

# BAB I

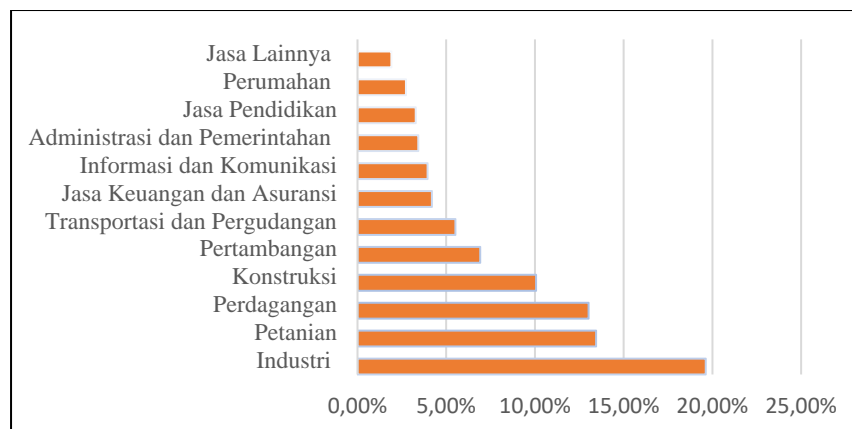
## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Sektor pertanian merupakan salah satu sektor yang memiliki peran penting dalam pembangunan perekonomian Indonesia. RPJMN tahun 2020 – 2024, arah kebijakan umum pembangunan nasional 2020 - 2024 salah satunya yakni peningkatan pertumbuhan ekonomi dengan meningkatkan produktivitas serta pendapatan petani dan nelayan melalui modernisasi pertanian. Peran penting tersebut dibuktikan sektor pertanian memiliki kontribusi yang besar khususnya dalam penyediaan bahan pangan, penghasil devisa negara, serta pemasuk PDB.

**Grafik 1.1**

**Produk Domestik Bruto Menurut Lapangan Usaha Kuartal III Tahun 2019**



*Sumber : BPS, 2020*

Terlihat pada tabel diatas dimana sektor pertanian menduduki kedua tertinggi sebagai struktur produk domestik bruto (PDB) Indonesia menurut lapangan usaha yakni sebesar 13,45% setelah sektor Industri yakni sebesar 19,62% pada kuartal III – 2019.

Salah satu pusat pangan utama di Indonesia terletak di Provinsi Jawa Tengah dimana selama ini sektor pertanian di Provinsi Jawa Tengah terhadap kontribusinya untuk PDRB di Indonesia menjadi yang terbesar. Pada tahun 2019 sektor pertanian memberikan kontribusi bagi PDRB Jawa Tengah sebesar 163.973.749,27 dan terkhusus terhadap tanaman pangan memberikan kontribusi bagi PDRB Jawa Tengah tahun 2019 sebesar 57.555.375,30 yang mengalami penurunan ditahun sebelumnya yakni sebesar 59.705.707,36 menurut Badan Pusat Statistik, penurunan yang terjadi terhadap kontribusi tanaman pangan terhadap PDRB Jawa Tengah hal ini diakibatkan oleh musim kemarau (BPS, 2020).

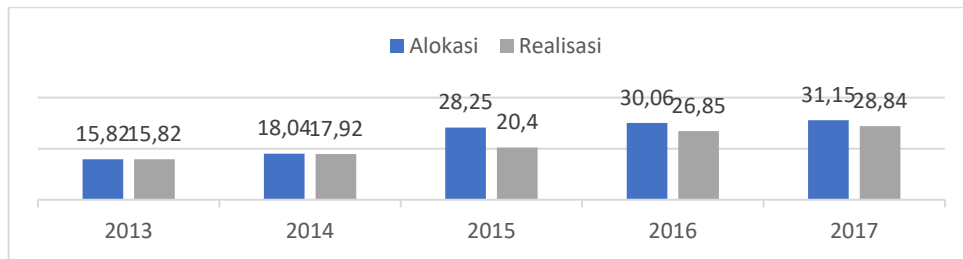
Peningkatan pertumbuhan sektor pertanian tidak terlepas dari kondisi yang mempengaruhi faktor-faktor di sektor pertanian itu sendiri. Pupuk merupakan salah satu faktor produksi yang sangat menentukan tingkat produktivitas pertanian. Karenanya, kuantitas, kualitas, dan harga pupuk yang terjangkau di pasaran menjadi salah satu syarat yang harus dijamin pemerintah. Dalam kaitan ini, pemerintah berupaya untuk menyediakan sarana produksi dalam jumlah yang relatif memadai yang harganya terjangkau oleh pengguna pupuk. Hal inilah yang menjadi dasar pemerintah menerapkan subsidi pupuk kepada petani.

Kebijakan pupuk dibagi menjadi empat periode. Periode pertama yakni sejak tahun 1960 hingga 1979, memberikan subsidi pupuk kepada petani peserta Bimas dan memberikan peluang usaha pupuk bagi setiap badan usaha. Periode kedua yakni tahun 1979 hingga 1998, seluruh pupuk di sektor pertanian disubsidi dan diperdagangkan dengan penanggung jawab pembelian dan pendistribusian pupuk kepada PT. Pusri, Periode ketiga yakni pada tahun 1998 hingga 2002, ketika

mekanisme pasar diterapkan, tidak diberlakukannya pupuk bersubsidi dan pupuk menjadi komoditas bebas. Sejak tahun 2003 hingga 2017, melalui produsen PT .Pusri yang menggunakan instrumen HET untuk subsidi pupuk dan penyaluran berbasis rayon, setiap produsen memiliki tanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan daerah yang menjadi tanggung jawabnya.

**Grafik 1.2**

**Alokasi dan Realisasi Belanja Subsidi Pupuk (dalam triliun rupiah)**



*Sumber : Buletin APBN Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian DPR RI Vol. VI, Edisi 1 Januari 2021*

Terlihat dari grafik 1.2 di atas pada tahun 2013 terjadi kesesuaian alokasi dan realisasi belanja subsidi pupuk yakni sebesar 15,82 triliun rupiah, pada tahun 2014 jumlah alokasi belanja subsidi pupuk yakni sebesar 18,04 triliun rupiah dengan realisasi belanja subsidi pupuk yakni sebesar 17,92 triliun rupiah, pada tahun 2015 jumlah alokasi belanja subsidi pupuk yakni sebesar 28,25 triliun rupiah dengan realisasi belanja subsidi pupuk yakni sebesar 20,4 triliun rupiah, tahun 2016 jumlah alokasi belanja subsidi pupuk yakni sebesar 30,06 triliun rupiah dengan realisasi belanja subsidi pupuk yakni sebesar 26,85 triliun rupiah, dan pada tahun 2017 jumlah alokasi belanja subsidi pupuk yakni sebesar 31,15 triliun rupiah

dengan realisasi belanja subsidi pupuk yakni sebesar 28,84 triliun rupiah. Dari grafik di atas terlihat terjadinya kenaikan yang cukup signifikan terhadap jumlah alokasi dan realisasi belanja subsidi pupuk namun masih adanya ketidaksesuaian antara alokasi dan realisasi belanja subsidi pupuk yang cukup signifikan.

Penyusunan program subsidi pupuk pemerintah belum mencapai hasil yang maksimal dan efektif terkait pengawasan, pertanggungjawaban keuangan, korupsi dana subsidi pupuk, pengadaan dan penyaluran pupuk yang belum tepat sasaran, kelangkaan, dan kenaikan harga di tingkat petani.

Menanggapi permasalahan tersebut, diinisiasi langsung oleh bapak Gubernur Jawa Tengah H. Ganjar Pranowo, S.H., M.I.P. melaksanakan *Collaborative Governance* yakni berkolaborasi dengan beberapa pihak dalam perencanaan maupun pelaksanaan kebijakan pupuk bersubsidi melalui Kebijakan Kartu Tani di Jawa Tengah dengan Kota Semarang sebagai *Pilot Project* dari kebijakan tersebut. Kebijakan Kartu tani merupakan salah satu bentuk dari program pemerintah dalam memanfaatkan teknologi informasi dan beberapa pihak yang ditujukan untuk memberikan kemudahan dan keringanan petani dalam pengadaan pupuk dan juga mendorong petani untuk meningkatkan budaya menabung. Melalui program Kartu Tani ini diharapkan distribusi pupuk dapat memenuhi asas enam tepat (Tepat jumlah, jenis, waktu, tempat, mutu, dan harga) dan meminimalisir permasalahan yang ada dalam penyaluran pupuk bersubsidi. Pengorganisasian Program Kartu Tani sendiri melibatkan dua pihak yang terdiri pihak pemerintah yakni Kementrian/Dinas yang meliputi kementrian pertanian, kementrian perdagangan, dinas pertanian, dan dinas perdagangan serta pihak BUMN yang

meliputi PT. Pupuk Indonesia dan Perbankang (BNI, Mandiri, dan BRI) dengan pihak swasta yakni distributor pupuk dan pihak pengecer.

Pada tahun 2017, telah ditetapkan Kebijakan Kartu Tani sebagai kebijakan nasional dengan landasan hukum dari PermentanNo.47/Permentan/SR.310/11/2018 tentang Alokasi dan Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian Tahun Anggaran 2019, Pedoman tentang Penyediaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi TA 2019, serta memorandum of understanding (MoU) antara Kementan dengan Perbankan (BNI, Mandiri dan BRI).

Kota Semarang merupakan Ibukota Provinsi Jawa Tengah, berada pada perlintasan jalur jalan utara pulau jawa yang menghubungkan Kota Surabaya dan Jakarta. Secara geografis, terletak diantara 109° 35' – 110° 50' Bujur Timur dan 6° 50' – 7° 10' Lintang Selatan. Dengan luas 373.70 Km<sup>2</sup>, Kota Semarang memiliki batas – batas wilayah administrasi yakni Sebelah Utara yaitu Laut Jawa; Sebelah Selatan yaitu Kabupaten Semarang; Sebelah Timur yaitu Kabupaten Demak dan Kabupaten Grobogan; dan Sebelah Barat yaitu Kabupaten Kendal.

**Tabel 1.1**

**Luas Penggunaan Lahan Kota Semarang Tahun 2016**

Penggunaan Lahan	Luas Penggunaan Lahan (Hektar)
	2016
Sawah	3 701.30
Tegalan/ Kebun	7 538.70
Ladang/ Huma	686.40
Perkebunan	814

Ditanami Pohon	1 418.60
Padang Penggembalaan/ Rumput	481.60
Sementara Tidak Diusahakan	105.30
Tambak/ Kolam/ Empang, dll	--
Jalan/ Pemukiman/ Perkantoran/ Sungai, dll	--

Sumber : BPS Jawa Tengah, 2019

Terlihat pada tabel 1.1 dimana pola tata penggunaan lahan Kota Semarang terdiri dari sawah, kebun, ladang, perkebunan, ditanami pohon, rumput, sementara tidak diusahakan, tambak/kolam/empang, dll dan jalan/pemukiman/perkantoran/sungai, dll. Dengan sebaran luas kebun/tegalan terbesar yakni 7.538,70 hektar, diikuti dengan luas sawah yang menduduki luas terbesar kedua 3.301,30 hektar. Penggunaan lahan yang dijadikan perkebunan seluas 686,40 Hektar, Padang penggembalaan 481,60 Hektar, dan sementara yang tidak diusahakan seluas 105,30 Hektar.

Program Kartu Tani di Kota Semarang bekerjasama dengan PT. Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk. Dalam pembuatan Aplikasi Sistem Informasi Pertanian Indonesia (SIMPI) yang ditujukan untuk penebusan dan pembayaran pupuk bersubsidi menggunakan Kartu Tani. Program Kartu Tani ini merupakan program pupuk bersubsidi dengan menggunakan Kartu debit BRI *co-branding* yang digunakan secara khusus untuk membaca alokasi Pupuk Bersubsidi dan transaksi pembayaran Pupuk Bersubsidi di mesin *Electronic Data Capture* (EDC) BRI yang ditempatkan di Pengecer serta dapat berfungsi untuk melakukan seluruh transaksi perbankan pada umumnya.

Target Kartu tani khususnya di Kota Semarang ditujukan bagi petani penghasil tanaman pangan dan hortikultura. Hal ini dikarenakan pemerintah hanya memberikan subsidi berupa pupuk yang bisa dipakai oleh para petani penghasil

tanaman pangan. Selain petani penghasil tanaman pangan seperti petani hortikultura, melalui kartu tani pemerintah Kota Semarang bekerjasama dengan PT.PUSRI dan PT.Petro Kimia dalam mendistribusikan pupuk urea, pupuk SP-36, Pupuk ZA, Pupuk NPK, dan Pupuk Organik. Berikut peneliti paparkan data jumlah dan luas lahan tani tradisional tanaman pangan di Kota Semarang, menurut Kecamatan tahun 2019.

