

# KOLABORASI DAN KINERJA KEBIJAKAN

**TANTANGAN DAN STRATEGI DALAM PENENTUAN  
DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN**

**ALWI**



”

**KOLABORASI DAN KINERJA  
KEBIJAKAN**

Tantangan dan Strategi dalam Penentuan dan  
Implementasi Kebijakan

Oleh:  
**Alwi**

---



**KOLABORASI DAN KINERJA KEBIJAKAN: Tantangan dan Strategi dalam Penentuan dan Implementasi Kebijakan**

© Alwi, 2018

Cetakan Pertama, 2018  
246 hlm, i-xiv, 14,85 x 21 cm

**ISBN:**  
978-602-60699-8-6

**Penulis:**  
Alwi

**Editor:**  
Muhammad Irvan Nur Iva

**Penata Letak:**  
Novayanti Sopia Rukmana  
Muh. Pudail  
Satriawan

**Desain Sampul:**  
Muh. Pudail

**Diterbitkan Oleh:**  
Kedai Buku Jenny

Copyright © 2018 Penulis  
Hak Cipta dilindungi Undang-Undang  
All right reserved

## **KATA PENGANTAR**

Penentu dan implementer kebijakan publik selalu diperhadapkan pada kompleksitas dan dinamika masalah dan pemenuhan kebutuhan publik. Kondisi yang seperti ini menempatkan pemerintah tidak lagi menjadi pemain utama dalam penyelenggaraan pelayanan dan kebijakan publik, melainkan ia perlu bersinergi dengan aktor atau para pemangku kepentingan lainnya dalam penyelenggaraan tersebut. Hal ini menunjukkan kolaborasi antara semua pemangku kepentingan dalam hal tersebut sudah tidak bisa dihindarkan untuk mengatasi masalah-masalah publik yang cenderung menjadi “wicked problems” dan untuk mengatasi kekurangan dan keterbatasan sumber-sumber daya yang selama ini di alami pemerintah dalam mengimplementasikan suatu kebijakan.

Kolaborasi merupakan suatu perspektif dan strategi dalam manajemen dan kebijakan publik untuk penyelenggaraan pelayanan dan kebijakan publik yang efektif dan efisien. Sebagai suatu perspektif menunjukkan kompleksitas dan dinamika publik yang semakin

tinggi mendorong pemerintah berkolaborasi dengan semua pemangku kepentingan dalam penyediaan barang-barang dan pelayanan publik melalui suatu struktur jaringan publik. Adanya public-private partnership (PPP), community-based organization, inter-organizational network atau organizational collaboration merupakan wujud nyata penyelenggaraan pemerintahan (public governance) berfokus pada kolaborasi antara para pemangku kepentingan.

Kolaborasi sebagai suatu strategi dapat mengatasi keterbatasan sumber-sumber daya dalam penentuan dan implementasi kebijakan publik. Pemerintah selalu diperhadapkan pada masalah kekurangan sumber-sumber daya penting untuk penyelenggaraan tersebut, sehingga kerja sama dengan para pemangku kepentingan, baik individu maupun organisasi yang mengendalikan sumber sumber daya penting perlu dilakukan untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Selain itu, strategi ini dapat mengeliminir konflik antar para pemangku kepentingan dan juga dapat meminimalisir biaya-biaya dalam implementasi kebijakan publik.

Buku ini terdiri dari dua bagian yang meliputi sembilan bab. Bagian pertama

membahas tentang konsep, teori, strategi, dan perspektif kolaborasi dalam era kompleksitas dan dinamika proses governance dalam penyelenggaraan pelayanan dan kebijakan publik. Bagian pertama ini terdiri dari 4 bab, yang mana bab pertama tentang perubahan perspektif pemerintahan: governance dan kolaborasi. Bab ini menjelaskan kompleksitas dan dinamika publik yang perlu direspon oleh pemerintah melalui penyelenggaraan pelayanan dan kebijakan publik.

Kondisi yang seperti itu tidak memungkinkan lagi pemerintah sebagai provider sendiri melainkan perlu kolaborasi antara para pemangku kepentingan lainnya sebagai pengendali sumber-sumber daya dalam penyelenggaraan tersebut. Bab kedua tentang jaringan dan kolaborasi: konsep, teori, dan strategi. Bab ini menunjukkan keterkaitan yang sangat erat kedua konsep tersebut dan juga menunjukkan sebagai strategi untuk mengeliminir kelangkaan sumber-sumber daya penting yang dibutuhkan dalam penyelenggaraan pelayanan dan kebijakan publik. Bab 3 tentang kolaborasi dan sumber daya, yang menunjukkan strategi memperoleh sumber-sumber daya

penting dalam penyelenggaraan tersebut. Selain itu, pada bagian ini pula menjelaskan proses pertukaran sumber daya yang terjadi dalam penyelenggaraan pelayanan dan kebijakan publik. Bab 4 tentang kolaborasi dan *wicked problems*, yang menjelaskan tipe-tipe masalah publik yang mana *wicked problems* merupakan masalah publik yang tidak memungkinkan di atasi oleh pemerintah sendiri, melainkan perlu melibatkan pemangku kepentingan lainnya.

Bagian kedua buku ini terdiri dari 5 bab yang meliputi berbagai kasus dalam perspektif kolaborasi. Semua kasus tersebut merupakan hasil penelitian yang dibiayai oleh Kemenristek Dikti, kecuali 1 bab merupakan ringkasan disertasi saya. Demikian pula, semua bab pada bagian ini telah dipresentasikan di konferensi tingkat nasional dan internasional.

Buku ini ditujukan terutama kepada mahasiswa level S1, S2 dan S3 untuk memahami perspektif ini dalam penyelenggaraan pelayanan dan kebijakan publik. Selain itu, untuk memperkaya pemahaman dalam studi kebijakan publik dengan sudut pandang bukan dari dalam studi itu sendiri melainkan dari perspektif

kolaborasi, terutama ditunjukkan pada bagian kedua buku ini.

Pada kesempatan ini pula saya menyampaikan terima kasih dan rasa syukur yang setinggi-tingginya kepada Allah Rabbul Alamin sebagai pemilik dan pengendali ilmu pengetahuan, karena atas izinNya buku ini telah selesai. Terima kasih ini juga saya sampaikan kepada para guru saya dalam semua level pendidikan, para teman, para sahabat dan saudara-saudara saya, karena tanpa mereka ini karya ini tidak mungkin terealisasi. Ucapan terima kasih saya haturkan kepada Dr. La Tamba, M.Si sebagai kakak dan sahabat serta tim kerja yang kompak selama ini, demikian pula terima kasih ini saya tujukan kepada saudara Muh. Irvan Nur Iva, A. Rahmat Hidayat, dan Novayanti Sopia Rukmana S yang selama ini banyak membantu dalam berbagai kegiatan akademik saya dan menjadi tim kerja yang solid selama ini.

Ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada ibu saya “Hj. Ibada” dan ayah saya “Abd. Azis (Alm)” yang keduanya menjadikan hidup saya lebih berarti. Hal sama pula kepada kedua mertua saya yang selalu mendukung semua upaya saya. Terakhir tetapi utama, ucapan terima

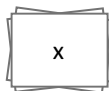
## *Kolaborasi dan Kinerja Kebijakan*

kasih yang sebesar-besarnya saya ucapkan kepada istri saya “Adawiah” dan anak-anak saya “Muharramah Alwiah & suaminya, Aenun Rijal Alwiah, dan Aqilah Alwiah” yang selama ini bersama saya dalam suka dan duka. Oleh karena itu, sepantasnya kalau karya ini dipersembahkan kepada mereka.

Terakhir, mudah-mudahan buku ini memberi arti yang signifikan dalam pengembangan studi manajemen dan kebijakan publik. Aamiin

Makassar, September 2018  
Wassalam,

Alwi



**DAFTAR ISI**

KATA PENGANTAR..... v  
DAFTAR ISI..... xi

**BAGIAN SATU:**

**BAB 1**

**PERUBAHAN PERSPEKTIF KEPEMERINTAHAN:**

Governance dan Kolaborasi ..... 2  
A. Dari Government menuju Governance:  
    Dari Struktur, pasar, dan Sekarang Kolaborasi ..... 2  
B. Governance Sebagai Perpektif Administrasi Publik .... 16  
C. Berbagai Pandangan Tentang Kolaborasi ..... 23  
D. Organisasi Kolaborasi: Perspektif Institusi ..... 33

**BAB 2**

**JARINGAN DAN KOLABORASI:**

Konsep,Teori dan Strategi ..... 41  
A. Konsep Jaringan dan Kolaborasi..... 41  
B. Kondisi dan Karakteristik Jaringan Antar Organisasi .. 45  
C. Jaringan dan Kolaborasi: Perspektif dan Teori ..... 56  
D. Kolaborasi Sebagai Strategi ..... 71

**BAB 3**

KOLABORASI DAN SUMBER DAYA ..... 89  
A. Kelangkaan Sumber Daya..... 89  
B. Jenis-Jenis Sumber Daya ..... 92  
C. Strategi Mendapatkan Sumber Daya..... 97  
D. Pertukaran Sumber Daya Dalam *Collaborative Organization* ..... 101

## *Kolaborasi dan Kinerja Kebijakan*

### BAB 4

KOLABORASI DAN WICKED PROBLEMS.....	111
A. Pemetaan Masalah .....	111
B. Kebijakan Publik dan Wicked Problems.....	113
C. Strategi Kolaborasi untuk Menghadapi Wicked Problems .....	120

### BAGIAN DUA:

### BAB 5

EKSPLORASI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGEMBANGAN USAHA KAKAO DI SULAWESI SELATAN .....	131
A. Deskripsi Persepsi Dan Harapan Pemangku Kepentingan Dalam Pengembangan Usaha Kakao Di Provinsi Sulawesi Selatan.....	131
B. Deskripsi Implementasi berbagai Kebijakan Pengembangan Usaha Kakao di Provinsi Sulawesi Selatan.....	138

### BAB 6

ANALISIS PROSES GOVERNANCE KOLABORATIF DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGEMBANGAN USAHA KAKAO DI SULAWESI SELATAN .....	141
A. Face to Face Dialogue.....	150
B. Membangun Kepercayaan.....	153
C. Membangun Komitmen .....	155
D. Berbagai Pemahaman .....	158
E. Hasil Antara ( <i>Intermediate Outcomes</i> ) .....	160

**BAB 7**

**ANALISIS SISTEM JARINGAN ANTAR ORGANISASI  
DALAM PENENTUAN STRATEGI PERTUMBUHAN  
EKONOMI PADA KAWASAN PENGEMBANGAN  
EKONOMI TERPADU (KAPET) PAREPARE DI  
PROVINSI SULAWESI SELATAN ..... 163**

- A. Strategi Pertumbuhan Ekonomi Daerah ..... 169
- B. Kemampuan, Sistem Informasi, Dan Sistem  
Koordinasi Bp-Kapet Pare-Pare ..... 173

**BAB 8**

**MIMPI YANG MUNGKIN MENJADI KENYATAAN:  
Model Kebijakan Pengembangan Usaha Rakyat  
yang Adil dan Efisien ..... 187**

- A. Pendahuluan ..... 187
- B. Kebijakan Publik Berdasarkan Perspektif Ekonomi  
Pasar Sosial: Mungkinkah Menjadi Model  
Pembangunan Ekonomi Indonesia ..... 190
- C. Model Kebijakan Pengembangan Usaha Rakyat  
Yang Terintegrasi: Kasus Pengembangan Usaha  
Kakao di Provinsi Sulawesi Selatan ..... 196
- D. Simpulan ..... 206

**BAB 9**

**MOTIVASI BIROKRASI  
Vs. DEMOCRATIC GOVERNANCE DALAM  
KEBIJAKAN PUBLIK: Catatan Pada Kebijakan  
Pemberdayaan Masyarakat di Indonesia ..... 207**

- A. Pendahuluan ..... 207
- B. Motivasi Birokrasi Dan Democratic Governance  
Dalam Perspektif Administrasi Publik ..... 212

## *Kolaborasi dan Kinerja Kebijakan*

C. Motivasi Birokrasi Dalam Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat.....	218
D. Democratic Governance: Esensi Pemberdayaan Masyarakat Miskin.....	221
E. Kesimpulan .....	227
Daftar Pustaka .....	229
Daftar Indeks .....	242

**BAGIAN SATU:  
KONSEP, PERSPEKTIF, DAN  
STRATEGI**

# **BAB 1**

## **PERUBAHAN PERSPEKTIF KEPEMERINTAHAN: Governance dan Kolaborasi**

### **A. Dari Government menuju Governance: Dari Struktur, pasar, dan Sekarang Kolaborasi**

**P**erkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang pesat menyebabkan terjadinya perubahan lingkungan organisasi yang drastis dan bahkan dalam skala luas menyebabkan dunia ini menjadi “sempit”. Apa yang terjadi di suatu negara begitu cepat dapat diketahui di negara lain melalui media informasi yang canggih. Hal ini disebabkan oleh kemajuan dan kecanggihan teknologi informasi saat ini. Dalam hal pertukaran informasi, perubahan ini tidak mengenal lagi batas-batas antar negara (borderless). Perubahan yang seperti ini telah membawa umat manusia pada suatu era yang disebut dengan era globalisasi. Pada era ini dunia ini seakan menjadi suatu komunitas manusia yang besar, di mana perubahan yang

terjadi antara satu negara atau satu region saling terkait dan mempengaruhi. Krisis ekonomi di suatu region memiliki dampak yang sangat besar terhadap pembangunan ekonomi negara-negara lain di belahan dunia ini. Perubahan ini bukan hanya dampak ekonomi tetapi berpengaruh terhadap seluruh aspek kehidupan suatu negara, termasuk pengelolaan pemerintahan suatu negara.

Perubahan lingkungan organisasi pemerintahan menuntut terjadinya perubahan manajemen organisasi pemerintahan yang lebih efektif dan efisien. Pemerintah dituntut merubah perspektif untuk menentukan dan menyelenggarakan pelayanan publik yang selain pencapaian nilai di atas juga perlu berfokus pada kepentingan warga. Oleh karena itu, pendekatan penyelenggaraan pemerintahan yang selama ini didominasi pemerintah dalam penentuan kebijakan dan pelayanan publik perlu merubah pendekatan dan strategi penyelenggaraan pemerintahan. Perubahan diperlukan karena masalah dan kebutuhan publik semakin kompleks sehingga tidak akan efektif dan efisien lagi kalau hanya ditangani atau diselesaikan oleh pemerintah sendiri. Dengan

demikian, perlu melibatkan pihak lain atau mendelegasikan sebagian tugas-tugas yang selama ini ditangani pemerintah kepada pihak lain yang dapat menyelenggarakannya dengan efektif dan efisien.

Perubahan pendekatan dan strategi penyelenggaraan pemerintahan dapat dilihat pada pengalaman penyelenggaraan pemerintahan Amerika Serikat yang tetap mengutamakan penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas namun anggaran yang terbatas. Pendekatan ini menurut Osborn dan Gaebler (1995) disebut “*reinventing government*”. Menurutnya, organisasi yang efektif dan efisien adalah organisasi yang memiliki semangat kewirausahaan dan dapat memberikan kesempatan para pegawainya berkreasi. Dalam mewirausahakan birokrasi terdapat 10 prinsip, yaitu : a) Pemerintahan katalis : mengarahkan ketimbang mengayuh; b) Pemerintah milik masyarakat : memberi wewenang ketimbang melayani; c) Pemerintahan yang kompetitif : menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan; d) Pemerintahan yang digerakkan oleh misi: mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan; e) Pemerintahan yang

berorientasi hasil : membiayai hasil, bukan masukan; f) Pemerintahan yang berorientasi pelanggan : memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi; g) Pemerintahan wirausaha : mencegah daripada mengobati; h) Pemerintahan desentralisasi; dan i) Pemerintahan yang berorientasi pasar : mendongkrak perubahan melalui pasar.

Selanjutnya, pengalaman penyelenggaraan pemerintahan di negara-negara Eropa, Australia, dan New Zeland yang lebih menekankan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien dengan menggunakan manajemen organisasi bisnis. Pendekatan ini lebih dikenal dengan “New Public Management”. Pendekatan ini sebagai pendekatan dalam administrasi publik memiliki karakteristik (Gruening, 2001), sebagai berikut :

1. *Budget cuts*
2. *Vouchers*
3. *Accountability for performance*
4. *Performance auditing*
5. *Privatization*
6. *Customers (one-stop shops, case management)*
7. *Decentralization*

8. *Strategic planning and management*
9. *Separation of provision and production*
10. *Competition*
11. *Performance measurement*
12. *Changed management style*
13. *Contracting out*
14. *Freedom of manage (flexibility)*
15. *Improved accounting*
16. *Personnel management (incentives)*
17. *Users charges*
18. *Separation of politic and administration*
19. *Improved financial management*
20. *More use of information technology*

Hal lain disebutkan oleh Hood (Shafritz et.al, (2004) bahwa Paradigma ini muncul berkaitan dengan 4 “megatrend” administrasi yang lain, yaitu:

1. *Attempt to slow down or reverse government growth in terms of overt public spending and staffing.* Bagi kaum status quo, ada kecenderungan memperlambat perkembangan pemerintahan kearah yang lebih efektif dan efisien terutama dalam hal keterbukaan pengeluaran pemerintah dan penyusunan staf. Pengeluaran pemerintah selalu berorientasi

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

2. *The shift toward privatization and quasi-privatization and away from core government institutions, with renewed emphasis on “subsidiarity” in service provision.* Tugas negara dalam penyelenggaraan pelayanan publik sudah begitu berat, sehingga tugas tersebut yang memungkinkan lebih efisien kalau diselenggarakan oleh pihak swasta maka perlu dilakukan swastanisasi atau semi-swastanisasi.
3. *The development of automation, particularly in information technology, in the production and distribution of public services.* Dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik efisien dan peningkatan aksesibilitas hal tersebut, maka pengembangan automasi dalam hal penyelenggaraan tersebut sudah menjadi kemestian.

4. *The development of a more international agenda, increasingly focused on general issues of public management, policy design, decision styles, and inter-governmental cooperation, on top of the older tradition of individual country specialisms in public management.* Saat ini kita sudah berada pada era globalisasi, maka perlu memikirkan tidak hanya penyelenggaraan pelayanan dan kebijakan publik yang efisien dalam negeri sendiri, tetapi lebih dari itu perlu mempertimbangkan penyelenggaraan tersebut secara internasional.

Hal di atas menunjukkan masalah-masalah besar yang terjadi yang diidentifikasi oleh Hood sebagai “megatrend” yang tidak mampu diatasi oleh paradigma administrasi publik sebelumnya. Dalam menyelesaikan masalah-masalah tersebut, Hood (dalam Shafritz et.al, 2004: 504) mengidentifikasi dokterin-dokterin dalam paradigma New Public Management (NPM). Dokterin-dokterin perlu diperhatikan dan diterapkan dalam penyediaan barang-barang publik dan pelayanan publik, sekaligus penyelenggaraannya yang efektif dan efisien.

Doktrin-doktrin tersebut dapat ditunjukkan pada tabel 2 di bawah ini.

**Tabel 1.1**  
**Doctrinal components of New Public Management**

No.	Doctrine	Meaning	Typical Justification
1	<i>“Hands-on professional management”</i> in the public sector	Active, visible, discretionary control of an organizations from named persons at the top, “free to manage”	Accountability requires clear assigment of responsibility for action, not diffusion of power
2	<i>Explicit standards and measures of performance</i>	Definition of golas, targets, indicators of success, preferably expressed in quantitative terms, especially for professional services	Accountability requires clear statement of goals, efficiency requires “hard look” at objectives
3	Greater emphasis on <i>output control</i>	Resource allocation and rewards linked to	Need to stress <i>results</i> rather than <i>procedures</i>

## Kolaborasi dan Kinerja Kebijakan

		measured performance; breakup of centralized bureaucracy-wide personnel management	
4	Shift to <i>disaggregation</i> of units in the public sector	Break up of formerly “monolithic” units, unbudling of U-form management systems into corporatized units around products, operating on decentralized “one-line” budgets and dealing with one another on an “arms-length” basis	Need to craete “manageable” units, separate <i>provision</i> and <i>production</i> interersts, gain efficiency advantages of use contract or franchise arrangement <i>inside</i> as well as <i>outside</i> the public sector
5	Shift to greater <i>competition</i> in public sector	Move to term contract and public tendering procedures	<i>Rivalry</i> as the key to lower costs and better standards
6	<i>Stress on private-sector</i>	Move away from military-	Need to use “proven”

## Kolaborasi dan Kinerja Kebijakan

	<i>styles of management practice</i>	style “public service ethic,” greater flexibility in hiring and rewards; greater use of PR techniques	private sector management tools in the public sector
7	Stress on greater <i>discipline</i> and <i>parsimony</i> in resource use	Cutting direct cost, raising labor discipline, resisting union demands, limiting “compliance costs” to business	Need to check resource demands of public sector and “do more with less”

Sumber: Hood (dalam Shafritz et.al, 2004: 504)

Berdasarkan karakteristik yang dibangun menunjukkan pendekatan ini lebih berorientasi pemanfaatan strategi organisasi bisnis dalam organisasi publik. Dalam pendekatan ini meyakini bahwa keberhasilan organisasi bisnis untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi akan dapat diikuti oleh organisasi publik (Denhardt, 2000). Namun, organisasi dan manajemen pemerintahan perlu dipahami dengan

baik perbedaan-perbedaan dari segi tujuan dan sasaran, kondisi-kondisi, dan tugas-tugas. Suatu kesalahan yang sering terjadi adalah adanya suatu kepercayaan bahwa semua organisasi harus disusun dalam cara yang sama atau terdapat pendekatan umum (*generic approach*) terhadap manajemen yang dapat digunakan dalam segala situasi (Leach, Stewart, and Walsh, 1994), karena itu model-model organisasi privat tidak dapat diadopsi begitu saja tanpa pertimbangan tertentu, karena beberapa hal, yaitu :

1. Tidak ada satu model sektor privat. Sebagai contoh, industri jasa berbeda kebutuhannya dengan industri manufaktur. Karena itu, baik industri jasa maupun industri manufaktur berbeda dalam organisasi dan manajemen yang disesuaikan dengan teknologi yang digunakan.
2. Jika teknologi dan tugas berpengaruh terhadap organisasi dan manajemen, maka demikian juga pada tujuan organisasi. Artinya aktivitas-aktivitas yang dilakukan didalam organisasi publik pada umumnya atau organisasi pemerintah daerah pada khususnya harus sesuai dengan tujuan publik. Demikian juga halnya pada organisasi privat.

Kalau hal di atas diabaikan akan dapat mendorong atau menimbulkan berbagai masalah dalam pengembangan pendekatan-pendekatan organisasi dan manajemen pemerintahan daerah. Organisasi pemerintah daerah sebagai *local choice and local voice* sehingga model organisasi privat tidak dapat dijadikan dasar utama dalam pelayanan publik efisien dan efektif, karena manajemen dalam organisasi publik legitimasi tidak ditentukan oleh pasar, melainkan melalui proses politik. Oleh karena itu, penentuan “*customer*” dalam organisasi publik cukup kompleks dari pada organisasi privat.

“*Customer*” dalam organisasi privat mudah diidentifikasi, karena organisasi privat mencari keuntungan melalui penjualan jasa atau barang. Siapa saja yang membeli barang atau jasa tersebut atau yang membutuhkan produknya itulah pelanggannya. Dalam organisasi publik pada umumnya dan organisasi pemerintah daerah khususnya, pelanggan akan sulit ditentukan karena pelayanan diberikan kepada banyak orang, dalam hal ini masyarakat, dan biasanya pelayanan tersebut diberikan secara tidak langsung. Demikian pula dalam pemberian pelayanan sering melibatkan berbagai unit-unit

dalam organisasi pemerintah. Pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik terutama diarahkan pada kebutuhan masyarakat dari pada permintaan masyarakat (directed at need, rather than provided on demand).

Pendekatan yang lain yang berusaha melibatkan domain utama negara dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pendekatan ini menunjukkan dalam era globalisasi ini tugas-tugas penyelenggara negara semakin berat, sehingga perlu ada sinergitas antara ketiga domain negara, yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat (Lembaga Swadaya Masyarakat). Pendekatan ini dikenal “Governance”. Menurut, Frederickson (1997) lebih memilih istilah *Governance* sebagai teori baru dalam administrasi negara. Ia meramu berbagai pendapat para ahli di bidang ini sehingga melahirkan empat definisi mengenai *Governance*, yaitu *pertama*, *governance as public administration* menggambarkan secara luas tipe-tipe organisasi dan institusi yang dikaitkan bersama dan dilakukan dalam aktivitas-aktivitas publik. Hal ini juga dapat diartikan sebagai suatu jaringan (networks) atau menggambarkan pola-pola interaksi sistem

organisasi dengan organisasi lainnya (multiple-organizational systems). *Kedua*, kurang lebih sama dengan definisi pertama bahwa *governance* meliputi semua *stakeholders* : partai-partai politik, badan-badan legislatif dan bagian-bagiannya, kelompok-kelompok kepentingan, intermediaries, organisasi, para klien, media, pedagang (vendor), dan sebagainya. Hal ini memperlihatkan bahwa dalam pengambilan dan implementasi kebijakan merupakan suatu hal yang kompleks dalam pemerintahan. *Ketiga*, *governance* menggambarkan keadaan multi-institutional-organizational yang mana pemimpin kontemporer dan para wirausaha mengimplementasikan kebijakan. Pekerjaan ini dilaksanakan dengan lebih bebas, lebih politis, lebih beresiko, dan lebih kreatif dan lebih berdaya. *Keempat*, pengertian *governance* jarang eksplisit tetapi hampir selalu implisit. Governance berarti penting bagi pemerintah, pemerintah yang memiliki legitimasi, pemerintahan yang bermartabat, mempunyai kontribusi yang besar terhadap pencapaian tujuan publik.

Sebagai suatu pendekatan dalam administrasi publik, *governance* telah

menunjukkan kebersamaan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Namun, kebersamaan tidak selamanya menunjukkan sinergitas dalam merancang dan mengimplementasikan suatu kebijakan dan pelayanan publik. Oleh karena itu, diperlukan suatu strategi yang disebut kolaborasi. Strategi ini menunjukkan kebersamaan dan sinergitas dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan sehingga memungkinkan terjadinya *resources sharing*.

## **B. Governance Sebagai Perpektif Administrasi Publik**

Pada abad 21 ini, perubahan-perubahan yang terjadi begitu cepat dan sering tidak dapat diprediksi (*unpredictible*). Terjadinya perubahan-perubahan yang demikian itu, tentunya, berpengaruh terhadap organisasi publik. Agar tetap *survive*, maka organisasi publik perlu beradaptasi dengan perubahan-perubahan tersebut. Perubahan lingkungan yang seperti ini akan “memaksa” terjadinya perubahan paradigma dalam organisasi publik menuju suatu paradigma baru administrasi publik, yaitu, *modern governance* (Kooiman, 1993). Paradigma ini

merupakan pola interaksi baru antara pemerintah dan masyarakat. Paradigma ini tidak lagi menghendaki penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik didominasi oleh pemerintah, karena beban negara/pemerintah semakin banyak dan berat dalam hal mengatasi berbagai masalah yang sangat kompleks seiring dengan perkembangan jaman dan perubahan lingkungan yang sangat cepat dan sulit diprediksi. Fenomena ini mendorong pemerintah untuk tidak jalan sendiri dalam pengelolaan negara, melainkan perlunya keterlibatan swasta dan masyarakat itu sendiri. Sinergisasi dari ketiga pilar bangsa/ negara tersebut (pemerintah, swasta, dan masyarakat) merupakan fokus utama dalam pendekatan *governance* (Tjokroamidjojo, 2000; Kooiman, 1993).

## **1. Pengertian Governance**

Governance dipahami di sini sebagaimana disebutkan oleh Chhotray & Stoker (2009) *is about the rules of collective decision-making in settings where there are a plurality of actors or organizations and where no formal control system can dictate the terms of the relationship*

*between these actors and organizations.* Kemudian, Jun (2002) mendefinisikan *governance is a way of enhancing civil society not just through the participation of individuals, but through the broad participation of groups, associations, and institutions.* Governance ini mencakup keterlibatan semua komponen bangsa mulai dari individu, kelompok, asosiasi sampai pada tingkat lembaga. Kemudian Pendekatan governance berfokus pada pelibatan warga negara, kelompok, dan organisasi yang dikonstruksi dari realitas antar subyektif dengan berbagi pengalaman dan perhatian. Selanjutnya, Jun (2002) menyebutkan bahwa terdapat 2 tujuan utama governance, yaitu: (1) *to share the power in community decision-making and* (2) *to encourage not only autonomy and independence in local citizens, but also to provide the process to developing the common good through civic engagement.*

## **2. Dimensi Governance**

### ***1) Articulating a common set of priorities for societies***

Tugas pertama dan utama governance adalah artikulasi serangkaian prioritas dan

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

## **2) *Coherence***

Setelah tujuan diartikulasikan dengan jelas, tujuan-tujuan tersebut perlu konsisten dan dikoordinasikan. Tujuan ini mungkin dapat disampaikan kepada level terendah dengan melalui proses yang tidak koheren dan tidak terkoordinasikan ke seluruh sektor-sektor kebijakan, tetapi hal ini tidak efisien dan biaya

yang sangat besar. Jika warga negara percaya bahwa institusi pemerintahan tidak mampu bertanggung jawab mereka akan cenderung kehilangan kepercayaan dalam dirinya, kemudian menemui kesulitan dalam berkepemerintahan (*governing*). Kewenangan dan legitimasi yang ada membuat berkepemintahan melalui instrumen yang relatif tidak mahal seperti informasi yang lebih memungkinkan dari pada mempertahankan kepercayaan yang merupakan tujuan penting bagi institusi berkepemintahan.

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

### **3) *Steering***

Dimensi ketiga governance adalah pengendalian. Setelah tujuan telah disepakati, maka perlu mengendalikan masyarakat untuk

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

#### **4) *Accountability***

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

Pierre and Peters (2005) menegaskan bahwa pemerintahan kontemporer mempunyai

setumpuk masalah dalam implementasi akuntabilitas. Namun demikian, konsep akuntabilitas ini masih mempunyai akar yang dalam pada sektor publik. Hal ini disebabkan aktor-aktor nonpemerintah dan sektor privat yang terlibat dalam proses *governance* cenderung mempunyai sedikit atau tidak mempunyai konsep tentang akuntabilitas.

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

### **C. Berbagai Pandangan Tentang Kolaborasi**

Studi tentang kolaborasi merupakan studi yang berkembang luas saat ini untuk menyelesaikan masalah kompleks dan multi stakeholder (O’Leary et.al, 2009; Innes & Booher, 2010). Perkembangan ini didorong oleh growing complexity of interaction in the public and private sphere (Klijn, 2008). Hal ini dipicu oleh adanya tingkat interdependency di antara para pemangku kepentingan untuk mencapai policy outcomes and organize service delivery. Selain itu, kolaborasi menjadi penting karena ia diharapkan mengatasi berbagai keterbatasan sumber-sumber daya, seperti uang, informasi, authority (Agranoff & McGuire, 2003; Klijn, 2008; O’Leary et.al, 2009; Agranoff, 2012).

Banyaknya pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan sehingga memerlukan kolaborasi untuk merealisasikan tujuan kebijakan. Kolaborasi yang dimaksud di sini adalah sebagaimana yang dikemukakan oleh Roberts (2000), *“collaboration, translated as working together is premised on the principle that by joining forces parties can accomplish more as a collective than they can achieve by acting as independent*

*agents*”. Kemudian, Gray is more likely to express elements of collaboration, involving: 1) the interdependence of the stakeholders, 2) the ability to address differences constructively, 3) joint ownership of decision, and 4) collective responsibility for the future of the partnership (O’Leary et.al, 2009). Hal ini menunjukkan kolaborasi tidak bisa dielakkan dalam menyelesaikan *wicked problems*.

Kolaborasi dapat berlangsung apabila ada saling ketergantungan antar para pemangku kepentingan. Saling ketergantungan yang merupakan salah satu dimensi utama dari kolaborasi ini dapat dilihat dari segi kepentingan, sumber-sumber daya berupa dana, informasi, dan skill. Dalam menyelesaikan masalah kompleks, apalagi masalah tersebut cenderung *wicked problems*, maka para pemangku kepentingan perlu memiliki perhatian (kepentingan) yang sama terhadap hal tersebut. Perhatian bersama ini yang menjadi “inti” untuk menyelesaikan berbagai masalah kompleks tersebut. Mereka bersama-sama memikirkan dan merancang solusi terhadap masalah yang dihadapi publik.

Selain itu, implementasi kebijakan dan program-program publik perlu juga mendapat

perhatian karena implementasi kebijakan juga merupakan suatu hal yang kompleks (Goggin, 1990). Kekompleksan ini ditandai dengan banyaknya pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses implementasi suatu kebijakan publik. Keterlibatan organisasi lain dalam Implementasi kebijakan publik, dalam studi implementasi kebijakan disebut *interorganizational implementation or implementation network*. Menurut O'Toole & Montjoy, (1984), ada beberapa alasan untuk memahami jaringan implementasi, yaitu: 1) the fact that the impediments to intra-organizational implementation continue to apply and are multiplied by the number of organizations whose contribution are required; 2) the organization must not only act, but they frequently must act in a coordinated fashion. The number of organizations and the need for coordination across organizations make the situation much more complex, *ceteris paribus*, than in the single agency case; 3) the increased complexity decreases the chances that mandates can specify in detail the required action and interaction of the participating of the organizations.

Aspek lain dari saling ketergantungan antar pemangku kepentingan adalah sumber-sumber daya. Sumber-sumber daya ini dapat berupa dana, informasi, dan skill. Suatu organisasi akan melakukan kolaborasi dengan organisasi lainnya, karena salah satu pihak mengalami kekurangan atau kelangkaan sumber daya. dalam hal ini, terjadinya hubungan kerja sama antara organisasi karena adanya keinginan untuk mendapatkan sumber sumber daya yang dibutuhkan organisasi yaitu sumber daya yang langka. (scarce resources). Sumber-sumber daya langka yang dimaksud di sini sebagaimana yang dikemukakan oleh Jones (2004), yaitu :

*“Scarce resources include the raw materials and skilled workers the organization needs to produce goods and services; the information it needs to improve its technology or decide on its competitive strategy; and the support of outside stakeholders, such as the cutomers who buy its goods and services, and the bank and financial institutions that supplay the capital that sustain it.”*

Pentingnya sumber-sumber daya langka ini bagi organisasi karena menyebabkan hidup matinya suatu organisasi (*survive*), sehingga

tidak mengherankan organisasi-organisasi akan berjuang untuk mendapatkannya. Fenomena ini dijelaskan oleh teori ketergantungan sumber daya. Teori ini menjelaskan bahwa tujuan suatu organisasi adalah untuk mengurangi ketergantungan pada organisasi lain yang mensuplay sumber-sumber daya di lingkungannya dan berusaha menemukan cara atau strategi untuk memperoleh sumber-sumber daya tersebut. Teori ketergantungan sumber daya ini berusaha menghadapi kekuatan lingkungannya dengan menggunakan strategi-strategi proaktif untuk mengakses sumber-sumber daya yang ada di lingkungannya (Jones, 2004; Jaffee, 2001).

