

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Ilmu administrasi publik merupakan salah satu studi yang saat ini berkembang dengan pesat, terutama dalam tata kelola pemerintahan atau biasa disebut dengan istilah *governance*. *Governance* dalam konteks administrasi publik merupakan proses perumusan dan implementasi untuk mencapai tujuan-tujuan publik yang dilakukan oleh berbagai aktor: pluralitas organisasi, dengan sifat hubungan yang lebih luwes dalam tataran vertikal dan horizontal, disemangati oleh nilai-nilai kepublikan antara lain: keabsahan, responsif, kreatif dan dilakukan dalam semangat kesetaraan dan *networking* yang kuat untuk mencapai tujuan publik yang dapat dipertanggungjawabkan (Frederickson, 1997).

Governance tidak hanya mengatur tata kelola pemerintah, melainkan mencakupi bagaimana tata kelola interaksi, antara institusi formal yaitu negara dan masyarakat sipil. Salah satu bentuk keterlibatan masyarakat sipil dalam *governance* ialah dengan adanya keinginan masyarakat tersebut untuk ikut berperan dalam kegiatan pemerintahan sehingga fenomena tersebut mendorong hadirnya konteks baru dalam *governance* dengan pendekatan baru dalam tata kelola pemerintahan yang disebut dengan *participatory governance*.

Salah satu fokus utama administrasi publik sebagai suatu kajian adalah partisipatif publik dalam pengambilan keputusan. Hal ini bertujuan untuk memastikan preferensi kebutuhan publik dalam kebijakan publik (Nabatchi 2010). Bentuk pemerintahan yang seperti itu dikenal dengan *participatory governance* (Oakley et al., 1991). Hal ini menghendaki keterlibatan semua pemangku kepentingan dalam proses penentuan kebijakan publik. Mengklasifikasi partisipasi merupakan suatu proses untuk memberdayakan kapasitas individu dan kelompok untuk meningkatkan kesetaraan sosial secara merata serta mengelola organisasi agar sesuai dengan fungsinya. Hal ini tidak dijumpai pada perspektif *government (classic public administration)* di mana budaya sentralisasi yang masih melekat pada penentuan kebijakan dalam berbagai aspek dan level pemerintahan.

Participatory governance merupakan hal yang sangat penting dalam proses perencanaan pembangunan dengan menghadirkan para *stakeholder* untuk turut berpartisipasi dalam pengambilan keputusan yang menghubungkan konsep sosial dan tanggung jawab terhadap individu, masyarakat dan pemerintah memfasilitasi berlangsungnya proses tersebut. Dalam hal ini, struktur komunikasi dan partisipatif tetap berjalan, termasuk bentuk kemitraan sosial sehingga kepentingan publik dapat dilaksanakan (IILS/UNDP,1997). Pemberdayaan menjadi fokus utama dalam pembangunan. Hal ini dirujuk juga oleh, bahwa intervensi partisipatif secara luas yang disarankan dalam perbaikan pemberdayaan

secara menyeluruh. Kemudian, lebih memahami keterkaitan minat masyarakat, hubungan sosial dan siklus diluar partisipatif yang dijalankan.

Demokrasi radikal yang bertujuan untuk memecahkan masalah publik yang nyata dengan mengantisipasi keuntungan praktis dan etis, dengan Peningkatan Partisipasi dalam Kegiatan Partisipasi Orang-orang jauh lebih peduli tentang apa yang terjadi di daerah sekitar mereka, ketika masyarakat minoritas mengikuti sistem perencanaan pembangunan maka pemangku kepentingan mendapat kesan bahwa pengambilan keputusan mereka merasa dilibatkan dan berdampak pada situasi pola kebiasaan kritis.

Demokrasi langsung benar-benar menempatkan semua otoritas di tangan rakyat, yang mendorong lebih banyak orang untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan serta menciptakan kepekaan di daerah sekitar secara tidak langsung mewakili keinginan masyarakat dengan demokrasi langsung. Karena orang-orang dapat secara terbuka mengungkapkan pemikiran dan pendapat mereka tentang setiap topik dan opini. Suara individu tidak memiliki pengaruh nyata pada cara mengelola sesuatu. Sebaliknya, pemangku kepentingan akan merasa terbantu dengan berembuk serta adanya kebanggaan dan patriotisme yang lebih besar ketika mereka berpartisipasi dalam demokrasi langsung.

Fung dan Wright (2003): *Participatory Governance Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance* mengemukakan enam dimensi yang menjadi aspek untuk mengukur

keberhasilan perencanaan pembangunan yang demokratis. Enam dimensi yang dikemukakan oleh Fung dan Wright (2003) meliputi deliberasi, aksi, monitoring, koordinasi terpusat dan kekuasaan, sekolah demokrasi dan dampak. Kebijakan model yang seperti ini juga membuat pemerintahan lebih responsif, akuntabel dan transparan memilih inovasi dari pemerintah pusat dan daerah sehingga meningkatkan daya tanggap kepada pemerintah (Manor 1999; Blair 2000; Cornwall and Gaventa 2001; Heller 2001).

Salah satu permasalahan yang membutuhkan solusi praktis ialah permasalahan dalam pemanfaatan ruang laut. Seperti halnya di darat yang membutuhkan penataan ruang agar pengelolaannya tetap berkelanjutan, laut juga memerlukan adanya rencana dan penataan ruang laut agar pemanfaatan ruang laut tersebut dapat berjalan efektif dan efisien.

Laut adalah ruang perairan di muka bumi yang menghubungkan daratan dengan daratan dan bentuk-bentuk alamiah lainnya, yang merupakan kesatuan geografis dan ekologis beserta segenap unsur terkait, dan yang batas dan sistemnya ditentukan oleh peraturan perundang-undangan dan hukum internasional.

Pemanfaatan Ruang Laut adalah topik penting dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, yang merupakan pengganti dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Pasal 47A dari Undang-Undang ini menguraikan sejumlah kegiatan yang memerlukan izin

untuk pemanfaatan ruang laut. Izin ini merupakan persyaratan untuk beragam kegiatan, termasuk tetapi tidak terbatas pada : 1) Biofarmakologi Laut; 2) Bioteknologi Laut; 3) Pemanfaatan air laut selain energi; 4) Wisata Bahari; 5) Pengangkatan Benda Muatan Kapal Tenggelam; 6) Telekomunikasi; 7) Instalasi Ketenagalistrikan; 8) Perikanan; 9) Perhubungan; 10) Kegiatan Usaha Minyak dan Gas Bumi; 11) Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batu Bara; 12) Pengumpulan Data dan Penelitian; 13) Pertahanan dan Keamanan; 14) Penyediaan Sumberdaya Air; 15) Pulau Buatan; 16) Dumping; 17) Mitigasi Bencana; 18) Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut Lainnya.

Dalam rangka melaksanakan kegiatan pemanfaatan ruang laut, setiap individu atau entitas yang beroperasi secara menetap di wilayah perairan dan yurisdiksi harus memiliki Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut (KKPRL). KKPRL adalah dokumen yang mengukur rencana kesesuaian kegiatan dengan lingkungan laut dan kualitas air laut. Tujuan dari KKPRL adalah untuk memastikan bahwa kegiatan pemanfaatan ruang laut memperhatikan pelestarian lingkungan laut dan sumberdaya alam yang ada di dalamnya.

KKPRL bertujuan untuk mengukur kesesuaian rencana kegiatan pemanfaatan ruang laut dengan rencana tata ruang dan/atau rencana zonasi yang ada. Hal ini penting untuk memastikan bahwa kegiatan tersebut tidak merusak lingkungan laut, mempertimbangkan pelestarian

sumberdaya alam dan mematuhi regulasi yang berlaku. Pentingnya aturan ini adalah untuk mengatur dan mengawasi pemanfaatan ruang laut agar benar, sesuai dengan prinsip keberlanjutan dan pelestarian lingkungan laut. Hal ini sejalan dengan komitmen untuk menjaga keberlanjutan ekosistem laut serta memanfaatkan potensi sumberdaya laut dengan bijak. Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 memiliki peran penting dalam mengatur dan mengawasi pemanfaatan ruang laut di Indonesia, serta menjaga keberlanjutan ekosistem laut bagi generasi mendatang.

Dalam pengelolaan Laut pada prinsipnya memiliki 2 (dua) azas, yaitu *common property* dan *open acces* (Hardin 1968, Dahuri 2001). Yang dimaksud dengan *common property* adalah milik bersama, azas *common property* seringkali menimbulkan banyak permasalahan khususnya pada sektor perikanan dikarenakan setiap pelaku perikanan menganggap sumberdaya ini bebas dimanfaatkan oleh siapapun. Selain anggapan tersebut, bahkan ada yang mengklaim bahwa sumberdaya ini milik "ku". Sehingga setiap orang merasa memiliki sumberdaya ini. Padahal karena milik bersama, seharusnya setiap orang menjadi tidak memilikinya. Karena siapa saja dapat memanfaatkannya. Sedang *open acces* artinya pemanfaatan yang terbuka untuk umum dan semua orang dapat mengaksesnya secara bebas. Azas inilah yang senantiasa menimbulkan konflik pemanfaatan sumberdaya perikanan terutama dalam pemanfaatan ruang laut.

Azas common poperty dan *open access* ini menyebabkan kawasan pesisir dan laut sebagai media ruang memberikan kemungkinan adanya lebih dari satu jenis pola pemanfaatan dalam suatu ruang yang sama. Hal ini tidak terbatas pada sumberdaya hayati (perikanan tangkap dan perikanan budidaya) dan energinya saja seperti gas dan minyak bumi, tetapi juga keberadaan ruang perairan laut itu sendiri juga dapat dimanfaatkan seperti alur pelayaran hingga pendirian bangunan dan instalasi laut. Beragamnya pemanfaatan pesisir dan laut tersebut menuntut adanya pengaturan yang tegas guna menghindari konflik dalam pemanfaatannya

Konflik pemanfaatan laut tidak terjadi manakala penetapan jenis-jenis pola pemanfaatan laut pada ruang yang sama atau berdekatan tidak saling memberikan dampak negatif satu dengan lainnya (Sulistyo, 2004). Oleh karena itu, menata ruang lautan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pentadbiran lautan (*Ocean Governance*) seperti yang dijelaskan dalam Undang-Undang RI Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, bahwa penataan ruang pada hakekatnya adalah suatu kebijakan publik yang bermaksud untuk mengoptimalkan pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan para pelaku pembangunan secara terpadu, berdayaguna dan berhasilguna, selaras dan seimbang dan berkelanjutan.

Demikian halnya terjadi di Provinsi Kalimantan Utara (Kaltara) sebagai Provinsi ke-34 di Indonesia yang beribukota di Tanjung Selor ini

memiliki potensi sumberdaya alam (SDA) yang sangat melimpah. Potensi sumberdaya alam inilah yang membuat Kalimantan Utara diprediksi bakal menjadi kawasan industri terbesar di Indonesia (Anonymous 2019). Provinsi Kalimantan Utara sendiri diketahui memiliki luas lautan seluas 11.579 km² (13% dari luas wilayah total).

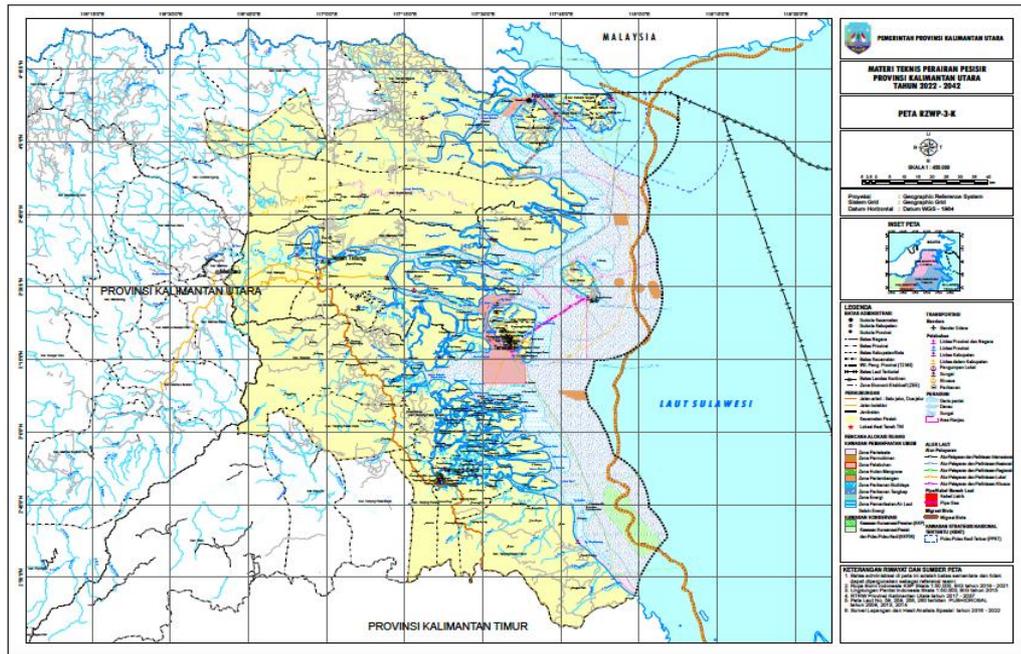
Secara geografis Kalimantan Utara merupakan wilayah yang sangat strategis dan menguntungkan karena terletak diantara segitiga Indonesia-Malaysia-Filipina. Lokasi tersebut dilewati oleh alur pelayaran yang termasuk dalam kategori Alur Laut Kawasan Indonesia II (ALKI-II) yang sering dilewati oleh kapal-kapal yang berlayar dari perairan Indonesia ke alur laut internasional yang meliputi Kawasan Malaysia, Filipina, Brunei, Singapura dan negara-negara ASEAN, serta negara-negara Asia Pasifik seperti Hongkong, China, Korea Selatan dan Jepang. Selain itu Kalimantan Utara juga memiliki kawasan perairan di wilayah Ambalat, yang diperkirakan kaya akan sumberdaya minyak dan gas. Di wilayah ini pun terdapat sejumlah potensi perikanan dan pariwisata yang belum dimanfaatkan secara optimal. Provinsi Kalimantan Utara diketahui memiliki lautan seluas 77.645 km² (13 % dari luas wilayah total) dan memiliki garis pantai 3.557,65 km yang menyimpan berbagai potensi kelautan serta memiliki 184 pulau kecil.

Untuk menghindari terjadinya konflik pemanfaatan ruang laut yang luas tersebut, Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara telah menerbitkan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Utara Nomor 4 Tahun 2018

tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil Provinsi Kalimantan Utara Tahun 2018-2038 yang selanjutnya disebut RZWP3K Kaltara. RZWP3K Kaltara ini merupakan rencana yang menentukan arah penggunaan sumberdaya tiap-tiap satuan perencanaan disertai dengan penetapan struktur dan pola ruang kawasan perencanaan yang memuat kegiatan yang boleh dilakukan dan tidak boleh dilakukan serta kegiatan yang hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Dalam Perda tersebut telah diatur Rencana Alokasi Ruang Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil yang terdiri dari Kawasan Pemanfaatan Umum, Kawasan Konservasi, Kawasan Strategis Nasional Tertentu dan Alur Laut (Pasal 10 Ayat (1)). Adapun Alokasi Ruang Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil di Provinsi Kalimantan Utara sebagaimana disajikan pada gambar berikut:

Gambar 1. 1

**Rencana Alokasi Ruang Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil
Provinsi Kalimantan Utara Tahun 2018 – 2038**



Sumber : Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Kalimantan Utara (2022)

Pada pasal 12 dalam Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Utara Nomor 4 Tahun 2018 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil Provinsi Kalimantan Utara Tahun 2018-2038 disebutkan bahwa Kawasan Pemanfaatan Umum (KPU) di Provinsi Kalimantan Utara meliputi 9 (Sembilan) Zona yang ditunjukkan pada tabel berikut.

Tabel 1. 1

Alokasi Ruang Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil Provinsi Kalimantan Utara Tahun 2018 – 2038.

No	Zona	Luas (Ha)
1	Pariwisata	4.645,66
2	Permukiman	95,44
3	Pelabuhan	38.303,23
4	Hutan Mangrove	49,29
5	Pertambangan	5.948,32
6	Perikanan Tangkap	495.966,76
7	Perikanan Budidaya	116.568,24
8	Energi	392,29
9	Pemanfaatan Air Laut selain energi	11,49

Total	661.980,72
--------------	-------------------

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Kalimantan Utara (2022)

Salah satu zona yang diatur pada Kawasan Pemanfaatan Umum adalah Zona Perikanan Budidaya, khususnya untuk budidaya rumput laut. Peruntukan ruang untuk zona Komoditi rumput laut menjadi perhatian Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara karena:

1. Rumput laut memiliki nilai ekonomi dan ekologi penting
 - a. Permintaan pasar masih sangat besar
 - b. Modal investasi maupun operasional relatif kecil dan menguntungkan
 - c. Tergolong usaha padat karya menyerap tenaga kerja
 - d. Dapat menyerap zat-zat pencemar laut dan mengubahnya menjadi nutrisi bagi pertumbuhannya

2. Teknologi budidaya yang sederhana dan ragam produk derivatif
 - a. Periode pemeliharaan singkat (20 - 45 hari)
 - b. Dapat dimassalkan
 - c. Produk olahan beragam - pemanfaatannya telah berkembang selain digunakan dalam industri makanan juga untuk obat-obatan, kosmetika, media kultur bakteri dan pupuk

Berdasarkan data Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Kalimantan Utara, produksi rumput laut di Kalimantan Utara sebagaimana disajikan pada tabel berikut.