**Tabel 1.2**

**Jumlah dan Luas Lahan Tani Tradisional Tanaman Pangan Kota Semarang menurut Kecamatan, 2019**

No	Kecamatan	Jumlah Kelompok Tani	Jumlah Tani	Luas Lahan
1	Banyumanik	12	181	72,63
2	Genuk	8	304	148,82
3	Gunungpati	32	404	153,89
4	Mijen	21	871	403,10
5	Ngaliyan	7	247	116,68
6	Pedurungan	6	105	55,81
7	Semarang Barat	2	39	56,10
8	Tembalang	14	713	251,47
9	Tugu	10	294	308,40
	Total	112	3.158	1.566,90

*Sumber : Data statistic dinas pertanian Kota Semarang.2021*

Berdasarkan tabel 1.2 dimana petani tradisional Kota Semarang dibagi menjadi beberapa kelompok petani dalam satu kecamatan hal ini ditujukan agar sosialisasi dan pendataan jumlah Petani Tradisional tepat, efektif serta efisien. Terlihat di kecamatan banyumanik terdapat 12 Kelompok tani sebanyak total 181 petani tradisinal dengan luas lahan 72,63 ha, kecamatan Genuk terdapat 8 Kelompok tani sebanyak total 304 petani tradisional dengan luas lahan 148,82 ha, kecamatan Gunung Pati dengan kelompok tani terbanyak yani 32 Kelompok tani

sebanyak total 404 petani tradisional dengan luas lahan 153,89 ha, kecamatan Mijen terdapat 21 Kelompok tani sebanyak total 871 petani tradisional dengan luas lahan 403,10 ha, kecamatan ngaliyan terdapat 7 Kelompok tani sebanyak total 247 petani tradisional dengan luas lahan 116,68 ha, kecamatan pedurungan terdapat 6 Kelompok tani sebanyak total 105 petani tradisional dengan luas lahan 55,81 ha, kecamatan Semarang Barat terdapat 2 Kelompok tani sebanyak total 39 petani tradisional dengan luas lahan 56,10 ha, kecamatan tmebalang terdapat 14 Kelompok tani sebanyak total 713 petani tradisional dengan luas lahan 251,47 ha, kecamatan tugu terdapat 10 Kelompok tani sebanyak total 194 petani tradisional dengan luas lahan 308,40 ha. Dengan Jumlah total yakni 112 Kelompok tani, 3158 Petani tradisional, dengan luas lahan 1566,90 ha.

Jumlah petani di Kota Semarang yang realif sedikit dibandingkan dengan wilayah lain di Jawa Tengah menjadikan Kota Semarang sebagai *pilot project* dalam kebijakan kartu tani di Jawa Tengah. Namun dalam keberjalanannya sehingga pada tahun 2017 kebijakan kartu tani menjadi program nasional, masih terdapat beberapa permasalahan di Kota Semarang sendiri, yakni sebagai berikut.

**Tabel 1.3**

**Jumlah Petani dan Jumlah Penebusan Kartu Tani yang Telah Terpakai di Kota Semarang**

No.	Kecamatan	2018		2019	
		Jumlah Petani	Kartu tani diPakai	Jumlah Petani	Kartu Tani diPakai
1	Mijen	871	131	871	5
2	Gunungpati	385	2	404	1
3	Banyumanik	181	0	181	0
4	Tembalang	713	58	713	0
5	Pedurungan	105	0	105	0



6	Genuk	304	0	304	0
7	Semarang Barat	39	16	39	16
8	Ngaliyan	247	0	247	0
9	Tugu	294	1	294	0
	Jumlah	3.139	208	3.158	22

*Sumber : Data statistik Dinas Pertanian Kota Semarang, 2019*

Terlihat pada tabel 1.3 pada tahun 2018 kartu tani yang telah terpakai hanya terdapat di 5 Kecamatan dari 9 Kecamatan yang terdistribusi Kartu tani yakni Kecamatan Mijen, Gunungpati, Tembalang, Semarang Barat, dan Tugu. Perkembangan jumlah kartu tani yang telah terpakai terlihat menurun drastis dari tahun 2018 sampai tahun 2019. Berdasarkan tabel diatas Kecamatan Mijen di Tahun 2018 kartu tani yang dipakai sejumlah 131 kartu, sedangkan pada tahun 2019 menurun drastis sebanyak 96,2% yakni sebesar 5 kartu dari total jumlah petani pada tahun 2018 dan 2019 yakni sebesar 871 petani; Kecamatan Gunungpati di Tahun 2018 dan 2019 kartu tani yang dipakai sejumlah 2 kartu, dengan penambahan total jumlah petani tahun 2018 sebesar 385 petani dan tahun 2019 sebesar 404; Kecamatan Tembalang pada Tahun 2018 kartu tani yang dipakai sejumlah 58 kartu, sedangkan pada tahun 2019 menurun drastis sebanyak 100% yakni sebesar 0 kartu dari total jumlah petani pada tahun 2018 dan 2019 yakni sebesar 713 petani; Kecamatan Semarang Barat memiliki jumlah yang tetap pada tahun 2018 dan 2019 dengan jumlah kartu tani yang terpakai yakni 16 Kartu dari jumlah total petani yakni sebesar 39 petani; Kecamatan Tugu pada Tahun 2018 kartu tani yang dipakai sejumlah 1 kartu, sedangkan pada tahun 2019 menurun drastis sebanyak 100% yakni sebesar 0 kartu dari total jumlah petani pada tahun 2018 dan 2019 yakni sebesar 294 petani. Terlihat dari Tahun 2018 total jumlah kartu tani yang dipakai yakni sebesar 208 kartu mengalami penurunan drastis sebesar 89,42% di Tahun

2019 yakni 22 kartu dengan total jumlah petani yang meningkat pada tahun 2018 yakni sebesar 3.139 petani dan pada tahun 2019 yakni sebesar 3.158 petani.

Pengembangan program kartu tani secara masif kepada para petani membutuhkan kerja profesional dari pemerintah khususnya Dinas Pertanian Kota Semarang. Dinas Pertanian Kota Semarang sendiri, hanya memiliki satu Pegawai Penyuluh Lapangan sebagai admin dalam pelaksanaan program Kartu Tani. Hal tersebut juga terjadi dengan Bank BRI sebagai mitra kolaborasi dalam program kartu tani. Berikut peneliti sajikan jumlah petani tanaman pangan, petani tanaman pangan yang sudah di data SIMPI, petani data SIMPI yang sudah dapat Kartu Tani, dan jumlah kartu tani yang sudah digunakan pada tahun 2018 dan 2019.

**Tabel 1.4**

**Data jumlah petani tanaman pangan, petani tanaman pangan yang sudah di data SIMPI, petani data SIMPI yang sudah dapat Kartu Tani, dan jumlah kartu tani yang sudah digunakan pada tahun 2018 dan 2019**

No	Uraian	2018	2019
1	Jumlah Petani (tanaman pangan)	4.585	4.585
2	Jumlah Petani (tan. Pangan) yang sudah di data SIMPI	3.139	3.158
3	Jumlah Petani data SIMPI yang sudah dapat Kartu Tani	2.308	2.308
4	Jumlah Kartu Tani yang sudah digunakan	208	22

*Sumber : Data Dinas Pertanian Kota Semarang, 2021*

Terlihat dari tabel 1.5 diatas bahwa total jumlah petani (tanaman pangan) di Kota Semarang yakni sebesar 4.585 petani, sedangkan jumlah petani (tanaman pangan) yang sudah terdaftar dalam SIMPI pada tahun 2018 yakni sebesar 3.139

petani dengan persentase sebanyak 68,5% dari total jumlah petani (tanaman Pangan) dan pada tahun 2019 mengalami kenaikan sebesar 3.158 petani dengan persentase 68,9% dari total jumlah petani (tanaman pangan). Terlihat dari tabel diatas yang seharusnya petani yang sudah terdaftar di SIMPI secara otomatis mendapatkan kartu tani. Namun terlihat pada tahun 2018 dan tahun 2019 jumlah petani yang terdaftar dalam SIMPI yang sudah mendapatkan kartu tani tidak mengalami peningkatan yakni sebesar 2.308 dengan persentase pada tahun 2018 yakni sebesar 73,5% dan pada tahun 2019 yakni sebesar 64,5%. Dari total jumlah petani yang telah mendapatkan kartu tani, kartu tani yang sudah digunakan pada tahun 2018 yakni sebesar 208 dengan persentase sebesar 9,01% dan mengalami penurunan drastis dengan tingkat persentase sebesar 90,99% yakni sebesar 22 Kartu dengan persentase sebesar 0,95% dari total jumlah petani yang telah mendapatkan kartu tani.

Berdasarkan uraian permasalahan yang telah dipaparkan diatas, sehingga timbul pertanyaan penelitian “mengapa penyelenggaraan kartu tani di Kota Semarang serta pemberian layanan perbankan bagi petani yang dilaksanakan dalam proses *Collaborative Governance* masih belum berjalan 100%?”. Sehingga dari pertanyaan penelitian tersebut, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “**Proses *Collaborative Governance* dalam Penyelenggaraan Kartu Tani di Kota Semarang**”.

## **1.2. Identifikasi Masalah**

Dari beberapa uraian yang dikemukakan pada latar belakang, maka dapat diidentifikasi masalah-masalah sebagai berikut :

1. Jumlah petani di Kota Semarang yang terdaftar di SIMPI sebagai persyaratan pendaftaran kartu tani pada tahun 2018 yakni sebesar 3.139 petani dengan persentase hanya sebanyak 68,5% dari total jumlah petani (tanaman Pangan) dan pada tahun 2019 mengalami kenaikan sebesar 3.158 petani dengan persentase 68,9% dari total jumlah petani (tanaman pangan)
2. Pembagian kartu tani yang belum merata dengan persentase pada tahun 2018 yakni sebesar 73,5% dan pada tahun 2019 yakni sebesar 64,5% dari jumlah petani yang terdaftar di SIMPI
3. Penggunaan kartu tani yang mengalami penurunan drastis pada tahun 2019 dengan tingkat persentase penurunan sebesar 90,99%

## **1.3. Perumusan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah tersebut, maka perumusan masalah dari penelitian ini, diantaranya:

1. Bagaimana proses *Collaborative Governance* dalam penyelenggaraan Kartu Tani di Kota Semarang?
2. Apa saja faktor penghambat proses *Collaborative Governance* dalam penyelenggaraan Kartu Tani di Kota Semarang?

#### **1.4. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang terkait dengan Program Kartu Tani di Kota Semarang, maka peneliti mengangkat tujuan penelitian diantaranya:

1. Menganalisa proses *Collaborative Governance* dalam penyelenggaraan Kartu Tani di Kota Semarang
2. Mengidentifikasi faktor penghambat proses *Collaborative Governance* dalam penyelenggaraan Kartu Tani di Kota Semarang

#### **1.5. Kegunaan Penelitian**

Penelitian yang terkait dengan proses *Collaborative Governance* dalam penyelenggaraan Kartu Tani di Kota Semarang memiliki beberapa manfaat yakni manfaat teoritis dan manfaat praktis, sebagai berikut:

##### **Manfaat Teoritis**

1. Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi terutama berkaitan dengan informasi mengenai proses *Collaborative Governance* dalam penyelenggaraan Kartu Tani di Kota Semarang;
2. Dengan adanya penelitian ini dapat menjadi acuan bagi peneliti lainnya.

##### **Manfaat Praktis**

1. Penelitian ini dapat dijadikan acuan untuk Dinas Pertanian Kota Semarang agar terus melakukan perbaikan ke arah yang lebih baik, efektif serta efisien dalam program – program demi mensejahterakan para petani Indonesia;
2. Dengan adanya penelitian ini, dapat menjadikan para petani di Indonesia terus mengembangkan dan meningkatkan produktivitas komoditasnya.

## **1.6. Kerangka Teori**

### **1.6.1. Penelitian Terdahulu**

Dalam penelitian ini peneliti mengambil pedoman penelitian Mutiara Latifa Ashari yang mana penelitian ini memiliki topik yang sama yakni mengenai Kartu tani dengan judul “Analisis Efektivitas Program Kartu Tani Di Kecamatan Banjarnegara Kabupaten Banjarnegara” dimana dalam penelitian tersebut efektivitas Program Kartu Tani di Kecamatan Banjarnegara Kabupaten Banjarnegara belum memenuhi harapan.

Efektivitas Program Kartu Tani di Kecamatan Banjarnegara Kabupaten Banjarnegara diukur dari keberhasilan sasaran, pencapaian tujuan yang menyeluruh, tersedianya sarana dan prasarana serta system pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik. Dalam penelitian Mutiara L.A. terdapat beberapa factor penghambat berjalannya program kartu tani di Kecamatan Banjarnegara Kabupaten Banjarnegara yakni kondisi lingkungan dimana tidak adanya pemerataan dalam pembagian kartu tani, tidak adanya anggaran khusus yang mendukung keberjalanan program kartu tani, serta sulitnya membangun karakteristik dan kemampuan petani dalam mendukung adanya program Kartu Tani ini.

