

DISERTASI

**KOLABORASI DALAM PROGRAM INOVASI *DELIVERY*
PASSPORT SERVICE DI KANTOR IMIGRASI KELAS I
KOTA MAKASSAR**

***COLLABORATION IN THE DELIVERY PASSPORT SERVICE
INNOVATION PROGRAM AT THE MAKASSAR CITY
IMMIGRATION OFFICE CLASS I***

R U D I

NIM : E013171016



PROGRAM DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2021

**KOLABORASI DALAM PROGRAM INOVASI DELIVERY
PASSPORT SERVICE DI KANTOR IMIGRASI KELAS I
KOTA MAKASSAR**

Disertasi

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Doktor

**Program Studi
Administrasi Publik**

Disusun dan diajukan oleh

**R U D I
E013171016**

Kepada

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

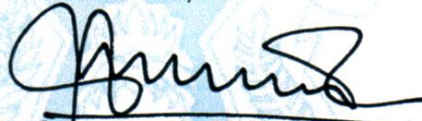
2021

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI**KOLABORASI DALAM PROGRAM INOVASI DELIVERY
PASSPORT SERVICE DI KANTOR IMIGRASI KELAS I KOTA
MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh

RUDI
NIM: E013171016

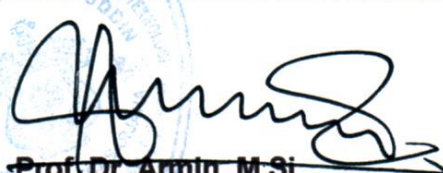
Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Doktor Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 9 Desember 2021
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui
Promotor,**Prof. Dr. Armin, M.Si**
Nip.196511091991031008

Co-Promotor,

**Dr. Hasniati, M.Si**
Nip.196801011997022001

Co-Promotor,

**Dr. Muhammad Rusdi, M.Si**
Nip.197003011999031001Ketua Program Studi
Administrasi Publik,**Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si**
Nip.196012311986011005Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,**Prof. Dr. Armin, M.Si**
Nip.196511091991031008

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : R U D I
Nomor Pokok Mahasiswa : E013171016
Program Studi : Administrasi Publik

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan disertasi ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 09 Desember 2021

Yang menyatakan



Rudi

PRAKATA

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa, atas segala Rahmat dan Hidayah-Nya sehingga Disertasi ini dapat diselesaikan sebagai bagian dari tugas akhir dalam penyelesaian pendidikan Doktor di Universitas Hasanuddin Makassar.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa dalam penulisan Disertasi ini banyak pihak yang telah membantu yang tidak dapat penulis membalas segala bantuan dan pengorbanan yang telah diberikan. Penulis hanya mampu memanjatkan doa semoga segala bantuan yang diberikan dapat bernilai pahala disisi Allah SWT. Melalui kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih yang paling dalam serta penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA, selaku Rektor Universitas Hasanuddin, yang telah memberikan kesempatan bagi penulis untuk mengikuti Program Doktor Administrasi Publik di Fisipol Universitas Hasanuddin Makassar.
2. Prof. Dr. Armin, M.Si, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, dan sekaligus Promotor, Dr. Hasniati, M.Si (Co-Promotor), dan Dr. Muhammad Rusdi, M.Si (Co-Promotor), yang telah banyak meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan, arahan dan motivasi sehingga penulisan disertasi ini dapat terselesaikan dengan baik.

3. Prof Dr. Muh. Akmal Ibrahim M.Si, selaku Ketua Program Studi Doktor Administrasi Publik atas pelayanan kepada penulis selama masa penyelesaian studi.
4. Bapak Dr. Abdul Masyhar, M.Si, selaku (Penilai Eksternal). Bapak Dr. Suryadi Lambali, MA, (Penilai Internal). Bapak Dr. Nurdin Nara, M.Si, (Penilai Internal). Bapak Dr. Phill. Sukri, M.Si (Penilai Internal), yang telah banyak memberikan arahan dan masukan mulai dari awal penyusunan proposal hingga selesainya penulisan disertasi ini.
5. Bapak Andi Pallawarukka, SH. MH Selaku Kepala Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar dan Bapak Andi Mario, SH, MH, selaku Kasi Lantaskim Imigrasi Kelas I Kota Makassar, Ibu Masniati, SH selaku Kepala TU Imigrasi Kelas I Kota Makassar, Bapak Arief J. Sentono selaku Kepala Kantor PT. Pos Indonesia Cabang Makassar, Bapak Agus, SE selaku Bendahara Kantor PT. Pos Indonesia Cabang Makassar, dan Ibu Riska Asis, selaku Kabag Umum PT. Pos Indonesia cabang Makassar, yang telah memberikan bantuan fasilitas, informasi, dan data yang diperlukan dalam penulisan Disertasi ini
6. Bapak Sahril, S.Pd.i, M.Pd, selaku Rektor Universitas Tomakaka Mamuju dan Bapak Drs. Bongga Pasailong, MM, selaku Dekan Fisip Universitas Tomakaka Mamuju dan jajarannya yang telah memberikan izin dan rekomendasi untuk melanjutkan pendidikan kejenjang doktoral di Universitas Hasanuddin Makassar.

7. Bapak Drs. Ahmad Taufan, dan Ibu Dra. Gusnawati H, M.Pd. selaku Ketua Yayasan Universitas Tomakaka Mamaju yang telah memberikan motivasi dan izin untuk melanjutkan pendidikan doktoral di Universitas Hasanuddin Makassar.
8. Para Dosen dan seluruh Staf Pegawai Fisip Universitas Hasanuddin, atas bantuannya selama penulis menempuh pendidikan Doktoral Administrasi Publik di Universitas Hasanuddin Makassar
9. Seluruh Informan yang telah memberikan partisipasinya dan kesiapan untuk diwawancarai meskipun dalam keadaan keterbatasan untuk meluangkan waktu karena situasi pandemik Covid 19.
10. Rekan-rekan Mahasiswa Program Doktor Pascasarjana Administrasi Publik Angkatan 2017, atas kebersamaan dan seperjuangan selama masa studi dan menjadi teman diskusi yang hangat terkait masalah-masalah publik dengan pemikiran kritis. Selain itu juga kita saling memberikan motivasi satu sama lain untuk penyelesaian studi ini.

Secara khusus penulis ucapkan terima kasih kepada kedua orang tua penulis Bapak Abdul Latief (almarhum) dan Ibunda St. Nawati, atas segala jerih payah dan jasa-jasanya telah membesarkan dan mendidik serta doa yang tulus dipanjatkan hingga penulis dapat mengikuti jenjang pendidikan tertinggi tingkat doktoral. Kepada keluargaku tercinta, Yuli Sulianti, ST (istri) dan mertua Bapak H. Abduh Beddu (almarhum), Ibunda Hj. Subaidah serta adik-adik tercinta yang penuh kesabaran dan telah berkorban memberikan dukungan selama penulis menempuh pendidikan

doktoral. Kepada seluruh keluarga yang tidak sempat disebutkan satu persatu, penulis menghaturkan terima kasih yang setinggi-tingginya atas segala bantuan yang telah diberikan.

Akhirnya semoga disertasi ini dapat bermanfaat bagi pemerhati masalah-masalah terkait kolaborasi dalam pelayanan publik, dan segala bantuan dan arahan yang telah diberikan oleh semua pihak kepada penulis menjadi amal baik kelak disisi Allah SWT, Aamiin Ya Rabbal Alamin.

Makassar, 12 Oktober 2021

Penulis

R U D I

ABSTRAK

RUDI. *Kolaborasi dalam Program Inovasi Delivery Passport Service di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar* (dibimbing oleh Armin, Hasniati, dan Muhammad Rusdi).

Penelitian ini bertujuan menganalisis (1) proses kolaborasi; (2) pencapaian hasil kolaborasi; dan (3) menemukan model manajemen kolaborasi dalam program inovasi *delivery passport service* di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Data dianalisis melalui pereduksian data, penyajian data, dan penarikan simpulan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) proses kolaborasi yang dilakukan Imigrasi Kelas I Kota Makassar dengan PT Pos Indonesia Cabang Makassar, yakni adanya tujuan pengelolaan kolaborasi untuk memudahkan pelayanan paspor, kompromi yang mengacu kepada kesepakatan formal, komunikasi secara terbuka dan kesetaraan dalam pengambilan keputusan, komitmen dan kepercayaan sebagai kekuatan dalam menentukan keberhasilan penyelenggaraan program inovasi *delivery passport service*; (2) aspek pencapaian hasil dari kolaborasi menunjukkan bahwa masyarakat dalam menggunakan jasa *delivery passport service*, yakni angka persentase pada tahun 2018 rata-rata 1,23% dan tahun 2019 rata-rata 2,30%, pencapaian hasil masih relatif rendah, akan tetapi masyarakat sebagai pengguna jasa layanan *delivery passport service* merasakan dampak terhadap program ini karena adanya kemudahan dalam pelayanan paspor; dan (3) Karakteristik model manajemen kolaborasi yang dicirikan dalam penyelenggaraan program *delivery passport service*, yakni model manajemen *jurisdiction-based* yang merupakan model yang menekankan kepada alasan strategis, melalui kesepakatan yang berdasarkan yurisdiksi.

Kata kunci: model manajemen kolaborasi, program inovasi, *delivery passport service*



ABSTRACT

RUDI. *Collaboration in Passport Delivery Service Innovation Program at the Immigration Office Class I of Makassar City* (supervised by **Armin, Hasniati, and Muhammad Rusdi**)

The aim of this study is to analyse and find out (1) the collaboration process, (2) the achievement of collaboration results, and (3) a collaborative management model in the delivery passport service innovation program at the Immigration Office Class I of Makassar City.

The research used a qualitative method. The data were collected through interview, observation, and documentation. They were analyzed through data reduction, data presentation, and drawing conclusion.

The research result indicates that (1) the collaboration process carried out by Immigration Office Class I of Makassar City with PT. Pos Indonesia of Makassar Branch is intended to have a collaboration management in order to ease passport service, compromise referring to formal agreement, open communication, equality in decision making, and commitment and trust as a power to pursue achievement in the implementation of the delivery passport service innovation program; (2) the aspect of the result achievement of collaboration indicates that in making use of the delivery passport service, the percentage rate achieved by the community in 2018 is 1.23% on average, and in 2019 it is 2.30% on average meaning that the achievement of results is still relatively low, but the community as the service users of passport delivery service feels the impact of this program, due to the easiness of the passport service, and (3) the characteristics of collaborative management model characterized in the implementation of this passport delivery service innovation program is jurisdiction-based management model as a model emphasizing on strategic reason through an jurisdiction-based agreement.

Keywords: collaboration management model, innovation program, delivery passport service



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI	iv
PRAKATA	v
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR GAMBAR	xiv
DAFTAR TABEL	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Rumusan Masalah	20
1.3. Tujuan Penelitian	24
1.4. Manfaat Penelitian	25
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	27
2.1. Kolaborasi dalam Persfektif Administrasi Publik.....	27
2.2. Konsep dan Proses <i>Collaborative Governance</i>	40
2.2.1. Konsep <i>Collaborative Governance</i>	41
2.2.2. Proses <i>Collaborative Governance</i>	57
2.3. Kesuksesan dan Kegagalan <i>Collaborative Governance</i>	65
2.4. Model <i>Collaborative Governance</i>	78
2.5. Konsep Inovasi Sektor Publik.....	85
2.6. Hasil Penelitian Terdahulu	94
2.7. Kerangka Konseptual	102
BAB III METODE PENELITIAN	108
3.1. Pendekatan Penelitian	108
3.2. Lokasi dan Waktu Penelitian.....	109
3.3. Fokus Penelitian	110
3.4. Instrument Penelitian	112
3.5. Jenis dan Sumber Data	113
3.6. Teknik Pengumpulan Data	114
3.7. Teknik Analisis Data.....	115

3.8. Keabsahan Data Penelitian	119
BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN	122
4.1. Sejarah Singkat Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar	122
4.2. Kondisi Geografis Kantor Imigrasi Kelas I Makassar	123
4.3. Visi, Misi, Tata Nilai dan Sasaran	124
4.4. Wilayah Kerja Kantor Imigrasi Kelas I Makassar	125
4.5. Struktur Organisasi	125
4.6. Uraian Tugas Pokok Organisasi	126
4.7. Kepegawaian	135
4.8. Biaya Paspor Republik Indonesia	138
4.9. Syarat Pembuatan Paspor	139
4.10. Ketentuan Paspor Republik Indonesia	140
4.11. Alur Pembuatan Paspor	141
BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	143
5.1. Proses Kolaborasi dalam Program Inovasi <i>Delivery Passport Service</i> di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar	144
5.1.1. <i>Managing Aims</i>	144
5.1.2. <i>Compromise</i>	158
5.1.3. <i>Communication</i>	166
5.1.4. <i>Democracy and Equality</i>	177
5.1.5. <i>Power and Trust</i>	185
5.1.6. <i>Determination, Commitment and Stamina</i>	192
5.2. Pencapaian Hasil Kolaborasi dalam Program Inovasi <i>Delivery Passport Service</i> di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar	199
5.3. Model Manajemen Kolaborasi dalam Program Inovasi <i>Delivery Passport Service</i> di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar	216

5.4. Model Empirik Manajemen Kolaborasi dalam Program Inovasi <i>Delivery Passport Service</i> di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar.....	225
5.5. Model Rekomendasi Manajemen Kolaborasi dalam Program Inovasi <i>Delivery Passport Service</i> di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar.....	232
BAB VI KESIMPULAN DAN IMPLIKASI PENELITIAN.....	238
6.1. Kesimpulan	238
6.2. Implikasi Penelitian.....	240
6.2.1. Implikasi Teoritis.....	241
6.2.2. Implikasi Metodologi.....	245
6.2.3. Implikasi Praktis.....	246
DAFTAR PUSTAKA.....	248
LAMPIRAN-LAMPIRAN	

DAFTAR GAMBAR

No.	Judul Gambar	Halaman
Gambar 2.1.	Kerangka Proses Kolaborasi.....	61
Gambar 2.2.	Klasifikasi dan Faktor Kesuksesan Kolaborasi.....	69
Gambar 2.3.	Jarak Kolaborasi Antar Organisasi dalam Pelayanan Publik.. ..	79
Gambar 2.4.	Model Kolaborasi	80
Gambar 2.5.	Model Manajemen Kolaborasi Agronoff & McGuire..	85
Gambar 2.6.	Sumber-Sumber Inovasi di Pemerintahan.....	92
Gambar 2.7	Kerangka Konseptual.....	107
Gambar 3.1	Prosedur Analisis Data Kualitatif.....	116
Gambar 4.1	Struktur Organisasi Kantor Imigrasi Kelas I Makassar .	126
Gambar 4.2	Alur Pembuatan Paspor.....	142
Gambar 5.1.	Sistem Pelayanan Paspor Terpadu	150
Gambar 5.2.	Tipologi Program Inovasi Pelayanan Paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar.....	157
Gambar.5.3	Mobil Pelayanan <i>Delivery Passport</i>	204
Gambar 5.4.	Model Alur Prosedur Proses Kolaborasi dalam Program Inovasi <i>Delivery Passport Service</i>	227
Gambar 5.5.	Model Empirik Manajemen Kolaborasi Program Inovasi <i>Delivery Passport Service</i>	230

Gambar 5.6 Model Alternatif Manajemen Kolaborasi Program Inovasi

Delivery Passport Service..... 237

DAFTAR TABEL

No	Judul Tabel	Halaman
Tabel 1.1.	Survey <i>Top Brand Award</i> Kategori Jasa Pengiriman...	16
Tabel 1.2.	Peran <i>Stakeholders</i> dalam Program Inovasi <i>Delivery Passport Service</i> di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar.....	18
Tabel 2.1.	Perbandingan Hasil Penelitian Terdahulu.....	100
Tabel 4.1.	Jumlah Pegawai Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar...	135
Tabel 4.2.	Karakteristik Pegawai berdasarkan Pangkat/Golongan..	136
Tabel 4.3.	Karakteristik Pegawai berdasarkan Pendidikan...	137
Tabel 4.4.	Biaya Paspor Republik Indonesia.....	138
Tabel 5.1.	Persentase Jumlah Pemohon Paspor Tahun 2018.....	200
Tabel 5.2.	Persentase Jumlah pemohon Paspor Tahun 2019.....	201

BAB I

PENDAHULUAN

Bab pertama pada disertasi ini diawali dengan pendahuluan penelitian yang secara garis besarnya berisi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian dan manfaat penelitian baik manfaat teoritis maupun manfaat praktis. Berikut uraian dari masing-masing sub bab tersebut.

1.1. Latar Belakang

Pemerintah dituntut untuk selalu menyesuaikan dengan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat, salah satunya adalah kebutuhan akan pelayanan publik yang layak. Penyesuaian tersebut sebagai upaya untuk merespon perkembangan global yang terjadi pada lingkungan internal maupun lingkungan eksternal dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal itu disebabkan karena perkembangan lingkungan yang semakin global menuntut peran-peran instansi pemerintah yang bisa mewadahi semua kepentingan dalam kerangka demokrasi. Berbagai kerjasama antar pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan pemerintahan juga dilakukan sebagai suatu usaha dan respon pemerintah dalam kegiatan penanganan masalah publik. (Haryono, N., 2012:48)

Bentuk respon pemerintah dalam penanganan masalah publik adalah membangun kolaborasi, kolaborasi dapat diartikan sebagai bentuk kerjasama, interaksi, kompromi beberapa elemen terkait baik individu, lembaga atau pihak-pihak yang terlibat secara langsung dan tidak langsung yang menerima akibat dan manfaat. Kompleksitasnya terhadap

permasalahan publik dan tuntutan masyarakat untuk mendapatkan kemudahan akan pelayanan, pemerintah mau tidak mau harus merespon kepentingan publik. Pemerintah sebagai penyedia layanan banyak mengalami keterbatasan sumber daya (manusia, teknologi, informasi, keuangan), untuk melengkapi keterbatasan itu, kerjasama atau kolaborasi merupakan alternatif pemerintah untuk menjawab tuntutan masyarakat khususnya dalam mewujudkan kualitas pelayanan yang inovatif.

Kolaborasi merupakan suatu panggung untuk melahirkan sebuah inovasi pelayanan dalam sektor publik, maka dari itu kolaborasi dalam inovasi seakan tidak ada habisnya untuk selalu diperbincangkan kalangan pemerintah maupun sektor Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah dan organisasi lainnya. Dalam kurung waktu sepuluh tahun terakhir, praktek kolaborasi dan inovasi dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintah di Indonesia telah diungkapkan dalam sejumlah literatur. Salah satu instansi pemerintah yang sering menjadi rujukan sebagai *best practices* penerapan kolaborasi dalam inovasi layanan diantaranya adalah Pemerintah Kabupaten Banyuwangi.

Pemerintah Kabupaten Banyuwangi telah banyak mengukir prestasi dan penghargaan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik, salah satu terobosannya adalah pelayanan kesehatan bagi orang miskin, pelayanan tersebut melibatkan PT.Gojek Indonesia dalam melayani masyarakat miskin di Kabupaten Banyuwangi untuk mendapatkan pengobatan secara gratis. Kepedulian pemerintah terhadap masyarakat Banyuwangi yang

kurang mampu untuk mendapatkan perawatan, mendasari pemerintah Banyuwangi untuk melakukan kerjasama dengan PT.Gojek Indonesia dalam rangka untuk meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat dengan menyediakan fasilitas pelayanan pengiriman (*delivery service*) obat secara gratis ke alamat rumah pasien miskin yang ada di Kabupaten Banyuwangi. (<https://www.beritasatu.com>. edisi, 15 November 2017).

