

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

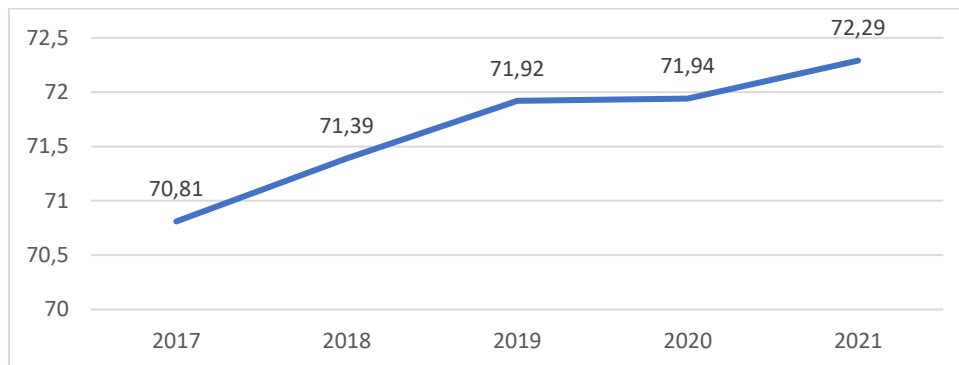
### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Pembangunan negara tidak hanya diwujudkan dengan pembangunan infrastruktur, tetapi perlu diimbangi dengan pembangunan sumber daya manusia. Negara tidak dapat mewujudkan pembangunan infrastruktur tanpa adanya SDM yang kompeten, sehingga pembangunan SDM dan infrastruktur harus berjalan secara beriringan. Keberhasilan pembangunan SDM di Indonesia dapat dilihat dari angka Indeks Pembangunan manusia (IPM) atau *Human Development Index* (HDI). Perhitungan IPM menurut UNDP mencakup perhitungan dari 3 dimensi penyusun yaitu kesehatan, pendidikan dan ekonomi (BPS, 2021). Tiga dimensi tersebut kemudian diturunkan lagi pada indikator penyusunnya, dimensi kesehatan direpresentasikan oleh indikator usia harapan hidup saat lahir (UHH). Dimensi pendidikan direpresentasikan oleh Indikator Harapan Lama Sekolah (HLS) dan Rata-rata Lama Sekolah (RLS) dan ekonomi direpresentasikan dengan indikator pengeluaran riil per kapita yang disesuaikan, (BPS, 2021).

Capaian IPM Indonesia dalam lima tahun terakhir relatif stabil dan menunjukkan tren perbaikan, akan tetapi setelah dikategorikan dalam jenis kelamin masih terdapat gap kesenjangan. Berdasarkan data yang diterbitkan BPS Indonesia, IPM Indonesia stabil di angka 70 dan termasuk dalam kategori tinggi namun masih menunjukkan gap antara IPM laki-laki dan perempuan dengan rata-rata gap enam poin setiap tahunnya (Badan Pusat Statistik, 2022). Hal tersebut menunjukkan masih adanya ketimpangan pembangunan SDM antara laki-laki dan perempuan di Indonesia, untuk melihat capaian pembangunan manusia di Indonesia berikut

adalah grafik IPM Indonesia dalam lima tahun terakhir.

**Gambar 1.1 Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Indonesia Tahun 2017-2021**



sumber : BPS Indonesia, 2022

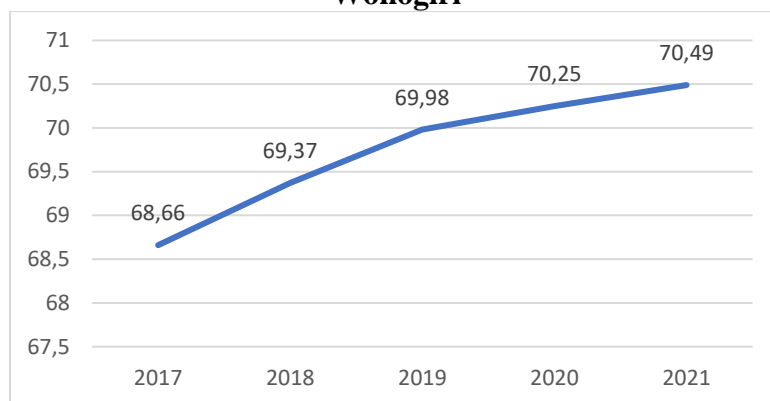
**Tabel 1.1 Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Indonesia menurut jenis kelamin Tahun 2017-2021**

Tahun	Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Indonesia menurut Jenis Kelamin	
	Laki-laki	Perempuan
2017	74.85	68.08
2018	75.43	68.63
2019	75.96	69.18
2020	75.98	69.19
2021	76.25	69.59

sumber : BPS Indonesia, 2022

Ketimpangan IPM laki-laki dan perempuan juga terjadi di tingkat daerah salah satunya di Kabupaten Wonogiri Provinsi Jawa Tengah. Di tengah gencarnya iklim pembangunan manusia di Provinsi Jawa Tengah, Kabupaten Wonogiri menjadi salah satu kabupaten yang mendapatkan perhatian khusus. IPM Kabupaten Wonogiri masih termasuk dalam kategori peringkat rendah di provinsi Jawa Tengah, meskipun progressnya naik setiap tahunnya. Sebagai gambaran kondisi IPM di Kabupaten Wonogiri berikut adalah data grafik capaian IPM Kabupaten Wonogiri dalam lima tahun terakhir.

**Gambar 1. 2 Grafik Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten Wonogiri**



sumber : BPS Kabupaten Wonogiri, 2022

**Tabel 1. 2 Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah menurut jenis kelamin Tahun 2019-2021**

Kabupaten / Kota	Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Menurut Jenis Kelamin					
	Laki-laki			Perempuan		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
PROVINSI JAWA TENGAH	75.79	75.87	76.08	69.64	69.94	70.36
<b>Kabupaten Wonogiri</b>	<b>74.26</b>	<b>74.55</b>	<b>74.82</b>	<b>67.88</b>	<b>67.90</b>	<b>68.14</b>
Kabupaten Klaten	77.21	77.46	78.09	74.15	74.49	74.97
Kabupaten Sukoharjo	78.74	78.90	79.05	76.05	76.13	76.30
Kabupaten Karanganyar	77.33	77.29	77.42	74.61	74.60	74.81
Kota Semarang	85.33	85.22	85.63	81.53	81.38	81.92
Kota Surakarta	82.91	83.24	83.65	80.19	80.61	81.05

sumber : BPS Provinsi Jawa Tengah, 2022

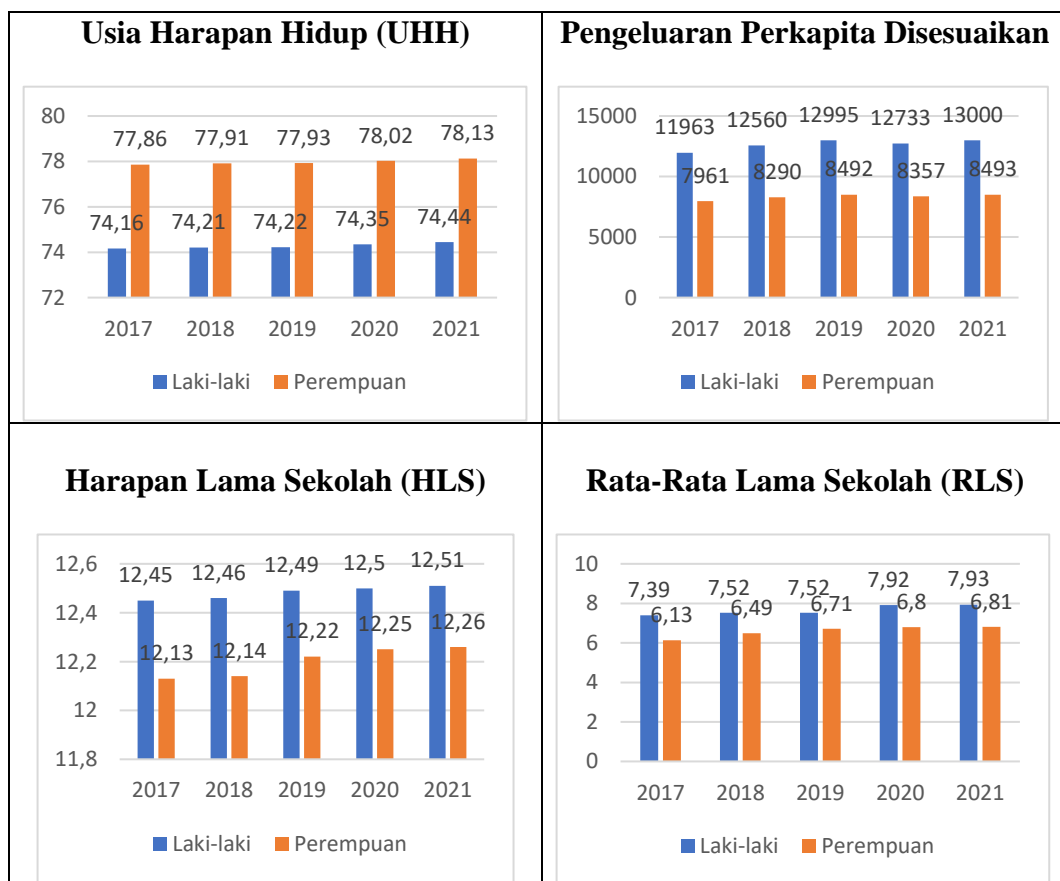
**Tabel 1. 3 IPM Kabupaten Wonogiri menurut jenis kelamin Tahun 2017-2021**