Tabel 1. 2

Produksi Rumput Laut di Provinsi Kalimantan Utara

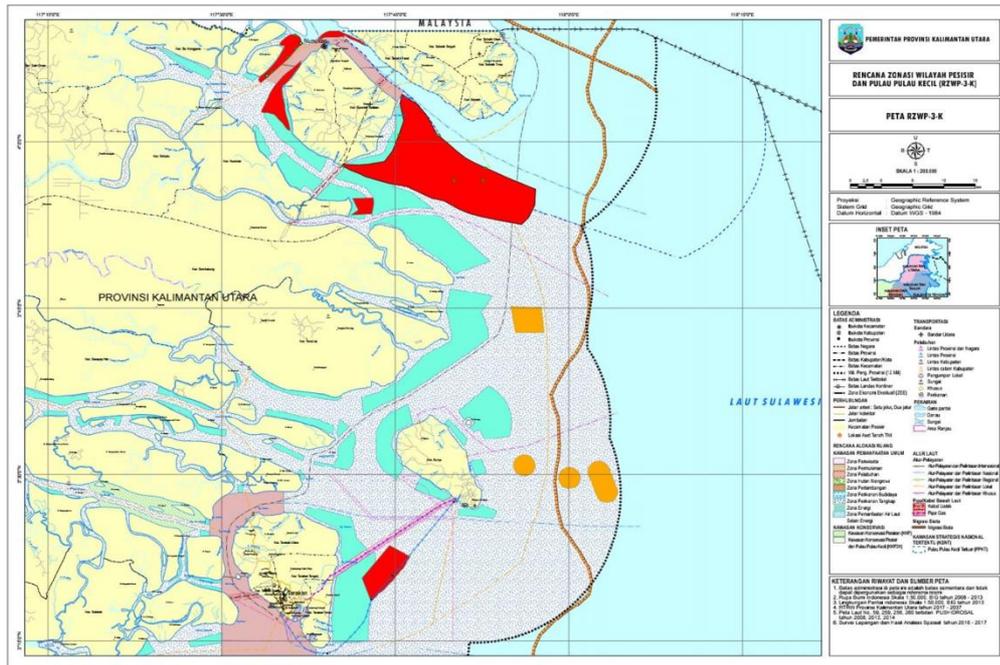
No	Kab/Kota	Produksi (Ton)			Nilai Produksi (Juta Rupiah)		
		2019	2020	2021	2019	2020	2021
1	Nunukan	337,12	337,76	416,23	452.339	422.207	531.608
2	Tarakan	152,58	185,49	211,65	333.603	501.170	503.071
	Total	489,70	523,25	627,88	785.842	923.377	1.034.679

Sumber data : Dinas Kelautan dan Perikanan Prov. Kaltara (2022)

Salah satu perairan yang dimanfaatkan untuk budidaya rumput laut di Kalimantan Utara adalah perairan Tarakan di Kota Tarakan dan perairan Nunukan di Kabupaten Nunukan. Karena rumput laut ini merupakan komoditi yang mempunyai nilai ekonomi tinggi sehingga jumlah pembudidaya rumput laut di Tarakan dan Nunukan semakin meningkat dan pemanfaatan ruang laut untuk membudidayakan rumput laut semakin meluas. Akibatnya zona ruang laut yang dialokasikan sudah melebihi batas yang ditetapkan. Peningkatan ruang laut untuk budidaya rumput laut sudah melebihi batas yang ditetapkan tersebut dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 1. 2

Existing Pemanfaatan Rumput Laut (warna merah tambahan)



Sumber data : Dinas Kelautan dan Perikanan Prov. Kaltara (2022)

Realitas yang terjadi pada budidaya rumput laut tersebut menyebabkan beberapa kegiatan yang memanfaatkan ruang laut yang sama menjadi terganggu, diantaranya:

1. Zona untuk penangkapan ikan berkurang sehingga area penangkapan ikan menjadi terbatas dan hasil penangkapan ikan tidak optimal.
2. Alur laut untuk pelayaran terganggu karena nakhoda kapal/*speedboat* harus berlayar lebih jauh yang menyebabkan kenyamanan dan keselamatan pelayaran berkurang. Bahkan pada Tahun 2020 di Nunukan ditemukan *speedboat* yang mengantar orang sakit harus berurusan dengan *Marine* (Angkatan Laut di Raja Malaysia Tawau, Sabah) karena *speedboat* tersebut telah melintas jauh memasuki kawasan laut Malaysia tepatnya perairan Tawau. Masalah lain yang berkaitan dengan tertutupnya alur pelayaran adalah Distrik Navigasi

Tarakan yang sesuai dengan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM 30 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Distrik pasal 2 mempunyai tugas Melaksanakan perencanaan, pengoperasian, pengadaan dan pengawasan sarana bantu navigasi pelayaran, telekomunikasi pelayaran serta kegiatan pengamatan laut, survei hidrografi, serta pemantauan alur dan perlintasan dengan menggunakan instalasi untuk kepentingan keselamatan pelayaran, terutama dalam pemeliharaan sarana bantu navigasi pelayaran seperti mercusuar dan tanda-tanda pelayaran lainnya karena petugas distrik tidak dapat merapat ke sarana bantu tersebut akibat tertutupnya alur pelayaran menuju sarana bantu pelayaran tersebut.

3. Beberapa area pembudidayaan rumput laut berada di atas titik ranjau laut yang dijaga oleh TNI AL, hal ini sangat membahayakan bagi pembudidaya rumput laut laut jika terjadi ledakan ranjau laut tersebut.
4. Layanan berlabuhnya kapal tidak optimal karena zona pelabuhan telah dimanfaatkan oleh kegiatan budidaya rumput laut yang menyulitkan berlabuhnya kapal-kapal baik domestik maupun luar negeri.
5. Melimpahnya limbah berupa botol plastik yang dipergunakan sebagai pengapung rumput laut di sepanjang pesisir dan laut.

Kondisi sebagaimana tersebut di atas tentu akan mengganggu aktivitas kegiatan sektor lainnya yang dikawatirkan dapat menurunkan pertumbuhan ekonomi, menimbulkan konflik baik vertikal maupun

horizontal antar pelaku ekonomi sektor kelautan dan perikanan serta menyebabkan terjadinya degradasi sumberdaya kelautan dan perikanan.

Persoalan lain muncul dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja pada Pasal 16 ayat (2) yang berbunyi setiap orang yang melakukan pemanfaatan ruang dari perairan pesisir sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memenuhi perizinan berusaha terkait pemanfaatan di laut dari pemerintah pusat. Pasal 49 berbunyi setiap orang yang melakukan pemanfaatan ruang laut secara menetap yang tidak memiliki perizinan berusaha terkait pemanfaatan di laut sebagaimana dimaksud dalam pasal 47 (3) dikenai sanksi administratif. Pasal 49A menjelaskan sanksi dapat berupa peringatan tertulis, penghentian sementara kegiatan, penutupan lokasi, pencabutan perizinan berusaha, pembatalan perizinan berusaha dan/atau denda administratif. Sedangkan pasal 49B berbunyi setiap orang yang melakukan pemanfaatan ruang laut secara menetap yang tidak memiliki perizinan berusaha terkait pemanfaatan di laut yang mengakibatkan perubahan fungsi ruang dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan pidana denda paling banyak Rp 20.000.000.000 (dua puluh milyar rupiah).

Saat ini sebagian besar pembudidaya rumput laut di Kalimantan Utara belum memiliki izin. Hal ini dapat dipahami karena aktivitas pembudidayaan rumput laut di Kalimantan Utara sudah marak sejak

Tahun 2005 sedang peraturan perundang-undangan yang mewajibkan pembudidaya rumput laut untuk memiliki izin pemanfaatan ruang laut baru terbit kemudian. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 (selanjutnya disebut UU Pengelolaan WP3-K). Pada Pasal 16 UU Pengelolaan WP-3-K, setiap orang yang melakukan pemanfaatan ruang dari sebagian perairan pesisir dan pemanfaatan sebagian pulau-pulau kecil secara menetap wajib memiliki izin lokasi, di mana izin lokasi menjadi dasar pemberian izin pengelolaan. Lebih lanjut, secara tegas Pasal 17 mengatur bahwa izin lokasi diberikan berdasarkan rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil (RZWP-3-K) dimana Perda RZWP3K Kaltara terbit Tahun 2018. Pasca terbitnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 istilah izin lokasi berubah menjadi Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut (KKPRL).

Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja disebutkan bahwa pemanfaatan ruang di perairan pesisir wajib dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang dan/atau rencana zonasi. Selain itu, setiap orang yang melakukan pemanfaatan ruang di perairan pesisir, wilayah perairan, dan/atau wilayah yurisdiksi secara menetap di sebagian ruang laut wajib memenuhi Perizinan Berusaha terkait pemanfaatan di laut dari Pemerintah Pusat. Kemudian dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 5 Tahun 2021 tentang

Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Resiko bahwa persyaratan dasar Perizinan Berusaha meliputi kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang, persetujuan lingkungan, persetujuan bangunan gedung, dan sertifikat laik fungsi. Diuraikan pula dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang bahwa Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang di perairan pesisir, wilayah perairan, dan wilayah yurisdiksi, diterbitkan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kelautan (Kementerian Kelautan dan Perikanan). Dengan demikian Gubernur tidak lagi memiliki kewenangan menerbitkan izin sebagaimana diatur sebelumnya pada UU Pengelolaan WP3K dan UU Pemda.

Selain pemanfaatan ruang laut yang sudah *over lapping* dengan RZWP3K, kepemilikan Persetujuan KKPRL juga menjadi persoalan bagi Pemerintah Provinsi di Kaltara. Jika dilakukan penertiban maka sektor kelautan dan perikanan yang memberikan kontribusi cukup besar terhadap PDRB Provinsi Kaltara Tahun 2021 yakni sebesar 6,57 % atau nomor 2 setelah kontribusi sektor pertambangan batubara sebesar 17,48 % akan menurun (BPS, 2022). Oleh karena itu perlu dilakukan pendekatan lain dalam pengelolaan pemanfaatan ruang laut di Kaltara.

Dari sisi anggaran dalam mendukung Program Pemanfaatan Ruang Laut juga terbatas. Hal tersebut disebabkan karena program ini bukan menjadi program prioritas hanya sebagai pendukung program-program

lainnya, seperti Perikanan Tangkap, Perikanan Budidaya dan Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan.

Adapun jumlah anggaran dan realisasi anggaran untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil program pemanfaatan ruang laut di Provinsi Kalimantan Utara pada tahun 2020 sampai tahun 2023, dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 1. 3
Jumlah Anggaran Program Pemanfaatan Ruang Laut
Tahun 2020-2023

Kegiatan / Tahun	2020	2021	2022
Pemberdayaan Masyarakat dan Pulau-Pulau Kecil	Rp. 512.650.000	Rp. 499.758.296	Rp. 943.000.000
Pengelolaan Ruang Laut Sampai Dengan 12 mil di Luar Minyak dan Gas Bumi (Kawasan Konservasi Perairan Daerah)	Rp. 693.855.000	Rp. 545.953.092	Rp. 292.710.000

Sumber : Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Kalimantan Utara, 2023

Selain kendala mengenai pemanfaatan ruang laut diatas, ditemukan berbagai kendala yang dihadapi dalam konteks *participatory governance* sebagaimana elemen-elemen berkaitan yang dikemukakan oleh Fung and Wright (2001).

Dalam *participatory governance*, deliberasi adalah keputusan atau kebijakan diperoleh melalui proses musyawarah dan kolektif serta terjadi proses diskusi yang melibatkan seluruh pemangku kepentingan dari unsur pemerintah, non pemerintah maupun masyarakat (Fung and Wright, 2001).

Dimana masyarakat yang dimaksud dalam penelitian ini adalah mereka yang memanfaatkan ruang laut untuk beraktivitas. Realitas yang terjadi menunjukkan bahwa kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara, baik yang tertuang dalam Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Utara Nomor 4 Tahun 2018 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil Provinsi Kalimantan Utara Tahun 2018-2038 maupun peraturan lainnya tidak melibatkan masyarakat secara aktif dalam perumusannya kebijakan atau peraturan daerah terkait, padahal aspirasi masyarakat berdampak sangat penting untuk diakomodir dan dievaluasi oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara sehingga kebijakan yang dilahirkan tidak merugikan kepentingan masyarakat.

Masih dalam konteks deliberasi, seringkali terjadi perubahan regulasi (peraturan) terkait pemanfaatan ruang laut. Adanya perubahan regulasi terutama yang diterbitkan oleh pemerintah pusat baik Peraturan Pemerintah (PP) maupun Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan (Permenpan KKP) yang seringkali menjadi dilema bagi pemerintah daerah, apalagi regulasi diubah dalam kurun waktu yang tidak lama. Oleh karena itu, hal ini akan berpengaruh terhadap program yang ada di daerah, karena sebelum implementasi maka perlu dilakukan kegiatan sosialisasi kepada masyarakat. Jika perubahan regulasi maka sosialisasi akan dilakukan berulang kali.

Aksi dalam *participatory governance* diartikan sebagai tindak lanjut dalam aksi yang nyata dari keputusan kolektif yang telah disepakati secara bersama (musyawarah) oleh para pemangku kepentingan yang merumuskan kebijakan atau peraturan (Fung and Wright, 2003).

Fenomena pemanfaatan ruang laut di Provinsi Kalimantan Utara yang ditinjau dari pendekatan *participatory governance* erat kaitannya dengan pemberdayaan masyarakat (*empowerment*). Dimana masyarakat diberi keleluasaan dan ruang untuk memanfaatkan ruang laut untuk aktivitas perekonomian masyarakat. Hal ini sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 33 ayat 3 yang berbunyi “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat”. Dengan demikian pengelolaan laut adalah pengaktualisasian hak dan wewenang dalam pendayagunaan dan sekaligus pemertahanan sumber daya dan jasa lingkungan laut untuk meraih beragam kemanfaatan yang dilandasi oleh prinsip kebijaksanaan, keadilan, kemajuan dan keberlanjutan serta diharapkan memberi manfaat bagi masyarakat. Berdasarkan hal tersebut, fenomena tentang pemanfaatan ruang laut di Provinsi Kalimantan Utara sangat relevan dan urgen untuk dianalisis dengan pendekatan model *participatory governance*.

Dalam konteks studi ini, temuan penelitian terkait aksi menunjukkan bahwa untuk menjamin terselenggaranya pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil secara terpadu dan berkelanjutan dalam RZWP3K telah

diatur terkait dengan pengawasan dan pengendalian pemanfaatan ruang laut dan pulau-pulau kecil di perairan Provinsi Kalimantan Utara.

Untuk melaksanakan tugas pengawasan dan pengendalian tersebut, Gubernur Kalimantan Utara telah membentuk Tim Pengawas Perikanan Provinsi Kalimantan Utara sesuai dengan Surat Keputusan Gubernur Kalimantan Utara Nomor 188.44/K.218/2022 tentang Tim Terpadu Pengawasan Sumber daya Kelautan dan Perikanan Provinsi Kalimantan Utara. Tim ini terdiri dari Tim Koordinasi dan Tim Operasi. Adapun kegiatan yang dilakukan oleh Tim adalah melakukan patroli dan sosialisasi. Kegiatan ini dinilai belum efektif karena Tim masih bersifat *ad hoc* dan belum melibatkan semua *stakeholder* sehingga pemanfaatan ruang laut terus saja melebar melebihi alokasi ruang yang ditetapkan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa aksi nyata dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan belum maksimal.

Temuan lain menunjukkan intensitas pengawasan terutama pengawasan terhadap pemanfaatan ruang laut masih minim dan terbatas, terutama terhadap legalitas / perizinan dan kesesuaian pemanfaatan ruang laut, sehingga beberapa kondisi eksisting pemanfaatan ruang laut kadangkala bersinggungan ataupun tumpang tindih antara aktivitas yang satu dengan aktivitas lainnya.

Monitoring dalam *participatory governance* adalah komponen penting dari model pemerintahan partisipatif yang berdaya karena memberikan informasi tentang seberapa baik eksperimen ini bekerja,

dimana implementasi memerlukan lebih dari sekadar mengubah keputusan awal menjadi sebuah tindakan. Dimensi ini menuntut mekanisme pemantauan dan akuntabilitas yang berkelanjutan berkaitan dengan sejauh mana kelompok musyawarah ini mampu memonitor pelaksanaan keputusan mereka (Fung and Wright, 2003).

