



**NETWORK ADMINISTRATIVE ORGANIZATION DALAM IMPLEMENTASI
KEBIJAKAN SEKTOR PUBLIK. STUDI KASUS : IMPLEMENTASI
PROGRAM PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DESA**

Murbarani Nahrawi, Alwi, Akmal Ibrahim

Departemen Administrasi Publik, Universitas Hasanuddin, Indonesia.

Abstrak

Penelitian ini berusaha mengkaji upaya kolaborasi multiaktor dalam perspektif jaringan. Pengkajian menggunakan teori yang dikemukakan oleh Provan dan Kenis yang menjelaskan adaptasi network governance dalam kebijakan pemberdayaan masyarakat desa. Keberhasilan penerapan jaringan akan ditentukan dari kapabilitas jaringan menghadapi tension (Keadaan kontradiktif). Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan strategi studi kasus. Hasil penelitian menunjukkan belum optimalnya fungsi jaringan dalam menghadapi keadaan kontradiktif. Mekanisme koordinasi mengalami kendala akibat perspektif anggota sebagai anggota jaringan belum maksimal.

Kata Kunci: Network Governance, NAO, Aktor

PENDAHULUAN

Fenomena angka kemiskinan di Indonesia merupakan isu sentral bagi pemerintah Indonesia. Pengentasan kemiskinan tidak cukup dengan upaya peningkatan kemampuan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan materiil, Negara seharusnya berfokus kepada upaya meningkatkan mutu kehidupan masyarakat dengan pemberdayaan. Upaya ini diharapkan mampu melahirkan warga negara yang mandiri dalam artian mampu menunaikan kewajiban sosial, menyekolahkan anak, pengobatan, rekreasi serta kemampuan untuk menabung(Siagian (2000). Berdasarkan data Badan Pusat dan Statistik angka kemiskinan di Indonesia meningkat per September 2020 tercatat peningkatan penduduk desa miskin mencapai 13,20%. Setali uang dengan kondisi tersebut, Provinsi Sulawesi Barat menunjukkan tren angka kemiskinan cenderung meningkat dari tahun ke tahun.

Tabel.1.1 Jumlah Penduduk Miskin di Provinsi Sulawesi Barat, 2017-2020

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (ribu)		
	Perkotaan	Pedesaan	Perkotaan + Pedesaan
2017 Maret	23,50	126,26	149,76
2017 September	30,02	119,45	149,47
2018 Maret	30,76	121,02	151,79
2018 September	31,45	121,38	152,83
2019 Maret	31,28	120,12	151,40
2019 September	30,82	121,05	151,77

Sumber : BPS Provinsi Sulawesi Barat dalam Angka 2021

Paradigma pembangunan dari pinggir sejalan dengan nawacita yang telah diikrarkan oleh pemerintah pusat. Desa sebagai entitas terdepan dalam pembangunan memiliki peranan penting bagi suatu negara. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik, Indonesia secara administratif memiliki 83.820 desa. Perkembangan pemerintahan Indonesia dengan lahirnya Undang-undang Nomor

6 tahun 2014 tentang desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Tentang Desa memberikan kewenangan kepada desa untuk melakukan pembangunan berdasarkan kebutuhannya masing-masing secara mandiri.

Berangkat dari fenomena kemiskinan sebagaimana yang dijelaskan pada tabel diatas, Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat berupaya melakukan inovasi. Upaya pemberdayaan masyarakat desa di Sulawesi Barat menghasilkan kebijakan Program MARASA (Mandiri,Cerdas, dan Sehat). Kebijakan ini dituangkan dalam peraturan Program Mandiri, Cerdas, dan Sehat (MARASA) Provinsi Sulawesi Barat ditetapkan dengan Peraturan Gubernur Nomor 42 Tahun 2018. Program MARASA diluncurkan dengan harapan dapat mengurangi angka kemiskinan dengan meningkatkan pembangunan yang fokusnya utamanya ditujukan pada manifestasi pembangunan di tingkat desa. Komitmen ini kemudian dikukuhkan dengan pembentukan Tim Koordinasi dan Sekretariat Bersama Program MARASA yang melibatkan berbagai unsur yaitu Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten dan Kecamatan, Pemerintah Desa, serta Tim Pendamping Profesional Program Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa (P3MD). Dalam kurun waktu 2015-2019 investasi negara melalu transfer dana desa ke Provinsi Sulawesi Barat mencapai 2 trilyun rupiah (pedum MARASA 2019), namun berdasarkan hasil data indeks desa membangun yang dirilis oleh Kementrian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi pada tahun 2019 menunjukkan bahwa 64% atau sebanyak 354 desa masih berstatus tertinggal dan sangat tertinggal, sedangkan perolehan peringkat IDM provinsi menunjukkan Provinsi Sulawesi Barat masih dalam statur tertinggal. Indeks desa membangun

merupakan komposit dari ketahanan sosial, ekonomi dan ekologi (Kementrian PDPT ;2015).