**Tabel 1.5**  
**Penelitian Terdahulu**

<b>Peneliti, tahun</b>	<b>Jurnal</b>	<b>Tujuan Penelitian</b>	<b>Metode</b>	<b>Hasil Penelitian</b>
------------------------	---------------	--------------------------	---------------	-------------------------

<p>Koko Widyat Moko, Suwarto, dan Bekti Wahyu Utami (2017)</p>	<p>Perbedaan Persepsi Petani Terhadap Program Kartu Tani Di Kecamatan Kalijambe Kab. Sragen</p>	<p>Menganalisis perbedaan pandangan petani terhadap Program Kartu Tani Kecamatan Kalijambe Berdasarkan jarak akses petani terhadap bank dan berdasarkan kedudukan petani dalam kelompok tani</p>	<p>deskriptif kuantitatif</p>	<p>Terdapat perbedaan pandangan yang signifikan dilihat dari jarak akses petani terhadap bank BRI dengan persentase kepercayaan yakni 95% dimana petani yang jarak akses terhadap bank BRI mendapat informasi terkait kartu tani lebih sedikit dan cenderung pasif dibandingkan dengan petani yang jarak aksesnya dekat dengan Bank BRI cenderung lebih aktif dalam mencari informasi terkait dengan kartu tani. serta terdapat perbedaan pandangan yang signifikan antara pengurus kelompok tani dan anggota kelompok tani terkait pemahamannya terhadap kartu tani yakni presentase kepercayaan sebesar 95%. Dimana intensitas keikutsertaan pengurus kelompok tani lebih tinggi dibandingkan dengan anggota kelompok tani. Sehingga akses informasi dan pemahaman lebih banyak terhadap pengurus kelompok tani dibandingkan dengan anggota kelompok tani.</p>
<p>Mutiara Latifa Ashari (2019)</p>	<p>Analisis Efektivitas Program Kartu Tani Di Kecamatan Banjarnegara Kabupaten Banjarnegara</p>	<p>Menganalisis efektivitas Program dan faktor penghambat program kartu tanidi Kecamatan Banjarnegara, Kabupaten Banjarnegara</p>	<p>dsekriptif kualitatif</p>	<p>Efektivitas program kartu tani di kecamatan Banjarnegara belum memenuhi harapan yang dilihat dari 4 fenomena yakni keberhasilan sasaran, pencapaian tujuan. Sarana dan prasarana, serta sistem pengawasan dan pengendalian. Selain itu terdapat faktor penghambat yang mempengaruhi efektivitas program yakni terkait dengan kondisi lingkungan, sumber daya, serta karakteristik kemampuan pelaksana program.</p>

Nur Mufidah (2018)	Implementasi Program Penyaluran Pupuk Bersubsidi Melalui Kartu Tani Di Desa Durung Bedug Kecamatan Candi Kabupaten Sidoarjo	Menganalisis implementasi rencana distribusi pupuk bersubsidi melalui Kartu Tani di Desa Dulong Bedu Kecamatan candi Kabupaten Sidoarjo.	deskriptif kualitatif	Pelaksanaan program subsidi penyaluran pupuk di Desa Durung Bedug Kecamatan Candi, Kabupaten Sidoarjo belum memenuhi ukuran keberhasilan hal tersebut dilihat dari belum adanya konsistensi program kartu tani dimana masih adanya beberapa kios pupuk lengkap melaksanakan penyaluran pupuk bersubsidi dengan menggunakan sistem manual tanpa menggunakan kartu tani. Permasalahan tersebut juga diakibatkan karena mayoritas petani belum terbiasa dengan budaya menabung di bank. Sehingga hal tersebut menjadi faktor penghambat program kartu tani di Desa Dulog Bedu Kecamatan Candi, Kabupaten Siduarjo.
N.K Sriwinarti (2016)	Implementasi Penggunaan Kartu Petani: Sebagai Media Pengendali Distribusi Pupuk Bersubsidi	Menguji apakah penerapan sistem kartu tani berhasil dan menguntungkan, khususnya bagi petani.	Survey	Pemerintah selama ini selalu menggunakan RDKK sebagai dasar pengendalian penyaluran pupuk bersubsidi, namun karena permasalahan data RDKK dan awal pelaksanaannya, RDKK belum mencapai kondisi operasi terbaik. Sedangkan dalam penyalurannya masih ditemukan adanya perbedaan harga dari yang telah ditetapkan. Sistem kartu tani merupakan solusi dalam mengatasi permasalahan pendistribusian pupuk dimana program yang sesuai dengan tujuan dalam penyaluran pupuk bersubsidi yakni 6 tepat (Tepat Jenis, Tepat Mutu, Tepat Jumlah, Tepat Tempat, Tepat Waktu, Tepat Harga, dan Tepat Sasaran)
Ardia Mafaza dan	<i>Collaborative Governance</i> dalam	Mengidentifikasi proses <i>Collaborative Governance</i> dalam	Deskriptif Kualitatif	Dalam rencana balai ekonomi desa Desa Borobudur atau Borobudur Coffee Shop Balkondes, efektifitas kerjasama yang dilihat



Kristina Setyowati (2020)	Pengembangan Desa Wisata	Program Balai Ekonomi Desa (Balkondes) di Desa Borobudur Kabupaten Magelang.		dari semua indikator berjalan dengan baik namun terdapat kendala terkait dengan entitas administratif dalam perjanjian kerjasama yang hanya mengatur antar beberapa stakeholder saja, sedangkan stakeholder lain belum dijelaskan keterlibatannya dalam perjanjian kerjasama tersebut.
Putu Nomy Yasintha (2020)	<i>Collaborative Governance</i> dalam Kebijakan Pembangunan Pariwisata di Kabupaten Gianyar	Mengetahui proses <i>Collaborative Governance</i> dan tantangan serta hambatan di kebun raya Gianyar Kabupaten Gianyar. pembangunan pariwisata di Kebun Raya Gianyar.	Deskriptif Kualitatif	pengelolaan Kebun Raya Tematik Gianyar masih hanya mengandalkan pemerintah saja, kontribusi dari pihak swasta masih minimal. Selain itu belum terdapat aturan yang jelas dari pihak desa adat sehingga masyarakat belum mempunyai peran yang jelas dalam pengelolaan Kebun Raya Tematik Gianyar. Masih terdapat transparansi data seperti masalah keuangan yang diterima belum diberikan secara jelas kepada publik . namun dalam segi <i>small wins</i> melalui <i>collaborative governance</i> telah berhasil mengundang wisatawan. Hanya saja sosialisasi dan promosi yang masih kurang sehingga masih banyak wisatawan loka yang mendominasi kunjungan ke kawasan tersebut.

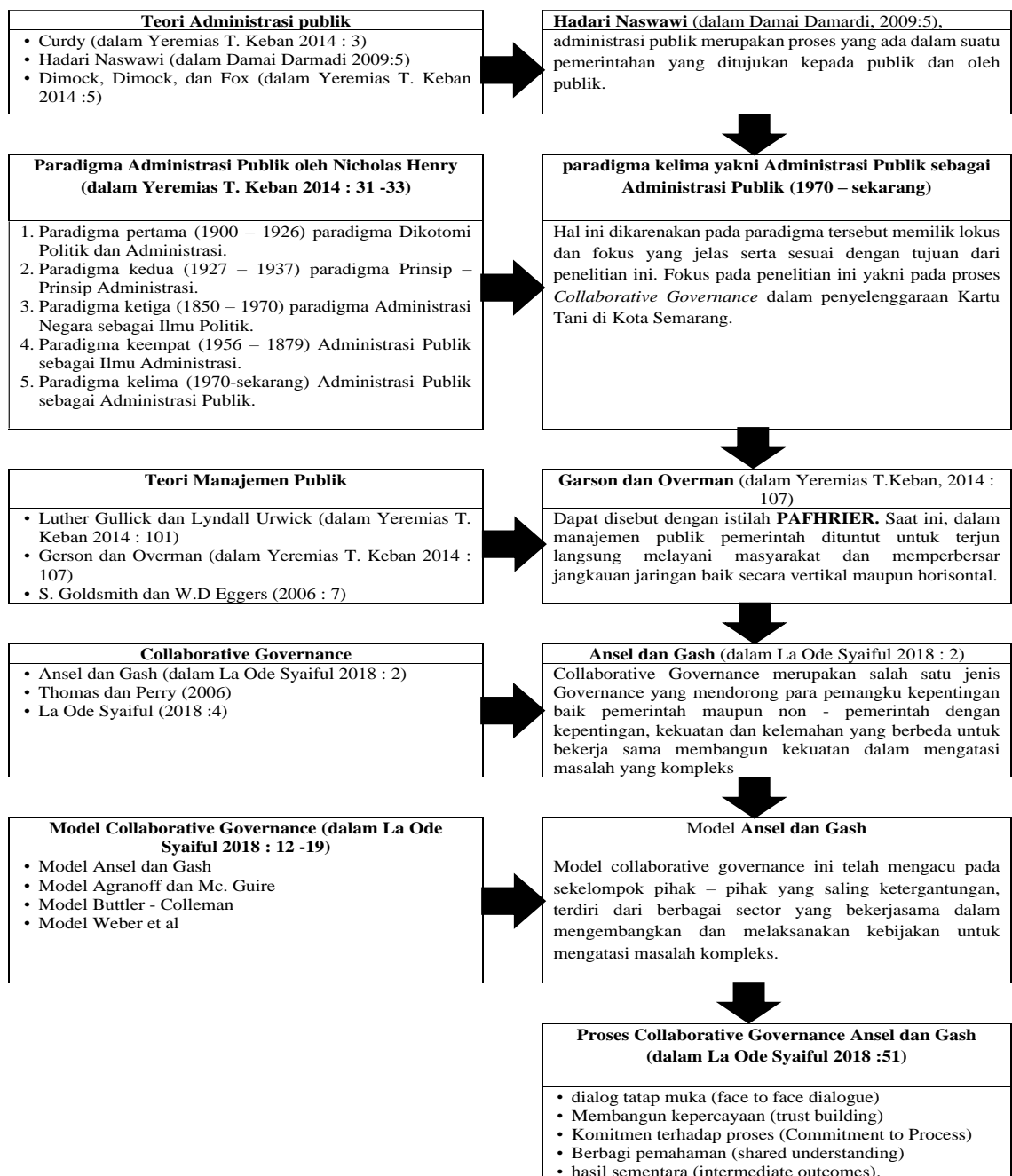
*Sumber : Diolah oleh Penulis*

Melihat perbandingan antara penelitian terdahulu yang terdapat pada tabel 1.6 terdapat perbedaan antara masing-masing penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan dilaksanakan oleh peneliti. Sehingga penelitian yang akan diteliti oleh peneliti memiliki persamaan dengan penelitian Mutiara Latifa Ashari, dilihat dari regulasi yang digunakan. Akan tetapi terdapat perbedaan pada fokus serta locus penelitian. Dimana penelitian yang peneliti susun memiliki fokus pada

proses *Collaborative Governance* dalam penyelenggaraan Kartu Tani di Kota Semarang.

## Bagan 1.1

### Kajian Teori



*Sumber : Dokumen Penulis*

Dari bagan kajian teori diatas, berikut peneliti sajikan tabel penjelasan kajian teori. Sebagai berikut.

**Tabel 1.6**  
**Penjelasan Bagan Kajian Teori**

<b>Teori</b>	<b>Diskursus Teori</b>	<b>Teori yang diambil</b>
<b>Teori Administrasi Publik</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. <b>Curdy</b> (dalam Yeremias T. Keban, 2014 : 3) : administrasi publik dapat dilihat sebagai suatu proses politik, yaitu sebagai salah satu metode memerintah suatu negara dan dapat juga dianggap sebagai cara yang prinsipil untuk melakukan berbagai fungsi negara.</li><li>2. <b>Hadari Naswawi</b> (dalam Damai Damardi, 2009:5), : administrasi publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian suatu kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan.</li><li>3. <b>Dimock, Dimock, dan Fox</b> (dalam Yeremias T, 2014 : 5), berpendapat bahwa administrasi publik merupakan produksi barang dan jasa yang direncanakan untuk melayani kebutuhan masyarakat konsumen. Definisi tersebut menempatkan administrasi publik sebagai suatu kegiatan ekonomi yang</li></ol>	Dari beberapa pengertian para ahli, peneliti menetapkan teori <b>Hadari Naswawi</b> (dalam Damai Damardi, 2009:5), yang secara keseluruhan dapat disimpulkan bahwa administrasi publik memiliki arti sebagai suatu ilmu yang mempelajari mengenai proses dalam merencanakan, mengelola, maupun mengimplementasikan suatu keputusan/kebijakan sebuah pelayanan publik dalam suatu negara. Dengan demikian administrasi publik merupakan proses yang ada dalam suatu pemerintahan yang ditujukan kepada publik dan oleh publik.

	serupa dengan bisnis namun dikhususkan dalam pelayanan publik.	
<b>Paradigma Administrasi Publik</b>	<p><b>1. Nicholas Henry</b> (dalam Yeremias T. Keban, 2014 : 31-33) mengungkapkan telah terjadi lima paradigma dalam administrasi negara, yakni <sup>1</sup>:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Paradigma pertama (1900 – 1926) dikenal sebagai paradigma Dikotomi Politik dan Administrasi.</li> <li>2. Paradigma kedua (1927 – 1937) dikenal sebagai paradigma Prinsip – Prinsip Administrasi.</li> <li>3. Paradigma ketiga (1850 – 1970) dikenal sebagai paradigma Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik.</li> <li>4. Paradigma keempat (1956 – 1879) dikenal sebagai Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi.</li> <li>5. Paradigma kelima (1970-sekarang) merupakan paradigma terakhir yang dikenal sebagai Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik.</li> </ol> <p><b>2. Good Governance</b></p> <p><i>Good Governance</i> memiliki dua makna yaitu pertama berbagai aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya dengan maksud mencapai tujuan yang telah</p>	<p>Sehingga dalam penelitian ini, peneliti menekankan kepada paradigma kelima yakni Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik. Hal ini dikarenakan pada paradigma tersebut memiliki lokus dan fokus yang jelas serta sesuai dengan tujuan dari penelitian ini. Fokus pada penelitian ini yakni pada proses <i>Collaborative Governance</i> dalam penyelenggaraan Kartu Tani di Kota Semarang.</p>

<sup>1</sup> Yeremias T. Keban. Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Kosep, Teori, dan Isu. (Yogyakarta, Gavamedia, 2014), Hal. 31 – 33.

