

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Studi Ilmu administrasi publik saat ini terus mengalami perkembangan dan pergeseran perseptif. Dimana tren saat ini yang berkembang adalah perspektif *governance*. Perspektif ini muncul sebagai solusi atas ketidakmampuan pemerintah dalam tata kelola pemerintahan secara tunggal (*single organization*) sehingga dituntut untuk melibatkan berbagai stakeholders seperti swasta dan masyarakat karena tingginya tuntutan publik untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Dalam perspektif *governance* pemerintah tidak lagi mendominasi implementasi kebijakan akan tetapi melibatkan pemangku kepentingan lain diluar unsur pemerintah. Hal ini akan mendorong efektivitas dan keberhasilan implementasi dan tata kelola pemerintah yang lebih baik sehingga tujuan pemerintah dapat tercapai.

Di era yang penuh ketidakpastian saat ini dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang lebih baik, pemerintah dituntut untuk beradaptasi dengan perubahan yang terjadi agar tidak tertinggal dan mendorong organisasi publik yang lebih kompetitif. Dimana hal tersebut dikenal dengan istilah *adaptive governance*.

*Adaptive Governance* memiliki hubungan yang erat dengan ilmu administrasi publik, terutama dalam konteks pengelolaan kebijakan publik.

*Adaptive Governance* mendorong pengambilan keputusan yang inklusif dan kolaboratif, melibatkan berbagai pihak yang terkait dalam proses pengambilan kebijakan. Hal ini sejalan dengan prinsip-prinsip administrasi publik yang mendorong partisipasi publik, transparansi, akuntabilitas, dan keadilan. Administrasi publik memiliki peran penting dalam mengelola proses pengambilan kebijakan yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*) dengan cara yang adil dan kolaboratif.

Menurut Pahl-Wostl (2013) *adaptive governance* adalah suatu pendekatan yang memungkinkan pengambilan keputusan yang fleksibel dan responsif terhadap perubahan dalam sistem sosial-ekologis. Hal ini melibatkan partisipasi aktif dari semua pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan, dan mempromosikan pembelajaran dan kolaborasi antara mereka.

*Adaptive Governance* dalam pendekatan administrasi publik mengacu pada suatu konsep atau kerangka kerja yang menggabungkan elemen-elemen pengambilan kebijakan yang adaptif dan responsif terhadap perubahan lingkungan, ketidakpastian, serta dinamika masyarakat. *Adaptive Governance* dalam administrasi publik menekankan pentingnya pengambilan keputusan yang inklusif, kolaboratif, fleksibel, serta pembelajaran organisasi dalam menghadapi perubahan dan tantangan yang terjadi dalam pengelolaan kebijakan publik.

*Adaptive Governance* adalah suatu pendekatan dalam pengambilan keputusan kebijakan yang mengutamakan kemampuan untuk beradaptasi

dengan perubahan lingkungan, sosial, ekonomi, dan politik yang terjadi secara dinamis dalam pengelolaan investasi. Dalam konteks formulasi kebijakan pengelolaan investasi, *Adaptive Governance* sangat relevan karena investasi merupakan proses yang kompleks dan melibatkan berbagai pihak dengan kepentingan yang beragam. Adapun karakteristik pada *Adaptive Governance* menurut Green et.al (2016) tersebut meliputi: kapasitas adaptif, institusi polisentris, input publik, pembelajaran sosial, organisasi yang menjembatani dan jaringan yang bertingkat-tingkat. Keenam elemen tersebut adalah kunci keberhasilan *adaptive governance* (Green et al, 2016).

Salah satu bidang tata kelola pemerintahan yang diharuskan memiliki kapasitas adaptif adalah pengelolaan investasi. Hal ini disebabkan investasi akan mendorong peningkatan perekonomian daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal yang dimaksud dengan penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia. Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) adalah kegiatan menanam modal untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia yang dilakukan oleh penanam modal dalam negeri dengan menggunakan modal dalam negeri. Penanaman Modal Asing (PMA) adalah kegiatan menanam modal untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia yang dilakukan oleh penanam modal asing, baik yang

menggunakan modal asing sepenuhnya maupun yang berpatungan dengan penanam modal dalam negeri.

Berdasarkan data dari DPMPTSP Kota Makassar tahun 2023, menunjukkan bahwa realisasi investasi Provinsi Sulawesi Selatan pada tahun 2023 adalah sebesar 7 triliun, dimana investasi di Kota Makassar berkontribusi sebesar 36,82% atau sebesar 2,57 Triliun dibandingkan kabupaten/kota lain sebesar 4,43 triliun atau sebesar 63,18%. Realisasi investasi di Kota Makassar terdiri dari penanaman modal asing sebesar Rp. 163.082.482.815 atau sebesar 6,33% dan penanaman modal dalam negeri sebesar Rp. 2.414.780.800.000 atau sebesar 93,67%. Investasi tersebut menyerap tenaga kerja sebesar 3.966 orang. Berikut ini realisasi investasi per sektor di Kota Makassar.

**Gambar 1. 1**  
**Realisasi Investasi Per Sektor Periode Januari – Juni 2023**



Sumber : DPMPTSP Kota Makassar, 2023

Gambar diatas menunjukkan realisasi investasi di Kota Makassar didominasi oleh sektor perumahan, kawasan industri dan perkantoran dengan jumlah 495,330 milyar dibandingkan dengan sektor transportasi

gudang dan telekomunikasi, perdagangan dan reparasi, jasa lain dan konstruksi. Adapun investasi di Kota Makassar tidak terlepas dari peran besar Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) sebagai *leading sector*.

Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu sebagai Organisasi Perangkat Daerah mempunyai peranan besar terhadap penyelenggaraan pelayanan publik dan peningkatan daya saing daerah melalui urusan penanaman modal dan pelayanan terpadu satu pintu. Oleh karena itu, DPMPTSP dituntut dapat melakukan berbagai upaya peningkatan iklim investasi di Kota Makassar.

Untuk mewujudkan hal tersebut, maka Pemerintah Kota Makassar melalui Dinas Penanaman Modal dan PTSP membentuk Dewan Investasi Kota Makassar. Dewan Investasi ini merupakan wadah penyamaan persepsi baik dari kalangan akademisi, asosiasi usaha dan lainnya guna mewujudkan *world class services*. Melalui Dewan Investasi ini pula diharapkan akan lahir kebijakan–kebijakan Pemerintah Kota Makassar yang lebih berkualitas. Dasar pelaksanaan Dewan Investasi Kota Makassar berdasarkan regulasi yang meliputi:

1. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal
2. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Perubahan Undang-Undang Cipta Kerja
3. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2019 Tentang Pemberian Insentif dan Kemudahan Investasi Daerah

4. PERKA BKPM Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Pedoman dan Tata Cara Promosi Penanaman Modal
5. PERKA BKPM Nomor 5 Tahun 2021 Tentang Pedoman dan Tata Cara Pengawasan Perizinan Berbasis Resiko
6. Peraturan Walikota Nomor 88 Tahun 2021 Tentang Tugas Pokok dan Fungsi DPMPTSP
7. Peraturan Walikota Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Penyelenggaraan Perizinan Berbasis Resiko
8. Keputusan Walikota Nomor 1253/503/2023 Tentang Pembentukan Dewan Investasi

Pengelolaan investasi di Kota Makassar sejauh ini masih mengalami berbagai masalah dan tantangan. Berdasarkan temuan awal, diperoleh bahwa belum adanya regulasi terkait pemberian insentif dan kemudahan berusaha di Kota Makassar. Regulasi ini bertujuan untuk menarik minat investor untuk melakukan Investasi di Kota Makassar dalam rangka menciptakan iklim Investasi yang lebih baik, meningkatkan akses dan kemampuan ekonomi serta meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah. Regulasi ini berisi tentang kriteria pemberian insentif dan pemberian kemudahan, bentuk insentif dan kemudahan yang diberikan, jenis usaha atau kegiatan Investasi yang memperoleh insentif dan/atau kemudahan, dan tata cara pemberian insentif dan pemberian kemudahan;

Masalah lainnya adalah belum tersedianya data seluruh potensi investasi yang bernilai besar dalam bentuk IPRO (*Investment Project*

*Ready to Offer*). IPRO merupakan proposal investasi yang memuat aspek pasar, legalitas, manajemen organisasi, aspek keuangan, sosial, lingkungan, dan aspek teknis yang akan menjadi informasi bagi para investor guna menarik minatnya berinvestasi di Kota Makassar.

Pendekatan *adaptive governance* dengan 6 atributnya (Green, et al, 2016) dalam kebijakan pengelolaan investasi di Kota Makassar jika ditinjau berdasarkan fakta di lapangan, maka diperoleh temuan masalah-masalah sebagai berikut.

Pertama dimensi kapasitas adaptif, menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Makassar terus melakukan adaptasi terhadap pengelolaan investasi di Kota Makassar yang saat ini memasuki era digitalisasi, melalui inovasi penyediaan informasi layanan investasi/ perizinan secara *online*. Sebagai langkah awal melakukan upaya peningkatan kualitas SDM DPMPTSP melalui bimbingan teknis OSS bagi internal DPMPTSP dan bagi pelaku usaha. OSS merupakan platform layanan perizinan yang digunakan secara nasional di Indonesia. Selain itu, dalam menyusun program strategis investasi Kota Makassar, Pemerintah Kota Makassar juga fokus pada penerapan *green and sustainable investment* dengan mensyaratkan ketersediaan ruang terbuka hijau pada setiap proyek investasi yang berjalan. Untuk meningkatkan minat investasi di Kota Makassar, Pemerintah Kota Makassar melalui program peningkatan iklim investasi membentuk Dewan Investasi yang melibatkan pemerintah, akademisi, dan asosiasi usaha dalam membuat kebijakan terkait investasi di Kota

Makassar. Akan tetapi masalah yang dihadapi oleh pemerintah Kota Makassar pada dimensi ini menunjukkan bahwa pemerintah Kota Makassar belum maksimal dalam memiliki kapasitas adaptif, hal ini ditunjukkan dengan kualitas sumber daya manusia yang terbatas untuk adaptif terhadap perubahan dalam hal ini kemudahan pelayanan investasi yang diterbitkan.

Kedua, dimensi institusi polisentris, dimana dalam mewujudkan Pemerintahan yang kolaboratif, maka Pemerintah Kota Makassar bersama kalangan akademisi, asosiasi usaha dan tokoh masyarakat membentuk Dewan Investasi Kota Makassar yang merupakan wadah penyamaan persepsi terhadap pengembangan investasi di Kota Makassar. Dewan Investasi ini diharapkan menjadi forum yang mampu menyerap aspirasi para pelaku usaha dalam membuat kebijakan terkait investasi yang lebih smart dalam mewujudkan *World Class Public Services*. Selain itu, dalam menggali potensi investasi di Kota Makassar tidak hanya berfokus pada Dinas Penanaman Modal dan PTSP, akan tetapi juga melibatkan instansi internal Pemerintah Kota Makassar seperti: Dinas Pariwisata yang menjadi sumber data dan informasi investasi di sektor kepariwisataan, Dinas Perindustrian terkait informasi investasi sektor perindustrian dan instansi lainnya. Sinergitas lintas instansi sangat dibutuhkan guna memudahkan penyediaan informasi tersebut. Membangun sinergitas dengan para *stakeholders* lain telah dilakukan namun masih perlu peningkatan komunikasi dan koordinasi yang efektif sehingga menghasilkan *output* yang

lebih baik. Dimensi institusi polisentris menunjukkan bahwa Dewan Investasi adalah institusi yang baru dibentuk sehingga belum dapat diukur capaian keberhasilan dalam mendorong investasi di Kota Makassar. Selain itu, sinergitas antar aktor masih perlu ditingkatkan seiring dengan meminimalisir ego sektoral antar sektor.

Dimensi ketiga mengenai input publik dimana dalam pengelolaan suatu proyek investasi, Pemerintah Kota Makassar sering melibatkan masyarakat dalam proses penerbitan perizinan investasi. Adapun aspirasi dari publik yang sering dimunculkan yaitu: pembangunan yang ramah lingkungan, menggunakan tenaga kerja lokal, pemanfaatan *Corporate Social Responsibility (CSR)* atau tanggung jawab sosial perusahaan bagi masyarakat sekitar lokasi proyek dan pelaksanaan kemitraan usaha mikro kecil dengan para investor guna menghidupkan perekonomian masyarakat. Hal ini menjadi aspirasi masyarakat terhadap setiap pelaksanaan investasi di Kota Makassar. Meskipun demikian, *input* publik dalam hal ini aspirasi belum seluruhnya diakomodir oleh Pemerintah Kota Makassar dan cenderung hanya bersifat formalitas, sehingga berbagai input publik atau aspirasi masyarakat tidak diimplementasikan dengan baik.

Dimensi keempat, *social learning* dimana bentuk edukasi dalam mendorong investasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Makassar yaitu: pelaksanaan sosialisasi kegiatan usaha oleh investor pada masyarakat sekitar pada saat proses perizinan. Pada kegiatan tersebut, dilakukan penjelasan tentang bentuk kegiatan usaha yang akan dijalankan, sekaligus

dampak yang ditimbulkan dari kegiatan usaha tersebut, baik dampak positif maupun dampak negatif serta upaya pengelolaan dan pemantauan dampak negatif yang ditimbulkan agar dampak tersebut tidak merugikan masyarakat sekitar. Selain itu, Pemerintah Kota Makassar juga melakukan fasilitasi pemberian bantuan *Corporate Social Responsibility (CSR)* dari para investor kepada masyarakat sekitar lokasi kegiatan usaha. Akan tetapi upaya edukasi ini belum terlaksana secara efektif karena keterbatasan anggaran dan SDM Pemerintah Kota Makassar.

Dimensi kelima adalah organisasi yang menjembatani dalam konteks penelitian ini adalah Dewan Investasi. Dimana Dewan investasi memiliki peran sebagai berikut. 1) Menghimpun, menganalisis dan memberikan masukan kepada Walikota terkait perumusan kebijakan investasi Kota Makassar; 2) Menginventarisasi permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan pelaksanaan investasi serta mencari solusi pemecahan masalah; 3) Menganalisis tingkat resistensi masyarakat terhadap penerapan kebijakan pemerintah daerah khususnya terkait investasi; 4) Melakukan koordinasi dengan unit terkait dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas. Berdasarkan hal tersebut diatas, maka Dewan Investasi memiliki tanggung jawab untuk mencari solusi terhadap setiap permasalahan investasi di Kota Makassar guna kelancaran proses investasi setiap pelaku usaha di Kota Makassar. Masalah yang ditemukan dalam dimensi ini adalah Dewan Investasi merupakan institusi yang baru dibentuk oleh DPMPTSP Kota Makassar, sehingga belum

mampu bekerja secara maksimal dengan berbagai indikator pencapaian target investasi yang diharapkan terealisasi.

Dimensi keenam adalah jaringan bertingkat (*multilevel networks*). Dimana Pemerintah Kota Makassar terus membangun jaringan bukan hanya dengan pemerintah lokal, dan nasional akan tetapi juga membangun jaringan dengan para investor global. Akan tetapi realitasnya membangun jejaring bertingkat, Pemerintah Kota Makassar belum maksimal dalam pelaksanaannya, berbagai kendala yang dihadapi seperti kemampuan mendatangkan investor dan dalam membangun jaringan sangat terbatas.

