

**SKRIPSI**

**COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PENGELOLAAN BANK SAMPAH  
DI KOTA MAKASSAR**

**REVALINO YESAYA BUNGA  
E011181339**



**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK  
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

**2023**



UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI  
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK

## ABSTRAK

**Revalino Yesaya Bunga (E011181339), *Collaborative Governance* Dalam Pengelolaan Bank Sampah di Kota Makassar, xvi + 112 Halaman + 2 Tabel + 9 Gambar + 4 Lampiran + 37 Daftar Pustaka, Dibimbing Oleh Dr. Sruyadi Lambali, M.A. dan Dr. Nur Indrayati Nur Indar, M.Si.**

Kolaborasi merupakan sebuah proses kerja yang melibatkan beberapa pihak di dalamnya. Collaborative Governance merupakan sebuah proses kerja pemerintah yang dimana melibatkan pihak swasta dan masyarakat dalamnya. Bank Sampah merupakan program pemerintah yang dibawah Dinas Lingkungan Hidup yang berfokus pada pengurangan jumlah sampah.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana proses kolaborasi dalam pengelolaan Bank Sampah di Kota Makassar yang dilakukan oleh pemerintah kota dalam hal ini UPT Bank Sampah Pusat Kota Makasar dengan Yayasan Peduli Negeri beserta masyarakat dalam hal ini Bank Sampah Unit Mawar Kesatuan dalam menjalankan kolaborasi ini. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif.

Hasil dari penelitian adalah proses kolaborasi yang terjadi dalam pengelolaan sampah ini sesuai dengan teori yang dikemukakan oleh Ansell dan Gash. Hal tersebut dikarenakan beberapa indikator yang dikemukakan Ansell dan Gash dalam teorinya Collaborative Governance dilaksanakan oleh pihak yang berkolaborasi

**Kata Kunci: *Collaborative Governance*, Bank Sampah, Kota Makassar**



UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI  
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK

### ABSTRACT

**Revalino Yesaya Bunga (E011181339), Collaborative Governance in Waste Bank Management in Makassar City, xvi + 112 Pages + 2 Tables + 9 Pictures + 4 Attachment + 37 Bibliography, Guided by Dr. Sruyadi Lambali, M.A. and Dr. Nur Indrayati Nur Indar. M,Si.**

Collaboration is a work process that involves several parties in it. Collaborative Governance is a process of government work involving the private sector and the community. Waste Bank is a government program under Dinas Lingkungan Hidup that focuses on waste reduction.

This research aims to find out the collaboration process in the management of Bank Sampah in the city of Makassar that is carried out by the government which is UPT Bank Sampah Pusat Kota Makassar with Yayasan Peduli Negeri and the community which is Bank Sampah Unit Mawar Kesatuan. The research method used in this study is a qualitative method.

This Result of this research is that the collaboration process that occurs in waste management is in accordance with the theory developed by Ansell and Gash. This is because some of the indicators mentioned by Ansell and Gash in their theory are implemented by the stakeholders.

**Keywords: *Collaborative Governance, Waste Bank, Makassar City***



UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI  
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK

## LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : REVALINO YESAYA BUNGA

NIM : E011 18 1339

Program Studi : ADMINISTRASI PUBLIK

Menyatakan bahwa Skripsi yang berjudul COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PENGELOLAAN BANK SAMPAH DI KOTA MAKASSAR adalah benar-benar merupakan hasil karya pribadi dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah dinyatakan dengan benar dalam daftar pustaka.

Makassar, 16 April 2023

Yang Menyatakan



REVALINO YESAYA BUNGA



UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI  
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK

### LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

Nama : REVALINO YESAYA BUNGA  
NIM : E011 18 1339  
Program Studi : ADMINISTRASI PUBLIK  
Judul : COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM  
PENGELOLAAN BANK SAMPAH DI KOTA  
MAKASSAR

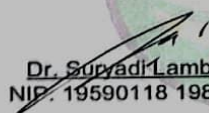
Telah diperiksa oleh Pembimbing I dan Pembimbing II dan dinyatakan sesuai dengan saran Tim Penguji Skripsi, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.


Makassar, April 2023

Menyetujui


Pembimbing I

Pembimbing II

  
Dr. Suryadi Lambali, M.A.  
NIP. 19590118 198503 1 006

  
Dr. Nur Indrayati Nur Indar, M.Si.  
NIP. 19640918 198803 2 001

Mengetahui  
Ketua Departemen Ilmu Administrasi,

  
Prof. Dr. Alwi, M.Si  
NIP. 19631015 198903 1 006



UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI  
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK

### LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

Nama : REVALINO YESAYA BUNGA  
NIM : E011 18 1339  
Program Studi : ADMINISTRASI PUBLIK  
Judul : COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM  
PENGELOLAAN BANK SAMPAH DI KOTA  
MAKASSAR

Telah dipertahankan dihadapan Sidang Penguji Skripsi Program Sarjana,  
Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas  
Hasanuddin.

Makassar, April 2023

#### Dewan Penguji Skripsi

Ketua Sidang : Dr. Suryadi Lambali, M.A. (.....)  
Sekretaris Sidang : Dr. Nur Indrayati Nur Indar, M.Si. (.....)  
Anggota : 1. Drs. Lutfi Atmansyah, M.Si. (.....)  
          : 2. Irma Ariyanti Arif, S.Sos., M.Si. (.....)

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur hanya bagi Tuhan Yesus Kristus, yang oleh kasih dan anugerah-Nya ada hingga saat ini, yang selalu menopang dan memberi kekuatan sehingga penulis dapat mengerjakan dan menyelesaikan skripsi ini, guna untuk memenuhi salah satu persyaratan dalam mencapai Gelar Sarjana Ilmu Administrasi Publik di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Adapun judul dari penulisan skripsi ini adalah “*Collaborative Governance* Dalam Pengelolaan Bank Sampah di Kota Makassar”.

Penulis menyadari bahwa penulisan skripsi ini masih jauh dari sempurna, hal itu disadari karena keterbatasan kemampuan dan pengetahuan yang dimiliki. Besar harapan penulis, semoga skripsi ini bermanfaat bagi penulis dan setiap pihak yang membacanya. Dalam penulisan ini, penulis mendapat dukungan motivasi, bantuan, serta bimbingan yang sangat berharga dari berbagai pihak mulai dari pelaksanaan hingga penyusunan skripsi ini selesai.

Dalam kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terimakasih kepada banyak pihak yang telah membantu penulis untuk menyelesaikan tulisan ini. Kepada Bapak penulis, **Djony Bunga** yang telah membantu dan mendukung penulis baik secara materil maupun moril, terimakasih untuk doa yang selalu dipanjatkan kepada Tuhan Yesus Kristus untuk kebaikan penulis. Kepada adik dan kakak penulis **Delviano Imanuel Bunga, Evelyn Gloria Bunga, Stevano Franglin Bunga, Valentino Michael Febrian Bunga, Jenny Maureen Gabriel Bunga** yang penulis sayang dan cintai yang selalu menghibur dan memotivasi penulis untuk menyelesaikan tulisan ini. Kiranya Tuhan Yesus memberi kesehatan, panjang umur, dan perlindungan bagi mereka.

Pada kesempatan ini juga pula tanpa mengurangi rasa hormat, rasa cinta dan kerendahan hati, penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada kedua dosen pembimbing penulis yaitu Bapak Dr. Suryadi Lambali dan Ibu Dr. Nur Indrayati Nur Indar yang telah membantu, mendukung dan memotivasi penulis untuk menyelesaikan tulisan ini. Terimakasih untuk saran-saran, bimbingan serta arahan yang diberikan kepada penulis. Kiranya Tuhan Yesus memberkati selalu, berikan kesehatan dan umur panjang bagi mereka.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini juga tidak akan selesai dan berhasil tanpa bantuan berbagai pihak, penulis ingin mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah berjasa dalam kehidupan perkuliahan penulis. Dengan ketulusan hati, penulis mengucapkan terimakasih untuk:

- 1 Bapak **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc.** selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Rektor Universitas Hasanuddin dan para staf.
- 2 Bapak **Dr. Phil. Sukri, M.Si.** selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta Wakil Dekan, staf dan jajaranya.
- 3 Bapak **Prof. Dr. Alwi, M.Si.** selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
- 4 Bapak **Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos, M.AP.** selaku Sekretaris Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
- 5 Bapak **Dr. Suryadi Lambali, M.A.** selaku Dosen Pembimbing I dan Ibu **Dr. Nur Indrayati Nur Indar, M.Si.** selaku Dosen Pembimbing II yang



penulis cintai dan saya hormati untuk senantiasa selalu membantu penulis untuk menyelesaikan tulisan ini.

- 6 Bapak **Drs. Lutfi Atmansyah, M.Si.** dan Ibu **Irma Ariyanti Arif, S.Sos., M.Si** selaku dosen penguji untuk tulisan ini. Terimakasih telah memberikan kritikan yang membangun, terimakasih telah memberikan saran dan masukannya untuk menyempurnakan tulisan ini.
- 7 Para **Dosen Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin** yang telah memberikan ilmu, pengetahuan serta bimbingan bagi penulis dari pertama kali masuknya penulis di kampus ini.
- 8 Seluruh **Staf Departemen Ilmu Administrasi** dan Ibu **Ciya** tanpa terkecuali.
- 9 Kepala UPT Bank Sampah Kota Makassar Ibu **Veronica A.Tinungki, SP.M.Si.** dan Bapak **Arfan Azis** yang telah mengizinkan penulis melakukan penelitian di kantor UPT Bank Sampah. Terimakasih telah membantu penulis untuk menyelesaikan tulisan ini.
- 10 **HUMANIS FISIP UNHAS** yang telah menerima saya, memberikan saya tempat belajar, memberikan saya rumah baru di kehidupan kampus ini. Semoga keluarga besar HUMANIS FISIP UNHAS di berkati selalu.
- 11 Teman-teman saya yaitu **LENTERA 2018** yang menjadi keluarga kedua saya. Terimakasih untuk sedih dan bahagia, susah dan senangya bersama-sama. Terimakasih telah menenemani saya dari berambut botak hingga sekarang ini. Semoga Tuhan Yesus memberkati selalu, semoga diberikan kesehatan, nafas hidup dan umur panjang serta rejeki bagi

teman-teman LENTERA saya yang tidak bisa saya ucapkan satu-satu namanya. Semoga pertemanan ini tetap terjalin walaupun terpisah nanti.

