hal ini dilakukan melalui proses regulative yang berkaitan dengan kapasitas institusi untuk membuat aturan, menjamin jika semua anggota mematuhi aturan tersebut, dan memanipulasi sanksi, reward, dan hukuman yang ditujukan untuk mempengaruhi prilaku (Scott, 2013).

Tabel 2. 2
Three Pillars of Institutions

	Regulative	Normative	Cultural-Cognitive
Basic of compliance	Expedience	Social obligation	Taken for grantedness shared understanding
Basic of order	Regulative rules	Binding expectations	Constitutive schema
Mechanisms	Coercive	Normative	Mimetic
Logic	Instrumentality	Appropriateness	Orthodoxy
Indicators	Rules, laws, sanctions	Certification, accreditation	Common beliefs, shared logics of action
Basic of legitimacy	Legally sanctioned	Morally governed	Cultural supported, conceptually correct

Sumber: W. Richard Scott, *Institutions and Organizations* (2001)

Aturan yang bersifat memaksa (*forces*), sanksi dan tindakan kebijaksanaan merupakan elemen utama dalam pilar regulative ini. Misalkan terkait dengan sanksi, insentif yang bersifat positif seperti penambahan nilai keuntungan atau profit merupakan stimuli popular yang ditemukan di sector swasta. Sebaliknya, pada sector publik, penerapan sanksi negative cenderung mendominasi dalam bentuk pajak, denda dan hukuman kurungan.

Normative pillar adalah elemen institusi yang menekankan bahwa aturan normative lah yang memperkenalkan perspektif, dimensi evaluative dan kewajiban dalam kehidupan sosial. Sistem normative ini terdiri dari values dan norms, dimana nilai dimaknai sebagai konsepsi yang disukai atau diinginkan bersama dengan konstruksi standar dimana perilaku atau struktur yang ada dapat dibandingkan dan dinilai. Sedangkan norma

berfungsi menuntun bagaimana seharusnya sesuatu itu dilaksanakan/dilakukan. Dengan demikian, dapat juga dikatakan bahwa sistem normative dalam proses pelebagaan tidak hanya berbicara tentang tujuan, namun juga fokus terhadap bagaimana cara atau metode mencapai tujuan tersebut.

Pilar ini juga berkaitan dengan penetapan batasan-batasan (constrains) terhadap perilaku sosial dalam suatu masyarakat. Tidak hanya itu, sistem ini juga selain membatasi, berfungsi memfasilitasi, mendorong dan memberdayakan aktivitas aktor, dengan menempatkan norma sebagai penjelas dari kewajiban yang harus dilakukan aktor sesuai dengan mandat atau peran yang diberikan (Scott, 2008). Sebagai contoh, peran tertentu dapat memberikan akses tertentu suatu individu terhadap sumber daya material untuk melaksanakan peran tersebut. Peran dalam suatu organisasi dapat dibentuk secara formal, dimana peran tersebut memiliki tujuan dan aktifitas spesifik oleh individu-individu yang diberikan atau memiliki posisi tertentu dalam konteks sosial. Namun pada konteks lain peran juga dapat muncul pada individu-individu secara informal melalui interaksi yang terjadi secara terus-menerus.

Selanjutnya, *Cultural-cognitive pillar* adalah konsepsi bersama (*shared conception*) yang menggambarkan karakteristik dari realitas sosial dan menyediakan frame dimana makna (*meaning*) dalam suatu komunitas

atau kehidupan sosial diproduksi dan direproduksi (Scott, 2014). Elemen ini mewakili dan menggambarkan kebudayaan/sistem pengetahuan semisal, kepercayaan/keyakinan bersama dalam suatu komunitas, dan hubungan keyakinan bersama tersebut dengan pola kognitif dalam berfikir, merasa dan bertindak (Hofstede et al 1991, Scott 2012). Dengan demikian, kultural kognitif pada konteks pelembagaan merupakan proses sedimentasi dan kristalisasi makna dalam bentuk objektif melalui proses interpretasi internal yang dibentuk oleh kerangka kultural eksternal.

2.3 Kapasitas Kebijakan

2.3.1 Kapasitas Kebijakan Dalam Teori dan Praktek

Kapasitas kebijakan telah menjadi perhatian utama karena pemerintah dituntut untuk mengatasi permasalahan yang semakin kompleks masalah. Meningkatnya kompleksitas dari banyak masalah kebijakan kontemporer ditambah dengan meningkatnya ekspektasi terhadap kebijakan tersebut masyarakat menghadirkan tantangan yang belum pernah terjadi sebelumnya terhadap kapasitas pemerintah untuk membuat dan menerapkan kebijakan yang efektif. Krisis keuangan global pada tahun 2008, misalnya, secara jelas menggarisbawahi ketidakmampuan negara negara industri untuk mengatur negaranya. sektor keuangan global, belum lagi negara-negara berkembang yang mengalami defisit kapasitas ini dan lainnya diucapkan dengan jelas dan

gigih. Kekhawatiran seperti ini telah memicu minat baru di kalangan praktisi dan akademisi mengenai sifat kebijakan kapasitas, definisi dan komposisinya di era kontemporer (Fukuyama, 2013; OECD, 2006). Kebanyakan pakar mendefinisikan kapasitas kebijakan dari sudut pandang pemerintah sebagai hal yang mempengaruhi "kemampuan pemerintah untuk membuat pilihan yang cerdas" (Painter & Pierre, 2005), untuk memindai lingkungan dan menetapkan strategi arah (Howlett & Lindquist, 2004), untuk mempertimbangkan dan menilai implikasi dari alternatif kebijakan (Bakvis, 2000), dan memanfaatkan pengetahuan secara tepat dalam pengambilan kebijakan (Parsons, 2004). Walaupun menyatakan bahwa kapasitas kebijakan yang memadai merupakan prasyarat keberhasilan kebijakan merupakan hal yang klise, namun terdapat banyak perbedaan pendapat tentang aspek konseptual dan definisi rinci dari subjek yang menghambat upaya untuk menjadi lebih baik pemahaman dan diagnosis, dan peningkatan praktik.

Beberapa pakar, misalnya, memilih definisi kapasitas yang terbatas atau terbatas, dan hanya berkonsentrasi pada kapasitas ketersediaan atau kualitas keterampilan khusus dan khusus seperti nasihat kebijakan untuk mendukung pengambilan keputusan. Pelukis dan Pierre (2005), misalnya, mendefinisikan kapasitas kebijakan sebagai: ". . . kemampuan

untuk menyusun sumber daya yang diperlukan untuk membuat pilihan kolektif yang cerdas, khususnya untuk menetapkan arah strategis, untuk alokasi sumber daya yang langka kepada masyarakat tujuan akhir.” Pihak lain juga mempertahankan fokus yang relatif sempit ini namun menyertakan keterampilan dan sumber daya tambahan seperti mereka yang terlibat dalam perolehan dan pemanfaatan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan, kemampuan untuk menyusun pilihan, itu penerapan metode penelitian kualitatif dan kuantitatif untuk masalah kebijakan, penggunaan yang efektif komunikasi, dan strategi pengelolaan pemangku kepentingan (Howlett, 2009).

Di sisi lain, pakar lain seperti Davis (2000), menyerukan definisi yang lebih luas, dengan alasan kapasitas kebijakan harus mencakup kemampuan pemerintah untuk secara efisien menerapkan pilihan tindakan dan mengambil keputusan mereka. Ada pula yang memusatkan perhatiannya pada tata kelola meta-level. Parsons (2004), misalnya, mendefinisikan kapasitas kebijakan sebagai fungsi ‘menenun’ pemerintahan modern kemampuan untuk menyatukan keberagaman organisasi dan kepentingan untuk membentuk struktur kebijakan yang koheren. Holmberg dan Rothstein (2012) dan Rotberg (2014) hal serupa juga melampaui perumusan kebijakan dengan menekankan prasyarat sistemik dan struktural untuk kebaikan tata kelola, seperti kejujuran,

supremasi hukum, penunjukan berdasarkan prestasi, kepercayaan sosial, dan legitimasi, sebagai komponen utama kebijakan kapasitas.

Berasal dari perspektif Manajemen Publik, Moore (1995) telah mengusulkan "segitiga strategis" yang terdiri dari: nilai publik, legitimasi dan dukungan, dan kapasitas organisasi sebagai hal yang penting untuk berfungsinya publik secara efektif lembaga sektor. Namun terdapat juga sedikit kesepakatan mengenai apakah konsep kapasitas kebijakan harus dibatasi pada hal tersebut kapasitasnya hanya pada layanan pemerintah atau publik, atau diperluas hingga mencakup sektor non-pemerintah dan swasta. Fellegi (1996), misalnya berpendapat bahwa konsep kapasitas kebijakan harus mencakup sifat dan kualitas kebijakan sumber daya yang tersedia untuk meninjau, merumuskan dan menerapkan kebijakan, serta praktik dan prosedur yang digunakan sumber daya dimobilisasi dan digunakan, baik dalam pelayanan publik maupun di luar sektor non-pemerintah dan ke sektor swasta masyarakat secara keseluruhan. Apakah dan sejauh mana 'kapasitas tata kelola' tersebut berbeda dengan 'kapasitas kebijakan' (Howlett & Ramesh, 2015) masih menjadi pertanyaan kunci dalam bidang ini.

Meskipun literatur ilmiah menawarkan sejumlah besar definisi berbeda tentang kapasitas kebijakan yang disoroti dimensi subjek yang berbeda, hingga saat ini belum ada upaya sistematis untuk

mengembangkan definisi kerja mengenai hal tersebut kapasitas kebijakan yang mencakup seluruh elemen tersebut dan keterkaitannya. Sebagian besar definisi yang ada tentang kapasitas kebijakan fokus pada apa yang dapat dilakukan, seperti "untuk membuat keputusan kolektif yang cerdas" dan "untuk mempertimbangkan dan menilai alternatif-alternatif yang berbeda, namun gagal menentukan tidak hanya apa saja yang termasuk dalam kapasitas kebijakan namun juga bagaimana kapasitas yang ada dan potensi sumber daya serta keterampilan dapat digabungkan untuk meningkatkan dan menyebarkannya. Ini kurangnya operasional praktis Definisi tersebut telah mengakibatkan terbatasnya penggunaan konsep tersebut dalam praktik meskipun ada perhatian yang diberikan pada hal tersebut dalam bidang ilmiah komunitas (Brown, Bezo, & Nanivska, 2013; Hallsworth & Rutter, 2011; Wang, 2013).

2.3.2 Kerangka Konseptual Kapasitas Kebijakan

Kapasitas kebijakan didefinisikan di sini, serupa dengan Gleeson, Legge, dan O'Neill (2009) dan Gleeson, Legge, O'Neill, dan Pfeffer (2011), sebagai seperangkat keterampilan dan sumber daya—atau kompetensi dan kapabilitas—yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan fungsi. Berdasarkan analisis Moore (1995), keterampilan atau kompetensi utama yang mencakup kapasitas kebijakan dapat mencakup hal tersebut dikategorikan menjadi tiga jenis: analitis, operasional dan

politik. Masing-masing dari ketiga kompetensi ini melibatkan sumber daya atau kemampuan pada tiga tingkat berbeda—individu, organisasi, dan sistem—menghasilkan sembilan tipe dasar kapasitas yang relevan dengan kebijakan. Ini adalah model atau kerangka dasar yang digunakan dalam edisi khusus ini. Definisi ini, yang terdiri dari tiga rangkaian keterampilan dan kompetensi serta tiga tingkat sumber daya dan kemampuan, adalah cukup luas untuk mencakup semua aspek kapasitas kebijakan yang dikutip oleh para penulis yang disebutkan di atas, dan memungkinkan persamaan dan perbedaannya harus ditunjukkan secara jelas dan lugas. Hal ini, pada gilirannya, memungkinkan sebuah operasionalisasi konsep yang lebih unggul dan penerjemahannya ke dalam praktik daripada yang mungkin dilakukan sebelumnya.

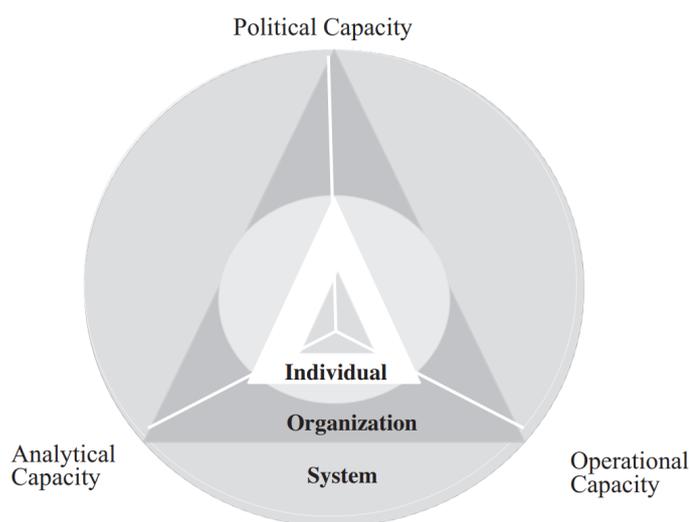
Tabel 2. 3
Kapasitas Kebijakan: Keterampilan dan Sumber Daya

Tingkat sumber daya dan kemampuan	Keterampilan dan kompetensi		
	Analitis	Operasional	Politik
Individu	Kapasitas analitis individu	Kapasitas operasional individu	Kapasitas politik individu
Organisasi	Kapasitas analitis organisasi	Kapasitas operasional organisasi	Kapasitas politik organisasi
Sistemik	Kapasitas analitis sistemik	Kapasitas operasional sistemik	Kapasitas politik sistemik

Sumber: X.Wu, et al (2015)

Meskipun berfungsi untuk mensintesis literatur yang dikutip di atas, logika tersarang dari model yang diuraikan pada gambar dibawah ini juga berisi beberapa perubahan signifikan dari upaya sebelumnya yang dilakukan untuk menentukan kapasitas kebijakan.

Gambar 2. 1
A nested model of policy capacity



Pertama-tama, ini tidak terbatas pada suatu fungsi, tahapan, atau tugas tertentu dalam suatu proses kebijakan, melainkan mencakup seluruh proses kebijakan, termasuk penetapan agenda, perumusan, pengambilan keputusan, pelaksanaan dan evaluasi. Hal ini mengakui sifat tantangan wajah pemerintah dalam menjalankan fungsi-fungsi kebijakan tersebut cukup berbeda dan memiliki kapasitas yang memadai dalam melaksanakannya tugas tidak menjamin kinerja efektif fungsi lainnya. Pada saat yang sama, hal ini memungkinkan adanya kemungkinan bahwa

sering kali ada keterampilan dan sumber daya yang dapat dibagikan di seluruh lingkungan tugas.

Perbedaan signifikan kedua adalah bahwa konsep ini melampaui pemerintah dalam memahami kapasitas, mengakui bahwa berbagai organisasi, seperti partai politik, LSM, perusahaan swasta, dan internasional organisasi, serta berbagai lembaga pemerintah, terlibat dalam proses kebijakan dan juga kapasitas mereka mempengaruhi kapasitas pemerintah untuk melakukan hal tersebut. Artinya, keterampilan dan sumber daya pemerintah mempunyaiandingannya organisasi non-pemerintah yang berorientasi pada kebijakan dan perlu ada atau dibangun jika salah satu dari aktor-aktor ini ingin ada efektif dalam peran kebijakan mereka. Oleh karena itu, kapasitas kebijakan suatu pemerintah memainkan peran kunci dalam menentukan hasil kebijakan, dan merupakan subjek utama yang diteliti di sini, model ini mengakui kapasitas pihak lain pemangku kepentingan dalam pembuatan kebijakan merupakan aspek penting dari kapasitas kebijakan yang perlu dicermati perlakuan.

Ketiga, taksonomi memungkinkan model kapasitas tersarang di mana sumber daya tingkat sistem mempengaruhi organisasi yang satu dan sebaliknya, seperti halnya sumber daya di tingkat organisasi dan individu berinteraksi dengan cara yang sama.