Dasar utama teori ini adalah mengurangi ketergantungan sumber-sumber daya terhadap organisasi-organisasi lain yang mengendalikan sumber-sumber daya yang dibutuhkannya. Organisasi tidak dapat memainkan peranan yang penting dalam lingkungannya, kalau tidak menguasai sumber-sumber daya yang dibutuhkannya karena penguasaan sumber-sumber daya merupakan power untuk berkompetisi dalam lingkungan yang serba tidak pasti.

Ketergantungan sumber daya terhadap organisasi lain perlu dikelola dengan baik melalui, *pertama*, bahwa ia harus mempengaruhi organisasi lain agar ia dapat memperoleh sumber-sumber daya, dan *kedua*, ia perlu merespon kebutuhan dan tuntutan dari organisasi lain dalam lingkungannya. Kemudian, tingkat ketergantungan suatu organisasi terhadap sumber daya tertentu adalah merupakan suatu fungsi dua faktor, yaitu: *pertama*, bagaimana pentingnya sumber daya itu terhadap kelangsungan hidup organisasi. *Kedua*, sejauh mana sumber daya itu dikendalikan oleh organisasi-organisasi lain (Jones, 2004).

Oleh karena itu, organisasi perlu memiliki strategi untuk mengurangi ketergantungannya terhadap sumber-sumber daya yang dikuasai oleh organisasi-organisasi lain melalui jaringan kerja sama antar organisasi (*interorganizational network/collaboration*).

Selain ketergantungan, kemampuan mengatasi perbedaan secara konstruktif merupakan dimensi penting kolaborasi. Kolaborasi, tentunya, melibatkan banyak pemangku kepentingan, di mana mereka itu berasal dari tempat, kelompok, budaya, perpektif,

dan organisasi yang berbeda. Perbedaan seperti itu akan dapat memicu ketegangan di antara mereka sehingga tujuan kolaborasi itu menjadi kacau. Oleh karena itu, semua pemangku kepentingan yang terlibat dalam kolaborasi perlu berkomitmen terhadap kesepakatan yang dibangun di antara mereka. Kesepakatan dapat berupa kontrak tertulis atau tidak tertulis atau formal atau informal.

Dimensi lain kolaborasi adalah keputusan itu tanggung jawab bersama. Salah satu tujuan utama kolaborasi adalah membuat keputusan. Keputusan ini merupakan hasil dari interaksi dari para pemangku kepentingan melalui diskusi dan disain keputusan, sehingga keputusan ini menjadi tanggung jawab bersama. Keputusan yang lahir adalah keputusan yang dapat menyelesaikan *wicked problems*, di mana masalah ini memerlukan diskusi yang komprehensif dan kebersamaan untuk mengatasinya.

Dalam pengambilan keputusan, masalah perlu dipahami dengan benar kemudian mengembangkan alternatif pemecahannya. Pemahaman masalah, menurut Robert (2003) perlu medefinisikan masalah berdasarkan tipe masalah yang dihadapi. Tipe masalah tersebut

adalah simple problem, complex problem, dan wicked problem.

### *1. Simple Problems*

Masalah-masalah yang sifatnya sederhana (*simple problems*) merupakan masalah-masalah yang ditandai dengan adanya suatu konsensus mengenai penentuan/definisi dan solusi dari suatu masalah. Masalah-masalah yang seperti ini tidak memerlukan banyak diskusi atau hampir tidak ada konflik dalam menentukan masalahnya seperti apa dan bagaimana cara menyelesaikannya. Sebagai contoh dalam hal ini adalah seorang operator komputer suatu kantor belum bisa mengoperasikan suatu program baru komputer, maka penentuan masalah dan solusinya sangat jelas, yaitu menugaskan pegawai tersebut mengikuti kursus program yang belum diketahunya dalam kurun waktu tertentu.

### *2. Complex Problems*

Masalah-masalah kompleks merupakan masalah-masalah yang ditandai dengan berbagai konflik dalam penyelesaiannya, namun penentuan atau definisi dari masalah tersebut telah disepakati, sudah jelas. Contohnya, kurangnya motivasi kerja para pegawai negeri

kita (PNS), yang ditandai dengan banyaknya pekerjaan kantor yang tidak terselesaikan tepat pada waktunya atau tidak terselesaikan dengan baik. Namun, kenyataannya belum ada solusi-solusi yang terbaik dalam menyelesaikan masalah motivasi para PNS ini.

### 3. *Wicked Problems*

Masalah-masalah yang sangat kompleks, *lazim disebut wicked problems*, merupakan masalah-masalah yang muncul dalam organisasi, baik penentuan masalahnya maupun solusinya masih diperdebatkan para *stakeholders*. Konflik akan terjadi di antara para *stakeholders* dalam memperdebatkan pendefinisian masalah dan begitu pula solusinya. Masalah kemiskinan, kekurangan sumber-sumber daya dalam manajemen Pemerintahan Daerah merupakan contoh dalam hal ini. Penyelesaian masalah-masalah yang demikian ini memerlukan organisasi sebagai pengambil keputusan. Masalah yang muncul dalam organisasi, seperti kekurangan sumber daya, tidak dapat diselesaikan dengan peranan administrator publik dalam *intra-organizational arena* dan *organizational-to-individual*, karena masalah yang seperti ini

memerlukan dukungan dari berbagai pihak lain atau organisasi lain. Hal ini menuntut hubungan kerja sama antar organisasi - *inter-organizational relation*.

Selanjutnya, Roberts (2000) telah menawarkan beberapa strategi solusi dalam mengatasi *wicked problems*, yaitu *authoritative*, *competitive*, dan *collaborative*. Model strategi ini didasarkan pada tingkat konflik yang ada dalam proses pemecahan masalah, distribusi kekuatan di antara para *stakeholders*, dan tingkat pertentangan kekuatan/kekuasaan.

Strategi solusi *authoritative* dalam mengatasi *wicked problems* akan digunakan, apabila kekuasaan terkonsentrasi pada sejumlah kecil *stakeholders*. Jika kekuasaan/kekuatan tersebar (tidak terkonsentrasi pada sejumlah *stakeholders*) dan dipertentangkan, maka strategi solusi yang digunakan adalah *competitive strategies*. Jika kekuatan tersebar kepada para *stakeholders* tetapi tidak saling bertentangan, maka strategi yang lebih tepat digunakan adalah *collaborative strategies*.

Salah satu dimensi penting kolaborasi adalah tanggung jawab bersama untuk masa

depan kemitraan. Dimensi ini menunjukkan kolaborasi itu bukan untuk membangun program sesaat, tetapi untuk merancang suatu kemitraan jangka panjang dalam rangka mendesain dan melaksanakan suatu kebijakan dan program publik. Hal ini penting karena kolaborasi antar para pemangku kepentingan akan dapat mencapai tujuan dengan efektif dan efisien. Efisiensi dapat dicapai melalui pemanfaatan bersama sumber-sumber daya (*resources sharing*), di mana pada organisasi secara sendiri tidak ditemukan hal tersebut.

#### **D. Organisasi Kolaborasi: Perspektif Institusi**

Dalam perspektif kolaborasi, collaborative organization menjadi penting karena ia merupakan wadah bagi anggota jaringan berinteraksi, berdiskusi, dan melahirkan konsensus tentang penyelesaian masalah yang sulit diselesaikan oleh secara sendiri-sendiri, dan rancangan program dan implementasinya. Bahkan organisasi yang seperti ini memungkinkan mengakses pengetahuan baru, *sharing risk and resources and joining complementary skills and capacities, which allow them to focus on their core competencies*

(Romero & Molina, 2011). *Then, Imperial states “collaborative organization are organizations composed other organizations that perform a variety of more traditional functions by institutionalizing rules, procedures, and process in to coordinating organizational structures”* (O’Leary et.al, 2009).

*Collaborative organization* sebagai implementer kebijakan publik perlu memiliki kemampuan merealisasikan tujuan kebijakan menjadi kenyataan atau *can satisfy target group needs*, karena suatu kebijakan publik didesain untuk memenuhi kebutuhan publik atau target groupnya. Pada era ini, kompleksitas masalah publik dan implementasi kebijakan publik sudah tidak dapat lagi dielakkan, sehingga kolaborasi dalam implementasi kebijakan menjadi penting dan tidak dapat dihindari lagi. Pemerintah sebagai implementer kebijakan selalu diperhadapkan dengan masalah klasik yaitu keterbatasan sumber daya. Lembaga-lembaga lain sebagai pemangku kepentingan memiliki kepentingan yang berbeda dan bahkan sering terjadi konflik kepentingan karena masing-masing memiliki kepentingan yang kontradiksi. Akibatnya adalah kebijakan mengalami

kegagalan dalam memenuhi kebutuhan target groupnya. Kondisi yang seperti itu, berdasarkan perspektif jaringan memerlukan organisasi kolaborative sehingga para pemangku kepentingan yang terlibat dapat mengeliminir kepentingan-keperentingan yang telah disebutkan.

Berdasarkan karakteristiknya, organisasi ini berbeda dengan organisasi lain (*individual organization*) yang mana ia selalu mengedepankan kebersamaan dan konsensus dalam mendesain dan menjalankan aktivitasnya. Sehingga yang menjadi perhatian utama dalam studi ini adalah apakah organisasi ini memiliki nilai dan sistem yang mengedepankan pada konsensus dan kebersamaan dalam menjalankan kebijakan pengembangan usaha kakao di Indonesia. Salah satu teori yang menjelaskan fenomena ini adalah teori institusi. Teori ini menjelaskan bagaimana organisasi dapat meningkatkan kemampuannya untuk tumbuh dan bertahan hidup dalam suatu lingkungan yang serba kompetitif dengan menjadi terpercaya (*legitimate*) di mata para stakeholdersnya (Jones, 2004). Untuk menjadi legitimate, organisasi ini perlu membangun internalnya melalui *institutionalizing rules, procedures, and process*

sehingga ia memiliki kemampuan dan stabilitas untuk berhadapan dengan lingkungannya.

Menurut Scott (2001), teori ini memandang *institutions are composed of cultured-cognitive, normative, and regulative element that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social live. Institutions are transmitted by various type of carriers, including symbolic systems, relational systems, routines, and artifacts. Institutions operate at multiple levels of jurisdiction, from the world system to localized interpersonal relationships*". Kemudian, ia menegaskan bahwa institusi memiliki 3 elemen penting, yaitu *regulative systems, normative systems, and cultural-cognitive systems*.

Regulative system sebagai salah satu elemen penting dalam institusi untuk membatasi dan mengatur perilaku anggota dalam suatu organisasi atau komunitas. Sistem ini menunjukkan apa yang boleh dan tidak dan seharusnya dilakukan oleh anggota dalam organisasi. Oleh karena itu, sistem ini berjalan melalui *coercive mechanism* dengan memanipulasi sanksi berupa rewards or punishments untuk mengarahkan perilaku

anggota organisasi. Mekanisme ini dapat dilakukan secara informal berupa shaming or shunning activities dan dapat juga dilakukan dengan highly formalized (Scott, 2011). Namun *collaborative organization* tidak menekankan pada regulasi formal untuk mengarahkan anggota dalam mendesain dan mengimplementasikan kebijakan publik, karena sistem regulasi dirancang secara bersama dan tidak berorientasi pada penerapan hukuman.

Elemen penting kedua dari institusi adalah normative system. Sistem ini meliputi nilai dan norma. Nilai yang dimaksud adalah *conceptions of the preferred or the desirable, together with the construction of standards to which existing structure or behavior can be compared and assessed. Norms is specify how things should be done; the define legitimate means to pursue valued ends. Normative systems define goal and objectives but also designate appropriate ways to pursue them* (Scott, 2011).

Organisasi kolaborasi memiliki nilai yang mungkin tidak atau sulit dicapai oleh organisasi secara individual. Hal in disebabkan oleh kompleksitas kepentingan para pemangku

kepentingan suatu kebijakan publik. Dalam *Collaborative organization* kompleksitas kepentingan ini dieleminir oleh konsensus di antara mereka, karena mereka ada dalam organisasi ini untuk menyelesaikan masalah dan memenuhi kebutuhan bersama.

Penentuan tujuan dan sasaran serta cara untuk mencapainya selalu disepakati oleh para pemangku kepentingan, sehingga masalah kekurangan sumber daya dalam desain dan implementasi kebijakan dapat di atasi dengan pemanfaatan sumber daya secara bersama. Oleh karena itu, mekanisme normative yang dibangun dalam organisasi ini adalah suatu mekanisme yang dibangun dan disepakati bersama.

Selanjutnya, elemen penting yang lain dari institusi adalah *cultural-cognitive system*. Sistem ini meliputi *common beliefs and shared logic of action*. Sistem ini menunjukkan bahwa *collaborative organization* memerlukan *common beliefs and shared logics of action* bagi semua pemangku kepentingan dalam merancang dan mengimplementasikan suatu kebijakan publik. Hal ini penting karena organisasi ini memiliki pemangku kepentingan yang bervariasi dan berhadapan dengan masalah yang kompleks baik

pada level penentuan dan implementasi kebijakan.



## **BAB 2**

# **JARINGAN DAN KOLABORASI: Konsep, Teori dan Strategi**

### **A. Konsep Jaringan dan Kolaborasi**

**S**tudi tentang jaringan antar organisasi berasal dari studi yang dilakukan oleh Henry Fayol tahun 1916 (Seufert, Krough, & Back). Dalam tahun-tahun terakhir ini, studi ini telah banyak dikembangkan dalam literatur manajemen (Savage, 1996; Seufert, Krough, & Back). Hal ini juga ditegaskan oleh Sydow (2012) bahwa, *“Inter-organizational relation ...have always been a management concern. This is because via these relations both profit-making and non-profit organizations acquire know-how, material, services, personnel, capital and other resources they require for transforming input into output and marketing this output, thereby satisfying the interest of external and internal stakeholders.”* Dipandang dari latar belakang sejarah perkembangan organisasi, bahwa kerja sama antar organisasi merupakan perubahan terakhir dalam agenda teori

organisasi, yang memfokuskan pada peningkatan jaringan antar organisasi (Leach, Stewart, dan Walsh, 1994).

Jaringan/hubungan antar organisasi mempunyai banyak pengertian atau definisi dan sering menimbulkan ambiguitas serta implisit sehingga pengertian tersebut menjadi tidak jelas (Bardach, 1994 :4). Menurut Bardach, jaringan kerja sama antar organisasi adalah : *“a set of self-organizing working relationships among actors such that any relationship has the potential both to elicit action and to communicate information efficiently”*.

Definisi ini bertujuan untuk menyampaikan ide bahwa kekuatan suatu jaringan terletak pada penggabungan dua kapasitas, yaitu kapasitas untuk mengorganisir hubungan-hubungan pekerjaan dan kapasitas untuk menyampaikan informasi dengan efisien.

Selanjutnya, menurut Roberts (2000 : 6), *“collaboration, translated as working together is premised on the principle that by joining forces parties can accomplish more as a collective than they can achieve by acting as independent agents”*. Pengertian kerja sama antar organisasi ini menekankan pada akan lebih baik kalau

bergabung dengan kelompok yang memiliki kekuatan-kekuatan untuk mencapai suatu tujuan dari pada melakukan secara sendiri-sendiri.

Menurut Gulati (1998:9), “*interorganizational cooperation is thus a means by which organization manage their dependence on other organizations in their environment and attempt to mitigate the uncertainty generated by that dependence*”. Pengertian tersebut menunjukkan bahwa lingkungan organisasi, sebagai tempat untuk mendapatkan sumber-sumber daya, yang semakin sulit diprediksi sehingga perlu dimanej melalui jaringan kerja sama antar organisasi.

Hal yang sama juga diakui oleh Becerra (1999 : 3) bahwa terjadi kesulitan dalam mendefinisikan jaringan kerja sama antar organisasi, karena konsep ini memiliki banyak variasi nama dan definisi yang diberikan oleh para ahli, seperti aliansi, sistem pelayanan yang terorganisir, jaringan proyek, jaringan fungsional, dan sistem pasangan yang longgar. Namun, begitu ia tetap memberikan suatu definisi mengenai konsep ini, yaitu “*that they were organizations brought together to achieve some organizational objective*”. Pengertian ini

memperlihatkan adanya kebersamaan organisasi untuk mencapai tujuannya.

Berdasarkan pengertian-pengertian di atas telah menunjukkan bahwa, pertama, jaringan kerja sama antar organisasi memiliki suatu tujuan bersama yang ingin dicapai; kedua, dalam mencapai tujuan tersebut diperlukan kebersamaan melalui kerja sama; ketiga, kerja sama ini dilakukan karena adanya ketidak pastian lingkungan organisasi sebagai tempat memperoleh sumber-sumber daya atau ada ketergantungan sumber daya; keempat, suatu premis yang berlaku bahwa bergabung dengan berbagai organisasi sangat efektif dalam mencapai tujuan dari pada melakukannya secara sendiri-sendiri; kelima, pada umumnya suatu organisasi melakukan kerja sama dengan organisasi lain karena melihat ada potensi yang besar dimiliki organisasi tersebut.

Nampak bahwa terjadinya hubungan kerja sama antar organisasi karena adanya keinginan untuk mendapatkan sumber-sumber daya yang dibutuhkan organisasi, dalam hal ini sumber-sumber daya langka (*scarce resources*). Sumber-sumber daya langka yang dimaksud, seperti uang, informasi, bahan baku (*raw materials*), dan

personil (*skill*). Pekerja terampil dibutuhkan organisasi untuk menghasilkan barang dan jasa; informasi dibutuhkan untuk memperbaiki teknologinya atau keputusan strategi kompetisinya; dan mendukung *stakeholders* di luar organisasi, seperti pelanggan yang membeli barang dan jasanya, bank dan institusi keuangan yang memberikan modal untuk kelangsungan aktivitas-aktivitasnya (Jones, hlm. 60).

## **B. Kondisi dan Karakteristik Jaringan Antar Organisasi**

Untuk memperjelas pengertian jaringan antar organisasi maka perlu dideskripsikan karakteristiknya. Dari hasil penelusuran literatur mengenai hal ini, Hill (2002 : 6) mengemukakan karakteristik jaringan antar organisasi, yaitu :

### 1) *Oriented to higher purpose/common vision.*

Dalam sistem jaringan perlu membangun common vision sebagai dasar untuk merancang dan melaksanakan program-program bersama. Common vision merupakan hasil kesepakatan para pemangku kepentingan untuk menentukan arah sistem dalam menyelesaikan wicked problems dan

menyelenggarakan program- program yang dirancang bersama.

2) *Activity affects the whole system (assumption).*

Dalam perspektif jaringan, para pemangku kepentingan atau aktor baik individu maupun organisasi memiliki sumber-sumber daya masing-masing yang diorganisir dalam wadah jaringan, sehingga program-program akan mendapat manfaat kepada seluruh anggota jaringan. Program-program tersebut merupakan program bersama yang tidak hanya bermanfaat terhadap organisasi secara inidividu melaikan bermanfaat terhadap sistem yang lebih luas, yaitu organisasi jaringan.

3) *Horizontal organization.*

Organisasi berbasis jaringan berbeda dengan organisasi secara individual, karena struktur organisasi jaringan lebih bersifat horizontal, - bukan struktur vertikal. Kedudukan semua anggota dalam organisasi jaringan sama, ketua hanya mengkoordinir semua aktivitas dan program yang telah dirancang bersama.

4) *Voluntary participation.*

Organisasi berbasis jaringan merupakan organisasi yang dibentuk pada umumnya untuk menyelesaikan masalah publik, - wicked problems dan menjalankan program-program yang multi stakeholders. Oleh karena itu, para anggota jaringan berpartisipasi secara sukarela, karena mereka hanya terikat atau konsen terhadap kepentingan untuk menyelesaikan masalah tertentu.

5) *Decentralized.*

Salah satu karakteristik organisasi berbasis jaringan adalah berorientasi pada desentralisasi dalam pengambilan keputusan. Dalam hal ini, pengambilan keputusan berfokus pada anggota, bukan pada pimpinan. Hal ini terjadi karena kekuasaan terdistribusi pada para anggota, sebagai konsekuensi ksetaraan yang melekat pada semua anggota.

6) *Member-controlled.*

Organisasi yang berbasis jaringan lebih menekankan pada para anggota mengendalikan semua kegiatan-kegiatan organisasi. Hal ini terjadi karena organisasi ini lebih berorientasi pada kebersamaan para

anggota atau para pemangku kepentingan dalam menentukan arah organisasi dan menjalankan semua program yang telah dirancang bersama.

7) *Self-regulating.*

Dalam sistem jaringan, tidak mengenal hirarkis dalam keanggotaan, - otonom, sehingga semua anggota secara bersama-sama merancang dan menentukan peraturan, proses, dan mekanisme jaringan. Fungsi ketua dalam struktur jaringan adalah mengkoordinir dan berusaha menguatkan saling keterkaitan di antara mereka.

8) *Collaborative.*

Sesungguhnya inti jaringan adalah kolaborasi, di mana semua kegiatan direncanakan dan dilakukan dalam proses interaksi. Dalam hal ini, semua hasil-hasil interaksi berupa kesepakatan-kesepakatan yang dapat berbentuk aturan main, program-program direncanakan dan dilakukan secara bersama.

9) *Cognitive.*

Para anggota memiliki pengetahuan dan keahlian dalam bidang tugasnya, sehingga tugas-tugas dapat diselesaikan

dengan baik tanpa petunjuk dari pimpinan, organisasi yang seperti ini dikenal juga sebagai organisasi pembelajar. Organisasi yang demikian ini dapat berjalan kalau setiap anggota memiliki kemampuan dan integritas yang tinggi.

10) *Involves a division of labour.*

Semua anggota memiliki kemampuan dan keahlian tertentu, sehingga penyelesaian tugas-tugas organisasi dapat dilakukan dengan efisien dan efektif. Dalam hal ini, pembagian tugas dilakukan berdasarkan keahlian masing-masing untuk menyelesaikan masalah-masalah kompleks tertentu.

11) *Autonomous members.*

Karakteristik lain dari organisasi berbasis jaringan adalah setiap anggota memiliki kemandirian yang tinggi. Adanya kemandirian ini karena setiap anggota memiliki kemampuan dan kewenangan yang sama dalam pengambilan keputusan. Dalam hal ini, bukan pimpinan atau ketua saja yang mengambil keputusan dan para anggota lainnya tinggal menyetujui dan melaksanakan

keputusan tersebut, sebagaimana yang terjadi pada birokrasi pemerintahan, - hirarkis.

12) *Deleberative*.

Dalam menentukan keputusan, organisasi berbasis jaringan dilakukan dengan konstruktif dan secara bersama sehingga penetapan suatu keputusan menjadi akurat. Penyelesaian masalah seperti *wicked problems* memerlukan pemikiran bersama antar para pemangku kepentingan, karena masalah yang seperti itu memiliki keterkaitan yang rumit antar aktor atau lembaga.

Nampak bahwa terjadinya hubungan kerja sama antar organisasi karena adanya keinginan untuk mendapatkan sumber-sumber daya yang dibutuhkan organisasi, dalam hal ini sumber-sumber daya langka (*scarce resources*). Sumber-sumber daya langka yang dimaksud di sini sebagaimana yang dikemukakan oleh Jones (2004), yaitu :

*“Scarce resources include the raw materials and skilled workers the organization needs to produce goods and services; the information it needs to improve its technology or decide on its competitive strategy; and the support of outside stakeholders, such as the cutomers*

*who buy its goods and services, and the bank and financial institutions that supply the capital that sustain it.”*

Pentingnya sumber-sumber daya langka ini bagi organisasi karena menyebabkan hidup matinya suatu organisasi (survive), sehingga tidak mengherankan organisasi-organisasi akan berjuang untuk mendapatkannya.

Selain sumber-sumber daya langka, ada beberapa kondisi atau alasan yang mendorong organisasi membentuk hubungan kerja sama dengan organisasi lainnya (Hodge dan Anthony, 1988 : 197), yaitu:

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

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

(2) *Power*

Organisasi bergabung dengan organisasi lainnya akan menjadi kuat berkompetisi dengan kompetitornya dan akan terbebas dari ketergantungan sumber daya dari organisasi lain. Power suatu organisasi ditandai dengan kemampuan mengendalikan sumber-sumber daya penting yang dibutuhkannya untuk mendukung pencapaian tujuan-tujuannya.

(3) *Resource Scarcity or Performance Distress*

Kerja sama antar organisasi dilakukan untuk mengurangi ketergantungan sumber daya langka dari organisasi lain yang menguasai sumber-sumber daya tersebut. Strategi ini ditempuh untuk dapat mempertahankan hidupnya dalam lingkungan organisasi yang tidak pasti. Demikian pula, jaringan antar organisasi dibangun untuk menyelesaikan masalah rendahnya kinerja suatu organisasi.

(4) *Reaction to Superordinate Goal or Outside Force*

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

memberikan kontribusi terhadap pencapaian tujuan tersebut dan pencapaian tujuan tersebut.

(5) *Structural Conduciveness of the Environment*

Kerja sama antar organisasi dapat dilakukan dengan baik, kalau lingkungan mendorong terjadinya hal tersebut. Dalam suatu lingkungan/masyarakat terdiri dari hukum-hukum, kebiasaan-kebiasan, dan tradisi-tradisi yang kesemuanya ini akan menjadi kontributor utama dalam terciptanya kerja sama tersebut.

(6) *Boundary Permeability*

Suatu organisasi atau kelompok organisasi akan dapat melakukan kerja sama antar organisasi, kalau mereka tidak menutup diri terhadap lingkungannya (boundary permeability). Kerja sama antar organisasi akan memungkinkan terjadi, kalau mereka memiliki fleksibilitas dan kedinamisan, karena organisasi akan tetap survive dengan memiliki karakteristik yang seperti itu.

(7) *Organization Goals*

Organisasi akan melakukan kerja sama kalau mereka memiliki tujuan atau kepentingan yang sama. Tanpa hal ini tidak mungkin terjadi satu kerja sama diantaranya. Dalam organisasi

berbasis jaringan, para anggota atau para pemangku kepentingan membangun dan menetapkan tujuannya dilakukan secara bersama dan mengikat mereka untuk merealisasikan tujuan tersebut.

(8) *Opportunities to Cooperate*

Organisasi ini lahir karena ada kepentingan yang sama antar para pemangku kepentingan. Sebagai tindak lanjut dari hal tersebut mereka bersepakat untuk membangun kerja sama untuk menyelesaikan masalah-masalah publik yang kompleks. Adanya kerja sama antar organisasi tersebut karena ia sudah memiliki norma-norma yang mendorong untuk itu. Demikian pula karena sebelumnya telah melakukan kerja sama dengan yang lainnya sehingga memudahkan membentuk kerja sama tersebut.

Berdasarkan alasan-alasan pembentukan suatu kerja sama antar organisasi, maka dapat dinyatakan bahwa kerja antara suatu organisasi atau sekelompok organisasi dengan organisasi lainnya karena, pertama adanya saling ketergantungan (*interdependence*) antara satu dengan yang lainnya. Saling ketergantungan adalah penjelasan yang paling umum digunakan untuk pembentukan hubungan-hubungan kerja

sama antar organisasi (Gulati & Gargiulo, 1998 : 9).

Organisasi membangun hubungan kerja sama ini untuk mengakses kapabilitas dan sumber-sumber daya yang esensial untuk mencapai tujuannya yang esensial, namun kapabilitas dan sumber-sumber daya tersebut dikuasai oleh organisasi lain. Saling ketergantungan ini dapat dilihat karena adanya tujuan yang sama, dan adanya keuntungan yang sama.

Kalau adanya berbagai kesamaan-kesamaan, seperti tujuan dan keuntungan, maka saling ketergantungannya tinggi. Saling ketergantungan ini merupakan prasyarat utama bagi organisasi melakukan aliansi. Kedua, adanya keterikatan kerja sama (*embededness interorganizational*) antara satu dengan yang lainnya. Keterikatan kerja sama ini dapat dilihat melalui *structural condusiveness of environment*, *boundary permeability*, dan *opportunities to cooperate*. Keterikatan kerja sama ini merupakan referensi bagi pengambil keputusan untuk membuat suatu kontrak kerja sama baru.

### **C. Jaringan dan Kolaborasi: Perspektif dan Teori**

Jaringan antar organisasi dapat dimaknai sebagai suatu perspektif tertentu dalam studi organisasi dan manajemen. Sebagai suatu perspektif yang menjelaskan keterkaitan antara berbagai organisasi yang berbeda dengan studi organisasi secara sendiri (*individual organization*). Dalam perpektif ini ada beberapa teori yang menjelaskan fenomena jaringan antar organisasi, sebagaimana disebutkan di bawah ini.

#### **1. Teori Jaringan**

Teori jaringan memusatkan perhatiannya pada pola objektif ikatan yang menghubungkan anggota masyarakat (*individual dan kolektivitas*). Satu ciri khas teori jaringan adalah pemusatan perhatiannya pada struktur mikro hingga makro. Artinya, teori jaringan, aktor dapat individu, kelompok, perusahaan, dan masyarakat. Hubungan dapat terjadi di tingkat struktur sosial skala luas maupun di tingkat yang lebih mikroskopik. Hubungan ini berlandaskan gagasan bahwa setiap aktor (*individu atau kolektivitas*) mempunyai akses berbeda terhadap sumber daya bernilai (*kekayaan, kekuasaan,*

informasi). Akibatnya adalah bahwa system yang terstruktur cenderung terstratifikasi, komponen tertentu tergantung pada komponen lainnya (Ritzer dan Goodman, 2004: 382-383).

Berbagai pemikiran dalam teori jaringan, namun Wellman (Ritzer dan Goodman, 2004: 384) mengemukakan sekumpulan prinsip yang berkaitan logis, seperti di bawah ini.

- 1) Ikatan antara aktor biasanya adalah sistematis baik dalam kadar maupun intensitasnya. Aktor saling memasok dengan sesuatu yang berbeda dan mereka berbuat demikian dengan intensitas yang makin besar atau makin kecil;
- 2) Ikatan dalam individu harus dianalisis dalam konteks struktur jaringan yang lebih luas;
- 3) Terstrukturnya ikatan sosial menimbulkan berbagai jenis jaringan nonacak. Di satu pihak, jaringan adalah transitif: bila ada ikatan antara A dan B dan C, ada kemungkinan ada ikatan antara A dan C. Akibatnya adalah bahwa lebih besar kemungkinan adanya jaringan yang meliputi A, B, dan C. Di lain pihak, ada

keterbatasan tentang berapa banyak hubungan yang dapat muncul dan seberapa kuatnya hubungan itu dapat terjadi. Akibatnya adalah juga ada kemungkinan terbentuknya kelompok-kelompok jaringan dengan batas tertentu, yang saling terpisah satu sama lain;

- 4) Adanya kelompok jaringan menyebabkan terciptanya hubungan silang antara kelompok jaringan maupun antara individu;
- 5) Ada ikatan asimetris antara unsur-unsur di dalam sebuah sistem jaringan dengan akibat bahwa sumber daya yang terbatas akan terdistribusikan secara tak merata; dan
- 6) Distribusi sumber daya terbatas yang timpang dapat diperoleh dari kerjasama atau kompetisi dengan organisasi lainnya. Beberapa kelompok akan bergabung untuk mendapatkan sumber daya yang terbatas itu dengan bekerja sama, sedangkan kelompok lain bersaing dan memperebutkannya.

## 2. Teori Pertukaran Jaringan

Teori ini merupakan penggabungan dari teori pertukaran dan teori jaringan. Penggabungan ini diasumsikan menyempurnakan kelebihan-kelebihan yang dimiliki keduanya sambil memperbaiki kekurangannya (Ritzer dan Goodman, 2003: 387). Kelebihan teori pertukaran adalah memiliki model relasi antar aktor yang kuat dan kelemahannya adalah model struktur sosial yang lemah, dalam hal ini ia melihat struktur sosial sebagai hasil pilihan individu ketimbang sebagai suatu determinan pilihan-pilihan tersebut. Keunggulan teori jaringan adalah memiliki model struktur jaringan yang kuat (jaringan relasi), tetapi lemah dalam konsep relasi itu sendiri atau unsur-unsur relasi.

Teori pertukaran jaringan terutama menitik beratkan pada isu kekuasaan. Premis dasarnya adalah semakin besar peluang aktor untuk melakukan pertukaran, semakin besar kekuasaan aktor tersebut. Dalam dunia organisasi, sumber-sumber daya penting yang dibutuhkan oleh organisasi ada pada organisasi-organisasi lain di lingkungannya.

Organisasi yang menguasai sumber-sumber daya penting tersebut adalah mereka yang memiliki kekuasaan dan dapat mengendalikan organisasi-organisasi lain yang membutuhkan sumber-sumber daya yang dikuasainya. Dalam hal ini, aktor yang berkuasa adalah aktor yang menguasai sumber-sumber daya penting yang dibutuhkan oleh organisasi lain.

Dalam menentukan siapa itu aktor, teori pertukaran mengadopsi penjelasan dari teori pilihan rasional dan teori permainan, aktor (individu atau organisasi) adalah mereka yang berusaha memaksimalkan keuntungan. Tentu, aktor yang berusaha memaksimalkan keuntungan lebih menitik beratkan pada hitungan-hitungan ekonomi (Ritzer dan Goodman, 2003; Varian, 1992; Fudenberg & Tirole, 1991).

Pandangan teori jaringan menegaskan bahwa setiap aktor mempunyai akses yang berbeda terhadap sumber daya yang bernilai. Perbedaan tersebut karena adanya perbedaan kekuasaan dalam mengendalikan sumber-sumber daya tersebut. Perbedaan kekuasaan seperti ini menyebabkan terjadinya kompetisi dan kerja sama dalam memperoleh sumber-

sumber daya tersebut. Pencapaian sumber-sumber daya penting melalui kompetisi banyak dijelaskan dalam teori permainan, dan pencapaian sumber-sumber daya tersebut melalui kerja sama banyak dijelaskan oleh teori ketergantungan sumber daya dan teori biaya manfaat.

Ketiga teori ini merupakan teori-teori pertukaran jaringan yang penulis jelaskan di bawah ini.

Secara umum pengaruh lingkungan sangat deterministik terhadap perkembangan atau kinerja suatu organisasi, baik organisasi privat maupun organisasi publik. Pengaruh lingkungan dapat saja “mematikan” organisasi kalau organisasi tersebut tidak atau kurang adaptibel terhadap lingkungannya, tetapi dapat juga terjadi sebaliknya kalau organisasi tersebut mampu beradaptasi dengan lingkungannya dengan baik. Oleh karena itu, mereka selalu berusaha mempertahankan hidupnya dengan beradaptasi dengan lingkungan.

Sehubungan dengan hal di atas, ada beberapa teori yang menjelaskan ketergantungan organisasi pada

lingkungannya, yaitu, teori ketergantungan sumber daya, teori biaya manfaat, dan teori permainan. Berikut ini penulis jelaskan teori-teori tersebut beserta kelebihan-kelebihan dan kekurangan-kekurangannya.

### 3. Teori Ketergantungan Sumber Daya

Teori ketergantungan sumber daya adalah teori yang menyatakan bahwa tujuan suatu organisasi adalah untuk mengurangi ketergantungan pada organisasi lain yang mensuplay sumber-sumber daya di lingkungannya dan berusaha menemukan cara atau strategi untuk memperoleh sumber-sumber daya tersebut. Teori ketergantungan sumber daya ini berusaha menghadapi kekuatan lingkungannya dengan menggunakan strategi-strategi proaktif untuk mengakses sumber-sumber daya yang ada di lingkungannya (Jones, 2004; Jaffee, 2001; Powers, 2001; Beccerra, 1999; Gulati & Gargiulo, 1998).