	<p>ditetapkan. Kedua, nilai-nilai yang menjunjung tinggi kehendak yang mampu meningkatkan kapabilitas rakyat dalam mencapai tujuan nasional, pembangunan berkelanjutan, kemandirian serta keadilan sosial.</p>	
<p><b>Teori Manajemen Publik</b></p>	<p>1. <b>Luther Gullick dan Lyndall Urwick</b> (dalam Yeremias T. Keban, 2014 :101) : POSDCORB merupakan singkatan dari <i>Planning, Organizing, Staffing, directing, coordinating, reporting, dan budgeting</i>. Dalam pendekatan manajemen klasik. POSDCORB ini merupakan fungsi manajemen yang melihat dimensi – dimensi sebagai sesuatu yang normatif (berlaku dimana saja).</p> <p>2. <b>Garson dan Overman</b> (dalam Yeremias T.Keban, 2014 : 107) : yakni dapat disebut dengan istilah PAFHRIER merupakan singkatan dari <i>Policy Analysis, Financial Management, Human Resource Management, Information Management, dan External Relations</i>. Melalui pendekatan ini melihat peranan manajer sebagai pihak yang melayani masyarakat publik (dengan adanya hubungan dengan pihak luar), dan bukan lagi sebagai pihak yang hanya bekerja di balik layar (tidak terjun</p>	<p>Dalam perkembangannya, di Indonesia teori manajemen publik yang paling mendesak adalah teori manajemen public dari <b>Garson dan Overman</b> (dalam Yeremias T.Keban, 2014 : 107) : yakni dapat disebut dengan istilah PAFHRIER. Sehingga peneliti menyimpulkan bahwa manajemen publik terus disempurnakan mengikuti perkembangan zaman. Saat ini, dalam manajemen publik pemerintah dituntut untuk terjun langsung melayani masyarakat dan memperbesar jangkauan jaringan baik secara vertikal maupun horisontal.</p>

	<p>dan langsung memahami keadaan masyarakat sekitar).</p> <p>3. <b>S. Goldsmith dan W.D Eggers</b> (2006 : 7) : mengungkapkan bahwa Sistem birokrasi yang kaku yang beroperasi dengan prosedur komando dan kontrol, pembatasan pekerjaan yang sempit, dan budaya dan operasional yang berorientasi ke dalam model sangat tidak cocok untuk mengatasi masalah dalam zaman yang kompleks dan cepat berubah ini serta sering melampaui batas organisasi. Sehingga dibutuhkan pemecahan masalah dengan memanfaatkan jaringan baik vertikal maupun horisontal melalui model <i>Network</i>.<sup>2</sup></p>	
<b><i>Collaborative Governance</i></b>	<p>1. <b>Ansel dan Gash</b> (dalam La Ode Syaiful 2018 : 2) merupakan salah satu model kontrol dimana satu atau lebih lembaga politik berpartisipasi langsung dalam proses pengambilan keputusan kolektif pemangku kepentingan non-negara. Proses pengambilan keputusan bersifat formal, berorientasi pada konsensus, musyawarah, dan ditujukan untuk melaksanakan kebijakan publik, mengelola rencana publik atau aset publik.</p>	<p>Sehingga dari definisi diatas, peneliti menetapkan teori dari <b>Ansel dan Gash</b> (dalam La Ode Syaiful 2018 : 2) serta menarik kesimpulan bahwa <i>Collaborative Governance</i> merupakan salah satu jenis <i>Governance</i> yang mendorong para pemangku kepentingan baik pemerintah maupun non -</p>

<sup>2</sup> S. Goldsmith dan W.D Eggers. *Governing by Network : The New Shape of Public Sector*. (Washington, D.C. : The Brookings Institution, 2004), Hal. 7.

	<p>2. <b>Thomas dan Perry (2006)</b> <i>Collaborative Governance</i> dianggap sebagai cara untuk menyelesaikan konflik sosial jangka panjang antara pemangku kepentingan yang berbeda, merumuskan rencana pembangunan daerah untuk kebijakan perlindungan lingkungan yang inovatif, musyawarah dan saling menguntungkan.</p> <p>3. <b>La Ode Syaiful (2018 : 4)</b> <i>Collaborative Governance</i> merupakan model keseimbangan kekuasaan dan sumber daya antara pemerintah, pemangku kepentingan, dan lembaga publik lainnya berkomitmen untuk meningkatkan kekuatan pemangku kepentingan yang rentan, membuat mereka bergantung satu sama lain, dan menyelesaikan masalah yang kompleks melalui pengambilan keputusan kolektif dan implementasi yang berorientasi pada konsensus masalah.<sup>3</sup></p>	<p>pemerintah dengan kepentingan, kekuatan dan kelemahan yang berbeda untuk bekerja sama membangun kekuatan dalam mengatasi masalah yang kompleks dengan membuat keputusan yang efektif dan efisien bersama – sama bagi pengambil keputusan yang bertujuan meningkatkan pelaksanaan pelayanan publik.</p>
<p><b>Model</b> <i>Collaborative Governance</i></p>	<p>1. Model Ansel dan Gash : Model ini memiliki empat variabel yang menjadi fokus perhatian yaitu: awal, desain kelembagaan, kepemimpinan, dan proses kolaborasi. Masing-masing variabel ini dapat direduksi menjadi sub-sub-variabel. Variabel proses</p>	<p>Dari beberapa model <i>Collaborative Governance</i> menurut para ahli, dalam penelitian ini peneliti mengambil model dari <b>Ansel dan Gash</b> yang dapat disimpulkan bahwa</p>

<sup>3</sup> Islamy, La Ode Syaiful. 2018. “*Collaborative Governance* Konsep dan Aplikasi”. Yogyakarta : Deppublish. Hal 4.

	<p>kolaboratif adalah inti dari model ini. Sedangkan kondisi awal, desain kelembagaan dan kepemimpinan adalah pendukung yang turut memberikan kontribusi penting dalam proses kolaboratif.</p> <p>2. Model Agranoff dan Mc. Guire : Agranoff dan Mc. Guire melihat kolaborasi dari dua variabel yakni aktivitas dan strategi, kemudian mengembangkan kedua variabel tersebut untuk menghasilkan enam gaya kolaborasi</p> <p>3. Model Buttler – Coleman : Buttler – Coleman mengusulkan model kolaborasi berdasarkan variabel tingkat interaksi dan variabel ukuran kelompok, model tersebut menghasilkan lima gaya berdasarkan dua dimensi tersebut yakni library, solicitation, tim, community, dan process support.</p> <p>4. Model Weber et al : Weber mengemukakan kolaborasi yang sukses dan menekankan integrasi fungsi. Integrasi tersebut mencakup fungsi birokrasi, melibatkan seluruh bidang kebijakan, serta melibatkan seluruh jajaran pemerintahan. Masyarakat, dan non pemerintah dalam penyelesaian dan implementasi masalah.</p>	<p><i>Collaborative Governance</i> mendorong pemecahan masalah secara kolektif dengan melibatkan pemangku kepentingan utama dan alternatif bagi manajemen vertical maupun horizontal, pembuat kebijakan, serta implementasi. Model <i>Collaborative Governance</i> ini telah mengacu pada sekelompok pihak – pihak yang saling ketergantungan, terdiri dari berbagai sector yang bekerjasama dalam mengembangkan dan melaksanakan kebijakan untuk mengatasi masalah kompleks.</p>
--	--	---



<p><b>Proses Collaborative Governance Ansel dan Gash (dalam La Ode Syaiful 2018 :51)</b></p>	<p>Proses <i>Collaborative Governance</i> yang dikemukakan <b>Ansel dan Gash (dalam La Ode Syaiful 2018 :51)</b>. Anshell dan Gash (2008) mengidentifikasi proses kolaborasi sebagai siklus yang meliputi dialog tatap muka (<i>Face to Face Dialogue</i>), membangun kepercayaan (<i>Trust Building</i>), komitmen terhadap proses (<i>Commitment to Process</i>), berbagi pemahaman (<i>shared understanding</i>), dan hasil sementara (<i>Intermediate Outcomes</i>).</p>	<p>Dari teori proses <i>Collaborative Governance</i> yang peneliti ambil dari <b>Ansel dan Gash (dalam La Ode Syaiful 2018 :51)</b>, peneliti menyimpulkan bahwa proses <i>Collaborative Governance</i> digambarkan sebagai tahap pengembangan kesepakatan yang menjelaskan bagaimana fase-fase program kolaborasi dilaksanakan. Sehingga keberhasilan kolaborasi tergantung pada bagaimana siklus kolaborasi itu berputar mulai dari komunikasi, membangun kepercayaan, komitmen, berbagi pemahaman sampai pada hasil yang dicapai dengan focus pada proses <i>Collaborative Governance</i> dalam penyelenggaraan Kartu Tani di Kota Semarang.</p>
--	--	---

### 1.6.2. Teori Administrasi Publik

Istilah mengenai Administrasi publik telah berkembang sejak lama. Dimulai dengan konsep awal administrasi sebagaimana dikemukakan Waldo (dalam Faried Ali, 2014: 5) bahwa administrasi adalah kerjasama manusia yang didasarkan atas pertimbangan rasional guna mencapai tujuan secara bersama sesuatu yang sekedar ada dalam pemikiran. Istilah administrasi juga diartikan Trecker (dalam Yeremias T. Keban, 2014 : 2) yang berpendapat bahwa administrasi merupakan suatu proses yang dinamis dan berkelanjutan, yang digerakan dalam rangka mencapai tujuan dengan cara memanfaatkan secara bersama orang dan material melalui koordinasi dan kerjasama.

Dapat disimpulkan bahwa administrasi merupakan sebuah pengertian yang substansial dimana terdapat pengaturan berupa sebuah pengelolaan yang meliputi koordinasi dan kerjasama antar individu demi tercapainya tujuan yang telah ditentukan.

Istilah publik yang dikemukakan oleh Yeremias T. Keban (2014 :3) diartikan sebagai lawan dari individu merujuk pada mereka yang bekerja demi kepentingan masyarakat atau dikenal sebagai lembaga pemerintahan.

Sehingga administrasi Publik sendiri menurut **Chandler dan Plano** (dalam Yeremias T. Keban, 2014 :3 ) merupakan suatu proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisasi dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan – keputusan dalam kebijakan publik. Dan sebagai salah satu disiplin ilmu, administrasi publik memiliki tujuan dalam pemecahan masalah – masalah publik melalui penyempurnaan

maupun perbaikan khususnya dalam suatu organisasi, sumberdaya manusia serta keuangan.

Menurut **Curdy** (dalam Yeremias T. Keban, 2014 : 3), dalam studi literturnya mengemukakan bahwa administrasi publik dapat dilihat sebagai suatu proses politik, yaitu sebagai salah satu ,metode memerintah suatu negara dan dapat juga dianggap sebagai cara yang prinsipil untuk melakukan berbagai fungsi negara.

Menurut **Hadari Naswawi** (dalam Damai Damardi, 2009:5), berpendapat bahwa administrasi publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian suatu kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan.

Menurut **Dimock, Dimock, dan Fox** (dalam Yeremias T, 2014 : 5), berpendapat bahwa administrasi publik merupakan produksi barang dan jasa yang direncanakan untuk melayani kebutuhan masyarakat konsumen. Definisi tersebut menempatkan administrasi publik sebagai suatu kegiatan ekonomi yang serupa dengan bisnis namun dikhususkan dalam pelayanan publik.

Dari pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa administrasi publik memiliki arti sebagai suatu ilmu yang mempelajari mengenai proses dalam merencanakan, mengelola, maupun mengimplementasikan suatu keputusan/kebijakan sebuah pelayanan publik dalam suatu negara. Dengan demikian administrasi publik merupakan proses yang ada dalam suatu pemerintahan yang ditujukan kepada publik dan oleh publik.