Pada tingkat sistem, kemampuan seperti tingkat dukungan dan kepercayaan yang dinikmati lembaga publik dari aspek politiknya para penguasa dan masyarakat pada umumnya serta sifat sistem ekonomi dan keamanan di mana para pembuat kebijakan beroperasi, merupakan komponen-komponen kunci dari kapasitas kebijakan. Faktor-faktor seperti kepercayaan dan ketersediaan personel serta keuangan sumber daya merupakan penentu penting dari kemampuan organisasi dan juga kemampuan manajer publik dan analis untuk melakukannya melakukan pekerjaan kebijakan mereka. Dukungan politik baik dari atas maupun bawah sangat penting karena lembaga dan pengelola harus melakukannya dianggap sah oleh warga negara dan subjek kebijakan untuk mengakses sumber daya dan dukungan dari pemberi wewenang mereka lembaga dan konstituen secara berkelanjutan, dan sumber daya tersebut juga harus tersedia untuk mendapatkan penghargaan terlebih dahulu tempat (Painter & Pierre, 2005).

Sedangkan definisi kapasitas kebijakan yang ada cenderung berfokus pada kapasitas di tingkat makro, misalnya secara keseluruhan pemerintah atau negara, kapasitas kebijakan pada tingkat tersebut tidak ada dalam ruang hampa, begitu pula dengan keterampilan dan kompetensi

yang ditampilkan oleh masing-masing pelaku dan lembaga memainkan peran yang menentukan dalam menjalankan fungsi-fungsi utama dalam proses kebijakan. Pada tingkat individu, para profesional di bidang kebijakan—seperti pembuat kebijakan, manajer publik, dan analis kebijakan—memainkan peran penting berperan dalam menentukan seberapa baik berbagai tugas dan fungsi dalam proses kebijakan dilaksanakan, dan kapasitas kebijakannya ditentukan oleh pengetahuan mereka tentang proses kebijakan, keterampilan dalam analisis dan evaluasi kebijakan, keahlian manajerial, dan penilaian politik. Namun, tingginya kapasitas kebijakan individu tidak menjamin efektivitas kebijakan karena berbagai sumber daya dan kapasitas lain diperlukan pada tingkat organisasi dan juga pada tingkat sistem adalah untuk melakukan tugas-tugas ini secara efektif.

Pada tingkat organisasi, ketersediaan dan efektivitas infrastruktur informasi, manusia dan keuangan sistem pengelolaan sumber daya, dan dukungan politik, dapat meningkatkan atau mengurangi kemampuan individu. Organisasi yang terlalu membatasi tanggung jawab pengambilan keputusan individu atau melemahkan moral dalam pembuatan kebijakan profesional, misalnya, dapat melemahkan kemampuan lembaga untuk menjalankan fungsinya (Gleeson et al., 2011; Tiernan & Ingin, 2006).

Keempat, perlu diulangi bahwa kerangka konseptual mendefinisikan kapasitas kebijakan sebagai hasil dari kebijakan tersebut kombinasi keterampilan dan sumber daya di setiap tingkat. Kapasitas tingkat analitis membantu memastikan tindakan kebijakan secara teknis masuk akal dalam arti tindakan tersebut dapat berkontribusi terhadap pencapaian tujuan kebijakan jika dilaksanakan. Tingkat operasional kapasitas memungkinkan penyelarasan sumber daya dengan tindakan kebijakan sehingga dapat diimplementasikan dalam praktik. Dan kapasitas tingkat politik membantu memperoleh dan mempertahankan dukungan politik untuk tindakan kebijakan (Fukuyama, 2013; Gleeson dkk., 2009, 2011; Rotberg, 2014; Tiernan & Ingin, 2006).

Meskipun kapasitas analitis, operasional dan politik saling berhubungan, namun semuanya diatur oleh pertimbangan yang berbeda-beda dan kontribusinya terhadap proses kebijakan dapat dipisahkan dan tidak dapat digantikan. Bagaimanapun mereka mungkin melakukannya tidak semuanya diperlukan agar tindakan tertentu berhasil. Beberapa orang mungkin lebih kritis daripada yang lain, suatu kemungkinan diperbolehkan

untuk dalam pengaturan ini (Howlett & Ramesh, 2015). Kategorisasi 'kapasitas kritis' seperti ini memberikan banyak manfaat keuntungan dalam penerapan konsep tersebut dalam praktik, seperti peningkatan

pada salah satu dari ketiga jenis kompetensi tersebut dipengaruhi oleh proses yang berbeda, pertimbangan yang hilang jika ada yang diabaikan atau dampaknya salah dinilai.

Perspektif multi-dimensi mengenai kebijakan dan kapasitas tata kelola memungkinkan kita untuk memahami dengan lebih baik alasan mengapa diperlukan kebijakan kegagalan terjadi secara luas dan terus-menerus: keberhasilan kebijakan menuntut kapasitas tingkat tinggi dalam berbagai dimensi— analitis, operasional dan politis—tetapi tidak selalu dalam ukuran yang sama atau sekaligus. Membangun dan mencapai diperlukan kapasitas merupakan tujuan yang sulit dicapai dalam praktiknya, namun bukan berarti tidak mungkin.

2.3.3 Kapasitas Kebijakan Dalam Administrasi Publik

a. Sumber Daya Kebijakan Administrasi Publik

Karena mereka harus terlibat dalam proses kebijakan, mereka mempunyai sejumlah sumber daya penting. Sumber daya ini tersedia tidak hanya untuk organisasi itu sendiri tetapi juga tersedia secara lebih umum untuk sektor publik secara keseluruhan. Peran ganda birokrasi ini sangat penting untuk memahami bagaimana organisasi-organisasi ini berfungsi dan politik dinamika yang akan menentukan peran mereka dalam pemerintahan. Di satu sisi, birokrasi terdiri dari orang-orang yang terspesialisasi organisasi yang dirancang untuk memberikan cakupan

layanan yang relatif sempit dan untuk mengembangkan keahlian dalam kebijakan tertentu daerah. Di sisi lain, mereka adalah bagian dari institusi yang lebih besar, dan pemerintah yang lebih besar, yang dimaksudkan untuk menyediakan layanan penuh berbagai layanan dan melakukannya dengan cara yang terkoordinasi (lihat Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010).

Kedua makna birokrasi ini sebenarnya mungkin bertentangan ketika mencoba membentuk kebijakan publik. Meskipun gambaran negatif yang biasa terjadi mengenai organisasi birokrasi yang masing-masing organisasi mempunyai ide kebijakan dan upaya untuk melakukannya agar ide-ide tersebut diadopsi sebagai kebijakan. Entah karena membesar-besarkan diri sendiri (stereotip khas birokrasi lainnya) atau dari komitmen tulus terhadap kebijakan (lihat Be'land & Cox, 2011) organisasi khusus memang mendorong kebijakan. Mereka Namun, lakukan hal tersebut dalam konteks pemerintahan yang lebih luas yang mungkin berupaya untuk mengintegrasikan kebijakan-kebijakan yang lebih luas program dan prioritas.

- *Expertise*

Sebagaimana tersirat di atas, salah satu sumber daya penting yang dimiliki lembaga birokrasi adalah keahlian mereka, dan untuk itu dalam pembuatan kebijakan, keahlian tersebut dapat dibagi menjadi dua jenis.

Yang pertama adalah pengetahuan teknis aktual mengenai domain kebijakan di dalamnya tempat mereka bekerja. Pembagian birokrasi ke dalam sejumlah besar domain terpisah memungkinkan terjadinya organisasi-organisasi tersebut untuk memiliki fokus pada kebijakan tertentu, serta komitmen terhadap kebijakan tersebut. Goodsell (2011) mengacu pada kombinasi ini keahlian dan komitmen sebagai "mistis misi" bagi organisasi. Tingkat keahlian organisasi di birokrasi mungkin berbeda mengingat sejauh mana individu dalam organisasi mempunyai pelatihan ahli, dan sejauh mana mereka memiliki karir yang terspesialisasi, namun spesialisasi birokrasi.

Dimensi kedua dari keahlian birokrasi adalah pengetahuan mereka tentang klien dan kondisi di lapangan domain kebijakan yang mereka layani. Birokrasi publik merupakan penghubung antara negara dan masyarakat. Staf lapangan dari organisasi – birokrat jalanan – melihat secara langsung dampak kebijakan dan perubahan kondisi di dalamnya dimana kebijakan tersebut diterapkan. Kecerdasan ini kemudian dapat dimasukkan kembali ke putaran berikutnya pembuatan kebijakan dan jika beruntung dapat menghasilkan kebijakan yang lebih baik (Carter, 2012). Struktur birokrasi, publik atau swasta, mungkin menjadi penghalang bagi aliran informasi yang efektif (Wilsensky, 1967), namun pada prinsipnya keterhubungan dapat memandu kebijakan dan implementasi.

Meskipun memiliki keahlian teknis dan situasional diperlukan, hal itu mungkin tidak cukup bagi birokrasi publik mempunyai pengaruh dalam pembuatan kebijakan. Meskipun ide dan usulan kebijakan mungkin muncul di organisasi publik (Page & Jenkins, 2005) harus tetap ada klien atas informasi dan saran yang ditawarkan. Demikian seperti Goodsell (2011) dan pihak lain berpendapat bahwa keahlian juga harus dikombinasikan dengan keterampilan dan komitmen advokasi jika organisasi menginginkannya menjadi aktor kebijakan yang sukses.

- *Process*

Sumber daya utama kedua bagi birokrasi dalam pembuatan kebijakan adalah bahwa mereka adalah ahli dalam proses. Birokratis Organisasi-organisasi biasanya mengetahui bagaimana mewujudkan sesuatu di pemerintahan, sehingga dapat mempercepat tindakan jika hal tersebut terjadi berkomitmen terhadap kebijakan yang bersangkutan. Namun bagi organisasi di sektor publik, hal ini memperlambat perubahan kebijakan mungkin sama pentingnya dengan mempercepat perubahan itu. Organisasi memang mempunyai komitmen terhadap kebijakan, dan sering kali menganggap gagasan perubahan yang berasal dari pejabat politik sebagai ide yang salah arah. Oleh karena itu, mereka bisa menggunakan sumber daya mereka untuk mencegah pembuatan kebijakan serta membuat dan menerapkannya.

Kapasitas proses birokrasi – yang berarti setidaknya sebagian peran mereka dalam implementasi di tingkat jalanan – mungkin bersaing dengan aspek lain dari kapasitas kebijakan mereka (lihat Gleeson, Lodge, O’Neil, & Pfeffer, 2011). Hal ini terjadi ketika organisasi sektor publik fokus pada peran administratif tradisional mereka kurang berhasil dalam mengembangkan dan “menjual” ide-ide kebijakan ke arah yang lebih baik. Sedangkan dalam sistem pengambilan kebijakan yang berfungsi paling baik mungkin merupakan interaksi berkelanjutan antara aktivitas-aktivitas ini dan tingkat organisasi, namun dalam praktiknya hal tersebut koneksi seringkali lemah dan ketegangan internal dalam organisasi dapat membatasi kapasitasnya.

- *Stability*

Organisasi publik juga bersifat permanen, atau hampir permanen. Sementara banyak warga negara dan pemimpin politik mempertimbangkan stabilitas ini menjadi penghalang bagi tata pemerintahan yang baik dan kebijakan yang baik, namun hal ini tetap menjadi sumber daya bagi organisasi pemerintahan saat ini mungkin hanya seperti itu, namun organisasi publik tetap bertahan dan memiliki ingatan kolektif akan hal tersebut dapat memandu tindakan mereka dan juga memberi informasi kepada aktor lain dalam proses tersebut. Mereka juga dapat mengambil perspektif jangka panjang kebijakan yang

umumnya mungkin dilakukan oleh para politisi yang harus segera mempersiapkan diri untuk pemilu terpilih berikutnya (Jacobs, 2011).

Bahayanya bagi birokrasi adalah mereka menjadi sangat stabil. Pengerasan birokrasi adalah suatu hal yang stereotip tetapi seperti kebanyakan stereotip, mungkin ada benarnya. Artinya, sambil melanjutkan komitmen, program dan ide tertentu mereka dapat bermanfaat bagi mereka sebagai aktor kebijakan, mereka juga harus mampu melakukan perubahan dan melakukan perubahan adaptasi. Oleh karena itu, stabilitas tersebut dapat menjadi tidak relevan jika organisasi tidak belajar dan beradaptasi.

- *Organizational politics*

Terakhir, organisasi dalam birokrasi publik mempunyai sumber daya politiknya sendiri. Meski pada prinsipnya bergantung terhadap aktor-aktor politik dalam hal anggaran, otoritas hukum, dan keberadaan mereka, organisasi-organisasi ini mempunyai pengaruh politik kekuasaan dalam hak mereka sendiri. Sebagian dari kekuatan tersebut berasal dari hubungan mereka dengan klien, dan kemampuan jika diperlukan memobilisasi klien-klien tersebut untuk memberikan tekanan pada para pengambil keputusan politik. Begitu pula jika berselisih dengan nominalnya organisasi ahli politik dapat memilih untuk mengelak (Brehm &

Gates, 1997), dan tidak memberikan nasihat dan dukungan yang diharapkan oleh menteri dan pemimpin politik lainnya.

Lebih lanjut, sebagaimana tersirat di atas, informasi dan keahlian juga merupakan sumber daya politik yang besar. Di organisasi mana pun, dan terutama di pemerintahan yang bergantung pada informasi, pengetahuan adalah kekuatan. Beberapa model perilaku organisasi publik berpendapat bahwa mereka memperdagangkan informasi untuk sumber daya lain yang mereka perlukan seperti uang, personel, dan legislatif waktu, dll. – yang mereka perlukan untuk mencapai tujuan organisasi mereka. Meskipun model ini suka diabaikan birokrat cenderung membesar-besarkan perilaku mementingkan diri sendiri dari para pejabat, kemampuan menggunakan informasi untuk mengejar kepentingannya tujuan organisasi dan kebijakan mereka sendiri perlu dipertimbangkan sebagai salah satu dimensi dari perilaku kebijakan masyarakat organisasi.

Sumber daya yang tersedia bagi organisasi sektor publik, dan keberadaan sejumlah organisasi tersebut, menciptakan lingkungan yang kompetitif bagi organisasi-organisasi ini. Mereka jelas bersaing untuk mendapatkan uang dalam proses penganggaran (lihat Rubin, 2013), namun juga bersaing memperebutkan waktu legislatif. Selain itu, banyak organisasi juga prihatin dengan kebijakan serupa wilayah dan mereka akan bersaing untuk mendapatkan dominasi kebijakan atas isu-isu

tertentu. Misalnya, di Uni Eropa an Masalah seperti bioteknologi berada di antara sejumlah DG seperti pertanian, ilmu pengetahuan dan industri (Rhinard, 2010).

Ringkasnya, organisasi publik tidak hanya dikhususkan untuk “administrasi belaka”, namun juga merupakan aktor kebijakan utama. Beberapa aktivitas kebijakan ditujukan untuk kepentingan langsung para pemimpin politik mereka, namun ada juga aktivitas yang lebih dari itu dihasilkan secara mandiri. Organisasi-organisasi ini mungkin netral dalam hal partisan, namun mereka jauh dari netral dalam hal kebijakan ketentuan. Mereka mempunyai kapasitas kebijakan yang dapat mereka gunakan untuk mempertahankan kebijakan yang mereka sukai dan juga dapat memanfaatkannya sumber daya untuk mendorong perubahan kebijakan yang menjadi komitmen mereka. Dan kelanggengan organisasi-organisasi ini memberikan kesempatan untuk memilih perjuangan mereka dan menunggu pemerintahan yang mungkin menjadi pilihan mereka.

b. Tantangan Kebijakan Administrasi Publik

Sebagaimana birokrasi publik mempunyai sejumlah sumber daya untuk pembuatan kebijakan, mereka juga menghadapi sejumlah sumber daya yang signifikan tantangan ketika mereka mencoba menggunakan kekuatan tersebut untuk mencapai tujuan kebijakan mereka sendiri. Selanjutnya, mereka menghadapi sejumlah tantangan ketika mereka

berupaya menyediakan perencanaan dan penyampaian kebijakan yang lebih terintegrasi di seluruh sektor publik. Dan untuk sampai batas tertentu sumber daya dan komitmen yang menguntungkan mereka sebagai organisasi individu dapat mencapai lebih banyak hal tata kelola yang komprehensif dan pembuatan kebijakan menjadi lebih sulit.

