SKRIPSI

COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PENGAWASAN OBAT DAN MAKANAN TERPADU DI KOTA KENDARI

MUHAMMAD FATHURRAHMAN

(E011191031)

PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI PUBLIK

DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2024

UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

ABSTRAK

Muhammad Fathurrahman (E011191031) dengan judul skripsi "Collaborative Pengawasan Obat dan Makanan Terpadu di Kota Kendari" : XVI + 132 Halaman + 14 Gambar + 7 Tabel + 54 Daftar Pustaka + Lampiran, Dibimbing oleh Prof. Dr. Muhammad Yunus, MA dan Drs. Nelman Edy, M.Si

Pengawasan obat dan makanan yang menerapkan sistem pengawasan 3 (tiga) lapis melibatkan banyak stakeholder dari berbagai unsur yaitu pihak pemerintah, pihak pelaku usaha dan juga pihak masyarakat. Pengawasan obat dan makanan tidak bisa dilaksanakan oleh Balai POM saja, sebab adanya keterbatasan tugas pokok dan fungsi sehingga membutuhkan stakeholder lainnya. Oleh karena itu, pengawasan obat dan makanan dilaksanakan secara terpadu melalui kolaborasi dengan stakeholder terkait. Untuk itu perlu dilakukan penelitian untuk menganalisis bagaimana pelaksanaan kolaborasi pengawasan obat dan makanan di Kota Kendari.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mendeskripsikan pelaksanaan Collaborative Governance Dalam Pengawasan Obat dan Makanan Terpadu di Kota Kendari. Penelitian ini menggunakan teori model kolaborasi dari *Ansell* dan *Gash* yang dimana memiliki 4 (empat) indikator yaitu Kondisi Awal, Desain Kelembagaan, Kepemimpinan Fasilitatif dan Proses Kolaboratif. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif bersifat deskriptif melalui perolehan data primer yang bersumber dari wawancara dan observasi. Dan juga perolehan data sekunder yang bersumber dari Balai POM di Kendari.

Hasil penelitian ini dapat dikatakan telah berlangsung dengan baik tetapi perlu lebih ditingkatkan lagi. Sebab pada tahun 2022, data hasil pengawasan terhadap sarana produksi pangan dan sarana distribusi obat dan pangan mengalami penurunan yang signifikan walaupun tetap mencapai target sehingga harus mendapatkan perhatian lebih dari pihak pemerintah.

Kata Kunci : *Collaborative Governance*, Pengawasan, Obat dan Makanan.

UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

ABSTRACT

Muhammad Fathurrahman (E011191031) with the thesis title "Collaborative Governance in The Integrated Drug and Food Supervision in Kendari City" : XVI + 132 Pages + 14 Figures + 7 Tables + 54 Bibliography + Attachments, Supervised by Prof. Dr. Muhammad Yunus, MA and Drs. Nelman Edy, M.Si

Drug and food supervision that implements a 3 (three) layer supervision system involves many stakeholders from various elements, namely the government, business actors and also the community. Drug and food supervision cannot be carried out by Balai POM di Kendari alone, because there are limited main tasks and functions so that other stakeholders are needed. Therefore, drug and food supervision is carried out in an integrated manner through collaboration with relevant stakeholders. For this reason, research needs to be carried out to analyze how collaborative drug and food supervision is implemented in Kendari City.

This research aims to analyze dan describe Collaborative Governance is implemented in Integrated Drug and Food Supervision in Kendari City. This research uses the collaboration model theory from Ansell and Gash which has 4 (four) indicators, namely Initial Conditions, Institutional Design, Facilitative Leadership and Collaborative Process. This research uses descriptive qualitative methods by obtaining primary data sourced from interviews and observations. And also obtaining secondary data sourced from Balai POM di Kendari.

The results of this research can be said it has gone well but needs to be further improved. Because in 2022, data from monitoring of food production facilities and distribution facilities for drug and food will experience a significant decline, although they still reach the target, so they must receive more attention from the government.

Keywords : Collaborative Governance, Supervision, Drug and Food.

UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Muhammad Fathurrahman

NIM : E011191031

Program Studi : Ilmu Administrasi Publik

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul "Collaborative Governance Dalam Pengawasan Obat dan Makanan Terpadu di Kota Kendari" adalah benar-benar merupakan hasil karya pribadi dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah dinyatakan dengan benar dalam daftar pustaka.

Makassar, 3 Oktober 2024

Yang menyatakan,

Muhammad Fathurrahman

UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

Nama	:	Muhammad Fathurrahman
NIM	:	E011191031
Program Studi	:	Ilmu Administrasi Publik
Judul	:	Collaborative Governance Dalam Pengawasan Obat dan Makanan Terpadu di Kota Kendari

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

Makassar, 16 Juli 2024

Menyetujui,

Pembimbing I	Pembimbing II
Prof. Dr. Muhammad Yunus, MA	Drs. Nelman Edy, M. Si
NIP 19591030 1987 03 1 002	NIP 19610717 198702 1 001

Mengetahui,
Ketua Departemen Ilmu Administrasi

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

UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

Nama	:	Muhammad Fathurrahman
NIM	:	E011191031
Program Studi	:	Ilmu Administrasi Publik
Judul	:	Collaborative Governance Dalam Pengawasan Obat dan Makanan Terpadu di Kota Kendari

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

Makassar, 3 Oktober 2024

Tim Penguji Skripsi :

Ketua	:	Prof. Dr. Muhammad Yunus, MA
Sekretaris	:	Drs. Nelman Edy, M. Si
Anggota	:	1. Prof. Dr. Hamsinah, M. Si
		2. Drs. Lutfi Atmansyah, MA

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Segala puji dan syukur terpanjatkan atas kehadirat Allah SWT yang telah memberikan nikmat, ridho, dan hidayah-Nya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan penyusunan skripsi yang berjudul "**Collaborative Governance Dalam Pengawasan Obat dan Makanan Terpadu di Kota Kendari**" sebagai syarat untuk menyelesaikan Program Sarjana S1 Jurusan Ilmu Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Tidak lupa pula shalawat serta salam senantiasa tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW yang telah mengantarkan kita dari zaman kegelapan menuju zaman yang terang benderang dengan karunia ilmu pengetahuan yang tiada batasnya seperti saat ini. Penulis menyadari dalam penyusunan skripsi ini jauh dari kesempurnaan. Olehnya itu, penulis sangat mengharapkan dan terbuka terhadap saran dan kritikan yang membangun untuk penyempurnaan karya ini kedepannya.

Untuk itu penulis ingin mengucapkan banyak terima kasih kepada ibunda tercinta, **Hasnah Nur** yang tidak henti-hentinya memberi dukungan baik moral maupun materiil kepada penulis. Tidak lupa skripsi ini penulis persembahkan kepada Almarhum Ayahanda, **Alm. Abdul Sukur** yang selalu menjadi sosok teladan bagi penulis. Ucapan terima kasih tidak lupa pula kepada adik penulis **Muh. Fahrul Akhyar** yang menjadi teman dalam bersenda gurau dan juga membantu dalam proses penyusunan skripsi ini.

Pembuatan skripsi ini tentunya tidak lepas dari bantuan berbagai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung kepada penulis. Oleh karena itu melalui kesempatan ini, dengan segala kerendahan hati, penulis juga ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya dan penghargaan yang setulus-tulusnya kepada :

1. **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc** selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
2. **Prof. Dr. Phil. Sukri, M.Si** selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

3. **Dr. Hasniati, S.Sos, M.Si** selaku Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan FISIP Universitas Hasanuddin.
4. **Prof. Dr. Alwi, M.Si** selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Hasanuddin.
5. **Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos, MAP** selaku Sekretaris Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Hasanuddin.
6. **Prof. Dr. Muhammad Yunus, MA** selaku Dosen Pembimbing I yang senantiasa menyempatkan waktunya untuk memberi masukan, saran dan nasehat dalam penyelesaian skripsi ini.
7. **alm. Drs. Nelman Edy, M.Si** selaku Dosen Pembimbing II yang senantiasa menyempatkan waktunya untuk memberi masukan, saran dan nasehat dalam penyelesaian skripsi ini. Semoga menjadi amal jariyah untuk beliau serta ditempatkan di sisi terbaik Allah SWT.
8. **Prof. Dr. Hamsinah, M.Si** dan **Drs. Lutfi Atmansyah, MA** selaku Dewan Penguji dalam sidang proposal dan skripsi penulis. Terima Kasih atas kritik, saran dan masukannya yang sangat membangun dalam penyusunan skripsi ini.
9. **Dr. Suryadi Lambali, MA** selaku Dosen Pembimbing pada masanya yang telah memberikan masukan, saran dan nasehat dalam penyelesaian skripsi ini.
10. **Andi Rahmat Hidayat, S.Sos, M.Si** selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah memberikan masukan dan kritik selama penulis menjalani studi perkuliahan.
11. **Seluruh Dosen Departemen Ilmu Administrasi Universitas Hasanuddin**, terima kasih atas ilmu yang telah diberikan semoga ilmu yang diberikan dapat dimanfaatkan penulis sebaik mungkin.
12. **Seluruh Staf Departemen Ilmu Administrasi** (Ibu Rosmina, Pak Lili, Ibu Mantasia dan Pak Andi Revi), dan staf di lingkup FISIP UNHAS tanpa terkecuali. Terima kasih atas bantuan pelayanan yang telah diberikan selama penulis menjalani studi.

13. **Balai POM di Kendari, Dinas Kesehatan Kota Kendari, Dinas Ketahanan Pangan Kota Kendari, Kepolisian Daerah Sulawesi Tenggara, IAI PD Sulawesi Tenggara, PBF Indra dan Kopsa Chicken** yang telah bersedia menjadi informan dan berbagi cerita kepada penulis dalam penelitian skripsi ini.
14. Terima kasih kepada keluarga besar **HUMANIS FISIP UNHAS** yang telah memberikan wadah dan pengalaman bagi penulis dalam berorganisasi.
15. Terima kasih kepada **MIRACLE 2019** atas segala suka dan duka selama penulis menempuh status sebagai mahasiswa, semoga apa yang kita harapkan dapat tercapai dan sukses selalu.
16. Terima kasih kepada teman-teman **Sahabat Biru Langit** (Alif, Amar, Dyandi, Ilham, Naufal, Sahrul dan Wildan) terima kasih atas segala bantuan, suka maupun dukanya selama penulis menempuh status sebagai mahasiswa. Semoga kebersamaan yang terjalin selama ini tetap ada dan semoga apa yang kita cita-citakan dapat terwujud.
17. Teman-teman **KKNT 108 Smart Village Barru** (Catur, Fahrul, Mimi, Fiyah, Rini, Tere, Pita dan Pitto) atas suka dukanya selama masa kkn yang tidak akan pernah terlupakan.
18. Serta **semua pihak** yang tidak sempat penulis sebutkan satu per satu, terima kasih atas bantuan dan doanya.

Akhir kata, penulis berharap skripsi ini dapat bermanfaat bagi khalayak umum (pembaca) yang dapat menambah informasi dan pengetahuan terkait penelitian ini. Terakhir, penulis memohon maaf atas segala kekurangan dalam penulisan skripsi ini. Terima kasih.

