

**DISERTASI**

**COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PEMBENTUKAN  
PERATURAN DAERAH DI KABUPATEN BONE  
(STUDI KASUS PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH  
TENTANG PENATAAN DAN PEMBERDAYAAN PEDAGANG  
KAKI LIMA)**

COLLABORATIVE GOVERNANCE IN THE ESTABLISHMENT OF  
REGIONAL REGULATIONS IN BONE REGENCY  
(CASE STUDY FOR THE ESTABLISHMENT OF LOCAL REGULATIONS  
CONCERNING STRUCTURING AND EMPOWERMENT OF STANDARD  
STREET VENDORS)

**ADE FERRY AFRISAL  
NIM: E013172002**



**PROGRAM DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2022**

**COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PEMBENTUKAN  
PERATURAN DAERAH DI KABUPATEN BONE**

**(STUDI KASUS PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH  
TENTANG PENATAAN DAN PEMBERDAYAAN PEDAGANG  
KAKI LIMA)**

Disertasi

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Doktor

Program Studi

Ilmu Administrasi Publik

Disusun dan Diajukan Oleh

ADE FERRY AFRISAL

Kepada

Program Studi Administrasi Publik

**PROGRAM DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2022**

**LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI**

**COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PEMBENTUKAN  
PERATURAN DAERAH DI KABUPATEN BONE  
(STUDI KASUS PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH TENTANG  
PENATAAN DAN PEMBERDAYAAN PEDAGANG KAKI LIMA)**

Disusun dan diajukan oleh

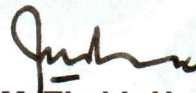
**ADE FERRY AFRISAL**

**E013172002**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin  
Pada tanggal 13 Desember 2022  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Promotor,



**Prof. Dr. H. M. Thahir Haning, M.Si.**

**Nip. 195705071984031001**

Co. Promotor,



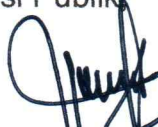
**Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.**  
**Nip. 196012311986011005**

Co. Promotor,



**Dr. H. Muhammad Yunus, M.A.**  
**Nip. 195910301987031002**

Ketua Program Studi  
Administrasi Publik



**Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.**  
**Nip. 196012311986011005**

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan  
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



**Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si.**  
**Nip. 197508182008011008**

## LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Dengan ini saya menyatakan bahwa, disertasi berjudul "Collaborative Governance dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Bone: Studi Kasus Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima" adalah benar karya saya dengan arahan dari komisi pembimbing (Prof. Dr. H. M. Thahir Haning, M.Si, sebagai Promotor dan Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si, sebagai co-promotor 1, serta Dr. H. Muhammad Yunus M.A., sebagai co-promotor 2). Karya ilmiah ini belum diajukan dan tidak sedang diajukan dalam bentuk apa pun kepada perguruan tinggi mana pun. Sumber informasi yang berasal atau dikutip dari karya yang diterbitkan maupun tidak diterbitkan dari penulis lain telah disebutkan dalam teks dan dicantumkan dalam Daftar Pustaka disertasi ini. Sebagian dari isi disertasi ini telah dipublikasikan di Jurnal (The Syebold Report, Volume 17 No. 11, 2022, Halaman 502-521, dan DOI: 10.5281/zenodo.7319126) sebagai artikel dengan judul "Collaborative Governance; Study on the Process of Establishing Regional Regulations Concerning Structure and Empowerment of Food Traders in Bone District").

Jika pernyataan tersebut terbukti sebaliknya, maka saya bersedia menerima sanksi yang ditetapkan oleh Universitas Hasanuddin.

Makassar, 13 Desember 2022



ADE FERRY AFRISAL  
NIM: E013172002

## ABSTRAK

ADE FERRY AFRISAL. **Collaborative Governance dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Bone: Studi Kasus Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima** (dibimbing oleh M. Thahir Haning, Muh. Akmal Ibrahim, Muh. Yunus).

Penelitian ini mencoba mengkaji potensi *collaborative governance* khususnya model Ansell dan Gash untuk diterapkan pada proses pembentukan kebijakan, dalam hal ini pembentukan peraturan daerah. Kajian ini bertitik tolak pada kegagalan sebuah kebijakan terkadang hanya di lihat dari sisi implementasinya, namun bisa jadi kegagalan tersebut sudah terjadi pada saat proses kebijakan itu dibuat. Posisi publik atau masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan terkadang hanya dianggap sebagai pelengkap saja sehingga keterlibatannya hanya dimaknai sebatas formalitas untuk memenuhi peraturan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan menggunakan pendekatan studi kasus terkait pembentukan Peraturan Daerah Tentang Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Bone. Adapun hasil dari penelitian ini adalah bahwa *collaborative governance* pada dasarnya dapat diterapkan pada setiap tahapan kebijakan. Penerapan *collaborative governance* dapat dilakukan dengan mendasarkan pada kebijakan dasar yang ada saat ini dalam Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hasil dari penelitian ini berupa penggunaan istilah konsultasi publik dan penelitian ini mesti dimaknai sebagai *collaborative forum*. Pengembangan model kolaborasi Ansell dan Gash dengan menambahkan dimensi identifikasi *stakeholders* untuk memperkuat proses kolaborasi yang akan dilakukan. Pembentukan perda dengan menggunakan model *collaborative forum* perlu untuk mendapatkan dukungan baik dari aspek anggaran maupun *policy legal framework* melalui perubahan atau pengaturan terkait mekanisme pembentukan perda di dalam Tata Tertib DPRD.

Kata Kunci: *Collaborative governance*, Pembentukan Peraturan Daerah, Formulasi Kebijakan, Partisipasi Publik/Masyarakat.

## **ABSTRACT**

**ADE FERRY AFRISAL. Study On The Process of Establishing Regional Regulations Concerning Structure and Empowerment of Street Vendors in Bone Regency** (supervised by oleh M. Thahir Haning, Muh. Akmal Ibrahim, Muh. Yunus).

This research tries to examine the potential of collaborative governance, especially the Ansell and Gash models, to be applied to the policy formation process, in this case the formation of regional regulations. This study is based on the failure of a policy sometimes only seen from the side of its implementation, but it could be that the failure occurred when the policy process was made. The position of the public or the community in the policy-making process is sometimes only considered as a complement so that their involvement is only interpreted as a formality to comply with regulations. The method used in this research is qualitative by using a case study approach related to the formation of Regional Regulations concerning the Arrangement and Empowerment of Street Vendors in Bone Regency. The result of this research is that collaborative governance can be applied at every policy stage. The application of collaborative governance can be done by basing on the current basic policies in the Law on Regional Government and the Law on the Establishment of Legislation. The use of the terms public consultation and research must be interpreted as a collaborative forum. The development of the Ansell and Gash collaboration model by adding a dimension that strengthens stakeholders to strengthen the collaboration process that will be carried out. The formation of regional regulations using the collaborative forum model needs to get support from both the budgetary aspect and the policy legal framework through changes or arrangements related to the mechanism for forming regional regulations in the DPRD Regulations.

**Kata Kunci:** Collaborative governance, Formation of Regional Regulations, Policy Formulation, Public Participation.

## PRAKATA

Alhamdulillah. Dengan memanjatkan puji syukur ke hadirat Allah SWT, atas limpahan rahmat dan hidayah-Mu penulis dapat menyajikan tulisan Disertasi yang berjudul “*Collaborative Governance* dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Bone, Studi Kasus; Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima”

Disertasi ini disusun untuk memenuhi salah satu persyaratan untuk mencapai derajat kesarjanaan S-3, di samping sebagai aktualisasi ilmu yang didapatkan selama belajar di Program Doktor Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin. Dalam tulisan ini, disajikan pokok-pokok bahasan terkait dengan tata kelola pemerintahan kolaboratif atau *collaborative governance* pada tahapan pembentukan kebijakan yaitu peraturan daerah. Latar belakang penulisan ini diawali dengan masih minimnya penelitian di Indonesia yang menggunakan teori *collaborative governance* pada tahapan formulasi kebijakan. Model *collaborative governance* merupakan salah satu solusi untuk memperluas dan menjadikan partisipasi publik atau masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan lebih bermakna, yang selama ini hanya dilakukan secara formalitas untuk memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan. Konsep demokrasi perwakilan tidak lagi dapat menjawab tantang terhadap kebijakan publik yang ada pada saat ini, sehingga konsep kolaborasi menjadi penting untuk diterapkan dalam penyelesaian masalah-masalah publik yang pada umumnya diselesaikan melalui sebuah kebijakan publik.

Dengan selesainya penulisan disertasi ini, tidak lupa pula Penulisan menyampaikan rasa terima kasih yang mendalam dan sebesar-besarnya kepada beberapa pihak;

1. Ayahanda Drs. H. Ambo Dalle, M.M, dan Ibunda Hj. Erniati, S.Pd. beserta orang tua, yang juga mertua Penulis, H. Ilham Saenong,

S.E, M.Si, dan Hj. Andi Fitri Ilham yang senantiasa memberikan motivasi, nasihat, dukungan, kesabaran, serta doa yang tulus selama ini;

2. Bapak Dr. Phil. Sukri, M.Si, selaku dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta jajarannya atas segala bantuannya selama penulis menempuh studi;
3. Bapak Prof. Dr. M. Thahir Haning. M.Si, sebagai Promotor, Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si, selaku Co-promotor 1 yang juga Ketua Program Doktor Administrasi Publik UNHAS, dan Dr. H. Muhammad Yunus, M.Si, selaku Co-promotor 2, atas bimbingan, dukungan dan arahnya selama penulis menapaki dunia ilmu pengetahuan di Program Doktor Administrasi Publik, Universitas Hasanuddin;
4. Bapak Dr. H. Andi Fahsar M. Padjalangi M.Si. selaku penguji eksternal yang juga merupakan Bupati Kabupaten Bone atas saran, masukan yang konstruktif serta dukungan selama penulis menyelesaikan penulisan disertasi;
5. Para Dosen sekaligus Penguji Disertasi, Bapak Dr. Muh Tang Abdullah, M.AP., Dr. Gita Susanti, M.Si, dan Dr. Suryadi Lambali, M.A., atas masukan yang sifatnya konstruktif, juga ilmu pengetahuan yang telah diberikan;
6. Terhusus, kepada Istri tercinta Vien Fadhilah Ilham, bersama calon buah hati yang sangat kami nantikan, atas cinta, kasih sayang, dukungan dan kesabarannya mendampingi penulis sampai pada titik ini;
7. Saudara-saudaraku; Dr. Ade Fariq Ashar, S.TTP.,M.Si., Ade Febriady, S.E.,M.Sc., Ade Meilasari S.Psi., M.Psikolog., dan Ade Maria Qibtiyah, atas segala dukungan dan doanya selama ini.
8. Para informan dan narasumber, terkait dengan data dan informasi juga diskusi selama ini menjadi bekal penulis untuk menyelesaikan tulisan ini;



9. Teman-teman sejawat di DPRD Kabupaten Bone, Pemerintah Daerah Kabupaten Bone, Universitas Bosowa yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu;
10. Serta semua pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan penulisan disertasi ini.

Sangat disadari bahwa masih banyak kekurangan dan keterbatasan dalam penulisan disertasi ini yang tidak lepas dari kemampuan yang dimiliki penulis. Namun setidaknya sedikit memberikan sumbangan pengetahuan dan membuka wawasan kita mengenai *collaborative governance* dalam pembuatan kebijakan publik. Oleh karena itu pula penulis mengharapkan kritikan dan saran yang membangun agar tulisan menjadi lebih baik, dan menjadikan penelitian atau penulisan karya ilmiah terkait tema ini di masa yang akan datang menjadi lebih baik, serta bermanfaat bagi yang membutuhkan.

Akhir kata, penulis berharap disertasi ini memberikan manfaat bagi kita semua terutama untuk pengembangan ilmu pengetahuan tentang *collaborative governance*.

Makassar, 2 Desember 2022

Penulis

## DAFTAR ISI

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI .....	iii
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI .....	iv
ABSTRAK .....	v
ABSTRACT .....	vi
PRAKATA .....	vii
DAFTAR TABEL .....	xiv
DAFTAR GAMBAR .....	xvi
DAFTAR GRAFIK .....	xvii
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	30
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	31
D. Manfaat Penelitian .....	32
BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	33
A. Konsep Kolaboratif dalam Perspektif Administrasi Publik .....	33
B. Demokrasi dalam Perspektif Kebijakan Publik .....	64
C. Konsep Tata Kelola Pemerintahan ( <i>Governance</i> ) .....	72

D.	<i>Collaborative Governance</i> .....	81
E.	Model <i>Collaborative Governance</i> .....	92
	1. Model <i>Collaborative Governance</i> Ansell dan Gash.....	93
	2. Model <i>Collaborative Governance</i> Agranoff dan McGuire .....	106
	3. Model <i>Collaborative Governance</i> Emerson, Nabatchi, Balogh	110
	4. Model <i>Collaborative Governance</i> Bryson, Crosby, dan Stone .	120
	5. Model <i>Collaborative Governance Penta-helix</i> .....	124
F.	Identifikasi Pemangku Kepentingan.....	129
G.	Penelitian Terdahulu .....	135
H.	Kerangka Konsep .....	141
BAB III METODE PENELITIAN .....		146
A.	Pendekatan dan Jenis Penelitian.....	146
B.	Lokasi Penelitian .....	148
C.	Fokus Penelitian .....	149
D.	Sumber Data .....	153
E.	Prosedur Pengumpulan Data.....	156
F.	Teknik Analisis Data .....	158
G.	Pengecekan Validitas Temuan .....	162
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....		166
A.	Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	166

B.	Hasil Penelitian .....	172
1.	Kondisi awal ( <i>starting condition</i> ) <i>collaborative governance</i> dalam pembentukan Perda Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima .....	172
2.	<i>Institutional Design</i> (Desain Kelembagaan) dalam pembentukan Perda Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima ..	180
3.	<i>Facilitative Leadership</i> (Kepemimpinan yang fasilitatif) dalam pembentukan Perda Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima .....	187
4.	<i>Collaborative Process</i> (proses kolaborasi) dalam pembentukan Perda Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima ..	189
B.	Pembahasan .....	202
1.	Kondisi awal ( <i>starting condition</i> ) <i>collaborative governance</i> dalam pembentukan Perda Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima .....	203
2.	Desain kelembagaan ( <i>institutional design</i> ) <i>collaborative governance</i> dalam pembentukan Perda Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Bone.....	212
3.	Kepemimpinan yang fasilitatif ( <i>facilitative leadership</i> ) dalam pembentukan Perda Penataan dan Pemberdayaan PKL .....	216
4.	<i>Collaborative Process</i> (Proses Kolaborasi) dalam pembentukan Perda Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima ..	218

5. Rekomendasi model <i>collaborative governance</i> yang dapat diterapkan dalam pembentukan perda .....	235
BAB V PENUTUP .....	254
A. Kesimpulan .....	254
B. Saran .....	257
DAFTAR PUSTAKA.....	260

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Nilai, Struktur dan Manajemen dalam Keadilan Sosial .....	44
Tabel 2.	Perbandingan Paradigma I-V .....	47
Tabel 3.	Pergeseran Paradigma Birokrasi dengan Post-bureaucracy Paradigm oleh Barzley & Armajani .....	50
Tabel 4.	Perbandingan Manajemen Model Sektor Publik dengan Sektor Swasta .....	53
Tabel 5.	Karakteristik New Public Management .....	54
Tabel 6.	Berbagai kondisi Kritis Akibat Penerapan Prinsip New Public Management dan Kritikan Atasnya .....	56
Tabel 7.	Pergeseran Prinsip dari New Public Management ke New Public Service .....	59
Tabel 8.	Terminologi Collaborative Governance .....	83
Tabel 9.	<i>Logic Model Approach to Collaborative Governance</i> .....	119
Tabel 10.	Penelitian Terdahulu tentang Collaborative Governance .....	136
Tabel 11.	Fokus Penelitian .....	152
Tabel 12.	Perolehan Kursi DPRD Bone.....	167
Tabel 13.	Daftar Perda yang ditetapkan Tahun 2019-2021.....	169
Tabel 14.	Tingkat Pendidikan Anggota DPRD Kab. Bone Periode 2019- 2024.....	170
Tabel 15.	Pemetaan power dan resources stakeholder .....	206
Tabel 16.	Hasil Dimensi Starting Condition .....	211
Tabel 17.	Hasil dimensi desain kelembagaan (institutional design) .....	215

Tabel 18. Hasil dimensi facilitative leadership .....	218
Tabel 19. Topik dialog dalam konsultasi publik pembentukan Perda tentang penataan dan pemberdayaan PKL .....	221
Tabel 20. Hasil dimensi Collaborative process .....	234
Tabel 21. Tahapan RIA.....	246

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.	The Kuhn Cycle .....	34
Gambar 2.	Model Collaborative Governance Ansell dan Gash.....	93
Gambar 3.	Model Collaborative Governance Agranoff dan McGuire ..	106
Gambar 4.	Model Integratif Framework for Collaborative Governance. Emerson, Nabatchi dan Balogh .....	112
Gambar 5.	Model Cross-Sector Collaborative (Bryson et al.) .....	123
Gambar 6.	Model Pentahelix .....	127
Gambar 7.	Kerangka Konsep .....	145
Gambar 8.	Komponen analisis data: model interkatif (Miles, et.al).....	162
Gambar 9.	<i>Existing model</i> atau Proses Konsultasi Publik pada tahap penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Perda ....	172
Gambar 10.	Kolaborasi Pembentukan Perda tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL dalam Forum Konsultasi Publik.....	204
Gambar 11.	Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah menggunakan model forum kolaborasi, (2022).....	243
Gambar 12.	Model Collaborative Forum dalam Pembentukan Perda...	253



## DAFTAR GRAFIK

Grafik 1. Perda yang ditetapkan selama 2019-2022 .....	168
--	-----

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Kerangka dasar kita bernegara dengan tegas telah dimuat dalam konstitusi negara Indonesia yakni UUD Tahun 1945 yang telah menjadi konsensus nasional, di mana beberapa cirinya adalah sebagai negara hukum, dan demokrasi. Penggunaan istilah tersebut menunjukkan bahwa negara ini harus dijalankan berdasarkan aturan-aturan hukum, yang dalam konteks administrasi publik melahirkan kebijakan oleh pemerintah. Sedangkan dalam ciri demokrasi menuntut adanya keterlibatan berbagai pihak pemangku kepentingan (*stakeholders*) sebagai bagian dari pihak yang akan terkena dampak dari kebijakan yang diambil oleh pemerintah.

Sebuah kebijakan dalam konteks negara hukum dan demokrasi tidak lagi hanya semata-mata merupakan wilayah dominasi birokrat (eksekutif) dan parlemen, namun juga merupakan bagian dari tanggung jawab masyarakat untuk ikut berpartisipasi di dalamnya karena merekalah subyek yang akan menerima dampak dari berlakunya suatu kebijakan peraturan perundang-undangan yang diambil oleh eksekutif dan parlemen. Tanpa keterlibatan masyarakat maka mustahil kebijakan tersebut akan diterima dan dilaksanakan dengan baik (Yuliandri, 2014).

Fenomena yang terjadi belakangan ini menunjukkan banyaknya kebijakan yang diambil oleh pemerintah, khususnya terkait peraturan perundang-undangan dianggap tidak mencerminkan kepentingan atau kebutuhan masyarakat, akibatnya terjadi berbagai penolakan, dan krisis kepercayaan terhadap pemerintahan atau pembuat kebijakan, baik dari segi kelembagaan maupun aktor pembuat kebijakan, contoh konkrit yang dapat kita lihat adalah UU Cipta Kerja yang disahkan tapi dianggap tidak memenuhi rasa keadilan bagi publik karena dianggap tidak partisipatif dalam proses pembentukannya (Kompas, 2020). Kondisi tersebut tentunya tidak memenuhi kriteria sebagai sebuah kebijakan yang partisipatif, yang mana dalam proses perumusan kebijakannya harusnya dilakukan pemerintah secara *bottom-up*. Hal tersebut disebabkan oleh keterlibatan masyarakat atau pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang rendah (Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVI/2021 tentang Undang-Undang Cipta Kerja, 2021). Kondisi saat ini, pelibatan publik dalam berbagai kebijakan pemerintah telah menjadi suatu kebutuhan. Publik bukan lagi ditempatkan sebagai obyek, melainkan diharapkan ikut menjadi subyek dalam penyusunan atau perumusan kebijakan.

Berdasarkan data Kementerian Dalam Negeri pada Tahun 2016, terdapat 3.143 Perda yang dibatalkan di berbagai daerah karena dianggap menghambat investasi belum lagi di tambah dengan Perda bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini menunjukkan ada masalah dalam proses perumusan kebijakan khususnya

terkait dengan Perda. Beberapa masalah terkait dengan perda tersebut di antaranya;

1. Konflik (*conflicting*);
2. Kontradiksi (*contradiction*);
3. Tumpang Tindih (*overlapping*);
4. Kesenjangan (*gap*);
5. Inkonsistensi (*inconsistent*).

Dalam membentuk suatu peraturan Perundang-undangan, dalam hal ini peraturan daerah (perda), harus memiliki dasar atau landasan yang jelas dalam pembuatannya. Setidaknya ada tiga landasan yang digunakan dalam menyusun suatu undang-undang atau dalam hal ini Perda, yaitu; landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis. Ketiga landasan inilah nantinya yang menentukan apakah suatu peraturan Perundang-Undangannya itu memiliki legitimasi dan dapat terlaksana di masyarakat. Begitu banyak kebijakan yang dihasilkan Pemerintah Daerah melalui pembentukan suatu Perda tetapi tidak dapat di laksanakan sebagaimana mestinya karena dianggap tidak mencerminkan kebutuhan masyarakat, selain itu disebabkan oleh proses pembentukan suatu kebijakan selama ini belum dapat menyeimbangkan ketiga dasar tersebut di atas. Proses selama ini hanya di titik beratkan pada dasar yuridis saja, sehingga mengabaikan dasar sosiologis dan filosofis suatu kebijakan.

Selain itu, berdasarkan observasi awal yang dilakukan peneliti terkait kendala yang terlihat saat ini, di antaranya kurangnya pemahaman para anggota DPRD tentang perencanaan fungsi legislasi, dan kurangnya pemahaman terhadap tugas pokok dan fungsi masing-masing alat

kelengkapan, belum optimalnya anggota DPRD dalam mengakomodasi aspirasi *stakeholders*, dan lemahnya analisis dalam proses pembuatan kebijakan publik, serta masih banyak lainnya. Begitu pula dari sisi pemerintah daerah, di antaranya lebih banyak mengusulkan rancangan perda yang bersifat delegatif atau perintah dari perundang-undangan, bukan di dasarkan pada kebutuhan publik atau menyelesaikan permasalahan publik. Selain itu, lemahnya pemahaman terhadap proses pembentukan perda dan tanggung jawabnya terhadap implementasi ketika rancangan tersebut telah ditetapkan menjadi perda.

Gambaran di atas ternyata tidak hanya terjadi pada skala nasional saja, melainkan juga terjadi pada skala lokal atau daerah. Berbagai kebijakan pada level daerah ternyata juga banyak yang tidak sejalan dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat. Kabupaten Bone, merupakan salah satu wilayah yang ada di Sulawesi Selatan yang juga memiliki kewenangan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yaitu membentuk peraturan daerah (perda).

Secara spesifik, misalnya kebijakan pemerintah daerah dalam pembentukan perda di Kabupaten Bone, yang terkadang masih tidak sesuai dengan aspirasi atau keinginan masyarakat. Meskipun ada beberapa kebijakan yang dikeluarkan sesuai dengan kehendak atau aspirasi masyarakat, namun dalam konteks penerapannya ternyata tidak seperti yang diharapkan. Kondisi tersebut terjadi dikarenakan beberapa kebijakan yang lahir hanya menggambarkan keinginan publik atau masyarakat secara

formil (bentuk dan judul), namun secara substansi (materiil) tidak demikian. Salah satu kasus yang diangkat dalam penelitian ini dari berbagai kebijakan yang lahir adalah kebijakan (perda) tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima yang dituangkan dalam Perda No. 1 Tahun 2020, yang menjadi harapan kelompok pedagang kaki lima ini untuk mendapatkan perlindungan dari pemerintah dalam menjalankan kegiatan usahanya yang selama ini juga selalu dianggap menimbulkan eksekusi negatif terhadap penataan kota dan ketertiban umum.

Persoalan PKL dapat dikatakan terjadi di berbagai daerah yang ada di Indonesia. Salah satu persoalan yang sering mereka hadapi adalah terkait persoalan penataan dan pemberdayaan. Tidak jarang kita lihat berbagai tindakan pengusuran yang mereka hadapi karena dianggap mengganggu ketertiban masyarakat seperti menggunakan trotoar atau ruang publik yang tidak sesuai peruntukannya untuk melaksanakan kegiatan atau usahanya. Meskipun demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa PKL merupakan jantung dari kegiatan sosial dan perekonomian yang ada di daerah yang memiliki kontribusi yang cukup signifikan dalam pembangunan daerah. Oleh karena itu, melihat potensi dan problematika yang dihadapi tersebut maka penting untuk menyelesaikannya melalui sebuah kebijakan yang ada di daerah (Patawari, 2019). Melihat persoalan tersebut Kabupaten Bone melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mengajukan hak inisiatif untuk membentuk perda terkait dengan Penataan dan Pemberdayaan PKL.

Namun setelah kebijakan tersebut ditetapkan sampai pada saat penelitian dilakukan ternyata tidak dapat menyelesaikan permasalahan yang selama ini melatarbelakangi pembentukan kebijakan tersebut. Masih banyak para pedagang kaki lima yang “digusur” dengan dalih melanggar ketertiban umum dengan berjualan di trotoar dan sebagainya (Sindonews, 2022). Kondisi tersebut terjadi dikarenakan kebijakan yang lahir ternyata tidak mengatur secara tegas siapa instansi atau Perangkat Daerah yang ditunjuk untuk menjalankan atau menindaklanjuti perda tersebut dengan peraturan pelaksanaannya yaitu dengan menetapkan lokasi atau zona yang diperbolehkan bagi pedagang kaki lima untuk menjalankan usahanya. Selain itu, dalam rapat dengar pendapat umum di DPRD Kab. Bone pada bulan agustus 2022, pihak Satpol PP yang diwakili Kepala Satuan yang melakukan tindakan penertiban menyatakan bahwa hal tersebut dilakukan karena PKL dianggap melanggar ketertiban umum yang juga diatur dalam perda. Salah seorang perwakilan PKL yang ditertibkan bahkan mengakui bahwa apa yang mereka lakukan dengan berjualan di fasilitas umum adalah pelanggaran, namun itu terjadi disebabkan Pemerintah Daerah tidak menyediakan lokasi untuk mereka berjualan secara legal padahal sudah lama ada perda terkait dengan penataan PKL (Cindy, 2022).

Fenomena di atas menandakan bahwa ada kekeliruan yang selama ini terjadi dalam proses pembentukan atau perumusan kebijakan yang ada di daerah, khususnya Kabupaten Bone. Bagaimana mungkin ada dua kebijakan (perda) yang mana saling bertentangan yakni ketertiban umum

dan penataan, pemberdayaan PKL. Hal ini tentunya akan membuat masyarakat bingung mana kebijakan yang harus mereka ikuti. Selain itu, keterbatasan peran dan keterlibatan masyarakat dalam membuat kebijakan berdampak pada kualitas kebijakan yang dihasilkan. Alih-alih menyelesaikan masalah, justru dapat menimbulkan masalah baru, seperti yang terjadi terkait dengan PKL tersebut. Belum lagi dengan anggaran yang dikeluarkan dengan hasil yang tidak sesuai dengan harapan dan kualitas.

Terkait dengan kualitas kebijakan publik, maka salah satu bentuknya ada produk legislasi yang dapat berupa undang-undang atau peraturan daerah. Pada level pemerintahan daerah maka salah satu kebijakan utama yang biasanya dikeluarkan adalah peraturan daerah. Peraturan daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (gubernur atau bupati/wali kota).

Menurut Pusat Informasi Proses Legislasi Indonesia (KPK, 2008), fungsi legislasi memiliki makna sebagai; (1) fungsi untuk membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah (DPRD adalah *policy maker*, bukan *policy implementator*), (2) fungsi strategis yang menempatkan DPRD sebagai "lembaga terhormat" dalam mengembang amanah dan memperjuangkan aspirasi rakyat, (3) merupakan "fungsi perjuangan" untuk menentukan keberlangsungan serta masa depan daerah, (4) merupakan suatu proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan para pihak/*stakeholders*.



Pada sisi lain sudah ada aturan yang dikeluarkan oleh pemerintah terkait dengan keterlibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun, ketika dikonfirmasi kepada pembuat kebijakan, menganggap proses keterlibatan atau partisipasi tersebut sudah dilaksanakan (Anwar, Kasubag Perundang-Undangan DPRD Kab. Bone, 2022). Artinya, ketika proses sudah dilaksanakan tetapi hasil yang didapatkan berbeda menunjukkan bahwa ada yang perlu dievaluasi dalam proses kebijakan tersebut. Kondisi tersebut juga dapat mengindikasikan bahwa publik atau masyarakat dalam hal ini masih diposisikan hanya sebagai objek dalam pembuatan kebijakan atau aturan dari pemerintah.

Perda merupakan salah satu bentuk dari kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah daerah yang kemudian menjadi dasar pula bagi kebijakan publik lainnya di daerah. Oleh karena itu, kualitas Perda sangat memegang peranan sentral dalam menentukan arah kebijakan pembangunan dan pemerintahan yang ada di daerah. Kualitas DPRD dan Pemerintah Daerah menjalankan tugasnya tidak di lihat pada jumlah Perda yang dihasilkan melainkan pada kualitas (KPK, 2008), yakni; (1) memenuhi rasa keadilan masyarakat, (2) merekayasa masyarakat menuju arah perbaikan, (3) dapat dilaksanakan.

Tachjan (Implementasi Kebijakan Publik, 2006) menyimpulkan bahwa terdapat tiga pada garis besar kegiatan pokok dari siklus kebijakan publik, yaitu perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, serta pengawasan dan penilaian (hasil) pelaksanaan kebijakan. Jadi efektivitas suatu kebijakan

publik sangat ditentukan oleh proses kebijakan yang terdiri dari formulasi, implementasi serta evaluasi. Ketiga aktivitas pokok proses kebijakan tersebut mempunyai hubungan kausalitas serta berpola siklikal atau bersiklus secara terus menerus sampai suatu masalah publik atau tujuan tertentu tercapai.