12 Kawan, kakak dan adik saya para **Dewan Penasihat (Adri, Andrian, Fendy, Inles, Nope, Susan, Yurike)** untuk setiap susah senang, bahagia dan sedihnya yang telah kita lalui. Terimakasih telah menjadi tempat curhat, terimakasih untuk kepedulian, terimakasih untuk selalu mengingatkan saya untuk selalu ke gereja, terimakasih untuk kebaikannya. Kiranya Tuhan Yesus berikan umur panjang, kesehatan, kebahagiaan, kesuksesan bagi anda anda semua.

13 Kawan-kawan **RK (Aan, Abe, Amar, Amin, Andrian, Borju, Dien, Erwin, Fadli, Farhan, Fendy, Firman, Hafiz, Hasan, Indrah, Iqra, Jema, Kahfi, Rahmat, Reza, Ricky, Sandi, Sul, Syahli, Syahrizal)** terimakasih buat cerita dan ketawa-ketawanya dari botak sampai 2 tahun mami umurta dikampus. Gimmick, keabsurdannya, ketidak-normalannya, masa bodo amatnya tetap dipertahankan. Tuhan Yesus Kristus Allah Bapa yang saya sembah menyertai anda semua.

14 **Biro Kesekretariatan (Kak Musdalifah, Kak Jeki, Kak Mardiah, Kak Isma, Kak Firdhlia, Kak Putri, Kak Sinta, Borju, Nope dan Nabila)** yang kebersamai dalam susah dan senang dan dalam melewati satu kepengurusan.

15 **Departemen Advokasi dan Penalaran (Dien, Sandi, Irma, Namirah, Amar, Jufaldi, Besse, Vhia)** yang telah kebersamai dalam susah dan senang dan dalam melewati satu kepengurusan.

16 **Persekutuan Mahasiswa Kristen Oikumene Fisip Unhas** yang telah menjadi tempat pergumulan, tempat belajar, tempat saya untuk

menyembah dan memuliakan Tuhan Yesus Kristus. Semoga segenap keluarga besar PMKO Fisip Unhas diberikan kesehatan, diberikan kebahagiaan, diberikan nafas hidup dan umur panjang. Semoga Tuhan Yesus Berkati selalu.

17 **KKN Tana Toraja 1** yang tidak dapat ditulis namanya satu-satu. Terimakasih untuk pengalamannya, terimakasih untuk tempat, perlindungan selama saya menuntaskan KKN saya di Tana Toraja. Kiranya Tuhan Yesus berkati selalu.

## DAFTAR ISI

ABSTRAK.....	i
ABSTRACT .....	ii
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN.....	iii
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI.....	iv
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI.....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
DAFTAR ISI.....	xi
PENDAHULUAN .....	1
I.1. Latar Belakang .....	1
I.2 Rumusan Masalah .....	10
I.3. Tujuan Penelitian .....	10
I.4. Manfaat Penelitian .....	10
TINJAUAN PUSTAKA.....	12
II.1 Administrasi Publik.....	12
II.1.1 Pengertian Administrasi.....	13
II.1.2 Pengertian Publik.....	14
II.1.3 Pengertian Administrasi Publik.....	16
II.1.4 Administrasi Publik Ke Arah Governance .....	18
II.2 <i>Governance</i> .....	23
II.3 <i>Collaborative Governance</i> .....	25
II.3.1 Karakteristik Kolaborasi dan Komponen Kolaborasi.....	29
II.3.2. Alasan Organisasi Melakukan Collaborative Governance.....	33
II.3.3 Kendala Dalam <i>Collaborative Governance</i> .....	34
II.4 Bank Sampah.....	36
II.5 Kerangka Konsep .....	37
METODE PENELITIAN.....	40
III.1 Pendekatan Penelitian .....	40

III.2 Lokasi Penelitian.....	40
III.3 Fokus Penelitian .....	41
III.4 Sumber Data .....	41
III.5 Narasumber atau Informan.....	42
III.6 Teknik Pengumpulan Data .....	42
III.7 Teknik Analisis Data .....	43
GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN.....	46
IV.1 Gambaran Umum Provinsi Sulawesi Selatan.....	46
IV.2 Gambaran Umum Kota Makassar.....	48
IV. 3 Gambaran Umum Bank Sampah Pusat Kota Makassar .....	51
HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	57
V.1 Dialog Tatap Muka .....	58
V.2 Membangun Kepercayaan .....	65
V.3 Komitmen Pada Proses.....	71
V.4 Pemahaman Bersama.....	78
V.5 Dampak Sementara.....	81
PENUTUP .....	87
VI.1. Kesimpulan .....	87
VI.2. Saran .....	89
DAFTAR PUSTAKA.....	90

## DAFTAR GAMBAR

Gambar II.1. Kerangka Konsep .....	39
Gambar IV.1. Letak Geografis Provinsi Sulawesi Selatan .....	47
Gambar IV.2. Letak Geografis Kota Makassar.....	49
Gambar IV.3. Peta Administarsi Kota Makassar .....	50
Gambar IV.4. Struktur Organisasi UPT Pengelolaan Daur Ulang Sampah.....	53
Gambar V.1. Profil Bank Sampah.....	59
Gambar V.2. Dokumentasi Pendampingan dari Yayasan Peduli Negeri.....	69
Gambar V.3. Piala Adipura Yang di Raih Kota Makassar.....	82
Gambar V.4. Grafik Reduksi Sampah Pertahun.....	84

## DAFTAR TABEL

Tabel IV.1. Armada Operasional yang Dimiliki UPT Bank Sampah .....	53
Tabel V.1. Pertumbuhan Bank Sampah Tiap Tahun .....	76

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **I.1. Latar Belakang**

Dalam masyarakat modern, ada suatu terobosan baru yang dilahirkan guna membantu menjalankan pemerintahan. Terobosan tersebut dikenal sebagai *Collaborative Governance*. *Collaborative Governance* merupakan suatu sistem yang dimana pemerintah dimanfaatkan serta memanfaatkan keberadaan masyarakat dan lembaga non-pemerintah atau biasa dikenal dengan sebutan swasta untuk membuat serta menjalankan kebijakannya. Pemanfaatan tersebut dikenal dengan istilah kolaborasi. Seperti pengertian kolaborasi itu sendiri, di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan bawah definisi dari kolaborasi adalah suatu bentuk kerja sama. Kolaborasi yang terjadi antara pemerintah, masyarakat serta pihak swasta tersebut mengharuskan mereka untuk bekerja bersama-sama guna mencapai tujuan bersama yang telah mereka sepakati sebelumnya. Pemerintah melakukan kolaborasi karena pemerintah tidak bisa melaksanakan atau menjalankan kebijakannya tanpa bantuan masyarakat serta lembaga non-pemerintah. Salah satu bentuk kolaborasi yang terjadi antara pemerintah, swasta serta masyarakat ialah dalam pengelolaan sampah. Karena dalam menuntaskan permasalahan sampah, pemerintah membutuhkan pihak swasta guna menjalankan kebijakannya dan juga masyarakat, yang dimana sampah ada di lingkungan mereka.

Sampah merupakan suatu produk yang dihasilkan, namun tidak berguna dan menjadi masalah bagi lingkungan hidup. Kamus Besar Bahasa Indonesia menyebutkan sampah sebagai barang atau benda yang dibuang karena tidak



terpakai lagi. Sampah adalah salah satu faktor permasalahan dalam kehidupan bermasyarakat, karena sampah selalu cenderung disangkut pautkan dengan kenyamanan, kesehatan, estetika atau keindahan serta kebersihan di lingkungan sekitar kita.

Dalam UU Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, sampah adalah sisa kegiatan sehari-hari manusia dan/atau proses alam yang berbentuk padat. Penghasil sampah adalah setiap orang dan/atau akibat proses alam yang menghasilkan timbulan sampah. Sampah tersebut berupa sampah rumah tangga, sampah sejenis sampah rumah tangga dan sampah spesifik. Sampah rumah tangga berasal dari kegiatan sehari-hari dalam rumah tangga, tidak termasuk tinja dan sampah spesifik. Sampah sejenis sampah rumah tangga berasal dari kawasan komersial, kawasan industri, kawasan khusus, fasilitas sosial, fasilitas umum, dan/atau fasilitas lainnya. Sedangkan sampah spesifik adalah sampah yang karena sifat, konsentrasi, dan/atau volumenya memerlukan penanganan khusus.

Terdapat beberapa negara penyumbang sampah terbanyak di dunia, dan Indonesia menjadi salah satu negara produsen sampah terbanyak khususnya sampah plastik tiap tahunnya, Dilansir dari media online yaitu [voi.id\(03/08/2022\)](https://voi.id/03/08/2022) menyebutkan bahwa menurut data dari Asosiasi Industri Plastik Indonesia dan Badan Pusat Statistik, sampah plastik di Indonesia mencapai 64 juta ton/tahun, dan sebanyak 3,2 juta ton merupakan sampah plastik yang dibuang ke laut. Menurut Kementerian Kelautan dan Perikanan, Indonesia masuk urutan kedua penyumbang sampah plastik sejagat pada tahun 2019 dengan 3,21 Juta metrik ton/tahun, sedangkan di urutan pertama yaitu China dengan 8,81 juta metrik ton/tahun. Menurut data Sistem Informasi Pengelolaan sampah, pada tahun 2021

timbulan sampah di Indonesia mencapai 28,871,946.24(ton/tahun). Hal itu disebabkan oleh bertambahnya jumlah penduduk yang sangat banyak. Menurut Direktorat Jenderal Dukcapil, jumlah penduduk di Indonesia pada 2021 mencapai 273 juta jiwa. Pemerintah Indonesia menimbang bahwa pertumbuhan penduduk dan perubahan pola konsumsi masyarakat menimbulkan bertambahnya volume, jenis, dan karakteristik sampah yang semakin beragam.

