

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Transformasi dalam bidang studi administrasi publik merupakan elemen kunci dalam menjalankan tugas penyelenggaraan negara. Saat ini, administrasi publik tidak sekadar menjadi alat birokrasi negara, melainkan muncul sebagai instrumen kolektif yang memainkan peran lebih luas. Fungsi administrasi publik telah berkembang menjadi sarana publik untuk mengelola kepentingan bersama melalui jaringan kolektif, dengan tujuan mencapai sasaran publik yang telah disepakati. Pergeseran ini mencerminkan peran yang lebih signifikan dalam domain publik, menandai evolusi administrasi publik ke arah tanggung jawab yang lebih substansial. Situasi ini juga sebagai anti klimaks dari praktek administrasi publik yang selama ini berlangsung luas, yang menempatkan segala urusan publik sebagai bagian urusan negara (Frederickson, 1997).

Administrasi publik, sebagai suatu kebijakan, secara mendasar berada dalam sinergi dengan wilayah publik, dimana melibatkan berbagai pelaku dari masyarakat dengan fokus pada agenda kepentingan bersama yang menjadi kebutuhan umum. Dalam konteks peran negara yang semakin menyempit, administrasi publik membutuhkan partisipasi publik dari aktor-aktor di luar negara sebagai elemen yang lebih penting. Para aktor ini dapat berupa asosiasi independen dari masyarakat, kelompok kepentingan, lembaga swadaya masyarakat, dan agen-agen non-negara yang hadir secara spontan. Perubahan ini mengindikasikan bahwa kapasitas kolektif masyarakat dalam mengelola kepentingan bersama menjadi lebih optimal.

Administrasi Publik merupakan ilmu yang diterapkan oleh seluruh negara di dunia dengan pendekatan yang berbeda. Pendekatan dalam sistem administrasi

publik suatu negara, menghasilkan model penyelenggaraan pemerintahan yang mempunyai posisi penting serta pengaruh terhadap jalannya sistem pemerintahan. Setiap model dari penyelenggaraan pemerintahan dipengaruhi oleh paradigma yang sedang berkembang dalam kerangka ilmu Administrasi Publik. Besarnya pengaruh paradigma ilmu administrasi publik tersebut sehingga suatu negara menerapkan hal prinsip yang terkoneksi dengan sebuah paradigma ke dalam sistem pemerintahannya sampai pada tingkat lokal terbawah.

Dalam menjalankan atau mengatasi suatu masalah yang dihadapi maka dibutuhkan jaringan pemerintahan. Keterlibatan berbagai aktor pada konteks pemerintahan dalam menyederhanakan suatu masalah sangat signifikan sehingga pemerintah memiliki cover sebagai penerjemah jalannya regulasi. Peranan jaringan yang menjadi penghubung serta keteraturan individu atau kolektivitas berperilaku ketimbang keteraturan keyakinan tentang bagaimana mereka seharusnya berperilaku. Karena itu pakar analisis jaringan mencoba menghindarkan penjelasan nonstruktural yang memperlakukan proses sosial sama dengan penjumlahan ciri pribadi aktor individual dan norma yang tertanam. (Wellman, 1983 dalam Titzer dan Goodman, 2014).

Aksi bersama atau *collective action* dilakukan dalam kerangka konseptual studi administrasi publik sehingga memberikan solusi dengan melibatkan pemangku kepentingan baik pemerintah, swasta maupun masyarakat secara umum. Dalam konteks jaringan, *Collective Action* mencerminkan upaya bersama para pemangku kepentingan (stakeholders) untuk menangani masalah kelangkaan sumber daya dan berbagi sumber daya dalam penyelesaian permasalahan publik yang tidak dapat diselesaikan oleh satu aktor tunggal. Dengan melibatkan banyak aktor, kompleksitas dan dinamika dalam model jaringan menjadi mungkin terjadi. Hal ini disebabkan oleh perbedaan domain, persepsi, solusi, tujuan, cara, sumber

daya, kepentingan, dan strategi tindakan antara aktor-aktor yang terlibat (Kickert et al., 1999).

Hubungan *collective action* sangat erat kaitannya dengan jaringan yang terjalin didalamnya, serta dapat menandakan pergeseran dari peran tunggal government menjadi kebutuhan untuk membangun hubungan antar-aktor dalam setiap proses pembuatan *policy making*. Pendekatan *collective action* melalui jejaring dalam kebijakan publik mengalami pertumbuhan pesat dengan munculnya organisasi kluster dan quango sebagai hasil interaksi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Jejaring kebijakan berkontribusi pada perubahan tujuan dengan melibatkan aktor-aktor yang dipenuhi nilai-nilai motivasi dan kepentingan (Suwitri, 2008).

Penambahan tinjauan dari segi perspektif jaringan didasarkan pada asumsi bahwa hubungan antar-aktor bersifat saling tergantung satu sama lain (*interdependence*). Dalam konteks operasional, ini berarti bahwa para aktor tidak dapat mencapai tujuan mereka tanpa menggunakan sumber daya yang dimiliki oleh aktor lain (Pratikno, 2010). Dimana, jaringan kebijakan berfokus pada hubungan dengan pemerintah dan ketergantungan pada aktor-aktor negara dan masyarakat. Rhodes (1992) menyoroti bahwa hubungan struktural antara lembaga politik menjadi elemen kunci dalam jaringan kebijakan, lebih dari pada hubungan interpersonal antar individu dalam lembaga-lembaga tersebut. Jaringan kebijakan memfasilitasi koordinasi antara kepentingan publik dan swasta serta sumber daya, meningkatkan efisiensi dalam implementasi kebijakan publik.

Collective Action menurut Muller (1992) dapat timbul dilingkungan sosial mana saja, dimana terdapat komunitas atau kelompok serta adanya kepentingan individu yang sejalan dengan tujuan bersama kelompok tersebut. Hal ini senada dengan Mancur Olson (1965) yang menitikberatkan tindakan kolektif terjadi karena

adanya motivasi dari individu dalam mendapatkan persahabatan, respek, dan tujuan sosial tertentu.

Pemikiran Olson, Carlsson, dan Muller menjadikan *Collective Action* sebagai solusi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Solusi tersebut dapat dilakukan dengan menggunakan jaringan antar aktor publik serta pemerintahan, masyarakat dan swasta. Peran pemerintah penting dalam mendukung tindakan kolektif dengan menerapkan prinsip-prinsip yang memungkinkan, seperti menunjukkan prinsip-prinsip tersebut dalam kebijakan yang dikembangkan. Rekomendasi termasuk pendanaan untuk fasilitator yang memberikan akses kelompok tindakan kolektif ke alat pengambilan keputusan dan mendorong penerapan prinsip-prinsip yang memungkinkan selama keterlibatan mereka.

Collective Action merujuk pada tindakan yang dilakukan secara bersama-sama oleh sekelompok individu untuk mencapai tujuan bersama atau untuk memperjuangkan suatu tujuan tertentu. *Collective Action* dapat melibatkan berbagai tingkatan partisipasi, mulai dari demonstrasi massa, mogok kerja, petisi, kampanye advokasi, hingga gerakan sosial yang lebih besar. Tujuan dari *Collective Action* biasanya adalah untuk menciptakan perubahan sosial, politik, atau ekonomi dalam masyarakat. *Collective Action* sering kali melibatkan koordinasi, kerjasama, dan mobilisasi massa untuk mencapai dampak yang signifikan dalam upaya mencapai tujuan bersama. Keberhasilan intervensi terhadap masalah atau urusan publik tersebut sangat bergantung pada proses transaksi antar aktor, di mana aktor-aktor tersebut saling menghubungkan diri untuk mencapai titik temu pendapat, kepentingan, dan strategi dalam penyelesaian masalah atau urusan publik yang bersangkutan.

Salah satu masalah yang dihadapi saat ini oleh pemerintah Provinsi Sulawesi Barat yaitu pencegahan stunting dalam aksi bersama dalam perumusan suatu

kebijakan percepatan penurunan terkait stunting. Dalam perkembangannya masalah Stunting, perlu dilakukan proses analisis yang memadai sehingga tidak multi tafsir atau bertentangan dengan kaidah serta norma-norma yang berlaku. Menurut Tilly (1981), tindakan kolektif terdiri dari semua kesempatan di mana sekelompok orang mengerahkan sumber dayanya, termasuk upaya mereka sendiri, untuk mencapai tujuan bersama.

Collective action dilakukan untuk menangani suatu masalah yang krusial dalam suatu waktu atau wilayah, salah satunya yakni stunting. Pada *Stunting* menjadi masalah yang krusial, kejadian balita pendek atau biasa disebut dengan *stunting* merupakan salah satu masalah gizi yang dialami oleh balita di dunia saat ini, khususnya di negara-negara berkembang seperti di Indonesia.

Stunting merupakan salah satu masalah kesehatan dengan tingkatan urgensi dan fokus saat ini. Kesehatan erat kaitannya dengan kesejahteraan yang dimiliki oleh masyarakat sehingga stunting dapat dihindari. Hal tersebut selaras dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 yang memaparkan bahwa pembangunan kesehatan masyarakat memerlukan upaya kesehatan, sumber daya kesehatan, dan pengelolaan kesehatan untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya berdasarkan prinsip kesejahteraan, pemerataan, nondiskriminatif, partisipatif, dan berkelanjutan dalam rangka pembangunan sumber daya manusia yang berkualitas dan produktif, mengurangi kesenjangan, memperkuat pelayanan kesehatan bermutu, meningkatkan ketahanan kesehatan, menjamin kehidupan yang sehat, serta memajukan kesejahteraan seluruh warga negara dan daya saing bangsa bagi pencapaian tujuan pembangunan nasional.

Mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021 tentang Percepatan Penurunan Stunting, dimana dijelaskan penyebab stunting terjadi akibat kekurangan gizi kronis, dan penurunan stunting merupakan salah satu tugas Utama

seluruh Pemerintah baik pusat dan daerah sehingga dapat mewujudkan Indonesia Emas Tahun 2045 mendatang.

Selanjutnya regulasi terkait titik tempuh dalam penurunan angka stunting merupakan sumbu yang berasal dari pentingnya peran pemerintah. Untaian maksud dari hal tersebut adalah untuk melihat proses penyelenggaraan pelaksanaan dan peran dari tenaga kesehatan secara baik akan turut menentukan tingkat keberhasilan penurunan stunting suatu daerah. Bertolak dari hal tersebut dapat diketahui secara real time dengan melihat data yang terbaru dari Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. Proses Administrasi Publik merupakan faktor terpenting dalam penyelenggaraan negara. Dalam konteks abad sekarang ini Administrasi publik bukan lagi hanya sekedar instrumen birokrasi negara, namun fungsinya lebih dari itu administrasi publik sebagai instrumen kolektif, sebagai sarana publik untuk menyelenggarakan tatakelola kepentingan bersama dalam jaringan kolektif untuk mencapai tujuantujuan publik yang telah disepakati. Pergeseran ini menandai, administrasi publik telah memasuki wilayah peran publik yang lebih substantif.

Pelayanan publik pada dasarnya menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas. Dalam kehidupan bernegara, maka pemerintah memiliki fungsi memberikan berbagai pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan ataupun pelayanan-pelayanan lain dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan, utilitas, dan lainnya (Mohammad, 2003). Undang-undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 tentang kesehatan bahwa kesehatan ialah hak Asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam pancasila dan Undang-Undang Negara RI tahun 1945 Serta peraturan Menteri kesehatan Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2018 tentang pengawasan dibidang kesehatan.

Dalam Peraturan Presiden Nomor 42 Tahun 2013 tentang Gerakan Nasional Percepatan Perbaikan Gizi “bahwa meningkatnya sumber daya manusia yang sehat, cerdas dan produktif merupakan komitmen global dan merupakan aset yang sangat berharga bagi bangsa dan negara Indonesia, bahwa untuk mewujudkan sumber daya manusia Indonesia yang sehat, cerdas, dan produktif diperlukan status gizi yang optimal, dengan cara melakukan perbaikan gizi secara terus menerus “. Permasalahan Gizi ialah permasalahan dalam siklus kehidupan yang sangat kompleks dan penting untuk segera ditangani hal ini dapat terjadi mulai dari bayi masih dalam kandungan, balita, remaja, bahkan sampai dengan lanjut usia. Masalah gizi dapat terjadi pada seluruh kelompok umur, permasalahan gizi pada satu kelompok umur tertentu akan berpengaruh pada status gizi pada periode siklus kehidupan berikutnya.

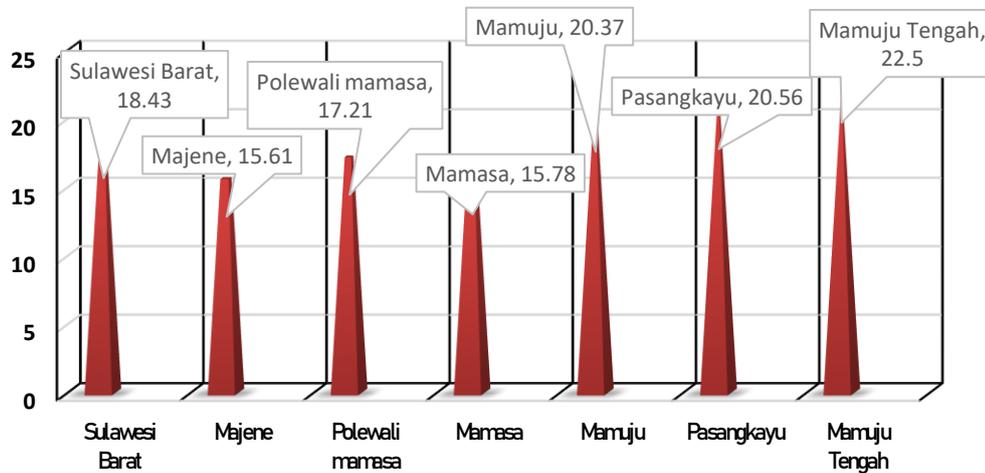
Indonesia mempunyai masalah Gizi yang cukup berat yang ditandai dengan banyaknya kasus gizi buruk pada anak balita. Balita pendek (stunting) adalah masalah kurang gizi kronis sehingga berdampak gagal tumbuh pada tubuh dan otak akibat kekurangan gizi dalam waktu yang lama. Akibatnya anak tumbuh lebih pendek dari anak normal seusianya dan memiliki keterlambatan dalam berfikir. Stunting merupakan masalah gizi utama yang akan berdampak pada kehidupan sosial dan ekonomi dalam masyarakat. Stunting juga dapat terjadi sejak janin dalam kandungan akibat masalah kurang asupan protein pada saat ibu sedang hamil juga dapat berpengaruh dari kondisi lingkungan. Masalah kurang energi protein (KEP) yaitu salah satu masalah utama gizi yang dapat berpengaruh terhadap proses tumbuh kembang anak. Kekurangan energi dan protein dalam jangka waktu yang lama akan menyebabkan terhambatnya pertumbuhan balita (Hardiansyah, et al, 1992).

Pencegahan dan penanggulangan stunting membutuhkan upaya yang bersifat holistic dan saling terintegrasi. Peraturan Presiden Nomor 42 Tahun 2013 merupakan salah satu strategi dalam *Scaling Up Nutrition* (SUN) dengan melibatkan berbagai sektor yang harus disikapi dengan koordinasi yang kuat baik di tingkat pusat sampai ke tingkat daerah. Diseminasi informasi dan advokasi kepada stakeholder dan pemangku kepentingan lain diberbagai lintas sektor pada tingkatan yang sama dan perlu dilakukan upaya pelatihan dan edukasi untuk jajaran struktural agar mampu menjelaskan dan melakukan pemberdayaan dalam meningkatkan status gizi masyarakat. Di samping itu, untuk menangani masalah stunting diperlukan komitmen dari aparat desa setempat. Berkaitan dengan hal tersebut, pengembangan wawasan dan pengetahuan bagi para penyelenggara pemerintahan desa merupakan kegiatan yang semestinya menjadi prioritas utama. Pengetahuan aparat desa teraktualisasi seiring bergulirnya perubahan yang senantiasa terjadi. Meningkatnya kualitas kapasitas pemerintahan desa akan memberikan peluang yang besar bagi terlaksananya suksesnya penanganan masalah stunting secara efektif dan efisien. Pada tatanan dunia permasalahan stunting cukup menjadi perhatian, khususnya di Indonesia. Pada tahun 2000-2016, kasus stunting di dunia mengalami penurunan dari 32,7% hingga 22,9%. Penurunan kasus stunting juga terjadi di Asia Tenggara dari 51,2% hingga 35,8% (UNICEF, WHO, & World Bank Group, 2017, dalam Wahyuni, 2022). Pada tahun 2015, kasus stunting pada bayi usia dibawah lima tahun mencapai 36,4% atau setara dengan 8,8 juta balita.

Merujuk data awal yang disajikan menunjukkan perlunya kolaboratif untuk mengatasi masalah ini, serta koordinasi lintas sektor dan partisipasi masyarakat dalam upaya pencegahan dan penanganan stunting. Selanjutnya, ini juga menyoroti koordinasi strategis dalam jaringan antara pemangku. Dengan mengadopsi strategi dan penyesuaian aktor-aktor yang terlibat dapat bekerja efektif untuk mencapai

dalam mengatasi masalah penurunan stunting yang terjadi saat ini. Terdapat berbagai konteks dalam permasalahan mewujudkan aksi bersama, adapun carlsson melalui dimensi Faktor kontekstual. *Collective Action* dalam sisi faktor kontekstual menitiberatkan dari segi kondisi tradisional yang ada di provinsi Sulawesi Barat. Pemikiran tradisional di Sulawesi Barat masih mempengaruhi angka stunting yakni pernikahan dini. Budaya bagi masyarakat adalah semakin cepat menikah maka akan memberikan rezeki yang lebih banyak dan melimpah.

Diagram 1. Presentase Remaja Perempuan yang kawin pertama pada Usia 16 Tahun ke bawah di Provinsi Sulawesi Barat



Sumber: Pemaparan Analisis Tematik BPS Tanggal 09 September 2023

Dari tabel tersebut memperlihatkan Jumlah Pernikahan Dini di Sulawesi Barat masih terbilang sangat tinggi atau rata-rata sekitar 18,43 %. Jauh di atas rata-rata Nasional yakni 8,64%. Pernikahan dini yang dilakukan merupakan budaya dimasyarakat. Menurut Adriani Adam, Irma Muslimin, (2018) pernikahan dini juga merupakan salah satu faktor penyebab anak beresiko stunting.

Bertolak dari kondisi awal angka stunting yang terjadi, masalah yang kedua membuat tingginya angka tersebut juga disebabkan oleh faktor kepercayaan umum di masyarakat. Timbulnya kepercayaan umum tersebut terkait pernikahan dini lebih besar meningkatkan resiko stunting utamanya di Provinsi Sulawesi Barat.

Pentingnya peran pemerintah dalam edukasi serta sosialisasi sehingga dapat merubah mindset yang berkembang di masyarakat baik melalui media digital maupun media lainnya. Selanjutnya permasalahan ketiga, dalam penanggulangan stunting terkait definisi masalah dari pencegahan stunting ini sendiri. Definisi masalah dalam pemetaan, bagaimana stunting menjadi sumber dari fokus pemerintah daerah Provinsi Sulawesi Barat. Dalam konteks ini, pendekatan aksi Bersama dalam jaringan *Collective* menjadi sangat penting, karena mengakui ketergantungan yang tinggi antara aktor-aktor yang terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan penyelesaian masalah publik.