Dasar utama teori ini adalah mengurangi ketergantungan sumber-sumber daya terhadap organisasi-organisasi lain yang mengendalikan sumber-sumber daya yang dibutuhkannya. Organisasi tidak dapat memainkan peranan

yang penting dalam lingkungannya, kalau tidak menguasai sumber-sumber daya yang dibutuhkannya karena penguasaan sumber-sumber daya merupakan power untuk berkompetisi dalam lingkungan yang serba tidak pasti.

Ketergantungan sumber daya terhadap organisasi lain perlu dikelola dengan baik melalui, pertama, bahwa ia harus mempengaruhi organisasi lain agar ia dapat memperoleh sumber-sumber daya, dan kedua, ia perlu merespon kebutuhan dan tuntutan dari organisasi lain dalam lingkungannya. Kemudian, tingkat ketergantungan suatu organisasi terhadap sumber daya tertentu adalah merupakan suatu fungsi dua faktor, yaitu: pertama, bagaimana pentingnya sumber daya itu terhadap kelangsungan hidup organisasi. Kedua, sejauh mana sumber daya itu dikendalikan oleh organisasi-organisasi lain (Jones, hlm. 70).

Oleh karena itu, organisasi perlu memiliki strategi untuk mengurangi ketergantungannya terhadap sumber-sumber daya yang dikuasai oleh organisasi-organisasi lain melalui jaringan kerja sama antar

organisasi (*interorganizational network/collaboration*).

#### 4. Teori Institusi

Teori intitusi ini berbeda dengan teori ketergantungan sumber daya yang disebutkan di atas. Teori ini mengandalkan pentingnya penentuan strategi jaringan untuk mendapatkan sumber daya, sedangkan teori institusi mengandalkan pentingnya nilai-nilai dan norma-norma dalam suatu organisasi untuk dapat memperoleh sumber-sumber daya penting yang dibutuhkan untuk survive. Untuk memperoleh sumber-sumber daya yang dibutuhkan, maka organisasi tersebut perlu mendapatkan akseptabilitas dan legitimasi dari lingkungannya.

Teori institusi dan teori kontingensi, dalam menghadapi lingkungan mereka “mengintervensi” internal organisasinya dengan menyesuaikan struktur dan strateginya pada teori kontingensi, dan memperkuat nilai-nilai dan norma-norma organisasi pada teori institusi. Kedua teori ini berpandangan “internal looking” dalam menghadapi lingkungan yang serba kompetitif.

Pada dasarnya organisasi sama dengan institusi, namun kedua konsep ini menjadi berbeda pada saat menganut model ekonomi dan birokrasi, yang dalam hal pencapaian tujuannya melalui instrumen-instrumen tertentu dan formal secara rasional. Organisasi sebagai institusi sudah mengandung muatan-muatan sosiologis yang di dalamnya terdapat nilai-nilai, norma-norma, dan budaya yang secara langsung mempengaruhi perilaku manusia di dalam organisasi. Suatu organisasi dipandang sebagai institusi, menurut teori ini dianggapnya kurang rasional dan kurang formal karena manusia dalam organisasi dikendalikan oleh emosi dan tradisi, bukan instrumen-instrumen formal rasional untuk mencapai tujuannya sebagaimana disebutkan dalam model birokrasi (Jaffee, 2001).

Teori institusi ini merupakan suatu teori yang mempelajari bagaimana organisasi-organisasi dapat meningkatkan kemampuannya untuk tumbuh dan bertahan hidup dalam suatu lingkungan yang serba kompetisi dengan menjadi terpercaya (legitimate) di mata para stakeholdersnya (Jones, 2004). Tentunya, nilai-nilai normatif

organisasi, seperti efisiensi, efektivitas, dan ekonomis sebagai landasan dalam pencapaian tujuan organisasi perlu menjadi perhatian untuk meningkatkan kemampuan kompetisinya agar mampu bertahan hidup dalam era globalisasi ini.

*Institusi, menurut Scott (2001), adalah “institutions consist of cognitive, normative, and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behavior. Institutions are transported by various carriers – cultures, structures, and routines – and the operate at multiple levels of jurisdiction”.*

Berdasarkan pengertian institusi tersebut di atas, bahwa ada tiga pilar institusi yang dijadikan dasar pembentukan legitimasi bagi organisasi, yaitu pilar kognitif, pilar normatif, dan pilar regulatif. Pilar kognitif meliputi simbol-simbol, kepercayaan-kepercayaan, dan identitas-identitas sosial. Pilar normatif meliputi kewajiban-kewajiban, norma-norma, dan nilai-nilai sosial. Pilar regulatif meliputi aturan-aturan, hukum-hukum, dan sanksi-sanksi (Powers, 2001).

Kelebihan teori institusi adalah kemampuannya menjelaskan organisasi-organisasi menjadi terpercaya di mata stakeholdersnya sehingga dapat memperoleh sumber-sumber daya penting yang dibutuhkannya, dan pada akhirnya organisasi-organisasi tersebut tumbuh dan berkembang menjadi organisasi-organisasi yang mampu bersaing di era globalisasi.

Kekurangan teori institusi adalah tidak mampu menentukan strategi jaringan seperti apa yang perlu dibangun untuk mendapatkan sumber-sumber daya yang dikuasai oleh organisasi-organisasi lain.

Suatu institusi menjadi terpercaya di pemangku kepentingan, menurut Meyer & Rowan (Jaffee, 2001), diperlukan institutional isomorphism. Isomorfisme adalah suatu bentuk tunggal yang berfokus pada mekanisme kesamaan organisasi dalam bidang atau populasi yang sama. Keberhasilan suatu lembaga menjadikan contoh lembaga yang berhasil dalam bidangnya diperlukan mekanisme *mimetic, normative, & coercive*.

*Mimetic mechanisms* adalah kecenderungan organisasi untuk mengimitasi

prosedur dan struktur organisasi yang dijadikan model, yang mencapai prestasi yang tinggi, atau memiliki kesuksesan yang diterima oleh lingkungannya.

*Normative mechanisms* adalah mekanisme perilaku dan prosedur organisasi yang memiliki arah yang jelas, diharapkan, dan terpercaya.

*Coercive mechanism* adalah mekanisme formal yang menunjukkan konsekuensi-konsekuensi apabila tidak mematuhi prosedur-prosedur yang telah ditetapkan lembaga.

## 5. Teori Biaya Transaksi

Teori biaya transaksi merupakan suatu teori yang menyatakan bahwa tujuan suatu organisasi adalah untuk meminimalisir biaya-biaya pertukaran sumber-sumber daya dalam lingkungan organisasi dan biaya-biaya mengelola pertukaran dalam organisasi. Biaya-biaya transaksi adalah sebagai biaya-biaya negosiasi, monitoring dan menentukan pertukaran-pertukaran antar organisasi. Jadi, biaya transaksi meliputi biaya-biaya yang terjadi dalam pertukaran sumber-sumber daya dalam organisasi dan biaya-biaya yang terjadi dalam organisasi itu sendiri (Jones, 2004;

Jaffee, 2001; Beccerra, 1999, Gulati & Gargiulo, 1998).

Biaya-biaya yang terjadi dalam organisasi merupakan biaya-biaya yang perlu diperhitungkan, karena sangat mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan berbagai kegiatan yang berhubungan dengan itu. Biaya-biaya ini biasa disebut dengan “*bureaucratic costs*” (Jones, 2004 : 85). Biaya-biaya birokrasi ini nampak bahwa sulitnya melakukan integrasi dan komunikasi di dalam organisasi, dan bahkan mahal, karena manajer harus mencurahkan banyak waktu dalam berbagai pertemuan dari pada menciptakan kegiatan-kegiatan konkrit yang lebih bernilai.

Biaya-biaya yang muncul dalam pertukaran sumber-sumber daya dengan organisasi lain yang menguasai sumber-sumber daya tersebut perlu diperhitungkan dengan cermat, karena akan berdampak terhadap penentuan strategi kerja sama yang perlu dibangun suatu organisasi. Peranan pemimpin sangat menentukan dalam hal ini untuk menghitung semua biaya-biaya yang terjadi atau mungkin terjadi dalam menentukan strategi kerja sama yang akan di bangun.

Demikian pula, dalam hal menilai atau menentukan organisasi-organisasi yang potensial diajarkan kerja sama.

Teori ini juga sangat berkaitan dengan *bounded rationality* (Simon, 1984 : 139), yang memperlihatkan keterbatasan seseorang untuk memilih alternatif pilihan pada saat informasi yang tidak tersedia atau tidak lengkap di lingkungan. Ketidak sempurnaan atau ketidak lengkapan informasi yang tersedia pada lingkungan akan menimbulkan biaya-biaya transaksi yang tinggi pula dalam menentukan strategi kerja sama.

Kelebihan teori biaya transaksi adalah kemampuannya mengidentifikasi semua biaya transaksi dalam menentukan strategi kerja sama antar organisasi, dan menilai organisasi-organisasi yang potensial untuk kerja sama.

Kekurangan teori biaya transaksi adalah perubahan lingkungan yang serba cepat dan tidak tersedianya informasi yang memadai atau tidak lengkapnya informasi mengenai organisasi yang menguasai sumber-sumber penting yang dibutuhkan, sehingga akan semakin meningkatnya biaya transaksi dalam menentukan strategi kerja sama tersebut.

#### **D. Kolaborasi Sebagai Strategi**

Dalam perspektif jaringan kolaborasi itu dapat dipandang sebagai strategi. Salah satu teori yang menjelaskan tentang strategi adalah teori permainan. Sebenarnya, teori permainan ini telah berkembang pesat dalam disiplin ilmu ekonomi, karena teori ini memahami perilaku para pemain (*players*) untuk memaksimalkan keuntungan melalui pengambilan keputusan atau penentuan strategi dalam rangka mendapatkan sumber-sumber daya penting di lingkungannya (Willner, 2004; Varian, 1992; Fudenberg & Tirole, 1991; Burgess, 1989). Dalam teori ini, permainan (*game*) merupakan permainan penjumlahan nol (*zero-sum game*). Dalam hal ini, pemain yang satu menang dan pemain lainnya kalah dalam permainan tersebut. Walaupun permainan penjumlahan nol ini diterima sebagai analisis yang elegan dan merupakan studi yang meluas dalam teori ini, namun ia juga menyadari bahwa masih banyak permainan kepentingan dalam ilmu sosial merupakan bukan penjumlahan nol (*non-zero-sum*).

Teori permainan *adalah the study of interacting decision makers* (Varian, 1992 : 259). Kemudian Jones (2004 : 391) menyatakan teori

permainan dipandang sebagai interaksi antar organisasi sebagai suatu permainan kompetitif. Dalam teori permainan, ada tiga komponen penting, yaitu pemain atau sekumpulan pemain, sekumpulan strategi yang merupakan pilihan-pilihan para pemain yang dibuat, dan sekumpulan hasil yang menunjukkan keuntungan setiap pemain terima jika memilih strategi.

Semua organisasi dalam permainan ini dianggap sebagai pemain yang selalu berusaha memaksimalkan pencapaian tujuannya melalui pilihan-pilihan sebagai keputusan yang menguntungkan. Sebagai pengambil keputusan, pemain sangat membutuhkan informasi dalam menentukan strategi yang paling menguntungkan untuk berkompetisi dengan para kompetitor yang lain.

Dalam teori permainan dikenal dua premis penting ketika manajer mengambil keputusan (Jones, 2004; Varian, 1992; Fudenberg & Tirole, 1991), pertama, pandangan ke depan (look forward), yaitu pemain perlu berpikir ke depan dan mengantisipasi bagaimana para lawan merespon strategi yang dipilih. Kedua, pertimbangan kebelakang (reason backward), yaitu pemain memerlukan adanya pertimbangan

ke belakang untuk menentukan strategi-strategi organisasi yang mana yang diikuti oleh lawan dan memberi penilaian bagaimana pihak lawan merespon berbagai strategi ke depan.

Permainan yang bergerak secara sekuensial dan permainan yang bergerak secara simultan merupakan dasar dalam teori permainan (Jones, 2004; Varian, 1992; Fudenberg & Tirole, 1991). Permainan yang bergerak secara sekuensial, sebagaimana halnya dengan pemain catur, para pemain bergerak secara bergiliran dan satu pemain dapat menentukan suatu strategi setelah mempertimbangkan pilihan-pilihan strategi lawan. Permainan yang bergerak secara simultan yaitu para pemain bergerak dalam waktu yang bersamaan dan mengabaikan gerakan-gerakan atau tindakan-tindakan lawannya. Dalam hal ini, KAPET sebagai pemain dalam pertumbuhan ekonomi daerah pada umumnya mengikuti yang terakhir.

Teori permainan ini terutama sangat berguna dalam menganalisis situasi dimana suatu organisasi sedang berkompetisi menghadapi sejumlah lawan yang terbatas dalam domainnya dan mereka saling tergantung. Prinsip dasarnya adalah sangat bermanfaat dalam penentuan

pilihan mana yang dipilih dan strategi mana yang dipilih untuk memenej lingkungan (Jones, hlm. 391).

Berdasarkan uraian di atas, bahwa teori permainan memiliki keunggulan dan kelemahan-kelemahan. Keunggulan teori ini adalah memiliki kemampuan dalam menentukan strategi persaingan untuk mendapatkan sumber daya penting yang dibutuhkannya dengan menyiapkan berbagai strategi persaingan.

Kekurangan teori permainan adalah pertama, pada umumnya teori permainan ini menganggap permainan sebagai *zero-sum game*, dalam suatu permainan ada satu yang menang dan ada yang kalah. Namun dalam kenyataannya aturan permainan seperti ini tidak selamanya menunjukkan seperti itu. Dalam ilmu sosial terutama dalam administrasi publik, persaingan dilakukan melalui kerja sama yang menghasilkan *win-win solution*. Kedua, teori permainan ini lebih menekankan pada pilihan-pilihan strategi yang ada, seperti *prisoner's dilemma*, *matching pennis*, *cournot duopoly*, *bertrand duopoly*, *nash equilibrium*, dan *repeted games* (Willner, 2004; Varian, 1992; Fudenberg & Tirole, 1991), tanpa

memperhatikan kemampuan pemain dalam menentukan strategi tersebut.

Dalam hal ini, teori ini menepikan kemampuan para pemain dalam menentukan strategi-strategi untuk memperoleh sumber-sumber daya yang dibutuhkannya. Padahal dalam organisasi publik hal ini masih merupakan “benang yang kusut” yang masih memerlukan penguraian yang mendalam. Mewirauasakan birokrasi (Osborne dan Gaebler, 1995), Memangkas birokrasi (Osborne dan Plastrik, 2000), dan Breaking through bureaucracy (Barzelay dan Armajani, 1992), merupakan karya-karya yang cukup monumental dalam organisasi publik, dalam hal ini birokrasi pemerintah, namun belum berhasil mengurai benang yang kusut tersebut. Salah satu penyebab dari hal ini adalah stakeholders dari organisasi publik lebih banyak dan lebih kompleks ketimbang organisasi bisnis (Dwiyanto dkk., 2002). Dalam pengambilan keputusan atau penentuan strategi sebagai suatu keputusan kepentingan-kepentingan stakeholders ini perlu tercermin pada keputusan-keputusan tersebut, sehingga kemampuan pemain menjadi perhatian

di sini dalam menentukan strategi bersaing dengan para kompetitor.

Oleh karena itu, dalam penelitian ini menggunakan teori permainan untuk menentukan strategi pertumbuhan ekonomi daerah dengan memfokuskan kelemahan-kelemahan yang dimilikinya. Alasannya adalah pertama, bahwa realitas permainan tidak selamanya dipandang sebagai kalah menang, melainkan menyikapi persaingan itu dengan kerja sama antar pesaing. Kedua, bahwa dalam administrasi publik pemainnya adalah organisasi publik dan tentunya berbeda dengan organisasi privat dalam menyikapi aturan permainan. Sebagaimana dipahami bahwa organisasi publik sarat dengan hambatan-hambatan birokratis, baik hambatan struktural termasuk aturan-aturan maupun hambatan-hambatan fungsional seperti kelambanan penyelesaian tugas. Hal ini sangat berpengaruh langsung terhadap kemampuannya dalam menentukan strategi.

Struktur organisasi publik sangat berbeda dengan organisasi privat, organisasi publik memiliki *double prinsipal-agent structure* (Eliassen dan Kooiman, 1993). Pada manajemen external politisi sebagai prinsipal, mencoba

memberikan berbagai petunjuk atau pedoman dan memonitor unit-unit penyedia dan pelayanan sebagai agent dalam sektor publik, sedangkan pada manajemen internal, berperan sebagai pemimpin unit-unit pelayanan. Sebagai contoh kepala daerah sebagai prinsipal dan bawahan dalam hal ini para kepala dinas daerah, para kepala badan daerah, dan para kepala kantor daerah bertindak sebagai agent.

Sehubungan dengan hal di atas, dalam pengambilan keputusan atau penentuan strategi, informasi merupakan sangat penting perannya dalam hal tersebut (teori permainan). Kualitas informasi dalam suatu organisasi publik sangat tergantung pada sistem informasi yang ada pada organisasi tersebut. Selain sistem informasi, kemampuan pimpinan organisasi publik juga sangat menentukan strategi bersaing untuk mendapatkan sumber-sumber daya penting yang dibutuhkannya.

#### 1. Kemampuan Pimpinan

Kemampuan pimpinan yang dimaksud di sini adalah mereka yang memiliki intelegensia dan keterampilan serta semangat kewirausahaan dalam pengambilan keputusan atau penentuan strategi-strategi kompetitif

untuk mendapatkan sumber-sumber daya penting yang dibutuhkannya.

Pimpinan merupakan salah satu faktor utama dalam keberhasilan penentuan strategi pertumbuhan ekonomi daerah. Pimpinan sebagai pengambil keputusan dan penentu strategi untuk dapat memperoleh sumber-sumber daya penting yang dibutuhkannya, diperlukan kemampuan yang tinggi untuk dapat memahami kekuatan lawan dan mampu membaca “tanda-tanda zaman” melalui kemampuan prediktifnya.

Oleh karena itu, pimpinan perlu memiliki semangat kewirausahaan (Osborne & Gaebler, 1995), mereka selalu berusaha menciptakan ide-ide dan tindakan-tindakan inovatif yang dapat melahirkan strategi-strategi pertumbuhan ekonomi. Semangat kewirausahaan, yang merupakan gagasan atau pemikiran mengenai kemajuan, pembangunan, prestasi, dan perubahan, akan memberikan motivasi dan memberikan energi kepada orang dan organisasi untuk memperbaiki kehidupannya (Dollinger, 1999).

Ada tiga hal penting dalam memahami kewirausahaan, yaitu meraih peluang-peluang, inovasi, dan pertumbuhan (Robbins dan Coulter, 2002). Orang dikatakan memiliki semangat kewirausahaan, apabila selalu mengikuti kecenderungan dan perkembangan lingkungan yang sementara orang lain tidak memperhatikannya (meraih peluang-peluang). Demikian pula, apabila selalu berusaha menciptakan hal-hal baru, baik dari segi metode maupun dari segi pendekatannya (inovasi). Dan, apabila selalu berusaha untuk tidak tetap menjadi kecil dari segi ukuran (pertumbuhan). Sebagai pengambil keputusan dan penentu strategi berkompetisi dengan yang lainnya, maka pimpinan atau manajer tidak bisa terhindar dari semangat kewirausahaan tersebut, karena hal ini merupakan salah satu syarat yang menentukan keberhasilan suatu organisasi (Stanton & Futrell, 1987). Di samping itu, pimpinan juga perlu memahami dengan baik konsep pemasaran sehingga dapat menentukan strategi pemasaran agar dapat mengalahkan pesaingnya. Pemasaran merupakan suatu konsep yang bukan hanya didominasi oleh organisasi bisnis tetapi merupakan konsep universal yang digunakan

oleh organisasi lainnya termasuk organisasi publik untuk dapat survive di era globalisasi (Keegan, 1996; Stanton & Futrell, 1987).

Dalam tiga dekade terakhir ini terjadi pergeseran konsep pemasaran secara dramatis. Konsep pemasaran “lama” yang menekankan pada produk dan tujuannya pada laba ternyata tidak lagi memadai untuk membawa organisasi mengungguli pesainnya. Sekitar tahun 1960 – 1990, konsep “baru” pemasaran telah bergeser fokus dari produk kepada pelanggan. Tujuannya masih tetap pada laba, namun cara mencapainya menjadi lebih luas melalui konsep bauran pemasaran, yang dikenal dengan “4P”, product, price, promotion, place (saluran distribusi).

Pada tahun 1990 sampai saat ini, konsep “baru” pemasaran ini telah ditinggalkan dengan menganut konsep pemasaran “*strategis*”. Konsep strategi pemasaran ini berfokus pada cara melakukan bisnis dengan tujuan menciptakan keuntungan pada pihak yang berkepentingan, yaitu karyawan, manajemen, pelanggan, masyarakat, dan pemerintah. Agar dapat berhasil, pemasar dalam hal ini pimpinan KAPET, harus mengetahui pelanggan dalam konteks termasuk persaingan, kebijakan dan peraturan pemerintah

serta kekuatan-kekuatan makro, ekonomi, sosial, dan politik yang lebih luas, yang membentuk perkembangan pasar.

Pada dasarnya, konsep strategis ini laba merupakan hal yang penting untuk akhirnya menciptakan manfaat bagi pihak yang berkepentingan. Cara yang digunakan konsep ini adalah manajemen strategis, yang memadukan pemasaran dengan fungsi manajemen lain (Keegan, 1996).

Menurut Keegan (1996), ada tiga prinsip pemasaran, yaitu nilai pelanggan dan persamaan nilai, keunggulan kompetitif atau diferensial, dan fokus.

#### 1) Nilai Pelanggan dan Persamaan Nilai

Sebenarnya, inti dari pemasaran adalah menciptakan nilai pelanggan yang lebih besar dari pada yang diciptakan oleh pesaing. Nilai untuk pelanggan dapat dinaikkan dengan memperluas atau memperbaiki produk dan/atau manfaat jasa, dengan menurunkan harga, atau gabungan dari unsur lain.

#### 2) Keunggulan Kompetitif atau Diferensial

Keunggulan kompetitif adalah penawaran total, dihadapkan pada persaingan yang relevan, yang lebih menarik pelanggan.

Keunggulan tersebut dapat muncul dalam unsur apapun yang ditawarkan oleh perusahaan, - produk, harga, promosi, dan distribusi produk. Bila perusahaan itu menawarkan produknya dengan harga yang secara signifikan lebih rendah, dan bila perusahaan dapat meyakinkan pelanggan bahwa mutu produknya sama dengan mutu produk pesaing, keunggulan harga akan memberikan keunggulan bersaing kepadanya.

### 3) Fokus

Fokus diperlukan untuk berhasil dalam tugas menciptakan nilai pelanggan pada keunggulan kompetitif. Fokus yang jelas pada kebutuhan dan keinginan pelanggan serta pada penawaran yang bersaing diperlukan untuk menggerakkan usaha yang perlu untuk mempertahankan keunggulan yang membedakan. Semuanya ini hanya dapat dicapai dengan memfokuskan sumber daya dan usaha pada kebutuhan dan keinginan pelanggan serta menyampaikan suatu produk yang akan memenuhi kebutuhan dan keinginan tadi.

## 2. Sistem Informasi Pengambilan Keputusan

Sistem informasi pengambilan keputusan adalah suatu sistem yang memudahkan dan mendukung pengambilan keputusan atau penentuan strategi bagi pimpinan dalam memperoleh informasi mengenai sumber-sumber daya penting yang dibutuhkannya.

Selain kemampuan pimpinan, sistem informasi pengambilan keputusan merupakan salah satu faktor yang berpengaruh terhadap pengambilan keputusan dan penentuan strategi dalam pertumbuhan ekonomi daerah. Ketersediaan dan kualitas informasi yang sangat dibutuhkan dalam penilaian berbagai alternatif keputusan dan penentuan strategi, akan terpenuhi kalau sistem informasi yang dimiliki cukup handal.

Sebagai pengambil keputusan, pimpinan atau manajer sangat membutuhkan informasi-informasi yang berkualitas dan ketersediannya untuk menentukan strategi-strategi mana yang paling menguntungkan untuk mendapatkan sumber-sumber daya penting yang dibutuhkannya. Namun biasanya informasi-informasi tidak tersedia sebagaimana yang

diharapkan sehingga pimpinan atau manajer tetap mengambil keputusan dengan kondisi informasi yang terbatas (*satisficing model*). Keterbatasan informasi tersebut disebabkan oleh keterbatasan sistem pendukung dan informasi-informasi tersebut sangat mahal biayanya untuk memperolehnya (*information cost*). Penilaian alternatif-alternatif solusi atau strategi dalam kondisi yang seperti ini akan menghasilkan satu alternatif sebagai keputusan atau strategi yang memungkinkan dapat diterima (Jones, 2004; Cooper, dkk., 1998; Simon, 1984). Mereka tidak mencari solusi yang optimal, tetapi hanya solusi yang *satisfice*.

Untuk menghindari keputusan yang seperti ini, maka perlu dibangun suatu sistem informasi yang berbasis teknologi komputer (Levine, dkk., 1990). Adanya sistem informasi yang seperti ini, akan dapat mengeleminir ambiguitas dalam memilih alternatif-alternatif solusi atas masalah yang dihadapi. Dalam hal ini, mereka dapat menampilkan keuntungan-keuntungan (*benefits*) dan kerugian-kerugian atau biaya-biaya (*costs*) dari setiap alternatif solusi,

sehingga mereka dapat menentukan solusi atau strategi yang paling menguntungkan bagi organisasi, sebagaimana disarankan dalam teori permainan.

Pentingnya sistem informasi untuk pengambilan keputusan, karena tidak ada satu orang yang mungkin dapat memperoleh semua fakta-fakta mengenai suatu masalah, mempertimbangkan semua alternatif, dan secara jelas mengantisipasi biaya-biaya dan manfaat-manfaat dari setiap alternatif (Levine dkk.). Pentingnya informasi dalam pengambilan keputusan dipertegas oleh hasil penelitian Powers (Disertasi, 2001).

Pimpinan atau manajer tidak bisa terlepas dari pengambilan keputusan, karena tugas utamanya adalah mengambil keputusan dalam kondisi yang tidak menentu (Levine dkk., 1990 : 382). Ketidakkampuan pimpinan atau manajer menyerap dan memproses informasi dalam menilai semua alternatif-alternatif, menurut Simon (1984 ) menyebutnya *bounded rationality*. Salah satu cara untuk mengatasi hal ini adalah meningkatkan kemampuan dan keterampilan analisisnya dalam pengambilan keputusan dan

menggunakan teknologi seperti komputer untuk mempertajam kemampuan analisisnya (Jones, 2004).

### 3. Sistem Koordinasi

Salah satu faktor yang urgen dalam sistem jaringan antar organisasi dan berpengaruh terhadap penentuan strategi pertumbuhan ekonomi daerah adalah koordinasi (Tjokroamidjojo, 1994; Sutan, 2001). Koordinasi dilakukan dengan pemerintah-pemerintah daerah yang terikat dalam jaringan pertumbuhan ekonomi daerah. Koordinasi dilakukan, baik dalam hal pengambilan keputusan terutama dalam penyediaan data dan informasi maupun dalam hal pelaksanaan kegiatan.

Menurut Malone, dikutip oleh MASL, koordinasi adalah *the act of managing interdependencies between activities*. Pengertian ini menunjukkan bahwa kegiatan-kegiatan yang sifatnya kompleks memerlukan adanya koordinasi agar kegiatan dapat menghasilkan output yang maksimal (Borgatti, 1996 : 1). Kerumitan aktivitas dalam organisasi dapat menyebabkan koordinasi biasanya tidak berjalan sesuai yang

diharapkan. Sehubungan dengan hal ini, ada beberapa situasi yang menyebabkan timbulnya masalah koordinasi (MASL, tanpa tahun), yaitu : 1) suatu agen/pemain (individu atau organisasi) memiliki suatu pilihan tindakan dalam menyelesaikan tugas, dan pilihan tersebut berpengaruh terhadap kinerja organisasi; 2) pelaksanaan tindakan-tindakan itu juga berpengaruh terhadap kinerja organisasi; 3) waktu pelaksanaan kegiatan tersebut juga berpengaruh terhadap kinerja organisasi.

Masalah koordinasi ini dalam kenyataan sering lebih kompleks sehingga agen/pemain tersebut kesulitan dalam pelaksanaannya. Hal ini disebabkan karena, 1) ia tidak memiliki pandangan yang sempurna mengenai struktur tugas; 2) struktur tugas berubah secara dinamis; 3) pemain tidak jelas mengenai hasil dari tugas tersebut.

Dalam koordinasi, terdapat tiga mekanisme dasar (Borgatti, 1996), yaitu : 1) *mutual adjustment*; 2) *direct supervision*; dan 3) *standardization* (tiga tipe : *work processes, work output, worker skill*). Dalam pelaksanaan

koordinasi mekanisme ini dapat dikombinasikan dengan yang lainnya.

Mekanisme saling menyesuaikan didasarkan pada proses komunikasi yang sederhana. Hal yang seperti ini biasanya dilakukan pada organisasi yang berskala kecil atau tugas-tugas yang sangat kompleks.

Mekanisme supervisi secara langsung dilakukan oleh seorang yang memiliki tanggung jawab untuk pekerjaan orang lain. Dalam hal ini, pelaksanaan koordinasi melalui pemberian instruksi dan memonitoring tindakan-tindakannya.

Mekanisme standarisasi dapat dilakukan melalui penetapan kriteria-kriteria sebagai standar keberhasilan pelaksanaan tugas. Mekanisme koordinasi seperti ini dilakukan dalam tiga cara, yaitu 1) proses pekerjaan; 2) hasil pekerjaan; dan 3) keterampilan pekerja.

## **BAB 3**

# **KOLABORASI DAN SUMBER DAYA**

### **A. Kelangkaan Sumber Daya**

**S**alah satu karakteristik utama kolaborasi dengan pemangku kepentingan atau aktor lainnya adalah karena adanya kelangkaan sumber-sumber daya penting untuk mencapai tujuan atau untuk memenuhi kebutuhan organisasi tersebut dan atau mengatasi masalah-masalah yang sangat kompleks yang tidak memungkinkan diselesaikan oleh organisasi tersebut dengan sendiri. Sumber-sumber daya yang dimaksud di sini sebagaimana dikemukakan oleh Jones (2004), yaitu:

*“Scarce resources include the raw materials and skilled workers the organization needs to produce goods and services; the information it needs to improve its technology or decide on its competitive strategy; and the support of outside stakeholders, such as the cutomers who buy its goods and services, and the*

*bank and financial institutions that supply the capital that sustain it.”*

Kelangkaan sumber-sumber daya bukan hanya yang berkaitan dengan pendanaan atau penganggaran (uang), melainkan semua sumber-sumber daya yang mendukung pencapaian tujuan kolaborasi, - penyelenggaraan pelayanan dan kebijakan publik yang efektif dan efisien. Dalam era kompetisi saat ini, tidak ada satu organisasi yang memiliki atau mengendalikan semua sumber-sumber daya penting untuk penyelenggaraan tersebut. Hal ini terjadi karena kompetisi menuntut spesialisasi yang tinggi terutama dalam kaitannya ketersediaan sumber-sumber daya. Sebagai contoh, Bank lahir hanya untuk menyediakan uang atau dana yang akan digunakan oleh organisasi-organisasi lain untuk mendukung pencapaian tujuan organisasinya dengan efektif dan efisien.

Konsekuensi dari hal tersebut suatu organisasi sesungguhnya hanya fokus pada penyediaan sumber daya tertentu yang dibutuhkan atau sangat dibutuhkan oleh organisasi lainnya (sebagai pelanggan). Hal ini semakin mendorong tumbuhnya kolaborasi dengan organisasi lain yang menyediakan atau mengendalikan sumber-

sumber daya yang dibutuhkannya. Organisasi melakukan kolaborasi dengan organisasi lainnya untuk menghadapi tantangan lingkungan yang semakin besar dan tidak pasti (*unpredictible*). Upaya tersebut dilakukan untuk mengatasi kelangkaan sumber daya, atau terjadi pertukaran sumber-sumber daya dengan mitra secara sinergitas. Pertukaran sumber daya merupakan ciri utama kolaborasi (Ostrom,1990). Hal ini terjadi karena setiap pemangku kepentingan memiliki sumber-sumber daya masing-masing yang dimanfaatkan secara bersama-sama untuk membangun atau mendesain program-program bersama.

Untuk mengatasi kelangkaan sumber daya, ada berbagai cara yang bisa dilakukan oleh jaringan kolaborasi, yaitu berusaha mendapatkan sumber daya yang diinginkan dengan cara menguasai tempat sumber daya tersebut, memperdagangkannya dengan cara membeli atau barter sumber daya, atau dengan cara memanfaatkannya melalui pengaturan pembagian sumber daya. Dinamika kolaborasi mungkin melibatkan beberapa pertukaran sumber daya dan berbagi kepada mitra lainnya, dan pembagian tersebut akan dipengaruhi oleh dinamika

pertukaran sumber daya. Dalam hal ini, pemanfaatan sumber daya secara bersama-sama mungkin akan memiliki efek samping dan konsekuensi yang harus dihadapi dari pertukaran sumber daya lainnya.

## **B. Jenis-Jenis Sumber Daya**

Teori utama yang banyak digunakan dalam berbagai literatur untuk menjelaskan kelangkaan sumber-sumber daya yang dihadapi oleh organisasi adalah teori ketergantungan sumber daya (Resource dependency theory). Kelangkaan sumber daya ini menjadi dasar utama bagi organisasi berjuang untuk mengatasinya karena merupakan bahan input yang mendorong atau mendukung peningkatan produktivitas organisasi dan sekaligus memungkinkan menjadi dominan dalam era persaingan yang ketat. Teori ini juga menunjukkan karakteristik sumber-sumber daya, seperti prediktibilitas dan kelangkaan, yang mempengaruhi intensitas dan kedalaman ketergantungan. Berdasarkan hal tersebut, jenis-jenis sumber daya dapat diidentifikasi seperti *functionality*, *importance*, *tangibility*, and *availability* (Tschirhart, Amezcua, & Anker, dalam O'Leary & Bingham, 2009).

### *1. Functionality*

*Functionality* merupakan salah satu jenis sumber daya yang digolongkan berdasarkan kegunaannya, sehingga pertanyaan yang sering muncul yang berkaitan dengan hal ini adalah apakah ada cara agar organisasi bisa memanfaatkan secara maksimal terhadap sumber daya yang terus berkurang?, bagaimana cara menjaga dan meningkatkan sumber daya ketika sumber daya tersebut juga digunakan berbagai pihak? Kita ketahui bahwa fungsi sumber daya adalah bagaimana menggunakan sumber daya tersebut untuk mencapai tujuan organisasi.

Ada satu contoh tentang pemanfaatan sumber-sumber daya berdasarkan fungsinya, yaitu perpustakaan. Perpustakaan secara fungsional tidak hanya tempat meminjam buku tetapi ia juga merupakan tempat membaca buku, menulis laporan, dan ruang informasi. Pemanfaatan perpustakaan dengan berbagai fungsinya akan memungkinkan pemanfaatannya saling berpengaruh terhadap yang lain. Hal ini perlu menjadi perhatian bagi pengelola agar fungsi-fungsi bisa berjalan secara maksimal secara bersamaan.