Keterlibatan aktor dari organisasi lintas sektor membutuhkan mekanisme koordinasi yang mampu menjawab kebutuhan masing-masing aktor (organisasi). Perjalanan program MARASA dalam realitasnya menghadapi hambatan dalam upaya mewujudkan implementasi kebijakan yang terintegrasi diantara para aktor yang terlibat dalam MARASA. Sebagai program kebijakan yang melibatkan multiaktor, tentunya tingkat kompleksitas dalam mengelola jaringan meningkat selaras dengan meningkatnya jumlah aktor yang terlibat. Implementasi kebijakan dengan menggunakan pendekatan kerjasama berbasis jaringan antar organisasi menjadi salah satu pilihan yang muncul dalam penerapan pelayanan publik. Menurut Provan dan Kennis (2008) Pendekatan melalui jaringan telah dianggap sebagai suatu mekanisme yang layak dalam memberikan pelayanan dan implementasi suatu kebijakan sebagai alternatif dari governance yang bersifat hierarki. Berdasarkan pemahaman tersebut, pendekatan network governance menjadi unsur yang penting dalam keberhasilan suatu kebijakan yang melibatkan berbagai macam aktor dari berbagai lintas sektor. Penelitian ini berusaha mengkaji implementasi kebijakan publik dalam perspektif jaringan. Berbagai aktor terlibat dalam jaringan memiliki karakteristik masing-masing sebagai sebuah entitas sehingga sebuah jaringan harus diarahkan agar dapat berjalan dengan secara efektif. Dalam penelitian ini berusaha untuk menjawab bagaimana adaptasi organisasi jaringan dalam menghadapi tantangan timbulnya keadaan kontradiktif dalam implementasi kebijakan sebagaimana yang dipaparkan oleh Provan dan Kennis (2007) yaitu antara : efisiensi vs inklusivitas; legitimasi

eksternal dan legitimasi internal ; fleksibilitas dan stabilitas.

1. Kajian Literatur

Istilah jaringan dalam ilmu sosial pertama kali dipakai pada 1940an dan 1950an untuk menganalisis dan memetakan hubungan kesalingterkaitan dan depedensi personal (Bolt;Frankenburg dalam Parsons,2001;187). Dalam pendekatan paradigma teori jaringan sebagai unit analisis maka perlu diketahui tingkatan unit analisis. Jaringan terbagi menjadi dua jika ditelisik dari sifatnya. Jaringan formal merujuk kepada interaksi interorganisasional yang terbentuk dalam kesepakatan formal seperti aliansi strategis, kolaborasi interorganisasional, asosiasi bisnis, dan konsorsium. Sedangkan jaringan informal lebih menekankan interaksi yang didasarkan pada semua hubungan sosial di luar kesepakatan formal (Moretti,2017). Provan dan Kennis (2007) mendefinisikan *network*/jaringan sebagai kelompok yang terdiri dari tiga atau lebih badan otonomi yang bekerja bersama untuk mencapai baik tujuan organisasinya sekaligus tujuan bersama/kolektif.

Perpaduan konsep network dan governance menurut beberapa ahli sangatlah berhubungan. Governance berada didalam jaringan antara aktor public dan non publik, dan interaksi antar kelompok ini membuat pengelolaannya menjadi kompleks dan sulit sehingga butuh bentuk steering (pengarahan) dan strategi-strategi pengelolaan diperlukan. Fokusnya adalah proses interaksi yang kompleks dalam jaringan publik, privatm aktor sosial, individual, kelompok, organisasi, dan kelompok dari organisasi (Kooiman 1993; Rhodes 1996; Kicker et Al. 1997; Sørensen dan Torfing 2007 dalam Klijn dan Koppenjan;2016). Network governance didefinisikan sebagai sebuah usaha atau strategi untuk mengarahkan