Lebih lanjut bahwa *Collective Action* menjadi kunci dalam penanganan permasalahan stunting pada anak-anak di bawah lima tahun. Stunting sendiri terjadi akibat kurang optimalnya asupan gizi pada masa awal kelahiran dan dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti kondisi sosial ekonomi orang tua, asupan nutrisi ibu hamil, riwayat penyakit bayi, dan pengetahuan orang tua tentang pola asuh (Kemenkes RI, 2021). Melalui pendekatan jaringan, pemerintah dapat bekerja sama dengan berbagai pemangku kepentingan, baik dari sektor publik maupun swasta, serta masyarakat umum, untuk mengatasi masalah kompleks seperti pencegahan dan penurunan angka stunting. Secara garis besar angka stunting untuk Provinsi Sulawesi Barat masih sangat besar untuk seluruh Indonesia. Dimana, Provinsi Sulawesi Barat merupakan daerah dengan angka stunting terbesar ke-2 di Indonesia, hanya dibawah dari Provinsi Nusa Tenggara Timur. Untuk Papua dan Papua Barat masih lebih rendah bagi Provinsi Sulawesi Barat.

Hal ini, perlu dilakukan peninjauan dan kajian lebih dalam utamanya dari segi peningkatan gizi bagi balita yang belum mencapai usia 1.000 hari. Dimana, pada masa-masa tersebut dibutuhkan peningkatan gizi dan imun lainnya demi menciptakan penerus negara yang lebih mapan dan baik di masa akan datang.

Secara rinci, data *stunting* per wilayah Provinsi di Indonesia pada tahun 2022 dapat diuraikan, sebagaimana tabel berikut.

Tabel 1. Data Stunting Balita di Indonesia

No.	PROVINSI	PREVALENSI (%)
1.	Aceh	31,2
2.	Sumatera Utara	21,1
3.	Sumatera Barat	25,2
4.	Riau	17
5.	Jambi	18
6.	Sumatera Selatan	18,6
7.	Bengkulu	19,8
8.	Lampung	15,2
9.	Kepulauan Bangka Belitung	18,5
10.	Kepulauan Riau	15,4
11.	DKI Jakarta	14,8
12.	Jawa Barat	20,2
13.	Jawa Tengah	20,8
14.	DI Yogyakarta	16,4
15.	Jawa Timur	19,2
16.	Banten	20
17.	Bali	8
18.	Nusa Tenggara Barat	32,7
19.	Nusa Tenggara Timur	35,3
20.	Kalimantan Barat	27,8
21.	Kalimantan Tengah	26,9
22.	Kalimantan Selatan	24,6
23.	Kalimantan Timur	23,9
24.	Kalimantan Utara	22,1
25.	Sulawesi Utara	20,5
26.	Sulawesi Tengah	28,2
27.	Sulawesi Selatan	27,2
28.	Sulawesi Tenggara	27,7
29.	Gorontalo	23,8
30.	Sulawesi Barat	35
31.	Maluku	26,1
32.	Maluku Utara	26,1
33.	Papua Barat	30
34.	Papua	34,6
Rata – Rata		21,6

Sumber: Diolah oleh Peneliti, 2024

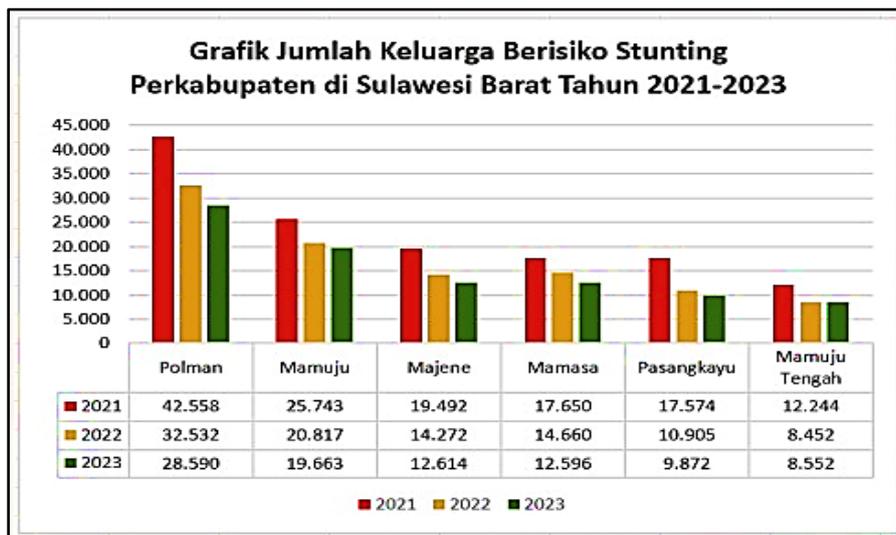
Berdasarkan data tersebut, dapat terlihat provinsi dengan angka stunting tertinggi di Indonesia dimiliki oleh Provinsi Nusa Tenggara Timur hanya berbeda 0,3 % dari provinsi Sulawesi Barat. Sedangkan, daerah dengan angka stunting terendah di Indonesia adalah Provinsi Bali dengan nilai prevalensi stunting berada di pada angka 8%. Dan untuk rata-rata angka stunting di Indonesia masih sangat tinggi yakni pada 21,6%. Artinya bahwa setiap 10 orang Balita di Indonesia, 2 orang di antaranya adalah stunting. Data ini juga menyoroti masalah serius stunting di Indonesia, terutama di Provinsi Sulawesi Barat yang menempati peringkat kedua tertinggi secara nasional. Fakta bahwa Sulawesi Barat bahkan mengalahkan Papua dan Papua Barat menegaskan urgensi untuk bertindak. Meskipun Nusa Tenggara Timur memiliki angka stunting tertinggi, perbedaannya yang tipis dengan Sulawesi Barat menunjukkan bahwa masalah ini tersebar luas di berbagai wilayah.

Partisipasi masyarakat sangatlah penting dalam menanggulangi stunting ini. Kita semua memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa setiap anak mendapatkan nutrisi yang cukup dan akses ke layanan kesehatan yang berkualitas. Dengan kolaborasi antara pemerintah, organisasi non-pemerintah, dan masyarakat luas, kita dapat meningkatkan kesadaran akan pentingnya gizi yang baik, memberikan akses yang lebih baik ke layanan kesehatan, dan memperkuat program-program pendidikan gizi untuk orang tua dan masyarakat umum. Dengan upaya bersama, kita dapat mengubah angka stunting yang tinggi ini dan menciptakan masa depan yang lebih sehat bagi generasi mendatang. Hasil pengamatan awal dari fenomena stunting menunjukkan bahwa meskipun telah mengalami penurunan yang signifikan, jumlah kasus stunting pada daerah

Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat masih terbilang tinggi. Untuk mengatasi masalah ini, langkah awal yang diperlukan dalam hal ini adalah melakukan pemetaan dan mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi tingginya angka stunting di daerah tersebut. Hal ini merupakan langkah penting yang dilakukan pemerintah, sebab bagaimana dalam pengambilan kebijakan yang efektif di Provinsi Sulawesi Barat, dapat dengan fokus pada perbaikan sistem dan analisis bagi anak-anak yang mengalami kekurangan gizi.

Mobilisasi aktor *Collective Action*, keterlibatan stakeholder, termasuk jaringan pemerintah dari berbagai sektor, merupakan kunci utama dalam penanganan ini. Dengan sinergi yang kuat antara pusat dan daerah, serta koordinasi yang baik dalam pelaksanaan program-program penanggulangan stunting, dapat menciptakan solusi konkret yang efektif dan berkelanjutan. Dapat kita lihat dalam table jumlah angka masyarakat yang beresiko terdampak stunting diberbagai kabupaten di Provinsi Sulawesi Barat sebagai berikut.

Diagram 2. Grafik Jumlah Keluarga Beresiko Stunting Perkabupaten di Sulawesi Barat Tahun 2021-2023



Sumber: SIGA BKKBN (Pendataan Keluarga) 2021-2023

Data dari tabel menunjukkan bahwa Kabupaten Polman memiliki tingkat resiko stunting yang paling tinggi pada Tahun 2023 sebesar 28.590 Keluarga. Selanjutnya Kabupaten Mamuju menduduki peringkat kedua dengan tingkat resiko stunting sebanyak 19.66. keluarga, sementara Kabupaten Majene sebanyak 12.614 keluarga. Selanjutnya Kabupaten Mamasa sebanyak 12.596 keluarga, lalu Kabupaten Pasang kayu sebanyak 9.872 dan terakhir Kabupaten Mamuju tengah sebanyak 8.552 keluarga. Meskipun demikian terdapat penurunan signifikan dari 32.532 keluarga pada tahun 2022 menjadi 28.59 keluarga pada tahun 2023. Meskipun mengalami penurunan Kabupaten Polman masih memerlukan perhatian lebih lanjut untuk terus menurunkan angka resiko stunting di Provinsi Sulawesi Barat.

Dalam upaya menangani masalah stunting ini, mobilisasi aktor *Collective Action* sangatlah penting. Dibutuhkan keterlibatan semua pihak terkait, mulai dari pemerintah daerah, lembaga swadaya masyarakat, sektor swasta, hingga masyarakat lokal. Evaluasi mendalam perlu dilakukan untuk mengidentifikasi penyebab utama dan pemicu tingginya angka stunting di setiap kabupaten. Program-program intervensi yang tepat perlu dirumuskan dan dilaksanakan dengan melibatkan semua stakeholder. Dengan demikian, kita dapat menciptakan strategi yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan setiap daerah, sehingga dapat mencapai penurunan yang signifikan dalam angka stunting di Provinsi Sulawesi Barat, mendekati atau bahkan melampaui angka prevalensi nasional.

Melihat masih sangat tingginya angka stunting di hampir seluruh Kabupaten pada Provinsi Sulawesi Barat memberikan penilaian bahwa koordinasi lintas Sektor dalam pencegahan stunting masih terbilang belum berjalan dengan baik karena

belum dilakukan secara optimal. Peran dan kesadaran masyarakat dalam upaya mencegah stunting juga sangat diperlukan dalam keberhasilan pencegahan stunting. Namun melihat keadaan yang terjadi saat ini, kerap kali ditemukan masyarakat yang belum mengetahui betul perihal bagaimana pencegahan stunting, baik dari definisi, penyebab, dampak yang ditimbulkan hingga penanggulangan yang dapat dilakukan.

Menurut Rogers dan Whetten (1982) dalam Kickert (1999), mengatakan bahwa ada 3 macam koordinasi strategis di dalam jaringan yaitu: (1) strategi-strategi kerjasama (*corporate strategies*) yang melihat koordinasi terealisasi dalam bentuk aturan-aturan formal, kewenangan terpusat dan tujuan kolektif; (2) aliansi (*alliances*) yang melihat koordinasi sebagai penerapan negosiasi untuk mendapatkan kesesuaian bersama dalam memecahkan masalah; dan (3) mutual adjustment, koordinasi dimana penekanannya pada saling melakukan penyesuaian terhadap tujuan-tujuan dari masing-masing aktor agar tercipta satu pusat perhatian bersama. Terdapat (3) tiga cara koordinasi strategis untuk memulai komunikasi dalam aksi bersama dalam merencanakan strategi dalam pencegahan dan penurunan stunting di wilayah Provinsi Sulawesi Barat.

Masalah stunting pada Provinsi Sulawesi Barat memberikan gambaran pentingnya kerjasama pemerintah dalam jaringan atau adanya aksi bersama. Tindakan kolektif memiliki definisi dan konseptualisasi yang beragam, namun sebagian besar definisi mencapai konsensus bahwa tindakan kolektif memerlukan keterlibatan sekelompok orang, kepentingan bersama dalam kelompok dan beberapa jenis tindakan bersama yang berupaya mencapai kepentingan bersama.

Dalam tujuan tersebut, tindakan kolektif didefinisikan sebagai tindakan yang dilakukan oleh suatu kelompok baik secara langsung atau atas nama kelompok (melalui organisasi) dalam mengejar kepentingan bersama yang dirasakan anggotanya (Meinzen Dick, Di Gregorio, dan McCarthy, 2004). Pakar *Collective Action* terkemuka seperti Ostrom telah menyusun definisi singkat tentang *Collective Action* yang mencakup kerja sama intra atau/dan antar kelompok serta koordinasi tindakan/kegiatan dalam mencapai tujuan/manfaat bersama.

Dalam fenomena ini terdapat kesenjangan yang membuat tingginya angka stunting di Provinsi Sulawesi Barat. Menurut peneliti, hal ini dimulai dari niat awal masing-masing stakeholder dalam penanggulangan stunting. Pada Provinsi Sulawesi Barat belum memiliki keselarasan atau niat bersama dalam penanggulangan stunting. Dimana perangkat daerah atau stakeholder memiliki tujuan yang berbeda sehingga tidak memiliki niat yang sama atau tidak melakukan intervensi bersama.

Selanjutnya masalah kurangnya gizi pada bayi serta pemahaman terkait pernikahan dini, pengaruh koordinasi dan kontrol dalam struktur hirarki atau kurangnya intervensi hirarki dapat menjadi salah satu faktor yang signifikan. Koordinasi dan kontrol dalam struktur hirarki mencakup tatanan organisasi dan koordinasi dari tingkat terendah hingga pemerintah tingkat provinsi. Pentingnya struktur ini terkait dengan kemampuan untuk mengkoordinasikan dan mengelola intervensi gizi secara efektif dari tingkat paling dasar hingga tingkat pemerintahan yang lebih tinggi, serta bagaimana intervensi pemerintah dalam memberikan edukasi yang efektif guna pencegahan pernikahan dini.

Harusnya struktur hirarki yang baik dapat memfasilitasi koordinasi lintas sektor dan intervensi yang komprehensif. Koordinasi dari tingkat terendah, seperti desa atau kelurahan, hingga tingkat provinsi adalah kunci untuk memastikan bahwa intervensi gizi mencakup berbagai aspek dan memenuhi kebutuhan bayi secara holistik. Selain itu, mampu memberikan pemahaman pencegahan pernikahan dini sehingga tidak ada bayi kurang gizi.

Kurangnya perhatian khusus dan komunikasi yang baik antar tingkatan dalam struktur hirarki sangat penting dalam pemberian informasi yang akurat, pertukaran ide, dan pemahaman bersama antar tingkat dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas program intervensi gizi tidak melibatkan keterlibatan aktif dari pemerintah daerah, organisasi non-pemerintah, tenaga kesehatan, dan masyarakat di tingkat yang berbeda. Koordinasi lintas sektor juga kurang mendapat perhatian serius dari Pemerintah Provinsi Sulawesi barat. Masalah gizi bayi tidak hanya terkait dengan sektor kesehatan, tetapi juga melibatkan sektor-sektor lain seperti pangan, pendidikan, dan sosial. Kolaborasi lintas sektor dapat membantu menyusun solusi yang holistik dan terintegrasi untuk menanggulangi masalah gizi bayi.

Tidak adanya regulasi turunan dari pemerintah provinsi Sulawesi Barat yang mengatur tugas dan fungsi serta memberikan penekanan terkait rencana penurunan stunting dapat menjadi kendala serius dalam upaya penanggulangan masalah tersebut. Regulasi turunan atau implementasi dari regulasi pemerintah provinsi memiliki peran penting dalam menetapkan panduan, tanggung jawab, dan kewajiban para stakeholder atau aktor yang terlibat dalam jaringan pemerintah. Diperlukan upaya untuk mendorong pemerintah provinsi Sulawesi Barat untuk

merumuskan regulasi turunan yang mendukung penurunan stunting. Dengan adanya regulasi ini, diharapkan akan tercipta kerangka kerja yang jelas dan mendukung bagi semua pihak yang terlibat dalam upaya penanggulangan stunting, serta dapat meningkatkan koordinasi dan efektivitas dalam implementasi program-program gizi anak di Provinsi Sulawesi barat.

Faktor rendahnya penanggulangan stunting dan tingginya angka prevalensi stunting di Sulawesi Barat mencerminkan pentingnya dilakukannya kajian menyeluruh. Terhadap permasalahan diatas, maka penulis tertarik melakukan penelitian mendalam terhadap faktor penyebab meningkatnya angka stunting diprofensi Sulawesi barat yang telah dipaparkan serta sebab-rendahnya penanggulangan stunting akan memberikan wawasan yang lebih baik tentang akar permasalahan.

Penelitian ini juga dapat mencakup evaluasi terhadap kebijakan dan program yang telah berjalan saat ini, menganalisis hambatan atau kendala dalam implementasi, serta analisis terhadap faktor-faktor sosial, ekonomi, dan budaya yang berkontribusi terhadap tingginya prevalensi stunting. Secara keseluruhan, penelitian ini tidak hanya mengidentifikasi masalah stunting sebagai isu kesehatan yang serius, tetapi juga mengusulkan pendekatan yang komprehensif dan kolaboratif melalui pendekatan jaringan dan aksi bersama untuk mengatasi masalah tersebut. Ini menunjukkan pentingnya penelitian ini dalam konteks administrasi publik dan kesehatan masyarakat, serta urgensi dalam menangani masalah stunting di Provinsi Sulawesi Barat.

Pola hubungan antara aktor tidak hanya menjadi ciri dari organisasi jaringan tetapi juga mempengaruhi cara aktor bekerja dalam organisasi jaringan. Ada empat dimensi untuk menjelaskan pola hubungan dalam struktur organisasi jaringan yaitu, kontak (*contact*), kepercayaan (*trust*), berbagi informasi (*sharing informasi*) dan pertukaran sumber daya (*Resources exchange*). Koordinasi dalam jaringan organisasi adalah dimensi penting (*urgent*) untuk mencapai keberhasilan dalam organisasi jaringan. selain *contact*, *trust*, *sharing informasi* dan *resources exchange*, koordinasi juga sangat diperlukan dalam proses berjalannya interaksi antara masing masing aktor yang terlibat dalam organisasi jaringan. Adanya koordinasi akan sangat mempengaruhi proses pencapaian tujuan organisasi jaringan. Dimensi koordinasi merupakan novelty dalam penelitian ini karena dalam konsep *social network theory* hanya menyinggung struktur dan tidak melihat adanya koordinasi, sedangkan koordinasi juga sangat mempengaruhi proses interaksi dalam penyelesaian masalah publik dan pencapaian tujuan jaringan organisasi.

Dalam berbagai penjelasan diatas maka penelitian ini menyoroti pentingnya dimensi koordinasi dalam struktur organisasi jaringan *Collective Action*, yang seringkali terabaikan dalam konsep *Social Network Theory* tradisional. Penelitian ini menekankan bahwa selain kontak, kepercayaan, berbagi informasi, dan pertukaran sumber daya, koordinasi memainkan peran kritis dalam memastikan efektivitas interaksi antar aktor dalam jaringan organisasi. Koordinasi tidak hanya memperlancar komunikasi dan kerja sama, tetapi juga memfasilitasi pencapaian tujuan bersama dan penyelesaian masalah publik yang kompleks. Oleh karena itu, menambahkan dimensi koordinasi sebagai elemen kunci dalam analisis struktur

jaringan organisasi menawarkan pandangan yang lebih komprehensif dan praktis tentang bagaimana jaringan tersebut dapat berfungsi lebih efisien dan efektif.