- *Coordination*

Koordinasi merupakan tantangan berkelanjutan bagi pembuat kebijakan (Peters, 2015). Mengejar koordinasi yang lebih baik di dalam sektor publik telah dicirikan sebagai upaya mengejar cawan suci, dengan asumsi bahwa kebijakan-kebijakan akan terkoordinasi pemerintahan akan berhasil. Asumsi tersebut mungkin agak berlebihan, namun koordinasi tentu saja bisa memperbaiki kebijakan. Namun, bagi organisasi publik, koordinasi kebijakan bukanlah sebuah tantangan tunggal, namun mencakup beberapa tantangan dimensi yang pada kenyataannya mungkin bertentangan.

Ketika koordinasi kebijakan disebutkan, gambaran yang biasanya muncul adalah koordinasi berbagai program dan kebijakan yang umumnya ditemukan di berbagai organisasi. Misalnya, jika ingin kebijakan kesehatan efektif, maka kebijakan tersebut harus efektif dikoordinasikan dengan program sosial, lingkungan hidup dan pendidikan. Dengan upaya koordinasi tersebut ada yang lebih baik peluang untuk melayani "seluruh

klien", dan untuk mengurangi duplikasi dan kekosongan dalam cakupan. Dan kebutuhan untuk Koordinasi tidak terbatas pada kebijakan sosial namun relevan untuk hampir semua domain kebijakan di sektor publik.

Namun koordinasi horizontal antar organisasi bukanlah satu-satunya tantangan bagi organisasi publik. Dimensi vertikal dari koordinasi juga sama menantang, dan kemungkinan keberhasilannya tidak lebih besar dibandingkan dimensi koordinasi horizontal. Pertama, koordinasi vertikal melibatkan menghubungkan organisasi dengan organisasi di tingkat subnasional, atau dengan organisasi non-pemerintah yang bertanggung jawab memberikan layanan publik melalui kontrak. Tata Kelola adalah semakin interaktif antara sektor publik dan swasta (Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012) dan ada kebutuhan untuk memastikan bahwa organisasi-organisasi tersebut bekerja sama dan mengikuti prioritas kebijakan organisasi bertanggung jawab atas kebijakan yang diterapkan.

Selain permasalahan koordinasi vertikal yang ada antara organisasi pelaksana kebijakan dan organisasi tempat mereka bekerja sama di lingkungannya, mungkin terdapat masalah koordinasi di dalamnya organisasi itu sendiri. Sebagaimana kita cenderung salah berasumsi bahwa birokrasi publik adalah aktor kesatuan, demikian pula halnya dengan kita kecenderungan untuk berasumsi bahwa setiap organisasi

merupakan aktor kesatuan patut dipertanyakan. Oleh karena itu, jika bersifat birokrasi Organisasi untuk menjadi aktor kebijakan yang efektif harus mampu menghasilkan koordinasi internal.

Tantangan internal utama dalam koordinasi adalah menghubungkan organisasi tingkat jalanan dengan pimpinan, tingkat "pengambilan keputusan" dalam organisasi. Ada banyak bukti bahwa organisasi terbawah

mengembangkan perspektif mereka sendiri mengenai kebijakan dan mungkin mengambil keputusan berdasarkan kriteria yang berbeda dari yang dimaksudkan di atas (Gofen, 2014). Lebih jauh lagi, tingkatan organisasi ini juga dapat mencoba untuk melakukan kontrol terhadap bagian lainnya organisasi melalui penguasaan informasi dan hubungan politik dengan klien, seperti yang dikemukakan Hood (1976). Organisasi harus memilih satu orang yang mereka inginkan agar bisa efektif dalam membuat dan melaksanakan kebijakan.

- *Reform*

Manajemen Publik Baru telah menjadi bagian dominan dari reformasi administrasi publik yang dimulai pada tahun 1980-an dan seterusnya, meskipun dalam bentuk yang lebih kecil, hingga saat ini. Sementara pendekatan ini terhadap administrasi publik, dan untuk tata kelola pemerintahan yang lebih umum, memiliki sejumlah fitur untuk tujuan

saya di sini yang paling penting adalah penekanan pada otonomi organisasi sektor publik (Rones, 2009). Asumsi yang mendasarinya adalah bahwa para manajer di sektor publik, jika diberi otonomi dan diberi sumber daya, dapat melakukan pekerjaan yang lebih baik dalam menyediakan layanan dibandingkan manajer sektor publik. kepemimpinan politik.

Salah satu varian dari pendekatan umum Manajemen Publik Baru mendukung “deregulasi” sektor publik. Ini argumen ini tidak mengacu pada deregulasi ekonomi untuk pasar namun lebih pada deregulasi internal sektor publik itu sendiri (Dilulio, 1994). Selain mengurangi kontrol terhadap perilaku administratif, deregulasi internal juga turut mengurangi hal tersebut

dirancang untuk memungkinkan kewirausahaan kebijakan oleh para manajer dan organisasi mereka. Sekali lagi, asumsinya adalah jika manajer sektor publik diberi otonomi untuk menjalankan kebijakan yang baik, mereka dapat membuat kebijakan yang lebih baik daripada mereka kepemimpinan politik.

Elemen penting kedua dari Manajemen Publik Baru yang mempengaruhi peran kebijakan organisasi publik adalah penekanan pada manajemen kinerja. Sedangkan administrasi publik selalu berusaha mengedepankan efisien manajemen, manajemen kinerja berupaya

mengembangkan cara kuantitatif untuk menilai kinerja itu dan menghubungkan penghargaan bagi individu dan organisasi dengan hasil dari tindakan tersebut. Dalam prosesnya, reformasi ini telah berhasil cenderung merendahkan evaluasi kebijakan yang lebih rinci dalam birokrasi, dan fokus pada hal tersebut penerapan.

Masalah yang terkait adalah hilangnya kapasitas kebijakan di sektor publik. Paradoksnya, di era informasi di mana internet menyediakan pasokan informasi yang seolah tak ada habisnya tampaknya merupakan analisis kebijakan yang kurang rinci. Hal ini sebagian besar disebabkan oleh manajemen kinerja menggantikan analisis kebijakan yang lebih hati-hati. Tersirat dalam asumsi tersebut adalah jika program tersebut dilaksanakan

maka itu adalah kebijakan yang bagus. Kekhawatiran terhadap isi kebijakan yang ada saat ini relatif berkurang dilaksanakan. Bapak, kesulitan dalam indikator kinerja jangka pendek yang digunakan untuk menggantikan yang lebih mendalam. Analisis ini berarti bahwa pemahaman kebijakan yang lebih dangkal pun mungkin tidak akurat atau setidaknya tidak lengkap (lihat Van Thiel & Leeuw, 2002).

Seperti yang sering terjadi dalam reformasi di sektor publik, satu reformasi akan melahirkan reformasi berikutnya, bahkan jika reformasi pertama sudah terjadi dianggap sukses. Reformasi desentralisasi

Manajemen Publik Baru memicu serangkaian reformasi mencoba untuk mengatasi kesulitan yang diciptakan oleh NPM. Pusat pemerintahan – presiden, perdana menteri, dan organisasi-organisasi yang terkait dengan mereka – berusaha untuk menegaskan kembali kendali mereka atas sektor publik (Dahlström, Peters & Pierre, 2011). Penegasan kembali ini tampaknya dilakukan setidaknya karena dua alasan. Alasan pertama adalah untuk mengatasi masalah koordinasi yang diciptakan oleh agenifikasi dan aspek NPM lainnya. Sejumlah pemerintah telah melakukan program-program seperti “bergabung dengan pemerintah” untuk mencoba memperbaiki masalah-masalah ini (lihat Pollitt, 2003).

Logika lain untuk mengembalikan kendali yang lebih besar atas kebijakan publik ke pusat pemerintahan adalah dengan menegaskan hal tersebut "keutamaan politik". Artinya, logika reformasi Manajemen Publik Baru adalah untuk memberdayakan birokrasi, dan bahkan klien organisasi publik. Pergeseran kekuasaan ini pada gilirannya mengurangi kapasitas presiden dan perdana menteri untuk memerintah, secara ekstrim perubahan ini disebut sebagai "presidensialisasi" (Poguntke & Webb, 2007), mengacu pada pengembangan kepegawaian di pusat dalam rangka meningkatkan kapasitas pengendalian. Bahkan ketika ada meskipun sistem presidensialisasinya berlebihan, namun sering kali masih ada upaya untuk mengembangkan peningkatan kapasitas kebijakan.

- *Politics*

Di sebagian besar negara demokrasi kontemporer, birokrasi publik terutama terdiri dari pejabat karir yang direkrut dasar prestasi. Peran mereka didefinisikan sebagai kemampuan untuk melayani pemimpin politik mana pun secara setara, dan memberikan keterusterangan dan nasihat yang tak kenal takut kepada para pemimpin politik tersebut. Itulah definisi mulia tentang hakikat dan peran pegawai negeri, dan dalam banyak hal, ini juga merupakan representasi sebenarnya tentang bagaimana individu-individu ini berfungsi. Namun netralitas partisan ini memungkiri hal tersebut

pada dasarnya merupakan lingkungan politik di mana birokrat sektor publik berfungsi, dan juga mengabaikan kebutuhan akan hal tersebut para pejabat ini untuk memahami lingkungan yang dipolitisasi agar dapat melakukan pekerjaan mereka secara efektif (lihat Peters & Pierre, 2004). Selain itu, seperti disebutkan di atas, terdapat peningkatan tekanan politisasi yang mempengaruhi kapasitas kebijakan birokrasi sebagai aktor independen.

Kebijakan publik merupakan hasil akhir dari aktivitas pemerintah dan kebijakan pasti bersifat politis. Mereka adalah produk dari aktivitas politik dan juga mempunyai konsekuensi politik. Oleh karena itu, ketika mereka menjalankan tugasnya di depan umum administrator sedang

melakukan tugas-tugas politik. Beberapa dari tugas-tugas tersebut, seperti memberikan nasihat kebijakan kepada para menteri, dilakukan secara terang-terangan politik. Padahal peran penasehat kebijakan itu seperti kata Society for Friends, lalu Aaron Wildavsky, "berbicara kebenaran kepada penguasa" bahwa nasihat agar efektif mungkin harus disesuaikan dengan preferensi dan tujuan dari kepemimpinan politik.

Dan bahkan ketika melakukan apa yang dianggap sekadar tugas administratif, aktivitas publik birokrasi masih memiliki konsekuensi politik yang besar. Efektivitas suatu program tergantung pada efektivitasnya implementasinya, sehingga jika pemimpin politik ingin mendapatkan pujian atas layanan yang diberikan, mereka juga harus memastikannya penerapan. Dan administrasi yang efektif juga berpotensi menjadi cara untuk menghindari kesalahan atas kegagalan kebijakan (Hood, 2011). Oleh karena itu, selain adanya tekanan untuk koordinasi di tingkat atas dan bawah organisasi, akan ada juga tekanan untuk itu kinerja datang dari atas juga.

Tekanan partisan terhadap perubahan kebijakan mungkin juga berbenturan dengan agenda organisasi publik itu sendiri. Bahkan jika sebuah organisasi tidak berkomitmen secara ideologis atau profesional terhadap suatu program kebijakan, namun kemungkinan besar organisasi tersebut akan berkomitmen terhadap kebijakan tersebut status quo.

Perubahan kebijakan adalah kerja keras bagi organisasi publik mana pun, yang melibatkan pekerjaan dari hal-hal duniawi seperti merancang bentuk-bentuk baru untuk tugas-tugas yang lebih menuntut seperti melatih kembali karyawan tentang kebijakan dan kemungkinan tentang serangkaian nilai baru yang mendorong kebijakan tersebut. Karena itu organisasi publik dan anggotanya belum tentu lalai dalam menjalankan tugasnya, mereka mungkin masih kurang bersemangat untuk memulai kebijakan baru. Dan mereka bahkan kurang bersemangat ketika perubahan mengikuti perubahan seperti yang sering terjadi dalam dunia kebijakan publik. Oleh karena itu, organisasi publik berada dalam posisi yang agak canggung dalam melaksanakan tugas-tugas administratifnya dan mengelola – dan membuat – kebijakan. Di satu sisi, posisi formalnya bersifat apolitis dan mungkin merupakan instrumen netral bagi para pemimpin politik. Di sisi lain, organisasi-organisasi di sektor publik tidak sepenuhnya netral terhadap kebijakan jika itu mungkin tentang partai politik. Mereka memiliki ide kebijakan, komitmen terhadap klien, dan rutinitas yang ditetapkan yang mungkin ingin mereka pertahankan dari tekanan perubahan. Bahkan mungkin lebih dari yang diberikan para penguasa politik mereka politik organisasi jelas tentang kebijakan.

Mengingat hal-hal di atas, tidak ada alasan untuk bertanya-tanya mengapa ada tekanan yang cukup kuat untuk mempolitisasi masyarakat

organisasi (Neuhold, Vanhoonacker, & Verhey, 2012; Peters & Pierre, 2004). Pemimpin politik dipilih untuk membuat kebijakan, dan dalam sistem yang kurang demokratis, mereka lebih yakin bahwa mereka harus berada dalam posisi untuk mengendalikan kebijakan. Oleh karena itu, ketika dihadapkan dengan organisasi permanen dan ahli yang memajukan kebijakannya sendiri agenda, para pemimpin ini merasa perlu untuk mencoba mengendalikan organisasi-organisasi tersebut. Dan logika Publik Baru Manajemen yang mengharuskan organisasi-organisasi ini bertindak lebih mandiri telah membuat konfrontasi menjadi lebih terlihat. Tetapi meskipun demikian, sumber daya kebijakan yang dimiliki oleh organisasi menghasilkan proses tawar-menawar yang rumit dan tidak kentara berusaha menghasilkan kontrol tanpa kehilangan komitmen yang diperlukan dari organisasi birokrasi dan organisasinya anggota.

c. Perspektif Komparatif

Pembahasan sampai saat ini masih bersifat abstrak dan tampaknya berasumsi bahwa organisasi publik juga akan melakukan hal tersebut kapasitas yang sama untuk mempengaruhi kebijakan di semua sistem politik. Sementara beberapa generalisasi telah dibuat Meskipun terdapat validitas di seluruh sistem politik, terdapat juga perbedaan mencolok dalam kapasitas dan ambisi organisasi untuk mempengaruhi kebijakan publik. Meskipun hampir tidak ada ruang untuk menjelaskan secara rinci

banyak kasus, setidaknya saya bisa mengidentifikasi beberapa variabel yang akan menentukan kapasitas itu.

- *Autonomy*

Saya telah membahas otonomi di atas sehubungan dengan reformasi yang berasal dari Manajemen Publik Baru, namun hal ini juga lebih dari itu konsep umum untuk memahami peran kebijakan organisasi sektor publik. Tradisi administratif, dan struktur organisasi formal di berbagai negara memungkinkan adanya otonomi yang lebih besar dan karenanya mempunyai peluang yang lebih besar terlibat dalam kebijakan. Misalnya, penggunaan lembaga yang sudah berlangsung lama di Swedia, dan pada tingkat lebih rendah di negara-negara Nordik lainnya negara memberikan otonomi yang jauh lebih besar dibandingkan struktur kementerian konvensional seperti yang banyak ditemukan di banyak negara-negara lain di Eropa. Demikian pula, lembaga-lembaga di Amerika Serikat merupakan komponen dari departemen kabinet secara historis telah mampu mengembangkan otonomi substansial dari departemen-departemen tersebut.