Tahun	Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten Wonogiri menurut Jenis Kelamin	
	Laki-laki	Perempuan
2017	73.08	66.28
2018	73.77	67.23
2019	74.26	67.88
2020	74.55	67.90
2021	74.82	68.14

sumber : BPS Kabupaten Wonogiri, 2022

Berdasarkan data pemeringkatan dari BPS Provinsi Jawa Tengah tahun 2021, IPM Kabupaten Wonogiri peringkat 20 dari 35 Kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah dan apabila dibandingkan dengan kabupaten/kota Eks-Karesidenan Surakarta, Kabupaten Wonogiri berada pada urutan terakhir. IPM Kabupaten Wonogiri secara jelas juga memiliki gap kesenjangan antara IPM laki-laki dan perempuan. Kondisi ini merepresentasikan masih belum sama kualitas hidup perempuan dan laki-laki, kondisi tersebut dapat dianalisa melalui data 4 indikator IPM berdasarkan jenis kelamin sebagai berikut :

**Gambar 1.3 Indikator IPM Kabupaten Wonogiri Berdasarkan Jenis Kelamin Tahun 2017-2021**



sumber : BPS Kabupaten Wonogiri, 2022

Dari keempat indikator IPM diatas, tiga dari empat indikator tersebut perempuan

masih dibawah laki-laki, khususnya di bidang ekonomi dan pendidikan. Indikator Usia Harapan hidup (UHH) perempuan lebih tinggi dari laki-laki yang artinya perempuan di kabupaten wonogiri memiliki kualitas kesehatan yang lebih baik dibandingkan laki laki akan tetapi, ketiga indikator lainnya menunjukkan kondisi sebaliknya. Gap paling jauh yaitu dari ekonomi, hal ini menunjukkan kemampuan kegiatan ekonomi perempuan masih belum setara dengan laki-laki.

Berdasarkan pada problematika diatas, Pemerintah kabupaten wonogiri mengupayakan peningkatan IPM perempuan terlebih lagi Kabupaten Wonogiri memiliki target IPM 72,45% di tahun 2023. Dalam mengupayakan peningkatan IPM khususnya IPM perempuan sejauh ini para aktor sudah melakukan serangkaian interaksi salah satunya rapat koordinasi perencanaan dan penganggaran responsif gender (PPRG) Kabupaten Wonogiri yang dilaksanakan pada 18 Januari 2023 dan Rapat koordinasi persiapan penyusunan Analisis IPM Kabupaten Wonogiri tahun 2023 yang dilaksanakan pada 28 Maret 2023. Serangkaian interaksi aktor multi sektoral yang berulang tersebut memunculkan hubungan yang kompleks antar aktor, pertukaran sumber daya dan negosiasi yang kemudian secara teoritis disebut dengan tata kelola jaringan pemerintahan atau *network governance*.

*Network governance* adalah fenomena relasi yang terjadi antar aktor dalam governance yang horizontal (Pratikno, 2008). Aktor dalam governance yang dimaksud adalah pemerintah, masyarakat dan privat. Aktor yang dimaksud adalah aktor yang membidangi IPM yaitu organisasi perangkat daerah (OPD) terkait. Umur harapan hidup saat lahir (UHH) menjadi tanggung jawab Dinas Kesehatan, Indikator Harapan Lama Sekolah (HLS) dan Rata-rata Lama Sekolah (RLS)

menjadi tanggung jawab Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, dan indikator pengeluaran riil per kapita yang disesuaikan oleh BAPPEDA bidang ekonomi Kabupaten Wonogiri. Dinas PPKB dan P3A Kabupaten Wonogiri sebagai aktor utama dalam urusan pemberdayaan perempuan, kemudian sebagai aktor sentris dalam urusan IPM yaitu BAPPEDA Kabupaten Wonogiri sebagai koordinator pembangunan daerah yang memiliki fungsi sebagai koordinator kebijakan perencanaan pembangunan bidang pemerintahan, perekonomian, dan kesejahteraan rakyat. Peningkatan IPM perempuan menjadi tujuan bersama yang harus diwujudkan melalui perpanjangan tangan dari OPD pengampu masing-masing indikator IPM dan tidak menutup kemungkinan bagi swasta dan masyarakat untuk ikut mengambil peran dalam menyelesaikan masalah publik tersebut.

Pendekatan *network governance* dalam penelitian ini bermaksud untuk melihat bagaimana upaya peningkatan IPM Perempuan di Kabupaten Wonogiri dalam perspektif jejaring pemerintahan seperti mekanisme koordinasi, pertukaran sumberdaya, distribusi tugas, interaksi dan outcome yang dihasilkan dalam mencapai tujuan bersama dan dalam penelitian ini peneliti akan lebih memfokuskan pada bagaimana aktor pemerintah dalam *network governance* untuk melihat sejauh mana aktor pemerintah di Kabupaten Wonogiri sudah mengupayakan peningkatan IPM Perempuan. Secara teoritis, *network governance* melihat bagaimana hubungan dan sumber daya para aktor secara efektif dikelola pengaturan organisasional dan atau interorganisasional (Nahrawi & Ibrahim, 2021). Melihat kondisi IPM kabupaten Wonogiri yang masih ada ketimpangan tersebut memunculkan pertanyaan bagaimana proses dari *network governance* di kabupaten wonogiri.

Sehingga analisa menggunakan pendekatan model *Network governance* diperlukan untuk mengetahui bagaimana proses *Network governance* yang dilakukan Kabupaten Wonogiri dan faktor yang mendukung terbentuknya *network governance* dan penghambat upaya peningkatan IPM di Kabupaten Wonogiri.

### **1.2 Perumusan Masalah**

Dengan adanya uraian latar belakang diatas tentang kondisi ketimpangan IPM di Kabupaten Wonogiri sehingga memunculkan urgensi penelitian untuk menganalisa proses *networking governance* dalam peningkatan IPM perempuan di Kabupaten Wonogiri, maka rumusan masalah yang didapatkan sebagai berikut :

1. Bagaimana proses *Network Governance* dalam Peningkatan IPM perempuan di Kabupaten Wonogiri ?
2. Apa saja faktor terbentuknya proses *network governance* dan faktor penghambat proses *network governance* dalam upaya peningkatan IPM Perempuan di Kabupaten Wonogiri?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

berdasarkan uraian latar belakang dan rumusan masalah di atas, penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut :

1. Menganalisa proses *Network Governance* dalam Peningkatan IPM perempuan di Kabupaten Wonogiri.
2. Menganalisis faktor-faktor terbentuknya proses *network governance* dan faktor penghambat proses *network governance* dalam upaya peningkatan IPM Perempuan di Kabupaten Wonogiri.

#### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Diharapkan melalui penelitian ini dapat memberikan manfaat baik secara akademis maupun praktis, adapun kegunaan penelitian tersebut antara lain :

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan, pengetahuan dan sudut pandang peneliti secara lebih komprehensif terkait Manajemen tata kelola pemerintahan, Manajemen jejaring dan peningkatan IPM khususnya bagi perempuan di Kabupaten Wonogiri melalui *Network Governance*.

2. Bagi Pemerintah Kabupaten Wonogiri

Penelitian ini diharapkan dapat sebagai bahan kajian dan evaluasi terhadap pelaksanaan tata kelola jaringan pemerintahan dalam peningkatan IPM khususnya bagi perempuan di Kabupaten Wonogiri dan diharapkan dapat dijadikan bahan referensi Pemerintah Kabupaten Wonogiri dalam menyusun kebijakan peningkatan IPM khususnya bagi dimasa mendatang.

3. Bagi kalangan Akademisi

Diharapkan melalui penelitian ini dapat menambah sumber referensi baru terkait *Network Governance* khususnya dalam topik peningkatan IPM, serta dapat memperkaya bukti empiris mengenai urgensi *Network Governance* dalam Peningkatan IPM perempuan di Kabupaten Wonogiri dan dengan adanya penelitian ini dapat dikembangkan lagi di masa mendatang untuk mendapatkan informasi baru sehingga dapat melengkapi penelitian terdahulu.



## 1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

### 1.5.1 Penelitian Terdahulu

Dalam penelitian, peneliti membutuhkan pengayaan kajian, referensi dan tulisan ilmiah yang merujuk pada topik penelitian untuk menambah referensi dalam penyusunan penelitian. Berdasarkan hasil riset penelitian terdahulu yang dilakukan peneliti, penelitian ini merupakan ide orisinil peneliti dan tidak ditemukan penelitian yang sama terkait topik, locus dan aspek penelitian. Riset penelitian terdahulu yang dilakukan peneliti ditemukan beberapa penelitian sebagai berikut.

**Tabel 1. 4 Penelitian Terdahulu**

No.	Nama peneliti, tahun & judul.	Tujuan	Metode penelitian.	Hasil penelitian.
1	Yana Syafieyana Hijri, Muhammad kamil, Bayu sadewo, Iradhad taqwa sihidi, 2021.  Network Governance Dalam Pemenuhan Ketersediaan Pangan di Kota Malang, (Hijri et al., 2021).	Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan dari perspektif <i>network governance</i> .tentang respon kebijakan alih fungsi lahan pertanian di Kota Malang.	Metode penelitian deskriptif kualitatif.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi tata Kelola jaringan antar instansi sudah dijalankan dengan baik melalui program utama yakni kegiatan operasi pasar akan tetapi, ada beberapa kendala yaitu tidak adanya Cadangan Beras dalam program tersebut sehingga sedikit menghambat proses pendistribusian.
2	Gusti Naufal Rizky Perdana, Sonya Soraya Ghazlina, Rizky Pratama, Cathas Teguh Prakoso, 2021.	Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui pelaksanaan dari implementasi smart branding di citra niaga Kota Samarinda	Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data	Hasil penelitian menunjukkan dari perspektif <i>network governance</i> Pemerintah Kota Samarinda memiliki tujuan dalam membangun jejaring dalam pelaksanaan smart branding di