Maka dari itu pentingnya menetapkan sasaran dan program yang tepat juga merupakan bagian integral dari analisis terhadap kajian angka stunting di Provinsi Sulawesi Barat. Berdasarkan uraian tersebut diatas maka penulis tertarik melakukan penelitian terkait “*Collective Action* Dalam Jaringan Implementasi Percepatan Penurunan Stunting Di Provinsi Sulawesi Barat”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasar latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka dapat dirumuskan permasalahan dalam bentuk pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana Faktor Kontekstual pada pelaksanaan *Collective action* dalam jaringan implementasi percepatan penurunan stunting di Provinsi Sulawesi Barat?
2. Bagaimana Definisi Masalah pada pelaksanaan *Collective Action* dalam jaringan implementasi penanggulangan stunting di Provinsi Sulawesi Barat?
3. Bagaimana Pertumbuhan dan Penyebarluasan Kepercayaan Umum pada *Collective Action* dalam jaringan implementasi percepatan penurunan stunting di Provinsi Sulawesi Barat?
4. Bagaimana Faktor Pretisipasi pada *Collective Action* dalam jaringan implementasi percepatan penurunan stunting di Provinsi Sulawesi Barat?
5. Bagaimana Mobilisasi aktor pada *Collective Action* dalam jaringan implementasi percepatan penurunan stunting di Provinsi Sulawesi Barat?

6. Bagaimana koordinasi dan kontrol *Pada Collective Action* dalam jaringan implementasi percepatan penurunan stunting di Provinsi Sulawesi Barat?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, yang menjadi tujuan penelitian ini adalah untuk berikut:

1. Mendeskripsikan dan menganalisis faktor kontekstual *Collective action* dalam jaringan implementasi percepatan penurunan stunting di Provinsi Sulawesi Barat.
2. Mendeskripsikan dan menganalisis definisi masalah pada pelaksanaan *Collective Action* dalam jaringan implementasi percepatan penurunan stunting di Provinsi Sulawesi Barat.
3. Mendeskripsikan dan menganalisis pertumbuhan dan penyebarluasan kepercayaan umum pada *Collective Action* dalam jaringan implementasi percepatan penurunan stunting di Provinsi Sulawesi Barat
4. Mendeskripsikan dan menganalisis faktor partisipasi pada *Collective Action* dalam jaringan implementasi percepatan penurunan stunting di Provinsi Sulawesi Barat.
5. Mendeskripsikan dan menganalisis mobilisasi aktor pada *Collective Action* dalam jaringan implementasi percepatan penurunan stunting di Provinsi Sulawesi Barat.
6. Mendeskripsikan dan menganalisis koordinasi dan kontrol pada *Collective Action* dalam jaringan implementasi percepatan penurunan stunting di Provinsi Sulawesi Barat.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan menjadi wadah untuk menerapkan sejumlah teori yang telah dipelajari, terutama yang berkaitan dengan tindakan *Collective Action*, sebagai pendekatan dalam kerangka jaringan kebijakan. Tujuannya adalah memberikan kontribusi pada pengembangan pemahaman, penalaran, dan peningkatan ilmu pengetahuan, khususnya di bidang administrasi publik.

2. Secara praktis

Diharapkan bahwa hasil penelitian ini akan memberikan masukan berharga kepada pihak-pihak yang terlibat dalam upaya perbaikan gizi buruk pada anak, dengan tujuan mencegah stunting melalui studi tindakan kolektif dalam konteks jaringan kebijakan dan penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber rekomendasi bagi pemerintah Provinsi dan Kabupaten, dalam membantu mereka mengoptimalkan upaya pencegahan gizi buruk guna mengurangi angka stunting di seluruh Indonesia.

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Perspektif Administrasi Publik

Administrasi Publik berasal dari dua kata, yakni *administration* atau administrasi dan *public* atau publik. Prinsipnya *administration* atau administrasi merupakan suatu kegiatan melalui kerjasama demi mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Kemudian, *Public* atau Publik berarti konsumen, negara dan masyarakat. Untuk di negara Indonesia pada dasarnya administrasi publik memiliki konsepsi dan arti yang sama dengan administrasi negara, sebab administrasi itu sendiri dapat diartikan kegiatan pelaksanaan/implementasi kebijakan untuk kepentingan negara dan masyarakat. Buah ide dengan pemikiran yang sejalan dikemukakan juga oleh Overheim (2005) bahwa perbedaan antara politik dan administrasi publik mungkin tampak jelas dan dapat dimengerti secara teori, namun memisahkan keduanya menjadi sangat rumit.

Penjelasan yang lebih kompleks mengenai ilmu administrasi publik dijabarkan sebagai suatu disiplin ilmu dan penerapan dari praktik yang berkaitan dengan pengelolaan, penyelenggaraan, dan pelaksanaan kebijakan, program, dan layanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dalam melayani kepentingan masyarakat. Adapun tujuan dari administrasi publik yakni menciptakan percepatan dari segi efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan layanan publik dan kebijakan pemerintah.

Pemahaman dan hasil ide yang serupa dikemukakan oleh Keban (2008) mengungkapkan bahwa administrasi publik menunjukkan bagaimana pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator yang aktif dan selalu berinisiatif dalam mengatur dan mengambil langkah/prakarsa untuk kepentingan masyarakat/publik. Bertolak dari pendapat ini adalah yakni menekankan pada besarnya kekuasaan negara untuk mengatur dan mengarahkan warga negaranya demi mampu menyelesaikan masalahnya atau minimal mengurangi ketergantungan kepada negara dalam memenuhi kepentingannya, dan negarapun seoptimal mungkin melakukan intervensi berupa kebijakan-kebijakan yang mendorong dan membantu warga negaranya menyelesaikan masalah mereka.

Dinamika perkembangan studi administrasi publik pada prakteknya seiring dengan dinamika perubahan negara dan perubahan dalam masyarakat itu sendiri. Hal ini karena kebutuhan dan kepentingan/urusan negara serta masyarakat akan selalu berubah, bertambah serta tergantung tuntutan jaman/keadaan karena kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi. Kemudian, Caiden (1992) dalam *“Strategies for Administrative Reform”* menyatakan bahwa administrasi publik merupakan seluruh kegiatan administrasi untuk segenap urusan publik (*administration for the public affairs*). Tugas negara dan pemerintah pada dasarnya memang untuk memenuhi, melayani dan memecahkan masalah publik. Adapun tugas pokok pemerintah ada tiga yaitu berkaitan dengan pemberian pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat dan pembangunan untuk kesejahteraan publik.

Konsepsi dari pemaparan tersebut, bahwa tujuan dari suatu negara yakni terciptanya layanan publik yang akuntabel, substainabel, dan memuaskan kepentingan masyarakat. Pada tujuan kedua adalah pemberdayaan masyarakat konteks ini lebih menekankan pada terciptanya lapangan pekerjaan bagi masyarakat yang berdaya, cipta guna dan berkeadilan. Terakhir Pembangunan kesejahteraan publik merupakan ending atau tujuan akhir dari suatu negara adalah kesejahteraan bagi masyarakat dan nusa bangsa. Adapun paradigma Administrasi publik dari waktu ke waktu dimulai dari *Old Public Administration (OPA)*, *New Public Manajemen (NPM)*, *New Public Service (NPS)*, dan *Good Governance*.

2.1.1 Paradigma Old Public Administration

Paradigma terkait ilmu administrasi publik tradisional atau *Old Public Administration* merupakan paradigma yang berfokus pada pendekatan bisnis. Paradigma *Old Public Administration* atau model tradisional dapat dilihat melalui model-*oldchesnuts* dari Peters (1996 dan 2001), dimana administrasi publik berdasarkan pada pegawai negeri yang politis dan terinstitusionalisasi; organisasi yang hirarkis dan berdasarkan peraturan; penugasan yang permanen dan stabil; banyaknya pengaturan internal; serta menghasilkan keluaran yang seragam (Oluwu: 2002).

Pendekatan administrasi publik tradisional (*Old Publik Administration*) menurut Denhardt dan Denhardt (2003), memiliki ciri dominan sebagai berikut.

- a. Administrasi publik cenderung punya peran yang terbatas dalam proses perumusan kebijakan publik, sedangkan peran utama lebih pada upaya mengimplementasikan kebijakan publik.
- b. Pemberian pelayanan dilaksanakan oleh para administrator yang harus bertanggung jawab kepada pejabat politik dan diberi diskresi (keleluasaan) yang sangat terbatas.
- c. Program-program publik dikelola oleh organisasi yang disusun secara hierarkis di mana para pemimpin mengontrol dari atas ke bawah.
- d. Tujuan utama yang hendak dicapai pemerintah adalah efisiensi dan rasionalitas.
- e. Apabila ingin efisien, organisasi publik harus dikelola dengan sistem tertutup di mana keterlibatan warga masyarakat sangat terbatas atau dibatasi.
- f. Tugas utama administrasi publik adalah melaksanakan fungsi teknis administrasi seperti POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Controlling, and Budgeting*) dalam (Ratupandojo, H. 1987)

Selanjutnya, dengan adanya perkembangan era maka teori klasik mengalami ketertinggalan. Adapun salah satu ahli yakni Owen E. Hughes (1994) dalam Islamy (2017) mengungkapkan bahwa ada 6 sebab *Old Public Administration* harus diganti, yakni:

- 1) Admnistrasi Publik tradisional ternyata telah gagal mencapai tujuannya secara efektif dan efisien sehingga perlu diganti menuju ke orientasi ke pencapaian kinerja dan akuntabilitas;
- 2) Peran birokrasi klasik yang kaku lebih menonjolkan self interest harus dirubah menjadi ke kondisi organisasi publik, kepegawaian dan pekerjaan yang lebih fleksibel
- 3) Kurang jelas dan tegasnya penetapan tujuan organisasi dan pribadi serta tiadanya ukuran kinerja harus diganti dengan tujuan yang lebih jelas dan penetapan ukuran keberhasilan kinerja
- 4) Kurangnya komitmen politik para staf dan elit politik yang berkuasa daripada sekedar bersikap non partisan atau netral.
- 5) Peran-peran yang dijalankan pemerintah kurang didasarkan pada tuntutan dan signal pasar
- 6) Adanya tendensi yang kuat untuk mengurangi peran pemerintah dengan melakukan kontrak kerja dengan pihak lain atau lewat privatisasi.

2.1.2 Paradigma New Public Management

Paradigma *New Public Management* (NPM) merupakan salah satu paradigma yang timbul akibat kekecewaan publik terhadap model tradisional atau *Old Public Administration*. Adapun paradigma ini timbul pertama kali di Inggris, New Zealand, Amerika Serikat dan Kanada disebabkan krisis fiskal pada tahun 1970 dan 1980an dengan menggunakan pendekatan bisnis dalam sektor publik. Menurut Hope (2002) perspektif tersebut muncul selain dari alasan tersebut, salah satunya

juga karena keluhan bahwa sektor publik terlalu besar, boros, inefisien, merosotnya kinerja pelayanan publik, kurangnya perhatian terhadap pengembangan dan kepuasan kerja pegawai pemerintah.

Paradigma *New Public Management* lebih mengurangi kapasitas birokrasi sehingga jumlah aparatur yang terdapat didalamnya jauh lebih sedikit. Organisasi pemerintah pada paradigma bersifat kontrolling terhadap jalannya jaringan yang terbangun antara masyarakat dan sektor swasta. Istilah yang paling terkenal dalam paradigma ini adalah *Reinventing Government*.

Hal ini diungkapkan oleh Osborne dan Gebler (1996) bahwa terdapat prinsip dalam pelaksanaan *Reinventing Government*, meliputi:

- 1) *Catalic Government Steering Rather than Rowing*. Pada konsep ini pemerintah berperan sebagai manajer bukan sebagai pelayan. Tugas pemerintah lebih berfokus pada pengatur dan mengendalikan, tidak menjadi pelaksana langsung suatu urusan dan pemberi layanan.
- 2) *Community-Owned Government Empowering Rather Than Serving*. Prinsip ini memberikan masyarakat sebagai motor atau penggerak yang lebih aktif. Fokus utama pada pemberdayaan masyarakat
- 3) *Competitive Government Injecting Competition into service delivery*. Dalam rangka peningkatan efisiensi dan efektivitas setiap lini bahkan unit kerja terkecil milik pemerintah dengan memberikan kompetisi masing-masing.

- 4) *Mission driven government transforming rule driven organization.*
Sistem kaku dalam pelaksanaan regulasi dapat dilakukan transformasi sehingga berorientasi pada misi atau tujuan dari organisasi.
- 5) *Result-Oriented Government.* Pemerintah berfokus pada hasil atau setiap anggaran yang dikeluarkan oleh pemerintah lebih condong kepada output.
- 6) *Customer-Driven Government.* Pemerintah berorientasi pada kebutuhan *customer* atau pelanggan.
- 7) *Enterprising Government.* Setiap unit kerja dari pemerintahan dapat menghasilkan serta berdampak bagi pendapatan.
- 8) *Anticipatory Government.* Pemerintah lebih antisipatif terhadap semua kemungkinan dan upaya pencegahan.
- 9) *Desentralized government.* Perubahan sistem dari hirarki ke partisipasi tim kerja. Organisasi bersifat fleksibel dan mengutamakan *team work*.
- 10) *Market oriented government.* Pemerintah melakukan perubahan melalui mekanisme pasar, serta mampu melakukan inovasi dan kemudahan dalam pasar.

2.1.3 Paradigma *New Public Service*

Paradigma *New Public Service* mempunyai model tersendiri, dimana dalam melakukan promosi demokrasi dan pemerataan, pemerintah wajib mengikutrtkan masyarakat sebagai pihak yang berkepentingan, dan memperhatikan nilai-nilai dan

harga diri masyarakat. Hal ini sejalan dengan Denhardt & Denhardt (2007) yang mengungkapkan bahwa terdapat prinsip-prinsip *New Public Service* yakni:

1. Membantu warga masyarakat mengartikulasikan dan memenuhi kepentingan yang telah disepakati bersama daripada mencoba mengontrol atau mengendalikan masyarakat kearah yang baru.
2. Administrasi publik harus menciptakan gagasan kolektif yang disetujui bersama tentang apa yang disebut dengan kepentingan publik;
3. Kebijakan dan program yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara efektif dan responsive melalui upaya-upaya kolektif dan proses kolaboratif;
4. Kepentingan publik lebih merupakan hasil suatu dialog tentang nilai-nilai yang disetujui bersama pada agregasi kepentingan pribadi para individu;
5. Para pelayan publik harus memberikan perhatian, tidak semata pada pasar tetapi juga pada aspek hukum dan peraturan perundangan, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik standart professional dan kepentingan warga masyarakat;
6. Organisasi publik dan jaringan-jaringan yang terlibat akan sukses dalam jangka panjang kalau mereka beroperasi melalui proses kolaborasi atau melalui kepemimpinan yang menghargai semua orang, dan
7. Kepentingan publik lebih baik dikembangkan oleh pelayan-pelayan publik dan warga masyarakat yang berkomitmen memberikan kontribusi

terhadap masyarakat daripada oleh manajer wirausaha yang bertindak seakan-akan uang adalah milk mereka.

Pelajaran penting yang bisa diambil dari NPS ini adalah bahwa birokrasi harus dibangun agar dapat memberikan perhatian kepada pelayanan masyarakat sebagai warga Negara (bukan sebagai pelanggan), mengutamakan kepentingan umum, mengikutsertakan warga masyarakat, berfikir strategis dan bertindak demokratis, memperhatikan norma, nilai dan standart yang ada dan menghargai masyarakat dalam artian keterlibatan masyarakat menjadi sesuatu yang sangat penting.

2. 2. Konsep *Governance*

2.2.1. Perspektif *Governance*

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

Dalam realitas NPM bagian dari administrasi publik hal ini karena kekurangan dasar teoritis dan konseptual (Frederickson & Smith, 2003). Antara *Public Administration* dan *New Public Management* gagal menjelaskan desain kompleks realitas, menjalankan dan manajemen pelayanan publik pada abad 21. Sehingga hadirnya paradigma *New Public Governance* menggantikan paradigma

Public Administration dan *New Public Service* juga sebagai satu cara terbaik “*the one best way*” untuk menjawab tantangan implementasi kebijakan publik dan pelayanan pada publik di abad 21 (Alfon dan Hughes, 2008). Istilah *Governance* dan *Public Governance* bukan merupakan istilah baru (Nanang, 2012). Kritik pada terminologi *Corporate Governance* memfokuskan pada internal sistem dan proses dimana menyediakan arahan dan *accountability* pada organisasi lain, sementara pada pelayanan publik memfokuskan pada hubungan antara pembuatan kebijakan organisasi publik. Sedangkan Good Governance memfokuskan pada penyebaran sosial normatif, politik, dan *Administrative Governance* oleh organisasi supranasional seperti *World Bank*. Sedangkan *New Public Governance* berfokus pada lima prinsip yaitu:

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

Semua perspektif teori *governance* diatas merupakan kontribusi penting pada pemahaman kita mengenai implementasi kebijakan publik juga penyelenggaraan pelayanan publik. Tantangan besar baru perkembangan administrasi publik adalah mengintegrasikan formula “*the best one way*” dalam menjawab tantangan implementasi kebijakan publik dan penyediaan pelayanan publik pada abad 21 (Nanang, 2012). Selain itu bahwa paradigma *New Public Governance* yang dikembangkan dari konsep *Public Governance*, dimana pendekatan ini menunjuk

pada saling interaksi antara para stakeholders dengan tujuan mempengaruhi hasil kebijakan (Bovair dan dLoffler, 2009). Stakeholder yang dimaksud adalah masyarakat (warga negara), organisasi masyarakat, organisasi swasta, lembaga publik, media massa, organisasi nirlaba, kelompok kepentingan, dan sebagainya. Dalam menghadapi kompleksitas yang terjadi serta ketidakpastian perubahan para pengambil kebijakan dan penyedia layanan publik paradigma *New Publik Governance* adalah konsep yang tepat untuk diterapkan sebab, paradigma ini memfokuskan pada konsep kolaborasi dan jaringan yang didasari oleh kontrak diantara ketiga pilar governance yaitu warga negara, kelompok, dan organisasi.

Salah satu studi yang berkembang dalam kajian *Good Governance* adalah collaborative governance. Dimana studi ini lahir dari perspektif *Governance* dan kolaborasi. Munculnya *Collaborative Governance* dilatarbelakangi adanya kompleksitas masalah yang yang dihadapi oleh public organization dalam menyelesaikan masalah publik sehingga membutuhkan keterlibatan stakeholders lain, dimana dalam governance menekankan pada peran pilar lain seperti civil society dan sektor privat.

Pakar terkemuka dalam jenis governance ini adalah Ansell dan Gash (2008) dengan istilahnya yaitu *Collaborative Governance* sebagai sebuah strategi baru dalam tata kelola pemerintahan yang membuat beragam pemangku kebijakan berkumpul di forum yang sama untuk membuat sebuah konsensus bersama. Selanjutnya Ansell dan Gash mendefinisikan *Collaborative Governance* sebagai sebuah aransemen tata kelola pemerintahan yang mana satu atau lebih institusi

publik secara langsung melibatkan aktor non pemerintahan dalam sebuah proses pembuatan kebijakan kolektif yang bersifat formal, berorientasi konsensus, dan konsultatif dengan tujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik, mengelola program atau aset publik.

