

DISERTASI

**MANAJEMEN KOLABORASI DALAM IMPLEMENTASI PROGRAM
MEMBANGUN RUMAH RAKYAT (MEMBARA) DI KABUPATEN MAMUJU
TENGAH**

*COLLABORATIVE MANAGEMENT IN THE IMPLEMENTATION OF THE
PROGRAM FOR BUILDING PEOPLE'S HOUSE (MEMBARA) IN CENTRAL
MAMUJU REGENCY*

PAISAL ANWAR

E013192007



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

2023

DISERTASI

**MANAJEMEN KOLABORASI DALAM IMPLEMENTASI PROGRAM
MEMBANGUN RUMAH RAKYAT (MEMBARA) DI KABUPATEN MAMUJU
TENGAH**

*COLLABORATIVE MANAGEMENT IN THE IMPLEMENTATION OF THE
PROGRAM FOR BUILDING PEOPLE'S HOUSE (MEMBARA) IN CENTRAL
MAMUJU REGENCY*

**Disusun Oleh
PAISAL ANWAR
E013192007**

**PROGRAM DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
2023**

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

MANAJEMEN KOLABORASI DALAM IMPLEMENTASI
PROGRAM MEMBANGUN RUMAH RAKYAT (MEMBARA)
DI KABUPATEN MAMUJU TENGAH

Disusun dan diajukan oleh

PAISAL ANWAR

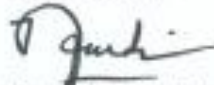
E013192007

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 14 Juni 2023
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui
Promotor,


Prof. Dr. Alwi, M.Si.
NIP 196310151989031006


Ko. Promotor,


Dr. H. Nurdin Nara, M.Si.
NIP 196309031989031002

Ko. Promotor,


Dr. Hj. Gita Susanti, M.Si.
NIP 19650311191032001

Ketua Program Studi
Administrasi Publik


Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.
NIP 196012311986011005

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,


Prof. Dr. Phik Sukri, S.IP., M.Si.
NIP 197509182008011008

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

MANAJEMEN KOLABORASI DALAM IMPLEMENTASI PROGRAM
MEMBANGUN RUMAH RAKYAT (MEMBARA) DI KABUPATEN
MAMUJU TENGAH

Disusun dan Diajukan Oleh:

PAISAL ANWAR

E013192007

Menyetujui,

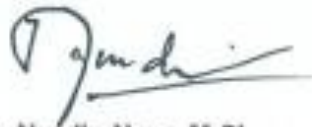
Promotor



Prof. Dr. Alwi, M.Si

NIP. 19631015 198903 1 006

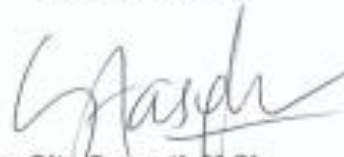
Co Promotor 1



Dr. Nurdin Nara, M.Si

NIP. 19630903 1988903 1 002

Co Promotor 2



Dr. Gita Susanti, M.Si

NIP. 19650311 199103 2 001

Mengetahui,

Ketua Program Studi,



Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si

NIP. 119601231 198601 1 005

PERNYATAAN ORISINILITAS DISERTASI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah DISERTASI ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah di ajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau di terbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata didalam naskah disertasi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia DISERTASI ini di gugurkan untuk gelar akademik yang telah saya peroleh (DOKTOR) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, 15 Juni 2023

Yang menyatakan,



PAISAL ANWAR
E013192007

Program Doktor Administrasi
Publik Fakultas Ilmu Sosial
dan Ilmu Politik Universitas
Hasanuddin

KATA PENGANTAR

Puji dan Syukur Penulis haturkan ke hadirat Allah SWT, atas limpahan Rahmat dan Hidayah-Nya sehingga penulisan disertasi yang berjudul “Manajemen Kolaborasi dalam Implementasi Program MEMBARA di Kabupaten Mamuju Tengah” dapat terlaksana dengan baik.

Penulisan Disertasi ini bertujuan untuk memenuhi salah satu persyaratan akademik dalam menyelesaikan pendidikan Strata Tiga (S3) pada Program Doktoral Administrasi Publik Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin Makassar.

Dalam penyelesaian disertasi ini, penulis mengalami beberapa tantangan namun berkat dukungan dan bantuan dari berbagai pihak baik berupa pengajaran, bimbingan, arahan, dan doa akhirnya tantangan itu dapat dilalui dan diselesaikan dengan baik. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada :

1. Prof.Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin Makassar.
2. Prof. Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar.
3. Prof. Dr. Alwi, M.Si sebagai Promotor yang telah memberikan motivasi dan bimbingan berupa saran, kritikan, masukan, perbaikan, serta

nasehat keilmuan sejak awal perkuliahan hingga proses akhir penyelesaian studi.

4. Dr. Nurdin Nara, M.Si selaku Co Promotor I yang selalu meluangkan waktu dan tempat untuk memberikan bimbingan sejak pengajuan proposal hingga tahap akhir penyelesaian studi.
5. Dr. Gita Susanti, M.Si selaku Co Promotor II yang selalu memberikan motivasi dan selalu meluangkan waktu dan tempat untuk memberikan bimbingan baik sejak pengajuan proposal hingga tahap akhir penyelesaian studi.
6. Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si selaku Ketua Program Studi (Kaprodi) Doktoral Administrasi Publik Universitas Hasanuddin yang juga sekaligus sebagai Penguji Internal lingkup Universitas Hasanuddin yang telah banyak memberikan kontribusi dalam penyempurnaan disertasi ini. Kepada Prof. Dr. Badu Ahmad, M.Si dan Dr. Yunus, M.Si sebagai penguji internal lingkup Universitas Hasanuddin Makassar yang telah memberikan kontribusi besar dalam penyempurnaan disertasi ini.
7. Dr. Arsal Aras, SE., M.Si Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Mamuju Tengah selaku Penguji Eksternal yang telah memberikan kontribusi dalam penyempurnaan disertasi ini.
8. Para dosen pengajar Program Doktoral Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar dan seluruh Pengelola Bagian Akademik Pascasarjana Universitas

Hasanuddin khususnya Ibu Ira, Bapak Irman, Bapak Ismail atas bantuannya selama penulis menempuh Pendidikan hingga proses penyelesaian studi.

9. Bapak H. M. Aras Tammauni selaku Bupati Mamuju Tengah beserta Bapak H. Muh. Amin Jasa, M.M. selaku Wakil Bupati Mamuju Tengah yang telah memberikan motivasi dan dukungan dari awal studi hingga pada tahap penyelesaian studi.
10. Bapak Dr. H. Askary, S.Sos., M.Si selaku Sekretaris Daerah Kabupaten Mamuju Tengah yang telah memberikan motivasi, arahan, bimbingan, dan doanya mulai dari awal studi hingga pada tahap penyelesaian studi.
11. Kedua Orang tua saya ayahanda tercinta Almarhum H. Muh. Anwar Jasa dan ibunda tercinta Hj. Rasdiah Aco Hanafi yang tidak pernah berhenti dan lelah memberikan dorongan, motivasi, dan doa hingga penulis sampai pada tahap penyelesaian studi.
12. Istri tercinta Maskiah KS, SKM yang dengan sabar telah mendampingi, memberikan dorongan, dukungan, dan doa yang tanpa henti kepada penulis. Terkhusus kepada anak-anakku tercinta Nurul Aqilah Zalika, Nailah Nafi'ah Paisal, Ainun Mahya Azima, Aira Kesya Rafani yang telah memberi semangat dan doa kepada penulis. Semoga kalian menjadi puteri-puteri saleha, generasi penerus bangsa yang hebat.
13. Kedua mertuaku tercinta Bapak Karno Andri dan Ibu Saodah yang tanpa henti telah memberikan dukungan dan doa kepada penulis.

14. Saudara-Saudaraku tercinta Dr. H. Askary, S.Sos., M.Si, Hj. Fatmah Anwar, S.Pt., Zulkifli Anwar, SE., Yusuf Anwar, SE., dan Ipar-Iparku Rus'an AT, SE., M.Si., Faigah Marwan Jibran, SE., M.M., Sis Haryanti, Nurmasita, SE., Ekayanti, Fitriani Karno, SE., Irham Karno, dan Riska, Karno Amd. Kep., Kepada ponakanku tercinta Arif Askary, S.Kom., MBA, Afikah, Nurul, Nahya, Raja. Terima Kasih atas segala doa dan dukungannya.
15. Seluruh Pejabat Eselon III dan IV beserta staf PNS maupun PTT Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Permukiman dan Pertanahan Kabupaten Mamuju Tengah Khususnya Bapak Husni Yusuf selaku Sekretaris Dinas, Wiwin Atmaja, ST.,MT selaku Kepala Bidang Perumahan, Herman S.Pd., M.M. selaku Kepala Bidang Kawasan Permukiman, Rusli, S.Sos., M.M. selaku Kepala Bidang Pertanahan yang telah memberi motivasi, dukungan dan bantuan kepada penulis.
16. Teman-teman Pascasarjana Program Doktoral Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar Angkatan 2019 khususnya Dandi Darmadi yang telah membantu dan memberikan motivasi dan sumbangan pemikiran kepada penulis sejak masa perkuliahan hingga pada tahap penyelesaian studi
17. Kepada seluruh mitra kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Mamuju Tengah khususnya Ketua Baznas Mamuju Tengah, Pimpinan Bank Sulselbar Cabang Topoyo, Para Pengembang Perumahan se-

Kabupaten Mamuju Tengah, Para supplier dan Para Pimpinan Toko Bahan Bangunan.

Selanjutnya, penulis menyadari bahwa masih terdapat kekurangan dan kelemahan pada disertasi ini. Olehnya itu, penulis berharap adanya saran dan masukan yang sifatnya membangun agar disertasi ini dapat menjadi lebih baik dan sempurna.

Akhirnya, penulis berharap kiranya disertasi ini dapat memberi manfaat bagi kita semua.

Makassar, 15 Juni 2023

Penulis

Paisal Anwar

ABSTRAK

PAISAL ANWAR. MANAJEMEN KOLABORASI DALAM IMPLEMENTASI PROGRAM MEMBANGUN RUMAH RAKYAT (MEMBARA) DI KABUPATEN MAMUJU TENGAH (Dibimbing oleh Alwi, Nurdin Nara dan Gita Susanti)

Program Membangun Rumah Rakyat (Membara) adalah kebijakan berbasis kolaborasi yang bertujuan untuk menyediakan rumah layak huni bagi masyarakat miskin dan terdampak bencana. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan Membara melalui pendekatan collaborative advantage.

Metode penelitian menggunakan pendekatan kualitatif untuk menjelaskan kebijakan Membara sesuai dengan konteksnya. Informan meliputi para pemangku kepentingan yang terlibat dalam kolaborasi kebijakan tersebut. Sumber data terdiri dari data primer dan data sekunder. Metode pengumpulan data meliputi observasi, wawancara mendalam dan studi dokumentasi. Analisis data interaktif merupakan metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi program Membara terlaksana secara efektif yang melibatkan organisasi pemerintah, organisasi non pemerintah dan masyarakat. Para pemangku kepentingan menunjukkan kesamaan tujuan dalam kolaborasi. Kepercayaan antar para pemangku kepentingan tergolong tinggi karena pengalaman kerjasama di masa lalu. Keragaman budaya menjadi ciri khas dari para pemangku kepentingan yang berbeda latar belakang, namun berhasil disatukan. Pemimpin dalam kolaborasi menunjukkan keberhasilannya dalam memberdayakan dan melibatkan partisipan dalam kebijakan Membara.

Kata Kunci : Manajemen Kolaborasi, Collaborative Advantage, Implementasi Kebijakan



ABSTRACT

PAISAL ANWAR. COLLABORATION MANAGEMENT IN PROGRAM IMPLEMENTATION IN BUILDING PEOPLE'S HOUSE (MEMBARA) IN CENTRAL MAMUJU REGENCY (Supervised by Alwi, Nurdin Nara and Gita Susanti)

The People's Home Building Program (Membara) is a collaboration-based policy that aims to provide livable houses for the poor and disaster-affected communities. This study aims to analyze the implementation of the Membara policy through a Collaborative advantage approach.

The research method uses a qualitative approach to explain the Membara policy according to the context. Informants include stakeholders involved in the policy collaboration. Source of data consists of primary data and secondary data. Data collection methods include observation, in-depth interviews and documentation studies. Interactive data analysis is the analytical method used in this study.

The results of the research show that the implementation of the Membara program has been carried out effectively involving government organizations, non-governmental organizations and the community. Stakeholders show common goals in collaboration. Trust among stakeholders is high due to past experience of cooperation. Cultural diversity is the hallmark of stakeholders with different backgrounds, yet they are successfully united. Leaders in collaboration show their success in empowering and involving participants in the Burning policy.

Keywords : Collaboration Management, Collaborative Advantage, Policy Implementation



DAFTAR ISI

| | |
|--|-------------|
| HALAMAN SAMPUL | i |
| HALAMAN JUDUL | ii |
| HALAMAN PENGESAHAN DISERTASI..... | iii |
| HALAMAN PENGESAHAN DISERTASI AWAL | iv |
| PERNYATAAN KEASLIAN..... | v |
| KATA PENGANTAR | vi |
| ABSTRAK..... | xi |
| ABSTRACT..... | xii |
| DAFTAR ISI | xiii |
| DAFTAR TABEL | xvi |
| DAFTAR GAMBAR | xvii |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| 1.1 Latar Belakang | 1 |
| 1.2 Rumusan Masalah..... | 15 |
| 1.3 Tujuan Penelitian | 16 |
| 1.4 Manfaat Penelitian | 16 |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA..... | 18 |
| 2.1 Perspektif Ilmu Administrasi Publik | 18 |
| 2.1.1 Old Public Administration | 18 |
| 2.1.2 New Public Manajemen..... | 24 |
| 2.1.3 New Public Service..... | 26 |
| 2.1.4 Governance | 28 |
| 2.2 Manajemen Kolaborasi Dalam Perspektif Administrasi Publik..... | 38 |
| 2.3 Pendekatan Dalam Manajemen Kolaborasi | 44 |
| 2.3.1 Collaborative Governance | 45 |
| 2.3.2 Collaborative Innovation | 47 |
| 2.3.3 Collaborative Advantage | 50 |
| 2.4 Manajemen Kolaborasi dan Implementasi Kebijakan Publik | 52 |

| | |
|--|-----------|
| 2.4.1 Model Managing Collaborative | 56 |
| 2.4.2 Tipe Managing Collaborative | 60 |
| 2.5 Desain Kebijakan dan Management Collaborative | 61 |
| 2.6 Collaborative Advantage dan Jaringan Implementasi Kebijakan Publik | 63 |
| 2.7 Program Membangun Rumah Rakyat (MEMBARA) | 76 |
| 2.8 Penelitian Terdahulu | 78 |
| 2.9 Kerangka Pikir | 82 |
| BAB III METODE PENELITIAN..... | 85 |
| 3.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian | 85 |
| 3.2 Fokus Penelitian | 86 |
| 3.3 Lokasi Penelitian..... | 88 |
| 3.4 Informan Penelitian | 89 |
| 3.5 Sumber Data | 90 |
| 3.6 Teknik Pengumpulan Data..... | 91 |
| 3.7 Teknik Analisis dan Uji Keabsahan Data | 92 |
| 3.8 Pengecekan Validasi Temuan | 94 |
| BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN | 96 |
| 4.1 Gambaran Umum Kabupaten Mamuju Tengah..... | 96 |
| 4.1.1 Letak Geografis | 96 |
| 4.1.2 Kondisi Topografi dan Geologi..... | 99 |
| 4.1.3 Kependudukan dan Jenis Kelamin | 108 |
| 4.1.4 Kondisi Ekonomi, Sosial, Budaya Kab. Mamuju Tengah..... | 109 |
| 4.2 Gambaran Umum Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Permukiman dan Pertanahan Kabupaten Mamuju Tengah | 115 |
| 4.2.1 Sejarah Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Permukiman dan Pertanahan | 115 |
| 4.2.2 Kedudukan, Tugas Pokok dan Fungsi | 117 |
| 4.2.3 Struktur Organisasi dan Kelembagaan | 119 |
| 4.2.4 Perencanaan Strategis | 129 |

| | |
|---|------------|
| BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN..... | 143 |
| 5.1 Implementasi Kebijakan Membangun Rumah Rakyat..... | 143 |
| 5.2 Manajemen Kolaborasi Dalam Implementasi Program Membara..... | 161 |
| 5.2.1 Managing Goal Dalam Collaborative Advantage | 164 |
| 5.2.2 Managing Trust Dalam Collaborative Advantage | 175 |
| 5.2.3 Managing Cultural Diversity Dalam Collaborative Advantage | 187 |
| 5.2.4 Managing Leadership Dalam Collaborative Advantage | 197 |
| BAB VI PENUTUP | 202 |
| 5.1 Kesimpulan | 202 |
| 5.2 Implikasi Penelitian | 205 |
| DAFTAR PUSTAKA..... | 207 |
| LAMPIRAN..... | 212 |

DAFTAR TABEL

| | | |
|------------|--|-----|
| Tabel 2.1 | Perbandingan Perkembangan Perspektif OPA, NPM dan NPS..... | 27 |
| Tabel 2.2 | Dimensi Tujuan dalam Collaboration..... | 65 |
| Tabel 2.3 | Penelitian Terdahulu | 81 |
| Tabel 4.1 | Luas Wilayah Berdasarkan Kecamatan di Kab. Mamuju Tengah | 101 |
| Tabel 4.2 | Batas Wilayah Administrasi Per Kecamatan | 101 |
| Tabel 4.3 | Data Penduduk Menurut Akta | 109 |
| Tabel 4.4 | Jumlah Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Pangkat dan Golongan.... | 121 |
| Tabel 5.1 | Jumlah Target dan Realisasi Program MEMBARA | 149 |
| Tabel 5.2 | Jumlah Realisasi Pemenuhan Rumah Layak Huni Masyarakat Miskin..... | 150 |
| Tabel 5.3 | Jumlah Realisasi Pemenuhan Rumah Layak Huni Masyarakat Terdampak Bencana..... | 151 |
| Tabel 5.4 | Peran Pemangku Kepentingan Dalam Membara | 152 |
| Tabel 5.5 | Penerima Bantuan Program Membara 2020-2022 | 154 |
| Tabel 5.6 | Kolaborasi Pendanaan Kebijakan Membara | 155 |
| Tabel 5.7 | Implementasi Kebijakan Membara | 157 |
| Tabel 5.8 | Managing Goal Dalam Collaborative Advantage | 166 |
| Tabel 5.9 | Managing Trust Dalam Collaborative Advantage | 177 |
| Tabel 5.10 | Keragaman Regulasi dan Budaya Dalam Penyaluran Bantuan..... | 190 |
| Tabel 5.11 | Cultural Diversity | 192 |
| Tabel 5.12 | Managing Leadership Dalam Collaborative Advantage | 199 |

DAFTAR GAMBAR

| | |
|---|-----|
| Gambar 2.1 Models of Management Collaboration | 60 |
| Gambar 2.2 The Trust Building Loop | 69 |
| Gambar 2.3 Managing Cultural Diversity Collaborative Advantage | 72 |
| Gambar 2.4 Kerangka Pikir Penelitian | 84 |
| Gambar 4.1 Peta Administrasi Kabupaten Mamuju Tengah..... | 103 |
| Gambar 4.2 Struktur Organisasi Dinas Perumahan Rakyat Kawasan Permukiman dan Pertanahan..... | 122 |

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Administrasi publik selalu erat kaitannya dengan kebijakan pemenuhan barang-barang publik dan pelayanan publik. Hughes, 1994 menjelaskan bahwa administrasi publik sebagai sebuah aktivitas melayani kebutuhan-kebutuhan publik. Dalam memenuhi kebutuhan publik, pemerintah perlu mendesain suatu kebijakan publik yang tepat dalam menyelesaikan. Seiring dengan perkembangan zaman, tuntutan pemenuhan kebutuhan publik juga semakin rumit dan beragam. Hal ini mendasari penyelenggara negara untuk terus melakukan reformasi dalam rangka menyesuaikan tuntutan publik yang semakin kompleks. Roberts, (2020) menjelaskan bahwa upaya perbaikan dari pemerintah menjadi mutlak sebagai solusi untuk mengatasi permasalahan yang kompleks.