Pelayanan pengiriman (*delivery service*) awal mula berkembang dalam dunia bisnis untuk mendukung *customer* dalam kemudahan akses untuk mendapatkan barang dan jasa. *Delivery service* adalah suatu sistem baru dalam dunia pemasaran yang berkembang pada tahun 1980an pada perusahaan dunia makanan Pizza Hut, restoran tersebut berinisiatif untuk memenuhi pelanggannya dengan memberikan dan mengantarkan pilihan makanan langsung ke tujuan pelanggan berada. *Delivery service* sebuah sistem dalam konsep pemasaran bisnis kemudian berkembang ke sektor publik, pemerintah menyadari bahwa tuntutan masyarakat untuk mendapatkan kemudahan akses dan kecepatan dalam mendapatkan produk layanan publik, atas dasar itulah inisiatif pemerintah mulai membangun hubungan kerjasama atau kolaborasi dengan pihak-pihak lain untuk menyediakan pelayanan yang jauh lebih efektif.

Kolaborasi atau yang lazim dikenal kerjasama dengan pihak lain dalam penyelenggaraan pelayanan publik telah diatur dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik, pada pasal 12 ayat (1) menerangkan bahwa dalam rangka meningkatkan efisiensi dan

efektivitas pelayanan, dapat dilakukan kerjasama antar penyelenggara yang berkaitan dengan teknis operasional dan atau pendukung pelayanan. Selanjutnya disebutkan dalam pasal 12 ayat (3) dalam hal penyelenggara yang memiliki lingkup kewenangan dan tugas pelayanan publik tidak dapat dilakukan sendiri karena keterbatasan sumber daya dan/atau dalam keadaan darurat, penyelenggara dapat meminta bantuan kepada penyelenggara lain yang mempunyai kapasitas memadai. Artinya bahwa kerjasama dilakukan dalam bentuk penyerahan sebagian tugas penyelenggaraan pelayanan publik kepada pihak lain dilakukan karena keterbatasan sumber daya.

Keterbatasan sumber daya dalam penyelenggaraan pelayanan publik, organisasi berkepentingan membangun hubungan kerjasama antar organisasi. Hubungan itu untuk saling melengkapi (*simbosis mutualis*) dalam rangka pencapaian tujuan bersama atau tujuan masing-masing organisasi yang bersangkutan. Ketergantungan sumber daya terhadap organisasi lain perlu dikelola dengan baik melalui, *pertama*, bahwa mereka harus mempengaruhi organisasi lain agar dapat memperoleh sumber-sumber daya; *kedua*, dia harus merespon kebutuhan dan tuntutan dari organisasi lain dalam lingkungannya. Tingkat ketergantungan suatu organisasi terhadap sumberdaya tertentu merupakan suatu fungsi dari dua faktor yaitu pertama, bagaimana pentingnya sumberdaya itu bagi kelangsungan hidup organisasi; *kedua*, sejauh mana sumber daya itu dikendalikan oleh organisasi-organisasi lain. Dalam kaitannya dengan

kolaborasi teori ketergantungan sumber daya menegaskan bahwa keberhasilan sebuah organisasi sangat tergantung pada kualitas relasi yang mereka lakukan dengan organisasi lain. (Jones 2004 dalam Syamsu,S. 2014:9).

Dalam penelitian Gazley dan Burdney (2007) dalam Dwiyanto (2010:287) menjelaskan bahwa membangun kolaborasi dapat mengubah sikap para aktor atau personil dari institusi yang bermitra untuk menjadi lebih terbuka dan bersahabat. Sebagian besar eksekutif dari dua macam institusi yang dikajinya beranggapan bahwasanya diri mereka memiliki pandangan yang lebih positif terhadap mitranya setelah berkolaborasi. Berdasarkan beberapa pandangan tersebut, kolaborasi dalam penyelenggaraan layanan publik menjadi keharusan dalam memenuhi keterbatasan pemerintah, akan tetapi kolaborasi harus dibangun atas dasar kesepakatan, visi dan tujuan yang sama sehingga pihak yang berkolaborasi memiliki tanggungjawab dan komitmen terhadap kelanjutan kolaborasi. Dengan melalui kolaborasi, masalah-masalah yang dihadapi dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat dapat diselesaikan secara bersama-sama.

Dwiyanto (2011:251) menjelaskan secara terperinci bahwa dalam kerjasama kolaboratif terjadi penyampaian visi, tujuan, strategi, dan aktivitas antara para pihak, mereka masing-masing memiliki otoritas untuk mengambil keputusan secara independen dan memiliki otoritas dalam mengelola organisasinya walaupun mereka tunduk pada kesepakatan

bersama. Para pihak membangun kesepakatan mengenai suatu masalah, menciptakan solusi terhadap masalah tersebut yang mengedepankan nilai-nilai bersama untuk menghasilkan keputusan yang menguntungkan semua pihak.

Berdasarkan pandangan Thomson dan Perry (2007:3) memberikan batasan-batasan dalam proses kolaborasi, dimana para aktor otonom atau semi otonom berinteraksi melalui negosiasi formal maupun informal, secara bersama-sama menciptakan aturan dan struktur yang mengatur hubungan mereka dan cara-cara untuk bertindak atau memutuskan masalah yang membuat mereka bersama-sama. Suatu proses yang melibatkan norma-norma bersama dalam suatu organisasi dan interaksi saling menguntungkan.

Kolaborasi adalah merupakan sebuah inovasi yang dilakukan oleh beberapa aktor/institusi dalam menjalankan aktifitas yang serupa. Dengan inovasi, diharapkan aktor-aktor atau lembaga-lembaga dapat mencapai suatu tujuan dengan lebih efektif. Oleh karena itu inovasi dalam kolaborasi harus memiliki tujuan yang positif. Tujuan kolaborasi secara umum adalah memecahkan masalah, menciptakan sesuatu, dan menemukan sesuatu dalam menghadapi sejumlah hambatan. Kolaborasi yang dikemukakan oleh Emily R. Lai (2011:45) adalah "*mutual engagement of participants in a coordinated effort to solve a problem together*" maksudnya adalah bahwa kolaborasi merupakan hubungan timbal balik antar para peserta

yang melakukan kolaborasi dalam upaya menjalin hubungan yang terkoordinasi untuk menyelesaikan sebuah masalah secara bersama.

Kolaborasi dengan pihak lain bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan serta dapat melahirkan suatu inovasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Inovasi dalam pelayanan publik merupakan salah satu upaya untuk memenuhi harapan masyarakat dan menjadikan pelayanan lebih berkualitas, karena kualitas pelayanan publik merupakan cerminan dari kualitas birokrasi pemerintah. Oleh karena itu inovasi bagi pemerintahan daerah sudah menjadi keharusan dalam rangka mengacu pembangunan daerah yang pada gilirannya berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Menurut Sangkala (2014:38) Inovasi dan analisis praktek yang sukses, menunjukkan bahwa ada lima strategi utama dalam sektor pemerintahan yaitu: *Pertama*, layanan terintegrasi, dimana sektor publik menawarkan peningkatan sejumlah layanan, warga memiliki harapan tidak sederhana dimana warga meminta layanan yang disediakan dan disertai dengan kenyamanan. Kewenangan publik seringkali mengintegrasikan produk dan layanan untuk memenuhi kebutuhan dan harapan mereka, misalnya penggunaan *call center*, *email*, *e-government* dan lain-lain.

Kedua, desentralisasi pemberian layanan dan monitoring layanan, akan membawa layanan lebih dekat dengan masyarakat dan bisaanya membentuk kepastian terhadap tingkat permintaan yang tinggi sehingga meningkatkan kepuasan masyarakat atau pelaku bisnis. Desentralisasi

layanan mendorong pengembangan ekonomi baru. Desentralisasi layanan meningkatkan partisipasi warga dan meningkatkan kepercayaan dalam pemerintahan.

Ketiga Pemanfaatan kerjasama, bermakna sebagai pemerintahan yang inovatif untuk memenuhi peningkatan pemenuhan agar lebih efisien dalam pemberian layanan publik, lebih kolaboratif antar organisasi dan juga terjadi kerjasama antar publik dan swasta, misalnya kolaborasi dengan organisasi bisnis dalam upaya mempromosikan efisiensi dan kualitas layanan administrasi publik.

Keempat, pelibatan warga negara. Kewenangan pemerintahan yang inovatif harus merealisasikan peran pentingnya dengan mendorong peran warga untuk berpartisipasi dalam mendorong perubahan. Ketika pemerintah menyediakan forum bagi publik untuk mengekspresikan pandangannya dan terlibat didalam seluruh langkah-langkah proses, maka hasil inovasi lebih memiliki kemungkinan untuk sukses dan lebih luas jangkauannya. Pendekatan partisipasi yang memungkinkan warga mengungkapkan kebutuhan dan opininya terhadap proposal teknis dan memfasilitasi dalam penerapan proyek yang diberikan dan memastikan kesuksesan yang berkelanjutan dari sebuah inovasi perubahan.

Kelima, pemanfaatan teknologi komunikasi dan informasi. *United Nation World Publik Sector Report* Tahun 2004 mencatat penggunaan layanan berbasis internet untuk memotong *red tape* dengan cepat keseluruh sektor publik. Kontribusi internet untuk meyederhanakan dan

memperbaiki cara warga negara memperoleh informasi dan berkomunikasi dengan entitas publik. Internet dapat juga bermanfaat sebagai alat perbaikan transparansi dan integritas dalam administrasi publik.

Perkembangan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia pada sekarang ini, kolaborasi dan inovasi diyakini sebagai keharusan bagi setiap organisasi pemerintah yang bersentuhan langsung dengan pelayanan kepada masyarakat. Seperti halnya kolaborasi dan inovasi pelayanan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar. Keberadaan Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar dibawah Direktorat Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM dengan jelas memiliki suatu peran yang sangat penting dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat terutama dalam pengurusan surat perjalanan Republik Indonesia (SPRI)

Salah satu inovasi pelayanan paspor yang diterapkan Direktorat Jenderal Imigrasi melalui Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar yaitu Sistem Pelayanan Paspor Terpadu (SPPT) atau *One Stop Service (OSS)*. "Pelayanan Satu Kali Selesai" (*One Stop Service*), model ini adalah mengintegrasikan pelayanan publik dari berbagai institusi pemerintah berdasarkan pada kepentingan *stakeholder*. Model *One Stop Service*, semua urusan masyarakat atau pelanggan dapat dipenuhi di dalam satu kontak, baik secara tatap muka maupun menggunakan media internet dalam pelayanan administrasi.

Sistem Pelayanan Penerbitan Paspor Terpadu (SPPT) atau *One Stop Service* (OSS) merupakan terobosan Direktorat Jendral Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM berupa penyederhanaan atas prosedur birokrasi yang panjang yang sebelumnya harus mengantri sebanyak empat kali menjadi mengantri satu kali saja dalam mendapatkan pelayanan paspor. Harapannya adalah untuk meningkatkan kepuasan masyarakat ketika mengajukan permohonan penerbitan paspor di setiap Kantor Imigrasi yang ada di Indonesia. Terobosan itu dilatarbelakangi oleh permasalahan yang dihadapi oleh Dirjen Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM seperti rendahnya kepastian layanan, kinerja kelembagaan yang kurang efektif, adanya praktik percaloan, permasalahan antrian di kantor layanan, permasalahan perlakuan pelayanan kepada masyarakat, profesionalisme petugas pelayanan dan kurangnya sosialisasi sistem pelayanan kepada masyarakat.

Penerapan pelayanan sistem *One Stop Service* dalam permohonan paspor, masyarakat tidak perlu lagi mengantri sebanyak empat kali yakni saat menyerahkan berkas, pembayaran, foto, dan wawancara. Melalui metode dari sistem baru ini, empat proses tersebut disatukan dalam satu meja. Artinya bahwa masyarakat hanya perlu mengantri satu kali saja untuk mendapatkan pelayanan paspor. Maksud dan tujuan dilakukannya terobosan ini adalah untuk meningkatkan kepastian layanan pembuatan dan perpanjangan paspor kepada masyarakat yang dinilai semakin peka terhadap perlakuan pelayanan dari petugas dan memperbaiki infrastruktur

pelayanan, selain itu juga dapat meminimalisir praktek percaloan. Strategi untuk melakukan terobosan ini adalah dengan merubah paradigma pelayanan paspor berupa perubahan bisnis dalam proses pelayanannya. Selain itu dilakukan pula perubahan terhadap sistem antrian karena tempat layanan yang menjadi satu, serta pembayaran paspor melalui jasa Bank dan PT.Pos Indonesia Cabang Makassar yang menjadi rujukan Imigrasi Kelas I Kota Makassar, kemudian untuk memudahkan pemohon/masyarakat dalam pengurusan paspor, pihak Imigrasi Kelas I Kota Makassar juga menyediakan jasa PT.Pos Indonesia Cabang Makassar sebagai jasa *delivery passport service* (pelayanan pengiriman paspor) ke alamat pemohon. (<http://www.imigrasi.go.id/>)

Kolaborasi antar Imigrasi Kelas I Kota Makassar dengan PT.Pos Indonesia Cabang Makassar sebagai wujud nyata dari slogan *One Stop Service* dalam meningkatkan kualitas pelayanan dengan menyediakan fasilitas *delivery passport service* (pelayanan pengiriman paspor) ke rumah pemohon. Salah satu terobosan dan bukti keseriusan Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar dalam meningkatkan pelayanan publik, dan terbukti berhasil dinobatkan sebagai Unit Pelaksana Teknis terbaik ke-2 pada Tahun 2018 dalam pelayanan paspor yang inovatif dalam lingkup Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Wilayah Sulawesi Selatan. Mereka mampu membuktikan bahwa pelayanan keimigrasian di Kota Makassar semakin cepat, transparan, efisien dan inovatif, dimana inovasi dibentuk untuk merubah *mindset* pegawai dari dilayani menjadi

melayani, artinya melayani adalah suatu kewajiban bagi aparatur pemerintah.

Program inovasi *delivery passport service* (pelayanan pengiriman paspor) di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar yang bekerjasama dengan PT.Pos Indonesia Cabang Makassar sebagai mitra kerja dalam penyelenggaraan program inovasi *delivery passport service* (pelayanan pengiriman paspor) kepada masyarakat. Hubungan kerjasama tersebut tercipta karena adanya keterbatasan dan ketergantungan sumber daya Imigrasi Kelas I Kota Makassar dalam pemenuhan kebutuhan terhadap program inovasi *delivery passport service* (pelayanan pengiriman paspor) kepada masyarakat. Adanya keterbatasan dan ketergantungan sumber daya suatu organisasi atau instansi pemerintahan untuk pelayanan publik, mendorong pemerintah untuk membina hubungan kerjasama antar *stakeholders* dengan tujuan utama dapat menunjang terwujudnya proses penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien.

Dari hasil diskusi dengan Kepala Seksi Lantaskim Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar, Andi Mario mengatakan bahwa keterbatasan sumber daya Imigrasi Kelas I Kota Makassar dalam rangka untuk meningkatkan kualitas pelayanan paspor kepada masyarakat khususnya dalam program inovasi *delivery passport service* (pelayanan pengiriman paspor), sehingga kami melakukan kerjasama dengan PT.Pos Indonesia Cabang Makassar. Kami menyadari betapa pentingnya untuk melakukan kerjasama dengan pihak lain dalam pelayanan paspor agar dapat

memudahkan masyarakat untuk mengurus paspor. Kerjasama dalam program inovasi *delivery passport service* (pelayanan pengiriman paspor) ini, sebagai bentuk komitmen nyata dari kami dalam rangka meningkatkan kualitas dan percepatan pelayanan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar. (Wawancara, 16 Desember 2019).

Hal senada yang dikemukakan oleh oleh Kepala Infokom Imigrasi Kelas I Kota Makassar, Ismail mengemukakan sejumlah program inovasi pelayanan yang dapat memudahkan masyarakat untuk melakukan pengurusan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar, salah satunya adalah *delivery passport service* (pelayanan pengiriman paspor) dengan bekerjasama antar Imigrasi Kelas I Kota Makassar dengan PT.Pos Indonesia Cabang Makassar yang tertuang dalam perjanjian kerjasama Nomor: 51-MS/REGIONAL-10/2017W.23.IMI.FB.H.H.05.05-2177. Pada tanggal 6 Desember 2017. Kerjasama tentang Pelayanan Jasa Pengiriman Paspor melalui PT. Pos Indonesia Cabang Makassar sebagai mitra yang melakukan *delivery passport service* (pelayanan pengiriman paspor) kepada pemohon/masyarakat.

Lebih lanjut mengatakan bahwa adanya kerjasama dalam program inovasi *delivery passport service* (pelayanan pengiriman paspor) ini, masyarakat atau pemohon tidak perlu datang kembali mengantri untuk mendapatkan paspor miliknya, hanya dengan mempercayakan jasa PT. Pos Indonesia Cabang Makassar dengan tambahan biaya pengantaran paspor miliknya akan diantarkan ke alamat atau tempat kerja pemohon.

Artinya pemohon cukup datang satu kali saja dalam pengurusan paspor dengan waktu tiga hari kerja, kemudian paspor yang telah selesai dibuat Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar akan dikirim atau diantar pihak PT.Pos Indonesia Cabang Makassar ke alamat pemohon sehari setelah selesai paspor dibuat. Jadi masyarakat atau pemohon tidak perlu lagi bolak-balik ke Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar untuk mengambil paspornya. Program inovasi *delivery passport service* (pelayanan pengiriman paspor) sangat bagus akan tetapi antusias masyarakat untuk menggunakan jasa layanan PT Pos Indonesia Cabang Makassar ini masih kurang diminati, mayoritas masyarakat rela datang kembali ke Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar untuk mengambil paspor miliknya yang sudah selesai. (Wawancara,16 Desember 2019)

Kepala Imigrasi Kelas I Kota Makassar, Andi Pallwarukka mengatakan bahwa program inovasi *delivery passport service* (pelayanan pengiriman paspor) sudah berjalan dengan baik namun sebagian besar masyarakat tidak menggunakan jasa PT.Pos Indonesia Cabang Makassar, mereka lebih memilih datang dua sampai tiga kali untuk mengambil sendiri paspor mereka. Imigrasi Kelas I Kota Makassar menyediakan sarana dan prasarana untuk memudahkan masyarakat dalam pelayanan paspor, namun kesadaran masyarakat dalam memilih fasilitas yang kami tawarkan kepada mereka, itu masih sangat kurang diminati. (Wawancara 23 Desember 2020)

Hal yang disampaikan Hasmawati, sebagai masyarakat pengguna layanan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar, mengatakan pada saat kami melakukan pendaftaran dalam pengurusan paspor, pihak Imigrasi Kelas I Kota Makassar menginformasikan tentang program inovasi *delivery passport service* (pelayanan pengiriman paspor) yang bekerjasama dengan PT.Pos Indonesia Cabang Makassar, namun kami masih ragu untuk menggunakan layanan *delivery passport* ini, salah satu faktor yang kami ragukan adalah tercecer atau hilangnya paspor kami, selain itu juga kami masih dibebankan biaya pengiriman. (Wawancara, 23 Desember 2019)

Dari hasil wawancara tersebut di atas menegaskan bahwa program inovasi *delivery passport service* (pelayanan pengiriman paspor) bertujuan untuk memberikan kemudahan masyarakat untuk mendapatkan paspor, dengan adanya program inovasi *delivery passport service* (pelayanan pengiriman paspor), masyarakat tidak perlu lagi meluangkan waktunya untuk datang ke Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar untuk mengambil paspor legal miliknya. Dengan memanfaatkan jasa *delivery passport service* (pelayanan pengiriman paspor), pihak PT.Pos Indonesia Cabang Makassar akan mengantarkan paspor miliknya sesuai dengan alamat rumah atau kantor pemohon yang dicantumkan.