Definisi dari Ansell dan Gash (2008) menekankan enam kriteria. Pertama, forum tersebut diinisiasi oleh institusi publik. Kedua, partisipan dalam forum tersebut harus mencakup aktor non pemerintah. Ketiga, partisipan harus terlibat secara langsung dalam pembuatan kebijakan dan tidak sekedar berkonsultasi dengan pihak pemerintah. Keempat, forum harus terorganisasi secara formal dan ada pertemuan secara rutin. Kelima, kebijakan yang diambil harus berdasarkan konsensus. Dan keenam, kolaborasi berfokus pada kebijakan publik atau manajemen publik (Ansell dan Gash, 2008). *Collaborative governance* merupakan instrumen yang digunakan untuk mengatasi suatu masalah. *Collaborative Governance* merupakan instrumen yang tepat untuk berkonfrontasi dengan masalah, sebab *collaborative governance* menciptakan kepemilikan bersamal terhadap masalah tersebut. Berbagai aktor memiliki perspektif yang berbeda dalam melihat suatu permasalahan. Bukan hal yang mudah untuk menciptakan suatu kesepakatan di antara peran aktor tersebut. *Collaborative Governance* berperan sebagai penengah agar para aktor dapat merumuskan kesepakatan yang sama terhadap suatu masalah.

Collaborative Governance merupakan suatu forum yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan. Menurut Donahue dan Zeckhauser (2011), *Collaborative*

Governance merupakan kondisi yang mana pemerintah untuk memenuhi tujuan publik melalui kolaborasi antar organisasi maupun individu. Hal senada juga diungkapkan oleh Holzer et al., (2012) yang menyatakan bahwa *Collaborative Governance* adalah kondisi ketika pemerintah dan swasta berupaya mencapai suatu tujuan bersama untuk masyarakat. *Collaborative Governance* juga dapat menggambarkan keadaan saling ketergantungan antar aktor. Keinginan melakukan *Collaborative Governance* muncul karena para aktor menyadari adanya keterbatasan yang mereka miliki. Kemudian, aktor tersebut perlu menyatakan keinginan dan kesediaan mereka untuk menjalin hubungan yang lebih erat dengan aktor lain. Tiap aktor yang terlibat perlu mengakui legitimasi yang dimiliki oleh aktor lain. Setelah para aktor berkomitmen untuk berkolaborasi, maka perlu dibangun rasa kepemilikan bersama kepada terhadap setiap proses kolaborasi. Berdasarkan pendapat berbagai ahli dapat disimpulkan bahwa *Collaborative Governance* merupakan proses dari struktur jejaring multiorganisasi lintas sektoral (*government, private sector, civil society*) yang membuat kesepakatan bersama, keputusan bersama, pencapaian konsensus melalui interaksi formal maupun informal pembuatan dan pengembangan norma-norma dalam interaksi yang bersifat saling menguntungkan dalam mencapai tujuan bersama.

2.2.2. Konsep Tata Kelola Pemerintahan (*Good Governance*)

Tata kelola pemerintahan merupakan suatu konsep lama yang berasal dari teori politik demokrasi awal yang membahas tentang hubungan antara penguasa dengan rakyat. Tata kelola pemerintahan merupakan sebuah pemerintahan yang benar dan

berhasil melaksanakan suatu kebijakan dengan memperhatikan tingkat efisiensi dan dengan mengeluarkan biaya dan tenaga sedikit. Tata kelola pemerintahan merupakan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang ideal dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat yang tidak bisa lepas dari profesionalisme penyelenggaraan pemerintahan yaitu aparatur pemerintahan yang bermoral dan mampu memberikan pelayanan yang mudah dan cepat. Tata kelola pemerintahan merupakan suatu konsep yang terdiri dari variable politik, ekonomi dan sosial budaya yang menentukan apakah kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah dapat mencapai tujuan yang ditargetkan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Tata kelola adalah sistem dan proses untuk memastikan akuntabilitas yang tepat dan keterbukaan dalam menjalankan organisasi bisnis. Secara umum, aktor-aktor yang diatur di dalam suatu tata pemerintahan meliputi tiga pihak, yaitu negara-pemerintahan, masyarakat dan sektor swasta atau biasa juga disebut sebagai state civil societymarket. Sementara sektor yang menjadi subjek untuk diatur meliputi aspek yang cukup luas seperti penggunaan kewenangan ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan negara.

Salah satu aspek penting dari tata pemerintahan yaitu pengaturan mengenai kekuasaan dan penggunaan kewenangan dari pejabat kekuasaan itu harus didasarkan atas konstitusi atau perundangan dan salah satu prinsip penting dari pengaturan kekuasaan adalah mempromosikan kekuasaan negara yang terbatas dan jelas. Ada dua prinsip utama di dalam suatu tata kelola, yaitu prinsip perspektif dan

prinsip mekanisme formal. Prinsip perspektif meliputi orientasi pada kepentingan masyarakat, keberpihakan pada masyarakat yang lemah, keharmonisan, kepemimpinan dan martabat manusia. Sementara di dalam prinsip mekanisme formal meliputi partisipasi, keadilan, persamaan hak, transparansi, supremasi hukum dan akuntabilitas.

Diferensiasi *governance* dalam rangka membedakan implementasinya antara baik (*good*) dengan buruk (*bad*) Konsep *Governance* yang berkembang saat ini dari *Government* menjadi *Good Governance*. 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*).

Tata Kelola Pemerintahan *Good Governance* merupakan 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).

Inisiator konsep *Good Governance*, World Bank (1989) menjelaskan istilah tersebut sebagai sebuah program pengelolaan sektor publik dalam rangka

menciptakan ketata pemerintahan yang baik dalam kerangka persyaratan bantuan pembangunan. Dalam tren kajian governance saat ini mengarah kepada “*Exercise Of Political Power To Manage Nation*”. Dimana legitimasi politik dan konsensus tidak hanya dilaksanakan oleh pemerintah sebagai aktor tunggal, namun melibatkan masyarakat sebagai civil society dan swasta. Sehingga pemerintah tidak lagi berperan sebagai regulator namun sebagai fasilitator (World Bank, 1989).

Dimana dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis saat ini adalah pemerintahan yang menekankan pada pentingnya membangun proses pengambilan keputusan publik yang sensitif terhadap suara-suara komunitas. Yang artinya, proses pengambilan keputusan bersifat hirarki berubah menjadi pengambilan keputusan dengan adil seluruh stakeholder. *Good Governance* lahir disebabkan karena pola-pola lama yang diadopsi pemerintahan tidak lagi sesuai dengan tatatan masyarakat yang semakin berkembang seiring dengan perkembangan kualitas demokrasi, hak asasi manusia dan partisipasi publik dalam perumusan kebijakan.

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

pada pemerintah, tetapi dituntut adanya keterlibatan seluruh elemen, baik interen birokrasi, masyarakat dan pihak swasta.

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

Governance ini terdiri dari mekanisme dan proses dimana warga negara dan kelompok dapat mengartikulasikan kepentingannya, menengahi perbedaannya, dan melaksanakan hak dan kewajiban hukumnya. Penjelasan tersebut diatas sama dengan yang dikatakan Rochman (2000) dimana *Governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif.

Governance ini menyediakan aturan institusi, menyediakan intensif bagi individu, organisasi dan perusahaan. Ketiga aktor tersebut terlibat dalam pemerintahan, peran negara bertindak dalam rangka menciptakan politik dan lingkungan yang kondusif, sektor swasta melahirkan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan civil society berperan memfasilitasi interaksi sosial dan politik. Lebih lanjut lagi *The United Nations Development Programme* (UNDP) dalam Maksud

(2019) menjelaskan bahwa *Governance* adalah sistem nilai, kebijakan dan lembaga di mana masyarakat dilibatkan dalam mengelola urusan ekonomi, politik dan sosial melalui interaksi antara negara, masyarakat sipil, dan sektor swasta.

Legitimasi politik dan konsensus yang menjadi pilar utama bagi *Good Governance* versi World Bank hanya bisa dibangun dengan melibatkan aktor non-negara yang seluasluasnya dan membatasi keterlibatan negara atau pemerintah (Bayu Kharisma, 2014) *Good Governance* mengacu pada pertanyaan bagaimana masyarakat dapat mengorganisir dirinya sendiri untuk memastikan kesamaan peluang dan keadilan (keadilan sosial dan ekonomi) bagi seluruh warga negara.

Peran aktif dari ketiga aktor tersebut diyakini dapat mendorong terciptanya sebuah kondisi yang ideal, argumentasinya adalah dengan *Good Governance* maka distribusi anggaran pemerintah dan kalangan bisnis kepada masyarakat miskin makin terbuka lebar (Renzio dalam Maksudi, 2019). Maksudi (2019) menyebut bahwa dalam rumusan *teori good governance*, optimalisasi peran negara sebagai organisasi yang menyediakan perangkat-perangkat kebijakan guna menciptakan kondisi menunjang penguatan sektor privat akan diikuti oleh penguatan civil society sebagai dampak implisitnya.

Dari penjelasan tersebut menjelaskan bahwa Tata Kelola pemerintahan *Governance* menempatkan peran pemerintah, sektor privat dan masyarakat sama penting di mana pemerintah berperan untuk menciptakan situasi politik dan hukum yang kondusif, sektor privat berperan dalam menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan, kemudian masyarakat berperan dalam memfalisitasi interaksi secara

sosial dan politik bagi mobilitas individu atau kelompok-kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik.

2.2.3. Perspektif Jaringan (*Network*)

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

Menurut pandangan pakar teori jaringan, pendekatan normatif memusatkan perhatian terhadap kultur dan proses sosialisasi yang menanamkan (internationalization) norma dan nilai ke dalam diri aktor. Menurut pendekatan normatif, yang mempersatukan orang secara bersama adalah sekumpulan gagasan bersama. Pakar teori jaringan berpandangan lain dimana orang harus memusatkan perhatian pada pola ikatan obyektif yang menghubungkan anggota masyarakat

(Mizruchi, 1994 dalam Ritzer dan Goodman, 2004). Willman mengungkapkan pandangan ini:

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

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

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

Ciri khas teori jaringan adalah pemusatan perhatiannya pada struktur mikro hingga makro. Artinya, bagi teori jaringan, aktor mungkin saja individu, tetapi mungkin pula kelompok, perusahaan dan masyarakat. Hubungan dapat terjadi di tingkat struktur sosial skala luas maupun di tingkat yang lebih mikroskopik. Granoveter (1985) melukiskan hubungan di tingkat mikro itu seperti tindakan yang melekat dalam hubungan pribadi konkret dan dalam dalam struktur (jaringan) hubungan itu. Hubungan ini berlandaskan gagasan bahwa setiap actor (individu atau kolektivitas) mempunyai akses berbeda terhadap sumber daya yang bernilai (kekayaan, kekuasaan, informasi). Akibatnya adalah bahwa system yang terstruktur cenderung terstratifikasi, komponen tertentu tergantung pada komponen yang lain.

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

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

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

Teori jaringan relatif masih baru berkembang. Seperti dikatakan Burt, 1982 dalam Ritzer dan Goodman (2014) kini ada semacam federasi dari berbagai pendekatan yang dapat digolongkan sebagai analisis jaringan. Tetapi pendekatan itu ini kian mengalami perkembangan, dibuktikan oleh sejumlah artikel dan buku yang diterbitkan berdasarkan perspektif jaringan ini dan sudah ada pula sebuah jurnal yang menerbitkan karya teoritis jaringan. Meski merupakan gabungan dari berbagai pemikiran, namun teori jaringan ini berlandaskan pada sekumpulan prinsip yang berkaitan secara logis (Wellman, 1983 dalam Ritzer dan Goodman, 2014), Prinsip-prinsip tersebut adalah:

Pertama, ikatan antara aktor biasanya secara simetris baik dalam kadar maupun intensitasnya. Aktor saling memasok dengan sesuatu yang berbeda dan mereka berbuat demikian dengan intensitas yang makin besar atau makin kecil. Kedua, ikatan antara individu harus dianalisis dalam konteks struktur jaringan yang lebih luas. Ketiga, terstrukturanya ikatan sosial menimbulkan berbagai jenis jaringan non acak. Di satu pihak, jaringan adalah transitif, bila ada ikatan antara A dan B dan C, ada kemungkinan ada ikatan antara A dan C. Akibatnya adalah akan lebih besar kemungkinan adanya jaringan yang meliputi A, B dan C. Di lain pihak, ada keterbatasan tentang berapa banyak hubungan yang dapat muncul dan seberapa kuatnya hubungan itu dapat terjadi. Akibatnya adalah ada kemungkinan terbentuknya kelompok-kelompok jaringan dengan batas tertentu, yang saling terpisah satu sama lain. Keempat, adanya kelompok jaringan menyebabkan terciptanya hubungan silang antara kelompok jaringan maupun antara individu. Kelima, ada ikatan asimetris antara unsur-unsur di dalam sebuah sistem jaringan dengan akibat bahwa sumber daya yang terbatas akan terdistribusikan secara tak merata. Keenam, distribusi yang timpang dari sumber daya terbatas menimbulkan baik itu kerja sama maupun kompetisi. Beberapa kelompok akan bergabung untuk mendapatkan sumber daya yang terbatas itu dengan bekerja sama, sedangkan kelompok lain akan bersaing dan memperebutkannya. Jadi, teori jaringan berkualitas dinamis dengan struktur system akan berubah bersamaan dengan terjadinya pergeseran pola koalisi dan konflik.

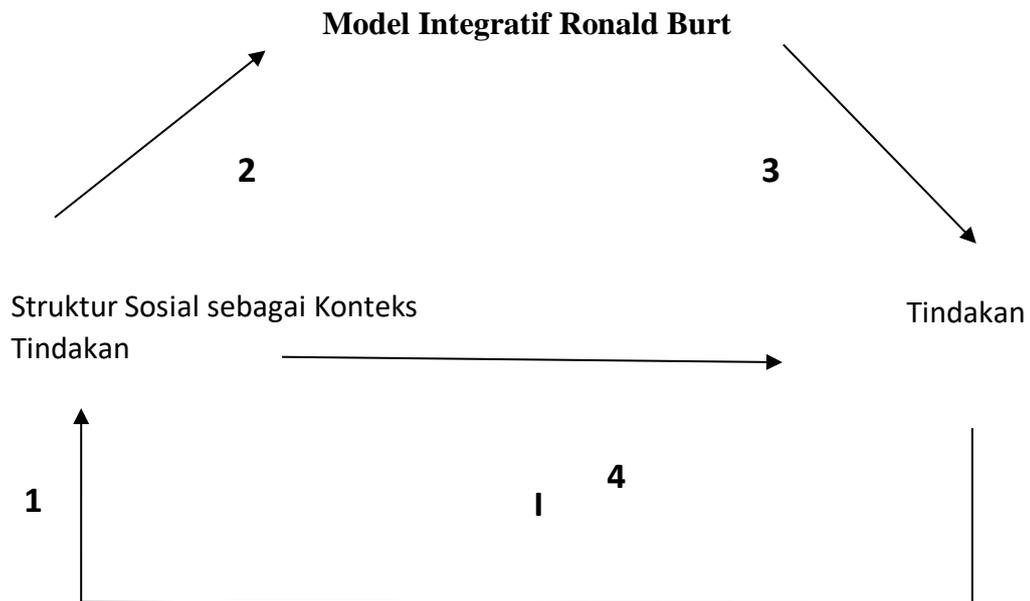
Salah satu contoh, Mizruchi (1990) memusatkan perhatian pada masalah kepaduan (kohesi) perusahaan dan hubungannya dengan kekuasaan. Ia menyatakan bahwa secara historis, kohesi telah didefinisikan dalam dua cara yang berbeda. Pertama, atau menurut pandangan subyektif, kohesi adalah fungsi perasaan anggota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

Mizruchi, 1990 dalam Ritzer dan Goodman, 2004 melihat kesamaan perilaku bukan hanya sebagai hasil kohesi, tetapi juga sebagai hasil kesetaraan struktural. Aktor yang setara secara struktural adalah mereka yang mempunyai hubungan yang sama dengan aktor lain dalam struktur sosial. Jadi kesetaraan struktural ada di kalangan perusahaan itu tak ada komunikasi. Mereka berperilaku menurut cara yang sama karena mereka berkedudukan dalam hubungan yang menyimpulkan bahwa kesetaraan struktural besar perannya sebagai pemersatu dalam menerangkan kesamaan perilaku. Mizruchi (1990) memberikan peran penting pada kesetaraan struktural yang secara tak langsung menekankan pentingnya peran jaringan hubungan sosial.

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

Burt (1982) membangun perspektif yang menghindarkan pemisahan antara perspektif tindakan atomistis dan normatif. Perspektifnya ini kurang mensintesiskan antara keduanya. Jadi, lebih berfungsi sebagai perspektif ketiga yang menjembatani antara keduanya. Meski ia mengakui meminjam dari kedua perspektif lain itu, dia membangun persepektif yang disebutnya perspektif struktural. Perbedaan dari kedua perspektif terdahulu terletak pada tolak ukur untuk mempostulatkan penilaian marjinal. Tolak ukur yang digunakan perspektif struktural adalah status aktor atau seperangkat peran yang dihasilkan oleh pembagian kerja. Aktor menilai kegunaan berbagai alternatif tindakan sebagian dengan memperlihatkan kondisi pribadi dan sebagian dengan melihat kondisi orang lain. Ia melihat perspektifnya ini sebagai perluasan logika perspektif atomistis dan sebagai restruksi yang akurat secara empiris terhadap teori normatif. Teori Tindakan Struktural Burt (1982) digambarkan pada gambar berikut.

Gambar 1.



Sumber: Burt dalam Ritzer dan Goodman, 2004

Menurut uraian Burt (1982) tentang premis teori tindakan strukturalnya ini, aktor menyadari berada di bawah paksaan struktur sosial. Burt, 1982 dan Mizruchi, 1994 (dalam Ritzer dan Goodman, 2004). Menurut pandangannya: Aktor mengetahui dirinya sendiri berada dalam struktur sosial. Struktur sosial lah yang menetapkan kesamaan sosial mereka dan pola persepsi mereka tentang keuntungan yang akan didapat dengan memilih salah satu dari beberapa alternatif tindakan yang tersedia. Pada waktu bersamaan, struktur sosial membedakan paksaan atas aktor menurut kemampuan mereka melakukan tindakan, karena itu, akhirnya, tindakan yang dilakukan adalah fungsi bersama aktor dalam mengejar kepentingan mereka hingga ke batas kemampuan mereka dimana kepentingan dan kemampuan dipolakan oleh struktur sosial. Akhirnya, tindakan yang dilakukan di bawah paksaan struktur sosial dapat mengubah struktur sosial itu sendiri dan perubahan itu

mempunyai potensi untuk menciptakan paksaan baru yang akan dihadapi aktor di dalam struktur (Burt, 1982 dalam Titzer dan Goodman, 2004).

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

Tantangan abad dua satu dan sarana untuk menyelesaikannya semakin banyak dan semakin kompleks dari pada sebelumnya. Masalah makin global makin lokal karena kekuasaan terbagi dan batasnya semakin cair. Solusi satu untuk semua temukan cara menjadi pendekatan dinamis ketika masalah penyebaran dan pergerakan penduduk tak lagi mempan dengan pendekatan sederhana. Model pemerintahan hirarkis tradisional selain tidak sanggup menjawab tuntutan kompleks ini, abad pun cepat berganti. Sistem birokrasi kaku yang beroperasi dengan prosedur command-and-control, batasan kerja sempit, model dan kultur operasional lebih melihat ke dalam tidak cocok lagi mengatasi masalah yang melewati batas-batas keorganisasian.