Pemerintah daerah sebagai organisasi penyelenggara daerah sekaligus sebagai penanggung jawab keberhasilan pembangunan daerah sangat dibutuhkan dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan penyediaan barang-barang publik. Dalam penyelenggaraan tersebut, tidak memungkinkan pemerintah menjadi aktor tunggal dalam menyediakan semua kebutuhan publik sebagaimana peran yang dimainkan pada era paradigma birokrasi klasik melainkan memerlukan keterlibatan institusi atau Lembaga

lain non pemerintah termasuk Lembaga swadaya masyarakat lokal, Lembaga adat, dan lain-lain (Hughes T. P., 2004).

Peran pemerintah daerah yang begitu besar sebagai tuntutan dari perubahan lingkungan strategis yang sangat cepat dan sulit untuk diprediksi sehingga perlu adanya gerakan reformasi birokrasi. Masyarakat merasakan ada kemajuan dalam pelaksanaan reformasi birokrasi, namun kemajuan tersebut dihadapkan pada kenyataan, bahwa harapan masyarakat bergerak cepat, sedangkan upaya perbaikan pelayanan publik peningkatannya berjalan lambat.

Dengan tuntutan masyarakat tersebut pada hakikatnya dibarengi dengan kemampuan sumber-sumber daya pemerintah yang minim menjadi beban berat yang dipikul oleh pemerintah, sehingga perlu memberikan sebagian beban tersebut kepada pihak lain yang lebih berkompeten dan memiliki sumber-sumber daya dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Hal ini dimaksudkan agar dapat merespon dengan cepat tuntutan dan masalah-masalah publik yang timbul sehingga pelayanan publik serta penyediaan barang-barang publik dapat terselenggara dengan efektif dan efisien (Osborne, 2000); (Burns, 1994) j (Driver, 1994); (Hughes, 1994); (Barzelay, 1992); (Esman, 1991).

Istilah kolaborasi dalam pemerintahan sebagai hal baru, yang mana kolaborasi ini ditandai dengan kerjasama antar aktor dengan latar belakang organisasi atau institusi yang berbeda-beda. Masing-masing aktor meyakini

bahwa proses pencapaian tujuan tidak bisa dicapai atau dilakukan secara mandiri. Kolaborasi merupakan salah satu strategi yang digunakan oleh praktisi untuk meningkatkan tata kelola dalam mengimplementasikan kebijakan regulasi antar organisasi. Lebih lanjut dijelaskan bahwa kolaborasi sebagai kegiatan yang dilakukan bersama-sama antara dua atau lebih organisasi yang bertujuan untuk meningkatkan nilai publik dengan melakukan kegiatan secara kooperatif serta saling berinteraksi dan memanfaatkan norma, peran dalam organisasi struktural untuk memecahkan masalah dan mencapai kesepakatan bersama dengan saling berbagi sumber daya seperti informasi, dana, dan skills (Imperial, 2001:3; (Halid, 2017).

Membangun Rumah Rakyat (Membara) adalah salah satu program yang dihadirkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Mamuju Tengah melalui Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Permukiman dan Pertanahan untuk memfasilitasi dan menyediakan rumah layak huni bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) yang terkena dampak bencana, terkena dampak pembangunan ataupun masyarakat miskin baik berada di dalam kawasan kumuh maupun di luar kawasan kumuh di Kabupaten Mamuju Tengah. Program ini mengusung konsep kolaborasi yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan seperti Organisasi Perangkat Daerah lingkup Mamuju Tengah, Pihak Swasta, BUMN, Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Mamuju Tengah, Pemerintah Desa, dan Masyarakat.

Program membara didasari oleh adanya amanat Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pada pasal 28 H ayat 1 menyebutkan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Regulasi ini memberikan tanggung jawab kepada negara dalam penyelenggaraan urusan perumahan dan permukiman. Pemerintah berkewajiban memfasilitasi dan menyediakan hak dasar manusia khususnya tempat tinggal yang didukung oleh lingkungan hidup yang baik dan sehat. Hal ini sejalan pula dengan adanya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman. Regulasi ini memberikan arahan tentang penyelenggaraan urusan perumahan dan permukiman. Bagaimana Negara hadir dalam rangka menciptakan rumah layak huni bagi masyarakat khususnya masyarakat berpenghasilan rendah.

Selanjutnya, di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan urusan perumahan sebagai urusan wajib pelayanan dasar sehingga urusan ini masuk dalam kategori urusan prioritas. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, terdapat empat kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota terkait urusan Perumahan yaitu: Penyediaan dan rehabilitasi rumah korban bencana kabupaten/kota, fasilitasi penyediaan rumah bagi masyarakat terkena relokasi program pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, Penerbitan izin pembangunan dan pengembangan perumahan, dan Penerbitan sertifikat kepemilikan bangunan gedung (SKBG).

Sebagaimana ketentuan dalam Pasal 18 ayat 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 2 tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal. Pada Pasal 8 ayat 3 menyebutkan bahwa jenis pelayanan dasar pada SPM Perumahan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas dua yaitu: penyediaan dan rehabilitasi rumah yang layak huni bagi korban bencana kabupaten/kota dan fasilitasi penyediaan rumah yang layak huni bagi masyarakat yang terkena relokasi program Pemerintah Daerah kabupaten/kota.

Dari regulasi-regulasi tersebut di atas, memberikan amanah kepada Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk dapat menyelenggarakan urusan Perumahan dan Permukiman dengan baik di seluruh Indonesia. Pemerintah Pusat sangat berharap kepada seluruh Kabupaten/Kota di Indonesia untuk dapat melahirkan program-program yang serupa atau program inovasi termasuk daerah Kabupaten Mamuju Tengah.

Program Membangun Rumah Rakyat (MEMBARA) merupakan penjabaran visi dan misi pembangunan daerah yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Mamuju Tengah Tahun 2016-2021, Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman Kabupaten Mamuju Tengah (RP3KP) 2017-2037, dan Surat Keputusan Bupati Mamuju Tengah

Nomor: 648.2/90/V/2020 tentang Program Membangun Rumah Rakyat Kabupaten Mamuju Tengah Tahun 2020.

Kolaborasi sebagai ciri utama dalam program membara. Program ini melibatkan banyak stakeholder dalam lingkup Pemerintah Daerah Kabupaten Mamuju Tengah, Pihak Swasta seperti Perusahaan- Perusahaan Swasta, BUMN (Perbankan, PT. Pos Indonesia), Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS), Karang Taruna, Tim Relawan, Pemerintah Kecamatan, Pemerintah Desa, dan Tokoh Masyarakat. Sasaran dari program ini adalah masyarakat yang masuk dalam kategori miskin, masyarakat yang terkena koban bencana dan masyarakat terdampak pembangunan dengan kategori masyarakat berpenghasilan rendah (MBR Kegiatan program Membara terdiri dari 2 kegiatan yaitu pembangunan rumah baru dan Peningkatan kualitas rumah.

Membara yang diidentifikasi sebagai program kolaboratif di dalam pelaksanaannya mengalami berbagai tantangan, permasalahan atau ketegangan. Tantangan dalam Membara sebagai sebuah program kolaborasi muncul dari adanya persoalan-persoalan yang kompleks sebagai dampak dari adanya perbedaan-perbedaan actor yang terlibat. Perbedaan-perbedaan tersebut dapat berupa perbedaan tujuan, budaya, kepercayaan, dan kepemimpinan. Merujuk pada temuan awal penulis bahwa ada beberapa masalah yang terjadi dalam pelaksanaan membara diantaranya adalah adanya perbedaan tujuan antara masing-masing aktor

yang terlibat atau organisasi/institusi yang terlibat. Setiap organisasi atau institusi memiliki tujuan spesifik yang hendak dicapai. Di dalam program Membara terdapat unsur yang terlibat dalam kolaborasi yaitu Pemda Mamuju Tengah (OPD terkait) Swasta (Pengembang, pelaku usaha perusahaan swasta), BUMN (Perbankan), Baznas, Pemerintah Desa, dan Masyarakat. Unsur-unsur ini tentu memiliki tujuan yang berbeda-beda. Tujuan yang hendak dicapai oleh Pemerintah Daerah sebagai unsur organisasi yang bergerak di sector public akan berbeda dengan tujuan pihak swasta berupa perusahaan/pengembang perumahan, termasuk pihak BUMN seperti Bank Sulselbar sebagai unsur organisasi yang bergerak di sektor privat.

Pada sektor publik tujuan ditekankan dalam rangka perolehan keuntungan dan penyediaan layanan public seperti layanan: Pendidikan, Kesehatan, dan lain-lain. Sementara untuk sector swasta termasuk BUMN tujuan utamanya adalah pada pencapaian laba atau profit yang maksimal. Begitu pula institusi lain seperti Baznas yang lebih banyak bergerak pada misi sosial dan keagamaan. Dari perbedaan tujuan tiap aktor yang terlibat ini tentu akan mempengaruhi proses kolaborasi dalam program membara dan hal ini dapat memicu ketegangan atau masalah akibat dari tujuan organisasi yang beragam.

Berkenaan dengan tujuan organisasi dalam posisi internal lingkup Pemda Mamuju Tengah sendiri, terdapat tujuan setiap organisasi yang berbeda-beda dan tentunya akan menimbulkan beragam kompleksitas yang

dapat mempengaruhi proses kolaborasi Membara. Dinas Perumahan Rakyat sebagai *leading sector* Membara mempunyai beberapa tujuan dalam menjalankan program membara yakni untuk meningkatkan capaian SPM bidang perumahan dengan dua kategori yakni capaian 100% untuk fasilitasi dan penyediaan rumah bagi korban bencana dan capaian 100% fasilitasi dan penyediaan rumah bagi yang membantu pemerintah dalam penanganan kemiskinan khususnya pada terdampak pembangunan atau relokasi. Tujuan lainnya adalah untuk kawasan permukiman kumuh. Tujuan ini didasari dengan adanya permasalahan capaian SPM Perumahan tahun 2019 sangat rendah yakni 0% dari target 100%.

Dari sisi tujuan jika dikaitkan dengan tujuan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang berkaitan dengan pemenuhan SPM maka akan ditemukan tujuan organisasi yang berbeda-beda. Misalnya Dinas Pekerjaan Umum yang memiliki SPM dua jenis yaitu: terkait pemenuhan kebutuhan pokok air minum sehari-hari dan penyediaan pelayanan pengolahan air limbah domestic. Begitu pula dengan Dinas Sosial dan beberapa dinas lainnya. Perbedaan tujuan ini tentunya didasari oleh regulasi sesuai bidang masing-masing dan setiap organisasi akan berusaha melakukan pencapaian angka 100%.

Perbedaan tujuan yang diemban oleh setiap organisasi atau institusi yang terlibat dapat memicu masalah akibat adanya perbedaan yang tidak dapat diselaraskan sehingga beberapa organisasi yang terlibat tidak dapat

berkontribusi secara maksimal seperti Dinas Kesehatan, Pendidikan, BPBD, dan beberapa OPD terkait yang diharapkan memberi kontribusi besar dalam Membara. Setiap Organisasi atau institusi yang terlibat memunculkan ego sektoral yang dibungkus dengan paradigma bahwa masing-masing OPD melaksanakan tugas berdasarkan TUPOKSI masing-masing dan setiap OPD masing-masing melaksanakan program dan kegiatan yang dapat menciptakan capaian SPM 100% sesuai bidang urusannya.

Masalah lain yang berkaitan dengan tujuan dalam kolaborasi membara adalah adanya tujuan tersembunyi dari beberapa aktor yang terlibat. Ada banyak alasan mengapa tujuan tersebut tidak diungkapkan kepada aktor lainnya. Sehingga tujuan bekerja sama dalam membara hanya bersifat semu. Beberapa aktor ikut berkontribusi namun menyembunyikan sebagian tujuan yang ingin dicapai. Agenda tersembunyi adalah endemic dalam kolaborasi.

Permasalahan selanjutnya yang timbul dalam kolaborasi program membara adalah adanya budaya organisasi yang berbeda dari setiap organisasi atau institusi yang terlibat yang mengakibatkan tidak efektifnya waktu penyelesaian pembangunan rumah bantuan Membara. Budaya organisasi yang paling terasa adalah terkait Standar Operasional Prosedur (SOP). Salah satu budaya kerja organisasi adalah dengan mengikuti Standar Operasional Prosedur yang berlaku.

Dalam layanan urusan perumahan sebagai leading sector membara tentunya memiliki SOP dalam pelayanannya, begitu pula bagi OPD lainnya

termasuk pihak perbankan, Baznas, dan Pemerintah Desa. Dasar hukum, alur/mechanisme, waktu layanan, biaya, sarana dan prasarana yang dipergunakan, dan unsur yang terlibat dalam pelayanan tentu tidak akan sama dalam setiap organisasi atau institusi.

Terkait dasar hukum yang tertuang dalam SOP sebagai acuan pemberian layanan Membara belum tentu selaras dengan dasar hukum SOP organisasi atau institusi lainnya yang terlibat dalam membara. Misalnya dalam pencairan anggaran membara, dinas perumahan telah menyiapkan anggaran dalam DPA APBD tahun berjalan dan dapat dicairkan sesuai anggaran kas yang tertuang dalam DPA dengan persetujuan Kepala Dinas selaku pengguna anggaran tanpa harus ijin kepada pimpinan di atasnya seperti Sekda dan Bupati. Sementara untuk perbankan dalam menyediakan anggaran juga mematuhi SOP yang berlaku. Untuk pembiayaan membara pihak perbankan dapat membiayai melalui dana CSR. Dalam pencairan dana CSR tersebut memiliki tahapan yang panjang seperti harus didahului proposal kemudian diajukan kepada Pimpinan Cabang Topoyo setelah itu diteruskan kepada pimpinan cabang di Mamuju. Artinya Pimpinan Cabang Topoyo, tidak dapat mengambil kebijakan sendiri tetapi harus menunggu persetujuan dari Pimpinan Cabang Mamuju. Hal ini membuat proses pencairan CSR untuk membara menjadi lamban sehingga dapat berimbas pada lambannya proses pelaksanaan kegiatan pembangunan rumah Membara.

Terkait persyaratan penerima bantuan Membara, Dinas perumahan telah memiliki acuan sesuai yang tertuang dalam SK Bupati namun bagi Baznas, selain mengikuti persyaratan yang tertuang dalam SK Bupati juga harus tertuang dalam syariat islam tentang penyaluran zakat. Persoalan yang kemudian muncul, jika calon penerima bantuan beragama non-muslim maka tidak dapat dibantu. Atau jika ada tidak mengikuti nasab yang tertuang dalam tuntunan syariat islam terkait penyaluran zakat, infak, dan sedekah maka tidak dapat diberikan bantuan. Kesimpulannya adalah budaya kerja yang berbeda dalam setiap organisasi yang terlibat dalam kolaborasi dapat menimbulkan masalah yang membuat proses berjalannya kolaborasi membara menjadi lamban atau tidak efektif dan efisien.

Permasalahan-permasalahan yang terjadi dalam kolaborasi Membara tersebut di atas, dipicu oleh adanya perbedaan-perbedaan dari setiap organisasi atau institusi yang terlibat dalam proses kolaborasi. Olehnya itu diperlukan managing kolaboratif agar dapat menyelesaikan kompleksitas dari permasalahan-permasalahan yang muncul. Managing kolaboratif sektor publik sebagai sebuah pendekatan baru untuk memecahkan permasalahan yang kompleks khususnya pada keterbatasan birokrasi dalam menjawab tuntutan publik.

Kolaborasi dikonseptualisasi sebagai hubungan mitra yang seringkali memunculkan perbedaan antar masing-masing aktor yang terlibat. Adanya perbedaan ini juga sangat potensial untuk memunculkan keuntungan atau

benefit pada masing-masing aktor yang terlibat. Adanya perbedaan antara aktor ini bisa menimbulkan keuntungan atau *collaborative advantage*. Jika organisasi jaringan terkelola dengan baik atau dengan adanya *management collaborative*.

Manajemen kolaboratif merupakan konsep yang menggambarkan proses memfasilitasi dan beroperasi dalam pengaturan multi organisasi untuk memecahkan masalah yang tidak dapat diselesaikan, atau diselesaikan dengan mudah, oleh organisasi tunggal. Kolaborasi sebagai sarana untuk memecahkan masalah dan menemukan solusi baru misalnya pengetahuan baru, waktu, uang, persaingan dan kebijaksanaan (Schrage, 1995). Manajemen kolaboratif dapat bersifat formal atau informal, mulai dari perolehan informasi yang sederhana hingga kesepakatan yang dinegosiasikan yang membuka jalan bagi proyek yang lebih luas.