Proses pembentukan perda berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maupun Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah melalui beberapa tahapan, di antaranya: (1) tahapan perencanaan, (2) tahapan penyusunan, (3) tahapan pembahasan; (4) tahapan pengesahan atau penetapan, (5) tahapan pengundangan, dan (6) tahapan penyebarluasan. Pada tahapan perencanaan, dilakukan melalui program pembentukan peraturan daerah (Propemperda) yang memuat uraian daftar perda yang akan disusun dalam satu tahun anggaran beserta dasar pembentukan, materi yang akan diatur, urgensi, serta siapa pihak yang mengusulkan. Pembahasan propemperda dilakukan oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD beserta pemerintah daerah yang di koordinasikan melalui bagian/biro hukum. Hasil pembahasan tersebut nantinya akan menjadi daftar perda yang harus dikerjakan dalam satu tahunnya. Jika dikaitkan dengan keterlibatan publik, maka dalam propemperda tersebut di dasarkan pada perintah peraturan perundang-undangan lebih tinggi, rencana pembangunan daerah,

penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan aspirasi masyarakat daerah.

Setelah diawali dengan penyusunan Propemperda, yang diartikan sebagai instrumen perencanaan program pembentukan perda yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis, pemrakarsa perda (dapat oleh DPRD ataupun Kepala Daerah) kemudian menyusun rancangan perda yang disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademis. Naskah Akademik sendiri adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah serta sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Dalam proses penyusunan naskah akademik ini tentunya juga dapat melibatkan unsur di luar pemerintah, yang mana akan menguatkan rancangan perda itu nantinya dari aspek sosiologi dan empiriknya.

Selanjutnya, dalam proses pembahasan rancangan perda diawali dengan penyampaian surat pengantar. Bila rancangan perda merupakan inisiatif dan diprakarsai oleh Kepala Daerah, maka disampaikan surat pengantar dari Kepala Daerah kepada Pimpinan DPRD. Demikian halnya bila rancangan perda diprakarsai oleh DPRD, diawali dengan penyampaian surat pengantar dari Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah. Dalam proses pembahasan ini dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan. Pembicaraan tingkat I;

Untuk rancangan perda provinsi berasal dari Kepala Daerah dilakukan dengan:

1. penjelasan Kepala Daerah dalam rapat paripurna mengenai rancangan perda;
2. pandangan umum fraksi terhadap rancangan perda; dan
3. tanggapan dan/atau jawaban gubernur terhadap pandangan umum fraksi.

Sedangkan untuk hal rancangan perda berasal dari DPRD dilakukan dengan:

- a. penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Bapemperda, atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai rancangan perda;
- b. pendapat Kepala Daerah terhadap rancangan perda; dan tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat Kepala Daerah.
- c. pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.

Dalam pembicaraan tingkat I ini, pada proses pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya ini kemudian dilakukan pula pelibatan unsur di luar pemerintah atau *stakeholders* melalui forum yang di inisiasi oleh pemrakarsa melalui konsultasi publik. Pada tahapan ini pula peran penting *stakeholders*

(masyarakat/publik) dapat mempengaruhi, mengarahkan, bahkan mengontrol arah kebijakan yang akan di buat. Hal ini sejalan dengan pendapat Miftah Thoha (2003, p. 57) bahwa Pemerintah bisa bertindak demokratis jika peran kontrol yang dilakukan masyarakat dijalankan secara maksimal, proporsional, konstitusional, dan bertanggung jawab. Di dalam pemerintahan modern dan demokratis hampir tak mungkin manajemen birokrasi pemerintahannya bisa dijalankan tanpa kontrol dari rakyat. Kontrol tersebut dijalankan melalui mekanisme partisipasi masyarakat.

Mengutip dari laporan hasil Pengkajian Hukum Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penentuan Arah Kebijakan Prioritas Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan yang disusun oleh Tim Pengkajian BPHN bahwa menurut Hamzah Halim dan Kemal Redindo, model partisipasi atau kolaborasi yang dapat dilakukan pada pembentukan peraturan antara lain:

- a. Mengikutsertakan anggota masyarakat yang dianggap ahli dan independen dalam tim atau kelompok kerja dalam penyusunan peraturan perundang-undangan;
- b. Melakukan *public hearing* melalui seminar, lokakarya atau mengundang pihak-pihak yang berkepentingan dalam rapat-rapat penyusunan peraturan perundang-undangan, musyawarah rencana pembangunan;
- c. Melakukan uji sahih terhadap peraturan daerah;
- d. Melakukan jejak pendapat, kontak public melalui media massa;
- e. Melalui lembaga pemberdayaan masyarakat kelurahan (LPMK) atau membentuk forum warga.

Sayangnya, dalam Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 yang mengatur mengenai partisipasi masyarakat, tidak disebutkan secara eksplisit bagaimana masyarakat dapat menyampaikan masukan. Tetapi jika kita cermati lagi, aspirasi masyarakat dapat ditampung sejak tahap

perencanaan dalam penyusunan Propemperda. Selain itu, persepsi selama ini yang selalu membatasi ruang keterlibatan publik hanya melalui forum konsultasi publik, padahal jika mencermati UU Nomor 12 Tahun 2011 jelas bahwa keterlibatan publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan itu lebih dari konsultasi publik (Tim Pengkajian Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2014).

Hasil dari pembahasan yang melibatkan *stakeholders* atau pihak di luar pemerintah ini kemudian dilanjutkan pada pembicaraan tingkat II untuk pengambilan keputusan atau mengesahkan hasil pembahasan pada pembicaraan tingkat I. Pembicaraan tingkat II dilakukan dengan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan:

- a. penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi pendapat fraksi dan hasil pembahasan; dan
- b. permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna.

Setelah tahapan tersebut dilakukan, Kepala Daerah kemudian memberikan pendapat akhirnya.

Berdasarkan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, pada tahapan pengesahan atau penetapan maka rancangan perda yang sudah dibahas dan disetujui bersama dilakukan evaluasi atau fasilitasi oleh Kementerian Dalam Negeri bagi Provinsi atau Biro Hukum Provinsi bagi daerah Kabupaten/kota.

Hasilnya berupa pemberian nomor register untuk masuk pada tahapan Pengundangan. Rancangan perda yang telah diberikan nomor register disampaikan Menteri Dalam Negeri kepada gubernur dan untuk perda kabupaten/kota disampaikan gubernur kepada bupati/walikota untuk dilakukan penetapan dan pengundangan.

Setelah dilakukan penandatanganan oleh Kepala Daerah, naskah asli Peraturan Daerah didokumentasikan oleh DPRD, Sekretaris daerah, perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota berupa *minute*, dan perangkat daerah pemrakarsa.

Peraturan Daerah yang telah ditetapkan kemudian harus diundangkan. Pengundangan merupakan pemberitahuan secara formal suatu Peraturan Daerah, sehingga mempunyai daya ikat pada masyarakat. Pengundangan dilakukan dalam Lembaran Daerah. Lembaran Daerah merupakan istilah untuk penerbitan secara resmi pemerintah daerah.

Terkait dengan keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan perda telah tegas diatur dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam Pasal 96 ayat (1) menyatakan bahwa “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”. Aturan inilah yang menjadi dasar kebijakan terkait dengan pelibatan masyarakat dalam pembentukan perda oleh Pemerintahan Daerah (Kepala Daerah dan DPRD). Akan tetapi, jika mencermati aturan tersebut tidak mengatur atau menjelaskan bagaimana proses pelibatan

dilaksanakan, sehingga menimbulkan penafsiran berbeda-beda antar para pemangku kebijakan bagaimana mekanisme yang mereka lakukan dalam melibatkan masyarakat pada proses pembentukan perda. Selain itu partisipasi hanya dimaknai sebatas memberikan masukan baik secara lisan maupun tertulis. Pada ayat (2) mengatur bahwa masukan tersebut dapat dilakukan melalui; rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Terkadang pelibatan atau partisipasi masyarakat dalam pembentukan perda dapat dikatakan hanya memenuhi persyaratan formal saja sebagaimana yang diatur dalam undang-undang, tetapi substansi partisipasi tersebut tidak terlihat mampu mempengaruhi kebijakan yang diambil. Misalnya saja, dalam pembuatan peraturan daerah yang melibatkan selain dari unsur eksekutif dan DPRD hanya berasal dari unsur tertentu saja atau terkadang tidak berkaitan langsung dengan substansi yang sedang dibahas. Dalam hal identifikasi atau pemilihan *stakeholders*, terkadang yang dipilih adalah pihak-pihak atau kelompok yang memang sejalan dengan pandangan awal pembuat kebijakan karena dianggap tidak akan memperlambat proses pembahasan (Anwar, Kasubag Perundang-Undangan DPRD Kab. Bone, 2022). Akibatnya adalah setelah kebijakan atau perda tersebut telah disahkan maka akan memunculkan berbagai penolakan dari pihak yang tidak sependapat atau kontra. Artinya ada permasalahan pada aspek identifikasi *stakeholders* yang akan dilibatkan. Disisi lain terkadang aspirasi yang telah disampaikan juga tidak terakomodir



dalam kebijakan (perda) tersebut tanpa adanya penyampaian kepada masyarakat atau pemangku kepentingan mengapa aspirasi tersebut tidak masuk dalam perda yang ditetapkan. Oleh karena itu, wajar jika dikatakan kualitas keterlibatan masyarakat/publik dalam pembentukan kebijakan tersebut tidak maksimal.

Informasi awal yang kami dapatkan terkait partisipasi atau pelibatan publik dalam pembentukan perda penataan dan pemberdayaan PKL adalah hanya dilakukan sekali pada tahap awal penyusunan naskah akademik melalui konsultasi publik (Ani, 2022). Proses konsultasi publik hanya dilakukan sekali dalam keseluruhan proses atau tahapan pembentukan perda tersebut. Selain itu, proses yang terjadi dapat dikatakan hanya bersifat konsultatif, di mana unsur *non-state* hanya “berkonsultasi” dengan unsur *state* terkait dengan kondisi *existing* yang mereka hadapi di lapangan. Sehingga dapat dikatakan bahwa proses tersebut tidak berjalan efektif. Untuk proses selanjutnya diserahkan kepada pihak DPRD dan Pemerintah Daerah (Ani, 2022). Masalah ini tentunya terjadi dalam tahapan *collaborative process* jika merujuk pada teori Ansell dan Gash. Meskipun demikian, indikator lainnya seperti *starting condition*, *facilitative leadership*, dan *Institutional design* sebagai indikator pendukung pasti mempengaruhi proses kolaborasi yang berjalan. Seperti kekuatan unsur pemerintah dalam kolaborasi yang tidak seimbang dengan *stakeholder* (perwakilan PKL), dikarenakan informasi yang tentunya dimiliki pihak yang mewakili pemerintah lebih kuat dibandingkan dengan perwakilan dari PKL. Ini dapat

dilihat pelibatan unsur di luar pemerintah dalam forum konsultasi publik hanya diwakili oleh perwakilan dari Asosiasi Pedagang Kaki Lima Indonesia (APKLI) (Anwar, Kasubag Perundang-Undangan DPRD Kab. Bone, 2022), padahal tidak semua PKL bergabung di bawah asosiasi tersebut, sehingga perspektif persoalan PKL hanya diperoleh dari satu pihak saja. Ini menunjukkan ada kondisi yang tidak ideal pada kondisi awal (*starting condition*), maupun desain kelembagaan pada forum konsultasi publik tersebut.

Kondisi tersebut yang oleh Midgley (1986) dikatakan sebagai partisipasi semu (*pseudo-participation*) (Muluk, Peta Konsep Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah, 2009). Masyarakat yang terlibat atau dilibatkan hanya terbatas dan belum tentu memahami substansi apa yang sedang dibahas dikarenakan adanya distorsi informasi. Pada tingkatan tersebut, tidak ada jaminan bahwa suara masyarakat diperhitungkan dalam penentuan hasil sebuah kebijakan publik (Muluk, Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah, 2007). Tentu saja yang mesti diperhatikan adalah esensi dari partisipasi tersebut, jangan sampai hanya dianggap sebagai formalitas untuk memenuhi ketentuan yang ada (Mochtar, 2022). Sebagaimana yang dituliskan oleh Arnstein (1969) dengan sebutan level partisipasi "*tokenism*" yang berarti partisipasi publik digunakan hanya sekedar untuk memenuhi persyaratan pembentukan peraturan. Jika hal tersebut terjadi maka esensi dari partisipasi atau kolaborasi akan hilang, karena seolah-olah aspirasi atau masukan publik seolah-olah diterima.

Secara substansi perda juga terkadang bermasalah, karena kebijakan yang dibuat tidak tuntas atau mengandung banyak pendelegasian kewenangan, sehingga perda yang tadinya dibuat untuk menyelesaikan suatu masalah publik ternyata tidak dapat langsung berdampak terhadap penyelesaiannya, melainkan menimbulkan masalah baru lagi.

Memahami bagaimana kebijakan publik itu dibuat akan memperkuat kapasitas kita untuk berpartisipasi dalam proses kebijakan, untuk menyuarakan kepentingan dan aspirasi serta mempengaruhi kebijakan-kebijakan yang dibuat. Oleh karena itu, proses perumusan kebijakan publik menjadi tahapan yang sangat penting untuk memperoleh kebijakan yang unggul, tepat sasaran dan mudah dilaksanakan. Aktor dalam perumusan kebijakan publik secara garis besar terdiri dari *official actor* yaitu aktor dari pemerintah dan *unofficial actor* atau aktor yang berada di luar pemerintahan. Hubungan antara kedua jenis aktor tersebut ditentukan oleh model sistem politik yang berlaku di dalam suatu negara (Witianti & Solihah, 2016).

Pada dasarnya masyarakat atau publik yang akan terdampak dan menanggung risiko dari suatu kebijakan pemerintah, memiliki hak yang tidak dapat diabaikan untuk dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan kebijakan. Dalam proses pembuatan kebijakan di daerah, partisipasi masyarakat hanya bersifat pasif atau reaktif saja, artinya keikutsertaan mereka hanya sebagai akibat dari kebijakan pemerintah.

Pentingnya partisipasi masyarakat dalam hal ini belum diimbangi dengan implementasi terkait mekanisme dan bagaimana posisi masyarakat atau publik dalam proses pengambilan kebijakan. Padahal melalui partisipasi masyarakat tersebut diharapkan melahirkan solusi atau alternatif kebijakan terhadap masalah yang dihadapi bersama. Pada posisi yang seperti itu, mengharuskan masyarakat untuk juga berperan aktif dan bukan hanya terlibat secara fisik saja.

Dalam teori partisipasi masyarakat, Korten berpendapat bahwa partisipasi masyarakat berkonotasi "*the direct involvement of ordinary people in local affair*", Kandungan pengertian tersebut dapat bersifat dipaksa atau bebas, dan bisa pula bersifat manipulatif atau spontan (Muluk, Peta Konsep Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah, 2009). Penjelasan selanjutnya diperjelas oleh Midgley dengan mengacu pada pengertian partisipasi masyarakat dalam salah satu resolusi PBB pada awal tahun 1970-an. Definisi tersebut adalah "*the creation of opportunities to enable all members of a community and the larger society to actively contribute to and influence the development process and to share equitably in the fruits of development*" (Midgley, 1986).

Partisipasi masyarakat tidak lepas dari penerapan tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*) yang mengarah pada perbaikan *governance* dan demokrasi. *Governance* sendiri merupakan paradigma yang tergolong baru diterapkan di beberapa negara dalam beberapa dekade akhir ini, meskipun sering kali dianggap sama dengan

konsep *government*. Perbedaan konsep dasarnya terletak pada bagaimana cara penyelenggaraan otoritas politik, ekonomi, dan administrasi dalam pengelolaan urusan. Pemerintah (*government*) lebih berkaitan dengan lembaga yang mengemban fungsi memerintah dan mengemban fungsi mengelola administrasi pemerintahan, sedangkan Tata Pemerintahan (*Governance*) lebih menggambarkan pada pola hubungan yang sebaik-baiknya antar elemen yang ada.

Ciri-ciri *governance* diungkapkan oleh Osborne & Gaebler (2014), di antaranya; *steering, empowering, competition, mission driven, funding outcomes, customer driven, earning, preventing, teamwork/participation, dan market*. Sedangkan menurut *World Bank* dalam Sujarwoto dan Yumarni (2007), bahwa terdapat tiga domain dari *governance* yaitu *state, private sector, civil society* yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing. Institusi pemerintahan (*state*) berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta (*private sector*) menciptakan pekerjaan, dan *civil society* berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi, dan politik, termasuk mengajak kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik (Abdullah, 2016).

Oleh karena itu, menjadi pilihan yang tepat dalam rangka penerapan demokrasi dan pemerintahan yang baik adalah dengan menjalankan prinsip partisipasi masyarakat. Mencermati fenomena pembentukan kebijakan dalam bentuk perda di atas, tentunya ini merupakan masalah yang terjadi

dalam proses perumusan kebijakan yang partisipatif. Melihat persoalan tersebut maka menjadi penting untuk mencoba memberikan solusi atau alternatif kebijakan terhadap persoalan tersebut.

Pada umumnya pola pelibatan atau partisipasi publik dalam proses pembentukan perda tersebut dilakukan melalui forum yang disebut Konsultasi Publik. Forum inilah yang seharusnya menjadi ruang bagi publik untuk ikut terlibat secara langsung dalam proses pembuatan kebijakan. Namun pada kenyataannya forum seperti ini terkadang tidak dimanfaatkan dengan baik sehingga kualitas kebijakan yang dilahirkan terkadang tidak sesuai dengan harapan publik, atau dengan kata lain forum konsultasi publik hanya berjalan sebatas formalitas saja untuk memenuhi ketentuan perundang-undangan, sebagaimana di paparkan pada bagian awal. Namun dikarenakan tidak adanya pedoman dasar atau standar terkait pelaksanaan konsultasi publik ini, maka pelaksanaannya juga tergantung bagaimana implementor dari kebijakan tersebut.

Ansell dan Gash menyatakan bahwa dalam berbagai literatur, para ahli sering menggunakan istilah yang berbeda-beda namun dalam pengertian yang sama, misalnya *collaboration*, *participatory management*, *participatory governance*, *collaborative democracy*, *interactive policy making*, *stakeholder governance*, *collaborative governance*, *sound governance* dan *collaborative management*, untuk menggambarkan upaya bersama *stakeholder* dan *non-state* dalam mengatasi masalah yang kompleks melalui pengambilan keputusan bersama dan implementasi (Islamy,

2018:1). Istilah tersebut memang sering dipertukarkan dalam berbagai literatur, namun dalam penelitian ini akan digunakan istilah *collaborative governance* untuk menunjuk pada pola dan keterlibatan *stakeholders non-state* dalam pembuatan kebijakan. Sebagaimana yang dikemukakan Ansell dan Gash (2007, p. 548) bahwa dari berbagai istilah yang ada, mereka lebih memilih menggunakan istilah *governance* dibandingkan dengan *management*, karena lebih luas dan mencakup berbagai aspek pemerintahan, termasuk perencanaan, pembuatan kebijakan (*policy making*), dan manajemen. Selain itu istilah *collaborative* juga menunjukkan pendekatan yang deliberatif dan berorientasi pada konsensus yang berbeda dengan istilah manajerial yang seolah-olah bertentangan dengan istilah partisipatif atau interaktif.

*Collaborative Governance* muncul sebagai respon terhadap adanya kegagalan implementasi, biaya mahal dan politisasi regulasi sektor publik. Fokusnya mengarah pada setiap tahapan kebijakan publik. *Collaborative governance* merupakan sebuah paradigma baru dalam memahami eksistensi multi *stakeholders* dalam urusan-urusan publik. Ansell and Gash menjelaskan strategi baru dari pemerintahan disebut sebagai pemerintahan kolaboratif atau *collaborative governance*. Bentuk dari *governance* yang melibatkan berbagai *stakeholders* atau pemangku kepentingan secara bersamaan di dalam sebuah forum dengan aparatur pemerintah untuk membuat keputusan bersama (Ansell & Gash, 2007).

*Collaborative Governance* merupakan sebuah proses yang di dalamnya melibatkan berbagai *stakeholders* yang terkait untuk mengusung kepentingan masing-masing instansi dalam mencapai tujuan bersama (Hartman, 2002). Sebagaimana yang juga didefinisikan oleh Ansell dan Gash (*Collaborative Governance in Theory and Practice*, 2007) sebagai:

*“A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets.”*

(merupakan sebuah model pengendalian dimana satu atau lebih lembaga publik secara langsung melibatkan para pemangku kepentingan *stakeholders non-state* dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bersifat formal, berorientasi *consensus*, deliberatif dan bertujuan untuk membuat atau menerapkan kebijakan publik, mengelola program publik atau aset publik).

Jika berdasarkan teori di atas, maka penting untuk melihat proses pembentukan perda yang ada selama ini di Kabupaten Bone dengan berbagai bentuk pelibatan pemangku kepentingan atau yang dikategorikan sebagai kolaborasi apakah telah sesuai dengan sudah sesuai dengan tujuan kebijakan publik yang baik. Dalam konsep yang dibuat oleh Ansell dan Gash, terdapat 4 (empat) indikator yang digunakan untuk menyelenggarakan *collaborative governance* diantaranya *starting condition* (kondisi awal), *collaborative process* (proses kolaborasi), *institutional design* (desain kelembagaan), dan *facilitative leadership* (kepemimpinan yang fasilitatif) (Ansell & Gash, 2007). Dari ke empat indikator tersebut, indikator *collaborative process* merupakan inti dari model Ansell dan Gash sedangkan indikator lainnya memberikan *support* terhadap proses



kolaborasi tersebut. Indikator inilah yang nantinya akan digunakan untuk melihat bagaimana proses kolaborasi atau pelibatan masyarakat dalam pembuatan perda.

Pelibatan berbagai pihak yang berada di luar pemerintahan atau dapat disebut kolaborasi sangat penting dan memberikan banyak keuntungan. Setidaknya menurut Fendt (Arrozaaq, 2016:5) ada tiga alasan pentingnya melakukan kolaborasi:

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 produknya dapat menjadi murah dan memiliki daya saing pasar.

Dalam studi yang dilakukan Emerson, et al., (Collaborative Governance Regimes, 2015) menemukan bahwa *collaborative governance* merupakan salah satu strategi yang efektif dalam menyelesaikan permasalahan yang kompleks (*wicked problem*), atau penyelesaian masalah yang belum ditemukan solusi yang tepat. Berbagai pendapat ahli juga menunjukkan bahwa persoalan yang kompleks dan ketidakpastian sebagai karakteristik masalah yang rumit, sangat tepat jika diselesaikan dengan model pelibatan (*engaging*) berbagai pihak yang secara langsung bertanggungjawab dan berpengaruh terhadap penyelesaian masalah.

Jika melihat pada siklus kebijakan menurut Muller (Edelmann, Ho€chtel, & Sachs, 2012), maka rencana penelitian ini akan fokus pada tahapan perumusan/formulasi kebijakan. Selama tahap tersebut semua *stakeholder*

menentukan solusi yang diperlukan untuk memecahkan masalah tertentu. Ini adalah tahap perencanaan dari siklus kebijakan, di mana semua ide dan kepentingan harus digabung menjadi satu rencana konkret. Keberatan dari *stakeholders* terhadap solusi dapat dipertimbangkan sebelum implementasi (Edelmann, Ho€chtel, & Sachs, 2012). Hal ini pula yang membedakan dari beberapa penelitian terdahulu yang lebih banyak fokus pada *collaborative governance* di tahap implementasi kebijakan. Fokus terhadap *collaborative governance* pada tahap formulasi kebijakan juga di kuatkan dengan hasil penelitian Ansell dan Gash yang menyatakan bahwa salah satu kriteria *collaborative governance* adalah fokus kolaborasi dalam kebijakan publik (seluruh tahapan kebijakan) atau manajemen publik (Ansell & Gash, 2007, p. 545), begitupula oleh Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012, p. 2) yang mendefinisikan secara luas *collaborative governance* sebagai proses dan struktur *public policy decision making and management* yang melibatkan aktor-aktor di luar pemerintahan. Selain itu, dalam penelitian oleh Walter Castelnovo juga menekankan pentingnya pelibatan atau partisipasi publik yang sering dipandang sebagai upaya untuk mempengaruhi perumusan kebijakan publik, dan terkadang sebagai cara bagi warga negara untuk memberikan pengaruh pada pelaksanaan program publik (Castelnovo, 2019).

Hasil penelitian lain oleh Wanna (2008) yang berjudul "*Collaborative government: meanings, dimensions, drivers and outcomes*" juga membahas bagian *collaborative governance* pada tahapan perumusan

kebijakan, yang menyatakan keuntungan dari *collaboration* membantu pembuat kebijakan untuk mengidentifikasi dan menargetkan masalah dan mencapai kesepakatan pemangku kepentingan atau penerimaan arahan atau keputusan. Ini bisa menjadi sarana untuk solusi kebijakan yang lebih baik yang memiliki daya tarik lebih besar di masyarakat. Ini dapat menyumbangkan visi atau perspektif baru tentang masalah dan dengan demikian menawarkan peluang baru untuk menerapkan strategi perubahan. Hal ini dapat memungkinkan pemerintah untuk mengambil inisiatif dan menjadi yang terdepan. Bagi pejabat publik yang terlibat dalam perumusan kebijakan, ini bisa menjadi cara untuk benar-benar membuka proses kebijakan terhadap gagasan dan saran yang lebih luas atau cara menguji gagasan dan mengumpulkan tanggapan sebelum implementasi. Untuk aktor non-pemerintah, ini memungkinkan mereka untuk memahami lebih baik pemikiran dan praktik pemerintah dan untuk memberikan pengaruh pada penentuan atau amandemen kebijakan (Wanna, 2008)

Agranoff dan McGuire (1998) dalam jurnal yang dituliskan Hysing (2020, p. 5) menyatakan *collaborative governance* memiliki beberapa tujuan strategis yang dibedakan berdasarkan jaringan (*network*) di antaranya merumuskan dan atau mengimplementasikan kebijakan (*to formulate and/or implement policy*), untuk bertukar sumber daya (*to exchange resources*), atau untuk mengembangkan proyek sementara (*develop temporary projects*). Selanjutnya dalam buku yang diterbitkan tahun 2003, mereka kemudian menambahkan tujuan lain yakni pencarian

informasi (*information seeking*) dan untuk mencari penyesuaian program pemerintah (*to seek adjustment of government programs*) (Agranoff & McGuire, 2003).

Dalam proses pembentukan perda ada tiga tahapan dimana *collaborative government* dapat diterapkan yaitu pada tahapan perencanaan, tahapan penyusunan, tahapan pembahasan. Terkait dengan tema *collaborative governance* yang akan diteliti, beberapa penelitian terdahulu yang terkait dengan penelitian ini misalnya yang dilakukan oleh Milwan dan Rachman (Analisis Partisipasi Publik Dalam Perumusan Kebijakan Daerah (Studi Kasus Perumusan Perda DKI Jakarta), 2013) yang melakukan penelitian dalam terkait Analisis Partisipasi Publik Dalam Perumusan Kebijakan Daerah (Studi Kasus Perumusan Perda DKI Jakarta), yang hasilnya bahwa bentuk partisipasi atau pelibatan masyarakat dalam pembentukan perda hanya bersifat konsultasi karena hanya dimintai saran dan pendapat. Hasil tersebut juga memperkuat hasil observasi awal peneliti bahwa yang terjadi di DPRD DKI Jakarta sama halnya yang terjadi di Kabupaten Bone. Selain itu, tentunya pendekatan yang digunakan nantinya akan berbeda karena dilihat dari perspektif teori *collaborative governance*. Dalam konsep Ansell dan Gash (2007), tidak perlu lagi digunakan kata “konsultatif”, karena kolaborasi sudah memiliki makna komunikasi dua arah serta memiliki pengaruh melalui proses yang *deliberative*.

Penelitian lainnya yang dilakukan oleh Syamsul Bahri dan Sopanah (2005) menunjukkan ketidak efektifan partisipasi publik dalam proses APBD. Adapun hasil yang ditemukan adalah masalah riil yang terjadi pada saat publik berpartisipasi di antaranya: pertama, tidak adanya sosialisasi dari Pemerintah Daerah dan dari DPRD. Kedua, mekanisme musyawarah pembangunan kelurahan (Musbangkel), Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP) dan rapat koordinasi pembangunan (Rakorbang) yang ditempuh hanya sekedar formalitas belaka. Ketiga, ketidak pedulian (ketidaksadaran) dari publik khususnya “masyarakat kecil” yang disebabkan karena hanya sedikit Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang melakukan pendidikan politik kepada masyarakat. Partisipasi publik dalam penelitian tersebut yang dalam penelitian ini dikategorikan sebagai salah satu bentuk *collaborative governance* menunjukkan persoalan yang secara umum sama, namun dilihat menggunakan pendekatan hukum. Hal tersebut yang tentunya akan membedakan dari yang diajukan peneliti yakni menggunakan pendekatan *collaborative governance* dalam pembentukan kebijakan publik.

Selain itu, penelitian yang dilakukan Gani (2006) terkait tindakan kolektif dalam pembuatan kebijakan publik, menunjukkan bahwa untuk memunculkan tindakan kolektif antar *stakeholders* diperlukan kebijakan yang melibatkan seluruh *stakeholders* pada saat awal proses pembuatan perumusan kebijakan dengan prinsip kemitraan dan kesejajaran untuk bekerja sama dalam penanganan masalah pedagang kaki lima (PKL) di

Kota Malang. Hal ini dapat dilakukan melalui sosialisasi dan forum dialog antar *stakeholders*.

Hasil penelitian lainnya yang dilakukan Witianti & Solihah (2016) menemukan bahwa Penerapan model perumusan kebijakan yang partisipatif pada kenyataannya belum sepenuhnya terlaksana dengan baik, terbukti dengan masih banyaknya masyarakat yang merasa tidak dilibatkan dalam sebuah proses perumusan kebijakan, mereka merasa bahwa keterlibatan mereka hanyalah formalitas belaka, di samping itu mereka tidak terlalu paham terkait dengan proses perumusan kebijakan dan hakikat serta manfaat partisipasi mereka dalam perumusan kebijakan.

Penelitian terkait dengan *collaborative governance* memang telah banyak dilakukan oleh berbagai pihak, namun sejauh penelusuran dan bacaan peneliti terhadap beberapa referensi maupun penelitian terdahulu, serta berbagai keterbatasan saat ini, sangat jarang yang melakukan penelitian tersebut dengan menggunakan teori *collaborative governance* pada tahap perumusan (formulasi) kebijakan. Persoalan pembentukan perda memang pada dasarnya tidak mengharuskan menggunakan *collaborative governance*, namu dengan memperhatikan problematika yang terjadi pada kasus Perda tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL, maka untuk menyelesaikan masalah tersebut dan memperbaiki kualitas perda dapat diterapkan model *collaborative governace*, karena secara teori dianggap mampu menyelesaikan persoalan yang kompleks serta

memperkuat posisi masyarakat atau publik dalam proses pembentukan perda yang selama ini menjadi masalah.