Model pemerintahan hirarkis tetap bertahan, tetapi pengaruhnya semakin hari semakin berkurang, didorong nafsu pemerintah menyelesaikan masalah yang semakin kompleks dan ditarik oleh alat baru yang memudahkan inovator mengambil respon-respon kreatif. Tarik menarik ini pada akhirnya ciptakan model baru pemerintahan dimana inti tanggung jawab eksekutif tidak lagi terpusat pada

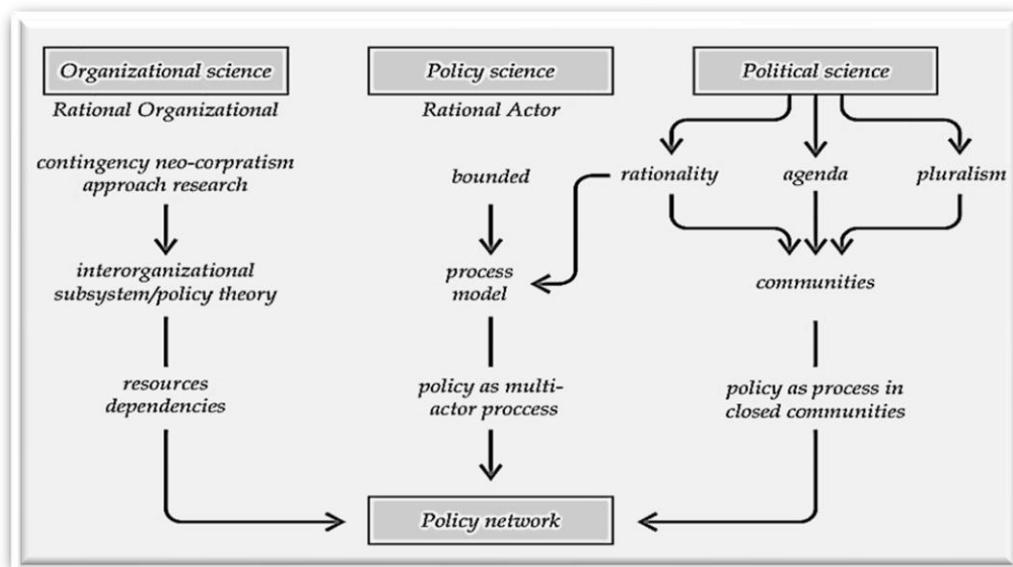
mengelola orang dan program tetapi pada pengorganisasian sumber daya, kadang diserahkan ke orang lain, untuk memproduksi nilai-nilai publik. Lembaga, biro, divisi, dan dinas pemerintahan tidak lagi sebagai penyedia layanan utama, tetapi sebagai pembangkit nilai-nilai publik dalam jaring hubungan multi organisasi, multi pemerintahan, dan multi sektoral yang semakin mencirikan pemerintahan modern. Ada apa saja dalam lingkungan kebijakan adalah mozaik alat kebijakan yang menaruh lembaga publik ke dalam hubungan kompleks dan saling memerlukan dimana ada satu mitra pihak ketiga sebagai host. Dengan demikian pemerintahan berjejaring lebih diwarnai jaringan komputer dinamis dalam mengorganisir, menjabarkan atau mengikatkan masalah apa sedang dihadapi ketimbang bagan organisasional tradisional.

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

2.2.4. Teori *Policy Network* Dalam Perspektif Kebijakan Publik

Konsep jaringan (*Network*) dalam studi kebijakan publik pertama kali muncul di pertengahan tahun 1970-an dan awal tahun 1980-an. Scharpf (1978) adalah tokoh pertama yang memulainya. Dalam pandangannya, proses kebijakan baik formulasi maupun implementasi kebijakan adalah hasil interaksi yang tak terelakkan di antara pluralitas aktor dengan kepentingan, tujuan dan strategi yang berlainan dalam suatu jaringan antar-organisasi di mana suatu urusan/masalah publik tertentu diintervensi (Kickert, 1999). Adapun aktor yang dimaksud di sini adalah pemerintah (organisasi publik), kemudian kelompok kepentingan, partai, kelompok sosial, dunia usaha (organisasi swasta) dan entitas-entitas lain dalam masyarakat serta warga-masyarakat itu sendiri (perorangan). Salah satu pendekatan proses dalam studi kebijakan tersebut adalah pendekatan jaringan kebijakan (*policy network approach*) seperti dibawah ini sebagai berikut.

Gambar 2. Model Teoritis *Policy Network*



Sumber: Klijn dalam Kickert, dkk:1999

Strategi-strategi dalam pengelolaan jaringan dikemas oleh Kickert, Klijn dan Koppenjan, (1999) dimaksudkan untuk mempengaruhi dan memfasilitasi proses interaksi antar aktor-aktor dalam suatu kebijakan. Secara garis besar ketiga tokoh ini membagi strategi tersebut dalam dua kelompok besar. Pertama, strategi-strategi yang mengarah atau bertujuan untuk mengelola persepsi (*managing perception*) sehingga terciptanya (sekurang-kurangnya) kesamaan pandangan atau maksud antar aktor terhadap masalah yang dihadapi. Kedua, adalah strategi-strategi yang bertujuan pada pengelolaan interaksi antar aktor untuk membangun suatu tindakan bersama.

Aktor-aktor tersebut berinteraksi satu dengan yang lainnya sesuai keterkaitan dan peran yang ia mainkan dalam memecahkan masalah tersebut. Adapun seberapa besar perannya atau pentingnya aktor tersebut tergantung pada sumber daya yang ia miliki dan seberapa penting sumber daya tersebut dalam mengatasi urusan/masalah publik itu. Di samping itu menurut Allison (dalam Kickert, 1999) tergantung pula pada kemampuannya melakukan 'action channel' seperti prosedur konsultasi, perjanjian, lobi ataupun bargaining. Sehingga dari situ dapat dikatakan bahwa produk kebijakan merupakan hasil interaksi di antara berbagai aktor di sekitar masalah kebijakan dan bukan semata-mata milik pemerintah atau kalangan tertentu saja seperti yang ditekankan dalam *conventional steering perspective* atau *bureaucratic politic* seperti yang digambarkan Jackson terhadap proses politik pembuatan kebijakan publik yang terjadi di Indonesia pada era ORBA, di mana kekuasaan dan proses pembuatan keputusan politik nasional, dari agenda setting sampai evaluasi kebijakan, hampir sepenuhnya ditangan aparat

negara terutama birokrasi tingkat tinggi, termasuk peran spesialis berpendidikan tinggi yang dikenal sebagai teknokrat (Jackson,1978).

Di samping banyaknya aktor yang terlibat, hal lain yang merupakan ciri khas dari pendekatan jaringan kebijakan yang membedakannya dengan pendekatan lain dalam studi kebijakan adalah bahwa proses kebijakan terjadi di dalam suatu jaringan antar aktor/stakeholders. Di mana di antara aktor-aktor tersebut ada saling ketergantungan sumber daya. Saling ketergantungan tersebut disebabkan oleh keterbatasan-keterbatasan aktor tersebut. Meskipun demikian aktor-aktor yang berinteraksi ini memiliki otonomi tertentu, artinya tidak ada aktor tunggal yang cukup memiliki kapasitas untuk mengatur dan menentukan tindakan strategis terhadap aktor yang lain. Seluruh aktor memiliki tujuan dan kepentingan sendiri-sendiri. tidak berarti bahwa seluruh aktor yang terlibat memiliki kekuatan (power) yang sama dalam proses interaksi tersebut. Kekuatan tiap-tiap aktor sebagian besar tergantung pada sumber daya yang ia miliki dan pentingnya sumber daya tersebut dalam kebijakan itu (Crozier & Friedberg,1980; dalam Klinj,1996).

Sehingga untuk mencapai tujuan bersama, negosiasi tujuan, yang merupakan ciri pendekatan jaringan berikutnya, diharuskan untuk dilakukan karena para aktor memiliki otonomi atau kemandirian seperti yang disebutkan sebelumnya. Dalam hal negosiasi tujuan, prinsip negosiasi yang dikedepankan harus didasarkan pada kepentingan bukan pada posisi, karena negosiasi berdasarkan posisi akan melahirkan polarisasi dan tujuan bersama tidak tercapai.

Dalam konteks yang demikian, pertanyaan penting yang muncul kemudian adalah siapa yang memiliki peran yang paling penting atau berperan sebagai

manager jaringan (network manager) untuk mengelola jaringan? Apakah pemerintah/organisasi publik? Bisa jadi. Tetapi secara prinsipil, setiap aktor yang terlibat atau yang memiliki keterkaitan langsung dengan masalah/urusan publik yang dihadapi, dapat berperan sebagai manajer. Seperti yang diungkapkan oleh Kickert, dkk (1999) yaitu “*The role of manager can, in principle, be fulfilled by public as well as private actors*” Sehingga ada kemungkinan yang berperan sebagai manager adalah pemerintah atau organisasi publik, bisa juga aktor yang intens atau sebagai inisiator dalam melakukan bargaining atau bisa juga orang ketiga (mediator) jikalau terjadinya konflik yang kuat antar aktor-aktor tersebut.

Namun harus disadari bahwa peran pemerintah dalam pendekatan jaringan ini memiliki posisi yang unik yang tidak dapat diperankan oleh aktor yang lain karena beberapa sumber daya tertentu yang ia miliki sangat menentukan keunikannya itu. Sumber daya yang dimaksud seperti: (1) personil dan anggaran yang cukup besar; (2) kekuasaan yang spesial; (3) (dapat) memonopoli penggunaan kekuatan; dan (4) mempunyai kemampuan untuk melegitimasi. Dengan sumber daya ini, pemerintah dapat merupakan kekuatan yang perlu dipertimbangkan, tapi bagaimanapun ini tidak menunjukkan bahwa aktor publik (pemerintah) superior terhadap aktor yang lain atau memiliki peran yang eksklusif.

Ketika sekelompok pemangku kepentingan mengikuti aturan yang mereka kembangkan dan sepakati melalui kolaborasi untuk mengelolanya sumber daya alam bersama tindakan kolektif dilakukan oleh para pemangku kepentingan, hal ini dapat berkembang peraturan yang sesuai dengan kompleksitas sistem sumber daya alam lokal (Ostrom, 1990; Smith, 2002).

Provan dan Kenis berargumentasi bahwa meskipun tata kelola jaringan mungkin tidak legal, tata kelola jaringan tetap penting untuk mencapai efektivitas yang melengkapi tata kelola publik. Tata kelola jaringan adalah bentuk pengarah kolaboratif yang dinamis dan rumit. Hal ini melibatkan beragam aktor yang bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama, dengan mengandalkan saling ketergantungan dalam jaringan pemerintahan. Selain itu, pemangku kepentingan yang mengikuti tindakan kolektif dapat menggunakan umpan balik dari kepatuhan terhadap aturan dan pemantauan untuk memastikan pengelolaan sumber daya alam berketahanan dan adaptif terhadap kondisi yang kompleks.

Lebih lanjut bahwa *Collective Action* merupakan sebuah kolaborasi dan proses kerjasama yang berkesinambungan diantara pemangku kepentingan. *Collective Action* meningkatkan dampak dan kredibilitas dari tindakan individu, membawa pemain individu yang rentan ke dalam aliansi organisasi yang memiliki visi yang sama dan menyamakan tingkat persaingan antara pesaing bisnis. Aaron Schutz dan Marie G. Sandy dalam bukunya mengungkapkan bahwa pada tahun 1970-an Pemerintah Amerika mendanai kelompok-kelompok yang dikendalikan secara lokal sehingga dapat terlibat dalam *collective action*. Selanjutnya, Aaron dan Marie menambahkan bahwa terdapat dua tujuan utama dalam suatu organisasi yakni membangun *Collective Power* dan mengembangkan pemimpin yang dapat mempertahankan kekuatan tersebut dalam jangka panjang.

Salah satu teori *Collective Action* juga dikemukakan oleh Charles Tilly (1978) yakni suatu gerakan sosial bisa terjadi karena memiliki tujuan untuk mengadakan sebuah perubahan dalam interaksi-interaksi yang mengundang

perseteruan berkelanjutan antara warga melawan kelompok-kelompok yang memiliki keadaan lebih pada suatu system tertentu. *Collective Action* memiliki ciri-ciri pengaturan tersendiri yakni: menurut Wolfgang G. Weber & Bettina:

1. *Pembuatan rencana bersama secara kolektif*, evaluasi situasi, atau solusi untuk masalah teknis/organisasi bersama-sama dalam dialog. Proses regulasi individu yang digunakan dengan ini (pengaktifan pengetahuan, musyawarah, penimbangan alternatif, perencanaan dan pengambilan keputusan, dll.), dikomunikasikan, disadarkan oleh seluruh kelompok dan dikomentari, dikoreksi, dimodifikasi atau ditolak bersama dan, akhirnya, terintegrasi dalam struktur program tindak lanjut yang umum, terorganisir secara hierarkis dan berurutan.
2. *Penggabungan proses perencanaan individu yang dikomunikasikan dan tidak dikomunikasikan*: Melalui kontribusi yang dikomunikasikan dari anggota kelompok lainnya, anggota kelompok selanjutnya mendapatkan gagasan seperti “mata rantai yang hilang”. Hal ini menimbulkan pertimbangan individu, sehingga menghasilkan kontribusi dari masing-masing anggota kelompok, yang pada gilirannya cocok sebagai “mata rantai yang hilang” ke dalam program aksi bersama kelompok kerja.
3. *Saling bertukar, membangun basis pengetahuan bersama, dan pembelajaran organisasi*: Distribusi pengetahuan dan kemampuan individu menjadi milik bersama dan sebagian diwujudkan dalam obyektifikasi umum.

Hasil dari peraturan tindakan kolektif, evaluasi situasi, rencana proses produksi, keputusan mengenai perencanaan produksi terbatas, diagnosis kesalahan, dan solusi untuk masalah teknis dapat muncul. Struktur program-tujuan individual dihubungkan dalam *tugas utama* yang sama. Tugas utama suatu kelompok mencirikan proses pengaturan yang dilakukan bersama oleh seluruh (atau banyak) anggota kelompok. Salah satu ahli mengungkapkan bahwa terdapat faktor yang mendorong berhasilnya suatu gerakan sosial menurut Mc Adam berpendapat bahwa ada tiga faktor determinan yang mendorong keberhasilan suatu gerakan sosial, yakni:

1. Kekuatan Organisasi, yakni level (tingkat kondisi) organisasi dalam masyarakat yang merasa dirugikan. Semakin terorganisir suatu kelompok orang-orang, maka akan semakin besar kemungkinan berhasilnya suatu gerakan.
2. Pembebasan Kognitif, yakni persepsi tentang peluang keberhasilan dalam masyarakat. Semakin mereka percaya bahwa mereka bisa berhasil, maka semakin besar mereka untuk mencoba melakukan gerakan.
3. Peluang-peluang Politik, yakni keselarasan antara kelompok dengan lingkungan politik yang lebih besar. Semakin besar suatu kelompok dapat bersatu dalam arena politik, maka semakin besar kemungkinannya untuk dapat melakukan perubahan dalam suatu sistem politik.

Selanjutnya proposisi yang diajukan oleh Ostrom (1999) tentang tindakan kolektif adalah sebagai berikut:

1. Ukuran kelompok (Size of group)

Kelompok yang dibangun dengan ukuran besar akan sulit mencapai kerjasama dalam tindakan kolektif, artinya semakin besar ukuran suatu kelompok kepentingan maka akan semakin sulit bagi kelompok tersebut menegosiasikan kepentingan diantara anggota kelompok. Demikian sebaliknya kelompok yang dibangun dengan ukuran kecil akan bekerja lebih efektif dalam mencapai tindakan kolektif. Ukuran kelompok, dilihat dari formasi kelompok, teknologi agregasi dan sumber anggaran.

2. Komposisi Kelompok

Anggota kelompok yang besar dengan beban kerja besar akan sulit mencapai tindakan kolektif. Karena keragaman anggota kelompok juga sangat berpengaruh terhadap efektifitas tindakan kolektif, jadi homogenitas kepentingan akan memudahkan kerja suatu kelompok. Komposisi kelompok dilihat dari keragaman kepentingan, dan tujuan kelompok terhadap Pemerintah dan masyarakat lingkungan yang berubah dengancepat.

Collective Action biasanya melibatkan berbagai pemangku kepentingan atau pihak swasta dan masyarakat secara umum. Implementasi aksi bersama dapat berhasil apabila menerapkan berbagai swadaya maupun prinsip tertentu. Adapun prinsip yang diterapkan untuk membuat *Collective Action* atau aksi bersama berhasil berdasarkan penelitian riset *Ministry for the Environment*, New Zealand, yakni:

1. Prinsip *Inclusive*

Prinsip ini menunjukkan bahwa keberhasilan aksi bersama memerlukan partisipasi semua pihak atau *Stakeholders* yang harus terwakili termasuk mereka yang terkena dampak eksternalitas negatif. Prinsip inklusif juga berlaku pada pengetahuan dimana semua bentuk pengetahuan harus terwakili (misalnya pengetahuan ilmiah dan pengetahuan lokal). Pada prinsip inklusif keterwakilan bagi ilmu pengetahuan wajib ada untuk semua lini.

2. Prinsip *Transparent*

Prinsip ini menunjukkan bahwa pengambilan keputusan, informasi dan prosedur aksi bersama atau *Collective* bersifat terbuka untuk diteliti dan lihat oleh masyarakat luas. Prinsip transparansi juga menunjukkan bahwa semua pemangku kepentingan atau *Stake Holders* yang terlibat memiliki akses yang sama terhadap informasi mengenai sumber daya alam, kegiatan dan pelaksanaan program dari kelompok tersebut. Transparansi juga diterapkan dalam setiap pengambilan keputusan para stakeholders bahkan melibatkan masyarakat selaku penilai keputusan tersebut.

3. Prinsip *Deliberative*

Prinsip ini menunjukkan bahwa anggota kelompok *Collective Action* mendiskusikan pengelolaan sumber daya alam dan hal-hal yang dibahas. Dialog deliberatif wajib menggunakan prinsip: pertama, dilakukan secara tatap muka, jika memungkinkan; kedua, tulus,

jujur, dan dapat dipahami; ketiga, tidak melakukan paksaan atau dominasi pemangku kepentingan lainnya; keempat, memungkinkan semua pemangku kepentingan untuk didengar dan diperlakukan setara dalam musyawarah; lima, memungkinkan seluruh pemangku kepentingan yang terlibat untuk mempertanyakan aturan dan asumsi di balik pengembangan aturan; dan keenam, tidak ada seorangpun yang membatasi agendanya. Setiap item tersebut saling terhubung dan memiliki tujuan serta fungsi yang sama dalam penerapannya.

4. *Accountable*

Prinsip ini menunjukkan bahwa legitimasi tindakan kolektif terbentuk ketika pemangku kepentingan/*stakeholders* bertanggung jawab atas tindakan yang diambil. Hal ini mencakup perwakilan pemangku kepentingan yang bertanggung jawab kepada komunitas pemangku kepentingan yang lebih luas dan kepada masyarakat luas. Untuk menjaga kepentingan publik, kelompok *Collective Action* harus bertanggung jawab, baik secara langsung maupun tidak langsung, kepada pemerintah atas hasil dari setiap aturan yang mereka ikuti.

5. Prinsip *Adaptive*

Prinsip ini menunjukkan bahwa ketika terjadi perubahan yang tidak terduga pada sumber daya alam atau sistem sosial-politik yang tidak lagi dapat diakomodasi oleh aturan yang dikembangkan dan disepakati, maka kelompok *Collective Action* bersedia untuk mengembangkan

aturan baru dan mengabaikan aturan lama. Untuk menyadari adanya perubahan, kelompok yang menganut prinsip ini harus mengumpulkan data tentang hasil-hasil sumber daya alam dan memiliki kapasitas untuk menganalisis dan belajar dari informasi ini.