Kolaborasi sebagai sebuah *paradox* dimana dalam kolaborasi terdapat elemen yang saling melengkapi namun juga tidak bisa terhindarkan oleh konflik yang muncul dari adanya perbedaan antara masing-masing aktor yang terlibat dalam kolaborasi, sehingga munculnya *management advantage* berawal dari adanya konflik antara masing-masing aktor dimana konflik dalam kolaborasi yang bisa menyebabkan perpecahan dalam kolaborasi tapi juga bisa menjadi keuntungan bagi setiap aktor yang berkolaborasi ketika konflik atau perbedaan itu bisa dikelola dengan baik.

Theory Collaborative Advantage sebuah teori yang berbasis praktik tentang management kolaborasi, teori ini berfokus pada potensi keuntungan dan utilitas yang didapatkan dari hubungan antar aktor yang tergabung dalam jaringan organisasi.

Teori *Collaborative Advantage* muncul setelah banyak riset yang sebelumnya dilakukan terkait dengan *collaborative* baik yang hanya melibatkan individu maupun yang mewakili organisasi yang terlibat sebagai anggota. Kolaborasi dikonseptualisasi sebagai hubungan mitra yang seringkali memunculkan perbedaan antar masing-masing aktor yang terlibat. Adanya perbedaan ini juga sangat potensial untuk memunculkan keuntungan atau benefit pada masing-masing aktor yang terlibat. Adanya perbedaan antara aktor ini bisa menimbulkan keuntungan atau *collaborative advantage* jika organisasi jaringan terkelola dengan baik atau dengan adanya *management collaborative*. Sebagai sebuah *novelty*, teori *collaborative advantage* memfokuskan pada ketegangan dan paradoks dalam sebuah kolaborasi sebagaimana diungkapkan oleh Huxham dan Vangen (2013) bahwa *collaborative advantage* berfokus pada *Managing Goals, Managing Trust, Managing Culture* dan *Managing Leadership*.

Sebagai kebaruan (*novelty*) dalam penelitian ini adalah bahwa *collaborative advantage* yang dimaksud lebih memfokuskan pada bagaimana keberhasilan pencapaian tujuan dalam *managemet collaboration*, dimana selama ini lebih berfokus pada manajemen konflik dalam proses kolaborasi

sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh Kuldeep Kumar and Han G. Van Dissel (1996) tentang proses kerja sama yang tidak *dimanage* dan tidak dipelihara akan memunculkan konflik dalam proses kerjasamanya. Penelitian lain yang juga terkait dengan manajemen dan konflik adalah penelitian yang dilakukan oleh Vega Zagier Roberts, 2019. Penelitiannya merujuk *pada* tantangan dan dinamika hubungan multi disiplin, antar departemen dan antar lembaga. Hasil mep: semua ini memerlukan pengelolaan hubungan antar kelompok. Hasil penelitiannya menjelaskan manajemen dalam kolaborasi diperlukan untuk mengatasi adanya permasalahan antar anggota dalam kolaborasi serta mencegah terjadinya persaingan antar anggota yang dapat memicu konflik. Dimana dalam berbagai studi kolaborasi terdahulu dengan berbagai variannya seperti *collaborative governance* (Ansel dan Gash, 2007), *cross sector collaboration* (Bryson dan Crosby, 2005) tidak menjelaskan mengenai bagaimana mengelola tujuan, ketegangan yang muncul karena keberagaman aktor yang terlibat.

Berdasarkan penelitian terdahulu tersebut di atas, maka kebaruan dalam penelitian ini memfokuskan pada bagaimana keberhasilan pencapaian tujuan dalam *managemet collaboration* dengan pendekatan *collaborative advantage*, yakni tentang pengelolaan kolaborasi yang berfokus pada potensi keuntungan untuk kolaboratif yang muncul dari kemitraan antar-organisasi sebagaimana yang dijelaskan oleh Siv Vangen and Chris Huxam (2005). Siv Vangen and Chris Huxham (2005) juga memberikan konseptualisasi dan

kerangka kerja yang dapat digunakan oleh *manager* untuk memikirkan dan menemukan cara mengelola kolaborasi yaitu *Managing Goals*, *Managing Trust*, *Managing Culture* dan *Managing Leadership*.

Berdasarkan fenomena di atas, maka penulis akan menganalisis *Collaborative Advantage* dalam *Managing Collaborative* dalam implementasi Program Membangun Rumah Rakyat (Membara) di Kabupaten Mamuju Tengah. *Collaborative Advantage* sebagai *framework* dalam *Managing Collaborative* yang efektif yaitu dengan dimensi *Managing Goals*, *Managing Trust*, *Managing Culture* dan *Managing Leadership*. Teori *Collaborative Advantage* ini dianggap sebagai teori yang mampu menjelaskan dan mendeskripsikan fenomena *managing collaborative* dalam implementasi program Membara

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi program Membara di Kabupaten Mamuju Tengah?
2. Bagaimana *Managing Goals* dalam implementasi program membara di Kabupaten Mamuju Tengah?
3. Bagaimana *Managing Trust* dalam implementasi program Membara di Kabupaten Mamuju Tengah?

4. Bagaimana *Managing Culture* dalam implementasi program Membara di Kabupaten Mamuju Tengah?
5. Bagaimana *Managing Leadership* dalam implementasi program Membara di Kabupaten Mamuju Tengah?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Mendeskripsikan implementasi program Membara di Kabupaten Mamuju Tengah.
2. Menjelaskan dan menganalisis *Managing Goals* dalam implementasi program Membara di Kabupaten Mamuju Tengah.
3. Menjelaskan dan menganalisis *Managing Trust* dalam implementasi program Membara di Kabupaten Mamuju Tengah.
4. Menjelaskan dan menganalisis *Managing Culture* dalam implementasi program Membara di Kabupaten Mamuju Tengah.
5. Menjelaskan dan menganalisis *Managing Leadership* dalam implementasi program Membara di Kabupaten Mamuju Tengah.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi atau manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat akademis. Memberikan sumbangsih pemikiran kepada para ilmuwan dan praktisi administrasi publik khususnya bidang manajemen dan kebijakan publik, sumbangsih pemikiran yang dimaksud dalam hal ini adalah *managing collaboration* dalam pemecahan masalah publik khususnya dalam pelaksanaan program Membara.
2. Manfaat praktis. Memberikan sumbangsih pemikiran serta rekomendasi kepada pemerintah daerah Kabupaten Mamuju Tengah secara khusus, *stakeholder*, lembaga non-pemerintah, masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya dalam hal mengelola masalah publik, khususnya dalam hal pemenuhan rumah layak huni melalui program Membara.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Perspektif Ilmu Administrasi Publik

Sejak berkembangnya studi administrasi publik dari klasik hingga kontemporer, telah mengalami beberapa fase perkembangan perspektif. Perkembangan perspektif administrasi publik dimulai pada perspektif *The Old Public Administration*, *The New Public Management*, *The New Public Service* (Bovaird dan Loffler, 2003; Denhardt dan Denhardt, 2004, dan *The New Public Governance*) (Osborne, 2010).

2.1.1 Old Public Administration

Paradigma pertama dimulai dari paradigma *The Old Public Administration* (OPA) seperti menurut Denhart dan Denhart (2004). Paradigma ini pertama kali dikemukakan oleh Woodrow Wilson. Dia menyatakan bidang administrasi itu sama dengan bidang bisnis. Maka dari itu muncullah konsep ini, konsep *Old Public Administration* ini memiliki tujuan melaksanakan kebijakan dan memberikan pelayanan, dimana dalam pelaksanaannya ini dilakukan dengan netral, profesional, dan lurus mengarah kepada tujuan yang telah ditetapkan. Dalam memahami paradigma ini, ada kunci yang digunakan yaitu pertama adanya perbedaan yang jelas antara politik (*policy*) dengan administrasi. Kedua, perhatian untuk membuat struktur

dan strategi pengelolaannya hak organisasi publik diberikan kepada manajernya (pemimpin), agar tugas-tugas dapat dilakukan secara efektif dan efisien.

Dalam bukunya "*The Study of Administration*", Wilson berpendapat bahwa problem utama yang dihadapi pemerintah eksekutif adalah rendahnya kapasitas administrasi. Untuk mengembangkan birokrasi pemerintah yang efektif dan efisien, diperlukan pembaharuan administrasi pemerintahan dengan jalan meningkatkan profesionalisme manajemen administrasi negara. Untuk itu, diperlukan ilmu yang diarahkan untuk melakukan reformasi birokrasi dengan mencetak aparatur publik yang profesional dan non-partisan. Maka, tema dominan dari pemikiran Wilson adalah aparat atau birokrasi yang netral dari politik. Administrasi negara harus didasarkan pada prinsip-prinsip manajemen ilmiah dan terpisah dari hiruk pikuk kepentingan politik. Inilah yang dikenal sebagai konsep dikotomi politik dan administrasi. Administrasi negara merupakan pelaksanaan hukum publik secara detail dan terperinci, karena itu menjadi bidangnya birokrat teknis, sedangkan politik menjadi bidangnya politisi.

Paradigma administrasi publik model klasik juga dapat dilihat melalui model "*oldchesnuts*" dari Peters (1996 dan 2001), dimana administrasi publik berdasarkan pada pegawai negeri yang politis dan terinstitusionalisasi; organisasi yang hirarkis dan berdasarkan peraturan; penugasan yang permanen dan stabil; banyaknya pengaturan internal; serta menghasilkan

keluaran yang seragam (lihat dalam Oluwu, 2002 dan Frederickson, 2004). Kelebihan dari administrasi publik klasik adalah politik yang tidak mencampuri kegiatan administrasi di pemerintahan. Sehingga tidak ada hasil dari kegiatan administrasi terhadap publik yang berbau politik. Administrasi publik klasik juga memungkinkan birokrasi memiliki daya stabilitas yang sangat tinggi, karena para birokrat diputuskan berdasarkan pertimbangan obyektif, para birokrat dilindungi dari kewenangan hukum, dan masa depan para birokrat terjamin. Struktur birokrasi yang kompleks dan formal serta berdasarkan dokumen resmi akan menghindarkan birokrasi dari penyalahgunaan wewenang baik oleh birokrasi karier maupun birokrasi politisi yang berkuasa untuk sementara. Administrasi publik klasik ini juga dapat diimplementasikan di negara berbentuk kerajaan. Selanjutnya, sifat netral dari administrasi publik klasik ini dapat menghindarkan birokrasi dari kepentingan figur atau kelompok-kelompok tertentu.

Dalam hal ini karakter *Old Public Administration* dicirikan oleh kegiatan pemerintah yang terfokus pada pemberian pelayanan kepada masyarakat yang dilakukan oleh administrator publik yang akuntabel dan bertanggung jawab secara demokratis kepada *elected official*. Nilai dasar utama yang diperjuangkan dalam *Old Public Administration* adalah efisiensi dan rasionalitas sebagai sebuah sistem tertutup. Fungsi administrator publik didefinisikan sebagai *planning, organizing, staffing, directing, coordinating* dan *budgeting*.

Menurut Wilson bidang Administrasi sama dengan bidang bisnis maka dari itu muncullah konsep ini, konsep *Old Public Administration* ini memiliki tujuan melaksanakan kebijakan dan memberikan pelayanan, dimana dalam pelaksanaannya ini dilakukan dengan netral, profesional, dan lurus mengarah kepada tujuan yang telah ditetapkan. Ada dua kunci dalam memahami OPA ini, pertama, adanya perbedaan yang jelas antara politik (*policy*) dengan administrasi. Kedua, perhatian untuk membuat struktur dan strategi pengelolaannya hak organisasi publik diberikan kepada manajernya (pemimpin), agar tugas-tugas dapat dilakukan secara efektif dan efisien. Paradigma OPA memiliki tiga pemikiran, yaitu :

Pertama, paradigma dikotomi yang dikemukakan oleh Henry, memiliki dua kunci pokok yaitu: politik berbeda (*distinct*) dengan administrasi. Politik adalah arena dimana kebijakan (*policy*) diambil sehingga administrasi tidak berhak berada dalam arena tersebut. Administrasi hanya bertugas mengimplementasikan (*administered*) kebijakan tersebut.

OPA juga tidak bisa dilepaskan dari prinsip-prinsip manajemen ilmiah (*scientific management*) Frederick W. Taylor dan manajemen klasik POSDCORB ciptaan Luther Gullick. Administrasi negara harus berorientasi secara ketat kepada efisiensi. Semua sumber daya (*man, material, machine, money, method, market*) digunakan sebaik-baiknya untuk mencapai prinsip efisiensi.

Kedua, manusia rasional (administratif) Herbert Simon juga memberikan pengaruh terhadap OPA. Menurut Simon, manusia dipengaruhi oleh rasionalitas mereka dalam mencapai tujuan-tujuannya. Rasionalitas yang dimaksud di sini hampir sama dengan efisiensi yang dikemukakan oleh aliran *scientific management*. Manusia yang bertindak secara rasional ini disebut dengan manusia administratif (*administrative man*). Ketiga, teori pilihan publik (*public choice*) merupakan teori yang melekat dalam OPA. Teori pilihan publik berasal dari filsafat manusia ekonomi (*economic man*) dalam teori-teori ekonomi. Menurut teori pilihan publik manusia akan selalu mencari keuntungan atau manfaat yang paling tinggi pada setiap situasi dalam setiap pengambilan keputusan. Manusia diasumsikan sebagai makhluk ekonomi yang selalu mencari keuntungan pribadi melalui serangkaian keputusan yang mampu memberikan manfaat yang paling tinggi.

Dalam buku yang ditulis oleh Miftah Thoha, yang berjudul ilmu administrasi publik kontemporer dijelaskan bahwa Denhart & Denhart (2004) menguraikan karakteristik dari *Old Public Administration* yaitu bahwa *Pertama* fokus utama adalah penyediaan pelayanan publik melalui organisasi atau badan resmi pemerintah. *Kedua* kebijakan publik dan administrasi negara sebagai tujuan yang bersifat politik. *Ketiga* administrator publik memainkan peranan yang terbatas dalam perumusan kebijakan publik dan pemerintahan; mereka hanya bertanggung-jawab mengimplementasikan kebijakan publik. *Keempat* pelayanan publik harus diselenggarakan oleh administrator yang

bertanggung-jawab, dan *Kelima* kepada pejabat politik (*elected officials*) dan dengan diskresi terbatas, serta *Keenam* nilai pokok yang dikejar oleh organisasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.

Herbert Simon dalam bukunya yang berjudul "*Administrative Behavior*", menjelaskan bahwa dimana munculnya konsep rasional model. *Mainstream* dalam OPA ini muncul dari ide-ide inti yang ada, diantaranya :

1. Pemerintah memberikan perhatian langsung dalam pelayanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang berwenang.
2. Kebijakan publik dan administrasi saling berkaitan dengan merancang serta melaksanakan kebijakan untuk tujuan politik.
3. Administrasi publik hanya berperan kecil dalam pembuatan kebijakan dibandingkan dalam pengimplementasian kebijakan publik.
4. Para administrator berupaya memberikan pelayanan yang bertanggungjawab.
5. Para administrator bertanggung jawab kepada pemimpin politik yang dipilih secara demokratis.
6. Program kegiatan di administrasikan dengan baik dan dikontrol oleh para pejabat publik yang memiliki hierarki dalam organisasi.
7. Nilai utama dari administrasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.
8. Administrasi publik dilakukan secara efisien dan tertutup.
9. Peran administrasi publik dirumuskan secara luas seperti POSDCRB.

2.1.2 New Public Management

Perspektif selanjutnya adalah *The New Public Management*. Secara umum dipandang sebagai suatu pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern. NPM adalah suatu sistem manajemen desentral dengan perangkat-perangkat manajemen baru seperti *controlling*, *benchmarking* dan *lean management*. Bagi yang lain, NPM dipahami sebagai privatisasi sejauh mungkin atas aktivitas pemerintah. *New Public Management* (NPM) merupakan sistem manajemen administrasi publik yang paling aktual di seluruh dunia dan sedang direalisasikan di hampir seluruh negara industri. Sistem ini dikembangkan di wilayah Anglo Amerika sejak paruh kedua tahun 80-an dan telah mencapai status sangat tinggi khususnya di Selandia Baru. Perusahaan-perusahaan umum diprivatisasi, pasar tenaga kerja umum dan swasta dideregulasi, dan dilakukan pemisahan yang jelas antara penetapan strategis wewenang negara oleh lembaga-lembaga politik (apa yang dilakukan negara) dan pelaksanaan operasional wewenang oleh administrasi (pemerintah) dan oleh badan penanggung jawab yang independen atau swasta. Administrasi publik mulai mengenalkan *New Public Management* (NPM) yang merupakan paradigma baru pada tahun 1990-an. Istilah NPM pertama kali dikemukakan Crishtopher Hood dalam artikelnya “ *All Public Management of All Seasons*”.

Nama *New Public Management* sering disebut dengan nama lain misalnya *Post-Bureaucratic Paradigm* (Barzeley, 1992), dan *Reinventing Government* (Osborne dan Gaebler, 1992).

New Public Management (NPM) adalah paradigma baru dalam manajemen sektor publik. NPM biasanya dihubungkan dengan *Old Public Management* (OPM). Konsep NPM muncul pada tahun 1980-an dan digunakan untuk melukiskan sektor publik di Inggris dan Selandia Baru. NPM menekankan ada kontrol atas *output* kebijakan pemerintah, desentralisasi otoritas manajemen, pengenalan pada dasar kuasi-mekanisme pasar, serta layanan yang berorientasi *customer*. Asal NPM berasal dari pendekatan atas manajemen publik dan birokrasi. Selama ini birokrasi erat dikaitkan dengan manajemen sektor publik itu sendiri. Birokrasi dianggap erat dan berkaitan dengan keengganan untuk maju, kompleksitas hirarki jabatan dan tugas, serta mekanisme pembuatan keputusan yang *top-down*. Fokus dari NPM sebagai sebuah gerakan adalah pengadopsian keunggulan teknik manajemen perusahaan sektor publik untuk diimplementasikan dalam sektor publik dan pengadministrasiannya.