Makassar, 15 Juli 2024

Penulis

DAFTAR ISI

ABSTRAK ..... **II**

ABSTRACT ..... **III**

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN ..... **IV**

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI ..... **V**

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI ..... **VI**

KATA PENGANTAR ..... **VII**

DAFTAR ISI ..... **X**

DAFTAR GAMBAR ..... **XIII**

DAFTAR TABEL ..... **XIV**

DAFTAR ISTILAH DAN SINGKATAN ..... **XV**

BAB I **1**

PENDAHULUAN **1**

A. LATAR BELAKANG 1
B. RUMUSAN MASALAH 10
C. TUJUAN PENELITIAN 10
D. MANFAAT PENELITIAN 11

BAB II **12**

TINJAUAN PUSTAKA **12**

A. KONSEP ADMINISTRASI PUBLIK 12
1. Pengertian Administrasi *12*
2. Pengertian Administrasi Publik *13*
3. Paradigma Administrasi Publik *14*
B. KONSEP GOOD GOVERNANCE 21
1. Pengertian Governance *21*
2. Pengertian Good Governance *23*
C. KONSEP COLLABORATIVE GOVERNANCE 28
1. Pengertian Collaborative Governance *28*
2. Model dan Proses Collaborative Governance *30*
3. Faktor Pendukung dan Penghambat Collaborative Covernance *38*
D. KONSEP PENGAWASAN 41
1. Pengertian Pengawasan *41*
2. Fungsi Pengawasan *43*
3. Macam-macam Pengawasan *44*

4. Kriteria Pengawasan Yang Efektif *46*
E. KONSEP PENGAWASAN OBAT DAN MAKANAN TERPADU 46
1. Pengertian Pengawasan Obat dan Makanan Terpadu *46*
2. Pengertian Obat dan Makanan *47*
F. KERANGKA PIKIR 49

BAB III 52

METODE PENELITIAN 52

1. PENDEKATAN PENELITIAN 52
2. LOKASI PENELTIAN 52
3. FOKUS PENELITIAN 53
4. UNIT ANALISIS 54
5. SUMBER DATA 55
6. INFORMAN 55
7. TEKNIK PENGUMPULAN DATA 56
8. TEKNIK ANALISIS DATA 57

BAB IV 59

GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN 59

A. GAMBARAN UMUM KOTA KENDARI 59
1. Kondisi Geografis *59*
2. Kependudukan *60*
B. GAMBARAN UMUM BALAI POM DI KENDARI 61
1. Visi & Misi Balai POM di Kendari *61*
2. Tugas Pokok dan Fungsi Balai POM di Kendari *62*
3. Struktur Organisasi Balai POM di Kendari *64*
C. GAMBARAN UMUM DINAS KESEHATAN KOTA KENDARI 64
1. Visi Misi Dinas Kesehatan Kota Kendari *64*
2. Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Kesehatan Kota Kendari *65*
3. Struktur Organisasi Dinas Kesehatan Kota Kendari *66*
D. GAMBARAN UMUM DINAS KETAHANAN PANGAN KOTA KENDARI 67
1. Visi Misi Dinas Ketahanan Pangan Kota Kendari *67*
2. Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Ketahanan Pangan Kota Kendari *67*
3. Struktur Organisasi Dinas Ketahanan Pangan Kota Kendari *68*
E. GAMBARAN UMUM KEPOLISIAN DAERAH SULAWESI TENGGARA 69
1. Visi Misi Kepolisian Daerah Sulawesi Tenggara *69*
2. Tugas Pokok dan Fungsi Kepolisian Daerah Sulawesi Tenggara *69*
3. Struktur Organisasi Kepolisian Daerah Sulawesi Tenggara *71*
F. GAMBARAN UMUM IKATAN APOTEKER INDONESIA PENGURUS DAERAH SULAWESI TENGGARA 72
1. Visi Misi Ikatan Apoteker Indonesia Pengurus Daerah Sulawesi Tenggara *72*

2. Struktur Organisasi Ikatan Apoteker Indonesia Pengurus Daerah Sulawesi Tenggara ... *73*

BAB V ... **74**

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN ... **74**

A. KONDISI AWAL ... 75
1. Latar Belakang Kolaborasi ... *75*
2. Ketidakseimbangan Sumber Daya ... *80*
B. DESAIN KELEMBAGAAN ... 83
1. Aturan Dasar ... *83*
2. Partisipasi ... *85*
C. KEPEMIMPINAN FASILITATIF ... 86
1. Pengambilan Keputusan ... *87*
2. Komitmen ... *92*
D. PROSES KOLABORATIF ... 97
1. Dialog Tatap Muka ... *97*
2. Membangun Kepercayaan ... *102*
3. Komitmen Terhadap Proses ... *107*
4. Pemahaman Bersama ... *113*
5. Hasil Sementara ... *116*

BAB VI ... **125**

PENUTUP ... **125**

A. KESIMPULAN ... 125
B. SARAN ... 126

DAFTAR PUSTAKA ... **128**

LAMPIRAN ... **133**

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Kerangka Pikir 51
Gambar 4.1 Grafik Luas Wilayah Kecamatan di Kota Kendari 60
Gambar 4.2 Struktur Organisasi Balai Pom di Kendari 64
Gambar 4.3 Struktur Organisasi Dinas Kesehatan Kota Kendari 66
Gambar 4.4 Struktur Organisasi Dinas Ketahanan Pangan Kota Kendari 69
Gambar 4.5 Struktur Organisasi Kepolisian Daerah Sulawesi Tenggara 71
Gambar 4.6 Struktur Organisasi IAI PD Sulawesi Tenggara 73
Gambar 5.1 Perjanjian Kerja Sama Balai Pom Dengan Pemerintah Kota Kendari 84
Gambar 5.2 Perjanjian Kerja Sama Balai Pom Dengan IAI PD Sulawesi Tenggara 84
Gambar 5.3 Sosialisasi Balai Pom di Kendari Bersama IAI PD Sulawesi Tenggara 109
Gambar 5.4 Bimtek Balai Pom di Kendari Bersama Dinas Kesehatan Kota Kendari 110
Gambar 5.5 Operasi Penindakan Balai Pom di Kendari Bersama Stakeholder 112
Gambar 5.6 Audiensi Balai Pom di Kendari Bersama IAI PD Sulawesi Tenggara 114
Gambar 5.7 Penyerahan Izin MD Hasil Pembinaan 123

DAFTAR TABEL

Tabel 4.1 Jumlah Penduduk di Kota Kendari 61

Tabel 5.1 Pembagian Tugas *Stakeholder*..... 86

Tabel 5.2 Keputusan/Rekomendasi Yang Diterbitkan..... 90

Tabel 5.3 Jumlah Permintaan Informasi Dan Pengaduan 117

Tabel 5.4 Indeks Kesadaran Masyarakat 117

Tabel 5.5 Rincian Hasil Pengawasan Obat Dan Makanan 119

Tabel 5.6 Rincian Hasil Pengawasan Sarana Produksi Dan Sarana Distribusi Obat Dan Makanan 120

DAFTAR ISTILAH DAN SINGKATAN

DAFTAR SINGKATAN

Balai POM : Balai Pengawas Obat dan Makanan
BPOM RI : Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia
IAI PD Sultra : Ikatan Apoteker Indonesia Pengurus Daerah Sulawesi Tenggara
SDGs : *Sustainable Development Goals*
CDOB : Cara Distribusi Obat yang Baik
CPPOB : Cara Produksi Pangan Olahan yang Baik
CDOB : Cara Distribusi Obat yang Baik
IRTP/P-IRT : Industri Pangan Rumah Tangga/Pangan Industri Rumah Tangga
PCC : *Paracetamol, Caffeine dan Carisoprodol*
DAK : Dana Alokasi Khusus
PPNS : Penyidik Pegawai Negeri Sipil
Korwas : Koordinator Pengawasan
Bimtek : Bimbingan Teknis
FGD : *Focus Group Discussion*
MoU : *Memorandum of Understanding*
PBF : Pedagang Besar Farmasi
PMR : Program Manajemen Resiko
MD : Izin Edar Makanan Dalam Negeri
Monev : Monitoring Evaluasi

DAFTAR ISTILAH

Formalin	:	Larutan bening berbau menyengat, mengandung sedikit metanol untuk bahan pengawet dan pembunuh kuman
Boraks	:	Bahan pembersih (antiseptik; zat pembantu melelehkan zat padat) yang berupa hablur (kristal) berwarna kuning atau serbuk berwarna cokelat
Metanil Yellow	:	Zat warna berbentuk serbuk, berwarna kuning kecoklatan, larut dalam air, agak larut dalam aseton
Stakeholder	:	Pemangku kepentingan

Press Release	:	Bentuk komunikasi untuk mengumumkan suatu peristiwa kepada masyarakat
Pre-market	:	Pengawasan yang dilakukan sebelum produk beredar
Post-market	:	Pengawasan yang dilakukan sesudah produk beredar
Paracetamol	:	Obat analgesik dan antipiretik yang banyak dipakai untuk meredakan sakit kepala ringan akut, nyeri ringan hingga sedang serta demam
Caffeine	:	Zat yang digunakan untuk meredakan rasa kantuk, sehingga seseorang dapat tetap terjaga
Carisoprodol	:	Obat yang digunakan untuk mengatasi permasalahan pada tulang dan otot, seperti nyeri atau cedera, bersamaan dengan istirahat, fisioterapi, dan pengobatan lainnya
Tramadol	:	Obat untuk meredakan nyeri sedang hingga berat, seperti nyeri pascaoperasi. Obat ini hanya boleh digunakan sesuai dengan anjuran dokter dan tidak ditujukan untuk penggunaan jangka panjang
Trihexyphenidyl	:	Obat untuk mengatasi gejala penyakit Parkinson dan gejala ekstrapiramidal akibat penggunaan obat antipsikotik tertentu. Gejala ekstrapiramidal meliputi kekakuan otot, gerak tubuh yang tidak terkendali dan tremor

:

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kemajuan Teknologi Industri 4.0 memberikan kemudahan pada masyarakat untuk memperoleh segala sesuatu menjadi lebih mudah dan cepat. Perkembangan teknologi memungkinkan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan akan sandang dan pangan. Salah satu permintaan akan kebutuhan masyarakat yang tidak akan ada habisnya ialah obat dan makanan. Namun, perkembangan teknologi tidak selalu menuju arah yang positif. Demi memenuhi kebutuhan masyarakat yang beragam, banyak oknum yang melakukan segala cara untuk memenuhi permintaan kebutuhan tersebut. Oknum-oknum tersebut memproduksi obat dan makanan tidak sesuai dengan regulasi yang telah ditetapkan sehingga obat dan makanan tersebut masuk dalam kategori obat dan makanan ilegal.

Pengetahuan masyarakat akan obat masih kurang memadai sehingga hal tersebut dimanfaatkan oleh para oknum dengan memalsukan obat dan mengedarkannya di masyarakat. Ketidaktahuan atas informasi obat ilegal dan obat palsu akan berdampak negatif kepada para penggunanya karena obat tersebut diproduksi secara ilegal dengan tidak memperhatikan regulasi yang ada sehingga bisa dipastikan kandungan yang ada di dalam obat tidak memenuhi syarat. Dampak dari penggunaan obat ilegal dan obat palsu dapat menyebabkan gangguan kesehatan, memperburuk kondisi seseorang yang dalam keadaan sakit, bahkan dapat menyebabkan kematian.

Obat yang beredar di masyarakat harus mendapat izin edar dari Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia selaku lembaga yang berwenang dalam melakukan pengawasan obat dan makanan. Obat yang tidak memiliki nomor izin edar dipastikan tidak terdaftar di Badan Pengawas Obat dan Makanan sehingga peredarannya harus ditarik di tengah masyarakat.

Begitu juga dengan kebutuhan masyarakat akan pangan, seringkali masyarakat terkecoh dengan penampilan fisik makanan tanpa mengetahui kandungan yang ada dalam makanan tersebut. Oknum-oknum kerap kali menyalahgunakan bahan-bahan yang tidak seharusnya dikonsumsi oleh tubuh seperti *formalin*, *boraks*, *metanil yellow*, dsb. Para oknum justru memasukkan bahan tersebut ke dalam makanan yang dapat mengancam kesehatan tubuh demi meraup untung lebih.

