

BAB II

KAJIAN TEORI

2.1. Penelitian Terdahulu

Berubahnya paradigma pembangunan nasional ke arah demokratisasi dan desentralisasi, menumbuhkan kesadaran tentang perlunya peran serta masyarakat dalam keseluruhan proses dan program pembangunan melalui pemberdayaan dan partisipasi masyarakat melalui lembaga masyarakat. Tetapi pentingnya pemberdayaan dan partisipasi masyarakat melalui lembaga masyarakat belum sepenuhnya dihayati dan dilaksanakan oleh *stakeholders* pembangunan, baik dari kalangan pemerintah, swasta, LSM, dan masyarakat.

Bahkan di kalangan masyarakat sendiri masih enggan menghadapi praktek partisipasi dalam melaksanakan setiap tahapan pembangunan di lingkungannya, karena hampir semua proyek dan program pemerintah mensyaratkan pemberdayaan dan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaannya dengan menempatkan masyarakat ditempatkan pada posisi strategis yang menentukan keberhasilan program pembangunan. Akan tetapi, dalam prakteknya pemberdayaan dan partisipasi masyarakat sering disalahgunakan, baik secara sengaja maupun tidak sengaja.

Pengertian lembaga masih menjadi bahan perdebatan kalangan ilmuwan sosial dalam arti masih terdapat kebelum sepahaman tentang

arti kelembagaan di kalangan ahli. Dalam literatur, istilah kelembagaan (*social institution*) disandingkan dengan organisasi (*social organization*). Bahkan lebih jauh Uphoff (1986), memberikan gambaran yang jelas tentang keambiguan antara lembaga dan organisasi : *“What constitutes an ‘institution’ is a subject of continuing debate among social scientist..... The term institution and organization are commonly used interchangeably and this contributes to ambiguity and confusion” (Norman Uphoff, 1986).*

Istilah lembaga dan organisasi secara umum penggunaannya dapat dipertukarkan yang menyebabkan keambiguan dan kebingungan diantara keduanya. Perbedaan antara lembaga dan organisasi masih sangat kabur. Organisasi yang telah mendapatkan kedudukan khusus dan legitimasi dari masyarakat karena keberhasilannya memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat dalam waktu yang panjang dapat dikatakan bahwa organisasi tersebut telah melembaga. Namun demikian, setidaknya ada empat cara membedakan kelembagaan dengan organisasi, yaitu (Syahyuti, 2006) : yaitu : 1). Kelembagaan dari masyarakat itu sendiri, organisasi datang dari atas. 2). Kelembagaan dan organisasi berada dalam satu kontinum. 3). Organisasi adalah kelembagaan yang belum melembaga dan yang sempurna adalah organisasi yang melembaga. 4). Organisasi merupakan bagian dari kelembagaan. Organisasi sebagai organ kelembagaan.

Berdasarkan refleksi di atas, sudah banyak penelitian yang dilakukan peneliti terdahulu untuk mendiskripsikan dan menganalisis kapasitas dan keberlanjutan kelembagaan PNPM-MP dengan mengkaji permasalahan integrasi dan sinergitas antara komponen kelembagaan masyarakat dan lembaga pemerintah serta masyarakat.

Penelitian terdahulu yang penulis gunakan sebagai acuan dalam disertasi ini mencakup (1). Pembahasan tentang penelitian-penelitian terdahulu yang relevan dengan studi yang akan dilakukan, (2). Eksplorasi teori administrasi publik untuk memberikan jawaban teoritik atas masalah yang diajukan yang berhubungan dengan kelembagaan PNPM-MP perkotaan dan kualitas pelayanan publik, dalam mendukung teori yang dibangun maupun untuk menjelaskan hakekat dan orisinalitas penelitian disertasi ini, sebagai berikut :

(1) *Hary Prima Putra (Jurnal Penelitian, 2011)*, Tentang Kebijakan Pemerintah Dalam Bentuk Pemberdayaan dan Partisipasi Masyarakat (Studi Tentang Partisipasi Masyarakat dalam PNPM-MP). Tujuan penelitian ini adalah (a). Menganalisis terbangunnya lembaga masyarakat yaitu Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) yang dipercaya, aspiratif, representatif dan akuntabel untuk mendorong tumbuh dan berkembangnya partisipasi dan kemandirian masyarakat (b). Menganalisis proses Perencanaan Jangka Menengah Program Kelembagaan PNPM-MP (PJM

Pronangkis) sebagai wadah untuk mewujudkan integrasi berbagai program kelembagaan PNPM-MP yang komprehensif dan sesuai dengan aspirasi serta kebutuhan masyarakat dalam rangka pengembangan lingkungan pemukiman yang sehat, serasi, berjati diri dan berkelanjutan, (c). Menganalisis terbangunnya Forum BKM tingkat Kecamatan dan Kota untuk mengawal terwujudnya berbagai program daerah. (d). Menganalisis terwujudnya kontribusi pendanaan dari Pemerintah Kota dalam PNPM-MP sesuai kapasitas fiskal daerah.

Analisis penelitian ini adalah (a). Keterlibatan masyarakat dalam siklus PNPM-MP membutuhkan kerjasama yang baik antara berbagai elemen untuk membantu masyarakat miskin. (b). Bentuk pemikiran masyarakat (perencanaan) sampai ke tahap pencairan dana BLM yang menjadi acuan pelaksanaan dari pelaksanaan Program ini.

Berdasarkan analisis penelitian yang dapat direkomendasikan adalah perlu pendekatan yang lebih baik, karena masyarakat berfikir bahwa program yang ada di pemerintah selama ini lebih banyak kepada hal sosial yang bukan bersifat pembelajaran dan pemberdayaan di masyarakat. Untuk itu, pola PNPM-MP ini perlu ditelaah lebih baik lagi oleh pemerintah dalam hal memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat miskin.

(2) Arif Sofianto dkk, (*Jurnal Penelitian, 2009*), Tentang Kajian Kapasitas Keberlanjutan Kelembagaan PNPM Mandiri Pedesaan dan Pengelolaan Keuangan UPK (Studi Kasus di Kabupaten Temanggung dan Demak). Tujuan penelitian ini adalah: (a). Mendeskripsikan kapasitas dan keberlanjutan kelembagaan PNPM Mandiri Pedesaan. (b). Mendeskripsikan pengelolaan keuangan UPK.

Penelitian ini merupakan studi kasus yang bertujuan melakukan eksplorasi terhadap pelaksanaan PNPM Mandiri Pedesaan di Kabupaten Demak dan Temanggung sejak tahun 2007 dengan pendekatan kualitatif dan Informan dipilih berdasarkan metode *purposive sampling*.

Analisis penelitian ini adalah bahwa : 1). Kapasitas kelembagaan program PNPM Mandiri Pedesaan telah mampu mengkoordinasikan segenap struktur kelembagaan penanganan kemiskinan, namun belum mampu secara sinergis memberdayakan dan menopang struktur kelembagaan yang ada di pemerintah daerah, 2). Kelembagaan program PNPM Mandiri Pedesaan diwarnai oleh berbagai improvisasi terhadap Petunjuk Teknis Operasional, sehingga antar daerah terdapat berbagai struktur kelembagaan yang tidak mengarah pada kesederhanaan struktur. 3). Manajemen pengelolaan keuangan UPK masih dilaksanakan secara sederhana, tidak menggunakan prinsip-

prinsip akuntansi standar yang disebabkan oleh sumber daya manusia pengelola UPK yang kurang memadai sehingga menyulitkan dalam monitoring dan pelaporan.

- (3) *Yang, Man-Jae (2011)*, Tesis : Tentang Pemberdayaan Masyarakat Di Korea Selatan (Menuju Model Pengembangan Lokal Untuk Praktek). Pemberdayaan Masyarakat sebagai proses mengembangkan orang, yaitu “kemampuan untuk mengendalikan kehidupan melalui berbagai kegiatan yang memiliki multiaspek dan membutuhkan kejelasan konsep”.

Konsep utamanya adalah partisipasi dengan melibatkan orang dalam proses pengambilan keputusan, normalisasi peran sosial dengan melibatkan kelompok marginal dalam gerakan menuju kemandirian, dan pemberdayaan birokrasi memungkinkan pengguna layanan untuk mendapatkan penyedia layanan birokrasi untuk melegitimasi pilihan mereka. Penelitian ini bertujuan mengeksplorasi praktek pemberdayaan masyarakat di Korea Selatan.

Hasil analisis menunjukkan : (1). Kurangnya pengetahuan, nilai, keterampilan organisasi (dalam pelayanan publik) untuk praktek pemberdayaan, (2). Pengorganisasian masyarakat, belajar dari praktek, jaringan diperlukan untuk mendorong masyarakat berpartisipasi dalam pemberdayaan, (3). Program pemberdayaan harus memprioritaskan kesejahteraan masyarakat

miskin melalui bidang pengorganisasian masyarakat, jaringan dan partisipasi.

- (4) *Yael van der Heijden (2006)*, Tesis : Tentang Keberlanjutan dan Pemberdayaan melalui Federasi SHG Di Timur Uttar Pradesh, India. Domain pemberdayaan terbatas pada masyarakat dengan keluarga sebagai sub domain dan komunitas yang derajat pemberdayaan diukur dalam kombinasi 3 (tiga) dimensi pemberdayaan yaitu dimensi ekonomi, dimensi sosial dan dimensi politik.

Hasil analisis paradigma kemandirian keuangan, pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan feminis, yaitu : (1). Dalam keberlanjutan kemandirian paradigma keuangan terlihat dalam hal swasembada keuangan dari perantara keuangan mikro, (2). Dalam keberlanjutan pengentasan kemiskinan paradigma ini dilihat dari segi pandang kemandirian masyarakat dan penentuan nasib sendiri orang miskin, (3). Dalam paradigma pemberdayaan feminis bertujuan untuk pengembangan kemandirian organisasi perempuan dalam jangka panjang dalam hubungannya dengan gender.

- (5) *Gustati dkk. (jurnal, 2009)*, tentang Integrasi *Good Government*, Demokrasi, dan *Reinventing Government* dalam Mensejahterakan Masyarakat. Tujuan penelitian ini adalah menganalisis integrasi

Good Government, Demokrasi, dan *Reinventing Government* menuju Indonesia Sejahtera.

Analisis penelitian ini adalah (a). Keterlibatan masyarakat dalam sistem pemerintahan merupakan semangat dalam konsep *good Government*. (b). Integrasi antara *good Government*, demokrasi, dan *reinventing government* memang perlu diciptakan untuk menuju Indonesia yang sejahtera. (c). *Good Government* membutuhkan demokrasi sebagai inkubatornya, dan tujuan dari *good Government* mendorong kehidupan masyarakat ke arah demokrasi sehingga keduanya terus saling berkaitan. (d). Implementasi kesepuluh prinsip *reinventing government* harus mendapat pengawalan dari sistem *good Government* agar benar-benar dapat memaksimalkan layanan publik yang berujung kepada kesejahteraan masyarakat.

Sebagai saran, konsep *iron triangle pada good Government*, sebaiknya ditambah sektor media massa dan sektor *Non Government Organization (NGO)* sehingga bentuknya bukan lagi segitiga melainkan pentagon (segi lima). Hal ini mengingat peran media massa dan NGO yang pada abad ke- 21 ini semakin kuat dalam mempengaruhi kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, dan mengendalikan kestabilan baik sospol maupun sosek dalam masyarakat.