aktor-aktor yang bertujuan untuk mempengaruhi proses interaksi dalam usaha menghasilkan outcome berupa solusi, kebijakan maupun layanan (Klijn&Koppenjan,2016).Penelitian ini menggunakan pendekatan dari pelaksanaan Network Governance. Assens dan Courie (2016) mengemukakan bahwa fokus dari network governance adalah pengambilan keputusan dan pendistribusian tugas, untuk menemukan cara terbaik untuk mengelola kepentingan kolektif tanpa mengganggu independensi, inisiatif individual dan kekhususan dari sebuah hubungan. Berbagai aktor terlibat dalam jaringan memiliki karakteristik masing-masing sebagai sebuah entitas sehingga sebuah jaringan harus diarahkan perlu memperhatikan kesesuaian kebutuhan jaringan dalam adaptasi bentuk network governance agar dapat berjalan dengan secara efektif. Terkait hal tersebut Provan dan Kennis [2] mengidentifikasi tiga bentuk network governance yang dapat diadaptasi yaitu :

- a. Participant/Shared Governed Network adalah bentuk network governance yang terbentuk dari inisiasi anggota jaringan baik secara formal maupun informal yang pengkoordinasian antara anggota dilakukan tanpa entitas organisasi atau salah

atau satu anggota yang mengatur melainkan berdasarkan equalitas keterlibatan diantara para anggota dalam governance.

- b. Lead organization Governed Network merupakan bentuk network governance dimana salah satu anggota jaringan diberikan peran sebagai pimpinan. Pengambilan keputusan dikoordinasikan pada anggota yang mengambil peran pimpinan. Pemilihan pimpinan dapat berasal dari keputusan dari anggota jaringan atau amanah dari sebuah peraturan yang mengikat
- c. Network Administrative Organization (NAO) adalah organisasi/entitas yang dibentuk secara terpisah yang perannya diharapkan sebagai perantara dan pengatur aktivitas di antara para anggota jaringan. NAO dapat berbentuk individual ataupun organisasi.

Ketiga bentuk network governance tersebut memiliki karakteristik masing-masing, serta keunggulan dalam menghadapi tantangan yang dihadapi oleh Network Governance.

Tabel 2.1 Karakteristik Bentuk Network Governance

	Shared network	Lead Organization	Network Administrative Organization
Diatur/Dipimpin Oleh	Anggota secara bersama-sama	Salah satu Anggota peran pimpinan	Entitas adminitratif yang dibentuk dengan tujuan untuk mengatur jaringan
Dibentuk	Secara formal maupun informal	Secara formal maupun informal	Formal
Interaksi	Anggota dan Anggota	<ul style="list-style-type: none"> • Anggota dan Anggota • Anggota dan Leader 	<ul style="list-style-type: none"> • Anggota dan Anggota • Anggota dan NAO
Pimpinan	Tidak Ada	Satu Organisasi Inti pemegang sumberdaya Terbesar	Tidak Ada
Perantara	Tidak Ada	Leader Organization	NAO

Participation members	Seimbang	Tidak Seimbang	Seimbang melalui koordinasi dari NAO
Jumlah Anggota dan Persebaran	Kecil, terkonsentrasi secara geografis	Besar, tersebar secara geografis	Besar, Tersebar secara geografis
Decision making	Kolektivitas anggota	Dikoordinasikan dan di dominiasi oleh satu anggota jaringan	Dikoordinasikan oleh NAO
Tujuan	Tujuan dalam aliansi kecil, dalam jangka waktu yang singkat	Tujuan dalam jangkauan luas, dalam jangka waktu yang lama	Tujuan dalam jangkauan luas, dalam jangka waktu yang lama
Pendekatan	Desentralisasi	Sentralisasi	Desentralisasi
Pendanaan	Kelompok, Pemerintah,	Mayoritas bersumber dari organisasi pemimpin, namun dapat ditambahkan dari kontribusi dari anggota jaringan, pembiayaan eksternal	Dapat Berasal dari Pemerintah, Anggota Jaringan, Serta Pendanaan Eksternal
Jumlah Anggota	<10	>=10	>=10

Sumber elaborasi peneliti dari Provan dan Kennis (2007 & 2009)

Berdasarkan pemaparan diatas kemudian dapat kita identifikasikan tim koordinasi dan sekretariat bersama dalam Program MARASA tergolong dalam bentuk adaptasi *network administrative organization* (NAO). Sehingga dalam studi ini pengkajiannya berfokus kepada mekanisme koordinasi yang terbentuk dalam NAO. Dalam perspektif network governance jaringan dikaji sebagai unit analisisnya yang dilihat sebagai sebuah bentuk dari governance. Pendekatan ini bermaksud untuk melihat berbagai organisasional aspek yang mempengaruhi hasil suatu jaringan seperti mekanisme koordinasi, bentuk governance, aspek sosial dari interaksi. Secara strategis, network governance melihat bagaimana jaringan dikelola secara efektif dalam pengaturan organisasional maupun interorganisasional. Provan dan Kennis (2007) mengemukakan setiap bentuk network governace akan dihadapkan pada tiga keadaan kontradiktif yaitu : Efisiensi vs inklusivitas, legitimasi internal vs legitimasi eksternal dan fleksibilitas vs stabilitas.