Permasalahan obat dan makanan telah menjadi ancaman serius bagi kesehatan publik. Dengan demikian, permasalahan ini seharusnya menjadi prioritas bagi pemerintah agar produk-produk ilegal dapat diberantas. Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan menjelaskan bahwa Kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Masyarakat berhak mendapatkan perlindungan dan pelayanan kesehatan demi tercapainya derajat kesehatan yang memadai. Sejalan dengan tujuan ketiga pada *Sustainable Development Goals* (*SDGs*), pemerintah berusaha menjamin kehidupan yang sehat bagi masyarakat

berdasarkan tiga pilar yakni paradigma sehat, pelayanan kesehatan dan jaminan kesehatan nasional.

Salah satu upaya pemerintah dalam menjamin kehidupan masyarakat yang sehat tertuang dalam tugas pokok dan fungsi Badan Pengawas Obat dan Makanan. Badan POM merupakan lembaga yang dibentuk khusus berdasarkan Peraturan Presiden No. 80 Tahun 2017 yang bertugas melaksanakan pengawasan peredaran obat dan makanan dengan mengacu pada peraturan dan perundang-undangan. Badan POM berkewenangan untuk melakukan pengawasan obat dan makanan yang beredar di Indonesia dan memastikan produk yang beredar sudah memenuhi standar. Pengawasan obat dan makanan dilaksanakan pada saat sebelum beredar dan selama beredar. Pengawasan sebelum beredar sebagai tindakan pencegahan untuk menjamin obat dan makanan yang beredar memenuhi standar dan persyaratan keamanan, manfaat dan kualitas produk yang ditetapkan. Sedangkan pengawasan obat dan makanan selama beredar bertujuan sebagai tindakan untuk memastikan obat dan makanan yang beredar memenuhi standar dan persyaratan keamanan, manfaat dan kualitas produk yang ditetapkan.

Kasus obat dan makanan ilegal ditemukan secara merata di Indonesia, tidak hanya kota besar saja yang menjadi target dalam memasarkan obat dan makanan ilegal. Kota kecil di kawasan timur di Indonesia pun menjadi target dalam memasarkan obat dan makanan ilegal, termasuk Kota Kendari. Kota yang terletak di bagian tenggara Pulau Sulawesi ini pun menjadi salah satu target dalam mengedarkan produk terlarang tersebut. Kota kecil menjadi sasaran

utama bagi para oknum dalam memasarkan produk terlarang dikarenakan belum optimalnya pengawasan yang dilakukan. Banyaknya akses masuk ke Kota Kendari baik melalui jalur darat, air, maupun udara seharusnya sejalan dengan kesiapan pemerintah dalam melakukan pengawasan dengan memperketat pemeriksaan dan penyidikan terhadap sarana produksi maupun sarana distribusi obat dan makanan.

Dalam melaksanakan tugas pengawasan, Balai Pengawas Obat dan Makanan di Kendari selaku unit pelaksana teknis di wilayah Provinsi Sulawesi Tenggara melakukan kerja sama lintas sektor dengan berbagai pihak. Pengawasan obat dan makanan terpadu tidak bisa hanya bertumpu pada satu pihak saja sebab adanya keterbatasan dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi masing-masing sehingga timbul sifat saling membutuhkan antar organisasi. Kemudian, dari sifat saling membutuhkan ini diharapkan terjalin kerja sama yang baik dalam memberikan pelayanan sehingga tujuan yang ingin dicapai bisa lebih maksimal. Pelaksanaan kolaborasi dalam pengawasan obat dan makanan terpadu didasari oleh terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 41 Tahun 2018 tentang Peningkatan Koordinasi Pembinaan dan Pengawasan Obat dan Makanan Daerah. Peraturan ini bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat dari penyalahgunaan obat dan bahan berbahaya dalam obat dan makanan sehingga perlu dilakukan peningkatan koordinasi pembinaan dan pengawasan obat dan makanan di daerah oleh Menteri dan Kepala Daerah sesuai dengan kewenangannya. Balai POM di Kendari berkolaborasi dengan stakeholder terkait pengawasan obat

seperti Dinas Kesehatan, Kepolisian Daerah, Dinas Ketahanan Pangan, Ikatan Apoteker Indonesia (IAI), dan masih banyak lagi. Kolaborasi ini juga turut melibatkan sarana produksi dan sarana distribusi obat dan makanan selaku sektor privat. Balai POM di Kendari memberikan bimbingan teknis kepada pelaku usaha di bidang obat tentang Cara Distribusi Obat yang Baik (CDOB) sehingga masyarakat dapat terhindar dari penggunaan obat ilegal dan obat palsu. Bimbingan teknis kepada pelaku usaha di bidang makanan juga dilakukan oleh Balai POM di Kendari tentang Cara Produksi Pangan Olahan yang Baik (CPPOB) dan Cara Distribusi Pangan yang Baik (CDPB) untuk meningkatkan kualitas pangan yang dikonsumsi oleh masyarakat sehingga dapat meningkatkan kualitas hidup sehat masyarakat.

Pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kolaborasi terkait pengawasan obat dan makanan terpadu memiliki tugas pokok dan fungsinya masing-masing. *Stakeholder* yang terlibat saling berkoordinasi dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya agar tujuan dari kolaborasi dapat tercapai. Dalam pengawasan obat, Balai POM di Kendari melakukan kerjasama dengan beberapa pihak diantaranya Dinas Kesehatan Kota Kendari, Kepolisian Daerah Sulawesi Tenggara dan Ikatan Apoteker Indonesia (IAI) PD Sulawesi Tenggara. Balai POM di Kendari bersama *stakeholder* yang terlibat dalam pengawasan obat melakukan koordinasi lintas sektor agar tujuan kolaborasi dapat tercapai sesuai dengan perannya masing-masing. Balai POM di Kendari bersama Dinas Kesehatan Kota Kendari melakukan koordinasi terkait pengawasan terhadap sarana distribusi obat. Peran Dinas Kesehatan dalam

pengawasan sarana distribusi obat ialah terkait perizinan pendirian sarana distribusi obat. Dinas Kesehatan juga ikut serta dalam melakukan pemeriksaan terhadap sarana distibusi obat. Kemudian, Balai POM di Kendari bekerja sama dengan pihak Kepolisian Daerah Sulawesi Tenggara dalam melakukan operasi penyidikan dan penindakan atas produk-produk ilegal yang ditemukan selama pemeriksaan terhadap sarana distribusi obat. Balai POM di Kendari juga turut bekerja sama dengan Ikatan Apoteker Indonesia (IAI) PD Sulawesi Tenggara dalam melakukan pembinaan kepada masyarakat terkait obat untuk meningkatkan kesadaran dan berperan aktif dalam penggunaan obat yang aman.

Sementara itu, dalam melakukan pengawasan makanan, Balai POM di Kendari juga melakukan koordinasi lintas sektor dan bekerja sama dengan beberapa pihak diantaranya Dinas Kesehatan Kota Kendari, Dinas Ketahanan Pangan Kota Kendari dan Kepolisian Daerah Sulawesi Tenggara. Balai POM di Kendari bersama Dinas Kesehatan Kota Kendari bekerja sama dalam melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap sarana produksi pangan dan sarana distribusi pangan. Balai POM di Kendari berperan dalam melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap sarana-sarana yang memiliki resiko skala menengah ke atas. Sedangkan, Dinas Kesehatan berperan dalam melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap sarana-sarana dengan resiko skala menengah ke bawah seperti Industri Rumah Tangga Pangan (IRTP). Dinas Kesehatan juga berperan dalam perizinan pendirian sarana produksi pangan. Selain itu, Balai POM di Kendari melakukan kerjasama dengan Dinas Ketahanan

Pangan Kota Kendari dalam melakukan pengawasan terhadap bahan-bahan pangan. Dinas Ketahanan Pangan dengan perannya melakukan pengawasan terhadap bahan pangan segar dan Balai POM melakukan pengawasan terhadap bahan pangan olahan. Selain itu, Balai POM di Kendari juga melakukan kerjasama dengan Kepolisian Daerah Sulawesi Tenggara selaku lembaga yang berwenang dalam penegakan hukum. Kepolisian Daerah bekerja sama dengan Balai POM melakukan operasi penyidikan dan penindakan terhadap produk-produk ilegal yang tidak semestinya beredar.

Selain *stakeholder* yang terlibat di atas, pelaku usaha juga dilibatkan dalam kolaborasi pengawasan obat dan makanan karena pelaku usaha di bidang obat dan makanan dinilai memiliki peran penting dimana pelaku usaha tersebut bertanggungjawab dan berkewajiban dalam menjaga dan memenuhi standar persyaratan sesuai dengan regulasi yang telah ditetapkan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan. Sesuai dengan Undang-Undang No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Pasal 8 Ayat 1 yang menjelaskan bahwa Pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dan apabila pelaku usaha ditemukan melanggar ketentuan yang telah ditetapkan sebelumnya akan dikenakan tindak pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun penjara atau denda paling banyak senilai Rp. 2,000,000,000 (Dua Miliar Rupiah) sebagaimana yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.Pasal 62 Ayat 1.

Pengawasan terhadap sarana produksi dan sarana distribusi obat dan makanan secara rutin dilakukan dalam beberapa tahun terakhir, selain itu Balai POM di Kendari bersama lintas sektor terkait pengawasan obat juga melakukan operasi penindakan obat dan makanan. Operasi penindakan bertujuan untuk menyita obat dan makanan yang tidak seharusnya beredar di masyarakat. Melalui *press release* yang dilakukan oleh Balai POM di Kendari pada tanggal 29 Agustus 2022, selama pelaksanaan operasi penindakan obat dan makanan pada 2019 hingga 2021, Balai POM di Kendari berhasil menjaring produk ilegal dengan rincian Kosmetik sejumlah 26.627 pcs, Obat sejumlah 2.987 pcs, dan Obat Tradisional sejumlah 629 pcs. Temuan produk ilegal tersebut bila ditotalkan, nilai barang bukti mencapai Rp 654.560.540. Hal ini membuktikan bahwa kerugian yang ditimbulkan bukan hanya pada kesehatan publik, namun bisa menimbulkan kerugian pada sektor perekonomian juga.

Menindaklanjuti hasil operasi penindakan obat dan makanan ilegal, Balai POM di Kendari melakukan pemusnahan barang bukti sebagai tindakan nyata yang dilakukan untuk menjamin kesehatan masyarakat. Pemusnahan barang bukti dilakukan untuk memastikan tidak ada lagi obat dan makanan ilegal yang beredar di masyarakat. Salah satu barang bukti obat ilegal yang terjaring selama operasi penindakan adalah PCC.

PCC merupakan obat penghilang rasa sakit yang mengandung *Paracetamol*, *Caffeine* dan *Carisoprodol*. PCC dikategorikan sebagai obat keras dimana untuk mendapatkan obat tersebut membutuhkan resep dokter. PCC sering disalahgunakan oleh masyarakat dikarenakan PCC dapat memberikan

efek halusinasi sehingga penggunanya merasa tenang. Namun, masyarakat tidak mengetahui secara pasti efek samping dari penggunaan PCC yang menyebabkan kejang-kejang bahkan dapat menyebabkan kematian apabila digunakan secara sembarangan. Melihat efek samping yang ditimbulkan lebih banyak ketimbang efek terapi maka pada tahun 2013 Badan POM menarik izin edar PCC sehingga tidak boleh lagi beredar di Indonesia dan dikategorikan sebagai obat ilegal.