### **1.6.3. Paradigma Administrasi Publik**

Paradigma menurut **Khun** (dalam Yeremias T. Keban, 2014 : 31) merupakan suatu cara pandang, nilai – nilai, metode – metode, prinsip dasar, atau cara memecahkan sesuatu masalah, yang dianut oleh suatu masyarakat ilmiah pada suatu masa tertentu. Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Paradigma merupakan kerangka berpikir serta model dalam teori ilmu pengetahuan. **Nicholas Henry** (dalam Yeremias T. Keban, 2014 : 31-33) mengungkapkan telah terjadi lima paradigma dalam administrasi negara, yakni <sup>4</sup>:

**1. Paradigma pertama (1900 – 1926) dikenal sebagai paradigma Dikotomi Politik dan Administrasi.**

Tokoh dalam paradigma ini yakni Frank J. Goodnow dan Leonard D. White. Goodnow berpendapat adanya pemisahan antara administrasi dan politik. Bahwa administrasi dikhususkan pada implementasi dari kebijakan sedangkan politik memusatkan perhatiannya kepada ekspresi dari kehendak rakyat. Sehingga pemisahan antara administrasi dan politik menggambarkan adanya pemisahan antara legislatif yang bertugas mengekspresikan kehendak rakyat dan eksekutif yang mengimplementasikan kehendak tersebut. Kelemahan dari paradigma ini adalah hanya menekankan pada aspek “*Locus*” saja yakni *Government Bureaucracy*, tetapi kurang adanya kejelasan terhadap *Focus* yang dikembangkan.

---

<sup>4</sup> Yeremias T. Keban. Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori, dan Isu. (Yogyakarta, Gavamedia, 2014), Hal. 31 – 33.

**2. Paradigma kedua (1927 – 1937) dikenal sebagai paradigma Prinsip – Prinsip Administrasi.**

Tokoh-tokoh dalam paradigma ini adalah Willoughby, Gullick dan Urwick. paradigma ini lebih ditekankan pada *focus* Administrasi Publik yakni prinsip – prinsip administrasi publik yang dikenal sebagai POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, dan Budgeting*). Mereka beranggapan bahwa *focus* ini dapat diterapkan dimana saja dan kapan saja sehingga dalam paradigma prinsip – prinsip administrasi tidak terlalu menekankan dan mengungkapkan secara jelas *locus* dari administrasi publik.

**3. Paradigma ketiga (1850 – 1970) dikenal sebagai paradigma Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik.**

Paradigma pada masa tersebut administrasi publik mengalami krisis identitas dikarenakan ilmu politik dianggap disiplin yang sangat dominan dalam dunia administrasi publik. Morstein – Marx mempertanyakan pemisahan politik dan administrasi sebagai suatu yang tidak mungkin atau tidak realistis. Sementara Herbert Simon memberikan kritik ketidak-konsistenan prinsip administrasi, dan menilai bahwa prinsip-prinsip tersebut tidak berlaku secara universal. Sehingga John Gaus mengungkapkan bahwa teori administrasi publik sebenarnya juga teori politik. Akibatnya muncul paradigma baru yang menganggap administrasi publik sebagai ilmu politik dimana lokusnya adalah birokrasi pemerintah, sedangkan fokusnya menjadi kurang jelas dikarenakan banyaknya kelemahan yang terkandung dalam prinsip-prinsip administrasi publik.

**4. Paradigma keempat (1956 – 1879) dikenal sebagai Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi.**

Prinsip-prinsip manajemen yang populer sebelumnya dikembangkan secara ilmiah dan mendalam pada paradigma ini. Fokus paradigma ini antara lain perilaku organisasi, analisis manajemen, penerapan teknologi modern, dsb yang diharapkan dapat diterapkan tidak hanya dalam dunia bisnis namun dalam dunia administrasi publik. Oleh karena itu, locus dalam paradigma ini menjadi tidak jelas.

**5. Paradigma kelima (1970-sekarang) merupakan paradigma terakhir yang dikenal sebagai Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik.**

Paradigma ini memiliki fokus dan lokus yang jelas. Fokus dalam paradigma ini adalah teori organisasi, teori manajemen, dan kebijakan publik. Sedangkan lokus dalam paradigma ini adalah masalah-masalah dan kepentingan publik.

Sehingga dalam penelitian ini, peneliti menekankan kepada paradigma kelima yakni Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik. Hal ini dikarenakan pada paradigma tersebut memiliki lokus dan fokus yang jelas serta sesuai dengan tujuan dari penelitian ini. Fokus pada penelitian ini yakni manajemen program kartu tani dan lokus yang peneliti ambil adalah Kota Semarang.

**1.6.4 Governance**

Teori Governance telah muncul dari awal 1990-an dan sampai sekarang serta telah menjadi salah satu perkembangan inti dalam administrasi publik, untuk itu *Governance* merupakan bagian dari ilmu politik yang berorientasi pada studi pembuatan kebijakan (Fredricksion, 1999:702).

*Governance* secara umum dipahami sebagai bentuk peralihan dalam “penyelenggaraan kebijakan publik” yang tidak hanya berpusat pada pemerintah, namun juga melibatkan aktor lain untuk turut berpartisipasi baik sebagai masyarakat, media, swasta, dan lainnya (dalam Retno, et.all : 2020). **Gerry Stoker (1998)** juga menyampaikan bahwa paradigma *Governance* adalah tentang pentingnya bagaimana interaksi aktor pemerintah dan non-pemerintah dipandu dan diarahkan dalam pengambilan keputusan kolektif. Interaksi itu tidak didorong oleh penggunaan kekuasaan dan wewenang negara untuk memerintahkan kepatuhan, tetapi oleh kapasitasnya untuk mengarahkan penggunaan seperangkat alat pemerintahan yang rumit dan lunak dan oleh hubungan jaringan yang mencerminkan dinamika ketergantungan kekuasaan antara para aktor.<sup>5</sup> Menurut **Rhodes** (dalam Stoker : 2009) konsep *Governance* mengacu pada pengorganisasian internal serta jaringan antarorganisasi.

**Vasudha Chotray dan Gerry Stoker (2009)** menjelaskan bahwa *Governance* adalah tentang aturan pengambilan keputusan kolektif dalam pengaturan di mana terdapat pluralitas aktor atau organisasi dan di mana tidak ada sistem kontrol formal yang dapat menentukan syarat hubungan antara aktor dan

---

<sup>5</sup> Chhotray, Vasudha dan Gerry Stoker. *Governance Theory and Practice*. (Great Britain : CPI Antony Rowe, Chippenham and Eastbourne). Hal 16-17.

organisasi ini. Terdapat empat elemen tentang definisi tersebut, yakni sebagai berikut :

1. Pertama, Aturan yang tertanam dalam sistem pemerintahan dapat merentang dari formal ke informal. Prosedur pengambilan keputusan umumnya menemukan ekspresi dalam beberapa bentuk kelembagaan dan dapat relatif stabil dari waktu ke waktu, meskipun tidak selalu berubah.
2. Kedua, Konsep 'kolektif'. Keputusan kolektif merupakan keputusan yang diambil oleh kumpulan individu. Keputusan kolektif melibatkan masalah saling pengaruh dan kontrol. Karena pengaturan *governance* tersebut umumnya melibatkan hak bagi beberapa orang untuk memiliki suara, tetapi tanggung jawab bagi semua untuk menerima keputusan kolektif.
3. Ketiga, pengambilan keputusan. *Governance* dapat berfokus pada pengambilan keputusan kolektif dalam sistem sosial atau dalam organisasi. Sehingga penting untuk mengenali aktor-aktor yang berwenang.
4. Keempat, 'tidak ada sistem kontrol formal yang dapat mendikte' hubungan dan hasil. Atau dengan kata lain: Pemerintahan Monokratis yakni pemerintahan oleh satu orang adalah kebalikan dari pemerintahan, yaitu tentang pemerintahan kolektif. Sehingga bentuk interaksi sosial dalam pemerintahan bergantung pada negosiasi, komunikasi, dan pengaruh hegemonik daripada pengawasan dan pengawasan langsung.

Sehingga dalam penelitian ini, peneliti menekankan *governance* sebagai sebuah proses pemerintahan dalam berkoordinasi dan pengambilan keputusan dalam konteks pluralitas pandangan dan kepentingan. Sehingga hal tersebut selaras



dengan penelitian yang peneliti lakukan yakni terkait dengan *collaborative governance* dalam penyelenggaraan kartu tani di Kota Semarang.

### ***1.6.5 Collaborative Governance***

**Gray (1998)** mengungkapkan bahwa kolaborasi merupakan sebuah proses di mana pihak-pihak yang melihat berbagai aspek masalah dapat secara konstruktif saling melengkapi perbedaan mereka dan mencari solusi terhadap penyelesaian masalah yang ada. **Thomson dan Perry (2006)** mendefinisikan kolaborasi sebagai proses di mana aktor otonom berinteraksi melalui negosiasi formal dan informal, bersama-sama menciptakan aturan dan struktur yang mengatur hubungan mereka dan cara untuk bertindak atau memutuskan masalah yang menyatukan mereka. Kolaborasi juga didefinisikan oleh **O’leary dan Vij (2012)** sebagai aktivitas bersama oleh dua atau lebih lembaga pemerintah dengan tujuan untuk meningkatkan pelayanan publik.<sup>6</sup>

Sehingga dari definisi di atas, peneliti menyimpulkan bahwa kolaborasi merupakan suatu proses interaksi yang melahirkan kerjasama antar individu atau kelompok dalam mencapai tujuan yang sama dalam hal ini untuk meningkatkan pelayanan publik.

*Governance* menurut **Agus (2015 : 1)** Merupakan sebuah konsep yang menggantikan konsep government dalam penelitian pemerintah dengan definisi yang luas dari semua organisasi pemerintah dan nonpemerintah yang menangani

---

<sup>6</sup> Timothy Gieseke. Collaborative Environmental *Governance* Frameworks-A Practical Guide (New York : CRC Press, 2019). Hal. 11.

dan mengendalikan masalah-masalah dalam masyarakat dan konsep masyarakat secara keseluruhan. Mainkan peran yang lebih besar, termasuk semua proses.<sup>7</sup> **Naveed Ahmed Tahir (1998 : 67)** mendefinisikan *governance* sebagai pengelolaan sumber daya melalui mekanisme sosial, politik, administrasi dan ekonomi, dan mengatur individu dan kelompok ke dalam badan, lembaga, ataubisnis formal dan informal.<sup>8</sup> Menurut **Kooiman** (dalam La Ode Yaiful, 2018 : 18) *governance* merupakan rangkaian proses interaksi sosial dan politik antara pemerintah dan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan umum dan intervensi pemerintah dalam kepentingan tersebut. Oleh karena itu, *Governance* adalah proses, bukan struktur.

Sehingga dari definisi diatas, peneliti mengambil kesimpulan bahwa *governance* merupakan suatu tatakelola yang didalamnya terdapat relasi antar organisasi baik pemerintah , non-pemerintah, maupun masyarakat dalam pengelolaan administrasi dan menangani suatu masalah.

*Collaborative Governance* menurut **Ansel dan Gash (dalam La Ode Syaiful 2018 : 2)** merupakan salah satu model kontrol dimana satu atau lebih lembaga politik berpartisipasi langsung dalam proses pengambilan keputusan kolektif pemangku kepentingan non-negara. Proses pengambilan keputusan bersifat formal, berorientasi pada konsensus, musyawarah, dan ditujukan untuk melaksanakan kebijakan publik, mengelola rencana publik atau aset publik.

---

<sup>7</sup> Dwiyanto, Agus. 2015. *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif dan Kolaboratif*. (Yogyakarta: UGM Press.) Hal 1.

<sup>8</sup> Naveed Ahmed Tahir. *Problems of Good Governance In South Asian Countries: Learning From European Political Models, Area Study Center For Europe* (Karachi: B.C.C.& T. press, 1998). Hal 67.

Menurut **Thomas dan Perry (2006)** *Collaborative Governance* dianggap Dianggap sebagai cara untuk menyelesaikan konflik sosial jangka panjang antara pemangku kepentingan yang berbeda, merumuskan rencana pembangunan daerah untuk kebijakan perlindungan lingkungan yang inovatif, musyawarah dan saling menguntungkan. Sedangkan menurut **La Ode Syaiful (2018 : 4)** *Collaborative Governance* merupakan model keseimbangan kekuasaan dan sumber daya antara pemerintah, pemangku kepentingan, dan lembaga publik lainnya berkomitmen untuk meningkatkan kekuatan pemangku kepentingan yang rentan, membuat mereka bergantung satu sama lain, dan menyelesaikan masalah yang kompleks melalui pengambilan keputusan kolektif dan implementasi yang berorientasi pada konsensus masalah.<sup>9</sup>

Sehingga dari definisi diatas, peneliti menyimpulkan *Collaborative Governance* merupakan salah satu jenis *Governance* yang mendorong para pemangku kepentingan baik pemerintah maupun non - pemerintah dengan kepentingan, kekuatan dan kelemahan yang berbeda untuk bekerja sama membangun kekuatan dalam mengatasi masalah yang kompleks dengan membuat keputusan yang efektif dan efisien bersama – sama bagi pengambil keputusan yang bertujuan meningkatkan pelaksanaan pelayanan publik.