Efisiensi dan inklusivitas dalam konteks jaringan merujuk kepada proses

keterlibatan aktor jaringan dalam pengambilan keputusan. Dalam bentuk network governance yang tidak memiliki broker/perantara (*Shared Network*) yang keterlibatan aktor jaringannya pada tingkatan yang sama akan lebih merujuk kepada inklusi ke semua anggota, sedangkan pada jaringan yang lebih besar yang menggunakan perantara (*Lead Organization/NAO*) akan cenderung mengutamakan efisiensi atau keterlibatan beberapa anggota saja dalam pengambilan keputusan.

Esensi legitimasi pada tingkatan jaringan merujuk kepada kredibilitas dalam pembentukan jaringan, menarik sumberdaya maupun kesempatan-kesempatan, serta dalam upaya memahami keberhasilan maupun krisis dalam suatu jaringan (Human dan Provan: 2000). Legitimasi juga dapat diartikan sebagai pengakuan masyarakat atas pelaksanaan pemerintahan (Setiyono;2014). Legitimasi harus dilihat baik dari segi internal maupun eksternal. Hal ini harus mampu dilihat dalam kebutuhan mengatur jaringan pemerintah. Anggota jaringan perlu percaya bahwa kolaborasi antara satu dengan yang lain bersifat menguntungkan. Jaringan pemerintah

yang efektif perlu untuk membentuk struktur yang responsif terhadap kebutuhan akan internal dan eksternal legitimasi. Provan dan Kennis(2009) mengungkapkan legitimasi internal merupakan keadaan dimana jaringan dianggap positif bagi mereka yang berada dalam jaringan, sedangkan legitimasi eksternal merujuk kepada keadaan jaringan memberikan dampak positif yang dilihat dari pandangan konstituen di luar jaringan seperti media, masyarakat dan sebagainya.

Fleksibilitas memungkinkan organisasi jaringan untuk merespond secara cepat bebrbagai ancaman termasuk juga kesempatan. Sedangkan stabilitas dianggap sebagai faktor utama dalam menjelaskan efektifitas sebuah jaringan terkait pelayanan terhadap klien, bahkan ketika sumberdaya tidak memadai. Sedangkan fleksibilas sangat penting dalam memamstikan respon dari jaringan ketika berhadapan dengan perubahan kebutuhan dan permintaan stakeholder.

METODE PENELITIAN

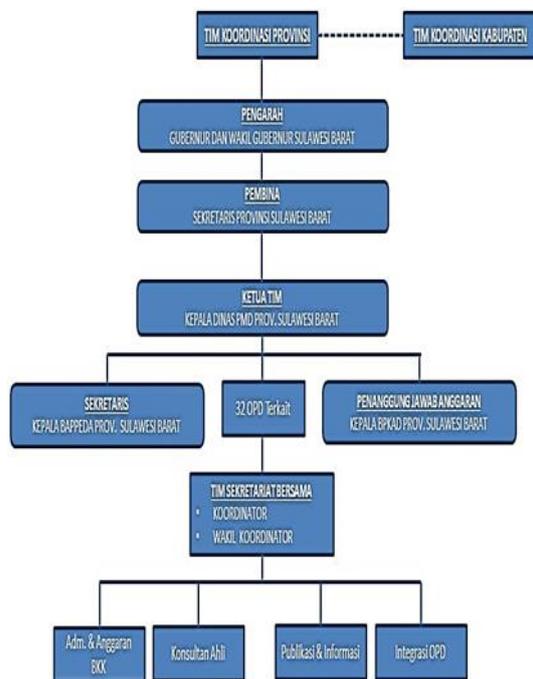
Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan dilaksanakan di Kabupaten Mamuju, Sulawesi Barat. Penelitian kualitatif adalah proses penyelidikan terhadap suatu masalah sosial dengan melaporkan pandangan informan secara terperinci dan penggambaran yang holistik(Silalahi;2009);. Penelitian menggunakan strategi studi kasus.Studi Kasus digunakan untuk menjelaskan suatu penelitian yang memiliki pertanyaan *how* atau *why* terhadap fokus penelitian yang bersifat kontemporer (Yin;2018). Informan dalam penelitian ini merupakan anggota tim koordinasi dan sekretariat bersama Program MARASA yang dipilih dengan menggunakan metode purposive sampling yang terdiri dari Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa Provinsi Sulawesi Barat (DPMD) serta