(6) *Mohammad Khan Arifujjaman (2007)*, Tesis : Tentang Dampak Keuangan Mikro Pada Standar Hidup, Pemberdayaan dan Pengentasan Kemiskinan (Studi Kasus Keuangan Mikro Di Kabupaten Chittagong Bangladesh). Tujuan penelitian ini tidak hanya untuk mengetahui mekanisme keuangan mikro dalam pelayanan memberdayakan masyarakat miskin, tetapi juga untuk mengetahui bagaimana mekanisme pelayanan publik keuangan mikro membantu meningkatkan standar hidup mereka.

Keuangan mikro memberikan layanan keuangan dan non-keuangan untuk masyarakat berpenghasilan rendah, dengan karakteristik : (1). Sedikit jumlah pinjaman, (2). Pendek persyaratan pinjaman, (3). Prosedur sederhana, sehingga klien yang tepat waktu menjadi layak mendapat pinjaman ulang yang lebih tinggi.

Dalam analisis data menemukan bahwa pelayanan keuangan mikro yang dilakukan Lembaga-Lembaga Keuangan terkemuka (LKM) di Bangladesh (Grameen Bank, BRAC, ASA, PROSHIKA) memiliki dampak positif pada standar hidup masyarakat miskin dan gaya hidup mereka yang tidak hanya membantu orang miskin berada di atas garis kemiskinan tetapi sekaligus membantu memberdayakan mereka. Oleh karena itu lembaga-lembaga keuangan mikro (LKM) tidak hanya bekerja di

Bangladesh, tetapi memberikan bantuan dan dukungan serta merupakan sumber motivasi pada LKM lain di seluruh dunia.

(7) *Sungkowo Edy Mulyono (2011)*, Disertasi, Tentang Model Pemberdayaan Masyarakat melalui jalur Pendidikan Non Formal untuk mewujudkan usaha mandiri bagi orang miskin (Studi Empiris di Kota Semarang). Penelitian ini bertujuan merumuskan model pemberdayaan masyarakat melalui layanan jalur pendidikan non-formal dalam mewujudkan usaha mandiri bagi orang miskin perkotaan.

Hasil analisis penelitian ini, bahwa profil masyarakat miskin di Kota Semarang terfokus pada bagaimana memenuhi kebutuhan pokok, sementara kebutuhan lain belum tersentuh akibat belum mempunyai program pemberdayaan masyarakat yang mampu memandirikan masyarakat miskin, sehingga dengan demikian perlu dilakukan perbaikan-perbaikan baik dari masyarakat miskin itu sendiri, kebutuhan pasar, strategi pemberdayaan, model pemberdayaan, usaha mandiri dan biaya pemberdayaan dan pelayanan publik.

Dari uraian penelitian terdahulu di atas terutama tentang tujuan dan temuan hasil kajian terlihat relevansi dan perbedaannya dengan penelitian disertasi yang penulis lakukan. Dengan demikian di harapkan hasil penelitian disertasi ini tentang Analisis Kelembagaan PNPM-MP Di Kota Semarang dapat menjawab perbedaan tersebut.

TABEL II. 1
Relevansi dan Perbedaan Penelitian Terdahulu dengan
Penelitian yang dilakukan untuk Disertasi

No.	Judul, Penulis, Tahun	Hasil Kajian	Relevansi dan Perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan
1	Kebijakan Pemerintah Dalam Bentuk Pemberdayaan dan Partisipasi Masyarakat (Studi Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam PNPM-MP) Harry Prima Utama, 2011	<p>1.Keterlibatan masyarakat dalam siklus PNPM-MP membutuhkan kerjasama yang baik antara berbagai elemen untuk membantu masyarakat miskin.</p> <p>2.Bentuk pemikiran (perencanaan) masyarakat terlibat dalam program sampai ke tahap pencairan dana BLM menjadi acuan pelaksanaan dari Program ini.</p> <p>3.Rekomendasinya adalah pola PNPM MP ini perlu ditelaah lebih baik lagi oleh pemerintah dalam hal integrasi perencanaan untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat.</p>	<p>Relevansinya : Terletak pada bagaimana siklus itu berjalan pada tataran masyarakat dan pemerintah kota Semarang yang sekaligus menggambarkan kelembagaan PNPM-MP di Kota Semarang dengan melibatkan lembaga pemerintah yang terkait (TKPK-D, SKPD, PJOK dsb).</p> <p>Perbedaannya : Terletak pada sikap dan pemikiran masyarakat dalam siklus dan dana BLM sebagai acuan pelaksanaan program</p>
2	Kajian Kapasitas Keberlanjutan Kelembagaan PNPM Mandiri Pedesaan dan Pengelolaan Keuangan UPK (Studi Kasus di Kabupaten Temanggung dan Demak). Arif Sofianto dkk,	1.Kapasitas kelembagaan program PNPM Mandiri Pedesaan telah mampu mengkoordinasikan segenap struktur kelembagaan penanganan kemiskinan, namun belum mampu secara sinergis memberdayakan dan menopang struktur kelembagaan yang ada di pemerintah daerah,	Relevansinya: Kapasitas kelembagaan PNPM Mandiri Pedesaan mampu mengkoordinasikan struktur kelembagaan penanganan kemiskinan tetapi belum mampu berintegrasi dengan kelembagaan pemerintah

	2009	2.Kelembagaan yang dibentuk pemerintah (misalnya TKPKD) belum optimal	Perbedaannya: Penelitian disertasi ini justru akan memformulasikan model kelembagaan PNPM-MP untuk kelembagaan PNPM-MP.
3	Pemberdayaan Masyarakat Di Korea Selatan (Menuju Model Pengembangan Lokal Untuk Praktek). Yang, Man Jae, 2011	<p>1.Kurangnya pengetahuan, nilai, keterampilan organisasi (dalam pelayanan publik) untuk praktek pemberdayaan mengganggu terbangunnya koordinasi di masyarakat</p> <p>2.Pengorganisasian masyarakat, belajar dari praktek, jaringan diperlukan untuk mendorong masyarakat berkoordinasi dan berpartisipasi dalam pemberdayaan,</p> <p>3.Program pemberdayaan harus memprioritaskan kesejahteraan masyarakat miskin melalui bidang pengorganisasian masyarakat, jaringan dan partisipasi.</p>	<p>Relevansinya : Keterampilan organisasi dalam pelayanan publik mendorong partisipasi masyarakat dalam pemberdayaan. Progam Pemberdayaan harus memprioritaskan kesejahteraan masyarakat miskin</p> <p>Perbedaannya : terletak pada fokus karena disertasi ini lebih menekankan pada integrasi kelembagaan masyarakat dan pemerintah bukan hanya kesejahteraan masyarakat miskin</p>
4	Keberlanjutan dan Pemberdayaan melalui Federasi SHG Di Timur Uttar Pradesh, India. Yael van der Heijden, 2006	<p>1.Dalam keberlanjutan kemandirian swasembada keuangan dari perantara keuangan mikro bermitra dengan lembaga lain</p> <p>2.Dalam keberlanjutan pengentasan kemiskinan dilihat dari segi kemandirian masyarakat dan penentuan nasib</p>	Relevansinya : Penelitian disertasi ini tidak hanya mengkaji bagaimana kelembagaan PNPM-MP, tetapi mengkaji kelembagaan PNPM-MP dalam kelembagaan PNPM-MP yang berkelanjutan

		<p>sendiri orang miskin tergantung kemampuan kelembagaan yang ada di masyarakat</p> <p>3. Dalam pemberdayaan feminis untuk pengembangan kemandirian organisasi perempuan dalam hubungannya dengan gender.</p>	<p>Perbedaannya : Keberlanjutan kemandirian kelembagaan keuangan mikro yang terkait dengan pengentasan kemiskinan dan penentuan nasib sendiri orang miskin</p>
5	<p>Integrasi <i>Good Government</i>, Demokrasi, dan <i>Reinventing Government</i> dalam Mensejahterakan Masyarakat. Gustati,dkk, 2009</p>	<p>1.Keterlibatan masyarakat dalam sistem pemerintahan merupakan semangat dalam konsep <i>good Government</i> dalam kerangka hubungan pusat-daerah</p> <p>2. Integrasi antara <i>good Government</i>, demokrasi, dan <i>reinventing government</i> memang perlu diciptakan untuk menjaga koordinasi berbagai program di masyarakat</p> <p>3. <i>Good Government</i> membutuhkan demokrasi sebagai inkubatornya, untuk mendorong kehidupan masyarakat ke arah demokrasi</p> <p>4. Implementasi <i>reinventing government</i> harus mendapat pengawalan dari sistem <i>good Government</i> dalam menjaga tata kelola komunitas</p>	<p>Relevansinya : <i>Good Government</i>, demokrasi dan <i>reinventing government</i> adalah tata kelola yang baik untuk pemberdayaan masyarakat dalam kelembagaan PNPM-MP</p> <p>Perbedaannya : Konsep tata kelola yang baik tersebut tidak hanya berhenti pada tataran konsep tetapi bagaimana konsep tersebut diimplementasikan dalam model kelembagaan PNPM-MP untuk kelembagaan PNPM-MP</p>

6	<p>Dampak Keuangan Mikro Pada Standar Hidup, Pemberdayaan dan Pengentasan Kemiskinan (Studi Kasus Keuangan Mikro Di Kabupaten Chittagong Bangladesh). Mohammad Khan Arifujjaman, 2007</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pelayanan keuangan mikro yang dilakukan Lembaga– Lembaga Keuangan terkemuka (LKM) di Bangladesh (Grameen Bank, BRAC, ASA, PROSHIKA) memiliki dampak positif pada standar hidup masyarakat miskin dan gaya hidup 2. Lembaga ini tidak hanya membantu orang miskin berada di atas garis kemiskinan tetapi sekaligus membantu memberdayakan mereka. 3. Oleh karena itu lembaga- lembaga keuangan mikro (LKM) tidak hanya bekerja di Bangladesh, tetapi memberikan bantuan dan dukungan dan merupakan sumber motivasi pada LKM lain di seluruh dunia. 	<p>Relevansinya : Dalam program PNPM-MP kelembagaan masyarakat bentukan program yaitu Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) menyalurkan dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) kepada Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) dalam rangka kelembagaan PNPM-MP</p> <p>Perbedaannya : Penelitian disertasi ini bagaimana integrasi kelembagaan mampu mengembangkan BKM bermitra dan channeling program dengan program pembangunan lain berintegrasi untuk menangani program lingkungan, sosial dan ekonomi untuk mencapai kemandirian masyarakat</p>
7	<p>Model Pemberdayaan Masyarakat melalui jalur Pendidikan Non Formal untuk mewujudkan usaha mandiri bagi orang miskin (Studi Empiris di Kota Semarang). Sungkowo Edy Mulyono, 2011</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Profil masyarakat miskin di Kota Semarang terfokus pada bagaimana memenuhi kebutuhan pokok, sementara kebutuhan lain belum tersentuh akibat belum mempunyai program pemberdayaan masyarakat terkoordinir di masyarakat dengan baik yang mampu memandirikan masyarakat miskin, 2. Dengan demikian perlu dilakukan perbaikan- 	<p>Relevansinya : Profil masyarakat miskin Kota Semarang pemberdayaan dan pelayanan publik akan menjadi dasar kajian dalam kelembagaan PNPM-MP melalui implementasi kelembagaan PNPM-MP</p> <p>Perbedaannya : Kajian dalam disertasi ini tidak berhenti pada profil kemiskinan tetapi menanggulangi</p>

		perbaikan baik dari masyarakat miskin itu sendiri, kebutuhan pasar, strategi pemberdayaan, model pemberdayaan, usaha mandiri dan biaya pemberdayaan serta pelayanan publik yang terkoordinasi bagi masyarakat miskin	kemiskinan memerlukan perbaikan masyarakat miskin, pasar dan model pemberdayaan, tetapi lebih menekankan pada usulan model kelembagaan PNPM-MP dalam kelembagaan PNPM-MP
--	--	--	--

2.2. Lingkup Administrasi Publik

Dinamika lingkungan administrasi negara yang sangat tinggi menimbulkan banyak pertanyaan tentang relevansi keberadaan Ilmu Administrasi Negara sebagai administrasi pemerintahan, terutama lokus Ilmu Administrasi Negara yang dirasa tidak memadai lagi. (Dwiyanto, 2007).