Selain itu, penelitian ini dapat dilihat dari perspektif pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, terkait dengan pembentukan perda. Setelah mencermati proses dan aturan tersebut, terdapat ruang yang dapat di elaborasi dalam upaya meningkatkan kualitas kebijakan (perda) yang dihasilkan dan tentunya sesuai dengan kepentingan atau harapan masyarakat melalui pola interaksi dalam bentuk *collaborative governance*. Selain itu, beberapa penelitian terkait dengan tema serupa melihat dari sisi yang berbeda yakni dengan menggunakan teori partisipasi publik/masyarakat, sedangkan dalam penelitian ini akan melihat dari perspektif teori kolaborasi. Di samping itu jika dikaitkan dengan tahapan pembentukan perda, maka *collaborative governance* yang berfokus pada tiap tahapan kebijakan juga bisa diterapkan secara maksimal sebagaimana yang diutarakan Ansell dan Gash (2007).

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka disusunlah rumusan permasalahan sebagai berikut;

1. Bagaimana kondisi awal (*starting condition*) *collaborative governance* dalam pembentukan Perda Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Bone?

2. Bagaimana desain kelembagaan (*institutional design*) *collaborative governance* dalam pembentukan Perda Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Bone?
3. Bagaimana kepemimpinan yang fasilitatif (*facilitative leadership*) dalam pembentukan Perda Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Bone?
4. Bagaimana proses kolaboratif (*collaborative process*) dalam pembentukan Perda Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Bone?
5. Bagaimana rekomendasi model *collaborative governance* yang dapat diterapkan dalam pembentukan perda di Kabupaten Bone?

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Dalam pelaksanaan penelitian ini, pada dasarnya bertujuan untuk;

1. Mendeskripsikan dan menganalisis *starting conditions* (kondisi awal) *collaborative governance* dalam pembentukan perda di Kabupaten Bone;
2. Mendeskripsikan dan menganalisis desain kelembagaan (*institution design*) *collaborative governance* dalam pembentukan perda di Kabupaten Bone;
3. Mendeskripsikan dan menganalisis kepemimpinan yang fasilitatif (*facilitative leadership*) dalam pembentukan perda di Kabupaten Bone;



4. Mendeskripsikan dan menganalisis proses kolaborasi (*collaborative process*) dalam proses pembentukan perda di Kabupaten Bone;
5. Merumuskan rekomendasi model *Collaborative Governance* yang dapat digunakan dalam proses pembentukan perda di Kabupaten Bone.

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### **1. Secara Akademik**

Penelitian ini diharapkan nantinya akan memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya bidang Administrasi Publik. Melalui penelitian ini pula diharapkan akan dapat menambah referensi pada khasanah ilmu pengetahuan yang terkait dengan *collaborative governance* serta peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan atau dalam penelitian itu yaitu Peraturan Daerah.

##### **2. Secara Praktis**

Penelitian ini juga nantinya diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pembentukan Peraturan Daerah dan peran serta masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah dengan menggunakan metode kolaborasi. Selain itu juga diharapkan akan memberikan manfaat bagi masyarakat dan pemerintah untuk saling bekerjasama dalam membentuk suatu Peraturan Daerah yang baik.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Konsep Kolaboratif dalam Perspektif Administrasi Publik

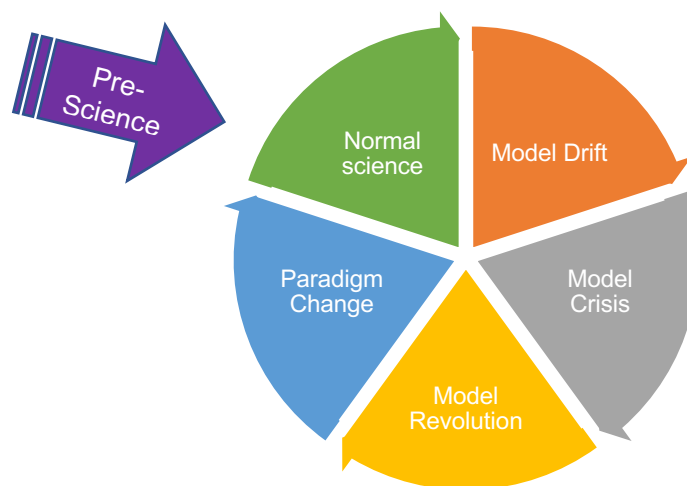
Perkembangan perspektif administrasi publik terus mengalami perkembangan yang dipengaruhi oleh perubahan lingkungan administrasi publik, kebijakan publik, dan *governance* yang merupakan satu ekosistem yang saling terkait. Penting untuk diingat bahwa “*governance*” atau tata kelola bukanlah “*government*” atau pemerintah, walaupun pemerintah pada level manapun memiliki potensi untuk dapat berperan menjadi bagian dari proses tata kelola (Bryant, 2018).

Terminologi *governance* dalam administrasi publik sering digunakan untuk menjelaskan hubungan antar organisasi. Pengertian tersebut tidak hanya menjelaskan pelibatan organisasi publik dalam melakukan formulasi kebijakan sampai pada pelaksanaan kebijakan. *Governance* sering diartikan sebagai keterhubungan berbagai organisasi untuk melaksanakan tujuan-tujuan publik (Agranoff & McGuire, 2003).

Paradigma *governance*, merupakan salah satu paradigma yang populer belakangan ini di beberapa negara dunia. Pemahaman dari paradigma ini yakni *implementing agency* bukan lagi menjadi monopoli pemerintah. Sekitar tahun 1980-an paradigma ini mulai dirancang oleh negara-negara barat dengan tujuan untuk mengurangi peran-peran negara dalam pembangunan dan mendelegasikannya kepada aktor lain (Arrozaaq,

2018). Kondisi tersebut didasari oleh kesadaran bahwa kemampuan pemerintah semakin terbatas dari segi anggaran, sumber daya manusia, teknologi, serta kapasitas manajemen untuk dapat memecahkan urusan publik secara sendiri. Sebelum lebih jauh membahas terkait *governance*, penting untuk melihat sejarah dari perkembangan administrasi publik tersebut dari pergeseran paradigma dan kaitannya dengan kolaborasi (*collaborative*).

Terjadinya pergeseran dari paradigma satu ke paradigma yang lain, bukan tanpa alasan. Setiap kali munculnya paradigma baru, tentu ada masalah dengan paradigma sebelumnya. Kuhn (1970) dalam karyanya "*The Structure of Scientific Revolutions*" menjelaskan hal tersebut yang kemudian dikenal dengan sebutan "*The Kuhn Cycle*".



Gambar 1. *The Kuhn Cycle* (1970)

Kuhn menjelaskan bahwa apabila sepanjang karya-karya yang dihasilkan (termasuk teori) berakumulasi pada dukungan terhadap

paradigma, maka ilmu pengetahuan tersebut berada pada kondisi normal (*normal science*). Tetapi apabila di suatu masa ditemukan karya-karya yang menghasilkan penyimpangan yang tidak dapat dijelaskan dengan paradigma yang ada, maka kondisi inilah disebut *anomalies*. Kondisi *anomalies* ini kemudian membuat orang tidak lagi percaya pada paradigma yang ada dan berusaha membangun paradigma baru. Ketika orang mulai tidak percaya dengan paradigma lama, dan berusaha menemukan/membangun dan beralih ke paradigma baru, maka kondisi inilah yang oleh Khun disebut sebagai “Revolusi Sains” (*Scientific Revolution*). Setelah revolusi sains terjadi, maka lahirlah paradigma baru dengan dukungan berbagai teori-teori baru yang kemudian disebut kondisi normal (*normal science*).

Henry (2018) dalam karyanya *Public Administration and Public Affairs* menjelaskan lima perubahan paradigma dalam administrasi negara (publik) sebagai berikut;

Paradigma I (1900-1926) yang dikenal sebagai paradigma Dikotomi Politik dan administrasi. Administrasi negara hanya dipandang terbatas pada masalah-masalah organisasi, kepegawaian, dan penyusunan anggaran dalam birokrasi pemerintahan. Sementara untuk masalah-masalah pemerintahan, politik dan kebijakan merupakan substansi ilmu politik. Hal tersebut berdampak pada administrasi hanya dipandang sebagai sesuatu yang bebas nilai dan diarahkan untuk mencapai efisiensi dan ekonomi dari birokrasi pemerintahan.

Dikotomi antara politik dan administrasi dapat dilihat pada buku pertama yang membahas secara menyeluruh bidang administrasi publik yang dituliskan oleh Leonard D. White yang berjudul *Introduction to the study of Public Administration* pada tahun 1926 yang dianggap oleh Dwight Waldo mencirikan kepercayaan masyarakat Amerika Serikat pada saat itu bahwa politik tidak bercampur dengan administrasi.

Implikasinya adalah administrasi publik menjadi tertutup pada bidang-bidang lainnya. Namun paradigma I ini meletakkan dasar bagi penemuan selanjutnya terhadap lahirnya bidang administrasi lainnya dikarenakan membuat berbagai ahli administrasi terus melakukan penelitian dan meletakkan dasar bagi paradigma selanjutnya (Henry, 2018).

Inti dari Paradigma I ini adalah penegasan terhadap istilah publik dan administrasi publik yang memiliki kemiripan dengan birokrasi pemerintahan atau urusan-urusan pemerintahan dan negara yang dipisahkan, tidak dicampur adukkan antara politik dan administrasi dalam penyelenggaraan negara. Dalam hal ini administrasi dipandang sebagai “tools” untuk menjalankan urusan birokrasi pemerintahan sehingga tujuan-tujuan atau kebijakan yang dibuat dapat tercapai secara efektif. Dalam hubungannya dengan *collaborative*, paradigma I tidak disebutkan secara jelas, namun hanya terbatas pada kajian lingkungan internal organisasi, misalnya urusan kepegawaian, proses penyusunan anggaran dalam birokrasi pemerintahan, dan kajian masalah pemerintahan, politik, dan kebijakan merupakan substansi kajian ilmu politik (Halim, 2019).

Paradigma II (1927-1937), yang dikenal sebagai paradigma prinsip-prinsip administrasi. Fokus paradigma ini terletak pada penekanannya pada prinsip-prinsip administrasi sebagai fokus administrasi publik yang dianggap berlaku secara universal di tiap organisasi dan lingkungan sosial budaya. Sama seperti paradigma I, paradigma II ditandai pula dengan lahirnya karya W.F. Willoughby (1927) yang berjudul "*Principles of Public Administration*". Buku tersebut mencerminkan tren intelektual yang meliputi seluruh teori manajemen, dan administrasi publik yang saat itu sangat kontras dengan era dikotomi politik dan administrasi (Henry, 2018).

Pada masa inilah administrasi publik dianggap mencapai masa kejayaannya, ditandai dengan banyaknya para ahli administrasi publik di yang terlibat di berbagai persoalan industri dan pemerintahan yang dikarenakan kemampuan manajerialnya. Selain itu asosiasi profesional untuk pegawai pemerintah tumbuh dengan cepat, serta pemerintah lebih sering meminta komunitas administrasi publik untuk memberikan nasihat tentang masalah administrasi.

Fokus utama dari paradigma II yaitu keahlian dalam bentuk prinsip-prinsip administrasi yang bertambah luas. Dengan dasar bahwa prinsip-prinsip administrasi memang ada dan tetap berlaku, yaitu dengan batasan-batasan, prinsip-prinsip "bekerja" dalam suasana administrasi, tanpa memandang budaya, fungsi lingkungan, misi, ataupun kerangka institusional serta tanpa pengecualian, dengan prinsip bahwa administrasi dapat diterapkan dimanapun juga dan berhasil.

Berbagai prinsip administrasi muncul pada era ini melalui karya Mary Parker Follet (1924) yang berjudul "*Creative Experience*", Henry Fayol (1930) yang berjudul "*Industrial and General Management*" yang didukung oleh James D. Money dan Alan C. Reiley (1930) "*Principle of Organization*". Meskipun mengemukakan pendapat yang berbeda namun mereka memiliki dasar ilmiah yang jelas, sehingga para peneliti tersebut disebut dengan aliran perspektif "*scientific management*" yang mengembangkan prinsip-prinsip gerakan fisik yang efisien untuk efisiensi yang optimal dalam Menyusun bagian-bagian pekerjaan dengan penyelesaian seperti pada sistem mesin. Sedangkan jika dihubungkan dengan konsep efisiensi, jelas bahwa *scientific management* kurang mempunyai pengaruh pada administrasi publik selama fase paradigma II ini. Hal ini yang menyebabkan *scientific management* fokus pada pegawai-pegawai organisasi pada tingkat yang lebih rendah (Henry, 2018).

Namun demikian menurut Henry (2018), pada fase paradigma II ini terdapat karya yang cukup bertentangan dengan lokus dan fokus administrasi publik yakni yang ditulis oleh Gulick dan Urwisch (1937) yang berjudul "*Papers on the Science of Administration*". Keduanya merupakan orang kepercayaan Presiden Franklin D, Roosevelt dan merupakan penasehat dalam berbagai masalah manajerial pemerintahan pada saat itu. Gulick dan Urwisch kemudian mengajukan tujuh prinsip administrasi yang kemudian dikenal dengan istilah POSDCOB yang merupakan akronim dari

*Planning, Organizing, Staffing, Directing, CO-ordinating, Reporting, and Budgeting.*

Dampak dari paradigma ini adalah fokus dari ilmu administrasi dianggap lebih penting daripada lokusnya. Penggunaan atau pengertian “publik” menjadi sangat luas yang hanya dibatasi oleh fokus ilmu administrasi, yaitu prinsip-prinsip manajemen seperti POSDCORB. Lokusnya menjadi kurang dipentingkan, sedangkan fokusnya adalah terhadap manajerial yang dipandang berlaku secara universal pada setiap bentuk organisasi dan lingkungan budaya.

Keterkaitannya dengan *collaborative governance* juga masih kurang disebutkan secara jelas dan tegas, namun jika diperhatikan ternyata model masih terbatas pada internal organisasi publik yang dapat dikatakan sudah terorganisir dengan baik. Kondisi tersebut dapat dilihat dari bagaimana prinsip POSDCORB tersebut dilaksanakan meskipun belum melibatkan berbagai *stakeholders* atau pihak-pihak lain yang berkepentingan.

Paradigma III (1950-1970), yang disebut sebagai paradigma Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik. Menurut Simon (The Proverbs of Administration, 1946) Prinsip Manajemen ilmiah POSDCORB tidak menjelaskan makna “Public” dari “*public Administration*” menurutnya POSDCORB tidak menjelaskan apa yang seharusnya dilakukan oleh administrator publik terutama dalam *decision making* (pembuatan kebijakan). Kritik Simon ini kemudian menghidupkan kembali perdebatan Dikotomi administrasi dan Politik. Kemudian muncullah pendapat Morstein-



Mark (*element Of Public Administration*) yang kemudian kembali mempertanyakan pemisahan politik dan ekonomi sebagai suatu hal yang tidak realistis dan tidak mungkin.

Paradigma ini dikenal dalam upayanya untuk menetapkan Kembali hubungan konseptual antara administrasi negara dengan ilmu politik. Konsekuensinya adalah keharusan untuk merumuskan bidang ini terkait hubungannya dengan fokus keahlian yang esensial atau penting. Sehingga berbagai tulisan yang muncul pada masa itu (1950-an) menekankan pada wilayah kepentingan dari ilmu politik (Thoha, Ilmu Administrasi Kontemporer, 2014).

Dalam paradigma ini menegaskan bahwa seharusnya tidak ada dikotomi antara politik dan administrasi sebagaimana terjadi pada paradigma sebelumnya yang dikarenakan kurang sesuai atau realistis. Prinsip administrasi tidak bebas nilai, tidak bersifat universal sebab dalam kenyataannya sangat dipengaruhi oleh lingkungan. Paradigma III ini menganggap studi administrasi negara adalah bagian dari ilmu politik namun berbeda fokus kajiannya. Ilmu politik berfokus pada proses penyusunan kebijakan, sedangkan administrasi berfokus pada penyusunan kebijakan birokrasi dan tidak bebas dari sistem politik yang berlaku.

Jika paradigma III ini dikaitkan dengan *collaborative governance* maka tentunya sudah mulai terlihat keterkaitannya. Hal ini dikarenakan dibutuhkan kolaborasi untuk menjalin kerja sama dengan organisasi lainnya, dalam artian pemerintahan dalam organisasi publik, serta perlu

juga melibatkan dukungan dari organisasi di luar birokrasi. Ilmu politik yang fokus pada penyusunan kebijakan, sedangkan administrasi negara fokus pada penyusunan kebijakan pada organisasi birokrasi pemerintahan yang tidak lepas dari sistem politik.

Paradigma IV (1950-1970), yang juga disebut sebagai paradigma administrasi publik sebagai ilmu administrasi atau "*public administration as management*". Istilah ilmu administrasi dianggap sama dengan manajemen. Paradigma IV terjadi kira-kira bersamaan dengan Paradigma III meskipun tidak pernah mendapatkan dukungan secara luas dari Ilmu Administrasi dan Ilmu Politik. Namun dalam paradigma Ilmu Politik dan Manajemen, dorongan penting adalah administrasi publik dianggap kehilangan salah satu identitasnya dalam batas-batas beberapa konsep "lebih besar" (Henry, 2018).

Pada tahap ini prinsip-prinsip manajemen yang pernah dikemukakan pada paradigma sebelumnya mulai di kembangkan secara ilmiah dan mendalam melalui berbagai riset dan analisis modern. Kajian-kajian ilmiah mulai di fokuskan pada perilaku organisasi, analisis manajemen, penerapan teknologi modern, misalnya metode kuantitatif, analisis sistem dan riset terapan (Halim, 2019).

Selama tahun 1950-an dan 1960-an, serentetan sarjana menulis di berbagai jurnal dalam rangka mempercepat perkembangan ilmu administrasi (manajemen) sebagai penerus untuk paradigma yang lebih "*parochial*" (tingkat keikutsertaan masyarakat yang terbatas atau sempit),

seperti administrasi publik dan administrasi bisnis. Pada tahun 1956, lahirlah jurnal yang sangat penting yaitu *Administrative Science Quarterly*, yang didirikan pada premis bahwa perbedaan manajemen publik, swasta, dan institusional lainnya adalah salah (Henry, 2018).

Ada dua arah perkembangan yang dapat ditemukan dalam paradigma ini, yaitu; *pertama*, berorientasi pada perkembangan ilmu administrasi murni yang didukung oleh disiplin psikologi sosial. *Kedua*, berorientasi pada kebijakan publik. Semuanya dikembangkan pada paradigma ini diasumsikan dapat diterapkan tidak saja hanya dalam dunia manajemen bisnis melainkan juga dapat diterapkan dalam administrasi publik.

Menurut Frederikson (2003) dalam rentang waktu akhir paradigma IV ini (antara tahun 1960-an dan 1970-an), terjadi beberapa peristiwa yang berpengaruh pada masyarakat, dan pemerintahan, serta administrasi negara di antaranya perang Vietnam, kekacauan kota dan perselisihan rasial yang terus berlangsung dan skandal *Watergate*, serta Kebanyakan karyawan negara tidak punya identitas dengan bidang administrasi negara, mereka lebih mengidentifikasi diri dengan lapangan profesi lain, dan menjadikan administrasi negara sebagai profesi kedua. Inilah yang kemudian mendorong lahirnya perspektif baru yang disebut dengan *New Public Administration* (selanjutnya disebut NPA).

Menanggapi pertanyaan terkait apa yang baru dari NPA, maka dijawab oleh Frederickson, bahwa yang dikatakan “*new*” dalam hal tersebut adalah tidak mengubah nilai-nilai yang telah ada sebelumnya namun adanya

penambahan nilai *social equity* (keadilan sosial) itulah yang baru. Administrasi negara sebelumnya memfokuskan diri pada manajemen yang efisien, ekonomis dan terkoordinir atas instansi pelayanan. Dasar pemikiran untuk administrasi negara hampir senantiasa berupa manajemen yang lebih baik (lebih efisien ataupun lebih ekonomis). NPA menambahkan “keadilan sosial” pada sasaran-sasaran dan dasar pemikiran klasik.

Keadilan sosial merupakan sebuah nilai yang dimunculkan kembali dan dianggap baru berkenaan dengan kondisi kehidupan pada saat itu, di mana terjadi ketimpangan, ketidakadilan, tertutupnya ruang partisipasi publik dalam pengambilan kebijakan negara dan berbagai kondisi lain yang menunjukkan ketidakadilan (Frederickson, 2003). Kondisi ini pula yang menyebabkan Frederickson tidak sepakat dengan pergeseran paradigma yang di kemukakan oleh Kuhn. Keberatan Frederickson menunjukkan bahwa pergeseran paradigma di dalam administrasi negara hanya berkenaan dengan penekanan nilai pada masing-masing perspektif, bukan perubahan/pergantian nilai dan nilai-nilai sebelumnya dianggap tidak berlaku.

Keadilan sosial adalah sebuah ungkapan yang mencakup pengertian seperangkat pilihan nilai; pilihan kerangka organisasi, pilihan corak manajemen, menekankan persamaan hak dalam pelayanan pemerintahan, menekankan pertanggungjawaban atas keputusan-keputusan dan pelaksanaan program untuk manajer-manajer publik, menekankan perubahan dalam manajemen publik, menekankan daya tanggap lebih

kepada kebutuhan warga negara ketimbang terhadap kebutuhan-kebutuhan organisasi publik, menekankan suatu pendekatan terhadap studi mengenai administrasi negara dan pendidikan administrasi negara yang bersifat interdisipliner, terapan, dan memecahkan masalah secara teoretis sehat (Alamsyah, 2016). Nilai-nilai keadilan dalam administrasi negara tersebut dapat di lihat pada tabel berikut:

Tabel 1. Nilai, Struktur dan Manajemen dalam Keadilan Sosial

Nilai yang dimaksimalkan	Alat ukur untuk mencapai	Alat manajemen untuk mencapai
<p>Daya Tanggap (<i>responsiveness</i>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desentralisasi (Politis dan administratif)</li> <li>• Perjanjian</li> <li>• Pengadilan ketatanegaraan atas birokrasi tingkat jalanan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interaksi klien yang rutin dengan karyawan dan manajer</li> <li>• Definisi manajemen tentang demokrasi, mencakup lebih luas daripada daya tanggap terhadap pejabat-pejabat terpilih, tetapi juga terhadap kelompok-kelompok kepentingan dan minoritas-minoritas yang tidak terorganisir</li> <li>• Latihan</li> </ul>
<p>Partisipasi pekerja dan warga negara dalam pembuatan keputusan</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dewan rukun tetangga yang mempunyai kekuasaan.</li> <li>• Kelompok-kelompok kerja yang saling tumpang tindih.</li> <li>• Keterlibatan pekerja dalam proses-proses keputusan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penerimaan etika yang mendesakkan hak pekerja dan warga negara untuk berpartisipasi dalam proses keputusan itu yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka.</li> </ul>

Nilai yang dimaksimalkan	Alat ukur untuk mencapai	Alat manajemen untuk mencapai
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Latihan dalam pengembangan organisasi</li> </ul>
Keadilan Sosial ( <i>Social equity</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistem penghasilan berdasar wilayah dengan sistem distribusi lokal</li> <li>• Keluaran (<i>output</i>) pelayanan masyarakat yang disamaratakan menurut kelas sosial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kode etik professional yang memerinci keadilan</li> <li>• Keterikatan manajemen pada asas bahwa pemerintahan mayoritas tidak merusak hak-hak minoritas untuk memperoleh pelayanan masyarakat yang sama.</li> </ul>
Pilihan Warga Negara ( <i>Public Choise</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Merencanakan bentuk-bentuk pelayanan alternatif untuk memperluas pilihan</li> <li>• Tumpang tindih</li> <li>• Perjanjian</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengurangan monopoli manajemen atas pelayanan tertentu seperti pemeliharaan kesehatan atau pendidikan</li> </ul>
Tanggung jawab administrasi untuk efektivitas Program	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desentralisasi</li> <li>• Delegasi</li> <li>• Target pelaksanaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengukuran pelaksanaan, bukan hanya atas standar umum organisasi, tetapi juga menurut kelas sosial.</li> <li>• Mengukur pelaksanaan untuk siapa?</li> </ul>

Sumber: (*Frederickson, 2003*)

Jika dikaitkan dengan *collaborative governance*, maka dalam paradigma ini sudah mulai terlihat tidak hanya fokus pada internal

organisasi publik (Milwan & Rachman, 2013), melainkan juga organisasi di luar birokrasi publik. Administrasi publik tidak memiliki lokus yang jelas, karena dianggap bahwa administrasi adalah administrasi di manapun ia ditemukan. Perbedaan administrasi publik, privat, dan non-profit dianggap sebagai sesuatu yang keliru. Selain itu jika mencermati NPA yang dikemukakan Frederikson, maka lahirnya NPA dengan menambahkan perspektif “keadilan sosial” yang dilatar belakangi oleh kondisi pada saat itu yang salah satunya menutup ruang partisipasi bagi pihak lain, maka secara jelas unsur kolaborasi itu sudah mulai menjadi bagian yang dinilai pada era NPA tersebut.

Paradigma V (1970-sekarang), yang juga disebut sebagai paradigma administrasi publik sebagai administrasi publik (*Public administration as public administration*). Menurut Henry (2018) istilah *Public administration as public administration* mengacu pada keberhasilan pemisahan administrasi publik dengan ilmu politik dan manajemen, dan kemunculannya sebagai bidang studi dan praktik yang otonom atau mandiri, serta akhirnya bebas dari cemoohan para ilmuwan politik tentang kegemaran administrasi publik untuk “*nuts and bolts*” (mencocokkan) dan tidak adanya komentar merendahkan dari fakultas bisnis tentang “*sinecures*” terhadap birokrat pemerintah yang tidak punya keberanian.

Paradigma ini merupakan pembauran terhadap paradigma-paradigma yang ada sebelumnya. Administrasi publik sudah menjadi bidang yang diakui, mempunyai lokus dan fokus yang jelas. Lokusnya pada kepentingan

publik dan masalah publik (birokrasi pemerintahan dan *public affair*), fokusnya pada teori organisasi, manajemen, kebijakan publik, ekonomi politik, teknik-teknik administrasi modern serta berbagai pembahasan dan riset mengenai permasalahan dalam birokrasi pemerintahan, serta persoalan kebutuhan dan partisipasi masyarakat. Ilmu administrasi publik tidak terbatas pada kajian-kajian ilmiah maupun kebijakan, melainkan berkembang dengan mengkaji interaksi dengan berbagai bidang ilmu lainnya.

Secara ringkas perbandingan antara paradigma administrasi di atas dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 2. Perbandingan Paradigma I-V

No.	Paradigma	Lokus	Fokus	Keterangan
1	Dikotomi antara Politik dan Administrasi	Birokrasi Pemerintahan	Administrasi secara umum (teori organisasi, kepegawaian, penyusunan anggaran, dll.)	Administrasi dan Politik dua hal yang saling berkaitan dan tidak bisa dipisahkan
2	Prinsip-prinsip Administrasi	Tidak dipermasalahkan, berlaku secara universal	Bagaimana menjalankan prinsip-prinsip administrasi negara	Dipengaruhi oleh ilmu manajemen yaitu POSDCORB
3	Administrasi sebagai ilmu politik	Birokrasi Pemerintahan	Politik Birokrasi	Politik tidak mengakui
4	Administrasi Publik sebagai ilmu administrasi	Berlaku universal	Administrasi secara umum	Alternatif dari sebelumnya



No.	Paradigma	Lokus	Fokus	Keterangan
5	Administrasi Publik sebagai administrasi publik	Birokrasi pemerintahan dan <i>public affair</i>	Teori organisasi, praktik-praktik dalam analisis publik <i>public policy</i> serta teknik-teknik administrasi dan manajemen	Paradigma yang berlaku sampai saat ini

Sumber: (Henry, 2018)

Tahun 1992 atau perkembangan selanjutnya melahirkan paradigma baru yang sangat dikenal yaitu paradigma “*reinventing governance*” oleh Osborne dan Gaebler (1996). Konsep *reinventing government* sebagai saran untuk membantu pencarian solusi pemerintah Amerika Serikat pada tahun 1993 yang menanggung beban berat sebagai akibat ditanganinya seluruh kegiatan atau kebutuhan negara oleh pemerintah federal. *Reinventing government* merupakan suatu konsep di mana pemerintahan dapat diwirausahakan sehingga dapat memenuhi kebutuhan birokrasi. Tujuan *reinventing government* adalah untuk dapat menumbuhkan sikap dan perilaku birokrat yang inovatif, adaptif terkontrol oleh birokrasi sehingga bermartabat dan berorientasi kepada masyarakat. Konsep tersebut sangat baik jika di dukung oleh seluruh aspek dalam negara yaitu pemerintah, masyarakat, dan swasta. Paradigma ini dikenal pula dengan berbagai sebutan misalnya: “*managerialism*” (Pollit), “*new public management*” (Hood), “*Market-based public administration*” (Lan and Rosenbloom), “*post- bureaucratic paradigm*” (Barzeley), dan

*“entrepreneurial government”* (Osborne and Gaebler). Istilah yang kemudian banyak dipakai untuk menyebut model manajemen publik modern tersebut adalah *“New Public Management”*. *New Public Management* (selanjutnya disebut NPM) merupakan respon langsung dari ketidaksanggupan administrasi publik tradisional dalam menghadapi perubahan penyelenggaraan pemerintahan khususnya ketidakmampuan dalam mengatasi permasalahan birokrasi publik.