Sejak adanya program inovasi *delivery passport service* (pelayanan pengiriman paspor) di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar, belum berdampak secara signifikan terhadap pelayanan paspor sehingga masih

banyaknya antrian masyarakat di loket pengambilan paspor yang mengindikasikan bahwa kurang minat masyarakat untuk menggunakan jasa *delivery passport service* (pelayanan pengiriman paspor). Hal itu ditenggarai karena masih rendahnya komitmen kedua pihak dalam mensosialisasikan program inovasi *delivery passport service* (pelayanan pengiriman paspor) ini kepada masyarakat, sehingga dapat mengakibatkan kurangnya animo dan kepercayaan masyarakat dalam menggunakan jasa *delivery passport service* di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar.

Berdasarkan survey yang dilakukan oleh *Top Brand Award* menegaskan bahwa jumlah konsumen yang memilih menggunakan jasa PT.Pos Indonesia hanya 6% sampai 11% dari jumlah pasar yang ada, hal ini dapat mengindikasikan bahwa konsumen PT.Pos Indonesia mulai beralih menggunakan jasa pengiriman lain yang dipercayainya memiliki layanan pengiriman yang lebih memuaskan. Berikut tabel data *Top Brand Award* untuk kategori jasa pengiriman selama 4 (empat) tahun terakhir.

Tabel 1.1. Survey *Top Brand Award* Kategori Jasa Pengiriman

Tahun 2015		Tahun 2016		Tahun 2017		Tahun 2018	
Merk	TBI	Merk	TBI	Merk	TBI	Merk	TBI
JNE	43.50%	JNE	47.60%	JNE	49.40%	JNE	45%
TIKI	36.20%	TIKI	35.70%	TIKI	34.70%	TIKI	13.60%
POS	6.70%	POS	9.60%	POS	8.40%	POS	11.60%
DHL	2.10%	DHL	1.30%	DHL	1.30%	DHL	3.50%

Sumber: (www.topbrand-award.com), Tahun 2019

Disisi lain lemahnya mekanisme pengelolaan kerjasama terutama dari sisi kapasitas struktur kelembagaan dan sumber daya sehingga tidak berjalannya fungsi dan peran kelembagaan dalam mengkoordinasikan semua elemen-elemen mensosialisasikan program inovasi *delivery passport service* (pelayanan pengiriman paspor) kepada masyarakat.

Kolaborasi yang berbasis *networking* mengedepankan *multi entietis* yaitu hubungan antar pemerintah yang melibatkan semua unit-unit pemerintahan yang terkait. Peran aktor serta kewenangan antar pemerintah dengan *stakeholders* yang terlibat dalam pelayanan paspor seharusnya mempunyai komitmen kuat dalam pelaksanaan, koordinasi dan sinkronisasi terhadap tujuan bersama sehingga mampu diwujudkan pelayanan secara terpadu.

Peran *stakeholders* dalam proses alur prosedur *delivery passport service* (pelayanan pengiriman paspor) di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar di uraikan sebagai berikut:

1. Pemohon datang ke Kantor Imigrasi Kelas I Makassar, untuk melengkapi persyaratan yang telah di tentukan
2. Apabila persyaratan telah terpenuhi, pemohon mendapatkan kode billing mpn G-2 untuk dilakukan setoran ke kas Negara.
3. Pemohon menyerahkan kode billing dan membayar biaya paspor kepada loket Kantor Pos Indonesia Cabang Makassar atau tempat pembayaran lainnya, apabila pemohon menghendaki paspornya diantar sampai rumah, maka pemohon menambah biaya

pengantaran, dengan menandatangani surat kuasa dan menerima tanda tangan terima berkas.

4. Kantor Pos Indoneasia Cabang Makassar menyerahkan berkas permohonan paspor pemohon (bukti penerimaan Negara dan Fc. KTP dan surat kuasa) ke pihak Imigrasi Kelas I Kota Makassar.
5. Bagian pelayanan Kantor Pos Indoneasia Cabang Makassar menerima paspor pemohon dari pihak imigrasi paling lambat 3 (tiga) hari setelah penyerahan berkas dari Kantor Pos Indonesia Cabang Makassar ke Imigrasi Kelas I Kota Makassar.
6. Pada hari yang sama bagian pelayanan Kantor Pos Indoneasi Cabang Makassar menyerahkan kebagian pengiriman paspor
7. Bagian pengantaran paspor melakukan antaran paspor kepemohon paling lambat 1 (satu) hari setelah diterima dari bagian pelayanan Kantor Pos Indonesia Cabang Makassar.

Berdasarkan uraian proses alur prosedur penerimaan dari program inovasi *delivery passport service* di atas, maka peran *stakeholders* dapat dikelompokkan pada tabel 1.2 sebagai berikut :

Tabel 1.2. Peran *Stakeholders* dalam Program Inovasi *Delivery Passport Service* di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar.

Stakeholders		Peran
<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah 	<ul style="list-style-type: none"> • Imigrasi Kelas I Kota Makassar 	<ul style="list-style-type: none"> • Pejabat Pembuat Komitmen dan Paspor
<ul style="list-style-type: none"> • BUMN 	<ul style="list-style-type: none"> • PT. Pos Indonesia Cabang Makassar 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Delivery</i> dan <i>Payment Passport</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Masyarakat 	<ul style="list-style-type: none"> • Masyarakat/Pemohon Paspor 	<ul style="list-style-type: none"> • Masyarakat sebagai pengguna dan penerima manfaat jasa layanan <i>Delivery Passport</i>

Sumber : Hasil Olahan Data Sekunder 2020

Penelitian yang dilakukan oleh Tresiana & Duadji (2017:82-83) tentang *collaborative governance* menyimpulkan bahwa kegagalan dalam membina kerjasama atau kolaborasi disebabkan karena banyaknya kendala terhadap kewenangan hirarkhi organisasi, kurangnya komitmen pemerintah, kurangnya kepercayaan masyarakat, terbatasnya sumber daya manusia (SDM), keterbatasan informasi, kuarangnya melibatkan *stakeholders* lain seperti kapasitas pemerintah lokal. Hal ini mengartikan bahwa *collaborative governance* berperan penting dalam mencapai suatu tujuan tertentu, apabila *collaborative governance* dapat terjalin dengan baik dan optimal antara pemerintah dan *stakeholders* terkait maka tujuan akan tercapai secara efektif.

Penelitian yang dilakukan oleh Chris Ansell dan Alison Gash (2007) judul *collaborative governance In theory and practice*. Melakukan studi meta analisis literature *collaborative governance* dengan tujuan untuk mengelaborasi sebuah model kolaborasi pada tata kelola pemerintahan. Hasil analisis dari 137 kasus *collaborative governance* di berbagai sektor kebijakan, diidentifikasi beberapa variable penting yang mempengaruhi apakah sebuah model kolaborasi dapat menciptakan *collaborative governance* yang berhasil atau tidak. Variabel-variabel ini mencakup sejarah konflik atau kerjasama yang ada sebelumnya, insentif para *stakeholders* untuk menjamin partisipasinya, ketidakseimbangan kekuatan dan sumberdaya, kepemimpinan, dan desain kelembagaan. Hasil temuan penelitian ini menunjukkan bahwa suatu siklus kolaborasi yang baik

cenderung terbangun manakala forum-forum kolaborasi yang ada fokus terhadap “*small wins*” atau kemenangan-kemenangan kecil yang dapat memperdalam kepercayaan, komitmen, dan kesamaan pandangan antar pihak yang terlibat dalam kolaborasi tersebut.

Keseluruhan penelitian yang telah dikemukakan tersebut di atas lebih banyak membahas tentang permasalahan yang dilihat dari aspek pengelolaan kolaborasi antar *stakeholders*, namun yang lebih penting dalam membina hubungan kerjasama antara organisasi adalah adanya suatu komitmen yang kuat para pihak yang bekerjasama dan bersinergi dalam mencapai tujuan yang telah mereka rencanakan. Pada prinsipnya kolaborasi diciptakan untuk memecahkan masalah tertentu, dimana kerjasama diinisiasi atas keterbatasan kapasitas, sumber daya maupun jaringan yang dimiliki masing-masing pihak, sehingga kerjasama dalam penyelenggaraan pelayanan publik diharapkan mampu menyatukan dan melengkapi berbagai komponen yang mendorong keberhasilan dalam pencapaian tujuan bersama.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan fakta-fakta empirik, normatif dan teoritis yang telah diuraikan di atas menunjukkan bahwa kerjasama atau kolaborasi antara Imigrasi Kelas I Kota Makassar dengan PT.Pos Indonesia Cabang Makassar dalam program inovasi *delivery passport service* (pelayanan pengiriman paspor) di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar masih perlu ditata, dikelola secara efektif dan efisien dalam penyelenggaraannya.

Keterlibatan pihak PT.Pos Indonesia Cabang Makassar dalam program inovasi *delivery passport service* (pelayanan pengiriman paspor) belum mampu menarik perhatian masyarakat untuk menggunakan jasa layanan *delivery passport* secara keseluruhan. Pentingnya sinergi antar lembaga dan komitmen kedua pihak yang bekerjasama dalam menyelenggarakan program inovasi *delivery passport service* (pelayanan pengiriman paspor), agar dapat memudahkan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan paspor yang diinginkan. *Delivery passport service* (pelayanan pengiriman paspor) sebagai instrumen untuk mengurangi kepadatan antrian masyarakat, mengingat adanya peningkatan jumlah permohonan masyarakat untuk memiliki paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar. Hal itu menandakan bahwa mobilitas masyarakat semakin tinggi yang akan berpengaruh pada kebutuhan masyarakat mendapatkan pelayanan paspor. Harapannya adalah pelayanan yang diberikan semakin baik serta produktivitas layanan meningkat dengan adanya program inovasi *delivery passport service* (pelayanan pengiriman paspor) tersebut.

Proses kolaborasi dalam program inovasi *delivery passport service* (pelayanan pengiriman paspor) terletak pada kemampuan para pihak berinteraksi baik secara formal maupun informal melalui rangkaian kompromi dan negosiasi terhadap tujuan dan sasaran yang ingin dicapai. Dalam proses kolaborasi dilakukan secara bersama-sama dan berkomitmen untuk kesuksesan terhadap suatu program. Dalam proses kolaborasi, *stakeholders* yang terlibat harus saling membangun

kepercayaan, saling pengertian dan pemahaman satu dengan yang lain, dan komitmen bersama.

Komponen-komponen tersebut saling berkaitan satu dengan yang lainnya, dengan kata lain bahwa kolaborasi yang dilakukan dengan saling membangun kepercayaan antar para *stakeholders*. Ketika pada setiap *stakeholders* saling memiliki *trust* maka akan terbentuk situasi dimana adanya saling kesepahaman antar *stakeholders*. Selain itu, komitmen pada proses kolaborasi sangatlah penting, karena komitmen sebagai dasar utama para pihak untuk berkolaborasi dalam menyatukan agenda mereka.

Para pihak yang berkolaborasi disusun melalui model kolaborasi sebagai elemen dasar kolaborasi yang membentuk suatu rangkaian dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Model kolaborasi adalah deskripsi atas *stakeholders* yang terlibat serta peran, tugas dan tanggung jawab masing masing *stakeholders* yang dijelaskan melalui hubungan kausal elemen kolaborasi yang terjadi secara berulang membentuk suatu kerangka kerja untuk menggambarkan sebuah kolaborasi. Model kolaborasi mencerminkan sejauhmana tanggung jawab bersama dari berbagai rangkaian kegaitan-kegiatan dalam sebuah kolaborasi.

Kesuksesan kolaborasi tidak hanya dilihat dari hasil akhir, akan tetapi bagaimana proses kolaborasi itu yang dilakukan. Salah satu contoh keberhasilan semua tingkatan baik individu, organisasi atau antarotoritas. Proses penting dalam kesuksesan kolaborasi berada pada semua

tingkatan peran aktor dalam organisasi, artinya bahwa kesuksesan kolaborasi adalah hasil yang dicapai sebagai milik bersama, dimana kesuksesan itu dapat diraih karena peran keterlibatan semua pihak.

Berdasarkan komponen-komponen dari teori kolaborasi yang telah dikemukakan tersebut di atas mulai dari proses, model manajemen, dan kesuksesan kolaborasi akan dijelaskan lebih rinci dalam tinjauan pustaka, tetapi juga perlu disampaikan ringkasannya pada bagian pendahuluan dengan maksud memetakan problem teoritik yang dimulai dari proses, kesuksesan kolaborasi, dan model manajemen. Dari penjelasan teori-teori kolaborasi tersebut di atas dianggap mampu menjelaskan penomena-penomena yang terkait kolaborasi dalam program inovasi *delivery passport service* (pelayanan pengiriman paspor) di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar dengan PT. Pos Indoneasia Cabang Makassar.

Efektifitasnya sebuah kolaborasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, semestinya dilihat secara menyeluruh atau simultan, baik dari segi aspek proses maupun kesuksesan kolaborasi. Atas dasar itulah penelitian ini, penulis melihat kolaborasi secara komprehensif mulai dari pendekatan proses, model manajemen, sampai pada pencapaian hasil dari sebuah kolaborasi, maka dari itu penulis merumuskan pokok masalah dalam penelitian ini adalah **“Bagaimana proses, pencapaian hasil, dan model manajemen kolaborasi Imigrasi Kelas I Kota Makasaar dengan PT. Pos Indoneasia Cabang Makassar dalam**

program inovasi *delivery passport service* di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar”.

Kesuksesan kolaborasi sangat ditentukan oleh bagaimana proses kolaborasi itu terbina oleh masing-masing pihak dalam menentukan tujuan bersama, kemudian terjalinya kolaborasi antar *stakeholders* memunculkan inovasi yang mampu memenuhi kebutuhan masyarakat terhadap layanan yang diberikan oleh pemerintah. Berdasarkan pokok masalah yang dipaparkan sebelumnya, maka penulis merumuskan tiga sub pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana proses kolaborasi dalam program inovasi *delivery passport service* di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar ?
2. Bagaimana pencapaian hasil kolaborasi dalam program inovasi *delivery passport service* di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar ?
3. Bagaimana model manajemen kolaborasi dalam program inovasi *delivery passport service* di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar ?

1.3. Tujuan Penelitian

Mengacu pada rumusan masalah penelitian di atas, maka tujuan penelitian dirumuskan sebagai berikut:

1. Mendeskripsikan dan menganalisis proses kolaborasi dalam program inovasi *delivery passport service* di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar.

2. Mendeskripsikan dan menganalisis pencapaian hasil kolaborasi dalam program inovasi *delivery passport service* di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar.
3. Menemukan model manajemen kolaborasi dalam program inovasi *delivery passport service* di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat baik manfaat teoritis maupun manfaat praktis sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis :

Kajian tentang kolaborasi, khususnya kolaborasi pemerintah dalam pelayanan publik di Indonesia belum mendapatkan perhatian, sehingga diharapkan penelitian ini dapat memperkaya informasi dibidang tersebut. Dalam hal ini informasi yang menyangkut tentang bagaimana kolaborasi pemerintah dan *stakeholders* dalam pelayanan publik secara efektif, penelitian ini diharapkan dapat menemukan model kolaborasi antar pemerintah dengan *stakeholders*.

Ada dua fenomena pergeseran teoritis dilihat perspektif teori organisasi, kolaborasi atau relasi antar organisasi dengan pendekatan yang mengedepankan *intra-organization* ke *inter-organization theory*. Kedua pendekatan kolaborasi dalam administrasi publik mengedepankan pada relasi antarpemerintah yang struktur hubungannya merupakan "*relasi horizontal*" bersifat *strategic* yang saling menguntungkan.

Penelitian ini juga diharapkan mampu memberikan kontribusi pemikiran secara teoritik dalam ilmu pengetahuan administrasi publik

khususnya kolaborasi pemerintah dengan *stakeholders*. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi kajian ilmiah kepada pemerintah untuk menerapkan kolaborasi pemerintah dengan *stakeholders* dalam pelayanan publik.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dalam penelitian ini dapat digunakan pada praktek kolaborasi pemerintah dengan *stakeholders*, baik hubungan pemerintah dengan pihak swasta dalam penyelenggaraan pemerintahan khususnya dalam melayani masyarakat. Disamping itu dapat dijadikan sebagai rujukan bagi peneliti lain yang ingin melakukan penelitian terhadap model kolaborasi pemerintah pada lokasi penelitian yang berbeda.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Bagian pertama dari tinjauan pustaka ini adalah paradigma teorikal dengan mengurai sejumlah konsep dan teori dalam kajian ilmu administrasi publik menurut berbagai perspektif. Bagian kedua meninjau beberapa konsep dan teori dan model kolaborasi dalam berbagai perspektif. Selanjutnya bagian ketiga dari perspektif emperikal dengan menampilkan beberapa penelitian yang pernah dilakukan oleh peneliti terdahulu baik yang dilakukan oleh peneliti dalam negeri maupun dilakukan peneliti di beberapa negara lain yang berkaitan dengan kolaborasi sehingga dapat digunakan sebagai bahan perbandingan sekaligus untuk memperdalam pemahaman dalam kolaborasi pemerintah

2.1. Kolaborasi dalam Perspektif Administrasi Publik

Kajian kolaborasi dan inovasi dalam khasanah administrasi publik juga dapat ditelusuri dalam tataran model administrasi negara baru, yaitu pilihan publik. Frederickson (1984:45) mengungkapkan bahwa sistem pemberian pelayanan kepada publik (*delivery service system*) merupakan salah satu pusat perhatian dan menjadi nilai yang akan dimaksimalkan. Bertitik tolak dari perkembangan keilmuan tersebut muncul berbagai kajian untuk mereformasi sektor publik dengan mempergunakan pendekatan *New Public Management*, pendekatan yang mengarah kepada penerapan prinsip-prinsip *New Public Management* dalam bidang pemerintahan.

Perspektif *New Public Management* berusaha menggunakan pendekatan sektor swasta dan pendekatan bisnis dalam sektor publik. Perspektif ini menilai bahwa perspektif pertama yakni *Old Public Administration* yang kurang efektif dalam memecahkan masalah dan memberi pelayanan publik termasuk membangun warga masyarakat. Perspektif *New Public Management*, selain berbasis pada teori pilihan publik, dukungan intelektual bagi perspektif ini berasal dari *public policy schools* (aliran kebijakan publik) dan *managerialism movement*. Aliran kebijakan publik dalam beberapa dekade sebelum ini memiliki akar yang kuat dalam ilmu ekonomi, sehingga para pengamat kebijakan dan para ahli yang menggeluti evaluasi kebijakan terlatih dengan konsep *market economics*, *cost and benefit*, dan *rational models of choice* (Muluk, 2008:14).