beberapa staf yang bekerja pada Bidang Pemberdayaan Masyarakat dan Desa. Selain itu penelitian ini juga melibatkan unsur dari Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi Sulawesi Barat, serta unsur-unsur organisasi perangkat daerah (OPD) yang terlibat. Teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan dokumentasi studi, dan wawancara mendalam. Data analisis dilakukan menggunakan model interaktif melalui empat tahap yaitu : 1. Pengumpulan Data, 2.Reduksi data, 3. Penyajian Data dan 4. Kesimpulan (Miles dan Huberman;2014).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebijakan Program MARASA (mandiri, cerdas, dan sehat) melibatkan berbagai aktor di antaranya Pemerintah Provinsi Pemerintah Kabupaten dan Kecamatan, serta Pemerintah Desa serta unsur tenaga pendampi Profesiobal dan Pemberdayaan Masyarakat Desa (P3MD) Kementrian desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi dari tingkat Provinsi hingga tingkat desa. Koordinasi lintas sektor tersebut sebagaimana ditetapkan dalam petunjuk teknis program MARASA digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1.1 Struktur Organisasi Program MARASA Tingkat Provinsi



Sumber : DPMD Prov. Sulawesi Barat

Pemaparan tim marasa secara struktur governance menunjukkan eksistensi organisasi yang memegang peranan sebagai pemimpin dari suatu jaringan. Perwujudan tim koordinasi dan sekretariat bersama sebagai eksistensi organisasi external yang dibentuk dalam upaya memfasilitasi, mengkoordinasi dan mempertahankan kondisi suatu jaringan. Secara struktural pembentukan entitas organisasi jaringan dilakukan secara formal melalui amanah yang tertuang dalam keputusan Gubernur. Berdasarkan kebijakan program, tim koordinasi dan sekretariat bersama memegang peranan sebagai *steering board* dalam mengarahkan dalam pencapaian peningkatan status desa yang telah ditetapkan. Pelaksanaan Program MARASA dapat digolongkan menjadi dua program yaitu Bantuan Keuangan Khusus dan Integrasi Program OPD. Bantuan Keuangan Khusus merupakan bantuan keuangan yang diberikan kepada desa yang masih berstatus tertinggal dan sangat

tertinggal melalui Bantuan Keuangan Khusus (BKK) dari Pemerintah Provinsi kepada Pemerintah Desa. Sedangkan melalui jalur integrasi program adalah intervensi melalui program prioritas kegiatan organisasi perangkat daerah (OPD) provinsi Sulawesi Barat sesuai tupoksi dan wewenang.

a. Efisiensi vs Inklusivitas

Efisiensi secara umum didefinisikan sebagai rasio antara input dan output, atau output perbandingan antara input dan output, yang digunakan dalam melaksanakan pekerjaan namun dalam kajian network governance, Provan dan Kenis (2007) menjelaskan efisiensi yang dimaksudkan adalah perbandingan antara efisiensi secara administratif network governance atau keterlibatan anggota jaringan dalam pengambilan keputusan yang bersifat inklusif. Dalam program MARASA keterlibatan multiorganisasi mewakili berbagai macam kepentingan. Sehingga, efektivitas suatu jaringan dapat dicapai ketika tujuan dari jaringan dapat dimengerti dan didukung dengan aksi dari aktor yang terlibat dari jaringan. Sebagai akibat keterlibatan multi sektor, banyaknya aktor yang berbanding lurus dengan waktu yang dibutuhkan dalam upaya koordinasi, dan kolaborasi jaringan secara keseluruhan. Semakin banyak peserta jaringan yang terlibat dalam sebuah jaringan maka semakin besar waktu dan sumber daya yang dibutuhkan dalam pencapaian pembuatan keputusan.