Berbagai nama atau sebutan untuk menyebut pendekatan manajemen modern di sektor publik tersebut pada dasarnya bermuara pada pandangan umum yang sama. *Pertama*, perubahan model manajemen publik tersebut menunjukkan adanya pergeseran besar dari model administrasi publik tradisional menuju sistem manajemen publik modern yang memberikan perhatian yang lebih besar terhadap pencapaian kinerja dan akuntabilitas manajer publik. *Kedua*, perubahan itu menunjukkan adanya keinginan untuk bergerak meninggalkan model birokrasi klasik menuju model organisasi modern yang lebih fleksibel. *Ketiga*, perlunya dibuat tujuan organisasi yang jelas dan tujuan personal. Hal itu berdampak pada perlunya dilakukan pengukuran atas prestasi yang mereka capai melalui indikator kinerja. Terdapat evaluasi program secara sistematis. *Keempat*, staf senior tampaknya secara politis lebih *commit* terhadap pemerintah saat itu daripada bersikap netral atau non-partisan. *Kelima*, fungsi pemerintah tampaknya akan lebih banyak berhadapan dengan pasar, misalnya tender, yang oleh Osborne dan Gaebler (1992) disebut *“catalytic government:*

*steering rather than rowing.*” Keterlibatan pemerintah tidak selalu berarti fasilitasi oleh pemerintah melalui sarana birokrasi. *Keenam*, terdapat kecenderungan untuk mengurangi fungsi pemerintah melalui privatisasi dan bentuk lain dari marketisasi sektor publik (Hughes, 1998, pp. 52-53 dalam (Mahmudi, 2003).

Pada tahun 1990-an akhir istilah lain dari NPM yang disebut dengan “*post-bureaucracy paradigms*” yang diperkenalkan oleh Barzelay dan Armajani (1997) bahwa paradigma birokrasi diajukan dalam proposisi mereka agak berbeda dengan paradigma birokrasi yang terlalu banyak dikritik oleh para ahli dan peneliti lainnya (Halim, 2019).

Tabel 3. Pergeseran Paradigma Birokrasi dengan *Post-bureaucracy Paradigm* oleh Barzley & Armajani

	<b>Paradigma Birokrasi</b>	<b><i>Post-bureaucracy paradigms</i></b>
<b>1</b>	Menekankan kepentingan publik, efisiensi, administrasi, dan kontrol	Menekankan hasil yang berguna bagi <i>citizenship</i> , kualitas dan nilai, produk, dan keterikatan terhadap norma
<b>2</b>	Mengutamakan fungsi, otoritas dan struktur	Mengutamakan misi, pelayanan dan hasil akhir ( <i>outcome</i> )
<b>3</b>	Menilai biaya, menekankan tanggung jawab ( <i>responsibility</i> ).	Menekankan pemberian nilai bagi masyarakat, membangun akuntabilitas dan memperkuat hubungan kerja.
<b>4</b>	Mengutamakan ketaatan terhadap aturan dan prosedur	Menekankan pemahaman dan penerapan norma-norma, identifikasi dan pemecahan masalah, serta proses perbaikan yang berkelanjutan
<b>5</b>	Mengutamakan beroperasinya sistem-sistem administrasi	Menekankan pemisahan antara pelayanan dengan kontrol, membangun dukungan terhadap norma; memperluas pilihan pelanggan, mendorong kegiatan kolektif, memberikan insentif,

	Paradigma Birokrasi	<i>Post-bureaucracy paradigms</i>
		mengukur dan menganalisis hasil, dan memperkaya umpan balik.

Sumber: diolah dari karya Keban, 2008 dalam Halim (2019).

Sebuah karya yang berjudul “*Origin and theoretical basis of New Public Management*” oleh Guerning (Gruening, 2001) mencoba mencari asal usul NPM dengan membandingkan beberapa pendapat ahli. Dari beberapa pendapat itu dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya NPM lahir sejak tahun 1970 sampai awal tahun 1990 (berkembang pada era Paradigma V).

Behn (Pfiffner, 2004) mendefinisikan NPM sebagai “...*the entire collection of tactics a strategies that seek to enhance the performance of the public sector...*” (sekumpulan taktik dan strategi yang pada dasarnya berusaha untuk meningkatkan kinerja sektor publik). Secara singkat telah memberikan pemahaman bahwa NPM merupakan paradigma administrasi publik yang berusaha mengubah strategi dan pola pemerintahan untuk meningkatkan kinerja pemerintah pada sektor publik dengan berdasarkan pada kepentingan pasar atau *consumers*. NPM pada dasarnya beranggapan bahwa praktik manajemen sektor swasta lebih baik dibandingkan dengan praktik pada sektor publik. Oleh karena itu, untuk memperbaiki kinerja sektor publik perlu diadopsi beberapa praktik manajemen dalam sektor swasta. Meskipun demikian tetap saja ada pro kontra yang terjadi. Prinsip dasar paradigma NPM adalah menjalankan administrasi negara sebagaimana menggerakkan sektor bisnis (*run*

*government like a business* atau *market as solution to the ills in public sector*).

Prinsip dasar NPM (Denhart & Dendhart, 2007) ini dapat di lihat sebagai berikut:

- Mencoba menggunakan pendekatan bisnis di sektor publik;
- Penggunaan terminologi dan mekanisme pasar, di mana hubungan antara organisasi publik dan *customer* dipahami sebagai transaksi yang terjadi di pasar;
- Administrator publik ditantang untuk dapat menemukan atau mengembangkan cara baru yang inovatif untuk mencapai hasil atau memprivatisasi fungsi-fungsi yang sebelumnya dijalankan pemerintah;
- “*Steer not row*” artinya birokrat/ASN tidak mesti menjalankan sendiri tugas pelayanan publik, apabila dimungkinkan fungsi itu dapat dilimpahkan ke pihak lain melalui sistem kontrak atau swastanisasi;
- NPM menekankan akuntabilitas pada *customer* dan kinerja yang tinggi, restrukturisasi birokrasi, perumusan Kembali misi organisasi, perampingan prosedur, dan desentralisasi dalam pengambilan keputusan.

Paradigma NPM memiliki konsep yang terkait dengan manajemen kinerja sektor publik, yang mana pengukuran kinerja merupakan salah satu dari prinsip-prinsipnya. NPM mengacu kepada sekelompok ide dan praktik kontemporer untuk menggunakan pendekatan-pendekatan dalam sektor privat (bisnis) pada organisasi sektor publik. Pemerintahan yang kaku dan sentralistik sebagaimana yang dianut oleh administrasi model tradisional harus diganti dengan pemerintahan yang berjiwa wirausaha. NPM menganjurkan pelepasan fungsi-fungsi pemerintah kepada sektor swasta.

Bagi yang pro mereka memandang NPM menawarkan suatu cara baru dalam mengelola organisasi sektor publik dengan membawa fungsi-fungsi manajemen sektor swasta ke dalam sektor publik. Sementara itu, bagi yang

kontra mereka mengkritik bahwa pengadopsian prinsip-prinsip manajemen sektor swasta ke dalam sektor publik tersebut merupakan adopsi yang tidak kritis. Tidak semua praktik manajemen sektor swasta baik. Jika sektor publik mengadopsi praktik manajemen sektor swasta maka hal itu juga berarti mengadopsi keburukan di sektor swasta ke dalam sektor publik (Mahmudi, 2003).

Tabel 4. Perbandingan Manajemen Model Sektor Publik dengan Sektor Swasta

<b><i>Generic Management vs Public Service Orientation (PSO)</i></b>	
<b>Model Sektor Swasta:</b>	<b>Model Sektor Publik:</b>
Pilihan individual dalam pasar	Pilihan kolektif dalam pemerintahan
Permintaan & harga	Kebutuhan sumber daya
Tertutup	Keterbukaan untuk publik
Keadilan pasar ( <i>equity of market</i> )	Keadilan kebutuhan ( <i>equity of need</i> )
Mencari kepuasan pasar (pelanggan)	Mencari keadilan ( <i>justice</i> )
Pelanggan adalah raja	Masyarakat adalah penguasa tertinggi
Persaingan sebagai instrumen pasar	Tindakan kolektif sebagai instrumen pemerintahan

Sumber: Stewart & Ranson (1988) *Management in the Public Domain, Public Money and Management*, Vol. 89, No.1/2 (Mahmudi, 2003)

Berbagai kajian ilmiah yang dilakukan para peneliti untuk melihat karakteristik umum administrasi publik yang berada pada era perkembangan NPM. Berbagai karakteristik tersebut kemudian dirangkum oleh Gruening (2001) seperti pada tabel di bawah ini:

Tabel 5. Karakteristik *New Public Management*

Karakteristik yang disepakati (diidentifikasi oleh kebanyakan observer)	Karakteristik yang masih dalam perdebatan (sebagian besar observer sepakat, namun Sebagian kecil yang kurang sepakat)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemangkasan anggaran</li> <li>• <i>Voucher</i> (misalnya; pembagian kartu kredit di USA pada masyarakat kurang mampu)</li> <li>• Akuntabilitas kinerja</li> <li>• Audit kinerja</li> <li>• Privatisasi</li> <li>• Pengguna layanan (pelayanan satu pintu, kasus manajemen)</li> <li>• Desentralisasi</li> <li>• Perencanaan strategis dan manajemen strategis</li> <li>• Pemisahan antara persediaan dan produksi</li> <li>• Kompetisi</li> <li>• Ukuran Kinerja</li> <li>• Perubahan gaya manajemen</li> <li>• Melakukan kontrak kerja</li> <li>• Bebas mengelola (fleksibilitas)</li> <li>• Memperbaiki anggaran</li> <li>• Manajemen kepegawaian (insentif)</li> <li>• Penjaminan hak pengguna</li> <li>• Pemisahan Politik dan Administrasi</li> <li>• Meningkatkan kemampuan manajemen keuangan</li> <li>• Menggunakan IT (<i>e-government</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dasar hukum, anggaran, pembatasan pengeluaran</li> <li>• Rasionalisasi dari batasan-batasan hukum</li> <li>• Analisis kebijakan dan evaluasi</li> <li>• Perbaikan regulasi</li> <li>• Rasionalisasi atau merestrukturisasi administrasi publik</li> <li>• Demokratisasi/partisipasi masyarakat</li> </ul>

Sumber: Gruening, 2001, *Origin and theoretical basis of New Public Management*, Jurnal International Public Management, hal. 2.

NPM tidak selalu dipahami sama oleh semua orang. Bagi sebagian orang, NPM merupakan sebuah sistem manajemen desentral dengan perangkat-perangkat manajemen baru seperti *controlling*, *benchmarking* dan *lean management*, namun bagi yang lain, NPM dipahami sebagai privatisasi sejauh mungkin atas aktivitas pemerintah. Sebagian besar penulis membedakan antara pendekatan manajemen sebagai perangkat baru pengendalian pemerintah dan pendekatan persaingan sebagai deregulasi secara maksimal serta penciptaan persaingan pada penyediaan layanan pemerintah kepada rakyat (Alamsyah, 2016).

Terlepas dari perbedaan tersebut, pada dasarnya NPM hadir dengan tujuan mengubah administrasi publik sedemikian rupa sehingga walaupun belum dapat menjadi seperti perusahaan, paling tidak dapat bersifat seperti perusahaan. Sebagai penyedia jasa terhadap warga masyarakat, administrasi publik hadir untuk menghasilkan layanan yang optimal, efektif dan efisien, namun di sisi lain tidak boleh berorientasi laba.

Setelah berjalannya NPM dalam beberapa waktu, ternyata memunculkan beberapa kritikan dari para ahli administrasi publik (Alamsyah, 2016), di antaranya; Kamensky (1996) dalam artikelnya berjudul *The Role of Reinventing Government Movement in Federal Management Reform* yang dimuat dalam *Jurnal Public Administration Review*, Box (1999) menulis sebuah artikel berjudul *Running Government Like a Business: Implication for Public Administration for Theory and Practice* dalam jurnal *The American Review of Public Administration*,



Harrow (2002) dengan tulisan berjudul *New Public Management and Social Justice: Just Efficiency or Equity as Well?*, Denhardt and Denhardt (2003) dalam bukunya *The New Public Service, Serving not Steering*, Haque (2007) dengan artikelnya *Revisiting New Public Management* dimuat dalam jurnal *Public Administration Review*. Dari berbagai kritikan yang dituliskan tersebut baik dalam bentuk jurnal maupun buku dapat diringkas dalam tabel di bawah ini:

Tabel 6. Berbagai kondisi Kritis Akibat Penerapan Prinsip *New Public Management* dan Kritikan Atasnya

Penulis	Kritikan
<b>Kamensky (1996)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beberapa birokrat cenderung berkompetisi untuk memperjuangkan kepentingan dirinya dari pada kepentingan umum, dan berkolaborasi untuk mencapainya.</li> <li>• Kecenderungan pertama itu terjadi karena dasar NPM adalah teori <i>Public Choice</i> yg sangat didominasi oleh kepentingan pribadi (<i>self-interest</i>)</li> <li>• NPM cenderung mengabaikan konsep <i>public spirit</i>, <i>public service</i>, dan sebagainya.</li> </ul>
<b>Box (1999)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Munculnya NPM telah mengancam nilai inti sektor publik yaitu <i>citizen self-governance</i> dan fungsi administrator sebagai <i>servant of public interest</i></li> </ul>
<b>Harrow (2002)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NPM yang mengabaikan <i>public spirit</i>, <i>public service</i>, dan sebagainya, tidak akan mendorong proses demokrasi</li> <li>• NPM tidak pernah ditujukan untuk menangani pemerataan dan masalah keadilan sosial;</li> </ul>
<b>Denhardt and Denhardt (2003)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintah harus sebagai pelayan publik (warga negara), bukan hanya sebagai pengarah</li> </ul>

Penulis	Kritikan
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintahan seharusnya tidak dijalankan seperti sebuah usaha, namun harus dijalankan secara demokrasi.</li> <li>• Di dalam proses, pelayan publik berhubungan dengan masyarakat yang dilayani dan pelayan perlu menyadari bahwa mereka harus lebih mendengarkan masyarakat dari pada memberitahu.</li> <li>• Masyarakat dan pemerintah bekerjasama dalam menentukan dan menunjukkan masalah secara bersama untuk kepentingan bersama.</li> </ul>
<b>Haque (2007)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kalau tidak berhati-hati akan meningkatkan korupsi dan menciptakan orang miskin baru</li> </ul>

Sumber: (Keban, 2008)

Dari berbagai kritikan di atas kemudian melahirkan paradigma yang menyempurnakan paradigma NPM yaitu *New Public Service* (selanjutnya disebut NPS) yang dipelopori melalui buku karya Denhardt and Denhardt (2003).

Denhardt and Denhardt (2007) menyatakan bahwa dengan memasukkan nilai-nilai bisnis ke dalam organisasi publik menjadi penyebab rusaknya tatanan administrasi publik, maka dari itu mereka mengusulkan adanya penerapan nilai-nilai baru. Nilai baru yang dimaksudkan dalam perspektif ini adalah dengan mengembalikan “pelanggan” sebagai pihak yang dilayani pada posisi yang sebenarnya yaitu “warga negara/citizen”. Mengembalikan peran pemerintah yang dalam perspektif NPM hanya sebagai pengarah (*steering*) ke posisi peranan sebagai pelayan publik.

Mekanisme yang digunakan untuk mencapai tujuan adalah membangun koalisi dan kerjasama lembaga pemerintah, swasta dan masyarakat madani, untuk memenuhi kebutuhan yang telah disepakati bersama. Nilai baru dari pendekatan akuntabilitas adalah pendekatan multi aspek, pelayan publik harus memenuhi ketentuan hukum, nilai masyarakat, norma politik, profesional dan kepentingan warga. Struktur organisasinya bersifat kolaboratif dengan kepemimpinan bersama baik secara internal maupun eksternal.

Dalam karyanya Denhardt and Denhardt (2007) yaitu "*New Public Service*" mengatakan bahwa;

*"it is increasingly important for public servants to use shared, value-based leadership in helping citizens articulate and meet their shared interests rather than attempting to control or steer society in new directions"*.

Pernyataan di atas bermakna prinsip utama dalam paradigma NPS adalah "prinsip melayani daripada mengatur (*serve rather than steer*)". Prinsip tersebut sangat penting sehingga para pemimpin organisasi publik perlu menyebarkan nilai-nilai dalam organisasi, pemimpin yang berbasis nilai dan etika yang dapat membantu masyarakat, dan mengejawantahkan kepentingan masyarakat serta mendahulukan kepentingan masyarakat daripada harus memberikan pengawasan atau mengarahkan masyarakat ke arah yang mereka inginkan (Halim, 2019).

Untuk melihat pergeseran prinsip dari NPM ke NPS dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 7. Pergeseran Prinsip dari *New Public Management* ke *New Public Service*

Pergeseran Prinsip		
Aspek	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
Siapa yang dilayani	Pelanggan	Warga Negara ( <i>citizen</i> )
Peran pemerintah	Mengarahkan: menjadi katalis untuk mengembangkan kekuatan pasar	Melayani: melakukan negosiasi dengan berbagai kepentingan masyarakat yang beragam, menyepakati <i>common values</i>
Mekanisme untuk mencapai tujuan	Menciptakan mekanisme dan struktur insentif untuk mencapai tujuan kebijakan melalui lembaga swasta dan masyarakat madani	Membangun koalisi dan kerja sama lembaga pemerintah, swasta dan masyarakat madani, untuk memenuhi kebutuhan yang telah disepakati bersama.
Pendekatan Akuntabilitas	Diarahkan oleh pasar, keputusan pribadi menghasilkan produksi yang diinginkan pelanggan/ masyarakat	Multi-aspek, pelayanan publik harus memenuhi ketentuan hukum, nilai masyarakat, norma politik, profesional dan kepentingan warga
Diskresi Administrasi	Lebih luas, untuk memenuhi tujuan kewirausahaan	Diskresi di butuhkan namun dibatasi oleh prinsip akuntabilitas
Struktur Organisasi	Terdesentralisasi dengan kendali utama tetap di tangan lembaga publik	Kolaboratif, dengan kepemimpinan bersama, baik secara internal maupun eksternal
Dasar Motivasi pelayanan publik	Semangat wirausaha, keinginan ideologis untuk mengurangi ukuran pemerintahan	Pelayanan kepada masyarakat, keinginan memberikan kontribusi bagi masyarakat.

Sumber: (Denhart & Dendhart, 2007)

Perspektif NPS mengawali pandangannya dari pengakuan atas warga negara dan posisinya yang sangat penting bagi pemerintahan yang demokratis. Jati diri warga negara tidak hanya dipandang semata hanya persoalan kepentingan pribadi (*self-interest*) namun juga melibatkan nilai, kepercayaan dan kepedulian terhadap orang lain. Warga negara diposisikan sebagai pemilik pemerintahan (*owners of government*) dan mampu bertindak bersama-sama untuk mencapai sesuatu yang lebih baik. Kepentingan publik tidak lagi dipandang sebagai agregasi kepentingan pribadi melainkan sebagai hasil dialog dan keterlibatan publik dalam mencari nilai bersama dan kepentingan bersama (Denhart & Dendhart, 2007).

NPS dalam perspektifnya, menghendaki adanya peran administrator publik untuk melibatkan masyarakat dalam pemerintahan dan sekaligus bertugas melayani masyarakat. Dalam menjalankan peran tersebut, administrator publik perlu menyadari adanya lapisan yang kompleks terkait dengan tanggungjawab, etika, dan akuntabilitas dalam suatu sistem demokrasi. Seorang administrator yang bertanggung jawab harus melibatkan masyarakat tidak hanya dalam perencanaan tapi juga pelaksanaan program guna mencapai tujuan-tujuan masyarakat. Hal ini harus dilakukan tidak saja untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik tetapi juga sesuai dengan nilai-nilai demokrasi. Dengan demikian pekerjaan administrator publik menurut Denhardt, tidak lagi mengarahkan atau memanipulasi insentif tetapi pelayanan kepada masyarakat (Denhart &

Dendhart, 2007). Tentunya jika dikaitkan dengan kolaborasi dengan NPS ini, jelas menunjukkan keterkaitan atau relasi yang kuat, di mana diperlukannya pelibatan berbagai unsur *stakeholders* baik dari masyarakat, swasta, dan tentu pemerintahan itu sendiri.

Jika mencermati karya dari Denhart dan Dendhart (2007), maka setidaknya ada 7 (tujuh) prinsip pokok dari NPS yang tertuang pada tiap bab dari buku "*The New Public Service: Serving not Steering*", diantaranya:

1. *Serve Citizens, Not Customers.*

Kepentingan publik merupakan hasil dialog tentang nilai-nilai bersama daripada agregasi kepentingan pribadi perorangan maka abdi masyarakat tidak semata-mata memberi respon terhadap tuntutan pelanggan tetapi justru memusatkan perhatian untuk membangun kepercayaan dan kolaborasi (*collaboration*) dengan dan di antara warga negara.

2. *Seek the Public Interest.*

Administrator publik harus memberikan sumbangsih untuk membangun kepentingan publik bersama. Tujuannya tidak untuk menemukan solusi cepat yang diarahkan oleh pilihan-pilihan perorangan tetapi menciptakan kepentingan bersama dan tanggung jawab bersama

3. *Value Citizenship over Entrepreneurship.*

Kepentingan publik lebih baik dijalankan oleh abdi masyarakat dan warga negara yang memiliki komitmen untuk memberikan sumbangan bagi masyarakat daripada dijalankan oleh para manajer wirausaha yang bertindak seolah-olah uang masyarakat adalah milik mereka sendiri.

Ide utama prinsip ini adalah bahwa kebijakan dan program untuk menjawab kebutuhan publik akan dapat efektif dan responsif apabila dikelola melalui usaha kolektif dan proses kolaboratif. Prinsip ini berkaitan dengan bagaimana administrasi publik menerjemahkan atau mengimplementasikan kebijakan publik sebagai manifestasi dari kepentingan publik. Fokus utama implementasi dalam NPS pada keterlibatan *citizen* dan pembangunan komunitas (*community building*). Keterlibatan *citizen* dilihat sebagai bagian yang harus ada dalam implementasi kebijakan dalam sistem demokrasi. Keterlibatan dalam hal ini mencakup keseluruhan tahapan perumusan dan proses implementasi kebijakan. Melalui proses ini, warga negara merasa terlibat dalam proses pemerintahan bukan hanya menuntut pemerintah untuk memuaskan kepentingannya.

#### 4. *Think Strategically, Act Democratically.*

Kebijakan dan program untuk memenuhi kepentingan publik dapat dicapai secara efektif dan bertanggungjawab melalui upaya kolektif dan proses kolaboratif.

#### 5. *Recognize that Accountability Isn't Simple.*

Dalam perspektif ini abdi masyarakat seharusnya lebih peduli daripada mekanisme pasar. Selain itu abdi masyarakat juga harus memenuhi peraturan perundang-undangan, nilai-nilai kemasyarakatan, norma politik, standar profesional, dan kepentingan warga negara.

#### 6. *Serve Rather than Steer*

Penting sekali bagi abdi masyarakat untuk menggunakan kepemimpinan yang berbasis pada nilai bersama daripada mengontrol atau mengarahkan masyarakat ke arah nilai baru.

#### 7. *Value People, Not Just Productivity*

Organisasi publik beserta jaringannya lebih memungkinkan mencapai keberhasilan dalam jangka panjang jika dijalankan melalui proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama yang didasarkan pada penghargaan kepada semua orang.

Jika melihat beberapa prinsip yang dikemukakan oleh Denhardt di atas, maka organisasi publik maupun swasta harus berubah ke arah yang lebih mampu beradaptasi dan fleksibel dibanding sebelumnya. Tentunya hal tersebut dikarenakan bentuk kepemimpinan yang hanya memerintah dan mengawasi, tetapi tidak mampu menyelesaikan masalah dan melakukan inovasi. Oleh karena itu Sebagian besar para ahli berpandangan bahwa dalam konteks NPS menghendaki adanya pendekatan kepemimpinan baru. Pemimpin yang mampu merubah kondisi sesuai kepentingan dan keinginan masyarakat (Denhart & Dendhart, 2007).

Paradigma NPS ini lebih menghendaki adanya pengelolaan organisasi publik (pemerintahan) dengan lebih mengutamakan reformasi administrasi publik terutama dalam pelayanan publik, selain itu jika dikaitkan dengan kolaborasi maka NPS ini telah membuka ruang dengan jelas adanya



partisipasi dari masyarakat atau pihak lain terhadap kebijakan yang akan dibuat oleh pemerintah.

## **B. Demokrasi dalam Perspektif Kebijakan Publik**

Demokrasi secara harfiah menandakan bahwa pemerintahan yang dijalankan dengan menjadikan rakyat (*demos*) sebagai pemegang kekuasaan (*kratos*) tertinggi. Secara formal, demokrasi dapat didefinisikan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Di negara-negara berpenduduk kecil, demokrasi dapat berjalan secara langsung, yaitu rakyat secara langsung menentukan hal baik untuk pribadinya melalui mekanisme diskusi publik. Di negara yang memiliki penduduk besar seperti Indonesia, maka rakyat diwakili oleh orang-orang yang duduk dalam perwakilan rakyat, dan mereka memastikan bahwa seluruh kerja pemerintahan mengacu pada kepentingan masyarakat (Anggara, 2014).

Pada level ontologis, konsep demokrasi juga telah mengundang pro dan kontra. Banyak orang mendukung nilai-nilai dasar demokrasi, seperti kebebasan dan kesetaraan antar manusia. Akan tetapi, banyak juga yang berpendapat bahwa nilai-nilai tersebut merusak tata sosial yang telah berabad-abad menyangga masyarakat manusia (Harrison, 1993). Pada masa Yunani Kuno, yang menggunakan demokrasi sebagai sistem pemerintahannya, para filsuf pun masih berdebat tentang hakikat demokrasi, serta cara-cara penerapannya. Plato dan Aristoteles tidak

setuju menerapkan demokrasi sebagai sistem pemerintahan. Bagi Plato, pemimpin dari sebuah masyarakat harus seorang filsuf raja, yakni pimpinan yang hidup untuk mencari “yang baik” dan menerapkannya dalam pola pemerintahan (Anggara, 2014). Menurut Harrison (1993: 132), hal tersebut dikarenakan demokrasi memiliki nilai-nilai dasar yang memiliki aspek universal, dalam arti diakui oleh banyak orang sebagai nilai-nilai yang baik.

Sepanjang sejarah pemikiran manusia, konsep demokrasi pun terus mengundang perdebatan. Para filsuf politik, mulai dari masa Yunani Kuno hingga sekarang, tidak memiliki pendapat yang sama ketika berbicara tentang demokrasi. Seperti dalam catatan Harrison (1993:132), Jeremy Bentham, filsuf utilitarian asal Inggris, setuju dengan ide-ide dasar demokrasi, *“In the first chapter it was remarked that throughout most of human history democracy has not been thought to be of value. Even the selected group of philosophers discussed in the succeeding historical chapters turned out to be equivocal about it. Bentham approved of it, at least towards the end of his life”* .

Jean-Jacques Rousseau, filsuf politik Prancis, menolak konsep dan penerapan demokrasi, sebagaimana diterapkan di Indonesia sekarang ini. Baginya, dalam demokrasi, rakyat harus berpartisipasi langsung dan tidak bisa diwakilkan. Perwakilan politik, seperti pada DPR di Indonesia, hanya berujung pada penyelewengan kehendak rakyat. Perwakilan rakyat menjadi aktor utama yang menyelewengkan kehendak serta kepentingan rakyat. Karl Marx, filsuf politik asal Jerman, juga memiliki versi demokrasinya, yakni

demokrasi yang digerakkan oleh kepentingan kaum pekerja serta diciptakan melalui revolusi politik dan perjuangan kelas (Anggara, 2014).

Sejak kelahiran ilmu administrasi negara sampai pada perkembangan terbaru, persoalan dikotomi politik dan administrasi selalu muncul. Aktualitas tersebut sesungguhnya merupakan cerminan dari dikotomi antara demokrasi dan birokrasi yang ada di tiap negara modern. Baik demokrasi maupun birokrasi tidak dapat dilepaskan sebuah kebijakan publik, karena keduanya selalu dibutuhkan dalam realitas pemerintahan.

Terlepas dari pro kontra dari berbagai ahli terhadap definisi demokrasi, maka kita dapat melihat dalam pengertian awal dalam "*The Advanced Learner's Dictionary of Current English*" (Hornby, Gatenby, & Wakefield, 1988) dikemukakan bahwa *democracy* adalah:

*"(1) country with principles of government in which all adult citizens share through their elected representatives; (2) country with government which encourages and allows rights of citizenship such as freedom of speech, religion, opinion, and association, the assertion of rule of law, majority rule, accompanied by respect for the rights of minorities. (3) society in which there is treatment of each other by citizens as equals".*

Dari kutipan pengertian tersebut tampak bahwa kata demokrasi merujuk kepada konsep kehidupan negara atau masyarakat di mana warganegara dewasa turut berpartisipasi dalam pemerintahan melalui wakilnya yang dipilih; pemerintahannya mendorong dan menjamin kemerdekaan berbicara, beragama, berpendapat, berserikat, menegakkan "*rule of law*", adanya pemerintahan mayoritas yang menghormati hak-hak

kelompok minoritas; dan masyarakat yang warga negaranya saling memberi perlakuan yang sama.

Robert Dahl bahkan sampai pada pernyataan bahwa "*there is no democratic theory, there are only democratic theories*". Demikian pula Harold Laski mengutarakan bahwa demokrasi tidak dapat diberi batasan, karena rentang sejarahnya yang amat panjang dan telah berevolusi sebagai konsep yang menentukan (Nurtjahyo, 2006). Dari pendapat tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa tidak ada definisi baku terhadap demokrasi dikarenakan demokrasi tersebut dilaksanakan di masing-masing negara dan berkembang mengikuti dengan perkembangan masyarakatnya, atau dengan kata lain definisi yang dikemukakan para ahli tersebut didasarkan pada pengalaman dan hasil penelitiannya terhadap di mana demokrasi tersebut dijalankan dan dalam perspektif apa demokrasi tersebut dilihat. Namun demikian, setidaknya terdapat beberapa prinsip yang selalu melekat atau ada dalam penerapan demokrasi di berbagai negara tersebut, di antaranya (Ristekdikti, 2016):

- a. pembagian kekuasaan; kekuasaan eksekutif, legislatif, yudikatif berada pada badan yang berbeda;
- b. pemerintahan konstitusional;
- c. pemerintahan berdasarkan hukum;
- d. pemerintahan mayoritas;
- e. pemerintahan dengan diskusi;
- f. pemilihan umum yang bebas;
- g. partai politik lebih dari satu dan mampu melaksanakan fungsinya;
- h. manajemen yang terbuka;
- i. pers yang bebas;
- j. pengakuan terhadap hak-hak minoritas;

- k. perlindungan terhadap hak asasi manusia;
- l. peradilan yang bebas dan tidak memihak;
- m. pengawasan terhadap administrasi negara;
- n. mekanisme politik yang berubah antara kehidupan politik masyarakat dengan kehidupan politik pemerintah;
- o. kebijaksanaan pemerintah dibuat oleh badan perwakilan politik tanpa paksaan dari lembaga manapun;
- p. penempatan pejabat pemerintahan dengan merit sistem bukan *poil* sistem;
- q. penyelesaian secara damai bukan dengan kompromi;
- r. jaminan terhadap kebebasan individu dalam batas-batas tertentu;
- s. konstitusi/ UUD yang demokratis;
- t. prinsip persetujuan

Demokrasi dalam perspektif administrasi publik sangat erat kaitannya dengan kebijakan publik. Argumen tersebut berkorelasi dengan adanya hak masyarakat dalam negara dengan sistem pemerintahan demokrasi untuk ikut berpartisipasi pada penyusunan kebijakan. Selain itu, dalam negara demokrasi yang menggunakan sistem perwakilan. Parlemen diberikan kewajiban maupun kewenangan untuk menyerap, menampung, dan menghimpun serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat tersebut. Dijaminnya kebebasan masyarakat menyampaikan aspirasi dan berpartisipasi dalam penyusunan seperti kebijakan publik di daerah, agar kebijakan publik memenuhi rasa keadilan dan tidak menimbulkan kontroversi di masyarakat. Oleh karena itu, perumusan kebijakan publik dimulai dari dan oleh rakyat, serta untuk rakyat, terutama di sebuah negara demokrasi.