Dalam merespon permasalahan sampah tersebut dan pertimbangan dari UU Nomor 18 tahun 2008, tentang Pengelolaan Sampah beserta Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 yang menjelaskan perlunya perubahan mendasar dalam pengelolaan sampah yaitu, dari kumpul-angkut-buang menjadi pengolahan yang bertumpu pada pengurangan sampah. Pengurangan sampah tersebut dilakukan melalui *Reduce*, *Re-use* dan *Recycle* (3R). Bentuk pengurangan sampah melalui 3R yaitu Bank Sampah.

Bank Sampah lahir dari Peraturan Menteri No. 13 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan *Reduce*, *Reuse*, dan *Recycle* Melalui Bank Sampah. Bank sampah adalah tempat kumpulnya sampah yang sudah dipilah. Sampah yang telah terkumpul tersebut, akan disetorkan ke pengepul atau tempat kerjanin. Bank sampah pun dikelola seperti sistem perbankan, ada penyeter sebagai nasabah dan buku tabungannya. Bank Sampah bertujuan untuk membantu mengurangi jumlah timbulan sampah, membuat sampah menjadi sesuatu yang berguna, dan untuk memberdayakan masyarakat.

Bank Sampah di Indonesia tersebar di beberapa daerah, salah satunya berada Makassar. Bank sampah hadir di Kota Makassar sebagai perwujudan dari keinginan atau visi dan misi Ir. H. Moh. Ramdhan Pomanto dan Dr. H.

Syamsu Rizal Marzuki Ibrahim S.Sos., M.Si. sebagai Walikota dan Wakil Walikota Makassar. Visi dari walikota makassar terpilih, yaitu: Mewujudkan Makassar Kota Dunia yang Nyaman Untuk Semua. Serta misinya adalah sebagai berikut :

1. Merekonstruksi nasib rakyat menjadi masyarakat sejahtera standar dunia.
2. Merestorasi tata ruang kota menjadi kota nyaman berkelas dunia.
3. Mereformasi tata pemerintahan menjadi pelayanan publik kelas dunia bebas korupsi.

Dalam visi dan misi yang mereka buat, terlihat jelas bagaimana keinginan mereka terhadap makassar yang bersih serta nyaman untuk ditempati tinggal. Dan keinginan tersebut dapat dilihat di poin kedua dari misi yang mereka buat yaitu merestorasi tata ruang kota menjadi kota nyaman berkelas dunia. Serta dapat dilihat juga keinginan mereka dalam strategi kepemimpinan walikota dan wakil walikota terpilih saat itu salah satunya adalah Makassar Tidak Rantasa. Dalam pemenuhan keinginannya yaitu makassar tidak rantasa, bank sampah menjadi solusi untuk mewujudkan hal tersebut.

Pemerintah di Kota Makassar mewujudkan serta mengelola Bank Sampah melalui praktik kerjasama dengan pihak swasta serta masyarakat atau yang dikenal dengan *Collaborative Governance*. Karena dalam mengelola persoalan sampah, dibutuhkan masyarakat itu sendiri hingga bahkan lembaga non-pemerintah. *Collaborative Governance* yang terjadi ini bertujuan untuk memkasimalkan segala sumberdaya yang ada guna mencapai sebuah tujuan. Bank Sampah Pusat di Kota Makassar dikelola oleh UPTD Pengelolaan Daur Ulang Sampah, PT. Unilever, Yayasan Peduli Negeri beserta masyarakat.

*Collaborative Governance* merupakan proses dari struktur jejaring multiorganisasi lintas sektoral (*government, private sector, civil society*) yang membuat kesepakatan bersama, keputusan bersama, pencapaian konsensus melalui interaksi formal maupun informal, pembuatan dan pengembangan norma-norma dalam interaksi yang bersifat saling menguntungkan dalam mencapai tujuan bersama. Ansell dan Gash (2007) mengemukakan *Collaborative Governance* merupakan cara pengelolaan pemerintahan yang melibatkan secara langsung pemangku kepentingan di luar pemerintahan atau negara, berorientasi pada konsensus dan musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bertujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik serta program-program publik

Kolaborasi yang terjadi dalam pengelolaan Bank Sampah di Kota Makassar, dilakukan bersama oleh UPTD Pengelolaan Daur Ulang Sampah yang bertindak sebagai pemerintah berfokus kepada memaksimalkan pelayanan yang di berikan berupa dalam pengurangan timbulan sampah hingga mengelola Bank Sampah itu sendiri. PT. Unilever mempunyai tanggung jawab untuk memfasilitasi setiap kegiatan terkait pengelolaan sampah. Yayasan Peduli Negeri memiliki tanggung jawab berupa pendampingan yang dilakukan kepada masyarakat dalam proses pelaksanaan pengelolaah sampah. Masyarakat pun turut berpartisipasi guna membantu mengelola sampah tersebut. Pemerintah Kota Makassar melakukan kolaborasi dengan PT. Unilever dan Yayasan Peduli Negeri karena mereka sama-sama memiliki tujuan untuk mengurangi sampah serta menciptakan lingkungan sehat dan bersih.

Pt. Unilever mempunyai impian untuk menciptakan dunia yang bersih dari sampah. Dikutip dari [unilever.co.id](http://unilever.co.id) (20/08/2022) mereka berpendapat bahwa

kebiasaan membuang sampah sembarangan harus dihentikan. Mereka menyadari bahwa sampah adalah masalah yang besar, dan salah satu permasalahan pelik yang harus ditangani segera. Unilever juga secara berkomitmen membantu mengatasi permasalahan plastik mulai dari hulu, tengah hingga hilir rantai bisnis kami. Target mereka pada 2025 juga yaitu :

1. Pengurangan 50% plastik baru, termasuk pengurangan mutlak seberat 100.000 ton dan mempercepat penggunaan plastik daur ulang hingga 25%.
2. Memastikan 100% kemasan plastik kami dapat digunakan kembali, didaur ulang, atau diubah menjadi kompos.
3. Mengumpulkan dan memproses lebih banyak plastik daripada yang kami jual.

Dalam mewujudkan impian mereka tersebut, Unilever juga menyadari bahwa kolaborasi yang sinergis dari seluruh pemangku kepentingan sangat diperlukan. Bank sampah menjadi salah satu alternatif yang mereka ambil untuk mewujudkan impian tersebut.

Begitupun juga dengan Yayasan Peduli Negeri, mereka juga berkeinginan untuk menciptakan lingkungan yang sehat dan bersih. Yayasan Peduli Negeri atau yang disingkat YPN merupakan Lembaga Swadaya Masyarakat yang bergerak dibidang lingkungan dan kesehatan. Dikutip dari [pedulinegeri.or.id](http://pedulinegeri.or.id) (19/08/2022) bahwa yayasan ini berdiri sejak 2007. Nama mereka yaitu Yayasan Peduli Negeri ini diambil dari dasar kepedulian serta kekeluargaan kepada warga dan masyarakat dan dalam upayanya untuk membangun negeri yang lebih baik. Yayasan Peduli Negeri juga merupakan lembaga yang berorientasi untuk

memberdayakan masyarakat yang terpinggirkan, lingkungan, kesehatan, dan pendidikan serta ekonomi yang terintegrasi. Visi dari Yayasan Peduli Negeri adalah membangun dan mengembangkan masyarakat menuju masyarakat kota dunia yang berlandaskan kearifan lokal. Serta misi yang mereka buat sebagai berikut:

- 1 Meningkatkan kerjasama dengan Pemerintah, Swasta, dan Masyarakat dalam hal pengelolaan sampah.
- 2 Meningkatkan kerjasama dengan Pemerintah, Swasta, dan Sekolah dalam Edukasi, Advokasi dan pendampingan sekolah sehat.
- 3 Meningkatkan potensi sumberdaya alam dengan edukasi yang terintegrasi dalam peran partisipasi dan wawasan kreatif mutu kualitas hidup

Dilihat dari visi dan misi mereka makna dari keberadaan mereka tersebut, terlihat jelas bagaimana mereka sangat peduli terhadap lingkungan serta kesehatan masyarakat Indonesia. Bank sampah juga menjadi alternatif yang mereka pilih dalam mewujudkan cita-cita mereka, dan itu dapat dilihat dengan jelas dalam visi dan misi mereka.