	Networking Governance Dalam Penerapan Smart Branding Citra Niaga Kota Samarinda, (Naufal et al., 2021).	melalui perspektif <i>network governance</i> serta menganalisa faktor pendukung dan penghambat.	menggunakan studi kepustakaan, observasi, wawancara, dan dokumentasi.	Citra Niaga untuk mencapai nilai pariwisata, investasi dan wajah kota. Pelaksanaan jejaring di Citra Niaga sudah cukup baik di kalangan internal pemerintah, namun belum ada keterlibatan pihak swasta secara khusus di dalam jejaring ini (Naufal et al., 2021).
3	Fajar Muhammad Rizky Ginting, 2021.  Network Governance Dalam Menangani Pencari Suaka Pada Kantor Imigrasi Kota Pekanbaru, (Ginting, 2021).	Tujuannya untuk menganalisa penanganan pada pencari suaka di Kantor Imigrasi Kelas 1 Kota Pekanbaru dalam perspektif <i>network governance</i> dan untuk mengetahui faktor penghambat.	Metode kualitatif deskriptif	hasil penelitian yaitu dalam menangani pencari suaka yang ada di Kota Pekanbaru yang melibatkan ketiga lembaga yakni Kantor Imigrasi, UNHCR, serta Rudenim sudah saling berkoordinasi dan telah terlaksana cukup efektif. Dari segi Keterlibatan, Komitmen, Peran, dan Mekanisme telah terlaksana dengan baik dari ketiga lembaga tersebut. Akan tetapi perlu mengoptimalkan koordinasi dengan banyak pihak dalam pengawasan keberadaan pencari suaka atau imigran ilegal di Pekanbaru.
4	Agnes Sindi Areta, 2020.  Network Governance Organisasi Perangkat Daerah Dalam Pengurangan Pajak Bumi Dan Bangunan Untuk Mengendalikan Alih Fungsi Lahan Pertanian Di Kota Malang, (Areta, 2020).	Penelitian ini memiliki tujuan untuk menganalisa kerjasama organisasi perangkat daerah dalam pengurangan pajak bumi dan bangunan untuk pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kota Malang dan untuk mengetahui permasalahan yang dihadapi dalam kerjasama organisasi perangkat daerah.	Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif bersifat deskriptif. teknik pengumpulan data dengan dokumentasi, wawancara dan observasi lapangan serta mengumpulkan data sekunder.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa antara dinas pertanian dan badan pelayanan pajak daerah kota malang dalam melaksanakan program pengurangan pajak bumi dan bangunan ini setiap aktor yang terlibat memiliki kewenangannya masing-masing. Program yang dilakukan ini dengan memberikan pengurangan pajak bumi dan bangunan sebesar 50% dalam upaya untuk menjaga dan mempertahankan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Namun ada beberapa kendala dalam menjalankan program tersebut seperti masih kurangnya sosialisasi dan masih banyak petani yang belum melunasi tunggakan pajak sebelumnya.

5	<p>Aan Riana, Muhammad Khafid, Shanty Oktavilia, 2022.</p> <p>Analisis dan Faktor Indeks Pembangunan Manusia di Jawa Tengah, (Ratna Ayu Kusumaningrum, 2018), .</p>	<p>Penelitian ini memiliki tujuan untuk menganalisa pengaruh Kemiskinan, Laju Pertumbuhan dan Upah Minimum terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Jawa Tengah.</p>	<p>Metode penelitian yang dikakukan adalah metode kuantitatif dengan jumlah observasi 175 dengan data runtut waktu tahun 2016-2020 dan data silang sebanyak 35 kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.</p>	<p>Hasil dari penelitian ini menunjukkan adanya pengaruh signifikan kemiskinan, laju pertumbuhan dan upah minimum terhadap Indeks Pembangunan Manusia. Kemiskinan berpengaruh negatif signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia, laju pertumbuhan berpengaruh positif dan signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia dan upah minimum berpengaruh positif dan signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia (Ratna Ayu Kusumaningrum, 2018).</p>
6	<p>Brigita Adven Novane, 2022.</p> <p>Pengaruh Pemberdayaan Perempuan Dalam Ekonomi Dan Politik Terhadap IPM Perempuan Indonesia Tahun 2015-2020, (Brigita Adven Novane, 2022).</p>	<p>Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa pengaruh pemberdayaan perempuan dalam ekonomi dan politik terhadap IPM perempuan di Indonesia pada tahun 2015-2020.</p>	<p>Metode penelitian yang digunakan adalah metode kuantitatif dengan model regresi data panel menggunakan Random Effect Model (REM),</p>	<p>Hasil penelitian menunjukkan bahwa rasio perempuan sebagai tenaga profesional dan rasio perempuan yang menduduki posisi manajerial berpengaruh positif terhadap IPM perempuan di Indonesia, rasio keterlibatan perempuan dalam parlemen tidak berpengaruh secara signifikan terhadap IPM perempuan dan laju pertumbuhan PDRB atas dasar harga konstan berpengaruh negatif terhadap IPM perempuan, (Brigita Adven Novane, 2022).</p>
7	<p>Murbarani Nahrawi, Alwi, Akmal Ibrahim, 2021.</p> <p>Network Administrative Organization Dalam Implementasi Kebijakan Sektor Publik. Studi Kasus : Implementasi Program Pemberdayaan Masyarakat Desa, (Nahrawi &amp; Ibrahim, 2021b).</p>	<p>Tujuan penelitian untuk menganalisa upaya kolaborasi antar aktor melalui perspektif jaringan dalam implementasi program pemberdayaan Masyarakat desa.</p>	<p>Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif.</p>	<p>Hasil penelitian menunjukkan bahwa jaringan belum dimaksimalkan oleh aktor dan mekanisme koordinasi dalam jaringan seringkali mengalami kendala.</p>

8	Naim Kapucu, and Sean Beaudet, 2020.  Network Governance for Collective Action in Implementing United Nations Sustainable Development Goals, (Kapucu & Beaudet, 2020).	Penelitian ini memiliki tujuan untuk mendeskripsikan dan memberikan gambaran dari upaya yang dilakukan organisasi internasional dibawah naungan PBB dalam bingkai model kerjasama network governance sebagai upaya mewujudkan pembangunan berkelanjutan.	Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Data yang digunakan adalah kombinasi dari data sekunder yaitu website, studi literatur, draft kebijakan dan dokumen terkait. Data primer diambil dari wawancara terhadap pejabat tinggi PBB.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat hubungan koordinasi tata Kelola jaringan (network governance) pada garis koordinasi yang ditetapkan oleh PBB kepada organisasi internasional dibawah naungannya. Network governance pada organisasi internasional tersebut memiliki kewenangan masing-masing dan tetap menjaga garis koordinasi dengan laporan dan evaluasi kepada sekjen umum PBB.
9	Yuan Tao, 2022.  Understanding the interactions between multiple actors in network governance: Evidence from school turnaround in China, (Tao, 2022)	Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi kompleksitas interaksi aktor yang berperan dalam pembangunan Pendidikan di china melalui network governance.	Metode penelitian yang digunakan menggunakan metode kualitatif data yang digunakan bersumber dari data kajian literatur, studi kebijakan, observasi dan wawancara.	Temuan pada penelitian ini yaitu identifikasi pada 3 aktor dalam tata Kelola jaringan yaitu pemerintah sebagai pemimpin dari tata Kelola jaringan, sekolah dan pihak swasta. Dalam studi ini juga diidentifikasi peran dan wewenang dari masing-masing dalam bingkai pembangunan Pendidikan di china.
10	Adele Deghati, et.al, 2022.  Presenting a Phased Development Pattern of Network Governance Using a Meta-synthesis Approach, (Deghati Candidate et al., 2019).	Penelitian ini bertujuan untuk memberikan model untuk pengembangan tata kelola jaringan di Organisasi Pemerintahan menggunakan pendekatan meta synthesis.	Penelitian ini menggunakan metode kombinasi antara penelitian kuantitatif dengan kualitatif.	Dalam penelitian ini, model pengembangan tata kelola jaringan disajikan dalam empat tahapan: identifikasi kebutuhan jaringan, desain jaringan, aktivasi jaringan dan partisipasi, dan terakhir pengembangan jaringan. Mempertimbangkan karakteristik khususdan kondisi asli organisasi pemerintah di negara. model khusus untuk pengembangan tata kelola jaringan belum disediakan. Oleh karena itu, penelitian ini dapat sebagai gambaran yang komprehensif dan tepat untuk pengembangan tersebut pemerintahan dalam organisasi pemerintahan di negara tersebut.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu yang pertama adalah objek penelitian yang berbeda dari penelitian terdahulu. Berdasarkan riset peneliti, belum ada penelitian yang meneliti tentang *network governance* dalam peningkatan IPM. Kemudian yang kedua adalah perbedaan terhadap lokus atau lokasi penelitian, sejauh ini belum ada penelitian terdahulu yang meneliti tentang topik *network governance* maupun tentang topik IPM di Kabupaten Wonogiri.

## **1.5.2 Kajian Teori**

### **1.5.2.1 Administrasi Publik**

Chandler dan Plano, 2008 mendefinisikan administrasi publik sebagai adalah proses mengorganisir dan mengkoordinasi sumber daya dan personel publik untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik, (Ginting, 2021). Keban juga mendefinisikan administrasi publik sebagai representasi dari pemerintah sebagai aktor yang berkuasa, regulator aktif dan memprakarsai dalam pengambilan keputusan yang menurut mereka penting atau baik untuk masyarakat karena diasumsikan bahwa masyarakat adalah pihak yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur pemerintah (Keban, 2008:4).

Administrasi publik selanjutnya dimaknai sebagai hubungan kompleksitas dua orang atau lebih dalam membahas hal yang bersifat kenegaraan dalam mencapai tujuan bersama, hal tersebut disampaikan

oleh Prajudi Atmosudirjo (1982:272) memaparkan : “Administrasi Publik adalah administrasi dari negara sebagai organisasi dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan.” Dari definisi tersebut menjelaskan bahwa administrasi publik berhubungan dengan dua orang atau lebih yang bersifat dan membahas kenegaraan dalam suatu perjanjian untuk mengejar tujuan bersama di dalam suatu negara.

