

SKRIPSI
COLLABORATIVE GOVERNANCE PADA BANK AMPAH
DI KOTA MAKASSAR

AINUN SALSABILA
E011171525



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

2023



UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

ABSTRAK

AINUN SALSABILA (E011171525), Collaborative Governance pada Bank sampah di Kota Makassar. 65 Halaman + 2 Gambar + 5 Tabel + 21 Kepustakaan + Lampiran, dibawah Bimbingan Prof. DR. Sangkala, M.Si. dan Amril Hans, S.AP.,MPA.

Bank sampah merupakan salah satu cara yang dilakukan oleh pemerintah Kota Makassar dalam upaya mengatasi permasalahan sampah. Pada pelaksanaan bank sampah, pemerintah melibatkan pihak swasta untuk bersinergi, serta ikut memberdayakan masyarakat untuk memanfaatkan bank sampah. Oleh karena itu, perlu dilakukan penelitian yang bertujuan untuk mengetahui *collaborative governance* pada bank sampah di Kota Makassar.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Sumber data yang digunakan adalah data primer yang diperoleh dari hasil wawancara dan observasi dengan data sekunder yang berasal dari dokumen dan peraturan-peraturan yang berkaitan. Penelitian ini menggunakan teori *collaborative governance* oleh Goldsmith & Kettl dengan indikator struktur jaringan, komitmen dalam mencapai tujuan, kepercayaan antar *stakeholder*, tata Kelola, akses terhadap otoritas, distribusi akuntabilitas, berbagi informasi, dan akses ke sumber daya.

Hasil penelitian pada bank sampah Kota Makassar menunjukkan bahwa secara umum *collaborative governance* pada bank sampah di Kota Makassar sudah cukup baik, namun terdapat beberapa indikator yang belum maksimal dalam penerapannya, yaitu komitmen dalam mencapai tujuan, kepercayaan antar *stakeholder*, dan akses ke sumber daya yang mengakibatkan kurang maksimalnya pengelolaan bank sampah di Kota Makassar.

Kata kunci : Collaborative Governance, Bank Sampah Kota Makassar



UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

ABSTRACT

AINUN SALSABILA (E011171525), Collaborative Governance at the Waste Bank in Makassar City. 65 Pages + 2 Figures + 5 Tables + 21 Literature + Attachments, under the Guidance of Prof. Dr. Sangkala, M.Si. and Amril Hans, S.AP., MPA.

Waste bank is one of the ways used by the Makassar City government in an effort to overcome waste problems. In the implementation of waste banks, the government involves the private sector to work together, and also empower the community to utilize waste banks. Therefore, it is necessary to conduct research that aims to determine collaborative governance in waste banks in Makassar City.

This research uses qualitative research methods. The data sources used are primary data obtained from interviews and observations with secondary data derived from documents and related regulations. This research uses collaborative governance theory by Goldsmith & Kettl with indicators of network structure, commitment to achieving goals, trust between stakeholders, governance, access to authority, distribution of accountability, information sharing, and access to resources.

The results of research on Makassar City waste banks show that in general collaborative governance in waste banks in Makassar City is quite good, but there are several indicators that have not been maximized in their application, namely commitment in achieving goals, trust between stakeholders, and access to resources which results in less than optimal waste bank management in Makassar City.

Keywords : Collaborative Governance, Waste bank in Makassar City



UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Ainun Salsabila
NIM : E011171525
Program Studi : Ilmu Administrasi Publik

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul "Collaborative Governance pada Bank Sampah di Kota Makassar" adalah benar merupakan hasil karya pribadi dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah dinyatakan dengan benar dalam daftar pustaka.

Makassar, 11 Oktober 2023

Yang Menyatakan,



Ainun Salsabila



UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

Nama : Ainun Salsabila
NIM : E011 17 1525
Program Studi : Ilmu Administasi Publik
Judul : Collaborative Governance pada Bank Sampah di Kota
Makassar

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

Makassar, 24 Oktober 2021

Menyetujui,

Pembimbing I

Prof. Dr. Sangkala, M.Si
NIP 19631111 199103 1002

Pembimbing II

Amril Hans, S.AP., MPA
NIP 19820706 201801 5001

Mengetahui:

Ketua Departemen Ilmu Administrasi Publik,



Prof. Dr. Alwi, M.Si
NIP 19631015 198903 1006

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Assalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Alhamdulillah, Puji Syukur kepada Allah Subhanahu Wata'ala yang senantiasa melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sumber kehidupan bagi seluruh makhluk, sumber dari segala sumber ilmu. Serta shalawat dan salam penulis curahkan kepada Nabi Muhammad Sallallahu'alaihi Wasallam, yang menjadi panutan bagi umat manusia yang mengajarkan dan memberi peringatan kepada kita semua. Kebaikan terlimpah untuknya, keluarga, sahabat dan para pengikutnya.

Skripsi ini merupakan salah satu syarat yang diperlukan untuk menyelesaikan pendidikan Stara Satu (S1) sebagai media melatih diri dan mengembangkan wawasan berpikir. Suatu kebahagiaan tersendiri bagi penulis karena telah menyelesaikan skripsi ini dengan berjudul "Collaborative Governance dalam pengelolaan Sampah melalui Bank Sampah di Kota Makassar".

Penulis menyampaikan rasa hormat dan terima kasih yang tak terhingga kepada kedua orang tua tercinta Ayahanda Usman dan Ibunda Hj. Suleha atas perhatian, kasih sayang, doa serta dorongan moril dan material sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi. Ucapan terima kasih juga kepada saudara-saudara penulis Armita dan Queenza Adila Husna dan juga Hafizhan Azka Alkhairy yang selalu menemani dan memberi semangat selama proses penelitian dan penyusunan skripsi.