Pada tahun 2017, Kota Kendari menjadi sorotan nasional disebabkan oleh Kasus PCC yang mengerikan. Kasus PCC yang terjadi di Kota Kendari menyebabkan puluhan korban bahkan menimbulkan korban jiwa. Korban berasal dari berbagai kalangan usia, namun mayoritas korban merupakan pelajar dan pekerja. Naasnya, seorang siswa SD meregang nyawa setelah mengonsumsi obat PCC. Melihat banyaknya korban PCC, Balai POM di Kendari bersama Kepolisian Daerah Sulawesi Tenggara beserta lintas sektor terkait langsung turun ke lapangan melakukan penyidikan dan penindakan guna memberantas PCC. Dari hasil penyidikan kemudian diketahui bahwa para korban meminum obat ilegal tersebut melebihi batas dosis sehingga para korban mengalami gejala sakau, mengamuk dan memberontak. Dari hasil penyidikan pula kemudian seorang ibu rumah tangga, apoteker dan asisten apoteker ditetapkan sebagai tersangka dalam kasus peredaran PCC. Pengembangan kasus PCC terus dilakukan hingga ditetapkannya 17 tersangka. Kepolisian pun menetapkan hukuman pidana penjara 15 tahun atau denda paling banyak sebesar 1,5 Miliar

Rupiah sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.

Seiring berjalannya waktu, PCC masih saja menjadi ancaman bagi kesehatan publik. PCC terdeteksi masih beredar di tengah masyarakat, melalui operasi yang dilakukan oleh Balai POM di Kendari bersama lintas sektor, masih ditemukan obat PCC. Hal ini membuktikan bahwa pengawasan terhadap obat ilegal masih belum optimal sehingga pengawasan dan koordinasi lintas sektor harus lebih ditingkatkan agar kejadian yang sama tidak terulang kembali.

Oleh karena itu, melihat permasalahan yang telah dijabarkan di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "**Collaborative Governance Dalam Pengawasan Obat dan Makanan Terpadu di Kota Kendari**"

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dibahas di atas dan juga masing-masing peran para *stakeholder* yang terlibat dalam kolaborasi pengawasan obat dan makan terpadu, maka rumusan masalah yang akan diangkat dalam penelitian ini adalah "Bagaimana Pelaksanaan Collaborative Governance Dalam Pengawasan Obat dan Makanan Terpadu di Kota Kendari?"

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dibahas di atas, penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan Pelaksanaan Collaborative Governace Dalam Pengawasan Obat dan Makanan Terpadu di Kota Kendari.

D. Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini, peneliti berharap dapat memberikan informasi dan pengetahuan yang bermanfaat bagi khalayak luas. Adapun manfaat yang menjadi harapan peneliti meliputi :

1. Manfaat Akademis

   Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi yang memberikan pengetahuan dan informasi bagi seluruh civitas akademika dalam melakukan penelitian terkait Collaborative Governance.

2. Manfaat Praktis

   Penelitian ini diharapkan menjadi masukan untuk jajaran lintas sektor terkait pengawasan obat seperti Badan POM, Dinas Kesehatan, dan lainnya. Saran atau masukan yang diberikan diharapkan kedepannya menjadi salah satu pertimbangan dalam melakukan pengawasan guna pemberantasan produk ilegal bisa lebih optimal.

BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Administrasi Publik

1. Pengertian Administrasi

Siagian dalam Malawat (2022 : 70) mendefinisikan administrasi sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Lebih lanjut, Herbert A. Simon dalam Malawat (2022 : 72) memberikan definisi administrasi sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerja sama untuk mencapai tujuan-tujuan bersama.

Di Indonesia, pemahaman administrasi dalam arti sempit diartikan sebagai kegiatan tata usaha yang meliputi catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, dan sebagainya. Sedangkan, pemahaman administrasi dalam arti luas diartikan sebagai seluruh kegiatan/proses yang terjadi dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi. Silalahi dalam Marlina (2019 : 8) menjelaskan administrasi dalam arti luas diartikan sebagai kerjasama. Istilah administrasi berhubungan dengan kegiatan kerjasama yang dilakukan manusia atau sekelompok orang sehingga tercapai tujuan yang diinginkan. Kerjasama adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang secara bersama-sama, teratur dan terarah berdasarkan pembagian tugas sesuai dengan kesepakatan bersama.

2. Pengertian Administrasi Publik

Marshall Edward Dimock & Gladys Ogden Dimock dalam Kadir (2020 : 44) mendefinisikan administrasi publik sebagai penyelenggaraan pencapaian tujuan yang ditetapkan secara politis. Meskipun demikian, administrasi publik bukan sekedar teknik atau pelaksanaan program-program secara teratur, melainkan juga berkenaan dengan kebijakan umum (policy) karena di dalam dunia modern, birokrasi merupakan pembuat kebijakan pokok di dalam pemerintahan. Baik sebagai suatu studi maupun sebagai karir, administrasi publik betul-betul sangat praktis karena ia berkenaan dengan usaha-usaha kerjasama untuk mencapai tujuan bersama dengan mempergunakan teknik-teknik yang semakin canggih. Administrasi publik ialah kegiatan atau aspek business dari pemerintahan, yang mempekerjakan 90% dari keseluruhan pegawai, pemerintah dan menangani lebih dari 90% dari seluruh jasa yang diberikan dan program-program yang dilaksanakan dinas publik.

Paul C. Bartholomew dalam Kadir (2020 : 46) menjelaskan bahwa administrasi publik menurut pengertian ilmu politik, mempunyai dua arti. Dalam arti luas, administrasi publik berarti pekerjaan-pekerjaan yang meliput di dalam (yang dilakukan dalam rangka) penanganan yang aktual terhadap masalah-masalah pemerintahan, dalam arti sempit, administrasi publik berarti kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh cabang administrasi saja, yakni kegiatan kepala eksekutif (kepala negara) dan para pejabat pembantunya yang disebut administrator. Administrasi publik adalah proses penyelenggaraan kehendak publik (*public will*) sebagaimana yang

dinyatakan di dalam hukum, dengan kata lain pengoordinasian usaha bersama untuk mengimplementasikan kebijakan umum. Lebih tegas dapat dikemukakan bahwa administrasi berkenaan dengan cara pelaksanaan rangkaian tindakan tertentu yang ditetapkan oleh unit-unit perumus kebijakan dari keseluruhan pemerintahan-pemilih, legislatif atau eksekutif.

Selain itu, Woodrow Wilson juga berpendapat dalam Kadir (2020 : 43) bahwa administrasi publik adalah urusan atau praktik urusan pemerintah karena tujuan pemerintah ialah melaksanakan pekerjaan publik secara efisien dan sejauh mungkin sesuai dengan selera dan keinginan rakyat. Dengan administrasi publik, pemerintah berusaha memenuhi kebutuhan masyarakat, yang tidak dapat atau tidak akan dipenuhi oleh usaha privat/swasta.

Berdasarkan beberapa pendapat ahli yang dikemukakan diatas, dapat diartikan administrasi publik sebagai proses kerjasama kelompok orang dalam merumuskan, mengimplementasikan (melaksanakan) berbagai kebijakan dan program untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan pencapaian tujuan negara secara efisien.

3. Paradigma Administrasi Publik

Dalam dinamika perkembangan bidang ilmu administrasi publik telah muncul sejumlah paradigma yang menggambarkan berbagai perubahan dan perbedaan dalam tujuan, teori, dan metodologi serta nilai-nilai yang mendasari. Henry Fayol dalam Anwaruddin (2004 : 5-6) mengemukakan paradigma adminstrasi publik, sebagai berikut.

1) Dikotomi Politik-Administrasi

Fokus paradigma Dikotomi Politik-Administrasi adalah pemisahan urusan politik dari urusan administrasi dalam fungsi pokok pemerintah, dimana substansi ilmu politik hanya meliputi masalah-masalah politik, pemerintahan, kebijaksanaan, substansi administrasi pada masalah-masalah organisasi, kepegawaian dan penyusunan anggaran dalam sistem birokrasi pemerintah.

2) Prinsip-Prinsip Administrasi

Dalam paradigma Prinsip-Prinsip Administrasi, fokus dianggap yang terpenting, sementara *locus* tidak dipermasalahkan. Administrasi publik dipandang memiliki sifat universal, artinya dapat diimplementasikan pada semua tatanan administrasi tanpa mempedulikan kebudayaan, fungsi, lingkungan, misi, atau kerangka institusi. Prinsip-prinsip dipandang sebagai unsur penting bagi administrasi sebagai suatu ilmu.

3) Administrasi Publik sebagai Ilmu Politik

Kembalinya eksistensi administrasi publik sebagai bagian ilmu politik karena administrasi publik pada dasarnya mengabdi kepada kekuasaan dan memiliki kekuasaan penuh untuk melakukan pengabdiannya dalam membantu penguasa dalam memerintah secara lebih efisien.

4) Administrasi Publik Sebagai Ilmu Administrasi Publik

Paradigma ini menekankan pentingnya fokus sedangkan locus bukan suatu persyaratan. Dengan prinsip ini teknik-teknik ilmu manajemen dan teori organisasi mulai dikembangkan sebagai bagian dari ilmu

administrasi publik, dan seringkali memerlukan keahlian dan spesialisasi.

5) Administrasi Publik Sebagai Ilmu Administrasi Publik

Paradigma Administrasi Publik Sebagai Ilmu Administrasi Publik merupakan pembaharuan dari paradigma sebelumnya. Dalam hubungan ini, *locus* administrasi bukan hanya terbatas pada bidang administrasi, tetapi mulai merambah kepada teori organisasi. Fokus administrasi pun berkembang kepada teori administrasi yang lebih mempersoalkan bagaimana seharusnyasuatu organisasi berjalan, orang-orang berperilaku, dan keputusan-keputusan diambil.

George Frederickson dalam Anwaruddin (2004 : 7-8) merumuskan lima model paradigma administrasi publik yang duraikan dari sudut teori, dalam arti pengetahuan yang positif atau yang punya dasar empiris, sebagai berikut.

1) Birokrasi Klasik

Fokus pengamatan model Birokrasi Klasik adalah struktur (disain) organisasi dan fungsi atau prinsip-prinsip manajemen, sedangkan *locus* nya adalah berbagai bentuk organisasi pemerintah dan bisnis. Nilai pokok yang ingin diwujudkan dalam paradigma ini adalah efisiensi, efektivitas, ekonomi dan rasionalitas.

2) Birokrasi Neo-Klasik

Model Birokrasi Neo-Klasik sebenarnya mengandung nilai yang serupa dengan paradigma pertama, tetapi dengan fokus dan *locus* berbeda.

Fokus dari paradigma ini adalah proses pengambilan keputusan yang dimabil birokrasi pemerintahan dengan perhatian khusus kepada penerapan ilmu perilaku, ilmu manajemen, analisa sistem, dana penelitian operasinya, sedangkan *locus*nya adalah 'keputusan' yang dihasilkan.

3) Kelembagaan

Model Kelembagaan berfokus pada pemahaman tentang perilaku birokrasi yang dipandang juga sebagai suatu organisasi yang kompleks. Masalah-masalah efisiensi, efektivitas, dan produktivitas organisasi kurang mendapat perhatian. Salah satu perilaku birokrasi yang diungkapkan dalam paradigma ini adalah proses pengambilan keputusan yang inkremental dan gradual, yang dipandang sebagai satu-satunya cara untuk memadukan kemampuan dan keahlian birokrasi dengan preferensi kebijaksanaan dan berbagai kemungkinan bias dari pejabat politis.

4) Hubungan Antar Manusia

Model Hubungan Antar Manusia berfokus pada dimensi-dimensi hubungan antar-manusia dan aspek sosial-psikologi dalam tiap bentuk organisasi dan birokrasi. Sementara nilai-nilai yang mendasari adalah partisipasi dalam pengambilan keputusan, minimasi perbedaan dalam status dan hubungan antarpribadi, keterbukaan, aktualisasi diri, dan optimasi kepuasan.