Di laman *website* [pedulinegeri.or.id](http://pedulinegeri.or.id), dapat dilihat tiap kegiatan pengelolaan bank sampah yang dilakukan bersama-sama antara tiap *stakeholders* yang ada. Dilansir dari [website pedulinegeri.or.id](http://website.pedulinegeri.or.id) (19/08/2022) bahwa PT Unilever dan Yayasan Peduli Negeri melakukan kerjasama dengan pelapak sampah dalam pengumpulan data plastik telah berjalan sejak 2019 lalu. Disebutkan bahwa pendataan ini bertujuan untuk mereduksi sampah plastik yang ada di Kota Makassar terkait program Pemerintah dalam pengurangan

penggunaan plastik di Indonesia. Pada tanggal 05 September 2020, Yayasan Peduli Negeri melakukan pelatihan sampah daur dalam guna memberdayakan masyarakat tersebut. Dilansir dari *website* pedulinegeri.or.id (19/08/2022) bahwa kegiatan tersebut berfokus pada membantu dan melatih masyarakat dalam mendaur ulang sampah tekstil guna dijadikan sebuah pot. Bahan yang digunakan sangat mudah didapat seperti semen, gunting, kain perca, baskom, ember cetakan, rak telur, kantong kresek bekas, kuas dan air. Harapan dari kegiatan tersebut ialah dapat memberi nilai bagi barang yang tadinya sampah yang tidak terpakai lagi sehingga dirubah menjadi produk-produk yang bernilai ekonomis dan bermanfaat hingga dapat diperjual-belikan. Pemerintah juga senantiasa melakukan sosialisasi dan pelatihan terkait pengelolaan bank sampah. Dalam kegiatan yang bertajuk Pelatihan Bank Sampah dan daur Ulang ini, Pemerintah Kota Makassar melalui Badan Lingkungan Hidup Daerah (BLHD) Kota Makassar yang bekerja sama dengan Yayasan Peduli Negeri melakukan pelatihan terkait pola atau mekanisme Bank Sampah serta cara mendaur ulang sampah. Dikutip dari pedulinegeri.or.id (19/08/2022), materi yang diberikan dalam kegiatan tersebut berupa penjelasan mengenai pola/mekanisme bank sampah yang ada di wilayah atau yang akan pengurus laksanakan. Dalam materi tersebut peserta pelatihan diberikan arahan-arahan mengenai pentingnya mengelola bank sampah di lingkungan, karena pola bank sampah merupakan suatu sistem yang tepat untuk mengatasi persoalan sampah di masing-masing tempat tinggal/lingkungan masyarakat. Selain itu, peserta diberikan pelatihan tentang atau cara mendaur ulang sampah dari barang-barang ataupun sampah yang tidak berguna menjadi sesuatu yang berguna dan memberi nilai ekonomis. Diharapkan dengan adanya pelatihan ini, masyarakat

atau peserta dapat mengaplikasikan ilmu yang mereka dapatkan dari hasil pelatihan ini nantinya.

Dalam kolaborasi terdapat beberapa hal yang penting guna menyukseskan kolaborasi tersebut. Pertama adalah komunikasi, karena lewat berkomunikasi antara tiap *stakeholders* yang ada kolaborasi itu dapat terjadi. Komunikasi merupakan sebuah proses untuk melakukan identifikasi permasalahan serta melihat peluang atau keuntungan yang akan didapat oleh tiap *stakeholders*. Seperti dalam pengelolaan sampah ini, kolaborasi antara pemerintah, swasta serta masyarakat tidak dapat berjalan jika mereka sebelumnya tidak berkomunikasi dan sepaham terkait permasalahan sampah. Kedua adalah saling percaya antara tiap *stakeholders*. Kepercayaan yang terbangun antara tiap *stakeholders* menjadi sangat penting dalam melakukan kolaborasi, dan itu bisa dibangun dalam berkomunikasi. Pemerintah, swasta serta masyarakat membangun kepercayaan awal mereka dengan menyatukan pemahaman mereka terkait permasalahan sampah. Mempunyai cita-cita yang sama, serta kepedulian terhadap permasalahan sampah dapat membangun kepercayaan itu sendiri diantara mereka. Kolaborasi dapat bertahan lama jika mereka saling percaya. Kolaborasi tidak berjalan lancar jika tidak ada rasa saling percaya. Komitmen juga merupakan hal yang penting dalam berkolaborasi. Adanya komitmen yang saling mengikat membuat kolaborasi dapat berjalan lancar. Pemerintah, swasta serta masyarakat perlu berkomitmen dalam hal ini membuat kontrak perjanjian kerjasama atau yang biasa disebut dengan *Memorandum of Understanding* (MoU) guna melakukan kolaborasi serta membuat kolaborasi tersebut berjalan lancar.



Dari uraian diatas, peneliti mengambil judul yaitu *Collaborative Governance* dalam Pengelolaan Bank Sampah di Kota Makassar karena tertarik untuk mengetahui bagaimana komunikasi serta kerja sama yang dibangun dalam menjalankan pengelolaan sampah di Bank Sampah Pusat Kota Makassar di Jl. Toddopuli Raya, Kecamatan Panakukang, Kota Makassar.

## **I.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dari latar belakang diatas, maka yang menjadi rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah bagaimana kolaborasi antar pihak pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam pengelolaan Bank Sampah di Kota Makassar.

- 1 Bagaimana *stakeholders* membangun kerjasamanya dalam kolaborasi ini?
- 2 Bagaimana peran pihak yang terlibat dalam kolaborasi ini?

## **I.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah ditentukan dan diuraikan diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah "Menggambarkan Bagaimana Kolaborasi Antara Pemerintah, Swasta, Serta Masyarakat dalam Pengelolaan Bank Sampah di Kota Makassar."

## **I.4. Manfaat Penelitian**

- a. Manfaat Akademis, diharapkan dapat menjadi sumber informasi bagi peneliti selanjutnya ataupun mahasiswa lain yang ingin mengembangkan pengetahuan mengenai proses kolaborasi yang terjadi di Bank Sampah di Kota Makassar.

- b. Manfaat Praktis, dari hasil penelitian ini diharapkan bisa menjadi bahan pertimbangan bagi para *stakeholders* dalam hal ini ialah instansi pemerintah terkait, pihak swasta serta masyarakat dalam mengembangkan pengelolaan Bank Sampah di Kota Makassar.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### II.1 Administrasi Publik

Di dalam literatur administrasi publik, ternyata tidak dapat ditemui pengertian tunggal mengenai administrasi publik, namun terdapat banyak variasi persepsi yang dikemukakan oleh para ahli administrasi publik (Maksudi, 2017). Oleh karena itu, Dwight Waldo (1996: 17) pernah berkata bahwa berhati-hatilah dalam mempersoalkan definisi administrasi publik. Ia mengatakan "Sesungguhnya tidak ada definisi yang tepat tentang *public administration*. Mungkin ada definisi yang ringkas tetapi tidak dapat memberikan penjelasan yang memuaskan". Dwight Waldo dalam (Maksudi, 2017) mengemukakan dua jenis definisi tentang administrasi publik sebagai pedoman pembahasan, yaitu:

- a. *Public Administration* adalah organisasi dan manajemen dari manusia dan benda guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah.
- b. *Public Administration* adalah suatu seni dan ilmu tentang *management* yang dipergunakan untuk mengatur urusan-urusan negara.

Dari pengertian di atas, dapat dipahami *pertama*, bahwa administrasi publik merupakan proses di mana sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya (seperti modal, sarana dan parasarana, teknologi) diorganisir (organisasi) dikelola (fungsi manajemen) guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. *Kedua*, administrasi publik suatu seni dan ilmu. Suatu seni (*art*), administrasi publik merupakan keterampilan dalam praktik yang ditujukan untuk mengatur hubungan-hubungan dan melaksanakan tugas yang telah ditetapkan.

Sedangkan, administrasi publik merupakan disiplin ilmu (*science*) yang bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah publik (Maksudi, 2017).

### **II.1.1 Pengertian Administrasi**

Administrasi secara etimologi berasal dari bahas Latin, yakni “ad” dan “ministrare”. “Ad” berarti intensif dan “ministrare” berarti melayani atau memenuhi, sehingga “*administrare*” dapat diartikan melayani atau memenuhi secara intensif, menurut Thoha dalam (Astuti dkk, 2020).

Pengertian Administrasi secara sempit, khususnya di Indonesia, adalah sering dimaknai sebagai kegiatan tulis menulis, catat-mencatat, mengetik, surat menyurat. Makna lainnya adalah ekspedisi kegiatan catat-mencatat setiap informasi yang dikirim atau diterima, baik untuk kepentingan intern maupun eksetern. Juga dimaknai sebagai pengarsipan, yakni proses kegiatan pengaturan dan penyimpanan informasi secara sistematis sehingga dapat dengan mudah serta cepat ditemukan saat diperlukan. Semua kegiatan tersebut dikenal dengan sebutan "Tata Usaha". Pengertian Administrasi secara luas adalah suatu kegiatan atau suatu proses kerja sama saat penyelenggaraan kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang secara bersama-sama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara efisien dan efektif (Maksudi, 2017).

Herbert A. Simon dalam (Pasolong, 2019) mendefinisikan administrasi sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerjasama untuk mencapai tujuan-tujuan bersama. Leonard D. White dalam Inu Kencana Syafie dkk dalam (Pasolong, 2019) mendefinisikan administrasi adalah suatu proses yang umum ada pada usaha kelompok-kelompok, baik pemerintah maupun swasta, baik sipil maupun

militer, baik dalam ukuran besar maupun kecil. Dwight Waldo dalam (Pasolong, 2019), mendefinisikan administrasi adalah suatu daya upaya yang kooperatif, yang mempunyai tingkat rasionalitas yang tinggi. Dimock & Dimock dalam (Pasolong, 2019), mengatakan bahwa suatu ilmu yang mempelajari apa yang dikehendaki rakyat melalui pemerintah, dan cara mereka memperolehnya. Administrasi juga mementingkan aspek-aspek konkrit dari metode-metode dan prosedur-prosedur manajemen. Selanjutnya S.P. Siagian (2004:2), mendefinisikan administrasi sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. The Liang Gie dalam (Pasolong, 2019) mendefinisikan administrasi adalah rangkaian kegiatan terhadap pekerjaan yang dilakukan oleh sekelompok orang di dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu.

### **II.1.2 Pengertian Publik**

Publik secara etimologi berasal dari bahasa Inggris yakni "*public*" yang berarti umum, rakyat umum, orang banyak dan rakyat. Kata publik menimbulkan banyak penafsiran dalam penerapannya. Karena itu, pengertian publik diterapkan sesuai dengan kepentingan mereka, yakni yang dapat berarti umum, negara, dan masyarakat.