Otonomi juga dipengaruhi oleh tingkat politisasi birokrasi publik dan aktivitas kebijakannya. Dengan semakin besarnya presidensialisasi sistem parlementer, maka terdapat upaya-upaya yang lebih invasif untuk

mengendalikan pembuatan kebijakan juga (Poguntke & Webb, 2007). Meskipun politisasi ini sampai batas tertentu dapat dibenarkan atas dasar demokrasi – presiden dan perdana menteri ini dipilih untuk membuat kebijakan – hal ini mungkin juga mengancam sistem merit kualitas pembuatan kebijakan.

Telah dikatakan di atas, tidak semua politisasi itu sama. Sama seperti para menteri yang mungkin mempunyai tingkat kebijakan yang berbeda-beda keahliannya, begitu pula orang-orang yang ditunjuk secara politik untuk mengendalikan organisasi-organisasi publik. Misalnya, setidaknya sampai pemerintahan George W, Bush, banyak, jika tidak sebagian besar, dari 4000 orang yang ditunjuk oleh presiden semakin ahli dalam bidang kebijakan mereka (lihat Lewis, 2011).⁶ Orang-orang yang ditunjuk akan memiliki jumlah yang jauh lebih besar kapasitas untuk memaksakan agenda kebijakan dibandingkan yang ditunjuk hanya untuk menyediakan lapangan kerja bagi loyalis politik (Grindle, 2011).

- *Political structures and institutions*

Struktur organisasi, dan khususnya otonominya, mempengaruhi kapasitas kebijakan mereka, begitu pula dengan hal tersebut sifat sistem politik di mana mereka tertanam. Pada tingkat yang lebih luas, kita dapat mengharapkan adanya perbedaan di antara keduanya sistem presidensial dan parlementer. Khususnya kehadiran parlemen yang lebih otonom

memberikan kemudahan bagi masyarakat organisasi dengan lokus alternatif untuk legitimasi dan dukungan. Konon, semakin aktif dan mandiri parlemen dapat menjadi sumber tambahan pengawasan dan kontrol yang akan mengurangi otonomi organisasi publik.

Selain perbedaan kelembagaan di tingkat makro, terdapat perbedaan yang lebih halus yang membentuk kapasitas organisasi untuk melakukan kontrol atas kebijakan. Misalnya, otonomi kementerian di Jerman – the Ressortprinzip - memberi kementerian otonomi tertentu dari pusat pemerintahan, meskipun menteri bias masih memiliki kendali besar atas birokrasi (lihat Fleischer, 2011). Begitu pula dengan peraturan kabinet di beberapa parlemen sistem yang tidak mengharuskan semua pihak untuk mendukung inisiatif para menteri memberikan lebih banyak manfaat bagi organisasi otonomi daripada sistem yang menegakkan kebulatan suara dalam koalisi.

- Kepegawaian

Kapasitas kebijakan organisasi sektor publik juga dipengaruhi oleh sifat staf dalam organisasi tersebut. Salah satu perbedaan mendasar di antara birokrasi publik adalah jenis pendidikan dan karier yang dimiliki para pegawainya (Petrus, 2005). Misalnya, tradisi merekrut orang-orang yang bersifat generalis dalam sistem Westminster, dan pegawai negeri sipil yang sebagian besar berkarir sebagai orang yang bersifat generalis,

cenderung menghasilkan lebih sedikit keahlian kebijakan dalam organisasi-organisasi birokrasi. Bagi pegawai negeri Jerman, hukum tetap berlatar belakang generalis dengan spesialisasi dalam bidang kebijakan yang terjadi selama kariernya.

Rekrutmen spesialis untuk pegawai negeri mungkin terlihat paling jelas di pegawai negeri Amerika. Meskipun manajer tingkat atas di Badan Eksekutif Senior lebih bersifat generalis, sebagian besar pegawai negeri dipekerjakan karena keahlian dan pengetahuan khusus. Oleh karena itu, jika seseorang ingin berkarir di Departemen Pertanian, disarankan untuk belajar di salah satu universitas Land Grant, dan memang sebagian besar pegawai negeri berasal dari universitas negeri besar dan bukan dari sekolah *Ivy League*. Demikian pula, sebagian besar pegawai negeri Amerika tetap berada di departemen yang sama dan bahkan lembaga yang sama untuk sebagian besar karir mereka, dan dengan demikian semakin memperkuat latar belakang spesialisasi mereka. Oleh karena itu, para pejabat ini merupakan sumber keahlian kebijakan yang kuat dalam membuat kebijakan di wilayah mereka.

Sifat susunan staf organisasi publik harus dipertimbangkan dalam kaitannya dengan kapasitas penguasa politiknya. Beberapa dekade yang lalu Mawar (1976) menunjuk pada kurangnya pengalaman dan pengetahuan kebijakan bagi para menteri di pemerintahan Inggris. Para

pemimpin politik ini berasal dari berbagai latar belakang – sebagian besar merupakan politisi tetap – dan memiliki sedikit latar belakang dalam bidang kebijakan yang menjadi tanggung jawab mereka. Mereka juga sering berpindah-pindah pekerjaan, dan perombakan kabinet tampaknya lebih didorong oleh kepentingan politik dibandingkan kebutuhan akan kompetensi kebijakan yang lebih besar. Dalam situasi seperti ini, pegawai negeri sipil yang bersifat generalis sekalipun mungkin mempunyai keuntungan ketika mencoba menentukan kebijakan.

d. Aspirasi dan Harapan

Perlu untuk mempertimbangkan aspirasi yang dimiliki baik oleh anggota organisasi publik maupun tokoh politik mereka mengenai pembuatan kebijakan. Meskipun para pemimpin politik pada umumnya ingin mengendalikan kebijakan, mereka mungkin juga menghormati keahlian birokrasi dan ingin memanfaatkan keahlian tersebut dibandingkan menentangnya. Pola kerjasama itu mungkin terlihat jelas ketika pemimpin politik dan organisasinya merupakan anggota dari “komunitas epistemik” dan memiliki pemahaman yang sama tentang apa yang dimaksud dengan kebijakan yang baik. Demikian pula, konflik mungkin lebih sering terjadi ketika pemimpin politik tidak memahami bidang kebijakan.

Rasa hormat yang tinggi antara seorang pemimpin politik dan organisasinya mungkin akan lebih sulit diperoleh di era presidensialisasi (Savoy, 2008). Ketika para pemimpin politik berusaha untuk melakukan kontrol yang lebih besar terhadap pemerintah secara keseluruhan, maka peluang bagi organisasi untuk bertindak secara otonom juga dapat berkurang. Kebutuhan akan kendali atas organisasi publik mungkin bersifat ideologis atau mungkin merupakan aspirasi pribadi presiden atau perdana menteri, namun bagaimanapun juga, para pemimpin tersebut ingin memberikan pengaruhnya pada aktivitas pemerintahan.

e. Kapasitas Kebijakan Birokrasi Dalam Konteks Komparatif

Kapasitas kebijakan birokrasi yang sebagian besar terisolasi dari sistem politik lainnya, dapat memungkinkan diperolehnya pemahaman dasar tentang kapasitas ini, namun konteks juga membentuk kapasitas untuk mempengaruhi sampai batas tertentu. Konteks adalah konsep yang sangat luas (lihat Pollit, 2014) dan saya tidak akan mampu mempertimbangkan seluruh aspek yang mungkin relevan dari lingkungan di mana birokrasi beroperasi. Namun, salah satu aspek konteks yang lebih penting adalah tingkat kapasitas kebijakan secara umum dalam masyarakat dan sejauh mana birokrasi hanyalah salah satu dari beberapa aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan.

2.4. Kapasitas Organisasi Dalam Implementasi Kebijakan

Dalam implementasi kebijakan publik *implementing agency* yang terlibat bisa sangat beragam, namun sampai saat ini porsi yang paling dominan masih dimiliki birokrasi dibandingkan dengan organisasi lain yang terlibat dalam proses implementasi (Purwanto dan Sulistyastuti, 2015). Birokrasi masih menjadi tulang punggung bagi tercapainya berbagai tujuan kebijakan publik sebagaimana telah disebutkan. Sebagai tulang punggung dalam proses implementasi kebijakan, keberhasilan birokrasi sangat dipengaruhi oleh kapasitas organisasi tersebut. Hal itu senada dengan argument yang dikemukakan oleh *Amstrong* (2009):

“Kapasitas organisasi adalah kapasitas suatu organisasi untuk berfungsi secara efektif. Ini tentang kemampuannya untuk menjamin tingkat kinerja yang tinggi, mencapai tujuannya (keunggulan kompetitif yang berkelanjutan dalam bisnis komersial), memberikan hasil dan, yang penting, memenuhi kebutuhan pemangku kepentingan”.

Kapasitas organisasi juga didefinisikan sebagai suatu kesatuan unsur organisasi yang melibatkan: (a) struktur organisasi; (b) mekanisme kerja atau koordinasi antar unit yang terlibat dalam implementasi; (c) sumber daya manusia yang ada dalam organisasi, dan; (d) dukungan finansial serta sumber daya dibutuhkan organisasi tersebut untuk bekerja

(Goggin et.al 1990). Yang jika disimpulkan maka secara garis besar kapasitas organisasi melibatkan dua unsur utama, yaitu: pertama, pentingnya struktur untuk mengakomodasi proses koordinasi dan interaksi antar aktor dalam organisasi. Kedua, sumberdaya yang terdiri dari sumberdaya manusia dan dukungan finansial dalam mendukung keberhasilan proses suatu implementasi kebijakan.

Agar tujuan kebijakan dapat tercapai dengan baik, maka kapasitas organisasi yang melibatkan keempat unsur tersebut harus dalam kondisi yang optimal atau saling mendukung antara satu dengan yang lain, yaitu: desain struktur organisasi yang tepat (Goggin et. al 1990). Ketepatan tersebut dapat dilihat sebagai kesesuaian antara misi yang harus dicapai dengan karakteristik lingkungan tugas dimana organisasi tersebut bekerja sehingga dapat meningkatkan kapasitas organisasi sebagai implementer. Kemampuan sumberdaya manusia juga harus memenuhi kebutuhan organisasi seperti: *knowledge*, *skill*, serta *personality* yang baik.

Tidak kalah pentingnya adalah ketercukupan sumber daya finansial untuk menjalankan aktivitas-aktivitas dalam proses implementasi. Ketepatan serta ketercukupan unsur-unsur yang berkaitan dengan terbentuknya kapasitas organisasi akan sangat mempengaruhi kualitas organisasi implementer (Goggin et. al 1990). Elemen kualitas organisasi

tersebut yang selanjutnya akan menentukan bagaimana organisasi pengimplementasian ini mampu menjalankan perannya secara baik.

Selain Goggin (1990), beberapa ahli juga mengemukakan tentang pentingnya kapasitas organisasi untuk implementasi. Seperti yang dikemukakan oleh Crosby (1996) menjelaskan tentang beberapa unsur-unsur yang berkaitan dengan kapasitas organisasi, antar lain:

- a. Kemampuan untuk menjembatani berbagai kepentingan
- b. Kapasitas untuk menggalang dan menjaga hubungan
- c. Kemampuan untuk beradaptasi terhadap tugas-tugas yang baru dan memiliki suatu *framework* untuk melakukan proses pembelajaran
- d. Kemampuan untuk mengenali perubahan lingkungan
- e. Kemampuan untuk melakukan *lobby* dan advokasi
- f. Memiliki kemampuan untuk memonitor dan mengendalikan implementasi
- g. Memiliki mekanisme koordinasi yang baik
- h. Memiliki mekanisme untuk memonitor dampak dari kebijakan

Komponen atau unsur-unsur yang akan membentuk kapasitas organisasi selain dari yang dikemukakan, tentu masih banyak dan beragam. Namun pada penelitian ini kapasitas organisasi untuk mendukung implementasi kebijakan di fokuskan pada konsep yang

dikemukakan oleh Goggin (1990) yang terdiri dari: struktur organisasi, personel atau sumber daya manusia yang dimiliki, serta dukungan finansial dalam mendukung organisasi implementor kebijakan.

2.4.1. Struktur Organisasi

Karakter kebijakan yang seringkali kompleks, luas dan implementasinya melibatkan lintas sectoral maka proses implementasi kebijakannya pasti melibatkan banyak aktor, organisasi, dan bahkan level pemerintah yang berbeda-beda (Rhodes 2019). Hal tersebut menekankan bahwa implikasi adanya fungsi yang beragam, rentang kendali yang luas, serta aliran kerja yang kompleks. Agar semua unsur dapat berjalan dengan baik, yang pada gilirannya mendorong keberhasilan organisasi maka diperlukan wadah Kerjasama dari berbagai unsur organisasi yang dalam rangka untuk mencapai tujuan kebijakan merupakan struktur organisasi (Goggin et. al. 1990).

Beberapa ahli organisasi memberikan definisi tersendiri terkait struktur organisasi. Struktur organisasi merupakan sistem hubungan formal antara tugas dan wewenang yang mengendalikan serta mengkoordinasikan sumber daya untuk mencapai tujuan (Jones, 2004: 8). Senada dengan hal tersebut, Hudge, Anthony, dan Gales (1996: 2) mengemukakan argument bahwa:

“struktur mengacu pada jumlah total cara organisasi membagi tenaga kerjanya ke dalam tugas-tugas yang berbeda dan kemudian berkoordinasi di antara mereka”

Selanjutnya, dalam buku yang berjudul *Organizational Behavior*, Robbins (2001: 43) juga membuat definisi bahwa:

“struktur organisasi mendefinisikan bagaimana tugas pekerjaan secara formal dibagi, dikelompokkan, dan dikoordinasikan”

Dari berbagai definisi tersebut, maka proses terbentuknya struktur organisasi merupakan serangkaian logika penyederhanaan kerja yang terdiri dari: adanya kebutuhan untuk melakukan pembagian kerja diantara anggotanya karena pekerjaan untuk men capai misi organisasi tidak dapat dilakukan sendiri. Sehingga pada poin intinya, struktur organisasi merupakan instrument bagaimana berbagai unsur organisasi tersebut dipadukan agar organisasi dapat berjalan secara efektif dan efisien.

Secara teoritis ada tiga pendekatan untuk membentuk struktur organisasi, yaitu horizontal, vertical dan spasial (Robbins, 2001: 58). Struktur horizontal dibentuk dengan menggunakan dasar pembagian kerja menurut spesialisasi masing-masing unit organisasi. Struktur vertikal adalah yang pembagian kerjanya didasarkan pada hirarki, otoritas, atau rantai komando. Sementara struktur spasial menggunakan pembagian pekerjaan berdasarkan pada wilayah geografis atau wilayah administratif.

Dalam kegiatan implementasi kebijakan, struktur organisasi merupakan wadah atau mandate interaksi dimana para petugas, aparat birokrasi, ataupun pejabat yang berwenang mengelola implementasi dengan berbagai kegiatannya (Purwanto. et.al 2015: 130). Agar struktur organisasi yang diberi mandat untuk mengimplementasikan suatu kebijakan bisa bekerja secara efektif, maka struktur organisasi harus disusun sesuai dengan tujuan dan kompleksitas kebijakan.

Sejalan dengan beberapa pendekatan pada struktur organisasi yang diperuntukkan dalam proses implementasi kebijakan, penyusunan struktur organisasi implementasi juga dipengaruhi pendekatan yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan (Goggin et. al. 1990: 123). Pendekatan implementasi yang dipakai ada dua jenis, yaitu pendekatan *bottom up* dan pendekatan *top down*. Pendekatan *top down* memberikan pengaruh terhadap struktur organisasi yang bersifat multi-level dan hirarkis. Sedangkan pendekatan *bottom up* menjadi dasar terhadap pemahaman hubungan jaringan (yang bersifat horizontal) antar unit kerja dalam struktur organisasi implementasi.