Untuk level daerah, Kota Makassar yang merupakan kota jasa tentu saja membutuhkan bahan dasar/baku yang berasal dari daerah sekitar, dan daerah tersebut juga membutuhkan pangsa pasar yang berada di Kota Makassar. Oleh karena itu, kolaborasi dengan daerah sekitar sangat dibutuhkan untuk saling menghidupkan roda perekonomian. Dan berdasarkan Data BPS Tahun 2023, kontribusi perekonomian Kota Makassar terhadap perekonomian Sulawesi Selatan mencapai 39%. Selain itu, untuk level nasional Kota Makassar yang menjadi pusat perdagangan dan pintu gerbang kawasan Indonesia timur juga memberikan kontribusi perekonomian sebesar 1,26 %. Untuk memperluas jaringan dengan para investor level nasional, Pemerintah Kota Makassar aktif mengikuti forum – forum berskala nasional baik forum bisnis, pameran, koordinasi investasi dengan pemerintah pusat maupun yang lainnya. Demikian pula dengan jaringan internasional, Pemerintah Kota Makassar sangat aktif

mengadakan *event–event* berskala internasional seperti Makassar *Investment Forum*, F8, maupun kegiatan lainnya. Selain itu, Pemerintah Kota Makassar juga sangat intens mengikuti forum bisnis yang diselenggarakan diluar negeri, melakukan *one on one meeting* dengan investor asing, maupun kegiatan lainnya.

Pendekatan *adaptive governance* merupakan pendekatan yang dianggap fundamental dan efektif dalam menyelesaikan permasalahan pengelolaan investasi di Kota Makassar. Pendekatan ini menekankan pada kemampuan organisasi publik untuk beradaptasi terhadap lingkungan dan perubahan yang dihadapi dalam sektor publik. *Adaptive Governance* berfokus kemampuan adaptif internal organisasi sehingga mampu mendorong implementasi *good governance* yang efektif. Dalam fenomena pengelolaan investasi di Kota Makassar, pendekatan ini sangat relevan dan tepat untuk digunakan dalam menganalisis fenomena tersebut, hal ini mengingat pengelolaan investasi sangat dipengaruhi oleh kemampuan adaptif yang dimiliki oleh pemerintah.

Pendekatan *adaptive governance* dalam kebijakan pengelolaan investasi di Kota Makassar diharapkan mampu menciptakan dan mendorong iklim investasi yang kondusif, kondisi sosial politik dan lingkungan yang kondusif, kebijakan pemerintah yang efektif dan mendukung kemudahan investasi, konsistensi pemerintah dalam mendukung kemudahan investasi dan penegakan hukum bagi pelanggaran yang terjadi pada bidang investasi. Oleh karena itu, penelitian ini akan

melahirkan model aplikatif *adaptive governance* dalam kebijakan pengelolaan investasi di Kota Makassar.

Berdasarkan uraian tersebut, maka penulis ingin melakukan penelitian dengan judul “***Adaptive Governance* Dalam Kebijakan Pengelolaan Investasi di Kota Makassar**”.

### **1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana *Adaptive Capacity* (kapasitas Adaptif) dalam Kebijakan Pengelolaan investasi di Kota Makassar?
2. Bagaimana *Polycentric Institution* (Institusi Polisentris) dalam Kebijakan Pengelolaan investasi di Kota Makassar?
3. Bagaimana *Public Input* (Input Publik) dalam Kebijakan Pengelolaan investasi di Kota Makassar?
4. Bagaimana *Social Learning* (Pembelajaran Sosial) dalam Kebijakan Pengelolaan investasi di Kota Makassar?
5. Bagaimana *Bridging Organization* (Organisasi yang Menjembatani) dalam Kebijakan Pengelolaan investasi di Kota Makassar?
6. Bagaimana *Multilevel Networks* (Jaringan yang Bertingkat-Tingkat) dalam Kebijakan Pengelolaan investasi di Kota Makassar?
7. Bagaimana Model *Adaptive Governance* dalam Kebijakan Pengelolaan investasi di Kota Makassar?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Menganalisis *Adaptive Capacity* (Kapabilitas Adaptif) dalam Kebijakan Pengelolaan investasi di Kota Makassar

2. Menganalisis *Polycentric Institution* (Institusi Polisentris) dalam Kebijakan Pengelolaan investasi di Kota Makassar
3. Menganalisis *Public Input* (Input Publik) dalam Kebijakan Pengelolaan investasi di Kota Makassar
4. Menganalisis *Social Learning* (Pembelajaran Sosial) dalam Kebijakan Pengelolaan investasi di Kota Makassar
5. Menganalisis *Bridging Organization* (Organisasi yang Menjembatani) dalam Kebijakan Pengelolaan investasi di Kota Makassar
6. Menganalisis *Multilevel Networks* (Jaringan yang Bertingkat-Tingkat) dalam Kebijakan Pengelolaan investasi di Kota Makassar
7. Melahirkan Model *Adaptive Governance* dalam Kebijakan Pengelolaan Investasi di Kota Makassar

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

1. Akademis

Penelitian ini diharapkan mampu memberi kontribusi terhadap perkembangan ilmu administrasi terutama pada perspektif *governance* khususnya pada pendekatan *adaptive governance* dalam kebijakan dan manajemen publik.

2. Praktis

Penelitian ini secara praktis diharapkan dapat memberikan kontribusi dan rekomendasi terhadap kebijakan pengelolaan investasi di Kota Makassar.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Perspektif Administrasi Publik**

Sejak berkembangnya studi administrasi publik dari klasik hingga kontemporer, telah mengalami beberapa fase perkembangan perspektif. Perkembangan perspektif administrasi publik dimulai pada perspektif *The Old Public Administration*, kemudian muncul perspektif *The New Public Management*, dilanjutkan dengan perspektif *New Public Service* (Bovaird dan Loffler, 2003; Denhardt dan Denhardt, 2000, dan terakhir adalah perspektif *New Public Governance* (Osborne, 2010).

##### **2.1.1 Perspektif Old Public Administration**

Paradigma pertama dimulai dari paradigma *The Old Public Administration* (OPA) seperti menurut Denhart dan Denhart (2000). Paradigma ini pertama kali dikemukakan oleh Woodrow Wilson. Dia menyatakan bidang administrasi itu sama dengan bidang bisnis. Maka dari itu muncul konsep ini, konsep *Old Public Administration* ini memiliki tujuan melaksanakan kebijakan dan memberikan pelayanan, dimana dalam pelaksanaannya ini dilakukan dengan netral, profesional, dan lurus mengarah kepada tujuan yang telah ditetapkan. Dalam memahami paradigma ini, ada kunci yang digunakan yaitu pertama adanya perbedaan yang jelas antara politik (*policy*) dengan administrasi. Kedua, perhatian untuk membuat struktur dan strategi pengelolaannya hak organisasi publik

diberikan kepada manajernya (pemimpin), agar tugas-tugas dapat dilakukan secara efektif dan efisien.

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

Paradigma administrasi publik model klasik juga dapat dilihat melalui model "*oldchesnuts*" dari Peters (1996), dimana administrasi publik berdasarkan pada pegawai negeri yang politis dan terinstitusionalisasi; organisasi yang hierarkis dan berdasarkan peraturan; penugasan yang permanen dan stabil; banyaknya pengaturan internal; serta menghasilkan keluaran yang seragam (Oluwu, 2002; Frederickson et al, 2004). Kelebihan dari administrasi publik klasik adalah politik yang tidak mencampuri

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **2.1.2 Perspektif New Public Management**

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

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

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

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

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

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

### **2.1.3 Perspektif New Public Service**

Perspektif yang ketiga disebut dengan *The New Public Service* oleh Denhart dan Denhart (2000). Paradigma ini secara umum alur pikirnya menentang perspektif-perspektif sebelumnya yaitu perspektif *The Old Public Administration* dan perspektif *The New Public Management*. Akar dari perspektif ini dapat ditelusuri dari berbagai ide tentang Demokrasi. Paradigma *The New Public Service* berakar dari beberapa teori meliputi:

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

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

**Tabel 2. 1**  
**Perbandingan Perkembangan Perspektif *Old Public Administration*,  
*New Public Management* Dan *New Public Services***

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

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

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

#### 2.1.4 Perspektif *Governance*

Paradigma yang terakhir adalah *The New Public Governance* dimana penekanan paradigma ini ada pada pelaksanaan kebijakan publik dan pelayanan publik pada masyarakat. Sebagaimana 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 et al, 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 bestway*" untuk menjawab tantangan implementasi kebijakan publik dan pelayanan pada publik di abad 21 (Olsson et al, 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 *social normative*, 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 Loffler, 2003). *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, pemerintah dan swasta.

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 dihadapi oleh *public organization* dalam menyelesaikan masalah publik sehingga membutuhkan keterlibatan *stakeholders* lain, dimana dalam *governance* menekankan pada peran pilar lain seperti *civil society* dan sektor privat.

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

Definisi dari Ansell dan Gash (2008) menekankan enam kriteria. Pertama, forum tersebut diinisiasi oleh institusi publik. Kedua, partisipan

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

*Collaborative governance* merupakan suatu forum yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan. Menurut Donahue dan Zeckhauser (2011: 4), *collaborative governance* merupakan kondisi yang mana pemerintah untuk memenuhi tujuan publik melalui kolaborasi antar organisasi maupun individu. Hal senada juga diungkapkan oleh Grossman dan Holzer (2015) 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 (Ansell, 2016). Berdasarkan pendapat berbagai ahli dapat disimpulkan bahwa *Collaborative Governance* merupakan proses dari struktur jejaring multi-organisasi lintas sektoral (*government, private sector, civil society*) yang membuat kesepakatan bersama, keputusan bersama, pencapaian konsensus melalui interaksi formal maupun informal dalam membuat dan pengembangan norma-norma dalam interaksi yang bersifat saling menguntungkan dalam mencapai tujuan bersama.

## **2.2 Konsep Tata Kelola Pemerintahan (*Good Governance*)**

Konsep *governance* yang berkembang saat ini dari *government* menjadi *Good Governance* seperti yang kita kenal sekarang dalam rangka membedakan implementasinya antara “baik” (*good*) dengan “buruk” (*bad*). Istilah *Good Governance* yang berarti tata kelola pemerintahan yang baik. Kemudian secara sederhana *governance* bisa didefinisikan sebagai sistem nilai, kebijakan, dan institusi dimana masyarakat mengelola

persoalan-persoalan ekonomi, sosial, dan politiknya melalui interaksi dengan dan antara negara (*public*), *civil society* (masyarakat), dan sektor swasta (*private*).

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

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

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

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

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

Dalam kajian administrasi publik bahwa peranan pemerintah harus memfokuskan pada upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat selain pemberdayaan dan pembangunan. Pemerintahan dijalankan

berdasarkan kesepakatan-kesepakatan yang terbentuk melalui diskusi yang berlangsung dalam ruang publik. Kedaulatan rakyat sebagai sebuah konsep dasar tentang kekuasaan telah menemukan bentuknya disini. Dalam konteks ini, penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik tidak semata-mata didasarkan pada pemerintah, tetapi dituntut adanya keterlibatan seluruh elemen, baik internal birokrasi, masyarakat dan pihak swasta.

Pemikiran tersebut akan lebih mudah terwujud apabila pemerintahan menerapkan 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* terdiri dari mekanisme dan proses dimana warga negara dan kelompok dapat mengartikulasikan kepentingannya, menengahi perbedaannya, dan melaksanakan hak dan kewajiban hukumnya. Penjelasan tersebut diatas sama dengan yang dikatakan Rochman (2000) dimana *governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif. *Governance* ini menyediakan aturan institusi, menyediakan intensif bagi individu,

organisasi dan perusahaan. Ketiga aktor tersebut terlibat dalam ke pemerintahan; peran negara bertindak dalam rangka menciptakan politik dan lingkungan yang kondusif, sektor swasta melahirkan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan *civil society* berperan memfasilitasi interaksi sosial dan politik. Lebih lanjut lagi oleh *United Nations Development Programme* (UNDP) dalam Maksudi dan Irawan (2017) 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 seluas-luasnya dan membatasi keterlibatan negara atau pemerintah (Kharisma, 2014) *Good Governance* mengacu pada pertanyaan bagaimana masyarakat dapat mengorganisir dirinya sendiri untuk memastikan kesamaan peluang dan keadilan (keadilan sosial dan ekonomi) bagi seluruh warga negara.

*Good Governance* menurut Plumptre and Graham dalam Maksudi (2017) adalah merupakan model dari *governance* yang mengarahkan kepada hasil ekonomi dan social sebagaimana dicari oleh masyarakat. *Good Governance* secara umum dapat diartikan sebagai sebuah teori yang menghendaki terciptanya relasi sejajar antara tiga aktor yang dianggap penting dalam pengelolaan dan pembangunan sebuah negara, yakni *state*

(negara), *private sector/market* (sektor usaha/pasar) dan *civil society* (masyarakat).

Peran aktif dari ketiga aktor tersebut diyakini dapat mendorong terciptanya sebuah kondisi yang ideal, argumentasinya adalah dengan *good governance* maka distribusi anggaran pemerintah dan kalangan bisnis kepada masyarakat miskin makin terbuka lebar (Renzio dalam Maksudi, 2019). Maksudi (2017) menyebut bahwa dalam rumusan teori *good governance*, optimalisasi peran negara sebagai organisasi yang menyediakan perangkat-perangkat kebijakan guna menciptakan kondisi menunjang penguatan sektor privat akan diikuti oleh penguatan *civil society* sebagai dampak implisitnya. Dari penjelasan tersebut menjelaskan bahwa konsep *governance* menempatkan peran pemerintah, sektor privat dan masyarakat sama penting di mana pemerintah berperan untuk menciptakan situasi politik dan hukum yang kondusif, sektor privat berperan dalam menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan, kemudian masyarakat berperan dalam memfasilitasi interaksi secara sosial dan politik bagi mobilitas individu atau kelompok-kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik.

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat diidentifikasi indikator-indikator yang terkandung di dalamnya, yang merupakan prinsip dasar dari *good governance* (dalam Maksudi, 2017), sebagai berikut:

1. Partisipasi (*Participation*)

Partisipasi adalah suatu proses di mana pembuatan kebijakan, isu-isu prioritas, aksesibilitas untuk barang publik dan jasa dan juga mengalokasikan sumber daya dipengaruhi oleh pemangku kepentingan.

2. Penegakan Hukum (*Rule of Law*)

Penegakan hukum adalah penting, karena partisipasi masyarakat dalam proses politik maupun perumusan-perumusan kebijakan publik memerlukan sistem dan aturan-aturan hukum.

3. Transparansi (*Transparency*)

Transparansi dibangun atas arus informasi yang bebas. Proses, lembaga, dan informasi secara langsung dapat diakses oleh mereka yang peduli dan informasi secara langsung dapat diakses oleh mereka yang peduli dan informasi yang cukup disediakan untuk memahami serta memantau mereka.