Paradigma NPM memiliki konsep yang terkait dengan manajemen kinerja sektor publik, yang mana pengukuran kinerja merupakan salah satu dari prinsip-prinsipnya. NPM mengacu kepada sekelompok ide dan praktik kontemporer untuk menggunakan pendekatan-pendekatan dalam sektor privat (bisnis) pada organisasi sektor publik. Pemerintahan yang kaku dan

sentralistik sebagaimana yang dianut oleh OPA harus diganti dengan pemerintahan yang berjiwa wirausaha. NPM menganjurkan pelepasan fungsi-fungsi pemerintah kepada sektor swasta. Inti dari ajaran NPM dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Pemerintah diajak untuk meninggalkan paradigma administrasi tradisional dan menggantikannya dengan perhatian terhadap kinerja atau hasil kerja.
2. Pemerintah sebaiknya melepaskan diri dari birokrasi klasik dan membuat situasi dan kondisi organisasi, pegawai dan para pekerja lebih fleksibel.
3. Menetapkan tujuan dan target organisasi dan personel lebih jelas sehingga memungkinkan pengukuran hasil melalui indikator yang jelas.
4. Staf senior lebih berkomitmen secara politis dengan pemerintah sehari-hari daripada netral.
5. Fungsi pemerintah adalah memperhatikan pasar, kontrak kerja keluar, yang berarti pemberian pelayanan tidak selamanya melalui birokrasi, melainkan bisa diberikan oleh sektor swasta.
6. Fungsi pemerintah dikurangi melalui privatisasi.

2.1.3 New Public Service

Perspektif yang ketiga disebut dengan *The New Public Service* oleh Denhart & Denhart dalam bukunya yang berjudul "*The New Public Service, Serving Not Steering*" yang diterbitkan penerbit ME Sharpe, Inc. New York pada tahun 2003. Paradigma ini secara umum alur pikirnya menentang

perspektif-perspektif sebelumnya yaitu perspektif *The Old Public Administration* dan perspektif *The New Public Management*. Akar dari perspektif ini dapat ditelusuri dari berbagai ide tentang Demokrasi. Paradigma *The New Public Service* berakar dari beberapa teori meliputi:

1. Teori tentang demokrasi kewarganegaraan; perlunya pelibatan warganegara dalam pengambilan kebijakan dan pentingnya deliberasi untuk membangun solidaritas dan komitmen guna menghindari konflik.
2. Model komunitas dan masyarakat sipil; akomodatif terhadap peran masyarakat sipil dengan membangun *social trust*, kohesi sosial dan jaringan sosial dalam tata pemerintahan yang demokratis.
3. Teori organisasi humanis dan administrasi negara baru; administrasi negara harus fokus pada organisasi yang menghargai nilai-nilai kemanusiaan (*human beings*) dan respon terhadap nilai-nilai kemanusiaan, keadilan dan isu-isu sosial lainnya.

Dibawah ini dijelaskan mengenai karakteristik NPS. adapun karakteristik dari *New Public Services* akan ditampilkan berdasarkan tabel sekaligus perbandingannya dengan paradigam OPA, dan NPM.

Tabel 2.1
Perbandingan Perkembangan Perspektif OPA, NPM, dan NPS

| Aspek | <i>Old Public Administration</i> | <i>New Public Management</i> | <i>New Public Service</i> |
|---|---|-------------------------------------|----------------------------------|
| Dasar teoritis dan fondasi epistemologi | Teori politik | Teori ekonomi | Teori demokrasi |
| Rasionalitas dan model | Rasionalitas | Teknis dan | Rasionalitas strategis atau |

| | | | |
|---|---|--|--|
| perilaku manusia | <i>synoptic (administrative man)</i> | rasionalitas ekonomi (<i>economic man</i>) | rasionalitas formal (politik, ekonomi dan organisasi) |
| Konsep kepentingan publik | Kepentingan publik secara politis dijelaskan dan diekspresikan dalam aturan hukum | Kepentingan publik mewakili agresi kepentingan individu | Kepentingan publik adalah hasil dialog dari berbagai nilai |
| Responsivitas pelayanan publik | <i>Client dan constituen</i> | <i>Customer</i> | <i>Citizen's</i> |
| Peran pemerintah | <i>Rowing</i> | <i>Steering</i> | <i>Serving</i> |
| Pencapaian tujuan | Untuk badan pemerintah | Untuk organisasi privat dan non profit | Koalisi atau organisasi publik, non profit dan privat |
| Akuntabilitas | Hierarki administratif dengan jenjang yang tegas | Bekerja sesuai dengan kehendak pasar (keinginan pelanggan) | Multi aspek: akuntabilitas hukum, nilai-nilai, komunitas, norma politik, standar profesional |
| Diskresi administrasi | Diskresi terbatas | Diskresi diberikan secara luas | Diskresi dibutuhkan tetapi dibatasi dan bertanggung-jawab |
| Struktur organisasi | Birokratik yang ditandai Dengan otoritas <i>top-down</i> | Desentralisasi organisasi dengan kontrol utama berada pada para agen | Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal |
| Asumsi terhadap Motivasi pegawai dan <i>administrated</i> | Gaji dan keuntungan, Proteksi | Semangat <i>entrepreneur</i> | Pelayanan publik dengan Keinginan melayani masyarakat |

Sumber : Denhardt dan Denhardt (2003: 28-29)

2.1.4 Governance

Paradigma yang terakhir adalah *The New Public Governance* dimana penekanan paradigma ini ada pada pelaksanaan kebijakan publik dan

pelayanan publik pada masyarakat. Sebagaimana dikutip dalam tulisan Nanang (2012) bahwa lahirnya paradigma ini adalah sebuah konsep yang mengkritik pada *The New Public Management* bahwa diantaranya adalah NPM bukan paradigma melainkan *Cluster* beberapa negara saja, penerapan NPM hanya terbatas pada Anglo-America, Australia dan negara-negara Scandinavia.

Terminologi atau konsep *governance* kini menjadi satu idiom yang dipakai secara luas, sehingga dapat dimaknai atau diinterpretasikan juga dengan konsep atau terminologi yang mirip pemahamannya. Dalam penjelasan buku yang ditulis oleh Mulyadi dan Gedeona (2017) dijelaskan konsep *governance* acapkali digunakan dengan pemahaman yang sama untuk menjelaskan konsep: jaringan kebijakan (*policy networks*, Rhodes, 1997), manajemen publik (*public management*, Hood, 1990), koordinasi antar sektor ekonomi (Cambell el al, 1991), kemitraan publik-privat (Pierre, 1998), *corporate governance* (Williamson, 1996) dan *good governance* yang acapkali menjadi syarat utama yang dikemukakan oleh lembaga-lembaga donor asing (Lefwich, 1994).

Konsep *governance* dalam Webster's Third New International Dictionary (dalam Frederickson, 1997) diartikan sebagai "*function of governing*", "*the state of being governed*", "*the manner or method of governing*", "*a system of governing*". Pengertian *governance* mengacu pada suatu metode, cara, strategi, sistem yang digunakan untuk melakukan proses

pemerintahan, proses mengatur dalam suatu kantor (*office*). Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, *office* tidak hanya dipandang sempit secara harafiah. Namun dipandang secara luas yakni masyarakat dimana pemerintahan berada di situlah *office* berada. Sehingga *governance* dapat diterapkan dalam konteks internasional (*international governance*), nasional (*national governance*), korporasi (*corporation governance*) ataupun di tingkat lokal (*local governance*). *Office* dari masing-masing *governance* tersebut menyesuaikan konteks yang melingkupi pelaksanaan *governance*.

Governance sebagaimana yang diungkapkan oleh Chotray dan Stoker (2008) adalah tentang aturan pengambilan keputusan kolektif dalam pengaturan di mana terdapat pluralitas aktor atau organisasi dan di mana tidak ada sistem kontrol formal yang dapat menentukan ketentuan hubungan antara aktor dan organisasi. UNESCAP (*United Nations Economic and Social Commission for Asia and The Pacific*) mendefinisikan *governance* sebagai *the process of decision making and the process by which decisions are implemented (or not implemented)*. *Governance* didefinisikan sebagai suatu proses pengambilan keputusan dan proses dimana keputusan tersebut diimplementasikan. Proses pengambilan keputusan dan implementasi suatu keputusan melibatkan domain utama dari *governance*, yaitu negara atau pemerintah (*state*), dunia usaha (*private sector*) dan masyarakat madani (*civil society*).

Dalam domain *governance* selanjutnya sebagaimana diungkapkan oleh Rhodes (1997) dijelaskan bahwa *governance* mempunyai tiga kaki (*three legs*) yaitu *economic*, *political* dan *administrative*. *Economic governance* meliputi proses-proses pembuatan keputusan (*decision-making processes*) yang memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi diantara penyelenggara ekonomi. *Economic governance* mempunyai implikasi terhadap *equity*, *equality*, dan *quality of life*. *Political governance* adalah proses-proses pembuatan untuk formulasi kebijakan. *Administrative governance* adalah sistem implementasi proses kebijakan.

Sementara itu dalam konteks reposisi administrasi publik, Frederickson (1997) menginterpretasikan konsep *governance* dalam empat istilah: Pertama, *governance* menggambarkan bersatunya sejumlah organisasi atau institusi baik itu dari pemerintah atau swasta yang dipertautkan (*linked together*) secara bersama untuk mengurus kegiatan-kegiatan publik. Mereka dapat bekerja secara bersama-sama dalam sebuah jejaring antar negara. Karenanya terminologi *governance* pada pengertian pertama menunjuk pada konsep *networking* dari sejumlah himpunan-himpunan entitas yang secara kekuasaan otonom, atau dalam ungkapan Frederickson adalah perubahan citra sentralisasi organisasi menuju citra organisasi yang mandiri mempunyai delegatif dan terdesentralisir. Mereka bertemu untuk melakukan perembukan, merekonsiliasi kepentingan sehingga

dapat dicapai tujuan secara kolektif atau bersama-sama. Kata kunci terminologi pertama ini adalah *networking*, desentralisasi.

Kedua, *governance* sebagai tempat berhimpunnya berbagai pluralitas pelaku bahkan disebut sebagai *hiper* pluralitas (partai politik, badan-badan legislatif dan divisinya, kelompok kepentingan dan masyarakat), untuk membangun sebuah kolaborasi yang baik dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan. Pusat kekuasaan tidak terfokus lagi pada satu aktor, yakni pemerintah tetapi sudah menyebar kepada aktor-aktor atau pelaku-pelaku lainnya. Hal tersebut ditandai dengan makin berdayanya pusat-pusat pengambilan keputusan dan makin mandiri, serta proses pengawasan atau kontrol dapat dilakukan antar aktor yang ada, sehingga dapat menghasilkan sebuah kebijakan yang baik dan berkualitas. Dengan demikian terminologi kedua menekankan *governance* dalam konteks pluralisme aktor dalam proses perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan. Beberapa pertanyaan kunci yang penting: Seberapa jauh kebijakan yang dilakukan pemerintah merespon tuntutan masyarakat? Seberapa jauh masyarakat dilibatkan dalam proses tersebut? Seberapa jauh masyarakat dilibatkan dalam proses implementasi? Seberapa besar inisiatif dan kreativitas masyarakat tersalurkan? Seberapa jauh masyarakat dapat mengakses informasi menyangkut pelaksanaan kebijakan tersebut? Seberapa jauh hasil kebijakan tersebut memuaskan dan dapat dipertanggungjawabkan? Kata

kunci dalam terminologi kedua ini adalah pluralitas aktor, kekuasaan yang makin menyebar, perumusan dan implementasi kebijakan bersama.

Ketiga, *governance* berpautan dengan kecenderungan kekinian dalam pengelolaan berbagai urusan publik, dimana terdapat jejaring kerjasama antar beberapa organisasi yang terikat secara organisasional dalam implementasi kebijakan. Dalam makna lebih luas *governance* merupakan jaringan (network) kinerja diantara organisasi-organisasi lintas vertikal dan horizontal untuk mencapai tujuan-tujuan publik. Kata kunci dalam terminologi ini adalah jaringan aktor lintas organisasi secara vertikal dan horizontal untuk mengatasi masalah publik tertentu.

Keempat, terminologi *governance* dalam konteks administrasi publik kental dengan sistem nilai-nilai kepublikan. *Governance* menyiratkan hal yang sangat penting. *Governance* menyiratkan suatu keabsahan. *Governance* menyiratkan sesuatu yang lebih bermartabat dan positif untuk mencapai tujuan publik, Sementara terminologi pemerintah (*government*) dan birokrasi relatif direndahkan, disepelekan dan cenderung mencerminkan sesuatu yang lamban serta kurang kreatif *Governance* dipandang sebagai sesuatu yang akseptabel, lebih absah lebih kreatif, lebih responsif dan bahkan lebih baik segalanya.

Mempertimbangkan pemahaman terhadap keempat terminologi yang diulas sebelumnya, dapat disimpulkan tentang pemikiran Frederickson (1997) bahwa *governance* dalam konteks administrasi publik merupakan proses

perumusan dan implementasi untuk mencapai tujuan-tujuan publik yang dilakukan oleh berbagai aktor: pluralitas organisasi, dengan sifat hubungan yang lebih luwes dalam tataran vertikal dan horisontal, disemangati oleh nilai-nilai kepublikan antara lain keabsahan, responsif, kreatif, dan dilakukan dalam semangat kesetaraan dan *networking* yang kuat untuk mencapai tujuan publik yang dapat dipertanggungjawabkan.

Sementara dari perspektif strukturalis, menurut pemikiran Lynn. Heinrich dan Hill yang dikutip oleh Frederickson (1997) *governance* dibangun di atas fondasi teori kelembagaan (*institutionalism theory*) dan teori jaringan (*network theory*). Pertama, *governance* berkaitan dengan suatu level kelembagaan (*institutional level*), konsep ini meliputi sistem nilai, peraturan-peraturan formal atau informal dengan tingkat pelembagaan yang mantap. Berbagai pertanyaan yang muncul antara lain: Bagaimana hirarki ditata? Sejauh mana batasannya disepakati? Bagaimana prosedurnya? Apa nilai-nilai kolektif yang dianut rezim penguasa? Termasuk dalam konsepsi ini antara lain hukum administrasi, dan bentuk peraturan legal lainnya, teori-teori yang berkaitan dengan bekerjanya birokrasi dalam skala luas, teori ekonomi politik, serta teori kontrol politik terhadap birokrasi. Pada gatra ini terdapat sejumlah teori yang sangat penting menyangkut teori kelembagaan (*institutional theory*), teori perburuan rente (*rent seeking*), teori kontrol dari birokrasi, dan teori tujuan serta filosofi pemerintah. Pada bagian ini teori *governance* difokuskan pada tataran sistem nilai (*value*).

Kedua, pada level organisasi dan manajerial *governance* akan berpautan dengan biro-biro hirarki, departemen, komisi dan agen-agen pemerintah atau juga organisasi-organisasi yang menjalin hubungan kerja dengan pemerintah. Pada tataran ini agenda-agenda seperti kebebasan dan kemandirian administratif, takaran-takaran unjuk kerja dalam proses pelayanan publik menjadi isu yang penting. Teori-teori signifikan untuk menjelaskan fenomena ini antara lain: *principal-agent theory*, *transaction cost analysis theory*, *collective action theory*, *network theory*. Intinya, pada terminologi kedua *governance* diproyeksikan pada peran mengakselerasikan kepentingan-kepentingan publik (*public interest*) dalam suatu *network* antar institusi. Ketiga, pada level teknis, bagaimana nilai-nilai dan kepentingan publik sebagaimana telah dikemukakan pada pendekatan pertama dan kedua harus dioperasionalkan dalam tindakan-tindakan riil. Isu-isu tentang profesionalisme, standar kompetensi teknis, akuntabilitas, dan kinerja (*performance*) sangat penting dalam konteks ini. Teori-teori yang relevan untuk tema ini antara lain: ukuran-ukuran efisiensi, teknis manajemen budaya organisasi, kepemimpinan, mekanisme akuntabilitas, dan ukuran, Dengan demikian pada level ini *governance* lebih banyak berurusan dengan implementasi kebijakan publik pada level operasional (*public policy at the street level*).

Dalam konsep mengenai *governance* kemudian dijelaskan terdapat dimensi-dimensi *governance*, sebagaimana penjelasan di dalam buku Alwi,

(2018) yang berjudul kolaborasi dan kebijakan diuraikan bahwa dimensi-dimensi *governance* tersebut meliputi:

1. *Articulating a common set of priorities for societies*

Tugas pertama dan utama *governance* adalah artikulasi serangkaian prioritas dan tujuan bagi masyarakat yang telah disetujui bersama oleh masyarakat. Serangkaian tujuan ini memberikan tempat utama bagi pemerintah dalam *governance*. *Governance* merujuk pada mekanisme dan proses melalui suatu konsensus, atau minimal, suatu keputusan mayoritas yang muncul dalam masyarakat. Artikulasi serangkaian prioritas dan tujuan merupakan tugas yang sangat berat, sehingga tidak ada suatu lembaga yang dapat melakukannya, kecuali *governance*. Lembaga pasar misalnya, menyediakan mekanisme pertukaran tetapi semua faktor-faktor pendukung telah tersedia. Demikian juga, jaringan antar organisasi memiliki tujuan bersama di antara para anggota tetapi tidak memiliki kemampuan menyusun tujuan yang lebih luas.

2. *Coherence*

Setelah tujuan diartikulasikan dengan jelas, tujuan-tujuan tersebut perlu konsisten dan dikoordinasikan. Tujuan ini mungkin dapat disampaikan kepada level terendah dengan melalui proses yang tidak koheren dan tidak terkoordinasikan ke seluruh sektor-sektor kebijakan, tetapi hal ini tidak efisien dan biaya yang sangat besar. Jika warga negara percaya bahwa institusi pemerintahan tidak mampu bertanggung jawab mereka akan cenderung

kehilangan kepercayaan dalam dirinya, kemudian menemui kesulitan dalam berkepemerintahan (*governing*). Kewenangan dan legitimasi yang ada membuat berkepemintahan melalui instrumen yang relatif tidak mahal seperti informasi yang lebih memungkinkan dari pada mempertahankan kepercayaan yang merupakan tujuan penting bagi institusi berkepemintahan.