Kondisi berbeda akan terjadi ketika implementasi dilakukan dengan *complex structure*. Dengan struktur yang demikian, maka implementasi tidak hanya melibatkan *single agency* tetapi juga *multi agencies*: banyak organisasi, seperti departemen, dinas, atau Lembaga yang terlibat dalam

implementasi. Sebagian besar implementasi kebijakan lebih banyak menggunakan struktur yang kompleks, dengan melibatkan multi-organisasi seperti pemerintah, NGO, maupun swasta dibandingkan implementasi yang menggunakan struktur organisasi yang sederhana oleh karena karakteristik persoalan kebijakan publik yang harus diselesaikan oleh pemerintah cukup rumit (cf. Herjen dan Porter, 1981: Kettl, 1990: 19931).

Hubungan antara organisasi (*interorganizational*) dipahami sebagai interaksi diantara berbagai organisasi yang terlibat dalam proses implementasi untuk mewujudkan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan. oleh karenanya istilah yang lebih tepat untuk menjelaskan hubungan antar organisasi tersebut adalah interorganisasi atau *intergovernance*. Pada awal studi mengenai *intergovernmental* menekankan hubungan antara tiga tingkat struktur organisasi pemerintah yaitu pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota (Elazar 2987; Wright dan Cho 2000 dalam Cho et. al. 2005: 33)

Setidaknya ada empat aktivitas yang menyertai *interorganizational* dalam proses implementasi. Pertama, meskipun ada tata jenjang, namun bukan berarti hubungan antar organisasi dalam struktur tersebut sekedar hubungan yang bersifat hirarkis semata. Kedua, untuk mengukur keberhasilan kebijakan atau program akan lebih sulit pada implementasi

yang menggunakan struktur *interorganizational*. Ketiga, struktur implementasi tersebut juga menyebabkan adanya tujuan ganda (*multiple goal*) yang memiliki potensi menyimpangkan organisasi dan tujuan pokoknya. Keempat, implementasi yang menggunakan struktur *interorganizational* adalah kombinasi pendekatan *top down* dan *bottom up*. (Cho et. al. 2005: 37).

Realitas penggunaan pendekatan struktur organisasi yang bersifat *interorganizational* atau multi organisasi juga diidentifikasi oleh O'Toole dan Montjoy (1984: 492) yaitu: Pertama, proses implementasi yang melibatkan multi organisasi akan mengalami banyak hambatan dikarenakan banyaknya kepentingan yang terlibat; Kedua, aktivitas koordinasi pada implementasi yang melibatkan multi organisasi akan lebih kompleks; dan Ketiga, peningkatan kompleksitas hubungan kerja antar multi organisasi tersebut akan menurunkan peluang delegasi tugas yang diberikan pada organisasi untuk dikembangkan menjadi rencana yang lebih detail.

2.4.2. Sumber Daya Manusia Dalam Organisasi

Unsur yang tidak bisa diabaikan dalam mendukung kapasitas organisasi selain struktur organisasi adalah sumber daya manusia. Sumber daya manusia (SDM) dalam sebuah organisasi dimaknai sebagai faktor penggerak birokrasi. Jumlah SDM yang dimiliki oleh organisasi yang

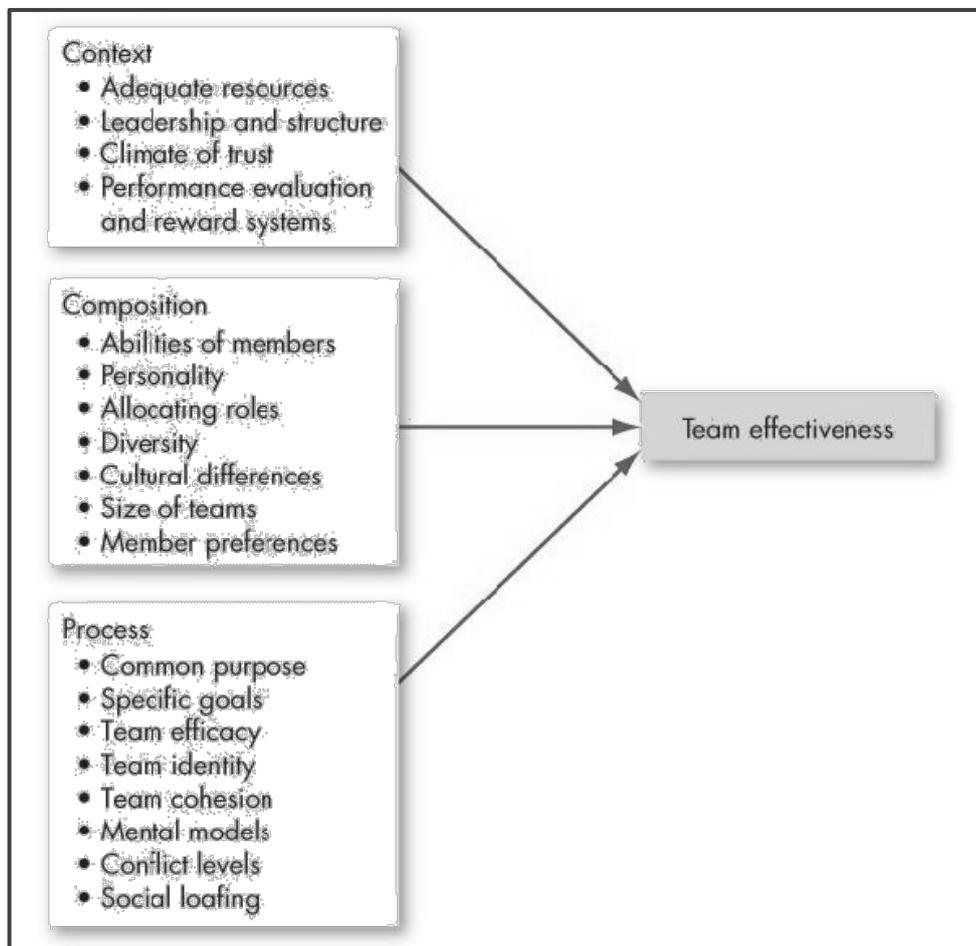
diberi mandat untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kapasitas organisasi tersebut dalam menjalankan misinya untuk mewujudkan tujuan organisasi (Goggin, et.al, 1990).

Jumlah SDM yang harus disediakan oleh suatu organisasi sangat tergantung pada tugas yang harus dilaksanakannya. Semakin kompleks suatu kebijakan maka semakin banyak pula jumlah SDM yang harus disediakan untuk menjalankan tugas mengimplementasikan kebijakan. Sementara di satu sisi, jika kebijakan yang harus diimplementasikan sederhana maka semakin sedikit pula jumlah SDM yang diperlukan (Purwanto dan Sulistiyawati, 2015). Perkembangan teknologi yang mampu menunjang pelaksanaan pekerjaan, terutama teknologi informasi (TI), saat ini juga akan sangat mempengaruhi ukuran tentang SDM yang diperlukan oleh suatu organisasi. Dengan adanya teknologi informasi maka berbagi fungsi manajemen dalam organisasi mulai dari *planning* sampai *controlling* dapat dilakukan dengan bantuan teknologi informasi.

SDM dalam organisasi tidak hanya dipahami sebagai individu-individu akan tetapi seringkali sebagai sebuah tim kerja (*teamwork*). Baik organisasi publik maupun organisasi swasta, dituntut untuk memperhatikan eksistensi *teamwork* dikarenakan terkait dengan beberapa keunggulan yang dimiliki oleh *teamwork* itu sendiri (Mischen, 2007). Karakteristik sebuah tim kerja adalah: memiliki tujuan kolektif, bersinergi

secara positif, akuntabilitas secara pribadi maupun mutual, dan adanya keahlian (*skill*) yang bersifat komplementer diantara sesama anggotanya. Model tim kerja efektif terbentuk dari beberapa unsur, yaitu: konteks, komposisi, dan proses (Robbins & Judge, 2018: 1102). Secara lebih detail unsur-unsur yang mempengaruhi efektivitas tim kerja dapat di lihat pada Gambar 2.1 berikut:

Gambar 2. 2
Efektivitas Model Tim Kerja dalam Organisasi.



Sumber: Robbins & Judge (2018: 1102)

Variabel konteks terdiri dari sub variabel seperti: *adequate resources, leadership and structure, climate of trust, dan performance evaluation and reward systems*. Variabel komposisi terdiri dari beberapa sub variabel, diantaranya: *abilities of members, personality, allocating roles, diversity, cultural differences, size of teams, dan member preferences*. Dan yang terakhir variabel process terdiri dari sub variabel, diantaranya: *common purpose, specific goals, team efficacy, team identity, team cohesion, mental models, conflict levels, dan social loafing* (Robbins & Judge, 2018: 1102).

2.4.3. Dukungan Financial

Sumber daya keuangan dianggap penting untuk implementasi yang cepat dengan sedikit perubahan program merupakan suatu hal yang cukup mengejutkan dalam penilaian kinerja implementasi dalam organisasi (Goggin 1990; 131). Pertama, sehubungan dengan sumber daya yang disediakan sebagai pengiring atau fitur pesan kebijakan di tingkat yang lebih atas. Poin-poin di sini hanyalah pengingat bahwa sumber keuangan untuk kebijakan antar pemerintah mengalir tidak hanya dari kas nasional tetapi juga dari sumber negara bagian (dan terkadang lokal). Dalam program yang kompleks atau inovatif (pengolahan air limbah yang diprivatisasi adalah contohnya), mungkin ada kontribusi kesetaraan dari sektor swasta juga. Finansial, program-program tertentu

menghasilkan beberapa pendapatan operasional dari biaya pengguna, seperti halnya transportasi massal perkotaan. Semua sumber pendapatan ini perlu dipertimbangkan.

Kedua, literatur tentang implementasi kebijakan telah mempertahankan tema yang konsisten bahwa sumber pendanaan yang disediakan dari implementasi sangat penting untuk keberhasilan itu sendiri. Maka penegasannya adalah sebagai berikut: semakin besar anggaran program per kapita, harga dan kuantitas, semakin lurus pelaksanaan suatu negara, dan semakin berhasil program dalam hal *output* dan *outcome* nya (Goggin, 1990; 131-132).

Pengaruh penyediaan sumber keuangan dapat ditunjukkan dari beberapa temuan penelitian yang dikemukakan oleh Goggin (1990). Pengeluaran per kapita negara bagian lebih tinggi dalam kasus implementasi yang lebih berhasil baik dalam keluarga berencana dan kebijakan air bersih ketika hasilnya diperiksa oleh beberapa langkah-langkah. Sumber daya finansial sebagai sumber daya mungkin tidak menjadi masalah dengan asumsi bahwa target pengeluaran adalah yang terpenting. Misalnya, organisasi yang menerapkan RCRA pada waktu yang tepat belum tentu negara bagian paling kaya di negara ini, tetapi mereka mencurahkan proporsi anggaran yang lebih tinggi untuk

perlindungan lingkungan daripada yang bukan pelaksana (Goggin, 1990; 132).

2.5. Pengembangan Kapasitas Organisasi

Pengembangan kapasitas organisasi dilakukan sebagai upaya untuk menciptakan kualitas organisasi yang lebih baik dalam memenuhi kebutuhan publik. Fokus pengembangan kapasitas organisasi tentu berbagai macam, mulai dari infra struktur dan supra struktur, sumber daya manusia, kondisi keuangan, sampai pada kemampuan organisasi dalam beradaptasi. Beberapa model pengembangan kapasitas organisasi di gunakan sebagai acuan utama untuk menyelaraskan kondisi internal organisasi dengan situasi yang ada. Salah satunya adalah model Grindle (1997). Model ini dirancang untuk meningkatkan kinerja organisasi. Adapun model pengembangan kapasitas organisasi, yaitu: 1) *human resource development*; 2) *organizational strengthening*; dan 3) *institutional reform* (Grindle, 1997: 9). Model pengembangan kapasitas ini dapat dilihat pada tabel 3 di bawah ini.

Tabel 2. 4
Dimensions and Focus of Capacity-Building Initiatives

Dimension	Focus	Types of Activities
Human Resource Development	Supply of professional and technical personnel	Training, salaries, condition of work, recruitment
Organizational Strengthening	Management system to improve performance of specific tasks and functions; microstructures	Incentive systems, utilization of personnel, leadership, organizational culture, communications, managerial structures
Institutional Reform	Institutions and systems; macrostructures	Rules of the game for economic and political regimes, policy and legal change, constitutional reform

Sumber: Grindle 1997

Pengembangan kapasitas sebagaimana di gambarkan pada model di atas meliputi tiga komponen atau dimensi, yaitu dimensi pengembangan sumber-sumber daya manusia, penguatan organisasi, dan pembaharuan institusi. Pengembangan sumber-sumber daya lebih berfokus pada pengadaan tenaga-tenaga profesional dan tenaga-tenaga yang memiliki kemampuan teknis.

Pengadaan tenaga-tenaga yang seperti ini dapat diperoleh melalui aktivitas pelatihan-pelatihan, pemberian insentif yang memadai, penyediaan kondisi pekerjaan yang baik, dan rekrutmen. Dimensi penguatan organisasi memfokuskan diri pada sistem pengelolaan untuk memperbaiki kinerja tugas-tugas dan fungsi-fungsi tertentu dan mikrostruktur.

Penguatan organisasi dapat dilakukan melalui aktivitas seperti sistem insentif yang mendukung, dan pemanfaatan pegawai, kepemimpinan, budaya organisasi, komunikasi, serta struktur manajer. Pembaharuan institusi lebih berorientasi institusi dan sistem, dan makrostruktur. Dimensi ini dapat dicapai apabila terdapat aturan- aturan permainan penguasa ekonomi dan politik, perubahan kebijakan dan hukum, dan pembaruan konstitusi.

Dalam istilah yang paling sederhana, kapasitas organisasi merupakan kemampuan untuk melakukan aktivitas-aktivitas organisasi (Yu-Lee, 2002). Di sektor publik, kapasitas organisasi telah luas didefinisikan sebagai kemampuan pemerintah untuk menyusun, mengembangkan, memimpin dan mengendalikan, manusia, sumber daya keuangan, fisik dan informasi (Ingraham et al., 2003). Di sector sosial atau nirlaba, kapasitas organisasi merupakan seperangkat praktek manajemen, proses atau atribut yang membantu organisasi untuk memenuhi misinya (Eisinger, 2002).

Dalam perkembangannya, konsep kapasitas organisasi memiliki banyak sudut pandang menurut para ahli. Ada yang menjelaskan bahwa makna kapasitas hanya sebagai masalah akuisisi sumber daya atau dana (Kushner dan Poole, 1996; Brooks, 2002). Pendapat lain menjelaskan bahwa kapasitas mencakup setiap kualitas yang dapat menghambat atau

mempromosikan keberhasilan dalam mencapai tujuan organisasi (Chaskin, 2001). Di sisi lain, kapasitas organisasi terkadang didefinisikan sebagai kualitas internal organisasi, yang terdiri dari sumber daya manusia dan modal (Brinkerhoff, 2005) dan pada pendapat lain dianggap sebagai konsep dengan dimensi baik internal maupun eksternal, misalnya dukungan keuangan eksternal, jaringan hubungan yang mendukung, sumber pelatihan, dan dukungan politik (Forbes dan Lynn, 2006).

Pengembangan kapasitas organisasi tidak hanya multidimensional, tetapi juga mampu menjadi dibagi menjadi kategori fungsional yang berbeda. Eisinger (2002), misalnya mendefinisikan elemen-elemen penting dari kapasitas organisasi sosial sebagai sumber daya, kepemimpinan yang efektif, keterampilan dan kecukupan staf, kelembagaan dan hubungan eksternal. Sedangkan Ingraham et al. (2003) menggambarkan empat subsistem manajemen yang dimensi kapasitas organisasi pemerintah, yakni keuangan, sumber daya manusia, modal dan sistem teknologi informasi.