#### **1.6.6 Model Collaborative Governance**

---

<sup>9</sup> Islamy, La Ode Syaiful. 2018. “*Collaborative Governance* Konsep dan Aplikasi”. Yogyakarta : Deppublish. Hal 4.

Menurut Quade (dalam La Ode Syaiful 2018 : 11) Model merupakan sebuah abstraksi dari dunia nyata, substansi atau realitas yang diekspresikan dalam bentuk peta, bagan organisasi, persamaan matematika, dll. Model dapat digunakan untuk membantu mempelajari fenomena nyata yang kompleks dan mahal secara langsung. Model adalah cara alami untuk mendapatkan gambar dunia nyata dengan mempelajari replika yang mencerminkan fenomena.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti mencoba menyajikan *Collaborative Governance* yang dikemukakan oleh para ahli:

#### 1. Model Ansel dan Gash

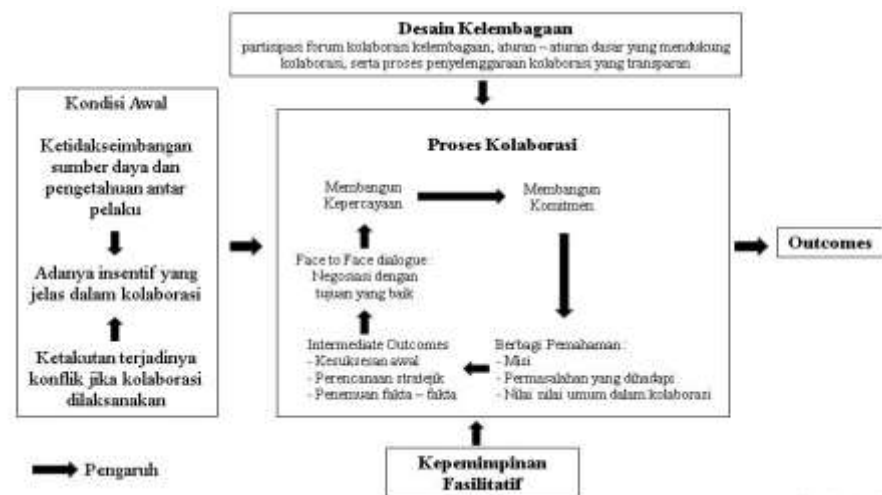
Model ini memiliki empat variabel yang menjadi fokus perhatian yaitu: awal, desain kelembagaan, kepemimpinan, dan proses kolaborasi. Masing-masing variabel ini dapat direduksi menjadi sub-sub-variabel. Variabel proses kolaboratif adalah inti dari model ini. Sedangkan kondisi awal, desain kelembagaan dan kepemimpinan adalah pendukung yang turut memberikan kontribusi penting dalam proses kolaboratif .

#### **Gambar 1.1**

#### **Model Collaborative Governance Ansel and Gash**

*Sumber : Islamy, La Ode Syaiful. 2018. "Collaborative Governance Konsep dan Aplikasi". Yogyakarta : Deependublish. Hal 4.*

Sumber : Islamy, La Ode Syaiful. 2018. "Collaborative Governance Konsep dan Aplikasi". Yogyakarta : Deependublish. Hal 4.



## 2. Model Agranoff dan Mc. Guire

Agranoff dan Mc. Guire melihat kolaborasi dari dua variabel yakni aktivitas dan strategi, kemudian mengembangkan kedua variabel tersebut untuk menghasilkan enam gaya kolaborasi, seperti terlihat pada gambar di bawah ini :

**Gambar 1.2**

**Model Collaborative Governance Agranoff dan Mc. Guire**



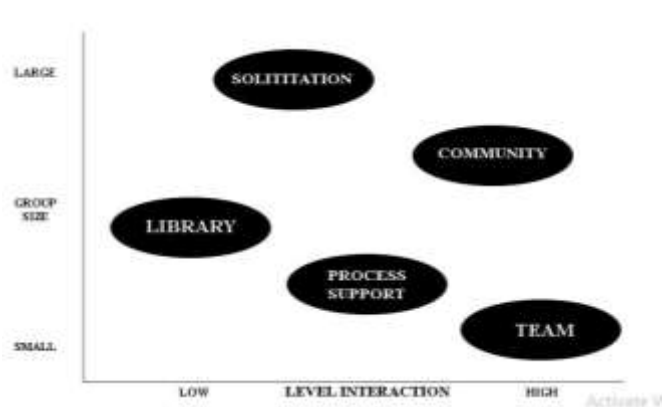
Sumber : Islamy, La Ode Syaiful. 2018. "Collaborative Governance Konsep dan Aplikasi". Yogyakarta : Deependublish. Hal 4.

3. Model Buttler – Colleman

Buttler – Colleman mengusulkan model kolaborasi berdasarkan variabel tingkat interaksi dan variabel ukuran kelompok, model tersebut menghasilkan lima gaya berdasarkan dua dimensi tersebut yakni *library*, *solicitation*, *tim*, *community*, dan *process support*.

**Gambar 1.3**

**Model Collaborative Governance Buttler-Colleman**



Sumber : Islamy, La Ode Syaiful. 2018. “Collaborative Governance Konsep dan Aplikasi”. Yogyakarta : Deppublish. Hal 4.

4. Model Weber et al

Weber mengemukakan kolaborasi yang sukses dan menekankan integrasi fungsi. Integrasi tersebut mencakup fungsi birokrasi, melibatkan seluruh bidang kebijakan, serta melibatkan seluruh jajaran pemerintahan. Masyarakat, dan non pemerintah dalam penyelesaian dan implementasi masalah. Weber mengungkapkan tiga dimensi yaitu dimensi dimensi vertikal (relasi antar lembaga pemerintah dengan lembaga, warga negara dan non pemerintah), dimensi horizontal (relasi antar organisasi yang setara), dan dimensi partnership linkage/ kemitraan (perpaduan antara dimensi vertikal dan horizontal).<sup>10</sup>

**1.6.7 Proses Collaborative Governance**

---

<sup>10</sup> Islamy, La Ode Syaiful. 2018. “Collaborative Governance Konsep dan Aplikasi”. Yogyakarta : Deppublish. Hal 11 – 19.

Proses *Collaborative Governance* yang dikemukakan **Ansel dan Gash (dalam La Ode Syaiful 2018 :51)** selalu digambarkan sebagai fase perumusan sebuah kesepakatan, yang menjelaskan bagaimana fase proses kolaboratif dimulai dari fase pra-negosiasi, fase negosiasi hingga pelaksanaan program. Oleh karena itu, keberhasilan kolaborasi bergantung pada bagaimana siklus kolaborasi dimulai dengan komunikasi, membangun kepercayaan, komitmen, dan berbagai pemahaman tentang hasil yang dicapai. Anshell dan Gash (2008) mengidentifikasi proses kolaborasi sebagai siklus yang meliputi dialog tatap muka (*Face to Face Dialogue*), membangun kepercayaan (*Trust Building*), komitmen terhadap proses (*Commitment to Process*), berbagi pemahaman (*shared understanding*), dan hasil sementara (*Intermediate Outcomes*).

#### 1. *Face to Face Dialogue*

Dalam siklus proses kolaboratif, dibutuhkan komunikasi yang baik dalam menegosiasikan sebuah kesepakatan. Komunikasi merupakan media penting untuk pembentukan dan perkembangan manusia dalam lingkungan sosial. Melalui komunikasi, kita dapat tumbuh dan belajar, menemukan diri kita sendiri dan orang lain, bernegosiasi, bahkan membenci, dll.

Bentuk negosiasi dan komunikasi antar aktor kolaborasi adalah melalui interaksi tatap muka yang mengarah pada persamaan spasial saat memperoleh informasi. Dialog tatap muka merupakan alat untuk membangun komitmen dan kepercayaan dalam proses kolaborasi. Saling pengertian antar stakeholders dapat mendorong dialog dalam setiap proses mulai dari menemukan masalah hingga menentukan kesepakatan bersama.



## 2. Membangun kepercayaan antar aktor kolaborasi

Proses kolaborasi tidak hanya sekedar negosiasi, tetapi juga bagaimana membangun kepercayaan dan komitmen antar peserta dalam kolaborasi. Membangun kepercayaan dan komitmen tidak bisa dilihat sebagai tahap terpisah dari dialog dan negosiasi. Namun pada kenyataannya, proses membangun kepercayaan dan komitmen melekat pada fase dialog tatap muka itu sendiri.

Membangun kepercayaan adalah proses yang memakan waktu yang membutuhkan komitmen jangka panjang untuk mencapai hasil kolaboratif. Oleh karena itu, jika sejarah menunjukkan adanya konfrontasi antar pemangku kepentingan, maka pengambil keputusan atau pemangku kepentingan harus mencari waktu untuk membangun kembali kepercayaan. Jika pemangku kepentingan tidak dapat membangun kepercayaan, maka proses kolaboratif tidak akan mungkin dilakukan.

## 3. Membangun Komitmen antar Aktor Kolaborasi

Komitmen stakeholders dalam berkolaborasi merupakan faktor penting dalam mensukseskan proses kolaborasi, meskipun implementasi komitmen ini terkadang sarat dilema. Kepercayaan dan komitmen menjadi modal utama kolaborasi, sehingga perlawanan masyarakat bisa diminimalisir. Ukuran keberhasilan suatu proyek adalah apakah proyek tersebut berdampak positif pada tingkat kesejahteraan masyarakat.

## 4. Berbagi Pemahaman tentang Visi Misi dan Permasalahan

Dalam proses kolaborasi, para pemangku kepentingan harus membentuk kesepakatan. Pemahaman bersama meliputi kesamaan visi, kesamaan ideologi,

tujuan yang jelas, arah strategis yang jelas, penyatuan nilai-nilai inti dan penyatuan definisi masalah. Dalam hal ini, perlu pula disepakati tujuan dari rencana pencapaian peningkatan pelayanan public.

#### 5. *Intermediate Outcome*

- *Small Wins*

Kemenangan hanyalah sebuah aspirasi jangka pendek dalam sebuah rencana kebijakan, tentunya cita-cita tersebut akan berdampak pada kehidupan seluruh masyarakat, tidak hanya selesainya kegiatan, tetapi juga akhir dari dampaknya bagi masyarakat. Oleh karena itu, yang penting bukanlah keberhasilan yang dicapai ketika rencana itu selesai, tetapi kehidupan masyarakat di akhir rencana atau apakah rencana itu berkelanjutan. Kemenangan kecil dalam kolaborasi sangat penting karena akan menginspirasi peserta kolaborasi untuk melakukan tindakan dan berinovasi untuk mencapai tujuan.

- Kesuksesan sederhana dalam Perencanaan Strategik

Perencanaan Strategi pada dasarnya adalah rencana aksi keseluruhan jangka panjang dan luas. Oleh karena itu, strategi biasanya diekspresikan dalam kalimat dengan arti yang sangat umum, dan tidak melibatkan tindakan spesifik atau detail. Strategi berkaitan erat dengan konsep perencanaan dan pengambilan keputusan.

Sehingga dalam penelitian ini, peneliti menganalisis proses *Collaborative Governance* dalam program Kartu Tani di Kota Semarang dengan acuan teori dari Ansell dan Gash.

### **1.6.8 Faktor Penghambat *Collaborative Governance***

Menurut Government of Canada Collaborative Governance (2008) dapat terhambat disebabkan oleh tiga faktor, yakni meliputi<sup>11</sup>:

#### **a. Faktor Budaya**

Kegagalan dalam collaborative governance dapat disebabkan oleh kecenderungan budaya yang mengandalkan prosedur dan tidak mengambil terobosan dan risiko. Untuk menciptakan kolaborasi yang efektif, para stakeholder perlu memiliki keterampilan dan kemauan untuk bermitra yang berorientasi pada hasil. Ketergantungan pada prosedur dan tidak berani dalam mengambil risiko merupakan salah satu penghambat efektifitas kerja sama. Kerjasama gagal karena pemerintah masih mempertahankan pendekatan top-down untuk bekerja sama dengan pihak lain, kontrol pemerintah masih ada, dan tidak tercapai kesepakatan dalam semangat kolaboratif dan egaliter yang diperlukan untuk kerjasama. Kerjasama juga dapat gagal karena partisipasi kelompok pemangku kepentingan atau pemangku kepentingan lainnya seringkali besar, tidak dirasa penting, tidak signifikan, dan didominasi oleh kelompok dominan atau pemerintah melalui pendekatan top-down.

#### **b. Faktor Institusi**

Kolaborasi dapat terjadi karena aktor yang terlibat dalam kolaborasi (terutama di pihak pemerintah) cenderung menyusun kolaborasi secara hierarkis. Kerjasama membutuhkan cara kerja yang bersifat horizontal antara pemerintah

---

<sup>11</sup> Astuti, Retno Sunu, Hardi Warsono, dan Abd. Rachim. Collaborative Governance dalam Perspektif Administrasi Publik. Semarang : DAP Press. Hal 92-95.

dan non-pemerintah. Proses kolaborasi yang biasanya memiliki sifat yang dinamis dan *flexible* dan tidak diperlukannya mengikuti prosedur yang telah ditetapkan. Hal tersebut biasa ditemukan dalam institusi publik yang mekanistik. Pertanggungjawaban dalam konteks ini hanya menekankan pada kewajiban dan aturan yang berlaku, karena pertanggungjawaban badan publik (instansi pemerintah) cenderung kaku dan hanya mengacu pada pertanggungjawaban instansi kepada pimpinan atau aturan yang berlaku.