Masalah yang dihadapi dalam monitoring menunjukkan bahwa selama ini monitoring dalam pemanfaatan ruang laut dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara namun tidak melibatkan masyarakat sebagai target grup kebijakan pemanfaatan ruang laut sehingga mendorong masyarakat turut bertanggung jawab memonitoring pemanfaatan ruang laut di Provinsi Kalimantan Utara. Selain itu sistem monitoring yang dilakukan terkesan hanya sekedar dilakukan tapi belum akuntabel dan berkelanjutan proses monitoring yang dibuat.

Koordinasi terpusat dan kekuasaan dalam *participatory governance* seharusnya menunjukkan pemerintahan yang partisipatif dan melibatkan masyarakat dalam proses koordinasi dan penyebaran informasi (Fung and Wright, 2001). Faktanya menunjukkan bahwa masyarakat tidak dilibatkan dalam sistem koordinasi dan penyebaran informasi sebagai unit kecil yang dikomandoi oleh pemerintah. Arus informasi mengenai pemanfaatan ruang laut terkesan satu arah yang dari pemerintah kepada masyarakat. Tidak ada proses penyebaran informasi yang melibatkan masyarakat sebagai agen atau unit lokal yang diberdayakan oleh pemerintah untuk menyebarluaskan informasi mengenai pemanfaatan ruang laut.

Hal lain yang mendasari kurang dilibatkannya masyarakat adalah faktor pendidikan. Secara umum sebagian besar latar belakang pendidikan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil masih rendah, sehingga pemahaman dan tingkat pengetahuan masih terbatas. Ditambah kesadaran masyarakat dalam pengelolaan dan pemanfaatan ruang laut masih kurang. Padahal masalah tersebut dapat diselesaikan melalui pemberian pelatihan, pembekalan dan sosialisasi kepada masyarakat.

Sekolah demokrasi dalam konteks *participatory governance* menekankan tentang bagaimana proses kebijakan dalam mampu meningkatkan kapasitas individu atau kelompok yang terlibat dalam musyawarah, sehingga berfungsi sebagai sekolah demokrasi (Fung and Wright, 2001). Temuan masalah yang diperoleh dilapangan terkait elemen tersebut adalah dimana berbagai proses musyawarah dalam perencanaan, pelaksanaan hingga evaluasi dan monitoring pemanfaatan ruang laut tidak berfungsi sebagai wadah untuk meningkatkan kapasitas individu masyarakat atau kelompok masyarakat yang memanfaatkan ruang laut. Hal ini juga menunjukkan tidak ada *transfer of knowledge* antara pemerintah dengan masyarakat dalam proses kebijakan pemanfaatan ruang laut.

Dampak dalam konteks *participatory governance* berkaitan dengan bagaimana proses musyawarah dalam proses kebijakan melahirkan strategi dan efek yang lebih baik karena adanya pelibatan masyarakat akan melahirkan solusi yang konkret karena masyarakat memiliki

pengetahuan yang lebih baik dalam hal kondisi realitas yang terjadi (Fung and Wright, 2001).

Temuan masalah terkait dampak menunjukkan bahwa dari proses perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi kebijakan pemanfaatan ruang laut di Provinsi Kalimantan Utara tidak melibatkan dan memberdayakan masyarakat secara aktif. Pemerintah cenderung melihat masyarakat sebagai *target group* kebijakan atau sasaran kebijakan yang tidak perlu dilibatkan dalam proses kebijakan pemanfaatan ruang laut. Padahal masyarakat seperti pembudidaya komoditas perikanan serta nelayan tentu memahami secara konkret masalah yang mereka hadapi sehingga sudah selayaknya pemerintah memberdayakan mereka secara aktif.

Kompleksnya permasalahan pemanfaatan ruang laut tersebut membutuhkan perhatian yang lebih di Provinsi Kalimantan Utara sehingga penulis menganggap bahwa studi tentang “***Participatory Governance dalam Pemanfaatan Ruang Laut di Provinsi Kalimantan Utara***” urgen untuk dilaksanakan sehingga pemerintah dapat melaksanakan perencanaan dan pengelolaan dalam pemanfaatan ruang laut di Provinsi Kalimantan Utara.

1.2. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana deliberasi dalam *participatory governance* pada pemanfaatan ruang laut di Provinsi Kalimantan Utara?
2. Bagaimana aksi dalam *participatory governance* pada pemanfaatan ruang laut di Provinsi Kalimantan Utara?
3. Bagaimana monitoring dalam *participatory governance* pada pemanfaatan ruang laut di Provinsi Kalimantan Utara?
4. Bagaimana pemusatan koordinasi dan kekuasaan dalam *participatory governance* pada pemanfaatan ruang laut di Provinsi Kalimantan Utara?
5. Bagaimana sekolah demokrasi dalam *participatory governance* pada pemanfaatan ruang laut di Provinsi Kalimantan Utara?
6. Bagaimana dampak dalam *participatory governance* pada pemanfaatan ruang laut di Provinsi Kalimantan Utara?
7. Bagaimana model *participatory governance* pada pemanfaatan ruang laut di Provinsi Kalimantan Utara?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini disusun untuk menjawab rumusan masalah sebagai berikut:

1. Menganalisis dan mengevaluasi deliberasi dalam *participatory governance* pada pemanfaatan ruang laut di Provinsi Kalimantan Utara.
2. Menganalisis dan mengevaluasi aksi dalam *participatory governance* pada pemanfaatan ruang laut di Provinsi Kalimantan Utara.
3. Menganalisis dan mengevaluasi monitoring dalam *participatory governance* pada pemanfaatan ruang laut di Provinsi Kalimantan Utara.
4. Menganalisis dan mengevaluasi pemusatan koordinasi dan kekuasaan dalam *participatory governance* pada pemanfaatan ruang laut di Provinsi Kalimantan Utara.
5. Menganalisis dan mengevaluasi sekolah demokrasi dalam *participatory governance* pada pemanfaatan ruang laut di Provinsi Kalimantan Utara.
6. Menganalisis dan mengevaluasi dampak dalam *participatory governance* pada pemanfaatan ruang laut di Provinsi Kalimantan Utara.
7. Melahirkan model *participatory governance* pada pemanfaatan ruang laut di Provinsi Kalimantan Utara.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi atau manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat akademis.

Memberikan sumbangsih pemikiran kepada para ilmuwan dan praktisi administrasi publik khususnya bidang manajemen dan kebijakan publik, sumbangsih pemikiran yang dimaksud dalam hal ini adalah *participatory governance* dalam pemecahan masalah publik khususnya dalam pelaksanaan program pemanfaatan ruang laut.

2. Manfaat praktis.

Memberikan sumbangsih pemikiran serta rekomendasi kepada pemerintah daerah Provinsi Kalimantan Utara secara khusus, *stakeholder*, lembaga non-pemerintah, masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya dalam hal mengelola masalah publik, khususnya dalam hal pemanfaatan ruang laut.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Perkembangan Ilmu Administrasi Publik

Administrasi publik merupakan suatu ilmu pengetahuan yang bersifat dinamis dan telah mengalami perubahan atau pembaharuan dari waktu ke waktu sesuai dengan tantangan yang permasalahan yang dihadapi publik. Pendapat yang muncul dalam menanggapi setiap fenomena atau tantangan mengenai masalah-masalah publik yang muncul melahirkan suatu yang disebut paradigma administrasi publik. Paradigma yang muncul ini merupakan suatu sudut pandang ahli tentang peranan dan tantangan administrasi publik dalam menjawab masalah yang muncul. Walaupun setiap pendapat yang lahir selalu ada perdebatan dalam sebuah paradigma, akan tetapi secara umum para ahli menilai ada empat perkembangan paradigma administrasi publik.

Perkembangan paradigma administrasi publik dimulai dikenal pada tahun 1990-an. Dimana salah satu karya seperti karya Frank Goodnow "*Politic and Administration*" yang mendikotomikan politik dan administrasi, serta karya lain yang terkenal lainnya seperti tulisan Frederick W.Taylor "*Principles of Scientific Management* tahun 1911. Seperti yang diketahui bahwa Frederick W. Taylor adalah ahli atau pakar manajemen ilmiah yang mengembangkan pendekatan baru dalam manajemen publik di sektor

swasta yang memasukkan metode produksi dalam meningkatkan produktivitas di sektor industri. Taylor sebagai pelopor teori klasik ini menyebutnya metode ilmiah ini adalah cara terbaik untuk melaksanakan atau meningkatkan output dengan metode produksi yang paling cepat, efisien dan paling tidak melelahkan. Bapak manajemen ilmiah ini berpendapat bahwa jika ada cara terbaik untuk meningkatkan produktivitas di sektor industri, tentu ada juga cara sama untuk meningkatkan produktivitas di organisasi publik. Kemudian di beberapa literatur juga memberikan pendapat bahwa metode yang berhasil diterapkan di sektor bisnis atau swasta dapat juga diterapkan di sektor publik, seperti yang pendapat dari Wilson, bahwa pada hakekatnya bidang administrasi adalah bidang bisnis, sehingga metode yang berhasil di dunia bisnis dapat juga diterapkan untuk manajemen sektor publik.

Dilihat dari beberapa literatur tentang perkembangan administrasi baik dari dalam maupun dari luar negeri secara umum memberikan empat paradigma yang berkembang dalam Administrasi publik, yakni : (1) *Old Public Administration (OPA)*; (2) *New Public Administration (NPA)*; (3) *New Public Management (NPM)*; dan (4) *New Public Services (NPS)* yang dijelaskan sebagai berikut :

2.1.1. *Old Publik Administration (OPA)*

Old Public Administration (OPA) atau administrasi publik lama juga disebut sebagai administrasi publik tradisional (klasik), merupakan

paradigma yang berkembang pada awal kelahiran ilmu administrasi publik, yang dipelopori oleh Woodrow Wilson dengan karyanya "*The Study of Administration*" tahun 1887 serta F. W. Taylor dengan bukunya "*Principles of Scientific Management*" *The Old Public Administration* pertama kali dikemukakan oleh Woodrow Wilson (seorang Presiden AS dan juga merupakan Guru Besar Ilmu politik. Beliau memberikan pendapat dengan menyamakan bidang administrasi sama dengan bidang bisnis. Dari pendapat tersebut konsep *Old Public Administration* (OPA) yang memiliki tujuan melaksanakan kebijakan dan memberikan pelayanan. OPA dalam pelaksanaannya ini dilakukan dengan netral, profesional dan lurus mengarah kepada tujuan yang telah ditetapkan.

Ada dua *key main* dalam memahami OPA, yang pertama bahwa adanya perbedaan yang jelas antara politik (*policy*) dengan administrasi. Kemudian yang kedua adalah perhatian untuk membuat struktur dan startegi pengelolaannya hak organisasi publik diberikan kepada manajernya (pemimpin), agar tugas-tugas dapat dilakukan secara efektif dan efisien. Ide atau prinsip dasar dari Administrasi Negara Lama (OPA) menurut Dernhart dan Dernhart (2003), adalah sebagai berikut :

1. Fokus pemerintah pada pelayanan publik secara langsung melalui badan-badan pemerintah.
2. Kebijakan publik dan administrasi menyangkut perumusan dan implementasi kebijakan dengan penentuan tujuan yang dirumuskan secara politis dan tunggal.

3. Administrasi publik mempunyai peranan yang terbatas dalam pembuatan kebijakan dan pemerintahan, administrasi publik lebih banyak dibebani dengan fungsi implementasi kebijakan public.
4. Pemberian pelayanan publik harus dilaksanakan oleh administrator yang bertanggungjawab kepada "*elected official*" (pejabat/birokrat politik) dan memiliki diskresi yang terbatas dalam menjalankan tugasnya.
5. Administrasi negara bertanggungjawab secara demokratis kepada pejabat politik.
6. Program publik dilaksanakan melalui organisasi hirarkis, dengan manajer yang menjalankan kontrol dari puncak organisasi.
7. Nilai utama organisasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.
8. Organisasi publik beroperasi sebagai sistem tertutup, sehingga partisipasi warga negara terbatas.
9. Peranan administrator publik dirumuskan sebagai fungsi Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, dan Budgeting (POSDCORB).

2.1.2. *New Publik Management (NPM)*

Kelahiran konsep *New Public Management (NPM)* muncul pertama kali di Amerika Serikat dimana adanya sejumlah krisis yang terjadi, krisis

yang terjadi seperti yang dijelaskan dalam Osborne dan Geabler (1992) yakni:

1. Ketidakmampuan pemerintah menangani sejumlah masalah masyarakat seperti penggunaan obat bius, kejahatan, kemiskinan, ketiadaan rumah, buta huruf, sampah beracun, melonjaknya biaya perawatan medis;
2. Birokrasi pemerintah yang besar dan tersentralisasi serta layanan yang baku, tidak bergantung pada berbagai tantangan dari masyarakat informasi yang berubah dengan cepat di era industri terkesan lamban dalam mengatasi berbagai permasalahan aktual di masyarakat;
3. Sistem birokrasi yang kolot menghalangi kreativitas dan melemahkan energi para pegawai. Bukan birokratnya semata sebagai penyebab tetapi sistemlah yang menjadi penyebab utama, walaupun diakui bahwa ada birokrat yang tidak kreatif; dan
4. Kebanyakan pemerintah Amerika tidak mengetahui siapa publik/pelanggan yang harus dilayani dan dipenuhi kebutuhannya.

Pada dasarnya dalam paradigma *New Publik Management* (NPM) memiliki ide atau prinsip dasar (Dernhart dan Dernhart, 2003) adalah :

1. Mencoba menggunakan pendekatan bisnis di sektor publik
2. Penggunaan terminologi dan mekanisme pasar, dimana hubungan antara organisasi publik dan *customer* dipahami sebagaimana transaksi yang terjadi di pasar.

3. Administrator publik ditantang untuk dapat menemukan atau mengembangkan cara baru yang inovatif untuk mencapai hasil atau memprivatisasi fungsi-fungsi yang sebelumnya dijalankan pemerintah.
4. "*Steer not row*" artinya birokrat/PNS tidak mesti menjalankan sendiri tugas pelayanan publik, apabila dimungkinkan fungsi itu dapat dilimpahkan ke pihak lain melalui sistem kontrak atau swastanisasi.
5. NPM menekankan akuntabilitas pada *customer* dan kinerja yang tinggi, restrukturisasi birokrasi, perumusan kembali misi organisasi, perampingan prosedur, dan desentralisasi dalam pengambilan keputusan.

2.1.3. *New Public Services (NPS)*

Dasar munculnya paradigma *New Public Services* (NPS) disebabkan dari sejumlah kritikan dari paradigma *New Public Management* (NPM) yang mengatakan bahwa "*run government like a business*" atau "*market as solution to the ills in public sector*". Dari anggapan tersebut sehingga memunculkan kritikan kepada paradigm NPM yang ungkapkan oleh beberapa ahli administrasi publik, seperti Kamensky dalam artikelnya berjudul "*The Role of Reinventing Government Movement in Federal Management Reform*" menungkapkan bahwa NPM adalah teori public choice yg sangat didominasi oleh

kepentingan pribadi (*self-interest*) serta cenderung mengabaikan konsep public spirit, public service, dan sebagainya dan Box yang menulis sebuah artikel berjudul “*Running Government Like a Business: Implication for Public Administration for Theory and Practice*”, mengkritik bahwa munculnya NPM telah mengancam nilai inti sector publik yaitu *citizen selfgovernance* dan fungsi administrator sebagai servant of public interest, kemudian Harrow dengan tulisan berjudul “*New Public Management and Social Justice: Just Efficiency or Equity as Well?*” berpendapat bahwa NPM tidak pernah ditujukan untuk menangani pemerataan dan masalah keadilan social. Serta yang banyak berpengaruh dalam perkembangan paradigma NPS adalah dari Denhardt and Denhardt dalam bukunya “*The New Public Services, Serving not Steering*” yang mengatakan bahwa pemetintah harus sebagai pelayan publik (warga negara), bukan hanya sebagai pengarah. Selain kritikan tersebut diatas, dasar teoritis paradigma *New Public Services* (NPS) ini juga dikembangkan dari teori tentang demokrasi, dengan lebih menghargai perbedaan, partisipasi dan hak asasi warga negara. Dalam NPS konsep kepentingan publik merupakan hasil dialog berbagai nilai yang ada di tengah masyarakat dan kebutuhan masyarakat.

Nilai-nilai seperti keadilan, transparansi dan akuntabilitas merupakan nilai-nilai yang dijunjung tinggi dalam pelayanan publik. Dalam buku *Pelayanan Publik Partisipatif* karya Erwan Agus (2005) menjelaskan paradigma NPS yang berpandangan bahwa responsivitas (tanggung

jawab) birokrasi lebih diarahkan kepada warga negara (*citizen's*) bukan *clients*, konstituen (*constituent*) dan bukan pula pelanggan (*customer*). Konsep NPS menuntut administrator publik agar wajib melibatkan masyarakat (sejak proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi) dalam pemerintahan dan tugas-tugas pelayanan umum lainnya, dengan tujuan untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik, sesuai dengan nilai-nilai dasar demokrasi, serta mencegah potensi terjadinya korupsi birokrasi.