## *2. Importance*

Salah satu jenis sumber daya dalam organisasi adalah dapat dinilai dari urgensinya dalam pencapaian tujuan organisasi. Jenis sumber daya yang seperti ini mengharuskan suatu organisasi memilikinya, karena tanpa sumber daya tersebut suatu organisasi tidak mampu menjalankan berbagai program-program pentingnya. Jenis sumber daya merupakan darah bagi mahluk hidup, di mana kalau mereka kekurangan darah maka mahluk hidup tersebut akan sakit dan memungkinkan berakhir dengan mati.

Dalam teori ketergantungan sumber daya, bahwa setiap organisasi akan berjuang untuk menguasai atau mengendalikan jenis sumber daya ini agar ia bisa survive dalam lingkungan yang serba kompetisi dan unpredictable. Suatu organisasi akan melakukan merger dengan organisasi lainnya hanya untuk mempertahankan pengendalian sumber-sumber daya penting tersebut. Organisasi yang menguasai uang (modal yang besar), memiliki skill yang memadai, dan memiliki informasi yang banyak (kuantitas dan kualitas) merupakan organisasi yang dapat mengendalikan organisasi lainnya. Bahkan

organisasi yang seperti itu akan tetap bertahan di era kompetisi yang ketat.

### *3. Tangibility*

Selain jenis sumber daya di atas, tangibility merupakan salah satu jenis sumber daya yang dapat diukur dari tingkat keberadaannya fisiknya. Sumber daya yang mudah diukur dan dibagi memiliki tingkat kesadaran yang tinggi, misalnya aset keuangan dalam akun bersama, mobil dalam armada bersama, dan buku dalam sistem distribusi perpustakaan bersama. Kita juga bisa memikirkan jam kerja relawan dan staf sukarela bersama, ruang penyimpanan di server komputer bersama, dan nama-nama berkontribusi pada daftar calon donor atau klien bersama yang memiliki tingkat kesadaran yang adil-mereka dapat dihitung. Sumber daya yang sifatnya non fisik, sumber daya bersama seperti pengetahuan yang dipahami tanpa dikatakan dan informasi klien untuk sistem layanan terpadu.

Organisasi yang melakukan kolaborasi harus memikirkan sumber daya apa yang mereka tawarkan dalam kolaborasi dan apa yang mereka bisa dapatkan dari kolaborasi tersebut. Sebaiknya Manager perlu fokus kepada sumber daya yang nyata dan dapat dikuantifikasi, dan juga harus

membandingkan sumber daya yang mereka gunakan dengan organisasi lainnya, mungkin lebih mudah untuk memikirkan sumber daya yang hanya dapat digunakan dengan cara berurutan dibandingkan dengan cara simultan, dan siapa yang memanfaatkan bisa dipantau dengan baik .

#### *4. Availability*

Jenis sumber daya lain adalah ketersediaan sumber-sumber daya. Dalam melakukan kolaborasi akan muncul pertanyaan tentang pembagian sumber daya, seperti apa pembagian sumber daya pada masing-masing organisasi, apakah organisasi yang lain lebih banyak mendapatkan sumber daya atau sama banyak porsi yang digunakan, atau lebih kurang dari yang lain. Hal ini menuntut adanya aturan yang dirancang bersama dan mengikat dalam memanfaatkan sumber-sumber daya yang tersedia.

Kelangkaan sumber daya, menurut teori ketergantungan sumber daya, akan mendorong suatu organisasi berkolaborasi dengan lainnya. Kolaborasi dalam pemanfaatan bersama sumber-sumber daya, - resouces sharing, merupakan suatu strategi suatu organisasi agar terhindar dari

kekurangan sumber-sumber daya penting yang dibutuhkannya. Oleh karena itu, organisasi cenderung menjaga perilaku kerja sama dan kolektif untuk tetap menjaga ketersediaan sumber-sumber daya yang mereka butuhkan.

### **C. Strategi Mendapatkan Sumber Daya**

Dalam penyelenggaraan pemerintahan saat ini, sumber daya merupakan faktor penting. Hal ini dapat ditunjukkan dalam penyelesaian masalah publik yang pada umumnya bersifat wicked problem, maka untuk menyelesaikan masalah tersebut sangat diperlukan adanya sumber-sumber daya mencukupi. Masalah ini akan dapat di atasi apabila para penentu kebijakan memiliki pengetahuan dan keahlian yang memadai dan informasi yang mencukupi. Adanya sumber-sumber daya seperti itu memungkinkan mereka mendefinisikan, merumuskan, dan menentukan masalah dengan tepat.

Hal yang sama dalam implementasi kebijakan publik, para implementer perlu memiliki pengetahuan dan keahlian yang memadai dan pembiayaan yang mencukupi agar tujuan kebijakan dapat tercapai. Demikian pula,

para implementer kebijakan perlu diberikan kewenangan yang memadai agar mereka dapat bertindak dengan cepat apabila ada masalah yang di alami dalam proses implementasi kebijakan. Kemudian, proses implementasi kebijakan akan berjalan dengan efektif apabila dana proses tersebut mencukupi dan tenaga-tenaga pelaksana memiliki keahlian yang memadai pula. Dalam proses implementasi kebijakan memerlukan biaya operasional yang tidak sedikit untuk membiayai para implementer dan tenaga pendukung lainnya serta pembiayaan sarana dan prasarana program.

Berdasarkan gambaran di atas, sumber-sumber daya merupakan faktor penentu utama dalam penyelenggaraan pelayanan dan kebijakan publik, mulai dari proses penentuan masalah sampai kepada aktualisasi tujuan suatu kebijakan publik. Dalam proses penyelenggaraan tersebut, pemerintah mengalami keterbatasan sumber-sumber daya penting yang dibutuhkannya untuk menyelesaikan masalah-masalah dan kebutuhan-kebutuhan publik. Untuk memenuhi keterbatasan tersebut, maka diperlukan kolaborasi sebagai suatu strategi (O'Leary et.al dalam O'Leary & Bingham, 2009). Hal ini diperkuat oleh teori

ketergantungan sumber daya (Resource Dependency Theory) dalam menjelaskan suatu organisasi mengalami keterbatasan sumber-sumber daya yang perlu dipenuhi oleh organisasi lainnya melalui kerja sama. Hal ini menunjukkan teori ini juga telah menjelaskan bahwa kolaborasi merupakan suatu strategi yang ampuh untuk mengatasi keterbatasan sumber-sumber daya penting organisasi.

Teori ketergantungan sumber daya adalah teori yang menyatakan bahwa tujuan suatu organisasi adalah untuk mengurangi ketergantungan pada organisasi lain yang mensuplay sumber-sumber daya di lingkungannya dan berusaha menemukan cara atau strategi untuk memperoleh sumber-sumber daya tersebut. Teori ketergantungan sumber daya ini berusaha menghadapi kekuatan lingkungannya dengan menggunakan strategi-strategi proaktif untuk mengakses sumber-sumber daya yang ada di lingkungannya (Jones, 2004; Jaffee, 2001; Powers, 2001; Beccerra, 1999; Gulati & Gargiulo, 1998).

Dasar utama teori ini adalah mengurangi ketergantungan sumber-sumber daya terhadap organisasi-organisasi lain yang mengendalikan

sumber-sumber daya yang dibutuhkannya. Organisasi tidak dapat memainkan peranan yang penting dalam lingkungannya, kalau tidak menguasai sumber-sumber daya yang dibutuhkannya karena penguasaan sumber-sumber daya merupakan power untuk berkompetisi dalam lingkungan yang serba tidak pasti.

Ketergantungan sumber daya terhadap organisasi lain perlu dikelola dengan baik melalui, pertama, bahwa ia harus mempengaruhi organisasi lain agar ia dapat memperoleh sumber-sumber daya, dan kedua, ia perlu merespon kebutuhan dan tuntutan dari organisasi lain dalam lingkungannya. Kemudian, tingkat ketergantungan suatu organisasi terhadap sumber daya tertentu adalah merupakan suatu fungsi dua faktor, yaitu: pertama, bagaimana pentingnya sumber daya itu terhadap kelangsungan hidup organisasi. Kedua, sejauh mana sumber daya itu dikendalikan oleh organisasi-organisasi lain (Jones, 2004).

Oleh karena itu, organisasi perlu memiliki strategi untuk mengurangi ketergantungannya terhadap sumber-sumber daya yang dikuasai oleh organisasi-organisasi lain melalui kolaborasi

dengan organisasi lain (*interorganizational network/ collaboration*). Kelebihan teori ketergantungan sumber daya adalah berusaha mempengaruhi organisasi-organisasi lain untuk mengurangi ketergantungan sumber-sumber daya terhadap organisasi-organisasi lain yang menguasai sumber-sumber daya yang dibutuhkannya, melalui pembentukan strategi kolaborasi.

#### **D. Pertukaran Sumber Daya Dalam Collaborative Organization<sup>1</sup>**

Organisasi merupakan suatu wadah dan instrument yang digunakan untuk mencapai tujuan tertentu. Di era yang semakin kompleks ini, organisasi menghadapi begitu banyak ketidakpastian (*uncertainties*) yang dapat mengancam proses pencapaian visi organisasi. Seiring dengan kondisi tersebut, beberapa pemikir organisasi telah mulai mengkonseptualisasikan organisasi sebagai suatu sistem yang terbuka dari pada melihatnya sebagai

---

<sup>1</sup> Materi pada sub bagian D ini sebagaian besar diambil dari Artikel“ Gita Susanti, Alwi, La Tamba, 2017. Resources Exchange Model in Implementation Network of Fishermen Community Policy in Makassar City. Journal of Government & Politics. Vol. 8 No. 1. UMY Yogyakarta.

suatu sistem tertutup. Dengan demikian, organisasi idealnya bersifat adaptif dengan perubahan dan mencari strategi terbaik untuk mampu bertahan dan mencapai tujuannya. Salah satu strategi yang belakangan menuai perhatian para pemikir teori organisasi adalah upaya organisasi untuk membangun hubungan dengan organisasi lain untuk mengatasi kelangkaan sumber dayanya. Cara pandang ini memberikan dasar pemikiran bahwa organisasi mengembangkan dirinya dan beradaptasi dengan beberapa ketidakpastian yang dihadapinya dengan menggunakan jaringan (*organizational network*).

Hubungan antar organisasi (*Organizational relationship*) dapat dipahami sebagai konsekuensi dari ketidakmampuan satu organisasi untuk memenuhi kebutuhannya sendiri. Sumber daya (resource) yang dibutuhkan oleh suatu organisasi mungkin saja dimiliki oleh organisasi lain sehingga ia berusaha membuka hubungan dengan organisasi yang memiliki resource yang ia butuhkan. Hugh Compston (2009) menyatakan bahwa ketergantungan sumber daya terjadi ketika satu aktor (individu/organisasi) menginginkan atau

membutuhkan sesuatu (resource) yang dikontrol oleh aktor lain. Selanjutnya, pertukaran sumber daya mensyaratkan bahwa hanya resource relevan yang dapat dipertukarkan. Atas dasar ini, kita dapat mendefinisikan bahwa resource pada konteks teori jaringan kebijakan merupakan (1) sesuatu yang dikontrol oleh aktor politik, (2) sesuatu yang diinginkan oleh aktor lain, (3) dan dapat dipertukarkan dengan sesuatu yang dianggap relevan.

Interaksi organisasi-organisasi dapat kita lihat sebagai suatu bentuk jaringan yang menghubungkan pertukaran dan berbagai bentuk aktifitas interorganisasional lainnya. Pertukaran yang terjadi antar organisasi merupakan aktifitas saling bertukar sumber daya antara satu organisasi dengan organisasi lain dikarenakan keterbatasan mereka akan sumber daya tertentu. Tidak ada satu organisasi yang mampu memenuhi kebutuhannya sendiri, sehingga hal ini yang mendorong organisasi tersebut membangun relasi dengan pihak lain sebagai strategi memenuhi kelangkaan sumber dayanya. Dengan kata lain, terbatasnya ketersediaan akan sumber daya mengharuskan salingketergantungan di antara organisasi (*organizational*

*interdependence*) atau meniscayakan terciptanya ketergantungan sumber daya (Aldrich, 1974).

*Exchange theoretic* approach merupakan perspektif dominan yang digunakan untuk menjelaskan hubungan organisasi-organisasi (Levine dan White, 1961). Aldrich (1974) juga mengungkapkan satu perspektif yang mirip dengan pandangan ini dengan istilah *resource-dependence theory*. Hal ini dapat dipahami bahwa hubungan antar organisasi terjadi akibat adanya saling ketergantungan sumber daya sehingga exchange (pertukaran) merupakan unit analisis utama dalam memahami hubungan organisasi dengan organisasi lain. Pertukaran sumber daya kemudian didasarkan pada asas saling menguntungkan yang secara fundamental dapat pula dimaknai sebagai suatu proses transaksi.

Formasi hubungan pertukaran antara organisasi secara umum disebabkan oleh dua hal yang saling terkait yaitu, spesialisasi dan kelangkaan. Sebagian besar organisasi melakukan fungsi spesialisasi sehingga harus melakukan pertukaran (*exchange*) dengan organisasi lain untuk memperoleh resource lainnya dan menjual/memasarkan output yang

dihasilkannya. Menurut Levine dan White (1961), kelangkaan sumber daya memaksa organisasi untuk membatasi aktifitasnya pada fungsi spesifik terbatas saja. Pemenuhan fungsi terbatas ini membutuhkan akses terhadap elemen tertentu dimana suatu organisasi berusaha untuk memperolehnya melalui exchange dengan organisasi lain.

Temuan Levine dan White (1961) menunjukkan bahwa tingkatan interaksi antar organisasi dan jenis elemen yang dipertukarkan (*labor, service, or referrals*) bergantung pada fungsi organisasi sehingga beberapa organisasi mengharuskan *exchange* lebih banyak ketimbang organisasi lain. Thompson (1967) kemudian mengelaborasi penjelasan ini dengan menyatakan bahwa organisasi berusaha untuk mengurangi ketidakpastian (*uncertainty*) sehingga mereka masuk kedalam hubungan pertukaran untuk mendapatkan lingkungan yang lebih terprediksi. Kondisi selanjutnya yang menjadi prasyarat berlangsungnya pertukaran sumber daya antara beberapa organisasi adalah pada ketersediaan sumber daya dan *Rule of the game*.

### ***Resource Availability***

*Resource exchange* dapat berlangsung ketika aktor baik individu maupun organisasi memiliki resource. Ketersediaan sumber daya ini juga mempengaruhi posisi dan pengaruh aktro terhadap proses kebijakan publik pada jaringan kebijakan tertentu. Dahan (2005) kemudian mengklasifikasi sumber daya ke dalam beberapa kategori. Pertama, Primary resource merupakan sumber daya yang memiliki dampak paling besar pada pembuat kebijakan publik seperti keahlian, sumber keuangan, dan tekanan yang berasal dari stakeholder lain dalam bentuk demonstrasi, petisi, dan pemberitaan media. Kedua, Supporting resource adalah sumber daya yang mendasari garis sumber daya utama seperti skill relasional dan rekreasional yang memungkinkan suatu perusahaan memperoleh akses ke pemerintah dan jurnalis. Dan terakhir complementary resource yang menguatkan dampak sumber daya utama seperti public image, reputasi politik, sumber keuangan, keahlian, dan dukungan *stakeholder*.

Kategori sumber daya di atas menjelaskan bahwa level resource yang dimiliki oleh aktor akan menentukan pengaruh mereka pada proses

kebijakan baik formulasi maupun implementasinya. Pada jaringan kebijakan, terdapat berbagai macam aktor yang saling berinteraksi untuk mempengaruhi proses suatu kebijakan publik. Tipe aktor ini secara garis besar dapat dikelompokkan menjadi dua yaitu public actor dan private actor. Kedua tipe aktor ini memiliki sumber daya (resource availability) yang berbeda meskipun terdapat overlapping sumber daya. Hugh Compston (2009) mencoba mengidentifikasi berbagai tipe sumber daya yang ia temukan pada literature-literatur dan memetakan sumber daya utama tersebut berdasarkan tipe aktor yang memilikinya. Sumber daya utama yang dapat dipertukarkan dapat dikategorikan ke dalam tiga kelompok yaitu: 1) sumber daya yang hanya dikuasai/kontrol oleh *public actors* yaitu policy amendment dan akses terhadap proses pembuatan kebijakan; 2) sumber daya yang mungkin dipertukarkan oleh baik aktor publik maupun privat seperti *veto power, informasi, cooperation with implementation, recourse to the court, political support, dan patronage*; dan 3) sumber daya yang hanya ada pada aktor privat yaitu investasi asing dan fluid funds.

### ***Rules of The Game***

Kebijakan publik berdasarkan perspektif *policy network theory* adalah hasil dari interaksi aktor-aktor. *Policy network* merupakan suatu kompleksitas organisasi-organisasi yang saling terhubung satu sama lain atas dasar ketergantungan akan sumber daya. Aktor baik individu maupun organisasi menjalin hubungan untuk mengatasi kelangkaan sumber daya mereka. Proses interaksi ini membentuk suatu nilai atau norma yang disepakati oleh para aktor dalam suatu jaringan antar organisasi. Dengan kata lain, *policymaking* merupakan proses dimana terjadi pertukaran atau transaksi oleh aktor-aktor yang terlibat dengan menggunakan strategi politiknya masing-masing di dalam suatu *Rule of the game* yang telah dipahami bersama (Rhodes, 1985).

Aturan tersebut didesain untuk memfasilitasi keberlanjutan interaksi dalam jaringan kebijakan publik. Jaringan kebijakan juga dapat diilustrasikan sebagai suatu permainan “*game*” sehingga diperlukan *Rule of the game* agar game dapat dimainkan. Tanpa *Rule of the game*, suatu permainan tidak dapat eksis. *Rules of the game* dapat mempengaruhi tingkah laku aktor

di dalam jaringan kebijakan publik dan berfungsi untuk mengatur jalanya proses pertukaran sumber daya.

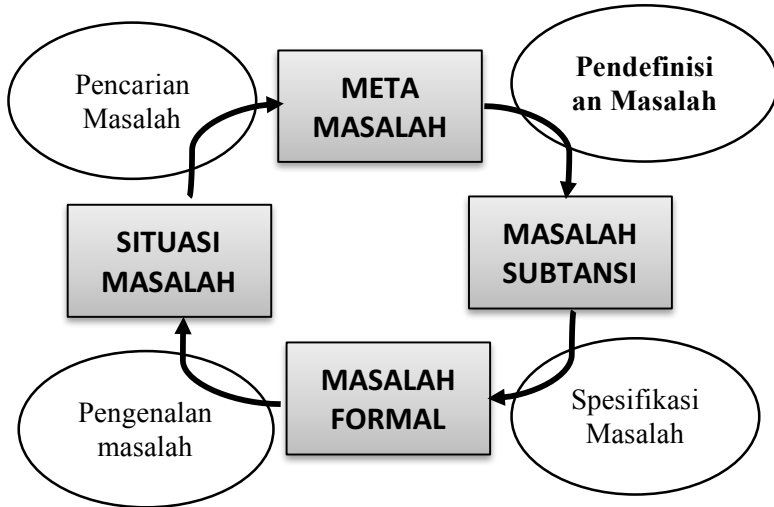


## **BAB 4**

# **KOLABORASI DAN WICKED PROBLEMS**

### **A. Pemetaan Masalah**

**M**asalah publik merupakan masalah yang sangat kompleks dan cenderung merupakan wicked problems. Masalah yang disebut terakhir merupakan masalah dan solusi terhadap masalah tersebut selalu diperdebatkan oleh para pemangku kepentingan. Oleh karena itu, masalah yang seperti ini memerlukan sinergitas antara para pemangku kepentingan dalam perumusan dan penyelesaiannya. Sinergitas ini diperlukan terutama dalam memikirkan secara bersama tentang apa sesungguhnya masalah ini dan bagaimana cara menyelesaikannya, sehingga memerlukan pemetaan masalah tersebut. Pemetaan masalah yang dimaksud sebagaimana pada gambar 1 di bawah ini.



Gambar 4.1: Tahap-tahap Perumusan Masalah (Dunn, 1998).

Dalam proses penyelesaian masalah perumusan masalah merupakan salah satu tahap yang sangat penting. Sebagaimana pada gambar 1 di atas menunjukkan proses pemetaan masalah meliputi situasi masalah, meta masalah, masalah substantive, dan masalah formal. Untuk beranjak dari situasi masalah ke meta masalah diperlukan pencarian masalah untuk menentukan apakah masalah ini merupakan masalah di atas masalah (meta masalah, disebut juga *wicked problem*). Kemudian meta masalah tersebut memerlukan pendefinisian masalah untuk menentukan masalah substantif. Berdasarkan masalah

substantive akan diklasifikasi menjadi masalah formal.

## **B. Kebijakan Publik dan Wicked Problems**

Salah satu fungsi utama (*core functions*) dari administrator publik adalah pengambilan keputusan atau penentuan kebijakan (Rosenbloom & Kravchuk, 2005). Sebagai penentu kebijakan mereka perlu memahami masalah dan kebutuhan publik, karena tujuan utama kebijakan publik adalah menyelesaikan masalah dan kebutuhan publik (Jones, 2004). Penentuan masalah publik bukanlah merupakan hal mudah melainkan hal yang sulit dan bahkan sangat sulit, karena masalah publik merupakan masalah yang sangat kompleks dan cenderung wicked problems. Hal ini disebabkan oleh banyaknya pemangku kepentingan yang terlibat, yang mana mereka itu masing-masing memiliki kepentingan yang bervariasi. Ada kepentingannya bersaing dengan yang lainnya dan bahkan ada kepentingan yang saling kontradiksi, sehingga pemenuhan kepentingan publik melalui suatu kebijakan publik menjadi suatu hal yang tidak mudah.

Adanya kepentingan yang saling bersaing dan bahkan kontradiksi menyebabkan terjadinya konflik dalam proses penentuan masalah. Kelompok-kelompok kepentingan yang memiliki sumber daya yang kuat akan terpenuhi kepentingannya melalui kebijakan publik. Pada kepentingan yang saling bersaing dan kontradiksi maka akan terjadi win-win solution dalam proses penentuan kebijakan. Kelompok yang kuat akan menang (terpenuhi kepentingan) sedangkan kelompok yang kalah akan tidak mendapatkan sesuatu dalam proses tersebut.

Selain hal tersebut, ada kecenderungan tetap menggunakan model-model teknis penyelesaian masalah, seperti *“rational-technical or engineering approach”* sebagaimana disebutkan oleh Head (2008) dalam penyelesaian wicked problems. Pendekatan yang seperti itu akan sulit menyelesaikan masalah yang sangat kompleks, karena masalah ini memerlukan berbagai level informasi, kejelasan tujuan, dan koordinasi dalam penyelesaiannya. Oleh karena itu, untuk menyelesaikan wicked problems ini memerlukan pendekatan baru, yaitu pendekatan kolaborasi (Robert, 2000; Head, 2008; Weber & Khadamian, 2015; Head & Alford, 2015).

Pendekatan ini mendorong dan memfasilitasi semua pemangku kepentingan untuk terlibat bersama dalam mendiskusikan dan merancang penyelesaian masalah tersebut. Keterlibatan para pemangku kepentingan secara bersama akan memungkinkan berbagi informasi dan sumber-sumber daya lainnya untuk memudahkan penganalisaan dan penyelesaian masalah yang sangat kompleks tersebut.

Adanya kekompleksan masalah ini sehingga perlu keterlibatan secara sungguh-sungguh semua pemangku kepentingan untuk menyelesaikannya. Kekompleksan ini dapat ditunjukkan melalui karakteristik wicked problems menurut Rittel & Webber (Head, 2008), sebagai berikut:

- 1. There is no definitive formulation of a wicked problem, i.e. even the definition and scope of the problem is contested.*

Salah satu ciri utama wicked problem adalah tidak ada definisi masalah yang definitive yang disepakati secara bersama, sehingga rumusan tentang masalah dan ruang lingkupnya selalu diperdebatkan. Hal ini disebabkan oleh kompleksnya dan luasnya cakupan tentang masalah tersebut. Dalam hal

ini, masalah ini memiliki banyak keterkaitan dengan masalah yang lainnya.

2. *Wicked problems have no 'stopping rule', i.e. no definitive solution.*

Karakteristik lain dari masalah ini adalah tidak pernah berhenti diperdebatkan oleh para pemangku kepentingan. Pada situasi tertentu mendapatkan “kesepakatan sementara” tetapi pada situasi yang lain kesepakatan itu bisa menjadi perdebatan lagi. Perdebatan tentang hal tersebut tidak akan berhenti, apalagi pemangku kepentingan sering silih berganti. Pemangku kepentingan yang baru membawa perspektif yang berbeda dengan yang lainnya sehingga memicu perdebatan baru tentang ruang lingkup dan solusi terhadap masalah yang sangat kompleks ini.

3. *Solutions to wicked problems are not true-or-false, but good-or-bad in the eyes of stakeholders.*

Situasi yang terjadi pada karakteristik kedua di atas menyebabkan tawaran solusi atas masalah ini tidak dapat dipandang benar atau salah, tetapi dipandang sebagai solusi yang baik atau jelek di mata para pemangku

kepentingan. Hal ini terjadi karena tawaran alternatif solusi terhadap masalah ini sangat beragam yang tidak mungkin melahirkan kesepakatan, sehingga alternative solusi yang muncul adalah yang menyenangkan bagi mereka.

4. *There is no immediate and no ultimate test of a solution to a wicked problem.*

Karakteristik lain dari masalah ini adalah tidak ada penyelesaian atas masalah yang cepat dan juga tidak ada alat ukur untuk dapat menilai apakah alternatif solusi yang ditawarkan tersebut sudah benar atau tidak. Hal ini disebabkan oleh adanya saling keterkaitan antara satu masalah dengan masalah lainnya. Masalah yang satu menyebabkan munculnya masalah yang lain dan banyaknya pemangku kepentingan yang terlibat dalam hal ini. Demikian pula, masing-masing pemangku kepentingan memiliki perspektif yang berbeda yang tidak memungkinkan menjadi suatu kesepakatan solusi terhadap masalah tersebut.

5. *Every (attempted) solution to a wicked problem is a 'one-shot operation'; the result*

*cannot be readily undone, and there is no opportunity to learn by trial-and-error.*

Setiap masalah publik memerlukan penanganan yang cepat, karena ia dapat menimbulkan masalah yang lain kalau tidak di atasi dengan cepat atau salah dalam penanganannya. Oleh karena itu, penentu kebijakan perlu pemikiran yang seksama dan melibatkan semua pemangku kepentingan sehingga tidak terkesan penyelesaian masalah dengan trial-and-error.

- 6. Wicked problems do not have a clear set of potential solutions, nor is there a well-described set of permissible operations to be incorporated into the plan.*

Ketidajelasan alternatif solusi yang dapat menyelesaikan masalah dan demikian pula kegiatan-kegiatan yang terorganisir yang terkait dengan perencanaan merupakan karakteristik wicked problems. Hal ini menunjukkan bahwa masalah ini tidak terumuskan dengan jelas sehingga alternatif solusi yang dibangun menjadi tidak jelas juga.

- 7. Every wicked problem is essentially unique.*

Salah satu karakteristik wicked problem adalah sangat unik. Keunikannya terletak pada

kompleksitasnya dan tingkat kesulitan yang tinggi dihadapi oleh penentu kebijakan. Kompleksitas menunjukkan adanya keterkaitan antara masalah yang lainnya sehingga penentu kebijakan mengalami kesulitan mengurai hal ini. Demikian pula, tidak ada kesepakatan menentukan dan merumuskan masalahnya apalagi solusi terhadap masalah tersebut.

8. *Every wicked problem can be considered to be a symptom of another problem.*

Setiap wicked problem merupakan gejala terhadap masalah lainnya merupakan salah satu karakteristik masalah ini. Hal ini juga yang menunjukkan kompleksitas dan kesulitan dalam merumuskan masalah ini, seperti dijelaskan di atas.

9. *The existence of a discrepancy representing a wicked problem can be explained in numerous ways.*

Wicked problems merupakan penentuan masalah dan solusinya tidak ada kesepakatan di antara para pemangku kepentingan. Mereka memiliki perspektif berbeda dalam menentukan kedua hal tersebut. Hal ini menunjukkan banyaknya atau bervariasinya

cara dalam menentukan masalah dan solusinya.

10. *The planner has no 'right to be wrong', i.e. there is no public tolerance of initiatives or experiments that fail.*

Masalah publik sesungguhnya merupakan masalah yang penangannya tidak boleh mengalami kegagalan, karena ia dapat menyebabkan penderitaan bagi masyarakat banyak. Oleh karena itu, penentu kebijakan perlu memikirkan dengan seksama dan sungguh-sungguh tentang perspektif yang dominan dalam menilai dan memilih alternatif solusi terhadap masalah ini.

### **C.Strategi Kolaborasi untuk Menghadapi Wicked Problems**

Salah satu yang menandai rutinitas para administrator publik adalah pengambilan keputusan, sehingga pengambilan keputusan ini merupakan sebagai fungsi utama administrasi publik (Rosenbloom & Kravchuk, 2005; Harmon & Meyer, 1986). Pengambilan keputusan diartikan sebagai “*making choice: selecting from among real or imagined alternatives, picking one thing or another, one person or another, one*

*action or another*” (Harmon & Meyer, 1986). Peran administrator dalam pengambilan keputusan merupakan peran yang sangat vital dalam membawa organisasi lebih berkembang. Peran ini, menurut Harmon dan Meyer (1986) perlu menggabungkan tiga arena/wilayah hubungan agar keputusan itu dapat efektif, yaitu:

1. *Inter-organizational arena*

Wilayah hubungan ini merupakan wilayah hubungan yang paling luas dibandingkan dengan yang lainnya, karena administrator perlu berhubungan dengan pihak-pihak luar kendali organisasi dalam menyelesaikan masalah publik, seperti legislatif, yudikatif, dan para pelanggan organisasi lainnya. Peranan administrator di sini penting, karena menentukan tumbuh dan berkembangnya organisasi.

Masalah-masalah yang muncul dalam wilayah ini dan harus di atasi oleh administrator adalah masalah-masalah sosial dan politik, serta masalah-masalah yang muncul secara insidental.

2. *Intra-organizational arena*

Wilayah hubungan ini berada dalam organisasi itu sendiri dan biasanya tercermin

dalam struktur organisasi. Dalam bagan/struktur tersebut memperlihatkan saluran kekuasaan dalam suatu organisasi, termasuk juga hubungan formal dan informal.

Masalah-masalah yang terdapat dalam wilayah ini, seperti keteraturan dan pengendalian, pencapaian tujuan organisasi yang efisien, koordinasi, dan penciptaan atau pemeliharaan komunikasi yang efektif dalam organisasi. Masalah-masalah ini merupakan masalah-masalah yang paling mendasar dalam organisasi, sebagai masalah-masalah tradisional yang dijumpai dalam berbagai literatur organisasi.

3. *Organizational-to-individual.*

Arena hubungan ini mengarah kepada hubungan individu, dalam hal ini administrator publik mempunyai kewenangan bertindak sebagai individu baik di dalam maupun di luar organisasi. Hubungan pimpinan dengan bawahan atau hubungan manajer dengan para pekerja merupakan contoh dalam hal ini. Masalah-masalah yang terdapat dalam arena ini, diantaranya adalah motivasi.

Berdasarkan arena pengambilan keputusan di atas, maka masalah kemiskinan berada pada inter-organizational arena, karena memiliki banyak pemangku kepentingan dan pemangku kepentingan tersebut tidak berada dalam satu kendali, masing-masing otonom.

Dalam pengambilan keputusan, masalah perlu dipahami dengan benar kemudian mengembangkan alternatif pemecahannya. Pemahaman masalah, menurut Robert (2003) perlu medefinisikan masalah berdasarkan tepa masalah yang dihadapi. Tipe masalah tersebut adalah *simple problem*, *complex problem*, dan *wicked problem*.

### *1. Simple problems*

Masalah-masalah yang sifatnya sederhana (*simple problems*) merupakan masalah-masalah yang ditandai dengan adanya suatu konsensus mengenai penentuan/definisi dan solusi dari suatu masalah. Masalah-masalah yang seperti ini tidak memerlukan banyak diskusi atau hampir tidak ada konflik dalam menentukan masalahnya seperti apa dan bagaimana cara menyelesaikannya. Sebagai contoh dalam hal ini adalah seorang operator kumputer suatu

kantor belum bisa mengoperasikan suatu program baru komputer, maka penentuan masalah dan solusinya sangat jelas, yaitu menugaskan pegawai tersebut mengikuti kursus program yang belum diketahunya dalam kurun waktu tertentu.

2. *Complex problems*

Masalah-masalah kompleks merupakan masalah-masalah yang ditandai dengan berbagai konflik dalam penyelesaiannya, namun penentuan atau definisi dari masalah tersebut telah disepakati, sudah jelas. Contohnya, kurangnya motivasi kerja para pegawai negeri kita (PNS), yang ditandai dengan banyaknya pekerjaan kantor yang tidak terselesaikan tepat pada waktunya atau tidak terselesaikan dengan baik. Namun, kenyataannya belum ada solusi-solusi yang terbaik dalam menyelesaikan masalah motivasi para PNS ini.

3. *Wicked problems*

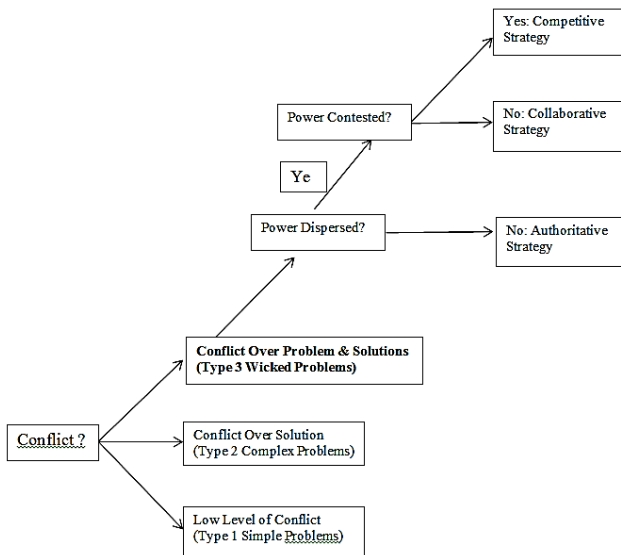
Masalah-masalah yang sangat kompleks, lazim disebut *wicked problems*, merupakan masalah-masalah yang muncul dalam organisasi, baik penentuan masalahnya maupun solusinya masih diperdebatkan para

*stakeholders*. Konflik akan terjadi di antara para *stakeholders* dalam memperdebatkan pendefinisian masalah dan begitu pula solusinya.

Masalah kemiskinan, kekurangan sumber-sumber daya dalam manajemen Pemerintahan Daerah merupakan contoh dalam hal ini. Penyelesaian masalah-masalah yang demikian ini memerlukan organisasi sebagai pengambil keputusan. Masalah yang muncul dalam organisasi, seperti kekurangan sumber daya, tidak dapat diselesaikan dengan peranan administrator publik dalam *intra-organizational* arena dan *organizational-to-individual*, karena masalah yang seperti ini memerlukan dukungan dari berbagai pihak lain atau organisasi lain. Hal ini menuntut hubungan kerja sama antar organisasi - *inter-organizational relation*.