Penyusunan skripsi ini tidak lepas dari bantuan berbagai pihak, karena itu penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada :

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Prof. Dr. Phil. Sukri, M.Si. selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik beserta seluruh stafnya.
3. Prof. Dr. Alwi, M.Si. selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi dan Bapak Dr. Muh Tang Abdullah, S.Sos., M.A.P selaku Sekertaris Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

4. Prof. Dr. Sangkala, M.Si dan Bapak Amril Hans, S.AP., MPA selaku pembimbing I dan pembimbing II bagi penulis, yang telah membantu, membimbing, serta mengarahkan penulis hingga penyelesaian skripsi ini.
5. Prof. Dr. Moh. Thahir Haning, M.Si dan Bapak Dr. Muh Tang Abdullah, S.Sos., M.A.P selaku penguji dalam sidang proposal dan skripsi penulis. Terima kasih atas kesediaannya dalam menghadiri sidang proposal dan skripsi, juga atas segala motivasi, arahan dan kritikan dalam penulisan skripsi ini.
6. Seluruh Dosen Departemen Ilmu Administrasi. Terima kasih atas ilmu yang telah diberikan untuk penulis. Semoga penulis dapat memanfaatkannya dengan sebaik mungkin.
7. Seluruh Staff Departemen Ilmu Administrasi dan staff di lingkup FISIP UNHAS tanpa terkecual. Terima kasih atas bantuan yang tiada hentinya bagi penulis selama ini.
8. Seluruh staff pegawai Dinas Lingkungan Hidup Kota Makassar, Bank Sampah Pusat Kota Makassar, Yayasan Peduli Negeri, pengelola Bank ampah Unit yang telah memberikan waktu, ruang dan bantuannya selama penulis melakukan penelitian.
9. Teman-teman LEADER 17, terima kasih atas segala bantuan dan perhatian kalian selama proses perkuliahan di kampus, semoga kebersamaan yang terjalin selam ini tetap ada, serta semoga harapan dan cita-cita kita ersama dapat tercapai, sukses untuk kita semua.
10. Terima kasih kepada keluarga besar HUMANIS FISIP UNHAS yang menjadi tempat berproses dan tempat penulis mendapatkan pengalaman berorganisasi.
11. Terima kasih kepada A. Firdhlia Ihsaniaz, Izzatul Mubarakah J, Nur Azmy, Siti Ayu Adiningsih, dan Dian Anugerah Laide yang telah setia memotivasi penulis selama pengerjaan skripsi ini dan menjadi tempat berkeluh kesah dan berbagi semangat selama dibangku perkuliahan.

Serta kepada semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, terima kasih atas dukungan serta doa kepada penulis sehingga mampu menyelesaikan skripsi ini. Skripsi ini disusun dengan keterbatasan penulis sebagai manusia biasa, oleh karena itu dengan penuh kerendahan hati, penulis

mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun dari semua pihak. Penulis berharap semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat dan masukan bagi pembaca. Akhir kata penulis mengucapkan maaf atas segala kekurangan.

Terima kasih.

Wassalaamu 'Alaikum Waraaahmatullahi wabarakatuh.

Makassar, 18 Oktober 2023

Penulis

Ainun Salsabila

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
ABSTRAK	i
ABSTRCT	ii
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN	iii
LEMBAR PERSETUJUAN SKRIPSI	iv
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI	v
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR GAMBAR	xii
DAFTAR TABEL	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	5
1.3 Tujuan Penelitian	5
1.4 Manfaat Penelitian	6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	7
2.1 Collaborative	7
2.2 Collaborative Governance	7
2.3 Kerangka Pikir	24
BAB III METODE PENELITIAN	26
3.1 Jenis dan Tipe Penelitian	26
3.2 Fokus Penelitian	26
3.3 Lokasi dan Waktu	28

3.4 Sumber Data.....	28
3.4 Narasumber atau Informan	29
3.5 Teknik Pengumpulan Data.....	29
3.6 Teknik Analisis Data.....	30
BAB IV GAMBARAN UMUM	32
BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	44
5.1 Hasil Penelitian.....	44
5.2 Pembahasan.....	58
BAB VI PENUTUP	63
6.1 Kesimpulan	63
6.2 Saran.....	64
DAFTAR PUSTAKA.....	66
LAMPIRAN	68

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Kerangka Pikir	25
Gambar 2. Struktur Organisasi Dinas Lingkungan Hidup Kota Makassar	35

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Populasi Penduduk Kota Makassar.....	33
Tabel 2. Daftar Harga Pembelian Sampah	37
Tabel 3. Jumlah Bank Sampah di Kota Makassar.....	41
Tabel 4. Jumlah Total Nasabah Aktif Bank sampah Kota Makassar	43
Tabel 5. Jumlah Armada Operasional Bank Sampah Pusat.....	56

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada dasarnya, kolaborasi dikenal sebagai suatu bentuk kerjasama antar aktor yang terjadi karena adanya kesamaan tujuan untuk diwujudkan secara bersama, yang akan sulit untuk dicapai jika masing-masing aktor bekerja secara individu. Sedangkan *Collaborative Governance* dijelaskan dalam Ansell and Gash (2007) sebagai model tata kelola pemerintahan yang digunakan dalam mengelola, menata, dan menangani masalah, yang berkaitan dengan hubungan kerjasama yang jelas, kepercayaan, kelembagaan dan tujuan bersama.

Collaborative Governance merupakan respon terhadap masalah publik yang berpengaruh terhadap lingkungan dan masyarakat luas dan membutuhkan solusi penyelesaian masalah yang mana penyelesaian masalah tersebut perlu dilakukan dengan melibatkan kolaborasi antar pemangku kepentingan, baik dari pihak pemerintah, swasta, maupun masyarakat.

Ansell and Gash (2007) mengemukakan bahwa *collaborative governance* berfokus pada kebijakan publik atau manajemen publik. Fokus *collaborative governance* ada pada kebijakan dan masalah publik. *Collaborative governance* muncul karena adanya pragmatisme dalam menyelesaikan masalah yang selama ini tidak kunjung teratasi melalui penerapan teori-teori konvensional. *Collaborative governance* menghendaki terwujudnya keadilan sosial dalam memenuhi kepentingan

publik, dengan tujuan dan proses kolaborasi adalah mencapai derajat konsensus diantara para pemangku kepentingan.