Dilain sisi era demokrasi menuntut pemerintah untuk makin terbuka dan inklusif dalam memberikan ruang bagi *Civil Society Organizations* (CSOs) dan sektor swasta untuk dapat terlibat dalam implementasi suatu kebijakan. Dalam sebuah negara demokratis penyelenggaraan pemerintahan dilakukan melalui kebijakan publik. Proses kebijakan publik dalam negara demokrasi yang konstitusional memperhatikan keterlibatan unsur pemerintah, dunia usaha dan masyarakat luas, yang didasari dan disemangati nilai-nilai kemanusiaan dan peradaban yang luhur, serta diselenggarakan dengan mengindahkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*).

Memaknai demokrasi dalam kaitannya dengan pembentukan kebijakan dalam perspektif administrasi maka tentunya kebijakan yang lahir harus merefleksikan prinsip-prinsip demokrasi. Refleksi prinsip demokrasi tersebut dapat terlihat dari asas keterbukaan dan partisipatif dalam pembuatan kebijakan publik. Asas keterbukaan sebagaimana telah dipaparkan di atas mengandung arti membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif baik mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan tahap pembahasan serta seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan kebijakan (Dewi & Winarni, 2019).

Dalam konteks demokrasi dan kebijakan maka tidak akan terlepas dari konsep sebuah negara, dalam hal ini Indonesia sebagai negara yang

demokratis. Demokrasi adalah salah satu penyangga negara di mana masyarakat memegang peranan penting khususnya dalam hal pembentukan kebijakan sebuah negara. Demokrasi merupakan ajaran yang menentukan bahwa sumber kekuasaan tertinggi atau kedaulatan dalam suatu Negara berada di tangan rakyat. Dengan demikian segala aturan dan kekuasaan yang dijalankan oleh Negara tidak boleh bertentangan dengan kehendak rakyat (hati nurani rakyat). Dalam alam demokrasi esensinya ada pada partisipasi masyarakat atau partisipasi publik. Demokrasi juga sangat dipengaruhi oleh demokrasi lokal yaitu cerminan budaya politik suatu daerah (Fikri & Adytyas, 2018).

Menurut Robert A. Dahl dalam buku "*Dilemmas of Pluralist Democracy, Autonomy VS Control*", terdapat 5 (lima) kriteria yang dijadikan sebagai unsur nilai-nilai demokrasi, yaitu:

1. Persamaan Hak Pilih

Dalam membuat keputusan kolektif yang mengikat, hak istimewa dari setiap warga negara seharusnya diperhatikan secara berimbang dalam menentukan keputusan terakhir. Oleh karena itu hak pilih setiap warga negara merupakan jaminan bagi terselenggaranya keputusan kolektif yang menyangkut harkat dan martabat warga negara. Persamaan hak pilih sudah menjadi prioritas untuk mendapatkan perlindungan dalam hukum.

2. Partisipasi Efektif

Dalam seluruh proses pembuatan keputusan secara kolektif termasuk tahap penentuan agenda kerja, setiap warga negara harus

mempunyai kesempatan yang sama dan memadai untuk menyatakan hak-hak istimewanya dalam rangka mewujudkan kesimpulan terakhir. Oleh karena itu partisipasi merupakan esensi dukungan yang bersifat kolektif untuk mendukung proses legitimasi politik lebih kuat.

### 3. Pembeberan Kebenaran

Dalam waktu yang memungkinkan, karena keperluan untuk suatu keputusan, setiap warga negara harus mempunyai peluang yang sama dan memadai untuk membutuhkan penilaian yang logis demi mencapai hasil yang paling diinginkan. Untuk itu, pengambilan keputusan kolektif yang terbuka mampu memberikan informasi yang akurat terhadap seluruh proses penyelenggaraan negara.

### 4. Kontrol Terakhir Terhadap Agenda

Masyarakat harus mempunyai kekuasaan eksklusif untuk menentukan soal-soal mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses yang memenuhi ketiga kriteria seperti yang disebut di atas. Kontrol menjadi sangat efektif jika ketiga kriteria tersebut telah menjadi hak politik warga negara yang dijalankan dengan kesadaran politik yang telah melembaga

### 5. Pencakupan

Masyarakat harus meliputi semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum, kecuali pendatang sementara. Memang pada hakekatnya hak politik warga negara diberikan ruang yang luas untuk bisa menyalurkan hak politiknya, sehingga kebijakan negara mampu mengakomodir dalam



mencakup secara keseluruhan tanpa kecuali sesuai dengan undang-undang yang berlaku (Hasan, 2017).

Terkait dengan kebijakan publik khususnya di daerah, maka ketika berbicara persoalan demokrasi tentunya akan mengarah kepada bagaimana keterlibatan masyarakat sebagai pemegang kedaulan tertinggi dalam pembuatan kebijakan itu. Hal tersebut juga sejalan dengan karakteristik dari *good governance* yaitu partisipasi.

Philipus M. Haddjon (1997) menyatakan bahwa dalam konsep partisipasi publik, rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan dalam proses pengambilan keputusan pemerintah. Hal ini mempunyai maksud, untuk memberikan ruang kepada masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam perumusan kebijakan daerah. Partisipasi Publik dapat dilakukan secara langsung atau tidak langsung. Partisipasi tidak langsung dalam perumusan kebijakan publik tercakup dalam “representasi atau keterwakilan” yang dalam konteks pembentukan kebijakan publik kekinian tidak relevan lagi, hal ini disebabkan karena kebijakan yang dihasilkan adalah tidak memberikan kepuasan kepada masyarakat, sehingga beralih pada partisipasi langsung dalam proses pembentukan kebijakan.

### **C. Konsep Tata Kelola Pemerintahan (*Governance*)**

Dalam konsep pemerintahan kita mengenal istilah *Government* (Pemerintah) dan *Governance* (Pemerintahan). Pada tahap awal studi

terkait politik dan pemerintahan istilah *government* merujuk pada Lembaga politik formal yang diakui dalam konstitusi, namun pada perkembangannya cakupan tersebut mengalami perluasan pada dimensi masyarakat (*society*) yang ditandai dengan lahirnya konsep demokrasi dan kajian terkait dengan *civi society*, hingga pada awal 1990-an diwacanakan konsep *governance* (Lay & Masudi, 2005).

Perbedaan paling mendasar antara konsep “*government*” dan “*governance*” terletak pada bagaimana cara penyelenggaraan otoritas politik, ekonomi dan administrasi dalam pengelolaan urusan suatu bangsa. Konsep pemerintahan (*government*) berkonotasi pada peran pemerintah yang lebih dominan, sedangkan dalam *governance* lebih kepada bagaimana suatu otoritas pemerintahan mendistribusikan kekuasaan dan mengelola sumber daya dan berbagai masalah yang dihadapi masyarakat. Artinya *governance* mengandung unsur demokratis, adil, transparan, *rule of law*, *participation*, dan kemitraan (Halim, 2019).

Istilah *governance* pertama kali diperkenalkan pada abad ke-14 di Perancis. Meski saat itu masih dimaknai secara sederhana, yakni hanya dipandang sebatas *seat of government* (kursi pemerintah). *Governance* mendefinisikan tiga ranah penting yang mesti diperhatikan yaitu negara, masyarakat, dan pasar serta bagaimana relasi di antara ketiganya. Konsep tersebut merupakan formulasi *World Bank* yang merupakan rekomendasi dari studi atas negara-negara di sub-sahara Afrika. Istilah *governance* dalam laporan *World Bank* yang dipublikasikan tersebut kemudian

mendunia dan mulai menjadi program penting bagi beberapa negara di tahun 1989.

Dalam studi pemerintahan, *Governance* dipahami sebagai bentuk relasi kekuasaan yang bersinggungan dengan persoalan urusan publik. Pengindentifikasian urusan publik dapat dilihat dari sisi implikasi dan sifat eksternalitas-nya. Dari sisi implikasi, sesuatu dapat dikategorikan dengan urusan publik Ketika menimbulkan akibat kepada orang lain atau masyarakat luas. Dari sisi eksternalitas, dalam hal urusan publik tidak dapat dijadikan urusan pribadi (*privat*) atau diserahkan kepada individu untuk dikelola (Lay & Masudi, 2005).

Konsep *governance* yang kemudian dipopulerkan di akhir 1980-an kemudian mengalami menyebabkan terjadinya pergeseran kajian dari *Government* yang melihat pada struktur formal pemerintahan hierarkis, ke *Governance* yang melihat dinamika politik dan pemerintahan pada area yang lebih luas dan berkarakter horizontal (Sørensen, 2000). Pergeseran paradigma dari *Government* ke *Governance* tersebut dimaksudkan untuk menunjukkan gelombang baru reformasi pemerintahan. Istilah *government reform*, *democracy* dan sejenisnya dianggap telah mengalami inflasi dan tidak mampu menarik perhatian dan menggerakkan semangat *reform*. Oleh karena itu diperlukan kemasan baru dari *government reform* yang berbeda dengan sebelumnya ada (Lay & Masudi, 2005).

Penggunaan istilah *governance* sebagai konsep yang berbeda dengan *government* dimulai secara efektif oleh *World Bank* dalam laporannya yang

berjudul "*Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*". Dalam laporan tersebut *World Bank* (Landell-Mills, Agarwala, & Please, 1989) mendefinisikan *Governance* sebagai "*exercise of political power to manage nation*". Menarik dalam laporan tersebut adalah penekanan terhadap legitimasi politik dan konsensus sebagai prasyarat bagi pembangunan berkelanjutan. Dalam laporan tersebut menyatakan bahwa pemerintah adalah sumber kegagalan pembangunan, sehingga untuk membangun pemerintahan yang baik (*good governance*), maka pemerintah harus dikurangi (*less government*).

Menurut Abrahamsen (2000) dalam jurnal yang dituliskan Lay (2005), aktor negara (pemerintah), bisnis (swasta), dan *civil society* (masyarakat) harus bersinergi membangun konsensus yang menjadi pilar utama bagi *Good Governance* versi *World Bank* yang hanya dapat dibangun dengan melibatkan aktor non-negara yang seluas-luasnya dan membatasi keterlibatan negara (pemerintah).

Melihat konsep yang ada di atas juga berkorelasi dengan apa yang di definisikan oleh IIAS terkait dengan *governance*, yakni: "*the process whereby elements in society wield power and authority, and influence and enact policies and decision concerning public life, economic, and social development*" (proses di mana berbagai unsur dalam masyarakat menggalang kekuatan dan otoritas, mempengaruhi dan mengesahkan kebijakan serta keputusan tentang kehidupan publik, serta pembangunan ekonomi dan sosial). Definisi yang serupa dapat ditemukan di berbagai

dokumen-dokumen resmi oleh beberapa lembaga internasional (Weiss, 2000), misalnya UNDP yang melihat *governance* sebagai:

*“the excersice of economic, political, and administrative authority to manage a country’s affair at all levels [which] comprises mechanisms, proceses, and institutions through which citizens and group articulate their interest, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences”.*

Selanjutnya UNDP merekomendasikan beberapa karakteristik *good governance* yakni; partisipasi, transparansi, akuntabel, efektif, efisien, *rule of law*, *responsive*, *consensus oriented*, serta *equity and inclusiveness*. Beberapa kerangka teoritis *governance* menjelaskan bahwa pada dasarnya *governance* merupakan pola penyelenggaraan pemerintahan yang tidak hanya berfokus pada pemerintahan semata, dalam pengambilan keputusan, dan penyelenggaraan pelayanan publik. Melainkan perlu untuk melihatkan berbagai *stakeholder*, jaringan, dan hubungan antar organisasi publik dan privat untuk penyelesaian permasalahan pemerintahan dan kebijakan publik.

Penggunaan teori *governance* menurut Dwiyanto, dan Noerhaeni (Rozikin, Wismanu, & Muttaqin, 2019) memiliki 3 dimensi; *pertama*, mengenai kelembagaan yang mendeskripsikan *governance* sebagai sebuah sistem yang melibatkan banyak *stakeholder*, dari pemerintah maupun swasta untuk penyelenggaraan berbagai kegiatan untuk menanggapi masalah dan kebutuhan publik. *Kedua*, merupakan nilai yang dijadikan dasar pada saat pengambilan keputusan. Nilai administrasi publik yang dijadikan dasar dalam pengambilan keputusan sebagai contohnya

efisiensi dan efektifitas telah beralih menjadi nilai sosial, kebebasan dan kemanusiaan. *Ketiga* menjelaskan tentang proses bagaimana unsur dan lembaga pemerintah memberikan respon terhadap berbagai masalah publik yang ada pada lingkungannya.

*Governance* di sektor publik juga melibatkan hubungan antara elemen-elemen yang mencakup sektor pasar, negara, dan masyarakat sipil. Namun terkadang di luar itu semua ada elemen yang kadang kurang mendapat perhatian atau dipertimbangkan yakni media yang disebut juga *informalities*. Hubungan tersebut tidak hanya terjadi secara vertikal namun juga horizontal. Secara horizontal *informalities* tersebut bekerja dan beroperasi di sekitar agenda spesifik dan area masalah dan kepentingan spesifik (Potůček, 2008).

*Governance* merupakan paradigma baru dalam tatanan pengelolaan pemerintahan. Terdapat tiga pilar *governance*, yaitu pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Sementara itu, paradigma pengelolaan pemerintahan yang sebelumnya berkembang adalah *government* sebagai satu-satunya penyelenggara pemerintahan. Dengan bergesernya paradigma dari *government* ke arah *governance*, yang menekankan pada kolaborasi dalam kesetaraan dan keseimbangan antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat madani (*civil society*). Jika mencermati uraian sebelumnya maka terlihat bahwa *governance* harus mampu mengandalkan pihak selain pemerintah. *Governance* mengharuskan adanya kinerja secara kolektif dengan berbagai pihak atau antar aktor.

Kooiman (Islamy, 2018) secara lebih terperinci mendefinisikan *governance* sebagai interaksi politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan publik dan intervensi pemerintah terhadap kepentingan-kepentingan tersebut. Sehingga dapat dipahami bahwa *governance* adalah sebuah proses bukan struktur.

Perkembangan *governance* melahirkan beberapa modifikasi definisi, yaitu tahap pertama, semakin meluasnya definisi publik. Definisi publik bukan hanya pemerintah, namun juga memasukkan bermacam-macam institusi dan organisasi secara tradisional yang dianggap berada di luar pemerintah.

Secara kelembagaan, *governance* meliputi tiga domain, yaitu: *state* (negara atau pemerintah), *private sector* (sektor swasta, atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat), yang mana ketiganya saling berinteraksi menjalankan fungsinya masing-masing. *State* berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, *private sector* berfungsi menciptakan pekerjaan dan pendapatan, *society* berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi politik, termasuk mengaja kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik (Islamy, 2018).

Makna penting yang mendasari teori *governance* yang oleh Frederickson (2012) dan pembahasan secara komprehensif oleh Bevir (2011) telah mendapatkan penekanan dan mencerminkan karakteristik dari

konsep tersebut sehingga menimbulkan varian baru dalam konsep *governance* di antaranya *good governance* (LAN, 2004) yang memberikan penekanan pada prinsip-prinsip *governance* yang baik, *collaborative governance* (Ansell & Gash, 2007) yang menonjolkan karakteristik proses kerjasama di antara ketiga pilarnya, *network governance* yang (Provan, 2007) yang menunjukkan jejaring yang harus dijalin untuk mewujudkan *governance*, *partnership governance* (Munro, 2008) yang mengharuskan adanya kemitraan jangka panjang, *New Public Governance* (Osborne, 2010) yang memberikan penekanan pada kritik *New Public Management* (NPM), dan *sound governance* (Farazmand, 2004) yang mengkritik bahkan membantah konsep *good governance* (Kurniadi, 2020).

Dari varian tersebut, yang menjadi penekanan adalah perbedaan mendasar antara *collaborative governance* dengan *good governance*. Hal ini disebabkan konsep *good governance* lebih sering digunakan dalam forum-forum ilmiah dalam membahas tata kelola pemerintahan yang baik. Meskipun demikian kedua konsep ini memiliki perbedaan mendasar. *Good governance* menekankan pada aspek *output*, sedangkan *Collaborative governance* menekankan pada strategi proses bekerja samanya ketiga pilar (*state, private sector, society*) di dalamnya.

Untuk *good governance*, *World Bank* mendefinisikannya sebagai penyelenggaraan manajemen pemerintahan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi, baik



secara politik maupun administrasi, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal* dan *political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha, sementara menurut LAN, *good governance* mengandung dua pengertian. Pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan kemandirian pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan sosial. Kedua, aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas-tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut (Kurniadi, 2020).

Pengertian *good governance* dari *World Bank*, dan LAN tersebut masih menjabarkan secara umum dan global tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik agar aktor-aktor di dalamnya bekerja efektif, bersinergi dan ideal untuk mewujudkan *good governance*. Tidak menjelaskan strategi dan proses yang mesti dilakukan agar para aktor tersebut dapat bersinergi secara teknis. Kondisi tersebut menyebabkan beberapa kalangan berpendapat bahwa sulit untuk mewujudkan *good governance*, karena hanya menjabarkan dalam tatanan umum dan tatanan *output* tercapainya pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, diperlukan varian lain seperti *collaborative governance*, *partnership governance*, *new public governance*, dan *sound governance* yang menggambarkan strategi bagaimana para aktor berproses untuk mewujudkan *good governance*.

Melihat paparan di atas maka dapat menunjukkan bahwa konsep *governance* merupakan konsep yang mutakhir dan paling cocok untuk

menjelaskan fenomena *collaborative governance* yang bersifat kompleks. Pada prinsipnya *governance* yang paling mengedepankan prinsip Kerjasama dan untuk menjelaskan fenomena kerjasama antar aktor dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan hal tersebut diperkuat dengan kolaborasi sebagai cara untuk menggerakkan aktor-aktor yang terlibat dalam *governance* (Kurniadi, 2020).

#### **D. Collaborative Governance**

Salah satu bentuk atau tipe dalam konsep penyelenggaraan pemerintahan atau *governance* yaitu *collaborative governance*. Secara filosofis, kolaborasi merupakan upaya yang dilakukan oleh berbagai pihak untuk mencapai tujuan bersama. Kolaborasi pada dasarnya untuk menyatukan para pemangku kepentingan umum dan swasta dalam forum kolektif dengan lembaga publik untuk terlibat dalam pengambilan keputusan yang berorientasi konsensus (Ansell & Gash, 2007).

Kondisi di atas dilatari bahwa pemerintah tidak dapat mengandalkan pada kapasitas internal yang dimiliki dalam menjalankan sebuah kebijakan dan program. Keterbatasan sumber daya maupun jaringan yang dimiliki mendorong pemerintah melakukan kerjasama dengan berbagai pihak. *Collaborative governance* dalam hal ini muncul sebagai respon terhadap kegagalan atas implementasi, biaya mahal, dan politisasi regulasi sektor

publik (Kurniadi, 2020). Fokusnya mengarah pada tiap tahap kebijakan publik.

Menurut Ansell dan Gash (2007) "*Collaborative governance is therefore a type of governance in which public and private actor work collectively in distinctive way, using particular processes, to establish laws and rules for the provision of public goods*". Definisi tersebut menekankan pada 6 (enam) kriteria, pertama; adanya forum yang di inisiasi oleh institusi publik. Kedua; partisipan dalam forum tersebut harus melibatkan unsur non-pemerintah. Ketiga; partisipan harus terlibat secara langsung dalam pembuatan kebijakan dan tidak sekedar "berkonsultasi" dengan pihak pemerintah. Keempat; forum harus terorganisasi secara formal dan ada pertemuan secara rutin. Kelima; kebijakan yang diambil harus berdasarkan konsensus. Keenam; kolaborasi yang berfokus pada kebijakan publik atau manajemen publik (Ansell & Gash, 2007).

*Collaborative governance* merupakan instrumen yang tepat untuk mengatasi dan berkonfrontasi dengan masalah dikarenakan menciptakan kepemilikan bersama melalui konsensus terhadap masalah. Keterlibatan berbagai aktor yang berbeda dalam melihat permasalahan dari berbagai perspektif tentunya bukanlah suatu yang mudah. Oleh karena itu dibutuhkan kesepahaman antar para aktor melalui forum yang memfasilitasi mereka. *Collaborative governance* dalam hal tersebut berperan sebagai penengah agar para aktor dapat merumuskan kesepahaman terhadap suatu masalah secara bersama-sama (Ansell & Gash, 2007).

Terlepas dari terminologi atau definisi yang diungkapkan oleh Ansell & Gash, beberapa pakar juga telah memberikan pemaknaan atau ilustrasi sebagai berikut;

Tabel 8. Terminologi *Collaborative Governance*

No	Ahli	Terminologi <i>Collaborative Governance</i>	Keterangan
1	Ansell dan Gash (2007:544)	<i>“Collaborative governance sebagai “A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision making process that is formal, consensus oriented, and deliberative and that aim to make or implement public policy or manage public programs or assets”</i>	<i>Collaborative governance</i> sebagai sebuah aransemen tata kelola <i>governance</i> yang mana satu atau lebih intitusi publik secara langsung melibatkan aktor <i>non-governance</i> dalam sebuah proses pembuatan kebijakan kolektif yang bersifat formal, berorientasi konsensus, dan konsultatif dengan tujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik, mengelola program atau asset publik.
2	Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012:27)	<i>“Define collaborative governance broadly as the processes and structures of public policy decision making and management that engage people constructively across the boundaries of public agencies levels of government, and/or the public, private and civic spheres in order to carry out public purposes that</i>	<i>Collaborative governance</i> merupakan sebuah proses dan struktur dalam manajemen dan perumusan keputusan kebijakan publik yang melibatkan aktor-aktor yang secara konstruktif berasal dari berbagai level, baik dalam tataran pemerintahan dan

No	Ahli	Terminologi <i>Collaborative Governance</i>	Keterangan
		<i>could not otherwise be accomplished.</i>	atau instansi publik, instansi swasta dan masyarakat sipil dalam rangka mencapai tujuan publik yang dapat dicapai apabila dilaksanakan oleh satu pihak saja . substansi dari <i>collaborative governance</i> tidak hanya sebuah pengaturan yang beberapa lembaga dalam sebuah kepentingan, tetapi lebih pada proses yang bersifat transformative dan berlaku dalam jangka panjang.
3	Donahue dan Zeckhauser (2011:30)	<i>“Collaborative governance can be thought of a form of agency relationship between government as principal, and private players as agent.”</i>	<i>Collaborative governance</i> dapat dianggap sebagai suatu bentuk hubungan kerja sama antara pemerintah sebagai regulator dan pihak swasta sebagai pelaksana.
4	Agrawal dan Lemos (2007:36-45)	<i>“Collaborative governance</i> tidak hanya terbatas pada <i>stakeholder</i> yang terdiri dari pemerintah dan non-pemerintah tetapi jugaterbentuka atas adanya multipartner <i>governance governance</i> yang meliputi sektor privat, masyarakat dan komunitas sipil dan terbangun atas sinergi	

No	Ahli	Terminologi <i>Collaborative Governance</i>	Keterangan
		peran <i>stakeholder</i> dan penyusunan rencana yang bersifat <i>hybrid</i> seperti halnya kerjasama publik-privat dan privat-sosial.”	
5	Robertson dan Choi (2010:10)	<i>Collaborative governance is a collective and egalitarian process in that participants are endowed with substantive authority to make collective decisions, and each stakeholder processes an equal opportunity for its preferences to be reflected in the collective decision”</i>	<i>Collaborative governance</i> adalah suatu proses kolektif dan egalitarian di mana setiap partisipan di dalamnya memiliki otoritas substansi dalam pengambilan keputusan dan setiap <i>stakeholder</i> memiliki kesempatan yang sama untuk merefleksikan aspirasinya dalam proses tersebut
6	Cordery (2004) dan Hartman (2002)	<i>Collaborative governance</i> merupakan sebuah proses yang di dalamnya melibatkan berbagai <i>stakeholder</i> yang terkait untuk mengusung kepentingan masing-masing instansi dalam mencapai tujuan bersama.	Dalam definisi ini tidak dijelaskan secara terperinci jenis organisasi apa saja yang tergabung di dalam proses tersebut. hanya saja memang umumnya sebuah kerja sama antar organisasi menuju pada tujuan yang telah disepakati bersama dengan pengaktualisasian kapasitas masing-masing.
7	Shergold (2007)	Konsep <i>Collaborative governance</i> itu merupakan suatu proses yang bersifat transformative, mulai dari	

No	Ahli	Terminologi <i>Collaborative Governance</i>	Keterangan
		hubungan yang bersifat komando hingga sampai interaksi yang bercirikan kolaborasi.	
8	Eppel (2013)	Transformasi <i>Collaborative governance</i> bisa dicermati dari hubungan ( <i>relationship</i> ) di antara pilar <i>governance</i> yang membentuk suatu kontinum dari hubungan informal hingga sampai formal.	

Sumber: (Kurniadi, 2020, pp. 35-37)

Beberapa terminologi atau definisi di atas memungkinkan *collaborative governance* dianggap sebagai proses pembentukan, mengemudikan, memfasilitasi, mengoperasionalkan dan memonitor pengaturan organisasi lintas sektoral dalam penyelesaian masalah kebijakan publik yang tidak dapat diselesaikan hanya dengan satu organisasi atau publik sendiri. Dari hasil pengamatan Ansel dan Gash, *collaborative governance* digunakan sebagai konstruksi dalam melakukan analisis yang lebih luas dalam bidang administrasi publik dan memungkinkan munculnya perbedaan dalam pengaplikasian pada skala yang berbeda, sehingga dikatakan bahwa para ahli lebih memfokuskan “pada spesies daripada genus” dari *collaborative governance* (Kurniadi, 2020, p. 38).

*Collaborative governance* merupakan sebuah paradigma baru dalam memahami eksistensi multi-*stakeholders* dalam urusan-urusan publik. Ada karakteristik tertentu dalam hubungan aktor sehingga penting melakukan

studi kolaborasi (Kurniadi, 2020). Kolaborasi mesti dimaknai berbeda dari jaringan (*network*) dan kemitraan (*partnership*). Menurut Ansell dan Gash (2007: 547-548), jaringan digunakan untuk menggambarkan bentuk kerja sama pemerintah dengan masyarakat yang lingkungannya lebih plural, informal dan implisit. Kemitraan digunakan untuk menggambarkan kerja sama yang lebih berorientasi pada koordinasi daripada konsensus dalam pengambilan keputusan. Kolaborasi digunakan untuk menggambarkan kerja sama yang formal, eksplisit dan berorientasi kolektif dalam pengambilan keputusan. Kolaborasi melibatkan pengelolaan hubungan untuk memanipulasi regulasi dan sistem sementara jaringan hanya berbicara pada pelaksanaan pekerjaan sipil (Goliday, 2010) Kemitraan terjadi ketika agen *private* kurang lebih menggantikan peran publik sedangkan kolaborasi terjadi ketika agen *public* dan *private* melakukan fungsi-fungsi aktif (Bevir, 2006).

Sebagai bagian dari *governance*, *collaborative governance* merupakan sebuah pendekatan yang penting untuk mencapai tujuan dari *governance* dan pembangunan. *Collaborative governance* harus dimaknai sebagai bersatunya institusi publik dan *stakeholders* non-pemerintah dalam proses pengambilan keputusan melalui konsensus dan partisipasi. Model *governance* ini cirikan dengan kesetaraan *stakeholders*, sifat partisipatif dan menghindari tekanan politis dan administratif.

Konsensus sebagai ciri dari *collaborative governance* melandasi lahirnya sebuah kebijakan yang di dasarkan pada kepentingan bersama. Konsensus menjadi penting karena *governance* menggambarkan interaksi minimal dua



pihak. Semakin banyak pihak yang terlibat maka semakin dinamis konsensus yang terjadi. Tidak ada keputusan yang diambil oleh satu atau sebagian saja pihak saja. Menurut Provan dan Kenis (2007), penyelesaian masalah berbasis konsensus lebih baik dilakukan untuk menghindari adanya konflik. Hubungan yang didasarkan pada kolaborasi rentan terhadap menuai konflik, sehingga konsensus menjadi hal yang harus dikedepankan. Baik atau buruknya kolaborasi bisa dilihat dari sejauh mana kesepakatan bersama dilakukan. Jika putusan yang diambil didominasi oleh kelompok tertentu tanpa musyawarah mufakat, itu menandakan adanya masalah dengan kolaborasi.

Konsensus harus dilandasi dengan komitmen. Muatan komitmen terkait dengan pengawalan janji atau kesepakatan. Tanpa komitmen yang tinggi, sulit mewujudkan kesatuan janji. Di samping itu, hal yang menentukan sebuah konsensus tergantung pada kondisi yang saling menguntungkan. Apabila ada pihak yang dirugikan, peluang tidak tercapainya konsensus sangat besar. Jadi, saling komitmen dan saling menguntungkan penting dikedepankan agar orientasi dapat tercapai dengan baik. Memang tidak mudah mencapai pemufakatan bersama karena banyak kepentingan dalam sebuah *collaborative governance*. Berbeda organisasi terkadang berbeda kepentingan (Haq, 2020).

*Collaborative governance* akan berhasil jika terjadi dialog murni (*authentic dialogue*) yang memungkinkan semua pihak memiliki suara, berdiskusi atas kepentingan bersama, memiliki pemikiran terbuka,

menyadari posisi masing-masing dan memiliki keinginan untuk mencari solusi yang terbaik bagi semua pihak.