Frederickson dalam (Maksudi, 2017) membedakan kata publik dengan berbagai perspektif, yaitu:

- 1 Publik sebagai kelompok kepentingan (perspektif pluralis).
- 2 Publik sebagai pemilih rasional (perspektif pemilihan publik).
- 3 Publik sebagai pihak yang diwakili (perspektif perwakilan).
- 4 Publik sebagai pelanggan (perspektif penerima pelayanan publik).

5 Publik sebagai warga negara.

Kimball Young di dalam (Rodiyah dkk, 2021) menyampaikan bahwa ada tiga definisi dari istilah publik yaitu:

- 1 Orang
- 2 Keseluruhan anggota pada sebuah komunitas atau kelompok, bangsa atau masyarakat.
- 3 Kumpulan individu dengan kepentingan-kepentingan yang sama.

Carr di dalam (Rodiyah dkk, 2021) menyampaikan bahwa publik merupakan sebuah kumpulan yang terbentuk dari komunikasi, yang terdiri dari dua macam, yaitu:

- 1 Komunikasi publik merupakan orang yang melakukan komunikasi dengan memanfaatkan peralatan untuk kepentingan bersama.
- 2 Kepentingan publik merupakan kumpulan orang-orang atau individu yang memiliki kepentingan yang sama dan dilayani dengan media apapun

Menurut pendapat Karl Mannheim di dalam (Rodiyah dkk, 2021) publik adalah sekelompok orang yang berkumpul tidak atas dasar interaksi antar perseorangan, namun berdasar reaksi terhadap rangsangan yang sama. Namun, reaksi tersebut tidak dalam bentuk berdekatan secara fisik antara manusia satu dengan yang lainnya

Hebert Blumer (Rodiyah dkk, 2021) menatakan bahwa publik merupakan sekumpulan orang yang memiliki kesamaan ketertarikan kepada suatu isu dan berusaha dalam mengatasi isu tersebut bersama-sama.

Syafi'ie dalam (Pasolong, 2019) mengatakan bahwa publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.

### **II.1.3 Pengertian Administrasi Publik**

Administrasi Publik menurut peneliti merupakan proses kerja sama yang melibatkan dua orang atau lebih guna mencapai tujuan yang telah disepakati bersama, dan tujuan bersama yang telah disepakati tersebut merupakan tujuan yang mementingkan kepentingan bersama dalam hal ini "publik".

Chandler & Plano dalam Keban (2004:3), mengatakan bahwa Administrasi Publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Chandler & Plano menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan seni dan ilmu (*art and science*) yang ditujukan untuk mengatur "*public affairs*" dan melaksanakan berbagai tugas yang ditentukan. Administrasi publik sebagai disiplin ilmu bertujuan untuk memecahkan masalah publik melalui perbaikan-perbaikan terutama di bidang organisasi, sumber daya manusia dan keuangan.

Marshall E. Dimock, Gladys O. Dimock dan Louis W. Koenig dalam (Pasolong, 2019) mengatakan bahwa administrasi publik adalah kegiatan pemerintah di dalam melaksanakan kekuasaan politiknya.

Jhon M. Pfiffner dan Robert V. Presthus dalam (Pasolong, 2019) mendefinisikan administrasi publik, adalah:

- 1 Meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.
- 2 Koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah. Hal ini meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.
- 3 Suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Felix A. Nigro dan L. Loyd G. Nigro dalam (Pasolong, 2019) mendefinisikan administrasi publik sebagai berikut:

- 1 Suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan.
- 2 Meliputi tiga cabang pemerintahan: eksekutif, legislatif dan serta hubungan di antara mereka.
- 3 Mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik
- 4 Sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat.
- 5 Dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dengan administrasi perseorangan.

Dwight Waldo (1971), mendefinisikan administrasi publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah

Nicholas Henry (1988), mendefinisikan administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosi



pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Administrasi publik berusaha melembagakan praktik-praktik manajemen agar sesuai dengan nilai efektivitas, efisiensi dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik.

David H. Rosenbloom (2005), menunjukkan bahwa administrasi publik merupakan pemanfaatan teori-teori dan proses-proses manajemen, politik dan hukum untuk memenuhi keinginan pemerintah di bidang legislatif, eksekutif, dalam rangka fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan atau sebagian.

Dari beberapa definisi administrasi publik di atas, dapat disimpulkan bahwa administrasi publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif (Pasolong, 2019).

#### **II.1.4 Administrasi Publik Ke Arah Governance**

Pada dasarnya perkembangan suatu ilmu dapat ditelusuri melalui pergeseran atau perubahan paradigmanya. Oleh karena perubahan paradigma mempengaruhi perkembangan ilmu yang berlaku pada saat itu. Namun sebelum membahas paradigma administrasi publik, maka terlebih dahulu menjelaskan pengertian paradigma menurut Thomas Kuhn dalam (Pasolong, 2019), yaitu suatu cara pandang, nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar atau cara memecahkan suatu masalah, yang dianut suatu masyarakat ilmiah pada suatu masa tertentu”.

Dalam perkembangan bidang ilmu administrasi publik tumbuh dan dikenal sejumlah "paradigma" yang menggambarkan adanya perubahan-perubahan dan perbedaan-perbedaan dalam tujuan, teori dan metodologi atau dalam bangunan epistemologi serta nilai-nilai yang mendasari. Perkembangan paradigma administrasi negara khususnya Nicholas Henry (1988), sudah cukup dikenal oleh orang-orang yang berdisiplin Ilmu Administrasi Publik di Indonesia seperti dapat kita lihat antara lain dalam literatur terkait Administrasi Publik.

Perkembangan atau pergeseran paradigma administrasi publik menurut Nicolas Henry dimulai dari era "*administration dichotomy*" sampai dengan era "*governance*" hingga sampai akhirnya lahirnya konsep "*collaborative governance*". Pergeseran paradigma yang dikemukakan Nicholas Henry sebagai berikut:

- 1 *The Politics - Administration Dichotomy* (1900 - 1926)

*The Politics Administration Dichotomy* yakni memisahkan politik dan fungsi pemerintahan sebagai bentuk strategi untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas. Pemikiran ini dipelopori oleh Woodrow Wilson dalam publikasi esai "*The Study of Administration*" yang dimuat di *Political Science Quarterly*, tahun 1897 (Basheka, 2012). Woodrow Wilson menyatakan bahwa ada empat persyaratan administrasi publik yang efektif, yaitu, (1) pemisahan politik dan administrasi; (2) analisis komparatif dari organisasi politik dan swasta; (3) Meningkatkan efisiensi dengan praktik dan sikap yang mirip dengan bisnis terhadap operasi harian dan (4) meningkatkan efektivitas layanan publik melalui manajemen dan pelatihan pegawai negeri, serta mendorong penilaian berdasarkan prestasi. Paradigma ini memberikan landasan yang kuat

terhadap teori administrasi publik. Lebih penting dari itu, paradigma ini memberikan orientasi ilmiah dengan berusaha membedakan antara “fakta” dan “nilai” (Henry, 2007).

## 2 *The Principles of Administration*(1927 - 1937)

*The Principles of Administration* membahas tentang prinsip-prinsip administrasi. Paradigma ini diawali dengan terbitnya buku “*Principles of Public Administration*” karya W. F. Willoughby pada tahun 1927 (Willoughby, 1927). Selain itu beberapa karya lain yang menonjol adalah “*Creative Experience*” oleh Mary Parker Follett (Follett, 1924); “*Industrial and General Management*” oleh Hendry Fayol (Henri Fayol dan Coubrough, 1930); “*Principles of Organization*” karya James D. Mooney dan Alan C. Riley (Mooney dan Riley, 1939); dan yang paling dikenal adalah tujuh prinsip administrasi (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*) dalam buku “*Paper on the Science of Administration*” karya Luthur H. Gulick dan Lyndall F. Urwick, (Gulick dan Urwick, 1937). Paradigma kedua ini fokusnya pada prinsip-prinsip administrasi yang dipandang dapat berlaku universal pada setiap bentuk organisasi dan setiap lingkungan sosial budaya.

## 3 *Public Administration as Political Science*(1950 - 1970)

*Public Administration as Political Science* digambarkan oleh Henry sebagai paradigma administrasi publik sebagai ilmu politik (Henry, 2007). Henry melihat adanya keinginan yang kuat oleh ilmuwan politik untuk merebut kembali administrasi publik sebagai bagian dari ilmu politik. Pada periode yang sama, ada pula peningkatan upaya dari ilmuwan manajemen juga mengklaim disiplin ilmu administrasi publik menjadi

bagian dari ilmu manajemen. Paradigma ini mengimplementasikan upaya untuk membangun kembali hubungan konseptual antara administrasi pada waktu itu, karena itulah mengapa administrasi kembali untuk bertemu induk ilmunya yaitu ilmu politik, sebagai hasil dari perubahan dan pembaruan.

4 *Public Administration as Management*(1956 - 1970)

*Public Administration as Management* atau administrasi publik sebagai manajemen. Periode ini sebagai kemenangan para ilmuwan manajemen untuk membawa administrasi publik bagian dari ilmu manajemen. Pada paradigma ketiga dan keempat ini, dua disiplin keilmuan yakni politik dan manajemen bersaing menempatkan diri paling berhak mengakui bagian keilmuan dari administrasi publik.