Jaringan dan pasar merupakan bentuk-bentuk alternatif *governance* pada umumnya, bukan utama, mampu menciptakan terutama koherensi kepada semua area kebijakan yang luas. Dalam konteks tersebut, pemerintah perlu menciptakan koherensi guna menyediakan suatu visi yang luas dan menyeimbangkan seluruh kepentingan yang ada. Pemerintah dalam pelaksanaan aktivitas ini hanyalah sebagai alternatif (Pierre and Peters, 2005).

3. Steering

Dimensi ketiga *governance* adalah pengendalian. Setelah tujuan telah disepakati, maka perlu mengendalikan masyarakat untuk mencapai tujuan tersebut. Sarana-sarana kebijakan konvensional yang digunakan pemerintah untuk pengendalian masyarakat adalah menggunakan regulasi, penyediaan langsung, dan subsidi. Salamon dalam Pierre and Peters (2005) menegaskan bahwa dengan berubahnya pola-pola pengendalian dan implementasi kebijakan maka instrumen-instrumen yang digunakan perlu mencakup sejumlah hubungan-hubungan kerja dengan aktor-aktor sektor privat.

4. Accountability

Dimensi keempat *governance* adalah akuntabilitas. Akuntabilitas ini mempertanyakan kemampuan aktor atau pejabat publik menyelenggarakan pemerintahan kepada masyarakat.

Pierre and Peters (2005) menegaskan bahwa akuntabilitas adalah sangat penting bagi *governance* yang demokratis. Tanpa sarana akuntabilitas yang ditetapkan dengan tegas dan berfungsi dengan baik, demokrasi dapat mengalami kesulitan-kesulitan dalam memelihara komitmennya terhadap publik. Pierre and Peters (2005) menegaskan bahwa pemerintahan kontemporer mempunyai setumpuk masalah dalam implementasi akuntabilitas. Namun demikian, konsep akuntabilitas ini masih mempunyai akar yang dalam pada sektor publik. Hal ini disebabkan aktor-aktor nonpemerintah dan sektor privat yang terlibat dalam proses *governance* cenderung mempunyai sedikit atau tidak mempunyai konsep tentang akuntabilitas.

2.2 Manajemen Kolaborasi Dalam Perspektif Administrasi Publik

Untuk mengetahui posisi manajemen kolaborasi dalam konteks administrasi publik dilakukan dengan mencermati konsep tersebut dari berbagai perspektif keilmuan. Manajemen Kolaborasi merupakan relasi antara organisasi (sosiologi), relasi antar pemerintahan (ilmu administrasi publik), aliansi strategis (manajemen bisnis), *networks* multi organisasi

(manajemen publik). Keempat perspektif ini menitik pada satu tema yaitu menjelaskan interaksi dan relasi lintas organisasi.

Dalam literatur administrasi publik sering digunakan terminologi *governance* untuk menjelaskan keterkaitan antar organisasi. Pengertian *governance* tidak sekadar pelibatan lembaga publik dalam formulasi dan implementasi kebijakan, tetapi terhubungnya berbagai organisasi untuk melaksanakan tujuan-tujuan publik.

Perkembangan pengertian *governance* sendiri melalui beberapa tahapan. Pertama, sebagai buah perdebatan tentang peran pemerintah dalam penyusunan dan implementasi kebijakan sejak perang dunia ke-2, kemudian berkembang pesat sejak tahun 1960 sampai 1980-an.

Kedua, sebagai reaksi terhadap kegagalan pemerintah. Menurut aliran ini, pemerintah adalah pemasok kebijakan di pasar. Kegagalan pemerintah menyebabkan munculnya tekanan penggantian peran pejabat publik oleh kelompok kepentingan yang terorganisasi dalam bentuk deregulasi. Bentuk koordinasi seperti *voluntary self-regulation*, kode etik asosiasi bisnis, *co-regulation* telah diterima sebagai aransemen dan sarana untuk mengatasi kelemahan pemerintah. Terminologi *governance* digunakan sebagai “*non hierarchical, non-government coordination.*”

Ketiga, konsep *governance* yang muncul dari literatur ekonomi kelembagaan. Williamson memandang seluruh mekanisme koordinasi

sebagai bentuk *governance* seperti pasar, hierarki, *networks* dan norma informal. Kesemuanya dianggap sebagai mekanisme *governance*.

Perkembangan istilah *governance* terus mengalami perubahan dan cenderung mengalami perluasan makna. *Governance* tidak saja menjelaskan menjelaskan relasi-keterkaitan antar organisasi, tetapi juga sebagai *governance* sebagai nilai.

Terkait dengan paparan *governance* sebagai *networks*, Loffer menjelaskan lebih jauh tentang pengertian *governance* dalam beberapa makna. Pertama, cara para *stakeholder* berinteraksi satu dengan lainnya untuk memengaruhi hasil kebijakan. Kedua, pola atau struktur yang muncul dalam sistem sosial politik sebagai hasil bersama atau keluaran dari upaya intervensi-interaksi seluruh aktor yang terlibat;⁴³ Ketiga, koordinasi secara formal dan informal, yaitu interaksi antara publik dan privat;⁴⁴ Keempat, konsep atau teori yang mencerminkan koordinasi suatu sistem sosial dan peran negara di dalamnya.

Peran negara dalam *old governance* lebih bersifat *steering* dalam penentuan kebijakan ekonomi dan masyarakat sehingga sering disebut negara sentris. Sementara pada *modern governance* lebih masyarakat sentris dengan fokus pada koordinasi dan pengelolaan mandiri (*self governance*).

Bauer mengemukakan *governance* sebagai mekanisme koordinasi yang melibatkan berbagai unit tugas dan tingkatan organisasi

“a broad spectrum of alternative coordination mechanism is available to solve coordination tasks. They involve different levels of central planning and range from reliance on norms and traditions, decentralized market decisions, networks and networked organizations, form of self – and co-regulation, to forms of government intervention dan regulation.

Bovairs dan Loffer mengemukakan bahwa elemen terpenting dalam *governance* berkaitan dengan skenario berbagai *stakeholder* ketika problem kolektif tak dapat dipecahkan hanya oleh otoritas publik. Dalam hal ini dibutuhkan kerja sama pemain lain (warga, dunia usaha, LSM) dengan cara mediasi, arbitasi dan *self regulation* yang lebih efektif daripada tindakan langsung pemerintah.

Networks sebagai *governance* atau sebaliknya memiliki beberapa ciri. Pertama, kesalingtergantungan antar organisasi yang mencakup aktor bukan negara seperti privat dan *voluntary*. Kedua, interaksi yang kontinyu antar anggota *networks* yang disebabkan oleh kebutuhan akan sumber daya atau pertukaran sumber daya serta negosiasi dalam menyusun tujuan bersama. Ketiga, interaksi *game like*, yang berakar dari *trust* dan diatur oleh aturan main yang dinegosiasi, disepakati, dan disetujui para partisipan. Keempat, *networks* sebagai *institutional setting* relatif otonom (*self organizing*) karena tidak bertanggung jawab kepada negara. Namun, negara secara tak langsung dapat saja mengendalikan *networks*.

Berdasarkan paparan di atas, dapat diambil suatu simpulan bahwa *networks* dan kolaborasi merupakan suatu konsep yang menjelaskan relasi

antar organisasi. Relasi antar organisasi tersebut terjadi dalam kegiatan yang mengelola atau menangani suatu masalah tertentu dan satu dengan lainnya saling tergantung. Relasi diatur dalam suatu tata kelola yang dirumuskan bersama yang dikenal dengan istilah *governance*.

Selanjutnya, terkait dengan konsep kolaborasi dalam perspektif administrasi publik dapat dijelaskan dengan konsep *institutional building*. Konsep ini muncul pada tahun 1960-an bersamaan dengan konsep administrasi pembangunan. Konsep berkaitan dengan upaya mendesain suatu aransemen organisasi untuk tujuan yang lebih menguntungkan berkaitan masalah keefektifan dan manajerial dalam administrasi publik.

Frederickson menegaskan bahwa istilah administrasi publik sendiri seringkali digunakan untuk menjelaskan administrasi pemerintahan. Akibatnya kajian hanya berkisar pada masalah politik, anggaran, kepegawaian, penyediaan pelayanan. Namun, pengertian publik yang lebih luas mencakup fungsi-fungsi publik, termasuk pemerintahan. Pokok bahasan pun bergeser dari sekadar administrasi pemerintahan ke semua jenis organisasi seperti organisasi suka rela, nirlaba, bisnis dan pemerintahan berfungsi dan berinteraksi satu dengan lainnya.

Peluasan istilah ini membawa konsekuensi pada pengertian administrasi publik tidak hanya mencakup organisasi-organisasi publik. Cakupan meluas ke fungsi-fungsi organisasi non-publik yang memiliki dimensi publik. Hal ini dikemukakan oleh Frederickskon”

“Modern public administration is a network of vertikal and horizontal linkages between organizations (publics) of all types – government, non governmental dan quasi governmental; profit , non profit and voluntary. ... It this reason that core value or spirit of public administration include a knowledge of a commitment to public in general sense, as well as responsiveness to both individual and groups of citizen in the specific sense”

Berdasarkan paparan di atas, kajian administrasi publik mencakup aktivitas dalam organisasi pemerintahan, organisasi di luar pemerintahan ataupun interaksi keduanya sebagai sesuatu yang saling melengkapi (komplementari). Komplementari ini merupakan kolaborasi yaitu relasi yang saling memperkuat pemerintah dan warga dalam proses produksi barang dan pelayanan sosial.

Gordon White et al. menyatakan kolaborasi negara dan masyarakat dalam penyediaan pelayanan sosial meliputi tiga proses dasar, yaitu *co-determination* (menentukan secara bersama apa dan bagaimana), *cofinancing* (menentukan pembiayaan bersama dan cara pembayaran), dan *co-production* (komitmen waktu dan sumber daya dalam proses produksi yang telah disepakati dalam tahap *determination*).

Stewart meringkas berbagai karakteristik dan kategori yang dikemukakan di atas dalam model fasilitasi, koordinasi, dan implementasi. Fasilitasi berkaitan dengan kesepakatan isi atau isu dalam kemitraan dari berbagai perspektif yang berbeda. Kategori ini paralel dengan model transformasi, di dalamnya antar mitra terlibat negosiasi dengan perspektif yang berbeda dan menghasilkan perubahan kultur.

Model koordinasi paralel dengan model sinergi dengan anggota konstituen memiliki perspektif dan komitmen yang sama. Model implementasi berkaitan dengan model pembengkakan anggaran yang keduanya menekankan jaminan ketersediaan sumber daya yang dibutuhkan.

Terakhir adalah model yang dikemukakan oleh Stoker dengan tiga tipe kemitraan; Pertama, relasi *principal-agent*, di dalamnya ada relasi pembeli-penyedia seperti kontrak yang mirip dengan tender kompetitif dan mencari yang terbaik; Kedua, negosiasi *inter-organizational* yang di dalamnya ada tawar-menawar dan koordinasi antar pihak melalui penggabungan kapasitas; Ketiga, koordinasi sistemik, dengan menanamkan saling pengertian, membangun visi dan kerja sama yang mengarahkan suatu *networks* mengatur secara otomatis

2.3 Pendekatan Dalam Manajemen Kolaborasi

Manajemen kolaborasi merupakan istilah umum yang sering digunakan dalam menggambarkan suatu pola hubungan kerja sama yang dilakukan oleh lebih dari satu pihak. Secara umum manajemen kolaborasi terdiri dari sekumpulan aktor-aktor yang membuat alur kerja dalam tim dan memberikan informasi kepada tim kerja tersebut. Hal ini sangat memungkinkan individu untuk membagikan idenya kepada anggota tim yang lain sehingga tugas dapat di selesaikan secara efisien dan efektif.

Manajemen kolaborasi didefinisikan sebagai kumpulan berbagai teknik

manajemen yang mampu menimbulkan kerja sama para kelompok kepentingan yang terlibat. Secara luas dapat dilihat sebagai tindakan bekerja sama sebagai tim untuk mencapai tujuan bersama dalam jangka waktu tertentu. Beberapa pendekatan yang melekat pada manajemen kolaboratif yaitu:

2.3.1 Collaborative Governance

Salah satu pendekatan dalam manajemen kolaborasi dalam konsep penyelenggaraan pemerintahan salah satunya ialah konsep *collaborative governance* atau penyelenggaraan pemerintahan yang kolaboratif. Menurut pendapat Ansell dan Gash “*Collaborative governance is therefore a type of governance in which public and private actor work collectively in distinctive way, using particular processes, to establish laws and rules for the provision of public goods*” (Ansell dan Gash, 2007). *Collaborative Governance* dapat dikatakan sebagai salah satu dari tipe governance. Konsep ini menyatakan akan pentingnya suatu kondisi dimana aktor publik dan aktor privat (bisnis) bekerja sama dengan cara dan proses tertentu yang nantinya akan menghasilkan produk hukum, aturan, dan kebijakan yang tepat untuk publik atau, masyarakat. Konsep ini menunjukkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan. Aktor publik yaitu pemerintah dan aktor privat yaitu organisasi bisnis atau perusahaan bukanlah suatu yang terpisah dan bekerja secara sendiri-sendiri melainkan bekerja bersama demi kepentingan masyarakat.

Kolaborasi dipahami sebagai kerjasama antar aktor, antar organisasi atau antar institusi dalam rangka pencapaian tujuan yang tidak bisa dicapai atau dilakukan secara independent. Dalam bahasa Indonesia, istilah kerjasama dan kolaborasi masih digunakan secara bergantian dan belum ada upaya untuk menunjukkan perbedaan dan kedalaman makna dari istilah tersebut. Secara definisi, para ahli mendefinisikan collaborative governance dalam beberapa makna yang ide utamanya sama, yakni adanya kolaborasi antara sektor publik dan non publik atau privat dalam penyelenggaraan pemerintahan atau governance. Ansell dan Gash (2007), mendefinisikan collaborative governance sebagai berikut ini:

Collaborative governance adalah serangkaian pengaturan dimana satu atau lebih lembaga publik yang melibatkan secara langsung stakeholder non-state di dalam proses pembuatan kebijakan yang bersifat formal, berorientasi consensus dan deliberative yang bertujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik atau mengatur program atau aset.

Disamping pendapat tersebut, pendapat lain mengenai collaborative governance dikemukakan Agranoff dan McGuire dalam Chang (2009) yang menyatakan sebagai berikut:

Secara khusus, *collaborative governance* telah menempatkan banyak penekanan pada kolaborasi horisontal sukarela dan hubungan horizontal antara partisipan multi sektoral, karena tuntutan dari klien sering melampaui kapasitas dan peran organisasi publik tunggal, dan membutuhkan interaksi di antara berbagai organisasi yang terkait dan terlibat dalam kegiatan publik. kolaborasi diperlukan untuk memungkinkan governance menjadi terstruktur sehingga efektif memenuhi meningkatnya permintaan yang timbul dari pengelolaan lintas pemerintah, organisasi, dan batas sektoral.

Berdasarkan pada pendefinisian oleh dua ahli tersebut, sebenarnya telah mendefinisikan collaborative governance dalam gagasan yang sama. Akan tetapi pada penjelasan Ansell dan Gash dapat dilihat bahwa aspek kolaborasi penyelenggaraan pemerintah lebih pada aspek perumusan dan implementasi kebijakan publik atau program dari lembaga publik, dalam hal ini yakni pemerintah. Selain itu, dalam praktiknya kolaborasi penyelenggaraan pemerintah haruslah menjunjung tinggi nilai deliberatif atau musyawarah dan konsensus antar tiap aktor atau stakeholder ya terlibat dalam kolaborasi tersebut.

Sedangkan pada gagasan Agranoff dan McGuire (2009), menunjukkan bahwa collaborative governance atau kolaborasi penyelenggaraan pemerintahan dalam lingkup yang lebih general yakni penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. Collaborative governance dalam hal ini lebih menitik beratkan pada aspek sukarela dalam praktik kolaborasi. Aspek kesukarelaan tersebut diharapkan setiap aktor yang terlibat dalam kolaborasi bekerja secara optimal untuk tercapainya tujuan dalam kolaborasi. Sehingga program atau kebijakan yang dilaksanakan akan terlaksana lebih efektif karena melibatkan relasi organisasi atau institusi.

2.3.2 Collaborative Innovation

Collaborative Innovation menjadi salah satu pendekatan dalam manajemen kolaborasi, perkembangan keilmuan dalam berbagai bidang dalam menambah referensi dan membuka jalan untuk pengembangan kajian

Collaborative Innovation. Ada tiga bidang studi dalam kaitannya dengan collaborative innovation yaitu Economic Innovation Theory, Sociological Planning Theory, Public Administration Theory.

a. Economic Innovation Theory

Dalam perspektif kajian ekonomi, teori inovasi dapat dibagi dalam tiga fase, yaitu fase pertama (Schumpeter, 1946) dan pengikutnya mempelajari peran pengusaha individu maupun kelompok dalam inovasi produk atau proses dalam organisasi swasta. Inovasi dalam perspektif ekonomi diartikan sebagai “new combination” yang mana dalam proses penciptaan dan pelaksanaan inovasi dilakukan oleh aktor privat (pengusaha). Pada fase kedua fokus diarahkan menuju kolaborasi antara organisasi perusahaan swasta (Teece, 1992) dan antara perusahaan swasta dan organisasi public (Lundvall, 2016). Dan pada tahap ketiga ditandai dengan minat yang tumbuh dalam interaksi kolaboratif antara perusahaan swasta dan pengguna yang dapat memacu inovasi (Israel, 1990).