Proses administrasi publik terus berkaitan dengan masyarakat baik dari kebijakan publik maupun manajemen publik, karena publik atau masyarakat merupakan objek dari administrasi publik. Paradigma administrasi publik terus berdinamika menyesuaikan kebutuhan dan permasalahan negara yang semakin kompleks, dimulai dari masa konsep negara hingga lahirnya ilmu modern dari administrasi publik. Dalam rentang waktu 1855/1877 hingga tahun 1980an paradigma administrasi publik masih memiliki konsep model klasik, kemudian berkembang menjadi New Public Management (NPM) pada tahun 1980 hingga pertengahan 1990, dan dilanjutkan oleh paradigma baru yang berlaku sampai saat ini yaitu Good Governance.

Pergeseran paradigma administrasi publik tentunya membawa perubahan terlebih pada pelaksanaan strategi, pengelolaan organisasi, hubungan dan interaksi dalam politisi, masyarakat dan sektor privat. Tentunya hal ini berdampak pada beragamnya corak penyelenggaraan pemerintahan pada sebuah negara, dalam maksud bagaimana administrasi

publik pada sebuah negara dapat beradaptasi dengan perkembangan paradigma dan kompleksitas kebutuhan masyarakat.

Administrasi publik dalam menghadapi kompleksitas kebutuhan masyarakat terbagi menjadi 2 fokus, yaitu kebijakan publik dan manajemen publik. Kebijakan publik berfokus pada ranah proses formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan, sedangkan manajemen publik memiliki fokus pada penerapan fungsi manajemen di sektor publik dan berkaitan dengan bagaimana kebijakan publik diimplementasikan dalam masyarakat (Priambodo & Rostyaningsih, 2013).

#### **1.5.2.2 Manajemen Publik**

**Manajemen publik menurut? diartikan** sebagai proses dalam organisasi publik yang meliputi kegiatan alokasi sumber daya manusia maupun non manusia dalam rangka mengupayakan terwujudnya kebijakan publik yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Manajemen publik dan kebijakan publik memiliki hubungan yang berkesinambungan satu sama lain dalam pelaksanaannya. Seluruh proses dalam Manajemen publik merupakan segala bentuk upaya dalam mewujudkan tujuan negara. Pengelolaan sumber daya yang dimiliki organisasi publik dikerahkan untuk mengupayakan terwujudnya kepentingan publik (Dwi Enggar Sari, 2018).

Manajemen publik merupakan fokus dari administrasi publik yang menekankan pada “bagaimana organisasi publik mengimplementasikan kebijakan publik”. fokus utama dalam

Manajemen publik adalah perencanaan, pengorganisasian dan pengendalian dari administrator publik dalam membentuk pelayanan pemerintah (Shafritz, dalam Wicaksono, 2013). Shafritz menjelaskan lebih rinci terkait tugas manajer publik dalam Manajemen publik yaitu pada pengelolaan SDM sektor publik, pengetahuan dan kemampuan manajerial yang dapat memberi inovasi pada program dan kebijakan menjadi aksi nyata. Kompetensi dalam mengelola sistem kalsifikasi posisi, prosedur rekrutmen dan seleksi, mengelola dengan cara mempengaruhi bawahan, analisis dan formulasi anggaran, supervisi, perencanaan jangka panjang (perencanaan strategis), evaluasi program dan organisasi, mekanisme umpan balik melalui sistem informasi manajemen, manajemen kontrak, manajemen proyek, dan reorganisasi (Shafritz dalam Wicaksono, 2013).

Steven Kelman (2003) dalam (Wicaksono, 2013), berpendapat bahwa setidaknya ada tiga perspektif dalam Manajemen publik, yaitu :

1. Manajemen publik dalam perspektif politik.

Perspektif politik memahami Manajemen publik sebagai sebuah perumusan rekomendasi yang ditujukan untuk meningkatkan kinerja organisasi publik dan pemerintah.

2. Manajemen publik dalam perspektif analisis kebijakan,

Pespektif analisis kebijakan menekankan bahwa Manajemen publik sebagai upaya organisasi pemerintah merepresentasikan tujuan kebijakan menjadi sebuah output kebijakan yang berdampak



pada masyarakat.

3. Manajemen publik dalam perspektif administrasi publik.

Perspektif administrasi publik memahami sebagai aksi strategis yang dilakukan manajer publik yang memiliki hubungan jejaring dengan politik yang dibangun melalui sistem politik, kemudian aktor publik melaksanakan fungsi Manajemen yang spesifik seperti penganggaran dan Manajemen pegawai (Wicaksono, 2013).

### 1.5.2.3 Governance

Konsep *governance* hadir untuk menyempurnakan konsep *government* seiring dengan kompleksitas kebutuhan masyarakat. Konsep *governance* sendiri menekankan pada perluasan aktor pemerintah yang terlibat lebih fleksibel menyesuaikan kebutuhan. Perbedaan dua konsep tersebut disampaikan oleh Leach dan Percy Smith, konsep *government* mengandung pengertian aktor pemerintah bersifat aktif dalam mengatur dan melaksanakan urusan-urusan publik, sedangkan konsep meleburkan makna tersebut, konsep *governance* lebih fleksibel dari sebelumnya aktor pemerintah memberikan kesempatan bagi privat dan Masyarakat untuk bisa berkontribusi, (Arrozaaq, 2016).

Pergeseran paradigma *governance* dan *government* memberikan prerspektif baru, paradigma *governance* menyebutkan bahwa rakyat akan dapat lebih proaktif terhadap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan. Paradigma *government* menekankan pada struktur

formal pemerintahan yang hierarkis, sedangkan governance yang melihat dinamika politik dan pemerintahan pada perspektif yang luas dan berkarakter horizontal (Sorensen, 2002 dalam Aisah, 2020)

Dwiyanto (2008:22 dalam Kismartini et al., 2019) memahami konsep governance sebagai keterlibatan aktor-aktor selain pemerintah dalam upaya pemecahan permasalahan publik. Chema dalam Keban, memahami governance sebagai suatu sistem nilai, kebijakan, dan kelembagaan dimana urusan-urusan ekonomi, sosial, politik dikelola melalui interaksi masyarakat, pemerintah, dan sektor swasta. Teguh Kurniawan, menekankan kembali bahwa konsep governance merupakan proses kebijakan yang dilaksanakan dengan melibatkan berbagai aktor didalamnya pemerintah, sektor private (swasta) maupun Masyarakat, .

Berdasarkan pendapat para ahli diatas menekankan dari konsep *government* masyarakat bersikap pasif sebagai objek peneriman pelayanan publik dan proses pemerintahan sangat kaku berfokus pada pemerintah, sedangkan kebaruaran yang dihadirkan oleh konsep *governance* yakni tidak hanya lembaga pemerintahan/birokrasi yang memiliki peran dalam penyelenggaraan pemerintahan, akan tetapi juga memberikan ruang dan andil dari masyarakat dan pihak lain non-pemerintah. *governance* membuka ruang untuk keterlibatan atau partisipasi sektor lain dalam pemerintahan. Pemerintah bukanlah aktor yang tunggal atau dominan dalam pemerintahan. Pihak lain

yang diharapkan dapat membantu pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan antara lain pihak privat dengan dukungan finansialnya. Selain itu, masyarakat juga harus berperan aktif. Diharapkan dengan adanya keterlibatan masyarakat ini dapat menjadikan Masyarakat lebih kritis, inovatif dan kolaboratif sehingga dapat diwujudkan model pemerintahan yang inklusif.

Pergeseran konsep *government* menuju *governance*, menurunkan sebuah paradigma baru dalam administrasi publik yaitu *New Public Governance*. Paradigma *New Public Governance* adalah pembaharuan pola komunikasi dan interaksi antara pemerintah dan masyarakat. *NPG* menekankan bahwa aktor pemerintah tidak lagi mendominasi pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik, karena kebutuhan masyarakat yang kompleks dan penuh dengan ketidakpastian. Fenomena ini mendorong pemerintah kolaboratif dalam pengelolaan negara, dengan melibatkan swasta dan Masyarakat. Fokus utama dari pendekatan *governance* adalah sinergisasi dari kolaborasi pemerintah, swasta, dan masyarakat, (Tjokroamidjojo, 2000).

Osborne menyebutkan bahwa, *New Public Governance* dibagi menjadi 5 (Osborne, 2010:6-7) yaitu sebagai berikut :

- a. *Socio political governance*, terkait dengan hubungan antara institusi dalam tatanan bermasyarakat. Kooiman (1999) memahami dalam pembuatan ataupun implementasi kebijakan publik perlu

memerhatikan interaksi dan komunikasi antar institusi dalam masyarakat. Dengan demikian, dominasi tidak harus terletak pada pemerintah dalam pembuatan kebijakan publik, namun stakeholders dan Masyarakat dapat berperan.

- b. *Public policy governance*, berkaitan dengan governancy dalam pembuatan kebijakan bersama dengan jejaring kebijakan, berkolaborasi dalam berbagai perumusan dan implementasi kebijakan publik.
- c. *Adminlstratif governance*, terkait efektivitas penerapan administrasi publik dan kontribusinya dalam menangani masalah-masalah publik yang semakin kompleks.
- d. *Contract governance*, seiring dengan kompleksitas masalah publik maka berkaitan dengan penerapan NPM, dewasa ini kontrak perjanjian dalam penyelenggaraan pelayanan publik (perjanjian antara penyedia pelayanan publik dengan pihak penerima layanan) diperlukan untuk memperjelas consensus dari tujuan governance.
- e. *Network governance*, adalah jejaringan kerja sama dalam penyediaan pelayanan publik antar organisasi pemerintah atau tanpa organisasi pemerintah. Sehingga berdasarkan penjelasan diatas, maka *network governance* adalah salah bagian dari perkembangan paradigma *New Public Governance*.