Selanjutnya, Roberts telah menawarkan beberapa strategi solusi dalam mengatasi wicked problems, yaitu authoritative, competitive, dan collaborative. Model strategi ini didasarkan pada tingkat konflik yang ada dalam proses pemecahan masalah, distribusi kekuatan di antara para *stakeholders*, dan tingkat pertentangan kekuatan/kekuasaan.

Strategi solusi *authoritative* dalam mengatasi *wicked problems* akan digunakan, apabila kekuasaan terkonsentrasi pada sejumlah kecil pemangku kepentingan. Jika kekuasaan/kekuatan tersebar (tidak terkonsentrasi pada sejumlah pemangku kepentingan) dan diperdebatkan, maka strategi solusi yang digunakan adalah *competitive strategies*. Jika kekuatan tersebar kepada para pemangku kepentingan tetapi tidak saling bertentangan, maka strategi yang lebih tepat digunakan adalah *collaborative strategies*. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar di bawah ini.



Gambar 4.2 : Strategi Menghadapi *Wicked Problems* (Robert, 2000)

*Strategi Authoritative* merupakan strategi yang lebih mudah/sederhana ketimbang strategi lainnya (*taming strategies*). Strategi ini digunakan untuk mengatasi *wicked problems* bilamana sedikit pemangku kepentingan yang terlibat dan tingkat konflik yang rendah di antara mereka. Strategi ini menyerahkan kepada beberapa pemangku kepentingan yang memiliki otoritas dalam menentukan solusi atas masalah yang ada. Kelompok kecil yang diidentifikasi untuk menyelesaikan masalah tersebut adalah mereka yang memiliki pengetahuan dan kemampuan, posisi dalam struktur organisasi, informasi, dan *coercive power* (Roberts, 2000).

Strategi kompetisi (*competitive strategies*) merupakan suatu strategi yang lazim digunakan dalam politik dan pasar. Strategi ini menggunakan asumsi “*zero-sum game*” atau strategi kalah dan menang. Jika pihak yang satu berhasil maka pihak yang lain kalah dalam mengatasi *wicked problems* dan pihak yang menang akan mendefinisikan masalah dan menentukan solusi atas masalah tersebut. Pihak yang menang tentunya memiliki power yang lebih besar ketimbang yang menang, karena modal utama strategi ini adalah power. Oleh

karena itu, semua pihak yang ikut dalam permainan (game) selalu berusaha untuk mendapatkan power untuk memenangkan pertarungan selanjutnya. Hal ini menunjukkan pula bahwa strategi kompetisi bisa berubah menjadi strategi authoritative bilamana kekuatan (power) itu terkonsentrasi pada segelintir pemangku kepentingan.

Strategi kolaborasi berbeda dengan strategi kompetisi, di mana strategi kolaborasi tidak mengandalkan prinsip *zero-sum game* tetapi lebih mengutamakan prinsip “*win-win*” dalam merumuskan masalah dan menentukan solusinya. Ia lebih mengutamakan kebersamaan dalam menyelesaikan masalah itu, karena mereka percaya bahwa dengan kebersamaan akan jauh lebih efektif dalam penyelesaiannya ketimbang diselesaikan secara sendiri-sendiri. Hal ini memungkinkan dilakukan kalau para pemangku kepentingan memiliki kepentingan yang tidak beragam dan tingkat konflik yang rendah.

**BAGIAN DUA:  
BERBAGAI KASUS  
TENTANG KOLABORASI**



## **BAB 5**

# **EKSPLORASI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGEMBANGAN USAHA KAKAO DI SULAWESI SELATAN**

### **A. Deskripsi Persepsi Dan Harapan Pemangku Kepentingan Dalam Pengembangan Usaha Kakao Di Provinsi Sulawesi Selatan**

**U**ntuk memahami pengembangan usaha kakao di Provinsi Sulawesi Selatan maka perlu dipahami apa yang diungkapkan oleh para pemangku kepentingan dalam upaya yang dilakukan pemerintah dalam rangka pengembangan usaha kakao di Provinsi Sulawesi Selatan. Informasi tentang hal tersebut diperoleh melalui pengamatan tangible objects seperti pohon kakao SE yang tidak ditanam oleh para petani, pohon kakao yang telah dilakukan sambung samping dan sambung pucuk, UPH dari Gernas Kakao, alat fermentasi dari Gernas Kakao, dan tempat pestisida dari Gernas Kakao.

Di samping hal tersebut, data diperoleh juga dari hasil wawancara mendalam kepada para pemangku kepentingan, data-data sekunder yang berkaitan dengan hal tersebut. Demikian pula, informasi tersebut diperoleh dari focused group discussion para petani dan para penyuluh kakao. Berdasarkan semua sumber data tersebut, secara umum diperoleh data melalui reduksi data mengenai persepsi dan harapan dari para petani kakao di beberapa kabupaten Provinsi Sulawesi Selatan, sebagaimana yang ditunjukkan pada table 5.1 di bawah ini.

Secara umum penelitian ini akan membangun model kebijakan governance kolaboratif dalam pengembangan usaha kakao di Provinsi Sulawesi Selatan, sebagai tahap awal dalam penelitian ini adalah mendeskripsikan persepsi dan harapan para pemangku kepentingan pengembangan usaha kakao di Provinsi Sulawesi Selatan. Sehubungan dengan hal tersebut, penulis mendeskripsikan tanggapan dan harapan para petani kakao serta pemerintah kabupaten di masing-masing wilayah penelitian, yaitu Kabupaten Luwu Utara dan Kabupaten Bone, sebagai berikut.

**Tabel 5.1**  
**Tanggapan dan Harapan para Petani Kakao Dalam Pengembangan Usaha Kakao di Wilayah Penelitian Provinsi Sulawesi Selatan**

No	Lokasi	Tanggapan	Harapan
1	Kabupaten Luwu Utara	<ul style="list-style-type: none"><li>☞ Banyak pohon kakao sudah tua usianya</li><li>☞ Banyak pohon kakao terserang penyakit</li><li>☞ Pohon kakao Kurang Dipelihara</li><li>☞ Alih fungsi Lahan</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>☞ Pemerintah memberikan bantuan</li></ul>
2	Kabupaten Bone	<ul style="list-style-type: none"><li>☞ Saprodi</li><li>☞ Pengetahuan</li><li>☞ Alih fungsi lahan ke Jagung</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>☞ Bantuan pemerintah</li><li>☞ Pelatihan</li></ul>

Sumber: Hasil Wawancara (Reduksi Data), 2016

Berdasarkan tabel 5.1 di atas kelihatan para petani kakao masih mengalami banyak masalah dalam meningkatkan produktivitas kakao. Masalah-masalah itu muncul dari internal petani kakao dan dari eksternal. Masalah produktivitas yang dari internal petani kakao adalah pohon kakao tidak dipelihara dengan baik dan alih fungsi lahan. Berdasarkan hasil wawancara dengan para petani kakao, produktivitas kakao yang dicapai maksimal rata-rata 1,5 – 2 ton per tahun per hektar saat ini. Dalam hal ini, per pohon hanya berkisar 1,5 – 2 kg per pohon per tahun. Produktivitas ini diperoleh para petani kakao setelah mengalami intervensi kebijakan gerakan nasional peningkatan produksi dan mutu kakao (Gernas Kakao) yang diimplementasikan sejak tahun 2009 dan para petani melakukan perawatan intensif kebun dan pohon kakaonya. Kemudian, masih banyak petani yang masuk dalam kelompok tani kakao tidak melakukan perawatan intensif, apalagi yang tidak tercover dalam program Gernas Kakao. Mereka yang tidak termasuk dalam jangkauan Program Gernas Kakao adalah mereka yang berkebun secara individu, tidak berkelompok, yang tentunya tidak

mendapatkan bantuan peremajaan, rehabilitasi, dan intensifikasi. Mereka ini pada awalnya tidak mau kesulitan karena menurutnya, dengan berkelompok dalam menjalankan aktivitas kebun kakao selalau mengikuti pertemuan kelompok. Adanya aktivitas tersebut mengakibatkan aktivitas berkebun kakao terganggu.

Produktivitas lahan kakao di Kabupaten Luwu Utara berkurang karena terjadi alih fungsi lahan yang secara massif. Dalam lima tahun terakhir ini, berdasarkan data Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Luwu Utara, alih fungsi lahan terjadi sekitar 10.053,77 ha. Hal ini terjadi karena para petani kakao tidak memungkinkan lagi bertahan hidup dengan berkebun kakao. Kejadian ini disebabkan oleh eksternal petani, seperti hama dan penyakit kakao, tanaman kakao yang sudah tua dan harus diremajakan. Hama dan penyakit, menurut mereka, seperti buah busuk dan penggerek buah belum dapat ditanggulangi oleh para petani kakao hingga saat ini, sekalipun menggunakan pestisida.

Berdasarkan tanggapan dan harapan mereka di atas, produktivitas memang terjadi peningkatan yang sangat signifikan setelah

adanya Program Gernas Kakao. Berdasarkan data Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Luwu Utara, pada saat dimulainya Program Gernas Kakao pada tahun 2009, luas lahan kakao di Kabupaten Luwu Utara seluas 56.238,69 ha dengan total produksi sebanyak 21.324,99 ton. Pada saat itu Pemerintah Pusat (APBN) mengalokasikan dana sebesar Rp.15.430.301.000 (Dinas Perkebunan Provinsi Sulawesi Selatan, 2010). Dana tersebut membiayai 600 ha peremajaan, 1300 ha rehabilitasi, dan 500 ha intensifikasi. Setelah itu, 2 tahun kemudian (2011) produktivitas meningkat tajam dengan total produksi sebanyak 33.185,89 ton. Hal ini terjadi peningkatan sebanyak 64 persen pada saat itu dengan biaya sebanyak tersebut.

Dari perspektif pengembangan usaha kakao, secara umum petani kakao masih sangat bergantung pada bantuan dari pemerintah karena menurut harapan mereka masih sangat mengharapkan bantuan pemerintah, bahkan selalu menginginkan lebih banyak atau lebih besar dari itu. Aktivitas berkelompok dilakukan hanya untuk melakukan rutinitas mereka, masalah-masalah yang muncul terutama yang

berkaitan pembiayaan kakao harus diselesaikan secara individu.

**Tabel 5.2**  
**Tanggapan dan Harapan Pemerintah Dalam Pengembangan Usaha Kakao di Wilayah Penelitian Provinsi Sulawesi Selatan**

No	Lokasi	Tanggapan	Harapan
1	Kabupaten Luwu Utara	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Alih fungsi lahan yang Drastis</li> <li>≡ Serangan Hama penyakit Kakao</li> <li>≡ Ada kesulitan merubah kebiasaan petani kakao</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Pertahankan lahan coklat</li> <li>≡ Petani kakao diharapkan mengikuti anjuran</li> </ul>
2	Kabupaten Bone	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Kurangnya petugas Lapangan</li> <li>≡ Penyakit kakao</li> <li>≡ Pola pikir petani selalu mengandalkan bantuan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>≡ Pola pikir petani Berubah</li> <li>≡ Petugas lapangan perlu ditambah</li> </ul>

Sumber: Hasil Wawancara (Reduksi Data), 2016

## **B. Deskripsi Implementasi berbagai Kebijakan Pengembangan Usaha Kakao di Provinsi Sulawesi Selatan**

Berdasarkan hasil wawancara dengan informan, baik para petani kakao maupun pemerintah di Kabupaten Luwu Utara sebelum adanya Gernas Kakao sebagai Program Pemerintah Pusat yang diterapkan di daerah, ada kebijakan Pemerintah Kabupaten Luwu Utara untuk mengembangkan usaha kakao di wilayah tersebut. Bahkan, ia mengklaim bahwa cikal bakal adanya Kebijakan Pemerintah Pusat berupa Program Gernas Kakao.

Gerakan Nasional Peningkatan Produksi dan Mutu Kakao (Gernas Kakao) merupakan upaya percepatan peningkatan produktivitas dan mutu hasil kakao melalui pemberdayaan secara optimal para petani. Pola pemberdayaan yang dilakukan oleh Pemerintah adalah pemberian bantuan yang diberikan kepada para petani (kelompok petani) yang sudah ditetapkan oleh masing-masing Pemerintah Kabupaten. Bantuan kepada petani peserta Gernas Kakao yang diberikan berupa:

1. Benih Kakao Somatic Embryogenesis (SE) untuk peremajaan.

Benih kakao somatic embryogenesis (SE) untuk peremajaan merupakan benih kakao yang berasal dari klon-klon unggul tahan hama penyakit dan berproduksi tinggi. Benih kakao yang telah diberikan kepada semua petani Gernas di Kabupaten Luwu dan Luwu Utara telah mengalami kegagalan.

2. Entres untuk sambung samping

Kebijakan pemerintah tentang entres untuk sambung samping dalam kegiatan rehabilitasi harus berasal dari kebun yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Hal ini tidak banyak dilakukan oleh para petani kakao di masing kabupaten, mereka melakukannya sendiri berdasarkan pemilihan pohon yang unggul dari produksi dan tahan hama penyakit. Usaha yang dilakukan oleh para petani di Kabupaten Luwu dan Luwu Utara ternyata menghasilkan suatu klon kakao yang memiliki produktivitas tinggi.

3. Sarana produksi dan peralatan untuk peremajaan, rehabilitasi dan intensifikasi

Sarana produksi dan peralatan yang diberikan oleh pemerintah cukup membantu

bagi para petani yang masuk sebagai peserta, namun tidak dinikmati oleh para petani di luar kelompok tersebut.

4. Benih tanaman sela (tanaman semusim)

Benih tanaman sela belum dinikmati oleh para petani peserta Gernas Kakao di masing-masing kabupaten di wilayah program Gernas Kakao. Bahkan mereka banyak melakukan alih fungsi lahan terutama bagi mereka yang tidak masuk dalam kelompok Gernas kakao.

5. Unit pengolahan hasil peningkatan mutu biji kakao

Bantuan ini telah dipergunakan oleh para petani peserta Gernas Kakao, namun tidak dinikmati oleh para petani di luar kelompok tersebut.

## **BAB 6**

# **ANALISIS PROSES GOVERNANCE KOLABORATIF DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGEMBANGAN USAHA KAKAO DI SULAWESI SELATAN**

**U**ntuk memahami pengembangan usaha kakao di Provinsi Sulawesi Selatan maka perlu dipahami apa yang telah diungkapkan oleh para pemangku kepentingan dalam upaya yang dilakukan pemerintah sebagai leading sector dalam rangka pengembangan usaha kakao di Provinsi Sulawesi Selatan. Informasi tentang hal tersebut diperoleh melalui pengamatan tangible objects seperti pohon kakao SE yang tidak ditanam oleh para petani, pohon kakao yang telah dilakukan sambung samping dan sambung pucuk, UPH dari Gernas Kakao, alat fermentasi dari Gernas Kakao, dan tempat pestisida dari Gernas Kakao.

Di samping hal tersebut, data diperoleh juga dari hasil wawancara mendalam kepada para pemangku kepentingan, data-data sekunder yang

berkaitan dengan hal tersebut. Demikian pula, informasi tersebut diperoleh dari focused group discussion para petani dan para pendamping kakao. Berdasarkan semua sumber data tersebut, secara umum diperoleh data melalui reduksi data mengenai proses kolaborasi para pemangku kepentingan dalam pengembangan usaha kakao di beberapa kabupaten Provinsi Sulawesi Selatan, sebagaimana yang ditunjukkan pada tabel 6.1 di bawah ini.

Secara umum penelitian ini akan membangun model kebijakan governance kolaboratif dalam pengembangan usaha kakao di Provinsi Sulawesi Selatan, sebagai tahap kedua dalam penelitian ini adalah mendeskripsikan proses kolaborasi para pemangku kepentingan pengembangan usaha kakao di Provinsi Sulawesi Selatan. Sehubungan dengan hal tersebut, penulis mendeskripsikan proses kolaborasi petani kakao, pemerintah, pendamping kakao dan pengusaha setiap kabupaten di masing-masing wilayah penelitian, yaitu Kabupaten Bone, Kabupaten Luwu Utara dan Kabupaten Luwu sebagai berikut.

**Tabel 6.1**  
**Luas Lahan, Produksi, Produktivitas dan**  
**Jumlah Petani kakao di Provinsi Sulawesi**  
**Selatan**

Kabupaten	Tahun	Luas Lahan (Ha)	Produksi (Ton)	Produktivitas (Kg/Ha)	Jumlah Petani (KK)
Luwu Utara	2012	46.185	32.692	1,715	31.645
	2013	35.766	21.201	960	24.664
	2014	34.252	21.236	977	23.829
	2015	36.213	22.296	990	24.528
Luwu	2012	36.720	23.222	938	31,642
	2013	36.899	27.941	932	31,709
	2014	34.252	27.159	1,018	30,935
	2015	34.290	27.000	1,035	27,799
Bone	2012	30.707	18.332	720	40,665
	2013	30.705	15.980	628	40,661
	2014	30.705	16.412	621	40,661
	2015	30.705	17.474	653	40,661

Sumber : *Statistik Komoditi Perkebunan, Dinas Perkebunan Provinsi Sulawesi Selatan, Tahun 2016*

Provinsi Sulawesi Selatan merupakan salah satu penghasil komoditi kakao terbesar di Indonesia, dimana terdapat 3 Kabupaten yang merupakan penghasil kakao terbesar yang diantaranya Kabupaten Luwu, Kabupaten Luwu

Utara dan Kabupaten Bone. Berdasarkan tabel 3, pada tahun 2015 Kabupaten Luwu merupakan kabupaten dengan produktivitas tertinggi yaitu 990 kg/ha, jumlah produksi kakao sebesar 27.000 ton dengan luas lahan 34.290 ha dan memiliki jumlah petani sebanyak 27,799 KK, diikuti oleh Kabupaten Luwu Utara dengan produktivitas 990 kg/ha, jumlah produksi 22.296 ton dengan luas lahan kakao 36.213 ha dan petani sebanyak 24.528 KK. Kemudian Kabupaten Bone yang memiliki produktivitas 653 kg/ha dengan produksi sebesar 17.474 ton, luas lahan 30.705 ha dan jumlah petani 40.661 KK (Statistik Komoditi Perkebunan, Dinas Perkebunan Provinsi Sulawesi Selatan, 2016).

**Tabel 6.2**  
**Proses Kolaborasi Para Pemangku**  
**Keentingan Dalam Pengembangan Usaha**  
**Kakao di Provinsi Sulawesi Selatan**

	<b>Kelompok Tani</b>	<b>Pemerintah</b>	<b>PPL/Penyuluh</b>	<b>Swasta</b>
<b>Face to Face Dialog</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kelompok tani mengadakan Pertemuan sebulan sekali untuk mencapai Kesepakatan</li> <li>• Mengadakan Pertemuan Dengan pendamping satu kali sebulan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintah setiap tahun mengadakan dialog dan sosialisasi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pendamping melakukan dialog dan pendampingan aktivitas petani kakao setiap minggu</li> <li>• Menjadi Fasilitator pertemuan antara pemerintah dan petani kakao</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak ada(hanya bersifat transaksi jual beli antara kelompok tani dan pedagang)</li> <li>• Adanya <i>Face to face dialog</i> Antara perusahaan PT. MARS dan petani kakao</li> </ul>
<b>Mem bangun Kepercayaan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terbangun kepercayaan antar anggota dalam kelompok petani kakao</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintah berkeyakinan dan percaya petani mampu meningkatkan produktivitas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terbangun kepercayaan antara pendamping dengan petani kakao</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak ada (hanya bersifat transaksi jual beli antara</li> </ul>

## Kolaborasi dan Kinerja Kebijakan

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tingkat kepercayaan tinggi petani terhadap pemerintah dan pendamping</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terbangun kepercayaan kepada pendamping</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya kepercayaan yang terbangun antara pendamping dan pemerintah</li> </ul>	<p>kelompok tani dan pedagang)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Khusus di Luwu Utara dan Luwu, adanya kepercayaan yang terbangun antara PT. MARS dengan petani kakao</li> </ul>
<b>Membangun Komitmen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Setiap anggota kelompok berkomitmen untuk menjalankan kesepakatan dalam kelompok</li> <li>• Sebagian besar petani kakao berkomitmen untuk berperan aktif mendukung program kakao pemerintah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintah berkomitmen Untuk menjalankan kesepakatan dan aturan berlaku</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bentuk Komitmen pendamping petani kakao diwujudkan dalam kegiatan Rutin pendampingan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak adanya komitmen antara pedagang dan pengumpul untuk penetapan harga dengan petani kakao</li> <li>• Wujud komitmen PT. MARS dengan memberikan</li> </ul>

## Kolaborasi dan Kinerja Kebijakan

				pelatihan kepada petani kakao dan penetapan harga biji kakao
<b>Berbagi Pemahaman</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Komitmen yang disepakati sebagai wujud pemahaman bersama seringkali tidak dilaksanakan sesuai dengan kewajiban</li> <li>Masih ada petani yang tidak memiliki pemahaman Bersama</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pemahaman pemerintah seringkali tidak diwujudkan Dengan Dukungan kebijakan atau program sesuai dengan yang diharapkan petani kakao</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Persamaan pemahaman antara pendamping dan petani kakao</li> <li>Antara pendamping dan pemerintah telah memiliki pemahaman bersama dalam rangka pengembangan Kakao</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tidak adanya pemahaman bersama antara pedagang dan Pengumpul Pendamping dan PT. MARS dikabupaten Luwu Utara dan Luwu yang masing-masing bekerja sendiri,</li> </ul>

## *Kolaborasi dan Kinerja Kebijakan*

<b>Hasil Antara</b>	Hasil antara (intermediate outcomes) peningkatan produktivitas Kakao	Hasil antara (intermediate outcomes) peningkatan produktivitas Kakao	Hasil antara (intermediate outcomes) peningkatan produktivitas kakao	Membeli hasil kakao sesuai dengan jumlah produksi petani Kakao
---------------------	--	--	--	--

Sumber : Reduksi data, 2017

Dukungan Kebijakan Pemerintah dalam rangka pengembangan usaha kakao meliputi program GERNAS Kakao 2009-2011, Program Peningkatan Produksi dan Mutu Tanaman Perkebunan Berkelanjutan 2012-2015 dan Program Kampung pemerintah Kabupaten Luwu Utara. Program-program tersebut berfokus pada 3 (tiga) aktivitas tanaman kakao yaitu peremajaan (replanting), rehabilitasi dan intensifikasi tanaman kakao. a) Peremajaan dengan mengganti atau melakukan penanaman ulang tanaman kakao yang telah mati dan tidak produktif ; b) rehabilitasi berkaitan dengan pengendalian tanaman kakao terhadap serangan hama dan penyakit, c) intensifikasi tanaman kakao dengan metode sambung samping.

Program Gernas Kakao dan program Program Peningkatan Produksi dan Mutu

Tanaman Perkebunan Berkelanjutan merupakan program berskala Nasional yang bertujuan untuk pengembangan usaha kakao di daerah yang menjadi sentra kakao tidak terkecuali Provinsi Sulawesi Selatan. Kemudian terdapat program Kampung Kakao yang merupakan inisiatif dari pemerintah lokal Kabupaten Luwu Utara yang dilaksanakan di desa kampung Kakao meliputi Desa Batu Alang, Desa Kalotok dan Bone Subur.

Kebijakan pengembangan usaha kakao melibatkan beberapa pemangku kepentingan meliputi pemerintah, tenaga pendamping, petani kakao dan swasta. Proses kolaborasi ini bertujuan untuk meningkatkan produktivitas kakao di Provinsi Sulawesi Selatan melibatkan beberapa pemangku kepentingan diantaranya Pemerintah sebagai leading sector, petani kakao sebagai target group, pendamping petani kakao dan swasta yang meliputi pembeli/pengusaha kecil dan perusahaan kakao pada ketiga Kabupaten Luwu, Kabupaten Luwu Utara dan Kabupaten Bone.

**A. Face to Face Dialogue**

Dalam proses kolaborasi dibutuhkan komunikasi yang efektif dalam mencapai sebuah kesepakatan. Komunikasi yang dibangun oleh para pemangku kepentingan menjadi faktor penting keberhasilan suatu kolaborasi. Pertemuan tatap muka (Face to face dialogue) sebagai salah satu siklus dalam proses kolaborasi merupakan wadah bagi semua pemangku kepentingan yang terlibat dalam peningkatan produktivitas kakao di Provinsi Sulawesi Selatan. Hal tersebut bertujuan untuk menghindari ketidaksepahaman diantara para pemangku kepentingan dalam membuat keputusan. Dalam pertemuan yang diadakan sudah seharusnya setiap pemangku kepentingan turut berpartisipasi aktif sejak awal pertemuan hingga tercapainya kesepakatan, kemudian kesepakatan tersebut dilaksanakan secara bersama-sama oleh para pemangku kepentingan.

Berdasarkan tabel 6.2, forum tatap muka (face to face dialogue) antar pemangku kepentingan dalam rangka pengembangan usaha kakao di provinsi Sulawesi Selatan hanya melibatkan pemerintah, kelompok tani kakao, dan pendamping kakao yang berperan sebagai fasilitator. Pertemuan yang diadakan tersebut

berkaitan program peremajaan, rehabilitasi dan intensifikasi kakao guna meningkatkan produktivitas kakao petani. Dalam pertemuan yang dinisiasi oleh pemerintah ini hanya dilakukan satu kali dalam satu tahun, yaitu pada saat anggaran dari pemerintah telah dicairkan.

Proses kolaborasi Berdasarkan fenomena yang dijelaskan diatas, kolaborasi antar pemangku kepentingan tidak berjalan secara maksimal. Hal ini disebabkan tidak adanya keterlibatan unsur swasta dalam forum yang diinisiasi oleh pemerintah, padahal unsur swasta turut memiliki peran yang krusial dalam peningkatan produktivitas kakao di Provinsi Sulawesi Selatan. Padahal untuk menyatukan semua unsur pemangku kepentingan dalam forum kolektif dalam rangka pengambilan keputusan yang berorientasi pada konsensus merupakan landasan dalam collaborative governance (Ansel dan Gash, 2008).

Selain pertemuan yang melibatkan ketiga pemangku kepentingan tersebut, terdapat pula pertemuan yang hanya melibatkan tenaga pendamping dan petani kakao. Pertemuan tersebut dilakukan setiap hari oleh pendamping dengan kelompok tani secara bergiliran,

mengingat setiap tenaga pendamping kakao mendampingi sekitar 20-40 kelompok dalam satu kecamatan.

Pentingnya komunikasi juga disadari oleh para petani kakao yang tergabung dalam kelompok tani. Hal ini wujudkan dengan melakukan pertemuan secara tatap muka (face to face dialogue) dengan anggota lainnya setiap bulan untuk membicarakan masalah tanaman kakao seperti serangan hama dan metode sambung samping. Ketika ada anggota kelompok yang membutuhkan bantuan, turut dibahas dalam pertemuan kelompok.

Adanya kelompok tani menjadi wadah bagi para petani kakao untuk saling membantu satu sama lain (gotong royong). Pertemuan kelompok yang rutin dilakukan tiap bulan juga memberikan informasi kepada petani dalam membudidayakan tanaman kakao. Selain banyak informasi yang dapat diperoleh, masalah-masalah yang seringkali dihadapi oleh petani juga menjadi fokus pembahasan serta mencari solusinya. Diantaranya penanaman bibit SE bantuan pemerintah mengalami kegagalan karena tidak tumbuh dengan baik, serangan hama dan penyakit kakao, serta tanaman kakao yang

produktivitasnya menurun atau tidak lagi memproduksi. Fenomena yang dijelaskan tersebut terjadi pada 3 (tiga) Kabupaten di Sulawesi Selatan, diantaranya : Luwu, Luwu Utara dan Kabupaten Bone.

## **B. Membangun Kepercayaan**

Dalam proses kolaborasi yang bertujuan untuk peningkatan produktivitas kakao di Provinsi Sulawesi Selatan diperlukan adanya kepercayaan yang terbangun antar pemangku kepentingan yang terlibat. Membangun kepercayaan antar pemangku kepentingan merupakan salah satu syarat agar proses kolaborasi berhasil dan mencapai tujuan yang diharapkan. Apabila telah terbangun kepercayaan antar aktor yang terlibat, tentunya perlu diwujudkan melalui komitmen untuk melaksanakan hasil kesepakatan yang telah dicapai.

Berdasarkan tabel 6.2, proses membangun kepercayaan antar pemangku kepentingan dalam rangka peningkatan produktivitas kakao di provinsi Sulawesi Selatan faktanya tidak sepenuhnya berjalan dengan baik. Dalam kelompok tani, terdapat kepercayaan yang

terbangun antar anggota kelompok. Hal ini terwujud melalui adanya gotong royong dalam proses rehabilitasi dan intensifikasi tanaman kakao setiap anggota kelompok. Dalam proses membangun kepercayaan, pemerintah sebagai leading sector meyakini bahwa petani dapat meningkatkan produktivitas kakao miliknya. Oleh karena itu pemerintah turut memberikan kepercayaan terhadap tenaga pendamping untuk memberikan pendampingan secara intensif.

Selain kepercayaan yang terbangun antara pemerintah dengan petani kakao dan tenaga pendamping, kepercayaan antar pemangku kepentingan dalam hal ini antara petani kakao dan pendamping terbangun satu sama lain. Dalam rangka meningkatkan produktivitas kakao petani, tenaga pendamping berperan untuk memberikan pendampingan. Wujud kepercayaan petani terhadap tenaga pendamping yaitu dengan melibatkan tenaga pendamping dalam aktivitas peremajaan, rehabilitasi dan intensifikasi. Ketika petani memiliki masalah dalam melakukan rehabilitasi tanaman kakao yang disebabkan karena hama dan penyakit kakao, maka petani melaporkan dan berkonsultasi dengan tenaga

pendamping untuk pemecahan masalah tanaman kakao.

Masih dalam kaitannya dengan membangun kepercayaan, dalam hal penetapan harga kakao petani tidak ada proses kolaborasi antara swasta, pemerintah, petani dan tenaga pendamping. Pihak swasta sebagai salah satu pemangku kepentingan tidak terlibat dan cenderung menetapkan harga kakao tanpa melibatkan aktor kolaborasi lainnya. Padahal dalam proses kolaborasi, semua aktor perlu untuk membangun kepercayaan satu sama lain sebagai syarat berhasilnya proses kolaborasi sehingga upaya bersama dari pemangku kepentingan termasuk non-state untuk bekerjasama dalam mengatasi masalah-masalah yang kompleks melalui pengambilan keputusan kolektif dan implementasi (Gray 1989; Bingham and O'Leary 2008; Farazmand 2004; Huxman dan Vangen 2000).

### **C. Membangun Komitmen**

Komitmen para pemangku kepentingan yang terlibat dalam berkolaborasi merupakan salah satu faktor penting untuk mencapai keberhasilan kolaborasi, meskipun terkadang

komitmen yang telah disepakati para pemangku kepentingan justru tidak terlaksana. Dalam implementasi kebijakan pengembangan usaha kakao yang diharapkan mampu meningkatkan produktivitas kakao, sudah selayaknya kesepakatan yang tercapai dalam forum dialog para pemangku kepentingan dilaksanakan berdasarkan komitmen.

Untuk melaksanakan komitmen setiap pemangku kepentingan dibutuhkan kepercayaan yang tinggi satu sama lain. Untuk mencapai target peningkatan produksi kakao, petani telah berkomitmen untuk meningkatkan produksi kakao, namun hal tersebut membutuhkan dukungan pemerintah yang diwujudkan dengan menyediakan anggaran, sarana produksi untuk perluasan, peremajaan, rehabilitasi dan intensifikasi tanaman kakao. Selain itu, dibutuhkan tenaga pendamping dengan jumlah yang ideal dan berkualitas agar tujuan tersebut tercapai. Keterlibatan pihak swasta dalam proses kolaborasi ini juga penting meskipun faktanya pihak swasta tidak terlibat.

Dalam rangka melaksanakan komitmennya, salah satu upaya yang dilakukan pemerintah yaitu dengan memberikan bantuan

kepada petani kakao. Namun untuk memperoleh bantuan, petani harus membentuk kelompok dengan petani lain berdasarkan pendekatan hamparan kebun kakao agar memudahkan untuk mendapatkan bantuan.

Bentuk komitmen awal petani yaitu dengan membentuk kelompok petani, kemudian dalam kelompok petani tercapai kesepakatan dalam forum dialog untuk berkomitmen saling membantu antar sesama anggota. Apabila ada petani yang tidak terlibat dalam membantu anggota lain, berdasarkan kesepakatan kelompok tidak akan dibantu dalam aktivitas membersihkan dan memangkas dahan dan ranting tanaman kakao di kebun yang dimilikinya.

Pemangku kepentingan lainnya yang terlibat dalam proses kolaborasi adalah tenaga pendamping. Dalam melaksanakan komitmen yang telah disepakati, tenaga pendamping melakukan tugas pendampingan kepada petani kakao setiap hari. Satu tenaga pendamping melakukan pendampingan terhadap 20-40 kelompok petani kakao dalam satu kecamatan. Tugas pendampingan meliputi aktivitas petani yang berkaitan dengan peremajaan, rehabilitasi dan intensifikasi tanaman kakao. Tenaga

pendamping telah berusaha melaksanakan komitmennya, akan tetapi keterbatasan jumlah menyebabkan tenaga pendamping tidak maksimal dalam memberikan pendampingan dan pembinaan. Hal ini menjadi salah satu masalah, mengingat peran tenaga pendamping sangat penting untuk meningkatkan produksi kakao petani.

Lain halnya dengan pihak swasta yang tidak terlibat dalam proses kolaborasi dengan semua pemangku kepentingan. Khusus di Kabupaten Luwu Utara, PT. MARS melaksanakan komitmennya untuk memberikan pelatihan untuk petani kakao dan membeli biji kakao petani dengan harga yang cukup tinggi. Selain PT. MARS di Kabupaten Luwu Utara, pembeli kecil dan pengumpul (swasta) di kabupaten Bone dan Luwu tidak memiliki komitmen dalam hal penetapan harga karena hanya bersifat transaksi jual beli.

#### **D. Berbagi Pemahaman**

Kolaborasi yang efektif dengan membangun pemahaman secara bersama-sama melalui sharing knowledge dan gagasan antar para pemangku kepentingan yang terlibat dalam

proses kolaborasi dengan memberikan alternatif penyelesaian suatu masalah. Pemahaman bersama pemangku kepentingan akan menghasilkan suatu keputusan yang efektif yang berorientasi pada konsensus. Untuk meningkatkan produktivitas kakao di Provinsi Sulawesi Selatan, para pemangku kepentingan saling berdiskusi dan saling memberikan pemahaman satu sama lain dalam forum dialog atau pertemuan.

Pada dasarnya, para pemangku kepentingan memahami bersama bahwa diperlukan adanya peningkatan produksi kakao. Namun dalam upaya yang dilakukan tidak mewujudkan pemahaman bersama tersebut. Pemerintah secara jelas memahami pentingnya peningkatan produksi kakao, akan tetapi pemahaman tersebut seringkali tidak diwujudkan dalam bentuk dukungan kebijakan atau program yang sesuai dengan diharapkan petani. Hal ini terjadi karena dalam merumuskan program untuk petani kakao sebagai target group, pemerintah tidak melibatkan petani sehingga tidak memahami apa yang menjadi kebutuhan petani secara konkret. Hal ini menunjukkan masalah dan kebutuhan publik tidaklah mudah diidentifikasi dan bahkan cenderung wicked

problems (Robert, 2000; Klijn, 2008; Head & Alford, 2015; & Termeer et.al, 2015). Oleh karena itu, perlu ada kebersamaan dan sinergitas antar pemangku kepentingan sehingga masalah di atas tidak terjadi.