Horton et al. (2003) menjelaskan bahwa pengembangan kapasitas organisasi secara umum berhubungan dengan sumber daya, pengetahuan dan proses yang dilakukan organisasi. Staff, infrastruktur, teknologi dan pembiayaan merupakan kapasitas sumber daya dasar pada setiap organisasi. Selain itu, kepemimpinan strategis, program dan proses

manajemen, dan jejaring dan keterkaitan dengan pihak lain, merupakan kapasitas manajemen dalam organisasi.

Christensen dan Gazley (2008) menjelaskan bahwa kapasitas organisasi sebagai fungsi dari (1) infrastruktur organisasi, (2) sumber daya manusia, (3) sumber daya keuangan dan sistem manajemen dan (4) karakteristik politik dan permintaan pasar sebagai lingkungan eksternal. Beberapa factor di atas sebagai sintesis dan cara untuk memudahkan pemahaman variabel-variabel pengembangan kapasitas organisasi secara lebih operasional. Christensen dan Gazley (2008) menjelaskan bahwa terdapat kesulitan dalam mendefinisikan pengembangan kapasitas organisasi terletak pada beberapa kualitas pemahaman baik sebagai input atau sumber daya dan proses. Pendapat ini diperkuat oleh Sowa et al. (2004) yang menerangkan bahwa kapasitas terbaik dilihat sebagai konsep yang terdiri dari struktur dan proses.

2.6. *Street Level Bureaucracy* dalam Implementasi Kebijakan Publik

Birokrasi level bawah (*Street-level bureaucracy*) merupakan suatu konsep yang diperkenalkan oleh Lipsky (2010) sebagai implementor suatu kebijakan atau program publik yang berhadapan langsung dengan warga negara sebagai kelompok sasarannya. Hal ini dipahami sebagai “*public service agencies that employ a significant number of street level bureaucrats in proportion to their work force.*” Kemudian, beliau

memberikan pengertian *street level bureaucrat* sebagai “*public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work.*” *Street level bureaucracy* merujuk pada lembaganya, sedangkan *street level bureaucrat* merujuk pada orangnya (pelaksananya).

Street level bureaucrat sendiri adalah para pegawai pelayanan publik yang berada pada level bawah pemerintahan yang terlibat langsung dengan warga negara. Hal ini bisa dilihat pada profesi seperti polisi, guru, petugas medis (dokter dan perawat), pekerja jawatan sosial, pemadam kebakaran, dan para pegawai negeri sipil yang berada di setiap kementerian dan lembaga pemerintah. *Street Level Bureaucracy* ini memiliki kewenangan dalam menjalankan kebijakan yang keputusannya berdampak pada masyarakat. Dalam mengimplementasikan kebijakan pemerintah, *Street Level Bureaucracy* cenderung bersifat otonom dari aturan atau regulasi yang baku dalam organisasi ketika akan menginterpretasikan kebijakan dan juga memiliki kewenangan diskresi atau penyimpangan yang bisa juga dimaknai kelonggaran kebijakan yang diberikan oleh administrator kepada pengguna jasa atau masyarakat karena adanya realitas bahwa suatu kebijakan yang diputuskan oleh para elit tidak akan mampu merespon banyak aspek dan kepentingan semua pihak sebagai akibat keterbatasan prediksi para *stakeholders*.

Berkaitan dengan hal di atas, street level bureaucrats memegang peranan penting dalam implementasi kebijakan publik dengan efektif, karena mereka berhadapan langsung dengan warga masyarakat sebagai kelompok sasarannya. Demikian pula, mereka juga memiliki keterampilan atau keahlian untuk itu. Sebagai implementor kebijakan yang berada di garis depan, maka mereka memerlukan diskresi dan tergantung pada kondisi kerja di mana mereka menjalankan tugasnya sebagai implementor kebijakan publik.

Street level bureaucrats memegang peranan penting dalam implementasi kebijakan publik, karena mereka berhadapan langsung dengan warga masyarakat sebagai kelompok sasarannya. Keberhasilan mereka sangat tergantung pada kemampuan dan keterampilan mereka miliki, yang mana menurut Lipsky (1980) disebut profesional. Yang dapat menjalankan diskresi adalah mereka yang mampu memahami ruang lingkup tugasnya dengan baik, sehingga implementasi kebijakan dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

Diskresi secara konseptual merupakan upaya yang dilakukan oleh administrator untuk menyelesaikan suatu kasus tertentu yang belum diatur oleh aturan yang baku. Diskresi dapat diartikan sebagai suatu bentuk kelonggaran pelayanan melalui kebijakan ataupun keputusan yang diberikan oleh administrator kepada penerima layanan. *Administrative*

discretion is the freedom administrators have to make choice which determine how a policy will be implemented. Administrative discretion is the result of the interaction between politics and administration, (Chandler and Plano, 1988).

Indikator untuk melihat diskresi dapat berupa serangkaian tindakan yang dilakukan aparat birokrasi berdasarkan inisiatif, kreativitas dan tidak menjadikan aturan sebagai instrumen penyelesaian masalah yang kaku namun di satu sisi menjadi sebuah solusi yang dapat mengakomodasi berbagai kebutuhan tanpa melakukan pelanggaran di sisi yang lain. Selain itu, Michael Lipsky (1980) mengungkapkan bahwa secara teoritis diskresi akan menjadi karakteristik street level bureaucracy dikarenakan tuntutan untuk mengelaborasi aturan, pedoman maupun instruksi tanpa harus membatasi alternatifnya yang secara garis besar disebabkan oleh dua alasan utama, yaitu:

- *First, street-level bureaucrats* sering kali bekerja dalam situasi yang terlalu rumit untuk direduksi menjadi format program.
- *Second, street-level bureaucrats* bekerja dalam situasi yang seringkali membutuhkan tanggapan terhadap dimensi situasi manusiawi. Mereka memiliki keleluasaan karena definisi tugas mereka yang diterima memerlukan pengamatan dan penilaian yang sensitif, yang tidak dapat direduksi ke format terprogram.

Diskresi dapat dijalankan oleh yang mereka yang profesional dan dapat mengambil keputusan pada saat kondisi yang “tidak tersentuh oleh aturan” (Ridwan, 2009). Namun, diskresi ini tidak berarti tidak tersentuh oleh hukum, aturan, dan perintah atasan, melainkan terjadinya konflik dalam implementasi kebijakan publik. Konflik yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan publik adalah konflik yang berkaitan dengan ruang lingkup dan substansi kebijakan, dan konflik yang berkaitan interaksi dengan warga masyarakat (Lipsky, 1980).

Konflik yang berkaitan dengan ruang lingkup dan substansi kebijakan terjadi apabila tujuan kebijakan tersebut tidak jelas, sehingga menimbulkan terjadinya interpretasi tujuan tersebut oleh pihak implementor. Demikian pula, konflik yang berkaitan dengan interaksi dengan warga masyarakat terjadi pada saat terjadi perubahan kebijakan dan perubahan tersebut dapat mempengaruhi kehidupan sehari-hari warga masyarakat.

2.7. Jaringan Pengembangan Kapasitas *Street Level Bureaucracy*

Studi tentang pengembangan organisasi bertujuan untuk mengembangkan organisasi secara keseluruhan dan sebagai referensi khusus untuk pengembangan kapasitas organisasi yang terbaru (Kondalkar, 2009). Pada konsep ini, upaya pengembangan organisasi pada satu sisi ialah melalui pengembangan kapasitas *street level*

bureaucracy. Hal ini berarti kapasitas *street level bureaucracy* baik di level teknis, manajerial, maupun institusional organisasi harus mampu berkembang menyesuaikan kebutuhan organisasi dalam mewujudkan pelayanan yang responsif bagi siswa autis yang memiliki kebutuhan khusus.

Pengembangan kapasitas *street level bureaucracy* pada prinsipnya bertujuan untuk meningkatkan kemampuan organisasi dalam memecahkan masalah dan merespon lingkungan eksternalnya (Cummings dan Worley, 2005). Namun, jika konsep pengembangan *street level bureaucracy* dilihat dari prosesnya dapat diartikan sebagai suatu perubahan yang direncanakan yang sengaja dilakukan untuk mencapai efektivitas organisasi. Untuk mencapai efektivitas pengembangan yang diharapkan maka diperlukan pendekatan yang lebih aktual dan sesuai kebutuhan organisasi saat ini seperti salah satunya pendekatan jaringan dalam pengembangan kapasitas organisasi.

Jaringan pengembangan kapasitas organisasi merupakan suatu model teoritis yang berasal dari perpaduan antara teori kapasitas organisasi dalam implementasi oleh Goggin (1990) dengan teori-teori jaringan yang fokus pada saling berbagi sumber daya (*resources sharing*) oleh Levine dan White (1996) serta struktur jaringan (*network structure*) oleh Provan dan Lemaire (2012). Teori jaringan bertujuan

memformulasi, menyelenggarakan atau mengimplementasikan kebijakan dan pelayanan publik yang efisien dan efektif melalui pemanfaatan sumber-sumber daya secara bersama (*resources sharing*). Model pengembangan kapasitas bertujuan untuk meningkatkan kinerja organisasi. Pemanfaatan sumber-sumber daya secara bersama hanya dapat ditemukan pada organisasi yang berbasis jaringan, sehingga jauh lebih efektif dan efisien ketimbang pada organisasi secara individu. Demikian pula, penyelesaian masalah-masalah kompleks dan penyelenggaraan atau implementasi kebijakan dan pelayanan publik yang melibatkan banyak pemangku kepentingan memerlukan model teoritis jaringan pengembangan kapasitas organisasi. Kebijakan diversifikasi pangan merupakan masalah yang kompleks dan juga perlu melibatkan banyak pemangku kepentingan sehingga tepat kalau hal ini menggunakan teori jaringan pengembangan kapasitas organisasi dalam menjelaskan fenomena tersebut. Dalam hal ini, organisasi ini perlu memiliki kemampuan atau kapasitas yang memadai untuk mensinergikan kemampuan para pemangku kepentingan dalam memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan diversifikasi pangan.

Sebagai fokus konsep jaringan pengembangan kapasitas organisasi, *resources sharing* dan *network structure* digunakan menjadi pendekatan yang baru untuk berfungsi sebagai konsep pendukung dalam

pengembangan kapasitas organisasi berbasis jaringan. Kedua pendekatan tersebut terjabarkan secara lebih rinci sebagai berikut:

2.7.1. Resources Sharing

Pemanfaatan bersama sumber daya (*resource sharing*) merujuk pada teori yang dikemukakan oleh Tschirhart, Amezcua dan Anker (2009) yang meliputi 4 sub dimensi yaitu: a) fungsionalitas sumber daya (*functionality*); b) pentingnya sumberdaya (*importance*); c) Wujud sumberdaya (*tangibility*) dan d) ketersediaan sumber daya (*availability*). Lebih lanjut dijelaskan oleh Tschirhart, Amezcua dan Anker (2009) bahwa Semakin fungsional suatu sumber daya, maka akan semakin dianggap penting bagi organisasi. Semakin berwujudnya sumber daya yang dimiliki, maka semakin luas ketersediaannya dan dapat dikalkulasi jumlahnya. Sebaliknya, jika jumlahnya terbatas, tentunya akan dikelola secara hati-hati.

Tschirhart, Amezcua dan Anker (2009) menjelaskan bahwa fungsionalitas dalam *resource sharing* dimaknai dalam hal bagaimana sebuah sumber daya yang tersedia dan dapat digunakan. Kedua *importance*, sejauh mana tingkatan “pentingnya” sumberdaya yang digunakan. Ketiga, berkaitan dengan wujud sumberdaya yang digunakan oleh para pemangku kepentingan. Keempat, jumlah ketersediaan sumberdaya.

Membedakan batas-batas antara subnetwork dalam keseluruhan jaringan yang lebih besar dapat dilakukan melalui penggunaan teknik analisis jaringan. Secara empiris, sub jaringan dapat didefinisikan dalam hal jenis ikatan—misalnya, membedakan antara sub jaringan berbagi informasi dari jaringan berbagi sumber daya (Scheinert et al., 2015) atau berdasarkan fungsi operasi yang lebih luas yang digunakan. dalam sub jaringan berbagi sumber daya, organisasi pemerintah memegang posisi yang lebih sentral, diikuti oleh organisasi pemberi dana.

Sementara analisis Scheinert (2015) menunjukkan bahwa berbagi informasi memacu pertumbuhan dalam berbagi informasi dan sub jaringan kolaborasi program yang menarik, yaitu sentralitas kolaborasi program paling kuat berkorelasi dengan pertumbuhan dalam ikatan berbagi sumber daya. Jika, sebagaimana didukung oleh kepadatan dan karakteristik pertumbuhan dari tiga sub jaringan, kolaborasi program dan terutama berbagi sumber daya berpotensi menjadi jenis ikatan yang lebih berisiko dan lebih mahal, ini menunjukkan hierarki jenis ikatan subjaringan mulai dari yang berbiaya minimal dan perjanjian berbagi informasi yang berisiko, untuk kolaborasi program (Scheinert et al., 2015).

Jika kepuasan dengan berbagi informasi mengarah pada kolaborasi proyek yang lebih dalam dan *resource sharing* pada gilirannya, maka pola keterikatan preferensial yang didorong oleh sub jaringan berbagi informasi

harus memprediksi pola munculnya ikatan baru secara longitudinal. Akhirnya, dalam literasi analisis berikutnya, kami akan menilai pola pemangkasan koneksi selain pertumbuhan koneksi untuk memeriksa hubungan antara hubungan sub jaringan dan durasi ikatan (Scheinert et al., 2015).

Meskipun timbal balik atau, lebih sempitnya, pertukaran sumber daya adalah fitur umum dari banyak model tindakan kolektif (misalnya, Ostrom 1990), resource sharing, di mana sumber daya yang sama digunakan oleh mitra kolaborasi, kurang mendapat perhatian khusus. Untuk resource sharing terjadi, kondisi yang diperlukan dan cukup adalah sumber daya tersebut dapat diakses untuk digunakan oleh lebih dari satu mitra dalam kolaborasi, setidaknya untuk jangka waktu terbatas, (O'Leary dan Bingham, 2009).

Manajer kolaborasi memiliki pilihan. Mereka mungkin berusaha untuk memperoleh sebuah sumber daya yang diinginkan (dapatkan dengan memperoleh unit di mana sumber daya tersebut tinggal), menukarnya (membeli atau menukarnya), atau memanfaatkannya melalui suatu pengaturan berbagi. Dengan kata lain, berbagi beberapa sumber daya mungkin merupakan pendahulu, efek samping, atau konsekuensi yang diinginkan dari pertukaran sumber daya lainnya. Kolaborasi melibatkan

paket pengaturan, sejumlah di antaranya mungkin khusus untuk resource sharing, (O'Leary dan Bingham, 2009).

Seperti pertukaran sumber daya (Levine dan White 1961), kita dapat menganggap pengaturan *resource sharing* terdiri dari (1) sumber daya yang digunakan; (2) para pihak dalam pengaturan, yaitu anggota dari sistem berbagi; dan (3) kesepakatan yang mendasari pengaturan, yaitu, norma, aturan, dan prosedur resource sharing. Berfokus pada resource sharing melengkapi pekerjaan lain yang mendalami aspek-aspek kunci kolaborasi secara mendalam, seperti komposisi anggota (misalnya, Huxham dan Vangen 2000), struktur jaringan (misalnya, Provan dan Milward 1995), dan kepercayaan (misalnya, Inkpen dan Currall 2004).