#### 1.5.2.4 Network Governance

Pratikno (2008) menerangkan bahwa teori *network governance* berawal dari fenomena relasi antar aktor dalam governance yang horizontal. Aktor memiliki ketergantungan satu sama lain atau *interdependency*. Makna operasional dari *network governance* dapat dipahami sebagai ketidakmampuan aktor dalam mencapai tujuan apabila tidak menggunakan sumberdaya dari aktor lain (Pratikno, 2008). Pertukaran sumberdaya yang berulang dalam jangka waktu yang lama memunculkan suatu regulasi yang mengatur tindakan dan perilaku aktor dalam jaringan. Adanya aturan yang diterima oleh aktor dalam jaringan hanya bisa berlaku apabila melalui proses negosiasi yang berlangsung terus menerus, tanpa adanya kekuasaan yang memaksa atau *centrum of power* (Klijn dan Koppenjan, 2000 dalam Pratikno, 2008).

*Network governance* hadir sebagai upaya untuk menjawab dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan ditengah kompleksitas masalah yang dihadapi. Heterogenitas kebutuhan masyarakat akan pelayanan publik menyebabkan pengambilan keputusan aktor kebijakan semakin kompleks. Hal tersebut melatarbelakangi berbagai aktor (*stakeholder*) terlibat dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan. Setiap aktor dapat mencapai tujuan masing-masing dengan memanfaatkan sumber daya yang dimiliki oleh aktor lainnya, sehingga menimbulkan hubungan relasi

antar aktor dalam proses tersebut bersifat saling tergantung satu sama lain (*interdependence*), (Wayu Eko Yudiatmaja, 2017). kondisi ini membuat sebuah interaksi baru untuk saling bertukar sumber daya dan membantu mengatasi permasalahan publik antara pemerintah dengan aktor-aktor lain di luar pemerintah. Hal tersebut dipahami sebagai proses pelaksanaan *network governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis pelaksanaan jejaring pemerintahan, (Martinez, 2011).

Teori *network governance* pertama kali dipaparkan oleh Keith G Provan dan Patrick Kennis yang memfokuskan interaksi antar peserta dalam urusan pemerintahan yang melibatkan fungsi dari institusi dan struktur yang berwenang untuk bekerjasama dalam mengalokasikan sumberdaya dalam jaringan. Keith G Provan dan Patrick Kennis dalam teorinya memfokuskan pada tiga indikator utama yaitu jumlah aktor yang terlibat, kewenangan masing-masing aktor dan tujuan *network governance* (Provan & Kennis, 2015). Dalam perkembangannya Martinez memahami *network governance* sebagai implementasi tata kelola jaringan pemerintah dalam permumusan suatu kebijakan yang mandiri. Martinez menekankan bahwa dalam prosesnya *network governance* membutuhkan reputasi, kepercayaan, timbal balik, saling ketergantungan dan saling menguntungkan, (Martinez, 2011).

Teori yang akan digunakan peneliti dalam analisis ini yaitu menggunakan teori dari Kljin dan Koppenjan, karena teori *network*

*governance* dari Kljin dan Koppenjan akan menganalisis *network governance* lebih komprehensif dengan 4 indikator utamanya yang telah menyempurnakan teori *network governance* dari tokoh sebelumnya sehingga, akan sesuai dengan tujuan penelitian ini yaitu mendeskripsikan proses *Network Governance* dalam Peningkatan IPM perempuan di Kabupaten Wonogiri dan menganalisis faktor-faktor yang melatarbelakangi *network governance* dalam upaya peningkatan IPM Perempuan di Kabupaten Wonogiri dan akan mendapatkan sajian data penelitian yang lebih komprehensif.

Kljin dan Koppenjan mengembangkan kembali teori *network governance* yang sebelumnya dipaparkan oleh Keith G Provan & Patrick Kennis. *Network governance* dipahami sebagai sebuah strategi yang dilakukan aktor-aktor yang mempengaruhi proses interaksi dan dapat berupa aksi kolektif dalam usaha menghasilkan outcome berupa solusi, kebijakan maupun layanan. (Kljin&Koppenjan, 2016 dalam Nahrawi & Ibrahim, 2021).

Kljin dan Koppenjan, 2016 menyebutkan bahwa teori *network governance* berhubungan dengan kompleksitas, ketergantungan antar lembaga dan bagaimana penyelesaian masalah yang dihadapi, (Nahrawi & Ibrahim, 2021). Teori *network governance* Kljin dan Koppenjan ditandai dengan penggunaan konsep inti sebagai berikut :

#### A. *Actors, interdependency, and frames*

Pada indikator ini Kljin dan Koppenjan menerangkan bahwa dalam

membangun sebuah *network governance*, jaringan akan terdiri dari aktor yang beragam dan memiliki tanggung jawab dan wewenang yang beragam. Aktor akan tetap menjalankan tanggung jawab dan wewenangnya masing-masing akan tetapi, pada suatu waktu apabila dibutuhkan dapat bekerja bersama dengan aktor lain dalam jaringan (Klijn & Koppenjan, 2012). Pertukaran sumber daya antar aktor yang terlibat dalam *network governance* sangat mungkin terjadi dalam upaya mewujudkan tujuan bersama. Pertukaran sumberdaya tersebut diwujudkan dalam bentuk kerjasama dalam implementasi kebijakan ataupun program yang kemudian akan menimbulkan hubungan *interdependency* antar aktor. Dalam penelitian ini, melalui indikator *actor, interdependency and frames* peneliti akan mengidentifikasi aktor dalam tata kelola jejaring pemerintah Kabupaten Wonogiri dalam mengupayakan peningkatan IPM Perempuan, apa sajakah tugas & wewenang setiap aktor dan pada indikator ini akan dijelaskan juga bagaimana hubungan saling ketergantungan antar aktor melalui proses pertukaran sumber daya..

#### B. *Network management*

Manajemen jaringan dibutuhkan untuk mengelola sumber daya dalam jaringan agar menciptakan output yang maksimal. Manajemen jaringan bertujuan untuk memfasilitasi interaksi dan mengelola pertukaran sumber daya. Pengelolaan interaksi yang dimaksud adalah bagaimana jaringan memberikan ruang bagi



pemangku kepentingan yang ada untuk berinteraksi dan bernegosiasi dalam upaya mewujudkan tujuan bersama. *Network management* dalam konteks upaya peningkatan IPM Perempuan akan menjelaskan bagaimana aktor mengelola jaringan meliputi bagaimana *network* dipimpin, pola koordinasi jaringan, interaksi antar aktor dan bagaimana aktor bernegosiasi.

### C. *Institutional features*

Kompleksitas hubungan interaksi antar aktor akan memunculkan sebuah regulasi yang mengatur keberlangsungan dari *network*, berkaitan dengan cara aktor berperilaku, pertukaran sumber daya dan batasan dalam pelaksanaannya. Apabila sebuah *network* tidak memiliki regulasi dapat mengacu pada regulasi yang ada di atasnya seperti undang-undang atau regulasi lainnya. Hal ini dimaksudkan supaya dalam prosesnya tidak akan keluar dari tujuan awal adanya *network governance*, sehingga tetap ada pada alur yang telah ditentukan. Dalam penelitian ini, peneliti menganalisis bagaimana peraturan yang menjadi pedoman jaringan untuk menjaga agar tindakan yang dilakukan oleh aktor dalam tata kelola jaringan tetap pada kapasitas yang telah ditentukan. Pada penelitian ini akan dianalisis mulai dari perda, perbup, dokumen RPJPD, RPJMD, dan RKPD ataupun dalam bentuk MoU antar aktor *Network management* guna meningkatkan IPM perempuan di Kabupaten Wonogiri.

#### D. *Interactions and complexity*

Hubungan saling ketergantungan antar aktor memiliki konsekuensi interaksi yang kompleks dan pola negosiasi dalam pemecahan masalah. Konsep *network governance* menekankan pada implementasi suatu kebijakan bukan merupakan tindakan dari satu aktor Tunggal, melainkan tindakan dari banyak aktor. Interaksi yang kompleks nantinya akan menghasilkan sebuah output dapat berupa output berupa program atau kebijakan. Indikator ini akan menjelaskan terkait program atau output apa sajakah yang sudah dilakukan aktor dalam menyelesaikan permasalahan IPM perempuan di Kabupaten Wonogiri.

*Network governance* timbul saat organisasi publik menyadari bahwa ada tujuan bersama yang harus diupayakan dan pada saat yang bersamaan mempunyai kapabilitas yang terbatas dalam menyelesaikan masalah publik. Kondisi tersebut memunculkan kesadaran akan adanya urgensi untuk membangun tata kelola jejaring pemerintah dalam menjawab permasalahan publik. Prinsip utama dari tata kelola jejaring pemerintah (*network governance*) adalah saling menguntungkan antar aktor, saling berbagi pengalaman, saling berbagi manfaat, maupun saling berbagi dalam pembagian tugas penyelesaian masalah (Sholihatin, 2012).