Dalam perspektif *New Public Management* hubungan antara badan-badan publik dengan pelanggannya sebagai layaknya transaksi yang terjadi antara penjual dan pembeli. Peran manajer publik berubah karena ditantang untuk selalu menemukan cara-cara baru dan inovatif dalam mencapai tujuan atau menswastakan berbagai fungsi yang semula dijalankan oleh pemerintah. Manajer publik didesak untuk mengarahkan bukannya mengayuh yang bermakna bahwa beban pelayanan publik tidak dijalankan sendiri tetapi sebisa mungkin didorong untuk dijalankan oleh pihak lain melalui mekanisme pasar. Dengan demikian manajer publik memusatkan perhatian pada akuntabilitas kepada pelanggan dan kinerja

tinggi, restrukturisasi badan-badan publik, mendefinisi ulang misi organisasi, dan melakukan penyederhanaan proses administrasi serta mendesentralisasi pembuatan keputusan (Muluk, 2008: 6-7).

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa *New Public Management* bukan merupakan suatu teori tetapi merupakan perspektif, suatu alternatif untuk penyelenggaraan dan pengelolaan administrasi publik yang baik, efektif dan efisien. Perspektif *New Public Management* dipergunakan untuk menjawab berbagai permasalahan dalam meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam implementasi administrasi publik dengan mengadopsi berbagai strategi dari sektor privat. *New Public Management* dipandang sebagai pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk memperbaiki efisiensi, efektivitas, dan kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern.

Pelajaran penting yang dapat diambil dari *New Public Management* (NPM) ini adalah bahwa pembangunan birokrasi harus memperhatikan mekanisme pasar, mendorong kompetisi dan kontrak untuk mencapai hasil, harus lebih responsif terhadap kebutuhan pelanggan, harus lebih bersifat mengarahkan (*steering*) dari pada menjalankan sendiri (*rowing*), harus melakukan deregulasi, memberdayakan para pelaksana agar lebih kreatif dan menekankan budaya organisasi yang lebih fleksibel, inovatif, berjiwa wirausaha, dan

pencapaian hasil ketimbang budaya taat asas, serta berorientasi pada proses dan *input*. (Rosenbloom & Kravchuck, dalam Keban, 2008:247).

Perspektif *New Public Service* yaitu perspektif yang menekankan warga negara diposisikan sebagai pemilik pemerintahan (*owners of government*) yang mampu bertindak secara bersama-sama mencapai sesuatu yang lebih baik. Perspektif *New Public Services* muncul karena perspektif *New Public Management* banyak mendapat kritikan, para elit birokrasi cenderung berkompetisi untuk memperjuangkan kepentingan dirinya sendiri daripada kepentingan umum dan berkolaborasi untuk mencapainya sehingga konsep seperti *public service* menjadi terabaikan. Kondisi demikian kemudian mendorong munculnya perspektif baru yang oleh J. V. Denhardt dan R.B. Denhardt (2003) diberi nama *New Public Service*. Kedua tokoh ini lalu menyarankan untuk meninggalkan prinsip administrasi klasik dan *Reinventing Government* atau *New Public Management* dan beralih ke prinsip *New Public Service*.

Perspektif *New Public Service* mengawali pandangannya dari pengakuan atas warga negara dan posisinya yang sangat penting bagi pemerintahan demokratis. Jati diri warga negara tidak hanya dipandang sebagai semata persoalan kepentingan pribadi (*self interest*) namun juga melibatkan nilai, kepercayaan dan kepedulian terhadap orang lain. Warga negara diposisikan sebagai pemilik pemerintahan (*owners of government*) dan mampu bertindak secara bersama-sama mencapai sesuatu yang lebih baik. Kepentingan publik tidak lagi dipandang sebagai agregasi

kepentingan pribadi melainkan sebagai hasil dialog dan keterlibatan publik dalam mencari nilai bersama dan kepentingan bersama. Dalam perspektif *New Public Service* menghendaki peran administrator publik lebih melibatkan masyarakat dalam pemerintahan dan bertugas untuk melayani masyarakat. Administrator bertanggung jawab melibatkan masyarakat tidak hanya dalam perencanaan tetapi juga dalam pelaksanaan program guna mencapai tujuan-tujuan masyarakat. Dengan demikian, administrator publik tidak lagi mengarahkan atau memanipulasi insentif tetapi pelayanan kepada masyarakat (Denhardt & Denhardt, 2003:170-171).

Secara teoritis dapat disimpulkan bahwa kolaborasi pemerintah berbasis *Old Public Administration*, pola organisasinya memiliki nilai pola hubungan yang bersifat hierarkis, yang melihat forum organisasi kerjasama sebagai unit yang koheren dengan tujuan jelas, prosesnya terstruktur dari atas (*top down*), diarahkan pada tujuan tertentu dalam pengambilan keputusan. Sedangkan kolaborasi pemerintah dari perspektif *New Publik Management* lebih didasarkan pada inter-relasi antar pemerintah, swasta dan masyarakat yang masing-masing daerah bersifat bebas, fleksibel dan mandiri. Untuk melakukan relasi satu dengan yang lainnya. Selain itu tidak ada struktur kewenangan yang bersifat hierarkis dan terpusat. Kerjasama atau kolaborasi dalam perspektif *New Public Management* lebih menekankan pada pembuatan "*performance*" indikator sebagai ukuran dalam kerjasama atau kolaborasi sehingga diperoleh nilai ekonomis, efektif, dan efisien. Pemerintah sebagai pemegang

kewenangan artinya bahwa harus beralih pola kerja hierarkis ke model kerja partisipasi dan kerjasama (Domai, 2009:51)

Dalam perspektif *New Public Governance* yang dipelopori oleh Osborne (2010:322) sebagai paradigma baru dalam tatanan pengelolaan pemerintahan yang berorientasi pada *network governance* yang memfokuskan pada mengorganisir diri pada jaringan inter-organisasional. Pilar *governance* yaitu pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat yang bersinergi, konstruktif dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam hal ini adalah pemerintah yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, dan transparansi dalam merespon kebutuhan publik.

Dalam perspektif teori kelembagaan, kolaborasi dalam administrasi publik berkaitan dengan organisasi dan manajemen institusi publik, mencakup hubungan antara struktur organisasi, peraturan terkait serta norma-norma, dan proses organisasi, perilaku, hasil, dan akuntabilitas lembaga publik. Dalam administrasi publik, istilah "lembaga" biasanya mengacu pada sebuah organisasi publik yang dapat memanggil otoritas negara untuk menegakkan keputusannya. Dalam pandangan teori neo-institusioanal atau teori kelembagaan baru ini melihat bagaimana lembaga-lembaga pemerintah dapat berinteraksi dengan lingkungannya sehingga memunculkan kebijakan publik. dalam teori ini mempercayai adanya hubungan-hubungan antar lembaga untuk mencapai tujuan yang diinginkan, tidak lagi terfokus pada legal-formal (aturan) saja, namun

hubungan yang terbagun antar kelompok atau individu dalam konteks situasi dan kondisi tertentu untuk mencapai hasil yang diinginkan. Pergeseran dari teori *old-institutional* kearah *neo-institusioanal* yang menekankan kepada hubungan lembaga dengan lingkungan, lembaga informal dan antar lembaga pemerintah atau *partnership*, kolaborasi antar lembaga pemerintah.

Dalam perspektif administrasi publik, kolaborasi merupakan kerja secara bersama atau bisa dikatakan bekerja bersama dengan beberapa pihak yang terkait di dalam suatu kegiatan untuk mencapai tujuan. Hal ini tentu pula sependapat dengan pengertian dari administrasi itu sendiri, administrasi merupakan suatu kerjasama antara dua orang atau lebih untuk mencapai suatu tujuan. Untuk mengetahui posisi kolaborasi dalam konteks administrasi publik dilakukan dengan mencermati konsep tersebut dari berbagai perspektif keilmuan. Dalam literatur administrasi publik sering digunakan terminologi *governance* untuk menjelaskan keterkaitan antar organisasi. Pengertian *governance* tidak sekedar melibatkan lembaga publik dalam formulasi dan implementasi kebijakan, tetapi terhubungnya berbagai organisasi untuk melaksanakan tujuan-tujuan publik. Di dalam buku *Collaborative Governance New Era of Public Policy in Australia* oleh Janine O'Flynn dan John Wanna dijelaskan bahwa kolaborasi bisa dilakukan pada organisasi pemerintah untuk memecahkan permasalahan yang kompleks serta untuk mencapai tujuan secara efektif dan tepat sasaran. Dalam sistem pembelajaran dan pendidikan di Australia sudah

menerapkan berbagai model kolaborasi. Di Queensland, *The Queensland Department of Education, Training, and the Arts* (DETA) melakukan kolaborasi dengan tiga sektor sekolah yaitu negara, katolik, dan pihak independent. Kolaborasi yang dilakukan itu untuk mencapai *goal* atau hasil yang ingin dicapai, hasil yang ingin DETA capai adalah untuk mecerdaskan, *skill* yang mumpuni, dan kreatif khususnya di Queensland.

Dari penjelasan di atas, kolaborasi bisa diaplikasikan pada sektor publik. Keterbatasan dari pemerintah sebagai pelayan publik untuk mencapai suatu *goal* atau hasil yang baik perlu melibatkan pihak lain agar dapat mencapai hasil tersebut secara maksimal. Disadari bahwa kolaborasi itu ada karena adanya sifat saling membutuhkan antar organisasi dalam mengurus suatu permasalahan atau kegiatan. Kolaborasi dibutuhkan pada setiap level organisasi, karena pada hakekatnya kolaborasi adalah suatu kerjasama. Kolaborasi dapat berlangsung dalam dua konteks, yaitu internal organisasi dan kerjasama eksternal organisasi atau *interorganizational relations* yang dilakukan beberapa organisasi (dua atau lebih) dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Hal ini sejalan dengan para ahli yang mengemukakan definisi kolaborasi menyangkut konteks kerjasama internal dan eksternal organisasi, diantaranya adalah David Strauss dalam bukunya *How To Make Collaboration Work* dan Russel M. Linden dalam bukunya *Working Across Boundaries*. Strauss mengemukakan bahwa: Kolaborasi menunjuk pada proses mempekerjakan orang ketika bekerja sama dalam suatu

grup, organisasi, atau komunitas untuk merencanakan, membuat, memecahkan masalah, dan membuat keputusan. David Strauss (2002:5) mengemukakan bahwa kolaborasi ada di dalam organisasi juga ada diantara dan disekitar mereka yang melakukan kerjasama. Mereka menyediakan orang untuk bekerja bersama untuk merencanakan, memecahkan masalah, dan membuat keputusan sebelum mengambil tindakan. Dari pendapat David Strauss tersebut dapat dilihat bahwa dalam melakukan kolaborasi semuanya dilakukan dan diputuskan bersama-sama.

Pandangan Agranoff and McGuire (2003:20-21) yang mengutip pendapat Frederikson (1999:702) menggunakan "*collaboration*" untuk mengelola hubungan antar pemerintah dan organisasi. Dalam literatur administrasi publik, istilah "*governance*" sering digunakan untuk menjelaskan serangkaian organisasi yang saling berhubungan dan terlibat dalam kegiatan publik, memperluas dan merubah domain pemerintah. Lebih dari itu Frederikson mengatakan bahwa *governance* mengandung arti lebih dari lembaga publik yang terlibat dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan, yang menunjukkan "*the declining relationship between jurisdiction and public management*".

Frederikson dalam Ferlie, Lynn and Pollitt (2005:283) menjelaskan penggunaan konsep *governance* secara ilmiah dan konseptual sekarang ini dalam bidang administrasi publik cenderung mengambil satu atau lebih bentuk-bentuk berikut: (1) konsep *governance* secara substantif sama

sebagaimana beberapa perspektif yang ditetapkan dalam administrasi publik, meskipun dalam bahasa berbeda, (2) konsep *governance* secara esensial mengkaji pengaruh kontekstual yang membentuk praktek-praktek administrasi publik, lebih dari kajian administrasi publik, (3) konsep *governance* merupakan kajian hubungan interyuridisial dan implementasi kebijakan pihak ketiga dalam administrasi publik, (4) konsep *governance* merupakan kajian pengaruh kekuatan kolektif publik non *state* dan non-yuridiksional.

Dalam administrasi publik konsep *governance* didefinisikan sebagai seperangkat prinsip-prinsip, norma-norma, peran-peran dan prosedur pengambilan keputusan, dimana para aktor (manajer) terpusat dalam arena kebijakan publik. Secara jelas, definisi *governance* diambil dari teori rezim internasional dan diterapkan dalam administrasi publik. Berdasarkan hal tersebut teori *governance* menunjukkan tiga hal pokok: (1) perpaduan vertikal dan horizontal inyuridsional dan interorganisasi, (2) perluasan negara atau yuridiksi berdasarkan kontrak atau *grant* (hibah) ke pihak ketiga, termasuk sub-*government*, dan (3) bentuk-bentuk pengambilan kebijakan non-yuridksional atau non-*governmental* publik dan implementasi (Frederikson dalam Ferlie, Lynn and Pollitt (2005:293).

Menurut Pierre dkk (2000:1-2) *governance* kini menjadi satu idiom yang dipakai secara luas, sehingga dapat dikatakan juga menjadi konsep payung dari sejumlah terminologi dalam kebijakan dan politik, kata lain

acapkali digunakan secara serampangan untuk menjelaskan, jaringan kebijakan (*policy networks*), manajemen publik (*public management*), koordinasi antar sektor ekonomi, kemitraan publik-privat, *corporate governance*, dan *good governance* yang acapkali menjadi syarat utama yang dikemukakan oleh lembaga-lembaga donor asing.

Menurut Peter dan Pierre (1998) dalam Frederikson, Smith, Larimer, dan Licari (2012:223-224) ada empat elemen dasar yang mengkarakteristikan *governance*, yaitu: (1) dominasi jaringan, sebagai gantinya lembaga pembuatan kebijakan formal, *governance* didominasi oleh kumpulan-kumpulan aktor yang mempunyai pengaruh terhadap apa dan bagaimana barang dan jasa publik diproduksi; (2) penurunan kapasitas negara untuk melakukan kontrol secara langsung, walaupun pemerintah tidak melakukan kontrol sentralistik terhadap kebijakan publik. Mereka masih memiliki kekuasaan untuk mempengaruhinya; (3) campuran dari sumberdaya publik dan privat, aktor publik dan privat masing-masing memperoleh sumber daya yang tidak dapat mereka akses secara independen; (4) penggunaan bermacam-macam instrument. Ini berarti meningkatkan kerelaan untuk mengembangkan dan menggunakan metode tradisional dalam membuat dan mengimplementasikan kebijakan publik.

Governance juga berkaitan dengan model baru dalam mengelola pemerintahan, sebagaimana yang dikemukakan oleh Rhodes (1996: 652-653) bahwa *governance* mengacu pada model baru dalam proses

kepemerintahan (*governing*), perubahan aturan main, metode baru dalam mengelola masyarakat. Adapun karakter *governance* menurut Rhodes (2000: 346) meliputi:

1. Interdependensi antarorganisasi.

Tata pemerintahan (*governance*) lebih luas daripada pemerintahan (*government*), *governance* mencakup aktor non negara, terdapat perubahan batas-batas dan peranan diantara publik, swasta dan sektor nirlaba.

2. Interaksi yang terus-menerus diantara anggota jaringan yang disebabkan oleh kebutuhan untuk membagi sumber daya dan negosiasi atas tujuan bersama.
3. Interaksi yang diikat oleh kepercayaan dan regulasi yang diatur berdasarkan kesepakatan bersama oleh berbagai aktor atau jaringan.
4. Perubahan yang signifikan terhadap otonomi negara. Aktor-aktor non Negara tidak bertanggung jawab kepada negara, tetapi mereka bersifat mandiri (*self-organizing*). Namun, pemerintah tetap bertindak sebagai pengarah hubungan atau kerjasama antar jaringan.

Dalam perkembangan paradigma administrasi publik menurut Cheema (2007) dalam Keban (2008:38) interaksi antar aktor (masyarakat, pemerintah dan sektor swasta) disebut dengan *governance*. Menurut Thoha (2007:53) dalam paradigma *governance* ini, orientasi administrasi

publik yang menekankan adanya peranan rakyat, oleh karenanya untuk mencapai tata pemerintahan yang baik perlu adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi dan keseimbangan peran serta adanya saling kontrol yang dilakukan oleh tiga komponen yaitu pemerintah (*government*), rakyat (*citizen*) atau *civil society* dan usahawan (*business*) yang berada sektor swasta.

Imperial (2004:14) menjelaskan bahwa ada 4 hal yang menjadi dasar pemikiran menggunakan kolaborasi sebagai sebuah strategi *governance* yaitu,:

1. Melaksanakan kepentingan pribadi: Individu dan organisasi berkolaborasi karena mereka dapat mencapai sesuatu yang tidak dapat diperoleh dengan cara lain, hal ini bukan berarti kepentingan pribadi dengan mengorbankan organisasi lain.
2. Mendapatkan sumber daya: Organisasi yang berada dalam lingkungan dengan sumber daya terbatas dan tergantung pada berbagai tingkatan pada orang lain untuk mendapatkan sumber daya yang penting. Kolaborasi merupakan cara mudah mendapatkan sumber daya tersebut.
3. Menjawab tekanan politik: Kolaborasi adalah produk dari meningkatnya permintaan dari para politisi dan masyarakat untuk berbuat lebih banyak dengan sumber daya yang sama atau berkurang.

4. Reaksi atas kekuatan institusional: Melihat proses kolaborasi sebagai cara efektif untuk memecahkan masalah ekonomi, teknis dan strategis yang sangat penting. Kolaborasi juga memberikan suatu proses yang menyebarkan dan melembagakan aturan, sumberdaya dan praktek antara anggota jaringan.
5. Mengurangi biaya transaksi: Organisasi berkolaborasi ketika biaya transaksi yang rendah atau hubungan dalam menawarkan beberapa janji untuk mengurangi biaya, sebaliknya organisasi cenderung tidak berkolaborasi ketika mereka mengharapkan orang lain untuk terlibat dalam perilaku strategis. Mereka juga tidak mungkin berkolaborasi ketika biaya koordinasi, misalnya yang berkaitan dengan pertemuan antar dan negosiasi lebih tinggi dibandingkan manfaat yang diharapkan.
6. Mempromosikan nilai-nilai demokrasi: Masalah penting yang dihadapi masyarakat tidak bisa dan tidak boleh ditanggapi oleh satu organisasi atau tingkatan pemerintahan yang bertindak sendiri. Kolaborasi adalah mekanisme untuk memastikan bahwa berbagai kepentingan yang diwakili

2.2. Konsep dan Proses *Collaborative Governance*

Dalam pembahasan ini terdapat dua aspek penting dalam literatur *collaborative governance*, baik pendekatan konsep maupun pendekatan proses, pada uraian pertama dimulai pendekatan konsep *collaborative governance*

2.2.1. Konsep *Collaborative Governance*

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

Kolaborasi merupakan istilah umum yang sering digunakan untuk menggambarkan suatu pola hubungan kerja sama yang dilakukan oleh lebih dari satu pihak. Ada sekian banyak pengertian tentang kolaborasi yang dikemukakan oleh berbagai ahli dengan sudut pandang yang beragam. Beragamnya pengertian tersebut didasari oleh prinsip yang sama yaitu mengenai kebersamaan, kerjasama, berbagi tugas, kesetaraan, tanggung jawab dan tanggung gugat. Namun demikian, untuk mendefinisikan secara utuh dan menyeluruh konsep kolaborasi tidaklah mudah. Secara umum kolaborasi adalah hubungan antar organisasi yang saling berpartisipasi dan saling menyetujui untuk bersama mencapai tujuan, berbagi informasi, berbagi sumber daya, berbagi manfaat, dan bertanggungjawab dalam pengambilan keputusan bersama untuk menyelesaikan berbagai masalah. Sedangkan Emily R. Lai (2011:2) menjelaskan, bahwa kolaborasi adalah:

“Collaboration is the mutual engagement of participants in a coordinated effort to solve a problem together. Collaborative interactions are characterized by shared goals, symmetry of structure, and a high degree of negotiation, interactivity, and interdependence.”