Upaya peningkatan IDM (indeks desa membangun) merupakan permasalahan kompleks yang perlu ditangani oleh multi aktor. Dalam upaya pelaksanaan program MARASA membutuhkan mekanisme koordinasi yang cukup kompleks. Pengambilan keputusan terkait pengaturan jaringan tidak melibatkan keseluruhan aktor melainkan aktor pada level administrator jaringan. Aktor yang

terlibat di antaranya Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa dan Badan Perencanaan dan Pembangunan. Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Provan dan Lemaire(2012) menjelaskan penerapan integrasi selektif yang melibatkan beberapa aktor yang ditargetkan dapat menghindari hambatan dalam adopsi jaringan yang dapat memakan biaya dan waktu yang lebih besar.

Adapun pengambilan keputusan terkait pengelolaan jaringan di antaranya dalam bentuk konsep perencanaan program serta mekanisme pelaksanaan. Dalam mekanisme pelaksanaan aktor yang berperan dalam level administrator menetapkan *focal point* dalam pelaksanaan kegiatan jaringan berupa penetapan lokus desa tertinggal dan sangat tertinggal. Seperti yang disebutkan sebelumnya bahwa pada tahun 2018, sebanyak 365 desa di Sulawesi Barat ditetapkan sebagai desa tertinggal dan sangat tertinggal. Pada tahun 2019 ditetapkan lokus desa untuk kebijakan program MARASA sebanyak 72 desa dan di tahun 2020 sebanyak 190 desa. Penetapan lokus desa menjadi *focal point* pelaksanaan kegiatan jaringan bagi setiap aktor yang kemudian diinformasikan kepada setiap aktor jaringan.

Keterlibatan peserta jaringan dalam tim MARASA dalam hal ini intervensi OPD-OPD kepada desa diberikan kewenangan sepenuhnya kepada masing-masing OPD. Berdasarkan pemaparan tersebut kondisi pelaksanaan kebijakan MARASA menekankan pada efisiensi pada proses pengambilan keputusan. Setelah penetapan *focal point* diharapkan setiap aktor memberikan kontribusi dalam pencapaian tujuan jaringan. Tim koordinasi dan sekretariat bersama dibentuk untuk memastikan keterhubungan antara kontribusi aktor jaringan. Hal ini dilakukan melalui rapat

koordinasi serta asistensi program kegiatan.

b. Legitimasi Internal vs Eksternal

Kredibilitas jaringan harus mampu ditemui baik secara internal jaringan maupun secara eksternal jaringan. Legitimasi internal menggambarkan nilai dari suatu jaringan bagi anggota jaringan itu sendiri, sedangkan legitimasi eksternal adalah merujuk kepada ekspektasi yang diharapkan dari organisasi di luar jaringan. Membangun legitimasi internal dapat dilaksanakan dengan melakukan sosialisasi/ demonstrasi pentingnya keterlibatan aktor jaringan, meningkatkan ikatan berbasis kepercayaan, penyelesaian konflik yang secara menyeluruh, serta membangun mekanisme komunikasi yang solid dalam jaringan (Provan & Lemaire;2012). Namun berdasarkan hasil wawancara dengan informan mengindikasikan legitimasi internal belum dapat dicapai secara maksimal. Berdasarkan hasil analisis mengenai legitimasi menunjukkan keterlibatan OPD lain dalam program MARASA mengindikasikan adanya bentuk komitmen dari OPD lain untuk berkontribusi dalam jaringan MARASA. Namun bentuk koordinasi yang terjalin masih dapat dikatakan lemah. Jaringan dibentuk dalam upaya menyelesaikan permasalahan yang didasari dari interdependensi/ ketergantungan di antara aktor.

Tim koordinasi dan sekretariat bersama dalam hal ini berperan sebagai NAO seharusnya berfungsi dalam membangun dan mengarahkan jaringan, serta memberikan pengarah dalam basis pelaksanaan kegiatan jaringan dan menjembatani proses kolaborasi. Dalam NAO terdapat struktur yang memang dibentuk dalam upaya mewujudkan koordinasi dan fasilitasi kolaborasi diantara aktor-aktor terlibat. Pengaturan

jaringan merupakan bentuk kerjasama yang dianggap sebagai solusi dari pengaturan organisasi secara tradisional. Pengaturan jaringan lebih mementingkan pencapaian tujuan dengan upaya yang menghindari tingkatan hierarki. Dalam sektor publik, tentunya hal ini menjadi hal yang baru. Setiap OPD memiliki kewenangan dan kewajiban secara otonomi telah diatur dalam undang-undang. Peralihan kolaborasi yang berusaha meninggalkan pengaturan organisasi secara tradisional tidak bisa serta merta terjadi dalam waktu yang singkat. Perlunya proses penyesuaian dari semua pihak. Dalam jaringan, untuk menanamkan legitimasi internal dan eksternal diperlukan pembagian tugas kepada anggota jaringan dan interaksi yang dilakukan secara berulang/repetitif. Interaksi yang berulang akan memudahkan proses komunikasi di antara para aktor dan menumbuhkan rasa keterikatan antara satu dengan yang lainnya