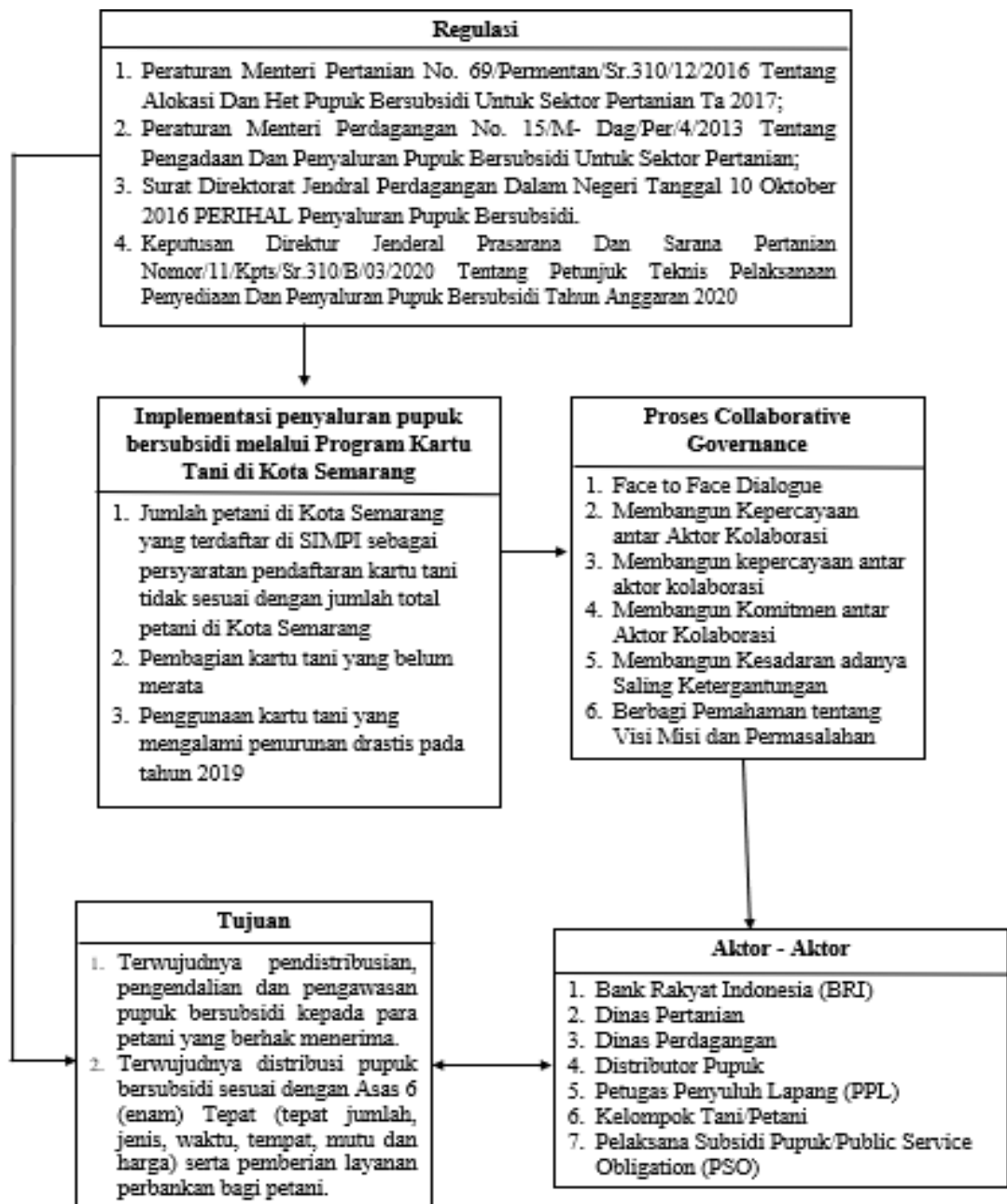
c. Faktor Politik

Kolaborasi bisa gagal karena para pemimpin kekurangan inovasi untuk mencapai tujuan kebijakan yang kompleks dan saling bertentangan. Kepemimpinan Inovatif (Forward Looking) adalah pemimpin yang dapat memperkenalkan nilai-nilai inti dan tujuan *collaborative governance*, menginspirasi agenda yang telah ditetapkan dan mengarahkan untuk mencapai hasil yang positif. Kolaborasi juga dapat terhambat jika pemimpin kelompok kolaborasi kurang inovatif dalam mencapai tujuan kebijakan yang kompleks dan berpotensi bertentangan.

### **1.6.9 Kerangka Pemikiran**

## Bagan 1.2

### Kerangka Pemikiran



### 1.7. Fenomena Penelitian

Fenomena penelitian ini menggunakan dasar pemikiran proses *Collaborative Governance* yang dikemukakan oleh Ansell dan Gash. Hal ini didasarkan pada

fenomena yang akan peneliti diteliti yaitu berkaitan dengan proses *Collaborative Governance* dalam penyelenggaraan kartu tani di Kota Semarang. Peneliti akan fokus pada deskripsi masing – masing konsep tersebut yaitu:

### **1. *Collaborative Governance***

Proses *Collaborative Governance* dalam penyelenggaraan kartu tani di Kota Semarang yang diamati dalam penelitian ini menggunakan pendekatan proses *Collaborative Governance* yang dikemukakan oleh Ansell dan Gash. Peneliti harus mempertimbangkan tujuh langkah pokok berikut ini, yang meliputi:

#### **A. *Face to Face Dialogue***

Bentuk negosiasi dan komunikasi antar aktor kolaborasi adalah melalui interaksi tatap muka yang mengarah pada persamaan spasial saat memperoleh informasi. Dialog tatap muka merupakan alat untuk membangun komitmen dan kepercayaan dalam proses kolaborasi.

#### **B. Membangun Kepercayaan antar Aktor Kolaborasi**

Membangun kepercayaan adalah proses membangun komitmen yang membutuhkan waktu jangka panjang untuk mencapai hasil kolaboratif. Oleh karena itu, jika sejarah menunjukkan konfrontasi antar aktor, maka pengambil keputusan atau pemangku kepentingan harus mencari waktu untuk membangun kembali kepercayaan, dan jika kepercayaan tidak dapat dibangun di antara peserta, proses kolaboratif tidak dapat dilakukan.

#### **C. Membangun Komitmen antar Aktor Kolaborasi**

Komitmen stakeholders dalam berkolaborasi merupakan faktor penting dalam mensukseskan proses kolaborasi, meskipun implementasi komitmen

ini terkadang sarat dilema. Kepercayaan dan komitmen menjadi modal utama kolaborasi, sehingga perlawanan masyarakat bisa diminimalisir. Ukuran keberhasilan suatu proyek adalah apakah proyek tersebut berdampak positif pada tingkat kesejahteraan masyarakat.

#### **D. Berbagi Pemahaman tentang Visi Misi dan Permasalahan**

Dalam proses kolaborasi, para pemangku kepentingan harus membentuk kesepakatan. Pemahaman bersama meliputi kesamaan visi, kesamaan ideologi, tujuan yang jelas, arah strategis yang jelas, penyatuan nilai-nilai inti dan penyatuan definisi masalah. Dalam hal ini, perlu pula disepakati tujuan dari rencana pencapaian peningkatan pelayanan public

#### **E. *Intermediate Outcome***

- *Small Wins*

*Small Wins* memiliki arti bahwa yang terpenting bukanlah keberhasilan yang dicapai ketika rencana itu selesai, tetapi kehidupan masyarakat di akhir rencana atau apakah rencana itu berkelanjutan. Kemenangan kecil dalam kolaborasi sangat penting karena akan menginspirasi peserta kolaborasi untuk melakukan tindakan dan berinovasi untuk mencapai tujuan.

- Kesuksesan sederhana dalam Perencanaan Stratejik

Perencanaan Strategi pada dasarnya adalah rencana aksi keseluruhan jangka panjang dan luas. Oleh karena itu, strategi biasanya diekspresikan dalam kalimat dengan arti yang sangat umum, dan tidak melibatkan tindakan spesifik atau detail. Strategi berkaitan erat dengan konsep perencanaan dan pengambilan keputusan.

## **2. Faktor Penghambat proses *Collaborative Governance* dalam penyelenggaraan kartu tani di Kota Semarang.**

Ukuran keberhasilan proses *Collaborative Governance* dalam penyelenggaraan kartu tani di Kota Semarang, dapat ditinjau dari:

### a. Faktor Budaya

Kegagalan dalam *collaborative governance* dapat disebabkan oleh kecenderungan budaya yang mengandalkan prosedur dan tidak mengambil terobosan dan risiko. Kerjasama gagal karena pemerintah masih mempertahankan pendekatan top-down untuk bekerja sama dengan pihak lain, kontrol pemerintah masih ada, dan tidak tercapai kesepakatan dalam semangat kolaboratif dan egaliter yang diperlukan untuk kerjasama. Kerjasama juga dapat gagal karena partisipasi kelompok pemangku kepentingan atau pemangku kepentingan lainnya seringkali besar, tidak dirasa penting, tidak signifikan, dan didominasi oleh kelompok dominan atau pemerintah melalui pendekatan top-down.

### b. Faktor Institusi

Kolaborasi dapat terjadi karena aktor yang terlibat dalam kolaborasi (terutama di pihak pemerintah) cenderung menyusun kolaborasi secara hierarkis. Proses kolaborasi yang biasanya memiliki sifat yang dinamis dan *flexible* dan tidak diperlukannya mengikuti prosedur yang telah ditetapkan. Hal tersebut biasa ditemukan dalam institusi publik yang mekanistik. Pertanggungjawaban dalam konteks ini hanya menekankan pada kewajiban



dan aturan yang berlaku, karena pertanggungjawaban badan publik (instansi pemerintah) cenderung kaku dan hanya mengacu pada pertanggungjawaban instansi kepada pimpinan atau aturan yang berlaku.

c. Faktor Politik

Kolaborasi bisa gagal karena para pemimpin kekurangan inovasi untuk mencapai tujuan kebijakan yang kompleks dan saling bertentangan. Kolaborasi juga dapat terhambat jika pemimpin kelompok kolaborasi kurang inovatif dalam mencapai tujuan kebijakan yang kompleks dan berpotensi bertentangan.

Berikut peneliti paparkan terkait dengan matriks fenomena dalam proses *Collaborative Governance* dalam penyelenggaraan Kartu Tani di Kota Semarang:

**Tabel 1.7**

**Matriks Fenomena dalam Proses Collaborative Governance dalam Penyelenggaraan Kartu Tani di Kota Semarang**

No.	Fenomena	Gejala yang diamati	Item
<b>Proses Collaborative Governance</b>			
1.	<i>Face to Face Dialogue</i>	1. Proses 2. Frekuensi	1. Proses dan bentuk Negosiasi dan komunikasi antar aktor kolaborasi 2. Frekuensi interaksi tatap muka yang mengarah pada persamaan spasial dalam memperoleh informasi
2.	Membangun Kepercayaan antar Aktor Kolaborasi	1. Proses 2. Jangka waktu	1. Proses membangun kepercayaan 2. Waktu yang dibutuhkan dalam mencapai kepercayaan guna mencapai hasil kolaboratif
3.	Membangun Komitmen antar Aktor Kolaborasi	1. Proses 2. Jangka Waktu	1. Proses membangun komitmen

			<ul style="list-style-type: none"> <li>2. Waktu yang dibutuhkan dalam mencapai komitmen guna mencapai hasil kolaboratif</li> <li>3. Membangun kesadaran adanya saling ketergantungan</li> </ul>
4.	Berbagi pemahaman tentang visi misi dan permasalahan	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Proses</li> <li>2. Frekuensi</li> <li>3. Jangka waktu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Proses berbagi pemahaman visi misi dan permasalahan</li> <li>2. Frekuensi antar aktor kolaborasi dalam berbagi pemahaman tentang visi misi dan permasalahan</li> <li>3. Waktu yang dibutuhkan dalam berbagi pemahaman tentang visi misi dan permasalahan</li> </ul>
5.	<i>Intermediate Outcome</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Small Wins</i></li> <li>2. Kesuksesan sederhana dalam perencanaan strategik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Proses perencanaan jangka pendek yang ingin dicapai</li> <li>2. Proses penentuan perencanaan berkelanjutan yang ingin dicapai</li> <li>3. Proses penentuan strategi perencanaan dan pengambilan keputusan</li> </ul>
<b>Faktor Penghambat Proses <i>Collaborative Governance</i></b>			
1	Faktor Budaya	Ketergantungan terhadap prosedur yang berlaku	Hubungan antar aktor kolaborasi dalam keberaniannya untuk mengambil terobosan dan risiko
2	Faktor Institusi	Hubungan antar aktor kolaborasi	Struktur yang terjalin terhadap seluruh instansi kolaborasi
3	Faktor Politik	Inovasi	Inovasi-inovasi yang telah dilaksanakan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan

### 1.8. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dan jenis penelitian ini adalah deskriptif. Penelitian dengan metode kualitatif dan jenis deskriptif bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai latar dan interaksi yang kompleks dari partisipan serta fenomena. Fenomena menurut pandangan dan definisi partisipan. Penelitian metode kualitatif dan jenis deskriptif merupakan penelitian yang dimaksudkan untuk mengumpulkan informasi mengenai status fenomena,

gejala atau keadaan yang ada, yaitu keadaan gejala menurut apa adanya pada saat penelitian dilakukan.