Dalam perkembangan teori ekonomi, peningkatan inovasi dilihat sebagai fungsi kolaboratif multi aktor. Inovasi dipandang sebagai hasil dari interaksi kolaboratif dalam jaringan yang kompleks yang memperhitungkan tuntutan baru yang muncul dari organisasi swasta dan pelanggan atau pengguna jasa layanan (Edquist, 1999). Penekanan pada bagaimana inovasi dapat didorong oleh sistem yang kompleks dalam interaksi antara pengguna,

produsen, ilmuwan, dan otoritas publik adalah sumber inspirasi penting untuk pengembangan teori kolaborasi Inovasi inovatif di sektor publik.

b. Sociological planning theory

Teori perencanaan publik pada dasarnya juga telah melewati proses perkembangan ilmu pengetahuan. Perencanaan strategis untuk menciptakan pertumbuhan dan pengembangan pada suatu wilayah dengan merumuskan dan merencanakan rencana jangka panjang yang rasional dan komprehensif. Rencana jangka panjang yang rasional dan komprehensif disebut sebagai perencanaan strategis (Healey, 2007). Studi empiris menunjukkan bahwa kapasitas inovasi dari proses perencanaan tergantung pada keterlibatan multi aktor yang terhubung dalam network (Dente, 2005). Desain inovasi dapat dipercepat melalui proses interaksi kolaboratif, dengan demikian kunci dari teori perencanaan adalah teori Collaborative Innovation yang terletak pada keterbukaan dan karakter yang dinamis dari proses inovasi publik.

c. Public Administration Theory

Perkembangan administrasi publik pada awalnya muncul dengan konsep yang dianggap kaku dan sangat rule oriented. Downs (1967), menjelaskan bahwa birokrasi cenderung dengan struktur yang besar yang menyebabkan kesulitan dalam perubahan karena akan menghabiskan sumber daya dalam organisasi. Adanya kritik terhadap birokrasi ini sebagai pendorong utama dalam pembangunan yang berdasarkan pada public choice theory. Inovasi publik dalam perspektif New Public Management memiliki 2

batasan yaitu a) sumber utama inovasi berasal dari imitasi persaingan di sektor swasta, b) tanggung jawab untuk inovasi sektor publik berada pada manajer publik.

2.3.3 Collaborative Advantage

Pendekatan Collaborative Advantage adalah kemampuan untuk membentuk kemitraan yang efektif dan bermanfaat dengan organisasi lain, untuk keuntungan bersama. Pengembangan teori keunggulan kolaboratif (TCA) adalah upaya yang berkelanjutan dimulai pada tahun 1989. Telah muncul dari penelitian dari jenis yang sangat banyak dan beragam situasi kolaboratif dan individu yang terlibat yang perannya berkisar dari menuju ke atas kemitraan utama untuk mewakili organisasi yang terlibat sebagai anggota. Jenis dari kolaborasi berkisar dari diad hingga jaringan internasional, telah diperhatikan hampir setiap aspek publik dan sektor nirlaba dan telah memasukkan PPP juga menjangkau sektor komersial. Mereka telah membahas berbagai bidang termasuk kesehatan, pendidikan, anti kemiskinan, penyalahgunaan zat, pengembangan dan perencanaan komunitas, karir pembangunan, kepolisian, pembangunan ekonomi dan banyak lagi.

TCA adalah teori berbasis praktik tentang pengelolaan kolaborasi; itu diturunkan dari penelitian yang melibatkan praktisi tentang hal-hal yang benar-benar menjadi perhatian mereka dan seterusnya yang mereka butuhkan untuk bertindak. Juga, itu disusun dalam tema yang tumpang tindih

yang mewakili masalah diidentifikasi oleh praktisi sebagai penyebab kecemasan atau penghargaan. Itu berusaha untuk menggambarkan apa yang mendasari kecemasan dan penghargaan di setiap area. Sementara fokusnya tegas pada dampak dari tema-tema tersebut.

Dalam praktik kolaborasi, tema-temanya juga mencakup topik-topik yang dianggap penting dari kebijakan pertimbangan. Kolaborasi dikonseptualisasikan sebagai sifat paradoks dengan kontradiksi yang melekat dan elemen yang saling eksklusif yang disebabkan oleh perbedaan yang tak terelakkan antara mitra; perbedaan yang mengandung potensi yang sangat besar untuk keuntungan kolaboratif. Yaitu, teorinya juga terstruktur sekitar ketegangan antara Keunggulan Kolaboratif - sinergi yang dapat diciptakan melalui kerja bersama - dan Collaborative Inertia - kecenderungan untuk menjadi kegiatan kolaboratif sangat lambat untuk menghasilkan output atau konflik yang tidak nyaman.

Kontribusi terhadap pengetahuan dilakukan dengan mengidentifikasi dan menggambarkan kompleksitas itu mendasari situasi kolaboratif dan tantangan yang dihasilkan yang intrinsik untuk mereka. Di dalam akal, implikasi untuk praktek dianggap sebagai bagian integral dari teoritis konseptualisasi dan disajikan dengan cara non-preskriptif yang menginformasikan kedua teori dan praktek. Sifat istimewa dari situasi kolaboratif yang sebenarnya dengan demikian diakui sebagai gagasan bahwa ada ketegangan praktis antara sisi positif dan negatif terhadap

alternatif pengelolaan. Untuk itu, TCA menyediakan konseptualisasi dan kerangka kerja yang dapat digunakan sebagai "pegangan untuk mendukung praktik reflektif".

Pada bagian ini akan memberikan ikhtisar singkat dari empat konseptualisasi dan kerangka kerja ini berkaitan dengan tujuan, kepercayaan, budaya dan kepemimpinan. Kami memperkenalkan berbagai cara konseptualisasi masalah, ketegangan dan tantangan yang mendukung kolaborasi dalam praktik dan mengidentifikasi masalah yang perlu dikelola jika kolaborasi ingin menghasilkan keuntungan dari pada kelembaman (Huxham dan Vangen 2005).

2.4 Manajemen Kolaborasi dan Implementasi Kebijakan Publik

Sistem kolaborasi terdiri dari sekumpulan aktor yang membuat alur kerja informasi ke tim tertentu dan anggota tim masing-masing. Hal ini memungkinkan individu untuk berbagi ide dan bakat mereka dengan anggota lain sehingga tugas dapat diselesaikan secara efisien dan efektif.

Manajemen kolaboratif didefinisikan sebagai kumpulan berbagai teknik manajemen yang mampu menimbulkan kerja sama para kelompok kepentingan yang terlibat. Secara luas dapat dilihat sebagai tindakan bekerja sama sebagai tim untuk mencapai tujuan bersama dalam jangka waktu tertentu. Beberapa konsep yang melekat pada manajemen kolaboratif yaitu:

1. Memungkinkan manajer untuk menggabungkan kekuatan mereka

dengan kekuatan stakeholder yang lain.

2. Memungkinkan untuk secara kolektif mengatasi kelemahan yang ditemukan diantara anggota
3. Meningkatkan efisiensi dan produktivitas pada masing-masing stakeholder yang terlibat

Dari beberapa konsep yang melekat pada manajemen kolaboratif di atas, maka dapat didefinisikan manajemen kolaborasi sebagai konsep yang menggambarkan proses fasilitasi dan pengaturan pada multi organisasi sebagai upaya memecahkan permasalahan yang oleh organisasi tunggal tidak dapat diselesaikan. Kolaborasi dirancang sebagai problem solving dengan menciptakan atau menemukan solusi dalam permasalahan, misalnya, pengetahuan, waktu, uang, persaingan, dan kebijaksanaan konvensional (Schrage. M, 1995).

Manajemen kolaboratif dapat bersifat formal atau informal, mulai dari perolehan informasi sederhana hingga kesepakatan yang dinegosiasikan yang membuka jalan bagi proyek yang lebih luas. Manajemen kolaboratif dapat melibatkan pengembangan kebijakan, perencanaan dan pelaksanaan proyek, atau pengelolaan keuangan. Manajemen kolaboratif merupakan *core* untuk manajer publik saat ini. Hal ini disebabkan oleh adanya Saling ketergantungan dengan sektor non pemerintah serta kompleksitas pemerintah baik secara horizontal dan vertikal selalu menghadirkan

tantangan baru dalam pemerintahan.

(O'Toole Jr, 1997) mengemukakan lima alasan penting mengapa mengelola lintas organisasi dalam struktur seperti jaringan antar organisasi pekerjaan biasa terjadi dan juga cenderung meningkat.

1. Untuk mendapatkan kesepakatan dalam kebijakan seringkali menghadapi masalah yang kompleks. Salah satunya terkait sifat ambisius yang dimiliki oleh setiap aktor dalam organisasi kolaboratif.
2. Kolaboratif struktur diperlukan untuk mencapai hasil yang maksimal.
3. Kepentingan politik dalam organisasi jaringan diperlukan untuk mencapai tujuan kebijakan
4. Informasi dapat dengan cepat didapatkan karena adanya koneksi antar masing-masing aktor.
5. Adanya aturan dan sanksi yang saling terkait yang sifatnya mengikat masing-masing aktor.

Manajemen kolaboratif adalah sebuah target yang sulit untuk diukur dengan tepat, hal ini disebabkan oleh banyaknya pemain atau aktor yang terlibat serta ada kemungkinan strategi yang ditawarkan berbeda-beda sesuai dengan tuntutan kepentingan. Manajemen alokasi dan bagaimana pemanfaatan sumber daya juga pada akhirnya akan bervariasi. Mengelola struktur dalam organisasi kolaboratif melibatkan urutan tindakan dan

penyesuaian yang kompleks sebagai upaya untuk menghindari kesalahan dalam pelaksanaan kesepakatan bersama.

Kebutuhan untuk berkolaborasi muncul dari adanya saling ketergantungan antar para aktor yang terlibat, hal ini disebabkan oleh karena masing-masing aktor memiliki jenis dan tingkat teknologi serta sumber daya yang berbeda-beda yang dibutuhkan untuk memenuhi kepentingan masing-masing. Saling ketergantungan ini mendorong peningkatan frekuensi dan intensitas komunikasi di antara aktor-aktor ini, sehingga pada gilirannya memaksa agar keputusan dapat dibuat bersama dan tindakan dilakukan secara kolektif sampai tingkat tertentu (Alter, 1993). Semakin besar Semakin besar saling ketergantungan antar aktor, baik vertikal maupun horizontal, maka akan semakin besar pula kebutuhan untuk saling berkoordinasi dan berkolaborasi. Satu unit analisis umum yang digunakan untuk menggambarkan dan menilai manajemen kolaboratif horizontal dikenal sebagai jaringan antar organisasi. Literatur yang berkembang pesat 25 tentang jaringan antar organisasi menunjukkan bahwa praktik manajemen mulai meluas jauh dari studi sebelumnya ketika saling ketergantungan kritis dianggap sebagai overlay atau "hanya tugas lain" administrasi yang harus ditangani setelah manajer menghadapi masalah internal (Thompson, 1967) Management atau pengelolaan dilakukan secara rutin di luar batas pemerintah dan non pemerintah (Kett D. F., 1996). (Hanf. 1978, pp. 303-344), mengidentifikasi bagaimana manajer campur tangan dalam hubungan

timbang balik yang ada, mempromosikan interaksi dan memobilisasi koordinasi.

2.4.1 Model Managing Collaborative

Manajemen kolaboratif oleh (Agranoff, 2003, pp. 4-5) menjelaskan bahwa manajemen kolaboratif dapat memfasilitasi dalam perencanaan multi organisasi yang bertujuan untuk memecahkan masalah kompleks dengan mudah dengan melibatkan banyak organisasi atau *stakeholder*. Prefontaine Lise, et. al, (2000:7) membagi model kolaboratif menjadi dua jenis:

1. Model kolaborasi publik; Ini mencakup kesepakatan antara lembaga publik yang dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori, yaitu horizontal dan vertikal. Yang pertama menyangkut kesepakatan antara dua lembaga atau departemen pada tingkat yang sama tentang pemerintahan, sedangkan yang kedua menyangkut aliansi khusus antara pemerintah daerah dan provinsi) (negara bagian), atau pemerintah nasional.
2. Model kolaborasi publik-swasta ini adalah jenis kolaborasi yang melayani multi-variasi Sub-kontrak dan out-sourcing adalah dua jenis kolaborasi semacam in Dalam hal ini, pemerintah tetap bertanggung jawab atas satu atau setengah pelayanan yang diselenggarakan oleh swasta.

(Agranoff. 2003, hal. 45) memperkenalkan beberapa model *Managing Collaborative*, sebagai berikut:

1. Model Manajemen Berbasis Yurisdiksi;

Inti dari model ini menekankan bahwa manajer dalam mengambil tindakan strategis melibatkan banyak aktor individu maupun lembaga dari berbagai pemerintah dan sektor. Perilaku strategis dalam dunia yang kompleks dan saling bergantung mengharuskan manajer berbasis yurisdiksi yang terdiri dari bagaimana mencari dan menghubungi aktor yang memiliki sumber daya. Sumber daya yang ada dimaksud adalah otoritas hukum, pendanaan, organisasi, keahlian, informasi. Sumber-sumber daya inilah yang dibutuhkan oleh manajer untuk mencapai tujuan mereka.

Landasan strategis dan interaktif dari model berbasis yurisdiksi konsisten dengan langkah praktis dan teoritis dari perspektif klasik tentang manajemen menuju pendekatan berbasis strategi dan mengelola saling ketergantungan (Bozeman. 1993). (Bryson, 1996). (Kettl. 1996). (Thompson, 1967) menjelaskan bahwa tugas manager memerlukan pengelolaan saling ketergantungan masing-masing aktor baik secara internal maupun external aktivitas berbasis yurisdiksi vertikal misalnya manajer yang secara aktif terlibat dalam aktivitas berbasis yurisdiksi menampilkan jaringan kompleks perilaku manajerial yang merupakan bagian khusus dari pekerjaan manajer.

2. Abstinence Model;

Model ini mempersepsikan bahwa beberapa area tetap tidak bisa dikerjasamakan. Suatu daerah dapat memilih untuk terlibat langsung secara nyata pada keseluruhan program nasional atau daerah tertentu, khususnya

dari karakteristik diskresi, sebagai isu internal kebijakan operasional. Penerapan model abstinensi muncul karena adanya tekanan untuk menghindari keputusan administrasi. Tidak ada keputusan karena tidak ada alasan tujuan yang relevan dan Keputusan untuk abstain keberatan dengan keputusan atau kurangnya kemampuan untuk memainkan peran.

3. Top-Down Model

Model ini didasarkan pada dua asumsi normatif: bahwa sistem pemerintahan suatu daerah harus mempertimbangkan sistem tunggal dan secara de facto terdapat sistem pemerintahan yang saling bergantung dengan suatu daerah yang menerapkan logika eksekutif yang menekankan pada sistem tersebut (Sundquist dan Davis, 1969). Model ini memunculkan resolusi birokrasi atas dasar-dasar tentang bagaimana mencapai sasaran dan tujuan yang telah disetujui oleh negara pemerintah melalui tindakan lain pemerintah provinsi atau daerah yang sah berdasarkan asumsi politik secara keseluruhan. Jika program tersebut muncul dengan kelemahan dari keseluruhan strategi, maka akan dibuktikan dengan kebingungan legislatif dalam memutuskan tumpang tindih kewenangan, ketidakpastian tanggung jawab, dan duplikasi usaha. Akibatnya, pejabat daerah dan negara bisa mengadakan masalah ini.

Model ini didasarkan pada pertumbuhan program nasional dan keseimbangan federal menuju kontrol pusat, sebagian besar kontrol eksekutif, dengan pemerintah federal mengelola programnya secara vertikal

melalui manajer pemerintah negara bagian dan lokal.

4. Model Donor- Recipient;

Berdasarkan model donor-penerima, manajer menerima bantuan (penerima) yang sering mengubah skema berdasarkan apa yang dia inginkan dan yurisdiksi Proses penyediaan sumber daya dan kebijaksanaan serta yurisdiksi yang sesuai. Beberapa tindakan tidak dilakukan tetapi dengan menggunakan (model top-down) seluruh tindakan akhirnya dikonfirmasi dengan donor yang ditargetkan. Penerima dapat mengabaikan standar nasional lain tanpa melakukan apa pun atau bahkan melanggar aturan secara eksplisit dan menempatkan yurisdiksi sebagai risiko seperti penarikan dana, menerima hukuman bantuan keuangan dalam konteks yang lebih luas, bahkan litigasi yang berlebihan.

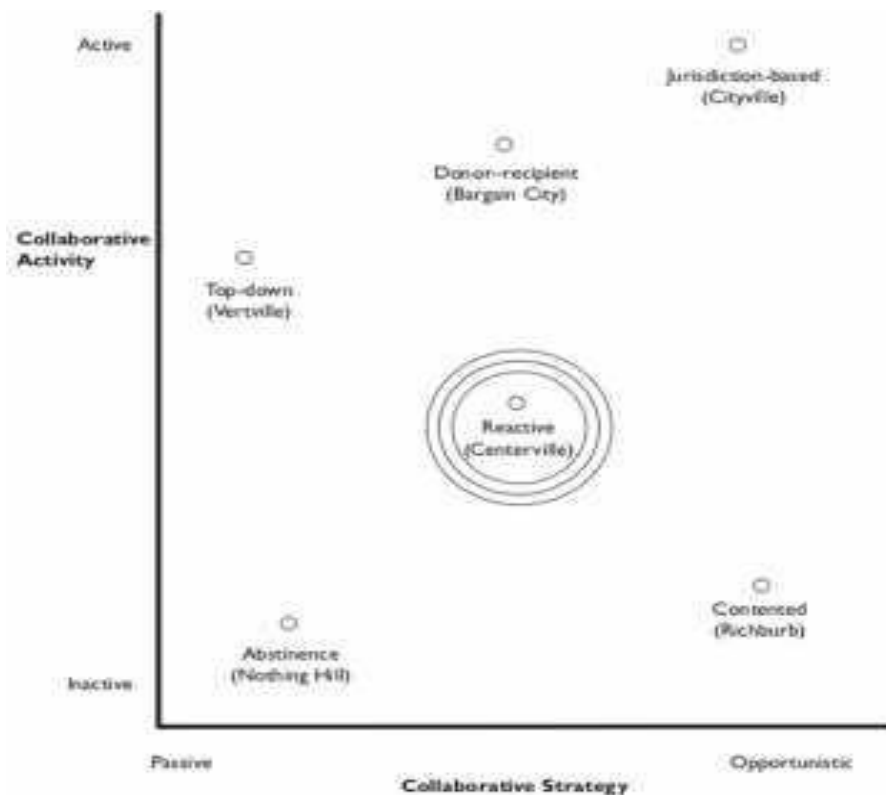
5. Reactive Model

Asumsi dasar model ini adalah bahwa kawasan dapat dikenali melalui respon dominan dari kawasan sebagai tipe spesifik atau model pengelolaan kolaboratif suatu kawasan. Area reaktif tanpa orientasi dominasi moderat dengan sedikit aktivitas dan moderat dengan sedikit strategi (Agranoff, 2003). Dalam formulasinya, model manajemen kolaboratif reaktif kolaborasi terdiri dari pendekatan yang "mungkin tidak dari model reaktif. Terkadang, suatu area dapat memilih untuk berpartisipasi, atau tidak sama sekali. Keputusan untuk berpartisipasi pada dasarnya bisa bersifat strategis atau tidak

.6. Contented Model;

Merupakan salah satu model oportunistik dan memiliki peluang untuk memanfaatkan lingkungan pembangunan ekonomi. Oleh karena itu, model ini dianggap tidak memerlukan bantuan dan menemukan beberapa kerjasama dengan aktor lain (Agranoff, 2003) Untuk lebih jelasnya terkait model collaborative Management dapat dilihat pada gambar berikut ini:

Gambar 2.1
Models of Management Collaborative



2.4.2 Tipe *Managing Collaborative*

Mengelola dalam managing collaborative tidak boleh disamakan dengan mengelola hierarki dalam sektor publik. Sektor publik selama ini dikenal sulit untuk melepaskan diri dari paradigma birokrasi yang lambat dan

terkesan masih mendominasi. Selama ini masalah kolaborasi seringkali menjadi perdebatan antara publik versus swasta, misalnya perdebatan tentang privatisasi, new public management dan contract administration (Agranoff. 2003) Selama bertahun-tahun, masalah "kolaborasi" ditingkatkan secara signifikan dalam hal publik versus swasta perdebatan tentang privatisasi, manajemen publik "baru", administrasi kontrak, dan sebagainya.