Para aktor kolaborasi belum semua memahami mengenai tujuan peningkatan produksi kakao dan wujud upaya yang efektif dalam mencapai tujuan tersebut. padahal pemahaman bersama sangat perlu untuk menghindari kesalahpahaman antar aktor kolaborasi. Permasalahan akan lebih mudah diatasi dengan adanya pemahaman bersama.

#### **E. Hasil Antara (*Intermediate Outcomes*)**

Berdasarkan kesepakatan bersama, hasil antara yang ingin dicapai para aktor dalam proses kolaborasi adalah peningkatan produktivitas kakao. hasil antara ini masing-masing diwujudkan oleh aktor dengan melaksanakan peran dan tugas masing-masing. Petani berperan aktif dalam aktivitas peremajaan, rehabilitasi dan intensifikasi tanaman kakao, pemerintah berperan melalui dukungan kebijakan serta anggaran untuk petani, tenaga pendamping berperan melakukan pendampingan dan pembinaan kepada petani

kakao, dan swasta dalam hal ini PT. MARS dan pembeli hasil kakao dapat membeli hasil kakao sesuai dengan jumlah produksi petani kakao. semua peran para aktor tersebut bertujuan untuk mencapai target hasil antara (intermediate outcomes) yaitu peningkatan produktivitas kakao di Provinsi Sulawesi Selatan.

Akan tetapi, peran para aktor tersebut tidak dilaksanakan secara maksimal, selain itu kurangnya pemahaman bersama para pemangku kepentingan menyebabkan hasil antara tidak tercapai secara efektif.



**BAB 7**  
**ANALISIS SISTEM JARINGAN**  
**ANTAR ORGANISASI DALAM**  
**PENENTUAN STRATEGI**  
**PERTUMBUHAN EKONOMI**  
**PADA KAWASAN**  
**PENGEMBANGAN EKONOMI**  
**TERPADU (KAPET) PAREPARE**  
**DI PROVINSI SULAWESI**  
**SELATAN**

**K**ebijakan Pemerintah dalam menggerakkan pembangunan ekonomi Daerah telah dilakukan dengan membentuk suatu organisasi berbasis jaringan antar organisasi atau sistem jaringan antar organisasi. Kebijakan ini disebut dengan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (KAPET). KAPET ini merupakan salah satu aktor pembangunan ekonomi di Daerah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah.

Pada awalnya pembentukan KAPET ini untuk mengurangi disparitas pembangunan di Indonesia, baik antar kawasan (KBI dan KTI),

antar pulau, maupun antar daerah. Namun, adanya kebijakan otonomi daerah, maka isu ketimpangan antar kawasan ini bukan lagi menjadi fokus utama melainkan bagaimana daerah dapat bersaing dalam era globalisasi ini.

Secara kelembagaan, Proses terbentuknya KAPET ini diawali dengan pembentukan Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia (DP-KTI) oleh Pemerintah. DP-KTI ini bertugas untuk merumuskan gagasan pengembangan yang intinya menetapkan kawasan andalan prioritas pembangunan di KTI secara selektif untuk 13 propinsi, dengan Surat Keputusan Presiden Nomor 120 tahun 1993. DP-KTI ini diketuai langsung oleh Presiden RI dan Menteri Negara Riset dan Teknologi, Ketua Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPP Teknologi).

Sebagai tindak lanjut dari KEPRES tersebut, maka dikeluarkan KEPRES No. 29 Tahun 1996 yang kemudian disempurnakan dengan KEPRES No. 9 tahun 1998 tentang KAPET. Seiring dengan perkembangan jaman, dalam hal ini era otonomi daerah, maka penanganan KAPET saat ini telah bersifat desentralistis, dengan menetapkan Gubernur sebagai Ketua Badan Pengelola KAPET. Hal ini

tertuang dalam KEPRES No. 150 tahun 2000 yang merupakan penyempurnaan KEPRES sebelumnya.

Tugas-tugas DP-KTI ini adalah mengkoordinir dan mengorganisir semua kegiatan yang berhubungan dengan pembangunan KTI, seperti koordinasi antar dan lintas departemen, mempromosikan KTI kepada para investor dalam dan luar negeri, bekerja sama dengan instansi terkait menyusun rencana-rencana pembangunan KTI. Berdasarkan hasil kerja DP-KTI ini menentukan suatu kawasan andalan di setiap propinsi di KTI sebagai pusat pengembangan wilayah. Kawasan andalan inilah disebut dengan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (KAPET), dengan Surat Keputusan Presiden Nomor 89 tahun 1996. Kawasan yang dimaksud di sini adalah suatu daerah yang berkembang secara cepat dengan sedikit suntikan dana investasi dari pemerintah (Budiyanto, M. Nur, Tanpa Tahun : 3). KAPET merupakan wilayah geografis dengan batas-batas tertentu memenuhi persyaratan, seperti : pertama, memiliki potensi untuk cepat tumbuh, kedua, mempunyai sektor unggulan yang dapat menggerakkan pertumbuhan ekonomi di wilayah

sekitarnya, dan ketiga, memerlukan dana investasi yang besar bagi pengembangan (Poerwidagdo, 1999 : 3).

Selanjutnya, Dewan Pengembangan KAPET (<http://www.kapet.org>) menegaskan bahwa KAPET adalah sebuah pendekatan dalam rangka menterpadukan potensi kawasan untuk mempercepat pembangunan ekonomi Kawasan Timur Indonesia melalui pengembangan sektor unggulan yang menjadi prime mover kawasan yang bertumpu pada prakarsa daerah dan masyarakat, melalui sumber daya, posisi ke akses pasar, sektor unggulan dan memberikan dampak pertumbuhan pada wilayah sekitarnya.

Sesuai dengan tujuannya sebagai prime mover, dalam upaya mempercepat pembangunan wilayah propinsi di KTI, maka masing-masing propinsi ditetapkan satu KAPET yang dipilih dari kawasan-kawasan andalan prioritas yang memiliki potensi cepat tumbuh dan dapat menggerakkan pembangunan ekonomi wilayah sekitarnya, serta memiliki potensi pengembalian investasi yang tinggi.

Pada prinsipnya, penetapan KAPET dilakukan melalui pertimbangan (<http://www.kapet.org>) :

- 1) Bertumpu pada prakarsa daerah.
- 2) Berdasarkan sumber daya yang dimiliki.
- 3) Memiliki akses pasar.
- 4) Memiliki sektor unggulan.
- 5) Memberi dampak pertumbuhan pada wilayah sekitarnya.

Badan pengembangan KAPET sesuai pasal 3 Keputusan Presiden Nomor 150/2000 mempunyai tugas sebagai berikut :

- 1) Memberikan usulan kepada Presiden untuk kawasan yang akan ditetapkan sebagai KAPET setelah memperhatikan usulan dari Gubernur yang bersangkutan.
- 2) Merumuskan dan menetapkan kebijakan dan strategi nasional untuk mempercepat pembangunan KAPET.
- 3) Merumuskan kebijakan yang diperlukan untuk mendorong dan mempercepat masuknya investasi dunia usaha di KAPET.
- 4) Mengkoordinasikan penyusunan dan pelaksanaan kegiatan pembangunan KAPET.
- 5) Memfasilitasi pelaksanaan kegiatan pembangunan KAPET.

Untuk menjalankan tugas tersebut, Badan Pengembangan KAPET mengadakan pertemuan (Rapat Pleno) secara berkala sekali dalam empat bulan.

Tugas badan pengelola KAPET adalah melakukan koordinasi, fasilitasi, sosialisasi dan menjaring dukungan instansi terkait, melakukan analisis pasar sektor unggulan terkait (peluang, persyaratan, pesaing), merencanakan target investasi KAPET, menyusun strategi dan rencana pemasaran proposal investasi kepada dunia usaha (calon investor), memperluas kerja sama dengan institusi publik dan swasta dalam dan luar negeri.

Sebenarnya, di Indonesia terdapat 14 KAPET, 13 di antaranya berada di KTI, dan hanya satu berada di KBI, yaitu Sabang (NAD). Setelah berpisahanya Propinsi Timor Timur dari Wilayah RI, maka jumlah KAPET saat ini di KTI sebanyak 12, meliputi 50 kawasan, yaitu 15 di Kalimantan, 16 di Sulawesi, 4 di Maluku, 9 di Irian Jaya, dan 7 kawasan di Tenggara. Ke 6 kawasan Tenggara, yaitu 3 di NTB, dan 4 di NTT (Budiyanto, M. Nur, Tanpa Tahun : 3).

Adapun lokasi KAPET masing-masing propinsi di KTI adalah Sanggau di Kalimantan Barat, Das-Kakap di Kalimantan Tengah,

Batulicin di Kalimantan Selatan, Sasamba di Kalimantan Timur, Manado-Bitung di Sulawesi Utara, Batui di Sulawesi Tengah, Pare-pare di Sulawesi Selatan, Bukari di Sulawesi Tenggara, Bima di NTB, Seram di Maluku, dan Biak di Irian Jaya (Poerwidagdo, 1999 : 3).

Dalam era globalisasi, KAPET tidak lagi menekankan pada dikotomi disparitas pembangunan KBI dan KTI, melainkan perlu mempersiapkan diri untuk memasuki era persaingan untuk merebut investasi, baik dalam maupun luar negeri. Oleh karena itu, Badan Pengelola KAPET perlu merealisasikan perannya sebagai prime mover dalam pengembangan wilayah.

#### **A. Strategi Pertumbuhan Ekonomi Daerah**

Strategi berkaitan dengan arah tujuan dan kegiatan jangka panjang suatu organisasi, dan juga sangat terkait dalam menentukan bagaimana suatu organisasi menempatkan dirinya dengan mempertimbangkan keadaan sekeliling terutama terhadap pesaingnya (Faulner dan Johnson, 1995: 3).

Dalam menentukan strategi pertumbuhan ekonomi daerah, penulis menggabungkan teori

permainan dan konsep strategi pemasaran. Dalam hal ini, menggabungkan keunggulan keduanya. Keunggulan teori permainan adalah terutama pada penciptaan strategi melalui analisis pesaing, sedangkan keunggulan konsep strategi pemasaran terletak pada penciptaan strategi yang didasarkan pada analisis pelanggan dan analisis pasar melalui analisis lingkungan eksternal dan internal, serta nilai dan aspirasi dari pihak yang berkepentingan.

Teori permainan dalam menentukan strategi berdasar pada look forward, pemain (KAPET) perlu mengantisipasi bagaimana para pesaing merespon strategi yang dipilih, dan reason backward, pemain perlu pertimbangan ke belakang mengenai strategi-strategi organisasi yang mana yang diikuti oleh pesaing dan bagaimana merespon strategi-strategi tersebut untuk pertimbangan penentuan strategi selanjutnya. Dalam menentukan strategi tersebut, pemain perlu menganalisis pesaingnya dengan seksama. Ada 4 komponen diagnostik yang perlu diperhatikan dalam menganalisis pesaing (Porter, 1997 : 44), yaitu : tujuan masa depan, strategi saat ini, asumsi, dan kemampuan.

Konsep strategi pemasaran dalam menentukan strategi persaingan berdasarkan pada tiga dimensi strategi, yaitu lingkungan eksternal, lingkungan internal, dan nilai serta aspirasi dari pihak yang berkepentingan (Keegan, 1996 : 26). Atas dasar ini maka lahir strategi-strategi pemasaran, seperti segmentasi pasar, penetapan target, dan penetapan posisi. Berdasarkan hal di atas, KAPET sebagai pemain, dalam menentukan strategi pertumbuhan ekonomi daerah perlu memperhatikan dan memahami faktor-faktor yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Disamping hal ini, KAPET juga perlu memperhatikan dan memahami kemampuan dirinya dan para kompetitornya.

Untuk memperjelas keterkaitan antara konsep-konsep teoritis di atas, maka disederhanakan dalam bentuk gambar, sebagaimana terlihat pada gambar 4.1 di bawah ini. Berdasarkan model atau gambar tersebut, bahwa sistem jaringan antar organisasi memiliki tiga sub konsep atau dimensi, yaitu sistem informasi pengambilan keputusan, sistem koordinasi, dan kemampuan pimpinan KAPET.

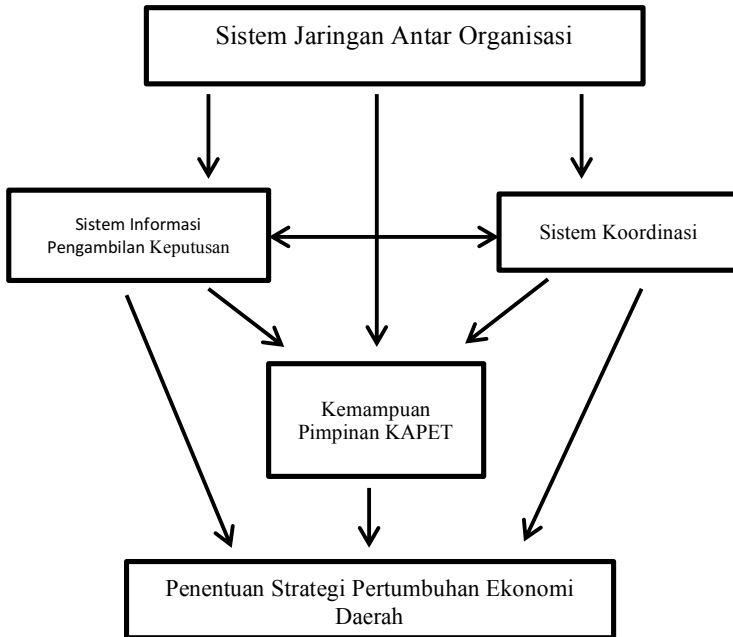
Dalam penelitian ini, sebagaimana yang dinyatakan pada tujuan penelitian bahwa untuk

mengetahui pengaruh kemampuan pemain, dalam hal ini sistem jaringan antar organisasi, terhadap penentuan strategi pertumbuhan ekonomi daerah di Sulawesi. Untuk menilai pengaruh tersebut, maka kemampuan pemain dinilai melalui tiga sub konsep atau dimensi tersebut di atas. Jadi, kemampuan pemain atau sistem jaringan antar organisasi adalah sebenarnya sama dengan kemampuan pimpinan, sistem informasi pengambilan keputusan, dan sistem koordinasi.

Pada gambar 7.1 tersebut di bawah ini, menunjukkan bahwa terdapat hubungan langsung dan tidak langsung antara sistem informasi pengambilan keputusan dengan penentuan strategi pertumbuhan ekonomi daerah, demikian pula halnya dengan sistem koordinasi. Sistem informasi pengambilan keputusan dan sistem koordinasi memiliki hubungan langsung dengan kemampuan pimpinan. Kemampuan pimpinan berhubungan langsung dengan penentuan strategi pertumbuhan ekonomi daerah. Sistem informasi memiliki hubungan timbal balik atau korelasi antara sistem informasi pengambilan keputusan dengan sistem koordinasi dalam kemampuan pimpinan menentukan strategi pertumbuhan

ekonomi daerah dan dalam penentuan strategi pertumbuhan ekonomi daerah itu sendiri.

**Gambar 7.1**  
**Model Kerangka Pemikiran Pengaruh Sistem Jaringan Antar Organisasi**



**B. Kemampuan, Sistem Informasi, Dan Sistem Koordinasi Bp-Kapet Pare-Pare**

Pimpinan BP-Kapet Parepare ternyata belum menunjukkan kemampuan yang optimal dalam menentukan/menetapkan dan melaksanakan strategi dalam rangka pertumbuhan ekonomi daerah di wilayahnya di

Provinsi Sulawesi Selatan. Hal ini dapat dibuktikan, bahwa belum adanya investor berinvestasi di wilayahnya atas usahanya sendiri.

Hal ini terjadi, karena dalam penetapan strategi atau keputusan, pimpinan BP-Kapet Parepare masih didominasi budaya birokrasi dalam hal ini, yaitu "top-down decision making model". Budaya pengambilan keputusan yang seperti ini menunjukkan peranan bawahan hanya mendukung keputusan, tidak memiliki peluang yang besar dalam memberikan kontribusi terhadap lahirnya keputusan atau kebijakan yang mencerminkan kepentingan bersama. Budaya yang seperti itu pula mencerminkan kekuasaan masih kental dalam pengambilan keputusan birokrasi, sebagaimana halnya yang terjadi dalam BP-Kapet Parepare sebagai manifestasi dari budaya birokrasi pemerintahan daerah, karena semua elemen pimpinannya berasal dari birokrasi pemerintahan daerah. Demikian pula, lahirnya BP-Kapet Parepare merupakan hasil dari keputusan model "top-down", di mana pemerintahan daerah tidak terlibat di dalamnya, padahal mereka pelaksana keputusan/kebijakan tersebut. Akibatnya, secara empiris (hasil penelitian), BP-Kapet Parepare belum

menunjukkan adanya hasil berupa investor yang berinvestasi di wilayahnya, namun hal tersebut merupakan tugas utamanya.

Penentuan/penetapan strategi atau kebijakan organisasi memang merupakan domain politik tetapi bukan berarti strategi atau kebijakan tersebut menjadi “alat” melanggengkan kekuasaan, sebagaimana yang terjadi meluas dalam birokrasi hingga saat ini. Organisasi BP-Kapet Parepare merupakan organisasi semi privat atau semi publik, ternyata masih didominasi kekuasaan (top-down) dalam penentuan strateginya, sehingga ia tidak dapat bersaing untuk mendapatkan investor. Sebagai organisasi semi privat semestinya “bukan pelanjut budaya birokrasi”, karena wilayah kerjanya yang berbeda,- mencari investor, yang menuntut orang-orang profesional dalam bidang ini.

Organisasi seperti BP-Kapet semestinya diberikan ruang gerak yang besar dan pengelolaannya tidak seperti birokrasi pemerintahan, melainkan manajemennya seperti organisasi bisnis yang mengedepankan ide-ide inovatif dalam penentuan kebijakannya atau strateginya. Demikian pula, pimpinan BP-Kapet Parepare tidak lagi mengedepankan cara-cara

birokrasi klasik yang berorientasi pada kekuasaan dan aturan yang hanya menghendaki kepatuhan, tetapi berorientasi pada pencapaian tujuan yang memerlukan inovasi baik dalam pikiran maupun dalam tindakan.

Selanjutnya, dalam pelaksanaan strategi pertumbuhan ekonomi daerah di wilayahnya, pimpinan BP-Kapet Parepare belum menunjukkan kemampuannya dalam hal ini. Hal ini ditunjukkan dalam pelaksanaan promosi potensi sumber daya ekonomi daerah yang dimilikinya belum membuahkan hasil berupa investor yang berinvestasi di wilayahnya. Hal ini disebabkan oleh orang-orang yang mengendalikannya adalah birokrat pemerintahan daerah yang selalu berorientasi pada kepatuhan/kesetiaan pada aturan dan pimpinannya. Dalam birokrasi pemerintahan, penilaian utama dan pertama sebagai pegawai yang disebut memiliki kinerja yang baik adalah kesetiaan (lihat Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan,- DP3). Kesetiaan adalah kesetiaan, ketaatan dan pengabdian kepada pasal UUD 45, negara dan pemerintahan.

Berdasarkan unsur-unsur yang dinilai dalam mengukur kinerja birokrasi pemerintahan

(PNS), maka dapat dikatakan bahwa seorang birokrat terlalu dituntut untuk loyal kepada atasan. Hal ini dapat dilihat, bahwa seorang pegawai negeri itu baru dapat naik pangkat atau menduduki jabatan yang lebih tinggi kalau ia mendapat nilai “kesetiaan” amat baik (Skor, 91-100). Jadi, kesetiaan itu adalah segala-galanya dalam birokrasi pemerintahan. Dalam hal ini, kepatuhan pada peraturan yang merupakan motivasi utama dalam pelaksanaan pekerjaannya, maka idealnya adalah pelaksanaan pekerjaan dengan benar sesuai dengan peraturan. Hal ini berarti tidak ada ruang yang besar dalam berinovasi untuk melaksanakan pekerjaan.

Akibatnya adalah aparat birokrasi tidak akan pernah berpikir untuk mempercepat penyelesaian pekerjaan dengan “melanggar rambu-rambu berupa aturan” untuk memuaskan pelanggannya (masyarakat). Hal ini bukan berarti, bahwa tidak diperlukan aturan dalam penyelesaian pekerjaan, tetapi yang diharapkan adalah jangan peraturan yang justru menghambat penyelesaian pekerjaan dengan cepat. Oleh karena itu, sangat sulit mencari ruang seorang aparat birokrasi untuk melakukan inovasi, mengemukakan ide-ide baru, karena disamping

hampir semua ruang gerak untuk berinovasi tertutup dengan aturan, juga pimpinannya yang berorientasi pada kekuasaan.

Semangat atau motivasi kerja birokrasi tidak akan menyamai motivasi kerja pada organisasi bisnis, karena birokrasi tidak memiliki sistem insentif dan gaji yang dapat mendorong aparatnya untuk berprestasi. Dalam hal ini, pegawai dalam birokrasi yang sangat rajin dan yang kurang rajin dengan pangkat yang sama memiliki gaji yang sama. Demikian pula hanya dengan pegawai yang memiliki kecakapan dan keterampilan yang melebihi pegawai yang lainnya tidak akan menduduki suatu jabatan dalam birokrasi pemerintahan kalau tidak memiliki pangkat dan golongan yang dipersyaratkan pada jabatan tersebut. Hal ini juga berarti, bahwa pegawai yang memiliki kemampuan dan kurang memiliki kemampuan dengan pangkat dan golongan yang sama pasti menerima gaji yang sama.

Sistem informasi BP-Kapet Parepare belum efektif dukungannya terhadap penentuan/penetapan dan pelaksanaan strategi yang tepat dalam rangka pertumbuhan ekonomi daerah di wilayahnya di Provinsi Sulawesi

Selatan. Hal ini disebabkan oleh informasi-informasi yang dihasilkan selama ini masih merupakan informasi-informasi yang sifatnya parsial, bukan merupakan informasi potensi sumber daya ekonomi daerah secara terpadu.

Informasi-informasi tentang potensi sumber daya ekonomi daerah berupa booklet, CD, dan leaflet masih merupakan informasi potensi sumber daya ekonomi daerah secara parsial atau individual. Tidak tersedianya informasi potensi sumber daya ekonomi daerah secara terpadu disebabkan oleh BP-Kapet parepare masih menggunakan sistem kerja birokrasi pemerintahan, di mana data dan informasi tidak banyak digunakan dalam perumusan kebijakan karena ia lebih berorientasi pada kekuasaan ketimbang penyelenggaraan pelayanan publik.

Demikian pula, belum efektifnya cara kerja sistem informasi BP-Kapet Parepare khususnya dan birokrasi pemerintahan pada umumnya, karena penetapan strategi atau kebijakan baru pada tahap "mode" pada masa jabatan seorang pejabat birokrasi. Pada saat pejabat tersebut diganti oleh pejabat lain nya, maka kebijakan tersebut tidak jalan atau tidak

diperhatikan atau bahkan diganti dengan kebijakan yang lain oleh pejabat yang baru.

Selain itu, model keputusan yang banyak digunakan dalam birokrasi pemerintahan adalah model keputusan "incremental" dan "top-down", yang mana model yang disebut pertama merupakan model yang cenderung menghindari konflik dalam pengambilan keputusan dengan melakukan "tambal sulam" keputusan sebelumnya. Sedangkan, model keputusan yang disebut terakhir merupakan model yang lebih banyak menggunakan kekuasaan dalam proses lahirnya suatu keputusan, sehingga dengan model-model keputusan tersebut maka sistem informasi tidak banyak membantu dalam pengambilan keputusan.

Selanjutnya, belum efektifnya sistem informasi BP-Kapet Parepare dalam penyediaan informasi yang terpadu dan berkualitas bagi para investor disebabkan oleh ia belum menjadi organisasi pemasar yang efektif, karena ia lebih didominasi sistem kerja birokrasi pemerintahan daerah yang tidak biasa menggunakan konsep pemasaran dalam penyelenggaraan tugasnya.

Demikian pula, secara kelembagaan birokrasi pemerintahan tidak dapat menghindari tugas-tugas ganda seperti tugas-tugas penyelenggaraan pelayanan publik (local choice) dan sekaligus melakukan tugas-tugas sebagai institusi politik (local voice). Namun, birokrasi pemerintahan daerah tidak menjalankan tugas-tugas tersebut secara proporsional, tetapi mereka lebih cenderung pada tugas-tugas local voice.

Sebagai bukti, masih banyak pimpinan birokrasi pemerintahan daerah lebih banyak melakukan “deals” politik dengan DPRD, terutama saat pembahasan laporan pertanggung jawab (LPJ) Bupati/ Walikota ketimbang memikirkan kesejahteraan masyarakat miskin di daerahnya. Hal ini merupakan salah satu cerminan perilaku yang lebih mementingkan jabatan/ kekuasaan dari pada memberikan pelayanan publik sebagai tujuan yang sebenarnya.

Sistem koordinasi BP-Kapet Parepare belum efektif mendukung penentuan/ penetapan dan pelaksanaan strategi pertumbuhan ekonomi daerah di wilayahnya di Provinsi Sulawesi Selatan. Dalam hal belum efektifnya sistem koordinasinya dalam penetapan strateginya

disebabkan oleh BP-Kapet Parepare sebagai organisasi semi privat belum dipolakan seperti organisasi bisnis, di mana informasi merupakan sumber daya penting dan strategis dalam kehidupan organisasi. Dalam hal ini, koordinasi penyediaan data akan berjalan dengan lancar, kalau keputusan atau kebijakan akan menentukan "hidup dan matinya" suatu organisasi. Namun, dalam birokrasi pemerintahan termasuk BP-Kapet Parepare belum melahirkan suatu strategi yang dapat bersaing untuk menarik investor berinvestasi di wilayahnya, namun ia tetap "survive" hingga saat ini. Adanya realitas seperti ini, sehingga sulit sistem koordinasi penyediaan data berfungsi dengan efektif dan efisien sebagaimana halnya yang dilakukan oleh organisasi yang berbentuk sistem jaringan di sektor bisnis, karena BP-Kapet Parepare tidak menjalankan tugas dengan efektif tetap saja mendapatkan dana.

Oleh karena itu, semua sistem dalam organisasi ini digerakkan untuk memperoleh keuntungan atau menguasai sumber daya penting yang dibutuhkannya agar ia tetap bertahan hidup. Disamping itu, masalah koordinasi tidak akan pernah selesai dalam birokrasi pemerintahan

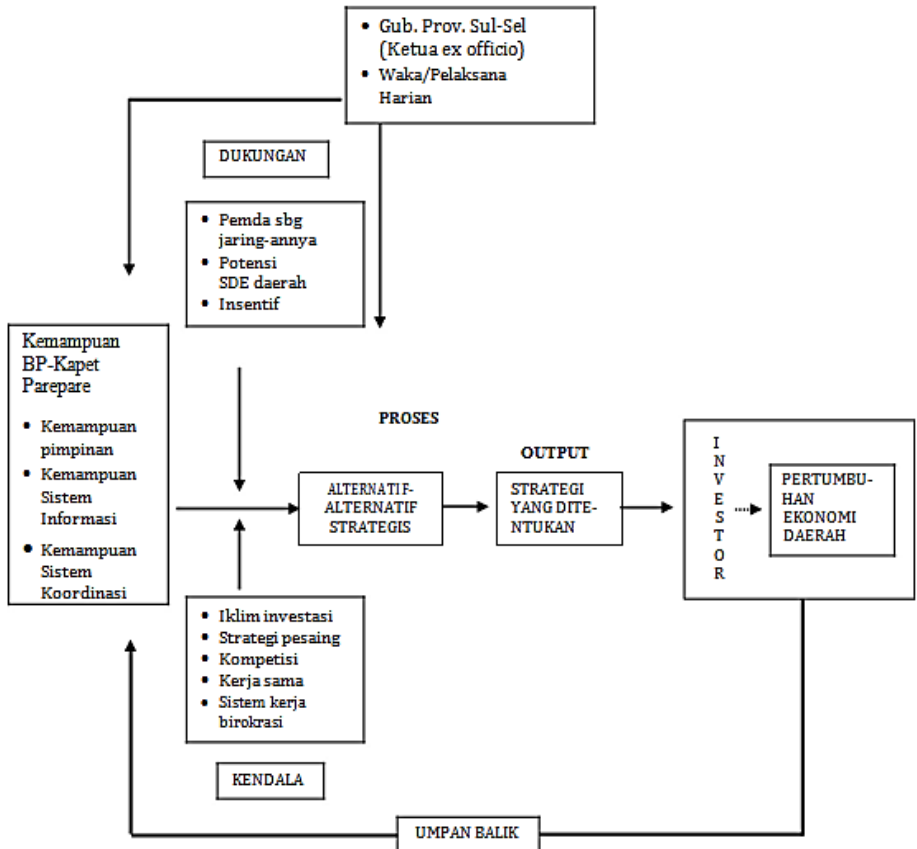
hingga era otonomi daerah saat ini, karena disamping struktur organisasi yang gemuk yang disebabkan oleh birokratisasi ala Parkinson, demikian juga birokrasi lebih berorientasi pada kekuasaan daripada penyelenggaraan pelayanan publik. Kondisi seperti itu sulit bagi birokrasi pemerintahan menjalankan sistem koordinasi, karena setiap sub sistem dalam sistem pemerintahan daerah masing-masing merasa memiliki kekuasaan dan hanya akan berjalan sistem tersebut bilamana digerakkan oleh “Top Leader”nya yang merupakan penguasa di pemerintahan daerah. Demikian pula, dalam birokrasi pemerintahan daerah tidak jelas bagian/sub sistem yang mana yang memegang kendali koordinasi data atau informasi. Bagian atau Pusat Data Elektronik yang dimiliki oleh pemerintahan daerah ternyata tidak meng”cover” juga data tentang potensi sumber daya ekonomi daerah. Di sini membuktikan, bahwa data dan informasi belum merupakan suatu sumber daya strategis dalam merealisasikan visi dan misi pemerintahan daerah.

Selanjutnya, belum efektifnya sistem koordinasi BP-Kapet Parepare dalam pelaksanaan strategi pertumbuhan ekonomi

daerah di wilayahnya disebabkan oleh BP-Kapet Parepare tidak memiliki "power" sebagai alat melakukan supervisi terhadap potensi sumber daya ekonomi daerah secara terpadu. Ia tidak dapat "menundukkan" pemerintahan daerah yang otonom melalui keputusan atau kebijakannya dalam mengintegrasikan potensi sumber daya ekonomi yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Disamping itu, legitimasi manajemen dalam birokrasi pemerintahan daerah tidak ditentukan oleh pasar, melainkan melalui proses politik. Oleh karena itu, yang lebih utama dipikirkan oleh Top Leader pada birokrasi pemerintahan daerah adalah pelayanan kepada pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses politik tersebut. Dengan kondisi seperti itu, tampaknya saat ini Kapet belum merupakan kebutuhan yang mendesak baginya dalam menyelesaikan sebagian masalah ekonomi pemerintahan daerah di Provinsi Sulawesi Selatan. Hal ini dapat dilihat hingga sekarang ini, ia belum menunjukkan dukungannya baik berupa komitmen maupun dana terhadap BP-Kapet Parepare. Berkaitan dengan hal di atas, maka penulis menunjukkan suatu model proses penentuan dan pelaksanaan strategi pertumbuhan

ekonomi daerah di BP-Kapet Parepare dengan menggunakan pengembangan teori permainan dan teori sistem, seperti pada gambar 7.2 di bawah ini.

**Gambar 7.2**  
**Model Proses Penentuan atau Perumusan**  
**Strategi Pertumbuhan Ekonomi Daerah di**  
**BP-Kapet Parepare**  
**(Penerapan Pengembangan Teori Permainan**  
**dan Teori Sistem)**



# **BAB 8**

## **MIMPI YANG MUNGKIN MENJADI KENYATAAN: Model Kebijakan Pengembangan Usaha Rakyat yang Adil dan Efisien**

### **A. Pendahuluan**

**D**alam perjalanan pembangunan ekonomi Indonesia, tidak ada satu model pembangunan ekonomi yang secara penuh menjadi dasar atau acuan untuk merumuskan dan menjalankan kebijakan ekonominya. Secara garis besar, di satu sisi ia menjalankan model ekonomi pasar, seperti persaingan bebas para pelaku ekonomi, dan di sisi lain menerapkan juga sistem ekonomi sosialisme, seperti terbentuknya lembaga-lembaga koperasi.

Model pembangunan ekonomi yang seperti itu, sebenarnya, merupakan model ekonomi yang telah berusaha mengkombinasikan kedua model

pembangunan ekonomi yang disebutkan di atas, - model pembangunan ekonomi pasar dan sosialisme. Namun, dalam penggabungannya tidak melahirkan model pembangunan ekonomi tersendiri ala Indonesia, sehingga model pembangunan ekonomi Indonesia sulit teridentifikasi secara sistem pembangunan ekonomi yang adil dan efisien.

Konsekuensi dari hal tersebut di atas, para penentu kebijakan mengambil kebijakan berdasarkan kecenderungan pembangunan sosial dan ekonomi yang menjadi orientasi penguasa pada saat itu. Pada era orde baru, pembangunan ekonomi lebih di arahkan pada pertumbuhan ekonomi dengan menepikan aspek budaya dan politik, maka kebijakan-kebijakan publik yang muncul adalah kebijakan yang lebih berorientasi pada variabel-variabel peningkatan pertumbuhan ekonomi. Apa yang terjadi dengan kebijakan tersebut, ternyata melahirkan kesenjangan yang tinggi, baik secara struktural maupun spasial. Usaha menengah dan kecil yang jumlahnya sangat banyak ternyata tidak mendapat perhatian dari penguasa. Usaha rakyat yang bergerak dalam bidang pertanian dan perkebunan juga tidak diberikan pertolongan, sehingga para petani yang

bergerak dalam komoditas unggulan pun tidak banyak mendapat keuntungan dari hasil usahanya. Hal ini juga berlangsung hingga orde reformasi ini.

Pada orde reformasi ini, di mana pengaruh globalisasi semakin tidak bisa dihindari lagi, batas-batas negara sudah terabaikan dalam transaksi ekonomi (*borderless state*), sehingga kompetisi merupakan suatu keniscayaan untuk semua lembaga-lembaga ekonomi. Pemerintah sebagai penentu kebijakan perlu mendorong semua pelaku ekonomi untuk berkompetisi dengan tetap mengedepankan nilai keadilan untuk semua. Namun, dalam perspektif kebijakan publik dan administrasi publik nilai keadilan dan efisiensi merupakan nilai yang selalu berbanding terbalik atau kedua nilai tersebut selalu berada pada posisi *trade-off*. Dalam hal ini, penekanan pada salah satu nilai menyebabkan terjadinya kemerosotan pada nilai yang lain (Frederickson, 1984).