Definisi tersebut di atas menjelaskan bahwa kolaborasi adalah keterlibatan bersama dalam upaya terkoordinasi untuk memecahkan masalah secara bersama-sama. Interaksi kolaboratif ditandai dengan tujuan bersama, struktur yang simetris dengan negosiasi tingkat tinggi melalui interaktivitas dan adanya saling ketergantungan. Lebih lanjut bahwa kolaborasi berarti bekerja bersama-sama untuk mencapai tujuan bersama. Kolaborasi melibatkan pembagian tugas, pada setiap orang mengerjakan pekerjaan yang merupakan tanggungjawabnya demi mencapai tujuan bersama.

Kolaborasi dipahami sebagai kerjasama aktor, antar organisasi atau antar institusi dalam rangka pencapaian tujuan yang tidak bisa dicapai atau dilakukan secara independen. 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 umum lebih dikenal istilah kerjasama dari pada kolaborasi dan tidak ada pemahaman yang lebih mendalam tentang paradigma apa yang seharusnya dianut. Secara konseptual kerjasama atau kolaborasi dimaknai sebagai bagaimana hubungan yang terjadi antar organisasi pemerintah (*government to government cooperation*) serta

antara organisasi pemerintah dan organisasi non pemerintah dalam pengambilan suatu kebijakan atau pelaksanaan program.

Pemerintah tidak hanya mengandalkan pada kapasitas internal yang dimiliki dalam penerapan sebuah kebijakan dan pelaksanaan program. Keterbatasan kemampuan, sumberdaya maupun jaringan yang menjadi faktor pendukung terlaksananya suatu program atau kebijakan, mendorong pemerintah untuk melakukan kerjasama dengan berbagai pihak, baik dengan sesama pemerintah, pihak swasta maupun masyarakat dan komunitas masyarakat sipil sehingga dapat terjalin kerjasama kolaboratif dalam mencapai tujuan program atau kebijakan (Purwanti 2016:147)

Menurut Purwanti, (2016:178) *collaborative governance* berbasis pada tujuan untuk memecahkan bersama permasalahan atau isu tertentu dari para pihak yang terkait. Pihak tersebut tidak hanya terbatas pada instansi pemerintah dan non pemerintah, karena dalam prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, melibatkan masyarakat sipil dalam perumusan dan pengambilan keputusan. Kerjasama diinisiasi atas keterbatasan kapasitas sumber daya maupun jaringan yang dimiliki masing-masing pihak, sehingga kerjasama dapat menyatukan dan melengkapi berbagai komponen yang mendorong keberhasilan pencapaian tujuan bersama. Dalam perumusan tujuan, visi, misi, norma dan nilai bersama dalam kerjasama, kedudukan masing-masing pihak bersifat setara yakni memiliki

kewenangan untuk mengambil keputusan secara independen walaupun terikat pada kesepakatan bersama.

Sejalan dengan defenisi yang dikemukakan Dwiyanto,(2011:261) secara terperinci menjelaskan bahwa dalam kerjasama kolaboratif terjadi penyampaian visi, tujuan, strategi dan aktivitas antara pihak, mereka masing-masing memiliki otoritas untuk mengambil keputusan secara independen dan memiliki otoritas dalam mengelola oraganisasinya walaupun mereka tunduk pada kesepakatan bersama.

Sementara Ansell dan Gash (2008:544) mengatakan bahwa *Collaborative governance* :

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

Definisi tersebut di atas menekankan aturan pemerintahan yang mengatur satu atau lebih lembaga publik, secara langsung melibatkan swasta dalam proses pengambilan keputusan secara kolektif yang bersifat formal, berorientasi kepada kesepakatan bersama, dan bertujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik atau mengelola aset publik. Definisi ini menekankan enam kriteria penting: (1) Forum tersebut yang diprakarsai oleh lembaga publik maupun aktor-aktor dalam lembaga publik, (2) Peserta di dalam forum tersebut juga termasuk aktor non publik atau swasta, (3) Peserta terlibat secara langsung dalam pembuatan dan pengambilan keputusan dan tidak hanya "berkonsultasi"

oleh lembaga-lembaga publik (4) Forum secara resmi terorganisir dan bertemu secara kolektif, (5) Forum yang bertujuan untuk membuat keputusan bersama, dengan kata lain forum ini berorientasi pada *consensus*, dan (6) kolaborasi berfokus pada kebijakan publik atau manajemen publik.

Defenisi ini dapat dimaknai bahwa forum tersebut ada pada sebuah keterkaitan formal, sehingga disebutkan hanya berkisar pada kerjasama antar lembaga publik, aktor publik dengan aktor non publik. Berbeda halnya dengan defenisi *collaborative governance* yang dijelaskan Agrawal & Lemos (2007) dalam (Balogh, S dkk, 2011:3) bahwa *collaborative governance* tidak hanya terbatas pada *stakeholder* yang terdiri dari pemerintah, non pemerintah tetapi juga terbentuk atas adanya "*multipartner governance*" yang meliputi sektor privat, masyarakat dan komunitas sipil dan terbangun atas sinergi peran *stakeholder* dan penyusunan rencana yang bersifat *hybrid* seperti halnya kerjasama *public-privat* dan *privat-social*.

Kolaborasi menurut Linden R, (2002:5) menjelaskan bagaimana hubungan yang terjadi antar organisasi-organisasi pemerintah (*government to government cooperation*) serta antara organisasi pemerintah dan organisasi non pemerintah (*public-private sector coordination*). Selanjutnya Agranoff & Mc Guire, (2003:4), mendefinisikan kolaborasi dengan menitikberatkan pada hubungan inte-rorganisasi saja, sebagaimana dijabarkan dalam suatu definisi sebagai berikut:

“Manajemen kolaboratif adalah sebuah konsep yang menggambarkan proses fasilitasi dan pengoperasian dalam rencana multi organisasional untuk memecahkan masalah yang tidak dapat dipecahkan atau dipecahkan dengan mudah oleh satu organisasi. Kolaborasi adalah desain relasi purposif untuk memecahkan masalah dengan menciptakan atau menemukan solusi dalam sebuah situasi yang mendesak. (misalnya: pengetahuan, waktu, uang, kompetisi, dan adat istiadat.” Agranoff & McGuire, (2003:4). Mengembangkan konsep kolaborasi pada *city level collaboration* dalam konteks pembangunan ekonomi, sehingga pihak yang terlibat tidak hanya *intergovernmental domain* tapi juga *non-governmental sector*.

Berkaitan dengan itu, kolaborasi pada hakikatnya adalah suatu kerjasama yang dilakukan antar organisasi untuk mencapai tujuan bersama yang tidak mungkin atau sulit dicapai apabila dilakukan secara mandiri. Dalam konteks ini terkandung dua hal penting; (1) setiap organisasi pada awalnya adalah mandiri; (2) karena adanya kebutuhan mencapai tujuan masing-masing yang terfokus pada tujuan obyek yang sama, organisasi melakukan kerjasama. Hubungan yang terjadi di dalam kolaborasi adalah relasi *purposive*, dimana tidak semua unit dalam organisasi melakukan usaha bersama hanya unit yang memiliki spesifikasi tugas tertentu yang sesuai dengan pencapaian tujuan atau permasalahan yang hendak dipecahkan organisasi lainlah yang melakukan *joint effort* (usaha bersama).

Menurut Janine and Wanna (2008:3) kolaborasi berarti bekerja bersama atau bekerja sama dengan pihak lain. Ini berarti para aktor-individu, kelompok atau organisasi bekerjasama di beberapa usaha. Kata *collaboration* dikembangkan pada abad ke-19 akibat dari berkembangnya industrialisasi, organisasi yang semakin kompleks dan pembagian kerja dan tugas yang meningkat. Kolaborasi merupakan proses interaktif dengan melibatkan otonom sekelompok aktor yang memanfaatkan aturan bersama, norma atau struktur organisasi untuk memecahkan masalah, mencapai kesepakatan melakukan tindakan bersama, berbagai sumber daya seperti informasi, dana atau staf.

Menurut Hogue (2003:6-8) sebagai bentuk relasi dan kerjasama antar organisasi, *collaboration* berbeda dengan *coordination* dan *cooperation*. Perbedaannya terletak pada sifat tujuan kerjasama dan bentuk ketergantungannya. *Coordination* dan *cooperation* merupakan upaya organisasi dari pihak yang berbeda untuk mencapai tujuan bersama dengan tujuan yang bersifat statis. Hubungan antar organisasi dalam koordinasi dan kooperasi bersifat independen. Pada *collaborative*, seluruh pihak bekerjasama dan membangun konsensus untuk mencapai suatu keputusan yang menghasilkan kemanfaatan bagi seluruh pihak. Relasi antar pihak bersifat terus-menerus dan oleh karenanya kolaborasi bersifat dinamis dan saling tergantung (*interdependen*). Sebagai konsep dinamis, kolaborasi merupakan proses yang bersifat *incremental* melalui beberapa tahapan, yaitu (1) pengembangan visi kolaborasi yang menjelaskan

kepentingan bersama. (2) *approache to visioning* dalam bentuk penyamaan pemahaman dan pengalaman kolektif. Hasilnya didokumenkan dalam bentuk prinsip-prinsip operasi sebagai referensi bagaimana *stakeholder* bekerja. (3) *appreciative inquiry* (AI), yaitu alat untuk mencapai cara yang lebih baik, efektif dan konstruktif yang meliputi four D; (a) *Discovery* berkaitan dengan menemukan yang terbaik; (b) *Dream* berkaitan dengan visi yang ingin dihasilkan; (c) *Design*, berkaitan dengan apa yang dapat diperbuat seperti usulan yang fesibel; (d) *Deliver*, bagaimana desain diterapkan/ dilaksanakan.

Pendapat Beverly Cigler (1999) dalam Matkin (2009:5) menjelaskan kegiatan kolaboratif digambarkan pada pengembangan kebijakan dan implementasi, mengidentifikasi sebuah “*continuum of partnerships*” dimana salah satunya “*networking*”. Kemitraan yang terorganisir secara longgar utamanya untuk pertukaran informasi, selanjutnya adalah “*cooperative*”; kemitraan yang melibatkan kesepakatan yang sederhana dan hubungan berkisar dari informasi menjadi agak formal. Kemudian “*coordinating*”; kemitraan yang memerlukan lebih banyak komitmen. Hubungan ketat yang lebih formalis. Terakhir, “*collaborative*” adalah kemitraan paling terkuat, hubungan jangka panjang dan formal serta komitmen yang tinggi tentang sumber daya.

Berdasarkan hal tersebut, Agranoff and McGuire (2003:4) mendefinisikan kolaborasi adalah proses yang mendorong organisasi untuk bekerjasama dengan tujuannya untuk meningkatkan potensi

organisasi tunggal. Kolaborasi juga termasuk mencari alternatif, inovatif untuk mengatasi keterbatasan pengetahuan yang ada seperti waktu, anggaran, dan persaingan. Oleh karena itu menurut Eden and Huxman (2001) dalam McGuire, Agranoff and Silvia (2011:29) dalam kolaborasi setiap anggota kelompok menggunakan pengetahuan dan interpretasi dari apa yang mereka anggap sebagai tujuan organisasi untuk menjadi petunjuk posisi mereka pada tingkat akseptabilitas, untuk organisasi, tujuan yang muncul untuk kolaborasi mereka.

Pandangan Ostrom (1990) dalam Thomson, Perry and Miller (2007:3) kolaborasi menyangkut penciptaan struktur yang memungkinkan partisipan untuk membuat pilihan tentang bagaimana memecahkan masalah yang dihadapi melalui tindakan kolektif dengan mengembangkan perangkat peraturan kerja tentang siapa yang berhak untuk membuat keputusan, tindakan apa yang diperbolehkan atau dibatasi, informasi apa yang perlu disediakan dan bagaimana biaya dan manfaat yang akan didistribusikan.

Petter (1998) dalam Dwiyanto (2010: 258) kerjasama yang bersifat kolaboratif, hubungan *principal-agent* tidak berlaku karena kerjasama yang terjadi adalah kerjasama antara partisipal dengan partisipal. Dalam kerjasama seperti ini, masing-masing pihak yang terlibat dalam kerja sama tetap memiliki otonominya sendiri. Para pihak yang berkolaborasi adalah prinsipal dan sekaligus juga bertindak sebagai agen untuk diri mereka sendiri. Mereka sepakat bekerjasama karena memiliki kesamaan visi dan

tujuan untuk diwujudkan secara bersama-sama yang mungkin akan sulit dicapai ketika masing-masing bekerja sendiri.

Alter dan Hage (1993) dalam Agranoff and McGuire (2003:35) menjelaskan kebutuhan untuk berkolaborasi timbul dari interdependensi antara aktor, yang disebabkan oleh masing-masing aktor memiliki berbagai jenis dan tingkat teknologi dan sumberdaya yang dibutuhkan untuk memenuhi tugas. Interdependensi menginduksi peningkatan frekuensi dan intensitas komunikasi antar organisasi tersebut, yang pada gilirannya memaksa keputusan yang harus dibuat bersama-sama dan tindakan yang akan dilakukan secara kolektif samapai tingkat tertentu.

Kolaborasi menurut Dwiyanto (2010:260) masing-masing pihak diikat oleh adanya kepentingan bersama untuk mencari solusi terhadap masalah atau isu tertentu, yang dirasakan oleh para pihak sangat mengganggu kepentingannya. Kemauan untuk melakukan kerjasama muncul karena adanya keinginan untuk mencari solusi terhadap masalah yang dirasakan bersama oleh suatu organisasi publik dengan mitranya dari organisasi disektor privat. Maka, menurut Gray & Wood (1991) dalam Dwiyanto (2010:60-61) kerjasama antara organisasi publik dan lembaga non pemerintah yang bersifat kolaboratif yang memiliki beberapa karakteristik antara lain: kerjasama bersifat sukarela, masing-masing pihak memiliki kedudukan yang setara, masing-masing juga memiliki otonom dan kekuasaan untuk mengambil keputusan secara independen walaupun mereka sepakat untuk tunduk pada kesepakatan bersama dan

para pihak yang bekerjasama memiliki tujuan yang bersifat transformatif atau memiliki keinginan untuk meningkatkan kapasitas sistematis dengan menggabungkan sumber daya yang mereka kuasai.

O’Leary and Vij (2012:11-17) mengidentifikasi beberapa faktor penting yang mempengaruhi kolaborasi yaitu:

- a. Konteks kolaborasi: Semua kolaborasi yang berlangsung dalam konteks politik dan perilaku kolaborator dipengaruhi oleh konteks. Faktor–faktor kontekstual tersebut mencakup kompleksitas lingkungan dan gejolak persaingan pasar karena peraturan pemerintah, litigasi, reformasi hukum dan gugatan, mandat hukum dan pengadilan serta perserikatan yang berinteraksi dengan budaya dan praktek manajemen organisasi.
- b. Tujuan atau misi kolaborasi: Kolaborasi melayani berbagai macam kepentingan. Kepentingan kolaborator mungkin saja bertentangan satu sama lain, tetapi kolaborator harus menyepakati pada kepentingan secara keseluruhan kolaborasi untuk bekerjasama. Salah satu faktor yang harus dipertimbangkan ketika berkolaborasi adalah apakah misi organisasi cocok dengan tujuan atau misi kolaborasi.
- c. Pemilihan anggota dan peningkatan kapasitas: Pihak yang berkolaborasi memberikan khusus seperti sumber daya, keahlian, pengalaman, perspektif, pengetahuan, latar belakang pendidikan dan budaya yang beragam serta nilai-nilai untuk upaya kolaboratif.

Pengembangan kapasitas adalah kemampuan anggota untuk menjamin sumber daya manusia, politik, teknologi atau lainnya yang mungkin diperlukan untuk berpartisipasi dalam kegiatan kolaboratif. Komunikasi, pelatihan dan pilihan beragam partisipan dengan berbagai perspektif, sering diperlukan untuk membangun kapasitas. Pengembangan kapasitas kemungkinan akan meningkatkan keberhasilan dalam berkolaborasi dan dapat membantu dalam mengembangkan misi antar-organisasi dan budaya kolaboratif.

- d. Motivasi dan komitmen kolaborasi: Individu serta organisasi berkumpul untuk berkolaborasi dalam berbagai macam alasan termasuk ekonomi, sosial, organisasi atau politik, yang dimaksudkan untuk mengatasi kegagalan lintas sektor, pengaruh sumber daya dan pengetahuan, untuk memberikan pelayanan yang lebih, untuk mencari visibilitas atau legitimasi dan untuk membangun hubungan kolaboratif.
- e. Struktur dan pemerintahan kolaborasi: Diantara faktor-faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan dari kolaborasi adalah “struktur dari upaya kolaboratif dan bagaimana struktur kolaboratif itu akan diatur” (McGuire, 2006:38). Struktur mencakup penetapan garis batas wewenang dan tanggung jawab dalam kolaborasi. Disini, para kolaborator menghadapi sebuah paradoks fleksibilitas dan stabilisasi. Kolaborasi sering lebih dipilih daripada

struktur birokrasi karena mungkin lebih fleksibel. Tetapi juga bisa menjadi tidak stabil, dan dapat membuat akuntabilitas sulit.

- f. **Kekuasaan dalam kolaborasi:** Ketidakseimbangan kekuatan dalam kolaborasi dapat mengakibatkan konflik dan kooptasi, dan dapat mempengaruhi keberhasilan kolaborasi. Mekanisme struktur dan pemerintahan dapat menjadi sumber dan obat untuk ketidakseimbangan kekuasaan karena dapat menggambarkan pengaturan pembagian kekuasaan dan wewenang diantara kolaborator. Sumber daya yang dimiliki kolaborator dapat memungkinkan posisi tawar yang lebih kuat. Kadang-kadang, reputasi kolaborator juga dapat menjadi sumber daya. Pejabat pemerintah mungkin dapat menjalankan kekuasaan atas kolaborator lain karena mereka mewakili pemerintah.
- g. **Akuntabilitas:** Akuntabilitas dalam kolaborasi identifikasi sebagai upaya untuk memastikan apakah kolaborator bekerja sama sesuai dengan maksud dari para pemilih dan pejabat publik. Kolaborasi sering mengatasi masalah-masalah kebijakan yang melintasi batas-batas yurisdiksi dan sektoral. Jaringan kolaboratif untuk menjalankan usaha pemerintah telah mendapat kritik karena terkait dengan masalah akuntabilitas dan kurangnya transparansi. Jaringan manajemen publik kolaboratif sering melaksanakan misi penting pemerintah seperti membuat, menerapkan dan melaksanakan kebijakan publik.