4. Daya Tanggap (*Responsive*)

Responsivitas adalah kemampuan organisasi sektor publik untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program pelayanan public sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

5. Orientasi Konsensus (*Consensus Orientation*)

Proses pencapaian konsensus melibatkan pertimbangan serius dari pendapat setiap anggota kelompok atau pemangku kepentingan

dipertimbangkan. Konsensus biasanya melibatkan kolaborasi, bukan kompromi.

6. Keadilan (*Equity*)

Hak dan kewajiban setiap masing-masing warga negara berbeda-beda dalam kapasitasnya, maka pemerintah memiliki peran penting agar keadilan dan kesejahteraan dapat diimplementasikan dengan sebaik-baiknya.

7. Efektivitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*)

Efektivitas adalah kemampuan menghasilkan *output*/hasil atau target yang diinginkan dalam batas waktu yang telah ditetapkan. Sedangkan efisiensi adalah ukuran tingkat penggunaan sumber daya dalam suatu proses.

8. Tanggung Jawab (*Accountability*)

Istilah akuntabilitas yang berarti pertanggungjawaban atau keadaan untuk dipertanggungjawabkan atau keadaan untuk diminta pertanggungjawaban.

9. Visi Strategis (*Strategic Vision*)

Visi strategis adalah pandangan-pandangan strategis dari pemimpin dan masyarakat yang memiliki perspektif jangka panjang untuk menghadapi masa yang akan datang. Syarat bagi terciptanya good governance merupakan prinsip dasar, meliputi partisipatoris, *rule of law* (penegakan hukum), transparansi, *responsiveness* (daya

tanggap), konsensus, persamaan hak, efektivitas dan efisiensi, dan akuntabilitas.

Salah satu prinsip utama dalam mewujudkan pemerintahan yang baik adalah akuntabilitas. Di dalam perspektif historis, akuntabilitas sebagai suatu sistem sudah dikenal sejak zaman Mesopotamia pada tahun 4000 SM, yang pada saat itu dikenal adanya hukum Hammurabi yang mewajibkan seorang raja untuk mempertanggungjawabkan segala tindakan-tindakannya kepada pihak yang memberi wewenang (Dunn, 2003). Akuntabilitas merupakan prinsip utama terselenggaranya pemerintahan yang baik. Hal ini menjadi salah satu acuan pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Akuntabilitas adalah sebuah konsep etika yang dekat dengan administrasi publik pemerintahan (lembaga eksekutif) pemerintah, lembaga legislatif parlemen dan lembaga yudikatif (kehakiman) yang mempunyai beberapa arti antara lain, hal ini sering digunakan secara sinonim dengan konsep-konsep seperti yang dapat dipertanggungjawabkan (*responsibility*), kemampuan memberikan jawaban (*answerability*), yang dapat dipersalahkan (*blameworthiness*) dan yang mempunyai ketidakbebasan (*liability*) termasuk istilah lain yang mempunyai keterkaitan dengan harapan dapat menerangkannya.

Akuntabilitas merupakan kewajiban dari pemegang amanah untuk memberikan tanggung jawab, menyajikan, mengungkapkan dan melaporkan seluruh aktivitas pemerintahan kepada pihak yang telah

memberi amanah dalam hal ini masyarakat (Mardiasmo, 2006). Akuntabilitas suatu pemerintahan dibagi ke dalam 4 (empat) kelompok (Mardiasmo, 2006):

1. Taat kepada peraturan yang berlaku seperti hukum yang ada, peraturan perundang-undangan serta kebijakan administratif.
2. Sumber daya finansial
3. Bersifat efisien, efektif, dan ekonomis terhadap suatu kegiatan yang dilakukan
4. Hasil program dan kegiatan pemerintah sesuai dengan tujuan dan manfaatnya.

Akuntabilitas secara umum dapat diartikan sebagai permintaan pertanggungjawaban atas pemenuhan tanggung jawab yang diserahkan kepadanya. Dalam tugasnya mengaudit laporan keuangan, auditor dituntut bekerja dengan akuntabilitas yang tinggi dan secara profesional. Hal ini untuk memenuhi permintaan klien yang menginginkan kinerja yang tinggi.

Dalam beberapa pengertian, akuntabilitas pada umumnya dikaitkan pada proses pertanggungjawaban terhadap serangkaian bentuk pelayanan yang diberikan atau yang telah dilakukan. Akuntabilitas merujuk kepada pertanggungjawaban seseorang kepada pihak yang memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban. Dalam perspektif pemerintah, istilah akuntabilitas hanya dipandang sebagai legalitas tindakan administrasi. Pegawai publik dan organisasinya dipandang "*accountable*" jika mereka secara hukum diminta menjelaskan tindakannya. Bila dipahami secara luas,

akuntabilitas mengimplikasikan keterjawaban. Seperti yang dikemukakan Oakerson dalam (Raba, 2006:10). Bahwa akuntabilitas berarti “harus memberi jawaban bagi tindakan (*action*) atau ketidakbertindakan (*in-action*) seseorang”. Untuk melihat keragaman definisi akuntabilitas, berikut ini dikemukakan beberapa definisi diantaranya adalah sebagai berikut: Broadnax dalam (Raba, 2006:11) mengatakan bahwa utabilitas berarti tingkat dimana suatu organisasi yakin ia dapat mempertanggungjawabkan tindakan dan perilakunya kepada masyarakat. Nasucha (2004:26) mengatakan bahwa pada dasarnya pertanggungjawaban meliputi penjelasan atau justifikasi tentang apa yang telah dilakukan, dan apa rencana yang akan dilakukan.

Akuntabilitas timbul dari adanya prosedur yang dibuat dan hubungan berbagai macam formalitas. Oleh karena itu, satu pihak bertanggungjawab terhadap pihak yang lain. Artinya, salah satu pihak mempunyai hak untuk meminta penjelasan dari pihak lain atas tindakan yang telah dilakukan. Akuntabilitas sebagai suatu bentuk pertanggungjawaban atas segala tindakan pemerintah, tidak hanya sebatas menyediakan laporan kinerja secara transparan. Namun perlu mempertimbangkan aspek nilai di dalam masyarakat. seperti yang dikemukakan Kumorotomo (2013:4) bahwa: “Akuntabilitas menjadi ukuran apakah aktivitas pemerintah atau pelayanan yang dilakukan telah sesuai dengan norma dan nilai – nilai yang dianut oleh masyarakat dan apakah pelayanan publik tersebut mampu mengakomodasi kebutuhan rakyat yang sesungguhnya”.

Romzek dan Dubnick dalam (Raba, 2006:22) mengatakan: *“more broadly conceived, public administration accountability involve the means by which public agencies within and outside organization”*. Diartikan bahwa akuntabilitas administrasi publik dalam artian yang luas melibatkan lembaga-lembaga publik (*agencies*) dan birokrat untuk mengendalikan bermacam-macam harapan yang berasal dari alam dan luar organisasinya.

Dengan demikian, akuntabilitas administrasi publik sesungguhnya terkait dengan bagaimana birokrasi publik mewujudkan harapan-harapan publik. Dalam *The Public Administration Dictionary*, (Fox dan Meyer, 1995) mendefinisikan akuntabilitas sebagai kondisi dimana individu yang melaksanakan kekuasaan dibatasi oleh alat eksternal dan norma internal. Maka akuntabilitas memiliki dua sisi, internal dan eksternal. Secara eksternal, akuntabilitas berarti keharusan untuk mempertanggungjawabkan pengaturan sumber daya atau otoritas”. Sebaliknya, bagian dalam akuntabilitas merujuk pada norma internal seperti arahan profesional, etika dan pragmatis untuk pelaksanaan tanggung jawab bagi manajer dalam tugas sehari-harinya.

Raba (2006:80) mengemukakan bahwa akuntabilitas itu sendiri adalah persoalan pertanggungjawaban yang diberikan mandat untuk memerintah (pemerintah) kepada mereka yang memberi mandat (rakyat). Ini artinya, akuntabilitas erat kaitannya dengan kedaulatan rakyat, sebab bertanggungjawabnya penguasa kepada rakyat berarti mengakui bahwa hanya rakyat yang memiliki kekuasaan yang sesungguhnya. Pengertian ini

sejalan dengan konsep John Locke atau juga Jean Jacques Rousseau dimana pemerintah dibentuk atas dasar sebuah tanggung jawab moral untuk menjalankan segenap amanat yang diberikan oleh rakyat kepadanya.

Maka dari itu, akuntabilitas merupakan dasar semua proses pemerintahan dan efektivitas proses ini tergantung pada bagaimana mereka yang berkuasa menjelaskan cara mereka melaksanakan tanggung jawab, baik secara konstitusional maupun secara hukum. akuntabilitas merupakan syarat dasar untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan untuk memastikan bahwa kekuasaan diarahkan untuk mencapai tujuan nasional yang lebih luas dengan tingkat efisien, efektivitas, kejujuran, dan kebijaksanaan tertinggi. Akuntabilitas kemudian dipandang sebagai indikator pertanggungjawaban, namun juga menunjukkan kondisi yang dijanjikan akan diciptakan Karjuni (2009). Akuntabilitas merupakan standar profesional yang harus dicapai atau dilaksanakan aparat pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Akuntabilitas dapat digunakan sebagai alat/sarana untuk menilai kualitas kinerja aparat sehingga mereka dapat mengenali dengan benar kekuatan dan kelemahannya.

Dengan demikian akuntabilitas juga salah satunya dapat dilihat sebagai faktor pendorong yang menimbulkan tekanan kepada faktor-faktor terkait untuk bertanggungjawab atas pelayanan publik dan jaminan adanya kinerja pelayanan publik yang baik. LAN (2004) menyatakan bahwa akuntabilitas ditujukan untuk mencari jawaban terhadap pernyataan yang berhubungan dengan pelayanan apa, siapa, kepada siapa, milik siapa,

yang mana dan bagaimana. Pertanyaan yang memerlukan jawaban tersebut antara lain, apa yang harus dipertanggungjawabkan, mengapa pertanggungjawaban harus diserahkan, siapa yang bertanggungjawab terhadap berbagai bagian kegiatan dalam masyarakat, apakah pertanggungjawaban seiring dengan kewenangan yang memadai dan lain sebagainya.

### **2.3 Konsep Kebijakan Publik**

Polsby (2001) mengatakan bahwa tidak ada definisi kebijakan yang didapat secara universal yang secara jelas membedakan kebijakan dari yang bukan kebijakan, sehingga mengakibatkan adanya ambiguitas yang dapat disatukan tentang apa yang merupakan kebijakan. Namun, menurut Luke dalam buku Shafritz yang berjudul *Defining Public Administration* bahwa kebijakan publik pada umumnya dicirikan sebagai kombinasi dari keputusan, komitmen, dan tindakan yang diarahkan untuk mencapai hasil atau hasil tertentu yang dianggap untuk kepentingan publik.

Sementara itu, menurut Parsons dalam bukunya yang berjudul *Public Policy: Pengantar Teory dan Praktik Analisis Kebijakan* mengatakan bahwa “Kebijakan Publik” berhubungan dengan bidang-bidang seperti kepentingan publik, opini publik, barang-barang publik, hukum publik, sektor publik, kesehatan publik, transportasi publik, dan pendidikan publik. Sementara itu Thomas R Dye (2005) menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Pendapat lain datang dari Laswell dan Kaplan (1970)

memaknai kebijakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan, menyebut kebijakan sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan nilai dan praktik (*a projected program of goals, values and practices* (Abidin, 2002).

Pada dasarnya kebijakan dapat dibedakan menjadi beberapa jenis, sesuai sasaran atau objek apa yang mendasari lahirnya sebuah kebijakan tersebut. Para pakar politik mengategorikan kebijakan publik ke dalam kategori sebagaimana Anderson (1979) membagi kebijakan publik ke dalam 12 jenis:

1. *Substantive Policies*, yaitu suatu kebijakan yang menyangkut materi, isi, atau *subject matter* kebijakan. Misalnya: kebijakan pendidikan, kebijakan ekonomi, kebijakan hukum, dan lain-lain.
2. *Procedural Policies*, yaitu kebijakan yang menyangkut siapa, kelompok mana, dan pihak mana yang terlibat dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan. Misalnya: dalam merancang, membuat dan melaksanakan undang-undang Sisdiknas pihak mana saja yang terlibat.
3. *Distributive Policies*, yaitu kebijakan yang memberikan atau keuntungan kepada sejumlah atau sekelompok masyarakat. Misalnya dalam bidang pendidikan kebijakan distributifnya berupa pemberian beasiswa kepada siswa yang berprestasi, dan lain-lain.

4. *Redistributive Policies*, yaitu kebijakan yang arahnya memindahkan hak, kepemilikan, kepunyaan pada masyarakat. Misalnya: penggolongan uang komite berdasarkan kekayaan orang tua.
5. *Regulatory Policies*, yaitu kebijakan yang berkenaan dengan pembatasan atas tindakan terhadap seseorang atau sekelompok orang. Misalnya: pembatasan penjualan obat-obat tertentu.
6. *Self-Regulatory Policies*, kebijakan ini hampir sama dengan *regulatory policies* hanya saja lazimnya didukung oleh orang yang punya kepentingan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut. Misalnya: surat ijin kerja, SIM, dan lain-lain.
7. *Material Policies*, yaitu kebijakan mengenai penyediaan sumber-sumber material kepada penerimanya, dengan mengenakan beban atau kerugian kepada yang mengalokasikannya. Misalnya: pembebasan biaya komite sekolah kepada sejumlah siswa, namun bebannya diambilkan dari kenaikan biaya komite seluruh siswa.
8. *Symbolic Policies*, yaitu kebijakan yang tidak memaksa kepada banyak orang karena dilaksanakan atau tidaknya tidak berdampak besar pada masyarakat.
9. *Collective Good Policies*, yaitu kebijakan tentang penyediaan barang dan pelayanan guna memenuhi kepentingan orang banyak. Misalnya: kebijakan wajib belajar 9 tahun.
10. *Private Good Policies*, yaitu penyediaan kebutuhan tertentu kepada masyarakat yang membutuhkan, tetapi masyarakat tersebut harus

menyediakan biaya untuk mendapatkan layanan. Misalnya: jika ingin layanan pendidikan yang bermutu tinggi harus punya dananya.

11. *Liberal Policies*, yaitu suatu kebijakan yang menuntut kepada pemerintah untuk mengadakan perubahan-perubahan untuk pemerataan hidup masyarakat.
12. *Conservative Policies*, yaitu kebalikan dari kebijakan liberal, kebijakan ini mempertahankan apa yang telah ada, tanpa rekayasa.

### **2.3.1 Formulasi Kebijakan**

Pada proses pembuatan dan pelaksanaan suatu kebijakan public terdapat perumusan formulasi kebijakan yang merupakan salah satu tahap dari berbagai rangkaian proses. Menurut Anderson yang dikutip oleh Nugroho, "*Policy formulation is the development of patient and acceptable proposal courses of action for dealing with problem*". Formulasi kebijakan menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi. Perumusan kebijakan (*policy formulation*) adalah, "pengembangan dan sintesis terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah" (Dunn, 2003). Menurut Eugene, formulasi kebijakan adalah "*The complete formulation is "Alternative will very probably lead to outcome, which we judge to be the best of the possible outcomes; therefore, we judge a alternative to be the best"*". Formulasi yang lengkap adalah menentukan alternatif yang mungkin untuk dibuat kebijakan, dimana kita menilai

(mencari) yang terbaik dari kemungkinan yang ada; oleh sebab itu, kita mencari satu alternatif yang terbaik.