Oleh karena itu, penulis memfokuskan pada kedua nilai yang *trade-off* tersebut yang kelihatannya tidak mungkin terjadi dalam suatu wadah menjadi mungkin terjadi dalam suatu tatanan, yang penulis sebut dengan model

kebijakan pengembangan usaha rakyat yang terintegrasi. Penulis memusatkan perhatian pada kebijakan pengembangan usaha rakyat, salah satu di antaranya usaha kakao sebagai hasil produk unggulan di Indonesia namun rakyat yang bergerak dalam bidang usaha tersebut, terutama petani, belum menerima keuntungan yang signifikan. Padahal mereka memiliki sebagian besar lahan tersebut, yaitu 96 persen dari total luas lahan di Indonesia (data MP3EI, 2011). Berdasarkan data MP3EI (2011), Indonesia merupakan produsen kakao kedua terbesar dunia, dengan menyumbang 18 persen dari pasar global. Kemudian, komoditas ini juga menghasilkan devisa terbesar ketiga setelah kelapa sawit dan karet. Devisa dari kakao pada tahun 2009 mencapai USD 1,38 miliar (berasal dari biji dan kakao olahan).

## **B. Kebijakan Publik Berdasarkan Perspektif Ekonomi Pasar Sosial: Mungkinkah Menjadi Model Pembangunan Ekonomi Indonesia**

Ekonomi pasar sosial merupakan suatu model ekonomi yang mengkombinasikan kelebihan model ekonomi liberal, - efisiensi,

dengan kelebihan model ekonomi kesejahteraan, - keadilan sosial (Ahrens, 2008). Untuk menjamin keberlangsungan tatanan ekonomi pasar, maka negara tidak perlu melakukan intervensi dengan melakukan substitusi atau mengeliminasi proses yang terjadi dalam ekonomi pasar, demikian pula ia tidak perlu secara aktif mengoreksi *market outcomes*. Dalam hal ini, keberlangsungan tatanan pasar merupakan tanggung jawab individu itu sendiri dengan tanpa atau sangat terbatas campur tangan pemerintah (government redistribution). Kemudian, label sosial yang melekat pada model tersebut dipahami melalui fungsi manfaat kompetisi yang berlangsung dan kemajuan teknologi yang mendorong proses pertumbuhan ekonomi sehingga dengan sendirinya terjadi distribusi pendapatan yang meningkat (Ahrens, 2008).

Tatanan ekonomi pasar sosial, sebenarnya sepenuhnya menganut prinsip-prinsip ekonomi pasar, seperti kompetisi, kebebasan individu, dan efisiensi. Di samping itu juga, ia menambahkan prinsip lainnya, seperti subsidi, solidaritas, dan tanggung jawab kepada kelompok masyarakat atau pelaku ekonomi yang belum mampu

bersaing di pasar bebas. Hal sesuai yang dikemukakan oleh John (tanpa tahun), “*SME (Social Market Economy) defines a policy concept of economic order which is based on free markets but, at the same time, includes elements of social balancing.*” Model ekonomi ini menunjukkan pada tataran konsep bagus, namun pada tataran pelaksanaan sangat sulit, karena nilai-nilai ekonomi dan sosial tersebut saling bertentangan. Untuk mengedepankan efisiensi maka nilai solidaritas akan dikorbankan. Oleh karena itu, model ini banyak yang menyangsikan keberhasilannya, seperti Vogt (tanpa tahun), bahwa apresiasi masyarakat Eropa model ekonomi ini sangat turun drastis, hanya 30 persen yang mendukung dan selebihnya tidak mendukung model ini sebagai model ekonomi Eropa.

Sebagai suatu model yang menggabungkan nilai efisiensi dan keadilan sosial, maka ia menjadi dasar baik secara konseptual maupun secara pragmatis bagi penentu kebijakan. Nilai-nilai yang mengalami posisi *trade-offs* akan sangat sulit diimplementasikan. Kebijakan pemberdayaan masyarakat tidak mungkin ada efisiensi di situ kalau pemberdayaan masyarakat

diharapkan berhasil. Hal ini dapat dilihat pada tokoh-tokoh pemberdayaan masyarakat di dunia, pelaksanaan pemberdayaan masyarakat dilaksanakan tanpa ada batasan waktu, biaya, tenaga, dan materi. Sementara variabel-variabel tersebut harus ditentukan terlebih dahulu untuk menghitung efisiensi (Alwi & Kasmad, R. 2014; Alwi & Kasmad, R. 2013).

Kebijakan-kebijakan publik yang lebih berfokus kepada masyarakat yang kurang beruntung, terutama pada kebijakan pemberdayaan masyarakat dinilai kurang berhasil, karena kebijakan tersebut selalu ingin menempatkan kedua nilai yang *trade-offs* tersebut. Sehingga kebijakan pemberdayaan yang ada di Indonesia berubah menjadi proyek pemberdayaan. Dalam hal ini, pelaksanaan pemberdayaan masyarakat sudah dibatasi oleh waktu, biaya, tenaga, dan materi yang ketat.

Sejak tahun 2007, pemerintah telah menata semua program pemberdayaan masyarakat yang dikoordinir oleh lembaga yang disebut PNPM Mandiri (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat). Adanya kebijakan ini ternyata juga tidak membawa progres yang sangat signifikan dalam pengentasan kemiskinan di Indonesia dan

belum melahirkan model pemberdayaan masyarakat miskin sebagai *best practice* bagi daerah-daerah lainnya dan bahkan dijadikan model pemberdayaan masyarakat miskin di penjuru dunia (Alwi & Kasmad, 2014; Alwi & Kasmad, 2013).

Hal ini dapat ditunjukkan, jumlah orang miskin di Indonesia pada tahun 1996 sebanyak 34,01 juta jiwa (17,47%). Sejak masa itu perkembangannya jumlah masyarakat miskin di Indonesia berfluktuatif meskipun ada kecenderungan selalu menurun dari tahun ke tahun. Pada tahun 2012, jumlah orang miskin di Indonesia 28,59 (11,66%). (Kementerian Sekretariat Negara, 2013). Berdasarkan data ini, selama 15 tahun, sejak dimulainya program PNPM Mandiri sebagai kebijakan payung pemberdayaan masyarakat miskin di Indonesia hingga tahun 2012, jumlah orang miskin hanya berkurang sekitar 5,42 juta jiwa. Sementara alokasi anggaran untuk itu cukup besar dan dari segi alokasi besaran anggaran dari tahun ke tahun mengalami peningkatan. Pada tahun 2005, anggaran pemberdayaan masyarakat miskin di bawah payung PNPM Mandiri sebanyak Rp. 36,1 triliun. Pada tahun 2009 terjadi lagi peningkatan

anggaran menjadi Rp. 66,2 trilyun, kemudian tahun 2012 alokasi anggaran pemberdayaan masyarakat miskin meningkat sebanyak Rp. 94 trilyun, dan alokasi tersebut terjadi pelonjakan anggaran yang signifikan sekitar Rp. 106,8 trilyun. Anggaran yang sebanyak itu berasal dari dana pinjaman luar negeri.

Fenomena di atas menunjukkan tidak mungkin menyatukan nilai yang saling bertolak belakang dalam suatu tatanan kebijakan publik yang berfokus pada kelompok masyarakat atau pelaku ekonomi yang kurang beruntung. Kalau dipaksakan akan dapat berakibat “fatal” yang berujung pada kegagalan program, sebagaimana hasil penelitian Mubyarto, dkk, (1994) menyimpulkan bahwa semua program-program kemiskinan tidak kelihatan rimbanya pada saat resources inputnya dihilangkan. Oleh karena itu, perlu merumuskan model kebijakan pembangunan ekonomi yang berkeadilan sosial dan tetap memperhatikan nilai efisiensi. Model yang dimaksud penulis adalah model kebijakan pembangunan ekonomi yang terintegrasi.

### **C. Model Kebijakan Pengembangan Usaha Rakyat Yang Terintegrasi: Kasus Pengembangan Usaha Kakao di Provinsi Sulawesi Selatan**

Kebijakan pengembangan usaha rakyat yang terintegrasi merupakan suatu model kebijakan yang menggabungkan nilai keadilan sosial dengan nilai efisiensi dalam suatu organisasi yang berbasis jaringan. Organisasi berbasis jaringan merupakan organisasi yang menghimpun semua pemangku kepentingan, karena pemangku kepentingan tersebut adalah aktor (individu dan organisasi) yang memiliki sumber-sumber daya penting yang dibutuhkan oleh berbagai masalah publik yang kompleks (Robert, 2000).

Tujuan utama organisasi berbasis jaringan adalah *resources sharing*. Adanya *resources sharing* ini menunjukkan efisiensi pemanfaatan sumber-sumber daya dalam penyelesaian masalah publik yang kompleks dan atau implementasi kebijakan publik. Kemudian, nilai keadilan sosial dapat ditunjukkan melalui proses keterlibatan semua pemangku kepentingan dalam menyelesaikan masalah publik tersebut.

Teori ketergantungan sumber daya menjelaskan bahwa organisasi berbasis jaringan akan efisien dalam penyelesaian masalah-masalah publik dan implementasi kebijakan publik ketimbang organisasi secara individual (O'leary et.al, 2009; Compston, 2009). Demikian pula, teori ini pula meyakini bahwa suatu organisasi akan selalu kekurangan sumber daya penting dalam penyelenggaraan program-programnya. Oleh karena itu, suatu organisasi akan selalu berupaya memperoleh sumber-sumber daya yang dibutuhkannya tersebut, di mana sumber-sumber daya penting tersebut dikendalikan oleh organisasi lainnya. Karena itu, organisasi akan selalu membangun jaringan kerja sama sebagai strategi memperoleh sumber-sumber daya tersebut (Jones, 2004; Jaffee, 2001).

Dalam mengembangkan usaha rakyat, seperti kakao, organisasi berbasis jaringan memang diperlukan karena para pemangku kepentingan atau aktor yang terlibat tersebar dan tidak saling bertentangan, maka menurut Robert (2000) strategi jaringan yang diperlukan adalah kolaborasi. Dalam hal ini, kolaborasi semua pemangku kepentingan kakao untuk mendiskusikan, merencanakan, dan

mengimplementasikan program pengembangan kakao di Provinsi Sulawesi Selatan. Strategi ini diperlukan di samping para pemangku kepentingan memiliki sumber daya penting yang dibutuhkan untuk pengembangan usaha kakao, juga diperlukan untuk menyelesaikan masalah-masalah yang berkaitan dengan pengembangan kakao dan sekaligus merencanakan serta mengimplementasikannya. Strategi ini dapat dijalankan dalam suatu organisasi berbasis jaringan pengembangan kakao yang ada di wilayah pengembangan kakao Provinsi Sulawesi Selatan. Organisasi berbasis jaringan yang diidentifikasi di sini adalah kelompok tani kakao.

Kelompok tani sebagai organisasi berbasis jaringan merupakan tempat berinteraksi para pemangku kepentingan pengembangan kakao, seperti para petani sebagai pemilik lahan yang rentang terhadap kemiskinan, pemerintah (pusat dan daerah) sebagai pemilik dana dan sumber daya manusia terampil, bank sebagai pemilik dana, dan pengusaha sebagai pemilik modal. Tampak di sini bahwa setiap pemangku kepentingan memiliki sumber daya tersendiri dan peran tersendiri dalam pengembangan usaha kakao. Secara konseptual, sumber daya dan peran

yang berbeda akan menyatu dalam kelompok tani sebagai organisasi berbasis jaringan pengembangan usaha kakao. Hal ini dapat digambarkan pada model kebijakan pengembangan usaha kakao yang terintegrasi.



Gambar 8.1

Model Kebijakan Pengembangan Usaha Kakao yang Terintegrasi

Berdasarkan gambar 8.1 di atas, kelompok tani merupakan titik sentral dalam pengembangan usaha kakao. Ia sebagai tempat berdiskusi, merencanakan, dan mengimplementasikan serta mengevaluasi

kebijakan dan program pengembangan usaha kakao. Petani yang tergabung dalam kelompok tani sebagai pemilik lahan dan tenaga kerja serta pemilik pohon kakao yang rentang terhadap kemiskinan sangat tergantung pada pemangku kepentingan lainnya sebagai pemilik sumber-sumber daya penting dalam pengembangan usaha kakao. Pemerintah sebagai pemilik dana dan tenaga trampil serta penentu kebijakan perlu memainkan peran yang sangat penting dalam memberdayakan mereka. Peran yang sangat penting ini yang perlu dimainkan oleh pemerintah terutama sebagai penentu kebijakan. Peran sebagai penentu kebijakan akan menentukan keterlibatan dan motivasi bagi para pemangku kepentingan lainnya.

Pemerintah (pusat dan daerah) perlu menunjukkan komitmen penuh dalam hal ini, karena di samping ia sebagai penentu kebijakan, ia juga sebagai pemilik sumber daya penting yang sangat menentukan keberhasilan kebijakan pengembangan usaha ini. Hal ini dapat ditunjukkan pada anggaran yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat untuk membiayai pengembangan usaha terutama pada pemberdayaan petani kakao di 3 kabupaten di

Provinsi Sulawesi Selatan, sebagaimana pada tabel 8.1 di bawah ini.

Tabel 8.1  
Jumlah Anggaran yang Dikeluarkan Pemerintah  
Dalam Pengembangan Usaha Kakao di 3  
Kabupaten Provinsi Sulawesi Selatan (Dalam  
Milyar)

KABUPATEN	2009	2010	2011	2012	2013
Luwu	14,364 M	5,950 M	31,264 M	10,254 M	10.242 M
Luwu Utara	14,364 M	5,950 M	31,264 M	10,254 M	10.242 M
Bone	14,364 M	5,950 M	31,264 M	10,254 M	10.242 M

Sumber: Berbagai Dokumen Gernas Kakao Provinsi Sulawesi Selatan, 2014

Berdasarkan tabel 8.1 di atas, dana yang dikeluarkan pemerintah pusat untuk pengembangan usaha kakao melalui pemberdayaan masyarakat petani kakao di 3 kabupaten tersebut cukup besar. Namun pengembangan usaha kakao ini pada level petani (kelompok tani) belum menunjukkan keuntungan yang signifikan bagi mereka. Mereka belum dapat menikmati hidup layak sebagai petani kalau hanya mereka memiliki luas areal 1 ha

yang di dalamnya terdapat 900 pohon kakao. Padahal banyak anggota kelompok tani hanya memiliki kurang dari 1 ha. Hal ini menunjukkan ketidakberhasilan kebijakan pemerintah dalam pengembangan usaha kakao di Provinsi Sulawesi Selatan.

Ketidak berhasilan kebijakan tersebut berdasarkan hasil wawancara para pemangku kepentingan disebabkan oleh belum adanya keterpaduan mereka dalam mengelola pengembangan usaha kakao di Provinsi Sulawesi Selatan. Sebagai konsekuensi kebijakan publik, Pemerintah (Pusat dan Daerah) perlu menyediakan sumber-sumber daya yang mendukung implementasi kebijakan pengembangan usaha kakao. Selain itu, pemerintah sebagai implementor perlu menunjukkan komitmen dalam implementasi kebijakan tersebut, yang mana Edward III (1980) menyebutnya sebagai disposisi merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

Pentingnya komitmen atau sikap yang mendukung di sini, karena birokrasi pemerintahan daerah sebagai implementor kebijakan ini tidak menjadikan kebijakan dan

program ini sebagai program daerah (sentralisasi vs. desentralisasi). Hal ini dapat ditunjukkan pegawai birokrasi pemerintahan daerah yang sudah dilatih tentang manajemen program ini di mutasi ke tempat atau jabatan lain dan digantikan oleh pegawai yang tidak paham dengan program ini. Akibat dari fenomena tersebut pada birokrasi pemerintahan daerah menyebabkan implementasi kebijakan tidak berhasil.

Berdasarkan hasil penelitian, jaringan kebijakan pengembangan usaha kakao di Provinsi Sulawesi Selatan tidak berjalan dengan efektif, karena tidak semua pemangku kepentingan terlibat dalam organisasi jaringan ini (kelompok tani). Dalam hal ini, hanya pemerintah sebagai pemangku kepentingan utama karena ia yang sangat dominan dalam semua sumber-sumber daya yang dibutuhkan dalam kebijakan pengembangan usaha kakao, sebagaimana terlihat pada tabel 8.2 di bawah ini.

Tabel 8.2

Pemangku Kepentingan Yang Terlibat Dalam Pengembangan Usaha Kakao di 3 Kabupaten Provinsi Sulawesi Selatan

	Jumlah						Luas Areal	Total Anggaran
	Kelompok Tani	Anggota	Pendamping / Penyuluh	Bank/ Lembaga	Swasta	Lembaga Riset/		

## Kolaborasi dan Kinerja Kebijakan

				Keuangan		Universitas		(2009-2013)
Luwu	601	158457	57	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	36.762 hektar	72,107 Miliar
Luwu Utara	504	162005	31	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	63.006 hektar	72,107 Miliar
Bone	405	203522	27	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	12.880 Hektar	72,107 Miliar

Sumber: Berbagai Dokumen Gernas Kakao Provinsi Sulawesi Selatan, 2014

Pada tabel 8.2 di atas menunjukkan bahwa pemanfaatan sumber-sumber daya penting yang dibutuhkan dalam pengembangan usaha kakao di Provinsi Sulawesi Selatan tidak terjadi, sehingga efisiensi dan kebersamaan serta keadilan sosial tidak terjadi pula. Padahal Potensi yang dimiliki masing-masing pemangku kepentingan sangat besar. Pemerintah telah mengeluarkan uang sebanyak Rp. 72,107 Milyar untuk masing-masing kabupaten selama 5 tahun terakhir, tetapi uang tersebut tidak sebanding dengan manfaat atau keuntungan yang diperoleh para petani kakao, karena mereka bertani atau berusaha kakao pada umumnya hanya untuk survive. Sejak 5 tahun terakhir banyak sekali tanaman kakao kena penyakit busuk buah dan penggerek buah dan penyakit itu tetap berlangsung hingga saat ini. Hal ini menunjukkan peran lembaga riset dan universitas tidak ada untuk mengatasi masalah

atau penyakit tersebut. Namun para petani kakao hanya mengandalkan itu untuk hidup. Dengan demikian, keadilan belum berpihak kepada para petani kakao dan sekaligus efisiensi pengembangan usaha kakao semakin jauh.

Kakao merupakan komoditas unggulan Indonesia dan merupakan produsen kakao kedua terbesar dunia, dengan menyumbang 18 persen dari pasar global. Komoditas ini juga menghasilkan devisa terbesar ketiga setelah kelapa sawit dan karet. Devisa dari kakao pada tahun 2009 mencapai USD 1,38 miliar (berasal dari biji dan kakao olahan) (MP3EI, 2011). Potensi yang sangat besar ini ternyata belum mampu mengangkat taraf hidup para pelaku utama, - petani kakao, dalam bidang usaha ini.

Berdasarkan fenomena di atas, maka jaringan kebijakan pengembangan usaha kakao tidak bisa lagi dihindari dalam bidang usaha ini, karena ia memiliki pemangku kepentingan yang banyak dan beragam. Pemangku kepentingan yang seperti itu memerlukan organisasi berbasis jaringan (kelompok tani) sebagai wadah yang mengintegrasikan kepentingan dan sumber daya para pemangku kepentingan. Pengintegrasian tersebut menunjukkan adanya nilai kebersamaan,

keadilan, dan efisiensi dalam pengembangan usaha kakao.

#### **D. Simpulan**

Kakao merupakan komoditas andalan Indonesia yang mana pelaku utamanya adalah para petani yang rentan akan kemiskinan dan pemangku kepentingannya yang beragam kepentingannya. Petani yang tergabung dalam kelompok tani merupakan titik sentral dalam pengembangan usaha kakao yang perlu didorong dan diarahkan untuk pengembangan usaha kakao. Untuk mendorong dan mengarahkan para petani perlu melibatkan semua pemangku kepentingan secara terintegrasi. Pelibatan semua pemangku kepentingan secara terintegrasi menunjukkan efisiensi pemanfaatan sumber daya dan sekaligus menunjukkan kebersamaan dan keadilan dalam program pengembangan usaha kakao.

**BAB 9**  
**MOTIVASI BIROKRASI**  
**Vs. DEMOCRATIC**  
**GOVERNANCE DALAM**  
**KEBIJAKAN PUBLIK:**  
**Catatan Pada Kebijakan**  
**Pemberdayaan Masyarakat di**  
**Indonesia**

**A. Pendahuluan**

**S**etelah memasuki era baru pemerintahan, - orde reformasi – Pemerintah telah banyak mengedepankan desentralisasi dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan. Hal ini ditandai dengan lahirnya beberapa regulasi tentang ini, di antaranya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kemudian digantikan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Inti regulasi tersebut adalah Pemerintah Pusat telah memberikan kewenangan sepenuhnya kepada Pemerintah Daerah dalam pengelolaan dan pembangunan daerahnya yang efektif dan efisien. Selain itu,

wujud dari regulasi tersebut dilihat dari perspektif organisasi adalah organisasi terdesentralisasi atau organisasi otonom.

Pemerintah daerah sebagai daerah otonom dimaksudkan untuk merespon dengan cepat masalah-masalah publik yang timbul dan juga merespon dengan cepat tuntutan dan kebutuhan warga sebagai target group pelayanan publik yang efektif dan efisien (Osborne dan Gaebler, 1995; Hughes, 2004; Barzelay & Armajani, 1992). Adanya daerah otonom juga diharapkan untuk memberdayakan masyarakat yang kurang beruntung baik dari segi ekonomi maupun politik. Dalam hal yang disebutkan terakhir, ternyata pemerintah pusat/daerah telah menempuh langkah kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin, yang lazim di sebut Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri.

Adanya kebijakan ini ternyata juga tidak membawa progres yang sangat signifikan dalam pengentasan kemiskinan di Indonesia dan belum melahirkan model pemberdayaan masyarakat miskin sebagai *best practice* bagi daerah-daerah lainnya dan bahkan dapat dijadikan model pemberdayaan masyarakat miskin di penjur

dunia. Jumlah orang miskin di Indonesia pada tahun 1996 sebanyak 34,01 juta jiwa (17,47%). Sejak masa itu perkembangan jumlah masyarakat miskin di Indonesia berfluktuatif meskipun ada kecenderungan selalu menurun dari tahun ke tahun. Pada tahun 2012, jumlah orang miskin di Indonesia 28,59 (11,66%). (Kementerian Sekretariat Negara, 2013). Berdasarkan data ini, sejak dimulainya program PNPM Mandiri sebagai kebijakan payung pemberdayaan masyarakat miskin di Indonesia hingga tahun 2012, jumlah orang miskin hanya berkurang sekitar 5,42 juta jiwa. Sementara alokasi anggaran untuk itu cukup besar dan dari segi alokasi besaran anggaran dari tahun ke tahun mengalami peningkatan. Pada tahun 2005, anggaran pemberdayaan masyarakat miskin di bawah payung PNPM Mandiri sebanyak Rp. 36,1 trilyun. Pada tahun 2009 terjadi lagi peningkatan anggaran menjadi Rp. 66,2 trilyun, kemudian tahun 2012 alokasi anggaran pemberdayaan masyarakat miskin meningkat sebanyak Rp. 94 trilyun, dan alokasi tersebut terjadi pelonjakan anggaran yang signifikan sekitar Rp. 106,8 trilyun. Anggaran yang sebanyak itu berasal dari dana pinjaman luar negeri.

Hal lain dari pemberdayaan masyarakat miskin adalah mereka yang berada di sekitar ambang batas kemiskinan atau mereka yang tergolong hampir miskin. Mereka ini rawan terhadap kemiskinan yang perlu dijaga melalui intervensi pemerintah berupa kebijakan publik. Mereka akan menjadi orang miskin di saat terjadi tekanan eksternal secara tiba-tiba, seperti kenaikan harga bahan pokok, kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) dan listrik, pemutusan hubungan kerja (PHK), konflik sosial dan bencana alam (Kementerian Sekretariat Negara, 2013). Hal ini dapat dilihat ketika terjadi krisis ekonomi yang meluas sekitar 1997 dan Indonesia juga terkena dengan krisis tersebut angka kemiskinan tahun 1996 sebanyak 34,01 juta jiwa dan melonjak tajam pada tahun 1998 sebanyak 49,50 juta jiwa penduduk miskin. Dalam satu tahun tersebut terdapat sekitar 15,49 juta penduduk yang tergolong hampir miskin menjadi orang miskin pada saat itu. Hal ini membuktikan mereka yang tergolong hampir miskin itu perlu diberikan perhatian yang besar sebagaimana perhatian pemerintah terhadap orang miskin.

Hal tersebut di atas menunjukkan birokrasi sebagai penyelenggara atau implementer kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin kurang memiliki motivasi yang berorientasi pada pencapaian tujuan kebijakan atau program. Motivasi birokrasi yang seperti itu didasarkan pada sistem administrasi publik yang berkembang di suatu negara. Sistem administrasi publik Indonesia didominasi pada sistem yang berorientasi pada aturan. Implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin lebih di polakan pada penahapan proyek yang setiap tahun memiliki target-target waktu yang sangat ketat dan disertai dengan aturan-aturan yang sangat ketat pula. Akibatnya adalah kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin berubah menjadi proyek pemberdayaan masyarakat miskin.

Proyek pemberdayaan diwarnai dengan pembatasan waktu yang ketat, penentuan sumber-sumber daya proyek yang sangat ketat, dan pengaturan semua proses pelaksanaan tidak boleh melanggar dari prosedur yang telah ditentukan. Perubahan orientasi sistem yang seperti itu menyebabkan kebijakan pemberdayaan tidak lagi menjadi “resep” untuk menyelesaikan masalah

yang diderita masyarakat miskin dan begitu pula kebijakan ini tidak lagi sebagai “tools” memenuhi kebutuhan masyarakat miskin. Dalam hal ini, kebijakan pemberdayaan justru tidak memberdayakan masyarakat miskin.

## **B. Motivasi Birokrasi Dan Democratic Governance Dalam Perspektif Administrasi Publik**

### **1. Motivasi Birokrasi**

Motivasi birokrasi yang dimaksud di sini adalah suatu dorongan atau spirit birokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan publik dan menjalankan kebijakan publik. Motivasi birokrasi merupakan suatu konsep yang sangat berkaitan proses birokratisasi dan sistem yang berkembang dalam suatu negara. Proses birokratisasi ini secara teoritis dapat dijelaskan oleh tiga tokoh utama yang banyak mengamati perkembangan dan cara kerja birokrasi pada masanya (Ever dan Schiel, 1990).

Proses birokratisasi dapat dibedakan tiga aspek (Ever dan Schiel, 1990), yaitu:

1. Birokratisasi sebagai tumbuhnya aparat negara, yang lazim disebut Parkinsonisasi.

Parkinson mengamati proses ini bahwa setiap pejabat negara berkeinginan untuk meningkatkan jumlah bawahannya, dan mereka saling memberi kerja (yang tidak perlu). Akibatnya birokrat cenderung meningkatkan terus jumlah pegawainya tanpa memperhatikan tugas-tugas yang harus mereka lakukan.

2. Birokratisasi sebagai pelaksanaan prinsip-prinsip organisasi yang rasional oleh administrasi pemerintahan, yang biasa disebut Weberisasi. Menurut Weber, birokratisasi terutama berarti semakin tumbuhnya penggunaan peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan yang dibangun secara formal dan rasional, pemisahan antara kehidupan umum dan pribadi, terjadinya bentuk legalitas baru yang beralasan rasional dan pelembagaan semua faktor ini ke dalam sebuah administrasi modern.
3. Birokratisasi sebagai bertambahnya pengawasan yang bersifat birokratisasi secara umum, yang lazim disebut Orwellisasi.

Selain hal tersebut di atas, sistem administrasi publik merupakan salah satu faktor yang menentukan motivasi birokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan publik dan implementasi kebijakan publik. Secara konseptual, sistem administrasi publik yang berjalan sangat tergantung pada perspektif administrasi publik yang dijadikan dasar dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan dalam mendesain kebijakan publik. Perspektif administrasi publik yang dianut oleh Indonesia tidak jelas kalau dilihat dari perspektif yang berkembang saat ini, - Old Public Administration, New Public Management, New Public Service, dan Public Governance. Ketidakjelasan perspektif yang dimaksud karena Indonesia tidak menganut salah satu secara utuh, melainkan ia mencampur berbagai perspektif yang ada. Namun, perspektif administrasi publik yang dominan dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah old public administration atau perspektif administrasi publik klasik.

Perspektif administrasi publik klasik, berdasarkan birokratisasi Weberian, lebih diarahkan pada penggunaan aturan ketimbang

pencapaian tujuan. Oleh karena itu, birokrasi sebagai penyelenggara pelayanan publik dan implementasi kebijakan publik lebih dimotivasi oleh penerapan aturan yang berlaku. Dalam hal ini, kebijakan dan program publik di implementasikan atas dasar kesesuaian aturan yang berlaku, bukan atas dasar sejauh mana kebijakan dan program publik tersebut menyelesaikan masalah-masalah publik dan memenuhi kebutuhan-kebutuhan publik.

## **2. Democratic Governance**

Democratic governance merupakan suatu konsep, di mana berbagai literatur tentang ini tidak memberikan definisi dengan jelas. Democratic governance juga diidentifikasi sebagai perspektif yang banyak ahli cenderung menyamakan dengan perspektif good governance. Sebagai perspektif, Bevir (2010) menilai perubahan hakekat negara modern dan menungkap bahaya perubahan tersebut terhadap akuntabilitas dan demokrasi. Perubahan dalam penyelenggaraan negara yang diistilahkan sebagai reformasi administrasi publik semakin

jauh dari hakekat demokrasi yang cenderung menimbulkan ketidakpercayaan warga negara terhadap negara. Hal ini dapat dilihat pada reformasi gelombang pertama yang lebih menekankan pada kontrak dengan pihak ketiga dan bahkan privatisasi.

Selanjutnya, Bevir (2010) menunjukkan bahwa pada reformasi gelombang kedua lebih mengarahkan pada ide-ide peningkatan efisiensi. Para pelopor reformasi ini, sebenarnya, tidak mengingkari pemanfaatan mekanisme pasar secara meluas (marketization), tetapi mereka lebih menekankan pada jaringan, kemitraan, dan kerja sama pemerintahan (joined-up governance). Hal ini dapat ditunjukkan bahwa reformasi administrasi publik yang berjalan selama ini telah melemahkan akuntabilitas dan demokrasi. Padahal kedua hal tersebut merupakan hal yang sangat urgen dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan kebijakan publik. Pertanggung jawaban pejabat publik merupakan kata yang paling penting dalam perbendaharaan kata-kata administrasi publik dan privat (Mosher, 1968).

Selanjutnya, *Democratic Governance* sebagai alat ukur akan memungkinkan para peneliti dan policy maker dapat melihat dan mencatat perubahan-perubahan pada sebuah negara yang memiliki konsep ini. Ada sembilan dimensi dalam mengukur kinerja democratic governance : 1) Tingkat Demokrasi, 2) menjamin dan mentaati supremasi hukum, 3) Mengadili Korupsi, 4) Mendorong pertumbuhan ekonomi, 5) Menjaga inflasi di bawah tingkat yang wajar, 6) Meningkatkan pendidikan dan kesehatan, 7) Mengurangi kemiskinan, 8) Menciptakan lapangan kerja 9) Menciptakan rasa aman warga negara. Asumsi dasar ini didasari bahwa dengan outcome dimensi ini akan mewujudkan kesejahteraan masyarakat saat ini dan berkelanjutan dimasa yang akan datang, untuk mencapai hal tersebut peran pemerintah dan negara secara signifikan akan mempengaruhi hal tersebut (Mainwaring, et.al, 2011).

### **C. Motivasi Birokrasi Dalam Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat**

Salah satu tugas utama administrator publik adalah penentuan kebijakan dan sekaligus mengimplementasikannya (Rosembloom & Cravcuk, 2005). Birokrasi dibangun untuk menjalankan kebijakan dan program publik tertentu. Dalam menjalankan kebijakan tersebut, birokrasi tidak terlepas dari aturan-aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah (Ripley & Franklin, 1986).

Berdasarkan hal tersebut di atas, kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin diimplementasikan oleh birokrasi yang dimotivasi oleh seperangkat aturan-aturan dan prosedur-prosedur yang ketat, sehingga kebijakan ini sulit untuk mencapai tujuannya, yaitu memberdayakan masyarakat miskin. Kebijakan pemberdayaan masyarakat sangat sulit berhasil kalau dibatasi *time frame* yang sangat ketat, karena pemberdayaan masyarakat menuntut kebersamaan dalam mendesain dan mengimplementasikan kebijakan tersebut.

Kebijakan pemberdayaan merupakan upaya pemerintah memberikan daya kepada mereka yang belum atau tidak berdaya,

sebagaimana pendapat Narayan (2002: 14), *“empowerment is the expansion of assets and capabilities of poor people to participate in, negotiate with, influence, control, and hold accountable institutions that effect their lives.”* Pemberdayaan bukan hanya berarti memberikan fasilitas materi kepada mereka tetapi juga memberikan kemampuan, kewenangan, kuasa kepada mereka untuk mengendalikan hidupnya.

Berdasarkan pengertian pemberdayaan tersebut di atas, birokrasi sebagai implementer kebijakan tidak memungkinkan memberdayakan masyarakat kalau dimotivasi oleh seperangkat aturan-aturan dan prosedur-prosedur yang ketat. Masyarakat miskin tidak memungkinkan merencanakan hidupnya yang lebih baik, kalau mereka tidak memiliki kuasa, kemampuan, dan kewenangan. Hal ini dapat ditunjukkan berbagai kebijakan dan program pemberdayaan masyarakat miskin yang didesain oleh pemerintah, sejak era 80-an hingga saat ini belum banyak membuahkan hasil. Dalam hal ini pengurangan jumlah orang miskin tidak signifikan dibanding dengan biaya yang telah dikeluarkan.

Pada saat ini, sejak tahun 2007 Pemerintah telah membuat kebijakan pemberdayaan masyarakat yang cukup populer, yaitu Program PNPM Mandiri. Program ini merupakan kebijakan payung yang mengkoordinir mengkoordinir semua program pemberdayaan masyarakat di Indonesia, dimana program ini bertujuan untuk membuat mereka yang tergolong miskin dapat naik pada satu level pada tingkatan kemiskinan, program ini juga berusaha mencegah turunnya kelompok hampir miskin (rentan) jatuh dalam kelompok miskin. Anggaran PNPM Mandiri sejak tahun 2007 sebesar Rp36,1 trilyun sampai dengan tahun 2013 sebesar Rp115,5 trilyun, anggaran ini meningkat lebih dari 200% sejak program PNPM Mandiri dilaksanakan. Anggaran yang sebanyak itu berasal dari dana pinjaman luar negeri. Sayangnya jumlah pengurangan masyarakat miskin tidak sebanding dengan jumlah dana yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk mendanai berbagai program pemberdayaan, penurunan yang fluktuatif dipicu oleh kebijakan pemerintah menaikkan harga bahan bakar minyak (BBM) dan listrik yang diikuti oleh kenaikan harga

bahan pokok dipasaran, pemutusan hubungan kerja (PHK), konflik sosial dan bencana alam.

Hal tersebut menunjukkan birokrasi sebagai pelaksana kebijakan pemberdayaan yang dimotivasi dengan serba aturan yang ketat tidak mampu memberdayakan mereka, sebagaimana tujuan pemberdayaan itu sendiri. Dari pengalaman pemberdayaan masyarakat miskin tersebut belum ada satu program pemberdayaan yang dapat dijadikan *lesson learn* untuk dijadikan model pemberdayaan yang berhasil.

#### **D. Democratic Governance: Esensi**

##### **Pemberdayaan Masyarakat Miskin**

Sebagaimana disebutkan di atas, bahwa salah satu dimensi democratic governance adalah kemiskinan. Orang miskin merupakan sekelompok orang dalam masyarakat yang tidak berdaya dari segi ekonomi dan politik. Ketidakberdayaan ini sehingga memerlukan intervensi atau bantuan dari pihak luar untuk menolong mereka. Tujuan dari itu adalah agar mereka dapat menata masa depan sendiri.