Jaringan dalam pemerintahan atau *Network Government* memiliki karakteristik atau ciri tersendiri. Menurut Hans-Klijn dan Skelcher bahwa karakteristik utama dari Jaringan Pemerintah, yaitu:

- a. *Interdependency of actors*. Karakteristik yang pertama yakni adanya ketergantungan para aktor dalam tata kelola pemerintahan. Aktor dimaksud merupakan lembaga pemerintah dan non pemerintah meliputi sektor publik, swasta, dan individu. Para pelaku dalam Jaringan Pemerintah saling bergantung pada sumber daya dan kapasitas mereka serta dapat beroperasi secara independen.
- b. *The necessity of exchange for resources*. Perlunya pertukaran sumber daya dalam organisasi merupakan motor utama interaksi antar pelaku atau pelaksana kebijakan. Jaringan ini dibuat oleh organisasi yang ingin dan perlu bertukar sumber daya (misalnya uang, informasi dan keahlian) untuk mencapai tujuan mereka dan menghindari ketergantungan pada pelaku kebijakan lain.
- c. *The interactions*. Interaksi antara pelaku kebijakan yang berpartisipasi dalam suatu jaringan sering kali berbentuk negosiasi demi tujuan bersama dan digambarkan seperti sebuah permainan. Interaksi didasarkan pada kepercayaan dan diatur oleh aturan negosiasi yang

disepakati oleh para pelaku jaringan. Proses tawar-menawar harus dilakukan melalui proses musyawarah untuk memfasilitasi pembelajaran, saling pengertian dan kepercayaan.

- d. *Degree of autonomy.* Jaringan Pemerintah mempunyai tingkat otonomi dari negara dan tidak bertanggung jawab secara langsung kepada negara karena mereka mengatur dirinya sendiri. Artinya, jaringan pemerintahan dapat mengambil keputusan sendiri berdasarkan aturannya sendiri. Institusi politik dapat menyusun ruang lingkup network dengan mendefinisikan tujuan jaringan pemerintah atau memberikan kerangka hukum dan keuangan, namun mereka tidak dapat memerintah. Meskipun peran negara bukanlah yang tertinggi dalam jaringan pemerintah, negara dapat mengarahkan jaringan tersebut secara tidak langsung.
- e. *Production of a public purpose,* Jaringan Pemerintah berkontribusi pada produksi tujuan publik dalam menetapkan visi, nilai, rencana, kebijakan, aturan dan tindakan.
- f. *The relatively institutionalized framework.* Kerangka Jaringan pemerintahan dalam institusi kelembagaan adalah tempat terjadinya interaksi para aktor. Kerangka kelembagaan dibangun oleh pola interaksi aktor dan kondisi serta memandu interaksi jaringan di masa depan.

Dalam pelaksanaannya Jaringan memiliki peran tersendiri hal ini dikemukakan oleh Skelcher et al bahwa Jaringan Pemerintah dapat menjadi

referensi sebagai pembuatan dan implementasi kebijakan publik melalui jaringan hubungan antara aktor pemerintah, swasta dan masyarakat sipil. Hal ini mengungkapkan bahwa terjadi hubungan yang baik antar tiga aktor penting dalam pembuatan kebijakan sehingga nilai guna manfaat bagi pelaksana kebijakan. Pemerintahan di seluruh dunia menerapkan bentuk pemerintahan baru dalam berbagai tahap proses kebijakan. Peran dari *Jaringan Pemerintah* menurut Hans-Klijn memberikan kekuatan bagi kemitraan dan jaringan pemerintah yang merupakan instrumen untuk mencapai tujuan politik dan cara menyelenggarakan penyelenggaraan pelayanan publik.

Salah satu peran dan keunggulan *Jaringan Pemerintah* adalah melibatkan berbagai pihak dalam proses kebijakan, misalnya masyarakat yang dapat memenuhi syarat dan melegitimasi hasil kebijakan. Pengambilan keputusan interaktif seperti ini merupakan bentuk baru tata kelola di mana pelayan publik melibatkan berbagai pemangku kepentingan dalam pembentukan dan implementasi kebijakan publik. Selain itu, Jaringan pemerintah mempunyai potensi untuk membuat tata kelola publik menjadi lebih efektif karena jaringan tersebut menyediakan platform bagi interaksi antar aktor yang berbeda.

Fungsi dari jaringan pemerintah agar dapat mengidentifikasi pihak yang berkepentingan dalam jaringan tata kelola pemerintahan sehingga memungkinkan hubungan mereka dikelola sehingga dapat mendorong kerja sama yang efektif. Secara konseptual, tata kelola jaringan memiliki kesamaan dengan hubungan antar pemerintah dan manajemen kolaboratif. Di sini, kami fokus pada gagasan yang lebih luas tentang tata kelola jaringan sebagai metode jaringan yang lebih

organisasional yang menunjukkan potensi koordinasi antara berbagai aktor dalam konteks interaksi organisasi dan interpersonal antar pemangku kepentingan. Hal ini juga menekankan bahwa dalam beberapa kasus, tata kelola jaringan bergantung pada kemauan otoritas lokal untuk berkolaborasi.

Selanjutnya, untuk O'Leary dan Vij (2012) mendefinisikan tata kelola jaringan sebagai alat untuk pengambilan keputusan. Hal ini juga dapat didefinisikan dengan cara yang berbeda-beda tergantung pada jenis organisasi, misalnya apakah organisasi tersebut bersifat horizontal atau vertikal, dan bagaimana para anggotanya berinteraksi. Pada dasarnya, tata kelola jaringan mewakili model substantif untuk manajemen kolaboratif. Pemodelan tata kelola jaringan harus menganalisis dampak keseluruhan manajemen publik terhadap efisiensi pemerintah.

Selain dari beberapa hal tersebut, Klijn mengungkapkan ada langkah untuk melakukan analisis terhadap peran aktor dalam jaringan pemerintah, yakni sebagai berikut:

a. Identifikasi sektor yang relevan

Sektor relevan yang dimaksud oleh Klijn adalah bagaimana mengidentifikasi atau menganalisis aktor atau pemegang kepentingan yang meliputi: subjek, isu kebijakan, proses atau network demi memahami kebijakan dan pelayanan. Tujuannya memerlukan analisis untuk mengetahui apa yang diharapkan oleh aktor. Pemahaman konteks berfikir ini dilakukan dengan mengidentifikasi para aktor yang terlibat atau pelaku utama dalam kegiatan.

b. Rekonstruksi persepsi aktor (pelaku)

Selanjutnya tahap yang menentukan yakni mengkonstruksi persepsi dalam jaringan pemerintah antara lain; membuat sebuah temuan masalah persepsi, dan kemudian bandingkan persepsi tersebut.

c. Jenis sumber daya

Pada tahap ini, model pemisahan sumber daya meliputi; kemampuan *Financial*, output (solusi kebijakan, dan pelayanan), kompetensi, knowledge, legitimasi atau pengakuan sehingga mendukung solusi tertentu mengacu pada metode tertentu untuk pemecahan masalah.

d. Tingkat ketergantungan

Tingkatan ini memperhatikan kegunaan sumber daya dan penunjang lainnya *Substitutability*. Penjelasan tentang ketergantungan antar kelompok internal atau eksternal.

e. Tentukan ketergantungan sumber daya seorang aktor, siapa aktor yang kritis?

Tingkat ketelitian dalam meninjau aktor suatu kelompok yang memiliki perilaku spesifik serta memiliki peran strategis dalam pencapaian sasaran.

f. Siapa yang merekomendasikan aktor?

Solusi dapat tercapai dengan memberikan tawaran sehingga aktor yang ada didalamnya mampu menggerakkan *outsource*. Keinginan untuk menentukan seorang pemimpin dapat menyesuaikan dengan kejelasan masalah dan solusi yang dicapai. Manfaat dari kondisi ini bertujuan bagaimana mengatasi *cost* dan manfaat lain dalam pengambilan suatu keputusan.

g. Kesimpulan: dinamika dalam analisis

Adaptasi diperlukan oleh pengambil kebijakan atau aktor dari pada saat pelaksanaan kegiatan. Adaptasi tersebut melihat perubahan dalam formulasi suatu masalah atau kebijakan sehingga pelayanan akan berdampak pada pilihan penentu kebijakan / aktor memberikan solusi. Selanjutnya, solusi lain muncul oleh aktor lain dengan menggunakan sumber daya yang dimilikinya, hal ini berarti penting bagi suatu kelompok mengembangkan Jaringan Pemerintah. Munculnya dinamika dalam menganalisis menjadi cerminan jaringan pemerintah dilakukan dengan dengan prinsip manajemen jaringan melalui bentuk mekanisme koordinasi dan peran aktor atau penentu kebijakan sehingga kepercayaan yang relatif tidak stabil dapat mempengaruhi pencapaian efektivitas jaringan pemerintahan.

Tata kelola itu sendiri adalah sebuah proses yang besar dan kompleks, namun ketika kita mentransfernya ke dalam konteks jaringan, proses kolaboratif memerlukan lebih banyak pengorganisasian, metode, alat, kepemimpinan yang membantu, dan ruang yang bebas dari paksaan, sehingga para partisipan mempunyai peluang untuk menjalankan kekuasaan (Purdy, 2012). Fitur-fitur ini diperlukan untuk tata kelola jaringan agar tidak kehilangan karakter kolektifnya, karena jaringan, sebagai sebuah tatanan organisasi, perlu menjaga karakteristik tertentu sebagai hubungan yang stabil di antara aktor-aktor yang saling bergantung.

Tata kelola jaringan tetap menjadi sebuah tantangan, di tingkat antar organisasi ia memiliki kekuatan untuk mempengaruhi aktivitas jaringan dan menstimulasi aktivitas di banyak organisasi lain, menentukan keputusan dan tindakan yang harus diambil oleh tata kelola jaringan. Aktivitas pengaturan ini

bertujuan untuk membantu mencapai tujuan jaringan, yang idealnya diselaraskan dengan semua organisasi yang terlibat, mengusulkan tata kelola jaringan sebagai seperangkat aturan khusus yang juga berdampak pada aktivitas masing-masing organisasi. Tata kelola berhubungan langsung tidak hanya dengan pembuatan aturan namun juga penerapan aturan tersebut, situasi di mana pengelolaan aktivitas tersebut menjadi penting untuk memahami bagaimana jaringan diciptakan dan cara kerjanya, sehingga dapat memahami tujuan kolektif.

Selain dari beberapa pertimbangan dalam *Collective Action* diperlukan tambahan analisis utamanya melalui struktur formal masyarakat, kemudian terjadi tindakan yang terorganisir pada masyarakat. Hal tersebut sejalan dengan teori mobilisasi sumber daya Anthony Oberschall, dimana memiliki 5 faktor determinan dalam suatu gerakan sosial, antara lain:

1. Organisasi Gerakan Sosial,

Prinsip Organisasi Gerakan Sosial adalah suatu organisasi identitas yang bersifat kompleks atau formal, dengan tujuan mencapai tujuan mereka yang diimplementasikan dalam suatu gerakan sosial atau kontra gerakan sosial. Pengertian lain menyatakan bahwa organisasi gerakan sosial sebagai asosiasi orang-orang yang melakukan tuntutan moral dan ideal tentang bagaimana seharusnya kehidupan personal atau kelompok termarginalkan dari masyarakat diorganisasikan. Setiap organisasi gerakan sosial harus mampu mengelola sumber-sumber yang tersedia dengan baik. Keberhasilan dan kegagalan sebuah gerakan, tergantung atas seberapa banyak orang-orang yang tergabung ke dalam organisasi,

bagaimana mengarahkan mereka, apa pengorbanan mereka, dan bagaimana mereka bertahan terhadap pihak lawan.

2. Pemimpin dan Kepemimpinan

Pemimpin gerakan didefinisikan sebagai pembuat keputusan strategis yang menginspirasi dan mengorganisasi orang lain untuk berpartisipasi dalam gerakan sosial. Pemimpin dalam suatu organisasi gerakan sosial memiliki risiko tinggi dan tanggung jawab yang lebih besar daripada para anggotanya, namun mereka juga akan menerima keuntungan yang lebih besar atas keberhasilan suatu gerakan sosial. Keuntungan yang didapatkan biasanya dalam hal status dan wewenang, selain itu dapat berupa kekayaan dan posisi dalam suatu organisasi gerakan sosial. Kepemimpinan adalah kemampuan untuk mempengaruhi kelompok melalui pencapaian tujuan atau upaya pemimpin untuk mempengaruhi perilaku seseorang. Kepemimpinan meliputi berbagai tindakan dari anggota kelompok dalam *setting* tujuan kelompok, mengarahkan kelompok kepada tujuan, meningkatkan kualitas interaksi antar anggota, membangun kohesifitas kelompok dan membuat ketersediaan sumber daya bagi kelompok.

3. Sumber daya dan Mobilisasi Sumber daya.

Dalam sumberdaya dan mobilisasi sumber daya dipengaruhi oleh gerakan sosial terdapat lima sumber daya, yaitu:

- a. Sumber daya moral, yang meliputi legitimasi, dukungan solidaritas, dukungan simpati, dukungan dari tokoh-tokoh terkenal;

- b. Sumber daya kultural, adalah artefak dan produk budaya seperti seperangkat konseptual dan pengetahuan khusus atau kompetensi nilai yang bisa digunakan untuk sebuah gerakan sosial yang tidak dimiliki oleh semua orang (mengatur rapat, berselancar di web, mengatur organisasi, mengadakan konferensi pers);
- c. Sumber daya organisasi sosial, organisasi sosial dibedakan menjadi dua yakni organisasi sosial yang disengaja merupakan organisasi yang dibentuk secara khusus untuk tujuan gerakan sosial lebih lanjut. Organisasi gerakan sosial sepadan dibentuk untuk tujuan gerakan, akan tetapi aktor-aktor gerakan memungkinkan untuk mendapatkan akses sumber daya melalui organisasi ini. Terdapat tiga bentuk organisasi sosial (infrastruktur, jaringan sosial, dan organisasi);
- d. Sumber daya manusia, merupakan sumber daya yang paling mudah diapresiasi meliputi tenaga kerja, pengamanan, keterampilan, keahlian, dan kepemimpinan. Sumber daya manusia bersifat individual dimana individu memiliki hak untuk mengontrol penggunaan sumber daya;
- e. Sumber daya material, merupakan kombinasi dari modal fisik dan modal finansial. Meliputi sumber-sumber moneter, hak milik, ruang kantor, peralatan, dan pembekalan. Uang memegang kendali di dalam sumber daya material.

4. Jaringan dan Partisipasi

Jaringan sosial adalah suatu struktur sosial yang terdiri dari individu/organisasi yang terikat oleh satu atau lebih hubungan ketergantungan tertentu, seperti persahabatan, kekerabatan, kepentingan bersama, pertukaran keuangan, hubungan kepercayaan, pengetahuan dan prestise. Dalam gerakan sosial hubungan antar aktor merupakan hal yang sangat penting, hubungan antar aktor terbagi menjadi ikatan lemah dan ikatan kuat.

5. Peluang dan Kapasitas Masyarakat

Kemampuan masyarakat lokal untuk mengorganisir suatu tindakan kolektif tergantung atas sumber daya, yang utama adalah personel dan dana, juga meliputi dukungan moral dan legitimasi untuk membentuk struktur yang lebih bias bertahan yang akan dijadikan basis dari tindakan kolektif masyarakat. Sumber daya seringkali berasal dari sumber-sumber eksternal masyarakat lokal, kemampuan untuk memanfaatkan sumber dana eksternal tergantung atas jaringan hubungan dalam masyarakat lokal. Mobilisasi sumber daya memiliki kaitan dengan tindakan terorganisir dari masyarakat, karakteristik lingkungan pada masyarakat lokal akan menghasilkan pola dan tipe jaringan lokal dan jaringan eksternal.

Jaringan dapat dipahami sebagai kemampuan untuk membuat dan menegakkan aturan, memberikan layanan, *governance* adalah tentang kinerja agen dalam menjalankan aktivitasnya, meskipun mungkin tidak selalu tentang tujuan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, tata kelola nampaknya menyiratkan

semacam perintah yang diberlakukan oleh satu atau lebih pihak yang mempunyai wewenang untuk memutuskan cara dan aturan yang harus diikuti jika bukan tujuannya.

Proses kolaboratif menekankan berbagi pengetahuan dan bekerja sama secara berkelanjutan dialog. Proses-proses ini dapat mengurangi konflik melalui pengembangan yang baru dan luas solusi yang dapat diterima (Innes & Booher, 2010). Jaringan pemerintah atau yang disebut hubungan pemerintah adalah bentuk pembuatan dan implementasi kebijakan publik melalui jaringan hubungan antara pemerintah, dunia usaha, dan aktor masyarakat sipil. Pendekatan tersebut menjelaskan bahwa terdapat hubungan tiga (3) sumbu mulai dari pengambil kebijakan, lini usaha dan penerima kebijakan atau masyarakat. Bertolak dari konsepsi tersebut, menggambarkan integrasi dari sumber daya dan kemampuan aktor-aktor terkait untuk menyelesaikan permasalahan sosial yang tidak dapat diselesaikan oleh pemerintah sendiri.

Pendapat yang hampir serupa diungkapkan oleh Rhodes (2006) mengatakan bahwa istilah *Network Governance* untuk memperjelas bahwa yang kami maksud adalah “mengatur dengan dan melalui jaringan pemerintah”. Dimana pengaturan tersebut dikelola oleh pemerintah sehingga dapat melibatkan jaringan horizontal antara aktor yang saling bergantung dalam hal ini swasta dengan pemerintah dan vertikal yakni antara pemerintah dengan masyarakat. Selanjutnya, Rhodes menyampaikan bahwa *Network Governance* adalah konsep multifaset atau multidimensi yang mencakup penerapan berbeda. Dimana, *Network Governance* akan melengkapi bentuk pemerintahan hierarki tradisional (misalnya birokrasi) dan

pemerintahan berbasis pasar (misalnya privatisasi dan persaingan pasar). Bahkan terkadang digunakan secara bergantian dengan tata kelola jaringan pemerintah.

Jaringan Pemerintah yang berbeda tergantung pada peran pemerintah dan pelimpahan kewenangan yang diberikan atau model pelimpahan kewenangan terhadap organisasi mandiri kemudian diserahkan kepada pihak non-pemerintah atau swasta. Konsep tata kelola jaringan pemerintah atau *Network Governance* telah dikembangkan dalam ilmu organisasi, ilmu politik, dan administrasi publik selama bertahun-tahun serta diimplementasikan pada isu-isu sosial termasuk pengelolaan stunting. Tata kelola jaringan pemerintah diarahkan lebih relevan dalam konteks struktur, wewenang bersama, norma, dan kepercayaan yang memberikan representasi internal bagi para pemangku kepentingan.

Pendapat lain diungkapkan oleh Robinson, (1998) berkata bahwa *Effective network governance spans individual organizational boundaries and cultivates a unified network of multiple stakeholders*. Maksudnya adalah Tata kelola jaringan pemerintah yang efektif meliputi batas antara organisasi, individu dan memadukan kebijakan dari berbagai pemangku kepentingan. Selain dari konsep jaringan pemerintah berdasarkan hirarki, terdapat jaringan pemerintah model bottom-up yakni mengakui masyarakat sipil sebagai agen aktif yang mampu menyelesaikan permasalahan ekonomi dan sosial dan mencerminkan peralihan tanggung jawab kepada pemangku kepentingan lokal.