Pada tahapan formulasi kebijakan terdapat mekanisme yang sesungguhnya untuk memecahkan masalah publik yang telah masuk dalam susunan agenda pemerintah. Tahapan ini lebih bersifat teknis dibandingkan tahapan agenda setting yang lebih bersifat politis dengan menerapkan berbagai teknis analisis untuk membuat keputusan terbaik. Menurut Dunn, dalam formulasi kebijakan dilakukan proses peramalan, yaitu menguji masa depan yang fleksibel, potensial, dan secara normatif bernilai, mengestimasi akibat kebijakan yang diusulkan, mengenali kendala yang mungkin terjadi dalam pencapaian tujuan, dan mengestimasi kelayakan politik (dukungan dan oposisi) dari berbagai pilihan. Proses itu terkait dengan bagaimana proses pemilihan alternatif kebijakan yang dilakukan oleh pembuat kebijakan untuk mempertimbangkan seberapa besar pengaruh langsung yang dapat dihasilkan dari pilihan alternatif utama tersebut. Proses ini biasanya akan dapat mengekspresikan dan mengalokasikan kekuatan dan tarik menarik diantara berbagai kepentingan sosial, politik dan ekonomi.

Di dalam formulasi kebijakan, pendekatan teori kelompok mengibaratkan bahwa kebijakan merupakan titik keseimbangan (*equilibrium*). Inti gagasannya merupakan interaksi dalam kelompok yang akan menghasilkan keseimbangan (sesuatu yang terbaik). Berdasarkan teori kelompok, individu dalam kelompok kepentingan berinteraksi baik secara formal maupun informal, dan secara langsung atau melalui media

massa menyampaikan tuntutananya kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan yang diperlukan.

Sedangkan pendekatan teori rasional mengedepankan gagasan bahwa kebijakan pendidikan sebagai "*maximum social gain*" yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan pendidikan harus memilih kebijakan pendidikan yang memberikan manfaat optimal bagi masyarakat. Proses formulasi kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat optimal bagi masyarakat dan haruslah didasarkan pada keputusan yang sudah diperhitungkan rasionalitasnya. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang dicapai. Jadi pendekatan rasional lebih menekankan pada aspek efisiensi atau aspek ekonomis.

Secara fundamental tahapan formulasi terjadi tatkala pemerintah mengakui keberadaan masalah-masalah publik dan menyadari adanya kebutuhan dan tuntutan untuk melakukan sesuatu dalam rangka mengatasi masalah tersebut. Karenanya dalam perumusan kebijaksanaan publik, persoalan mendasar adalah merumuskan masalah kebijakan (*policy problems*) dan merancang langkah-langkah pemecahannya (*solution*). Aktor-aktor yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan menurut Peters (1985) antara lain sebagai berikut:

- a. Birokrasi publik merupakan aktor yang menonjol peranannya dalam setiap proses formulasi kebijakan, *bureaucracies are central to the*

*process of policy formulation*, karena birokrasi mempunyai pengalaman yang paling banyak dalam prosedur formulasi kebijakan.

- b. Tangki-tangki pemikir dan kabinet bayangan yang berada di sekitar birokrasi merupakan alternatif lain sebagai formulator kebijakan publik di luar birokrasi pemerintah, karena bisa disebabkan oleh kepakarannya.
- c. Kelompok kepentingan yaitu dengan memberikan tekanan kepada pemerintah agar suatu masalah dapat masuk dalam agenda pemerintah dan berlanjut pada proses formulasi kebijakan, sehingga masalah dapat segera terselesaikan
- d. Anggota dewan secara individual juga merupakan salah satu aktor yang cukup berperan dalam proses formulasi kebijakan, kadangkala bertujuan menunjang karir politik mereka sebagai perumus kebijakan.

Berdasarkan diskursus diatas, maka dapat disimpulkan bahwa formulasi kebijakan merupakan salah satu cara untuk memecahkan suatu masalah yang di bentuk oleh para aktor pembuat kebijakan dalam menyelesaikan masalah yang ada dan dari seleksi sekian banyaknya alternatif maka dipilih kebijakan yang paling baik untuk pemecahan masalah yang ada.

Formulasi kebijakan memiliki beberapa model yang digunakan dalam perumusan kebijakan, model-model tersebut diantaranya adalah:

## 1. Model Elit

Model ini menggambarkan pembuatan kebijakan publik dalam bentuk piramida dimana masyarakat berada pada tingkat paling bawah, elit pada ujung piramida dan aktor internal birokrasi pembuat kebijakan publik berada di tengah-tengah antara masyarakat dan elit. Aktor internal birokrasi pembuat kebijakan publik (pemerintah) seharusnya menyeimbangkan antara kepentingan masyarakat dan elit dalam setiap kebijakan publik yang diambilnya. Akan tetapi dalam model ini mereka bukan sebagai abdi rakyat "*servant of the people*" tetapi lebih sebagai kepanjangan tangan dari elit yaitu kelompok-kelompok yang mapan (*The Establishment*) (Islamy, 1986:36). Hal ini disebabkan kebijakan publik ditentukan semata-mata oleh kelompok elit, sehingga aktor pembuat kebijakan publik (pemerintah) hanyalah sekedar pelaksana-pelaksana dari kebijakan publik yang telah ditetapkan oleh elit.

Kebijakan publik seharusnya menggambarkan kepentingan/tuntutan rakyat, tetapi dalam model ini, rakyat bersifat apatis, dan buta terhadap informasi akibat tekanan dari elit, sehingga kelompok elit mampu membentuk dan mempengaruhi massa melalui kebijakan-kebijakan publik yang dihasilkan.

*Elitism* menurut Thomas R. Dye (2005) mempunyai arti bahwa kebijakan publik tidak begitu banyak mencerminkan keinginan rakyat tetapi keinginan elit. Perubahan dan pembaruan terhadap kebijakan publik terjadi hanya jika ada peristiwa-peristiwa yang mengancam sistem politik dan

kedudukan elit. Tujuan perubahan kebijakan publik untuk melindungi sistem dan kedudukan elit. Elit menciptakan sistem sedemikian rupa sehingga massa sebagian besar menjadi pasif, apatis, dan buta informasi tentang kebijakan publik. Elit mempengaruhi massa dan bukan sebaliknya, komunikasi berjalan satu arah yaitu dari atas ke bawah. Massa sulit menguasai elit. Dan massa tidak memiliki pengaruh secara langsung terhadap perilaku elit yang membuat keputusan.

Irfan Islamy (1986: 40) menggambarkan kriteria-kriteria model elit-massa adalah sebagai berikut:

- a. Masyarakat dibagi menjadi dua yaitu kelompok kecil (golongan elit) yang mempunyai kekuasaan (penguasa) dan kelompok besar (golongan non-elit) yang tidak punya kekuasaan (dikuasai).
- b. Kelompok elit yang berkuasa berbeda dengan kelompok non-elit yang dikuasai, karena kelompok elit terpilih berdasarkan keistimewaan yang dimiliki.
- c. Perpindahan posisi/kedudukan dari non-elit ke elit akan dipersulit, kecuali non elit yang telah menerima konsensus dasar golongan elit yang dapat masuk ke dalam lingkaran penguasa.
- d. Golongan elit menggunakan *consensus* tadi untuk mendukung nilai-nilai dasar dan sistem *social* dan untuk melindungi sistem tersebut. Konsensus berdasarkan pada pengakuan milik-milik pribadi; status sosial, pemerintahan yang terbatas dan kebebasan individu.

- e. Kebijakan publik tidak menggambarkan kepentingan publik melainkan kepentingan elit.
- f. Golongan elit yang aktif relatif sedikit sekali memperoleh pengaruh dari massa yang apatis/pasif. Elit lah yang mempengaruhi massa dan bukan massa yang mempengaruhi elit.

## 2. Model Kelompok

David B. Truman (Islamy, 1986: 42) menyatakan bahwa kenyataan politik merupakan interaksi diantara kelompok-kelompok kepentingan. Individu-individu yang memiliki kepentingan yang sama mengikatkan baik secara formal maupun informal ke dalam kelompok kepentingan (*interest group*) yang dapat mengajukan dan memaksakan kepentingan-kepentingannya kepada pemerintah. Karena itu masyarakat terdiri dari berbagai kelompok-kelompok kepentingan. Kelompok kepentingan adalah:

*“a shared attitude group that makes certain claims upon other groups in the society”* (suatu kelompok yang memiliki sikap yang sama yang mengajukan tuntutan-tuntutan terhadap kelompok yang lain di dalam masyarakat).

Dimana kelompok kepentingan itu akan mempunyai arti politis apabila mengajukan tuntutan dari kepentingan mereka terhadap lembaga pemerintahan. Kebijakan publik merupakan hasil perimbangan (*equilibrium*) dari berbagai tekanan kepada pemerintah dari berbagai kelompok kepentingan. Pemerintah berperan untuk menengahi konflik dan menjaga keseimbangan dari banyaknya kelompok kepentingan dalam masyarakat.

Thomas R. Dye sebagaimana dinyatakan Irfan Islamy (1986:42) menjelaskan bahwa, tugas sistem politik adalah menengahi konflik antar kelompok dengan cara (1) membuat aturan permainan dalam percaturan antar kelompok, (2) mengatur kompromi dan menciptakan keseimbangan kepentingan-kepentingan yang berbeda, (3) mewujudkan kompromi-kompromi tersebut dalam bentuk kebijaksanaan negara, dan (4) memaksakan berlakunya kompromi-kompromi bagi semua pihak.

Tekanan kelompok-kelompok kepentingan diharapkan dapat mempengaruhi pembuatan atau perubahan kebijakan publik. Besar kecil tingkat pengaruh dari suatu anggota kelompok kepentingan ditentukan oleh jumlah anggotanya, harta kekayaan, kekuatan, dan kebaikan organisasi, kepemimpinan, hubungannya yang erat dengan para pembuat keputusan, serta kohesi intern para anggotanya. Perumusan kebijakan publik merupakan hasil perjuangan kelompok secara terus menerus agar pemerintah sebagai aktor pembuat kebijakan memberikan respons terhadap tekanan-tekanan yang diberikan oleh kelompok tersebut (*group pressures*) yaitu dengan melakukan tawar menawar (*bargaining*), perjanjian (*negotiating*) dan kompromi (*compromising*) terhadap kepentingan persaingan tuntutan-tuntutan dari kelompok-kelompok kepentingan lain yang berpengaruh.

### 3. Model Kelembagaan

Model ini merupakan model tradisional dalam proses pembuatan kebijakan dimana fokus model ini terletak pada struktur organisasi

pemerintah. Kegiatan-kegiatan politik berpusat pada lembaga-lembaga pemerintah yaitu lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif pada pemerintah pusat (nasional), regional, dan lokal. Ketiga lembaga pemerintah ini merupakan aktor internal birokrasi pembuatan kebijakan. Sedangkan aktor eksternal birokrasi' dalam pembuatan kebijakan publik hanya berfungsi memberikan pengaruh dalam batas kewenangannya masing-masing. Aktor eksternal adalah media massa (pers), kelompok *think-thank* (seperti lembaga swadaya masyarakat, kelompok budayawan, kelompok agama, kelompok cendekiawan, kelompok mahasiswa, tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh bangsawan, serikat buruh, elit militer, elit ekonomi, dan lain-lain) serta massa atau masyarakat.

Aktor dalam proses kebijakan publik adalah seseorang atau sekelompok orang baik secara formal maupun informal, sebagai individu maupun sebagai organisasi, yang mempunyai penganut dalam proses pembuatan kebijakan publik dalam batas kewenangan masing-masing yang dimilikinya. Pendekatan institusional mempunyai kelemahan-kelemahan diantaranya adalah:

- a. Tidak menjelaskan kaitan antara struktur lembaga pemerintah dengan isi kebijakan publik.
- b. Pendekatan ini hanya menjelaskan mengenai struktur, organisasi, tugas dan fungsi lembaga-lembaga tertentu tanpa secara sistematis menelaah akibat dari karakteristik kelembagaan dengan hasil kebijakan. Akibatnya, tidak ada hubungan yang jelas antara institusi

dengan *policy*, sehingga pendekatan ini seringkali dianggap tidak penting dan tidak produktif.

- c. Dapat menciptakan bahwa perubahan institusional akan mengakibatkan perubahan kebijakan. Dalam kenyataannya tidak selalu ada korelasi perubahan institusi dengan perubahan kebijakan. Secara teoritis, perubahan kebijakan dapat terjadi disebabkan proses implementasi dan dampak kebijakan yang tidak sesuai dengan tujuan kebijakan.

Kebijakan publik dirumuskan dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga pemerintah tersebut. Terdapat hubungan yang kuat sekali antara kebijakan publik dengan lembaga-lembaga pemerintah. Suatu keputusan dari pemilihan alternatif pemecahan masalah tidak dapat menjadi kebijakan publik tanpa keputusan tersebut dirumuskan, disahkan dan dilaksanakan terlebih dahulu oleh lembaga pemerintahan.

Pada perkembangan terakhir, model ini telah muncul dalam bentuk 'model institusional baru' (*neo-institusionalisme*) dengan 'tambahan' tekanan pada peranan lembaga-lembaga politik dalam proses perumusan kebijakan publik telah difokuskan pada pembuatan ramalan-ramalan tentang bagaimana hubungan antara berbagai macam kebijakan publik dengan semua level pemerintahan.

#### 4. Model Proses

Model proses menggunakan pendekatan politik modern (*behavioral*) sebagai dasar analisis kebijakan publik. Pendekatan ini berpusat pada

tingkah laku individu-individu atau aktor-aktor politik. Salah satu tujuan utamanya adalah untuk mencari pola-pola tingkah laku (proses) yang dapat diidentifikasi. Dengan demikian, model proses berguna dalam membantu memahami aneka macam kegiatan yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan. Adapun proses kebijakan terdiri atas:

a. Identifikasi masalah (*problem identification*).

Identifikasi masalah kebijakan melalui tuntutan dari individu atau kelompok untuk kegiatan pemerintah.

b. *Agenda setting*.

Fokus perhatian dari media massa dan pejabat publik dalam masalah publik secara khusus untuk memutuskan apa yang akan diputuskan.

c. Perumusan usul kebijakan (*policy formulation*).

Penentuan agenda permasalahan dan pengusulan program untuk penyelesaian masalah.

d. Pengesahan kebijakan (*policy legitimation*).

Memilih suatu usulan, pembentukan dukungan politik untuk usulan tersebut dan mengesahkan sebagai undang-undang hukum.

e. Pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*).

Implementasi kebijakan melalui pengorganisasian birokrasi, menyiapkan pembiayaan atau memberi pelayanan, menarik pajak, dan sebagainya.

f. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*).