5) Pilihan Publik

Dalam Model Pilihan Publik dinyatakan bahwa administrasi publik tak lepas dari politik, sedangkan *locus*nya adalah pilihan-pilihan publik dalam pelayanan barang dan jasa yang harus diberikan oleh berbagai bentuk dan jenis organisasi.

6) Administrasi Publik Baru

Melalui konsep Administrasi Publik Baru, Frederickson berupaya untuk mengorganisasikan, mendisaian, dan membuat organisasi dapat berjalan ke arah perwujudan nilai-nilai kemanusiaan secara maksimal melalui pengembangan sistem desentralisasi dan pembentukan organisasi-organisasi yang responsif dan partisipatif, serta dapat memberikan jasa yang diperlukan. Karakteristik Administrasi Publik Baru, menurut Frederickson, adalah menolak anggapan bahwa teori-teori administrasi dan para praktisi bersifat netral atau bebas-nilai, sementara nilai-nilai yang dianut dalam berbagai paradigma relevan walaupun terkadang saling bertentangan satu sama lain.

Paradigma-paradigma baru muncul sesudah berakhirnya era paradigma Henry pada tahun 1970, dan berbarengan dengan Era Pembangunan yang dicanangkan oleh United Nation Organization. Apabila dilihat dari sudut pandang administrasi publik, maka paradigma-paradigma baru yang muncul dapat disebut paradigma-pradigma pembangunan, sebagai berikut.

1) Reiventing Government

Konsep ini muncul pada tahun 1990-an, dan ditetapkan oleh pemerintah Amerika Serikat sebagai proyek perbaikan administrasi pemerintahan dalam bidang pelayanan publik. Sejalan dengan itu dalam upaya melakukan perbaikan birokrasi pemerintahan, Osborne dan Gabler menyatakan bahwa *reinventing government* itu pada hakikatnya adalah upaya untuk mentransformasikan jiwa dan kinerja wiraswasta ke dalam birokrasi pemerintah. Jiwa wiraswasta itu menekankan pada upaya untuk meningkatkan sumberdaya baik ekonomi, sosial, budaya politik yang dipunyai oleh pemerintah dari yang tidak produktif bisa menjadi produktif, dari yang produktivitas rendah menjadi produktivitas tinggi. Bersamaan dengan kehadiran manajemen publik dalam ranah administrasi publik, di Inggris dan beberapa negara lainnya termasuk Amerika Serikat muncul pemikiran baru dengan konsep “New Public Management (NPM)”. Manajemen publik (public management) sebagai bidang studi yang makin penting dalam administrasi negara. Manajemen publik yang sebelumnya menaruh perhatian pada masalah anggaran dan personil telah berkembang bersama teknologi informasi dan kini mencakup sistem pengambilan keputusan, sistem perencanaan, sistem pengendalian, pengawasan, dan berbagai aspek lainnya.

2) Banishing Bureuacracy

Paradigma baru lainnya menurut David Osborne dan Peter Plastrik dimana membahas cara penerapan strategi untuk mentransformasikan sistem dari organisasi birokrasi ke organisasi wirausaha. Perbedaan antara kedua paradigma adalah *reinventing government* menawarkan reinvensi dengan karakteristik yang berorientasi wirausaha secara deskriptif, sedangkan *banishing bureaucracy* membahas cara penciptaan strategi untuk mentransformasikan sistem organisasi birokrasi ke organisasi wirausaha secara preskriptif.

3) Good Governance

Good Governance merupakan suatu paradigma baru yang berorientasi kepada hubungan yang sinergik dan konstruktif di antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat, dalam rangka melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, seluruh proses implementasinya harus berorientasi pada tugas pokok dan kewajiban setiap lembaga pemerintah secara berdayaguna dan berhasilguna. Seluruh kebijakan dan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan juga harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dan *stakeholders*. Di samping itu, seluruh komponen dalam sistem *Good Governance* harus memiliki persepsi yang sama dalam mewujudkan tata kepemerintahan yang baik, dan berpandangan jauh ke depan sejalan dengan tujuan pembangunan.

B. Konsep Good Governance

1. Pengertian Governance

Zacher dalam Nurhadryani (2015 : 2), *Government* atau pemerintah merupakan sektor publik yang mempunyai tugas utama menyelenggarakan pemerintahan yaitu melaksanakan proses pembuatan kebijakan (perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik) serta menyelenggarakan pelayanan publik. Pada dekade 1950-an dan 1960-an khususnya di negara berkembang termasuk Indonesia dalam proses penyelengaraan pemerintahan terutama pembangunan ekonomi, pemerintah merupakan pemeran utama yang mempunyai wewenang yang besar dalam pembuatan kebijakan serta merupakan aktor yang dominan dalam pelaksanaan kebijakan. Namun pada tahun 1990-an terjadi pergeseran wewenang yang disebut dengan pergeseran paradigma era 'government' (pemerintah) menjadi era 'governance' (kepemerintahan). Pierre dalam Nurhadryani (2015 : 2) memberikan pandangan bahwa pergeseran yang dimaksud adalah transfer wewenang dari pemerintah kepada sektor non-pemerintah seperti sektor privat, lembaga swadaya masyarakat maupun masyarakat secara individual sehingga sektor non-pemerintah semakin meningkat dan terbuka aksesnya dalam proses pembuatan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan.

Konsep governance menurut Stoker dalam Kurniawan (2007 : 13) merujuk kepada pengembangan dari gaya memerintah dimana batas-batas antara dan diantara sektor publik dan sektor privat menjadi kabur. Pengaburan batas-batas ini sejalan dengan kebutuhan dari negara modern

untuk lebih melibatkan mekanisme politik dan pengakuan akan pentingnya isu-isu menyangkut empati dan perasaan dari publik untuk terlibat sehingga memberikan kesempatan bagi adanya mobilisasi baik secara sosial maupun politik. Hal ini yang kemudian membuat partisipasi melalui pembangunan jejaring antara pemerintah dan masyarakat menjadi aspek yang sangat penting bagi keberlanjutan sebuah legitimasi kebijakan.

Dwiyanto dalam Hardi (2020 : 33) berpendapat bahwa governance memiliki perhatian terhadap pentingnya keterlibatan para pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan, hal ini disebabkan dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaannya sudah semakin kompleks akan tantangan dan masalah yang dihadapi.

Menurut Roderick Arthur William Rhodes dalam Hardi (2020: 32) mengatakan bahwa governance merujuk pada perubahan dari tata kelola pemerintahan yang bermakna lebih luas meliputi sebuah proses baru pengaturan (*new process of governing*), perubahan kondisi kaidah pengaturan (*a changed condition ordered rule*), atau sebuah metode baru dimana masyarakat diatur (*new method by which society is governed*). Governance secara umum dapat di pahami bentuk peralihan dalam "penyelenggaraan kebijakan publik" yang tidak hanya pada berpusat pada pemerintah, namun melibatkan aktor lain untuk turut berpartisipasi baik dari masyarakat, swasta, dan lainnya. Lebih lanjut, Roderick Arthur William Rhodes dalam Hardi (2020 : 33) menjelaskan beberapa karakter dominan

dari governance dari hasil penelitian yang dilakukannya. Karakter tersebut terdiri dari 4 (empat), meliputi:

1) "Governance" bermakna lebih luas daripada g*overnment* dengan melibatkan aktor non-negara yang menjadikan ada hubungan saling ketergantungan antar organisasi;
2) Keberlanjutan hubungan interaksi antar anggota karena dilatarbelakangi kebutuhan pertukaran sumber daya dan negosiasi untuk membagi bersama;
3) Berakar pada hubungan saling percaya dan diregulasikan dengan peraturan akibat dari negosiasi dan kesepakatan antar aktor; dan
4) Memiliki derajat signifikan untuk terlepas atau otonom dari pemerintah.

Hanberger dalam Hardi (2020 : 33) berpendapat bahwa pada dasarnya karakteristik sebuah *governance* akan berbeda pada siapa yang memiliki pengaruh/kekuatan untuk mengatur dan mengoordinasikan sebuah kebijakan, program, dan proyek, atau lebih khusus mengenai lagi: bagaimana dasar hukum dan peraturan yang ada; orientasi demokratis; hubungan prinsipal antara anggota/ agen; proses implementasi; dan bentuk/ kondisi akuntabilitasnya.

2. Pengertian Good Governance

Konsep good governance atau kepemerintahan yang baik merupakan nilai dan paradigma baru yang dikemukakan dalam pengelolaan administrasi publik, akibat dari pola penyelenggaraan pemerintahan yang tidak sesuai lagi dengan tatanan masyarakat yang mengalami perubahan dan meningkatnya

pengetahuan. Governance diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep governance, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor yang menentukan.

Pengertian good governance dalam versi World Bank diartikan sebagai penyelenggaraan pengelolaan atau manajemen dalampemerintah secara solid dan akuntabel serta berdasarkan prinsip pasar yang efisien dan juga pencegahan korupsi baik secara administratif maupun politis. Hal ini bagi sektor pemerintah atau sektor privat sekalipun merupakan suatu inovasi atau terobosan yang mutakhir dalam upaya menciptakan kredibilitas publik manajerial yang handal. Good Governance ini hadir sebagai salah satu bentuk solusi dalam mengatasi permasalahan yang terjadi dalam suatu negara. Good Governance membantu mengintegrasikan anatar peran pemerintah, privat sector, dan masyarakat untuk mencapai konsesus bersama, dimana dalam pelaksanaannya dapat dipertanggungjawabkan dan bersifat efektif dan efesien. Dengan memperhatikan nilai-nilai dan cara kerja good governance, maka hal ini bisa memperkecil terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan kebijakan karena program-program yang ditetapkan adalah berdasarkan keputusan bersama.

Negara yang berperan dalam pemberi layanan kepada masyarakat demi tercapainya kesejahteraan secara adil dapat berjalan dengan baik apabila sistem pemerintahnya memegang teguh pada 3 dasar pembangunan berkelanjutan, yaitu bidang lingkungan, ekonomi dan sumber daya manusia.

Konsep good governance ini memiliki keterkaitan dengan 3 aktor utama, yaitu: Pemerintah sebagai penyelenggara negara, korporat sebagai penggerak bidang perekonomian, serta masyarakat sipil sebagai pihak penyesuai. Pihak-pihak tersebut saling mempengaruhi dan masing masingnya memiliki peran dalam penyelenggaraan negara yang baik. Sinkronisasi dan harmonisasi antar pihak-pihak tersebut menjadi jawaban besar. Namun dengan keadaan Indonesia saat ini masih sulit untuk dapat terjadi. Konsep good governance ini dapat diwujudkan melalui upaya adanya kesinergian antara masyarakat sipil, sektor publik, dan sektor privat dalam mengelola sumber daya alam, ekonomi, lingkungan dan sosial. Good governance sekurang-kurangnya harus dapat mencapai prasyarat adanya partisipasi, efesiensi dan efektivitas, transparansi, dan keadilan.

Gunawan Sumodiningrat dalam Batubara (2006 : 1) menyatakan good governance adalah upaya pemerintahan yang amanah dan untuk menciptakan good governance pemerintahan perlu didesentralisasi dan sejalan dengan kaidah penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme. Sementara itu, World Bank mendefinisikan good governance sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administrasi, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and*

political framework bagi tumbuhnya aktivitas usaha. Lebih lanjut, UNDP memberikan beberapa karakteristik pelaksanaan good governance, meliputi :

1) Participation

   Keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

2) Rule of Law

   Kerangka aturan hukum dan perundang-undangan harus berkeadilan, ditegakkan, dan dipatuhi secara utuh, terutama aturan hukum tentang hak asasi manusia.