Akhirnya, berpijak dari elaborasi singkat di atas penulis menyimpulkan bahwa konsep jaringan kebijakan adalah pola hubungan/ interaksi yang lebih kurang stabil antar aktor-aktor yang terlibat masalah atau urusan publik tertentu.

Sehingga dapat dikatakan bahwa kesuksesan dalam mengintervensi masalah atau urusan publik tersebut sangat bergantung pada proses transaksi antar aktor, yang pada hakekatnya adalah 'menghubung-hubungkan' aktor yang satu dengan aktor yang lain dalam rangka mencari titik temu pendapat, kepentingan dan strategi untuk memecahkan masalah atau urusan publik tertentu guna mencapai tujuan bersama.

Adapun menurut peneliti dari beberapa pandangan ahli diatas terkait *Policy Network* dalam perspektif kebijakan publik bahwa konsep tata kelola jaringan merupakan suatu pendekatan yang penting dalam konteks kebijakan publik sebab menyoroti pentingnya interaksi antara berbagai aktor, baik dari pemerintah, dunia usaha, maupun masyarakat sipil, dalam menyelesaikan permasalahan sosial dan mencapai tujuan bersama. Dengan demikian, kesuksesan dalam mengintervensi masalah atau urusan publik bergantung pada proses transaksi antar aktor, dan proses-proses kolaboratif ditekankan sebagai cara untuk mengurangi konflik dalam mengembangkan solusi yang dapat diterima agar menghubungkan mereka untuk mencapai tujuan bersama.

2.3. Teori *Collective Action*

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

dari suatu kelompok diklaim sebagai latar belakang dari munculnya tindakan yang dilakukan kelompok secara massal.

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

Jaringan kebijakan terlibat dalam pembuatan kebijakan di masyarakat. Pada dasarnya, jaringan kebijakan harus dipahami sebagai entitas terorganisir atau sebagai pengaturan kelembagaan, bukan sebagai organisasi. Label '*Policy Network*' menunjukkan kegiatan lapangan yang terorganisir. Ini sama dengan mengatakan bahwa aturan umum ditetapkan oleh proses manajemen informasi. Jadi, berorganisasi tidak sama dengan organisasi. Jika ini masalahnya, tidak ada pengorganisasian yang mungkin dilakukan di luar organisasi dan tidak ada komunitas kebijakan atau struktur implementasi yang akan ada. Pengorganisasian adalah konsep yang tidak bagus.

Dalam kasus yang jarang, jaringan kebijakan dapat dianggap sebagai organisasi, yaitu "sistem aktivitas kekuatan yang terkoordinasi secara sadar dari dua atau lebih orang yang secara eksplisit diciptakan untuk mencapai tujuan tertentu" (Downs, 1967:24). Tapi, ini tidak umum. Organisasi, pada gilirannya, harus dipisahkan dari institusi, yang didefinisikan sebagai sistem aturan (Kiser dan Ostrom, 1982:184; North, 1991). Prasyarat utama untuk memberi label pengaturan

yang terorganisir sebagai institusi adalah adanya kemungkinan sanksi pelanggaran. Kebijakan dapat didefinisikan sebagai, "sekumpulan ide dan pencarian praktis untuk pengaturan kelembagaan untuk realisasinya" (Hjern, 1987).

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

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

Selama beberapa dekade terakhir, semakin banyak literatur tentang *Collective Action* (collective action), dengan penekanan besar pada konseptualisasi *Collective Action* dan pada kerangka analitis yang diperlukan untuk mempelajarinya (Olson 1965; Wade 1987; Ostrom 1990). Marshall (1998)

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

Isu yang sangat relevan untuk dipertimbangkan ketika menganalisis dinamika *Collective Action* adalah jenis organisasi apa yang telah mengembangkan dan atau mendukung aksi tersebut. Dalam banyak kasus, hasil *Collective Action* sangat tergantung pada jenis organisasi yang terlibat, tetapi juga pada pengaturan kelembagaan yang ada di tingkat local. Di bidang pertanian, misalnya, perlu dibedakan apakah *Collective Action* dikembangkan oleh organisasi yang dikendalikan langsung oleh petani atau dikendalikan dan didukung oleh otoritas pemerintah pusat atau daerah (Davies et al, 2004).

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

Kategorisasi ini menyiratkan keterlibatan berbagai tingkat pemerintahan (baik pusat maupun daerah), yang dapat memberikan dukungan paling efektif untuk strategi yang berbeda. Dari perspektif ini, literatur tentang tindakan kolektif dan pengaturan kelembagaan untuk mengelola sumber daya bersama semakin mengakui dimensi dinamis lembaga, yang bergantung pada konteks dan berkembang dari waktu ke waktu. Oleh karena itu penting untuk memahami bagaimana individu menafsirkan dan menanggapi pengaturan kelembagaan yang berbeda dalam konteks yang berbeda.

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

Meskipun *Collective Action* sering dikaitkan dengan kegiatan yang dilakukan oleh organisasi formal, menurut Ostrom (2004), perhatian lebih harus diberikan pada *Collective Action* informal, di mana jaringan lokal atau kelompok masyarakat lokal mengorganisir dan mengkoordinasikan aksi lokal untuk mencapai tujuan. tujuan jangka pendek tertentu. Karena institusi memainkan peran penting dalam perkembangan dan keberhasilan *Collective Action*, perhatian khusus diberikan pada implikasi pelembagaan *Collective Action* yang lebih spontan dan dari bawah ke atas. Memang, seperti yang ditekankan oleh Meinzen-Dick et al.

(2004), segala jenis tindakan kolektif untuk pemeliharaan rutin kemungkinan akan dilembagakan atau diintegrasikan ke dalam kerangka kebijakan arus utama (dalam kasus sektor pertanian UE) dan sementara pelembagaan ini berpotensi mengurangi biaya transaksi negosiasi, di sisi lain tindakan kolektif yang lebih dilembagakan, menjadi kurang beradaptasi dan fleksibel.

Meinzen Dick et al. (2004) berpendapat bahwa semua faktor yang mempengaruhi struktur kelompok dan organisasi mereka adalah relevan karena mereka mempengaruhi perilaku mereka dan kemudian hasil mereka. Memang, baik institusi yang terlibat maupun *Collective Action* itu sendiri bukanlah tujuan akhir; hasil kinerja juga penting. Banyaknya variabel kepentingan yang ada dalam *Collective Action* biasanya menentukan umpan balik dan gerakan bersama yang kemungkinan besar akan sangat berpengaruh dalam menentukan kinerja *Collective Action*. Umpan balik dan gerakan bersama ini disebabkan oleh fakta bahwa biasanya *Collective Action* adalah proses yang dinamis dan, untuk alasan ini, sangat sulit untuk diukur secara langsung, juga karena kinerjanya berkaitan dengan pengaturan kelembagaan dan hubungan sosial dan mungkin bervariasi dari waktu ke waktu, budaya dan masyarakat.

Untuk menganalisis kinerja tindakan kolektif yang terkait dengan sumber daya alam dan, lebih umum, untuk barang publik dan kolektif, beberapa ahli telah mengidentifikasi faktor substantif yang perlu diperhitungkan (Wade 1988; Ostrom 1990; Baland dan Platteau 1996). Faktor-faktor ini telah dikelompokkan oleh Agrawal (2001) dalam empat kategori dasar: 1. Karakteristik Sistem Sumber Daya; 2. Karakteristik Kelompok; 3. Pengaturan Kelembagaan; 4. Lingkungan Eksternal.

Kerangka konseptual ini, yang telah digunakan juga oleh Davies et al. (2004) dan oleh OECD (2013), memungkinkan eksplorasi faktor kunci keberhasilan *Collective Action*, serta hambatan yang harus diatasi untuk menghasilkan manfaat yang lebih besar melalui strategi kolektif dan teritorial. Menurut kerangka ini, tindakan kolektif sangat dipengaruhi oleh (1) karakteristik sumber daya alam (jenis barang) yang terlibat dan pada pengetahuan dan prediktabilitas sumber daya tersebut, karena informasi dan komunikasi tentang sumber daya alam, misalnya terkait dengan persyaratan teknis, merupakan isu penting untuk mengimplementasikan *Collective Action* yang sukses. Jenis pengetahuan biasanya mencakup pengetahuan lokal dan keahlian ilmiah, dan integrasi yang berhasil dari kedua jenis pengetahuan ini dalam banyak kasus merupakan isu kunci untuk memungkinkan masyarakat menggunakan sumber daya alam secara berkelanjutan (Agrawal 2001; Pretty 2003).

Faktor ini juga terkait dengan (2) karakteristik kelompok yang terlibat, yang harus memiliki ukuran dan homogenitas yang sesuai dan, di atas semua itu, harus memungkinkan para peserta yang terlibat dalam *Collective Action* untuk meningkatkan hubungan sosial mereka. Hubungan ini, yang dapat disintesis melalui konsep 'modal sosial', termasuk kepercayaan, norma, timbal balik, kewajiban dan harapan, nilai dan sikap, budaya, informasi dan pengetahuan, kelompok/asosiasi formal, institusi, aturan dan sanksi (Davies et al. 2004).

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

1. *The Cost-Benefit Pathway*/Jalur Untung Rugi Hal ini merujuk pada keuntungan dan kerugian seseorang jika melakukan suatu tindakan, baik individu maupun secara kolektif. Individu akan memperhitungkan dari setiap langkah yang mungkin akan dilakukan dengan mempertimbangkan keuntungan yang akan didapat jika melakukan ataupun tidak tindakan tersebut dan kerugian jika melakukan ataupun tidak melakukan tindakan tersebut.
2. *The Collective Efficacy Pathway*/Jalur Efikasi Kolektif. Hal ini merujuk pada keyakinan individu menghadapi tekanantekanan yang berasal dari lingkungan sosialnya. Dengan keyakinan diri tersebut, individu akan memberikan respon untuk ikut serta dalam tindakan yang akan dilakukan kelompoknya atau tidak. Dengan kata lain, individu akan memproses segala informasi dari lingkungan yang kemudian memberikan motivasi untuk keikutsertaannya atau tidak terhadap tindakan kolektif tersebut.
3. *The Group-Based Emotions Pathway* / Jalur Emosi Kelompok. Hal ini merujuk pada kuat tidaknya pengaruh yang diberikan kelompok kepada individu untuk turut serta melakukan tindakan yang dilakukan secara kolektif. Pengaruh yang diberikan kelompok tersebut tentu akan mempengaruhi proses kognisi dan afektif dari seorang individu untuk mempertimbangkan keikutsertaannya dalam melakukan tindakan secara kolektif.
4. *The Social Identity Pathway*/Jalur Identitas Sosial. Hal ini merujuk pada keterikatan individu terhadap kelompoknya. Semakin kuat keterikatan

individu dalam suatu kelompok, maka kemungkinan yang terjadi individu tersebut akan turut serta dalam melakukan tindakan secara kolektif dengan tujuan sebagai respon menyikapi suatu situasi.

5. *Different Contexts: Implications For The Current Research Program* Hal ini merujuk bahwa tindakan kolektif mengikat pada status sosial yang sama. Jika ada suatu program yang datang mengarah pada kelompoknya, maka didalam anggota kelompok tersebut tidak lagi menganggap bahwa sayal adalah saya, melainkan menggantikan dengan kamil atau kita. Hal ini dilakukan sebagai bentuk keterikatan individu terhadap kelompoknya untuk merespon situasi yang mungkin akan mempengaruhi kelompoknya. Menurutnya, individu yang tergabung dalam suatu kelompok akan melewati langkah tersebut baik secara sadar ataupun tidak sebelum akhirnya memutuskan untuk terlibat atau tidak dalam tindakan kolektif yang dilakukan kelompoknya.

Charles Tilly (1978) menyebutkan ada empat elemen munculnya *Collective Action* yaitu:

1. *Interest* atau Kepentingan Aspek ini mencakup keuntungan dan kerugian yang diakibatkan dari interaksi dalam kelompok atau kelompok lain sesuai pada kepentingan dengan tindakan yang akan dilakukan untuk mencapainya. Pada aspek ini individu dalam kelompok juga akan mempersepsikan relevan atau tidak antara dirinya dengan kelompok. *Organization* atau Organisasi Aspek ini mencakup pada struktur didalam kelompok sehingga ada pengaruh tekanan dalam

melakukan tindakan untuk mencapai tujuan yang dikehendaki bersama. Didalamnya pun akan diketahui komitmen keterlibatan individu didalam kelompok tersebut.

2. *Mobilization* atau Mobilisasi Aspek ini mencakup pada ketersediaan sumber daya sebagai fasilitas penunjang terlaksananya tindakan kolektif yang dilakukan kelompok, seperti kendaraan, jumlah anggota yang terlibat, atau bahkan lebih ekstremnya adalah persenjataan.
3. *Opportunity* atau Peluang. Aspek ini mencakup peluang yang tercipta dari hubungan interaksi antara anggota dalam kelompok atau dengan kelompok lain untuk mengetahui peluang sebelum melakukan tindakan.

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

1. Sikap Terhadap *Collective Action* Sikap adalah cara evaluasi individu pada suatu stimulus yang kemudian memunculkan persepsi terhadap rangsangan baik positif atau negatif, menyetujui atau menolak, dan suka atau tidak suka. Pada hal ini, sikap yang dimaksud mengarah pada sikap keturutsertaan dalam melakukan tindakan *Collective Action*.
2. Intensi Melakukan Tindakan *Collective Action* Intensi adalah niat yang muncul pada individu untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan berdasarkan stimulus yang diterimanya. Intensi kemudian diasumsikan sebagai motivasi individu untuk memunculkan suatu

perilaku, dalam hal ini niat keturutsertaan dalam melakukan tindakan *Collective Action*. Faktor eksternal, khususnya dalam ruang lingkup kelompok sangat berperan dalam mempengaruhi niat individu untuk memunculkan suatu tindakan tertentu sesuai dengan yang dimunculkan oleh kelompoknya (Ajzen dan Madden, 1986).

Smelser (1962) dengan teorinya *Collective Behavior* menyebutkan bahwa terdapat beberapa faktor-faktor terjadinya *Collective Action*, yaitu:

1. Pendorong Struktural Kondisi struktural dalam masyarakat yang mempunyai potensi untuk munculnya suatu tindakan kolektif. Dalam hal ini kesamaan strata dalam masyarakat akan lebih memudahkan munculnya tindakan kolektif.
2. Ketegangan Struktural Suatu kondisi ketegangan di lingkungan masyarakat yang diakibatkan oleh kenyataan struktur, seperti penindasan, kesenjangan, dan ketidakadilan.
3. Pertumbuhan dan Penyebarluasan Kepercayaan Umum, Kondisi dimana ketegangan struktural menjadi berarti bagi para calon pelaku tindakan kolektif. Sehingga mendorong kelompok tersebut untuk merespon kondisi tersebut secara kolektif
4. Faktor Pencetus Merupakan faktor situasional yang menegaskan terjadinya tindakan secara kolektif. Biasanya faktor pencetus hanya berasal dari satu individu saja, namun kemudian memberikan pemahaman kepada kelompoknya sehingga terjadi tindakan secara kolektif.

5. Mobilisasi Pemeran Serta. Berupa dukungan dari kelompok yang memiliki kesamaan tujuan untuk terwujudnya tindakan kolektif tersebut. Mobilisasi pemeran serta tersebut bisa juga berasal dari kelompok lain.
6. Bekerjanya Pengendalian Sosial Suatu tahapan yang penting untuk mencegah pecahnya suatu kerusuhan sosial. Dalam hal ini pihak keamanan berwajib memiliki peran penting untuk mengontrol ketika ada tindakan kolektif yang dilakukan oleh suatu kelompok.

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

Menurut Carlsson (2000) bahwa dalam analisis *Policy Network* dalam suatu kajian menggunakan teori Network: adalah hal yang tidak memuaskan, sehingga disarankan bahwa salah satu cara untuk memajukan pendekatan *Policy Network* adalah dengan menerapkan teori "*Collective Action*" atau tindakan (aksi) kolektif.

Teori perilaku kolektif Smelser (1963) memberikan beberapa komponen yang digunakan untuk mengkonstruksi teori *collective action*. Gagasan Smelser ini berkontribusi besar atas lahirnya teori *collective action* yang dikemukakan oleh Carlsson (2000). Teori ini didasarkan pada asumsi bahwa perilaku kolektif muncul ketika tindakan sosial terstruktur berada di bawah tekanan dan ketika sarana untuk mengatasi masalah tidak memadai.

Perilaku kolektif cenderung terjadi ketika tidak ada solusi organisasi yang dirancang untuk mengatasi masalah utama. Tanpa menunjukkan bahwa munculnya jaringan akan menjadi urusan deterministik, Carlsson (2000) mengadaptasi ide-ide utama dari gagasan Smelser (1963) mengenai teori perilaku kolektif. Sebagai contoh pada dimensi pertama *Collective Action* menurut Smelser (1963), yang disebutnya sebagai "konduktivitas struktural", Carlsson menamainya dengan faktor kontekstual.

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

1. Faktor Kontekstual. Faktor kontekstual dianggap sebagai dasar dari semua jenis tindakan kolektif. Istilah ini mengacu pada berbagai jenis faktor seperti sistem kepercayaan, sumber daya dan lain-lain. Keadaan ini memang akan berbeda-beda antar masyarakat, kelompok, dan tempat. Sebagai contoh,

pembuatan kebijakan bergantung pada kondisi lokal dan lingkungannya. oleh karena itu sumber daya yang tersedia bergantung pada kondisi sebuah daerah, begitu juga sistem kepercayaan mempengaruhi metode pembuatan kebijakan.

2. Definisi masalah. Jaringan dibentuk atas dasar beberapa "masalah" yang harus dipecahkan. Pemangku kepentingan atau aktor harus setuju bahwa terdapat masalah yang mesti diselesaikan. Karena dengan adanya masalah, maka akan menimbulkan *Collective Action* dalam memecahkan masalah yang telah ditetapkan oleh mereka. Misalnya para aktor yang terlibat dalam menyelesaikan masalah publik (jaringan kebijakan) setuju tentang jenis "masalah" apa yang harus diselesaikan? Apakah mereka berbicara tentang masalah yang sama, dan, jika demikian, apakah itu diberi label yang sama oleh masing-masing aktor? Dengan demikian, gagasan "masalah" tidak hanya mengacu pada masalah substansial yang dimiliki aktor, tetapi juga pada kebutuhan, tantangan yang dihadapi oleh aktor.
3. Pertumbuhan dan Penyebaran Keyakinan Umum. Tindakan kolektif didasarkan pada beberapa pemahaman di antara para aktor (dalam jaringan) mengenai jenis tindakan mana yang dianggap baik, buruk, dapat diterima, atau tidak diterima oleh seluruh pemangku kepentingan atau aktor. Dengan demikian, dibutuhkan pemahaman, saling pengertian dan keyakinan bersama oleh para aktor dalam upaya untuk memilih tindakan kolektif yang akan dilaksanakan.
4. Faktor Pretisipasi/Faktor Pencetus Tindakan kolektif dan karenanya, pembuatan kebijakan tidak dipicu secara otomatis. Cara khas untuk memicu

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

5. Mobilisasi Aktor. Karena sebagian besar kompleksnya masalah, dalam arti bahwa tidak ada solusi tunggal (*single organization*) yang dapat menyelesaikannya, maka jalan lain untuk melibatkan berbagai aktor menjadi sebuah keharusan. Oleh karena itulah alasan mengapa kita memiliki jaringan kebijakan. Mobilisasi aktor adalah salah satu kegiatan penting dalam proses membangun jaringan. Ini dapat dilakukan dengan berbagai cara. Beberapa aktor mungkin mengambil peran sebagai "penggerak" formal. Misalnya, mereka yang bertanggung jawab atas pemenuhan program kebijakan dapat membujuk, atau membuat, aktor lain berkontribusi pada implementasi program, sehingga menciptakan jaringan implementasi. Orang-orang dapat,

seperti yang ditunjukkan di atas, mengatur diri mereka sendiri untuk menyelesaikan beberapa masalah yang mereka anggap mendesak. Banyak jaringan terbentuk dengan cara ini, yaitu, tanpa ada yang bertanggung jawab atas mobilisasi aktor yang sebenarnya.