Penganalisisan tentang program-program, evaluasi hasil-hasil dan pengaruhnya, dan menyarankan perubahan-perubahan dan penyesuaian-penyesuaian.

Model proses hanya menekankan bagaimana tahapan aktivitas yang dilakukan di dalam menghasilkan kebijakan publik. Oleh karena itu, model ini memiliki kelemahan dimana kurang memerhatikan isi substansi dari kebijakan yang bakal dibuat.

5. Model Rasionalisme

Model rasional adalah model dimana prosedur pembuatan keputusan yang akan membimbing pada pilihan alternatif dicari yang paling efisien dari pencapaian tujuan kebijakan. Teori-teori rasionalitas berakar pada penerapan rasionalisme dan positivisme, bermula dari gagasan untuk mengembangkan secara obyektif (tidak memihak) suatu pengetahuan untuk memperbaiki kondisi manusia. Masalah-masalah yang harus dipecahkan dengan cara yang ilmiah atau rasional, dengan mengumpulkan seluruh informasi yang relevan dengan masalah dan pemecahan alternatif bagi mereka, kemudian memilih alternatif yang terbaik. Tugas dari analisis kebijakan adalah melihat perkembangan pengetahuan yang relevan dengan pemecahan masalah-masalah tersebut dan kemudian untuk penerapannya ditawarkan pada pemerintah. Pendekatan ini juga dikenal sebagai ilmiah, keahlian teknik, dan ahli manajerial.

Penilaian Simon mengenai model rasional menyimpulkan bahwa keputusan publik dalam praktiknya tidak dapat memaksimalkan keuntungan yang lebih besar dari biaya, tetapi hanya cenderung untuk memuaskan para pembuat keputusan.

#### 6. Model Inkrementalisme

Model inkremental menggambarkan pembuatan keputusan kebijakan publik adalah sebagai suatu proses politis yang ditandai dengan tawar-menawar dan kompromi untuk kepentingan para pembuat keputusan sendiri. Keputusan yang akhirnya dibuat lebih mencerminkan pada apa yang tampak secara politis daripada yang diinginkan.

Dalam pandangan Lindblom (1986), para pembuat keputusan mengembangkan kebijakan melalui suatu proses pembuatan 'membandingkan keberhasilan secara terbatas dari keputusan yang lalu'. Dalam artikel "*The Science of Muddling Trough*" dia menyatakan bahwa para pembuat keputusan bekerja melalui sebuah proses secara terus menerus dari situasi saat ini, langkah demi langkah, dan dengan tingkat yang kecil membuat keputusan yang berbeda secara marginal dari yang sudah ada dengan kata lain perubahan sesedikit mungkin dari *status quo* adalah *incremental*.

Kelemahan model *incremental* adalah hanya dapat diambil ketika masalah yang dihadapi pembuat kebijakan publik merupakan masalah rutin dan tidak dapat dilaksanakan untuk mengatasi masalah krisis.

## 7. Model Sistem

Model ini dipelopori oleh David Easton (dalam Islamy, 1986: 44) dalam “*The Political System*”. Model ini didasarkan pada konsep-konsep sistem yang terdiri dari *inputs*, *with inputs*, *outputs*, dan *feedback* dan *environment* yaitu kekuatan-kekuatan lingkungan (sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis, dan sebagainya) yang ada di sekitarnya. Kebijakan publik merupakan hasil (*outputs*) dari sistem politik.

Pendekatan sistem ini diperkenalkan oleh David Easton yang melakukan analogi dengan sistem biologi. Pada dasarnya sistem biologi merupakan proses interaksi antara organisme dengan lingkungannya, yang akhirnya menciptakan kelangsungan dan perubahan hidup yang relatif stabil. Ini kemudian dianalogikan dengan kehidupan sistem politik.

Pada dasarnya terdapat 3 komponen utama dalam pendekatan sistem, yaitu: input, proses dan output. Nilai utama model sistem terhadap analisis kebijakan, adalah:

- a. Apa karakteristik sistem politik yang dapat merubah permintaan menjadi kebijakan publik dan memuaskan dari waktu ke waktu.
- b. Bagaimana input lingkungan berdampak kepada karakteristik sistem politik.
- c. Bagaimana karakteristik sistem politik berdampak pada isi kebijakan publik.
- d. Bagaimana input lingkungan berdampak pada isi kebijakan publik.

- e. Bagaimana kebijakan publik berdampak melalui umpan balik pada lingkungan.

Proses tidak berakhir disini, karena setiap hasil keputusan merupakan keluaran sistem politik akan mempengaruhi lingkungan. Selanjutnya perubahan lingkungan inilah yang akan mempengaruhi *demands* dan *support* dari masyarakat. Salah satu kelemahan dari model ini adalah terpusatnya perhatian pada tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Seringkali terjadi bahwa apa yang diputuskan oleh pemerintah memberi kesan telah dilakukannya suatu tindakan, yang sebenarnya hanya untuk memelihara ketenangan/kestabilan. Persoalan yang muncul dari pendekatan ini adalah dalam proses penentuan tujuan itu sendiri.

### **2.3.2 Implementasi Kebijakan**

Pembuatan kebijakan tidak berakhir setelah kebijakan ditentukan atau disetujui. Seperti dinyatakan Anderson yang dikutip oleh Parsons (2005), dalam bukunya yang berjudul *Public Policy* Kebijakan dibuat saat ia sedang diatur dan diatur pada saat dibuat". Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (*public policy process*) sekaligus studi yang sangat krusial. Bersifat krusial karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, kalau tidak dipersiapkan atau direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan. Demikian pula sebaliknya, bagaimanapun baiknya persiapan dan perencanaan implementasi kebijakan, kalau tidak

dirumuskan dengan baik maka tujuan kebijakan juga tidak akan bisa diwujudkan.

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

Implementasi merupakan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan karena tanpa implementasi yang efektif maka kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah adanya pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, kemudian program kegiatan telah tersusun dan telah siap untuk proses pelaksanaannya dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran atau tujuan kebijakan yang diinginkan. Kebijakan biasanya berisi suatu program untuk mencapai tujuan, nilai-nilai yang dilakukan melalui tindakan-tindakan yang terarah. Apabila program atau kebijakan sudah dibuat maka program tersebut harus dilakukan oleh para mobilisator atau para aparat yang berkepentingan.

Suatu kebijakan yang telah dirumuskan tentunya memiliki tujuan-tujuan atau target-target yang ingin dicapai. Pencapaian target baru akan terealisasi jika kebijakan tersebut telah diimplementasikan, dengan

demikian dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan adalah tahapan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat. Proses menghasilkan implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, kemudian program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap untuk proses pelaksanaannya dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran atau tujuan kebijakan yang diinginkan.

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

### **1. Model *Top-Down***

Model implementasi *top-down* adalah suatu proses pengambilan kebijakan publik dan tata kelola pemerintahan yang ditandai dengan perbedaan antara politik dan administrasi. Politik diartikan sebagai pencapaian konsensus para pihak politik terhadap kebijakan, sementara administrasi adalah penerapan pengetahuan ilmiah untuk mendesain langkah-langkah kebijakan dan implementasi suatu program. Proses *governance* adalah suatu proses pengambilan keputusan yang bersifat otoritatif, dan implementasi adalah non politik, teknik dan diprogramkan (Landau, 1979; Sabatier, 1986; Wamsley & Schroeder, 1996; Kickert, et.al., 1997).

Model *Top-Down* juga disebut sebagai model manajemen administratif konvensional karena semata-mata berfokus pada hubungan antara agen dan obyek yang akan "mengarahkan" atau "dikendalikan".

Proses kebijakan adalah sesuatu proses di mana para aktor berusaha mempertahankan garis pemisah antara politik dan administrasi, antara mereka yang membuat aturan dengan mereka yang menjalankan aturan. Fase implementasi dianggap sebagai aktivitas nonpolitik, teknikal dan secara potensial dapat diprogramkan.

Dalam implementasi kebijakan, jika merujuk pada model implementasi *Top-Down* Mazmanian dan Sabatier, penyebab gagalnya implementasi bisa dilihat dengan memulai keputusan kebijakan dari 'atas' dan mengajukan empat pertanyaan untuk meningkatkan detail pemahaman menggali ke bawah. Pertanyaannya adalah: (1) Apakah tindakan para pejabat dan kelompok sasaran sesuai dengan tujuan dan prosedur keputusan? (2) Sejauh mana tujuan itu tercapai? (3) Faktor-faktor apa yang secara prinsipil mempengaruhi output dan input kebijakan? (4) Bagaimana kebijakan itu dire-formulasi berdasarkan pengalaman lapangan? (Sabatier 1986).

Empat pertanyaan tersebut di atas mengarah kepada sejauh mana tindakan para pelaksana kebijakan, apakah sesuai dengan prosedur dan tujuan kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat. Agar implementasi berhasil, menurut model ini, ada enam syarat yang harus dipenuhi, yaitu: (1) Tujuan jelas dan konsisten. (2) Teori kausal yang memadai, dan memastikan agar kebijakan itu mengandung teori yang akurat tentang bagaimana cara melahirkan perubahan. Masalah yang dihadapi memiliki teori sebab akibat yang cukup

(3) Proses implementasi diurut secara legal untuk membantu pihak-pihak yang mengimplementasikan kebijakan dan kelompok-kelompok yang menjadi sasaran kebijakan. (4) Para pelaksana implementasi yang ahli dan berkomitmen yang menggunakan kebijaksanaan mereka untuk mencapai tujuan kebijakan. (5) Dukungan dari kelompok kepentingan masyarakat umum. (6) Perubahan kondisi sosial ekonomi tidak mengurangi dukungan politik maupun teori sebab akibatnya (Sabatier 1986).

Secara umum model *Top-Down* ini mengabaikan sifat inheren politis yaitu aspek yang paling penting dari pemerintahan yang dikenal sebagai administrasi atau implementasi kebijakan. Selain itu, upaya mencapai koordinasi dan kendali sentral pada akhirnya mengarah pada semakin kentalnya birokrasi dan menurunnya efektivitas dan efisiensi (Landau; Van Gunsteren 1976; Hanf dan Toonen 1985).

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

Pendekatan ini memiliki pandangan tentang hubungan kebijakan implementasi seperti yang dijelaskan dalam Emile karya Rousseau bahwa segala sesuatu adalah baik jika diserahkan ke tangan sang pencipta, segala sesuatu adalah buruk di tangan manusia (Parson, 2008). Model rasional ini berisi gagasan bahwa implementasi adalah menjadikan orang melakukan apa-apa yang diperintahkan dan mengontrol urutan tahapan dalam sebuah sistem dan implementasi adalah soal pengembangan sebuah program kontrol yang meminimalkan konflik dan deviasi dari tujuan yang telah Browney dan Wildavsky, 1999). ditetapkan oleh hipotesis kebijakan Presman dan model rasional pada dasarnya adalah sebuah teori preskriptif dalam pengertian yang biasa dijumpai dalam Taylorisme dan manajemen ilmiah dan karenanya dapat dikritik.

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

Kedua, model yang dikembangkan oleh George Edward III menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Menurut Edward III (1980),

implementasi kebijakan dapat dimulai dari kondisi abstrak dan sebuah pertanyaan tentang apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil. Dimana dikatakan bahwa terdapat empat variabel dalam pencapaian keberhasilan implementasi, meliputi komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut yang dibangun oleh Edward III memiliki keterkaitan satu sama lain dalam mencapai tujuan dan sasaran program kebijakan, semuanya saling terkait satu variabel akan mempengaruhi variabel yang lain.

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

1. Situasi di luar agen implementasi tidak menimbulkan pembatasan yang melumpuhkan.
2. Waktu yang cukup dan sumber daya yang memadai harus tersedia untuk program.
3. Tidak ada batasan dalam sumber daya secara keseluruhan, dan setiap tahap dalam proses implementasi membutuhkan kombinasi sumber daya yang tersedia.
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan pada teori sebab akibat yang valid.
5. Hubungan sebab akibat adalah bersifat langsung dan hanya ada sedikit, jika ada hubungan yang mengganggu.

6. Ada satu agen implementasi yang tidak selalu tergantung kepada agen lain agar bisa sukses.
7. Ada pemahaman penuh dan kesepakatan mengenai tujuan yang hendak diraih dan kondisi ini harus ada di seluruh proses implementasi.
8. Dalam rangka mencapai tujuan yang disepakati, perlu untuk menspesifikasikan secara rinci dan lengkap, tugas-tugas yang harus dilakukan oleh setiap partisipan.
9. Ada komunikasi dan koordinasi sempurna di antara beragam elemen atau agen yang terlihat dalam program.
10. Pihak yang berkuasa dapat meminta atau menuntut ketaatan yang sempurna.

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

1. Mudah-tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori, dan teknis pelaksanaan, keragaman perilaku kelompok sasaran serta ruang lingkup objek dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.
2. Variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, ketepatan alokasi sumber daya, keterpaduan hierarki dalam dan antar

lembaga pelaksana, aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana serta rekrutmen pejabat pelaksana.

3. Variabel di luar kebijaksanaan yang mempengaruhi proses implementasi meliputi: (1) kondisi sosial ekonomi dan teknologi, (2) dukungan publik, (3) sikap dan (4) sumber-sumber yang dimiliki kelompok pemilih serta komitmen pejabat pelaksana. Ketiga variabel tersebut memengaruhi implementasi kebijakan.

Model implementasi kebijakan pendekatan *Top-Down* lainnya juga dikemukakan oleh Grindle. Pendekatannya dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Process*. Menurut Grindle (1980) keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa transformasi kebijakan di lakukan sebelum implementasi kebijakan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Sedangkan isi kebijakan, mencakup hal-hal sebagai berikut : 1) kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan artinya bahwa sejauh mana kelompok sasaran atau target kelompok termuat dalam isi kebijakan, 2) jenis manfaat yang diterima oleh target kelompok, 3) derajat perubahan yang diinginkan, 4) kedudukan pembuat kebijakan, 5) pelaksana program, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya secara rinci, 6) sumber daya yang dikerahkan, artinya apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai.

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

## **2. Model *Bottom Up***

Model implementasi kebijakan selanjutnya adalah model *bottom-up*. Model ini banyak dikritik karena tidak menjelaskan peran aktor dan unsur lain dalam proses implementasi. Oleh karena itu, model *bottom-up* dalam reaksinya terhadap masalah hegemoni model *top-down*, memperlihatkan pembelaan yang radikal akan desentralisasi, *self-governance*, dan privatisasi, sambil meminta pemerintah pusat memberi perhatian kepada masalah aktor-aktor lokal dengan memberi lebih banyak sumber daya.

*Governance* dilihat sebagai proses politik esensial di mana entitas lokal menukar kepentingan dan tujuan personalnya (Kickert, 1997). Fase ini jelas terlihat pada tahun 1960-an dan 1970-an di Amerika Serikat dan Eropa. Di Amerika Serikat, model ini benar-benar dipraktikkan dalam pendekatan *Great Society* dan *New Federalism* selama pemerintahan Johnson dan Nixon. Di Eropa, tema desentralisasi terlihat jelas dalam reaksi sejumlah negara terhadap pembebanan berlebihan terhadap sumber daya publik oleh negara kesejahteraan sosialis yang dijalankan secara sentral.