2.5 Desain Kebijakan dan *Management Collaborative*

Instrumen kebijakan (atau alat) adalah mekanisme atau teknik yang dimiliki pemerintah untuk mengimplementasikan tujuan kebijakan publik mereka (Howlett, 1991). Strategi kebijakan pembangunan melibatkan instrumen kebijakan dan berbagai kegiatan kolaborasi terkait yang dihasilkan oleh instrumen tersebut.

Strategi kolaboratif ini dapat menghasilkan perubahan kebijakan dan peningkatan dalam penyampaian program dan layanan. Sebagian besar kolaboratif dapat diklasifikasikan sebagai proses perbaikan. Model perbaikan kolaboratif mencakup sejumlah prinsip utama (Huxham, 1993 yaitu :

1. Institusi besar dan berpengaruh memprakarsai identifikasi dan analisis masalah, terutama dalam bahasa institusional, kerangka kerja, asumsi dan sistem nilai.

2. Pemerintahan dan administrasi dikendalikan oleh institusi, meskipun perwakilan masyarakat yang terbatas didorong dalam peran penasihat. Seringkali, kelompok-kelompok dalam kolaboratif sengaja dipisahkan untuk memberikan peran pengambilan keputusan kepada mereka yang dianggap dalam 'kepemimpinan' komunitas dan peran implementasi kepada mereka yang menyediakan atau menerima layanan.
3. Staf bertanggung jawab kepada lembaga dan, meskipun mereka meminta saran dari masyarakat sasaran, staf tidak bertanggung jawab secara langsung kepada mereka.
4. Rencana aksi biasanya dirancang dengan melibatkan masyarakat secara langsung tetapi biasanya menekankan ide-ide dari para profesional dan ahli yang terkait secara kelembagaan.
5. Proses implementasi mencakup lebih banyak perwakilan masyarakat dan membutuhkan penerimaan masyarakat yang signifikan, tetapi kendali atas pengambilan keputusan dan alokasi sumber daya tidak dialihkan implementasi.
6. Meskipun saran dari masyarakat dipertimbangkan, keputusan untuk menghentikan memprakarsainya. kerjasama dibuat oleh lembaga yang memprakarsainya.

2.6 Collaborative Advantage dan Jaringan Implementasi Kebijakan Publik

Keunggulan kolaboratif berkaitan dengan penciptaan sinergi antara organisasi yang berkolaborasi. *Collaborative advantage* akan tercapai ketika hal-hal yang kreatif bisa dihasilkan serta tujuan bersama dapat tercapai. *Collaborative advantage* menjelaskan pencapaian tujuan organisasi tidak bisa tercapai tanpa melalui kolaborasi (Huxham, 1993, p. 603).

Theory Collaborative Advantage sebuah teori yang berbasis praktik tentang *management* kolaborasi, teori ini berfokus pada potensi keuntungan dan utilitas yang didapatkan dari hubungan antar aktor yang tergabung dalam jaringan organisasi.

Teori *Collaborative Advantage* muncul setelah banyak riset yang sebelumnya dilakukan terkait dengan *Collaborative* baik yang hanya melibatkan individu maupun yang mewakili organisasi yang terlibat sebagai anggota. Kolaborasi dikonseptualisasi sebagai hubungan mitra yang seringkali memunculkan perbedaan antar masing-masing aktor yang terlibat. Adanya perbedaan ini juga sangat potensial untuk memunculkan keuntungan atau *benefit* pada masing-masing aktor yang terlibat. Adanya perbedaan antara aktor ini bisa menimbulkan keuntungan atau *collaborative advantage* jika organisasi jaringan terkelola dengan baik atau dengan adanya *management collaborative*.

Pengembangan teori *collaborative advantage* adalah upaya berkelanjutan yang dimulai pada tahun 1989. Ini telah muncul dari penelitian dari sangat banyak dan beragam jenis situasi kolaboratif dan melibatkan individu yang perannya berkisar dari memimpin kemitraan besar hingga mewakili organisasi yang terlibat sebagai anggota. Jenis kerjasamanya mulai dari *dyads* hingga jaringan internasional, telah menyangkut hampir setiap aspek sektor publik dan nirlaba, dan telah mencakup Kemitraan Pemerintah Swasta (KPS) yang juga mencakup sektor komersial. Mereka telah membahas berbagai bidang termasuk kesehatan, pendidikan, anti kemiskinan, penyalahgunaan zat, pengembangan dan perencanaan masyarakat, pengembangan karir, kepolisian, pengembangan ekonomi, dan banyak lagi. Teori *Collaborative Advantage* menyediakan *framework* untuk mendukung *management collaborative* yang efektif (Huxham, 1993); (Vangen, 2003) yaitu : *Goals* (Tujuan), *Trust* (Kepercayaan), *Culture* (Budaya), *Leadership* (Kepemimpinan). Dari keempat dimensi ini yang kemudian dikonseptualisasikan untuk menyelesaikan masalah, kemudian ketegangan, tantangan dalam *collaboration* sehingga *collaboration* menghasilkan keuntungan dari pada kerugian.

1. *Managing Goals*

Kesepakatan tujuan antara aktor yang tergabung dalam organisasi jaringan sebagai salah satu syarat mutlak keberhasilan pencapaian tujuan bersama, hal ini berangkat dari asumsi bahwa tujuan dari kolaborasi tidak

akan tercapai atau tidak bisa dilaksanakan ketika ada satu diantara sekian aktor yang tergabung dalam organisasi jaringan tidak sepatutnya atau tidak menerima tujuan kolaborasi (Agronoff R. &, 2001); (Ansell, 2008).

Kesesuaian tujuan menjadi sangat penting untuk meningkatkan komitmen bersama. Namun demikian ketergantungan pada tujuan dalam konteks kolaboratif seringkali mendapatkan masalah. Hal ini disebabkan oleh adanya keragaman keahlian dan sumber daya yang pada hakekatnya menimbulkan keragaman tujuan pada masing-masing aktor yang tergabung dalam organisasi kolaboratif. Pada kondisi seperti ini seringkali membuat aktor enggan untuk berbagi sumber daya baik itu finansial maupun informasi (Provan, 2008), sedangkan adanya keseragaman tujuan bisa menimbulkan pertentangan antara masing-masing aktor yang terlibat (Ansell, 2008); (Agronoff R. &, 2001). Ada beberapa hal yang mempengaruhi tindakan dan arah dalam kolaborasi yaitu, *level*, *origin*, *relevan*, *content* dan *overtness*. Untuk lebih jelasnya bisa dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 2.2
Dimensi Tujuan dalam *Collaboration*

| Dimensi | Types |
|--------------|---|
| Level | The Collaboration, The Organization(s), The Individual(s) |
| Origin | External Stakeholder(s), Members |
| Authenticity | Genuine, Pseudo |
| Relevance | Collaboration Dependent, Collaboration Independent |
| Content | Collaborative Process, Substantive Purpose |
| Overtness | Explicit, Unstated, Hidden |

Pada tabel tersebut di atas menunjukkan bahwa tujuan yang relevan dengan kolaborasi akan berhubungan dengan aspirasi tidak hanya untuk kolaborasi tetapi juga untuk organisasi dan individu yang terlibat; mungkin telah dihasilkan oleh mereka yang terlibat tetapi mungkin juga telah dipaksakan atau disarankan oleh pemangku kepentingan eksternal; mungkin asli, tetapi juga dapat dibuat untuk memberikan alasan keterlibatan dalam kolaborasi; tidak selalu berhubungan dengan kegiatan kerjasama; dapat berhubungan dengan masalah substantif atau prosedural; dan tidak semuanya tampil terang-terangan dalam wacana kolaborasi. Enam dimensi dalam *managing* tujuan atau *goals* yaitu: tingkat, asal, keaslian, relevansi, konten dan keterbukaan.

- a) Tingkat: tujuan yang dimaksudkan pada tingkat kolaborasi berhubungan dengan pandangan aktor tentang apa yang ingin dicapai secara bersama-sama dengan mitra yang berkolaborasi. Adanya perbedaan tujuan aktor individu maupun Lembaga mempengaruhi dan memotivasi tindakan para aktor dalam berkolaborasi.
- b) Asal: tujuan yang dirumuskan oleh anggota kolaborasi sangat dipengaruhi oleh asal atau latar belakang dari organisasi tersebut.
- c) Keaslian: tujuan yang disampaikan oleh aktor kadang kala tidak seperti yang seharusnya atau bersifat semu, hal ini diakibatkan oleh adanya tujuan organisasi yang digunakan untuk melegitimasi keterlibatan pribadi atau tujuan pribadi dalam kolaborasi.

- d) Relevansi: identifikasi tujuan spesifik masing-masing aktor dalam kolaborasi penting dilakukan agar kolaborasi dapat berhasil. Dalam pelaksanaannya tidak mudah untuk mengidentifikasi mana tujuan dari setiap aktor yang terlibat dalam proses kolaborasi yang dapat menunjang agenda dari kolaborasi.
- e) Isi: tujuan yang diungkapkan oleh individu pada dasarnya berkaitan dengan apa yang dimaksud dengan kolaborasi, seperti bagaimana mendapatkan akses sumber daya, keahlian *sharing* resiko, koordinasi dalam penyediaan layanan dan proses pembelajaran.
- f) Keterbukaan tujuan dapat didiskusikan secara terbuka dan dinyatakan secara eksplisit, tetapi seringkali juga ada tujuan-tujuan yang tidak diungkapkan kepada anggota kolaborasi yang lain.

Dari beberapa poin penjelasan tentang tujuan dalam kolaborasi yang telah dijelaskan di atas, maka ada beberapa poin yang menjadi poin utama dalam pembahasan yaitu: 1) sangat sulit untuk menyelaraskan semua tujuan dari setiap aktor yang berbeda baik aktor individu maupun aktor organisasi, 2). Sangat tidak mungkin bahwa setiap anggota dalam kolaborasi akan mengetahui dan memahami dengan baik tujuan dari kolaborasi. 3) adanya perbedaan persepsi tentang tujuan yang dapat menyebabkan rendahnya tingkat saling pengertian, pengetahuan dan pemahaman antar masing-masing aktor. 4) kondisi perubahan lingkungan organisasi yang sangat

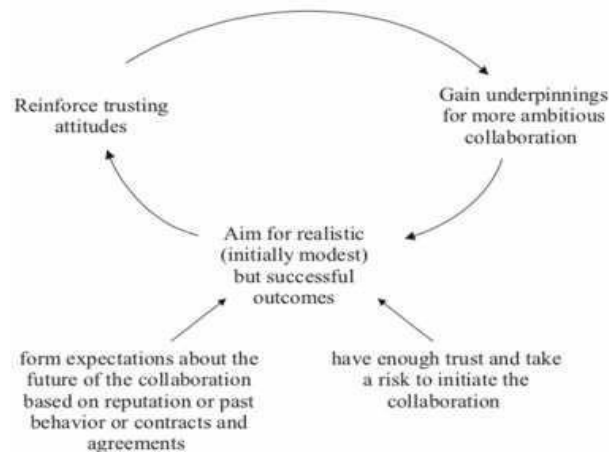
dinamis juga berdampak pada tujuan yang seringkali berubah-ubah, hal ini dapat menyebabkan kolaborasi yang berumur pendek.

2. *Managing Trust*

Sama halnya dengan Tujuan, Kepercayaan juga sangat penting dan diperlukan untuk kolaborasi yang sukses (Lane, 1998). Pada kenyataannya dari banyak kolaborasi menunjukkan bahwa kepercayaan seringkali lemah. Kepercayaan sebagai pondasi kuat dalam kolaborasi menunjukkan perlunya kepercayaan dibangun dan dipertahankan oleh masing-masing anggota organisasi kolaborasi.

Kepercayaan dapat dibangun secara bertahap berdasarkan inisiatif para aktor yang saling bekerja sama dan adanya kesediaan untuk mengambil resiko bersama pula. Beberapa cara yang komprehensif untuk mengelola kepercayaan dalam organisasi kolaborasi yaitu 1) Membangun kepercayaan antar aktor. Hal ini bisa dilakukan dengan mulai membentuk harapan bersama-sama dengan para aktor yang terlibat serta, mengelola resiko yang kemungkinan ada dalam organisasi kolaboratif (Gulati, 1995), 2) Mempertahankan kepercayaan yang telah ada. Hal ini bisa dilakukan dengan mengelola dinamika yang ada, mengelola adanya ketidakseimbangan antar aktor dan memperbaiki hubungan kolaboratif (Gambetta, 1998), untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar berikut ini.

Gambar 2.2
The Trust Building Loop



Kepercayaan dalam kolaborasi dapat dibangun secara bertahap melalui penetapan tujuan yang sederhana namun realistis dan dapat diwujudkan, hal ini akan memperkuat sikap saling percaya antar aktor dan memberikan dasar kuat dalam kolaborasi. Konsep lain juga dijelaskan oleh Bryson, 1988 yang menjelaskan bahwa kepercayaan dapat dibangun melalui adanya pengalaman saling menguntungkan yang diperoleh secara bersama yang minim akan resiko.

- a) Membentuk harapan: aktor yang terlibat dalam proses kolaborasi harus paham dan tahu tentang siapa saja yang terlibat dalam kolaborasi serta mengetahui kapasitas aktor lain yang berkolaborasi. Ketika aktor mengetahui siapa dan bagaimana kapasitas aktor dalam kolaborasi maka dengan sendirinya akan membentuk harapan baru untuk ketercapaian tujuan.

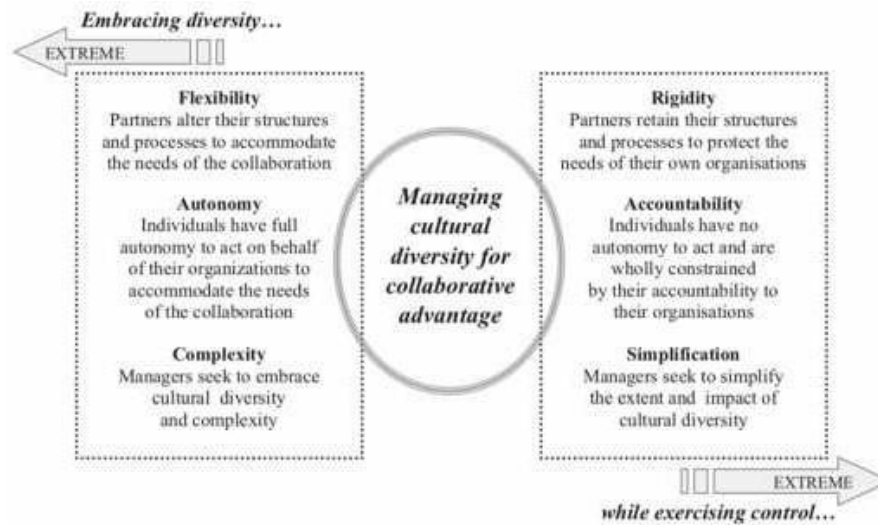
- b) Mengelola resiko: dalam perkembangan kepercayaan dalam kolaborasi, kepercayaan menjadi salah satu sarana untuk menghadapi resiko dalam kolaborasi, sehingga resiko dalam kolaborasi harus dikelola sebagai bagian integral dari pembangunan kepercayaan. Misalnya untuk menghindari resiko dari tindakan klaim atas kepemilikan dalam proses kolaborasi maka perlu ada menetapkan sanksi dalam perjanjian kontrak serta dalam manajemen resiko perlu menetapkan keuntungan kolaboratif yang akan didapatkan oleh masing-masing aktor di masa yang akan datang.
- c) Mengelola dinamika: mempertahankan kepercayaan antar aktor dan mengharuskan para aktor untuk bekerja sama serta peka terhadap transformasi lingkungan organisasi.
- d) Mengelola ketidakseimbangan: kekuatan ketidakseimbangan kekuatan sumber daya aktor dalam kolaborasi seringkali terjadi, sehingga manajer harus mampu mengelola kekuatan sumber daya sehingga mampu mencegah berkurangnya kepercayaan yang dimiliki oleh setiap aktor.
- e) Memelihara hubungan kerjasama: untuk membangun dan mempertahankan kepercayaan, maka hubungan interaksi dan koordinasi aktor harus dikelola secara efektif, masalah harus dikelola secara bersamaan karena kolaborasi itu bersifat dinamis dan secara berkesinambungan.