Konsep *New Public Services*, menjalankan administrasi pemerintahan tidaklah sama dengan organisasi bisnis. Administrasi negara harus digerakkan sebagaimana menggerakkan pemerintahan yang demokratis. Misi organisasi publik tidak sekedar memuaskan pengguna jasa (*customer*) tapi juga menyediakan pelayanan barang dan jasa sebagai pemenuhan hak dan kewajiban publik. Ada tujuh prinsip *New Public Services* (NPS) yang dijelaskan oleh Denhardt dan Denhardt (2003) yakni :

1. Peran utama dari pelayanan publik adalah membantu masyarakat mengartikulasikan dan memenuhi kepentingan yang telah disepakati bersama, dari pada mencoba mengontrol atau mengendalikan masyarakat kearah yang baru.
2. Administrasi publik harus menciptakan gagasan kolektif yang disetujui bersama tentang apa yang disebut sebagai kepentingan publik.

3. Kebijakan dan program yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara efektif dan responsive melalui upaya-upaya kolektif dalam proses kolaboratif.
4. Kepentingan publik lebih merupakan hasil suatu dialog tentang nilai-nilai yang disetujui bersama dari pada agregasi kepentingan pribadi para individu.
5. Para pelayan publik harus memberi perhatian tidak semata pada pasar, tetapi juga aspek hukum dan peraturan perundang-undangan, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standard professional dan kepentingan warga masyarakat.
6. Organisasi publik dan jaringan-jaringan yang terlibat akan lebih sukses dalam jangka panjang kalau mereka beroperasi melalui proses kolaborasi dan melalui kepemimpinan yang menghargain semua orang.
7. Kepentingan publik lebih dikembangkan oleh pelayan-pelayan publik dan warga masyarakat, dari pada oleh manager wirausaha yang bertindak seakan-akan uang milik mereka.

2.1.4. Governance

Paradigma yang terakhir adalah *The New Public Governance* dimana penekanan paradigma ini ada pada pelaksanaan kebijakan publik dan pelayanan publik pada masyarakat. Sebagaimana dikutip dalam tulisan Nanang (2012) bahwa lahirnya paradigma ini adalah sebuah konsep yang mengkritik pada *The New Public Management* bahwa

diantaranya adalah NPM bukan paradigma melainkan *Cluster* beberapa negara saja, penerapan NPM hanya terbatas pada Anglo-America, Australia dan negara-negara Scandinavia.

Terminologi atau konsep *governance* kini menjadi satu idiom yang dipakai secara luas, sehingga dapat dimaknai atau diinterpretasikan juga dengan konsep atau terminologi yang mirip pemahamannya. Dalam penjelasan buku yang ditulis oleh Mulyadi dan Gedeona (2017) dijelaskan konsep *governance* acapkali digunakan dengan pemahaman yang sama untuk menjelaskan konsep: jaringan kebijakan (*policy networks*, Rhodes, 1997), manajemen publik (*public management*, Hood, 1991), koordinasi antar sektor ekonomi (Cambell el al, 1991), kemitraan publik-privat (Pierre, 1998), *corporate governance* (Williamson, 1996) dan *good governance* yang acapkali menjadi syarat utama yang dikemukakan oleh lembaga-lembaga donor asing (Lefwich, 1994).

Konsep *governance* dalam *Webster's Third New International Dictionary* (dalam Frederickson, 1997) diartikan sebagai "*function of governing*", "*the state of being governed*", "*the manner or method of governing*", "*a system of governing*". Pengertian *governance* mengacu pada suatu metode, cara, strategi, sistem yang digunakan untuk melakukan proses pemerintahan, proses mengatur dalam suatu kantor (*office*). Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, *office* tidak hanya dipandang sempit secara harafiah. Namun dipandang secara luas yakni masyarakat dimana pemerintahan berada di situlah *office* berada.

Sehingga *governance* dapat diterapkan dalam konteks internasional (*international governance*), nasional (*national governance*), korporasi (*corporation governance*) ataupun di tingkat lokal (*local governance*). *Office* dari masing-masing *governance* tersebut menyesuaikan konteks yang melingkupi pelaksanaan *governance*.

Governance sebagaimana yang diungkapkan oleh Chhotray dan Stoker (2009) adalah tentang aturan pengambilan keputusan kolektif dalam pengaturan di mana terdapat pluralitas aktor atau organisasi dan di mana tidak ada sistem kontrol formal yang dapat menentukan ketentuan hubungan antara aktor dan organisasi. UNESCAP (*United Nations Economic and Social Commission for Asia and The Pacific*) mendefinisikan *governance* sebagai *the process of decision making and the process by which decisions are implemented (or not implemented)*. *Governance* didefinisikan sebagai suatu proses pengambilan keputusan dan proses dimana keputusan tersebut diimplementasikan. Proses pengambilan keputusan dan implementasi suatu keputusan melibatkan domain utama dari *governance*, yaitu negara atau pemerintah (*state*), dunia usaha (*private sector*) dan masyarakat madani (*civil society*).

Dalam domain *governance* selanjutnya sebagaimana diungkapkan oleh Rhodes (1997) dijelaskan bahwa *governance* mempunyai tiga kaki (*three legs*) yaitu *economic*, *political* dan *administrative*. *Economic governance* meliputi proses-proses pembuatan keputusan (*decision-making processes*) yang memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri

dan interaksi diantara penyelenggara ekonomi. *Economic governance* mempunyai implikasi terhadap *equity, equality* dan *quality of life*. *Political governance* adalah proses-proses pembuatan untuk formulasi kebijakan. *Administrative governance* adalah sistem implementasi proses kebijakan.

Sementara itu dalam konteks reposisi administrasi publik, Frederickson (1997) menginterpretasikan konsep *governance* dalam empat istilah: Pertama, *governance* menggambarkan bersatunya sejumlah organisasi atau institusi baik itu dari pemerintah atau swasta yang dipertautkan (*linked together*) secara bersama untuk mengurus kegiatan-kegiatan publik. Mereka dapat bekerja secara bersama-sama dalam sebuah jejaring antar negara. Karenanya terminologi *governance* pada pengertian pertama menunjuk pada konsep *networking* dari sejumlah himpunan-himpunan entitas yang secara kekuasaan otonom, atau dalam ungkapan Frederickson adalah perubahan citra sentralisasi organisasi menuju citra organisasi yang mandiri mempunyai delegatif dan terdesentralisir. Mereka bertemu untuk melakukan perembukan, merekonsiliasi kepentingan sehingga dapat dicapai tujuan secara kolektif atau bersama-sama. Kata kunci terminologi pertama ini adalah *networking*, desentralisasi.

Kedua, *governance* sebagai tempat berhimpunnya berbagai pluralitas pelaku bahkan disebut sebagai *hiper* pluralitas (partai politik, badan-badan legislatif dan divisinya, kelompok kepentingan dan masyarakat), untuk membangun sebuah kolaborasi yang baik dalam

proses perumusan dan implementasi kebijakan. Pusat kekuasaan tidak terfokus lagi pada satu aktor, yakni pemerintah tetapi sudah menyebar kepada aktor-aktor atau pelaku-pelaku lainnya. Hal tersebut ditandai dengan makin berdayanya pusat-pusat pengambilan keputusan dan makin mandiri, serta proses pengawasan atau kontrol dapat dilakukan antar aktor yang ada, sehingga dapat menghasilkan sebuah kebijakan yang baik dan berkualitas. Dengan demikian terminologi kedua menekankan *governance* dalam konteks pluralisme aktor dalam proses perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan. Beberapa pertanyaan kunci yang penting: Seberapa jauh kebijakan yang dilakukan pemerintah merespon tuntutan masyarakat? Seberapa jauh masyarakat dilibatkan dalam proses tersebut? Seberapa jauh masyarakat dilibatkan dalam proses implementasi? Seberapa besar inisiatif dan kreativitas masyarakat tersalurkan? Seberapa jauh masyarakat dapat mengakses informasi menyangkut pelaksanaan kebijakan tersebut? Seberapa jauh hasil kebijakan tersebut memuaskan dan dapat dipertanggungjawabkan? Kata kunci dalam terminologi kedua ini adalah pluralitas aktor, kekuasaan yang makin menyebar, perumusan dan implementasi kebijakan bersama.

Ketiga, *governance* berpautan dengan kecenderungan kekinian dalam pengelolaan berbagai urusan publik, dimana terdapat jejaring kerjasama antar beberapa organisasi yang terikat secara organisasional dalam implementasi kebijakan. Dalam makna lebih luas *governance* merupakan jaringan (*network*) kinerja diantara organisasi-organisasi lintas

vertikal dan horizontal untuk mencapai tujuan-tujuan publik. Kata kunci dalam terminologi ini adalah jaringan aktor lintas organisasi secara vertikal dan horizontal untuk mengatasi masalah publik tertentu.

Keempat, terminologi *governance* dalam konteks administrasi publik kental dengan sistem nilai-nilai kepublikan. *Governance* menyiratkan hal yang sangat penting. *Governance* menyiratkan suatu keabsahan. *Governance* menyiratkan sesuatu yang lebih bermartabat dan positif untuk mencapai tujuan publik, Sementara terminologi pemerintah (*government*) dan birokrasi relatif direndahkan, disepelekan dan cenderung mencerminkan sesuatu yang lamban serta kurang kreatif. *Governance* dipandang sebagai sesuatu yang akseptabel, lebih absah lebih kreatif, lebih responsif dan bahkan lebih baik segalanya.

Mempertimbangkan pemahaman terhadap keempat terminologi yang diulas sebelumnya, dapat disimpulkan tentang pemikiran Frederickson (1997) bahwa *governance* dalam konteks administrasi publik merupakan proses perumusan dan implementasi untuk mencapai tujuan-tujuan publik yang dilakukan oleh berbagai aktor: pluralitas organisasi, dengan sifat hubungan yang lebih luwes dalam tataran vertikal dan horisontal, disemangati oleh nilai-nilai kepublikan antara lain keabsahan, responsif, kreatif, dan dilakukan dalam semangat kesetaraan dan *networking* yang kuat untuk mencapai tujuan publik yang dapat dipertanggungjawabkan.

Sementara dari perspektif strukturalis, menurut pemikiran Lynn. Heinrich dan Hill yang dikutip oleh Frederickson (1997) *governance* dibangun di atas fondasi teori kelembagaan (*institutionalism theory*) dan teori jaringan (*network theory*). Pertama, *governance* berkaitan dengan suatu level kelembagaan (*institutional level*), konsep ini meliputi sistem nilai, peraturan-peraturan formal atau informal dengan tingkat kelembagaan yang mantap. Berbagai pertanyaan yang muncul antara lain: Bagaimana hirarki ditata? Sejauh mana batasannya disepakati? Bagaimana prosedurnya? Apa nilai-nilai kolektif yang dianut rezim penguasa? Termasuk dalam konsepsi ini antara lain hukum administrasi, dan bentuk peraturan legal lainnya, teori-teori yang berkaitan dengan bekerjanya birokrasi dalam skala luas, teori ekonomi politik, serta teori kontrol politik terhadap birokrasi. Pada gatra ini terdapat sejumlah teori yang sangat penting menyangkut teori kelembagaan (*institutional theory*), teori perburuan rente (*rent seeking*), teori kontrol dari birokrasi, dan teori tujuan serta filosofi pemerintah. Pada bagian ini teori *governance* difokuskan pada tataran sistem nilai (*value*).

Kedua, pada level organisasi dan manajerial *governance* akan berpautan dengan biro-biro hirarki, departemen, komisi dan agen-agen pemerintah atau juga organisasi-organisasi yang menjalin hubungan kerja dengan pemerintah. Pada tataran ini agenda-agenda seperti kebebasan dan kemandirian administratif, takaran-takaran unjuk kerja dalam proses pelayanan publik menjadi isu yang penting. Teori-teori signifikan untuk

menjelaskan fenomena ini antara lain: *principal-agent theory*, *transaction cost analysis theory*, *collective action theory*, *network theory*. Intinya, pada terminologi kedua *governance* diproyeksikan pada peran mengakselerasikan kepentingan-kepentingan publik (*public interest*) dalam suatu *network* antar institusi. Ketiga, pada level teknis, bagaimana nilai-nilai dan kepentingan publik sebagaimana telah dikemukakan pada pendekatan pertama dan kedua harus dioperasionalkan dalam tindakan-tindakan riil. Isu-isu tentang profesionalisme, standar kompetensi teknis, akuntabilitas, dan kinerja (*performance*) sangat penting dalam konteks ini. Teori-teori yang relevan untuk tema ini antara lain: ukuran-ukuran efisiensi, teknis manajemen budaya organisasi, kepemimpinan, mekanisme akuntabilitas, dan ukuran, Dengan demikian pada level ini *governance* lebih banyak berurusan dengan implementasi kebijakan publik pada level operasional (*public policy at the street level*).

Dalam konsep mengenai *governance* kemudian dijelaskan terdapat dimensi-dimensi *governance*, sebagaimana penjelasan di dalam buku Alwi, (2018) yang berjudul kolaborasi dan kebijakan diuraikan bahwa dimensi- dimensi *governance* tersebut meliputi:

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 berkepemerintahan (*governing*). Kewenangan dan legitimasi yang ada membuat berkepemerintahan melalui instrumen yang relatif tidak mahal seperti informasi yang lebih memungkinkan dari pada mempertahankan kepercayaan yang merupakan tujuan penting bagi institusi berkepemintahan.

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).

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) 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) 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) 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 .

2.2. Governance dalam Administrasi Publik

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

Mardiasmo (2006) mengungkapkan bahwa *good governance* adalah suatu konsep yang berorientasi pada pembangunan sektor publik yang dilakukan oleh pemerintahan yang baik. Istilah *governance* sendiri berbeda dengan "*government*", dimana *governance* berkaitan dengan proses pengambilan kebijakan dan proses dimana kebijakan di implementasikan atau tidak. Sedangkan *government* merujuk kepada entitas yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan di sebuah negara (World Bank, 1989).

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

Dalam dokumen kebijakan *United Nation Development Programme* (UNDP, 1997) lebih jauh menyebutkan ciri-ciri *good governance* yaitu:

1. Mengikut sertakan semua, transparansi dan bertanggung jawab, efektif dan adil.
2. Menjamin adanya supremasi hukum.

3. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat.
4. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.

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

Good Governance menjadi tren saat ini dalam rangka menciptakan pemerintahan yang bersih, efektif dan efisien sehingga upaya pencapaian tata kelola pemerintahan dapat tercapai. *Good governance* lahir disebabkan karena pola-pola lama yang diadopsi pemerintahan tidak lagi sesuai dengan tatanan masyarakat yang semakin berkembang seiring dengan perkembangan kualitas demokrasi, hak asasi manusia dan partisipasi publik dalam perumusan kebijakan.

Dalam kajian administrasi publik bahwa peranan pemerintah harus memfokuskan pada upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat selain pemberdayaan dan pembangunan. Pemerintahan dijalankan berdasarkan kesepakatan-kesepakatan yang terbentuk melalui diskusi yang berlangsung dalam ruang publik. Kedaulatan rakyat sebagai sebuah

konsep dasar tentang kekuasaan telah menemukan bentuknya disini. Dalam konteks ini, penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik tidak semata-mata didasarkan pada pemerintah, tetapi dituntut adanya keterlibatan seluruh elemen, baik intern birokrasi, masyarakat dan pihak swasta. Pemikiran hanya akan terwujud apabila pemerintahan didekatkan dengan yang diperintah atau dengan kata lain terjadi desentralisasi dan otonomi daerah. Melalui pemerintahan yang desentralistik, akan terbuka wadah demokrasi bagi masyarakat lokal untuk berperan dalam menentukan nasibnya, serta berorientasi kepada kepentingan rakyat melalui pemerintahan daerah yang terpercaya, terbuka dan jujur serta bersikap tidak mengelak tanggung jawab sebagai prasyarat terwujudnya pemerintahan yang akuntabel dan mampu memenuhi asas-asas kepatuhan dalam pemerintahan.

Governance ini terdiri dari mekanisme dan proses dimana warga Negara dan kelompok dapat mengartikulasikan kepentingannya, menengahi perbedaannya, dan melaksanakan hak dan kewajiban hukumnya. Penjelasan tersebut diatas sama dengan yang dikatakan Rochman (2000) dimana *Governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor Negara dan sektor nonpemerintah dalam suatu kegiatan kolektif. *Governance* ini menyediakan aturan institusi, menyediakan intensif bagi individu, organisasi dan perusahaan. Ketiga aktor tersebut terlibat dalam ke pemerintahan; peran negara bertindak dalam rangka menciptakan

politik dan lingkungan yang kondusif, sektor swasta melahirkan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan *civil society* berperan memfasilitasi interaksi sosial dan politik. Lebih lanjut lagi *The United Nations Development Programme* (UNDP) dalam Maksud (2019) menjelaskan bahwa *governance* adalah sistem nilai, kebijakan dan lembaga di mana masyarakat dilibatkan dalam mengelola urusan ekonomi, politik dan sosial melalui interaksi antara Negara, masyarakat sipil, dan sektor swasta.