3) Transparency

   Tranparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan.

4) Responsiveness

   Lembaga-lembaga publik harus cepat tanggap dalam melayani stakeholder. Setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan.

5) Consensus orientation.

   Pemerintahan yang baik (Good Governance) akan bertidak sebagai penegah (mediator) bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk

mencapai konsesus atau kesempatan yang terbaik bagi kepentingan setiap pihak, dan jika dimungkinkan, dapat memberlakukan berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.

6) Equity

Setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan. Pemerintahan yang baik akan memberikan kesempatan yang baik terhadap laki-laki dan perempuan dalam upaya meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.

7) Efficiency and Effectiviness

Pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif). Setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan sebaik-baiknya berbagai sumber yang tersedia

8) Accountability

Pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan. Para pengambil keputusan dalam organisasi sektor publik, swasta, dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik (masyarakat umum), sebagaimana halnya kepada para pemilik (stakeholders).

9) Strategic vision

Penyelenggara pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh ke depan. Para pimpianan dan masyarakat memiliki perspektif yang

luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik (Good Governance) dan pembengunan manusia (human development) bersama dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut.

C. Konsep Collaborative Governance

1. Pengertian Collaborative Governance

Ansell and Gash (2008 : 544) mendefinisikan collaborative governance sebagai cara pengelolaan pemerintahan yang melibatkan secara langsung pemangku kepentingan di luar pemerintahan atau negara, berorientasi pada konsensus dan musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bertujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik serta program-program publik.

Edward DeSeve dalam Hardi (2020 : 42) mendefinisikan collaborative governance adalah sebagai sebuah sistem yang terintegrasi dengan hubungan yang dikelola melintasi batasbatas organisasi formal dan informal dengan prinsip-prinsip organisasi yang direkonsepsi dan definisi kesuksesan yang jelas.

Selanjutnya Agrawal dan Lemos dalam Subarsono (2011) mendefinisikan collaborative governance tidak hanya berbatas pada pemangku kepentingan yang terdiri dari pemerintah dan non-pemerintah tetapi juga terbentuk atas adanya “multipartner governance” yang meliputi sektor privat/ swasta, masyarakat dan komunitas sipil dan terbangun atas sinergi peran pemangku kepentingan dan penyusunan rencana yang bersifat

“hybrid” seperti halnya kerja sama publik-privat-sosial. Sejalan dengan itu Balogh dalam Hardi (2020 : 42) mendefinisikan collaborative governance sebagai sebuah proses dan struktur dalam manajemen dan Perumusan keputusan kebijakan publik yang melibatkan aktor-aktor yang secara konstruktif berasal dari berbagai level, baik dalam tatanan pemerintahan dan atau instansi publik, instansi swasta dan masyarakat sipil dalam rangka mencapai tujuan publik yang tidak dapat dicapai apabila dilaksanakan oleh satu pihak.

Burgess dalam Hardi (2020 : 46) mengemukakan bahwa amat mungkin untuk membawa atau melibatkan lebih banyak pihak dalam pembuatan kebijakan dan beragam dispersi kepentingan publik untuk menghasilkan secara bersama kebijakan publik, proses musyawarah deliberatif ini berupaya menggabungkan perspektif sosial yang luas dan secara eksplisit melibatkan publik dalam keputusan kunci.

Collaborative governance adalah serangkaian pengaturan dimana satu atau lebih lembaga publik yang melibatkan secara langsung Pemangku kepentingan “non-state” di dalam proses pembuatan kebijakan yang bersifat formal, berorientasi konsensus dan deliberatif yang bertujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik atau mengatur program publik atau aset (Ansell dan Gash, 2008 : 544).

Robertson dan Choi dalam Hardi (2020 : 43) mendefinisikan collaborative governance sebagai proses kolektif dan egalitarian dimana setiap partisipan di dalamnya memiliki otoritas dalam pengambilan keputusan

dan setiap pemangku kepentingan memiliki kesempatan yang sama untuk merefleksikan aspirasinya dalam proses tersebut. Bovaird mendefinisikan kemitraan antara pemerintah dan swasta secara sederhana sebagai pengaturan pekerjaan berdasarkan komitmen timbal balik, melebihi dan di atas yang diatur dalam setiap kontrak antara satu organisasi di sektor publik dengan organisasi di luar sektor publik.

Berdasarkan penjabaran definisi yang telah dikemukakan, maka dapat dipahami bahwa collaborative governance merupakan cara pengelolaan "sesuatu hal" yang melibatkan semua pemangku kepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung, berorientasi dan terjadi musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif, dalam rangka mencapai tujuan bersama.

2. Model dan Proses Collaborative Governance

Model dapat disimpulkan sebagai gambaran realitas yang disederhanakan kemudian disajikan dalam derajat dan struktur yang dapat dipergunakan sebagai aplikasi teori ke dalam dunia nyata. Model collaborative governance menurut H. Brinton Milward dan Keith G. Provan dibagi menjadi model *self-governance*, *lead governance* dan *network administrative governance* (Hardi, 2020 : 72).

a. Model *self-governance* ditandai dengan struktur dimana tidak ada entitas administratif namun demikian masingmasing pemangku kepentingan berpartisipasi dalam jaringan (network), dan manajemen dilakukan semua anggota (pemangku kepentingan) atau yang terlibat.

b. Model *lead organization* ditandai dengan adanya *entitas administrative* (dan juga manajer yang melakukan jaringan) sebagai anggota network atau penyedia layanan.

c. Model *network administrative organization* ditandai dengan adanya entitas administratif secara tegas, yang dibentuk untuk mengelola "network" bukan sebagai "service provider" dan manajernya digaji. Model ini merupakan campuran dari dua model sebelumnya yaitu model *self-governance* dan *lead organization*.

Bryson dan Crosby dalam Hardi (2020 : 52) mengemukakan konsep yang berfokus kepada proses dalam melakukan kolaborasi. Emerson, Nabatchi & Balogh (2011: 2) berpendapat bahwa proses kolaborasi yang dimaksud adalah collaborative governance yang didefinisikan sebagai proses dan struktur dalam pembuatan keputusan kebijakan publik dan manajemen yang melibatkan masyarakat secara konstruktif dalam batas-batas lembaga-lembaga publik, tingkatan pemerintahan dan/atau masyarakat, swasta dan masyarakat sipil untuk melaksanakan kepentingan umum yang tidak bisa dicapai tanpa pelibatan pihak swasta dan masyarakat). Adapun prosesnya, sebagai berikut.

1) *Forging agreements* merupakan kesepakatan bersama seluruh stakholders untuk melakukan kerjasama.

2) *Building leadership* yaitu untuk memanajemen pelakasanaan perlu adanya kepemimpinan untuk mempermudah jalannya proses kolaborasi.

3) *Building legitimacy* adalah perlunya membangun legitimasi agar dalam proses kolaborasi mempunyai kekuatan legalitas dan kewenangan yang tersurat.
4) *Building trust* yaitu membangun kepercayaan kepada sesama aktor yang terlibat kedalam proses kolaborasi.
5) *Managing conflict* yaitu mengelola konflik yang ada mengingat besarnya kepentingan dan mengindetifikasi motif dari masing-masing aktor-akor yang terlibat pada proses kolaborasi.
6) *Planning* merupakan tahapan yang sangat penting di dalam menentukan tujuan atau outcome dari kolaborasi.

Weber, Lovrich, dan Gaffney dalam Hardi (2020 : 74) mengemukakan kolaborasi dapat berhasil bila menekankan pada integrasi pada fungsi. Integrasi ini meliputi fungsi birokrasi, lintas arena kebijakan, level pemerintahan, dan warga ikut terlibat. Masyarakat dan organisasi non pemerintah terlibat dalam pemecahan masalah dan implementasinya.

Ada 3 (tiga) yang diungkapkan yakni: (1) dimensi vertikal; (2) dimensi horizontal; dan (3) dimensi hubungan kemitraan. Dimensi vertikal menggambarkan relasi antara lembaga pemerintah dengan lembaga lainnya, warga negara dan non pemerintah dalam hubungan atas bawah. Dimensi horizontal menggambarkan hubungan antar organisasi yang setara. Sedangkan dimensi hubungan kemitraan digambarkan sebagai perpaduan antara dimensi vertikal dan dimensi horizontal sehingga menghasilkan suatu pengaturan yang efektif.

Ansell dan Gash (2008) dalam jurnalnya *Collaborative Governance in Theory and Practice* merumuskan model collaborative governace berdasarkan kajian literatur. Hasil kesimpulan kajian tersebut digambarkan dalam 4 (empat) variabel utama (lihat gambar 3.4), yakni: terdiri dari: (1) kondisi awal; (2) desain kelembagaan; (3) kepemimpinan; dan (4) proses kolaboratif (Ansell dan Gash, 2008).

1) Kondisi awal

   Kondisi di awal mempengaruhi sebelum proses kolaborasi terjadi, terdapat kondisi dimana dapat menjadi pendukung ataupun penghambat kerja sama antara pemangku kepentingan, dan antara lembaga/ organisasi dengan pemangku kepentingan. Terdapat 3 (tiga) variabel besar kondisi diawal ini antara lain: ketidakseimbangan antara pengaruh/ kekuatan, sumber daya, pengetahuan pemangku kepentingan; sejarah di masa lalu yang terjadi baik berupa kerjasama yang telah dilakukan sebelumnya ataupun konflik yang pernah terjadi diantara pemangku kepentingan; dan bentuk dorongan dan kendala dalam ikut berpartisipasi dalam kolaborasi.

2) Desain Kelembagaan

   Desain kelembagaan merujuk pada bagaimana aturan dasar dalam berkolaborasi, hal ini menjadi sangat penting karena menjadi sebuah legitimasi secara prosedur dalam proses berkolaborasi. Hal yang ditekankan dalam desain kelembagaan ini adalah bagaimana aturan main dalam ikut berpartisipasi dalam kolaborasi, bagaimana forum

yang dibentuk, bentuk aturan pelaksanaan yang jelas serta bagaimana adanya transparansi dalam proses pelaksanaan kolaborasi.

3) Kepemimpinan Fasilitatif

Dalam berkolaborasi sangat mungkin terjadi atau ditemukan adanya konflik/ perselisihan yang tinggi dan adanya ketidakpercayaan yang besar antara pemangku kepentingan, namun disisi lain biasanya terdapat keinginan yang besar pula para pemangku kepentingan untuk ikut berpatisipasi, maka disinilah dibutuhkan kepemimpinan yang dapat diterima dan dipercaya oleh para pemagku kepentingan yang dapat diandalkan sebagai mediator di dalam kolaborasi. Kepemimpinan yang kuat yakni dihormati dan dipercaya oleh semua pemangku kepentingan akan sangat dibutuhkan dalam sebuah kolaborasi karena akan lebih mungkin kolaborasi akan berhasil. Kepemimpinan yang kuat ini biasanya muncul dari komunitas para pemangku kepentingan itu sendiri.