- h. Komunikasi: Pertukaran informasi, dialog, ide, pengungkapan pendapat, mengartikulasikan dan menyatakan pandangan, negosiasi, tawar menawar, musyawarah, pemecahan masalah, manajemen konflik dan *resolution* konflik sangat penting untuk kolaborasi. Musyawarah dan dialog memungkinkan kolaborator untuk melakukan *brainstorming*, kritis mengkaji argument masing-masing, mengidentifikasi kepentingan bersama, dan membangun basis pengetahuan bersama dan modal sosial. Mereka apakah akan berkolaborasi atau tidak harus menjamin bahwa saluran komunikasi adalah inklusif, transparan, dan teratur. Ini dapat diformalkan dalam mekanisme governance.
- i. Persepsi legitimasi: Legitimasi adalah suatu persepsi bahwa tindakan suatu badan yang berkolaborasi sangat diinginkan, tepat atau dalam beberapa sistem norma, kepercayaan, dan definisi. Selama terjadi kolaborasi, untuk mencapai tujuan kolaborator bekerja harus mempertimbangkan bagaimana mereka akan membangun dan mengelola legitimasi. Legitimasi dapat membantu dalam mengamankan sumber daya politik dan keuangan serta menjamin kelangsungan aktivitas organisasi. Kolaborasi secara hukum diamanatkan memiliki derajat tertentu yang diberikan legitimasi. Legitimasi juga bisa dibangun melalui hubungan saling percaya dan sesuai dengan norma-norma lingkungan kelembagaan.

- j. Kepercayaan: Kepercayaan sangat penting untuk membangun hubungan dan mempertahankan kolaborasi. Cummings & Bromiley (1996) dalam O'leary and Vij (2012:11-17) menjelaskan bahwa rasa percaya sebagai komitmen melakukan gesiasi secara jujur dan tidak mengambil keuntungan yang berlebihan dari individu atau kelompok. Kepercayaan dapat dikembangkan antara kolaborator melalui komunikasi, timbal balik, keselarasan tujuan, tranparansi, berbagai informasi dan pengetahuan yang jelas dan dengan menunjukkan kompetensi, niat baik dan tindak lanjut.
- k. Teknologi informasi: Beberapa kolaborasi telah melanggar batasan geografis dan menjadi organisasi virtual serta jaringan hamper tanpa batas dengan skala, lingkup dan struktur mereka. Jaringan informasi yang terpadu dapat menghubungkan semua komponen utama dari organisasi, sistem informasi manajemen, sistem informasi geografis, intranet dan internet. Teknologi komunikasi media sosial dan inovasi teknologi lainyya telah menimbulkan bentuk rumit, terintegrasi dan interaktif dari *e-govermence*. Para kolaborator harus memahami bagaimana cara terbaik untuk memanfaatkan potensi teknologi informasi tetapi juga harus berhati-hati dari tantangan yang ditimbulkan dari hal itu. Dalam memikirkan kolaborasi, para kolaborator harus memahami kebutuhan, peran dan sifat teknologi yang dibutuhkan untuk berpartisipasi secara penuh dalam sebuah kolaborasi tertentu, serta kemampuan mereka

sendiri untuk mengelola teknologi informasi yang dibutuhkan untuk kolaborasi yang efektif.

Menurut Mandell (1999) dalam Michael Hall (1999:276) mengidentifikasi rangkaian kesatuan upaya kolaboratif adalah: (a) *linkage* atau kontak interaktif antara dua atau lebih aktor, (b) koordinasi intermiten atau penyesuaian kebijakan dan prosedur dari dua atau lebih aktor untuk menyelesaikan beberapa tujuan. (c) *ad hoc* atau aktifitas gugus tugas temporer diantara aktor untuk menyelesaikan tujuan, (d) koordinasi permanen atau regular antara dua atau lebih aktor melalui pengaturan formal (seperti sebuah dewan *partnership*) untuk terlibat dalam aktivitas terbatas, untuk mencapai tujuan, (e) koalisi dimana tindakan interdependen dan strategis diambil, meskipun tujuan dalam lingkup sempit dan semua tindakan terjadi dalam aktor partisipan mereka sendiri atau melibatkan rangkaian aktivitas atau aktivitas simultan secara bersama dari para aktor partisipan, dan (f) sebuah struktur kolektif atau *network* dimana ada misi besar dan bersama-sama serta tindakan interdependen secara strategis. Penetapan struktur seperti ini mengambil tugas besar yang melebihi tindakan simultan dari aktor yang bertindak secara independen.

Gray (2000) dalam tulisan Graddy and Chen (2009) dalam O'Leary Gazley, McGuire and Bingham (2009:57-58) menjelaskan tiga dimensi kolaborasi yang efektif yaitu pencapaian sasaran klien, meningkatkan hubungan-hubungan antar organisasi, dan pengembangan organisasi.

Ketiga dimensi yang berbeda ini merefleksikan jenis-jenis sasaran organisasi yang tidak sama yang dicari dari kolaborasi antar organisasi.

Dimensi *pertama*, pencapaian sasaran klien menunjuk pada tujuan utama dari sebagian usaha sektor publik untuk meningkatkan kolaborasi, yaitu mendapatkan sumber daya yang akan meningkatkan pelayanan.

Dimensi *Kedua*, hubungan antar organisasi ditingkatkan untuk menangkap kedua hal yakni manfaat kolektif dan potensi kolaborasi organisasi. Jika organisasi dalam kegiatan kolaboratif sama baiknya, hal ini dapat meningkatkan modal sosial pada masyarakat yang dilayani. Hubungan yang lebih baik antara organisasi bekerja untuk meningkatkan kesempatan memecahkan masalah dan membuka jalan bagi hubungan masa depan yang lebih baik. Organisasi itu sendiri juga dapat mengambil manfaat jika hubungan ini meningkatkan legitimasi mereka.

Dimensi *ketiga* pengembangan organisasi sebagian besar langsung menguntungkan organisasi. Jika kolaborasi meningkatkan pengembangan organisasi, hal ini dapat meningkatkan kapasitasnya untuk bersaing secara efektif atas kontrak masa depan dan dapat meningkatkan kemampuannya untuk mencapai misi dan tujuan.

2.2.2. Proses Collaborative Governance

Kerangka proses kolaborasi menunjukkan bahwa kolaborasi terjadi dari waktu ke waktu sebagai interaksi organisasi baik secara formal dan informal melalui rangkaian yang berulang dari negosiasi, pengembangan komitmen dan pelaksanaan komitmen tersebut. Para ahli menggambarkan

beberapa tahap proses kolaborasi. Pandangan Grey (1989) dalam Krane and Lu (2010:11) proses kolaborasi dilihat sebagai sebuah rangkaian strategi yang berkisar untuk mengubah masyarakat melalui *empowerment collaboration*.

Inti dari setiap model kolaborasi adalah bagaimana sebenarnya proses kolaborasi dibangun. Thomson dan Perry (2007:21) mengartikulasikan model multidimensional dari proses kolaborasi yakni dimensi pemerintahan, administrasi, organisasi otonom, kebersamaan, dan norma-norma kepercayaan dan timbal balik. Bryson, Crosby, and Other (2006:46) menawarkan enam proses kolaborasi mencakup penempatan perjanjian awal, membangun kepemimpinan, membangun legitimasi, membangun kepercayaan, mengelola konflik, dan perencanaan. Ansell dan Gash (2008: 550-561) mengatakan bahwa komitmen merupakan komponen yang sangat penting dalam proses kolaborasi, dimana kolaborasi adalah proses berulang-ulang yang diawali dengan dialog tatap muka, pindah ke *trust-building*, komitmen dan pemahaman bersama terhadap proses, dan akhirnya sampai intermediate, atau "*small win*", yang hasilnya mempertegas siklus kolaborasi.

Thomson dan Perry (2007:3) mendefinisikan kolaborasi adalah proses dimana para aktor otonom atau semi-otonom berinteraksi melalui negosiasi formal maupun informal, secara bersama menciptakan aturan dan struktur yang mengatur hubungan mereka dan cara-cara untuk bertindak atau memutuskan masalah yang membuat mereka bersama-

sama. Ini berarti satu proses yang melibatkan norma-norma bersama dan interaksi yang saling menguntungkan. Berdasarkan definisi tersebut ada lima dimensi kunci kolaborasi yaitu:

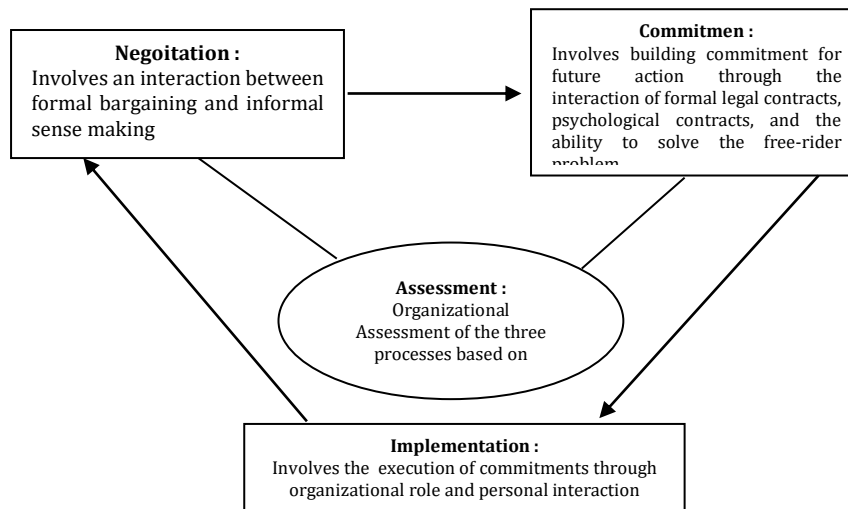
- a. *Governance* (pemerintahan): para pihak yang berkolaborasi harus memahami bagaimana cara untuk bersama-sama membuat keputusan tentang aturan-aturan yang akan mengatur perilaku dan hubungan mereka.
- b. *Administration* (administrasi): kolaborasi bukanlah usaha *self-administering*. Organisasi berkolaborasi karena mereka berniat untuk mencapai tujuan tertentu. Struktur administratif tersebut berbeda secara konseptual dari pemerintahan mereka karena kurang berfokus atas persediaan kelembagaan dan lebih pada implementasi dan manajemen apa yang dibutuhkan untuk mencapai suatu tujuan melalui sistem operasi yang efektif serta mendukung kejelasan peran dan saluran komunikasi yang efektif.
- c. *Organizational Autonomy* (otonomi organisasi): dimensi kolaborasi ini menjelaskan dua dinamika potensi dan kekecewaan yang tersirat dalam upaya kolaboratif. Para mitra pada kenyataan berbagi identitas ganda. Mereka mempertahankan identitas yang berbeda dan wewenang organisasi yang dipisahkan dari identitas kolaboratif.
- d. *Mutualisme* (kebersamaan): kebersamaan berakar pada saling ketergantungan. Organisasi yang berkolaborasi harus saling

ketergantungan pada hubungan yang saling menguntungkan didasarkan atas perbedaan kepentingan atau kepentingan bersama.

- e. *Normas* (norma): timbal balik dan kepercayaan, terkait erat secara konseptual. Dalam kolaborasi, organisasi yang berpartisipasi umumnya menunjukkan sebuah “*will-if-you-will*” didasarkan pada derajat mentalitas dan kewajiban timbal balik masing-masing.

Berdasarkan kerangka tersebut menurut Thomson and Perry (2007:22) kolaborasi dipahami sebagai proses yang berulang tidak linear. Jika organisasi yang terlibat dalam kolaborasi dapat melakukan negosiasi dengan harapan dalam tindakan bersama, kemudian berkomitmen untuk tindakan awal. Jika tindakan kolektif dijalankan secara timbal balik, maka organisasi yang terlibat akan terus atau memperluas komitmen bersama. Namun jika komitmen tidak diimplementasikan secara timbal balik, maka para pelaku akan memulai langkah-langkah perbaikan baik melalui negosiasi kembali atau dengan mengurangi komitmen. Sejauh mana organisasi menggunakan “*voice*” atau jalan keluar negosiasi tergantung pada sejauh mana mereka memiliki agregatif atau perspektif integratif pada kolaborasi.

Sementara kerangka proses kolaborasi menurut Ring dan Van de Ven (1994) dalam Thomson dan L. Perry (2007:22) dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.1. Kerangka Proses Kolaborasi

Sumber : Ring dan Van de Van (1994) dalam Thomson and L. Perry (2007:22)

Sementara pandangan Chris Huxham dan Siv Vangen (1996:5-17) mengemukakan ada enam hal dalam proses kolaborasi antarorganisasi.

Keenam hal tersebut adalah:

- a. *Managing aims: Aims, goals atau obyektive* (tujuan) merupakan alasan utama suatu kolaborasi terjadi (*way the collaboration exists and way they are party of it*). Ada tiga level tujuan yang diusulkan oleh Huxham dan Vangen, yaitu (a) “*meta goals*” pada top level, suatu pernyataan eksplisit tentang tujuan yang dicapai, (b) penjabaran kepentingan yang ingin dicapai tiap organisasi yang terlibat, (c) penjabaran tujuan individu dari setiap organisasi.
- b. *Compromise*: kompromi dibutuhkan untuk mengatasi perbedaan cara kerja, kultur dan gaya kerja individu, norma dan nilai organisasi. Kompromi dilakukan dengan cara menciptakan jalan

tengah yang mengakomodasikan pihak lain dan menghilangkan penilaian berdasarkan persepsi terhadap pihak lain.

- c. *Communication*: bahasa merupakan isu utama komunikasi dalam kolaborasi yang harus disesuaikan dengan konteks, profesi, etnik dan bahasa resmi. Komunikasi yang efektif dapat menghindari makna ganda atas satu kosa kata yang sama serta memahami apa yang diinginkan pihak lain.
- d. *Democracy and equality*: dalam kolaborasi ada tiga aspek yang harus diperhatikan; pertama, siapa yang harus dilibatkan dalam kolaborasi. Kedua, proses kolaborasi yaitu kesejajaran dan penghargaan atas setiap orang. Ketiga, akuntabilitas dan keterwakilan dalam bentuk pertanggungjawaban terhadap organisasi dan konstituen.
- e. *Power and Trust*: secara psikologis digunakan untuk mengatasi perasaan “rendah diri” komunitas lokal dan sekaligus menekan perasaan “tinggi hati” lembaga pemerintah dan institusi global. *Power* dan *trust* diilustrasikan sebuah organisasi pemerintah menjadi penyandang dan tenaga ahli dalam kolaborasi. Sedangkan kelompok kecil suatu komunitas menyumbangkan keahlian penting dalam bentuk pengetahuan lokal.
- f. *Determination, Commitment and Stamina*; dalam kolaborasi sering terjadi *collaborative inertia*, yaitu suatu situasi kolaborasi yang tak seimbang (satu pihak yang berpengalaman, pihak lainnya kurang

berpengalaman) sehingga tujuan koaborasi menjadi sulit dicapai. Situasi ini diatasi dengan komitmen. Komitmen sendiri tergantung kepada seberapa dekat agenda mereka *matching* dalam program kolaborasi, determination (manfaat keberlanjutan kerjasama) dan keteguhan hati stamina untuk tetap berkolaborasi).

Thomson dan Miller (2002) dalam Whangmahaporn (2012:270) menyebutkan ada empat dimensi proses kolaborasi. *Pertama*, berkaitan dengan pemerintah. Pemerintah membuat keputusan bersama dengan ketentuan dan peraturan, meliputi negosiasi dan kesepakatan bersama. *Kedua*, dimensi manajemen. Jaringan manajemen melibatkan berbagai peran dan dukungan yang berbeda seperti: dukungan fasilitas dan dukungan keuangan untuk mencapai tujuan bersama. *Ketiga*, dimensi kemandirian. Ada kepentingan penggabungan dengan publik. *Keempat*, dimensi pertukaran dan ini merupakan aspek penting. Organisasi-organisasi mendapat manfaat informasi, mediskusikan dan membangun rasa saling percaya diantara mereka.

Peter Smith Ring dan Van De Ven dalam Thomson, and Perry (2007:22-23) dalam Whangmahaporn (2012:271) mengemukakan kerangka untuk proses kolaborasi sebagai berikut: (1) tawar-menawar saling menguntungkan dengan semua pihak, (2) membentuk kesepakatan yang disetujui bersama dan dilaksanakan dimasa mendatang dengan berbagai interkasi, (3) melaksanakan keputusan sesuai dengan perjanjian dan (4) menilai berdasarkan seluruh proses. Sementara Bryson (2006:46-

48) membagi proses kolaborasi menjadi lima bidang sebagai berikut: (1) membentuk kesepakatan formal pada unsur-unsur tentang misi, (2) membangun kepemimpinan dalam proses kolaborasi dari dua jenis kepemimpinan, yang mempunyai wewenang dan akses terhadap sumber daya serta menjadi pemimpin yang berkomitmen dalam pelaksanaan kerjasama, (3) membangun legitimasi, (4) membangun kepercayaan dan bertindak bersama-sama, dan (5) merencanakan sebagai salah satu indikator untuk kesuksesan masa depan.

Beberapa faktor dan kondisi yang menyebabkan organisasi melakukan kolaborasi. McGuire (2006:34) mengidentifikasi faktor utama menyebabkan adalah kesepakatan menyangkut: *Pertama*, perubahan sosial adalah salah satu alasan, karena saat ini merupakan era informasi masyarakat dan fase informasi yang mengakibatkan sebuah struktur dapat menyebar di seluruh lingkup tugas dan fungsi organisasi. Keragaman yang sangat tinggi, kebutuhan dunia dan kebebasan individu yang sangat tinggi menyebabkan era jaringan dan kolaborasi. *Kedua*, masalah yang dihadapi pemerintah saat ini tidak akan dapat dikelola secara efisien jika hanya mengandalkan satu organisasi. Isu-isu tersebut antara lain pemecahan masalah kemiskinan, kesehatan, kehutanan dan eksploitasi sumber daya alam. Oleh karena itu, pemerintah perlu mekanisme yang berbeda. Mereka harus fleksibel. Kolaborasi antara berbagai sektor dibentuk untuk mengatasi masalah tersebut.

2.3. Kesuksesan dan Kegagalan *Collaborative Governance*

Dalam *collaborative governance* adanya kriteria yang dapat menjadi tolok ukur kesuksesan dan kegagalannya. Hal ini penting untuk dipahami secara jelas dalam menilai, apakah praktik *collaborative governance* mengalami kesuksesan atau kegagalan dalam proses implementasinya. Dalam implementasi kolaborasi terdapat beberapa faktor penghambat yang ikut mempengaruhi berjalan tidaknya kolaborasi.

Government of Canada (2008) dalam Astuti S.R, Warsono H. dan Rachim A. (2020:92-95), mengemukakan bahwa terhambatnya kolaborasi maupun partisipasi adalah disebabkan oleh beberapa faktor antara lain: (1) faktor budaya; (2) faktor institusi; dan (3) faktor politik. Ketiga faktor-faktor tersebut dijelaskan sebagai berikut ini:

a. Faktor Budaya

Kolaborasi bisa mengalami kegagalan 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 pada 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.

b. Faktor Institusi

Kolaborasi bisa karena adanya kecenderungan institusi-institusi 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 cara-cara 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.