Adalah cara masyarakat mengorganisasi dirinya sendiri untuk membuat dan melaksanakan keputusan mencapai saling pengertian, kesepakatan dan tindakan. Ini terdiri dari mekanisme dan proses untuk warga Negara dan kelompok untuk mengartikulasikan kepentingan mereka, menengahi perbedaan mereka dan latihan hak-hak hukum dan kewajiban mereka. Ini adalah aturan, lembaga dan praktik yang menetapkan batas dan memberikan insentif bagi individu, organisasi dan perusahaan. Pemerintah, termasuk dimensi sosial, politik dan ekonomi, beroperasi di setiap tingkat usaha manusia, baik itu rumah tangga, kota, bangsa, daerah, atau dunia.

Oleh karena itu, legitimasi politik dan konsensus yang menjadi pilar utama bagi *good governance* versi World Bank hanya bisa dibangun dengan melibatkan aktor non-negara yang seluas luasnya dan membatasi keterlibatan negara atau pemerintah (Bayu Kharisma, 2014). *Good governance* mengacu pada pertanyaan bagaimana masyarakat dapat mengorganisir dirinya sendiri untuk memastikan kesamaan peluang dan

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

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

sosial dan politik bagi mobilitas individu atau kelompok-kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik. Dari beberapa pengertian *good governance* di atas, maka dapat diidentifikasi indikator-indikator yang terkandung didalamnya, yang merupakan prinsip dasar dari *good governance* (dalam Maksudi, 2019), sebagai berikut :

1. Partisipasi (*Participation*) Partisipasi adalah suatu proses di mana pembuatan kebijakan, isu-isu prioritas, aksesibilitas untuk barang publik dan jasa dan juga mengalokasikan sumber daya dipengaruhi oleh pemangku kepentingan.
2. Penegakan Hukum (*Rule of Law*) Penegakan hukum adalah penting, karena partisipasi masyarakat dalam proses politik maupun perumusan-perumusan kebijakan publik memerlukan sistem dan aturan-aturan hukum.
3. Transparansi (*Transparency*) Transparansi dibangun atas arus informasi yang bebas. Proses, lembaga, dan informasi secara langsung dapat diakses oleh mereka yang peduli dan informasi secara langsung dapat diakses oleh mereka yang peduli dan informasi yang cukup disediakan untuk memahami serta memantau mereka.
4. Daya Tanggap (*Responsive*) Responsivitas adalah kemampuan organisasi sektor publik untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan

program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

5. Orientasi Konsensus (*Consensus Orientation*) proses pencapaian konsensus melibatkan pertimbangan serius dari pendapat setiap anggota kelompok atau pemangku kepentingan dipertimbangkan. Konsensus biasanya melibatkan kolaborasi, bukan kompromi.
6. Keadilan (*Equitas*) Hak dan kewajiban setiap masing-masing warga Negara berbeda-beda dalam kapasitasnya, maka pemerintah memiliki peran penting agar keadilan dan kesejahteraan dapat diimplementasikan dengan sebaik-baiknya.
7. Efektivitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*), Efektivitas adalah kemampuan menghasilkan output/hasil atau target yang diinginkan dalam batas waktu yang telah ditetapkan. Sedangkan efisiensi adalah ukuran tingkat penggunaan sumber daya dalam suatu proses.
8. Tanggung Jawab (*Accountability*) Istilah akuntabilitas yang berarti pertanggungjawaban atau keadaan untuk dipertanggungjawabkan atau keadaan untuk dipertanggungjawabkan atau keadaan untuk diminta pertanggungjawaban.
9. Visi Strategis (*Strategic Vision*) Visi strategis adalah pandangan-pandangan strategis dari pemimpin dan masyarakat yang memiliki perspektif jangka panjang untuk menghadapi masa yang akan datang. Hal yang senada juga dikemukakan oleh Santosa (2008),

bahwa syarat bagi terciptanya *good governance*, yang merupakan prinsip dasar, meliputi Partisipatoris, *Rule of law* (penegakan hukum), Transparansi, *Responsiveness* (daya tanggap), Konsensus, Persamaan hak, Efektivitas dan Efisiensi, dan Akuntabilitas.

2.3. Participatory Governance

Dalam *Public Administration and Democratic Governance : Governments Serving Citizens* (2006;276) mengatakan bahwa *participatory governance* menyiratkan keterlibatan pemerintah dengan kelompok-kelompok yang berkepentingan untuk mengambil ruang/tempat untuk membentuk titik awal sebuah proses negosiasi dan kolaborasi antara lembaga-lembaga pemerintah dan kelompok. Berdasarkan penjelasan tersebut *participatory governance* dapat juga dikatakan sebagai berikut:

- a. *Participatory governance* adalah tentang membuat pemerintah lebih inklusif dan sebagai hasilnya, lebih efektif dalam pengurangan kemiskinan. Bagi mereka yang menerina bahwa salah satu aspek penting dari kemiskinan adalah kurangnya “suara” masyarakat miskin dalam sistem politik dan struktur birokrasi. Langkah-langkah *participatory governance* sendiri dipandang sebagai pengurang kemiskinan. Bagi yang lain, yang menggunakan definisi kemiskinan yang lebih konvensional, pemerintahan yang partisipatif (*participatory governance*) menawarkan potensi lebih sesuai dengan kebijakan dan

praktek. Dengan komunikasi dan pengaruh dari kelompok-kelompok masyarakat miskin, diyakini bahwa kebijakan negara dan prakteknya akan meningkat.

- b. *Participatory governance* menawarkan cakupan yang lebih besar untuk tindakan kelompok masyarakat sipil yang terorganisir. Meningkatnya jumlah lembaga internasional yang mengakui pentingnya gerakan masyarakat dan LSM terkait serta menyediakan dukungan keuangan. Beberapa gerakan masyarakat memiliki fokus pada tujuan tertentu atau kebijakan, dan kemudian sekaligus mencapainya dengan sukses, misalnya, gerakan pro-demokrasi di sejumlah Negara. Beberapa anggota gerakan tersebut memiliki/berusaha sendiri, bergabung dengan pemerintah, dengan pemimpin berdiri untuk jabatan politik atau menerima janji pemerintah. Namun, orang lain lain menawarkan tantangan akar rumput untuk proses pemerintah yang ada dan telah berkampanya untuk lebih besar keterlibatan dan inklusi. Kelompok-kelompok seperti ini melihat *participatory governance* sebagai pelengkap yang diperlukan untuk mewakili kepentingan kelompok-kelompok yang kurang kuat, terutama dalam situasi kelangkaan sumberdaya, yang mana pemilihan umum menjadi cara untuk mengalokasikan keterbatasan itu.

1. *Citizen Participation* and Participatory Governance

Definisi partisipasi warga (*citizen participation*) yang disebut dengan berbagai istilah, seperti partisipasi publik (*public participation*) partisipasi masyarakat (*community participation*) dan partisipasi stakeholders (*stakeholders participation*). Definisi-definisi tersebut sedang menjadi pembicaraan dan perdebatan para ahli dalam beberapa tahun terakhir. Bukan hanya dari kalangan LSM atau organisasi Non-pemerintah (Ornop) dan aktivis social lainnya yang genjar membicarakan hal ini, tetapi juga dari kalangan politisi, akademisi, birokrat, konsultan, dan lembaga-lembaga donor mulai dari tingkat lokal, nasional hingga global. Partisipasi warga dipahami dari berbagai konteks yang beragam, sehingga tidak jarang mempunyai pengertian yang berbeda-beda pula.

Di berbagai penjuru dunia, krisis legitimasi menandai hubungan antara masyarakat dengan lembaga-lembaga Negara yang mempengaruhi kehidupan mereka terus meningkat, baik di utara maupun selatan masyarakat menyuarakan kekecewaannya terhadap kinerja pemerintahan seperti respon yang rendah terhadap kebutuhan kelompok miskin, dan tipisnya rasa ketersambungan dengan aparat pemerintahan (Narayan,2002). Partisipasi dianggap dapat menjadi pintu masuk bagi

pemantapan pola-pola ketidakseimbangan politik dan sosial yang ada, mendorong proses belajar bersama, komunikasi yang seimbang dalam membahas persoalan publik, menjadikan kesepakatan masyarakat sebagai sumber utama dalam pengambilan keputusan ditingkat politik formal dan memberikan ruang yang cukup bagi masyarakat untuk mengontrol keputusan publik agar dilaksanakan sesuai dengan tujuan.

Beberapa komitmen internasional telah dituangkan dalam berbagai deklarasi internasional yang disponsori oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dalam rangka menjamin dan memperkuat hak-hak dasar masyarakat sipil, baik dalam bidang politik, ekonomi, sosial maupun budaya, yang wajib dipatuhi oleh Negara-negara anggota PBB, seperti dalam "*The 2000 Millenium Declaration*" telah memuat empat prinsip mendasar:

- a. Sebuah perlindungan penuh dan promosi hak-hak sosial dan budaya sipil politik ekonomi untuk semua.
- b. Praktek demokrasi dan penghormatan terhadap hak asasi manusia, termasuk hak-hak minoritas.
- c. Proses politik inklusif, yang memungkinkan partisipasi sejati oleh semua warga negara di semua negara kami.
- d. Kebebasan media untuk melakukan peran penting mereka dan hak masyarakat untuk memiliki akses ke informasi.

Dalam deklarasi "Agenda Pembangunan 21" (*Development of Agenda 21*), yang terkenal dengan konsep "berfikir global, bertindak lokal"

yang ditindaklanjuti dengan deklarasi *International Union of Local Authorities*, yang pada intinya mengharuskan pemerintahan lokal di seluruh dunia untuk memberikan prioritas tinggi bagi partisipasi masyarakat dalam pengelolaan pemerintahan maupun pembangunan. Beberapa deklarasi internasional tersebut, dijabarkan dalam beberapa konvenan internasional, diantaranya konvenan internasional tentang hak ekonomi, sosial dan budaya (*international covenant on economic, social and cultural rights*) dan konvenan internasional tentang hak sipil dan politik. Untuk Indonesia, kedua konvenan tersebut telah disahkan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005. Dalam konsideran kedua Undang-Undang menyebutkan: "Bahwa hak azasi manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, dan oleh karena itu, harus dilindungi, dihormati, dipertahankan dan tidak boleh diabaikan, dikurangi atau dirampas, oleh siapapun."

"Bahwa bangsa Indonesia sebagai bagian dari masyarakat internasional menghormati, menghargai, dan menjunjung tinggi prinsip-prinsip dan tujuan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa serta Deklarasi Universal Hak Azasi Manusia."

Deklarasi internasional tidak saja berkaitan dengan agenda-agenda pembangunan dan konsep hak, tetapi juga menetapkan hak untuk berpartisipasi secara bermakna dan keadilan sosial sebagai komponen yang inheren. Perdebatan yang luas mengenai partisipasi warga sipil dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan telah "menggeser" pengertian partisipasi warga bukan lagi hanya dari aspek

politik, seperti partisipasi dalam pemilu atau referendum, sebagaimana awalnya konsep ini lahir beberapa abad yang lalu, tetapi telah mengalami perkembangan (Gavenda, 2001, Suhirman, 2003):

- a. Partisipasi merupakan hak politik yang melekat pada warga sebagaimana hak politik lainnya, karena melekat, maka hak ini tidak hilang ketika ia memberikan mandat pada orang untuk duduk dalam lembaga pemerintahan.
- b. Partisipasi langsung dapat untuk menutupi kegagalan demokrasi perwakilan, menjadikan partisipasi agar lebih bermakna.
- c. Semakin diterimanya partisipasi sebagai instrument untuk mendorong tata pemerintahan yang baik (*good governance*).
- d. Dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap penyelenggara dan lembaga pemerintahan.

Pada sisi pendekatannya, partisipasi masyarakat dapat dibagi menjadi tiga pendekatan (Subagijo, 2005) Pengawasan dan pemantauan dari luar oleh kelompok-kelompok masyarakat (*citizen based initiatives*) terhadap kinerja dari kebijakan sosial dan layanan- layanan dasar pemerintah dan badan-badan swasta.

- a. Peningkatan kinerja dan ketanggapan lembaga-lembaga pemerintah dengan berbagai langkah (*public sector initiatives*).
- b. Sinergi antara pemerintah yang terbuka dan responsive dengan masyarakat atau kelompok warga yang aktif (*active citizenship*) dan *well-informed*.

Pendekatan dalam pengembangan partisipasi merupakan bagian integral dalam rangka pemberdayaan masyarakat. Oleh karenanya, partisipasi dapat pula didefinisikan sebagai “suatu proses dimana sejumlah pelaku bermitra punya pengaruh dan membagi wewenang di dalam prakarsa pembangunan, termasuk mengambil keputusan atau sumberdaya”.

Gaventa dan Valderahma (1999) membagi makna partisipasi menjadi dua bagian yaitu :

- a. Pengertian tradisional, partisipasi dihubungkan dengan proses pembangunan, yang dipahami sebagai partisipasi masyarakat di tingkat program dan proyek dalam skala mikro, ditujukan kepada penerima manfaat (*beneficiaries*) yang lebih difokuskan kepada modus konsultasi dan berlangsung pada tataran penaksiran (*appraisal*).
- b. Sementara, pengertian partisipasi yang berkembang saat ini adalah partisipasi pada tingkat kebijakan dalam skala makro, yang ditujukan kepada masyarakat (*citizen*) dan melalui modus pengambilan keputusan.

2. Citizen Participation dalam Participatory Governance

Geisser (2004) dalam tulisannya “*Participatory Governance Theoretically Analytical Approaches And A Case Study (Transnational Network)*” telah mengidentifikasi studi tentang model-model *participatory governance* dewasa ini kedalam tiga perspektif, yaitu:

- a. Pemerintahan global (*global governance*),
- b. Pemerintahan partisipatif (*participatory governance*),
- c. Pemerintahan partisipatif di jaringan transnasional non-negara (*Participatory Governance In Non-State Trans-National Networks*).

Kaitannya dengan *Global Governance*, Kern (2004) dalam tulisannya "*Global Governance Through Transnational Network Organizations*" telah mengidentifikasi *global governance* kedalam tiga bentuk:

- a. Kerjasama internasional dan antar pemerintah (*international and intergovernmental co-operation*),
- b. Jaringan kebijakan global dan (*global policy networks*), and
- c. Organisasi jaringan internasional (*transnational network organizations*).

Streeten (2004) mengkaitkan *Global Governance* dengan partisipasi, yang disebut "*Global Participation*", yaitu kolaborasi komunitas global dalam menciptakan tatanan kehidupan dunia yang lebih aman dan berkeadilan.

Uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa "pemerintahan partisipatif" (*participatory governance*) adalah suatu pemerintahan yang menempatkan warga (non-pemerintah) sebagai individu atau bernaung dalam sebuah organisasi sosial kemasyarakatan sebagai stakeholders dalam pengambilan kebijakan publik yang selama ini hanya di dominasi

pemerintah, terlepas dari apakah pemerintahan itu menggunakan system demokrasi langsung (*direct democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*), atau dengan menggabung kedua sistem demokrasi tersebut. Apapun system demokrasi yang dipergunakan, partisipasi masyarakat pada tataran konsep maupun pada tataran praktis tetap dapat diciptakan. Dengan demikian, dari perspektif ini, partisipasi tidak lagi dipahami sebagai cara atau metode, tetapi dipahami sebagai sebuah proses sekaligus tujuan itu sendiri.

3. Pro dan kontra *Participatory Governance*

Konsep *participatory governance* dengan segala variannya dapat dianggap masih baru, namun demikian ia bisa dijadikan alternatif solusi untuk membangun sistem pemerintahan modern. Hal ini seiring dengan upaya untuk menjadikan partisipasi bagian dari hak asasi manusia yang melekat dalam setiap diri manusia, sebagaimana telah disinggung pada bagian terdahulu. Karena masih relatif baru, sangat wajar apabila ada pihak-pihak yang pro maupun yang kontra, atau pihak yang optimis maupun yang pesimis.

Bagi yang pro menganggap bahwa konsep *participatory governance* memberikan manfaat yang besar untuk membangun sistem pemerintahan yang mengedepankan nilai-nilai kemanusiaan, kebersamaan dan kesetaraan. Konsep ini juga dapat dijadikan solusi untuk mengatasi kelemahan yang ada dalam sistem pemerintahan yang menganut demokrasi perwakilan yang masih banyak dianut oleh Negara-

negara di dunia termasuk Indonesia, dimana kebijakan-kebijakan publik diselesaikan oleh politisi dan birokrat serta dibantu oleh konsultan.

Sementara dalam *participatory governance*, kebijakan ditempatkan sebagai proses sosial politik dimana masyarakat dapat ambil bagian untuk menegosiasikan berbagai kepentingannya dalam suatu hubungan yang lebih berimbang. Oleh karena itu, konsep ini dianggap akan dapat memberikan keuntungan yang seimbang, baik bagi pihak warga sipil, pihak swasta maupun bagi pemerintah sendiri. Beberapa manfaat yang sering dikemukakan adalah:

- a. menjamin pencapaian tujuan,
- b. membangun dan memperkuat kapasitas pemerintahan lokal,
- c. meningkatkan cakupan pengambil kebijakan,
- d. keuntungan yang lebih baik,
- e. menjamin keberlanjutan dan menjamin suara kelompok marjinal terutama kelompok miskin dan perempuan terakomodasi dalam kebijakan publik.