Lembaga pemerintah dirasa terlalu sempit untuk menjadi lokus Ilmu Administrasi Negara, karena dalam kenyataan bahwa lembaga pemerintahan tidak lagi memonopoli peran yang selama ini secara tradisional menjadi otoritas pemerintah.

Saat ini berbagai lembaga non-pemerintah menjalankan misi dan fungsi yang dulu menjadi monopoli pemerintah saja. Disamping itu organisasi birokrasi juga tidak semata-mata memproduksi barang dan jasa publik, tetapi juga barang dan jasa privat (Pratikno, 2007).

Dewasa ini negara banyak menghadapi pesaing-pesaing baru yang siap menjalankan fungsi negara, terutama pelayanan publik secara lebih efektif dalam bidang pelayanan publik, bidang

pembangunan ekonomi dan sosial dan negara harus menegosiasikan kepentingannya dengan aktor-aktor yang lain, yaitu pelaku bisnis dan kalangan *civil society* (masyarakat sipil).

Dengan demikian dapat dikatakan telah terjadi perubahan paradigma dari orientasi manajemen pemerintahan yang serba negara menjadi berorientasi ke pasar (*market*) yang secara politik bisa dimaknai sebagai rakyat atau masyarakat (*public*), (Thoah, 2007).

Faktor penyebab semakin menurunnya dominasi peran negara, antara lain : (1). Dinamika ekonomi, politik dan budaya yang membuat kemampuan pemerintah semakin terbatas untuk dapat memenuhi semua tuntutan masyarakat; (2) Globalisasi yang membutuhkan daya saing yang tinggi di berbagai sektor menuntut makin dikurangnya peran negara melalui debirokratisasi dan deregulasi; (3). Tuntutan demokratisasi mendorong semakin banyak munculnya organisasi kemasyarakatan yang menuntut untuk dilibatkan dalam proses perumusan kebijakan dan implementasinya; (4). munculnya fenomena *hybrid organization* yang merupakan perpaduan antara pemerintah dan bisnis (Dwiyanto, 2007).

Uraian di atas menunjukkan bahwa dalam perkembangan konsep Ilmu Administrasi Negara telah terjadi pergeseran titik tekan dari negara yang semula diposisikan sebagai agen tunggal yang

memiliki otoritas untuk mengimplementasikan berbagai kebijakan publik menjadi hanya sebagai fasilitator bagi masyarakat.

Dengan demikian istilah *public administration* tidak tepat lagi untuk diterjemahkan sebagai administrasi negara, melainkan lebih tepat jika diterjemahkan menjadi administrasi publik, sebab makna publik lebih luas daripada kata negara yang menunjukkan keterlibatan institusi-institusi non-negara baik di sektor bisnis maupun *civil society* di dalam pengadministrasian pemerintahan.

Konsekuensi dari perubahan makna *public administration* sebagai administrasi publik di sini adalah terjadinya pergeseran lokus Ilmu Administrasi Negara dari yang sebelumnya berlokus pada birokrasi pemerintah menjadi berlokus pada organisasi publik, yaitu birokrasi pemerintah dan organisasi non-pemerintah yang terlibat menjalankan fungsi pemerintahan, baik dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik maupun pembangunan ekonomi, sosial maupun bidang-bidang pembangunan yang lain.

Dengan pergeseran makna publik, maka ilmu administrasi publik telah menemukan lokusnya secara lebih jelas, yaitu semua aktivitas yang terjadi pada birokrasi pemerintah dan organisasi-organisasi non-pemerintah yang menjalankan fungsi pemerintah menjadi bidang perhatian ilmuwan administrasi publik.

Lahirnya studi kebijakan publik sebagai pokok perhatian ilmuwan administrasi publik merupakan implikasi yang sangat logis

karena kebijakan publik merupakan output utama dari pemerintah dan kebijakan merupakan instrumen pokok yang dapat dipakai untuk mempengaruhi perilaku masyarakat dalam upaya memecahkan berbagai persoalan publik (*public affairs*).

Upaya tersebut dapat dilakukan dengan menggunakan kebijakan domestik yang bersifat: *distributive policy*, *protective regulatory policy*, *competitive regulatory policy*, dan *redistributive policy* (Ripley, 1985).

Tingginya minat ilmuwan administrasi publik untuk memusatkan perhatian pada studi kebijakan semakin meningkatkan keyakinan bahwa para administrator memiliki intensitas yang tinggi dalam proses perumusan kebijakan publik.

Hal ini juga semakin menguatkan argumen bahwa ilmu administrasi publik memang tidak dapat dipisahkan dari induknya Ilmu Politik, sebab proses perumusan kebijakan itu sendiri tidak hanya dilakukan melalui tahapan yang bersifat teknokratis akan tetapi juga melampaui tahapan yang bersifat politis.

Tahapan teknokratis dalam proses perumusan kebijakan memiliki posisi sentral, sebab pada tahapan ini berbagai solusi cerdas sebagai upaya memecahkan persoalan masyarakat dibahas agar dapat dirumuskan serangkaian alternatif kebijakan yang dapat dipilih oleh para *policy maker* melalui proses politik.

Pentingnya proses teknokratis dalam pembuatan kebijakan semakin membuat analisis kebijakan publik menjadi keahlian yang sangat vital yang dibutuhkan oleh para praktisi administrasi publik, disamping kenyataan bahwa kebijakan yang telah dirumuskan tidak selalu menjamin implementasinya akan berjalan mulus juga memicu munculnya studi implementasi kebijakan publik di dalam ilmu administrasi publik.

Berbagai realitas sebagaimana digambarkan di atas membawa pada suatu cakrawala baru di antara para ilmuwan administrasi negara untuk sampai pada suatu kesimpulan bahwa administrasi publik yang berkonotasi sempit perlu diubah menjadi manajemen publik yang lebih memiliki jangkauan yang lebih luas sebagaimana dikatakan (Hughes, 1998). Dapat dikatakan bahwa administrasi lebih dimaknai sebagai proses dan prosedur yang harus dipatuhi oleh seorang administrator dalam menjalankan tugasnya untuk memberikan pelayanan publik. Sedangkan manajemen memiliki arti lebih luas, yaitu tidak hanya sekedar mengikuti prosedur, melainkan berkaitan juga dengan pencapaian target dan tanggung jawab bagi manajer untuk mencapai target-target yang telah ditetapkan.

Dinamika perkembangan disiplin Ilmu Administrasi Publik sebagaimana diuraikan di depan merefleksikan pencarian ilmuwan administrasi negara terhadap fokus dan lokus dari disiplin ilmu ini yang tiada pernah berhenti.

Seiring dengan berjalannya waktu, orientasi administrasi publik kini telah berubah, di mana administrasi publik telah memberikan ruang yang cukup besar dan berimbang antara peran pemerintah, sektor swasta dan masyarakat.

Dewasa ini sudah banyak pembaharuan pemikiran dan perhatian dari administrasi publik untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, dengan berbagai konsep maupun implementasinya. Salah satu bentuk perhatian yang ditunjukkan administrasi publik adalah terhadap tata pemerintahan yang baik, yang pada gilirannya diharapkan dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat. (Thoha, 2008), "Administrasi publik sangat perhatian terhadap terwujudnya tata pemerintahan yang baik dan amanah. Tata pemerintahan yang baik (*good governance*) itu diwujudkan dengan lahirnya tatanan pemerintahan yang demokratis dan diselenggarakan secara baik, bersih, transparan dan berwibawa. Tata pemerintahan yang demokratis menekankan bahwa lokus dan fokus kekuasaan itu tidak hanya berada di pemerintahan saja, melainkan justru harus beralih dan terpusat pada tangan rakyat. Penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik terletak seberapa jauh konstelasi antara tiga komponen, yaitu rakyat, pemerintah dan pengusaha berjalan secara *kohesif*, selaras, *kongruen* dan sebanding. Berubahnya sistem keseimbangan antara tiga komponen tersebut bisa melahirkan berbagai macam penyimpangan termasuk

korupsi, kolusi dan nepotisme berikut tidak ditegakkannya hukum secara konsekuen”.

Pendapat Thoha tersebut mengisyaratkan agar seiring dengan perubahan paradigma administrasi publik dari yang awalnya kekuasaan terpusat pada negara kemudian pada perkembangan kini menjadi beralih ke tangan rakyat, harus dibarengi dengan adanya keseimbangan pada tiga komponen, yaitu rakyat, pemerintah dan pengusaha.

2.2.1. Teori dan Proses Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di masyarakat yang dalam penyusunannya melalui berbagai tahapan (William Dunn, 1990).

Tahap-tahap yang dimaksud adalah a). penyusunan agenda (agenda setting) yang merupakan fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses ini memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan dan tidak mengaburkan tingkat urgensi, esensi, dan keterlibatan stakeholder, b). Formulasi kebijakan, yaitu masalah publik yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan, didefinisikan

untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. c). Adopsi (legitimasi kebijakan) adalah untuk memberikan otorisasi tindakan legitimasi pada pemerintah dan warga negara percaya bahwa tindakan pemerintah tersebut adalah sah. d). Penilaian (evaluasi kebijakan), sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan dan mencakup substansi, implementasi dan dampak.

Salah satu ciri masyarakat modern yang demokratis adalah kepedulian mereka terhadap kebijakan publik sejak dirumuskannya suatu kebijakan publik oleh pemerintah sampai kepada implementasinya. Kepedulian tersebut dikarenakan kebijakan publik akan mempengaruhi kehidupan mereka sehari-hari, sehingga seharusnya pemerintah yang demokratis selalu mengajak masyarakat mendiskusikan rancangan kebijakan publik.

Antusiasme semacam ini sangat positif sejauh memberikan perspektif lain bagi kepentingan masyarakat, persoalannya akan terletak dipihak pembuat kebijakan, pemerintah, dengan masyarakat sebagai pihak yang akan merasakan kebijakan publik tersebut.

2.2.2. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-MP) sebagai kebijakan.

PNPM Mandiri Perkotaan merupakan kebijakan pemerintah yang secara substansi melalui konsep memberdayakan masyarakat dan pelaku pembangunan lokal lainnya, termasuk Pemerintah Daerah dan kelompok peduli setempat, sehingga dapat terbangun gerakan kemandirian dan pembangunan berkelanjutan, yang bertumpu pada nilai-nilai luhur dan prinsip-prinsip universal (Pedoman PNPM-MP, 2013).

Disadari oleh pemerintah bahwa selama ini banyak pihak lebih melihat persoalan kelembagaan PNPM-MP pada tataran gejala-gejala yang tampak pada tataran permukaan saja, yang mencakup multidimensi (politik, sosial, ekonomi, aset dan lain-lain). Dalam kehidupan sehari-hari dimensi dari gejala tersebut muncul dalam berbagai bentuk, seperti antara lain :

(1) Dimensi Politik, sering muncul dalam bentuk tidak dimilikinya wadah organisasi yang mampu memperjuangkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat miskin, sehingga mereka benar-benar tersingkir dari proses pengambilan keputusan penting yang menyangkut diri mereka.