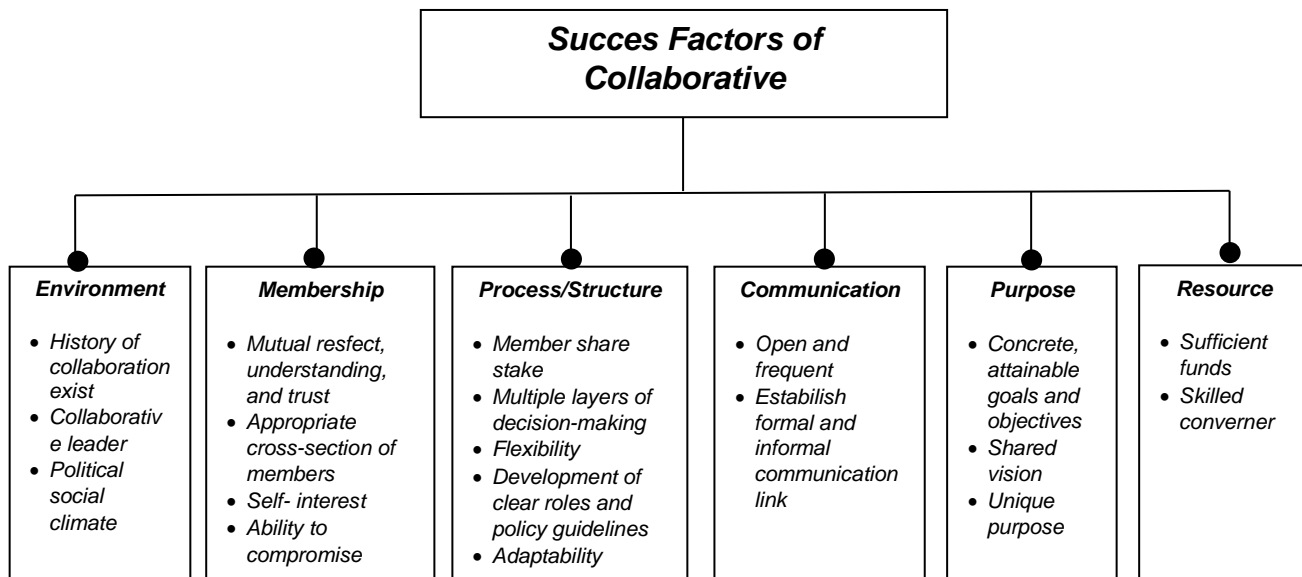
c. Faktor Politik

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 pada awal kesepakatan kerjasama dan munculnya kepentingan baru yang berbeda-beda diantara pemangku kepentingan termasuk para pemimpin masing-masing kelompok.

Menurut Mattessich dan Monsey, faktor kesuksesan sebuah kolaborasi dapat dilihat dari 19 faktor yang diklasifikasikan ke dalam enam kelompok yakni (1) lingkungan, (2) keanggotaan, (3) proses/struktur, (4) komunikasi, (5) tujuan, dan (6) sumber daya (Mattessich dan Monsey, 1992) dalam Astuti S.R, Warsono H. dan Rachim A. (2020:95-96). Klasifikasi keberhasilan sebuah kolaborasi dapat dilihat pada gambar 2.2. sebagai berikut :



Gambar 2.2. Klasifikasi dan Faktor Kesuksesan Kolaborasi

Sumber : *Mattessich dan Monsey (1992), "Collaboration, What Makes It Work: A Review of Research Literature on Factors Influencing Successful Collaboration":*

1. Lingkungan (*Environment*)
 - a. Sejarah adanya kolaborasi (*History of Collaboration Exist*)
 - b. Pemimpin kolaboratif (*Collaborative leader*)
 - c. Iklim politik/sosial (*Political/ Social Climate*)
2. Keanggotaan (*Membership*)
 - a. Saling menghormati, memahami, dan kepercayaan (*Mutual Respect, Understanding, and Trust*)
 - b. Hanya anggota yang sesuai (*Appropriate Cross-Section of Members*)
 - c. Kepentingan pribadi (*Self-Interest*)
 - d. Kemampuan berkompromi (*Ability to Compromise*)

3. Proses/Struktur(*Process/Structure*)
 - a. Kepemilikan bersama (*Member Share Stake*)
 - b. Pengambilan keputusan pada berbagai tingkatan (*Multiple Layers of Decision-Making*)
 - c. Fleksibilitas (*Flexibility*)
 - d. Pengembangan aturan yang jelas dan pedoman kebijakan (*Development of Clear Roles and Policy Guidelines*)
 - e. Kemampuan beradaptasi (*Adaptability*)
4. Komunikasi (*Communication*)
 - a. Terbuka dan frekuensi komunikasi (*Open and Frequent*)
 - b. Membangun tautan komunikasi formal dan informal (*Establish Formal and Informal Communication Link*)
5. Tujuan (*Purpose*)
 - a. Tujuan dan sasaran yang nyata dan dapat dicapai (*Concrete, Attainable Goals and Objectives*)
 - b. Visi bersama (*Shared Vision*)
 - c. Tujuan yang Unik (*Unique Purpose*)
6. Sumber Daya (*Resource*)
 - a. Dana yang Cukup (*Sufficient Funds*)
 - b. Tenaga Terampil Disatukan (*Skilled Converner*)

Sementara pendapat Chris Huxham and Paul Hibbert (2008:45) dalam tulisannya "*Hit or myth? Story of collaborative success*" mengemukakan bahwa kolaborasi terkenal sangat rumit, dimana tingkat

keberhasilan kolaborasi serendahnya 20 persen yang sering dikutip. Jadi apakah kesuksesan kolaborasi bisa diraih atau manfaat yang didapatkan dari kolaborasi itu. Para pihak yang berkolaborasi tentu saja mereka khawatir untuk memberi tahu bahwa mereka telah mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. Untuk itu kami mengidentifikasi lima kategori utama, penting dan perlu diakui sebagai elemen kemajuan kolaborasi yang positif. Bahwa kesuksesan selalu memiliki syarat yang harus dipenuhi dalam mendapatkan hasil yang maksimal dan meninjau pencapaian dalam kolaborasi. Chris Huxham and Paul Hibbert (2008:45-47) mengklasifikasikan lima (5) kategori tipe kesuksesan kolaboratif yaitu:

a. *Achieving outcomes* (mencapai hasil)

Hasil merupakan salah satu hal yang paling penting bagi semua pihak yang kolaborasi diantaranya pemegang saham, pelanggan, klien, dan pemangku kepentingan. Dimana keberhasilan dalam kolaborasi dapat dicirikan dalam sejumlah cara yang sangat berbeda, ini adalah pertimbangan yang sangat penting dalam kolaborasi lintas sektor, dimana gagasan sukses yang berbeda mungkin bertentangan satu sama lain atau dilihat dari berbagai sudut pandang, seperti, salah satu orang yang terlibat melihatnya sebagai pendapatan (keberuntungan), namun disisi lain dapat dianggap sebagai pengurangan pendapatan oleh pihak lain, sehingga dalam kolaborasi harus mencapai suatu mufakat atau kesepakatan bersama.

b. *Getting the process to work* (proses dalam bekerja)

Menghargai hasil “hasil akhir” mereka juga bangga mendapatkan proses yang benar. Artinya bahwa keberhasilan proses kolaborasi, dan ini bisa berupa hal-hal yang berhasil pada tingkat individu maupun organisasi atau antar organisasi tidak hanya berorientasi pada hasil, namun juga mereka bangga akan pelibatan mereka pada proses karena proses merupakan hal penting dalam pelaksanaan kolaborasi.

c. *Reaching emergent milestones* (mencapai batas waktu yang ditetapkan)

Perencanaan proyek atau program yang baik dalam kolaborasi adalah menetapkan rencana dan pencapaian. Praktik ini menjadi standar bagi para pihak. Batas waktu yang direncanakan terkadang berbeda yang muncul dari perencanaan awal. Hal ini memberikan sinyal bahwa kolaborasi telah mencapai sesuatu betapapun besar atau kecilnya. Hal itu sebagai indikator penting dalam keberhasilan bagi para pihak.

d. *Gaining recognition – from others* (Pengakuan oleh pihak lain)

Proses kolaborasi yang berlangsung dan hasil berbeda yang diperoleh untuk diterapkan pada konsumennya tidak dilihat sebagai satu-satunya tujuan, akan tetapi mereka atau organisasi dalam kolaborasi itu juga menginginkan sebuah pengakuan dimana pengakuan ini merupakan bentuk apresiasi yang sah oleh

masyarakat. Pengakuan seseorang nampaknya menjadi tipe pengakuan yang sering kita dengar melalui orang-orang tetapi mereka juga menyukai bahwa organisasi mereka juga diakui.

- e. *Acknowledging personal pride in championing a partnership*
(Kemampuan tiap personal dalam kerjasama)

Sesuai dengan apa yang telah disampaikan sebelumnya, orang-orang cenderung mencari pengakuan, oleh karena itu mereka tidak malu untuk menunjukkan bahwa peran dirinyalah kolaborasi tersebut dapat berhasil. Orang-orang harus bisa mengidentifikasi kesuksesan yang diraih dan melihat kesuksesan tersebut sebagai sebuah pencapaian mereka. Berada pada level dimana individu-individu mau untuk mengakui secara terbuka dan menunjukkan perannya didalam kolaborasi sangat penting. Jika orang-orang menggambarkan dirinya sebagai pahlawan dalam kisah kolaborasi, maka itu merupakan salah satu bagian indikator dalam tipe sukses kolaborasi dan juga merupakan *outcome* yang positif.

Proses kolaborasi dalam penyelenggaraan pemerintahan terdiri dalam beberapa tahapan dan komponen yang disebut *integrative framework of collaborative governance* atau kerangka kerja dalam suatu kolaborasi. Kerangka kerja ini dapat menjadi suatu model dalam proses kolaborasi yang di dalamnya terdiri atas beberapa elemen dan komponen utama didalamnya. Komponen tersebut terdiri atas dinamika kolaborasi,

kegiatan kolaborasi, hasil kolaborasi, dan adaptasi, (Emerson & Nabatch. 2012:17) :

a. Dinamika Kolaborasi

Dinamika dalam kolaborasi menjadi komponen sentral dalam proses kolaborasi. Karena dalam tahapan ini dilaksanakan proses interaksi antar pihak yang berpartisipasi dalam kolaborasi. Kolaborasi yang dilakukan oleh beberapa *stakeholder* atau organisasi perlu mempertimbangkan beberapa komponen yang termasuk dalam aspek dinamika kolaborasi. Lebih lanjut, dinamika kolaborasi terdiri atas beberapa komponen yang diantaranya yaitu ::

1. *Principle Engagement*

Komponen *principle engagement* merupakan adanya dialog secara langsung dan tatap muka antar tiap *stakeholder* yang terlibat dalam proses kolaborasi. Proses ini memungkinkan orang-orang dengan tujuan-tujuan substantif, relasional, dan identitas yang berbeda untuk berkolaborasi lintas batas-batas institusional, yurisdiksi, atau sektoral mereka untuk memecahkan masalah, menyelesaikan konflik, atau menciptakan nilai bersama. Adanya dialog dan pertemuan secara langsung antar tiap *stakeholder* dapat menentukan tujuan dan visi bersama dengan melepas batas-batas intitusi atau organisasi yang terlibat. Pertemuan ini juga diharapkan dapat memecahkan permasalahan yang akan dihadapi dalam kolaborasi. Selanjutnya penting untuk dicatat bahwa proses pertemuan para partisipan dalam

dialog diharapkan untuk tidak semakin mempertajam konflik antar partisipan. Karena setiap partisipan memiliki dan membawa karakter organisasi masing-masing.

2. *Share Motivation*

Komponen ini merupakan komponen selanjutnya setelah proses penyamaan tujuan dan visi bersama melalui pertemuan dan diskusi secara langsung antar tiap partisipan atau *stakeholder*. Dalam proses ini *stakeholders* yang terlibat harus saling membangun kepercayaan, saling pengertian dan pemahaman satu dengan yang lain, dan komitmen bersama. Ketiga komponen tersebut saling berkaitan satu dengan yang lainnya. Dengan kata lain kolaborasi yang dilakukan harus dilakukan dengan saling membangun kepercayaan antar *stakeholder*. Ketika tiap *stakeholder* saling memiliki *trust* maka akan terbentuk situasi dimana adanya saling kesepahaman antar *stakeholder*. Selain itu, komitmen pada proses kolaborasi sangatlah penting dalam proses ini. *Stakeholder* yang berkolaborasi haruslah memiliki komitmen yang tinggi dan *responsible* dalam melaksanakan kolaborasi.

3. *Capacity for Joint Actions*

Kolaborasi dimaknai sebagai aktivitas atau kegiatan kerjasama yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitas atau kemampuan *stakeholder* yang terlibat untuk mencapai tujuan bersama. Dengan demikian suatu kolaborasi perlu memperhatikan kapasitas yang

dibutuhkan dalam tiap kegiatan kolaborasi yang dilakukan bersama-sama. Kapasitas merupakan kombinasi dari 4 aspek, yakni prosedural dan kesepakatan yang dilakukan institusi, kepemimpinan, pengetahuan, dan sumber daya.

Aspek prosedural dan kesepakatan institusi merupakan aturan yang bersifat formal maupun informal, protokol, pola institusi dan dimensi struktural lainnya yang penting dalam pelaksanaan kolaborasi. Aspek ini harus dipatuhi oleh setiap partisipan atau *stakeholder* dalam kolaborasi. Aspek selanjutnya yaitu pentingnya *leadership* atau kepemimpinan dari tiap *stakeholder* yang terlibat. Pelaksanaan kolaborasi sangat dipengaruhi sosok pemimpin yang tepat dan kompeten. Pengetahuan juga menjadi kapasitas yang penting dalam proses kolaborasi. *Stakeholder* yang terlibat haruslah pihak yang memiliki kemampuan tepat dibidang tersebut, sehingga proses kolaborasi dapat berjalan sesuai dengan harapan. Sedangkan yang dimaksudkan kapasitas sumberdaya dapat berupa sumber daya anggaran, sumberdaya manusia, dan fasilitas atau teknologi yang tersedia.

b. Kegiatan Kolaborasi

Kegiatan kolaborasi dapat dilakukan dari beberapa kegiatan yang tergantung pada konteks tertentu. Kegiatan kolaborasi dapat berupa pembuatan perencanaan strategis, menetapkan suatu kebijakan, penyusunan sumberdaya khususnya mengenai kebutuhan sumber daya

anggaran dan fasilitas, pelaksanaan kebijakan atau program dan proses monitoring. Lebih lanjut, kegiatan kolaborasi dapat dilaksanakan baik bersifat secara kolektif dari tiap partisipan atau dilaksanakan secara individual oleh salah satu partisipan. dengan demikian, kegiatan kolaborasi dapat bersifat kolektif dan satu intituti atau organisasi saja yang melaksanakan. Akan tetapi, kegiatan tersebut tetap tergolong dalam proses kolaborasi.

c. Hasil Kolaborasi

Outcome atau hasil merupakan implikasi dari *output* atau kegiatan kolaborasi yang telah dilakukan. Para ahli banyak yang lebih menekankan bahwa hasil dari proses kolaborasi terdiri atas kepercayaan, hubungan, penetapan suatu keputusan, dan pelaksanaan dari kegiatan kolaborasi itu sendiri. Akan tetapi, Emerson dan Nabatchi (2012:17) lebih menekankan bahwa hasil suatu proses kolaborasi dapat berupa adanya perubahan kualitas dan kuantitas dari segi fisik, lingkungan, sosial, ekonomi, dan politik. Hasil yang didapat merupakan implikasi dari kegiatan kolaborasi yang telah dilakukan yang mana memiliki sumbangsih pada kondisi sosial masyarakat, ekonomi, lingkungan sekitar, ataupun aspek legitimasi politik dari masyarakat terhadap pemerintah.

d. Adaptasi

Adaptasi merupakan konsep yang kurang begitu menonjol dalam pengelolaan kolaboratif. Akan tetapi, akan menjadi penting untuk konsep ini yang digunakan dalam rangka memahami kinerja kolaborasi. Dengan

harapan kedepannya akan ada perubahan yang tranformatif atau bahkan perubahan kecil, namun signifikan dalam merespon hasil dari kegiatan kolaborasi. Adaptasi merupakan proses evaluasi yang dilakukan dalam keseluruhan kerangka kerja pengelolaan kolaboratif. Adaptasi dapat diharapkan menjadi masukan penting untuk jalannya praktik atau pelaksanaan kolaborasi ke depannya.

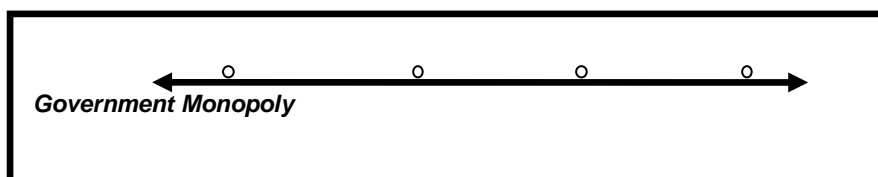
2.4. Model *Collaborative Governance*

Menurut Imperial (2001:3) Kolaborasi merupakan salah satu strategi yang praktisi digunakan untuk meningkatkan *governance* dan melaksanakan kebijakan dalam pengaturan antarorganisasi. Menurut Prefontaine Lise, et al (2000:7) model kolaborasi dibagi atas dua jenis yaitu:

1. Model *public-public collaboration*; mencakup persetujuan antara badan publik dan dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori utama yaitu horizontal dan vertikal. Yang pertama mengacu pada kesepakatan antara dua lembaga atau departemen pada tingkat yang sama dari pemerintahan. Sedangkan yang kedua mengacu pada aliansi antar pemerintah lokal, propinsi (Negara bagian), atau pemerintah nasional.
2. Model *public-private collaboration*: sebuah bentuk kolaborasi yang menyajikan tingkat keragaman yang lebih besar. *Sub-contracting* dan *out-sourcing* merupakan dua tipe jenis kolaborasi ini. Dalam kasus

ini, pemerintah tetap bertanggung jawab untuk suatu layanan secara total atau sebagian dikelola oleh sektor swasta.

Prefontaine Lise, *at al*, (2000:7-8) menjelaskan keragaman model kolaborasi mencerminkan sejauhmana tanggungjawab bersama dari berbagai mitra potensial yang berasal dari sektor publik, swasta atau non-profit. Kolaborasi antarorganisasi untuk pelayanan publik dapat ditemukan secara konseptual pada sebuah rangkaian (*continuum*) yang berkisar dari monopoli pemerintah (tidak berbagi) ke privatisasi (total pelimpahan tanggung jawab). Rangkaian tersebut digambarkan di bawah ini :

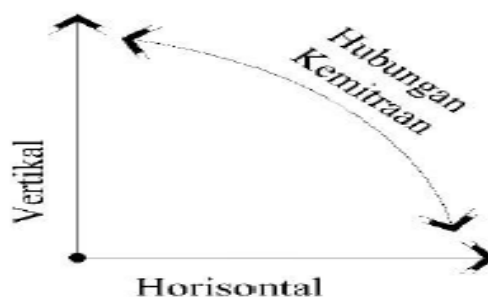


Gambar 2.3. Jarak Kolaborasi Antarorganisasi dalam Penyediaan Layanan Publik

Sumber : Prefontaine Lise, *at al*, (2000:8)

Sedangkan model kolaborasi yang dikembangkan oleh Weber et al, (2005:677-698). 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. Dalam pendapatnya 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.