*Network governance* tidak akan muncul ketika setiap organisasi publik tidak mempunyai kepentingan yang sama. Ketika masing-

masing organisasi publik berbeda kepentingan maka kesadaran untuk saling menjalin hubungan tata kelola jaringan pemerintahan tidak akan muncul. Pratikno dkk, 2007 dalam (Mahabas, 2018) menyebutkan bahwa ada beberapa faktor yang melatarbelakangi terbentuknya suatu *network* yaitu :

a. Faktor komunikasi yang efektif

komunikasi yang efektif dalam konteks jaringan merupakan proses dimana aktor satu dapat memahami maksud dari aktor lain sehingga menghasilkan tindakan-tindakan yang sesuai dengan tujuan. Dalam hal ini Komunikasi yang efektif memiliki peranan yang penting dalam proses pembentukan jaringan karena komunikasi adalah langkah awal dalam proses interaksi para aktor untuk membentuk jaringan.

b. Kelembagaan yang jelas, setelah terbentuknya jaringan terdapat kelembagaan yang jelas dalam artian pengaturan siapa berwenang apa (pembagian peran dan tugasnya) hingga respon apa yang dapat diberikan apabila adanya ketidaksamaan kekuasaan dan sumberdaya di dalam *network* (Pratikno, 2007 dalam Mahabas, 2018).

c. Faktor kesadaran sendiri dari masing-masing aktor, yang dimaksud kesadaran disini adalah kesadaran untuk membentuk sebuah tata kelola jaringan berdasarkan urgensi permasalahan yang harus diselesaikan para aktor. Kedua, yaitu kesadaran akan

berbagi sumber daya antar aktor dengan adanya kesadaran untuk berbagi sumberdaya, maka muncul sikap saling ketergantungan atau *interdependency* (Mahabas, 2018).

d. Faktor kuatnya komitmen pemimpin.

Adanya komitmen dari pemimpin akan membawa keberlangsungan dari tata kelola jaringan ini, apabila dalam keberlangsungannya nanti menemui sebuah kendala maka akan mendorong pemimpin untuk membuat sebuah terobosan atau inovasi yang dapat membawa keberlangsungan tata kelola jaringan. Ada 2 faktor untuk menimbulkan komitmen pemimpin yaitu keterikatan terhadap regulasi atau kesadaran internal dari seorang pemimpin (Mahabas, 2018).

Proses interaksi dan keberjalanan tata kelola jaringan tersebut penting untuk dikelola, hal ini dimaksudkan agar dalam implementasinya segala informasi yang dibutuhkan di dalam suatu jaringan dapat tersampaikan dan terkomunikasikan (Mahabas, 2018). Adapun pendapat Fendt (2010: 22) dalam Jurnal Dimas Luqito (2016:5) yang berpendapat terkait faktor pendorong organisasi perlu melakukan kolaborasi dan Kerjasama yang menjadi dasar dari faktor terbentuknya network governance yang dikemukakan oleh) yaitu :

“(1) Organisasi perlu berkolaborasi karena tidak dapat menyelesaikan tugas tertentu seorang diri tanpa bantuan pihak lain; (2) Dengan berkolaborasi, keuntungan yang akan diperoleh organisasi dapat lebih besar jika dibandingkan dengan bekerja sendiri. (3) Dengan berkolaborasi, organisasi dapat menekan biaya produksi sehingga produk mereka dapat menjadi murah dan

memiliki daya saing pasar.” (Prihatin & Dwimawanti, 2020).

#### **1.5.2.5 Indeks Pembangunan Manusia**

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau Human Development Index (HDI) adalah perhitungan IPM yang ditetapkan UNDP untuk merepresentasikan kondisi masyarakat dalam mengakses hasil pembangunan meliputi pendapatan, kesehatan dan pendidikan (BPS Indonesia, 2017). IPM mencakup perhitungan dari tiga dimensi penyusun yaitu umur panjang dan hidup sehat (*a long and healthy life*), pengetahuan (*knowledge*), standar hidup layak (*decent standard of living*), (BPS, 2021). Tiga dimensi tersebut kemudian diturunkan lagi pada indikator penyusunnya sebagai berikut :

- a. Kesehatan, direpresentasikan oleh indikator umur harapan hidup saat lahir (UHH). Umur yang panjang salah satu indikator dalam merepresentasikan kualitas kesehatan, akan tetapi banya juga faktor lain yang melatarbelakangi. Point dari dimensi ini adalah bagaimana kualitas kesehatan Masyarakat disuatu daerah dalam suatu waktu tertentu.
- b. Pendidikan, direpresentasikan oleh Indikator Harapan Lama Sekolah (HLS) dan Rata-rata Lama Sekolah (RLS) Keduanya merepresentasikan kemampuan masyarakat untuk mengakses pendidikan, khususnya pendidikan formal.
- c. Ekonomi, direpresentasikan dengan pengeluaran riil per kapita.

menggambarkan ukuran kesejahteraan yang dinikmati oleh penduduk sebagai output dari kegiatan ekonomi. (BPS, 2021).

## **1.6 Operasionalisasi Konsep**

Operasionalisasi konsep adalah sebuah abstraksi dari teori yang digunakan dalam penelitian yang di implementasikan dalam fenomena masalah penelitian. Operasionalisasi konsep berguna agar pembaca dan peneliti memiliki persepsi yang sama akan maksud dari penelitian. Peneliti menggunakan teori *network governance* dari Klijn dan Koppenjan dalam penelitian ini dan di operasionalisasikan sebagai berikut :

### **1.6.1 Network Governance**

*Network governance* adalah sebuah hubungan horizontal antar aktor pemangku kepentingan yang membentuk sebuah jaringan kerjasama yang dalam jaringan tersebut aktor yang terlibat melaksanakan tugas pokok dan fungsi sesuai dengan kapasitas yang dimilikinya, akan tetapi pada suatu waktu dapat saling bertukar sumberdaya dan memiliki ketergantungan satu sama lain. Terbentuknya *network governance* dilatarbelakangi atas suatu urgensi penyelesaian permasalahan yang menyangkut kepentingan bersama atau dalam upaya mewujudkan tujuan Bersama.

Teori *network governance* digunakan untuk menganalisis bagaimana aktor jaringan yakni OPD pengampu indikator IPM mengupayakan terwujudnya peningkatan IPM Perempuan di Kabupaten

Wonogiri melalui model pemerintahan *network governance* dengan menggunakan alat analisis indikator *network governance* oleh Klijn dan Koppenjan meliputi ;

A. *Actors, interdependency, and frames.*

Identifikasi aktor yang tergabung dalam jaringan untuk menganalisa pemetaan aktor yang terlibat, identifikasi pertukaran sumber daya yang dimiliki aktor untuk menganalisa *Interdependency* atau hubungan saling ketergantungan antar aktor dan menganalisa kerangka pikir atau *frames* aktor dengan membandingkan tugas dan wewenang dan regulasi yang berlaku untuk memastikan aktor menjalankan tugas dan wewenangnya sesuai dengan regulasi yang berlaku.

B. *Network management.*

*Network management* dalam konteks upaya peningkatan IPM Perempuan akan menjelaskan bagaimana aktor mengelola jaringan meliputi bagaimana *network* diatur/dipimpin, bagaimana pola interaksi, dan negosiasi aktor dalam jaringan.

C. *Institutional features.*

Dokumen legal yang menjadi pedoman jaringan untuk memastikan agar tindakan yang dilakukan oleh aktor dalam tata kelola jaringan tetap pada tujuan yang telah ditentukan. Pada penelitian ini akan dianalisis mulai dari Perda, Perbup, Dokumen RPJPD, RPJMD, dan RKPD.

D. *Interactions and complexity : ouput*

Interaksi dalam jaringan melalui pertukaran sumberdaya akan memunculkan hubungan saling ketergantungan satu sama lain dalam bentuk kerjasama. Melalui interaksi tersebut aktor bernegosiasi dan melakukan pemecahan permasalahan yang menghasilkan output berupa program, kebijakan ataupun peraturan. Indikator ini akan menjelaskan terkait program atau output apa sajakah yang sudah dilakukan aktor dalam menyelesaikan permasalahan IPM perempuan di Kabupaten Wonogiri.

Faktor terjadinya model *network governance* dapat dianalisis melalui faktor pendorong *network*. Pratikno dkk, 2007 dalam Mahabas, 2018 menyebutkan bahwa ada beberapa faktor yang melatarbelakangi terbentuknya suatu *network* yaitu :

- a. Faktor komunikasi yang efektif,
- b. Adanya kelembagaan yang jelas
- c. Faktor kesadaran sendiri dari masing-masing aktor
- d. Faktor kuatnya komitmen pemimpin.

Adapun tabel matrik penelitian untuk memudahkan dalam memahami indikator dan fenomena penelitian sebagai berikut :

**Tabel Matrik Penelitian**

No.	Fenomena	Sub fenomena	Indikasi penelitian
1.			Actor - Aktor dengan latar belakang beragam - Aktor memiliki tanggung jawab yang beragam



No.	Fenomena	Sub fenomena	Indikasi penelitian
	Proses Network governance	Actor, Interdependency & Frames	- Pemetaan aktor dalam jaringan
			Interdependency
			- Pertukaran sumber daya antar aktor dalam jaringan - Kebutuhan akan pertukaran sumber daya aktor lain - Hubungan saling ketergantungan melalui pertukaran sumber daya
		Frames	- Kesamaan akan kerangka pikir dalam mengupayakan peningkatan IPM Perempuan
		Network Management	- Kepemimpinan dalam jaringan - Bagaimana jaringan memfasilitasi interaksi dalam jaringan - Pola interaksi dalam jaringan - Kualitas dan kuantitas <i>network management</i>
Institutional Features	- Adanya regulasi atau dasar aturan yang menjadi pedoman aktor - Regulasi yang merupakan hasil dari interaksi aktor selama dalam jaringan		
Interaction & Complexity : Output	- Interaksi yang terus menerus terjadi akan menimbulkan hubungan yang kompleks - Yang pada akhirnya interaksi yang kompleks tersebut menghasilkan output berupa program dan kebijakan.		
2.	Faktor pendukung terbentuknya network governance dan penghambat	Komunikasi yang efektif	- Adanya penyampaian informasi yang efektif - Adanya kesepahaman akan informasi yang disampaikan
		Kelembagaan yang jelas	- Adanya pembagian tugas dan wewenang