Menurut O’Leary (Islamy, 2018, pp. 39-40), ada enam alasan mengapa *collaborative governance* dikatakan sebagai pilihan terbaik dalam penyelenggaraan pemerintahan, di antaranya;

1. Tantangan masalah publik yang makin kompleks dan sulit ditangani secara monopoli oleh suatu organisasi pemerintah, sehingga membutuhkan multi-pendekatan;
2. Beberapa organisasi pemerintah telah melakukan mekanisme *outsourcing* untuk meningkatkan kapasitas organisasinya. Mekanisme ini tentunya membutuhkan tambahan anggaran yang membebani anggaran pemerintah. Mekanisme *outsourcing* pada dasarnya menggunakan prinsip *collaborative* antara organisasi pemerintah dan organisasi non pemerintah atas dasar kontrak kerja;
3. Terjadi perubahan signifikan mengenai hubungan antar pemerintah pada tingkat yang berbeda. Hubungan pemerintah pusat-daerah yang memungkinkan terciptanya mekanisme kerja atas dasar prinsip kerja sama, *collaborative* dan pertukaran informasi;
4. Meningkatkan efektivitas program/kegiatan yang dibiayai oleh pemerintah dapat mendorong pegawai pemerintah untuk melakukan identifikasi cara-cara baru untuk menyediakan pelayanan terbaik bagi masyarakat;
5. Perkembangan teknologi yang mempermudah pertukaran informasi untuk pengambilan keputusan yang integratif melalui prinsip interoperabilitas;
6. Masyarakat mencari arena baru untuk mengambil dan berperan atau masuk dalam tata kelola *governance*, yang memungkinkan terciptanya *collaborative* dalam pemecahan masalah, serta dalam pengambilan keputusan.

Dalam konsep Ansell dan Gash (2007), tidak perlu lagi menggunakan kata “konsultatif”, dikarenakan kolaboratif yang di maksudkan telah berimplikasi pada komunikasi dua arah, serta berpengaruh bagi lembaga dan *stakeholders*, serta juga berpeluang bagi *stakeholders* untuk berkomunikasi secara luas dengan yang lain, di mana kelembagaan dan

*stakeholders* perlu mencari persamaan melalui proses deliberatif yang multilateral.

Jika mencermati sebagaimana yang diutarakan di atas, maka proses yang ada pada dasarnya hendaknya dilakukan dengan memprioritaskan kolektivitas. Hal ini dikarenakan *stakeholders* (non-pemerintahan) juga memiliki tanggung jawab nyata terhadap hasil kebijakan publik tersebut. Oleh karena itu, Ansell dan Gash menekankan perlunya pengkondisian, agar para *stakeholders* untuk bersama-sama secara langsung dalam membuat kebijakan. Kriteria tersebut secara implisit paling umum di dapatkan dalam literatur mengenai *collaborative governance*.

Pada tiap tahapan *collaborative governance* dalam pembuatan kebijakan maka penting untuk melihat keterlibatan atau partisipasi *stakeholders* dalam tiap tahapan (Freeman J. , 1997). Hal ini di dasarkan pada konsep *collaborative governance* yang pada umumnya melakukan “perubahan struktur”, yang mana pada penyusunan kebijakan dengan struktur formal lebih identik dengan organisasi dan struktur hierarki, sedangkan dalam *collaborative governance*, cenderung tidak menggunakan mekanisme atau hierarki sistem organisasi fungsional (Padilla & Daigle, 1998).

*Collaborative Governance* di fokuskan pada kebijakan publik dan penyelesaian masalah publik. Fokus pada masalah publik ini membedakan *Collaborative Governance* dari beberapa bentuk lain terhadap konsensus dalam pembuatan kebijakan, seperti alternatif menghindari adanya mediasi resolusi atau transformasi. Meskipun lembaga-lembaga berusaha untuk

menggunakan resolusi atau mediasi untuk mengurangi konflik sosial atau politik, dan teknik ini sering digunakan untuk menyelesaikan konflik yang terjadi pada sektor privat (Ansell & Gash, 2007).

Dalam *collaborative governance*, tindakan kolaboratif merupakan intinya, namun sangat disayangkan karena konsep ini masih kurang mendapat perhatian dan sering kali disepelekan (Thomas & Koontz, 2011). Ketika proses *collaborative governance* difokuskan pada tindakan kolaboratif biasanya berdampak pada pencapaian hasil yang tinggi searah dengan prosesnya yang bersifat linear. Meskipun demikian proses dan hasil tidak mesti terpisah dalam implementasi untuk membangun sebuah konsensus sebab masalah proses itu sendiri dan karena proses dan hasil tampak saling terkait satu sama lain (Innes & Boher, 1999).

Ansell dan Gash (2007) menguatkan teorinya dengan melakukan review terhadap 137 studi *Collaborative Governance* yang telah dipraktikkan khususnya dalam bidang kebijakan (*policy sector*) untuk menentukan karakteristik organisasi yang dapat mendukung pencapaian efektivitas kolaboratif. Ansell dan Gash (2007) sampai pada kesimpulan bahwa *Collaborative Governance* dalam organisasi sektor publik melibatkan kerjasama sektor privat dalam formulasi dan implementasi kebijakan serta evaluasi. *Collaborative governance* merupakan proses yang berkaitan antara satu dimensi dengan dimensi lainnya (*cycling process*) di mana para *stakeholder* terlibat sepenuhnya dalam proses formulasi dan penetapan kebijakan sehingga proses kolaboratif hendaknya diawali dengan

menetapkan masalah yang perlu dipecahkan bersama-sama, kemudian menetapkan tujuan yang ingin dicapai untuk menghasilkan implementasi kebijakan publik yang efektif. memerlukan pula waktu, kepercayaan (*trust*), dan interdependensi aktor untuk mencapai keberhasilan dalam kolaboratif. Salah satu isu utama yang paling banyak menjadi perhatian dalam kajian *Collaborative governance* adalah isu-isu mengenai sumber daya lokal (*local resources*) yang memerlukan perumusan kebijakan kolektif dari pemerintah daerah dan privat atau *stakeholder*.

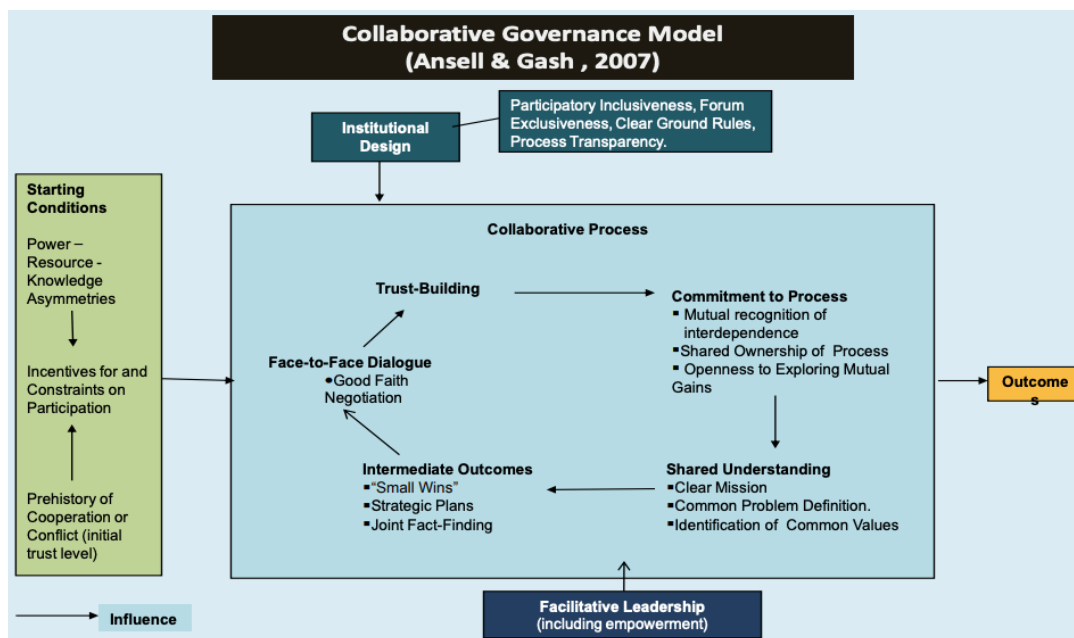
### **E. Model *Collaborative Governance***

*Collaborative governance* memiliki beberapa model sebagai kerangka kerja yang digunakan untuk menganalisis terjadinya kolaborasi antar *stakeholders*. Model secara ilmiah digambarkan sebagai proses abstraksi dunia nyata, substitusi, atau representasi realita dalam bentuk peta, diagram organisasi, persamaan matematika dan lain-lain. Model digunakan untuk membantu memudahkan dalam menghadapi fenomena nyata yang kompleks dan sukar jika dikaji secara langsung. Model merupakan cara ilmiah untuk memperoleh gambaran dunia nyata dengan mempelajari replika yang mencerminkan fenomena (Quade, 1989).

Beberapa model *collaborative governance* yang berkembang di antaranya:

## 1. Model *Collaborative Governance* Ansell dan Gash

Model *collaborative governance* Ansell dan Gash dapat di jelaskan pada gambar di bawah ini:



Gambar 2. Model *Collaborative Governance* Ansell dan Gash (2007)

Ansell dan Gash (2007) menjelaskan bahwa dalam *collaborative governance* memerlukan enam kriteria utama, di antaranya; (1) ada forum yang di inisiasi oleh lembaga publik atau institusi; (2) para partisipan dalam forum melibatkan aktor di luar organisasi non pemerintah; (3) para partisipan terlibat secara langsung dalam membuat keputusan dan tidak hanya “berkonsultasi” dengan lembaga pemerintah; (4) forum secara formal di organisasikan dan melakukan pertemuan secara kolektif; (5) forum bertujuan untuk membuat keputusan melalui konsensus (dilakukan jika konsensus tidak mencapai hasil yang di ditetapkan); (6) fokus kolaborasi dalam formulasi kebijakan publik atau manajemen publik. Penekanannya

adalah bahwa forum tersebut secara resmi terorganisasi dan melakukan pertemuan secara teratur, yang terdiri atas lembaga publik, swasta, *non-state*, termasuk di dalamnya masyarakat umum yang secara langsung terlibat dalam pengambilan keputusan (bukan hanya berkonsultasi).

Model Ansell dan Gash ini memiliki empat indikator dalam menyelenggarakan *collaborative governance*, antara lain *starting condition*, *collaborative process*, *institutional design*, *facilitative leadership*. Dari prasyarat tersebut indikator *collaborative process* merupakan inti dari model ini, sedangkan indikator lainnya memberikan kontribusi penting terhadap proses kolaboratif.

**a. *Starting Conditions (Kondisi Awal)***

Merupakan proses untuk melakukan analisis apakah terdapat *power*, *resources*, *knowledge asymmetric* (kesenjangan yang sangat tinggi dalam kekuasaan dan kekuatan, sumber daya ataupun pengetahuan) di antara para pihak yang akan melakukan kolaborasi. Termasuk juga apakah terdapat sejarah masa lalu, baik dalam konteks yang mendukung atau menghambat untuk melakukan kolaborasi. Ini dikarenakan apabila terdapat kesenjangan yang terlalu lebar maka kondisi awal (*starting condition*) untuk melakukan proses kolaboratif tidak akan berjalan dengan maksimal (Islamy, 2018).

Kondisi awal sebuah dasar bagi organisasi karena akan menentukan tingkat kepercayaan, konflik dan modal sosial dapat menjadi peluang sekaligus tantangan dalam kolaboratif. Desain kelembagaan dapat

berfungsi sebagai aturan dasar dalam melaksanakan kolaboratif, dan kepemimpinan sebagai mediator sekaligus fasilitator dalam kolaboratif (Ansell & Gash, 2007).

Dari berbagai literatur mengungkapkan bahwa banyaknya proses kolaboratif yang gagal, disebabkan oleh perbedaan pandangan antar pemangku kepentingan dan *stakeholder*, perbedaan pandangan tersebut berdasarkan pengalaman pahit yang pernah dialami oleh *stakeholder* di mana munculnya isu *local emotional* yang mempengaruhi kepercayaan dan saling mencurigai satu sama lain, sehingga anggapan munculnya kecurigaan dan rasa saling bermusuhan. Berdasarkan permasalahan tersebut maka Ansell dan Gash (2007) merangkum permasalahan tersebut menjadi tiga indikator yaitu:

1) *Power, resources, knowledge asymmetries*

Adanya ketidak seimbangan sumber daya dan pengetahuan antar pelaku kolaboratif. Sumber daya merupakan penggerak kolaborasi yang kualitas dan kuantitasnya bervariasi, tergantung pada kekuatan dan kapasitas para aktor. Ansell dan Gash (2007) menjelaskan, ketika *stakeholder* tidak memiliki kapasitas, organisasi, status atau sumber daya untuk berpartisipasi yang sama dengan *stakeholder* yang lain, maka proses kolaborasi akan rentan terhadap dimanipulasi oleh aktor yang kuat. Ada tiga aspek yang dapat digunakan untuk



menganalisis adanya ketidakseimbangan kekuatan/sumber daya. (1) organisasi yang representatif dalam proses kolaboratif, (2) kemampuan untuk bernegosiasi, (3) waktu dan tenaga untuk ikut dalam kolaborasi. Ketiga aspek tersebut di operasionalkan ke dalam bentuk konsensus dan implementasi, karena jika tidak dilakukan, sumber daya yang tidak seimbang akan mengakibatkan dominasi antar *stakeholder*.

## 2) *Incentives to participates*

Perlu ada insentif yang jelas dalam berkolaborasi. Pada tahapan ini perlu ada pengorbanan dari *stakeholder* untuk menurunkan hasrat pribadi. Karena pada tahap ini merupakan kesediaan *stakeholder* untuk mengikuti kolaborasi. Indikator ini berkaitan dengan *power imbalance*, terutama yang terjadi karena perbedaan kekuatan. Ansell dan Gash (2007) mengemukakan, insentif berpartisipasi tergantung pada harapan *stakeholder* apakah proses kolaboratif menghasilkan hasil yang berarti. Insentif untuk berpartisipasi rendah ketika *stakeholder* dapat mencapai tujuan mereka secara sepihak atau melalui cara alternatif. Sebaliknya, insentif untuk berpartisipasi cenderung meningkat ketika forum eksklusif untuk pengambilan keputusan. Kecenderungan pihak yang memiliki kuantitas dan kualitas sumber daya yang tinggi akan

sulit untuk berkolaborasi sehingga lebih memilih alternatif lain. Insentif untuk berpartisipasi pada *collaborative governance* akan meningkat jika para pemangku kepentingan mempersilahkan pencapaian tujuan mereka menjadi tergantung pada kerja sama dari kepentingan lain. Pada umumnya hal ini berlaku pada sektor swasta dengan tingginya dominasi kepentingan ekonomi dibandingkan kepentingan sosialnya.

### 3) *Prehistory of antagonism and cooperation*

Adanya ketakutan akan terjadinya konflik jika kolaboratif dilaksanakan. Ansell dan Gash (2007) menjelaskan ketika para *stakeholder* sangat saling tergantung, tingkat konflik yang tinggi sebenarnya dapat menciptakan insentif yang kuat untuk *collaborative governance*. Latar belakang konflik biasanya sangat mempengaruhi dalam menjalankan proses kolaborasi, hal ini karena adanya perbedaan yang mendasar dari karakter dan kepentingan masing-masing *stakeholder*, hanya saja kesadaran saling membutuhkan akan menimbulkan interaksi yang dapat mengenyampingkan konflik yang terjadi.

#### **b. *Collaborative Process (Proses Kolaboratif)***

Langkah selanjutnya adalah proses kolaborasi. Pada tahapan ini sangat penting untuk melakukan dialog tatap muka sehingga

terbangun kepercayaan dan pemahaman yang sama dengan seluruh *stakeholder*. Ansell dan Gash (2007) mendefinisikan bahwa proses kolaboratif adalah sebuah proses yang bersifat adaptif untuk menyatupadukan konsep-konsep dari berbagai pemikiran yang berbeda-beda untuk menemukan sebuah konsensus (kesepakatan umum) dalam penyelesaian masalah yang kompleks.

Dimensi ini menggambarkan proses kolaborasi sebagai pengembangan secara bertahap. Umpan balik dalam proses kolaborasi akan menentukan langkah selanjutnya dalam proses kolaboratif. Hal ini terkadang menyulitkan untuk menentukan dari mana kita akan memulai proses kolaboratif. Namun, karena komunikasi merupakan inti dari kolaborasi, maka Ansell dan Gash memulainya dari tahapan *face to face dialogue*, yang dijabarkan sebagai berikut:

1) *Face to face dialogue*

Pada tahap ini perlu dilakukan dialog langsung antar *stakeholder* yang terlibat, sebagai suatu proses yang berorientasi konsensus. Dialog langsung diperlukan sebagai media komunikasi yang diperlukan untuk mengidentifikasi peluang, tantangan, kelemahan, dan keuntungan bersama yang hendak dicapai. Intinya pada tahapan ini adalah membangun komunikasi antar *stakeholders*.

## 2) *Trust Building*

Membangun kepercayaan antar *stakeholder* di tengah keterbatasan kapasitasnya dan perbedaan kepentingan di antara mereka mesti dilakukan. Inisiator kolaborasi harus membangun kepercayaan di tengah krisis atau kuatnya kepercayaan. Bahkan di saat terjadi pra-sejarah *antagonism*, maka *trust* merupakan aspek awal yang paling menonjol dalam proses kolaborasi. Ansell dan Gash (2007) telah mengingatkan, bahwa prosesnya akan Panjang, namun demikian tetap membutuhkan komitmen jangka panjang dari para *stakeholder* untuk mencapai hasil kolaboratif. Pemangku kebijakan dalam hal ini pemerintah tetap harus menyusun tempo dan biaya yang diperlukan dalam membangun strategi kolaborasi.

Untuk melakukan proses kolaboratif perlu memerhatikan beberapa aspek sebagai berikut (Ansell & Gash, 2007):

- a) Bagaimana melakukan dialog tatap muka dengan semua pemangku kepentingan yang beragam untuk menemukan sebuah pemahaman yang sama dalam penyelesaian masalah yang dihadapi.
- b) Bagaimana membangun kepercayaan antar peserta kolaboratif.
- c) Bagaimana membangun komitmen dalam proses kolaboratif.

- d) Berbagai pemahaman tentang misi dan permasalahan yang dihadapi, serta mengidentifikasi nilai-nilai umum dalam kolaboratif.
- e) Hasil sementara, dengan melihat bagaimana meraih kesuksesan awal, melakukan perencanaan strategik, dan penemuan fakta-fakta secara bersama.
- f) *Face to face dialogue* dalam hal ini melakukan negosiasi dengan itikat yang baik.

### 3) *Commitment to the process*

Berkaitan dengan pengakuan saling ketergantungan, kepemilikan terhadap proses, dan keterbukaan mengeksplorasi keuntungan bersama. Komitmen sangat penting untuk mengubah sikap di antara *stakeholder* yang menganggap posisi mereka sangat absolut, sehingga membutuhkan saling pengakuan atau komitmen bersama serta membutuhkan kesediaan untuk mematuhi hasil konsensus. Dalam hal ini Ansell dan Gash (2007) menekankan terhadap komitmen *stakeholder* untuk memiliki tanggung jawab bersama terhadap proses yang telah disepakati bersama dalam musyawarah.

### 4) *Shared Understanding*

Pada tahapan ini, diperlukan pemahaman bersama untuk menyatukan persepsi terhadap substansi dan tujuan kolaborasi. Ansell dan Gash (2007) menjelaskan beberapa istilah mengenai

pemahaman bersama yaitu misi bersama, tujuan bersama, tujuan yang jelas atau arah yang jelas, artinya pemahaman bersama menyiratkan kesepakatan definisi masalah atau kesepakatan tentang pengetahuan yang relevan diperlukan untuk mengatasi masalah. Definisi masalah umum merupakan kesepakatan pada definisi masalah. Pencapaian tujuan akan berkaitan dengan identifikasi masalah saat ini. Berbagai identifikasi kondisi tersebut memerlukan persetujuan dari berbagai pihak. Dalam mengidentifikasi tujuan dan masalah yang ada di perlukan identifikasi nilai-nilai umum yaitu nilai yang sama atau pemahaman yang sama. Jika *stakeholder* tidak bisa mengidentifikasi masalah bersama, maka sangat sulit untuk mencari solusi abadi.

5) *Intermediate outcome*

Indikator ini merupakan *output* sebagai hasil dari proses. Dalam tahap ini diperlukan capaian minimal sebagai hasil dari proses kolaboratif. *Intermediate outcome* dapat kembali ke dalam siklus proses kolaboratif, mendorong siklus yang baik untuk membangun kepercayaan dan komitmen. Capaian minimal dapat menjadi modal untuk Kembali membangun proses kolaborasi sebagai acuan perbaikan.

**c. *Institutional Design* (Desain Kelembagaan)**

*Institutional design* yang mendukung proses kolaboratif merupakan hal yang penting dibutuhkan untuk mendorong partisipasi dan transparansi dalam proses kolaboratif. Menurut Ansell dan Gash (2007) desain kelembagaan berkaitan erat dengan aturan dasar untuk berkolaborasi. Aturan yang disepakati untuk dijalankan adalah berdasarkan kesepakatan atau konsensus antar *stakeholder*. Namun yang menjadi masalah adalah akses kepada proses kolaborasi itu sendiri, proses kolaborasi menekankan bahwa proses harus terbuka dan inklusif. Sementara aturan dasar yang dibuat oleh pemerintah selaku mediator dan penggerak perlu dipahami substansinya oleh *stakeholder*, karena pada akhirnya desain kelembagaan harus memperhatikan adanya tenggat waktu dan ruang untuk berkolaborasi.

Untuk menjelaskan hal tersebut di atas, maka Ansell dan Gash (2007) menyatakan bahwa dapat di lihat dari tiga aspek, di antaranya;

1) *Participatory inclusiveness*

Kondisi pertama dalam *collaborative governance* dapat dikatakan berhasil jika semua *stakeholder* yang terlibat terkena dampak, dan yang peduli terhadap permasalahan ikut berpartisipasi. Para *stakeholder* mampu memahami masalah dengan perspektif yang berbeda dengan kelompok lainnya. Sebagaimana dikutip dari Ansell dan Gash (2007) kriteria

inklusif adalah adanya peluang *stakeholder* untuk sengaja memesan hasil kebijakan, dan klaim bahwa hasil kebijakan mewakili kesepakatan dari konsensus secara luas (Kurniadi, 2020).

2) *Forum exclusiveness*

Sebagai tempat yang disediakan bagi para *stakeholder* untuk berinteraksi di mana adanya kategori-kategori pembahasan tiap forum.

3) *Clear ground rule and process transparency*

Yaitu lebih kepada pengaturan dasar yang jelas dan konsisten untuk diterapkan, sehingga meyakinkan para *stakeholder* bahwa prosesnya akan berjalan adil, merata, dan terbuka. Kemudian berkaitan dengan transparansi *stakeholders* benar-benar bahwa proses negosiasi terwujud dalam proses, dan tidak hanya menunjukkan kesepakatan satu pihak.

Jika mencermati apa yang diutarakan oleh Ansell dan Gash (2007), maka proses kolaboratif dalam forum tersebut ada pada sebuah keterikatan yang bersifat formal, yang berarti forum tersebut berkisar pada kerja sama antar lembaga publik, aktor publik, dan aktor non publik. Hanya saja model *collaborative governance* yang dikembangkan Ansell dan Gash (2007) tidak menjelaskan mengenai intensitas yang akan dicapai dalam proses kolaborasi tersebut, tetapi fokus pada tujuan dari kerja sama untuk mencapai beberapa derajat



konsensus, bukan pada *outcome* untuk setiap *stakeholder*. Bahkan dalam prosesnya terkadang tidak berhasil membangun konsensus di antara *stakeholder* karena terdapat beberapa perbedaan yang mendasar dan sulit untuk digabungkan (Islamy, 2018). O'Toole dan Maier (2002) menjelaskan keberhasilan program yang menekankan pada proses kerja sama antar organisasi membutuhkan kolaborasi sebaiknya dilakukan dengan sedikit kontrol formal, artinya di mana tidak semua komponen utama tercakup dalam hierarki.

Aktor dalam jaringan sering berada di birokrasi pada gilirannya berhubungan dengan organisasi atau lembaga atau kelompok lain di luar wewenang formal. Sehingga proses kolaborasi tidak harus bersifat formal untuk mencapai konsensus, tetapi lebih kepada proses kolaborasi yang fleksibel dengan memperhatikan struktur jaringan yang membentuk kerja sama di dalamnya baik dalam bentuk formal maupun non formal.

**d. *Facilitative Leadership***

Kepemimpinan yang fasilitatif dan demokratis juga dibutuhkan dalam proses kolaboratif. Kepemimpinan fasilitatif secara luas dapat dilihat sebagai unsur penting bahwa semua pihak diajak untuk menyelesaikan masalah secara perundingan untuk mengarahkan mereka melakukan kompromi dan negosiasi guna mencegah masalah konflik yang mungkin akan timbul dalam proses kolaboratif.

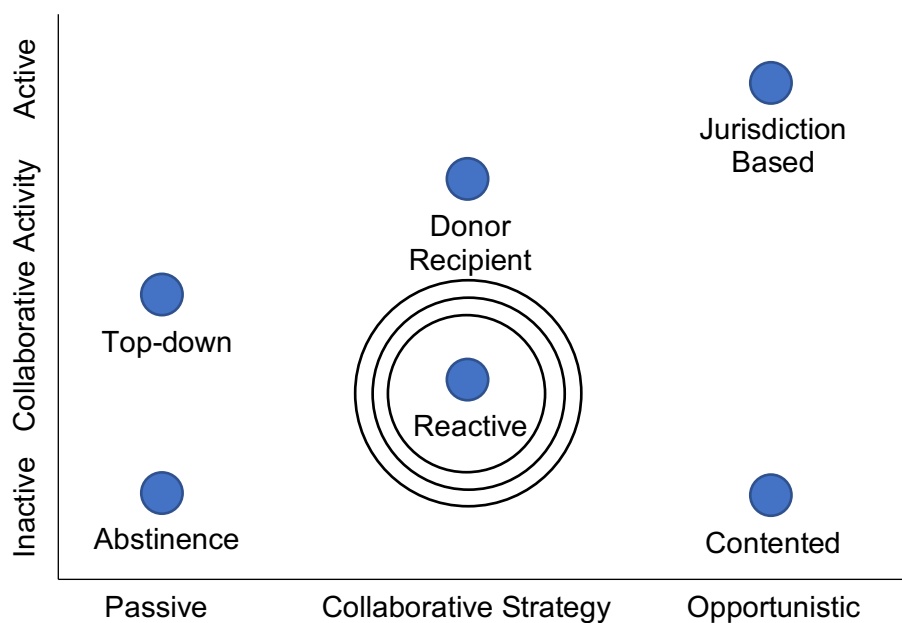
Konsensus dan partisipasi menjadi syarat mutlak *governance*, namun tanpa adanya kepemimpinan yang memfasilitasi unsur-unsur lain untuk bersedia berpartisipasi dan bermusyawarah akan sulit bergerak. Ansell dan Gash (2007) berpendapat, bahwa kepemimpinan memiliki peran yang penting untuk membawa *stakeholder* bersama-sama ke dalam forum dan membuat mereka untuk terlibat satu sama lain dalam semangat yang kolaboratif dengan para pemimpin untuk menghasilkan konsensus. Sebagaimana yang dikemukakan Ansell dan Gash, kepemimpinan fasilitatif berkaitan erat dengan; (1) Fasilitator yang berperan untuk memastikan integritas dalam membangun konsensus. Mediasi meningkatkan peran dari pihak ketiga dalam merinci substansi dari negosiasi tersebut ketika terjadi ketidak efektifan pemangku kepentingan dalam menjalankan kolaborasi. (2) Kesuksesan kolaborasi dapat menggunakan para pemimpin yang tidak berfungsi secara formal atau informal, karena tidak hanya mengandalkan kapasitas satu pemimpin.

Salah satu komponen penting dalam *collaborative governance* adalah "*governance*". Beberapa penelitian yang telah dilakukan untuk mengembangkan perspektif ini menyebutkan bahwa *governance* merupakan salah satu perspektif dalam pemerintahan yang bersifat *bounded* dan *falsifiabel* namun masih memerlukan dukungan dari pihak luar organisasi publik (*non-state*) dalam perumusan kebijakan publik dan

implementasinya (Ansell & Gash, 2007). Menurut Lynn, "*Bounded*" berarti *governance* merupakan bentuk rezim yang melaksanakan pemerintahan berdasarkan hukum, peraturan, keputusan hukum, dan praktik administrasi yang perlu dilaksanakan dan memberikan peluang kepada penyelenggara negara untuk menyediakan barang kepatuhan publik dan pelayanan (Islamy, 2018).

## 2. Model *Collaborative Governance* Agranoff dan McGuire

Model Agranoff dan McGuire (2003) melihat kolaboratif dari dua indikator yaitu aktivitas dan strategi, dari dua indikator ini kemudian dikembangkan lagi sehingga menghasilkan enam kombinasi kolaboratif yang dapat dilihat pada gambar di bawah ini:



Gambar 3. Model *Collaborative Governance* Agranoff dan McGuire (2003)

a. *Jurisdiction Based*

Model ini merupakan aktivitas kolaboratif secara aktif (varibael vertikal) dan kolaborasi bersifat oportunis (indikator horizontal). Indikator vertikal merupakan hubungan aktifitas dan perilaku para aktor yang beranggapan bahwa bekerja dengan aktor lain merupakan bagian dari pekerjaannya, tetapi aktifitasnya mengikuti pola dari luar. Sehingga tawar menawar dan negosiasi merupakan elemen penting dalam gaya ini (Halim, Disertasi: Model Collaborative Governance Dalam Pengelolaan Dana Desa di Kecamatan Luwuk, Kabupaten Banggai, 2019).