3. Managing Culture

Keragaman budaya dalam kolaborasi merupakan isi yang hangat dibicarakan oleh para peneliti. Budaya dalam konteks ini dimaksudkan sebagai kebiasaan dan tindakan yang berasal dari budaya organisasi aktor berasal. Beberapa studi menjelaskan bahwa budaya yang sama akan menghasilkan konektivitas yang besar antara masing-masing anggota organisasi sehingga potensi kesalahan dalam proses kolaborasi berkurang atau tidak ada (Beamish, 2009). Namun dalam faktanya keragaman budaya antara aktor pasti akan ada karena masing-masing anggota dalam organisasi berasal dari latar belakang yang berbeda, keragaman ini dapat menjadi penyebab munculnya konflik, kesalahpahaman dan gesekan antar sesama aktor (Osland, 2006); (Shenkar, 2008). Adanya kemungkinan konflik dalam organisasi kolaborasi disebut paradox budaya. salah satu cara untuk mengatasi paradox budaya adalah dengan melakukan *management* ketegangan (Huxham C. a., 2005). Manajemen ketegangan menunjukkan Tiga dimensi yang saling terkait yaitu 1) Akomodasi, membahas adanya interaksi antar organisasi dalam kolaborasi, 2) Agensi, berfokus pada aktor individu dan kualitas aktor dalam organisasi kolaborasi, dan 3) Kuantitas, menganalisis kuantitas dan luas keberagaman budaya dalam organisasi kolaborasi.

Gambar 2.3

Managing Cultural Diversity Collaborative Advantage



Pada gambar tersebut menunjukkan ketegangan yang seringkali muncul dalam kolaborasi akibat perbedaan *culture*. Tiga ketegangan manajemen yang saling terkait mengidentifikasi pendekatan yang tampaknya berlawanan untuk mengelola keragaman budaya yang dapat digunakan secara reflektif untuk mendukung praktik kolaborasi seperti fleksibilitas, otonomi, dan kompleksitas. Sebaliknya, kutub kanan ketegangan menunjukkan bahwa agar keragaman budaya menghasilkan keuntungan, perlu ada kontrol yang substansial, bahwa untuk menyederhanakan tingkat dan dampak keragaman budaya, organisasi dan individu sama-sama menunjukkan bias dengan kolaborasi mempertahankan kontribusi mereka. Untuk dalam praktiknya, intervensi manajemen yang tepat untuk memajukan

agenda kolaboratif akan terletak di beberapa titik di antara kedua ekstrem tersebut.

Beamish & Lupton 2009, menjelaskan bahwa adanya budaya yang sama dan kompatibel akan menghasilkan konektivitas yang lebih besar dan pemahaman bersama antar aktor yang menyebabkan kolaborasi tidak bermasalah, sedangkan adanya perbedaan batas organisasi, jenis keahlian, perbedaan tujuan yang merupakan keragaman budaya dapat menyebabkan konflik, kesalahpahaman dan gesekan antara para aktor yang terlibat dalam kolaborasi (Bird & Osland 2006; Shenkar et al.2008).

- a) Ketegangan Akomodasi, membahas interaksi antara organisasi dalam sebuah kolaborasi. Kolaborasi yang bercirikan keberagaman memerlukan fleksibilitas agar dapat mengakomodir cara dan prosedur operasional yang dimiliki oleh setiap aktor.
- b) Ketegangan Agensi, berfokus pada aktor individu dan kualitas orientasi aktor terhadap kolaborasi. Dalam kolaborasi yang beragam, perlu adanya perwakilan organisasi atau manajer yang mampu menyelesaikan gesekan atau perbedaan budaya yang dapat memicu munculnya konflik dalam kolaborasi. Biasanya gesekan yang muncul dalam kolaborasi disebabkan oleh aktor yang memiliki tujuan dan harapan dalam kolaborasi tidak sesuai dengan yang diharapkan.
- c) Ketegangan Kuantitas, menganalisis konstitusi kolaborasi terkait dengan keberagaman budaya dalam kolaborasi.

4. Managing Leadership

Dalam konteks kolaboratif, kepemimpinan berkaitan dengan pemimpin formal atau organisasi yang memiliki anggota dengan komitmen untuk mencapai tujuan. Pertanyaan yang sering muncul dalam kolaborasi adalah kepemimpinan seperti apa yang paling tepat untuk mendukung praktek kolaborasi?. Dalam konteks kolaboratif, menerapkan kepemimpinan dapat berarti mempengaruhi seluruh organisasi bukan hanya individu. Mengingat kompleksitas dan tantangan yang melekat dan khususnya kesulitan dalam menentukan tujuan kolaboratif. Para peneliti tentang kepemimpinan dalam kolaborasi cenderung menekankan kepemimpinan relasional dan proses untuk menginspirasi, memelihara, mendukung, dan berkomunikasi (Agranoff R. &., 2001). (Huxham C. a., 2005) berpendapat bahwa struktur dan proses komunikasi adalah media kepemimpinan yang sangat berperan penting dalam mengarahkan hasil tertentu.

Tiga media kepemimpinan yang digunakan untuk memahami secara keseluruhan kondisi kolaborasi yaitu struktur, proses dan partisipan. Teori Keunggulan Kolaboratif dengan memberikan ikhtisar tentang pilihan konseptualisasi dan kerangka kerja yang berkaitan dengan pengelolaan tujuan, kepercayaan, budaya, dan kepemimpinan. Teori *collaborative advantage* mengindikasikan bahwa mengelola kolaborasi adalah upaya yang sangat kompleks. Adanya manajemen tujuan, kepercayaan, budaya, dan kepemimpinan memberikan dasar pemahaman tentang praktek pengelolaan

kolaborasi. Berbagai konseptualisasi dan kerangka kerja kemudian dapat digunakan secara efektif sebagai pegangan untuk mendukung praktik reflektif.

Huxham dan Himmelman mencirikan kolaborasi sebagai bentuk keterikatan timbal balik yang intens antar para aktor yang terikat dan saling bersama untuk mendapatkan keuntungan individu dan kolektif yang saling mendukung. Dalam mengeksplorasi prinsip dan praktik untuk pencapaian *Collaborative Advantage*, sejumlah kualitas perilaku dapat dikatakan sangat penting. Studi perbandingan mode pengorganisasian menekankan kualitas seperti keandalan, akuntabilitas dan kemampuan beradaptasi (Hannan, 1984), legitimasi (Meyer, 1977) dan efisiensi (Riordan, 1985) dari berbagai bentuk organisasi. Salah satu tantangan dalam kolaborasi adalah adanya tujuan yang tidak selaras, kurangnya kepercayaan, adanya keragaman budaya, paradox, dan ketegangan antar aktor, maka komponen *leadership* dalam kolaborasi sangatlah penting. Dalam konteks kolaborasi, kepemimpinan adalah proses mempengaruhi proses kolaborasi. Beberapa peneliti menjelaskan tentang kepemimpinan dalam kolaborasi cenderung menekankan pada hubungan relasional dan proses untuk menginspirasi, memelihara, mendukung dan berkomunikasi (Agranoff dan McGuire 2001; Crosby dan Bryson 2005). Dalam kolaborasi, adanya struktur dan proses komunikasi adalah media kepemimpinan yang berperan penting. Secara

teoritis, tiga media kepemimpinan dalam kolaborasi yaitu struktur, proses dan partisipasi (Huxham, 2013).

2.7 Program Membangun Rumah Rakyat (MEMBARA)

Kabupaten Mamuju Tengah merupakan salah satu Daerah Otonomi Baru di Provinsi Sulawesi Barat yang merupakan hasil pemekaran dari Kabupaten Mamuju dengan luas wilayah 3.014,37 km² terdiri dari 5 kecamatan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2013. Berdasarkan Peraturan Bupati Mamuju Tengah Nomor 33 Tahun 2016, tentang Tugas, Fungsi dan Uraian Tugas Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Permukiman dan Pertanahan, Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Permukiman dan Pertanahan dalam penyelenggaraan urusan perumahan di Kabupaten Mamuju Tengah melalui Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Permukiman dan Pertanahan terdapat beberapa isu strategis yang menjadi tantangan yang harus dijawab diantaranya adalah pemenuhan SPM yang berkaitan dengan penyediaan dan rehabilitasi rumah yang layak huni bagi korban bencana kabupaten/kota belum dapat terlaksana dengan baik. Hal ini dapat dilihat pada capaian Standar Pelayanan Minimal (SPM) Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Permukiman dan Pertanahan Kabupaten Mamuju Tengah pada tahun 2019 memiliki target 100% sementara capaian atau realisasi hanya 0%.

Pemerintah daerah Kabupaten Mamuju Tengah melalui Dinas Perumahan mengalami beberapa tantangan diantaranya: Pemerintah daerah belum bisa menopang urusan perumahan dari Dana APBD, belum terbangunnya sinergi dan kolaborasi program antar OPD dalam urusan perumahan, sinkronisasi data antar OPD belum terbangun dengan baik, masih kurangnya partisipasi pihak swasta terkait CSR dalam urusan Perumahan.

Selain itu Pendapatan Asli Daerah yang minim dan postur APBD yang minim tidak mampu menopang pembiayaan terhadap urusan perumahan yang membutuhkan biaya yang besar. Dengan dasar inilah Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Permukiman dan Pertanahan membuat program yang dapat menjawab persoalan tersebut dengan menghadirkan pihak swasta dan masyarakat melalui prinsip kolaboratif, menyediakan rumah bagi masyarakat miskin korban bencana dan masyarakat yang terkena dampak pembangunan secara bersama-sama dengan mewujudkan Rumah Layak Huni bagi masyarakat di Kabupaten Mamuju Tengah.

Program Inovasi Membara merupakan penjabaran visi dan misi pembangunan daerah yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Mamuju Tengah Tahun 2016-2021, Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman Kabupaten Mamuju Tengah (RP3KP) dan Surat Keputusan

Bupati Mamuju Tengah Nomor: 648.2/90/V/2020 tentang Program Membangun Rumah Rakyat Kabupaten Mamuju Tengah Tahun 2020.

Tujuan pelaksanaan kegiatan MEMBARA yakni mewujudkan rumah layak huni bagi masyarakat miskin, Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) korban bencana dan terdampak pembangunan. Menitikberatkan prinsip kerja secara kolaboratif yang melibatkan seluruh *stakeholder* terkait lingkup Pemerintah Daerah Kabupaten Mamuju Tengah termasuk melibatkan Pihak Swasta seperti Perusahaan-Perusahaan Swasta, BUMN (Perbankan, PT. Pos Indonesia), Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS), Karang Taruna, Tim Relawan, Pemerintah Kecamatan, Pemerintah Desa, dan Masyarakat. Sasaran dari program inovasi ini adalah masyarakat yang masuk dalam kategori miskin, masyarakat yang terkena korban bencana dan dampak pembangunan yang berpenghasilan rendah, agar memiliki rumah layak huni.

Kegiatan Membangun Rumah Rakyat (MEMBARA) merupakan kegiatan yang langsung nyata dirasakan dan diberikan kepada masyarakat dengan mewujudkan rumah layak huni yang dibangun berdasarkan hasil Kolaborasi dari 3 (tiga) elemen yakni Pemda, Swasta, masyarakat dengan semangat gotong royong.

2.8 Penelitian Terdahulu

1) Annika Agger *Managing Collaborative Innovation In Public Bureaucracies* 2016.

Penelitian yang dilakukan oleh Annika Agger ini membahas terkait dinamika antar aktor dalam pengelolaan inovasi kolaboratif. dinamika yang dibahas dalam penelitian ini adalah bagaimana peran dari masing-masing aktor dalam upaya mereka terlibat dalam inovasi yang dilakukan. beberapa tulisan yang terbit sebelumnya hampir tidak ada yang membahas tentang bagaimana mereka menghadapi ketegangan yang mereka hadapi dalam mengelola inovasi kolaboratif dalam konteks kelembagaan birokrasi publik. Dalam tulisan ini juga menggambarkan pada kemunculan teori perencanaan kolaboratif, manajemen jaringan dan inovasi publik, artikel mengembangkan taksonomi tugas yang terkait dengan pengelolaan inovasi kolaboratif, mengidentifikasi potensi ketegangan antara tugas-tugas ini dan logika kelembagaan birokrasi publik dan penyelidikan. tulisan ini membahas terkait ketegangan antar aktor dalam pengelolaan inovasi kolaborasi dalam membangun wilayah kopenhagen.

2) Rob Cross *Managing Collaboration at the Point of Execution: Improving Team Effectiveness with a Network Perspective* 2008.

Karya Rob Cross ini membahas terkait maksimalitas pimpinan dalam pengembangan tim berdasarkan inovasi yang ditargetkan Evolusi dari kelompok yang lebih stabil di mana anggota ditempatkan bersama, didedikasikan untuk misi bersama, dan diarahkan oleh seorang pemimpin ke entitas yang lebih matriks dengan rekan kerja yang berlokasi di seluruh dunia, mengatur waktu antara beberapa proyek.

- 3) Yijia Jing & E. S. Savas, *Managing Collaborative Service Delivery: Comparing China and The United State* 2009.

Tulisan ini menjelaskan terkait dengan adopsi pelayanan berbasis kolaboratif manajemen dimana masing-masing Negara seperti Cina dan AS memiliki perangkat dan model kerja berbeda sehingga terdapat perbedaan yang signifikan dalam pengelolaan kolaborasi yang ada di sistem yang mereka bangun. Hal yang juga diamati dalam tulisan ini adalah sistem politik dan ekonomi juga mempengaruhi kinerja masing-masing sistem kolaborasi.

- 4) Zainal Abidin, *Manajemen Kolaboratif untuk Industri Pengelolaan Rajungan yang Berkelanjutan di Desa Betahwalang, Demak.*

Tulisan ini membahas terkait manajemen kolaborasi antar sektor dalam industri pengelolaan rajungan dimana masalah penangkapan rajungan yang tidak terkontrol bisa berefek pada kelangsungan benih rajungan di ekosistemnya. Dari hal ini maka perlu dilakukan kolaborasi untuk penanganan seperti pembenihan, pembangunan area perlindungan, pembatasan minimum ukuran rajungan yang tertangkap, serta pengawasan yang berkala terhadap peraturan yang telah dibuat.

- 5) Michael McGuire *Collaborative Public Management: Asessing What We Know and How We Now It* 2006.

Penelitian membahas terkait fenomena kajian publik manajemen kolaborasi. Dalam kajian ini banyak membahas terkait perkembangan dari

model dan bentuk kolaborasi yang banyak digunakan oleh sektor pemerintah dalam menjalankan fungsinya. Banyaknya model kolaborasi yang hadir memberikan banyak perspektif untuk melihat masalah yang biasa hadir dalam masalah kolaborasi. Tulisan ini memfokuskan pada masalah-masalah atau temuan yang biasa hadir dalam proses Kolaborasi Manajemen Publik yang ada dalam sektor pelayanan publik.

Tabel 2.3
Penelitian Terdahulu

| No | Nama / Tahun | Judul Penelitian | Penelitian Disertasi | Relevansi | Perbedaan |
|----|---------------------------------|--|---|--|--|
| 1 | Annika Angger / 2016 | <i>Managing Collaborative Innovation In Public Bureaucracies</i> | Manajemen kolaborasi dalam implementasi kebijakan membangun rumah rakyat di Kabupaten Mamuju Tengah | Sama-sama berfokus pada manajemen kolaborasi | Penelitian sebelumnya membahas manajemen kolaborasi dalam inovasi |
| 2 | Rob Cross / 2008 | <i>Managing Collaboration at the Point of Execution: Improving Team Effectiveness with a Network Perspective</i> | Manajemen kolaborasi dalam implementasi kebijakan membangun rumah rakyat di Kabupaten Mamuju Tengah | Sama-sama berfokus pada manajemen kolaborasi | Penelitian sebelumnya lebih terkait kemampuan dan kepemimpinan dalam mengembangkan inovasi |
| 3 | Yijia Jing & E. S. Savas / 2009 | <i>Managing Collaborative Service Delivery: Comparing China and The United State</i> | Manajemen kolaborasi dalam implementasi kebijakan membangun rumah rakyat di Kabupaten Mamuju Tengah | Sama-sama berfokus pada manajemen kolaborasi | Penelitian sebelumnya lebih membahas terkait service delivery |

| | | | | | |
|---|------------------------|--|---|--|--|
| 4 | Zainal Abidin | Manajemen Kolaboratif untuk Industri Pengelolaan Rajungan yang Berkelanjutan di Desa Betahwalang | Manajemen kolaborasi dalam implementasi kebijakan membangun rumah rakyat di Kabupaten Mamuju Tengah | Sama-sama berfokus pada manajemen kolaborasi | Penelitian sebelumnya menggunakan metode kuantitatif |
| 5 | Michael McGuire / 2006 | <i>Collaborative Public Management: Aseessing What We Know and How We Now</i> | Manajemen kolaborasi dalam implementasi kebijakan membangun rumah rakyat di Kabupaten Mamuju Tengah | Sama-sama berfokus pada manajemen kolaborasi | Penelitian sebelumnya lebih membahas masalah konsep dan implementasi masalah |

2.9 Kerangka Pikir

Managing Collaborative sebagai sebuah pendekatan untuk memfasilitasi dan mengatur organisasi yang di dalamnya terdapat multi aktor dengan latar belakang yang berbeda-beda. Tergabungnya multi aktor dalam organisasi kolaboratif sebagai upaya untuk memecahkan sebuah permasalahan yang tidak dimungkinkan diselesaikan secara sendirisendiri. Kolaborasi ini untuk memecahkan masalah serta menemukan solusi dengan melakukan interaksi dan pertukaran sumber daya masing- masing organisasi seperti *skill*, finansial, *information* dan lain-lain.

Keterlibatan multi aktor dalam pemecahan sebuah permasalahan seringkali tidak berlanjut ketika tidak dilakukan manajemen kolaborasi. Hal ini

disebabkan oleh perbedaan tujuan dan kepentingan masing-masing aktor serta perbedaan latar belakang organisasi yang akan memicu terjadinya konflik dalam proses interaksinya.

Dalam jaringan kolaboratif, manajer harus memiliki kapasitas adaptif yang memungkinkan *manager* memahami bagaimana mengelola hubungan antar aktor secara strategis. Termasuk bagaimana melibatkan orang-orang yang dianggap tepat untuk bergabung dalam organisasi kolaborasi serta bagaimana memobilisasi dan memfasilitasi sumber-sumber daya yang dimiliki dan dibutuhkan oleh masing-masing aktor.

Teori *Collaborative Advantage* menyediakan *framework* untuk mendukung *management collaborative* yang efektif (Huxham C. a., 2005) yaitu: *Goals* (Tujuan), *Trust* (Kepercayaan), *Culture* (Budaya), *Leadership* (Kepemimpinan). Dari keempat dimensi ini yang kemudian dikonseptualisasikan untuk menyelesaikan masalah, ketegangan, tantangan dalam *collaboration* sehingga *collaboration* menghasilkan keuntungan dari pada kerugian.

Gambar 2.4
Kerangka Pikir Penelitian