Salah satu permasalahan lingkungan hidup yang sudah menjadi permasalahan serius adalah permasalahan terkait sampah. Terutama di kota-kota besar, sampah telah menjadi permasalahan yang sangat kompleks. Sampah yang tidak ditangani dengan baik dapat berakibat pada kebersihan lingkungan, menimbulkan bau dan mengakibatkan munculnya berbagai penyakit. Oleh karena itu, pengelolaan sampah telah menjadi isu yang penting disamping masalah lingkungan lainnya, terutama untuk kota-kota padat penduduk di negara-negara berkembang (Addahlawi, et al. 2019).

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) mencatat, pada tahun 2019, Indonesia menghasilkan sampah sebanyak 29,14 juta ton, yang kemudian pada tahun berikutnya meningkat sejumlah 12,63% menjadi 32,82 juta ton. Sedangkan pada tahun 2021, Indonesia menghasilkan timbulan sampah sebanyak 21,88 juta ton, yang artinya jumlah tersebut menurun 33,33% dari tahun 2020 (dataindonesia.id, 2022).

Volume sampah akan terus meningkat sejalan dengan pertumbuhan penduduk dan daerah pemukiman, sementara lahan untuk pembuangan akhir sampah yang terbatas menjadikan masalah sampah memerlukan perhatian khusus dalam penanganannya. Oleh karena itu, subtansi terpenting dalam pengelolaan sampah adalah bahwa semua pemerintah kabupaten/kota harus mengubah yang sebelumnya sistem pembuangan sampah menjadi sistem pengelolaan sampah (Addahlawi, et al. 2019).

Jika masalah sampah tidak ditangani sebagaimana mestinya, maka dapat menimbulkan berbagai masalah, sampai pada resiko kesehatan manusia serta makhluk hidup lainnya. Pengelolaan sampah yang baik merupakan suatu rangkaian kegiatan yang mencakup pengumpulan, pengangkutan, pengelolaan dan pembuangannya (Rizal, 2011).

Tentang pengelolaan sampah, dalam Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dijelaskan bahwa salah satu urusan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota adalah pengendalian lingkungan hidup yang termasuk didalamnya mengenai permasalahan terkait sampah. Akan tetapi, disamping itu penanggulangan sampah tentu bukan hanya menjadi urusan pemerintah semata, tetapi penanganannya juga membutuhkan partisipasi dari masyarakat.

Permasalahan terkait sampah membutuhkan peran serta dari *stakeholder* terkait dalam penyelesaiannya. Dimana peran serta dari *stakeholder* tersebut dapat terjalin melalui penerapan *collaborative governance*. Kolaborasi dan sinergis dari seluruh pemangku kepentingan sangat diperlukan, karena telah diketahui bersama bahwa hingga saat ini, sampah masih menjadi masalah besar di Indonesia yang harus ditangani segera, serta dilakukan secara bersama. Kolaborasi dalam permasalahan sampah dapat memberikan kesempatan bagi masyarakat dan juga swasta untuk berpartisipasi dalam pengelolaan sampah.

Sejalan dengan terbitnya Peraturan Menteri Nomor 13 tahun 2012 tentang Penangan Pengelolaan *Reduce, Reuce* dan *Recycle* Melalui Bank Sampah yang kemudian telah diperbaharui dengan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 14 tahun 2021 tentang

Pengelolaan sampah pada bank sampah, para pemerintah daerah pun turut berperan aktif menggerakkan program bank sampah. Sementara di Kota Makassar, kebijakan terkait bank sampah ditindaklanjuti dengan diberlakukannya Peraturan walikota Makassar Nomor 63 tahun 2014 tentang pembentukan UPTD Pengelolaan Daur Ulang Sampah Kota Makassar yang merupakan Unit Pelaksana Teknis Dinas Lingkungan Hidup Kota Makassar, yang bertindak sebagai bank Sampah Pusat Kota Makassar yang berwenang dalam memfasilitasi pembentukan dan pengelolaan Bank Sampah Unit (BSU) di Kota Makassar, yang kemudian bank sampah unit tersebut akan menjadi mitra dari Bank Sampah Pusat dalam pengelolaan sampah dengan menerapkan sistem 3R (*Reduce*, *Reuse*, dan *Recycle*) dan menjadikan sampah memiliki nilai ekonomis.

Dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 14 tahun 2021 tentang Pengelolaan sampah pada bank sampah, disebutkan bahwa bank sampah adalah fasilitas untuk mengelola sampah dengan prinsip 3R (*reduce*, *reuse*, dan *recycle*), sebagai sarana edukasi, perubahan perilaku dalam dalam pengelolaan sampah, dan pelaksanaan ekonomi sirkular, yang dibentuk dan dikelola oleh masyarakat, badan usaha dan/atau pemerintah daerah.

Program bank sampah merupakan salah satu program pemerintah Kota Makassar dalam mengatasi permasalahan sampah yang pelaksanaannya melibatkan pihak swasta untuk bersinergi, serta ikut memberdayakan masyarakat untuk memanfaatkan bank sampah.

Pengelolaan sampah pada program bank sampah tersebut merupakan praktek pemerintahan berbasis *collaborative governance*,

karena program tersebut melibatkan pemerintah maupun non pemerintah yang aktif bekerjasama, hal tersebut mencirikan praktik *governance*. Disamping itu, dalam pengelolaannya tampak isu-isu seperti kesepahaman, kepemimpinan, kelembagaan, sumber daya, komitmen dan kepercayaan yang mencirikan praktik *collaborative*.