Tawar menawar ini berbuah kesepakatan unilateral dan *mutually beneficial solution*. Indikator hubungan horizontal menggambarkan proses pembuatan kebijakan dan tata kelola organisasi yang efektif dan efisien menentukan aktivitas aktor lain dalam pengelolaan program, karena setiap aktor memiliki kemampuan dan persepsi dalam mendesain strategi dan operasional masing-masing.

b. *Abstinence*

Gaya ini merupakan penolakan (abstain) dalam melakukan kolaboratif dan memilih tidak melibatkan diri dalam program. Beberapa alasan adanya penolakan (abstain) antara lain: (1) menolak adanya “bias” campur tangan dari luar, (2) kurangnya kapasitas dalam memainkan peran, (3) memilih melakukan pekerjaan mandiri (Agranoff & McGuire, 2003). Adanya tiga faktor munculnya

gaya *abstinence* adalah : (1) Adanya beberapa pandangan yang keberatan tentang adanya keterlibatan pemerintahan level atas dalam wilayah dan ruang politik mereka karena berbagai alasan. tantangan oposisi internal, tambahan beban kerja, keuangan dan peraturan lainnya. (2) Berkaitan dengan minimnya sumber daya, baik dari segi kemampuan maupun waktu bagi pegawai. (3) Tidak mau berkolaborasi baik secara vertikal maupun horizontal karena beberapa pandangan memang tidak ingin terlibat.

c. *Top Down*

Gaya ini lebih pada penekanan terhadap kontrol pemerintah pusat yang secara vertikal pada pemerintah regional maupun lokal. Dalam gaya ini muncul perdebatan mengenai bagaimana mewujudkan program nasional melalui pemerintah daerah sedangkan secara hukum pemerintah daerah memiliki hak otonom. Oleh sebab itu, aspek yang paling menentukan dalam gaya ini adalah ketaatan secara sukarela, serta kesesuaian program pemerintah lokal dalam melaksanakan program pemerintah pusat. Dalam implementasi kebijakan, pemerintah pusat masih memiliki peran penting dalam mempersiapkan sumber daya yang diperlukan untuk pelaksanaan kegiatan di daerah. Pemerintah daerah berkewajiban mendesain kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan daerah.

d. *Donor recipient*

Model ini didasarkan pada ide bahwa sejumlah aktor yang menguasai keahlian dan informasi untuk dengan konsisten mengontrol kebijakan dengan mengakomodir sekian banyak kepentingan sosial. Gaya ini membutuhkan keterlibatan *grantors* dan *grante* karena aktor-aktor dalam sistem kolaboratif ini saling ketergantungan antara satu dengan lainnya. Gaya ini memiliki ciri utama adalah kolaboratif secara minimal menggabungkan vertikal dan horizontal.

e. *Ractive*

Gaya ini memiliki ciri tidak adanya dominasi orientasi dalam strategi atau aktivitas kolaboratif dan pendekatan yang digunakan adalah *maybe, maybe not* (Agranoff & McGuire, 2003).

f. *Contented*

Gaya ini lebih menekankan strategi dalam kolaboratif daripada kegiatan kolaboratif itu sendiri. Dengan kata lain gaya ini lebih bersifat oportunistik dan berusaha untuk memahami lingkungan sesuai dengan preferensi pemerintah lokal atau organisasi itu sendiri.

Model manajemen *collaborative* Agranoff dan McGuire menekankan bahwa tindakan kolaboratif pemerintah memerlukan partisipasi aktif seluruh masyarakat berdasarkan batas-batas yurisdiksi atau peraturan yang berlaku. Sumber daya seperti keuangan dan tenaga terampil pada umumnya bersumber dari pemerintah pusat, dan

kewajiban pemerintah daerah adalah memberikan dukungan sumber daya dan tenaga terampil.

### **3. Model *Collaborative Governance* Emerson, Nabatchi, dan Balogh**

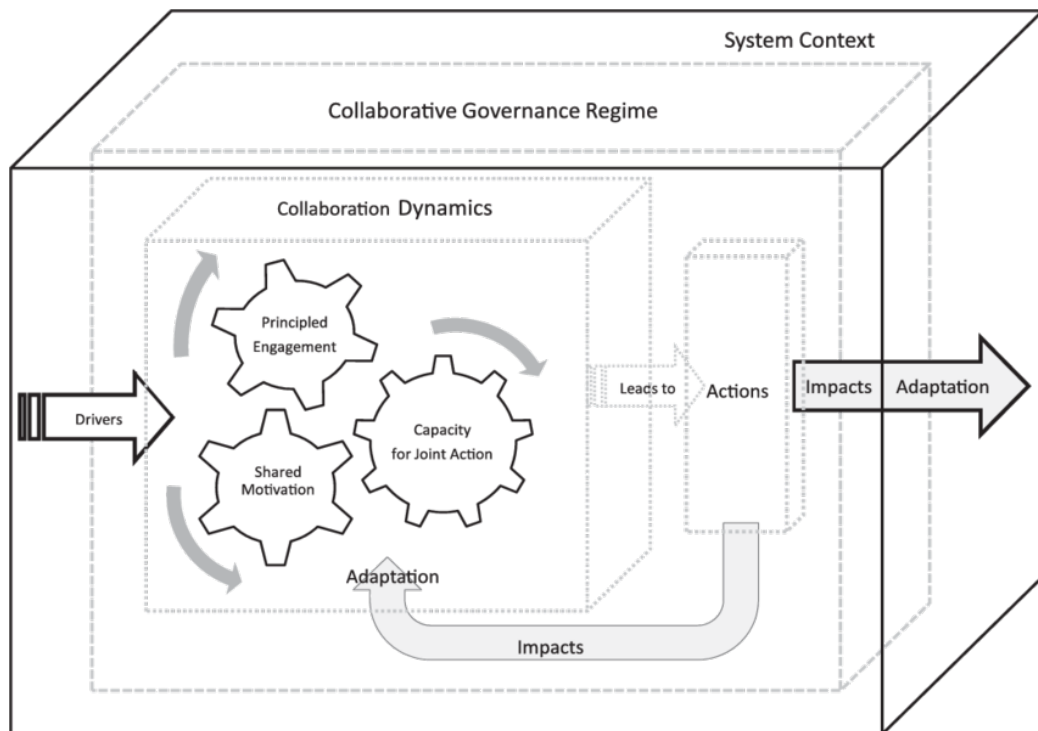
Model *collaborative governance* yang dibuat oleh Emerson, Nabatchi, dan Balogh (Emerson, Nabatchi, & Balogh, *An Integrative Framework for Collaborative Governance*, 2012) di sebut dengan model kerangka integratif *collaborative governance*. Model ini memusatkan perhatian pada konsep *collaborative governance regime* (CGR). *Regime* pada model ini diartikan sebagai upaya untuk mengarahkan pola tertentu, sistem, atau pembuatan kebijakan publik melalui kolaboratif lintas sektor yang diwujudkan dalam bentuk perilaku dan aktivitas. Model ini juga pernah digunakan Crosby dan Bryson (2005) dan Krasner (1983) yang juga telah menguji model ini. Menurut mereka *collaborative governance regime* (CGR) adalah serangkaian prinsip yang bersifat implisit dan eksplisit, peraturan, norma, dan prosedur pengambilan keputusan di antara para aktor di mana semua kepentingan para aktor dapat diakomodir dalam satu area kebijakan. Dimensi CGR mencakup beberapa aspek sebagai berikut;

- a. Dinamika kolaboratif yang merepresentasikan tiga komponen yang saling berinteraksi yaitu penerapan prinsip-prinsip, motivasi, dan kemampuan untuk melakukan tindakan bersama;

- b. Tindakan kolaboratif adalah tahap tindakan yang dilakukan untuk mengimplementasikan tujuan yang ingin dicapai dalam CGR. Tindakan ini ditujukan untuk mencapai hasil baik dari dalam maupun dari luar pemerintahan;
- c. Dampak yaitu akibat atau hasil (*result*) yang dicapai dari tindakan yang bersifat potensial melalui adaptasi (*adaptation*);
- d. Adaptasi yaitu transformasi yang dilakukan dalam menyelesaikan masalah yang kompleks atau isu-isu yang muncul baik dalam konteks sistem maupun dalam organisasi CGR itu sendiri.

Secara ringkas model ini menggambarkan kerangka struktur integratif yang saling terhubung (*incorporated*) dalam dimensi yang saling terikat dan memiliki komponen yang sangat menentukan yaitu konteks sistem, pendorong (*drivers*), dinamika kolaboratif yang meliputi; aspek penerapan prinsip, saling memotivasi dan kemampuan bertindak bersama, *output* yang dicapai dari tindakan bersama, dan hasil kolaboratif atau dampak, dan adaptasi. Model CGR tersebut dapat dilihat pada gambar di bawah ini:





Gambar 4. Model *Integratif Framework for Collaborative Governance*. Emerson, Nabatchi dan Balogh (2012)

Model yang dikembangkan Emerson, Nabatchi dan Balogh dianggap sebagai model yang cukup komprehensif melihat proses kolaborasi, karena melihat mulai dari *input (drivers)*, sampai pada *impacts* kolaborasi. Jika memperhatikan model di atas maka ada tiga dimensi yakni *system context*, *drivers*, dan *collaborative dynamics*.

a. *System context*

Dimensi pertama digambarkan dengan kotak terluar yang merupakan ruang lingkup (*system context*) yang menaungi secara keseluruhan. Sebuah *system context* dalam *collaborative governance* akan berjalan ketika terdapat komponen-komponen yang menjawab mengapa perlu adanya *collaborative governance* dalam pelaksanaan sebuah kebijakan publik atau program.

Komponen-komponen tersebut yang akan mendorong proses dan perkembangan *collaborative governance*. Elemen *system context* yang dapat membedakan atau mempengaruhi *collaborative governance* antara lain (Kurniadi, 2020):

- 1) *Resource condition* (sumber daya yang dimiliki), menjelaskan kondisi sumber daya yang dimiliki apakah perlu diperbaiki, ditingkatkan atau bahkan dibatasi;
- 2) *Policy and legal framework* (kebijakan dan kerangka hukum), kebijakan dan kerangka hukum termasuk administrasi, peraturan atau yudikatif;
- 3) *Level of conflict/trust* (konflik antar kepentingan dan tingkat kepercayaan), tingkat sejarah dan terjadinya konflik antara kepentingan masing-masing pihak yang bekerja sama dan bagaimana konflik tersebut mempengaruhi tingkat kepercayaan sehingga berdampak pada hubungan kerja;
- 4) Sosio-ekonomi, kesehatan, budaya, dan keragaman, yaitu potret kondisi sosial, ekonomi, kesehatan, budaya dan keragaman yang terbentuk dalam lingkungan yang menaungi.
- 5) *Prior failure to address issues*, kegagalan yang ditemui di awal, maka dapat dijadikan acuan dalam menentukan strategi kebijakan dalam kerja sama kolaboratif;
- 6) *Political dynamics/power relations* (dinamika politik), yaitu dinamika politik di dalam tata kelola kolaboratif mempengaruhi posisi masing-masing pihak dan menentukan arah kebijakan yang akan dilaksanakan bersama; dan
- 7) *Network connectedness* (jaringan yang terkait), yaitu jaringan yang ada dan terikat dengan kerja sama kolaboratif

b. *Drivers*

Sebuah kondisi pada awal terjadinya kolaborasi dapat memfasilitasi atau mencegah kerja sama antara pemangku kepentingan dengan pemangku kepentingan lain. Kerangka kolaborasi cenderung menggabungkan dimensi *system context* dengan *driver* tertentu.

Namun dalam *framework* tersebut di atas, indikator *system context* dipisahkan dengan *drivers*. Tanpa dimensi *drivers* maka dorongan untuk berkolaborasi menjadi terhambat dan tidak berkembang sama sekali. Komponen-komponen yang termasuk dalam *drivers* antara lain:

- 1) *Leadership*, mengacu pada sosok pemimpin yang dapat berinisiatif untuk memulai dan membantu mempersiapkan sumber daya untuk mendukung pelaksanaan *collaborative governance* dengan segala kapasitas yang dimilikinya;
- 2) *Consequential incentives*, mengarah pada bagian baik internal (masalah sumber daya, kepentingan, atau kesempatan), maupun eksternal (krisis, ancaman, kesempatan situasional/institusional) dimensi *drivers*. Insentif konsekuensial tidak selalu bersifat negatif. Dengan adanya insentif maka akan mendorong para pemimpin dan anggota dalam kerja sama terlibat bersama-sama;
- 3) *Interdependence*, kondisi ketika individu dan organisasi tidak dapat mencapai sesuatu dengan usaha dan kapasitas satu pihak. Untuk itu mengapa tindakan kolaboratif dapat berkembang untuk dilaksanakan; dan
- 4) *Uncertainty*, ketidak pastian menjadi tantangan utama dalam mengelola permasalahan publik. Ketidak pastian kolektif tentang bagaimana kelompok-kelompok

berkolaborasi untuk menyelesaikan masalah. Dengan kata lain berbagi-bagi dalam mengurangi risiko. Ketidak pastian kolektif tentang bagaimana mengelola masalah sosial juga berkaitan dengan *driver* lain yaitu *interdependence /* ketergantungan.

c. *Collaborative dynamics*

Dimensi ketiga merupakan dinamika kolaborasi yang terdiri atas tiga komponen, yaitu: *principled engagement*, *shared motivation*, dan *capacity for join action*.

1) *Principled engagement*, merupakan hal yang muncul seiring dengan berjalannya waktu di antara para *stakeholder* yang berbeda-beda dan pihak dalam *setting* yang berbeda pula. Dengan *principled engagement*, pihak-pihak yang tergabung dalam konten, relasi dan tujuan yang berbeda dapat bekerja sama untuk mengatasi permasalahan, meredam konflik, dan menciptakan nilai. *Principled engagement* muncul melalui interaksi berulang-ulang dari keempat elemen berikut;

(a) *discovery*, berfokus pada identifikasi nilai, persoalan dan kepentingan bersama;

(b) *definition*, proses ini dicirikan dengan adanya keberlanjutan usaha untuk memperjelas maksud dan tujuan, penyetujuan konsep yang akan digunakan

untuk mencapai tujuan tersebut, serta mengklarifikasi kembali hak dan kewajiban masing-masing partisipan;

(c) *deliberation*, dalam memaknai dan menindaklanjuti sebuah isu maka perlu untuk dilakukan pengkajian secara bijaksana, mempertimbangkan perspektif pihak lain dan berorientasi pada kepentingan publik, sehingga tidak berujung pada penyatuan kepentingan dari para pihak yang terlibat; dan

(d) *determination*, keputusan prosedural dan ketentuan substantif merupakan penggabungan dua proses dalam setiap pembuatan kebijakan dalam *principled engagement*.

2) *Shared motivation*, menekankan pada elemen-elemen yang ada pada aspek yang tidak tampak dalam setiap personal, atau sering disebut modal sosial, terdiri dari empat elemen:

(a) *Mutual trust*, rasa saling percaya akan muncul seiring pihak-pihak saling bekerja sama, memahami satu sama lain, dan saling menunjukkan bahwa mereka layak, dapat diprediksi, dan dapat diandalkan;

(b) *Mutual understanding*, secara spesifik merujuk kepada kemampuan untuk memahami dan

menghormati posisi dan kepentingan satu sama lain, meskipun ketika salah satu pihak ada yang tidak setuju. Dengan kata lain, bagaimana setiap personal memiliki rasa simpati terhadap suatu hal yang dihadapkan pada pihak lain;

(c) *Internal legitimacy*, dengan adanya rasa saling memahami dan menghormati peranan dan kondisi setiap personal maka akan menghasilkan rasa percaya (*interpersonal validation and cognitive legitimacy*). Masing-masing individu merasa bahwa partisipasi dapat dipercaya dan kredibel sebagai rekan kerja; dan

(d) *Share commitment*, memungkinkan partisipan untuk mengaburkan batasan-batasan sektoral, organisasional, dan/atau yurisdiksional dari masing-masing personal atau kelompok, serta berkomitmen untuk saling berbagi.

3) *Capacity for join action*, dengan adanya kolaborasi dalam melaksanakan suatu kebijakan atau program maka dapat meningkatkan kapasitas kedua belah pihak untuk mencapai tujuan bersama *capacity for join action*, meliputi:

(a) *Procedural/institutional arrangements*, mencakup panduan proses dan struktur organisasi yang

diperlukan untuk mengatur hubungan di dalam sistem;

(b) *Leadership, collaborative governance* memerlukan dan memperkuat peran kepemimpinan sehingga sistem dan proses berjalan sesuai dengan kerangka kebijakan atau kesepakatan;

(c) *Knowledge*, modal sosial, pengetahuan, etos kerja yang diintegrasikan dengan nilai-nilai dari seluruh pihak yang terlibat; dan

(d) *Resources*, dengan adanya kolaborasi maka akan menguntungkan semua pihak dalam hal sumber daya, karena memunculkan potensi saling berbagi dan memanfaatkan sumber daya terbatas yang dimiliki. Dengan adanya integrasi sumber daya baik manusia, fisik maupun finansial maka kolaborasi dapat berjalan dengan sendirinya.

Tabel 9. *Logic Model Approach to Collaborative Governance*

Dimension and Components	The Collaborative Governance Regime					Collaborative Outcomes	
	System Context	Drivers	Collaborative Dynamics		Outputs Collaborative Actions		
			Principled Engagement	Shared Motivation			Capacity for Joint Action
Elements within Component	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resource Conditions</li> <li>- Policy Legal Frameworks</li> <li>- Prior Failure to Address Issues</li> <li>- Political Dynamics/Power Relations</li> <li>- Network Connectedness</li> <li>- Levels of Conflict/Trust</li> <li>- Socio-economic/Cultural Health &amp; Diversity</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leadership</li> <li>- Consequential Incentives</li> <li>- Interdependence</li> <li>- Uncertainty</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Discovery</li> <li>- Definition</li> <li>- Deliberation</li> <li>- Determination</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mutual Trust</li> <li>- Mutual Understanding</li> <li>- Internal Legitimacy</li> <li>- Shared Commitment</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Procedural/Institutional Arrangements</li> <li>- Leadership Knowledge</li> <li>- Resources</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Will depend on context and charge, but might include:</li> <li>- Securing Endorsements</li> <li>- Enacting Policy, Law, or Rule</li> <li>- Marshalling Resources</li> <li>- Deploying Staff</li> <li>- Siting/Permitting</li> <li>- Building/Cleaning Up</li> <li>- Enacting New Management Practice</li> <li>- Monitoring Implementation</li> <li>- Enforcing Compliance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Change in System Context</li> <li>- Change in the CGR</li> <li>- Change in Collaboration Dynamics</li> </ul>

Sumber: (Emerson, Nabatchi, & Balogh, An Integrative Framework for Collaborative Governance, 2012)



#### **4. Model Collaborative Governance Bryson, Crosby, dan Stone**

Model *collaborative governance* oleh Bryson, et al. (2006) disebut juga dengan *cross-sector collaboration* (CSC). Model ini dalam penelitiannya bahwa kolaboratif merupakan dimensi yang penting dan menarik, namun beberapa penelitian yang telah dilakukan menunjukkan bukti bahwa pelaksanaan kolaboratif bukanlah sesuatu yang mudah. Tidak mudahnya disebabkan oleh banyaknya aktor lintas sektor yang harus dilibatkan dalam kolaborasi.

Model CSC ini menarik untuk dikaji karena diasumsikan bahwa dalam masyarakat ditemukan berbagai tantangan publik yang kompleks dan perlu diselesaikan. Berdasarkan hasil penelitian literatur, mereka menemukan bahwa perlu kolaboratif lintas sektor dan mengajukan desain model dan implementasinya untuk menyelesaikan berbagai permasalahan akibat kondisi masalah publik yang kompleks. Mereka berasumsi bahwa bagaimana organisasi bekerja sama lintas sektor untuk mengatasi masalah publik yang dihadapi. Lintas sektor yang dimaksud pada model ini adalah melibatkan pemerintah, pebisnis, organisasi nirlaba dan filantropi, masyarakat, dan/atau publik pada umumnya (Bryson, Crosby, & Stone, 2006).

Ada dua alasan penting mengapa kolaboratif lintas sektor ini penting yaitu; (1) bahwa efektivitas para partisipan yang terlibat dalam kolaboratif lintas sektor umumnya gagal dalam memainkan peran mereka dalam kolaboratif. Dengan kata lain, organisasi hanya akan berkolaborasi ketika

organisasi tersebut tidak mampu mencapai apa yang mereka inginkan tanpa adanya kolaborasi. (2) respon terhadap kolaboratif dianggap hanya sebagai “*holy grail*” (piring antik) ketika mengatasi masalah yang dihadapi dan selalu berhasil. Dalam hal ini, pemerintah akan melakukan kolaborasi dengan pihak ketiga (*third party*) ketika memperoleh saran untuk berkolaborasi, meskipun pemerintah sendiri masih ragu dan memiliki sedikit bukti bahwa kondisi tersebut akan berhasil mengatasi masalah.

Model kolaboratif lintas sektor ini mencakup beberapa dimensi sebagai berikut:

a. Kondisi yang dihadapi.

Pada dimensi ini fokus pada tema yang luas bahwa lingkungan umum menghendaki perlunya kolaboratif, adanya kegagalan dari beberapa sektor yang diidentifikasi menyebabkan perlunya melakukan kolaboratif, dan ada kondisi spesifik yang mempengaruhi sehingga perlu melakukan kolaboratif.

b. Faktor lingkungan.

Bekerja dalam hubungan antar-organisasi secara langsung berkaitan erat dengan kondisi lingkungan tertentu yang menghendaki agar organisasi yang berjalan sendiri memerlukan dukungan dari organisasi lain.

c. Ada kegagalan dari sektor atau organisasi lain.

Melalui faktor lingkungan dapat berpengaruh besar terhadap bentuk hubungan antar-organisasi secara keseluruhan di mana *cross-sector collaboration* secara khusus muncul untuk mempengaruhi tingkat upaya yang telah dilakukan organisasi yang gagal menyelesaikan masalah secara sendiri. Ini yang disebut

dengan kegagalan sektor (*sector failure*), tanpa melakukan observasi awal dan organisasi dijalankan secara tunggal dalam mengatasi masalah publik mencoba untuk melakukan kerja sama lintas sektor dengan organisasi lainnya. Bryson et al. (2006) mengasumsikan bahwa para pembuat kebijakan pada umumnya lebih senang untuk melakukan kolaborasi lintas sektor ketika mereka percaya bahwa usaha yang dilakukan secara terpisah dengan lingkungan yang berbeda-beda dalam mengatasi masalah publik cenderung gagal atau gagal sama sekali dan secara aktual atau berpotensi gagal karena tidak dapat bekerjasama mengatasi masalah publik karena berjalan sendiri-sendiri.

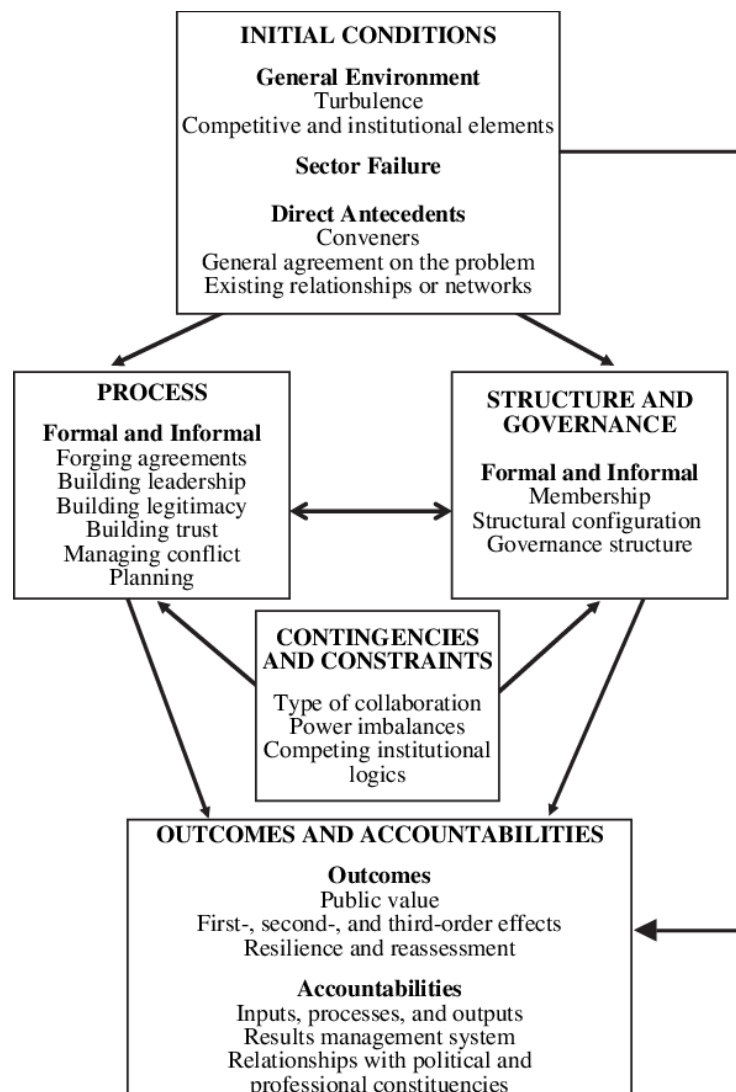
d. Ada anteseden langsung dalam membentuk kolaboratif.

Sebagai tambahan bahwa faktor lingkungan dan kegagalan hubungan kerja sama dengan lingkungan dan hubungan antar faktor penentu merupakan sebuah “mekanisme yang saling terhubung” (*linking mechanism*). Sehingga hal ini memerlukan sebuah bentuk kolaboratif sebagai bagian yang menentukan keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuan.

Model *cross-sector collaboration* menekankan pada upaya untuk menghadapi kondisi yang terjadi yang berpeluang dapat mempengaruhi pencapaian tujuan organisasi sektor publik yang dapat diselesaikan dengan kolaboratif. Mempertimbangkan aspek peluang dan ancaman lingkungan, serta kekuatan dan kelemahan yang dimiliki organisasi sektor publik diperlukan dalam implementasi kebijakan dalam jaringan. Pertimbangan atas kegagalan dan juga keberhasilan organisasi lain menjadi dasar pemikiran dan evaluasi untuk melakukan penetapan strategi yang tepat agar tujuan yang tercapai secara efektif dan efisien. Kegagalan organisasi lain menjadi titik evaluasi untuk mempertimbangkan kelemahan-kelemahan

yang mungkin terjadi sehingga berpeluang menjadi penghambat dalam mencapai efektivitas dan efisiensi hasil yang diharapkan.

Kemudian aspek-aspek penentu keberhasilan kolaboratif diperhitungkan untuk mendukung upaya pencapaian tujuan organisasi sektor publik. Model ini menitikberatkan pada kolaboratif lintas sektor organisasi publik dengan pertimbangan bahwa dalam penyelesaian masalah publik yang kompleks dan tidak mampu diselesaikan oleh salah satu organisasi saja. Model *cross-sector collaboration* tersebut digambarkan Bryson et. al (2006) sebagai berikut:



Gambar 5. Model *Cross-Sector Collaborative* (Bryson et al., 2006)

## 5. Model *Collaborative Governance Penta-helix*

Salah satu model *collaborative governance* lainnya adalah model *pentahelix*. Model *Pentahelix* berakar pada *Triple Helix* oleh Etzkowitz dan Leydesdorff (2000) di mana jaringan tri-lateral akademisi, perusahaan/industri, dan pemerintah bergabung untuk mengambil keuntungan dari proyek-proyek penelitian inovatif yang dikembangkan dalam lembaga-lembaga pendidikan dan menjadikan proyek-proyek tersebut menjadi layak produk atau layanan komersial. Tesis *Triple Helix* muncul pada pertengahan 1990-an, saat universitas, industri, dan pemerintah didesak oleh pembuat kebijakan untuk bekerja sama lebih erat untuk kepentingan masyarakat yang dihasilkan dari komersialisasi pengetahuan baru (Smith & Leydesdorff, 2014). Titik sentral dalam model *helix* ini adalah universitas sebagai yang berperan dalam konfigurasi berbasis pengetahuan kemudian dapat dieksplorasi dalam hal berbagai sektor, *regions*, negara, dan lainnya (Godin & Gingras, 2000; Shinn, 2002) dalam (Smith & Leydesdorff, 2014). Tujuan kolaborasi antar aktor tersebut adalah untuk melahirkan inovasi. Aktor yang bertanggung jawab untuk menciptakan inovasi adalah bidang Industri. Aktor yang bertanggung jawab untuk menciptakan pengetahuan yaitu bidang Universitas. Kemudian berinteraksi dengan bidang ketiga yaitu Pemerintah sebagai regulator. Ketiganya bekerjasama melalui pendekatan *top-down* agar tercipta inovasi yang dapat meningkatkan kondisi perekonomian suatu negara.

Dalam perkembangannya model terus tersebut berevolusi menjadi *quadruple-helix*. *Triple Helix* dikembangkan lagi dengan yang ditambahkan dengan satu unsur, *civil Society* atau komunitas yang menjadi *Quadruple Helix*, untuk mengakomodasi perspektif masyarakat. Konsep *quadruple helix* dikembangkan dengan mempertahankan interaksi dari *triple helix* model (perguruan tinggi, industri, dan pemerintah) serta melibatkan masyarakat sipil secara utuh dalam sistem. Pada *quadruple-helix* ada empat faktor yang bisa membangun SDM unggul. “Empat faktor itu adalah dunia pendidikan, dunia profesi, dunia usaha dan dunia industri (DUDI), dan regulasi” (Budiarto, 2020). Sedangkan pada regulasi, kehadiran pemerintah akan menjaga pemerataan kesempatan dan kesamaan hak. Empat faktor kolaborasi ini tidak bisa dipisahkan dan saling terkait satu sama lain. Model *quadruple helix* dapat di lihat sebagai penyempurnaan dari perspektif *triple helix* yang tidak hanya berfokus pada aktor dari akademisi, pemerintah, dan industri, tetapi juga mengakui peningkatan peran yang dimainkan oleh masyarakat sipil (Leydesdorff 2012).

Evolusi selanjutnya dari *quadruple helix* menjadi *pentahelix* dengan menambahkan satu unsur lagi yaitu Media yang kemudian menjadi pelengkap. Media (baik media konvensional maupun media sosial) memegang peran signifikan meskipun tetap merupakan elemen yang independen atau tidak langsung terpengaruh oleh unsur-unsur yang lainnya dalam melaksanakan bagian atau fungsinya.

Menurut (Soemaryani, 2016) dalam (Vani, Priscilia, & Adianto, Model Pentahelix Dalam Mengembangkan Potensi Wisata di Kota Pekanbaru, 2020) Model pentahelix merupakan referensi dalam pengembangan sinergitas antara instansi untuk mencapai tujuan. Menurut (Rampersad, Quester, & Troshani, dalam Halibas, Sibyan, dan Maat, 2017) peran kolaborasi *pentahelix* memiliki tujuan inovasi dan berkontribusi terhadap kemajuan sosial ekonomi daerah.