Dalam konteks penyelenggaraan pembangunan, partisipasi sangat manfaat bagi banyak pihak. Beberapa manfaat dari partisipasi menurut Campbell dan Salagrama (2000):

- a. Memberdayakan: Partisipasi untuk meningkatkan independensi, kesadaran dan kapasitas kelompok terpinggirkan.
- b. Filosofis: Partisipasi untuk memungkinkan ekspresi pandangan alternatif dunia dan bagaimana beroperasi.

Beberapa manfaat dari keterlibatan masyarakat dalam pembangunan bukanlah hanya asumsi tetapi berdasarkan praktek yang diteliti di negara-negara yang melaksanakan pembangunan partisipatif. Meskipun banyak manfaat yang didapatkan, tetapi kenyataannya sangat sulit dilaksanakan. Inilah salah satu faktor yang membuat pihak-pihak yang kontra atau berpandangan pesimis menerapkan *participatory governance*. Konsep ini sulit dipraktikkan baik dalam sistem demokrasi langsung maupun tidak langsung.

Kelemahan-kelemahan lain, yang sering dikembangkan oleh pihak-pihak yang kontra adalah:

- a. Meningkatnya biaya setiap proses partisipasi, karena melibatkan banyak pihak yang beragam latar belakang pendidikan dan kemampuan.
- b. Waktu mengambil keputusan lebih lama.
- c. Rentan terhadap konflik vertikal dan horizontal apalagi bagi negara-negara yang masih dalam masa transisi demokrasi.
- d. Terlalu idealis
- e. Menambah beban pada orang miskin.
- f. Masyarakat sulit diajak berdiskusi dan menyelesaikan hal-hal yang rumit.

Terlepas dari pro kontra, dengan melihat kecenderungan yang ada sekarang ini, konsep *participatory governance* masih diminati oleh berbagai pihak untuk dikembangkan lebih lanjut. Kecenderungan ini akan

semakin meningkat seiring dengan diimplementasikan berbagai komitmen internasional yang perlu dipatuhi oleh semua negara. Paling tidak, mencari bagian-bagian dari semua bidang pemerintahan yang ada untuk dicoba diterapkan secara partisipatif, sebagailangkah awal untuk memulai, misalnya mengembangkan model partisipasi dibidang pengentasan kemiskinan. Selain itu, model partisipasi juga dapat dikembangkan dalam bidang pelayanan publik (*public service*) yang selama ini seakan-akan menjadi monopoli pemerintah. Dalam tahap awal pengembangan "*Participatory Governance*", dapat dilakukan dengan mengembangkan model-model partisipasi yang sederhana. Pada tingkat lanjutan model partisipasi dikembangkan pada bidang-bidang yang lebih luas dan kompleks. Dengan memperbanyak model-model partisipasi pada akhirnya akan menjadi sebuah sistem pemerintahan partisipatif.

4. Elemen *Participatory Governance*

Penerapan pola yang terdapat dalam *participatory governance* sejatinya sesuai dengan konsep yang ditawarkan yaitu bertumpu pada nilai demokrasi, musyawarah dan pemberdayaan. Dimana dalam konsep *participatory governance*, Fung dan Wright (2001) mengintegrasikan pada satu simpul model *empowered participatory governance* yang dijabarkan dalam 6 (enam) dimensi:

a. Deliberasi (*Deliberation*)

Subtansi dari dimensi ini terkait posisi keputusan atau kebijakan yang diambil. Apakah telah dibahas melalui musyawarah untuk

mendapatkan keputusan atau kebijakan yang kolektif, serta bagaimana antar aktor dan pemangku kepentingan yang terlibat telah saling beradaptasi dalam diskusi atau musyawarah tersebut.

b. Aksi (Action)

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

c. Monitoring

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

d. Koordinasi Terpusat dan Kekuasaan (*Centralized Coordination and Power*)

Dalam model pemerintahan partisipatif yang berdaya, unit lokal tidak bertindak secara otonom. Sebaliknya, mereka belajar dari dan mengkoordinasikan tindakan mereka dengan unit lokal lainnya dan dengan struktur negara. Pertanyaan utama untuk dimensi ini adalah:

"sejauh mana eksperimen ini menggabungkan tindakan rekombinan yang mengkoordinasikan tindakan unit lokal, menyebarkan informasi dan inovasi di antara mereka, dan mengikuti mekanisme terpusat yang memastikan akuntabilitas dan pembelajaran.

e. Sekolah Demokrasi (School of Democracy)

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

f. Dampak (*Outcomes*)

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

2.4. Kebijakan Publik

Dalam buku Shafritz yang berjudul *Defining Public Administration*, Polsby (1984) mengatakan bahwa tidak ada definisi kebijakan yang di

dapat secara universal yang secara jelas membedakan kebijakan dari yang bukan kebijakan, sehingga mengakibatkan adanya ambiguitas yang dapat disatukan tentang apa yang merupakan kebijakan. Namun, menurut Luke dalam buku Shafritz yang berjudul *Defining Public Administration* bahwa kebijakan publik pada umumnya dicirikan sebagai kombinasi dari keputusan, komitmen, dan tindakan yang diarahkan untuk mencapai hasil atau hasil tertentu yang dianggap untuk kepentingan publik.

Sementara itu, menurut Parsons dalam bukunya yang berjudul *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan* mengatakan bahwa “Kebijakan Publik” berhubungan dengan bidang-bidang seperti kepentingan publik, opini publik, barang-barang publik, hukum publik, sektor publik, kesehatan publik, transportasi publik, dan pendidikan publik. Sementara itu definisi kebijakan publik datang dari Thomas R Dye bahwa kebijakan publik merupakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam bukunya yang berjudul *Understanding Public Policy* (2011:3). Pendapat lain datang dari Laswell dan Kaplan bahwa kedua pakar ini memaknai kebijakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan, menyebut kebijakan sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai dan praktek (*a projected program of goals, values and practices* (Abidin, 2002).

Pembuatan kebijakan tidak berakhir setelah kebijakan ditentukan atau disetujui. Seperti dinyatakan Anderson yang dikutip oleh Parsons

(2005), dalam bukunya yang berjudul *Public Policy* Kebijakan dibuat saat ia sedang diatur dan diatur pada saat dibuat”.

2.5. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (*public policy process*) sekaligus studi yang sangat krusial. Bersifat krusial karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, kalau tidak dipersiapkan atau direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan. Demikian pula sebaliknya, bagaimanapun baiknya persiapan dan perencanaan implementasi kebijakan, kalau tidak dirumuskan dengan baik maka tujuan kebijakan juga tidak akan bisa diwujudkan.

Dengan demikian, kalau menghendaki tujuan kebijakan dapat dicapai dengan baik, maka bukan saja pada tahap implementasi yang harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik, tetapi juga pada tahap perumusan atau pembuatan kebijakan juga telah diantisipasi untuk dapat diimplementasikan.

Implementasi merupakan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan karena tanpa implementasi yang efektif maka kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah adanya pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah

ditetapkan, kemudian program kegiatan telah tersusun dan dan telah siap untuk proses pelaksanaannya dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran atau tujuan kebijakan yang diinginkan. Kebijakan biasanya berisi suatu program untuk mencapai tujuan, nilai-nilai yang dilakukan melalui tindakan-tindakan yang terarah. Apabila program atau kebijakan sudah dibuat maka program tersebut harus dilakukan oleh para mobilisator atau para aparat yang berkepentingan.

Suatu kebijakan yang telah dirumuskan tentunya memiliki tujuan-tujuan atau target-target yang ingin dicapai. Pencapaian target baru akan terealisasi jika kebijakan tersebut telah diimplementasikan, dengan demikian dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan adalah tahapan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat. Proses menghasilkan implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, kemudian program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap untuk proses pelaksanaannya dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran atau tujuan kebijakan yang diinginkan.

Perkembangan generasi implementasi kebijakan mulai dari model *Top-Down*, ke *Bottom-Up*, *Hybrid* hingga pada Jaringan. Dimana lebih jelasnya diuraikan dibawah ini.

1. Model Top-Down

Model implementasi *top-down* adalah suatu proses pengambilan kebijakan publik dan tata kelola pemerintahan yang ditandai dengan perbedaan antara politik dan administrasi. Politik diartikan sebagai

pencapaian konsensus para pihak politik terhadap kebijakan, sementara administrasi adalah penerapan pengetahuan ilmiah untuk mendesain langkah-langkah kebijakan dan implementasi suatu program. Proses governance adalah suatu proses pengambilan keputusan yang bersifat otoritatif, dan implementasi adalah non politik, teknik dan diprogramkan (Landau, 1979; Sabatier, 1986; Wamsley & Schroeder, 1996; Kickert, et.al., 1997).

Model *Top-Down* juga disebut sebagai model manajemen administratif "konvensional" karena semata-mata berfokus pada hubungan antara agent dan obyek yang akan "mengarahkan" atau "dikendalikan". Proses kebijakan adalah sesuatu proses di mana para aktor berusaha mempertahankan garis pemisah antara politik dan administrasi, antara mereka yang membuat aturan dengan mereka yang menjalankan aturan. Fase implementasi dianggap sebagai aktivitas nonpolitik, teknikal dan secara potensial dapat diprogramkan.

Dalam implementasi kebijakan, jika merujuk pada model implementasi *Top-Down* Mazmanian dan Sabatier, penyebab gagalnya implementasi bisa dilihat dengan memulai keputusan kebijakan dari 'atas' dan mengajukan empat pertanyaan untuk meningkatkan detail pemahaman menggali kebawah. Pertanyaannya adalah: (1) Apakah tindakan para pejabat dan kelompok sasaran sesuai dengan tujuan dan prosedur keputusan ? (2) Sejauh mana tujuan itu tercapai? (3) Faktor-faktor apa yang secara prinsipil mempengaruhi output dan input

kebijakan? (4) Bagaimana kebijakan itu direformulasi berdasarkan pengalaman lapangan? (Sabatier 1986).

Empat pertanyaan tersebut di atas mengarah kepada sejauh mana tindakan para pelaksana kebijakan, apakah sesuai dengan prosedur dan tujuan kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat. Agar implementasi berhasil, menurut model ini, ada enam syarat yang harus dipenuhi, yaitu: (1) Tujuan jelas dan konsisten. (2) Teori kausal yang memadai, dan memastikan agar kebijakan itu mengandung teori yang akurat tentang bagaimana cara melahirkan perubahan. Masalah yang dihadapi memiliki teori sebab akibat yang cukup (3) proses implementasi diurut secara legal untuk membantu pihak-pihak yang mengimplementasikan kebijakan dan kelompok-kelompok yang menjadi sasaran kebijakan. (4) Para pelaksana implementasi yang ahli dan berkomitmen yang menggunakan kebijaksanaan mereka untuk mencapai tujuan kebijakan. (5) Dukungan dari kelompok kepentingan masyarakat umum. (6) Perubahan kondisi sosial ekonomi tidak mengurangi dukungan politik maupun teori sebab akibatnya (Sabatier 1986).

Secara umum model *Top-Down* ini mengabaikan sifat inheren politis yaitu aspek yang paling penting dari pemerintahan yang dikenal sebagai administrasi atau implementasi kebijakan. Selain itu, upaya mencapai koordinasi dan kendali sentral pada akhirnya mengarah pada

semakin kentalnya birokrasi dan menurunnya efektivitas dan efisiensi (Landau; Van Gunsteren 1976; Hanf dan Toonen 1985).

Sifat "non efektivitas" dari pendekatan *Top-Down* ini adalah ketika tujuan usaha implementasi jelas dan aturan memadai dan otoritas fiskal sudah ada. Karena itulah, komentar Landau dan Russel sedikit tidak adil karena menganggap model *Top-Down Governance* berlaku pada semua situasi. Padahal dalam berbagai lingkungan, "mesin keputusan" mungkin sangat cocok terutama di lingkungan aplikasi yang stabil dan jelas. Akan tetapi, sistem yang baik belum tentu berlaku pada suatu lingkungan dimana terdapat sedikit kesepakatan mengenai tujuan, tidak ada pusat otoritas dan tidak ada garis pendanaan yang jelas.

Pendekatan ini memiliki pandangan tentang hubungan kebijakan implementasi seperti yang dijelaskan dalam Emile karya Rousseau bahwa "segala sesuatu adalah baik jika diserahkan ke tangan sang pencipta, segala sesuatu adalah buruk di tangan manusia" (Parson, 2008). Model rasional ini berisi gagasan bahwa implementasi adalah menjadikan orang melakukan apa-apa yang diperintahkan dan mengontrol urutan tahapan dalam sebuah sistem dan implementasi adalah soal pengembangan sebuah program kontrol yang meminimalkan konflik dan deviasi dari tujuan yang telah ditetapkan oleh hipotesis kebijakan dan model rasional pada dasarnya adalah sebuah teori preskriptif dalam pengertian yang biasa dijumpai dalam Taylorisme dan manajemen ilmiah dan karenanya dapat dikritik (Presman Wildavsky, 1973).

Beberapa ahli yang mengembangkan model implementasi pendekatan *top-down* adalah sebagai berikut. Pertama, model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Horn (1975) yang disebut sebagai *A model of the policy implementation process*. Dimana variabel yang memengaruhi kinerja implementasi yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, hubungan antar organisasi, karakteristik agen pelaksana/implementor, kondisi ekonomi, sosial dan politik dan kecenderungan (*disposition*) pelaksana/implementor.

Kedua, model yang dikembangkan oleh George Edward III menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Menurut Edward III (1980), implementasi kebijakan dapat dimulai dari kondisi abstrak dan sebuah pertanyaan tentang apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil. Dimana dikatakan bahwa terdapat empat variabel dalam pencapaian keberhasilan implementasi, meliputi komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut yang dibangun oleh Edward III memiliki keterkaitan satu sama lain dalam mencapai tujuan dan sasaran program kebijakan, semuanya saling terkait satu variable akan mempengaruhi variable yang lain.

Ketiga, model implementasi generasi *top-down* lainnya dikemukakan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun (1986), menurutnya untuk dapat mengimplementasikan suatu kebijakan secara sempurna, diperlukan beberapa persyaratan antara lain :

1. Situasi di luar agen implementasi tidak menimbulkan pembatasan yang melumpuhkan.
2. Waktu yang cukup dan sumber daya yang memadai harus tersedia untuk program.
3. Tidak ada batasan dalam sumber daya secara keseluruhan, dan setiap tahap dalam proses implementasi membutuhkan kombinasi sumber daya yang tersedia.
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan pada teori sebab akibat yang valid.
5. Hubungan sebab akibat adalah bersifat langsung dan hanya ada sedikit, jika ada hubungan yang mengganggu.
6. Ada satu agen implementasi yang tidak selalu tergantung kepada agen lain agar bisa sukses.
7. Ada pemahaman penuh dan kesepakatan mengenai tujuan yang hendak diraih dan kondisi ini harus ada di seluruh proses implementasi.
8. Dalam rangka mencapai tujuan yang disepakati, perlu untuk menspesifikasikan secara rinci dan komplet, tugas-tugas yang harus dilakukan oleh setiap partisipan.
9. Ada komunikasi dan koordinasi sempurna di antara beragam elemen atau agen yang terlihat dalam program.
10. Pihak yang berkuasa dapat meminta atau menuntut ketaatan yang sempurna.

Selanjutnya model implementasi kebijakan yang ditawarkan oleh Mazmanian dan Sabatier (1983) disebut dengan *A Framework for policy implementation analysis*. Menurut model ini, implementasi kebijakan dapat diklasifikasikan ke dalam tiga variabel, yaitu:

1. Mudah-tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori, dan teknis pelaksanaan, keragaman perilaku kelompok sasaran serta ruang lingkup objek dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.
2. Variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, ketepatan alokasi sumber daya, keterpaduan hirarkhi dalam dan antar lembaga pelaksana, aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana serta rekrutmen pejabat pelaksana.
3. Variabel di luar kebijaksanaan yang mempengaruhi proses implementasi meliputi: (1) kondisi sosial ekonomi dan teknologi, (2) dukungan publik, (3) sikap dan (4) sumber-sumber yang dimiliki kelompok pemilih serta komitmen pejabat pelaksana. Ketiga variabel tersebut memengaruhi implementasi kebijakan.

Model implementasi kebijakan pendekatan *Top-Down* lainnya juga dikemukakan oleh Marilee S. Grindle. Pendekatannya dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Process*. Menurut Grindle (1980) keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa transformasi

kebijakan di lakukan sebelum implementasi kebijakan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut. Sedangkan isi kebijakan, mencakup hal-hal sebagai berikut : 1) kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan artinya bahwa sejauh mana kelompok sasaran atau target kelompok termuat dalam isi kebijakan, 2) jenis manfaat yang diterima oleh target kelompok, 3) derajat perubahan yang diinginkan, 4) kedudukan pembuat kebijakan, 5) pelaksana program, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementomnya secara rinci, 6) sumber daya yang dikerahkan, artinya apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai.