Berdasarkan data dari Dinas Lingkungan Hidup (DLH) Kota Makassar, volume sampah di Makassar tahun 2022 mencapai 7.374,5 ton per bulan dan 245,8 ton per hari. Sedangkan pada tahun sebelumnya, volume sampah Kota Makassar tahun 2021 adalah 410.291 ton atau dalam satu bulan mencapai 34.190 ton dan dalam satu hari mencapai 1.139 ton. Dari data tersebut, dapat dilihat bahwa volume sampah dari tahun 2022 menurun dari tahun sebelumnya. Tapi dilain sisi bisa saja terjadi hal-hal yang tidak diinginkan dalam pelaksanaan *collaborative governance*, maka yang perlu dilihat adalah bagaimana *collaborative governance* yang telah diterapkan. Sehingga hal tersebut menjadi dasar penting adanya penelitian terkait *Collaborative Governance* pada Bank Sampah di Kota Makassar.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dikemukakan sebelumnya, penulis memberikan batasan-batasan masalah, yaitu :

- a. Bagaimana *Collaborative Governance* pada Bank Sampah di Kota Makassar?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini, yaitu :

- a. Untuk menjelaskan *Collaborative Governance* pada Bank Sampah di Kota Makassar?

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini dapat dimanfaatkan sebagai pembelajaran atau referensi dan menambah pengetahuan pada penelitian-penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan *Collaborative Governance* serta menjadi bahan kajian lebih lanjut.
- b. Penelitian ini dapat menjadi dasar atau landasan bagi penelitian-penelitian selanjutnya yang akan mengangkat tema terkait *collaborative governance* pada bank sampah.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini dapat dijadikan saran bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam mengambil kebijakan yang berkaitan dengan *collaborative governance* pada Bank Sampah.
- b. Hasil dari penelitian ini dapat digunakan sebagai pedoman bagi pemerintah, swasta dan masyarakat dalam mengelola bank sampah, baik di Kota Makassar maupun kota lainnya yang ada di Indonesia.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Governance

Governance secara umum dapat dipahami sebagai bentuk peralihan “penyelenggaraan kebijakan publik” yang tidak hanya berpusat pada pemerintah, namun juga melibatkan aktor lain untuk turut berpartisipasi, baik dari masyarakat, swasta, dan lainnya (Astuti dkk, 2020).

Hal serupa juga dikemukakan oleh Irawan (2017) yang mengartikan *governance* sebagai sebuah proses pembuatan kebijakan, dimana kebijakan tersebut pada pelaksanaannya melibatkan berbagai unsur pemerintahan seperti negara (pemerintah), sektor privat (swasta), maupun masyarakat.

Lebih rinci, Tahir (2018) mengemukakan bahwa Istilah *governance* lebih kompleks karena melibatkan tiga pilar *stakeholders*, yakni pemerintah, masyarakat, dan swasta dalam posisi yang sejajar dan saling kontrol. Hubungan ketiganya harus dalam posisi seimbang dan saling kontrol (*checks and balances*), untuk menghindari penguasaan atau “eksploitasi” oleh satu komponen terhadap komponen lainnya, yang apabila salah satu komponen lebih tinggi daripada yang lainnya, maka yang terjadi adalah dominasi kekuasaan atas dua komponen lainnya.

2.2 Collaborative Governance

2.2.1 Pengertian Collaborative Governance

Dalam praktik administrasi publik, kolaborasi merupakan salah satu konsep dalam melaksanakan pemerintahan, baik dalam pengambilan

keputusan maupun dalam implementasi kebijakan yang senantiasa menyertakan pemerintah, lembaga non pemerintah maupun masyarakat untuk menyelesaikan berbagai permasalahan publik.

Kata “Kolaborasi” awalnya digunakan pada abad ke-19 seiring dengan berkembangnya industrialisasi. Organisasi-organisasi yang kompleks mulai bermunculan yang mengakibatkan pembagian kerja dan juga pembagian tugas meningkat (O’Flynn dan Wanna, 2008).

Sabaruddin (2015) mendefinisikan kolaborasi adalah kerjasama yang melibatkan organisasi publik dan non publik yang masing-masing pihak saling ketergantungan karena keterbatasan sumber daya yang dimiliki. Kerjasama atau kolaborasi dilakukan antar actor, antar organisasi atau antar institusi dalam rangka pencapaian tujuan yang tidak bisa tercapai jika dilakukan secara independen. Adapun terkait istilah kerjasama dan kolaborasi, dalam Bahasa Indonesia istilah kerjasama dan kolaborasi masih digunakan secara bergantian dan belum ada perbedaan makna yang mendalam dari istilah tersebut.

O’Flynn dan Wanna (2008) mengartikan kolaborasi sebagai bentuk kerja bersama atau bekerja sama dengan orang lain. Hal tersebut menyiratkan para pelaku, baik individu, kelompok atau organisasi bekerja sama dalam beberapa upaya.

Ansell dan Gash (2007) mendefinisikan *Collaborative Governance* sebagai tata kelola pemerintahan yang melibatkan satu atau lebih lembaga publik ataupun non publik secara bersama pemangku dalam sebuah proses pembuatan kebijakan yang berlangsung secara formal, berorientasi

konsensus, dan konsultatif yang bertujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik atau mengelola program ataupun aset publik.

Dalam *Collaborative Governace*, dibutuhkan beberapa pihak dalam mewujudkan tujuan dari sebuah kebijakan atau program. Seperti yang dikemukakan oleh Emerson, Nabatchi, & Balogh (2011) bahwa Tata kelola kolaboratif (*Collaborative Governance*) secara luas sebagai proses dan struktur dalam pengambilan keputusan dan manajemen kebijakan yang melibatkan pihak-pihak dari berbagai level, baik tataran pemerintah, swasta dan masyarakat dalam mencapai tujuan publik dan menyelesaikan masalah yang tidak dapat dicapai dengan cara lain.

Dalam sebuah kolaborasi, masing-masing pihak yang terkait diikat oleh adanya satu kepentingan bersama untuk mencari solusi terhadap suatu masalah atau isu tertentu, yang dirasakan oleh para pihak sangat mengganggu kepentingannya. Yang kemudian muncul keinginan untuk melakukan kerjasama secara kolaborasi karena adanya keinginan untuk mencari solusi terhadap masalah yang dirasakan bersama tersebut (Dwiyanto, 2015).

Dari beberapa pengertian kolaborasi tersebut, dapat kemudian ditarik kesimpulan bahwa *Collaborative Governance* adalah kerjasama yang melibatkan pihak pemerintah, non pemerintah, ataupun masyarakat yang memiliki tujuan bersama untuk yang tidak dapat dicapai jika dilakukan secara independen.