c. Fleksibilitas dan Stabilitas

Dalam dimensi ini jaringan dihadapkan kepada tantangan dalam menghadapi perubahan-perubahan yang diakibatkan oleh kebutuhan eksternal. Network governance akan dihadapkan kepada pilihan untuk melakukan perubahan sebagai pemecahan permasalahan atau mempertahankan struktur jaringan yang sudah ada. Dalam jaringan yang stabil akan menciptakan hubungan jangka panjang di antara para aktor yang memungkinkan menciptakan pemahaman atas kelemahan dan kelebihan satu dengan yang lainnya sehingga pemahaman ini mampu untuk memaksimalkan *outcome* dari jaringan. Stabilitas didefinisikan sebagai pemeliharaan struktur, fungsi dan sumber daya sepanjang waktu khususnya dalam periode-periode sulit (Suratman 2014;116) Di sisi lain fleksibilitas dalam jaringan merupakan upaya untuk merespon perubahan atas

kebutuhan dan permintaan *stakeholder*. Pengelolaan jaringan secara efektif adalah perlunya waktu untuk berkembang, dan jika memang diperlukan perubahan dilakukan secara bertahap. Dibandingkan model pengelolaan organisasi secara tradisional, jaringan bersifat lebih fleksibel karena memiliki kemampuan yang lebih adaptif dibandingkan birokrasi yang bersifat hierarki (Kapucu dan Wart;2006)

Perubahan secara struktural, peraturan, strategi dilakukan dengan harapan memberikan hasil yang lebih maksimal. Perubahan ini merupakan strategi dalam pengelolaan jaringan. Hal ini sesuai yang dituturkan oleh Klijn dan Koppenjan (2016) yang mengidentifikasi dalam melaksanakan perubahan-perubahan pengaturan jaringan dapat diwujudkan dalam tiga manajemen strategis yaitu:

- Manajemen strategi yang memfokuskan kepada komposisi dari suatu jaringan. Hal ini bertujuan untuk merubah atau mempengaruhi komposisi jaringan hal ini dapat berupa menambah atau mengurangi jumlah aktor, mempengaruhi pembantuan jaringan dan sebagainya
- Manajemen strategis yang memfokuskan kepada *outcome* dari suatu jaringan. Hal ini dapat dilakukan dengan merubah standard ataupun biaya dari suatu jaringan dengan harapan memberikan hasil yang berbeda
- Manajemen strategis yang memfokuskan kepada interaksi jaringan. Strategi ini berusaha mempengaruhi interaksi antar aktor. Salah satu contohnya adalah menciptakan prosedur dalam

hal interaksi antar aktor dan sebagainya

Dalam program MARASA ditemukan beberapa perubahan yang terjadi dalam implementasi baik secara struktural. dibandingkan stabilitas, program MARASA mengindikasikan fleksibilitasnya terhadap perubahan-perubahan yang terjadi. Perubahan ini dilakukan untuk menjawab isu-isu yang terjadi.

Tabel 4,1 Perubahan Dalam Kebijakan Program MARASA

No.	Perubahan Kebijakan Program MARASA
1	perubahan dari skema pelaksanaan kegiatan dengan penentuan menu kegiatan
2	Adanya penyesuaian skema kegiatan akibat keadaan pandemi
3	Secara struktur terjadi perubahan pelibatan aktor
4	Pada tahun 2020, tim sekretariat difokuskan ke dinas pemberdayaan masyarakat desa

Sumber : Hasil Reduksi 2021

Perubahan dilakukan sebagai responsitas terhadap kebutuhan eksternal. Perubahan skema pelaksanaan kegiatan melalui jalur bantuan keuangan khusus yang dilaksanakan oleh dinas pemberdayaan masyarakat dilakukan dengan menentukan menu prioritas bagi desa. Hal ini dimaksudkan pelaksanaan program kegiatan tidak melenceng dari tujuan awal yaitu peningkatan IDM. Adapun perubahan yang dilakukan bersifat situasional terkait penanganan pandemi ialah dengan menganggarkan sekitar 30% anggaran Bantuan Keuangan Khusus untuk bantuan kepada masyarakat yang terdampak pada lokus desa Marasa. Sedangkan untuk secara struktur, pada aktor pada level administrator kemudian diambil alih oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa.