Disebut pendekatan *bottom-up* karena perspektif yang digunakan adalah perspektif lembaga yang mengimplementasi atau kelompok sasaran, kebalikan dari *central agent*. Kepentingan aktor lokal itulah yang menjadi dasar evaluasi kebijakan publik dan pelaksanaannya. Berbeda jauh dengan pendekatan *top-down*, pendekatan ini memastikan bahwa perumusan kebijakan dan pelaksanaannya adalah proses politik. Beberapa ahli yang mengembangkan model ini adalah Michael Lipsky (1971) Richard Elmore (1979), dan Parson (2005). Model *bottom-up* ini muncul sebagai kritik terhadap model *top-down*.

### **3. Model Hybrid**

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

1. Implementasi sebagai evolusi;
2. Implementasi sebagai pembelajaran;
3. Implementasi dan tipe-tipe kebijakan;
4. Implementasi sebagai antar organisasi;
5. Implementasi sebagai teori kontingensi;
6. Implementasi sebagai bagan sub sistem kebijakan;
7. Implementasi sebagai manajemen sektor publik;
8. Implementasi kebijakan sebagai *communication model*.

Model yang dikembangkan oleh Sabatier mengombinasikan unit analisis *Bottom-Up*, yaitu seluruh variasi aktor publik dan privat yang terlibat di dalam suatu masalah kebijakan dengan *Top - Down*, yaitu kepedulian

pada cara-cara di mana kondisi-kondisi sosial ekonomi dan instrumen legal membatasi perilaku. Pendekatan ini tampaknya lebih berkaitan dengan konstruksi teori daripada penyediaan pedoman bagi praktisi atau potret yang rinci atas situasi tertentu. Selain itu, model ini lebih cocok untuk menjelaskan suatu perubahan kebijakan dalam jangka waktu satu dekade atau lebih. Usaha yang ketiga untuk memadukan unsur-unsur pendekatan *Top-Down* dan *Bottom Up*.

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

### **2.3.3 Evaluasi Kebijakan**

Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Sejauh mana tujuan dicapai serta untuk melihat sejauh mana kesenjangan

antara harapan dengan kenyataan. Menurut Anderson dalam Winarno (2008:166), secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak pelaksanaan kebijakan tersebut.

Menurut Lester dan Stewart (Winarno, 2008:166) evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda, tugas pertama adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Sedangkan tugas kedua adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Evaluasi kebijakan merupakan persoalan fakta yang berupa pengukuran serta penilaian baik terhadap tahap implementasi kebijakannya maupun terhadap hasil (*outcome*) atau dampak (*impact*) dari bekerjanya suatu kebijakan atau program tertentu, sehingga menentukan langkah yang dapat diambil di masa yang akan datang.

Anderson dalam Winarno (2008) membagi evaluasi kebijakan dalam tiga tipe, dimana masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi, yaitu sebagai berikut:

a. Tipe pertama

Evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, evaluasi

kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri.

b. Tipe kedua

Merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi ini lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program.

c. Tipe ketiga

Tipe evaluasi kebijakan sistematis, tipe kebijakan ini melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai.

#### **2.4 Adaptive Governance Dalam Perspektif Administrasi Publik**

*Adaptive Governance* melihat adanya saling ketergantungan terhadap praktek inovasi dalam ilmu kebijakan publik baik dalam perumusan kebijakan untuk mendesain struktur organisasi maupun implementasi kebijakan. Pemerintahan adaptif adalah konsep dari teori kelembagaan yang berkaitan dengan evolusi institusi untuk pengelolaan aset bersama (*Adaptive Governance: mengintegrasikan ilmu pengetahuan, kebijakan, dan juga pengambilan keputusan, 2005*). Pemerintahan adaptif berkembang untuk menganalisis masalah-masalah sosial, kelembagaan, ekonomi, dan ekologi. Model ini telah berhasil membangun dan

menghadapi tantangan yang ditimbulkan dari perubahan global serba cepat.

*Adaptive Governance* memiliki hubungan yang erat dengan ilmu administrasi publik, terutama dalam konteks pengelolaan kebijakan publik. *Adaptive Governance* mendorong pengambilan keputusan yang inklusif dan kolaboratif, melibatkan berbagai pihak yang terkait dalam proses pengambilan kebijakan. Hal ini sejalan dengan prinsip-prinsip administrasi publik yang mendorong partisipasi publik, transparansi, akuntabilitas, dan keadilan. Administrasi publik memiliki peran penting dalam mengelola proses pengambilan kebijakan yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*) dengan cara yang adil dan kolaboratif.

*Adaptive governance* telah digunakan untuk mendeskripsikan sebuah proses pembelajaran melalui pengamatan lingkungan untuk melakukan suatu tindakan tertentu. *Adaptive governance* salah satu pendekatan yang bisa diterapkan oleh pemerintah dalam penerapan suatu kebijakan. Kemudian *Adaptive governance* memiliki fokus yang terletak pada aspek dan sumber daya yang penting dalam menanggapi krisis, membentuk perubahan, dan membangun ketahanan untuk melakukan pembaruan dalam organisasi baik secara internal maupun dalam kaitannya dengan gangguan eksternal. Pendekatan ini telah dirancang untuk bisa membantu dalam mengatasi kondisi yang tidak pasti terhadap sebuah sistem untuk mengantisipasi perubahan yang sedang ataupun akan terjadi (Folke et al., 2005).

## 2.5 Teori *Adaptive Governance*

Dietz et al (2003) dalam Walch (2019) memberikan unsur-unsur dalam *adaptive governance* yaitu ketersediaan informasi, resolusi konflik, mendorong kepatuhan aturan, ketersediaan infrastruktur, dan dorongan adaptasi. Lacroix (2015) mengemukakan bahwa dalam *adaptive governance* memiliki 5 (lima) unsur yaitu:

### 1. Partisipasi

Unsur pertama untuk pendekatan yang lebih adaptif adalah partisipasi dari *stakeholders* dalam suatu sistem tata kelola. Partisipasi dari semua *stakeholders* diperlukan untuk meningkatkan kepercayaan yang terbangun untuk menuai hasil yang diinginkan. Lebel et al (2006) dalam Lacroix (2015) mengemukakan beberapa penelitian yang dilakukan dan menghasilkan kesimpulan bahwa partisipasi dari anggota efektif untuk mengelola ketahanan dan menghasilkan manajemen yang adaptif.

### 2. Pembelajaran Sosial

Pembelajaran sosial secara sederhana didefinisikan sebagai proses belajar melalui interaksi dalam suatu kelompok atau saling belajar satu sama yang lain. Pembelajaran sosial terkait erat dan terjadi bersamaan dengan partisipasi dari para *stakeholders*. Menurut Lacroix (2015), pembelajaran sosial memungkinkan bagi suatu lembaga yang baru terbentuk untuk secara efektif menyesuaikan tata

kelola mereka dan mempertahankan inovasi serta kemajuan yang dicapai.

3. Tata Kelola Polisentris

Secara umum, sistem tata kelola polisentris lebih efektif, adaptif, serta tangguh dibandingkan tata kelola yang hierarkis (*top-down*). Sistem polisentris didefinisikan sebagai sistem yang otoritasnya tersebar ke badan-badan yang dibentuk. Dengan kata lain, semua departemen memiliki otoritas yang sama dengan tugas yang berbeda-beda.

4. Modal yang memadai

Unsur keempat menurut Lacroix (2015) yang juga penting untuk sistem yang adaptif adalah adanya modal yang memadai. Namun yang perlu dipahami bahwa terdapat banyak modal yang dimiliki oleh pemerintahan yaitu manusia, sosial, alam, keuangan, dan fisik. Setiap modal tersebut memiliki aspek-aspek tertentu seperti pengetahuan, keterampilan, kompetensi, koneksi, kepercayaan, infrastruktur dan finansial.

5. Kepemimpinan

Kepemimpinan merupakan bagian penting dari tata kelola adaptif dan ketahanan. Selain itu, kepemimpinan juga adalah unsur yang penting dalam memberikan inovasi dan fleksibilitas yang diperlukan dalam menghadapi lingkungan yang terus mengalami perubahan.

*Adaptive Governance* adalah suatu pendekatan dalam pengambilan keputusan kebijakan yang mengutamakan kemampuan untuk beradaptasi

dengan perubahan lingkungan, sosial, ekonomi, dan politik yang terjadi secara dinamis. Adapun karakteristik pada *Adaptive Governance* menurut Green et.al (2016) tersebut yaitu:

1. *Adaptive Capacity* (Kapasitas Adaptif)

Kemampuan dari suatu sistem dalam menghadapi perubahan dengan memanfaatkan peluang yang ada untuk meminimalisasi dampak negatif yang akan muncul.

2. *Polycentric Institution* (Institusi Polisentris)

Institusi yang bersifat beraneka macam jenis dan ruang lingkup yang terdapat di dalamnya.

3. *Public Input* (Input Publik)

Segala bentuk kontribusi yang diberikan oleh kelompok publik dalam pencapaian tujuan (diharapkan sudah menampung masukan publik).

4. *Social Learning* (Pembelajaran Sosial)

Proses pemahaman dinamika sosial yang terjadi serta terkait dampak sosial yang diberikan dari hasil kebijakan.

5. *Bridging Organization* (Organisasi yang Menjembatani)

Institusi yang menggunakan mekanisme khusus seperti kelompok kerja untuk menghubungkan dan memfasilitasi interaksi antar aktor individu dalam pengaturan manajemen.

6. *Multilevel Networks* (Jaringan yang Bertingkat-Tingkat)

Model untuk jaringan bertingkat berbeda dari model standar bertingkat setidaknya dalam dua hal. Pertama, model jaringan bertingkat

mengambil hubungan, bukan aktor, sebagai elemen fokus analisis yaitu, sebagai variabel hasil.

*Adaptive governance* dapat juga dianalisis dari pendekatan kapasitas adaptif. Adapun indikator dalam kapasitas adaptif menurut Armitage dan Plummer (2010) adalah sebagai berikut:

1. Sistem Adaptif yang Kompleks

Armitage dan Plummer (2010) memandang pemikiran sistem yang kompleks menawarkan cara untuk memeriksa, menggambarkan, menafsirkan secara kognitif untuk mengaitkan antara sistem sosial dan lingkungan. Secara khusus, pemikiran sistem yang kompleks menyoroti hubungan dinamis dan non-linier antara hubungan sosial yang digabungkan dan fenomena lingkungan yang menyebabkan diskontinuitas, kejutan, dan potensi keseimbangan yang ganda. Pemikiran sistem yang kompleks memberikan sebuah pemahaman yang berharga dalam memahami sistem tata kelola dan kaitannya dengan lingkungan. Dengan demikian, pemikiran sistem yang kompleks menunjukkan pentingnya keragaman kelembagaan dan fleksibilitas untuk meningkatkan kesesuaian antara sistem sosial dan lingkungan.

2. Pengembangan kapasitas

Pengembangan kapasitas telah menjadi hal yang penting dalam sistem administrasi publik untuk pengembangan organisasi. Kapasitas dikonseptualisasikan dari segi fungsi yang berfokus pada

kemampuan organisasi untuk bekerja secara efisien, efektif, dan berkelanjutan. Adapun hal-hal yang mendukung sekaligus berpotensi menjadi penghambat dari pengembangan kapasitas adalah hal-hal teknis, finansial, sumber daya manusia, dan kelembagaan (Armitage dan Plummer, 2010).

### 3. Kelembagaan

Dalam kelembagaan, kapasitas adaptif ditandai dengan adanya sebuah pilihan manusia baik itu melihat peluang ataupun kendala dari kondisi di sekitarnya. Lembaga merupakan sebuah norma dan aturan yang disetujui secara formal oleh suatu masyarakat. Dalam aspek ini, diharuskan untuk memerhatikan tentang sifat manusia, interaksi, keputusan dan pilihan individu, dan kaitan antara sosial dan ekologi. Armitage dan Plummer (2010) berpendapat bahwa kaitan antara sosial dan lingkungan menyoroti kebutuhan institusi berhubungan dengan dinamika lingkungan untuk bisa melakukan penyesuaian.

### 4. Modal Sosial dan Jaringan

Interaksi serta kepercayaan merupakan pertimbangan penting dalam melakukan suatu tindakan. Modal sosial dipahami sebagai adanya koneksi dan interaksi serta pemahaman bersama yang memberikan fasilitas kerja sama di dalam suatu kelompok (OECD 2021 dalam Armitage dan Plummer, 2010). Modal sosial terkait dengan kapasitas adaptif melalui sebuah ikatan. Dimana ikatan tersebut berupa ikatan yang kuat antar rekan sebagai hubungan horizontal, kemudian antar

pekerja dan atasannya. Selain itu, modal sosial juga terbentuk dari sebuah proses interaksi dan pembelajaran sosial.

#### 5. Pembelajaran

Kunci utama dalam pendekatan pemerintahan yang inovatif adalah melahirkan adanya kerjasama dan pembelajaran yang sistematis. Pembelajaran secara bersama melahirkan sebuah pengembangan dan pengetahuan yang terdistribusi secara merata dan memberi dampak secara langsung ke dalam pengembangan kapasitas adaptif individu. Dari hasil pembelajaran, pertama, banyak melahirkan sebuah peningkatan strategi dan tindakan tanpa mengubah nilai dan norma dari strategi dan tindakan tersebut (*single-loop*). Kedua, Armitage dan Plummer (2010) berpendapat bahwa pembelajaran yang transformatif melahirkan sebuah strategi dan tindakan dengan mempromosikan perubahan dalam menghadapi ketidakpastian yang signifikan (*double-loop*). Namun pada praktiknya, pembelajaran membutuhkan komitmen dan interaksi untuk bertindak mencapai kapasitas adaptif.

*Adaptive governance* merupakan konsep tata kelola yang mengacu pada cara-cara dimana pengaturan kelembagaan berkembang untuk memenuhi kebutuhan dan keinginan masyarakat dalam lingkungan yang mengalami perubahan (Hatfield et al, 2007). Walch (2017) menyebutkan bahwa terdapat dua hal yang dapat memicu penerapan dari *adaptive governance*, antara lain:

### 1. *External Shocks*

Dalam penelitian administrasi publik, faktor kejutan menjadi temuan yang dapat memicu perubahan kebijakan. Fenomena yang bersifat eksternal memungkinkan untuk merangsang proses pembelajaran yang dapat membuat sebuah kelompok memiliki pemahaman yang lebih baik tentang perkembangan global untuk meningkatkan kualitas mereka dalam membuat keputusan atau kebijakan (Jenkins-Smith dan Sabatier, 1993). Fenomena yang menimbulkan perubahan atau gangguan membuka peluang baru pada suatu sistem tata kelola (pemerintahan) untuk menemukan hal yang baru. Namun perubahan atau gangguan mampu merangsang sebuah sistem tata kelola untuk melakukan suatu perubahan baru dalam proses pembuatan keputusan hanya jika gangguan itu berdampak secara signifikan pada sistem yang ada.