- (2) Dimensi Sosial sering muncul dalam bentuk tidak terintegrasikannya kelembagaan PNPM-MP ke dalam institusi sosial yang ada, terinternalisasikannya budaya malas (enggan) yang merusak kualitas manusia dan etos kerja mereka, serta pudarnya nilai-nilai kapital sosial;
- (3) Dimensi Lingkungan sering muncul dalam bentuk sikap, perilaku, dan cara pandang yang tidak berorientasi pada pembangunan berkelanjutan sehingga cenderung memutuskan dan melaksanakan kegiatan-kegiatan yang kurang menjaga kelestarian dan perlindungan lingkungan serta permukiman;
- (4) Dimensi Ekonomi muncul dalam bentuk rendahnya penghasilan sehingga tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka sampai batas yang layak,
- (5) Dimensi Aset, ditandai dengan rendahnya kepemilikan kemampuan yang menjadi modal hidup mereka, termasuk aset kualitas sumberdaya manusia (*human capital*), peralatan kerja, modal dana, hunian atau perumahan, dan sebagainya.

Karakteristik seperti tersebut di atas dan krisis ekonomi yang terjadi telah menyadarkan semua pihak bahwa pendekatan dan cara yang dipilih dalam kelembagaan PNPM-

MP selama ini perlu diperbaiki, yaitu ke arah pengokohan kelembagaan PNPM-MP masyarakat.

Keberdayaan kelembagaan PNPM-MP di masyarakat dibutuhkan dalam rangka membangun organisasi masyarakat yang benar-benar mampu menjadi wadah perjuangan masyarakat yang mandiri dan berkelanjutan dalam menyuarakan aspirasi serta kebutuhan mereka dan mampu mempengaruhi proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kebijakan publik di tingkat lokal, baik aspek sosial, ekonomi maupun lingkungan, termasuk perumahan dan permukiman.

Penguatan kelembagaan PNPM-MP di masyarakat yang dimaksud terutama juga dititikberatkan pada upaya penguatan perannya sebagai motor penggerak dalam melembagakan dan membudayakan kembali nilai-nilai kemanusiaan serta kemasyarakatan sebagai nilai-nilai utama yang melandasi aktivitas kegiatan oleh masyarakat setempat.

Melalui kelembagaan PNPM-MP di masyarakat tersebut diharapkan dapat tercipta lingkungan kota dengan perumahan yang lebih layak huni di dalam permukiman yang lebih responsif dan dengan sistem sosial masyarakat yang lebih mandiri melaksanakan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan.

Kelembagaan PNPM-MP tersebut diharapkan mampu memberikan kontribusi untuk penyelesaian persoalan yang dihadapi masyarakat yang bersifat multi dimensional dan struktural serta dalam jangka panjang mampu menyediakan asset yang lebih baik bagi masyarakat.

Untuk mewujudkan hal-hal tersebut, maka dilakukan proses pemberdayaan masyarakat, yakni dengan kegiatan pendampingan intensif di tiap kelurahan sasaran melalui pendekatan kelembagaan PNPM-MP secara terorganisir.

2.2.3 Perspektif Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik dapat dilihat dari beberapa perspektif atau pendekatan. Salah satunya ialah *implementation problems approach* yang diperkenalkan oleh (Edwards III, 1984), mengajukan pendekatan masalah implementasi dengan terlebih dahulu mengemukakan dua pertanyaan pokok, yakni: (1) faktor apa yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, (2) faktor apa yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan.

Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut dirumuskan empat faktor yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi, yakni komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana dan struktur organisasi, termasuk tata aliran kerja birokrasi.

Komunikasi suatu program dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana, yang meliputi proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan.

Sumber daya, meliputi empat komponen yaitu staf yang cukup (jumlah dan mutu), informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas atau tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan.

Disposisi atau sikap pelaksana merupakan komitmen pelaksana terhadap program dan struktur birokrasi didasarkan pada *standard operating procedure* yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan kebijakan.

Untuk memperlancar implementasi kebijakan, perlu dilakukan diseminasi dengan baik, setelah dipenuhinya empat syarat pengelolaan diseminasi kebijakan, yaitu : (1) adanya respek anggota masyarakat terhadap otoritas pemerintah untuk menjelaskan perlunya secara moral mematuhi undang-undang yang dibuat oleh pihak berwenang; (2) adanya kesadaran untuk menerima kebijakan yang terwujud dalam melaksanakan kebijakan manakala kebijakan dianggap logis; (3) keyakinan bahwa kebijakan dibuat secara sah; (4) awalnya suatu kebijakan dianggap kontroversial, namun dengan

berjalannya waktu maka kebijakan tersebut dianggap sebagai sesuatu yang wajar.

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983), terdapat dua perspektif dalam analisis implementasi, yaitu perspektif administrasi publik dan perspektif ilmu politik.

Dalam perspektif administrasi publik, implementasi pada awalnya dilihat sebagai pelaksanaan kebijakan secara tepat dan efisien. Tetapi ternyata agen administrasi publik dipengaruhi oleh tekanan dari kelompok kepentingan, anggota lembaga legislatif dan berbagai faktor dalam lingkungan politis.

Dalam perspektif ilmu politik mendapat dukungan dari pendekatan sistem terhadap kehidupan politik. Pendekatan ini seolah-olah mematahkan perspektif organisasi dalam administrasi publik dan mulai memberikan perhatian terhadap pentingnya input dari luar arena administrasi, seperti ketentuan administratif, perubahan preferensi publik, teknologi baru dan preferensi masyarakat.

Ripley & Franklin (1986), memperkenalkan pendekatan kepatuhan dan pendekatan faktual dalam implementasi kebijakan. Pendekatan kepatuhan muncul dalam literatur administrasi publik, yang memusatkan perhatian pada tingkat kepatuhan agen atau individu bawahan terhadap agen atau individu atasan.

Perspektif kepatuhan merupakan analisis karakter dan kualitas perilaku organisasi, paling tidak terdapat dua kekurangan perspektif kepatuhan, yakni: (1) banyak faktor non-birokratis yang berpengaruh tetapi justru kurang diperhatikan, (2) adanya program yang tidak didesain dengan baik.

Dalam perspektif faktual yang berasumsi bahwa terdapat banyak faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan yang mengharuskan implementor lebih leluasa mengadakan penyesuaian.

Kedua perspektif tersebut tidak kontradiktif, tetapi saling melengkapi satu sama lain, yang secara empirik, perspektif kepatuhan mulai mengakui adanya faktor eksternal organisasi yang juga mempengaruhi kinerja agen administratif.

Kecenderungan itu sama sekali tidak bertentangan dengan perspektif faktual yang juga memfokuskan perhatian pada berbagai faktor non-organisasional yang mempengaruhi implementasi kebijakan (Grindle, 1980).

Berdasarkan perspektif kepatuhan dan faktual dapat dinyatakan bahwa keberhasilan kebijakan sangat ditentukan oleh tahap implementasi. Keberhasilan proses implementasi ditentukan oleh kemampuan implementor, yaitu: (1) kepatuhan implementor mengikuti apa yang diperintahkan oleh atasan,

(2) kemampuan implementor melakukan apa yang dianggap tepat sebagai keputusan pribadi dalam menghadapi pengaruh eksternal dan faktor non-organisasional.

Keberhasilan kebijakan atau program juga dikaji berdasarkan perspektif proses implementasi dan perspektif hasil. Pada perspektif proses, program pemerintah dikatakan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain cara pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program.

Sedangkan pada perspektif hasil, program dapat dinilai berhasil manakala program membawa dampak seperti yang diinginkan, suatu program mungkin saja berhasil dilihat dari sudut proses, tetapi boleh jadi gagal ditinjau dari dampak yang dihasilkan.

2.3. Teori Kelembagaan

Pengertian lembaga sampai saat ini masih menjadi bahan perdebatan ilmuan sosial artinya diantaranya belum sepaham tentang arti kelembagaan. Dalam literatur, istilah kelembagaan (*social institution*) disandingkan dengan organisasi sosial (*social organization*).

Lebih jauh Uphoff (1986), memberikan gambaran yang jelas tentang keambiguan antara lembaga dan organisasi : “*What*

constitutes an 'institution' is a subject of continuing debate among social scientist..... The term institution and organization are commonly used interchangeably and this contributes to ambiguity and confusion" (Norman Uphoff, 1986).

Koentjaraningrat (1997) mengemukakan bahwa belum terdapat istilah yang mendapat pengakuan umum dalam kalangan para sarjana sosiologi untuk menterjemahkan istilah Inggris *social institution*, ada yang menterjemahkannya dengan istilah pranata ada pula yang bangunan sosial.

Kelembagaan adalah aturan di dalam suatu kelompok masyarakat atau organisasi yang memfasilitasi koordinasi antar anggotanya untuk membantu mereka dengan harapan setiap orang atau organisasi mencapai tujuan bersama yang diinginkan (Ruttan dan Hayami, 1984). Sedangkan Ostrom (1985) mendefinisikan kelembagaan sebagai aturan dan rambu-rambu sebagai panduan yang dipakai oleh para anggota untuk mengatur hubungan yang saling mengikat dan tergantung satu sama lain.

North (1990) lebih menekankan kelembagaan sebagai aturan main di dalam suatu kelompok yang sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor ekonomi, sosial dan politik.

Pada prinsipnya kelembagaan berbeda dengan organisasi, dimana kelembagaan lebih kental dengan peraturan dan organisasi lebih terfokus pada struktur. Berdasarkan definisi-definisi tersebut

dapat dikatakan bahwa kelembagaan adalah aturan yang yang memfasilitasi institusi atau organisasi dalam berkoordinasi dan bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama yang diinginkan.

Aturan dalam hal ini mencakup aturan formal dan non formal yang diperlukan dan disepakati bersama, oleh karena itu aturan harus jelas, terukur dan konsisten. Organisasi atau institusi yang terlibat diharapkan mempunyai sumberdaya manusia yang kredibel dan mempunyai pengetahuan serta pengertian yang cukup tentang permasalahan yang ada.

Organisasi beserta lingkungannya yang berhubungan sering disebut sebagai lembaga, artinya apabila kerangka sistem dalam administrasi pembangunan dapat dipandang sebagai pendekatan makro, maka pendekatan sistem dalam pembangunan lembaga dapat dipandang sebagai pendekatan mikro dalam rangka mempelajari kegiatan pembangunan.

Pengertian lembaga disini menunjuk pada kombinasi antara tujuan organisasi dan hubungannya dengan lingkungan yang merupakan hasil interaksi dan adaptasi, sehingga lembaga dapat berarti organisasi yang didalamnya terkandung nilai individu dan lingkungan sosial. Oleh karena itu dalam kegiatan pembangunan, lembaga juga harus dihubungkan dengan sasaran-sasaran pembangunan.

Lembaga diartikan sebagai organisasi yang membentuk, menunjang dan melindungi hubungan normatif dan pola-pola kegiatan tertentu dan sekaligus membentuk fungsi-fungsi dan jasa yang dihargai didalam suatu lingkungan.

Oleh karena itu pembangunan lembaga didefinisikan sebagai seluruh perencanaan, pembuatan struktur dan petunjuk-petunjuk baru, atau penataan kembali haluan organisasi, meliputi: (a). Membuat, mendukung dan memperkuat hubungan normatif dan pola-pola yang aktif, (b). Pembentukan fungsi-fungsi dan jasa yang dihargai oleh masyarakat, (c). Penciptaan fasilitas yang menghubungkan antara teknologi-teknologi baru dengan lingkungan sosialnya.

Kelembagaan atau organisasi perlu untuk didirikan sebagai pusat pembelajaran masyarakat terpadu dan harus memiliki struktur organisasi yang jelas, karena struktur organisasi merupakan struktur formasi tentang hubungan tugas dan wewenang yang mengendalikan bagaimana tiap individu bekerjasama dan mengelola segala sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan dari organisasi.