Pada dasarnya, kebutuhan untuk berkolaborasi muncul dari hubungan saling ketergantungan yang terjalin antar pihak atau antar *stakeholders*. *Collaborative Governance* dapat diterangkan sebagai sebuah proses yang melibatkan norma bersama dan interaksi saling menguntungkan antar aktor *governance*. Melalui perspektif *collaborative governance*, tujuan-tujuan positif dari masing-masing pihak dapat tercapai (Irawan, 2017).

2.2.2 Karakteristik Collaborative Governance

Menurut Gazel dan Budney (2007) yang dikutip dalam Dwiyanto (2015), mengemukakan bahwa ada lima karakteristik yang melekat pada kolaborasi, yaitu:

- a. Melibatkan dua aktor atau lebih, dan paling tidak salah satu diantaranya adalah institusi pemerintah;
- b. Masing-masing dari aktor dapat melakukan tawar menawar dan negosiasi atas namanya sendiri;
- c. Kolaborasi melibatkan kerjasama dalam jangka panjang dan membutuhkan daya tahan tinggi;
- d. Masing-masing aktor memiliki kontribusi terhadap kolaborasi, baik bersifat material seperti sumber daya, maupun yang bersifat simbolik seperti kewenangan.

Sedangkan menurut Lienhard (2006) yang juga dikutip dalam Dwiyanto (2015), mengemukakan bahwa kolaborasi memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Melibatkan setidaknya-tidaknya satu lembaga pemerintah dan juga satu lembaga swasta;
- b. Dilakukan untuk mencapai tujuan bersama atau secara timbal balik kompatibel, serta saling melengkapi;
- c. Bersifat kompleks dan membutuhkan koordinasi yang intensif;
- d. Kolaborasi dilakukan dalam rangka melakukan pengadaan barang dan jasa, ataupun dalam rangka pelaksanaan tugas tertentu;
- e. Memiliki orientasi jangka panjang;
- f. Penyatuan, pemanfaatan, dan sinergi dari sumber daya pemerintah dan swasta;
- g. Berbagi risiko; dan
- h. Perolehan dalam efisiensi dan efektivitas.

Menurut Ansell dan Gash (2007), ada beberapa kunci yang menekankan pada enam karakteristik, antara lain :

- a. Kerjasama yang diinisiasi oleh institusi pemerintahan;
- b. Adanya keterlibatan aktor non pemerintah;
- c. Seluruh aktor terlibat dalam proses pengambilan kebijakan;
- d. Forum kerjasama diorganisir dan dirancang secara bersama;
- e. Tujuan dari forum kerjasama adalah untuk membuat keputusan bersama-sama;
- f. Fokus dari kerjasama adalah dalam pengambilan kebijakan dan tata kelola pemerintahan.

2.2.3 Kerangka Kerja Collaborative Governance

A. Dimensi Proses Kolaborasi

Thomson dan Perry (2006) mengemukakan bahwa terdapat lima dimensi dalam proses kolaborasi, yaitu sebagai berikut :

1. Tata Pemerintahan (*The Process of Collaborative Governance: The Governance Dimension*)

Dimensi pemerintahan dengan pengambilan keputusan bersama (*joint decision making*), pengaturan pembagian daya dan pemecahan masalah. Pada dimensi pemerintahan terdapat hal-hal yang harus diperhatikan, yaitu sebagai berikut:

- a) Struktur hierarki dan otoritas tidak mendominasi;
- b) Kesadaran bahwa pihak yang berkolaborasi tidak hanya secara langsung bertanggung jawab untuk mencapai kesepakatan, akan tetapi juga harus memaksakan keputusan pada diri mereka sendiri;
- c) Kesetaraan untuk menerima bahwa semua pihak yang berkolaborasi memiliki kepentingan yang sah sehingga hasilnya mencerminkan konsensus kelompok, bukan kekuatan koalisi ataupun kekuatan politik;
- d) Pemahaman bahwa pemerintahan harus menekankan keterbukaan informasi, juga menghormati pendapat orang lain, serta mencapai kesepakatan melalui negosiasi yang panjang.

2. Dimensi Administrasi (*The Process of Collaborative: The Administration Dimension*)

Dimensi administrasi dalam kolaborasi sangat penting dalam keberlangsungan hubungan antara pihak-pihak yang berkolaborasi. Struktur administrasi dalam kolaborasi memiliki posisi sentral untuk koordinasi komunikasi, pengorganisasian dan penyebaran informasi, serta pengupayaan pihak-pihak yang berkolaborasi untuk bersama-sama mengatur hubungan mereka.

3. Dimensi Otonomi (*The Process of Reconciling Individual and Collective Interst: The Autonomy Dimension*)

Dimensi otonomi memiliki hubungan yang kontras antara kontrol bersama dan kontrol individu. Dalam sebuah kolaborasi, aktor yang terlibat melindungi identitas mereka dengan mempertahankan kontrol individu. Disisi lain, kontrol bersama melibatkan ketersediaan mitra untuk saling berbagi informasi. Bukan hanya tentang operasi organisasi mereka sendiri, melainkan juga tentang apa yang mereka bisa dan apa yang mereka tidak bisa dalam berkolaborasi. Indikator dimensi otonomi berkaitan dengan sejauh mana aktor memandang kolaborasi sebagai penghalang misi organisasi, kepercayaan bahwa keuntungan mereka dipengaruhi oleh kolaborasi, serta kesadaran aktor untuk berusaha memenuhi harapan organisasi dan harapan aktor lain dalam kolaborasi.

4. Dimensi Mutualitas (*The Process of Mutually Beneficial Relationship: The Mutually Dimension*)

Dimensi mutualisme berakar pada saling ketergantungan satu sama lain. Sebuah organisasi harus mengalami saling ketergantungan, baik dalam kesamaan kepentingan maupun dalam perbedaan kepentingan. Dalam sebuah kolaborasi, adanya saling ketergantungan merupakan kunci yang penting agar hubungan antar organisasi terus terjalin dengan baik.