### 2. *Komitmen Pemimpin*

Faktor kejutan mungkin memiliki dampak, namun belum cukup untuk memicu sebuah perubahan jika di dalamnya tidak terdapat tindakan pemimpin untuk melakukan perubahan yang diinginkan. Olsson et al (2006) berpendapat bahwa kepemimpinan merupakan unsur yang kritis untuk menyiapkan suatu sistem tata kelola melakukan perubahan. Lebih lanjut Olsson mengemukakan bahwa dalam penelitiannya menunjukkan peran pemimpin sering menentukan pembangunan institusi dan perubahan dalam organisasi. Namun,

pemimpin disini memerlukan kepercayaan dari para anggotanya untuk bisa membawa perubahan. Kepercayaan yang diraih akan mempermudah proses kolaborasi untuk melakukan perubahan dalam institusi atau organisasi (Pretty dan Ward, 2001).

## **2.6 Kepemimpinan**

Kepemimpinan secara umum berarti kemampuan dan kesiapan yang dimiliki oleh seseorang untuk mempengaruhi, mendorong, mengajak, menuntun, menggerakkan, mengarahkan dan bila perlu memaksa orang lain atau kelompok agar menerima pengaruh tersebut dan selanjutnya berbuat sesuatu yang dapat membantu tercapainya tujuan tertentu yang telah ditetapkan. Memahami konsep kepemimpinan tidak terlepas dari mempelajari perilaku, karakteristik dan gaya dari individu yang diberi tanggung jawab untuk memimpin. Meski dalam penerapannya berbeda antara individu satu dengan lainnya, akan tetapi secara esensi adalah sama, tergantung dimana organisasi itu hidup. Selain itu organisasi dalam bentuk apapun tentunya membutuhkan posisi seseorang untuk memimpin organisasi. Kepemimpinan merupakan kemampuan atau kecerdasan seseorang untuk mendorong sejumlah orang agar bekerja sama dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan yang terarah pada tujuan bersama (Sunarso, 2023).

Kepemimpinan yang efektif pada dasarnya adalah menginspirasi dan memenangkan komitmen. Menurut Griffin dan Ebert (1999) dalam (Wijono, 2018) menjelaskan bahwa kepemimpinan (*leadership*) adalah

proses memotivasi orang lain untuk mau bekerja dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Ivancevich, Konopaske dan Matteson (2005) dalam (Wijono, 2018) menyatakan bahwa kepemimpinan adalah *as the process of influencing others to facilitate the attainment of organizationally relevant goals*. Atas dasar definisi tersebut, setiap individu tidak diharuskan untuk menjadi pemimpin formal dalam organisasi, namun dapat juga menjadi pemimpin informal untuk memimpin orang lain sebagai pengikutnya dalam suatu kelompok. Untuk mencapai tujuan kelompok maupun organisasi, pemimpin informal maupun formal mempunyai peran yang sama-sama pentingnya untuk menuju keberhasilan kelompok maupun tujuan organisasi. Mullins (1993) dalam (Wijono, 2018) menyatakan bahwa kepemimpinan didasarkan pada sebuah fungsi dari kepribadian yang dapat dilihat dari perilaku yang dinampakkan ketika seorang pemimpin memimpin kelompok maupun organisasi. Dengan kata lain, perilaku kepemimpinan tersebut ditunjukkan melalui peran yang dimainkan oleh para pemimpin untuk mencapai kinerja yang efektif dalam memimpin orang lain sebagai pengikutnya di dalam situasi tertentu, baik kelompok maupun di dalam suatu organisasi. Huges, Ginnett dan Curphy (1999) dalam (Wijono, 2018) menjelaskan bahwa kepemimpinan adalah sebuah fenomena yang kompleks meliputi tiga elemen yaitu pemimpin, para pengikut dan situasi.

Kepemimpinan (*Leadership*) memiliki definisi sebagai kemampuan yang harus dimiliki seorang pemimpin (*leader*) tentang bagaimana menjalankan kepemimpinannya sehingga bawahan dapat bergerak sesuai

dengan yang diinginkan dalam mencapai tujuan yang ditetapkan sebelumnya. Bergeraknya individu atau kelompok dalam organisasi harus mengikuti jalur tujuan organisasi yang hendak dicapai dan bukan merupakan hal yang semu dari kepemimpinannya itu. Adapun penggerakan dalam pencapaian tujuan adalah legitimasi dari sebuah kekuasaan yang dimiliki oleh pemimpin, karena bukan merupakan simbol atau kedudukan semata. Sebagai penggerak suatu kelompok, pimpinan harus melaksanakan kesepakatan-kesepakatan yang dijalin dengan kelompok itu sendiri. Hal-hal yang harus diperhatikan yaitu 1) memperhatikan secara jelas dan logis posisi, akan membantu orang dalam memahami cara pandang, 2) mendengarkan setiap reaksi orang lain, 3) melibatkan semua dalam diskusi dan menemukan alternatif tentang cara pandang kita, 4) memecahkan perbedaan-perbedaan yang ada dengan argumen-argumen yang benar, 5) tidak merubah pikiran hanya untuk menghindari konflik, 6) tidak terpaku dengan pilihan situasi *win-lose*.

Pemimpin adalah katalis yang memiliki tanggung jawab atas segala apapun yang terjadi dalam sebuah organisasi. Kepemimpinan menduduki peran vital dalam organisasi karena seorang pemimpin selain menentukan visi, misi, tujuan dan strategi pencapaian juga bertugas memimpin, mengarahkan, memotivasi anggota kelompok untuk mencapai tujuan. Kepemimpinan selain dipandang sebagai proses, kepemimpinan juga dipandang sebagai kemampuan yang dimiliki seseorang untuk memahami, dimana Schein (2010) dalam (Sunarso, 2023) memandang tentang

kepemimpinan sebagai kemampuan untuk melangkah keluar dari budaya artinya kepemimpinan adalah seseorang yang selalu memulai proses perubahan dan lebih adaptif.

Kepemimpinan bukan sesuatu yang ada bagi dirinya sendiri namun terhubung dengan keberadaan aspek lain. Kepemimpinan merupakan gejala yang tampil ketika ada interaksi antar manusia dalam sebuah lingkungan tertentu. Kepemimpinan sifatnya abstrak, yang dihasilkan manusia dalam proses interaksinya dengan lingkungan. Kapabilitas, pengaruh, proses, pemimpin, pengikut, penggerakan, kerjasama dan tujuan merupakan unsur-unsur penting kepemimpinan. sebagai proses, kepemimpinan dapat dikategorikan ke dalam beberapa bagian yaitu: 1) melibatkan pengaruh pemberian contoh dan persuasi, 2) interaksi di antara berbagai aktor baik sebagai pemimpin maupun sebagai pengikut, 3) interaksi dipengaruhi situasi dimana interaksi itu berlangsung. 4) proses meraih berbagai luaran seperti pencapaian tujuan, kohesi kelompok, dorongan atau oerubahan budaya organisasi (Philips, 2003) dalam (Sunarso, 2023).

### **Fungsi-fungsi Kepemimpinan**

Tugas pokok kepemimpinan yang berupa mengantarkan, mengelompokkan, memberi petunjuk, mendidik, membimbing dan sebagainya agar setiap anggota organisasi dapat mengikuti pemimpin mencapai tujuan organisasi. Adapun fungsi kepemimpinan antara lain:

#### **a. Fungsi Perencanaan**

Fungsi perencanaan, yaitu seorang pemimpin perlu membuat perencanaan yang menyeluruh bagi organisasi dan bagi diri sendiri selaku penanggung jawab tercapainya tujuan organisasi. Perencanaan meliputi dua hal, yaitu : (1) Perencanaan tidak tertulis yang akan digunakan dalam jangka pendek, pada keadaan darurat dan kegiatan yang bersifat terus menerus; (2) Perencanaan tertulis yang akan digunakan untuk menentukan kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan atas dasar jangka panjang dan menentukan prosedur-prosedur yang diperlukan.

#### **b. Fungsi Memandang Ke Depan**

Seorang pemimpin yang senantiasa memandang ke depan berarti akan mampu mendorong apa yang akan terjadi serta selalu waspada terhadap kemungkinan. Hal ini memberikan jaminan bahwa jalannya proses pekerjaan kearah yang dituju akan dapat berlangsung terus menerus tanpa mengalami hambatan dan penyimpangan yang merugikan. Oleh sebab seorang pemimpin harus peka terhadap perkembangan situasi baik di dalam maupun di luar organisasi sehingga mampu mendeteksi hambatan-hambatan yang muncul, baik yang kecil maupun yang besar.

#### **c. Fungsi Pengembangan Loyalitas**

Pengembangan kesetiaan ini tidak saja diantara pengikut tetapi juga untuk para pemimpin tingkat rendah dan menengah dalam

organisasi. Untuk mencapai kesetiaan ini, seseorang pemimpin sendiri harus memberi teladan baik dalam pemikiran, kata-kata, maupun tingkah laku sehari-hari yang menunjukkan kepada anggota pemimpin sendiri tidak pernah mengingkari dan menyeleweng dari loyalitas segala sesuatu tidak akan dapat berjalan sebagaimana mestinya.

**d. Fungsi Pengawasan**

Fungsi pengawasan merupakan fungsi pemimpin untuk senantiasa meneliti kemampuan pelaksanaan rencana. Dengan adanya pengawasan maka hambatan-hambatan dapat segera diketemukan, untuk dipecahkan sehingga semua kegiatan kembali berlangsung menurut rel yang telah ditetapkan dalam rencana.

**e. Fungsi Mengambil Keputusan**

Pengambilan keputusan merupakan fungsi kepemimpinan yang tidak mudah dilakukan. Oleh sebab itu banyak pemimpin yang menunda untuk melakukan pengambilan keputusan. Bahkan ada pemimpin yang kurang berani mengambil keputusan. Metode pengambilan keputusan dapat dilakukan secara individu, kelompok tim atau panitia, dewan, komisi, referendum, mengajukan usul tertulis dan lain sebagainya.

**f. Fungsi Memberi Motivasi**

Seorang pemimpin perlu selalu bersikap penuh perhatian terhadap anggota organisasi. Pemimpin harus dapat memberi semangat,

membesarkan hati, mempengaruhi anak buahnya agar rajin bekerja dan menunjukkan prestasi yang baik terhadap organisasi yang dipimpinnya.

## **2.7 Konsep Penanaman Modal**

Istilah investasi atau penanaman modal merupakan istilah-istilah yang dikenal, baik dalam kegiatan bisnis sehari-hari maupun dalam bahasa perundang-undangan. Istilah investasi merupakan istilah yang lebih populer dalam dunia usaha, sedangkan istilah penanaman modal lebih banyak digunakan dalam bahasa perundang-undangan. Namun, pada dasarnya kedua istilah tersebut mempunyai pengertian yang sama sehingga kadang-kadang digunakan secara *interchangeable*.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal, menyebutkan bahwa penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan penanaman modal, baik oleh penanaman modal dalam negeri maupun penanaman modal asing untuk melakukan usaha di wilayah Negara Republik Indonesia.

Menurut Salim HS yang dimaksud dengan investasi itu adalah penanaman modal yang dilakukan oleh investor, baik investor asing maupun domestik dalam berbagai bidang usaha yang terbuka untuk investasi, dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan.

Berdasarkan penjelasan diatas maka unsur-unsur penting dari kegiatan investasi atau penanaman modal, yaitu:

1. Adanya motif untuk meningkatkan atau setidaknya untuk mempertahankan modal.
2. Bahwa modal tersebut tidak hanya mencakup hal-hal yang bersifat kasat mata dan dapat diraba, tetapi juga mencakup sesuatu yang bersifat tidak kasat mata dan tidak dapat diraba.
3. Investasi dibagi menjadi dua macam yaitu investasi asing dan investasi domestik. Investasi asing yang bersumber dari pembiayaan luar negeri, sedangkan investasi *domestic* adalah investasi yang bersumber dari pembiayaan dalam negeri.

Setiap usaha penanaman modal harus diarahkan kepada kesejahteraan masyarakat. Artinya, dengan adanya investasi yang ditanamkan para investor dapat meningkatkan kualitas masyarakat Indonesia.

Investasi dibagi menjadi dua macam, yaitu Penanaman Modal Asing (PMA) dan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN). Investasi asing merupakan investasi yang bersumber dari pembiayaan luar negeri, sedangkan investasi domestik adalah investasi yang bersumber dari pembiayaan dalam negeri. Investasi ini digunakan untuk membangun usaha yang terbuka untuk investasi dan tujuannya untuk memperoleh keuntungan.

#### **1. Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN)**

Istilah Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) dapat ditemukan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 Tentang Penanaman

Modal Dalam Negeri (PMDN). Penanaman Modal Dalam Negeri adalah penggunaan daripada kekayaan seperti tersebut dalam Pasal 1, baik secara langsung maupun tidak langsung untuk menjalankan usaha menurut atau berdasarkan ketentuan-ketentuan undang-undang ini.

Penggunaan kekayaan secara langsung adalah penggunaan modal yang digunakan secara langsung oleh investor domestik untuk pengembangan usahanya, sedangkan penggunaan secara tidak langsung merupakan penggunaan modal yang digunakan tidak dilakukan secara langsung untuk membangun usaha. Pelaksanaan penanaman modal itu berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 25 tahun 2007 Tentang Penanaman Modal, penanaman modal dalam negeri adalah kegiatan menanamkan modal untuk melakukan usaha di wilayah Negara Republik Indonesia yang dilakukan oleh penanaman modal dalam negeri dengan menggunakan modal dalam negeri. pihak yang dapat menjadi penanaman modal dalam negeri adalah:

- a. Orang-Perorangan Warga Negara Indonesia, dan atau;
- b. Badan Usaha Indonesia, dan atau;
- c. Badan Hukum Indonesia.

Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) merupakan penanaman modal, dimana modal yang di investasikan berasal dari modal dalam negeri dan pemilik modalnya berasal dari warga Negara Indonesia. Pihak

yang dapat mengajukan permohonan penanaman modal baru dalam rangka Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) adalah:

- a. Perseroan Terbatas (PT)
- b. *Commanditaire Vennootschap* (CV)
- c. Firma (Fa)
- d. Badan Usaha Koperasi
- e. BUMN
- f. BUMD
- g. Perorangan.

## **2. Penanaman Modal Asing (PMA)**

Pengertian Penanaman Modal Asing ditemukan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 Tentang Penanaman Modal Asing. Penanaman modal asing adalah hanya meliputi modal asing secara langsung yang dilakukan menurut atau berdasarkan ketentuan-ketentuan undang-undang dan digunakan untuk menjalankan usaha di Indonesia. Unsur-unsur penanaman modal asing dalam definisi diatas dapat meliputi:

- a. Dilakukan secara langsung, artinya investor secara langsung menanggung semua resiko yang akan dialami dari penanaman modal tersebut.
- b. Menurut undang-undang, artinya bahwa modal asing yang di investasikan di Indonesia oleh investor asing harus didasarkan pada substansi, prosedur, dan syarat-syarat yang telah ditentukan dalam

peraturan perundang-undangan yang berlaku dan ditetapkan oleh pemerintahan Indonesia.

- c. Digunakan untuk menjalankan perusahaan di Indonesia, artinya modal yang ditanamkan oleh investor asing digunakan untuk menjalankan perusahaan di Indonesia harus berstatus sebagai badan hukum.

Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal, menyebutkan penanaman modal asing adalah kegiatan menanamkan modal untuk melakukan usaha di wilayah Negara Republik Indonesia yang dilakukan oleh penanaman modal asing, baik yang menggunakan modal asing sepenuhnya maupun yang berpatungan dengan penanaman modal dalam negeri. Adapun hak dan kewajiban penanam modal, khususnya penanam modal asing telah ditentukan dalam Pasal 8, Pasal 10, Pasal 14, Pasal 15 dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal. Hak investor asing sebagai berikut:

- a. Mengalihkan aset yang dimilikinya kepada pihak yang diinginkannya.
- b. Melakukan transfer dan repatriasi dalam valuta asing, antara lain terhadap:
  - 1) Modal
  - 2) Keuntungan, bunga bank, deviden, dan pendapatan lain.
  - 3) Dana-dana yang diperlukan untuk pembelian bahan baku dan penolong, barang setengah jadi atau barang jadi serta

penggantian barang modal dalam rangka untuk melindungi kelangsungan hidup penanaman modal.

- 4) Tambahan dana yang diperlukan bagi pembiayaan penanaman modal.
- 5) Dana-dana untuk pembayaran kembali pinjaman.
- 6) Royalti atau biaya yang harus dibayar.
- 7) Pendapatan dari perseorangan dari warga negara asing yang bekerja dalam perusahaan penanaman modal.
- 8) Hasil penjualan atau likuidasi penanaman modal.
- 9) Kompensasi atas kerugian.
- 10) Kompensasi atas pengambil alihan.
- 11) Pembayaran yang dilakukan dalam rangka bantuan teknis, biaya yang harus dibayarkan untuk jasa teknis dan manajemen serta pembayaran yang dilakukan di bawah kontrak proyek dan juga pembayaran hak atas kekayaan intelektual.
- 12) Hasil penjualan aset, hak ini tidak mengurangi kewenangan pemerintah untuk:
  - a) Memberlakukan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mewajibkan pelaporan pelaksanaan transfer dana.
  - b) Hak pemerintah untuk mendapatkan pajak dan/atau royalti atau pendapatan pemerintah lainnya dari penanaman modal.

- c) Menggunakan tenaga ahli warga negara asing untuk jabatan dan keahlian tertentu.
- d) Mendapatkan kepastian hak, hukum, dan perlindungan.
- e) Informasi yang terbuka mengenai bidang usaha yang dijalankan.
- f) Hak pelayanan.
- g) Berbagai bentuk fasilitas kemudahan.

Sedangkan kewajiban penanaman modal, khususnya investor asing telah ditentukan dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal, yaitu:

- a. Menerapkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik.
- b. Melaksanakan tanggung jawab sosial perusahaan.
- c. Membuat laporan tentang kegiatan penanaman modal dan menyampaikannya kepada badan koordinasi penanaman modal.
- d. Menghormati tradisi budaya masyarakat sekitar lokasi kegiatan usaha penanaman modal.
- e. Mematuhi semua ketentuan peraturan perundang-undangan

## **2.8 Penelitian Terdahulu**

Beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan *adaptive governance* dan pengelolaan investasi dengan beberapa teori yang relevan dengan studi ini telah dilakukan. Untuk lebih jelasnya, penelitian terdahulu dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 2. 2**  
**Hasil Penelitian Terdahulu**

No	Peneliti Dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Persamaan	Perbedaan
1	Anastasia Sekar Anggorokasih dan Subarsono (2021)	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penerapan <i>adaptive governance</i> dalam penanggulangan pandemi Covid-19 di Desa Panggungharjo relatif tinggi. Karakteristik <i>adaptive governance</i> dalam penelitian ini diantaranya institusi polisentris, partisipasi dan pembelajaran dan inovasi. Ketiga karakteristik tersebut diterapkan oleh Pemerintah Desa Panggungharjo dalam upaya penanggulangan pandemi Covid-19.	Sama-sama meneliti terkait <i>adaptive governance</i>	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori <i>adaptive governance</i> oleh Green et al (2016) dalam kebijakan pengelolaan investasi di Kota Makassar. Dimana pendekatan ini adalah pendekatan baru dan komprehensif
2	Nurathirah AN, Andi Rosdianti R dan Rulinawaty Kasmad (2020)	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa <i>Adaptive Governance</i> dalam pengembangan kapasitas pemerintah daerah dalam pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL) sudah berjalan dengan	Sama-sama meneliti terkait <i>adaptive governance</i>	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori <i>adaptive governance</i> oleh Green et al (2016) dalam kebijakan pengelolaan investasi di Kota Makassar. Dimana pendekatan ini adalah pendekatan

No	Peneliti Dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Persamaan	Perbedaan
		<p>baik terbukti dengan Perkembangan PKL tidak lagi menggunakan jalan umum untuk berdagang. Walaupun ada sedikit yang perlu dibenahi agar PKL merasa puas dengan hasil kerja pemerintah.</p>		<p>baru dan komprehensif</p>
3	Engkus, dkk (2020)	<p>Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penerapan <i>adaptive governance</i> pada BUMDes karya Mandiri sudah diterapkan dengan baik.</p>	<p>Sama-sama meneliti terkait <i>adaptive governance</i></p>	<p>Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori <i>adaptive governance</i> oleh Green et al (2016) dalam kebijakan pengelolaan investasi di Kota Makassar. Dimana pendekatan ini adalah pendekatan baru dan komprehensif</p>
4	Endang Agustin dan Hasim As'ari (2022)	<p>Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam pengelolaan objek wisata Taman Alam Mayang Kota Pekanbaru belum adaptif. Faktor penghambat dalam penelitian ini adalah kurang sigap, kurangnya pengawasan, tidak menjalankan program kesehatan (prokes), dan kurangnya tingkat kesadaran pengunjung.</p>	<p>Sama-sama meneliti terkait <i>adaptive governance</i></p>	<p>Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori <i>adaptive governance</i> oleh Green et al (2016) dalam kebijakan pengelolaan investasi di Kota Makassar. Dimana pendekatan ini adalah pendekatan baru dan komprehensif</p>

No	Peneliti Dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Persamaan	Perbedaan
5	Muh. Arif Ramadhan, Ani Heryani dan Ari Ramdani (2022)	Temuan dalam penelitian ini adalah terdapat variasi lembaga yang terlibat, terdapat komunitas Rehabilitasi Bersumberdaya Masyarakat (RBM) yang berasal dari komunitas masyarakat. Sehingga dirasakan perlu adanya penguatan lembaga formal dan informal dalam menangani isu disabilitas di Kecamatan Mangkubumi dengan berkolaborasi, dan mendorong adanya tata kelola yang responsif dan inklusif terhadap penyandang disabilitas.	Sama-sama meneliti terkait <i>adaptive governance</i>	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori <i>adaptive governance</i> oleh Green et al (2016) dalam kebijakan pengelolaan investasi di Kota Makassar. Dimana pendekatan ini adalah pendekatan baru dan komprehensif
6	Isro', Galih, Yovi dan Muhammad Haris	Berdasarkan hasil penelitian, Kampung Katik Semarang memiliki karakteristik keberadaan batik Semarang dan mural di dinding rumah. Dengan inovasi ini, keberadaan	Sama-sama meneliti terkait <i>adaptive governance</i>	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori <i>adaptive governance</i> oleh Green et al (2016) dalam kebijakan pengelolaan investasi di Kota Makassar. Dimana pendekatan ini adalah pendekatan

No	Peneliti Dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Persamaan	Perbedaan
		pengrajin batik mulai dikenal oleh masyarakat luas. Sehingga dapat meningkatkan daya saing dan ekonomi masyarakat.		baru dan komprehensif
7	Aries Veronica dan Selvi Erianda (2019)	Hasil penelitian ini menunjukkan Setoran (X1), Obligasi (X2), dan Saham (X3) memiliki hubungan dan memiliki pengaruh signifikan terhadap Laporan Keuangan (Y) sebesar 71,7%. Berdasarkan pembahasan dapat disimpulkan bahwa manajemen investasi pada deposito, obligasi, dan saham memiliki pengaruh positif signifikan terhadap laporan keuangan Yayasan Tunjangan Hari Tua Bank Sumsel Babel.	Sama-sama meneliti terkait pengelolaan investasi	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori <i>adaptive governance</i> oleh Green et al (2016) dalam kebijakan pengelolaan investasi di Kota Makassar. Dimana pendekatan ini adalah pendekatan baru dan komprehensif

No	Peneliti Dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Persamaan	Perbedaan
8	Suadnya, I Ketut dan Jogiyanto Hartono (2003)	Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat penyimpangan pada instrumen deposito dan sertifikat deposito, rata-rata selama masa pengamatan mencapai 5,20% setiap tahunnya. Manajemen perusahaan berhasil mencapai YOI melampaui anggaran yang ditetapkan, dengan hasil rata-rata sebesar 3% setiap tahunnya. Dari sisi pencapaian hasil investasi, perusahaan berhasil melampaui rata-rata 18,53% diatas anggarannya	Sama-sama meneliti terkait kebijakan pengelolaan investasi	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori <i>adaptive governance</i> oleh Green et al (2016) dalam kebijakan pengelolaan investasi di Kota Makassar. Dimana pendekatan ini adalah pendekatan baru dan komprehensif
9	Dwi Ratna Bunindha (2013)	Hasil penelitian diketahui bahwa pengelolaan investasi pada Dana Pensiun BTN selama 5 tahun tergolong efektif dan	Sama-sama meneliti terkait pengelolaan investasi	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori <i>adaptive governance</i> oleh Green et al (2016) dalam kebijakan pengelolaan

No	Peneliti Dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Persamaan	Perbedaan
		efisien. Hasil tersebut dapat dilihat dari analisis yang dilakukan penulis terhadap laporan keuangan dengan menggunakan rumus BOPO, ROA, ROI, RKD.		investasi di Kota Makassar. Dimana pendekatan ini adalah pendekatan baru dan komprehensif
10	Dea Imelda (2017)	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengelolaan dana investasi dan hasil investasi yang di peroleh PT. AJS Bumiputera mengalami fluktuatif periode 2016-2017 dan SDM yang kurang produktif membuat perusahaan kurang mendapatkan <i>return</i> yang besar.	Sama-sama meneliti terkait pengelolaan investasi	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori <i>adaptive governance</i> oleh Green et al (2016) dalam kebijakan pengelolaan investasi di Kota Makassar. Dimana pendekatan ini adalah pendekatan baru dan komprehensif

Sumber: Olahan Data, 2023

Berdasarkan penelitian terdahulu diatas, penelitian ini memiliki perbedaan dan kebaruan dibandingkan studi terdahulu lainnya. Dimana penelitian meneliti tentang pengelolaan investasi melalui pendekatan *adaptive governance*. Pendekatan ini adalah pendekatan baru dalam

perspektif *governance* yang menekankan pada adaptasi organisasi sektor publik dalam tata kelola pemerintahan.

## 2.9 Kerangka Pikir

Penelitian berfokus pada kebijakan pengelolaan investasi di Kota Makassar yang dianalisis melalui pendekatan teori *adaptive governance*. Kebijakan tata kelola investasi di daerah adalah suatu proses untuk merancang dan menetapkan panduan dan aturan yang berlaku dalam melakukan investasi di suatu daerah. Kebijakan tata kelola investasi di daerah dapat meningkatkan daya saing daerah dalam menarik investor dan mendorong pertumbuhan ekonomi yang lebih baik. Adanya kebijakan yang mengatur investasi secara khusus juga dapat meningkatkan kualitas, transparansi, serta menjaga keberlanjutan investasi dan memberikan perlindungan lebih bagi para investor. Kebijakan pengelolaan investasi berpedoman pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal.

*Adaptive governance* merupakan pendekatan baru dalam perspektif *governance* yang menekankan pada adaptasi organisasi publik dalam merespons berbagai perubahan yang terjadi dalam internal dan eksternal organisasi. Pendekatan ini dianggap penting mengingat pemerintah membutuhkan adaptasi terhadap berbagai perubahan dan tantangan dalam tata kelola pemerintahan sehingga mampu menjadi organisasi yang kompetitif. Berbagai teori mengenai *adaptive governance* seperti yang dikemukakan seperti oleh Lacroix (2015) yang berfokus pada kapasitas

internal organisasi. Kemudian pendekatan lain dalam *adaptive governance* yang dikemukakan oleh Folke et al (2005) yang menekankan *adaptive governance* dari sudut pandang lingkungan organisasi. Pendekatan lain dalam *adaptive governance* dikemukakan oleh Green et al, (2016). Pendekatan *adaptive governance* yang ditawarkan oleh Green et al, (2016) ini dianggap lebih komprehensif dengan menggabungkan aspek internal dan lingkungan eksternal organisasi serta mempertimbangkan input atau masukan publik.

Urgensi *Adaptive Governance* sebagai suatu pendekatan dalam pengambilan keputusan kebijakan yang mengutamakan kemampuan untuk beradaptasi dengan perubahan lingkungan, sosial, ekonomi, dan politik yang terjadi secara dinamis dalam pengelolaan investasi. Dalam konteks formulasi kebijakan pengelolaan investasi, *Adaptive Governance* sangat relevan karena investasi merupakan proses yang kompleks dan melibatkan berbagai pihak dengan kepentingan yang beragam. Berdasarkan berbagai pendekatan dalam *adaptive governance* maka penulis memilih menggunakan pendekatan yang ditawarkan oleh Green et. al (2016) karena dianggap sangat relevan dengan fenomena pengelolaan investasi di Kota Makassar. Adapun elemen pada *Adaptive Governance* menurut Green et. al (2016) meliputi:

1. *Adaptive Capacity* (Kapasitas Adaptif)

Kemampuan dari suatu sistem dalam menghadapi perubahan dengan memanfaatkan peluang yang ada untuk meminimalisasi dampak negatif yang akan muncul

2. *Polycentric Institution* (Institusi Polisentris)

Institusi yang bersifat beraneka macam jenis dan ruang lingkup yang terdapat di dalamnya

3. *Public Input* (Input Publik)

Segala bentuk kontribusi yang diberikan oleh kelompok publik dalam pencapaian tujuan (diharapkan sudah menampung masukan publik).

4. *Social Learning* (Pembelajaran Sosial)

Proses pemahaman dinamika sosial yang terjadi serta terkait dampak sosial yang diberikan dari hasil kebijakan

5. *Bridging Organization* (Organisasi yang Menjembatani)

Institusi yang menggunakan mekanisme khusus seperti kelompok kerja untuk menghubungkan dan memfasilitasi interaksi antar aktor individu dalam pengaturan manajemen

6. *Multilevel Networks* (Jaringan yang Bertingkat-Tingkat)

Model untuk jaringan bertingkat berbeda dari model standar bertingkat setidaknya dalam dua hal. Pertama, model jaringan bertingkat mengambil hubungan, bukan aktor, sebagai elemen fokus analisis (Brass, 2000) yakni, sebagai variabel hasil.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis mendesain kerangka pikir penelitian sebagai berikut:

**Gambar 2. 1**  
**Kerangka Pikir**