4) Proses kolaboratif

a) Dialog tatap muka

Semua collaborative governance dibangun berdasarkan adanya “dialog antara para pemangku kepentingan”. Dialog ini sebagai sebuah proses, yang berorientasi pada lahirnya konsensus/ kesepakan. Dialog pemangku kepentingan ini biasanya dilakukan untuk mengidentifikasi peluang dengan mengedepankan narasi

bahwa akan adanya keadaan “saling menguntungkan” para pemangku kepentingan bila dapat berkolaborasi.

b) Membangun kepercayaan

Membangun kepercayaan tidak dapat dipisahkan dari proses dialog. Para pemimpin kolaborasi harus mampu membangun kepercayaan diantara para pemangku kepentingan. Proses dalam membangun kepercayaan merupakan proses jangka panjang yang memakan waktu dan membutuhkan komitmen yang tinggi.

c) Komitmen dalam proses kolaborasi

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

d) Pemahaman bersama

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

e) Hasil antara (pertengahan)

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

Pendapat yang berbeda juga dikemukakan oleh Ratner dalam Hardi (2022 : 79) bahwa di dalam collaborative governance terdapat tiga fokus fase atau tiga tahapan yang merupakan proses kolaborasi yang meliputi:

1) Identifikasi Hambatan dan Peluang (Identifying Obstacles and Opportunities)

Fase pertama ini adalada fase mendengarkan. Pada tahap ini para pemangku kepentingan yang melakukan kolaborasi melakukan identifikasi mengenai berbagai jenis hambatan yang akan dihadapi selama proses kolaboratif. Pada tahap ini setiap pemangku kepentingan saling menerangkan mengenai permasalahan, dan pemangku kepentingan lain saling mendengarkan setiap permasalahan yang diterangkan oleh setiap pemangku kepentingan yang terlibat. Kemudian memperhitungkan mengenai peluang dalam penyelesaian setiap permasalahan yang telah diidentifikasi, seperti solusi dari permasalahan yang akan terjadi. Setiap pemangku keentingan memiliki kewenangan yang sama dalam menentukan kebijakan pada setiap

permasalahan yang telah diidentifikasi dan memperhitungkan peluang berupa achievment yang dapat diperoleh dari masing-masing pihak yang terlibat. Pada dasarnya, fase ini merupakan fase saling mendengarkan mengenai permasalahan dan kesempatan untuk dapat memanfaatkan dari setiap permasalahan yang diterangkan oleh masing-masing pemangku kepentingan.

2) Strategi Debat untuk Mempengaruhi (Debating Strategies for Influence)

Pada tahap ini adalah fase dialog, pemangku kepentingan yang terlibat dalam kolaborasi melakukan dialog ataupun diskusi mengenai hambatan yang telah diterangkan pada fase pertama. Diskusi yang dilakukan oleh masing-masing pemangku kepentingan yang terlibat meliputi diskusi mengenai langkah yang dipilih sebagai langkah yang paling efektif untuk memecahkan permasalahan. Kemudian mendiskusikan mengenai pihak-pihak yang mampu mendukung penyelesaian permasalahan dalam kolaboasi yang telah diterangkan.

3) Merencanakan Tindakan Kolaborasi (Planning Collaborative Actions)

Setelah melalui tahap mendengarkan mengenai permasalahan yang akan dihadapi dalam proses kolaborasi dan melakukan diskusi mengenai penentuan strategi yang efektif untuk mengantisipasi permasalahan, pada tahap ini pemangku kepentingan yang terlibat akan mulai melakukan perencanaan mengenai implementasi dari setiap strategi yang telah didiskusikan pada tahap sebelumnya, seperti langkah awal yang akan dilakukan dalam proses kolaborasi antar

pemangku kepentingan. Kemudian mengidentifikasi pengukuran setiap proses yang dilakukan dan menentukan langkah untuk menjaga proses kolaborasi agar terus berlangsung dalam jangka panjang.

3. Faktor Pendukung dan Penghambat Collaborative Covernance

Dalam pelaksanaan collaborative governance, faktor pendukung dan penghambat menjadi salah satu penilaian dalam mendukung keberhasilan pelaksanaan kolaborasi. Menurut *Government of Canada* dalam Hardi (2020 : 92) terhambatnya kolaborasi maupun partisipasi adalah disebabkan oleh beberapa faktor antara lain: (1) faktor budaya; (2) faktor institusi; dan (3) faktor politik. Faktor-faktor tersebut dijelaskan sebagai berikut ini.

1) Faktor Budaya

Kolaborasi bisa gagal karena adanya alasan kecenderungan budaya ketergantungan pada prosedur dan tidak berani mengambil terobosan dan risiko. Terciptanya kolaborasi yang efektif mensyaratkan para pelayan publik dan pemimpinnya untuk memiliki keterampilan dan kesediaan untuk masuk ke kemitraan secara pragmatik yang berorientasi pada hasil. Memang memungkinkan mengabaikan konvensi dan menjadikan segala sesuatu dilakukan dalam sebuah kolaborasi, tetapi melakukan seperti ini dalam pelayanan publik yang tergantung pada prosedur dan tidak bersedia mengambil risiko tidak mungkin akan menjadikan kolaborasi sebuah kenyataan. Ketergantungan pada prosedur secara berlebihan justru akan menghambat kolaborasi dan tidak menimbulkan kemajuan bagi

peningkatan kualitas kolaborasi. Ketergantungan pada prosedur dan tidak berani mengambil risiko merupakan salah satu hambatan bagi terselenggaranya efektivitas kolaborasi. Kolaborasi gagal karena masih dipertahankannya konsep *top-down* oleh pihak pemerintah ketika menjalin kolaborasi dengan pihak lain, masih adanya dominasi dari pihak pemerintah dan tidak menjalankan kesepakatan berdasarkan mentalitas kerja sama dan egalitarian sebagaimana yang dipersyaratkan bagi berjalannya sebuah kolaborasi. Kolaborasi juga gagal karena partisipasi dari kelompok kepentingan atau pemangku kepentingan lainnya selama ini sering kali masih dipandang bukan hal utama dan tidak diperlukan, tidak penting dan didominasi oleh kelompok dominan atau pihak pemerintah melalui pendekatan top-down. Kolaborasi juga bisa gagal karena kooptasi strategi pecah belah dengan cara mengakomodasi kepentingan kelompok-kelompok yang pro kebijakan pemerintah dan mengabaikan kelompok yang anti kebijakan pemerintah.

2) Faktor Institusi

Kolaborasi bisa karena adanya kecenderungan institusiinstitusi yang terlibat dalam kerja sama atau kolaborasi (terutama dari pemerintah) cenderung menerapkan struktur hierarkis terhadap institusi-institusi lain yang ikut terlibat dalam kerja sama atau kolaborasi tersebut. Institusi-institusi yang masih terlalu ketat mengadopsi struktur vertikal, akuntabilitas instansi dan arah kebijakannya juga bersifat vertikal dan

tidak cocok untuk kolaborasi karena kolaborasi mensyaratkan caracara kerja atau pengorganisasian secara horizontal antara pemerintah dan non pemerintah. Bahkan betapapun sebuah pemerintahan mengadopsi sistem pemerintahan demokrasi yang biasanya bersifat demokrasi representatif (representative democracy) belum tentu cocok bagi kolaborasi karena demokrasi mensyaratkan tingkat proses dan derajat formalisme yang begitu besar dibanding dengan kemitraan horizontal. Kolaborasi yang cenderung memiliki sifat spontanitas yang kadangkala tidak memerlukan aturan ketat secara formal terkadang juga tidak perlu mengikuti proses tradisional yang biasa dilakukan dalam keseharian atau sesuai standard operating procedure (SOP) yang biasa terjadi dalam organisasi publik yang mekanistik, tidak bisa menggantikan tujuan-tujuan yang ditentukan secara terpusat dan kebutuhan-kebutuhan negara demokratis pada umumnya. Akuntabilitas institusi-institusi publik (organisasi-organisasi milik pemerintah) cenderung kaku yakni hanya mengacu pada akuntabilitas pada organisasi atau atasan, atau aturan yang berlaku saja, sehingga akuntabilitas dalam konteks ini lebih menekankan pada responsibilitas.

3) Faktor Politik

Kolaborasi bisa gagal karena kurangnya inovasi para pemimpin dalam mencapai tujuan-tujuan politik yang kompleks dan kontradiktif. Kepemimpinan yang inovatif (forward-looking) adalah pemimpin yang bisa memperkenalkan berbagai macam nilai-nilai dan tujuan-tujuan

yang bisa menjadikan sebagai inti pemerintahan yang kolaboratif dan memberikan inspirasi terhadap agenda yang ditentukan dan bisa mengarahkan pada pencapaian hasil-hasil positif. Kolaborasi bisa saja terhambat jika para pemimpin dari kelompok-kelompok yang berkolaborasi kurang atau tidak inovatif dalam mencapai tujuan-tujuan politik yang cenderung kompleks dan berpeluang menimbulkan konflik satu sama lain. Melalui kolaborasi ini konflik tujuan yang sering terpresentasikan sebagai tujuan masing-masing kelompok kepentingan dapat diminimalisir. Hal lainnya yang menyebabkan gagalnya kolaborasi adalah perubahan kesepakatan dan perbedaan kepentingan antara pemangku kepentingan yang terlibat. Kolaborasi bisa gagal adanya perubahan kesepakatan yang telah disetujui di awal kesepakatan kerja sama dan munculnya kepentingan baru yang berbeda-beda diantara pemangku kepentingan termasuk para pemimpin masing-masing kelompok.

D. Konsep Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Pengawasan merupakan fungsi manajemen yang sangat berkaitan erat dengan pencapaian tujuan organisasi, sehingga pengawasan dalam organisasi apapun menjadi mutlak dilakukan. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh G.R. Terry dalam Sururama (2020 : 63), bahwa: “Dalam rangka pencapaian tujuan suatu organisasi, termasuk negara sebagai organisasi kekuasaan terbesar seyogyanya menjalankan fungsi-fungsi

manajemen yang terdiri dari: perencanaan (planning), pengorganisasian (organizing), memberi dorongan (actuating), dan pengawasan (controlling).” Selanjutnya, Terry juga menyampaikan bahwa “pengawasan sebagai upaya kontrol birokrasi ataupun organisasi harus dilaksanakan dengan baik, karena apabila tidak dilaksanakan, cepat atau lambat akan mengakibatkan mati/hancurnya suatu organisasi atau birokrasi itu sendiri.”

Pernyataan tersebut juga didukung oleh Victor Situmorang dalam Sururama (2020 : 63), yang mengatakan bahwa: “Sebagai salah satu fungsi manajemen, mekanisme pengawasan suatu organisasi memang mutlak diperlukan. Pelaksanaan suatu rencana dan program tanpa diiringi dengan suatu sistem pengawasan yang intensif dan berkesinambungan jelas akan mengakibatkan lambatnya, atau bahkan tidak tercapainya sasaran dan tujuan yang telah ditentukan.”

George R. Tery dalam Sururama (2020 : 16) mendefinisikan pengawasan sebagai mendeterminasi apa yang telah dilaksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu, menerapkan tidankan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Siagian dalam Sururama (2020 : 17) menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan adalah proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Sementara itu, Dale dalam Sururama

(2020 : 16) menjelaskan bahwa pengawasan tidak hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi, tetapi juga mengandung arti memperbaiki dan meluruskannya sehingga mencapai tujuan yang sesuai dengan apa yang direncanakan.

Admosudirdjo dalam Sururama (2020 : 16) menjelaskan bahwa pada pokoknya pengawasan adalah keseluruhan daripada kegiatan yang membandingkan atau mengukur apa yang sedang atau sudah dilaksanakan dengan kriteria, norma-norma, standar atau rencana-rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa pengawasan merupakan fungsi manajemen yang dilakukakan suatu organisasi untuk mengetahui pelaksanaan kerja, hasil kerja, dan segala sesuatunya apakah sesuai dengan yang direncanakan atau tidak, serta mengukur tingkat kesalahan yang terjadi sehingga kedepannya mampu diperbaiki ke arah yang lebih baik.

2. Fungsi Pengawasan

Sule dan Saefullah dalam Sururama (2020 : 69) menyatakan bahwa fungsi pengawasan adalah identifikasi berbagai faktor yang menghambat sebuah kegiatan, dan juga pengambilan tindakan koreksi yang diperlukan agar tujuan organisasi dapat tetap tercapai. Lebih lanjut mengenai fungsi dari pengawasan, Sudarsono dan Edilius dalam Sururama (2020 : 69) mengemukakan bahwa pengawasan berfungsi agar dapat diperoleh hasil

produksi berupa barang dan jasa yang berkualitas dalam jangka waktu yang sesuai dengan rencana yang talah ditentukan.