Hambatan dalam adopsi bentuk *network governance*

Berdasarkan preposisi yang dikemukakan oleh Provan dan Kennis, adaptasi bentuk Network Administrative organisation akan cenderung lebih mengutamakan efisiensi, stabilitas dan keseimbangan antara legitimasi internal maupun eksternal. Hasil studi ini menunjukkan bahwa kebijakan MARASA implikasi penerapan *network governance* menunjukkan pengambilan keputusan yang mengutamakan efisiensi, legitimasi internal yang belum tercapai serta fleksibilitas jaringan dalam menghadapi perubahan eksternal. Berdasarkan pemaparan informan, diketahui dalam pelaksanaan menjalankan programnya terdapat perbedaan prosedur dari aspek organisasi secara individual dan organisasi sebagai anggota jaringan. Proses perencanaan kegiatan organisasi dan proses perencanaan kegiatan jaringan mempunyai jadwal yang berbeda sehingga masing-masing aktor Upaya koordinasi diperlukan untuk mencegah konflik antara pencapaian tujuan organisasi dan tujuan berbasis jaringan. Torang (167:2013) mengemukakan dalam manajemen organisasi, proses perencanaan sangat memerankan peranan yang sangat menentukan efisiensi dan efektifitas organisasi. Dapat dikatakan bahwa proses perencanaan yang baik mampu meningkatkan signifikansi terhadap efisiensi pencapaian tujuan.

Pemahaman yang tidak menyeluruh terhadap proses awal dapat disebabkan dari adanya alur komunikasi yang tidak menjangkau semua elemen jaringan. Mekanisme penetapan awal lokus desa sebagai starting condition tidak dipahami secara keseluruhan tapi hanya beberapa elemen tertentu. Hasil temuan ini menjelaskan perbedaan mekanisme secara organisasional antara aktivitas organisasi sebagai individual dan organisasi sebagai anggota jaringan. Diperlukan

pemahaman menyeluruh terhadap mekanisme di antara keduanya, sehingga para aktor mampu melakukan penyesuaian untuk menghadapi tantangan tersebut.

KESIMPULAN

Pelaksanaan kebijakan publik melalui mekanisme jaringan dalam implementasi program MARASA belum berlangsung secara optimal. Diperlukan penguatan entitas perantara jaringan (NAO) untuk memaksimalkan mekanisme koordinasi yang efektif. Komitmen dari setiap aktor yang disparitas menyebabkan kontribusi aktor tidak merata dan cenderung berat hanya pada beberapa aktor.

DAFTAR PUSTAKA

Alwi.2018. Kolaborasi dan Kinerja Kebijakan. Tantangan dan Strategi Dalam Penentuan dan Implementasi Kebijakan. Kedai Buku Jenny Makassar.

Assens, Christophe dan Aline Courie.2016. Network Governance, Partnership and Coalition Federation. Palgrave Macmillan. England

Human,E.Sherrie & Keith G Provan. Legitimacy Building in the Evolution of Small-Firm Multilateral Networks. ; A Comparative Study of Success and Demise. Administrative Science of Quarterly 45;237-65

Kapucu, Naim dan MontgomeryVan Wart. 2006. The Evolving Role of The Public Sector in managing catastrophic disasters:Lesson Learned. Administration and Society

Miles,M.B,Huberman, A & Saldana . 2014. Qualitative Data Analysis (A Methods Soucebooks).Sage Publication. Los Angeles

Parsons,Wayne. 2001. Public Policy Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan. Jakarta. Prenada Media.

Provan,Keith G. dan Patrick Kennis. 2007. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. Jurnal of Public Administration and Theory Advance, Oxford University Press

_____.2009. Toward An Exogenous Theory of Public Network Performance.

Provan, Keith G dan Robert H.Lemaire. 2012. Core Concepts and Key Ideas for Understanding Public Sector Organizational Networks ; Using Research to Inform Scholarship and Practice. Public Administration Review. The American Society for Public Administration

Setiyono, Budi. 2014. Pemerintahan dan Manajemen Sektor Publik. Prinsip-prinsip Manajemen Pengelolaan NegaraTerkini. Center of Academic Publishing Service. Yohyakarta

Silalahi, Ulber. 2009. Metode Penelitian Sosial. Bandung. Refika Aditama

Torang, Syamsir. 2013. Organisasi dan Manajemen. Bandung. Alfabeta

Yin, Robert.K. 2018. Studi Kasus Desain dan Metode. Depok. Rajagrafindo.