5 *Public Administration as Public Administration*(1970 - sekarang)

*Public Administration as Public Administration* adalah tahap “*New Public Management*” (*NPM*). Pada periode ini administrasi publik ditegakkan sebagai bidang studi keilmuan yang otonom. Fokus diidentifikasi berada pada hierarki, birokrasi bergeser ke pasar dan organisasi sektor swasta. Dengan kata lain, ada perpindahan dari model administrasi publik tradisional ke model *NPM*. Dari berbagai tahap perkembangan administrasi publik, tahapan inilah yang paling diakui oleh Hendry. Pada tahap ini, sangat nyata dan jelas perubahannya. *NPM* juga menghadapi masalah juga yakni ketidakefisienan dalam sistem administrasi. Hal ini berasal dari konsep perpaduan teori ekonomi dan teknik manajemen sektor swasta. Paradigma *NPM* adalah pergeseran untuk menggunakan sektor swasta. *NPM* memindahkan manajemen

sektor publik ke arah sektor swasta dengan konsep model bisnis. Model hubungan ini dikenal sebagai konsep “*governance*”

6 *Governance*(1990 - sekarang).

*Governance* didefinisikan sebagai pelaksanaan kekuasaan atau otoritas oleh pemimpin politik untuk kesejahteraan warga negara, memiliki proses yang kompleks di mana beberapa sektor masyarakat memegang kekuasaan, memberlakukan dan menyebarkan kebijakan publik yang secara langsung berpengaruh kepada masyarakat dan lembaga serta berpengaruh pula pada pembangunan ekonomi dan sosial (Tamayao, 2014). Istilah “*governance*” digunakan untuk menggambarkan proses mendasar dari pemerintahan modern yang berbeda dengan pemerintahan tradisional. Proses politik dipandang lebih luas dimana warga negara maupun kelompok masyarakat ikut dalam pembuatan kebijakan publik yang penting (Ikeanyibe, 2016). *Governance* memerlukan sektor lain (menguntungkan secara keuangan dan atau tidak) untuk menyediakan layanan, sementara pemerintah hanya mengatur dan mengarahkan. Secara keseluruhan, “*governance*” mensyaratkan penyerahan pelayanan (desentralisasi/ pembagian kekuasaan dan fungsi) kepada jaringan organisasi nirlaba, perusahaan swasta maupun kepada tingkat pemerintahan lainnya (Ewalt, 2001). Pada dasarnya, “*governance*” melibatkan kemitraan dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Kemitraan ini termasuk melibatkan penduduk lokal, organisasi masyarakat, sektor publik maupun swasta (Gibson, 2011).

Seiring waktu, perkembangan paradigma “*governance*” terus mengalami penekanan yang berbeda pada tiap konteks penerapannya. Beberapa penekanan yang berkembang saat ini antara lain:

- 1 *Governance as Government*
- 2 *Good Governance*
- 3 *Governance as Good Enough Governance*
- 4 *Governance as System Socio Cybernetic;*
- 5 *Collaborative Governance;*
- 6 *Partnership;*
- 7 *Consensus Building;*
- 8 *Network Collaborative* dan banyak lainnya.

## **II.2 Governance**

Dalam literatur administrasi publik, istilah “*governance*” seringkali digunakan dalam menjelaskan serangkaian organisasi yang saling berhubungan dan terlibat dalam kegiatan publik, memperluas dan merubah domain pemerintah. *Governance* memiliki makna lebih dari lembaga publik yang terlibat dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan, yang menunjukkan “*the declining relationship between jurisdiction and public management*” (Frederickson, dalam Sabaruddin 2015:45). Dalam paradigma *governance*, ruang lingkup administrasi publik menekankan adanya peranan rakyat. Dalam menjalankan tata pemerintahan yang baik diperlukan proses kesejajaran, kesamaan, kohesi dan keseimbangan peran dan saling kontrol antar tiga komponen : pemerintah (*government*), rakyat (*citizen/civil society*) dan usahawan (*business*) di sektor swasta (Thoha, dalam Sabaruddin 2015:49).

Selanjutnya *governance* berasal dari kata “*govern*” dengan definisi yakni mengambil peran yang lebih besar, yang terdiri dari semua proses, aturan dan lembaga yang memungkinkan pengelolaan dan pengendalian masalah-masalah kolektif masyarakat (Dwiyanto 2015:1). Dengan demikian secara luas, *governance* termasuk totalitas dari semua lembaga dan unsur masyarakat, baik pemerintah maupun non-pemerintah. Kata *governance* pada saat sekarang ini menjadi satu makna yang dipakai secara luas, sehingga dapat dikatakan sebagai konsep payung dari sejumlah istilah dalam kebijakan dan politik. Kata ini sering dipakai secara sembarangan untuk menjelaskan jaringan kebijakan (*policy networks*), manajemen publik (*public management*), koordinasi antar sektor ekonomi, kemitraan publik dengan *private, corporate governance dan good governance* yang sering menjadi syarat utama yang dikemukakan lembaga-lembaga donor asing (Pierre, dkk dalam Sabaruddin 2015:45).

Pergeseran *government* ke *governance* dimaksudkan untuk mendemokratisasi administrasi publik. *Government* diartikan sebagai institusi pemerintah terutama dalam kaitannya dengan pembuatan kebijakan. Menurut Kaufman, Kraay, dan Mastruzzi (dalam Syafri 2012:180) *Governance* menunjuk kepada keterlibatan *Non Governmental Organization (NGO)*, kelompok-kelompok kepentingan, dan masyarakat, di samping institusi pemerintah dalam pengelolaan kepentingan umum, terutama dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik.

Ulum dan Ngindana (2017:6) menyebutkan bahwa “*governance* mengindikasikan “disesiminasi otoritas” dari *single actor* menjadi *multi-actor*”. Berdasarkan pernyataan di atas menunjukkan bahwa dalam konsep *governance*, beberapa urusan-urusan publik yang sebelumnya dikelola oleh aktor tunggal

yakni pemerintah menjadi dikelola bersama dengan aktor-aktor lain seperti sektor swasta dan masyarakat. Dengan adanya *governance* menjadikan pemerintah tidak lagi dominan dan menciptakan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan urusan-urusan publik. Rosidi dan Fajriani (2013:10) memetakan bahwa “terdapat 3 aktor yang berpengaruh dalam proses *governance*”. Tiga aktor tersebut yakni pemerintah, swasta, dan masyarakat. Ketiga aktor tersebut saling berkolaborasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah tidak lagi menjadi aktor tunggal yang memonopoli penyelenggaraan pemerintah, melainkan memerlukan aktor lain karena keterbatasan kemampuan pemerintah. Swasta dengan dukungan finansialnya harus mampu membantu pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Swasta dalam hal ini tidak diperbolehkan untuk mengurus kepentingannya sendiri yakni hanya semata-mata mencari keuntungan pribadi.

### ***II.3 Collaborative Governance***

Istilah *Collaborative Governance* merupakan cara pengelolaan pemerintahan yang melibatkan secara langsung pemangku kepentingan di luar pemerintahan atau negara, berorientasi pada konsensus dan musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bertujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik serta program-program publik (Ansell dan Gash, 2007).

Kolaborasi yaitu suatu kegiatan yang secara fundamental terletak pada pengelolaan jaringan sosial. Jaringan sosial yakni hubungan simpul-simpul komunikasi para pemangku kepentingan. Atas pemahaman tersebut dapat disimpulkan bahwa teori kolaborasi yakni analisis dari proses tata kelola dengan sudut pandang pada jaringan sosial. Model tata kelola kolaboratif mengharuskan



seluruh pemangku kepentingan terlibat dalam dialog, dimana para pemangku kepentingan ini mewakili diri mereka sendiri dalam mengungkapkan kepentingannya (Booher dan Innes, 2002).

Secara epistemologi, kata kolaborasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *colabour* yang artinya bekerja bersama. Pada abad ke-19 kata kolaborasi mulai digunakan ketika industrialisasi mulai berkembang. Organisasi pada masa itu menjadi semakin kompleks. Divisi-divisi dalam pembuatan struktur organisasi mulai dibuat untuk pembagian tugas bagi tenaga kerja dalam organisasi tersebut. Kompleksitas organisasi menjadi titik awal sering digunakannya kolaborasi dalam berbagai organisasi (Wanna, 2008: 3).

Secara filosofis, kolaborasi merupakan upaya yang dilakukan oleh berbagai pihak untuk mencapai tujuan yang sama. Menurut Schrage (dalam Harley dan Bisman 2010: 18), kolaborasi merupakan upaya penyatuan berbagai pihak untuk mencapai tujuan yang sama. Kolaborasi membutuhkan berbagai macam aktor, baik individu maupun organisasi yang bahu membahu mengerjakan tugas demi tercapainya tujuan bersama.

Kolaborasi merupakan solusi atas keterbatasan yang dialami oleh individu atau organisasi. Ahli yang lain menyatakan bahwa kolaborasi merupakan instrumen yang dipakai untuk mengatasi keterbatasan. Menurut Schrage (dalam Aggranoff dan McGuire 2003:4), kolaborasi adalah hubungan yang dirancang untuk menyelesaikan suatu masalah dengan cara menciptakan solusi dalam kondisi keterbatasan misalnya keterbatasan informasi, waktu dan ruang. Hal ini serupa dengan pendapat Grey dalam (Fendt 2010:19), yang menyatakan bahwa kolaborasi adalah sebuah proses ada kesadaran dari berbagai pihak yang

memiliki keterbatasan dalam melihat suatu permasalahan untuk kemudian mencoba mengeksplorasi perbedaan tersebut untuk mencari solusi. Raharja (2008:8) juga mengungkapkan hakikat kolaborasi adalah suatu kerjasama yang dilakukan antar organisasi untuk mencapai tujuan bersama yang sulit dicapai secara individual. Berdasarkan definisi tersebut dapat kita ketahui bahwa, awalnya organisasi adalah otonom, lalu ada keterbatasan dalam mencapai tujuan. Kebutuhan untuk mencapai tujuan tersebut melatarbelakangi organisasi melakukan kerjasama dengan organisasi atau individu lain.