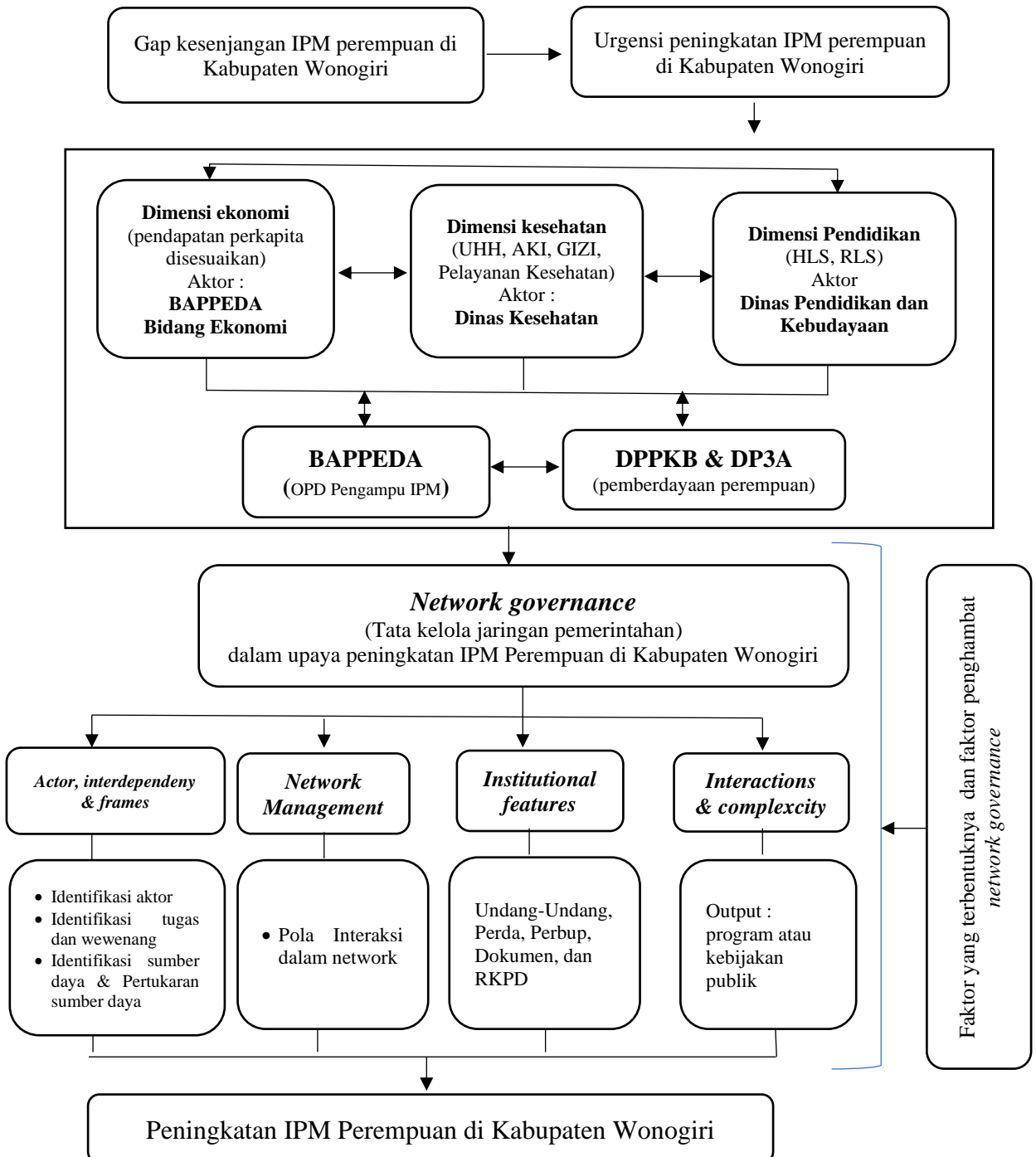
No.	Fenomena	Sub fenomena	Indikasi penelitian
			- Adanya pengaturan yang sistematis
		Kesadaran aktor	- Motivasi internal dari aktor sendiri - Adanya rasa tanggung jawab dan tuntutan
		Kuatnya komitmen pemimpin	- Pemimpin network yang inovatif - Memiliki kemauan untuk memaksimalkan tiap fungsi dalam network

Sumber : analisa peneliti

### 1.7 Argumen Penelitian

Berdasarkan data pada uraian latar belakang diatas peneliti memiliki argumen penelitian sementara yaitu proses *network governance* dalam upaya peningkatan IPM perempuan di Kabupaten Wonogiri belum dimaksimalkan. Hal ini didasari karena masih adanya gap kesenjangan IPM di Kabupaten Wonogiri. Upaya peningkatan IPM menjadi tanggung jawab bersama dan dalam perwujudannya memerlukan kerjasama dari pemerintah, masyarakat dan swasta sehingga timbul hubungan dengan pola jejaring pemerintahan (*Network Governance*). Setiap OPD memiliki hak dan kewenangan masing masing akan tetapi terdapat satu urgensi permasalahan yang sama yaitu upaya peningkatan IPM perempuan sehingga sudah menjadi keharusan untuk menjalin kerjasama dalam satu sinergitas peningkatan IPM perempuan di Kabupaten Wonogiri. Analisa proses *network governance* juga dapat menjadi sebuah evaluasi apabila dalam hasil penelitian ditemukan belum maksimalnya *network governance* dalam penyelesaian permasalahan ini, maka diperlukan evaluasi kembali dari tata kelola pemerintahan di Kabuapten Wonogiri.

## 1.8 Kerangka Pikir Penelitian



Sumber : analisa peneliti

## **1.9 Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif, karena dalam penelitian ini permasalahan penelitian masih berlangsung dan melalui metode kualitatif dapat menjelaskan rumusan masalah yang deskriptif, sehingga akan didapatkan adalah analisa dengan deskripsi yang lebih mendalam, kredibel dan bermakna sehingga, metode kualitatif akan sesuai dalam penelitian ini yang berusaha menganalisa bagaimana *network governance* dalam upaya peningkatan IPM perempuan di Kabupaten Wonogiri. Dikutip dalam Creswell, 2016 bahwa dengan metode kualitatif peneliti memahami fenomena yang terjadi di lapangan berdasarkan atas perspektif dari informan maka metode kualitatif sebagai pendekatan yang paling tepat untuk memahami dan menganalisa fenomena yang sukar dipecahkan oleh metode penelitian kuantitatif.

### **1.9.1 Tipe Penelitian**

Tipe Penelitian yang dipilih adalah tipe deskriptif disesuaikan dengan dengan kebutuhan penelitian ini. Pemilihan tipe deskriptif dengan alasan bahwa tipe tersebut akan menyajikan gambaran secara rinci dari fenomena atau permasalahan yang diteliti sehingga akan sesuai untuk menjawab tipe pertanyaan “bagaimana” sehingga penelitian dengan tipe deskriptif akan memberikan sajian laporan penelitian berupa analisis secara komprehensif dan mendalam berdasarkan data hasil temuan penelitian di lapangan. wawancara dengan informan, observasi dan dokumen resmi dari instansi terkait digunakan sebagai bahan untuk interpretasi data. Sehingga dengan

menggunakan penelitian tipe deskriptif peneliti akan mendapatkan analisa data dengan gambaran secara rinci terkait *network governance* dalam upaya peningkatan IPM perempuan di Kabupaten Wonogiri sesuai dengan tujuan penelitian.

### **1.9.2 Situs Penelitian**

Situs penelitian berada di Kabupaten Wonogiri. Situs penelitian ini dipilih setelah peneliti melakukan beberapa tahapan riset dan melihat fenomena permasalahan yang ada. Kabupaten Wonogiri menunjukkan ketertinggalan IPM diantara kabupaten/kota Eks-Karesidenan Surakarta. Riset lanjutan dilakukan pada setiap indikator penyusun IPM menggunakan data terpilah pada setiap komponen. Peneliti menemukan fenomena yaitu adanya gap kesenjangan antara perempuan dan laki-laki, sehingga perlunya upaya peningkatan IPM dalam bingkai *network governance*. Riset lanjutan dilakukan untuk memastikan belum ada penelitian yang sama dengan topik yang membahas *network governance* dalam upaya peningkatan IPM perempuan di Kabupaten Wonogiri. Hasilnya belum ada penelitian terdahulu dengan topik dan locus yang sama sehingga, dapat disimpulkan bahwa masih kurangnya kajian ilmiah dan referensi *network governance* dalam upaya peningkatan IPM perempuan di Kabupaten Wonogiri. Berlatar belakang dari uraian di atas peneliti memilih Kabupaten Wonogiri sebagai locus dari penelitiannya.

### 1.9.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian ditentukan dengan menyesuaikan dengan kebutuhan dan permasalahan penelitian yaitu dengan Teknik *purposive sampling*. Subjek penelitian ini adalah aktor yang terlibat dalam *network governance* khususnya OPD pengampu dimensi IPM yaitu :

1. Kabid Pemerintahan dan Kesejahteraan masyarakat BAPPEDA Kab. Wonogiri sebagai OPD Pengampu IPM dan koordinator kebijakan perencanaan pembangunan bidang pemerintahan, perekonomian, prasarana sarana kota dan lingkungan hidup, kesejahteraan rakyat serta keuangan.
2. Kepala Bidang Kesehatan Masyarakat Dinas Kesehatan Kabupaten Wonogiri sebagai aktor pemerintah penanggungjawab dimensi Kesehatan dengan mengacu pada indikator umur harapan hidup saat lahir (UHH).
3. Kepala Bidang Pendidikan Dasar Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Wonogiri sebagai sebagai aktor pemerintah penanggungjawab dimensi pendidikan dengan indikator Harapan Lama Sekolah (HLS) dan Rata-rata Lama Sekolah (RLS)
4. Kepala Bidang Ekonomi Dan Pengembangan Wilayah BAPPEDA Kabupaten Wonogiri, sebagai aktor pemerintah penanggungjawab dimensi ekonomi dengan mengacu pada indikator pengeluaran riil per kapita yang disesuaikan.
5. Kabid Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Dinas

Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPKB dan P3A) Kabupaten Wonogiri sebagai aktor utama dalam urusan pemberdayaan perempuan.