Menurut Milton J. Eastman (1966) Pembangunan Lembaga dapat dirumuskan sebagai perencanaan, penataan dan bimbingan dari organisasi-organisasi baru atau yang disusun kembali yang mewujudkan perubahan-perubahan dalam nilai-nilai, fungsi-fungsi, teknologi-teknologi fisik, dan atau sosial, menetapkan,

mengembangkan dan melindungi hubungan-hubungan normatif dan pola-pola tindakan yang baru dan memperoleh dukungan dan kelengkapan dalam lingkungan tersebut.

Esmen, dalam J. W Eaton (1986) memerinci variabel-variabel kelembagaan meliputi : (1). Kepemimpinan mengacu pada kelompok orang yang secara aktif berkecimpung dalam perumusan doktrin dan program dari lembaga tersebut dan yang mengarahkan operasi-operasi dan hubungannya dengan lingkungan tersebut. (2). Doktrin dirumuskan sebagai spesifikasi dari nilai-nilai, tujuan-tujuan, dan metode-metode operasional yang mendasari tindakan sosial (3). Program menunjuk pada tindakan-tindakan tertentu yang berhubungan dengan pelaksanaan dari fungsi-fungsi dan jasa-jasa yang merupakan keluaran dari lembaga tersebut (4). Sumber daya adalah masukan-masukan berupa keuangan, fisik, manusia, teknologi, dan penerangan dari lembaga tersebut. Sumber-sumberdaya ini dapat dikelompokkan dalam: sumberdaya ekonomi, informasi, status, kekuatan, wewenang, keabsahan, dukungan. (5). Struktur internal dirumuskan sebagai struktur dan proses-proses yang diadakan untuk bekerjanya lembaga tersebut dan bagi pemeliharaannya.

Sedangkan variabel-variabel keterkaitan meliputi : (1). Kaitan-kaitan yang memungkinkan (*enabling*), yakni dengan organisasi-organisasi dan kelompok-kelompok sosial yang mengendalikan

alokasi wewenang dan sumber-sumbernya (2). Kaitan-kaitan fungsional, yakni dengan organisasi-organisasi yang menjalankan fungsi-fungsi dan jasa-jasa yang merupakan pelengkap dalam arti produksi, yang menyediakan masukan-masukan, dan yang menggunakan keluaran-keluaran dari lembaga tersebut. (3). Kaitan-kaitan normatif, yakni dengan lembaga-lembaga yang mencakup norma-norma dan nilai-nilai (positif atau negatif) yang relevan bagi doktrin dan program dari lembaga tersebut. (4). Kaitan-kaitan tersebar, yakni dengan unsur-unsur dalam masyarakat yang tidak dapat dengan jelas diidentifikasi oleh keanggotaan dalam organisasi formal.

Dalam membangun kelembagaan, masalah-masalah strategis dalam perencanaan adalah: (a). Inovasi-inovasi manakah yang sesuai untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dan keadaan-keadaan dalam lingkungan. (b). Organisasi jenis apa harus menjadi wahana organisasi yang sudah ada dapat ditata kembali, atau organisasi yang baru (c). Pola-pola kepemimpinan macam manakah yang cocok, yang terpusat atau pluralistis; (d). Kualifikasi apa yang diinginkan dari kepemimpinan dan siapa yang bersedia sebagai pemegang jabatan pertama. (e). Sumber-sumber dari sumberdaya utama manakah yang dapat diandalkan untuk masukan-masukan seperti dana, kepegawaian, informasi, wewenang, dan dengan harga

berapa; siapa yang mungkin akan mengambil keluaran-keluaran organisasi dengan syarat-syarat yang dapat diterima.

Dari berbagai definisi kelembagaan tersebut dapat disimpulkan bahwa kelembagaan merupakan suatu proses dalam interaksi masyarakat yang melibatkan organisasi sebagai pelaksananya untuk mencapai tujuan bersama.

Sedikitnya terdapat lima pertanyaan mendasar tentang kelembagaan (Siagan, 2005), yaitu: (1). Siapa melakukan apa, (2). Siapa bertanggung jawab kepada siapa, (3). Siapa yang berhubungan dengan siapa dan dalam hal apa, (4). Saluran komunikasi apa yang terdapat dalam organisasi, bagaimana cara memanfaatkannya dan untuk kepentingan apa, (5). Jaringan informasi apa yang terdapat dalam organisasi.

Dalam suatu kelembagaan terdapat dua komponen utama, yaitu komponen fungsional dan komponen operasional yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan (Muliono dalam Purwoko, 2007), yang konsep dasarnya dapat dilihat dalam bagan berikut.

Bagan II.1

Konsep Dasar Struktur Kelembagaan

Penetapan Kebijakan	Komponen Fungsional (Pemerintah Daerah)
Pelaksana Kebijakan	Komponen Operasional (Badan Pengelola)

(Sumber: Wido Prananing Tyas, 2009)

Kelembagaan (institusi) pada umumnya lebih di arahkan untuk organisasi, wadah atau pranata. Organisasi berfungsi sebagai wadah atau tempat, sedangkan pengertian lembaga mencakup aturan main, etika, kode etik, sikap dan tingkah laku seseorang atau suatu organisasi atau suatu sistem.

Kelembagaan berasal dari kata lembaga, yang berarti aturan dalam organisasi atau kelompok masyarakat untuk membantu anggotanya agar dapat berinteraksi satu dengan yang lain untuk mencapai tujuan yang diinginkan, dengan kata lain lembaga juga dapat diartikan sebagai aturan dalam sebuah kelompok sosial yang sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor sosial, politik dan ekonomi.

Kelembagaan merupakan suatu sistem aktivitas dari kelakuan berpola dari manusia dalam kebudayaannya beserta komponen-komponen yang terdiri dari sistem norma dan tata kelakuan untuk wujud ideal kebudayaan, kelakuan berpola untuk wujud kelakuan kebudayaan dan peralatan untuk wujud fisik kebudayaan yang ditambah dengan manusia atau personil yang melaksanakan kelakuan berpola (Koentjaraningrat 1997). Kelembagaan sebagai seperangkat norma-norma dan peraturan yang tumbuh dalam masyarakat yang bersumber pada pemenuhan kebutuhan pokok dan memiliki bentuk konkritnya adalah asosiasi. Pada haikikatnya, norma dan tata tertib itulah yang menjadi ciri dasar dari sebuah lembaga masyarakat. Kelembagaan yang ada di dalam masyarakat

merupakan esensi atau bagian pokok dari masyarakat dan kebudayaannya. Institusi merupakan kendala–kendala terhadap kebebasan individual anggota masyarakat. Individual sering membuat tindakan yang menimbulkan eksternalitas yang sering mengancam kepentingan masyarakat keseluruhan, sehingga perlu membatasi kebebasan individu tersebut agar perilakunya bersesuaian dengan kepentingan masyarakat. Agar institusi dapat berjalan dan ditaati oleh anggotanya, maka perlu adanya struktur intensif yang mengandung sanksi dan *reward* sehingga masyarakat akan menaatinya. Pejovich (1999) dalam Nasution (2002) menyatakan bahwa kelembagaan memiliki tiga komponen, yakni:

1. Aturan formal, meliputi konstitusi, statute, hukum dan seluruh regulasi pemerintah lainnya. Aturan formal membentuk sistem politik (struktur pemerintahan, hak-hak individu), sistem ekonomi (hak kepemilikan dalam kondisi kelangkaan sumberdaya, kontrak), dan sistem keamanan (peradilan, polisi)
2. Aturan informasi, meliputi pengalaman, nilai-nilai tradisional, agama dan seluruh faktor yang mempengaruhi bentuk persepsi subjektif individu tentang dunia tempat hidup mereka; dan
3. Mekanisme penegakan, semua kelembagaan tersebut tidak akan efektif apabila tidak diiringi dengan mekanisme penegakan.

2.3.1. Sifat Dasar Kelembagaan

Lembaga dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu (1). lembaga formal yang merupakan kumpulan dua orang atau lebih yang memiliki hubungan kerja rasional dan mempunyai tujuan bersama serta mempunyai struktur organisasi yang jelas. Struktur menjelaskan hubungan otoritas, kekuasaan, akuntabilitas dan tanggung jawab serta bentuk saluran komunikasi berlangsung dengan tugas-tugas bagi masing-masing anggota. (2). Lembaga non-formal merupakan kumpulan dua orang atau lebih yang mempunyai tujuan bersama dan biasanya hanya memiliki ketua saja. Pada lembaga non-formal biasanya sulit menentukan untuk waktu nyata seorang untuk menjadi anggota organisasi, bahkan tujuan dari organisasi tidak terspesifikasi dengan jelas. Lembaga non-formal dapat dialihkan menjadi lembaga formal apabila kegiatan dan hubungan yang terjadi di dalam dilakukan secara terstruktur atau memiliki struktur organisasi yang lengkap dan terumuskan.

Kelembagaan adalah suatu hubungan dan tatanan antara anggota masyarakat atau organisasi yang melekat, di wadah dalam suatu jaringan atau organisasi, yang dapat menentukan suatu hubungan antara manusia atau organisasi dengan ditentukan oleh faktor-faktor pembatas dan pengikat berupa

norma, kode etik atau aturan formal dan non-formal untuk berkerjasama demi mencapai tujuan yang diinginkan.

Lebih jauh dapat dipahami bahwa, kelembagaan berarti seperangkat peraturan yang mengatur tingkah laku masyarakat untuk mendapatkan tujuan hidup mereka berisi sekelompok orang yang bekerjasama dengan pembagian tugas tertentu untuk mencapai suatu tujuan yang diinginkan.

Walaupun tujuan peserta kelompok dapat berbeda, tetapi dalam organisasi menjadi satu kesatuan dengan penekanan pada aturan main (*the rules*) dan kegiatan kolektif (*collective action*) untuk mewujudkan kepentingan bersama.

Dewasa ini kelembagaan biasanya dipadukan antara organisasi dengan aturan main, sehingga kelembagaan merupakan suatu unit sosial yang berusaha untuk mencapai tujuan tertentu dan menyebabkan lembaga tunduk pada kebutuhan tersebut.

Dalam prakteknya jenis dasar kelembagaan meliputi (1). kelembagaan sistem otoriter, di dalamnya terdapat dua tingkatan kedudukan (atasan dan bawahan). Atasan bertujuan membina dan menguasai bawahan yang lain ditentukan oleh keturunan, kekayaan, pendidikan, kedudukan dan atasan memutuskan segala sesuatu sendiri, (2). kelembagaan sistem demokrasi, semua anggota memiliki hak dan kewajiban yang

sama dan seimbang dan pemimpin berfungsi sebagai pengarah, (3). Kelembagaan sistem biarkan saja (*laissez faire*), semua anggota sama tingkat kedudukan dan fungsi sehingga pemimpin tidak memiliki arti dan tidak mempunyai fungsi.

Berdasarkan beberapa teori diatas dapat diketahui pengertian kelembagaan adalah suatu pola hubungan antara anggota masyarakat yang saling mengikat, diwadahi dalam suatu jaringan atau organisasi dengan ditentukan oleh faktor-faktor pembatas dan pengikat berupa norma, kode etik aturan formal dan non-formal untuk bekerjasama demi mencapai tujuan yang diinginkan.

2.3.2. Konsep dan Fungsi Kelembagaaan

Pemahaman terhadap konsep kelembagaan (institusi) sejauh ini lebih terpaku pada organisasi, baik organisasi formal maupun organisasi non-formal. Uphoff (1992) menyatakan bahwa suatu lembaga dapat berbentuk organisasi, atau sebaliknya.