Sementara itu, konteks implementasinya adalah: 1) kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, 2) karakteristik lembaga dan penguasa, 3) kepatuhan dan daya tanggap. Model Grindle ini lebih menitik beratkan pada konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, sasaran, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

2. Model Bottom Up

Model implementasi kebijakan selanjutnya adalah model *Bottom-Up*. Model ini banyak dikritik karena tidak menjelaskan peran aktor dan unsur lain dalam proses implementasi. Oleh karena itu, model "*bottom-up*" dalam reaksinya terhadap masalah hegemoni model *Top-Down*, memperlihatkan pembelaan yang radikal akan desentralisasi, *self-*

governance, dan privatisasi, sambil meminta pemerintah pusat memberi perhatian kepada masalah aktor-aktor lokal dengan memberi lebih banyak sumber daya.

Governance dilihat sebagai proses politik esensial di mana entitas lokal membarter kepentingan dan tujuan personalnya (Kickert, 1997). Fase ini jelas terlihat pada tahun 1960-an dan 1970-an di Amerika Serikat dan Eropa. Di Amerika Serikat, model ini benar benar dipraktikkan dalam pendekatan *Great Society* dan *New Federalism* selama pemerintahan Johnson dan Nixon. Di Eropa, tema desentralisasi terlihat jelas dalam reaksi sejumlah negara terhadap pembebanan berlebihan terhadap sumber daya publik oleh negara kesejahteraan sosialis yang dijalankan secara sentral. Disebut pendekatan *Bottom-Up* karena perspektif yang digunakan adalah perspektif lembaga yang mengimplementasi atau kelompok sasaran, kebalikan dari *agent central*. Kepentingan aktor lokal itulah yang menjadi dasar evaluasi kebijakan publik dan pelaksanaannya. Berbeda jauh dengan pendekatan *Top-Down*, pendekatan ini memastikan bahwa perumusan kebijakan dan pelaksanaannya adalah proses politik. Beberapa ahli yang mengembangkan model ini adalah Michael Lipsky (1971) Richard Elmore (1979), dan Benny Hjem & David O'Porter (1981) dalam Parson (2008). Model Botom-up ini muncul sebagai kritik terhadap model Top-Down.

3. Model Hybrid

Model ini dapat dipahami dari definisi implementasi yang dikemukakan oleh para ahli sebagai berikut:

1. Implementasi sebagai evolusi (Majone dan Wildavsky, 1984); 1984);
2. Implementasi sebagai pembelajaran (Browne dan Wildavsky,
3. Implementasi dan tipe-tipe kebijakan (Ripley dan Franklin, 1982);
4. Implementasi sebagai antar organisasi (Toole dan Montjoy, 1984):
5. Implementasi sebagai teori kontingensi (Alexander, 1985);
6. Implementasi sebagai bagan subsistem kebijakan (Sabatier, 1986);
dan
7. Implementasi sebagai manajemen sektor publik (Hughes, 1994).
8. Implementasi kebijakan sebagai *communication model* (Goggin, et al 1990)

Model yang dikembangkan oleh Sabatier mengombinasikan unit analisis *Bottom-Up*, yaitu seluruh variasi aktor publik dan privat yang terlibat di dalam suatu masalah kebijakan dengan *Top - Down*, yaitu kepedulian pada cara-cara di mana kondisi kondisi sosial ekonomi dan instrumen legal membatasi perilaku. Pendekatan ini tampaknya lebih berkaitan dengan konstruksi teori daripada penyediaan pedoman bagi praktisi atau potret yang rinci atas situasi tertentu. Selain itu, model ini lebih cocok untuk menjelaskan suatu perubahan kebijakan dalam jangka waktu satu dekade atau lebih. Usaha yang ketiga untuk memadukan unsur-unsur pendekatan *Top-Down* dan *Bottom Up* dikembangkan oleh Goggle.

Di dalam model yang dikembangkan mengenai implementasi kebijakan antar pemerintah, mereka memperlihatkan bahwa implementasi di tingkat daerah (*state*) adalah fungsi dari perangsang-perangsang dan batasan - batasan yang diberikan kepada daerah dari tempat lain di dalam sistem pusat (*federal*) dan kecenderungan daerah untuk bertindak serta kapasitasnya untuk mengefektifkan preferensi preferensinya. Pilihan pilihan daerah bukanlah pilihan dari aktor nasional yang kompak, tetapi merupakan hasil bergaining antar unit-unit internal maupun eksternal yang terlibat di dalam politik daerah. Dengan demikian, pendekatan pendekatan ini mengandalkan bahwa implementasi program program pusat di tingkat daerah pada akhirnya tergantung pada tipe variabel-variabel *Top Down* maupun *Bottom Up*.

4. Model Jaringan (Network)

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

Model implementasi mekanistik ataupun model implementasi organik yang selama ini digunakan harus segera ditinggalkan model tersebut sudah tidak relevan lagi digunakan untuk kondisi saat ini, karena para aktor implementasi kebijakan tidak mampu memecahkan masalah sendiri tanpa dukungan aktor yang lain. Demikian pula, para aktor tidak dapat memaksakan kehendaknya kepada yang lain untuk menerima ide-idenya. Sehingga atas dasar tersebut kebutuhan akan konsep *network* itu muncul. (Schroeder 2001).

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

Model jaringan memahami bahwa proses implementasi kebijakan adalah *complex of interaction process* diantara sejumlah besar aktor yang berada dalam suatu jaringan (*network*) aktor-aktor yang independen. Interaksi dalam jaringan tersebut yang akan menentukan bagaimana implementasi harus dilaksanakan, permasalahan-permasalahan yang harus dikedepankan, dan diskresi-diskresi yang diharapkan menjadi

bagian penting di dalamnya. Model ini antara lain dikembangkan dalam sebuah buku yang ditulis oleh ilmuwan Belanda, yaitu Walter Kickert, Erik Hans Klin, dan Joop Koppenjan melalui publikasinya yang berjudul *Managing Complex Networks: Strategies for the public Sector* (1997). Semua aktor dalam jaringan pada model ini relative otonom, artinya mempunyai tujuan masing-masing yang berbeda.

Policy networks (jaringan kebijakan) digambarkan dalam beberapa kategori. Pertama, dideskripsikan sebagai aktor-aktor. Kedua, *linkages* di antara aktor-aktor. Ketiga, *boundary* (Kenis & Schneider, 1991 dalam Carlsson, 2000). Sementara Rhodes menggunakan istilah jaringan untuk menggambarkan beberapa pihak yang terkait dalam rangka pemberian pelayanan. Jaringan-jaringan ini dibuat oleh organisasi-organisasi tersebut dengan saling mempertukarkan sumber daya (misalnya uang, informasi, keahlian) untuk mencapai tujuannya, untuk memaksimalkan pengaruh mereka terhadap hasil, dan untuk menghindari ketergantungan pada pihak lain dalam menjalankan peranannya.

Sabatier (1993) meneliti suatu jaringan kebijakan dan menamakan *Advocacy Coalition* yaitu sekelompok pengambil kebijakan dalam subsistem kebijakan. Aktor dari *advocacy coalition* terdiri dari pelaku-pelaku dari sejumlah institusi swasta dan pemerintah dalam semua level organisasi pemerintah yang berhubungan atas dasar kepercayaan pada pencapaian tujuan. (Howlett dan Ramesh, 1995).

Sistem kepercayaan yang melandasi hubungan di antara aktor terdiri atas tiga tingkat kepercayaan, yaitu: (1) *Common belief* suatu kepercayaan dan kesamaan persepsi pada tujuan kebijakan berdasarkan kesamaan pengetahuan tentang masalah publik yang menarik perhatian aktor-aktor tersebut. Kepercayaan ini seringkali berkaitan dengan sifat dasar manusia baik sebagai individu maupun sebagai kolektif. Kepercayaan yang bersumber dari sifat dasar manusia, dalam kenyataan sangat sulit diubah; (2) *Core of belief system* yaitu sistem kepercayaan berdasarkan atas pandangan yang sama terhadap sifat alami manusia dan beberapa kondisi yang diinginkan manusia. Koalisi berlandaskan sistem kepercayaan ini sangat stabil persatuannya sulit dirubah; 3) *External factors* meliputi uang, keahlian, jumlah pendukung, legal otoritas, pendapat umum, teknologi, tingkat inflasi, nilai-nilai budaya. Sistem kepercayaan yang terbentuk dari faktor-faktor eksternal relatif mudah berubah. (Suwitri, 2008)

Jaringan kebijakan terbentuk dalam setiap tahap perumusan kebijakan. Howlett dan M. Ramesh (1995) memandang perumusan kebijakan sebagai suatu proses yang terdiri atas serangkaian tahapan, yaitu: (1) tahap pengusulan alternatif, (2) seleksi alternatif, (3) penilaian alternatif. (4) pemilihan alternatif. Perumusan kebijakan atau penyusunan alternatif kebijakan adalah juga proses perencanaan (Quade, 1982). Jaringan kebijakan akan terwadahi dalam organisasi. Organisasi ini sering disebut subsistem kebijakan. Howlett dan Ramesh (1995). Subsistem

kebijakan dalam perumusan kebijakan terbentuk tatkala semua yaitu pihak pemimpin dan yang dipimpin, antara berbagai kelompok politik, masyarakat dan swasta berpartisipasi dan terjadi interaksi di antara partisipan atau aktor. Kegiatan saling memengaruhi di antara para aktor akan membentuk suatu parameter parameter yang relatif stabil. Parameter-parameter yang relatif stabil dibatasi oleh sistem nilai atau faktor internal dan eksternal aktor. Perubahan interaksi antaraktor yang disebabkan perubahan sistem nilai akan berakibat pada perubahan subsistem kebijakan. (Parsons, 2008) diadaptasi dari Sabatier, 1988, 1991).

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

Sistem pemberian layanan melalui model jaringan, jika ditata dengan tepat, akan menghasilkan peluang inovasi yang lain. Tata pemerintahan yang demokratis menghasilkan pelayanan publik yang berkualitas tinggi,

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

2.6. Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan mengacu pada kapasitas setiap orang, memfokuskan masyarakat rentan dan lemah sehingga masyarakat terdapat hak istimewa artinya, tidak hanya bebas menyampaikan pendapat tetapi bebas juga dari kelaparan dan kesakitan. Pemberdayaan mencapai sumber daya produktif yang memungkinkan mereka untuk meningkatkan pendapat serta memperoleh barang yang mereka butuhkan dan berkontribusi pada konteks pembangunan keputusan yang mempengaruhi mereka (Edi Suharto, 2014).

Edi Suharto (2014) menjelaskan pemberdayaan adalah sebuah proses dan tujuan. Sebagai sebuah proses, pemberdayaan adalah

serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan. Sebagai tujuan, maka pemberdayaan menunjuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial; yaitu masyarakat yang berdaya, memiliki kekuasaan atau mempunyai pengetahuan dan kemampuan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik yang bersifat fisik, ekonomi, maupun sosial seperti mata pencaharian, berpartisipasi dalam kehidupan sosial dan mandiri dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupannya.

Pemberdayaan artinya adalah proses untuk membantu masyarakat dan individual yang tidak diuntungkan untuk bersaing dengan baik dan keperluan lainnya, serta menolong masyarakat untuk belajar serta memanfaatkan saat bernegosiasi, memahami bagaimana sistem kerja, menggunakan media dengan baik dan benar, terlibat dalam tindakan polis dan lain sebagainya.

Pemberdayaan merupakan suatu cara sekaligus tujuan. Suatu cara, pemberdayaan ialah rangkaian aktivitas untuk mendukung daya ataupun keberdayaan kelompok lemah pada masyarakat, tergolong sebagai pribadi yang menghadapi masalah kemiskinan. Sebagai tujuan, pemberdayaan ini mengacu dalam kondisi atau perkembangan perubahan sosial, yakni masyarakat yang mempunyai kelebihan dalam melengkapi keperluan kehidupannya yang berupa materi, ekonomi, dan sosial seperti

percaya diri, ataupun menyampaikan aspirasi, memiliki mata pencaharian, berkontribusi dalam sebuah kegiatan sosial dan mandiri dalam menjalankan tugas-tugas kehidupannya

Indikator-indikator pemberdayaan masyarakat meliputi (Edi Suharto, 2014):

1. Kekuasaan Dalam (*power within*)

Adanya kesadaran dan keinginan untuk berubah, yaitu meliputi keinginan untuk berperan dalam mengembangkan kearifan lokal tatar mendong, keinginan untuk berpartisipasi dan mengembangkan potensi diri dalam pengembangan kearifan lokal tatar mendong.

2. Kekuasaan untuk (*power to*)

Kemampuan meningkatkan kapasitas untuk memperoleh akses meliputi bertambahnya pengetahuan dan keterampilan masyarakat, kemudahan dalam memperoleh kredit dan kemudahan bekerjasama dengan lembaga lembaga eksternal dan perusahaan.

3. Kekuasaan Atas (*power over*)

Kemampuan menghadapi hambatan meliputi terpenuhinya kebutuhan hidup, perubahan dan kepemilikan asset, adanya perubahan peran di dalam keluarga, serta peran dan keterlibatan di dalam masyarakat.

4. Kekuasaan Dengan (*power with*)

Kemampuan kerja sama dan solidaritas meliputi adanya kerjasama untuk meningkatkan kesejahteraan anggota melalui pengembangan kearifan lokal tatar mendong, adanya solidaritas terhadap sesama anggota kelompok, mampu mengatasi hambatan dalam pengelolaan kearifan lokal.

Konsep pemberdayaan masyarakat mencakup pengertian pembangunan masyarakat (*community development*) dan pembangunan berbasis masyarakat (*community based development*) dan pada tahap selanjutnya yaitu muncul setelah istilah *driven development* yang artinya pembangunan yang diarahkan oleh masyarakat atau *community directed development* atau pembangunan berbasis masyarakat.

2.6.1. Tujuan Pemberdayaan Masyarakat

Tujuan yang ingin dicapai dari pemberdayaan ialah untuk membingkai orang dan masyarakat menjadi bebas. Kebebasan ini mencakup kemandirian berpikir, bertindak dan mengendalikan apa yang mereka lakukan. Demikian juga, penting untuk menyelidiki apa yang sebenarnya disimpulkan sebagai masyarakat otonom. Sulistiyani (2004) Kemandirian masyarakat ialah suatu keadaan yang dialami masyarakat yang digambarkan dengan kemampuan berpikir, memilih dan menyelesaikan sesuatu yang dianggap tepat untuk mencapai pemecahan masalah yang dialami dengan memanfaatkan daya kapasitas yang terdiri dari kognitif, konatif, psikomotorik, afektif dengan mengarahkan sumber

daya yang dimiliki oleh lingkungan internal masyarakat. Dengan demikian, untuk menjadi mandiri perlu didukung kemampuan sebagai sumber daya manusia yang utuh dalam kondisi kognitif, konatif, psikomotorik dan afektif, serta sumber fisik-material lainnya.

Pemberdayaan dalam keempat aspek tersebut yaitu kognitif, konatif, afektif dan psikomotorik) akan berkontribusi pada terciptanya kemandirian masyarakat yang diinginkan. Oleh karena itu, dalam masyarakat akan ada pengetahuan yang cukup, dan dilengkapi dengan ketrampilan yang memadai, didukung oleh rasa perlu untuk perbaikan dan perilaku sadar akan kebutuhan ini (Sulistiyani, 2004). Untuk mewujudkan kemandirian masyarakat dibutuhkan suatu metode. Melalui metode belajar bahwa masyarakat akan mendapatkan keterampilan. Menurut Suryana dalam Mahardika (2015 : hlm 15-16) upaya pemberdayaan masyarakat harus berhadapan dengan kondisi masyarakat yang masih dalam posisi dan kondisi yang lemah. Bisa jadi masyarakat yang tinggal di suatu wilayah tertentu secara keseluruhan tidak pernah diberdayakan. Oleh karena itu, arah pemberdayaan tidak dapat disangkal dan berfokus pada temuan yang objektif dari masyarakat itu sendiri. Dilihat dari sisi yang lain mungkin saja tujuan yang harus diberdayakan hanya penting bagi suatu masyarakat, khususnya bagi masyarakat yang tidak memiliki kekuatan.

Menurut Sumaryadi (2005) Kemampuan-kemampuan tersebut adalah kemampuan penolong untuk memimpin masyarakat supaya memiliki pilihan untuk berpikir, menemukan dan memastikan resolusi

utama pada pembangunan sosial. Juga keterampilan keempat adalah kemampuan masyarakat untuk memutuskan cara dalam memahami resolusi yang tidak benar-benar ditetapkan. Secara umum akan terwujud apabila proses pembelajaran dilakukan secara efektif. Sistem pembelajaran merupakan suatu keharusan untuk diambil, karena sebagai suatu sistem yang tidak dapat dipisahkan. Pada dasarnya tujuan pemberdayaan adalah sebagai berikut :

1. Menciptakan manusia yang otentik dan integral dari golongan lemah, miskin, terpinggirkan, kelompok-kelompok kecil seperti petani, kaum miskin, dan kelompok perempuan yang tertindas atau terpinggirkan.
2. Memberdayakan kelompok masyarakat tersebut dengan kondisi sosial ekonomi sehingga dapat lebih mandiri dan dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya, namun dapat mengambil bagian dalam pembangunan masyarakat.