6. Koordinasi dan Kontrol. Setiap contoh tindakan kolektif tunduk pada kontrol sosial. Dalam proses pembuatan kebijakan, otoritas administrasi politik sering merancang pengaturan khusus untuk melaksanakan kontrol formal atas kegiatan dan sumber daya. Hal yang sama berlaku untuk organisasi lain yang mungkin menyediakan aktor untuk jaringan. Dengan demikian, kontrol dapat dianggap sebagai mekanisme dalam satu individu, atau sebagai muncul dari proses interaksi antara individu.

2.4. Kebijakan Pencegahan dan Koordinasi Percepatan Penurunan Stunting di Provinsi Sulawesi Barat

Stunting merupakan gangguan pertumbuhan dan perkembangan anak akibat kekurangan Gizi kronis dan infeksi berulang, yang ditandai dengan Panjang atau tinggi badannya berada dibawah standar yang ditetapkan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan Pemerintahan bidang Kesehatan. Maka dari itu Adapun tantangan dalam percepatan penurunan stunting di Provinsi Sulawesi Barat adalah sebagai berikut:

1. Kelembagaan dan koordinasi percepatan penurunan Stunting masih lemah dan perlu diberdayakan terbukti dengan data base yang terdapat pada table

2. Program terhadap kegiatan intervensi Gizi spesifik terhadap pelayanan cepat tanggap terhadap persoalan pencegahan stunting belum sepenuhnya efektif.
3. Terhadap kapasitas pelaksanaan program di masing-masing daerah masih terbatas dan lemah terhadap minimnya informasi, pengetahuan dan keterampilan serta sosialisasi petugas/kelembagaan dalam melakukan pencegahan sejak dini.
4. Kualitas pengelolaan data masih sangat terbatas, disisi lain sikap masyarakat belum sepenuhnya mendukung secara aktif dan kesadaran dalam berupaya menurunkan stunting di daerah masih kurang.

Stunting merupakan masalah kurang gizi kronis yang disebabkan oleh asupan gizi yang kurang dalam kurun waktu yang cukup lama akibat pemberian makanan yang tidak sesuai dengan kebutuhan gizi. Kondisi stunting ini dapat terjadi saat janin masih dalam kandungan dan baru dapat terlihat saat anak berusia dua tahun (2). Menurut Laili & Andriyani (2019) mengemukakan bahwa stunting adalah masalah kurang gizi kronis yang disebabkan oleh kurangnya asupan gizi dalam waktu yang cukup lama, sehingga mengakibatkan gangguan pertumbuhan pada anak yakni tinggi badan anak lebih rendah atau pendek (kerdil) dari standar usianya.

Selanjutnya, pendapat lain yakni Septyawan (2022) Stunting merupakan permasalahan gizi kronis pada balita yang ditandai dengan kondisi tinggi badan yang lebih pendek dibandingkan dengan anak seusianya. Pendapat peneliti lainnya yakni Archadi menjelaskan bahwa *Stunting* merupakan kondisi kegagalan dalam pertumbuhan dan perkembangan akibat kekurangan gizi pada 1000 Hari Pertama

Kehidupan (1000 HPK) yang disebabkan oleh kurangnya asupan gizi, penyakit infeksi yang berulang dan pola asuh yang tidak optimal. Keadaan stunting akan terjadi pada anak balita usia 1.000 hari pertama kehidupan (HPK) yang mengalami gagal tumbuh yang diakibatkan terjadinya gizi kronis (Kementerian PPN/Bappenas, 2018).

Anak tergolong *Stunting* apabila panjang atau tinggi badan menurut umurnya lebih rendah dari standar nasional yang berlaku. Anak dengan tinggi tubuh yang kurang atau pendek berasal dari ibu hamil yang mengalami kurang gizi hal ini dikemukakan oleh Rahman Adhani dan Triawati (2016). Stunting juga dianggap sebagai bentuk kegagalan tumbuh kembang yang memberikan dampak gangguan. Stunting merupakan dampak dari kekurangan gizi pada anak dapat dilihat ketika anak dibawah usia 2 tahun namun kondisi ini terjadi sejak bayi dalam kandungan. Selain itu, dampak lain stunting pada balita berdampak pada timbulnya potensi kerugian ekonomi karena penurunan produktivitas kerja dan biaya perawatan. Kesemuanya itu akan menurunkan kualitas sumber daya manusia, produktivitas dan daya saing bangsa (Oot et al., 2016).

Seperti diketahui bahwa penyebab stunting bisa berasal dari faktor internal maupun faktor eksternal. Faktor karakteristik demografi merupakan faktor yang terkait faktor eksternal dan internal sekaligus pada individu dan rumah tangga. Faktor karakteristik demografi di antaranya pendidikan orang tua, tempat tinggal, status bekerja, perilaku hidup, dan lainnya memiliki pengaruh terhadap kejadian stunting pada anak (Ibrahim & Faramita, 2015).

2.5. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu menjadi salah satu tonggak temuan penelitian yang telah dilakukan terutama pada implementasi kebijakan. penelitian pertama dari Sirajuddin (2022) yang berjudul *Evaluasi gammarana untuk pencegahan stunting pada usia 0-23 bulan di kabupaten enrekang* yang menyatakan bahwa program Gammarana yang berfokus pada pemberian makanan tambahan, pemantauan pertumbuhan, dan sanitasi, belum berhasil menurunkan angka stunting secara signifikan. Meski demikian, penelitian tersebut menggarisbawahi pentingnya *Collective Action* yang melibatkan pemerintah, masyarakat, dan sektor lainnya untuk meningkatkan efektivitas program. Penelitian tersebut menyarankan perluasan program ke desa-desa baru dengan tingkat stunting tinggi serta peningkatan kepatuhan dan keterlibatan masyarakat. Kedua, penelitian yang berjudul *Model Collective Action dalam jaringan kebijakan pengembangan Komuditas Unggulan Daerah di Kabupaten Mamuju Tengah* oleh Arsal Aras (2022), yang menekankan pentingnya kolaborasi antara berbagai sektor untuk mendukung kebijakan berbasis komunitas dalam menanggulangi stunting. Penelitian ini menyoroti pentingnya membangun jaringan yang solid di antara lembaga pemerintah dan masyarakat.

Selanjutnya, penelitian ketiga dari Novayanti Sopia Rukmana (2020) yang berjudul *Analisis governance network dalam jaringan implementasi kebijakan ketahanan pangan di kabupaten bone*, yang menyatakan bahwa pentingnya kualitas berbagi informasi dan koordinasi antar lembaga dalam kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Bone. Hal tersebut relevan dengan penurunan stunting, karena

ketahanan pangan merupakan faktor utama yang berkontribusi pada masalah gizi buruk.

Keempat, penelitian dari Gita Susanti (2015) berjudul Model Pertukaran Sumber Daya dalam Jaringan Implementasi Kebijakan komunitas nelayan di Makassar. Hasil dari penelitian tersebut adalah belum tercukupinya ketersediaan sumber daya yang dibutuhkan oleh kelompok nelayan untuk menjalankan usahanya. Hal tersebut disebabkan oleh sumber dana utama dalam kebijakan ini berasal dari pemerintah pusat. Kemudian, kebijakan pemberdayaan masyarakat nelayan masih didominasi oleh aturan main birokrasi publik sebagai pelaksana kebijakan dalam pertukaran sumber daya. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu membangun sinergi dengan seluruh pemangku kepentingan dan menetapkan aturan main yang berbasis pada organisasi berbasis jaringan.

Penelitian keenam, berjudul Model jaringan kebijakan publik (Perumusan kebijakan masyarakat adat ammatoa kajang di kabupaten bulukumba) Andi Rahmat Hidayat (2015). Hasil dari penelitian tersebut menunjukkan bahwa adanya posisi yang seimbang antara tim perumus kebijakan dengan LSM, Fungsi jaringan kebijakan belum berjalan dengan semestinya, struktur jaringan tidak memberikan dampak positif pada efektivitas jaringan, kelembagaan pada jaringan belum berjalan dengan baik. *Penelitian mengenai Collective Action* dalam jaringan kebijakan tentu memiliki persamaan dan perbedaan dengan penelitian terdahulu. Adapun persamaan penelitian ini adalah menggunakan teori dari Carlsson (2000), sedangkan perbedaannya terletak pada fokus dan lokus penelitiannya. Adapun penjelasan dapat dilihat melalui tabel berikut.

Tabel 2. Penelitian Terdahulu

No.	Peneliti dan Tahun Penelitian	Judul penelitian	Hasil Penelitian terdahulu	Relevansi
1	Sirajuddin (2022)	Evaluasi gammarana untuk pencegahan stunting pada usia 0 sampai 23 bulan di kabupaten enrekang	Program Gammarana tidak signifikan mencegah stunting, kualitas optimal dengan akselerator faktor pemerintah, program, tenaga gizi pendamping, pemberian makan, pemantauan pertumbuhan dan sanitasi. Straregi Gammarana adalah dapat perluas ke desa lokus stunting baru, dengan syarat tertentu.	Objek Penelitian berfokus pada masalah stunting dan hubungannya dengan program yang digalakkan pemerintah
2	Arsal Aras (2022)	Model <i>Collective Action</i> dalam jaringan kebijakan pengembangan Komuditas Unggulan Daerah di Kabupaten Mamuju Tengah.	Model <i>Collective Action</i> dalam jaringan kebijakan pengembangan Komuditas Unggulan Daerah di Kabupaten Mamuju Tengah. Adapun Hasil rekomendasi yang dirumuskan sebagai solusi dalam pengembangan komuditas unggulan	Menganalisis dengan teori <i>Collective Action</i>
3	Novayanti Sopia Rukmana (2020)	Analisis <i>governance network</i> dalam jaringan implementasi kebijakan ketahanan pangan di kabupaten bone	Adapun hasil penelitian: Kualitas <i>sharing informasi</i> dalam jaringan kebijakan ketahanan pangan masih rendah. <i>resources exchange</i> dalam kebijakan ketahanan pangan masih terbatas. Koordinasi dalam jaringan organisasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Bone menggunakan tipe koordinasi mutual adjustment	Menganalisis kebijakan dari perspektif teori
4	Gita Susanti (2017)	Model Pertukaran Sumber Daya dalam Jaringan Implementasi Kebijakan Komunitas Nelayan di Kota Makassar	Hasil penelitian ini adalah merancang model jaringan kebijakan pemberdayaan masyarakat nelayan yang terintegrasi dengan para pemangku kepentingan di wilayah pesisir Provinsi Sulawesi Selatan.	Menganalisis terkait jaringan pemerintah dalam perspektif kebijakan
5	Taufik (2015)	Jaringan kebijakan publik Studi kasus: Implementasi kebijakan syari'at islam di kabupaten Bireuen, Provinsi Aceh.	Mendeskripsikan pilar regulatif, pilar normatif dan pilar kognitif dalam jaringan implementasi kebijakan Sayri'at Islam di Kabupaten Bireuen, Provinsi Aceh.	Menganalisis terkait jaringan pemerintah dalam perspektif kebijakan
6	Andi Rahmat Hidayat (2015)	Model jaringan kebijakan publik (Perumusan kebijakan masyarakat adat ammatoa kajang di kabupaten bulukumba)	mengetahui dan menganalisis proses jaringan perumusan kebijakan masyarakat adat ammatoa kajang di Kabupaten Bulukumba.	Menganalisis terkait jaringan pemerintah dalam perspektif kebijakan

Sumber: Diolah oleh Peneliti 2024

Dalam penelitian ini, kebaruan (*novelty*) yang ditemukan terkait dengan *Collective Action* dalam percepatan penurunan angka stunting melalui pendekatan kolaboratif sangat relevan dengan teori yang dikemukakan oleh Khilmiyah (2014) dan Muhdholot (1995). Menurut peneliti, dampak biologis dari pernikahan dini dapat memperburuk kondisi kesehatan ibu dan anak, yang merupakan salah satu faktor penyebab stunting. Ketidakmatangan mental dan fisik pada usia muda dapat menyebabkan berbagai komplikasi yang mempengaruhi pertumbuhan anak. Oleh karena itu, kolaborasi antara pemangku kepentingan, termasuk pemerintah daerah dan masyarakat, sangat penting untuk mengatasi isu ini secara komprehensif. Pendekatan kolaboratif yang melibatkan berbagai elemen masyarakat tidak hanya mampu mengurangi faktor penyebab stunting, tetapi juga memberikan pendidikan dan kesadaran mengenai risiko pernikahan dini. Dengan demikian, penelitian ini menyajikan kebaruan dengan menunjukkan bahwa *Collective Action* dalam konteks ini tidak hanya berfokus pada penurunan angka stunting, tetapi juga mencakup upaya pencegahan pernikahan dini dan dampak negatifnya, menciptakan sinergi dalam meningkatkan kesehatan dan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

Dalam penurunan angka stunting di Provinsi Sulawesi Barat, aparat pemerintah setempat perlu melakukan pencegahan melalui pernikahan dini. Menurut peneliti, penurunan angka stunting dapat dilakukan pencegahan pernikahan dini. Bergstrom dan Bagnoli (1993) berpendapat bahwa kesenjangan usia dalam pernikahan disebabkan, setidaknya sebagian, oleh fakta bahwa karakteristik individu yang secara tradisional menentukan keinginan seseorang

untuk menikah pasangannya terungkap atau disadari pada usia yang lebih tua pada pria dibandingkan pada wanita.

Pola Asuh Anak, pencegahan pernikahan dini, peningkatan kesadaran posyandu, ketersediaan pangan, dan peningkatan kesehatan dalam konteks Stunting di Provinsi Sulawesi Barat, melalui model *Collective Action* ini belum pernah dieksekusi secara khusus dalam percepatan penurunan serta menghadapi tantangan oleh kepala daerah. Bagaimana pemerintah menghadapi stunting serta tantangan percepatan penurunannya. Karena Provinsi Sulawesi Barat saat ini masih ke 2 tertinggi angka stunting. Mengingat hubungan antara pernikahan usia dini dan stunting seringkali belum banyak dibahas dalam konteks teori *Collective Action* maka novelty yang ditekankan oleh penulis yakni pencegahan pernikahan usia dini sebagai tindak lanjut dalam menurunkan angka stunting di Provinsi Sulawesi Barat.

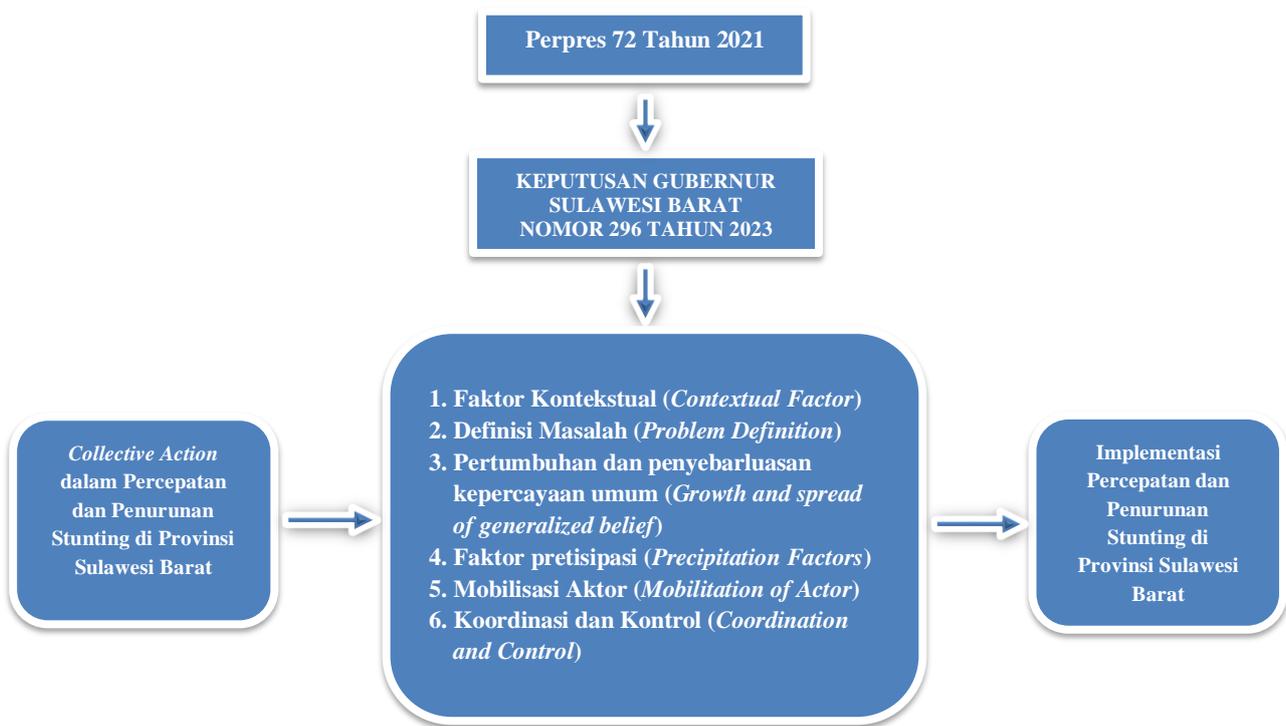
2.6. Kerangka Konseptual

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis fenomena terhadap pencegahan stunting di Provinsi Sulawesi Barat dan bagaimana penanganannya dengan menggunakan teori *Collective Action* dalam jaringan implementasi. Peneliti akan menguraikan analisis dari fenomena stunting dengan metode aksi bersama melalui jaringan pemerintah dalam implementasi percepatan penurunan stunting.

Berkaitan dengan alasan tersebut, percepatan penurunan stunting merupakan turunan dari peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021 tentang Percepatan Penurunan Stunting. Dalam konteks percepatan penurunan stunting diperlukan kerja sama secara kolektif, Namun upaya tersebut belum memperlihatkan hasil yang optimal. Hal ini yang memicu peneliti untuk melakukan kajian dengan

menggunakan teori *Collective action* yang dikembangkan oleh Carlsson (2000) yang menyatakan bahwa *Collective Action* menekankan pada 6 (enam) dimensi yang meliputi dimensi 1) faktor kontekstual, 2) definisi masalah, 3) dimensi pertumbuhan dan kepercayaan, 4) faktor presipitasi, 5) mobilisasi aktor dan 6) koordinasi dan kontrol. Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti merumuskan suatu kerangka pikir Model Implementasi *Collective Action* dalam dalam kerangka konseptual sebagai berikut:

Gambar 3
Kerangka Pikir



Collective Action (Carlsson, 2000)