Teori ketergantungan sumber daya mengingatkan kita bahwa karakteristik sumber daya, seperti prediktabilitas dan kelangkaan, mempengaruhi intensitas dan kedalaman ketergantungan. Literatur tentang *Common-pool resources* berbicara tentang dimensi sumber daya yang memengaruhi mereka penipisan dan pembaruan. Kami menarik dari ini dan dasar teoritis lainnya untuk memeriksa atribut sumber daya dalam konteks resource sharing. Fokus pada empat atribut sumber daya yaitu diantaranya: (1) fungsionalitas, (2) kepentingan, (3) berwujud, dan (4) ketersediaan — salah satu atau semuanya dapat berinteraksi (Tschirhart, Amezcua dan Anker, 2009)

Pentingnya sumber daya bersama, ketersediaan alternatif, dan kemampuan untuk memaksa penyediaan sumber daya memengaruhi organisasi ketergantungan pada pengaturan pembagian sumber daya dan, dengan demikian, kesediaannya untuk berinvestasi dalam desain dan pemeliharaan pengaturan. Jika sebuah organisasi membutuhkan *resource* untuk terus beroperasi, dan hanya bisa mendapatkannya melalui *resource* sharing, maka ketergantungannya tinggi dan upaya untuk mempertahankannya aliran sumber daya akan tinggi (Levine dan White 1961; Pfeffer dan Salancik 1978).

Namun, jika organisasi bisa memaksa, menekan, atau memaksa *resource* sharing, maka ketergantungan sebenarnya pada pembagi lainnya kurang. Misalnya, lembaga nonprofit mungkin dapat memaksa pemerintah untuk berbagi jenis informasi tertentu dan memberikan akses yang sama ke ruang publik. Lembaga nonprofit yang ingin membagikan sumber daya ini mungkin dapat melakukannya dengan mudah dengan sedikit investasi mereka sendiri dalam membangun struktur koordinasi dan norma, (O'Leary dan Bingham, 2009).

2.7.2. Network Structure

Setelah meninjau kumpulan literatur yang berkembang tentang jaringan antar organisasi, Provan dan Kenis (2008) memperkenalkan tiga model bentuk antar organisasi: jaringan yang diatur sendiri, jaringan

organisasi utama, dan organisasi administratif jaringan. Pengaturan tata kelola jaringan yang paling terstruktur secara kolaboratif adalah jaringan yang diatur sendiri, yang dicirikan oleh aliran ikatan dan otoritas yang seimbang (Koliba & Zia, 2017).

Dalam jaringan pemerintahan yang diatur oleh partisipan atau yang bersifat kolektif, otoritas dan kekuasaan didistribusikan ke seluruh jaringan, karena setiap simpul jaringan organisasi memiliki ikatan sosial antara satu sama lain. Ikatan relasional dominan yang beroperasi dalam jaringan yang diatur peserta bersifat horizontal, karena jaringan yang diatur oleh peserta sebagian besar bergantung pada kualitas norma sosial yang ada di antara simpul jaringan. “Jaringan yang diatur oleh peserta bersama bergantung secara eksklusif pada keterlibatan dan komitmen semua, atau sebagian besar organisasi yang membentuk jaringan” (Provan dan Kenis, 2008 hal. 234).

Menggambar pada hubungan inti antara struktur jaringan sosial dan ikatan horizontal, Provan dan Kenis (2008) mengkorelasikan tingkat kepercayaan dengan struktur tata kelola jaringan. Mengamati kapasitas terbatas yang dimiliki struktur tata kelola bersama dalam kelompok besar, yang menyarankan bahwa tingkat kepercayaan yang tinggi dan pengambilan keputusan bersama hanya dapat terjadi di seluruh jaringan dengan ukuran terbatas. Mereka juga mengantisipasi bahwa tingkat

konsensus seputar tujuan di seluruh jaringan akan bervariasi dari yang cukup rendah dalam struktur organisasi utama yang didominasi oleh otoritas vertikal hingga penyalarsan tujuan yang diperlukan untuk mencapai struktur tata kelola bersama. Mereka menyarankan bahwa trade-off tertentu antara efisiensi dan inklusivitas terlihat jelas di seluruh bentuk ini, dengan struktur organisasi utama lebih sering dipandang sebagai struktur yang lebih efisien.

Sama seperti Bressers dan O'Toole menyarankan bahwa pemilihan alat kebijakan bergantung pada preferensi dan karakteristik aktor kebijakan, Provan dan Kenis mengamati bahwa pemilihan struktur tata kelola jaringan akan didasarkan, "setidaknya sebagian, pada kebijaksanaan pembuat keputusan jaringan kunci" (2008, hlm. 236). Mereka menyarankan bahwa penerapan struktur tata kelola tertentu bergantung pada beberapa faktor: tingkat kepercayaan, jumlah peserta, dan konsensus tujuan.

Struktur jaringan (*network structure*), dimensi ini berfokus pada struktur jaringan organisasi street level bureaucracy dalam implementasi kebijakan. Sandström dan Carlsson (2008) mengemukakan bahwa untuk menganalisis struktur jaringan meliputi 5 (lima) sub dimensi yang terdiri dari: a) Size; b) Density; c) Tingkatan/level sentralisasi (Degree of centralization); d) Keanekaragaman aktor (Diversity of Actor); e) Interaksi

lintas batas (cross-boundary Interaction).

Sandström dan Carlsson (2008) lebih lanjut menjelaskan bahwa: Pertama, *size* berkaitan dengan ukuran struktur jaringan. Kedua, *density* diartikan sebagai kepadatan struktur jaringan. Ketiga, tingkatan/level sentralisasi dari struktur jaringan yang terbentuk. Keempat berkaitan dengan keanekaragaman para pemangku kepentingan yang terlibat, seperti latar belakang dan asalnya. Kelima berkaitan dengan pola interaksi lintas batas (multi sector) para aktor dalam struktur jaringan implementasi kebijakan.

2.8. Kebijakan Diversifikasi Pangan di Indonesia

Tujuan utama Penganekaragaman Konsumsi Pangan (diversifikasi pangan) adalah membudayakan pola konsumsi pangan beragam, bergizi, seimbang, dan aman untuk hidup sehat, aktif, dan produktif. Penganekaragaman pangan sangat penting dan mendesak, karena kebijakan terfokus pada peningkatan produksi dan belum mempertimbangkan kecukupan gizi. Selain itu, pola konsumsi pangan penduduk Indonesia masih belum seimbang yang ditandai dengan tingginya konsumsi padi-padian, terutama beras; masih rendahnya konsumsi pangan hewan, umbi-umbian, serta sayur dan buah; pemanfaatan sumber-sumber pangan lokal seperti umbi, jagung, dan sagu masih relatif rendah; kualitas konsumsi pangan masyarakat yang

ditunjukkan dengan skor Pola Pangan Harapan (PPH) masih belum mencapai kondisi ideal. Oleh karenanya diperlukan upaya untuk menganeekaragaman konsumsi pangan masyarakat menuju skor PPH yang ideal agar hidup sehat, aktif, dan produktif.

Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 22 Tahun 2009 tentang Kebijakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumberdaya Lokal. Perpres ini mengamanatkan bahwa untuk mewujudkan penganekaragaman pangan diperlukan berbagai upaya secara sistematis dan terintegrasi. Perpres ini sudah ditindaklanjuti, dengan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 43 Tahun 2009 tentang Gerakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan (P2KP) Berbasis Sumberdaya Lokal sebagai acuan yang lebih operasional dalam implementasinya.

Implementasi dari Perpres dan Permentan tersebut, Kementerian Pertanian melalui Badan Ketahanan Pangan sejak tahun 2010 meluncurkan program optimalisasi pemanfaatan pekarangan melalui salah satu kegiatan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan (P2KP) melalui Program Peningkatan Diversifikasi dan Ketahanan Pangan Masyarakat untuk mempercepat diversifikasi pangan dan memperkuat ketahanan pangan masyarakat. Program ini sejalan dengan empat target

kunci sukses Kementerian Pertanian yang salah satunya adalah diversifikasi pangan.

Sebagai bentuk keberlanjutan program Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan (P2KP) Berbasis Sumber Daya Lokal Tahun 2010, pada tahun 2014 program P2KP diimplementasikan melalui kegiatan:

1. Optimalisasi Pemanfaatan Pekarangan melalui konsep Kawasan Rumah Pangan Lestari (KRPL),
2. Model Pengembangan Pangan Pokok Lokal (MP3L),
3. Sosialisasi dan Promosi P2KP.

Melalui 3 (tiga) kegiatan besar ini diharapkan dapat meningkatkan kualitas konsumsi pangan masyarakat untuk membentuk pola konsumsi pangan yang beragam, bergizi seimbang, dan aman (B2SA). Secara umum tujuan kegiatan P2KP adalah untuk memfasilitasi dan mendorong terwujudnya pola konsumsi pangan masyarakat yang B2SA yang diindikasikan dengan meningkatnya skor Pola Pangan Harapan (PPH). Tujuan khususnya antara lain:

1. Meningkatkan kesadaran, peran, dan partisipasi masyarakat dalam mewujudkan pola konsumsi pangan yang Beragam, Bergizi Seimbang dan Aman (B2SA) serta mengurangi ketergantungan terhadap bahan pangan pokok beras;

2. Meningkatkan partisipasi kelompok wanita dalam penyediaan sumber pangan dan gizi keluarga melalui optimalisasi pemanfaatan pekarangan sebagai penghasil sumber karbohidrat, protein, vitamin dan mineral untuk konsumsi keluarga; dan
3. Mendorong pengembangan usaha pengolahan pangan skala Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) sumber karbohidrat selain beras dan terigu yang berbasis sumber daya dan kearifan lokal.

Upaya diversifikasi pangan di Kabupaten Luwu Utara di selenggarakan oleh Dinas Ketahanan Pangan dan Dinas Pertanian, tanaman pangan, hortikultura dan Perkebunan. Masing-masing SKPD memiliki tupoksi tersendiri dalam mendorong upaya penganeekaragaman tersebut, baik dari segi konsumsi maupun produksi pangan lokalnya.

Untuk aspek konsumsi, selama ini melalui penyuluh desa dan dinas ketahanan pangan memiliki program sosialisasi dan kampanye B2SA atau Beragam, bergizi, Sehat dan Aman. Program tersebut mendorong untuk adanya penganeekaragaman konsumsi pangan dalam rumah tangga. Sebenarnya kegiatan ini merupakan kegiatan turunan dari pemerintah pusat dalam mengkampanyekan hidup sehat melalui konsumsi pangan.

Selain itu, dalam usaha produksi, penganeekaragaman dilakukan melalui kegiatan pemanfaatan lahan pekarangan dengan tanaman pangan berupa sayur-sayuran organik, baik melalui kelompok wanita tani maupun

tidak. Tercatat di Kabupaten Luwu Utara dan Kabupaten Bone terdapat beberapa kecamatan yang telah mendapatkan *supply* bantuan benih sayur-sayuran yang akan ditanam di lahan pekarangan masyarakat. Upaya pemanfaatan pekarangan tersebut belum menargetkan hingga ke usaha ekonominya hanya berskala konsumsi rumah tangga.

Upaya mendorong penganekaragaman pangan berbasis pangan lokal memang menghadapi beberapa tantangan, diantaranya sulitnya merubah *mind-set* masyarakat terkait nasi sebagai konsumsi utama dalam rumah tangga. Selain itu Pelibatan penyuluh dalam mengenali potensi pangan lokal sebaiknya juga turut berperan dalam upaya mendorong produksi komoditi pangan lokal. Rendahnya nilai ekonomis dari pangan lokal menjadi tantangan tersendiri.

Kebijakan diversifikasi pangan di Kabupaten Luwu Utara dilaksanakan melalui 2 (dua) kegiatan, pertama program Pekarangan Pangan Lestari (P2L) dan Inovasi Getar Dilan (Gerakan Tanam Sayur di Lahan Pekarangan).

2.8.1. Program Pekarangan Pangan Lestari (P2L) Pada Kebijakan diversifikasi Pangan Di Kabupaten Luwu Utara

Implementasi program P2L (Pekarangan Pangan Lestari) pada kebijakan diversifikasi pangan di Kabupaten Luwu Utara, dimana program ini ialah untuk mendukung ketahanan pangan keluarga. Banyak masyarakat khususnya di Kabupaten Luwu Utara yang merasakan sulitnya memenuhi kebutuhan pangan dan pendapatan yang menurun. Untuk mengatasi masalah pangan tersebut, maka dilakukan dengan program serta kegiatan pekarangan pangan lestari yang dijalankan oleh Dinas Perikanan dan Ketahanan Pangan, Balai Penyuluh Pertanian dan Kepala Keluarga (KK).

Komponen kegiatan P2L dalam mendukung ketahanan pangan rumah tangga yaitu pasca panen dan pemasaran. Pemerintah dalam mendukung program P2L memberikan stimulus kepada setiap Kepala Keluarga agar dapat memanfaatkan lahan pekarangan rumah ataupun demplot untuk pertanaman kelompok dan lahan pekarangan rumah sendiri untuk pertanaman secara mandiri setiap anggota kelompok guna menghasilkan sumber pangan sendiri untuk dikonsumsi keluarga serta dapat meningkatkan pendapatan keluarga. Untuk mendapatkan program kegiatan ini harus memenuhi persyaratan serta kriteria Program P2L. Dalam melakukan kegiatannya kelompok penerima manfaat P2L di

berikan bantuan dana dengan dua tahapan yaitu tahap penumbuhan dan tahap pengembangan. Kegiatan P2L dalam mendukung ketahanan pangan keluarga ini dilakukan dengan 4 komponen kegiatan seperti rumah 50 bibit, demplot, pertanaman kelompok, serta pasca panen dan pemasaran. Kontribusi Program P2L dalam mendukung ketahanan pangan rumah tangga ini, yaitu dengan tersedianya sumber pangan yang bergizi, beragam dan seimbang yang dapat dikonsumsi keluarga serta dapat meningkatkan pendapatan keluarga. Program ini bertujuan dalam meningkatkan ketersediaan, akses, dan pemantapan pangan serta meningkatkan pendapatan rumah tangga.

2.8.2. Program Inovasi Getar Dilan (Gerakan Tanam Sayur diLahan Pekarangan)

Getar Dilan singkatan dari Gerakan Tanam Sayur di Lahan Pekarangan adalah program inovasi yang terinspirasi dari banyaknya warga Luwu Utara memenuhi kebutuhan konsumsi sayuran dari pedagang sayur keliling. Setelah itu, lahan pekarangan rumah warga umumnya belum maksimal dimanfaatkan dengan budidaya sayuran.

Hal lain yang menginspirasi/melatarbelakangi yakni beban tanggung jawab tugas pokok dan fungsi Dinas Ketahanan Pangan mewujudkan dan merawat ketahanan pangan daerah Kabupaten Luwu

Utara. Kemudian aparaturnegara atau pemerintah memaknai ketahanan pangan itu ada 3 sisi/aspek:

- Sisi Ketersediaan: Memastikan pangan tersedia sepanjang waktu,
- Sisi Aksesibilitas: memastikan pangan bisa diakses oleh semua lapisan masyarakat, dan
- Aspek konsumsi: pangan dikonsumsi dengan baik sesuai anjuran (memenuhi gizi seimbang).

Getar Dilan juga dirancang untuk mengajak masyarakat luas berkontribusi mewujudkan SDGs, khususnya SDGs ke 2 yaitu menghilangkan kelaparan, mewujudkan ketahanan pangan, gizi yang baik dan peningkatan pertanian berkelanjutan.

Getar Dilan mulai dilaksanakan pada pertengahan tahun 2019, fokus di Kecamatan Tanalili. Sumber pembiayaan dari swadaya inovator dan penyuluh pertanian BPP Kecamatan Tanalili (terkumpul dana kurang lebih 500 ribu rupiah). Dana tersebut digunakan untuk belanja benih sayuran dan buah (cabai, terong, tomat dan pepaya) dan pupuk kompos. Ringkasnya, penyuluh pertanian di BPP Tanalili membuat pembibitan keempat jenis komoditi tersebut, setelah cukup umur lalu dibagikan kepada rumah tangga sasaran setelah berkoordinasi dengan pemerintah desa.