Perkawinan keduanya adalah suatu lembaga atau institusi, tetapi bukan suatu organisasi. Di sisi lain suatu rumah tangga adalah suatu organisasi dengan pembagian peran, tetapi bukan suatu institusi. Suatu lembaga dapat berbentuk organisasi seperti pemerintah, bank, partai, perusahaan dan

lain-lain. Institusi dapat juga berupa tata peraturan seperti hukum, undang-undang, sistem perpajakan, tata kesopanan, adat-istiadat, dan lain-lain.

Eksistensi suatu lembaga ditentukan oleh kemampuannya dalam melayani tuntutan sosial masyarakat setempat dalam kurun waktu yang sangat beragam. Tidak jarang terjadi keberadaan suatu lembaga tiba-tiba hilang, atau digantikan oleh lembaga baru yang lebih mampu melayani kebutuhan *stakeholder* setempat, sehingga suatu lembaga atau organisasi mampu bertahan dalam dinamika masyarakat bila tetap memiliki fungsi yang dibutuhkan.

Fungsi organisasi dan kelembagaan lokal antara lain : (a) mengorganisir dan memobilisasi sumberdaya; (b) membimbing *stakeholder* pembangunan dalam membuka akses ke sumberdaya produksi; (c) membantu meningkatkan *sustainability* pemanfaatan sumberdaya alam; (d) menyiapkan infrastruktur sosial di tingkat lokal; (e) mempengaruhi lembaga-lembaga politis; (f) membantu menjalin hubungan antara kelompok, pendamping; (g) meningkatkan akses ke sumber informasi; (h) meningkatkan *kohesi* sosial; (i) membantu mengembangkan sikap dan tindakan kooperatif, dan sebagainya.

Dalam konteks kelembagaan, pemahaman terminologi lokal diinterpretasikan sebagai sesuatu yang memiliki karakteristik tersendiri yang berkaitan dengan kondisi setempat, meliputi dasar-dasar untuk melakukan tindak kolektif, energi untuk melakukan konsensus, koordinasi tanggung jawab, serta menghimpun, menganalisis dan mengkaji informasi.

Pada bagian lain Uphoff (1992), menjelaskan argumentasi pentingnya kelembagaan lokal untuk mengelola sumberdaya dengan rasionalisasi :

1. Kelembagaan di level lokal penting untuk memobilisasi sumberdaya dan mengatur penggunaannya dengan suatu pandangan jangka panjang terhadap pemeliharaan dan aktivitas produktif.
2. Sumberdaya yang tersedia dapat dimanfaatkan secara efisien dan berkelanjutan karena menggunakan sistem pengetahuan spesifik lokal.
3. Perubahan status sumberdaya dapat dipantau secara lebih cepat dengan biaya rendah.
4. Apabila kelembagaan lokal tidak mampu menyelesaikan konflik manajemen sumberdaya, maka penyelesaiannya dapat diserahkan pada level yang lebih tinggi.

5. Perilaku orang-orang dikondisikan oleh norma-norma dan konsensus komunitas.
6. Institusi mendorong orang-orang untuk menggunakan cara pandang jangka panjang melalui harapan-harapan dan basis kerjasama antar-individu yang berkepentingan.

2.3.3. Peran Kelembagaan

Kelembagaan adalah organisasi atau kaedah-kaedah baik formal maupun informal yang mengatur perilaku dan tindakan anggota masyarakat tertentu baik dalam kegiatan-kegiatan rutin sehari-hari maupun dalam usahanya untuk mencapai tujuan tertentu (Mubyarto, 1989).

Menurut Nasution (2002), kelembagaan mempunyai pengertian sebagai wadah dan sebagai norma. Lembaga atau institusi adalah seperangkat aturan, prosedur, norma perilaku individual dan sangat penting artinya bagi pengembangan kegiatan. Pada dasarnya kelembagaan mempunyai dua pengertian yaitu : kelembagaan sebagai suatu aturan main (*rule of the game*) dalam interaksi personal dan kelembagaan sebagai suatu organisasi yang memiliki hierarki.

Kelembagaan sebagai aturan main diartikan sebagai sekumpulan aturan baik formal maupun informal, tertulis maupun tidak tertulis mengenai tata hubungan manusia dan lingkungannya yang menyangkut hak-hak dan perlindungan

hak-hak serta tanggung jawabnya dan kelembagaan sebagai organisasi biasanya merujuk pada lembaga-lembaga formal.

Suatu kelembagaan (*instiution*) baik sebagai suatu aturan main maupun sebagai suatu organisasi, dicirikan oleh adanya tiga komponen utama (Pakpahan, 1990 dalam Nasution, 2002) yaitu :

1. Batas kewenangan (*jurisdictional boundary*), yaitu batas wilayah kekuasaan atau batas otoritas yang dimiliki oleh seseorang atau pihak tertentu terhadap sumberdaya, faktor produksi, barang dan jasa dalam suatu organisasi, batas kewenangan menentukan siapa dan apa yang tercakup dalam organisasi tersebut.
2. Hak Kepemilikan (*Property right*) yang mengandung makna sosial yang berimplikasi ekonomi. Konsep *property right* atau hak kepemilikan muncul dari konsep hak (*right*) dan kewajiban (*obligation*) dari semua masyarakat peserta yang diatur oleh suatu peraturan yang menjadi pegangan, adat dan tradisi atau *consensus* yang mengatur hubungan antar anggota masyarakat.

Oleh karena itu, tidak ada seorang pun yang dapat mengatakan hak milik atau penguasaan apabila tidak ada pengesahan dari masyarakat. Pengertian diatas mengandung dua implikasi yakni, hak seseorang adalah

kewajiban orang lain dan hak yang tercermin oleh kepemilikan (*ownership*) adalah sumber kekuasaan untuk memperoleh sumberdaya.

3. Aturan representasi (*Rule of representation*), mengatur siapa yang berhak berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Keputusan apa yang diambil dan apa akibatnya terhadap *performance* akan ditentukan oleh kaidah representasi yang digunakan dalam proses pengambilan keputusan. Dalam proses ini bentuk partisipasi ditentukan oleh keputusan kebijaksanaan organisasi dalam membagi beban dan manfaat terhadap anggota dalam organisasi tersebut.
4. Terkait dengan komunitas masyarakat, maka terdapat beberapa unit-unit sosial (kelompok, kelembagaan dan organisasi) yang merupakan aset untuk dapat dikembangkan dalam rangka mencapai tujuan pembangunan. Oleh karena itu pengembangan kelembagaan di tingkat lokal dapat dilakukan dengan sistem jejaring kerjasama yang setara dan saling menguntungkan.

2.3.4. Komponen Kelembagaan

Pejovich (1999) dalam Nasution (2002) menyatakan bahwa kelembagaan memiliki tiga komponen, yaitu :

1. Aturan formal, meliputi konstitusi, statute, hukum dan seluruh regulasi pemerintah lainnya. Aturan formal membentuk sistem politik (struktur pemerintahan, hak-hak individu), sistem ekonomi (hak kepemilikan dalam kondisi kelangkaan sumberdaya, kontrak), dan sistem keamanan.
2. Aturan informasi, meliputi pengalaman, nilai-nilai tradisional, agama dan seluruh faktor yang mempengaruhi bentuk persepsi subjektif individu tentang dunia tempat hidup mereka;
3. Mekanisme penegakan, semua kelembagaan tersebut tidak akan efektif apabila tidak diiringi dengan mekanisme penegakan.

Kinerja kelembagaan didefinisikan sebagai kemampuan suatu kelembagaan untuk menggunakan sumberdaya yang dimilikinya secara efisien dan menghasilkan output yang sesuai dengan tujuannya dan relevan dengan kebutuhan penggunaannya (Peterson 2003 dalam Syahyuti 2004).

Menurut (Mackay, 1998 dalam Syahyuti, 2004) terdapat empat dimensi untuk mempelajari suatu kelembagaan yaitu:
(1). kondisi lingkungan eksternal, dimana suatu kelembagaan hidup merupakan faktor pengaruh yang dapat menjadi pendorong dan sekaligus pembatas seberapa jauh suatu kelembagaan dapat beroperasi.

Lingkungan yang dimaksud berupa kondisi politik dan pemerintahan, sosiokultural, teknologi, kondisi perekonomian, berbagai kelompok kepentingan, infrastruktur, serta kebijakan terhadap pengelolaan sumberdaya alam dan seluruh komponen lingkungan tersebut dipelajari dan dianalisis bentuk pengaruhnya terhadap kelembagaan. (2). motivasi kelembagaan, kelembagaan dipandang sebagai suatu unit kajian yang memiliki jiwanya sendiri meliputi empat aspek yang dipelajari untuk mengetahui motivasi kelembagaan, yaitu sejarah kelembagaan, misi yang diembannya, kultur yang menjadi pegangan dalam bersikap dan perilaku serta pola penghargaan yang dianut. (3). kapasitas kelembagaan, pada bagian ini dipelajari bagaimana kemampuan kelembagaan untuk mencapai tujuan-tujuannya yang diukur melalui lima aspek, yaitu: strategi kepemimpinan yang dipakai, perencanaan program, manajemen dan pelaksanaannya, alokasi sumberdaya yang dimiliki, dan hubungan dengan pihak luar yaitu terhadap *clients*, *partners*, *government policymakers*, dan *external donors*. (4). kinerja kelembagaan, meliputi tiga hal pokok yang harus diperhatikan yaitu keefektifan kelembagaan dalam mencapai tujuannya, efisiensi penggunaan sumberdaya, dan keberlanjutan kelembagaan berinteraksi dengan para kelompok kepentingan luarnya.

Pengembangan kelembagaan dalam upaya mewujudkan kemandirian lokal (Taylor dan Mckenzie, 1992), ada tujuh alasan kenapa inisiatif lokal diperlukan, yaitu :

- (1) Dari sisi pemerintah, inisiatif lokal dibutuhkan karena pemerintah belum mampu memberikan pelayanan yang memadai, sementara kemampuan perencanaan pusat juga dalam kondisi lemah.
- (2) Dari sisi masyarakat lokal, di antaranya adalah karena masih banyaknya sumberdaya yang belum termanfaatkan, yang dipandang akan lebih efektif apabila menggunakan strategi lokal.
- (3) Pemberdayaan berarti mempersiapkan masyarakat untuk memperkuat diri dan kelompok mereka dalam berbagai hal, mulai dari soal kelembagaan, kepemimpinan, sosial ekonomi, dan politik dengan menggunakan basis kebudayaan mereka sendiri.
- (4) Pendekatan pembangunan melalui cara pandang kemandirian local mengisyaratkan bahwa semua tahapan dalam proses pemberdayaan harus dilakukan secara terdesentralisasi.
- (5) Upaya pemberdayaan dengan prinsip sentralisasi, deterministik, dan homogen adalah hal yang sangat dihindari, karena itu upaya pemberdayaan yang berbasis

pada pendekatan desentralisasi akan menumbuhkan kondisi otonom, dimana setiap komponen akan tetap eksis dengan berbagai keragaman (*diversity*) yang dikandungnya.

- (6) Upaya pemberdayaan yang berciri sentralistik tidak akan mampu memahami karakteristik spesifik tatanan yang ada, dan cenderung akan mengabaikan karakteristik tatanan. Sebaliknya upaya pemberdayaan yang dilakukan secara terdesentralisasi akan mampu mengakomodasikan berbagai keragaman tatanan.
- (7) Cara pandang kemandirian lokal adalah suatu alternatif pendekatan pembangunan yang dikembangkan dengan berbasis pada pergeseran konsepsi pembangunan, serta pergeseran paradigma ilmu pengetahuan.