5. Proses Membangun Norma Sosial: Kepercayaan dan Dimensi Timbal Balik (*The Process of Building Social Capital Norms: The Trust and Reciprocity Dimension*)

Pada kolaborasi, aktor individu akan menunjukkan kesediaan untuk berinteraksi dalam kolaborasi jika aktor lainnya juga menunjukkan hal yang sama. Hubungan timbal balik tersebut akan membentuk kepercayaan antar pihak-pihak yang berkolaborasi jika dilakukan secara berulang-ulang. Adanya kepercayaan antar pihak yang berkolaborasi akan memberikan manfaat terhadap kelangsungan kolaborasi, yaitu:

- a) Membuat itikad baik, pihak-pihak yang terlibat dalam kolaborasi akan berperilaku sesuai komitmen eksplisit dan implisit;
- b) Jujur dalam negoisasi apapun;
- c) Pihak-pihak yang berkolaborasi tidak akan mengambil keuntungan yang lebih, meskipun terdapat kesempatan.

Sedangkan Emerson, Nabachi dan Balogh (2011), mengemukakan bahwa terdapat tiga dimensi pada *Collaborative Governance*, yaitu *system context* atau ruang lingkup, *drivers* atau kendali awal, dan *collaborative dynamics*. Berikut penjelasan dari ketiga dimensi tersebut :

1. *System Context*

System context yaitu ruang lingkup yang menaungi, dimana komponen ini akan mendorong adanya *Collaborative Governance*. Dengan elemen yang mempengaruhi yaitu sumber daya yang dimiliki, kebijakan dan kerangka hukum, konflik antar kepentingan dan kepercayaan, sosial ekonomi, kesehatan, budaya dan keragaman, kegagalan yang ditemui pada awal sebagai acuan dalam menentukan strategi, dinamika politik dan terakhir jaringan yang terkait.

2. *Drivers*

Drivers yaitu kondisi awal terjadinya kolaborasi. Elemen yang mempengaruhi yaitu kepemimpinan yang dapat memulai dan membantu mempersiapkan sumber daya untuk membangun kolaborasi, masalah internal terkait sumber daya, kesempatan situasional, *interdependence* atau kondisi dimana organisasi memerlukan peran dari pihak lain untuk mencapai sesuatu, dan terakhir ketidakpastian sehingga mendorong para aktor ini untuk saling berkolaborasi.

3. *Collaborative Dynamics*

Collaborative Dynamics memuat tiga elemen atau komponen yaitu:

- a) *Principle engagement* yang muncul karena intensitas interaksi berulang. Kondisi ini tercipta karena adanya *discovery* (identifikasi masalah bersama), *definition* (keberlanjutan dan kejelasan maksud, tujuan dan konsep untuk dicapai), *deliberation* (menindaklanjuti dan pengkajian bersama) dan *determination* (keputusan prosedural dan ketentuan substantif).
- b) *Shared motivation* yaitu menekankan pada elemen yang ada, bukan dalam bentuk fisik namun modal sosial.
- c) *Capacity for join action* yaitu kolaborasi dapat meningkatkan kapasitas kedua belah pihak untuk mencapai tujuan.

B. Model *Collaborative Governance*

Model *Collaborative Governance* yaitu sebagai alat untuk menganalisis kolaborasi antar para *stakeholder*. Ansell dan Gash (2007) mengemukakan bahwa kolaborasi akan berjalan jika antar *stakeholder* memiliki komitmen dan hubungan timbal balik yang menguntungkan dan sepaham untuk mencapai tujuan yang diinginkan bersama. Sebaliknya, jika tidak terlaksana negosiasi dan komunikasi antar *stakeholder*, maka tidak akan terjadi kolaborasi. Berikut penjelasan empat variabel dari model Ansell dan Gash (2007):

1. *Starting Condition*

Kondisi awal dapat memfasilitasi kolaborasi ataupun menghambat proses kolaborasi tersebut. Ansell dan Gash (2007) menjabarkan kondisi awal dalam beberapa indikator, sebagai berikut :

a) *Sumber daya (power/resources)*

Sumber daya menjadi faktor penting sebagai penggerak kolaborasi, karena ketika *stakeholder* tidak memiliki kapasitas, organisasi, status ataupun sumber daya untuk berpartisipasi, maka proses kolaborasi akan lebih didominasi oleh aktor yang lebih kuat. Selanjutnya dijelaskan tiga aspek yang digunakan untuk menganalisis ketidakseimbangan sumber daya, yaitu organisasi yang representatif dalam kolaborasi, kemampuan bernegosiasi, serta waktu dan tenaga untuk ikut dalam kolaborasi.

b) *Incentives to participate*

Indikator ini berkaitan dengan kesediaan dari masing-masing pihak untuk ikut serta dalam proses kolaborasi.

c) *Prehistory of antagonism and cooperation*

Pada indikator ini, *Stakeholder* saling tergantung. Sebenarnya dengan tingkat konflik yang tinggi, maka akan menciptakan sebuah insentif yang kuat untuk mewujudkan *Collaborative Governance*. Terjadinya konflik biasanya terjadi karena perbedaan karakter dan kepentingan dari masing-masing pihak.

2. Collaborative Process

- a) Dialog tatap muka / komunikasi langsung (*face to face dialogue*)

Dialog tatap muka sebagai bentuk komunikasi menjadi hal yang penting dalam kolaborasi karena adanya proses pementukan konsensus. Komunikasi langsung merupakan upaya untuk mengurangi stereotipe (yaitu persepsi aktor yang memandang adanya sisi buruk aktor lain) dan meningkatkan rasa hormat antar aktor. Dengan adanya komunikasi langsung, para aktor yang terlibat dalam kolaborasi menjadi lebih objektif dalam berinteraksi.

- b) Membangun kepercayaan (*trust building*)

Membangun kepercayaan merupakan syarat yang diperlukan untuk membangun kolaborasi yang solid. Membangun kepercayaan memerlukan waktu yang tidak singkat, hal ini karena dalam kolaborasi diperlukan komunikasi yang intensif (terus-menerus) dan penyesuaian terhadap kondisi saat ini dari munculnya kembali konflik masa lalu (*prehistory antagonism*).