Tahun 2020 dibentuk tim untuk memasifkan pelaksanaan program Getar Dilan. Tim yang dibentuk dengan SK Kepala Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten Luwu Utara terdiri dari: Tim Pengarah, Tim Teknis dan Tim Inti Lapangan. Hasilnya Getar Dilan terlaksana di 10 kecamatan dengan menysasar 9.469 KK, memanfaatkan kurang lebih 189,38 ha lahan pekarangan. Pada pertengahan bulan Juni 2021 sasaran Getar Dilan mencapai 10.000 KK, 200 ha lahan pekarangan dimanfaatkan dengan budidaya sayuran dan buah.

Sumber pembiayaan pengadaan benih sayuran pada tahun 2020 dan 2021 selain dari swadaya penyuluh pertanian, juga ada bantuan dari CSR Perusahaan, Dana Desa, dan anggaran Dinas Ketahanan Pangan.

Program Getar Dilan meraih Penghargaan TOP 45 dalam Kompetisi Inovasi Pelayanan Publik (KIPP) pada tahun 2021 yang digelar oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Selain itu Pemerintah Daerah Luwu Utara mendapat DID sebesar 5,2 miliar Tahun Anggaran 2022 dengan pertimbangan Prestasi TOP 45 KIPP dan Opini WTP.

Pada tataran rumah tangga penerima manfaat program, Getar Dilan umumnya telah berhasil merubah mindset warga dari budaya membeli sayur di pedagang keliling berubah menjadi produsen sayur di lahan pekarangan rumah sendiri. Sederhananya, rata-rata rumah tangga dapat

menghemat 150 ribu per bulan. Getar Dilan juga telah nyata berkontribusi dalam penganeekaragaman ketersediaan dan konsumsi pangan (diversifikasi pangan dari sisi ketersediaan dan konsumsi).

Getar Dilan butuh komitmen pimpinan untuk tetap berlanjut dengan memberi alokasi APBD yang memadai, terlebih jika diyakini bisa berkontribusi dalam pengentasan kemiskinan & stunting.

Program Getar Dilan adalah salah satu program inovasi dari Dinas Perikanan dan Ketahanan Pangan Kabupaten Luwu Utara yang dilatarbelakangi untuk mewujudkan dan merawat ketahanan pangan daerah di Kabupaten Luwu Utara yaitu untuk memastikan pangan tersedia sepanjang waktu, memastikan pangan bisa diakses oleh semua lapisan masyarakat dan pangan dapat dikonsumsi dengan baik sesuai anjuran untuk pemenuhan gizi seimbang. Kemudian Program Getar Dilan juga dirancang untuk mengajak masyarakat luas agar dapat berkontribusi mewujudkan Sustainable Development Goals yang ke-2 yaitu menghilangkan kelaparan, mewujudkan ketahanan pangan, gizi yang baik dan peningkatan pertanian berkelanjutan.

Pada implementasinya, Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten Luwu Utara menyasar 17.300 KK di tahun 2021 untuk Program Getar Dilan (Gerakan Tanam Sayur di Lahan Pekarangan). Target tersebut meningkat dari tahun sebelumnya, tahun 2020 yakni 9.469 KK yang tersebar di 15

kecamatan yang ada di Luwu Utara. Inovasi ini dimulai sejak tahun 2019 lalu di 2 kecamatan yakni Kecamatan Bone-Bone dan Kecamatan Tana Lili yang sukses menyasar 475 KK dengan menerapkan pola kerja kolektif dan kolaborasi multi pihak.

Para penyuluh pertanian di BPP terus bergerak sebagai tim tenaga inti lapangan dan implementasi sehingga pada Januari 2021 ini, terdapat 9.469 KK yang telah difasilitasi bercocok tanam sayuran di pekarangan masing-masing.

Program Getar Dilan telah memberi kontribusi dalam menjaga dan meningkatkan ketahanan pangan daerah di Luwu Utara. Melalui program ini, 3 pilar ketahanan pangan sekaligus dapat direalisasikan dengan kerja kolaborasi multi pihak. Inovasi program peningkatan ketahanan pangan dan gizi yang berdampak pada penurunan stunting dilaksanakan melalui program Getar Dilan (Gerakan Tanam Sayur di Lahan Pekarangan). Program ini adalah salah satu upaya penyediaan dan perubahan pola konsumsi pangan bergizi seimbang untuk penurunan stunting di kabupaten Luwu Utara. Dampak positif lainnya adalah lahirnya Komunitas Kampung Sehat yang fokus usaha produksi sayur bebas residu pestisida di Desa Cendana Putih Kecamatan Mappedeceng, dan Desa Salulemo Kecamatan Baebunta. Selain itu, Program Getar Dilan juga

menginspirasi para petani di Kecamatan Rongkong untuk mengembangkan aneka sayuran organik.

2.9. Hasil Penelitian Terdahulu

Berbagai hasil penelitian yang jelaskan di bawah ini adalah hasil-hasil penelitian yang relevan dengan penelitian ini, yaitu jaringan pengembangan kapasitas organisasi dalam implementasi kebijakan. Hasil-hasil penelitian tersebut digunakan untuk memperlihatkan urgensi dalam penelitian jaringan pengembangan kapasitas dalam implementasi kebijakan atau meletakkan di mana posisi penelitian ini dengan penelitian yang telah dilakukan sebelumnya. Hasil-hasil penelitian tersebut diuraikan sebagai berikut.

Penelitian yang dilakukan oleh Gita Susanti dkk (2017) tentang Model Pertukaran Sumberdaya dalam Jaringan Implementasi Kebijakan Masyarakat Nelayan di Daerah Pesisir di Kota Makassar yang bertujuan untuk mengembangkan model pertukaran sumber daya dalam implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat nelayan menemukan bahwa ketersediaan sumber daya yang dibutuhkan oleh nelayan masih minim disebabkan keterbatasan pemerintah. Kemudian, kebijakan tersebut masih didominasi oleh aturan main birokrasi, sehingga pemerintah daerah perlu mengembangkan sinergitas dengan semua

stakeholders dan membangun aturan main berdasarkan organisasi berbasis jaringan.

Alwi dan Latamba (Hibah Tim Pascasarjana Kemenristekdikti, 2017) tentang Model Pengembangan Kapasitas Birokrasi Level Bawah Terpadu Dalam Implementasi Kebijakan Diversifikasi Pangan Di Provinsi Sulawesi Selatan. Penelitian tersebut bertujuan membangun model pengembangan kapasitas birokrasi level bawah terpadu dalam mengimplementasikan kebijakan diversifikasi pangan di Provinsi Sulawesi Selatan. Hasil penelitian yaitu eksplorasi pelaksanaan kebijakan diversifikasi pangan menunjukkan bahwa implementasi kebijakan diversifikasi pangan tidak berjalan secara efektif karena tidak ada program perhatian dan langkah konkrit dari pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut.

Selanjutnya, studi yang dilakukan oleh Rulinawaty dan Alwi (2014) menunjukkan bahwa kapasitas pemerintah daerah terutama pada level bawah pemerintahan tidak memadai sehingga pencapaian program pemerintah tidak efektif.

Alwi dan Suratman (2009) mengkaji tentang dimensi-dimensi pada jaringan antar organisasi bagi pelayanan publik yang demokratis di Kota Makassar. Hasil penelitiannya menunjukkan dimensi-dimensi jaringan antar organisasi pelayanan publik (pelayanan angkutan kota) yang

demokratis, yaitu: regulasi, komitmen, sumber daya, koordinasi kerjasama, kolaborasi dan partisipasi.

Studi Alwi (2012) tentang *Network Implementation Analysis on Democratic Public Service*, yang meneliti tentang analisis jaringan implementasi kebijakan pada pelayanan publik yang demokratis di Kota Makassar. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan pelayanan publik (angkutan kota) antar- organisasional jaringan tidak efektif.

Penelitian lain yang dilakukan oleh Gita Susanti (2012). Dari hasil penelitiannya menemukan belum optimalnya sistem informasi dan koordinasi oleh dewan pendidikan kota Makassar, sehingga berdampak pada ketidakberhasilan penentuan strategi pelayanan pendidikan berbasis jaringan yang demokratis.

Penelitian Rahmanur (2013) Jaringan Pelayanan Publik Yang Demokratis (Studi Kasus Pelayanan Kesehatan Berbasis Jaringan Pada Forum Desa Siaga Di Kabupaten Donggala). Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis mekanisme peniruan (*mimetic mechanism*), mekanisme normatif (*normative mechanism*) dan *coercive mechanism* dalam pelayanan kesehatan berbasis jaringan yang demokratis di Kabupaten Donggala. Hasil penelitian menunjukkan *mimetic mechanism* pada pelayanan kesehatan Forum Desa Siaga sebagai organisasi berbasis jaringan dilakukan oleh desa peniru dalam hal ini Forum Desa Siaga Desa

Sibayu yang meniru Forum Desa Siaga Desa Tanjung Padang dan Desa Lolioge melakukan peniruan pada pelayanan kesehatan. *Coersive* mechanism pelayanan kesehatan berbasis jaringan yang dilakukan Forum Desa Siaga menyangkut konsekuensi yang diterima pemberi pelayanan kesehatan dasar dan Prilaku Hidup Bersih dan Sehat apabila tidak mematuhi prosedur yang telah ditetapkan. Konsekuensi tidak dapat diberikan kepada pemberi pelayanan apabila tidak mengikuti prosedur yang ditetapkan.

Tabel 2. 5
Hasil Penelitian Terdahulu

NO	PENELITI DAN TAHUN PENELITIAN	TUJUAN PENELITIAN TERDAHULU	TUJUAN PENELITIAN INI	PERSAMAAN	PERBEDAAN
1	Alwi dan Suratman (2009)	Untuk menemukan dimensi-dimensi pada jaringan antar organisasi bagi pelayanan publik yang demokratis	Untuk menganalisis dan mendeskripsikan mimetic mechanism, normative dan coercive dalam implementasi kebijakan Diversifikasi pangan di Kabupaten Bone	Sama-sama meneliti jaringan antar organisasi pelayanan publik yang demokratis.	Penelitian terdahulu hanya menunjukkan dimensi jaringan antar organisasi pelayanan publik yang demokratis.
2	Rulinawaty dan Alwi (2014)	Analisis Jaringan Pengembangan kapasitas Pemerintah Daerah Dalam Implementasi Kebijakan pemberdayaan PKL di Kota Makassar	Untuk menganalisis dan mendeskripsikan pengembangan SDM terintegrasi, Penguatan organisasi dan Pembaruan institusi yang terintegrasi	Sama sama meneliti tentang jaringan pengembangan kapasitas	Penelitian terdahulu melihat tentang jaringan pengembangan kapasitas dengan dimensi yang berbeda
3	Gita Susanti (2012)	Tujuan penelitian ini untuk merumuskan model strategi pelayanan pendidikan berbasis jaringan yang demokratis di Kota Makassar	Untuk menganalisis dan mendeskripsikan mimetic mechanism, normative dan coercive dalam implementasi kebijakan Diversifikasi	Sama sama meneliti tentang jaringan	Penelitian terdahulu melihat tentang bagaimana jaringan dalam pelayanan publik yang demokratis

			pangan di Kabupaten Bone		
4	Rahmanur (2013)	untuk menganalisis mekanisme peniruan (mimetic mechanism), mekanisme normatif (normative mechanism) dan coercive mechanism dalam pelayanan kesehatan berbasis jaringan yang demokratis di Kabupaten Donggala	Untuk menganalisis dan mendeskripsikan mimetic mechanism, normative dan coercive dalam implementasi kebijakan Diversifikasi pangan di Kabupaten Bone	Sama sama meneliti tentang jaringan	Penelitian terdahulu melihat tentang jaringan pelayanan publik yang demokratis
5	Gita Susanti 2017	Tujuan penelitian ini adalah merancang model jaringan kebijakan pemberdayaan masyarakat nelayan yang terintegrasi dengan para pemangku kepentingan di wilayah pesisir Provinsi Sulawesi Selatan.	Untuk menganalisis dan mendeskripsikan mimetic mechanism, normative dan coercive dalam implementasi kebijakan Diversifikasi pangan di Kabupaten Bone	Sama sama meneliti tentang kebijakan pemberdayaan masyarakat terintegrasi	Penelitian terdahulu melihat tentang jaringan implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat Nelayan
6	Taufik (2015)	Mendeskripsikan pilar regulatif, pilar normatif dan pilar kognitif	Untuk menganalisis dan mendeskripsik	Sama sama meneliti tentang jaringan	Penelitian terdahulu melihat impelmntasi

		dalam jaringan implementasi kebijakan Sayri'at Islam di Kabupaten Bireuen, Provinsi Aceh.	an mimetic mechanism, normative dan coercive dalam implementasi kebijakan Diversifikasi pangan di Kabupaten Bone	implemntasi kebijakan publik	kebijakan Sayriat Islam di kabupaten Bireuen Provinsi Aceh
--	--	---	--	------------------------------	--

Sumber: Diolah oleh peneliti

2.10. Kerangka Konseptual

Jaringan pengembangan kapasitas organisasi merupakan pendekatan baru yang digunakan dalam menjelaskan fenomena implementasi kebijakan, khususnya implementasi kebijakan diversifikasi pangan. Pentingnya pendekatan ini untuk mengakomodir teori pengembangan kapasitas dan teori jaringan yang digabungkan sehingga melahirkan pendekatan baru tersebut. Fenomena implementasi kebijakan seringkali menjadi sebuah masalah kompleks. Hal tersebut menunjukkan masalah dan kebutuhan publik yang disebut sebagai *wicked problems* (Robert, 2000; Head & Alford, 2015).

Implementasi kebijakan diversifikasi pangan dalam studi ini, ditinjau dengan pendekatan jaringan pengembangan kapasitas organisasi untuk memperoleh gambaran faktual terhadap struktur dan relasi para aktor yang terlibat berdasarkan tipe hubungannya.

Diawali dari teori kapasitas organisasi dalam implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Goggin (1990) yang menjelaskan bahwa terdapat tiga dimensi utama dalam kapasitas organisasi yaitu terdiri dari struktur organisasi, sumberdaya manusia yang dimiliki serta dukungan financial dalam implementasi suatu kebijakan. Selanjutnya terdapat teori jaringan yang menitik beratkan tentang bagaimana model pemanfaatan secara bersama sumber-sumber daya yang dimiliki oleh organisasi serta bagaimana membentuk jaringan kerja baik dari sisi sistem kerja maupun struktur jaringan itu sendiri.

Teori *street level bureaucracy* yang dikemukakan oleh Lipsky (1983) menjelaskan bahwa birokrasi garda terdepan perlu memiliki kemampuan untuk menjalankan kebijakan kepada target group agar sesuai dengan yang telah ditetapkan. Sehingga diperlukan untuk melakukan tindakan diskresi agar mencapai tujuan kebijakan.

Dari penyelarasan ketiga teori tersebut yaitu teori kapasitas organisasi, teori jaringan, serta teori *street level* organisasi maka dirumuskan konsep utama sebagai jaringan pengembangan kapasitas *street level bureaucracy* yang memuat dua dimensi utama, yaitu: *resources sharing* atau pemanfaatan bersama sumber daya *street level bureaucracy* yang terdiri dari 4 sub dimensi yaitu: fungsionalitas sumber daya (*functionality*); pentingnya sumberdaya (*importance*); wujud sumber

daya (*tangibility*); dan ketersediaan sumber daya (*availability*) (Tschirhart, Amezcua dan Anker, 2009), serta *network structure* atau struktur jaringan yang terdiri dari size atau ukuran; density atau kepadatan; tingkat level sentralisasi; keanekaragaman aktor; serta interaksi lintas batas (Sandström dan Carlsson, 2008). Sehingga dari fokus pada dua dimensi tersebut akan menciptakan efektivitas diskresi oleh *street level bureaucracy* implementasi kebijakan diversifikasi pangan.

Berdasarkan uraian diatas maka penulis merumuskan kerangka pikir sebagai berikut:

Gambar 2. 3
Alur Kerangka Konsep Penelitian