2.4. Teori Sinergitas

Sinergi sebagai sebuah konsep bebas-konten, artinya sinergi menunjukkan efek yang lebih kuat atau hasil dari interaksi entitas yang berbeda atau input dari pada yang dapat dicapai oleh entitas individual (Munro, 2005). Sinergi dapat disengaja atau direncanakan tetapi ada kemungkinan sinergi diidentifikasi dalam retrospeksi walaupun dalam definisi sinergi belum dikelola atau diatur. Sebagai contoh, dua proyek yang terpisah mungkin saling bermanfaat satu

dengan lainnya, tetapi dapat berinteraksi pada tingkat yang sederhana dan menghasilkan lebih besar dari melalui dua efek.

Dalam hal ini pembahasan fokus pada sinergi yang direncanakan yang bertujuan mempromosikan sinergi atau meningkatkan potensi pencapaiannya. Mengelola keterlibatan untuk mempromosikan sinergi berarti berencana untuk interaktivitas antar inisiatif atau bada, artinya interaktivitas dua atau lebih kegiatan saling mempengaruhi satu dengan lainnya akan menimbulkan isu yang memiliki kontrol atas entitas / inisiatif yang perlu berinteraksi.

Untuk alasan ini, penting untuk membedakan berbagai jenis sinergi dan pihak-pihak yang saling berinteraksi. Peran dan pengaruh aktor/pelakunya yang melaksanakan sinergi juga penting, karena melalui pemilahan ini konsep sinergi dapat lebih mudah dipahami termasuk konten operasional yang tepat, nilai dalam konteks yang berbeda, dan potensi *trade-off* terkait dengan pelaksanaannya.

2.4.1. Jenis Sinergitas

Beberapa jenis utama dari sinergi yang relevan dengan konteks sinergitas kelembagaan (Harrison, 1991) adalah :

- a. Sinergi Organisasi adalah dua organisasi yang berbeda menggabungkan aset dan keterampilan untuk mempengaruhi satu dengan lainnya dan menghasilkan efek kelembagaan yang kuat/signifikan bagi mereka; Banyak pembahasan dari berbagai jenis sinergi muncul

dari domain perusahaan dan berfokus pada sinergi yang mungkin terjadi ketika bisnis bergabung. Salah satu bidang utama sinergi yang terlihat dapat dicapai adalah melalui interaksi dari aset modal dua atau lebih bisnis (Chatterjee.1986).

- b. Sinergi Kebijakan adalah untuk mencapai lebih besar dari dampak yang diharapkan dengan menggabungkan posisi kebijakan dan mempengaruhi strategi dengan cara yang interaktif. Sinergi kebijakan dapat dilihat dalam interaksi berbagai organisasi/instansi (baik bilateral maupun multilateral) untuk mempromosikan tujuan tingkat global atau negara atau daerah (regional) tertentu.
- c. Sinergi Operasional adalah menggabungkan program atau inisiatif secara interaktif untuk mencapai efek yang lebih besar daripada kegiatan proyek atau program per individual termasuk hasil yang mereka harapkan.

Berlandaskan uraian tersebut di atas sinergi yang dilaksanakan oleh pihak-pihak yang tergabung perlu memperhatikan potensi keterkaitan yang penting baik ke belakang maupun ke depan untuk mencapai efektivitas maksimum. Artinya penekanan arah hubungan (ke depan dan ke belakang) sinergi operasional dapat juga muncul melalui

kegiatan yang dilakukan secara bersama-sama jika mereka berinteraksi secara positif.

Waco & Wery (2004) berpendapat bahwa kunci keberhasilan sinergi terletak pada perusahaan yang melakukan diversifikasi dalam hal pembagian kerja, tanggung jawab manajemen dan pengembangan proses seluruh unit bisnis dan daerah. Sementara itu Ensign (1998) berpendapat bahwa memahami hubungan timbal balik dalam berbagai organisasi penting untuk memahami sinergi dan mengklasifikasikan dalam diversifikasi vertikal, portofolio dan horisontal :

- a. Diversifikasi Vertikal dirancang untuk mentransfer sumber daya dari satu unit ke unit lain dalam satu arah atau vertikal fashion. Oleh karena itu perusahaan vertikal mungkin tidak siap untuk mengidentifikasi dan mengkoordinasikan berbagi sumber daya. Ini berarti bahwa perusahaan-perusahaan vertikal mungkin harus mengubah hubungan timbal balik mereka untuk mencapai sinergi (Ensign, 1998).
- b. Diversifikasi portofolio paling sering ditemukan terutama didasarkan pada diversifikasi melalui akuisisi. Unit bisnis yang diperoleh dari suatu perusahaan yang terdiversifikasi yang otonom dan karyawan unit usaha diberi kompensasi

sesuai dengan hasil masing-masing satu. Sebuah perusahaan tanpa keterkaitan antara unit bisnis adalah desentralisasi (Ensign, 1998). Organisasi portofolio menunjukkan berbagi sumber daya terbatas dan sinergi antar unit bisnis.

- c. Diversifikasi horisontal memiliki struktur dan mekanisme untuk mendorong keberhasilan pengembangan hubungan timbal balik. Ciri-ciri organisasi horisontal dapat membantu untuk mencapai keunggulan kompetitif (Ensign, 1998). Ensign mengatakan bahwa hubungan timbal balik mengacu pada berbagi sumber daya dan keterampilan dalam kegiatan yang terkait untuk mencapai sinergi, sedangkan strategi horisontal mengacu untuk mengembangkan hubungan timbal balik mereka yang menciptakan nilai untuk mencapai keunggulan kompetitif.

2.4.2. Sinergitas Kelembagaan

Pengaturan kelembagaan sosial dalam berinteraksi sangat erat dengan lembaga-lembaga negara untuk lebih baik atau lebih buruk. Tindakan pemerintah dapat menjadi konstruktif dan destruktif yang berkaitan dengan masyarakat sipil. Lembaga formal struktur pemerintahan dan kebijakan publik memiliki pengaruh besar pada kualitas hidup masyarakat dan institusi sosial informal merupakan sumber penting untuk memajukan kepentingan mereka.

Keberadaan institusi lokal sebagai faktor penting dalam memfasilitasi pengembangan komunitas dan memberikan masyarakat kesempatan untuk berinteraksi dan sering mewakili kepentingan umum dari orang-orang di daerah tersebut. Terdapat empat faktor yang paling penting dalam membentuk rantai kausal sederhana dan akuntabel untuk stabilitas dan perubahan dalam struktur organisasi modern (Meyer, 2007) yaitu : 1). Pengembangan model yang dilembagakan dalam dunia modern pada umumnya dihasilkan oleh negara dan masyarakat tidak hanya oleh pelaku yang tertarik tetapi oleh apa yang disebut orang lain (peserta kolektif seperti profesi dan gerakan sosial dan struktur non-pemerintah). 2). Negara dan organisasi-organisasi lainnya cenderung menonjol untuk mencerminkan model institusi yang dilembagakan secara standar, bukan hanya bersandar pada sumber daya lokal, kekuasaan dan kepentingan yang sangat beragam di seluruh dunia. 3). Terdapat gagasan bahwa karena negara-negara dan organisasi-organisasi lainnya mencerminkan model institusi yang dilembagakan sangat standar dalam praktek kehidupan lokal, sehingga banyak penggabungan antara struktur yang lebih formal dengan mengadaptasi praktek yang diharapkan. 4). Terdapat gagasan bahwa model institusi yang dilembagakan cenderung memiliki efek difusi atau seperti gelombang yang kuat pada orientasi dan perilaku semua anggota organisasi dalam

kehidupan organisasi, sehingga hal ini mempengaruhi kebijakan formal.

Krishna (2003) menyatakan bahwa kemitraan yang terstruktur dengan tepat antara asosiasi, masyarakat dan pemerintah daerah dapat memberikan dasar untuk penguatan kelembagaan di tingkat lokal. Dengan demikian, lembaga mencapai keseimbangan antara efisiensi dan legitimasi, eksperimen tingkat lokal dan adaptasi akan diperlukan. Fokusnya harus pada proses yang membina hubungan baik pemerintah daerah dengan organisasi masyarakat secara bersama-sama. Pemerintah daerah tidak cocok untuk mendorong tindakan kolektif dibandingkan dengan organisasi berbasis masyarakat, sehingga pemberdayaan masyarakat, secara kelembagaan /institusional, tidak harus melewati pengatasan kelemahan atau pengurangan ukuran kapasitas negara. Kedua pihak yaitu negara dan masyarakat sebaiknya diperkuat dengan membentuk mekanisme yang memungkinkan masing-masing pihak untuk saling memberikan kontribusi sehingga menciptakan umpan balik positif yang dapat menyebabkan perbaikan yang signifikan dalam pemerintahan dalam jangka pendek, menengah dan panjang.

Dengan demikian hubungan yang terjadi antara satu lembaga dengan lembaga lainnya dapat dilihat dari bagaimana mekanisme kelembagaan yang dibangun dari *platform* yang menunjukkan titik

persamaan. Titik persamaan inilah yang memungkinkan munculnya sinergitas antar lembaga, dimana saling terjadi kerja sama antar lembaga yang diakibatkan adanya kesepakatan bersama sebagai aturan main untuk mencapai tujuan bersama

Sinergitas lembaga pemerintah dengan lembaga masyarakat adalah agenda yang realistis dan sangat mungkin diwujudkan dan dapat dicapai melalui banyak cara, antara lain melalui program yang mungkin dapat dikerjakan oleh mereka dalam rangka memperbesar dan memperluas peran serta partisipasi masyarakat. Pada tingkat lembaga pemerintah untuk menggulirkan program-program yang dapat meluaskan akses informasi publik dengan cara-cara yang efektif, dengan menyusun kebijakan-kebijakan yang mendorong orientasi publik agar mau menjadi bagian dari solusi, bukan bagian dari masalah.

Aktivitas penyelenggara negara yang berkepentingan dengan pengembangan dan perluasan akses informasi yang hanya masuk akal dalam logika birokrasi tetapi mewujudkan kebijakan yang lebih memihak kepada publik. Pentingnya sinergitas antara lembaga pemerintah dengan lembaga masyarakat membentuk model transformatif untuk melahirkan lapangan pekerjaan baru yang lebih spesifik yang akan dinikmati oleh publik. Sinergitas kelembagaan membutuhkan akses informasi, sikap inklusif dan partisipasi, akuntabilitas, dan pengembangan organisasi lokal.

Bidang kajian pengembangan kelembagaan meliputi penyediaan pelayanan dasar, peningkatan kapasitas pemerintahan lokal, peningkatan kapasitas pemerintahan nasional, pengembangan pasar dan pengembangan akses untuk masyarakat. Berdasar gambaran diatas terdapat dua prinsip dasar yang seharusnya diikuti dalam proses pengembangan kelembagaan yaitu : (1). Menciptakan ruang atau peluang bagi masyarakat untuk mengembangkan dirinya secara mandiri dan menurut cara yang dipilihnya sendiri. (2). Mengupayakan agar masyarakat memiliki kemampuan untuk memanfaatkan ruang atau peluang yang tercipta tersebut.

Sinergi yang diartikan sebagai bekerjasama dengan efek hasil yang luar biasa atau dapat juga diartikan sebagai hubungan timbal-balik dua atau lebih unsur atau kekuatan yang efek dari kombinasi tersebut lebih besar dibanding hasil penjumlahan secara individual (Corning, dalam Alimudin, 2009). Selanjutnya dapat dijelaskan bahwa sinergi adalah kondisi organisasi yang bekerjasama dan kerjasama itu menghasilkan sesuatu yang secara total akan lebih efisien, lebih efektif, lebih produktif, dan lebih baik dibanding jika melakukannya secara individual.