#### **1.9.4 Jenis Data**

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis data kualitatif berupa tulisan, teks, narasi dan kata-kata tertulis yang mendukung proses pengkajian fenomena pada penelitian. Data kualitatif tersebut didapat dari proses pengumpulan data yang bersumber dari wawancara dengan informan yang sudah ditentukan sebelumnya dan analisa pada dokumen kualitatif.

#### **1.9.5 Sumber Data**

Sumber data dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder dengan uraian sebagai berikut :

- 1) Data primer, yaitu data yang di dapatkan secara langsung oleh peneliti dan tidak melalui perantara. Peneliti akan mengumpulkan data primer dengan metode wawancara. Peneliti secara langsung akan melakukan wawancara kepada subjek penelitian untuk mendapatkan data atau informasi yang tepat maka dibutuhkan pedoman wawancara yang telah disusun berdasarkan indikator untuk menganalisis *network governance*. Peneliti akan melakukan wawancara dengan aktor yang merupakan pengampu dari IPM untuk menganalisis bagaimana proses *network governance* yang

telah digunakan oleh Kabupaten Wonogiri.

- 2) Data sekunder adalah data penelitian yang tidak didapatkan langsung oleh peneliti sehingga dapat melalui perantara. Data sekunder berupa studi kepustakaan, dokumen kebijakan, data statistik dan laporan kinerja. Dalam penelitian ini dokumen yang dimaksud dapat berupa Undang-Undang, Perda, Perbup, Dokumen RPJPD, RPJMD, dan RKPD.

### **1.9.6 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian inyaitu wawancara dan studi Pustaka. Pada hakikatnya penelitian kualitatif adalah sebuah proses pengumpulan data yang nantinya akan dianalisis dan diinterpretasikan secara komprehensif kemudian ditarik sebuah kesimpulan. Dengan kumpulan data penelitian, peneliti dapat menganalisa dan mengidentifikasi kondisi lapangan dari permasalahan yang sedang terjadi menggunakan kajian teori yang menjadi acuan pada penelitian ini kemudian dapat disimpulkan untuk menjawab tujuan dari penelitian tersebut. Adapun Teknik pengumpulan data tersebut sebagai berikut :

#### **a. Wawancara**

Dalam penelitian dengan metode kualitatif, wawancara dilakukan secara mendalam dan dilakukan secara *face to face* dengan jenis pertanyaan yang terbuka sehingga informan dapat mengutarakan pendapat, pandangan dan pengetahuannya seluas-luasnya terkait yang menjadi topik penelitian selama masih dalam ruang lingkup



penelitian, peneliti diharapkan menggali informasi secara mendalam (*In-Depth Interviews*). Sebelum dilaksanakan wawancara untuk memudahkan peneliti dalam melakukan wawancara di lapangan, peneliti membuat *interview guide* atau pedoman wawancara agar didapatkan informasi yang sesuai dan wawancara lebih terarah. Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini yaitu segala informasi terkait *network governance* dalam upaya peningkatan IPM perempuan di Kabupaten Wonogiri sehingga secara garis besar pedoman wawancara merumuskan pertanyaan terkait permasalahan tersebut.

#### **b. Studi Pustaka**

Teknik pengumpulan data melalui dokumen dapat berupa dokumen hukum, dokumen kebijakan, data statistik, dan laporan kinerja instansi. Dokumen yang relevan dengan topik penelitian dikumpulkan, kemudian di analisis konteks dan isi dari dokumen tersebut. Dalam penelitian ini dokumen yang dimaksud yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Wonogiri nomor 13 tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Wonogiri. Serangkaian Perbup yang mengatur tugas pokok fungsi OPD pengampu IPM antara lain Peraturan Bupati Wonogiri Nomor 119 Tahun 2017 tentang Uraian Tugas Jabatan Pelaksana Pada BAPPEDA dan LITBANG, Peraturan Bupati Wonogiri Nomor 92 tahun 2016 tentang Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Kesehatan Kabupaten Wonogiri, Peraturan Bupati Wonogiri Nomor 76 Tahun

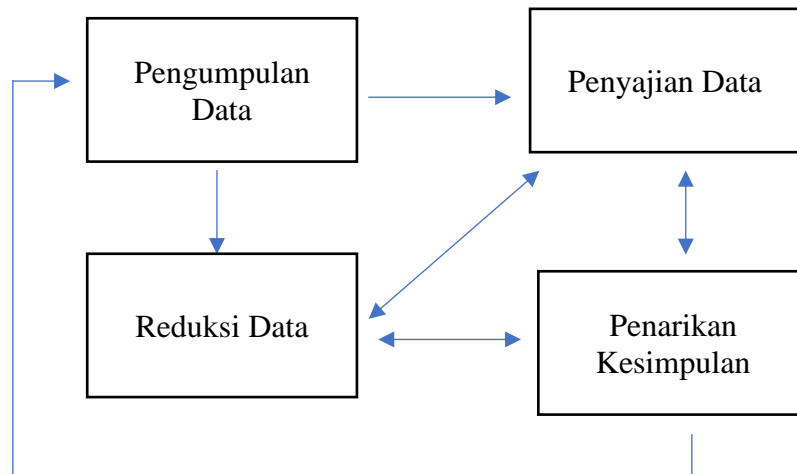
2016 tentang tugas pokok dan fungsi dinas Pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Wonogiri, dan Peraturan Bupati Wonogiri No. 90 tahun 2016 tentang tugas pokok dan fungsi Dinas Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana Dan Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Kabupaten Wonogiri. Dokumen RKPD Kabupaten Wonogiri tahun 2022 dan tahun 2023 khususnya pada bagian kesejahteraan Masyarakat dan bagian rencana kerja OPD. Selain dokumen kebijakan adapun studi Pustaka melalui buku dan artikel penelitian terdahulu yang memiliki topik penelitian yang sama agar dapat pengayaan materi dari metode wawancara.

### **1.9.7 Analisis dan Interpretasi Data**

Proses analisis data kualitatif yaitu proses penyusunan data secara sistematis dari data yang sudah dikumpulkan sebelumnya dengan wawancara dan studi pustaka kualitatif kemudian dikelompokkan ke dalam kategori, di analisa, menyusun ke dalam pola dan diakhiri dengan penarikan kesimpulan dengan tujuan agar dapat dipahami oleh peneliti maupun pembaca (Sirajuddin, Saleh, S. Pd., 2016). Pada penelitian kualitatif proses analisis data didasarkan pada analisis dan data bersifat induktif yang artinya data yang diperoleh kemudian menjadi kesimpulan sementara. Berdasarkan pada kesimpulan sementara tersebut akan dicarikan data pendukung lainnya sehingga dapat disimpulkan bahwa kesimpulan sementara tersebut dapat diterima atau ditolak berdasarkan data yang terkumpul (Sirajuddin, Saleh, S.

Pd., 2016). Tahapan analisis data menurut Miles dan Huberman adalah sebagai berikut :

**Gambar 1.4 Proses Analisis Data Kualitatif**



*Sumber : Rojali, 2019*

a. Pengumpulan data

Peneliti mengumpulkan data penelitian dengan Teknik pengambilan data yang telah ditentukan sebelumnya baik data primer maupun data sekunder. Peneliti harus memastikan keabsahan data melalui triangulasi sumber agar data yang didapatkan adalah fakta yang sebenarnya di lapangan.

b. Reduksi data

Selanjutnya peneliti akan memiliki data kompleks setelah melakukan pengambilan data sehingga reduksi atau penyederhanaan data dilakukan agar dapat memahami data penelitian dengan mudah. Proses mereduksi data dapat dilakukan dengan memilah data pokok, merangkum dan memfokuskan pada hal penting sesuai indikator

penelitian (Sirajuddin, Saleh, S. Pd., 2016).

c. Penyajian data

Bentuk penyajian data kualitatif yaitu narasi deskriptif, uraian dan hubungan antar indikator dan sejenisnya. Penyajian data ditujukan untuk memudahkan peneliti memahami apa yang terjadi. Selain teks yang naratif penyajian data dalam penelitian ini juga dapat berupa bagan, grafik, matrik, network (jaringan kerja) dan chart (Sirajuddin, Saleh, S. Pd., 2016).

d. Penarikan kesimpulan

Terakhir adalah penarikan kesimpulan, penarikan kesimpulan sebagai hubungan kausal atau interaktif, maupun hipotesis atau teori (Sirajuddin, Saleh, S. Pd., 2016). Sehingga dalam penelitian ini akan ditarik sebuah kesimpulan yang dipaparkan secara rinci mengenai proses *network governance* dalam upaya peningkatan IPM perempuan di Kabupaten Wonogiri. Dalam penelitian ini diperoleh gambaran mengenai *network governance* dalam upaya peningkatan IPM perempuan di Kabupaten Wonogiri.

### **1.9.8 Kualitas Data**

Menjaga agar kualitas data tetap akurat sangat penting dilakukan dalam agar hasil penelitian dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, maka perlu dilakukan pengecekan untuk memastikan keabsahan dan keakuratan data. Dalam penelitian ini Analisis kualitas data menggunakan proses pemeriksaan data dengan berbagai pertimbangan untuk meningkatkan

keakuratan data atau metode triangulasi. Triangulasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah triangulasi sumber. Triangulasi sumber yang dilakukan dalam studi ini terdiri dari membandingkan dan memeriksa kembali berbagai data yang dikumpulkan melalui berbagai sumber dengan cara sebagai berikut:

1. Membandingkan hasil data wawancara dengan berbagai sumber informan. Membandingkan informasi yang diperoleh dari seorang informan tertentu dengan informasi yang diperoleh dari informan lain.
2. Membandingkan wawancara dengan data tertulis. Membandingkan hasil wawancara dengan bukti dokumen arsip pendukung yang mengaitkan informasi dalam dokumen dengan data di lapangan.