- c) Komitmen pada proses kolaborasi (*commitment to the process*)

Komitmen merupakan komponen yang sangat penting dalam proses kolaborasi. Komitmen berkaitan erat dengan motivasi asli para aktor dalam kolaborasi. Komitmen dipengaruhi oleh beberapa faktor, yakni:

- *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,
- *Interdependence* yakni saling ketergantungan antar aktor. Perbedaan kapasitas yang dimiliki para aktor memunculkan rasa ketergantungan yang dapat menumbuhkan dan memperkuat komitmen.

d) Pemahaman bersama (*shared understanding*)

Pemahaman bersama merupakan hal yang penting dalam mencapai tujuan bersama. Pemahaman bersama dapat diartikan sebagai misi umum (*common mission*), tujuan umum (*common purpose*), objektivitas umum (*common objectives*), dan visi bersama (*shared vision*). Pemahaman yang dimaksud adalah penyatuan pemikiran dan persamaan tujuan, sehingga meminimalisir terjadinya kesalahpahaman antar aktor.

e) Dampak sementara (*intermediate outcomes*)

Dampak sementara terjadi selama proses kolaborasi, oleh karena itu ada kata “sementara” didalamnya. Dampak

sementara menghasilkan *feedbacks*. Umpan balik yang diharapkan adalah umpan balik yang positif, yang disebut.

3. *Facilitate Leadership*

Selain partisipasi menjadi faktor penting, kepemimpinan juga sangat berpengaruh untuk mendorong terwujudnya partisipasi dalam kolaboratif ini. Ansell dan Gash (2007) menyebutkan bila kepemimpinan fasilitatif berkaitan dengan fasilitator dan kesuksesan kolaborasi. Fasilitator berperan untuk memastikan integritas dalam membangun konsensus serta mediator dalam proses negoisasi. Sedangkan kesuksesan kolaborasi pun karena pemimpin yang yang bekerja sesuai kapasitasnya.

4. *Institutional Design*

Ansell dan Gash (2007) menjelaskan jika desain kelembagaan ini mengacu pada aturan yang disepakati untuk dijalankan berdasarkan :

a) *Participatory inclusiveness*

Partisipasi dalam kolaborasi terdiri dari pemerintah, swasta dan masyarakat. Partisipasi yang terbangun atas dasar kesetaraan peran, dan para aktor kolaborasi secara langsung dalam mengambil keputusan bukan hanya berkonsultasi.

b) *Forum exclusiveness*

Forum terbatas disediakan bagi *stakeholder* berinteraksi dimana terdapat kategori-kategori pembahasan pada tiap forumnya.

c) *Clear ground rules and process transparency*

Aturan dasar pendukung kolaborasi dan transparansi merupakan aturan dasar yang jelas serta konsisten diterapkan sehingga dapat meyakinkan *stakeholder* jika proses yang dilakukan adil, merata dan terbuka. Hal ini berkaitan dengan transparansi dari para *stakeholder* yang memang benar terwujud serta pada negoisasi bukan hanya kesepakatan satu pihak saja, melainkan kesepakatan bersama.

Ansell dan Gash (2007) mengemukakan bahwa pada model *Collaborative Governance* ini, variabel proses kolaborasi merupakan inti dan tiga variabel lainnya sebagai *context*.

Untuk mengukur keberhasilan sebuah proses kolaborasi, terdapat beberapa hal yang dijadikan sebagai kriteria untuk mengatakan sebuah kolaborasi itu berhasil atau tidak. Goldsmith dan Kettl (2009) menyebutkan bahwa terdapat beberapa hal yang dapat dijadikan sebagai kriteria keberhasilan sebuah *network* atau kolaborasi dalam *governance*, yaitu :

1. *Network structure* (struktur jaringan)

Struktur jaringan merupakan suatu ketekaitan antara satu elemen dengan elemen lainnya. Dalam *Collaborative Governance*, jaringan harus bersifat organis dengan struktur jaringan yang terlibat. Semua pihak yang terlibat masing-

masing memiliki hak, kewajiban, tanggung jawab, otoritas dan kesempatan untuk aksesibilitas dalam mencapai tujuan.

2. *Commitment to a common purpose* (komitmen dalam mencapai tujuan).

Komitmen dalam mencapai tujuan yang merupakan alasan sebuah kolaborasi terjalin harus ada dan dilakukan secara bersama-sama. Komitmen yang terjalin tidak boleh hanya memihak pada salah satu *stakeholder* saja, yang artinya kolaborasi yang terjalin hanya menguntungkan salah satu pihak. Komitmen yang terjalin dalam pemerintahan kolaboratif harus untuk kepentingan bersama melalui pencarian solusi bersama.

3. *Trust among the participants* (kepercayaan antara *stakeholders*)

Kepercayaan antara *stakeholders* merupakan hubungan profesional dan keyakinan bahwa para *stakeholder* mempercayakan pada informasi serta usaha dari *stakeholder* lainnya dalam mencapai tujuan bersama. Dalam hal ini, setiap *stakeholder* harus saling percaya sebagai wujud dari hubungan profesional yang terjalin untuk mencapai keberhasilan pelaksanaan *collaborative governance*.

4. *Governance* (tata kelola)

Ada aturan yang disepakati bersama dari setiap *stakeholder*, serta adanya kebebasan menentukan bagaimana kolaborasi dijalankan.

5. *Access to authority* (akses terhadap otoritas)

Akses terhadap otoritas merupakan ketersediaan ukuran-ukuran atau ketentuan prosedur-prosedur yang jelas serta diterima secara luas. Adanya aturan kewenangan yang jelas dan diterima masing-masing *stakeholder* untuk menjalankan peran sesuai dengan kewenangannya.

6. *Distributive accountability* (distribusi akuntabilitas)

Distribusi akuntabilitas atau tanggung jawab merupakan penataan dan pengelolaan secara bersama-sama, serta berbagi tanggung jawab untuk mencapai tujuan. Dalam *collaborative governance*, harus ada pembagian tanggung jawab yang jelas.