### **1.8.1. Desain Penelitian**

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Mardalis (Erniyati, 2010 :22) bahwa penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan, memaparkan, mencatat, menganalisa dan menginterpretasikan kondisi sekarang ini terjadi atau ada. Menurut Sevilla (Erniyati, 2010 :22) Data – data tersebut berasal dari observasi, wawancara dengan informan, catatan lapangan, atau memo, dan dokumen resmi lainnya. Dalam penelitian ini peneliti berusaha menggambarkan dan menganalisis secara menyeluruh proses *Collaborative Governance* dalam penyelenggaraan Kartu Tani di Kota Semarang.

### **1.8.2. Situs Penelitian**

Situs penelitian merupakan lokus atau tempat pelaksanaan penelitian. Sehingga dalam penelitian ini, Lokus dari penelitian ini adalah Kota Semarang. pemilihan lokus tersebut didasarkan pada fakta – fakta bahwa masih banyaknya petani tradisional Kota Semarang yang belum mendapatkan kartu tani.

### **1.8.3. Subjek Penelitian**

Subjek penelitian Subjek penelitian menurut Moleong (2010 : 132) adalah informan, yang artinya orang pada latar penelitian yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian. Teknik yang digunakan peneliti dalam pengambilan sampel atau subjek penelitian yakni menggunakan teknik Snowball. Teknik Snowball merupakan teknik pengambilan sampel sumber data, yang pada awalnya jumlahnya sedikit, lama lama menjadi

besar (Sugiyono, 2009 : 219). Hal tersebut dilakukan karena jumlah yang sedikit itu belum mampu untuk menjawab pertanyaan dari peneliti, sehingga peneliti mencari orang lain lagi yang dianggap mampu untuk dijadikan sumber data.

Peneliti memiliki pertimbangan untuk memilih informan mana yang akan dimintai keterangan untuk penelitian di lapangan. Berdasarkan teknik sampling yang digunakan peneliti yaitu menggunakan teknik snowball, maka peneliti menunjuk informan utama yaitu dinas pertanian kota semarang. yang nantinya akan menunjukan ke bagian mana peneliti akan mendapatkan data yang lebih lengkap. Dengan begitu, pebulis akan menemui berbagai informan yang mengetahui atau memiliki data yang dibutuhkan oleh peneliti, sampai pada akhirnya data yang diperoleh sudah mencukupi dan kemudian dianalisis.

#### **1.8.4. Jenis Data**

Lofland dan Lofland dalam Moleong (2010:157) menyatakan bahwa sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata – kata dan tindakan selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain – lain. jenis – jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

##### **a. Kata – Kata dan Tindakan**

Kata – kata dan tindakan orang – orang yang diamatia atau diwawancarai merupakan sumber data utama. Pencatatan sumber utama melalui wawancara atau pengamatan merupakan hasil usaha gabungan dari kegiatan melihat, mendengar dan bertanya. Peneliti dalam melakukan penelitian ini tentunya harus melihat kondisi dari Kota Semarang khususnya mengenai manajemen kartu tani. Sehingga dapat diketahui gejala apa saja yang ada di Kota Semarang

tersebut. peneliti juga harus mewawancari orang yang sudah dijadikan informan untuk mendapatkan informasi mengenai manajemen kartu tani di Kota Semarang tersebut. dalam melakukan wawancara tersebut tentunya peneliti harus bertanya dan kemudian mendengarkan apa saja yang dikatakan oleh informan, sehingga dapat dijadikan data untuk penelitian ini.

b. Sumber Tertulis

Menurut Moleong (2010 : 159) menyatakan bahwa dilihat dari segi sumber data, bahan tambahan yang berasal dari sumber tertulis dapat dibagi atas sumber buku dan majalah ilmiah, sumber dari arsip, dokumen pribadi dan dokumen resmi. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan sumber tertulis yaitu berupa buku, internet dan dokumen resmi. Dokumen resmi didapatkan melalui Dinas Pertanian Kota Semarang.

c. Foto

Foto menghasilkan data deskriptif yang cukup berharga dan sering digunakan untuk menelaah segi segi subjektif dan hasilnya sering dianalisis secara induktif (Moleong, 2010:160). Foto yang dapat digunakan dalam penelitian kualitatif dapat berupa foto yang dihasilkan oleh orang lain dan yang dihasilkan oleh peneliti sendiri. Penggunaan foto untuk melengkapi sumber data mempunyai manfaat yang besar. Dengan menggunakan foto, dapat diketahui kondisi KPL (Kios Pupuk Lengkap) yang memfasilitasi alat pembayaran kartu tani secara lebih jelas. Hanya perlu diberi catatan khusus tentang keadaan dalam foto yang biasanya, apabila diambil secara sengaja, sikap dan keadaan dalam foto

menjadi sesuatu yang sudah dipoles sehingga tidak menggambarkan keadaan yang sebenarnya.

- d. Data Statistik Penelitian kualitatif sering menggunakan data statistik yang digunakan untuk sumber data tambahan. Data statistik dapat membantu memberikan gambaran tentang kecenderungan subjek pada latar belakang (Moleong, 2010 : 162). Pemanfaatan data statistik hanya sebagai cara untuk mengantarkan dan mengarahkan pada kejadian atau peristiwa yang ditemukan atau dicari sendiri sesuai dengan tujuan penelitian

#### **1.8.5. Sumber Data**

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah purpose sampling dimana peneliti cenderung memilih informan yang dianggap tahu dan dapat dipercaya untuk menjadi sumber data yang mantap dan mengetahui masalahnya secara mendalam (H.B. Sutopo, 2002 : 56). Karakteristik informan yang dibutuhkan dalam penelitian ini yaitu :

- Objek sasaran dari pelaksanaan kartu tani
- Petani yang terkait dengan pelaksanaan kartu tani di Kota Semarang

Penelitian tentang proses *Collaborative Governance* dalam penyelenggaraan Kartu Tani di Kota Semarang memperoleh sumber data:

1. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya. Data – data yang diperoleh melalui jawaban atas pertanyaan – pertanyaan yang diajukan oleh peneliti kepada narasumber dalam wawancara atau pengamatan langsung/observasi. Data – data ini dapat diperoleh dengan langsung

mendatangi Dina Pertanian Kota Semarang dan pada kelompok tani Kota Semarang melakukan wawancara dengan informan yang sudah ditentukan. Kemudian data yang diperoleh bisa dicatat atau direkam

2. Data sekunder adalah catatan mengenai kejadian atau peristiwa yang telah terjadi berupa tulisan dari buku, dokumen, internet dan sumber – sumber tulisan lain yang berkaitan dengan penelitian. Dalam penelitian ini, untuk mendapatkan data sekunder peneliti menggunakan buku, internet dan dokumen – dokumen yang mendukung.

#### **1.8.6. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang peneliti gunakan dalam penelitian ini yaitu melalui :

1. Observasi

Observasi (Pengamatan) merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan secara sistematis dimana peneliti mengamati dan mencatat terhadap kenyataan – kenyataan yang terlihat dan terdengar mengenai obyek penelitian.

2. Wawancara

Wawancara dilakukan dengan cara melakukan wawancara terhadap informan dengan panduan interview guide, yang dimaksudkan untuk menyerap informasi mengenai pandangan, pendapat dan pola pikir informan atas masalah penelitian.

Wawancara merupakan metode yang digunakan untuk mencari fakta – fakta yang belum terungkap sehingga suatu fenomena sosial dapat dipahami.

Wawancara merupakan bentuk komunikasi langsung yang terjalin antara peneliti

dan responden. Komunikasi dilakukan dengan tanya jawab dan tatap muka secara langsung.

### 3. Dokumentasi

Metode Dokumentasi diperoleh dari data – data terkait penelitian. Dokumen tersebut dapat diperoleh dari arsip, penelitian, terdahulu, laporan dan lain – lain yang berfungsi untuk memperkaya ini dari penelitian.

#### **1.8.7. Analisis dan Intrepetasi Data**

Dalam penelitian ini teknik yang digunakan dalam proses pengolahan data yaitu bergerak diantara perolehan data, reduksi data, penyajian dan penarikan kesimpulan verifikasi. Artinya data- data yan terdiri dari deskripsi dan uraiannya adalah data yang dikumpulkan, kemudian disusun pengertian dengan pemahaman arti disebut reduksi data, kemudian diikuti penyusunan sajian data yang berupa cerita sistematis, selanjutnya dilakukan usaha untuk menarik kesimpulan dengan verifikasinya berdasarkan semua hal yang terdapat dalam reduksi data

##### 1. Reduksi Data

Semakin lama peneliti melakukan penelitian di lapangan maka akan diperoleh data yang semakin banyak, kompleks dan rumit sehingga perlu segera dilakukan analisis data melalui reduksi data. Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal – hal yang pokok, memfokuskan pada hal – hal penting, dicari tema dan polanya (Sugiyono, 2009 : 247). Dengan demikian data yang direduksi dapat memberikan gambaran yang lebih jelas dan akan lebih mempermudah peneliti untuk melanjutkan penelitian selanjutnya serta mencari bila diperlukan. Dengan



melakukan reduksi data, maka peneliti akan merangkum dan mengambil data pokok yang penting, membuat kategorisasi, berdasarkan huruf besar, kecil, dan angka.

## 2. Penyajian Data

Dalam penelitian ini, penyajian data dilakukan dalam bentuk bagan, uraian singkat, hubungan antar kategori dan sebagainya. Menurut Miles dan Huberman (dalam Sugiyono 2009: 249) Yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif.). Dalam penelitian ini pun peneliti mendeskripsikan tentang manajemen kartu tani di Kota Semarang dengan menggunakan teks yang bersifat naratif. Selain dengan menggunakan teks naratif, peneliti juga menggunakan grafik gambar atau tabel – tabel untuk menyajikan data. Dengan melakukan penyajian data maka akan mempermudah memahami apa yang terjadi dan dapat merencanakan kegiatan selanjutnya berdasarkan pemahaman mengenai apa yang terjadi.

## 3. Kesimpulan

Kesimpulan awal dalam penelitian kualitatif hanya bersifat sementara dan bisa berubah jika tidak ada bukti – bukti kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data. Apabila kesimpulan yang diambil pada tahap awal penelitian didukung oleh bukti – bukti kuat, valid dan konsisten saat pengambilan data maka kesimpulan yang dikemukakan akan menjadi kesimpulan yang kredibel. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif merupakan penemuan baru yang belum pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu obyek yang

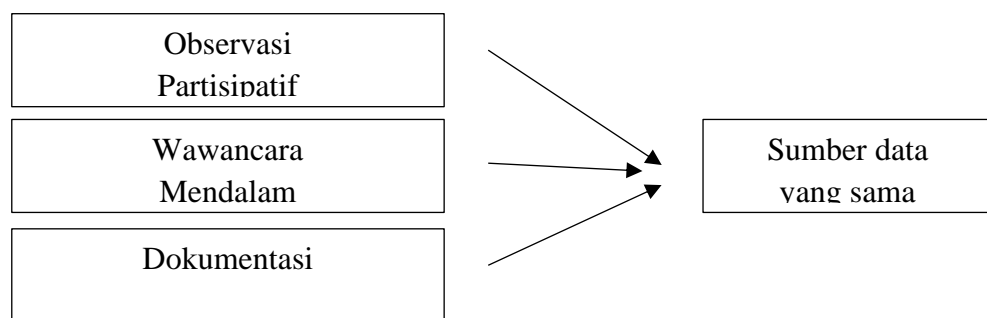
sebelumnya masih gelap sehingga setelah diteliti menjadi lebih jelas, dapat berupa hubungan kausal atau interaktif, hipotesis atau teori (Suiyono 2009:252).

### 1.8.8. Kualitas Data

Teknik yang digunakan untuk menguji data yaitu menggunakan teknik triangulasi data. Menurut Sugiyono (2012 : 241) Teknik triangulasi diartikan sebagai teknik pengumpulan data yang bersifat menggabungkan dari berbagai teknik pengumpulan data dan sumber data yang telah ada. Peneliti menggunakan observasi partisipatif, wawancara yang mendalam, serta dokumentasi untuk sumber data yang sama secara serempak. Teknik ini digambarkan seperti gambar 1.4 berikut.

**Gambar 1.4**

#### **Teknik Triangulasi Pengumpulan Data**



Gambar 1.4 Teknik Triangulasi pengumpulan data (bermacam – macam cara pada sumber yang sama)