Fokus *collaborative governance* ada pada kebijakan dan masalah publik. Institusi publik memang memiliki orientasi besar dalam pembuatan kebijakan, tujuan dan proses kolaborasi adalah mencapai derajat konsensus diantara para pemangku kepentingan. *Collaborative governance* menghendaki terwujudnya keadilan sosial dalam memenuhi kepentingan publik. Menurut O'Leary dan Bingham (Sudarmo, 2015) kolaborasi merupakan konsep yang menggambarkan proses memfasilitasi dan pelaksanaan yang melibatkan multi organisasi untuk memecahkan masalah yang tidak bisa atau tidak dengan mudah dipecahkan oleh sebuah organisasi secara sendirian. Pendapat ini didukung oleh Bardach (Sudarmo, 2015) yang mendefinisikan *collaboration* sebagai bentuk aktivitas bersama oleh dua institusi atau lebih yang bekerja sama ditujukan untuk meningkatkan "*public value*" ketimbang bekerja sendiri-sendiri.

*Collaborative governance* adalah serangkaian pengaturan dimana satu atau lebih lembaga publik yang melibatkan secara langsung Pemangku kepentingan "*non-state*" di dalam proses pembuatan kebijakan yang bersifat formal, berorientasi konsensus dan deliberatif yang bertujuan untuk membuat

atau mengimplementasikan kebijakan publik atau mengatur program publik atau aset (Ansell dan Gash, 2008).

Robertson dan Choi (2010) mendefinisikan *Collaborative Governance* sebagai proses kolektif dan egalitarian dimana setiap partisipan di dalamnya memiliki otoritas dalam pengambilan keputusan dan setiap pemangku kepentingan memiliki kesempatan yang sama untuk merefleksikan aspirasinya dalam proses tersebut. Bovaird mendefinisikan kemitraan antara pemerintah dan swasta secara sederhana sebagai pengaturan pekerjaan berdasarkan komitmen timbal balik, melebihi dan di atas yang diatur dalam setiap kontrak antara satu organisasi di sektor publik dengan organisasi di luar sektor publik (Dwiyanto, 2011).

*Collaborative governance* juga dapat menggambarkan keadaan saling ketergantungan antar aktor. Keinginan melakukan *collaborative governance* muncul karena para aktor menyadari adanya keterbatasan yang mereka miliki. Kemudian, aktor tersebut perlu menyatakan keinginan dan kesediaan mereka untuk menjalin hubungan yang lebih erat dengan aktor lain. Tiap aktor yang terlibat perlu mengakui legitimasi yang dimiliki oleh aktor lain. Setelah para aktor berkomitmen untuk berkolaborasi, maka perlu dibangun rasa kepemilikan bersama kepada terhadap setiap proses kolaborasi (Ansell, 2014: 178).

Berdasarkan pendapat berbagai ahli dapat disimpulkan bahwa *Collaborative Governance* merupakan proses dari struktur jejaring multiorganisasi lintas sektoral (*government, private sector, civil society*) yang membuat kesepakatan bersama, keputusan bersama, pencapaian konsensus melalui interaksi formal maupun informal, pembuatan dan pengembangan

norma-norma dalam interaksi yang bersifat saling menguntungkan dalam mencapai tujuan bersama. Oleh karena itu, di dalam kolaborasi interaksi yang muncul bersifat egaliter yaitu seluruh aktor mempunyai kedudukan yang sama. Dapat disimpulkan juga dari penjelasan para ahli diatas, bahwa tujuan dari *Collaborative Governance* adalah untuk memaksimalkan segala sumberdaya yang ada untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai, *Collaborative Governance* juga bertujuan untuk mengefektifkan dan mengefisienkan proses kerja agar tercapai tujuan tersebut.

### **II.3.1 Karakteristik Kolaborasi dan Komponen Kolaborasi**

Kolaborasi juga memiliki karakteristik khusus, menurut Budney dan Gazley (2007) di dalam Dwiyanto (2015:255-256), mengatakan bahwa karakteristik utama yang melekat pada kolaborasi, sebagai berikut :

1. Setidaknya melibatkan dua atau lebih aktor, dan paling tidak salah satunya adalah institusi pemerintah
2. Masing-masing aktor dapat melakukan tawar menawar dan negosiasi atas namanya sendiri
3. Melibatkan kerjasama jangka panjang dan membutuhkan daya tahan tinggi
4. Masing-masing aktor memiliki kontribusi terhadap kolaborasi, baik bersifat material seperti sumberdaya ataupun simbolik misalnya berbagai kewenangan.
5. Semua aktor bertanggung jawab atas hasilnya.

Selain karakteristik dalam kolaborasi juga pada dasarnya memiliki komponen yang menjadi indikator keberhasilan kolaborasi itu sendiri. Komponen

tersebut saling mempengaruhi satu sama lain, sejalan dengan yang dikemukakan oleh Grey (1989) yang berpendapat bahwa setiap kolaborasi pasti melibatkan beberapa komponen dasar yaitu :

1. Saling ketergantungan
2. Penyatuan pemikiran secara konstruktif untuk mencapai solusi
3. Keputusan bersama-sama actor (joint ownership of decisions)
4. Tanggung jawab bersama.

Agranoff et al. (2012) berpendapat bahwa kolaborasi adalah sebuah aktivitas-aktivitas yang sifatnya horizontal dan vertikal, yang selanjutnya aktivitas tersebut dikaji melalui komponen berikut :

1. Komunikasi, komunikasi yang intensif dianggap sangat penting dalam sebuah kolaborasi. Komunikasi bisa dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. Jika komunikasi dilakukan secara tidak langsung dapat menggunakan teknologi komunikasi yang ada, Komunikasi tidak langsung ini akan lebih baik dilakukan pada kolaborasi yang mempunyai konflik antar aktor.
2. Nilai tambah, nilai yang dimaksud dalam hal ini adalah nilai public, yaitu nilai yang didasarkan pada efisiensi, demokrasi di dalam institusi atau organisasi, dan proses kolaborasi. Salah satu permasalahan di dalam membentuk nilai publik adalah terdapat tingkatan kepentingan, urgensi, permasalahan yang konteks antar lintas-sektoral, membuat pemerintah sendiri tidak bisa menentukan bagian inti pada nilai publik itu sendiri (Muqorrobin, 2016: 41), maka dari itu dibutuhkan kolaborasi dengan aktor non pemerintah.

3. Deliberasi, deliberasi adalah keunggulan dari kolaborasi dengan membuat pembelajaran saling menguntungkan (*mutual learning*), pembangunan komunitas (*building communities*), dan pemanfaatan proses interaktif (*employing interactive*).

Ansell dan Gash (2007) mengemukakan bahwa dalam kolaborasi, terdapat komponen-komponen yang saling mempengaruhi yaitu:

1. Dialog tatap muka (*face to face dialogue*) adalah usaha untuk membangun kesepakatan dan mengurangi persepsi aktor yang memandang adanya sisi buruk aktor lain serta mengembangkan rasa hormat antar aktor.
2. Membangun kepercayaan (*trust building*) adalah keharusan yang dibutuhkan dalam mengembangkan kolaborasi yang efektif. Dalam membangun kepercayaan diperlukan waktu yang lama, hal ini disebabkan karena membangun kepercayaan, sehingga perlu adanya komunikasi yang intensif (terus-menerus) dan penyesuaian terhadap kondisi saat ini dari konflik masa lalu (*prehistory antagonism*)
3. Komitmen pada proses (*commitment to the process*) adalah hal pokok yang sangat diperlukan dalam proses kolaborasi. Komitmen tidak bisa lepas dari motivasi para aktor dalam kolaborasi. Komitmen dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu : *mutual recognition* yaitu berkaitan dengan pengakuan bersama, *joint appreciation* yakni apresiasi bersama para aktor, kepercayaan antar aktor, *ownership the process* (rasa memiliki pada proses), hal ini berkaitan dengan pengaruh setiap aktor dalam pengambilan keputusan namun memiliki dilema, karena adanya

kompleksitas dalam kolaborasi, serta interdependensi yakni saling ketergantungan antar aktor.

4. Kesepahaman (*shared understanding*) dapat diartikan sebagai misi umum, tujuan umum, objektivitas umum, dan visi bersama. Pemahaman dalam hal ini ialah upaya menyelaraskan tujuan, sehingga mengurangi timbulnya kesalahpahaman antar aktor
5. Dampak sementara (*intermidate outcomes*) timbul dalam proses kolaborasi, maka dari itu terdapat kata “sementara” di dalamnya. Dampak sementara ini menghasilkan umpan balik. Umpan balik yang diekspektasikan dalam hal ini adalah umpan balik yang bersifat positif, yang diistilahkan “*small-wins*” (kemenangan kecil) atau Roberts dan Bradley (1991) mengatakan sebagai *temporal property*

Selanjutnya, DeSave (2007) dikutip oleh Wijaya (2015) mengatakan bahwa untuk mengatur keberhasilan kolaborasi dalam *governance*, maka harus memperhatikan delapan item penting berikut :

1. Struktur jaringan (*network structure*)
2. Komitmen terhadap tujuan (*commitment to a common purpose*)
3. Adanya saling percaya terhadap pelaku atau peserta (*trust among the participants*)
4. Saling percaya diantara para pelaku, ada batas-batas siapa yang boleh terlibat dan siapa yang tidak boleh terlibat, aturan main yang jelas yang disepakati bersama, kebebasan menentukan bagaimana kolaborasi dijalankan (*collaborative governance*)
5. Akses terhadap kekuasaan (*aceses to authority*)

6. Pembagian akuntabilitas dan responsibilitas (*distributive accountability /responsibility*)
7. Berbagi informasi (*information sharing*)
8. Akses terhadap sumberdaya (*access to resources*)

### **II.3.2. Alasan Organisasi Melakukan Collaborative Governance**

*Collaborative Governance* merupakan instrumen yang dapat digunakan dalam mengatasi suatu permasalahan. *Collaborative Governance* menciptakan rasa kepemilikan bersama terhadap suatu masalah. Ansell (2014), mengatakan bahwa *collaborative governance* berperan sebagai penengah agar para aktor dapat merumuskan kesepakatan yang sama terhadap suatu permasalahan. *Collaborative Governance* juga dapat menggambarkan keadaan saling ketergantungan antara tiap aktor. Keinginan melakukan kolaborasi karena para aktor menyadari adanya keterbatasan yang mereka punya atau miliki.