7. *Informative sharing* (berbagi informasi)

Dalam *Collaborative Governance*, harus berbagi informasi dengan jelas serta kemudahan akses informasi bisa didapat bagi setiap *stakeholder*.

8. *Access to resources* (akses ke sumber daya)

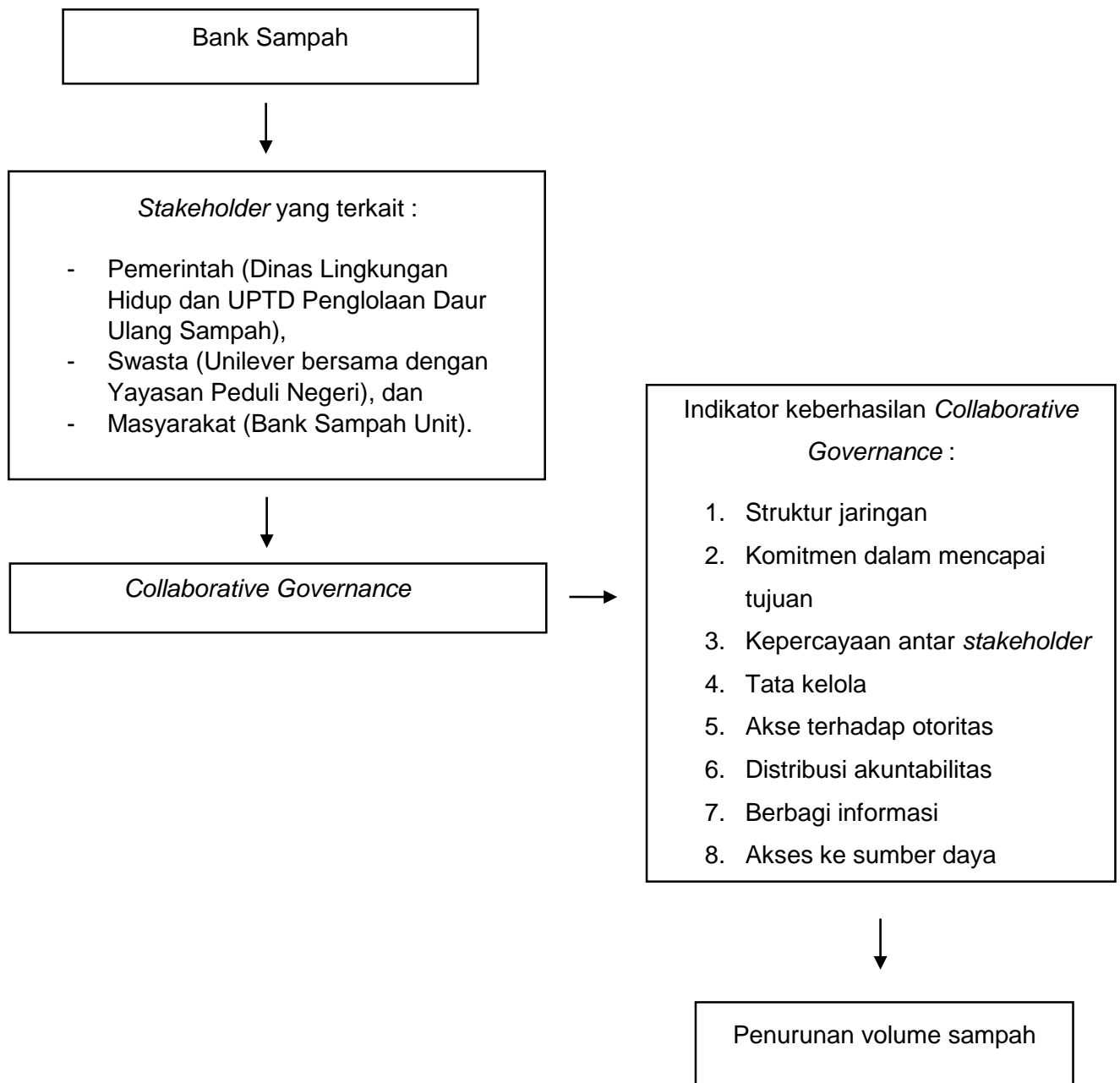
Akses ke sumber daya merupakan ketersediaan sumber daya, baik keuangan, teknis, manusia atau sumber daya lainnya yang diperlukan untuk mencapai tujuan kolaborasi. Jadi, dalam *collaborative governance* harus ada kejelasan dan ketersediaan sumber daya yang diperlukan dalam mencapai tujuan.

2.3 Kerangka Pikir

Penelitian ini akan menganalisis *Collaborative Governance* pada Bank Sampah di Kota Makassar, sehingga dibutuhkan indikator yang akan menjadi kerangka pikir peneliti untuk melihat ketergantungan antar faktor-faktor dalam keberhasilan atau kegagalan suatu kolaborasi.

Kolaborasi organisasi dalam pengelolaan sampah pada program bank sampah yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kerjasama yang dilakukan oleh beberapa pihak dalam usaha pencapaian tujuan bersama dengan menggunakan indikator Goldsmith dan Kettl (2009) yaitu; *collaborative governance*, yaitu *network structure* (struktur jaringan), *commitment to a common purpose* (komitmen dalam mencapai tujuan), *trust among the participants* (kepercayaan antar *stakeholder*), *governance* (tata kelola), *access to authority* (akses terhadap otoritas), *distributive accountability* (distribusi akuntabilitas), *informative sharing* (berbagi informasi), dan *access to resources* (akses ke sumber daya). Untuk mengetahui bagaimana efektivitas kolaborasi organisasi dalam pengelolaan sampah melalui bank sampah di Kota Makassar.

Berdasarkan penjelasan mengenai kolaborasi organisasi dalam program sentuh pustaka di Kota Makassar, maka dibuatlah sebuah kerangka pikir penelitian, sebagai berikut:



Gambar 1. Kerangka Pikir