Berbagai intervensi berupa kebijakan pengentasan kemiskinan yang dilakukan oleh Pemerintah namun jumlah orang miskin di

Indonesia belum menunjukkan trend penurunan yang signifikan dan bahkan tahun ini mengalami peningkatan jumlah orang miskin. Hal ini dapat ditunjukkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS), bahwa pada bulan Maret 2014 jumlah penduduk miskin di Indonesia mencapai 28,28 juta orang sekitar 11,25% bertambah 110 ribu orang jika dibandingkan dengan periode Maret 2013 sebesar 28,17 orang. Bertambahnya penduduk miskin di Indonesia searah dengan naiknya garis kemiskinan yang indikatornya bisa dilihat dari pendapatan perkapita per bulan dimana ditahun 2013 pendapatan perkapita Rp.271.626 per bulan naik menjadi Rp302.735. Penduduk miskin didefinisikan sebagai penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan.

Fenomena tersebut akan menjadi ironis ketika dikaitkan dengan adanya kebijakan pengentasan kemiskinan yang selama ini dijalankan oleh pemerintah. Sejak Orde Baru hingga Orde reformasi ini upaya ini telah ditunjukkan pada setiap kementerian teknis memiliki kebijakan dan program yang mengarah ke pedesaan dan orang miskin atau orang yang rentang terhadap kemiskinan. Upaya yang lebih

sistematis telah ditunjukkan oleh pemerintahan Orde Reformasi yang berusaha menghimpun dan mengkoordinir kebijakan dan program pemberdayaan masyarakat (miskin) yang disebut Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. Kebijakan payung pemberdayaan masyarakat ini dimulai sejak 2007 hingga sekarang. Kebijakan pemberdayaan ini sudah berjalan 7 tahun dan menelan biaya ratusan trilyun, bahkan tahun 2013 anggaran PNPM Mandiri meningkat menjadi sekitar Rp. 106,8 trilyun.

Pada saat mulainya kebijakan ini hanya ada 2 program pemberdayaan masyarakat miskin, yaitu, PNPM Mandiri Perdesaan yang merupakan penyempurnaan dari Program Pengembangan Kecamatan (PPK) yang dikelola oleh Ditjen PMD Depdagri dan PNPM Mandiri Perkotaan yang merupakan penyempurnaan dari Program Pengentasan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) yang dikelola oleh Ditjen Cipta Karya Departemen Pekerjaan Umum.

Selanjutnya, pada tahun 2008, PNPM Mandiri merancang program-program pemberdayaan masyarakat lagi yang lingkupnya berbeda dengan kedua program di atas. program-

program tersebut adalah PNPM-P2DTK (Program Pembangunan Daerah Khusus dan Tertinggal) yang dikelola oleh Kementerian PDT; PNPM-PPIP (Program Pembangunan Infrastruktur Pedesaan) yang pada tahun 2009 menjadi RIS-PNPM (Rural Infrastructure Services), dikelola oleh Ditjen. Cipta Karya, Departemen Pekerjaan Umum; dan PNPM-PISEW/RISE (Program Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah/Rural Infrastructure for Social and Economic Activities), dikelola oleh Ditjen. Cipta Karya, Departemen Pekerjaan Umum, Ditjen. Bina Pembangunan Daerah, dan Bappenas. Kelima program ini merupakan program inti PNPM Mandiri, di mana program tersebut merupakan program yang membangun sistem, proses, dan prosedur serta wadah bagi pemberdayaan masyarakat di setiap desa (<http://www.pnpm-mandiri.org>).

Selain program inti di atas, PNPM Mandiri memiliki program pemberdayaan masyarakat miskin yang sifatnya sektoral yang sudah terfokus pada sektor tertentu, seperti: PNPM PUAP (Program Usaha Agribisnis Pedesaan) yang dikelola oleh Kementerian Pertanian; PNPM-KP (Kelautan dan Perikanan), dikelola

oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan; PNPM – Pariwisata, dikelola oleh Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata; dan PNPM-Permukiman, dikelola oleh Kementerian Perumahan Rakyat.

Selain kebijakan pemberdayaan masyarakat (miskin) yang dirancang dan dijalankan oleh pemerintah di atas, lembaga donor juga ikut mengintervensi langsung kepada masyarakat miskin dengan berbagai programnya, di antaranya UNDP dengan tiga program tematik, yaitu Deepening Democracy, Decentralization and Local Governace, dan the Promotion and Protection of Human Right and Strengthening Right Based Legal and Justice Sector Reform. Program yang mengena langsung kepada pemberdayaan masyarakat miskin adalah Decentralization and Local Governace. Program ini dimulai tahun 2005 hingga 2008 yang menelan biaya sebanyak USD 4,520399 (UNDP in Indonesia, 2008).

Berdasarkan fenomena di atas, betapa besar upaya sistematis berupa kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dan disertai biaya sangat banyak pula, ternyata belum menunjukkan hasil yang menggembirakan bagi kita semua

terutama bagi kaum miskin. Upaya reformasi administrasi publik yang dilakukan oleh pemerintah, berupa kebijakan desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah, yang bertujuan penyelenggaraan pelayanan publik yang efektif dan efisien, dan termasuk pemberayaan masyarakat miskin.

Penentu kebijakan, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, merancang dan meingimplementasi kebijakan tidak melibatkan mereka dalam proses kebijakan tersebut. Kebijakan yang lahir yang berdasarkan tata pemerintahan yang mengedepankan efektivitas dan efisiensi ternyata sangat bias terhadap demokrasi dan akuntabilitas terhadap masyarakat miskin, karena demokrasi berbanding terbalik dengan efektivitas dan efisiensi (Fredericson, 1984). Oleh karena itu perlu merancang tata pemerintahan yang demokratis yang mengedepankan kepentingan dan kebutuhan masyarakat miskin dan ini menunjukkan akuntabilitas penyelenggara negara/daerah.

Untuk mencapai hal tersebut di atas, maka penulis menyarankan adanya suatu forum warga miskin, di mana forum tersebut menghimpun semua pemangku kepentingan untuk

mendiskusikan solusi atas masalah masyarakat miskin dan sekaligus melaksanakan bersama kebijakan tersebut. Masalah-masalah kemiskinan yang muncul disebabkan oleh tidak adanya kebersamaan antara kaum miskin dengan pemangku kepentingan lainnya. Masyarakat miskin selama masih merupakan objek dari kebijakan diambil oleh pemerintah, belum menjadi subyek atau penentu apa yang dibutuhkannya. Forum Warga Miskin merupakan wujud dari *democratic governance* yang bisa membawa masyarakat miskin dapat menata masa depannya sendiri.

### **E. Kesimpulan**

Berbagai masalah kemiskinan yang muncul yang ditandai dengan trend penurunan angka kemiskinan yang tidak signifikan. Hal tersebut merupakan hasil kerja birokrasi sebagai perancang dan penyelenggara kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin yang dimotivasi sistem kerja yang berorientasi pada penerapan aturan yang ketat, bukan berorientasi pada tujuan.

Oleh karena itu, birokrasi perlu dimotivasi oleh sistem yang lebih mengutamakan

kebersamaan antara semua pemangku kepentingan, sehingga solusi yang muncul merupakan solusi bersama dan tanggung jawab bersama untuk menjalankannya. Sistem yang seperti itu merupakan *democratic governance* yang berwujud pada suatu sistem yang disebut Forum Warga Miskin. Forum inilah yang menurut penulis dapat menyelesaikan masalah-masalah kemiskinan di Indonesia.

## **Daftar Pustaka**

- Agranoff, R. 2012. *Collaborating to Manage: A Primer for the Public Sector*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Agranoff, Robert and McGuire. Michael 2003 *Collaborative Public Decision Management: New Strategies for Local Government*. Georgetown University Press: Washington, D.C.
- Ahrens, Joachim. 2008. *Transition Toward a Social Market Economy? Limits and Opportunities. Discourses in Social Market Economy*.
- Aldrich, Howard. 1974. *An interorganizational dependency perspective on relations between the employment service and its organization-set*. Ithaca, N.Y.: Cornell University (mimeo).
- Alwi dan Kasmad, R. 2013. *Kebijakan Pemerintah dan Pemberdayaan Masyarakat: Studi Kasus Program Gernas Kakao di Luwu Utara*. Dalam Jurnal Administrasi Negara. Volume 19 No. 3/September 2013. ISSN: 1410-8399. STIA LAN Makassar.
- Alwi dan Kasmad, R. 2014. *Bureaucratic System Vs. People Empowerment Policy: Empirical Evidence from Cocoa Farmer Empowerment Policy in South Sulawesi Province: Indonesia*.
- Alwi, & Suratman. 2013. *Local Government Capacity Building Network Model in Cocoa Development Policy in Sulawesi Economic Corridor: Case Study on Empowerment Policy of Cocoa Farmers in South Sulawesi Province*". (MP3EI Research), Institute of Research and Community Service of Hasanuddin University: Makassar.
- Alwi & Kasmad, R. 2013. *Kebijakan Pemerintah dan Pemberdayaan Masyarakat: Studi Kasus Program*

- Gernas Kakao di Luwu Utara. Jurnal Administrasi Negara*. Vol. 19 No. 3/ September 2013. ISSN: 1410-8399. STIA LAN Makassar.
- Ansell, Chris & Gash, Alison. 2007. *Collaborative Governance in Theory and Practice*. dalam *Journal of Public Administration Research and Theory*. Oxford: University Press.
- Bardach, Eugene. 1994. *Can Network Theory Illuminate Interagency Collaboration*. Melalui <<http://www.hsg.harvard.edu/chg/dgworkshop/bardach.pdf>> [3/30/2004].
- Barzelay, Michael, with Armajani, Babak J. 1992. *Breaking Through Bureaucracy : A New Vision for Managing in Government*. California : University of California Press.
- Becerra, Raquel L.1999. *Interorganizational Service Delivery Systems : Studying a Different Kind of Arrangement*. Dalam *Proceeding Twelfth Annual International conference of Public Administration Theory Network*. Florida.
- Bevir, Mark. 2010. *Democratic Governance*. USA: Princeton University Press.
- Bingham, L. B., & O'Leary, R. 2008. *Big Ideas in Collaborative Management*. Sharpe: New York
- Borgatti, Stephen P. 1996. *Coordination*. Melalui <<http://www.analytictech.com/mbo21/coordination.html>> [5/4/2005]
- Budiono, Nur M. (tanpa tahun), *Pengembangan Bidang Ketenagakerjaan di Kawasan Timur Indonesia (KTI)*. Diakses Melalui <<http://202.159.18.43/jsi/92.nurbudi.htm>> [12/30/2003]
- Burgess, Giles H. 1989. *Industrial Organization*. USA : Prentice -Hall, Inc.

- Chhotray, Vasudh & Stoker, Gerry. 2009. *Governance Theory and Practice*. USA: Palgrave Macmillan.
- Compston, Hugh. 2009. *Policy Network and Policy Change: putting policy network theory to the test*. The UK: Palgrave Macmillan.
- Cook, S Karen. 1977. *Exchange and Power in Networks of Interorganizational Relations*. The sociological quarterly 18 (winter 1977): 62-82.
- Cooper, Phillip J. dkk. 1998. *Public Administration for the Twenty-First Century*. USA : Harcourt Brace & Company.
- Creswell, John W. 1994. *Research Design : Qualitative & Quantitative Approaches*. California: Sage Publications Inc.
- Dahan, Nicolas. 2005. *A Contribution to the conceptualization of political resources utilized in corporate political action*. Journal of Public Affairs 5: 43-54.
- Denhardt, Janet V. and Denhardt, Robert B. 2007. *The Public Service: Service, not Steering*. USA: M.E. Sharpe, Inc.
- Denhardt, Robert B., 2000. *Theories of Public organization*. (3<sup>rd</sup> Ed.) USA, Harcourt Brace & Company.
- Dinas Perkebunan Provinsi Sulawesi Selatan. 2016. *Statistik Komoditi Perkebunan*. Dinas Perkebunan Provinsi Sulawesi Selatan: Makassar
- Dollinger, March J. 1993. *Entrepreneurship, Strategies and Resources*. USA : Prentice-Hall, Inc.
- Dunn, William N. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik (Edisi kedua)*. Terjemahan Samodra Wibawa, dkk. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

- Dwiyanto, Agus dkk., 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta : Pusat Studi Kependudukan UGM.
- Edward III. George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washinton : Congressional Quarterly Inc.
- Eliassen, Kjell A, and Kooiman, Jan. 1993. *Introduction, Dalam Eliassen, Kjell A, and Kooiman, Jan. (Editor). Managing Public Organization: Lesson From Contemporary European Experience*. hlm. 1 – 10. London : SAGE Publication.
- Evers, Hans-Dieter & Schiel, Tilman. 1990. *Kelompok-Kelompok Strategis: Studi Perbandingan tentang Negara, Birokrasi, dan Pembentukan Kelas di Dunia Ketiga*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Farazmand, A. 2004. *Sound Governance : Policy and Administrative Innovation*. CT Praeger: Westport
- Faulkner, David. Johnson, Gerry. 2003. *Strategi Manajemen*. Terjemahan Sularno Tjiptowardojo. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Frederickson, H. George. 1984. *Administrasi Negara Baru*. Jakarta: LP3ES.
- Fudenberg, Drew. And Tirole, Jean. 1991. *Game Theory*. USA : MIT Press.
- Gerring, John & Thacker, Strom C. 2008. *A Centripetal Theory of Democratic Governance*. New York: Cambridge University Press.
- Goenadi, Didiek H. 2005. *Prospek dan Arah Pengembangan Agribisnis Kakao di Indonesia*. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian: Jakarta.
- Goggin, M. L., Bowman, A., Lester, J., & O'Toole, L. 1990. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Illinois: Foresman and Company.

- Golgsmith, S., & Eggers W. D. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Gray, B. 1989. *Collaborating : Finding Common Ground For Multiparty Problems*. Jossey-Bass: San Fransisco.
- Gruening, Gernod. 2001. *Origin and Theoretical Basis of New Public Management*. Dalam Thompson, Fred. (Editor). *International Public Management Journal*. Vol. 4. Number 1, 2001. hlm. 1-25.
- Gulati, Ranjay; Gargiulo, Martin. 1998. *Where Do Interorganizational Networks Come Frome*. diakses Melalui <<http://www.ranjaygulati.com/new/research/interorg.pdf>> [3/30/2004]
- Harmon, Michael M. & Mayer, Richard T. 1986. *Organization Theory for Public Administration*. USA: Little, Brown and Company.
- Head, Brian W. 2008. *Wicked Problems in Public Policy*. *Public Policy Volume 3*. Number 2. 2008. pp101 – 118.
- Head, Brian W. & Alford, John. 2015. *Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management*“, *Administration & Society*. Vol. 47(6) 711–739.
- Hill, Carey. 2002. *Network Literature Review: Conceptualizing and Evaluating Networks*. Melalui <<http://www.sacyhn.media/pdf/literatureReview.pdf>> [3/30/2004].
- Hodge, B.J., & Anthony William P. 1988. *Organization Theory*. (3<sup>rd</sup> ed.). USA : Allyn and Bacon, Inc.
- Hood, Christopher. 2004. *A Public Management for All Seasons? Dalam Shafritz, Jay M., et.al. 2004.*

- Classics of Public Administration*. (7<sup>th</sup> Edition). USA: Thompson Learning, Inc.
- Huge, Compston. 2009. *Policy Network and Policy Change: putting policy network theory to the test*. The UK: Palgrave Macmillan.
- Hughes, Owen E. 1994. *Public Management & Administration : an Introduction*. Great Britain : The Macmillan Press Ltd.
- Huxham, Chris & Vangen, Siv. 2006. *Achieving Collaborative Advantage: Understanding The Challenge and making it happen*. Q Emerald Group Publishing Limited, Vol. 22 No. 2. Pp.3-5.
- Innes J. E., & Booher, D. E. (2010). *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*. New York: Routledge
- Isett, Kimberley R. Et.al. 2011. *Network in Public Administration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go*”, Journal of Public Administration Research and Theory. JPART 21: i157 – i173.
- Jaffee, David. 2001. *Organization Theory: Tension and Change*. New York : McGraw-Hill Companies, Inc.
- Jones, Charles O. 1984. *An Introdukction to the Study of Publik Pulicy (3rd Edition)*. California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Jones, Gareth R. 2004. *Organizational Theory, Design, and Change: Text and Cases*. USA: Pearson Education, Inc., Upper Saddle River, New Jersey.
- Jun, Jong S. 2002. *Introduction: Administrative Theory in the New Century*. Dalam Jun, Jong S. (Editor). 2002. *Rethinking administrative Theory The Challenge of the New Century*. USA: Praeger Publishers.

- Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (KAPET). Melalui <<http://www.kapet.org>> [10/9/2004]
- Keegan, W.J. 1995. *Global Marketing Management . 5th Editon*. Englewood Cliffs. N.J. Prentice Hall, Inc.
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, 2011. *MP3EI 2011 – 2025*. Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. Jakarta
- Klijn, E.H. 2008, *Networks as Perspective on Policy and Implementation in: S.Cropper, M. Ebers, C. Huxham, P. Ring (2008), Handbook of Inter-Organizational Relations*. Oxford: Oxford University Press: 118-146.
- Kooiman, Jan & Vliet, Martijn Van. 1993. *Governance and Public Management, Dalam Eliassen, Kjell A, and Kooiman, Jan. (Editor). Managing Public Organization: Lesson From Contemporary European Experience*. hlm. 58 – 72. London : SAGE Publication.
- Lank, Elizabeth. 2006. *Collaborative Advantage: How Organizations Win by Working Together*. New York: Palgrave Macmillan
- Leach, Steve, & John Stewart, Kieron Walsh. (1994). *The Changing Organization and Management Of Local Government*. Great Britain: The Macmillan Press Ltd.
- Levine, Charles H. dkk. 1990. *Public Administration, Challenges, Choices, Consequences*. USA : Scott, Foresman and Company.
- Levine, Sol and Paul E. White 1969. *Exchange as a conceptual framework for the study of interorganizational relationships*. Pp. 117-32 in Amitai Etzioni (ed.), *A Sociological Reader on Complex Organizations* Second edition. New York: Holt, Rinehart & Winston, Inc.

- Linden, Russel M. 2002 *Working Across Boundaries: Making Collaboration Work in Government and Nonprofit Organization*. Jossey-Bass: USA.
- Mainwaring, Scott, et.al, 2011. *Measuring Success in Democratic Governance*. Dalam Jurnal *Revesta Latinoamericana de Politica Comparada*, CELAEP. ISSN: 1390-4248. Vol. No. 5. Julio 2011 (pp. 31-66).
- Manzel, D. C. 1987. *An Interorganizational Approach to Policy Implementation*. *Public Administrative Quarterly*. 11, 3-16
- Miles, Matthew B. & Huberman, A. Michael. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: UI-Press
- Mubyarto, dkk. (1994). *Pengembangan Kawasan Terpadu (PKT) sebagai Program Penanggulangan Kemiskinan (Studi Evaluasi)*. Kerjasama Antara Direktorat Jenderal Pembangunan Masyarakat Desa Departemen Dalam Negeri dengan Pusat Penelitian Pembangunan Pedesaan Dan Kawasan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Narayan, Deepa, 2002. *Empowerment and Poverty Reduction, A Sourcebook*. Washinton DC: World Bank.
- Neuman, W. Laurence. 1997. *Social Research Methods, Qualitative and Quantitative Approaches*. 3<sup>rd</sup>. USA : Allyn and Bacon.
- Osborn, David & Gaebler, Ted. 1995. *Mewirausahakan Birokrasi*. Terjemahan dari Abdul Rosyid. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.
- Osborne, David, & Plastrik, Peter. 2000. *Memangkas Birokrasi : Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausah*. Terjemahan Abdul Rosyid, Ramelan, Jakarta : PPM.

- Osborne. Stephen P., (Editor). 2010. *The New Public Governance, Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. USA: Routledge.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- O'Flynn, Janine & Wanna, John. 2008. *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia?*. Canberra: ANU E Press
- O'Leary, Rosemary & Bingham, Lisa Blomgren (editors). 2009. *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century*. Washinton D.C.: Georgetown University Press.
- O'Toole, Jr, Laurence J. and Montjoy, Robert S., 1984. *Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective*. Public Administration Review. Vol. 44. No. 6 (November – December 1984). pp. 491-503.
- O'Toole, Jr, Laurence J. 2005. *Interorganizational Relations in Implementation, In B Gay Peters & Jon Pierre. 2005. In Handbook of Public Administration*. SAGE Publications Ltd : London.
- Plantation Agency of North Luwu. 2015. *Pocket Book of Kampung Kakao*. Plantation Agency of North Luwu: North Luwu.
- Pierre, J., and Peters, B. Guy. 2005. *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. New York: Palgrave Macmillan.
- Poerwowidagdo, Sapto J. 1999. *Geoekonomi : Abstraksi Implementasinya di Negara Kepulauan RI*. Melalui <<http://www.hangtuah.ac.id/sapto/geo.eko.htm>> [12/30/2003]

- Porter, Michael E. 1997. *Strategi Bersaing : Teknik Menganalisis Industri dan Pesaing*. (Cetakan IX). Terjemahan Ir. Agus Maulana MSM. Jakarta : Erlangga.
- Porter, Michael E. 2003. What Is Strategy ?. Dalam Umara (Editor). *Implementasi Manajemen Strategik, Kebijakan dan Proses*. Terjemahan Ngaman Maksensius, V. Nanang Subroto, Y. Maryono. Kristina Wasiyati, Fransiskus Ransus. Yogyakarta: Penerbit Amara Books.
- Powers, Jennifer Goodall. 2001. The Formation of Interorganizational Relationships and the Development of Trust, (Dissertation) Melalui <<http://www.pogodesigns.com/jp/jpowers.pdf>>[3/30/2004].
- Rhodes, R.A.W. 1985. *Power- Dependence, Policy Communities and intergovernmental networks*. Public Administration Bulletin 49: 4-31.
- Rhodes, R.A.W. 2000. *Governance and public adminisration*. in jon pierre (ed.), *Debating Governance*, Oxford:OUP.
- Ripley, Randal B. & Franklin, Grace A. 1986. *Policy Implementation and Bureaucracy (Second Edition)*. USA: The Dorsey Press.
- Ritzer, George, & Goodman Douglas J. 2004. *Teori Sosiologi Modern*. (Edisi Keenam. Cet. I), Terjemahan Alimandan. Jakarta: Pranada Media.
- Robbins, Stepen P. and Coulter, Mary. 2002. *Management*. 7<sup>th</sup> Edition. USA : Prenticce Hall.
- Roberge, Ian, Dunea, Dona M., and Williams, Russel Alan. 2015 *The break-up: policy network structure and the politics of financial service*. International Journal of Public Policy. Vol.11, Nos. 1/2/3. 2015, pp. 1 – 15.

- Roberts, Nancy. 2000. *Wicked Problems and Network Approaches to Resolution*. Dalam *International Public Management Review*. Vol. 1, Issue 1. – Electronic Journal <<http://www.ipmr.net>>
- Roberts, Nancy C. and Bradley, Raymond Trevor. 2002. *Reserch Methodology for New Public Management*. *International Public Management Journal*. Vol. 5. No. 1 : 17 – 52.
- Robertson, Peter J. 2009. *An Assessment of Collaborative Governance in a Network for Sustainable Tourism: The Case of RedeTuris*. 10<sup>th</sup> National Public Management Research Conference. October 2009.
- Romero D, Molina A. 2011. *Collaborative Networked Organizations and Customer Communities: Value Co-Creation And Co-Innovation In The Networking Era Production Planning & Control*. 22(5–6): 447–472.
- Rosenbloom, David H. & Kravchuk, Robert S. 2005. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector. 6th Edition*. New York: McGraw-Hill Companies.
- Savage, Charles M. 1996 *Fifth Generation Management*. (Rev.ed.). Washinton : Butterworth-Heinemann.
- Scott, W.R. 2001. *Institutions and Organizations. Thousand Oaks*. California: Sage
- Sekretariat Tim Teknis Badan Pengembangan Kawasan Ekonomi Terpadu. 2004. *Revitalisasi Manajemen Badan Pengelola KAPET*. Jakarta.
- Sekretariat Tim Teknis Badan Pengembangan Kawasan Ekonomi Terpadu. 2004. *Rumusan Hasil Rapat Kerja Badan Pengelola KAPET Seluruh Indonesia*. Jakarta.

- Seufert, Andreas., Krogh, Georg Von., Back, Andrea. (tanpa tahun). *Towards Knowledge Networking. Melalui* <[http://verdi.usign.ch/org/iwi/iwi\\_pub.nsf.pdf](http://verdi.usign.ch/org/iwi/iwi_pub.nsf.pdf) > [3/26/2004].
- Simon, Herbert A., 1984. *Administrative Behavior, Perilaku Administrasi : Suatu Studi tentang Proses Pengambilan Keputusan dalam Organisasi Administrasi*. Terjemahan St. Dianjung. Jakarta : PT. Bina Aksara.
- Sranko, George, R. 2011. *Interface: a Journal for and about Social Movements*. Volume 3 (1): 210 – 239.
- Sutan, 2001. *Pengaruh Kordinasi Perencanaan Terhadap Efektivitas Pengelolaan Sumber Daya Air Sungai Cisangkuy di Propinsi Jawa Barat*. (Disertasi). Bandung : Program Pascasarjana UNPAD.
- Sydow, Jörg. 2002. *Inter-Organizational Relations. Dalam Arndt Sorge* (Editor).2002. Organization. London: Thomson Learning.
- Thompson, James D. 1967. *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill.
- Tjokroamidjojo, Bintoro.1994. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta : LP3ES.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 2000. *Good Governance (Paradigma Baru Manajemen Pembangunan)*. Jakarta : UI-Press.
- Termeer, Carrien, J.A.M., Dewulf, Art., Breeman, Gerard., & Stiller, Sabina J. 2015. *Governance Capabilities for Dealing Wisely With Wicked Problems*, Administration & Society, Vol. 47(6) 680 –710.
- Varian, Hal R. 1992. *Microeconomic Analysis*. 3<sup>rd</sup> Edition, USA : W.W. Norton and Company, Inc.

- Vogt, Markus. (tanpa tahun). *Towards a European Social Market Economy*.
- Weber, Edward P. and Khademian, Anne M. 2015. *Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings*. Public Administration Review, Vol. 68, No. 2 (Mar. - Apr., 2008), pp. 334-349.
- Yin, Robert K., Prof.DR. 2000. *Studi Kasus : Desain dan Metode*. Cet III, Terjemahan M. Djauzi Mudzakir. Jakarta : Raja Grafindo Persada.

## **Daftar Indeks**

### **A**

Accountability, 5, 8, 9, 21  
Achieve, 24, 41, 42  
Actors, 18, 41, 106  
Adjustment, 86  
Agranoff, 23  
Akuntabilitas, 21  
Aldrich, 102, 103  
Amezcu, 91  
Anker, 91  
Anthony, 50  
Armajani, 74  
Articulating, 19  
Associations, 18  
Authority, 23  
Availability, 91, 95, 104, 106

### **B**

Back, 40  
Bardach, 41  
Barzelay, 74  
Beccerra, 42, 61, 67, 98  
Benefits, 83  
Benih, 135, 136  
Bingham, 91, 97, 152  
Booher, 23  
Borderless, 2  
Borgatti, 85, 86  
Bureaucracy, 9, 74  
Bureaucratic, 68  
Burgess,, 70

### **C**

Chhotray, 18  
Coercive, 37, 66, 67, 124  
Cognitive, 36, 39, 47, 65  
Coherence, 20

Collaboration, 24, 29, 41, 62, 100  
Collaborative, lv - 148  
Collective, 18, 24, 41  
Communicate, 41  
Competencies, 34  
Complex, 31, 121  
Compston, 101, 106  
Contribution, 25, 50  
Cooper, 83  
Cooperation, 7, 42, 106  
Coordination, 26  
Coorporate, 53  
Costs, 10, 11, 68, 84  
Coulter, 78  
Cultural, 37, 39  
Customer, 13

### **D**

Decentralized, 46  
Decision, 7, 18, 24, 70, 170  
Deleberative, 49  
Dependency, 91, 98  
Development, 7  
Dollinger, 77  
Dwiyanto, 74

### **E**

Efektif, 3 - 178  
Efisien, 3 - 178  
Entres, 135  
Exchange, 103, 104  
Exchange, 102

### **F**

Fayol, 40  
Fudenberg, 59, 70, 71, 72, 73  
Functionality, 91, 92  
Functionality, 92

## *Kolaborasi dan Kinerja Kebijakan*

### **G**

Gaebler, 4, 74, 77  
Game, 70 - 125  
Gernas, 127-145  
Goals, 52  
Goggin, 25  
Goodman, 56, 58, 59  
Governance, iii - 148  
Governing, 20  
Government, 4, 6, 7  
Gulati, 42, 54, 61, 67, 98

### **H**

Harmon, 117  
Hill, 44  
Hodge, 50  
Hugh, 101, 106

### **I**

Implementasi, 15 - 152  
Importance, 91 - 93  
Information, 6 - 88  
Innes, 23  
Institutions, 7 - 89  
Interaction, 23, 26  
Interdependence, 24, 53, 102  
Interorganizational, 25, 29, 54, 62,  
100

### **J**

Jaffee, 27, 61, 64, 66, 67, 98  
Jaringan, iii - 169  
Jones, 26 - 110  
Jun, 18

### **K**

Kakao, iv - 145  
Kapet, v - 167  
Keegan, 79, 80, 167

Klijn, 23, 156  
Koherensi, 20  
Kolaborasi, iii - 155  
Kolaboratif, V, 138  
Kontemporer, 15, 22  
Kooiman, 17, 75  
Koordinasi, 85 - 180  
Krough, 40

### **L**

Leach, 12, 41  
Legitimate, 36, 38, 64  
Levine, 83, 84, 103, 104

### **M**

Malone, 85  
Management, 5, 8  
Mars, 142 - 157  
Mcguire, 23  
Megatrend, 6, 7  
Meyer, 66, 117  
Mimetic, 66  
Molina, 34  
Montjoy, 25

### **N**

Network, 25 - 106  
Networks, 15  
New, 5  
Normative, 36 - 67

### **O**

O'leary, 23, 24, 34, 91, 97  
O'toole, 25  
Opportunities, 53  
Organization, iv - 100  
Organizational, 15 - 122  
Oriented, 44  
Osborne, 74, 77  
Ostrom, 90

## *Kolaborasi dan Kinerja Kebijakan*

Outcomes, 23, 144, 157

### **P**

Participation, 18, 46

Peters, 21, 22

Pierre, 21, 22

Place, 79

Plastrik, 74

Players, 70

Poerwidagdo, 162, 165

Policy, 7, 23, 106

Potential, 41, 115

Power, 51

Powers, 61, 65, 84, 98

Price, 79

Priorities, 19

Privat, 12 - 178

Private, 11, 23, 106

Problems, 24 - 156

Problems, iv - 123

Product, 79

Promotion, 79

Public, 5, 8

### **R**

Rationality, 69, 84

Regulative, 37

Reinventing, 4

Relation, 32, 40, 122

Relationship, 18, 41, 101

Resource, 11 - 105

Ritzer, 56, 58, 59

Robbins, 78

Robert, 30, 111, 120, 123, 156

Roberts, 24, 32, 41, 122, 124

Romero, 34

Rules, 18, 34, 36

### **S**

Scarce, 26, 43, 49

Scott, 36, 37, 38, 65

Seufert, 40

Sharing, 16, 33, 34, 95, 155

Simon, 69, 83, 84

Society, 18

Sphere, 23

Stakeholder, 23, 105

Stakeholders, 15 - 122

Standardization, 86

Stanton, 78

Steering, 21

Stewart, 12, 41

Stoker, 18

Strategies, 33, 123, 124

Strategis, 79, 80, 178, 180

Structural, 52

Supervision, 86

Survive, 17 - 178

### **T**

Tangibility, 91, 94

Tangibility, 94

Tirole, 59, 70, 71, 72, 73

Tschirhart, 91

### **U**

Uncertainties, 100

Uncertainty, 42, 104

Unpredictable, 17, 90

### **V**

Varian, 59, 70, 71, 72, 73

Vendor, 15

Vision, 44

Voluntary, 46

### **W**

Walsh, 12, 41

White, 103, 104

Wicked, 24 - 156

## *Kolaborasi dan Kinerja Kebijakan*

Wicked, lv, 31, 110, 113, 115, 116,      Willner, 70, 73  
117, 121, 123

## *Kolaborasi dan Kinerja Kebijakan*

## SEKILAS TENTANG PENULIS



Prof. Dr. Alwi, M.Si adalah salah seorang staf pengajar pada Departemen Ilmu Administrasi Universitas Hasanuddin, Makassar. Ia lahir di Kabupaten Barru Provinsi Sulawesi Selatan, tepatnya 15 Oktober 1963. Pendidikan dasar hingga menengah ia selesaikan di Kabupaten Barru, kemudian pendidikan S-1 di selesaikan pada Jurusan Ilmu Administrasi, Fisip Unhas, Makassar pada tahun 1988. Pendidikan S-2 di selesaikan di Universitas Gajah Mada, Yogyakarta pada tahun 1996 dan S-3 di selesaikan di Universitas Padjadjaran, Bandung pada tahun 2007, masing-masing program studi administrasi publik.

Sebagai akademisi ia tetap mengandalkan *sharing* ilmu pengetahuan melalui konferensi nasional dan internasional. Selain itu, ia tetap aktif melakukan penelitian multi tahun yang meliputi skim penelitian Hibah Pascasarjana, Penelitian Startegis Nasional, Penelitian Prioritas Nasional MP3EI dengan sumber biaya dari Kemenristek Dikti sejak 2008 hingga saat ini. Bidang kajian yang selama ini menjadi fokusnya adalah jaringan kebijakan, *collaborative governance* dalam kebijakan dan manajemen publik. Karya-karya ilmiah yang dihasilkan merupakan hasil proses belajarnya dan merupakan output kajian yang diwajibkan oleh Kemenristek Dikti dalam tiga tahun terakhir ini, termasuk buku ini. Output kajian berupa artikel dalam jurnal nasional terakreditasi dan artikel bereputasi internasional,

Di samping ia sebagai peneliti, ia juga sebagai reviewer penelitian internal Universitas Hasanuddin dan reviewer penelitian nasional-Ristek Dikti. Ia juga sebagai konsultan dalam *Building and Reinventing Decentralize Governance (BRIDGE)* Program, Kerjasama UNDP-BAPPENAS-DEPDAGRI Tahun 2006. Konsultan regional pada PNPM-Mandiri (Program PISEW) pada tahun 2008 – 2010, dan Tim konsultan PT. Rensa Kerta Mukti, Jakarta, dalam proyek "Dinamika Spasial MP3EI Koridor Sulawesi, Kerja sama Bakostranal, Tahun 2013. Di samping itu, ia juga banyak melakukan kerja sama pemerintah daerah dalam berbagai kajian dan pengembangan daerah.

### Penerbit :

Kedai Buku Jenny  
//Almost Books Shop - Barely Art Gallery  
Kompleks Pesona Kampus Blok E6/11  
(setelah BTN Asal Mula), Perintis  
Kemerdekaan VII, Tamalanrea Makassar 9024  
+62 8525573757  
+62 85241776363