Model *Penta-Helix* didasarkan pada lima jenis pemangku kepentingan; bisnis, publik, administrasi, penduduk lokal, sektor pengetahuan dan modal. Modelnya sangat berguna untuk area masalah multi *stakeholder* di mana pemangku kepentingan mewakili berbagai kepentingan atau masalah. *Penta helix* (Lindmark, Stureson & Roos, 2009: 24) dalam (Muhyi, Chan, Sukoco, & Herawaty, 2017) adalah perpanjangan dari strategi *triple-helix* dengan melibatkan berbagai elemen masyarakat atau lembaga non profit dalam rangka mewujudkan inovasi tersebut. Melalui sinergis kolaborasi tersebut diharapkan dapat mewujudkan suatu inovasi yang didukung oleh berbagai sumber daya yang berinteraksi secara sinergis.

Sinegritas dalam model *pentahelix* ini dapat kita kongkritkan ke dalam beberapa sektor yang masing-masing mempunyai *power* untuk bersinergi dalam proses pembangunan. Pertama adalah akademisi, pada dasarnya para akademisi merupakan seorang pemikir, yang mempunyai konsep untuk menyampaikan ide-ide dalam pembangunan. Para aktor

menyalurkan ide dan menyarankan setiap tahap-tahap yang dibutuhkan pada saat pembangunan. Model *pentahelix* yang termasuk dalam akademisi ini juga disebut sebagai konseptor, yang mengkonsepkan sesuatu dan mengidentifikasi masalah-masalah yang harus di deteksi lebih awal, juga menyesuaikan teori-teori yang ada apakah sesuai dengan fakta yang terjadi di lapangan.



Gambar 6. Model *Pentahelix*

Kedua adalah sektor swasta yang berperan penting untuk membantu pencapaian tujuan dari kegiatan pembangunan, yang membantu menciptakan nilai tambah ataupun pemasukan di sektor pemerintah. Guna menunjang proses pembangunan agar menjadi nilai plus untuk menarik investor yang akan meningkatkan ekonomi masyarakat. Investasi dan modal mitra pengusaha melalui penanaman modal sederhana tersebut



mampu meningkatkan royalti berupa penguatan teknologi yang lebih modern. Tujuan lainnya adalah peningkatan sumber daya manusia dengan mengadakan pelatihan penunjang lainnya seperti keselamatan kerja pada lingkungan kerja. Multi efek secara akademik juga melalui penelitian ilmiah berbasis laboratorium secara komprehensif dalam mendukung ketahanan dan keberlanjutan (Amheka, Nafis, Noach, & Alang, 2018, pp. 2-3).

Ketiga adalah komunitas, pada model ini komunitas sangat berperan sebagai akselator. Maksudnya adalah orang-orang yang mampu mengumpulkan minat yang sama untuk mendorong dan mendobrak sebuah akselerasi yang relevan dalam pengembangan sesuatu. Peran komunitas dalam model *pentahelix* ini bertindak sebagai perantara yang menjadi ujung tombak bagi pelaku kepentingan untuk membantu masyarakat dalam meningkatkan perekonomian, yang paling penting pelaku komunitas juga memiliki peran untuk membantu mempromosikan sesuatu, guna menciptakan peluang ekonomi bagi kesejahteraan rakyat. unsur *Communities* membuka peluang konfigurasi dan jejaring lintas disiplin, serta membebaskan konsep "inovasi" dari sekedar pertimbangan dan tujuan ekonomi, melainkan juga melibatkan kreativitas sebagai bagian dari proses produksi pengetahuan dan inovasi. Sebab penelitian dan inovasi berbasis seni memungkinkan terjadinya pemikiran atau permodelan ulang terhadap model-model pengembangan ekonomi dan pasar yang sedang tercipta (Barus, Marliah, & Sugianto, 2020, p. 194).

Keempat adalah pemerintah, Peran pemerintah di sini lebih kepada regulator dan bertindak sebagai kontroler yang bermakna memiliki tanggung jawab lebih dalam bidang pengaturan dan mengawasi jalannya sesuatu. Biasanya peran pemerintah di semua sektor baik itu perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, pengendalian, alokasi keuangan, perizinan, program, pengembangan pengetahuan dan lain-lain. Kelima adalah media, adalah saluran industri untuk mempromosikan dan membuat citra. Salah satu pilar utama masyarakat modern dan demokrasi adalah media. Dalam kerangka kerja *pentahelix* terkait penguatan modal sosial, peran media massa menjadi strategis. Dengan kemampuan penulisan berita sebagai kekuatan luar biasa yang menaklukkan, dengan sudut gambar sebagai pemantik kesadaran publik, dan narasi yang mendorong kampanye publik, media massa dapat menguatkan modal sosial (Humaedi, Purwaningsih, Sundary, & Fathy, 2021).

## **F. Identifikasi Pemangku Kepentingan**

Pemangku kepentingan (*stakeholders*) adalah kelompok yang sangat luas dan beragam, ada yang mendukung dan bermanfaat, namun ada pula yang memberikan pengaruh negatif dan obstructif, di mana semua tergantung pada kebutuhan dan aspirasi yang berbeda-beda (Wulandari, 2020:1). Berbagai definisi terkait dengan *stakeholder*, namun salah satu yang cukup mudah dimengerti adalah definisi oleh Freeman (1984) dalam (Bonnafous-Boucher & Pesqueux, Stakeholder Theory - A European

Perspective, 2005) sebagai “kelompok atau individu apa saja yang dapat mempengaruhi atau dipengaruhi oleh pencapaian tujuan organisasi”.

Penerapan *stakeholder theory* oleh Nunamaker, Applegate, dan Konsynski (1988) dalam (Freeman, et al., 2010:146) menggunakan identifikasi *stakeholder* dan asumsi yang muncul dalam pengembangan sistem pendukung keputusan kelompok. Demikian pula, Keeney (1988) mengembangkan prosedur pemecahan masalah untuk melibatkan pemangku kepentingan secara konstruktif dalam menganalisis masalah kepentingan publik. Artinya penggunaan identifikasi pemangku kepentingan pada dasarnya digunakan untuk mendukung sebuah proses pengambilan keputusan atau kebijakan.

Hal penting untuk mendorong keberhasilan proses kolaborasi adalah dengan penerapan identifikasi pemangku kepentingan, karena keberhasilan sebuah proses kolaborasi tergantung pada bagaimana dialog atau diskusi dilaksanakan oleh para pihak. Ketidak mampuan salah satu pihak atau aktor dalam kolaborasi untuk menyampaikan pendapat atau argumentasinya akan dapat menyebabkan kebijakan atau keputusan dalam kolaborasi menjadi rawan untuk dimanipulasi (Ansell & Gash, 2007:551).

Fottler (1990) dalam (Freeman, Harrison, Wicks, Parmar, & Colle, 2010) juga mendefinisikan proses manajemen pemangku kepentingan yang dikembangkan sebagai alat untuk analisis strategis. Mereka mengidentifikasi enam tahap terpisah: (1) identifikasi pemangku kepentingan; (2) penilaian pemangku kepentingan; (3) diagnosis dan

klasifikasi pemangku kepentingan; (4) perumusan strategi pemangku kepentingan; (5) implementasi strategi; dan (6) evaluasi efektivitas pengelolaan pemangku kepentingan. Ke enam tahapan tersebut semuanya masuk dalam manajemen *stakeholder*. Dalam penelitian ini identifikasi *stakeholder* yang dimaksudkan adalah tanpa mengurangi lima tahapan lainnya, dengan artian bahwa proses kolaborasi juga memerlukan identifikasi *stakeholder*, yang kemudian dilanjutkan ke beberapa tahapan selanjutnya sebelum masuk pada proses kolaborasi. Hal ini dimaksudkan untuk memperkuat proses dialog yang terjadi didalam forum tersebut.

Dalam identifikasi pemangku kepentingan, dapat dibedakan berdasarkan tipologinya. Tipologi *Stakeholder* dapat dibedakan berdasarkan pada diagnostik hingga 3 atribut, yaitu kekuatan (*power*), legitimasi (*legitimacy*), dan urgensi (*urgency*). Ketiga atribut ini telah terbukti sangat penting untuk proses identifikasi *stakeholder* (Wulandari, 2020:10).

#### 1. Kekuasaan (*power*)

Kekuasaan saat ini didefinisikan dengan “probabilitas yang mana hubungan sosial satu aktor akan berada dalam posisi untuk melaksanakan keinginan sendiri meskipun ada perlawanan” (Weber, 1947). Dengan demikian, kekuatan adalah “suatu hubungan di antara aktor sosial, A, bisa mendapatkan aktor sosial lain, B, untuk melakukan sesuatu yang seharusnya tidak B lakukan” (Pfeffer, 1981:3). Meskipun kadang-kadang kekuasaan bisa sulit untuk didefinisikan, namun tidak sulit untuk mengenali:

“kekuasaan adalah kemampuan mereka yang memilikinya untuk mewujudkan hasil yang mereka inginkan” (Salancik & Pfeffer, 1974: 3).

Sementara Etzioni (1964: 59) mengemukakan logika untuk kategorisasi yang lebih tepat dari dasar kekuasaan, berpusat pada tiga jenis sumber daya yang digunakan untuk melatihnya: (1) kekuatan koersif, berdasarkan sumber daya fisik kekuatan, kekerasan, atau pengekangan dari yang sama; (2) kekuatan utilitarian, berdasarkan pada materi atau sumber daya keuangan; dan (3) kekuatan normatif, berdasarkan sumber daya simbolik. Satu pihak dalam suatu hubungan memiliki kekuatan, oleh karena itu, sejauh ia memiliki atau dapat memperoleh akses ke cara-cara paksaan, utilitarian atau normatif untuk memaksakan kehendaknya dalam hubungan tersebut. Akses ke sarana ini adalah indikator, bukan kondisi mapan, yang merupakan salah satu alasan mengapa kekuasaan bersifat sementara, kekuasaan dapat diperoleh dan juga dapat hilang

## 2. Legitimasi (*legitimacy*)

Legitimasi didefinisikan sebagai “persepsi atau asumsi umum bahwa tindakan suatu entitas diinginkan, tepat, atau sesuai dalam beberapa sistem norma, nilai, kepercayaan, dan definisi yang dibangun secara sosial” (Suchman, 1995: 574). Definisi legitimasi Suchman berlaku untuk banyak tingkat analisis, yang paling umum adalah individu, organisasi dan masyarakat (Wood, 1991). Definisi ini menunjukkan bahwa legitimasi dapat dibangun secara sosial: suatu kebaikan sosial yang diinginkan yang merupakan sesuatu yang lebih besar dan lebih banyak dimiliki daripada

sekedar persepsi diri belaka dan yang dapat didefinisikan dan dinegosiasikan secara berbeda di berbagai tingkat organisasi sosial. Legitimasi juga dapat dibangun secara normatif: hasil dari nilai-nilai dan norma-norma yang dibangun dalam komunitas atau kekuatan moral yang terbukti dengan sendirinya sehingga nilai-nilai dan norma-norma ini secara umum diterima di banyak komunitas (Donaldson & Dunfee, 1999).

Seseorang dapat menafsirkan banyak pekerjaan yang ada pada teori pemangku kepentingan sebagai memberikan setidaknya jawaban tidak langsung atas pertanyaan legitimasi pemangku kepentingan. Yaitu, inti normatif (Freeman 1994; Jones dan Wicks 1999a) memberikan beberapa arah dan kekhususan untuk kepentingan dan pemangku kepentingan yang harus membentuk pengambilan keputusan di perusahaan.

Mitchell, Agle, and Wood (1997) dalam (Freeman, et al., 2010:211) mengatakan garis besar teori identifikasi pemangku kepentingan dan arti-penting yang membantu untuk mengatur pemangku kepentingan dalam hal kriteria yang mungkin penting bagi manajer dalam memutuskan bagaimana menghabiskan waktu dan sumber daya mereka. Hal tersebut dikembangkan sebagai teori deskriptif (yang diprediksi akan dipertimbangkan oleh manajemen dalam pengambilan keputusan) dan teori instrumental (memperhatikan pemangku kepentingan tertentu dan/atau kepentingan mereka akan cenderung menciptakan hasil yang menguntungkan), tetapi setidaknya memiliki beberapa normatif. dimensi di dalamnya (seperti legitimasi).

### 3. Urgensi (*urgency*)

Urgensi didefinisikan oleh Kamus Merriam-Webster sebagai “panggilan untuk perhatian segera” atau “mendesak”. Urgensi hanya ada ketika dua kondisi terpenuhi; (1) ketika suatu hubungan atau klaim bersifat sensitif terhadap waktu, dan (2) ketika hubungan atau klaim itu penting atau penting bagi *stakeholder*. Dengan demikian, urgensi didasarkan pada dua atribut berikut: (1) sensitivitas waktu, sejauh mana keterlambatan menghadiri klaim atau hubungan tidak dapat diterima oleh *stakeholder*, dan (2) kekritisannya, pentingnya klaim atau hubungan dengan *stakeholder*. Urgensi adalah sejauh mana tuntutan *stakeholder* yang penting untuk menuntut perhatian segera. Dan untuk alasan inilah, ketika urgensi hadir sebagai atribut *stakeholder*, dinamika dari hubungan *stakeholder* yang lebih besar kemungkinan akan meningkat secara signifikan.

*Stakeholders* juga perlu dibedakan berdasarkan 3 kategori yaitu, *stakeholder* utama, *stakeholder* pendukung, dan *stakeholder* kunci (Bonafous-Boucher & Rendtorff, 2016; Hanun, 2014):

- 1) *Stakeholder* utama, merupakan *stakeholder* yang memiliki keterkaitan langsung dengan suatu kebijakan, program dan proyek seperti: masyarakat dan tokoh masyarakat (anggota masyarakat yang oleh masyarakat ditokohkan dan dianggap dapat mewakili aspirasi masyarakat).
- 2) *Stakeholder* pendukung, merupakan *stakeholder* yang tidak memiliki keterkaitan langsung dengan suatu kebijakan, program dan proyek;

tetapi memiliki kepedulian dan keprihatinan sehingga turut untuk bersuara serta berpengaruh pada sikap masyarakat dan keputusan legal pemerintah. *Stakeholder* pendukung terdiri dari:

- a. Lembaga atau aparat pemerintah dalam suatu wilayah tetapi tidak memiliki tanggung jawab langsung;
  - b. Lembaga pemerintah yang memiliki keterkaitan dengan isu tetapi tidak memiliki kewenangan secara langsung dalam pengambilan keputusan;
  - c. LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) setempat. LSM yang bergerak dibidang yang bersesuaian dengan rencana, manfaat, dampak yang muncul yang memiliki “*concern*” termasuk organisasi massa yang terkait;
  - d. Perguruan tinggi atau asosiasi profesi, memiliki pengaruh penting dalam pengambilan keputusan pemerintah
- 3) *Stakeholder* kunci; merupakan *stakeholder* yang memiliki kewenangan secara legal dalam pengambilan keputusan sesuai dengan level yang dimiliki. *Stakeholder* kunci yang dimaksudkan adalah unsur eksekutif sesuai dengan tingkatan, legislatif dan instansi.

## **G. Penelitian Terdahulu**

Penelitian terdahulu yang dipaparkan pada bagian ini merupakan penelitian yang relevan dengan fokus penelitian yang dilakukan saat ini.



Beberapa penelitian terdahulu yang sajikan bertujuan untuk membandingkan penelitian yang akan dilaksanakan dengan penelitian yang pernah dilakukan oleh pihak lain. Beberapa hasil penelitian terdahulu disajikan di bawah ini:

Tabel 10. Penelitian Terdahulu tentang *Collaborative Governance*

Peneliti	Judul Penelitian	Temuan Penelitian
Islami (2017)	Model <i>Collaborative governance</i> dalam Pengembangan Pariwisata di Kabupaten Buton	Penelitian ini menggunakan empat dimensi <i>collaborative governance</i> yang terdiri dari proses kolaboratif untuk penyusunan rencana strategik sepenuhnya ditetapkan pemerintah daerah, kondisi awal kolaboratif tidak seimbang, desain kelembagaan ada persamaan kedudukan antara pemerintah, swasta, masyarakat, namun lebih dominan ketua adat. Kepemimpinan masih ditentukan oleh ketua adat daerah tersebut.
Bidwell,R.,& Ryan,C (2006)	<i>Collaborative Partnership Design: The implication of Organizational</i>	Hasil penelitian menyimpulkan bahwa pentingnya untuk meningkatkan partisipasi

Peneliti	Judul Penelitian	Temuan Penelitian
	<i>Affiliation for Watershed Partnership</i>	mitra dengan latar belakang yang berbeda dan dukungan sumber daya keuangan dalam kelompok. Kelompok mitra terlibat langsung dalam kelompok, memiliki keseragaman dalam aktivitas dan tindakan untuk mengimplementasikan perencanaan dan kebijakan yang ditetapkan. Mereka juga menemukan bahwa afiliasi anggota dalam mitra kerja sama akan mempermudah dalam mencapai tujuan dan misi bersama, memperkuat norma institusi dengan mencari lembaga pendukung dalam bidang sumber daya keuangan
Dolsak dan Mandler (2011)	<i>Collaborative Environmental Management for Solving Complex Marine Problems: An evaluation of Puget Sound Salmon Recovery</i>	Temuan penelitian Dolsak dan Mandler telah berhasil mengembangkan kerangka pikir tentang pentingnya dukungan keuangan, dukungan dan kemampuan pegawai, dukungan dari luar organisasi pemerintah, dan

Peneliti	Judul Penelitian	Temuan Penelitian
		<p>penggunaan aturan serta pendekatan yang berbasis insentif kepada para pengelola lingkungan laut untuk menjaga kelangsungan hidup ikan salmon</p>
<p>Koski, et al., (2016)</p>	<p><i>Representation in Collaborative Governance: A Case Study of a Food Policy Council</i></p>	<p><i>Collaborative governance</i> di desain khusus untuk mendorong partisipasi di antara para <i>stakeholder</i> untuk ikut berperan dalam proses implementasi kebijakan. Penelitian ini adalah studi kasus pada dewan kebijakan makanan. Ada dua kriteria organisasi yang diidentifikasi perlu berkolaborasi dalam membangun kinerja dewan kebijakan makanan di wilayah barat USA. Hasil temuan dari penelitian ini adalah dewan kebijakan makanan perlu menggunakan kompensasi dan insentif untuk mengatasi berbagai strategi yang salah sehingga ini merupakan</p>

Peneliti	Judul Penelitian	Temuan Penelitian
		tantangan organisasi untuk meningkatkan kerja sama dan pemahaman para stakeholder dan anggota dewan kebijakan makanan
Cheng et al. (2015)	<i>Examining the ability of collaborative governance associated with publicly managed ecosystem over time: Insight from the Front Range Roundtable, Collorado, U/SA</i>	Pemahaman <i>collaborative governance</i> sangat mempengaruhi adaptasi pengelolaan lingkungan secara luas. Dimensi yang digunakan untuk menguji kekuatan internal dan eksternal adalah: kapasitas adaptif, tatakelola lingkungan, dan fleksibilitas.
Lauren R., et al (2012)	<i>Social process in grizzly bear management: lesson from collaborative governance and natural resources policy.</i>	Menganalisis pengelolaan sumber daya alam dengan orientasi pada masalah dan pemetaan sosial, keterlibatan pemangku kepentingan dalam menangani konflik manajemen. Penelitian ini menyimpulkan penting menjaga kualitas pengambilan keputusan dengan perspektif kolaboratif.

Peneliti	Judul Penelitian	Temuan Penelitian
Kim,T.B (2010)	<i>Collaborative Governance For Sustainable Development In Urban Planning In South Korea</i>	<i>Collaborative governance</i> sebagai salah satu sistem yang dapat digunakan untuk meningkatkan pencapaian pembangunan yang berkelanjutan, melengkapi berbagai kelemahan dalam proses pelaksanaan, melibatkan <i>stakeholder</i> , pemerintah dan pemilik perumahan, meningkatkan kapasitas institusional setiap saat.

Sumber: Hasil olahan penulis, 2022.

Berbagai hasil penelitian terdahulu yang di paparkan pada tabel 10 di atas, lebih banyak mengkaji aspek *collaborative governance* dalam aspek kinerja organisasi publik, namun tidak mengelaborasi secara mendetail terkait kolaborasi antar aktor dalam implementasi kebijakan. Beberapa penelitian terdahulu lebih kepada kolaborasi pada tingkat implementasi kebijakan dengan mengkolaborasikan program atau kegiatan yang telah ada. Namun, dalam penelitian yang akan di lakukan lebih kepada bagaimana kolaborasi dibangun dalam proses merencanakan sampai pada formulasi sebuah kebijakan yang ada di daerah.

Selain itu, penelitian yang akan dilakukan ini akan mencari solusi yang tepat terkait bagaimana sebuah aspirasi atau pendapat dari aktor *non-state*

dapat dibahas secara terbuka dan transparan, yang selama ini ditampung dalam forum konsultasi publik. Sepanjang penelusuran penulis terhadap literatur maupun hasil penelitian terdahulu, belum terdapat penelitian yang membahas terkait *collaborative governance* dalam pembuatan kebijakan dasarnya. Sehingga hal ini dapat disebut sebagai unsur *novelty* (kebaruan) dalam penelitian ini.

## H. Kerangka Konsep

Didasarkan pada latar belakang dan teori serta konsep yang di adopsi dalam penelitian sebelumnya, maka disusunlah kerangka pemikiran terkait penelitian ini. Diawali dengan kondisi *existing* yang ada saat ini terkait dengan pembuatan kebijakan di daerah, khususnya di Kabupaten Bone. Fokus kebijakan yang akan diteliti adalah terkait dengan pembentukan peraturan daerah (perda) yang ada di Kabupaten Bone.

Pembentukan perda merupakan salah satu kewenangan yang diberikan oleh negara melalui Undang-undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kepada DPRD sebagai bagian dari fungsi kelembagaannya dan pemerintah daerah melalui hak inisiatifnya. Dalam proses pembentukannya diawali dengan proses perencanaan program pembentukan peraturan daerah tiap tahunnya, yang memuat daftar perda yang akan dibentuk dalam satu tahunnya. Daftar perda tersebut juga memuat urgensi atau alasan mengapa perda tersebut di usulkan. Tidak jarang perda yang menjadi salah

satu instrumen fundamental untuk penyelenggaraan pemerintahan di daerah ternyata tidak sesuai dengan harapan atau kebutuhan masyarakat. Hal ini salah satunya disebabkan dalam proses pembentukan perda tersebut keterlibatan atau keikutsertaan aktor *non-state* terbatas dan tidak terorganisasi dengan baik. Belum lagi dengan adanya *asymetic information* bagi pihak-pihak di luar pemerintah yang dihadirkan pada saat proses penyusunan atau formulasi kebijakan. Selama ini proses pelibatan aktor *non-state* atau disebut dengan partisipasi publik hanya diberikan ruang umumnya dengan pola konsultasi publik. Hal ini merupakan bagian dari pelaksanaan hak untuk menyampaikan pendapat baik lisan maupun tertulis dari masyarakat yang diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana diubah terakhir dengan Permendagri 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Dari berbagai literatur istilah partisipasi publik, konsultasi publik, kemitraaan dan lain sebagainya juga tetap merujuk pada apa yang di sebut dengan *collaborative governance*, hanya penggunaan para ahli tersebut berbeda-beda (Islamy, 2018). Menurut Ansell dan Gash (2007):

*“Collaborative governance is therefore a type of governance in which public and private actor work collectively in distinctive way, using particular processes, to establish laws and rules for the provision of public goods”.*

Dari pendapat itu maka salah satu kriteria yang ada dalam *collaborative governance* adalah “partisipasi harus terlibat secara langsung dalam pembuatan kebijakan dan tidak sekedar “berkonsultasi” dengan pihak pemerintah” (Ansell & Gash, 2007:544). Konsultasi yang dimaksudkan dalam hal ini adalah pihak *stakeholder* atau *non-state* hanya hadir dan diminta pendapat dan masukannya terhadap kebijakan yang akan dibuat oleh pemerintah, tanpa mengetahui apakah nantinya usulan tersebut diterima atau tidak dalam proses selanjutnya.

Selain itu, karena sifatnya konsultasi maka akan di dominasi oleh pihak atau aktor yang memiliki *power* atau sumber daya yang lebih, dan itu pada umumnya dimiliki oleh pemerintah, sehingga hasil atau arah dalam proses pembahasan tentunya akan di kontrol oleh pemerintah. Inilah ruang yang dapat menyebabkan perda yang ditujukan untuk kepentingan bersama terkadang hanya mengakomodir kepentingan pihak-pihak tertentu, terlepas dari bagaimana proses politik yang berjalan. Jika hal ini terjadi maka sebenarnya proses kolaborasi tersebut dapat dikatakan gagal.

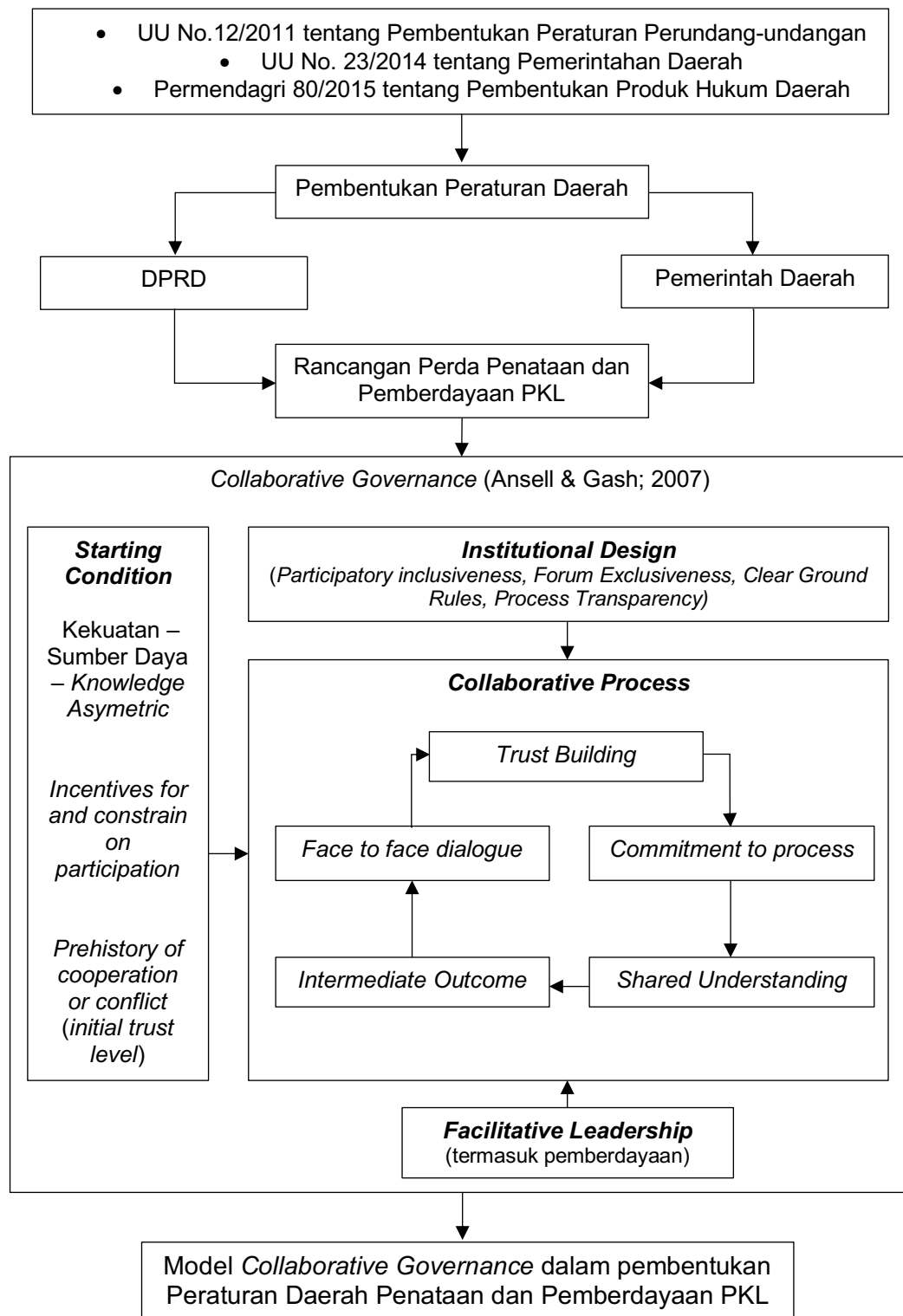
Proses pembentukan perda yang seperti dijelaskan di atas inilah yang kemudian coba di atasi melalui penelitian ini dengan menggunakan teori dasar yang dikembangkan oleh Ansell dan Gash (2007) terkait *collaborative governance*. Tujuan akhirnya adalah agar dapat memberikan rekomendasi model penyusunan kebijakan (perda) dengan model *collaborative governance* yang di dasarkan pada konsensus bersama dan proses penyusunan atau formulasi kebijakan yang transparan. Pada akhirnya akan



melahirkan perda yang berkualitas (sebagai bagian dari konsensus awal dan hasil yang di sepakati bersama). Berdasarkan studi Ansell dan Gash, terdapat 4 (empat) indikator yang digunakan untuk menyelenggarakan *collaborative governance* diantaranya *starting condition* (kondisi awal), *collaborative process* (proses kolaborasi), *institutional design* (desain kelembagaan), dan *facilitative leadership* (kepemimpinan yang fasilitatif).

Indikator *starting condition* akan menganalisis terkait dengan kesenjangan dalam *power*, *resources*, dan *knowledge asymmetric* dalam proses kolaborasi pembentukan perda di Kabupaten Bone. Dalam *collaborative process* sering terjadi kegagalan yang disebabkan oleh perbedaan pandangan dari para *stakeholder*. Pada tahap inilah proses kolaborasi akan dimulai dari tahap *face to face dialogue*, *trust building*, *commitment to the process*, *shared understanding*, dan *intermediate outcome*. Pada desain kelembagaan (*institutional design*) sebagai unsur pendukung proses kolaboratif akan berkaitan erat dengan aturan dasar kolaborasi yang didasarkan pada konsensus antar *stakeholder*. Dalam hal ini perlu untuk memahami substansi aturan yang dibuat oleh pemerintah dalam pembentukan perda, sehingga dapat menyesuaikan dengan mekanisme maupun waktu dan ruang dalam berkolaborasi. *Facilitative leadership* akan melihat dari aspek apakah semua pihak yang berkepentingan diajak untuk terlibat menyelesaikan masalah atau membuat kebijakan dalam rangka mencegah adanya konflik yang akan timbul saat proses kolaboratif atau setelahnya.

Adapun kerangka konsep penelitian ini digambarkan sebagai berikut:



Gambar 7. Kerangka Konsep