Pemberdayaan dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial dalam masyarakat, menghilangkan ketidakseimbangan sehingga tercipta pembangunan yang maju dan mandiri dalam kehidupan bermasyarakat.

2.6.2. Strategi Pemberdayaan Masyarakat

Ada tiga strategi utama untuk pemberdayaan masyarakat pada aksi perubahan sosial, yakni tradisional, langsung, dan perubahan yang diuraikan sebagai berikut:

1. Strategi Tradisional

Merekomendasikan agar masyarakat mengetahui dan memilih manfaat umum mereka tanpa syarat dalam kondisi yang berbeda. Dengan asosiasi change lainnya, semua pihak diizinkan memutuskan kepentingan hidup mereka sendiri dan tidak ada pihak lain yang mengganggu kesempatan masing-masing pihak.

2. Strategi Aksi Langsung.

Strategi ini menuntut dominasi kepentingan yang dianggap oleh semua kalangan yang terlibat, sejauh perubahan yang mungkin terjadi. Dalam strategi ini, ada pihak-pihak yang sangat berpengaruh dalam membuat keputusan.

3. Strategi transformatif.

Strategi ini menunjukkan bahwa pendidikan massa dalam jangka panjang diperlukan sebelum bukti tanggung jawab pribadi yang dapat dikenali.

2.6.3. Proses dan Jenis Pemberdayaan Masyarakat

United National (1956:63-69) mengemukakan proses pemberdayaan masyarakat ialah sebagai berikut:

1. Mengenal masyarakat sekitar, yaitu dengan mengetahui karakteristik masyarakat lokal yang akan diberdayakan, termasuk perbedaan karakteristik yang membedakan masyarakat Desa yang satu dengan yang lainnya. Mengetahui apa yang dimaksud dengan pemberdayaan masyarakat membutuhkan hubungan timbal balik antara petugas dengan masyarakat.
2. Mengumpulkan pengetahuan tentang masyarakat setempat, yaitu dengan mengumpulkan pengetahuan yang menyangkut informasi mengenai masyarakat setempat. Pengetahuan tersebut merupakan informasi factual tentang distribusi penduduk menurut umur, sex, pekerjaan, tingkat pendidikan, status sosial ekonomi, termasuk pengetahuan tentang nilai, sikap, ritual dan kostum, jenis pengelompokan, serta faktor kepemimpinan baik formal maupun informal.
3. Mengidentifikasi pemimpin lokal, yaitu semua cara pemberdayaan masyarakat bakal sia-sia apabila tidak memperoleh dukungan dari pemimpin masyarakat tersebut. Untuk itu faktor "*the local leader*" harus selalu diperhitungkan karena mempunyai pengaruh yang kuat di dalam masyarakat.
4. Merangsang masyarakat untuk menyadari bahwa sedang bermasalah, pada masyarakat yang terikat terdapat adat

kebiasaan, sadar atau tidak sadar mereka tidak merasakan bahwa mereka punya masalah yang perlu dipecahkan. Karena itu, masyarakat perlu pendekatan persuasif agar mereka memahami bahwa mereka memiliki masalah yang harus ditangani dan kebutuhan yang harus dipenuhi.

5. Membantu orang untuk menyelesaikan masalahnya, memberdayakan masyarakat bermakna merangsang masyarakat untuk berbicara tentang masalah dan membentuk pengaturan dalam suasana kebersamaan.
6. Membantu orang dalam mengidentifikasi masalah mereka yang paling mendesak, masyarakat harus diberdayakan agar mampu mengidentifikasi masalah yang paling menekan yang harus dipecahkan.
7. Menumbuhkan rasa percaya diri, tujuan utama pemberdayaan masyarakat adalah untuk membangun kepercayaan masyarakat. Rasa percaya diri adalah modal utama masyarakat untuk berswadaya.
8. Memutuskan tindakan program, masyarakat perlu diberdayakan untuk menetapkan suatu program yang akan dilakukan. Program action tersebut perlu ditetapkan menurut skala prioritas, yaitu

rendah, sedang dan tinggi. Tentunya program dengan skala prioritas tinggilah yang perlu didahulukan pelaksanaannya.

9. Pengakuan kekuatan dan sumber daya, memberdayakan masyarakat berarti membuat masyarakat tahu dan mengerti bahwa mereka memiliki kekuatan-kekuatan dan sumber-sumber yang dapat dimobilisasi untuk memecahkan dan memenuhi kebutuhannya.
10. Membantu masyarakat untuk terus bekerja untuk memecahkan masalahnya, pemberdayaan masyarakat merupakan kegiatan yang berkesinambungan. Oleh karena itu, masyarakat perlu diberdayakan dapat bekerja dan mampu memecahkan masalahnya secara terus-menerus.
11. Meningkatkan kemampuan masyarakat untuk menolong diri sendiri, salah satu tujuan pemberdayaan masyarakat adalah tumbuhnya kemandirian masyarakat. Masyarakat yang mandiri adalah masyarakat yang sudah mampu menolong diri sendiri. Untuk itu, perlu selalu ditingkatkan kemampuan masyarakat untuk berswadaya.

Pemberdayaan perlu diselesaikan tanpa henti, tuntas dan pada saat yang sama sampai akhirnya mencapai keseimbangan dinamis antara pemerintah dan setiap bagian yang diwakilinya. Adapun jenis-jenis pemberdayaan adalah :

1. Pemberdayaan politik, bertujuan untuk membangun kekuatan tawar-menawar yang diperintah terhadap pemerintah. Hal ini agar orang-orang yang diperintah mendapatkan apa yang mereka miliki secara langsung sebagai produk, jasa, administrasi dan kepedulian tanpa merugikan orang lain.
2. Pemberdayaan ekonomi, diperuntukan sebagai cara untuk memajukan kemampuan yang diminta sebagai konsumen sehingga dapat berfungsi sebagai penanggung dampak negatif pembangunan, pembayar resi, pembawa masalah bangunan, kegagalan program, dan akibat kerusakan lingkungan.
3. Pemberdayaan sosial-budaya, bermaksud untuk meningkatkan kemampuan sumber daya manusia melalui investasi manusia untuk membangun nilai manusia, penggunaan dan perlakuan adil terhadap manusia.
4. Pemberdayaan lingkungan, direncanakan sebagai strategi pertimbangan ekologi serta konservasi, sehingga pihak yang diperintah dan lingkungan dapat menyesuaikan dengan cara yang dapat beradaptasi secara kondusif serta saling menguntungkan.

2.7. Pemanfaatan Ruang Laut Provinsi Kalimantan Utara

Pemanfaatan laut di Provinsi Kalimantan Utara diimplementasikan melalui program atau kegiatan yang dilakukan oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Kalimantan Utara. Program tersebut ialah Program

Pengelolaan Kelautan, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang dilakukan dengan dua jenis kegiatan, sebagaimana akan disebutkan sebagai berikut.

1. Pengelolaan Ruang Laut sampai dengan 12 mil di luar Minyak dan Gas Bumi, mencakup 3 sub kegiatan, antara lain:
 - a. Penyusunan dan Penetapan Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
 - b. Pengelolaan Kawasan Konservasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
 - c. Mitigasi Bencana Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
 - d. Rehabilitasi Wilayah Perairan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
2. Pemberdayaan Masyarakat Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, mencakup sub kegiatan, antara lain:
 - a. Penguatan dan Pengembangan Kelembagaan Masyarakat Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
 - b. Pemberian Pendampingan, Kemudahan Akses Ilmu Pengetahuan, Teknologi dan Informasi, serta Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan
 - c. Pemberian Bantuan Sarana Prasarana untuk Masyarakat Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

Selain itu, dalam program pemanfaatan ruang laut di Provinsi Kalimantan Utara, terdapat sejumlah data terkait daftar perorangan dan daftar korporasi yang menjadi Pertimbangan Teknis Persetujuan

Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut (KKPRL) Provinsi Kalimantan Utara pada tahun 2022-2023. Untuk perorangan pada tahun 2022 terdapat sebanyak 15 orang sementara pada tahun 2023 terdapat sebanyak 19 orang. Dan untuk korporasi pada tahun 2022 terdapat sebanyak 9 perusahaan sementara pada tahun 2023 terdapat sebanyak 3 perusahaan. Perorangan dan korporasi yang menjadi Pertimbangan Teknis Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut (KKPRL) Provinsi Kalimantan Utara tersebut terdistribusi 4 kabupaten / kota di Provinsi Kalimantan Utara, yaitu di Bulungan, Nunukan, Tarakan dan Tana Tidung.

2.8. Regulasi Pemanfaatan Ruang Laut Provinsi Kalimantan Utara

Regulasi yang menjadi pedoman program pemanfaatan ruang laut baik di tingkat pusat dan daerah.

1. Pasal 17 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945;
2. Undang-Undang 27 Tahun 2007 Jo Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil;
3. Undang-Undang 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2007 tentang Konservasi Sumber Daya Ikan;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang;

6. Peraturan Pemerintah Nomor 22 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
7. Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Energi dan Sumberdaya Mineral;
8. Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Kelautan dan Perikanan;
9. Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Informasi Geospasial;
10. Peraturan Presiden Nomor 3 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Pulau Kalimantan;
11. Peraturan Presiden Nomor 51 tahun 2016 tentang Batas Sempadan Pantai;
12. Peraturan Presiden Nomor 4 tahun 2022 tentang Rencana Zonasi Kawasan Antarwilayah Laut Sulawesi;
13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 tahun 2019 tentang Peran Masyarakat Dalam Perencanaan Tata Ruang di Daerah;
14. Peraturan menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 28 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang Laut;
15. Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Utara Nomor 1 tahun 2017 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Utara 2017 – 2037;

16. Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Utara Nomor 4 tahun 2018 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Provinsi Kalimantan Utara 2018 – 2038.

Adapun regulasi pada Poin 15 dan 16 sedang dilakukan revisi sekaligus akan diintegrasikan antara darat dan laut menjadi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Utara (Perda RTRWP).

2.9. Penelitian Terdahulu

Untuk memudahkan identifikasi dan perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian ini, maka penulis merumuskan tabel komparasi penelitian sebagai berikut:

Tabel 2. 1
Penelitian Terdahulu

No	Judul dan Nama Penulis	Tujuan Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian
1	<i>Toward a Positive Theory of Public Participation in Government: Variations in New York City's Participatory Budgeting;</i> Luliia Shybalkina	Berdasarkan penelitian lapangan & sumber sekunder, tujuannya adalah untuk memperluas sudut pandang positif dengan menyelidiki perbedaan dalam penganggaran partisipatif (PB) dan penyebab perbedaan ini di enam distrik dewan Kota New York.	Penganggaran partisipatif diterapkan di kantor-kantor distrik untuk mencapai tujuan strategis seperti menanggapi dalam pembaruan politik dan menunjukkan prinsip-prinsip progresif. Demikian pula, kelompok masyarakat sipil mengarahkan sumber daya ke penganggaran partisipatif (PB) apabila agenda bersifat menguntungkan dan fokus pada variabel agenda yang menarik	Penelitian ini menggunakan teori <i>participatory governance</i> oleh Fung dan Wright (2003) dalam pemanfaatan ruang laut di Provinsi Kalimantan Utara

No	Judul dan Nama Penulis	Tujuan Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian
			minat masyarakat.	
2	<i>Participation In Planning And Governance: Closing The Gap Between Satisfaction And Expectation;</i> Weymouth, Rob, Hartz-Karp, Janette	Mengatasi masalah keuangan pemerintah daerah, langkah-langkah 'demokrasi deliberatif' diperkenalkan untuk lebih mewakili hubungan kolaboratif yang diantisipasi warga dari pemerintah.	Menimbulkan ketidakpuasan dan ketidakpercayaan. Ini berlaku untuk layanan, produk, atau koneksi pemerintah. skeptisisme membatasi kemampuan pemerintah untuk merespons dalam jangka waktu yang lama dan dengan fleksibilitas yang diperlukan untuk mengatasi tantangan dalam masalah publik	Penelitian ini menggunakan teori <i>participatoy governance</i> oleh Fung dan Wright (2003) dalam pemanfaatan ruang laut di Provinsi Kalimantan Utara
3	<i>Adaptive Governance For Building Urban Resilience: Lessons From Water Management Strategies In Two Indonesian Coastal Cities</i> Ministry Of National Development Planning/Bappen as-Indonesia; Sofian Winata, Ewin, Geldin, Samuel, Qui, Kristin	Artikel ini mengkaji teknik yang digunakan oleh pemerintah daerah untuk melibatkan berbagai pemangku kepentingan dan melaksanakan berbagai tanggapan kebijakan untuk lebih memahami bagaimana tata kelola multi-skalar mempengaruhi kerentanan dan kapasitas adaptif terhadap strategi tata kelola di pesisir kota.	Pemerintah kota Semarang dan Surabaya perlu mensinkronkan upaya untuk memerintah secara lokal dengan peluang untuk memperluas jaringan sumber daya keuangan dan teknis secara transnasional.	Penelitian ini menggunakan teori <i>participatoy governance</i> oleh Fung dan Wright (2003) dalam pemanfaatan ruang laut di Provinsi Kalimantan Utara
4	<i>From Program Participant To Engaged Citizen: A Developmental Journey;</i>	Bagaimana partisipasi <i>young disadvantages</i> dalam program komunitas bisa berkontribusi	Memberikan kesempatan untuk berekspresi, kedua dengan membiarkan masyarakat muda terlibat secara langsung untuk	Penelitian ini menggunakan teori <i>participatoy governance</i> oleh Fung dan Wright

No	Judul dan Nama Penulis	Tujuan Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian
	Lynne Borden, Joyce Serido	pada pengembangan personal mereka dan rasa tanggung jawab terhadap kehidupan sosial	ikutserta. Lebih jauh lagi, ketika kita mempertimbangkan pemuda yang kehilangan haknya yang sering kekurangan dukungan sosial dan emosional yang penting dan memiliki akses terbatas ke kesempatan untuk mengembangkan keterampilan mereka dan menggunakannya untuk berkontribusi pada lembaga yang lebih besar, memahami proses yang menghubungkan partisipasi program dengan warga yang terlibat menjadi lebih penting.	(2003) dalam pemanfaatan ruang laut di Provinsi Kalimantan Utara

Sumber : olahan data , 2023

2.10. Kerangka Pikir

Pemanfaatan ruang laut di Provinsi Kalimantan Utara dalam penelitian ini menggunakan pendekatan *participatory governance*. Pendekatan ini dianggap relevan dan komprehensif dalam menganalisis fenomena tersebut. Pemanfaatan ruang laut yang berbasis *participatory governance* sangat penting guna permasalahan yang dihadapi dalam program pemanfaatan ruang laut.

Pendekatan ini menggunakan teori yang dikemukakan oleh Fung dan Wright (2003) memiliki dimensi-dimensi yang saling terintegrasi satu

sama lain serta bersifat komprehensif sehingga dari keenam dimensi tersebut dapat dilihat sejauh mana Provinsi Kalimantan Utara dapat mengintegrasikan konsep perencanaan dan pengelolaan dalam pemanfaatan ruang laut di Provinsi Kalimantan Utara.

Keinginan masyarakat untuk berperan serta dalam kegiatan pemerintahan dan pembangunan mendorong munculnya banyak lembaga baru dalam masyarakat. Sebagai respon terhadap fenomena tersebut, mendorong '*a new context of governing*' atau sebuah pendekatan baru dalam perspektif tata kelola pemerintahan yaitu *participatory governance*.

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

Studi terkait *participatory governance* juga turut berkembang dengan lahirnya berbagai pendekatan-pendekatan. Salah satu pendekatan tata kelola partisipatif atau *participatory governance* ialah pendekatan

participatory governance yang dikemukakan oleh Fung dan Wright (2003) yang menjelaskan bahwa dalam *participatory governance* terintegrasi pada satu simpul model dan terdapat 6 dimensi, antara lain : deliberasi (*deliberation*), aksi (*action*), *monitoring*, koordinasi terpusat dan kekuasaan (*centralize coordination and power*), sekolah demokrasi (*school of democracy*) dan dampak (*outcomes*).

Pendekatan *participatory governance* tersebut memiliki indikator-indikator yang saling terintegrasi satu sama lain dan relevan dengan salah satu permasalahan bidang utama yaitu kelautan dan perikanan utamanya dalam pemanfaatan ruang laut. Kompleksitas dari *participatory governance* tersebut menjadi keunggulan dalam pendekatan ini sehingga dapat digunakan dalam melihat fenomena pemanfaatan ruang laut di Provinsi Kalimantan Utara. Adapun kerangka pikir penelitian adalah sebagai berikut;

Gambar 2. 1
Kerangka Pikir

Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Utara Nomor 4 tahun 2018
tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
Provinsi Kalimantan Utara 2018 – 2038