Ernie dan Saefulah dalam Sururama (2020 : 69) juga menyatakan bahwa fungsi pengawasan diantaranya yaitu:

a. Mengevaluasi keberhasilan dan pencapaian tujuan serta target sesuai dengan indikator yang di tetapkan.
b. Mengambil langkah klarifikasi dan koreksi atas penyimpangan yang mungkin ditemukan.
c. Melakukan berbagai alternatif solusi atas berbagai masalah yang terkait dengan pencapaian tujuan perusahaan.

Lebih lanjut mengenai fungsi dari pengawasan, Simbolon dalam Sururama (2020 : 69) mengemukakan bahwa, fungsi dari pengawasan yaitu:

a. Mempertebal rasa dan tanggung jawab terhadap pejabat yang diserahi tugas dan wewenang dalam pelaksanaan pekerjaan.
b. Mendidik para pejabat agar mereka melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang ditentukan.
c. Untuk mencegah terjadinya penyimpangan, penyelewengan, kelalaian dan kelemahan, agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan.
d. Untuk memperbaiki kesalahan dan penyelewengan, agar pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan dan pemborosan.

3. Macam-macam Pengawasan

Dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Melekat ditegaskan mengenai

macam-macam pengawasan. Adapun macam-macam pengawasan menurut Instruksi Presiden tersebut sebagai berikut.

1) Pengawasan Melekat

   Pengawasan melekat adalah serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus menerus, dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya, secara preventif atau represif agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2) Pengawasan Fungsional

   Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional baik intern pemerintah maupun ekstern pemerintah, yang dilaksanakan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3) Pengawasan Masyarakat

   Pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat yang disampaikan secara lisan atau tertulis kepada Aparatur Pemerintah yang berkepentingan, berupa sumbangan pikiran, saran, gagasan atau keluhan/ pengaduan yang bersifat membangun yang disampaikan baik secara langsung maupun melalui media.

4) Pengawasan Legislatif

Pengawasan legislatif adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap kebijaksanaan dan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan.

4. Kriteria Pengawasan Yang Efektif

Mengenai kriteria pengawasan yang efektif, Nawawi dalam Sururama (2020 : 107) yang menggunakan istilah optimal untuk kata efektif, menyebutkan bahwa pengawasan akan optimal apabila memenuhi beberapa kriteria.

a) Aparat dalam melakukan tugas memantau, memeriksa, dan mengevaluasi tidak terpengaruh orang yang dinilai, sehingga hasilnya benar-benar objektif.

b) Aparat dalam menyampaikan hasil pengawasannya kepada setiap pejabat harus cepat, sehingga menentukan cepatnya untuk ditindaklanjuti.

c) Aparat diberi wewenang yang cukup untuk melaksanakan tugas, dan sebaliknya pihak yang dievaluasi harus mampu menerima wewenang tersebut sebagai suatu kewajaran.

d) Ruang lingkup pengawasan harus memadai sesuai dengan kebutuhan pimpinan tertinggi.

E. Konsep Pengawasan Obat dan Makanan Terpadu

1. Pengertian Pengawasan Obat dan Makanan Terpadu

Badan Pengawas Obat dan Makanan merupakan lembaga yang secara khusus dibentuk untuk melakukan pengawasan terhadap peredaran obat dan

makanan di Indonesia sesuai dengan Keputusan Presiden No. 116 Tahun 2000. Badan Pengawas Obat dan Makanan memiliki tugas pokok dan fungsi melakukan pengawasan obat dan makanan yang beredar di Indonesia dan memastikan produk yang beredar sudah memenuhi standar. Namun, dalam menjalankan tugas pengawasan, tidak bisa hanya bertumpu pada satu pihak saja sebab adanya keterbatasan dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi sehingga timbul sifat saling membutuhkan antar organisasi.

Oleh karena itu, Badan POM melakukan pengawasan terhadap obat dan makanan secara terpadu. Pengawasan terpadu merupakan pengawasan yang dilakukan secara bersama sesuai tugas pokok dan fungsinya masing-masing dimana Badan POM bekerja sama dengan *stakeholder* terkait seperti Dinas Kesehatan, Dinas Ketahanan Pangan, dan lainnya. Pengawasan terpadu ini bertujuan untuk meningkatkan efektifitas dalam pengawasan obat dan makanan. Balai Pengawas Obat dan Makanan di Kendari bekerja sama dengan Pemerintah Kota Kendari dalam melakukan pengawasan terhadap obat dan makanan sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri RI No. 41 Tahun 2018 tentang Peningkatan Koordinasi Pembinaan dan Pengawasan Obat dan Makanan di Daerah.

2. Pengertian Obat dan Makanan

Obat dalam Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 didefinisikan sebagai bahan atau paduan bahan, termasuk produk biologi yang digunakan untuk mempengaruhi atau menyelidiki sistem fisiologi atau keadaan patologi dalam

rangka penetapan diagnosis, pencegahan, penyembuhan, pemulihan, peningkatan kesehatan dan kontrasepsi, untuk manusia.

World Health Organization (2004), Obat telah memberikan manfaat yang luar biasa bagi kehidupan manusia. Obat telah menurunkan angka kematian dan angka kesakitan dengan cara menyelamatkan jiwa, menurunkan jumlah pasien dan meningkatkan kesehatan, tetapi hanya jika obat tersebut aman, berkhasiat, bermutu dan digunakan dengan benar. Obat yang tidak aman, tidak berkhasiat, tidak bermutu dan tidak digunakan dengan benar dapat menimbulkan berbagai masalah bagi kesehatan, kegagalan pengobatan bahkan kematian dan dalam jangka panjang akan membuang berbagai sumber (dana dan manusia) yang sebenarnya terbatas.

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas. Pangan dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan Pangan, bahan baku Pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.

F. Kerangka Pikir

Berdasarkan uraian permasalahan dan tinjauan pustaka yang telah dijabarkan diatas, penenliti merancang kerangka pikir dengan menggunakan teori yang dikemukakan oleh Ansell and Gash (2007) tentang model collaborative governance yang memiliki indikator, sebagai berikut.

1) Kondisi awal

Kondisi di awal mempengaruhi sebelum proses kolaborasi terjadi, terdapat kondisi dimana dapat menjadi pendukung ataupun penghambat kerja sama antara pemangku kepentingan, dan antara lembaga/ organisasi dengan pemangku kepentingan. Terdapat 3 (tiga) variabel besar kondisi diawal ini antara lain: ketidakseimbangan antara pengaruh/ kekuatan, sumber daya, pengetahuan pemangku kepentingan; sejarah di masa lalu yang terjadi baik berupa kerjasama yang telah dilakukan sebelumnya ataupun konflik yang pernah terjadi diantara pemangku kepentingan; dan bentuk dorongan dan kendala dalam ikut berpartisipasi dalam kolaborasi.

2) Desain Kelembagaan

Desain kelembagaan merujuk pada aturan dasar dalam berkolaborasi, hal ini menjadi sangat penting karena menjadi sebuah legitimasi secara prosedur dalam proses berkolaborasi. Hal yang ditekankan dalam desain kelembagaan ini adalah bagaimana aturan main dalam ikut berpartisipasi dalam kolaborasi, bagaimana forum yang dibentuk, bentuk aturan pelaksanaan yang jelas serta bagaimana adanya transparansi dalam proses pelaksanaan kolaborasi.

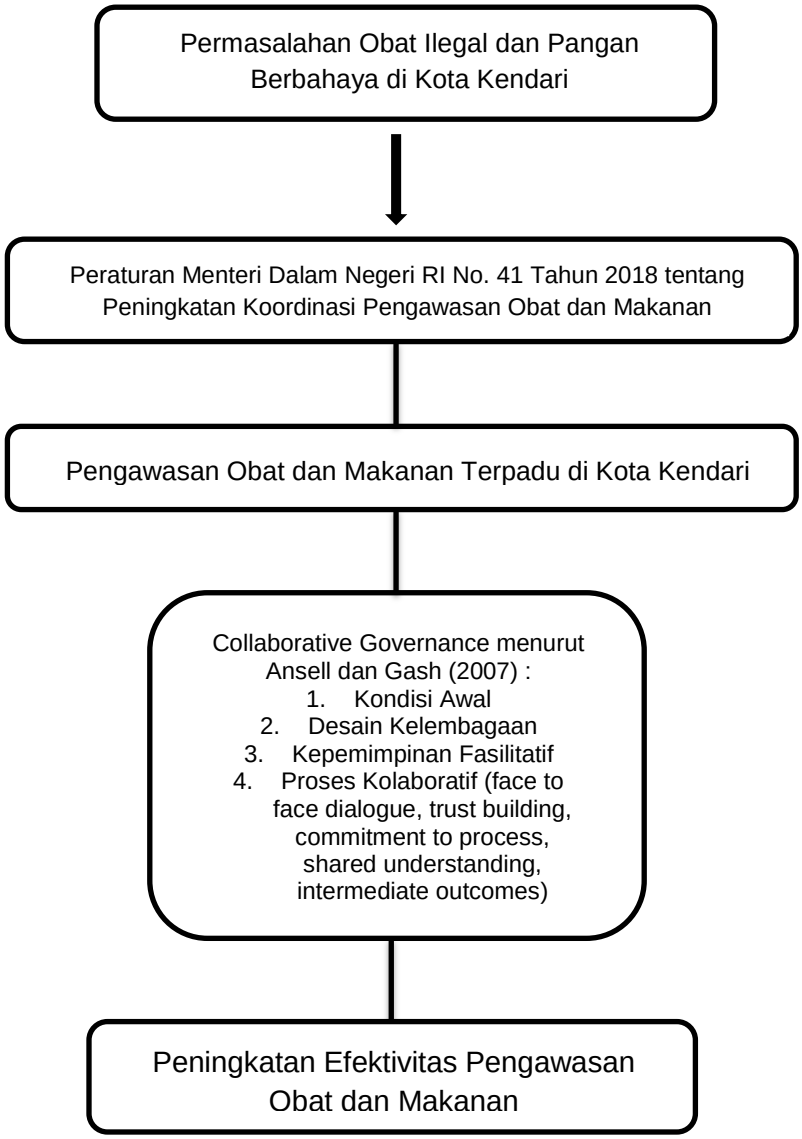
3) Kepemimpinan Fasilitatif

Dalam berkolaborasi sangat mungkin terjadi atau ditemukan adanya konflik/ perselisihan yang tinggi dan adanya ketidakpercayaan yang besar antara pemangku kepentingan, namun disisi lain biasanya terdapat keinginan yang besar pula para pemangku kepentingan untuk ikut berpatisipasi, maka disinilah dibutuhkan kepemimpinan yang dapat diterima dan dipercaya oleh para pemagku kepentingan yang dapat diandalkan sebagai mediator di dalam kolaborasi. Kepemimpinan yang kuat yakni dihormati dan dipercaya oleh semua pemangku kepentingan akan sangat dibutuhkan dalam sebuah kolaborasi karena akan lebih mungkin kolaborasi akan berhasil.

4) Proses Kolaboratif

Proses kolaborasi yang dikemukakan oleh Ansell dan Gash (2007) mencakup dialog tatap muka (face to face dialogue), membangun kepercayaan (trust building), komitmen dalam proses kolaborasi (commitment to process), pemahaman bersama (shared understanding) dan hasil sementara (intermediate outcomes).

Gambar 2.1 Kerangka Pikir



Sumber : Data diolah oleh Peneliti, 2024