Banyak faktor yang mendorong organisasi memilih untuk melakukan kolaborasi, faktor utamanya antara lain: perubahan sosial, adalah salah satu alasan di mana pada masa sekarang ini era informasi masyarakat dan fase informasi yang mengakibatkan sebuah struktur dapat menyebar ke seluruh lingkup tugas dan fungsi organisasi. Keberagaman yang sangat tinggi, kebebasan individu yang sangat tinggi menyebabkan era jejaring dan kolaborasi. Masalah yang dihadapi oleh pemerintah saat ini tidak akan dapat dikelola oleh pemerintah secara efisien apabila hanya mengandalkan satu organisasi saja. Pemecahan masalah yang harus dicari oleh pemerintah di antaranya pengentasan kemiskinan, bidang kesehatan, kehutanan, dan eksploitasi sumber daya alam. Oleh karena itu, pemerintah memerlukan mekanisme yang berbeda



dalam menghadapi permasalahan tersebut dan harus lebih fleksibel. Kolaborasi menjadi solusi dari permasalahan tersebut.

Menurut Fendt (2010: 22) ada tiga alasan mengapa organisasi melakukan kolaborasi, yaitu:

1. Organisasi perlu berkolaborasi karena tidak dapat menyelesaikan tugas tertentu seorang diri tanpa bantuan pihak lain.
2. Dengan berkolaborasi, keuntungan yang akan diperoleh organisasi dapat lebih besar jika dibandingkan dengan bekerja sendiri.

Dengan berkolaborasi, organisasi dapat menekan biaya produksi sehingga produk mereka dapat menjadi murah dan memiliki daya saing pasar.

### ***II.3.3 Kendala Dalam Collaborative Governance***

Tidak dapat dipungkiri untuk melakukan sebuah kolaborasi yang dimana harus melibatkan orang lain di dalamnya, pasti akan dijumpai kendala di dalam pelaksanaannya. Lebih lanjut Wijaya (2015) menyebutkan beberapa faktor yang dapat menggagalkan sebuah kolaborasi factor tersebut diantaranya :

- 1 Faktor budaya dimana terkadang kolaborasi terkadang gagal karena adanya sifat ketergantungan kepada proses serta tidak berani mengambil suatu terobosan. Ketergantungan pada prosedur secara berlebihan justru akan menghambat kolaborasi dan tidak menimbulkan kemajuan bagi peningkatan kualitas kolaborasi. Ketergantungan pada prosedur dan tidak berani mengambil risiko merupakan salah satu hambatan bagi terselenggaranya efektivitas dari kolaborasi. Konsep *top-down* oleh pemerintah juga merupakan hambatan dalam kolaborasi karena

permerintah yang terlalu mendominasi, serta pemangku kepentingan lain dianggap bukan hal utama atau tidak dianggap penting.

- 2 Berkaitan dengan faktor institusi, kolaborasi dapat gagal karena cenderung menerapkan pola hirarkis terhadap institusi-institusi lain yang terlibat pada kolaborasi tersebut. Kolaborasi mensyaratkan sistem kerja atau pengorganisasian secara horizontal antara pemerintah dan non pemerintah.
- 3 Berkaitan dengan faktor politik, kolaborasi tidak dapat berjalan karena kurangnya terobosan baru oleh para pemimpin untuk memenuhi tujuan politik yang kompleks dan kontradiktif. Inovatif merupakan hal yang penting bagi seorang pemimpin karena bisa memperkenalkan berbagai macam nilai-nilai dan tujuan-tujuan yang bisa menjadikan sebagai inti pemerintahan yang kolaboratif dan memberikan inspirasi terhadap agenda yang ditentukan dan bisa mengarahkan pada pencapaian hasil-hasil positif. Kolaborasi bisa saja terhambat jika para pemimpin dari kelompok-kelompok yang berkolaborasi kurang atau tidak inovatif dalam mencapai tujuan-tujuan politik yang cenderung kompleks dan berpotensi menimbulkan konflik satu sama lain.

Adapun pendapat yang diutarakan oleh Gray (1989), dia mengindikasikan bahwa terdapat kendala atau halangan dalam proses kolaborasi sebagai berikut :

- 1 Komitmen yang bertolak belakang dengan kolaborasi
- 2 Kondisi kebijakan yang tidak memperhatikan alokasi sumber daya
- 3 Sejarah penyusunan yang berangkat perbedaan ideologi dalam kurun waktu yang cukup lama
- 4 Kerumitan bersifat teknis, budaya kelembagaan dan politik/non litigasi

- 5 Satu pihak memiliki kekuatan untuk melakukan aksi sepihak.

#### **II.4 Bank Sampah**

Bank sampah dijelaskan dalam Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 13 Tahun 2012 adalah tempat pemilahan dan pengumpulan sampah yang dapat didaur ulang dan/atau diguna ulang sehingga memiliki nilai ekonomis. Dengan kata lain, bank sampah adalah lembaga ekonomi dimana sampah menjadi alat tukar yang digunakan dalam kegiatannya. Karena tidak seperti bank pada umumnya yang menggunakan uang sebagai alat utamanya, bank sampah fokus pada pengelolaan sampah untuk menjadi solusi dari permasalahan sampah. Bank sampah menjadi solusi dan strategi dari pemerintah dalam mengurangi timbulan sampah lewat prinsip 3R (*Reuse, Reduce, Recycle*).

Bank sampah didirikan karena adanya keprihatinan masyarakat akan lingkungan hidup yang semakin lama semakin dipenuhi dengan sampah. Sampah yang semakin banyak tentu akan menimbulkan banyak masalah, sehingga memerlukan pengolahan seperti membuat sampah menjadi bahan yang berguna.

Tujuan dari Bank Sampah adalah membantu menangani pengolahan sampah dan membiasakan warga untuk tidak membuang sampah, memaksimalkan pemilahan sampah untuk menjaga kebersihan lingkungan, membantu masyarakat memahami nilai barang bekas seperti sampah, dan mengurangi jumlah sampah yang dibuang dan menjadi timbulan sampah.

Manfaat bank sampah adalah mengurangi jumlah sampah di lingkungan masyarakat agar tercipta lingkungan yang sehat, rapih dan bersih, sehingga masyarakat dapat tinggal dengan kondisi lingkungan yang bersih dan nyaman untuk ditinggali. Bank sampah juga memberi manfaat bagi masyarakat guna menambah penghasilan masyarakat serta membuat masyarakat paham akan pentingnya menjaga dan menghargai lingkungan hidup.

## **II.5 Kerangka Konsep**

Penelitian ini berfokus pada bagaimana *Collaborative Governance* dalam pengelolaan Bank Sampah di Kota Makassar. Peneliti dalam penelitian ini ingin mengetahui bagaimana komunikasi serta kerja sama yang dibangun dalam menjalankan pengelolaan sampah melalui bank sampah. Kolaborasi yang dilakukan dalam pengelolaan sampah ini melibatkan pemerintah dalam hal ini diwakili oleh UPTD Pengelolaan Daur Ulang Sampah, pihak swasta diwakili oleh PT Unilever dan Yayasan Peduli Negeri, serta masyarakat.

Dalam melakukan penelitian ini, peneliti menggunakan teori yang dikemukakan oleh Ansell dan Gash (2007). Model *Collaborative Governance* yang dikemukakan oleh Ansell dan Gash terbagi menjadi 4 variabel, dalam penelitian ini peneliti menggunakan variabel proses kolaborasi. Beberapa komponen kolaborasi tersebut yaitu :

- 1 Dialog tatap-muka (*face to face dialogue*)

*Collaborative governance* dibangun berdasarkan adanya “dialog antara para pemangku kepentingan”. Dialog ini sebagai sebuah proses, yang berorientasi pada lahirnya konsensus/ kesepakatan.

- 2 Membangun kepercayaan (*trust building*)

Para pemimpin kolaborasi harus mampu membangun kepercayaan diantara para pemangku kepentingan.

3 Komitmen pada proses kolaborasi (*commitment to the process*)

Adanya kondisi saling ketergantungan yang tinggi diantara para pemangku kepentingan kemungkinan akan meningkatkan komitmen untuk berkolaborasi. Kolaborasi bukanlah kesepakatan satu kali akan tetapi merupakan sebuah proses kegiatan kerjasama yang berkelanjutan dan saling menguntungkan.

4 Pemahaman bersama (*shared understanding*)

Para pemangku kepentingan harus mampu mengembangkan pemahaman bersama tentang apa yang dapat dicapai. Pemahaman bersama ini dapat berupa adanya tujuan bersama yang jelas, definisi masalah yang dihadapi bersama juga sudah jelas dan pemahaman bersama mengenai nilai yang akan di capai dalam berkolaborasi.

5 Dampak sementara (*intermediate outcomes*)

Kolaborasi lebih mungkin berlanjut ketika hasil dari tujuan dan keuntungan dari kolaborasi dapat dirasakan secara nyata walaupun masih kecil sebagai sebuah hasil antara (pertengahan) dari proses kolaborasi. Hasil kecil (*small win*) ini dapat menjadi pendorong dalam membangun kepercayaan dan komitmen bersama para pemangku kepentingan.

Untuk mengetahui bagaimana *Collaborative Governance* dalam mengelola Bank Sampah Pusat Kota Makassar di Jl. Toddopuli Raya, Kecamatan Panakukang, Kota Makassar, maka penelitian ini mengacu pada kerangka pikir penelitian, sebagai berikut :

**Gambar II.1. Kerangka Konsep**