Terdapat berbagai makna dari pengertian sinergi, namun sinergi selalu dimaknai sebagai kerjasama akan menghasilkan sinergi bila hasil yang diperoleh lebih besar kombinasi aksi yang dinamik dan secara individual mereka tidak mampu memprediksi keseluruhan

sistem berperilaku namun dengan adanya sinergi kerjasama akan lebih akurat dalam memahami perilaku yang tak terduga. Sinergi kerjasama dalam hubungan antar organisasi diperoleh dari hasil pertukaran relasional antar pihak yang bekerjasama baik dalam bentuk kerjasama saling melengkapi (komplementer), substitusi atau transaksi pembeli-penjual, maupun penggunaan aktiva secara bersama-sama (*sharing assets*).

Dengan demikian kerjasama akan menghasilkan suatu sinergi apabila: a). masing-masing pihak memiliki sumberdaya strategik yang dibutuhkan, b). pihak yang bekerjasama harus berorientasi pada pola menang-menang, c). berkomitmen untuk mencapai tujuan akhir yang lebih besar, d). didasari oleh perilaku pertukaran yang positif, e). bekerja dalam koridor kesepakatan, f). selalu terbuka untuk melakukan perubahan pola kerjasama sebagai alternatif dalam upaya mencapai hasil yang lebih baik.

2.4.3. Jejaring Kebijakan

Dalam jejaring kebijakan ada berbagai pendekatan untuk analisis jejaring kebijakan dan cenderung meruntuhkan gagasan jejaring kebijakan dengan komunitas kebijakan atau budaya kebijakan dan sebagai penekanan pada berbagai nilai-nilai dan tujuan kolektif (Putnam, 1995), mendefinisikan jejaring kebijakan sebagai sekelompok individu dengan pandangan yang sama dan nilai-nilai serta pendekatan umum untuk kebijakan sehingga tidak

termasuk aktor dengan perspektif alternatif atau pengertian jejaring kebijakan yang berbeda. Selain itu, meskipun nilai-nilai dan norma-norma yang menjadi perhatian penting dalam proses pembuatan kebijakan tetapi fokusnya pada aspek hasil kehidupan sosial serta kurangnya perhatian yang diberikan terhadap dampak dari negara (dan lembaga lainnya) pada proses kebijakan.

Keadaan ini gagal untuk memasukkan peran kelompok dan organisasi dalam proses kebijakan karena kesulitan dalam menetapkan mindset atau pandangan suatu kelompok atau organisasi sehingga dihadapkan pada kemungkinan bahwa hasil kebijakan mungkin merupakan amalgam atau kompromi dari berbagai posisi, pandangan, dan nilai-nilai.

Dari bahasan di atas, pengertian jejaring kebijakan mencoba menghindari masalah tertentu untuk memastikan maksud atau motivasi aktor dalam proses pembuatan kebijakan dan memungkinkan fokus yang lebih besar pada hubungan kekuasaan tertentu dalam jejaring. Bentuk analisis jejaring telah digunakan dalam hubungannya dengan perspektif pluralis di mana telah terjadi peran kepentingan kelompok dalam proses kebijakan.

2.4.2. Sinergitas Kelembagaan dan Jejaring Kebijakan

Patrick Kenis dan Jörg Raab,(2003), pada awalnya para pakar yang tertarik untuk memahami dan meningkatkan perencanaan kebijakan dan proses implementasinya melalui negara. Negara

kehilangan peran sebagai aktor sentral dan kehilangan posisi yang kuat dan independen serta harus menghadapi klaim dari para aktor sosial yang semakin kuat, sehingga membuat negara mustahil untuk menerapkan hirarki keputusan kebijakan terutama dalam bidang kebijakan yang kompleks. Jejaring kebijakan memusatkan perhatian pada dua hal: pertama, perumusan proposisi tentang bagaimana menambah atau mengurangi interaksi tertentu dalam jejaring kebijakan yang akan mengubah koordinasi kebijakan antara para pelaku; dan kedua, perumusan proposisi tentang bagaimana struktur jejaring mengaktifkan atau menonaktifkan interaksi antara dua pihak dalam pengaturan kebijakan

. Jejaring kebijakan dipandang sebagai cara untuk mengintegrasikan sistem aktor berbeda dan menyesuaikan diri dengan masalah yang tidak dapat diatasi dengan konfigurasi kelembagaan formal yang ada. Jejaring Kebijakan membangun partisipasi masyarakat luas yang diakui sebagai nilai pemerintahan yang demokratis. Di satu sisi, konsep jejaring kebijakan menghasilkan suatu badan/organisasi yang kaya pengetahuan tentang pelaku kebijakan dan proses kebijakan dalam mengikat mereka bersama: belajar kebijakan, perubahan keyakinan, pembagian risiko, tindakan kolektif. Jejaring kebijakan merupakan suatu hubungan kelembagaan secara informal maupun formal antara aktor-aktor pemerintah dan lainnya terstruktur dan keyakinan

yang dapat dinegosiasikan yang berkaitan dengan kepentingan dalam pembuatan kebijakan publik dan implementasinya.

Jejaring sebagai konsep tata kelola kebijakan muncul dengan tujuan untuk menggambarkan sifat multidimensi pembuatan kebijakan. Jejaring kebijakan dapat ditandai dengan tidak resmi, hubungan non-hirarkis yang menghubungkan berbagai individu baik dari publik dan organisasi sektor swasta. Jejaring pengembangan kelompok-kelompok sosial ekonomi dengan mensinergikan fungsi-fungsi dari berbagai stakeholders sebagai bentuk pengembangan modal sosial (*social capital*).

Jejaring kelembagaan koleratif menggunakan seluruh komponen aspek penggabungan dalam upaya pengembangan usaha-usaha produktif ditingkat komunitas. Kelembagaan sosial dililit sebagai system tata kelakuan dan hubungan yang berpusat pada pemenuhan kebutuhan yang beragam, khususnya pada kehidupan masyarakat sehari-hari. Perbedaan kelembagaan dalam konteks pengembangan masyarakat ini dengan istilah sehari-hari adalah pada tujuannya. Tujuannya bukan berbasis pada ekonomi, tetapi pada pengaturan antara hubungan yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan manusia yang paling penting.

Kelembagaan sosial tumbuh dan berkembang dalam masyarakat walaupun tidak didasari pada budaya bersejahtera maupun modern karena ada kaitannya dengan pemenuhan

kebutuhan hubungan-hubungan pemenuhan kebutuhan yang paling penting. Untuk memberi pengertian kelembagaan sosial diartikan sebagai himpunan norma-norma segala tingkatan yang berkisar pada suatu kebutuhan pokok didalam kehidupan masyarakat. Intinya adalah lembaga social bertujuan mengatur segala komponen kebutuhan, mencapai tujuan dan memberikan aturan kepada masyarakat.

Kelembagaan dapat diartikan sama dengan asosiasi dengan tujuan melayani kepentingan umum dan melayani kepentingan khusus. Kelembagaan bersifat konsepsi bukan konkrit, karena kelembagaan memiliki aspek kultural dan struktural yang dari segi kultural, berupa norma dan dari segi struktural berupa peranan social.

2.5. Kerangka Pikir Teori

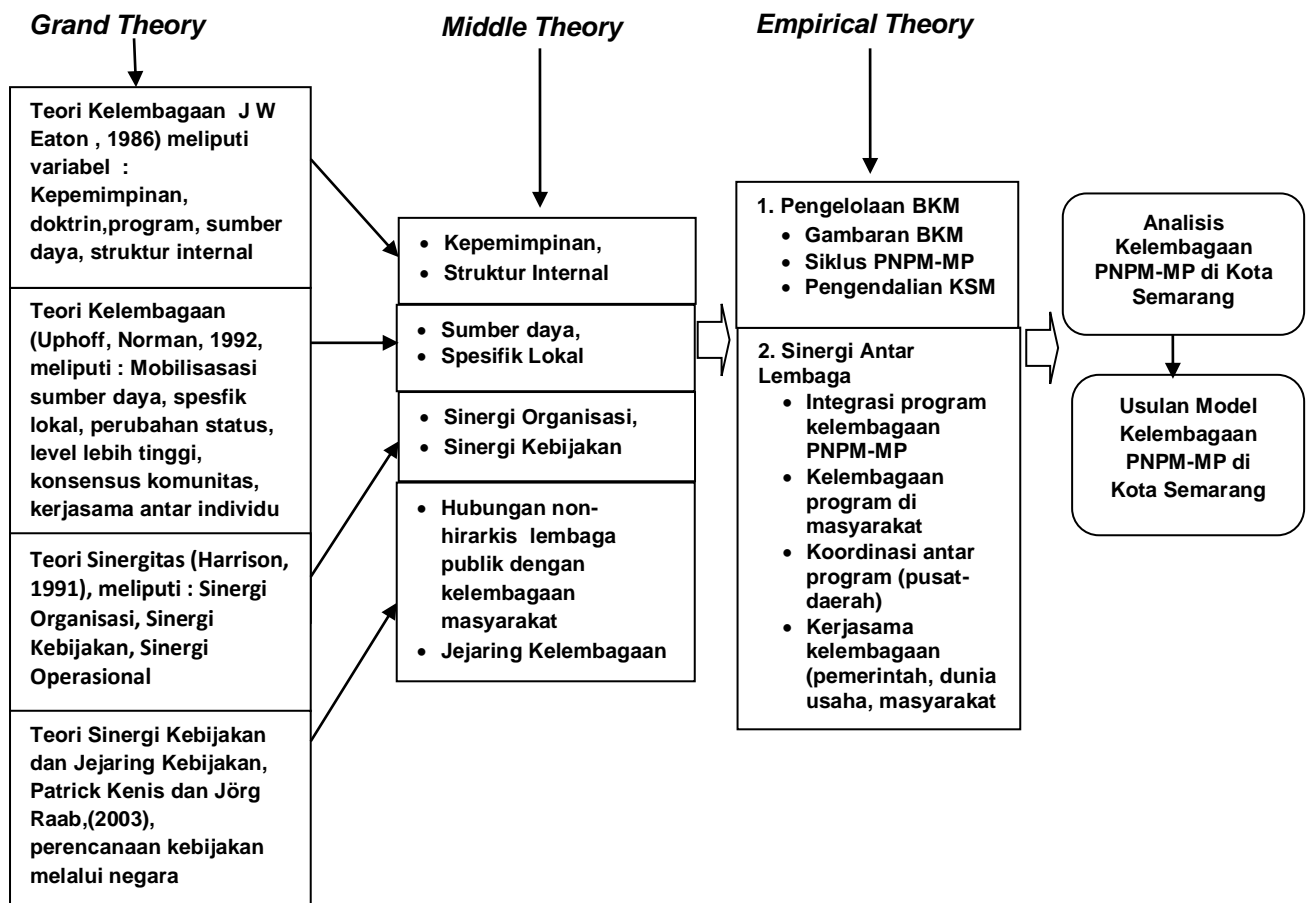
Kajian tentang analisis kelembagaan PNPM-MP di Kota Semarang berangkat dari alur pikir bahwa terjadinya pergeseran lokus dan focus dari administrasi Negara ke administrasi publik membawa implikasi pada bagaimana membangun kelembagaan masyarakat yang mampu melakukan transformasi sosial masyarakat

Orientasi tranformasi masyarakat melalui kelembagaan PNPM-MP diselenggarakan atas inisiatif masyarakat sendiri. Berangkat dari alur pikir diatas dalam perspektif teori terjadi pergeseran dari generasi *Top-Down* (terpusat) bergeser pada generasi *Bottom-Up*

(pelibatan partisipasi publik) bergeser pada generasi *Model Sintesis/Hybrid Theory* (meng-empiriskan masalah publik), seperti bagan sebagai berikut :

Bagan II.2

Kerangka Pikir Teori



Sumber : (Modifikasi Penulis)