Gambar 2.4. Model Kolaborasi

Sumber: Weber, Lovrich, dan Gaffney (2005: 677),

Sementara Agranoff dan McGuire (2003:45) menyajikan beberapa model manajemen kolaboratif yaitu:

1. *Jurisdiction-Base Model*; inti dari model ini menekankan pada kepala daerah mengambil tindakan yang sifatnya strategis dengan beberapa aktor dan lembaga dari berbagai pemerintah dan sektor. Model ini menggambarkan bahwa kepala daerah didorong oleh strategi yang bersifat rasional, sebagai model yang berbasis yuridiksi. Untuk kepala daerah seperti itu, pencapaian tujuan lokal dan penyelesaian tugas tertentu adalah hal yang terpenting. Langkah strategis yang dilakukan dalam kompleksitas seperti itu, ketergantungan antar pemimpin lembaga yang berbasis yuridiksi dimana para pemimpin daerah mencari dan menghubungi para aktor yang memiliki sumber

daya dan kemampuan (termasuk hukum, pendanaan, organisasi, keahlian dan informasi) yang menandai bahwa pemimpin daerah membutuhkan semua sumber daya untuk mencapai tujuan mereka. Pencapaian tujuan dalam pengaturan kompleksitas membutuhkan interaksi dan penyesuaian dengan posisi yang kritis dan pihak yang memberikan bantuan. Oleh karena itu tawar menawar dan negoisasi merupakan instrument penting dalam model ini. Perundingan yang dilakukan oleh manajer lokal baik dalam program yang bersifat vertikal maupun horizontal memberikan alternatif bagi konsesi, sehingga menghasilkan solusi yang paling menguntungkan. Dimensi horizontal dari manajemen model ini menggambarkan kebijakan publik dan pemerintahan yang berlangsung dalam jaringan seperti pengaturan yang terdiri dari berbagai aktor, memunculkan pendapat bahwa pada hakikatnya, tidak ada pihak dengan kekuatan yang dimilikinya menemukan strategi yang dilakukan oleh aktor lain (kickert, klijn, dan koppenjan 1997:9) tetapi keberadaan pihak adalah secara akuntabel memberikan solusi dari kolaborasi yang dilakukan.

2. *Abstinence model*; model ini menunjukkan bahwa adanya keinginan untuk menjauhkan diri dari kolaborasi. Mereka dapat memilih untuk tidak terlibat dalam semua program pemerintah terutama yang sifatnya tidak mengikat, sebagai suatu kebijakan internal mereka. Dalam operasionalnya, model ini menghindari keterlibatan karena sejumlah alasan. Beberapa faktor yang menyebabkan kolaborasi

abstinence pertama; beberapa wilayah keberatan dengan keterlibatan tingkatan dari pemerintah lain dalam ruang politik dan pemerintahan. Mereka ingin menghindari gangguan, dokumen yang berlebihan atau prosuder aturan yang memberatkan atau penjatuhan sanksi. Kedua; kekurangan sumberdaya untuk berkolaborasi, termasuk waktu yang diperlukan dalam mengorganisir sumber daya. Termasuk kekurangan kemampuan personalia untuk memainkan peran, negosiasi, melaksanakan program, dan pelaporan. Ketiga; beberapa pemerintahan tidak berkolaborasi secara vertikal maupun horizontal karena memang tidak dilibatkan.

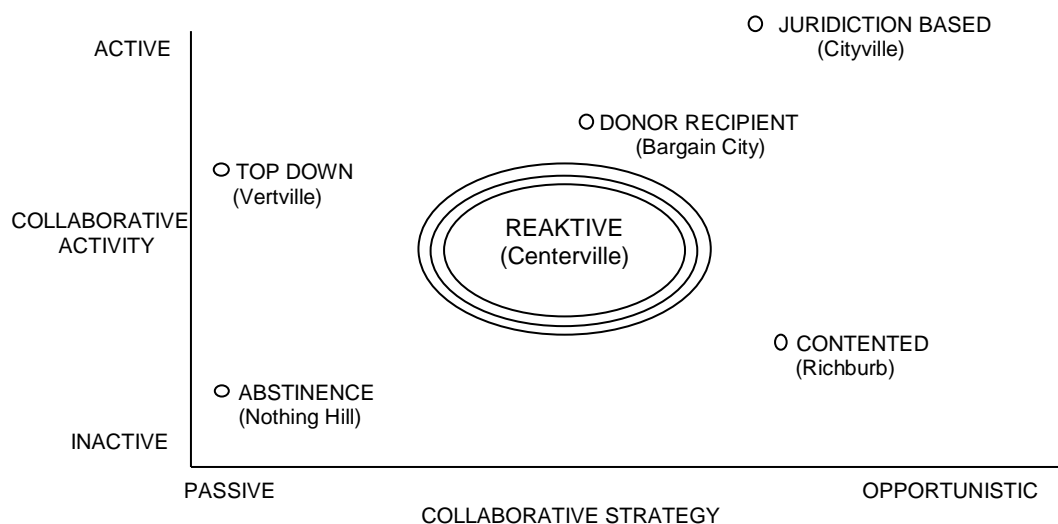
3. *Top-down model*; model ini merupakan keputusan dilematis birokrasi tentang bagaimana mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan oleh pusat, melalui tindakan-tindakan pemerintahan lain. Solusinya adalah pemerintah menggunakan instrumen melalui badan-badan untuk mengelola dengan melaksanakan atau memerlukan koordinasi. Aspek utama dari manajemen *top-down* ini adalah kepatuhan pemerintah lokal. Aktivitas koordinasi yang dilakukan secara manajerial, baik dengan pemerintah yang memiliki posisi yang lebih tinggi mitra interlokal, terkadang tidak dan bahkan sulit untuk dilakukan. Persaingan yang sengit dalam menggunakan sumber daya yang sangat terbatas antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya, dapat menimbulkan ketimpangan, sehingga ketidakmandirian pemerintah daerah yang selalu menekankan

semua hal pada pemerintah pusat hingga urusan bagaimana menghabiskan dana yang diberikan.

4. *Donor-Recipient Model*, model *donor-recipient* ini melibatkan pemberi dan penerima bantuan yang didasarkan pada keterlibatan aktor dalam sistem kolaboratif yang saling tergantung satu sama lain melalui kontrol sistem yang dijalankan. Landasan empiris untuk model manajemen sebagian besar berasal dari penelitian implementasi kebijakan yang telah melihat unsur-unsur partisipasi. Implementasi kebijakan dipahami sebagai suatu proses interaksi atau perihal yang berkaitan dengan administrasi yang menetapkan tujuan dan tindakan untuk mencapai tujuan yang dimaksud. Menurut model *donor-recipient*, manajer penerima sering mencari beberapa perubahan yang diinginkan untuk yurisdiksi. Beberapa tindakan yang diambil untuk memenuhi kebutuhan sesuai dengan sumber daya yang dimiliki, tetapi semua kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan tujuan yang diinginkan oleh pihak pendonor. Dengan demikian, komponen penting keberhasilan kebijakan dalam model *top-down* adalah para aktor lokal melaksanakan tujuan nasional, sementara kebijakan yang dinilai berhasil dalam model *donor-recipient* ketika mereka memberikan ruang untuk pengambilan keputusan lokal dan memberikan aktor lokal dengan kebijakan yang cukup, sumber daya, dan otonomi untuk melaksanakan tujuan nasional namun tetap memenuhi kebutuhan lokal.

5. *Reactive Model*, model ini menggunakan pendekatan *maybe, maybe not*, kadang-kadang memilih untuk berpartisipasi, mungkin strategis, atau mungkin tidak. Ada beberapa alasan strategis mengapa tidak mau berkolaborasi. Pertama; prinsip otonomi dan integritas yurisdiksi sebagai sebuah entitas dengan batas batas yang jelas. bagi banyak aparat, setiap unit pemerintahan harus otonom dan dibiarkan bebas untuk membuat keputusan berdasarkan preferensi warga Negara, bukan dikte atau mandat dari pemerintahan pusat. Kedua; alasan dikotomi politik administrasi. sehingga diputuskan bahwa aktivitas antar pemerintah tidak diingatkan, sehingga mengarahkan para administrator untuk tidak terlibat. Ketiga; kegiatan tersebut tidak di dorong misi dalam hal layanan dasar dan infrastruktur. Akibatnya, kegiatan yang lain selain pelayanan dasar dianggap menjadi tidak penting. Keempat; alasan beberapa lembaga atau organisasi lainnya sudah menyediakan layanan tersebut. Untuk menghindari tumpang tindih layanan organisasi maka seharusnya tidak terlibat karena hal ini dianggap sebagai manajemen yang buruk.
6. *Contented Model*; model ini lebih menekankan strategi kolaborasi daripada aktivitas kolaborasi itu sendiri. Dengan kata lain, model ini lebih bersifat oportunistik dan berupaya mengeksploitasi lingkungan sesuai dengan preferensi pemerintah lokal atau organisasi itu sendiri. Kolaborasi biasanya dilakukan dengan organisasi lain terkait kebijakan pembangunan yang mempengaruhi pemerintah lokal.

sehingga mekanisme aktivitas kolaborasi lebih dilakukan secara horizontal daripada aktivitas vertikal.



Gambar 2.5 Model Manajemen Kolaborasi

Sumber : Agronoff and McGuire (2003:45)

Menurut McGuire (2006:33-35) kolaborasi tergantung pada para pemimpin ketika menjalankan berbagai peran, dalam konteks manajemen publik kolaboratif, pemerintah harus bertanggungjawab untuk pelayanan barang dan jasa publik. Manajer publik tidak selalu bertindak untuk memerintah, tetapi mereka harus bertanggungjawab terhadap hasil kolaborasi. Oleh karena itu, manajemen publik kolaboratif terjadi dalam berbagai lingkungan, baik dalam pemerintahan vertikal maupun konteks horizontal dimana berbagai aktor publik dan swasta dimobilisasi.

2.5. Konsep Inovasi Sektor Publik

Dalam berbagai literatur, inovasi memiliki pengertian beragam yang dikemukakan oleh sejumlah pakar. Salah satu pengertian inovasi

dikemukakan Rogers (2003:12) bahwa inovasi adalah *“an innovation is an idea, practice, or object that is perceived as new by individual or other unit of adopter”*. Dari definisi ini inovasi dimaknai sebagai sebuah ide, praktek, atau objek, yang dianggap baru oleh individu atau satu unit adopsi lainnya. Pengertian inovasi dari Rogers ini menunjukkan bahwa inovasi dapat merupakan sesuatu yang berwujud (*intangible*), sehingga dimensi inovasi sangat luas. Pandangan lain mengenai pengertian inovasi dikemukakan oleh Mintzberg (2000:432-433) bahwa inovasi *“to innovate organization cannot rely on any form of standardization for coordination”*. Dengan demikian berinovasi menurut Mintzberg tidak lagi berada pada keadaan atau kondisi yang sudah biasa berjalan rutin sehingga jika ingin berinovasi dalam organisasi tidak boleh kaku atau bergantung pada bentuk standarisasi yang dapat berupa peraturan, keputusan, kebijakan dan budaya organisasi.

Senada dengan pendapat sebelumnya, menurut Schumpeter (Halvorsen, 2005:8) membatasi pengertian inovasi sebagai *“restricted themselves to novel products and processes finding a commercial application in the private sector”*. Dalam pembatasan ini Schumpeter menekankan 2 (dua) hal penting dari inovasi, yaitu :

- a. Sifat kebaruan (*novelty*) dari sebuah produk, dengan kata lain inovasi hanya berhubungan dengan produk-produk yang bersifat baru.

- b. Bahwa inovasi berhubungan dengan proses pencarian aplikasi komersial di sektor bisnis.

Halverson dkk (2005:8) dalam Sangkala, (2013:35) lebih lanjut menyatakan bahwa di dalam mempelajari inovasi dalam sektor publik, harus bergerak dari interpretasi inovasi yang terlalu sempit karena akan memberikan kesulitan dalam mengukur nilai didalam sektor publik. Inovasi yang tepat bagi sektor publik yaitu “suatu perubahan dalam kebijakan atau praktek manajemen yang mengarah kepada perbaikan terbaru dalam level layanan atau kuantitas atau kualitas output oleh suatu organisasi.

Sementara itu definisi inovasi menurut Robbins tersebut lebih memfokuskan pada tiga hal utama yaitu :

- a. Gagasan baru, yaitu adanya ide baru (*new ideas*) dari suatu pemikiran dalam mengamati suatu fenomena yang sedang terjadi. Gagasan baru ini bisa berupa penemuan (*invention*) dari suatu gagasan pemikiran, ide, sistem, sampai pada kemungkinan gagasan yang mengkristal.
- b. Produk dan jasa, yaitu hasil langkah lanjutan dari adanya gagasan baru yang ditindak lanjuti dengan berbagai aktivitas, kajian, penelitian dan percobaan sehingga melahirkan konsep yang lebih kongkret, dalam bentuk produk atau jasa yang siap dikembangkan dan diimplementasikan.
- c. Upaya perbaikan, adalah usaha sistematis untuk melakukan penyempurnaan dan melakukan perbaikan (*improvement*) yang

terus menerus sehingga buah inovasi itu bisa dirasakan manfaatnya.

Munculnya beragam batasan inovasi dipengaruhi oleh sudut pandang para ahli dalam merumuskan pengertian inovasi. Dalam terminologi umum, inovasi adalah suatu ide kreatif yang diimplementasikan untuk menyelesaikan tekanan dari suatu masalah atau tindakan penerimaan dan pengimplementasian cara baru untuk mencapai suatu hasil dan atau pelaksanaan suatu pekerjaan. Sebuah inovasi dapat mencakup penggabungan elemen-elemen baru, kombinasi baru dari elemen yang ada, suatu perubahan yang signifikan atau meninggalkan cara-cara tradisional dalam melakukan sesuatu. Inovasi dapat mengacu kepada produk baru, pendekatan baru, proses baru dan layanan baru.

Terkait dengan jenis-jenis inovasi, hal yang penting dikemukakan adalah mengenai dimensi-dimensi inovasi yang dikembangkan dalam sektor publik terdiri dari:

- a. Inovasi yang melibatkan perubahan karakteristik dan rancangan (desain) produk-produk jasa dan proses-proses produksi, termasuk penggunaan dan adaptasi teknologi yang relevan.
- b. Inovasi *delivery*, cara-cara baru atau cara yang diubah dalam menyelesaikan masalah, memberikan atau berinteraksi dengan klien untuk tujuan pemberian layanan khusus.

- c. Inovasi administratif dan organisasional, yakni termasuk cara-cara baru atau cara yang diubah dalam mengorganisasi kegiatan dalam organisasi supplier.
- d. Inovasi konseptual, yakni dalam pengertian memperkenalkan misi baru, pandangan, tujuan, strategy dan rational baru.
- e. Inovasi sistem interaksi, yaitu cara-cara baru atau yang diubah dalam berinteraksi dengan organisasi lain.

Berdasarkan uraian diatas maka dapat dipahami bahwa sebuah inovasi dalam manajemen sektor publik juga sebagai pengembangan desain kebijakan baru dan standar operasional baru yang dihasilkan oleh organisasi yang ditujukan kepada masalah publik. Sebuah inovasi dalam administrasi publik adalah kreativitas, dan salah satu solusi terhadap masalah baru atau jawaban baru terhadap masalah-masalah lama.

Menurut Sangkala (2014:38) analisis dan praktik inovasi yang sukses menunjukkan bahwa ada lima strategi utama dalam sektor pemerintahan yaitu :

- a. Layanan terintegrasi, dimana sektor publik menawarkan sejumlah layanan, warga memiliki harapan tidak sederhana dimana warga meminta layanan yang disediakan disertai dengan kenyamanan. Kewenangan publik seringkali mengintegrasikan produk dan layanan untuk memenuhi kebutuhan dan harapan mereka. Misalnya penggunaan call center, kartu email, debit, egovernment, dan lain-lain.

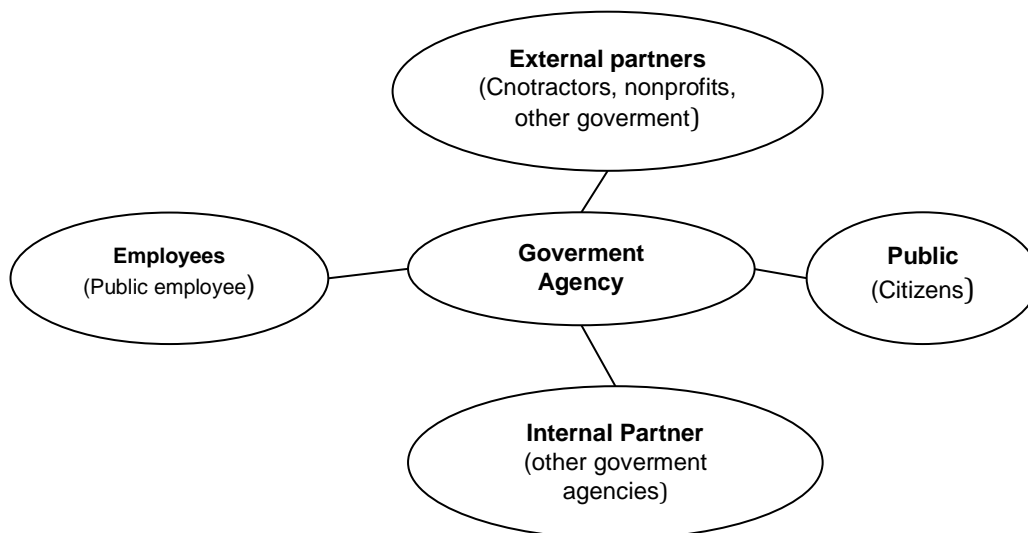
- b. Desentralisasi pemberian dan monitoring layanan akan membawa layanan lebih dekat dengan masyarakat dan biasanya membentuk kepastian terhadap tingkat permintaan yang tinggi sehingga meningkatkan kepuasan masyarakat atau pelaku bisnis. Desentralisasi layanan mendorong pengembangan ekonomi baru. Desentralisasi layanan meningkatkan partisipasi warga dan meningkatkan kepercayaan dalam pemerintahan.
- c. Pemanfaatan kerjasama, bermakna sebagai pemerintahan yang inovatif, memenuhi peningkatan yang lebih efisien dalam pemberian layanan publik, lebih kolaboratif antar organisasi dan juga terjadi kerjasama antar publik dan swasta. Misalnya kolaborasi dengan organisasi bisnis dalam mempromosikan efisiensi dan kualitas layanan administrasi publik.
- d. Perlibatan warga Negara. Kewenangan pemerintahan yang inovatif harus merealisasikan peran pentingnya dengan mendorong peran warga untuk berpartisipasi dalam perubahan. Ketika pemerintah menyediakan forum bagi publik untuk mengekspresikan pandangannya dan terlibat didalam seluruh langkah-langkah, proses, maka hasil inovasi lebih memiliki kemungkinan untuk sukses dan lebih luas jangkauannya. Pendekatan partisipasi memungkinkan warga mengungkapkan kebutuhan dan opininya terhadap proposal teknis dan memfasilitasi penerapan proyek yang

diberikan dan memastikan kesuksesan yang berlanjutan dari sebuah inovasi.

- e. Pemanfaatan teknologi komunikasi dan informasi *United Nation Word Public Sektor Report* Tahun 2004 mencatat penggunaan layanan berbasis internet untuk mendorong *red tape* dengan cepat keseluruhan sektor publik. kontribusi internet untuk menyederhanakan dan memperbaiki cara warga Negara memperoleh informasi dan berkomunikasi dengan entitas publik. internet dapat juga bermanfaat sebagai alat perbaikan transparansi dan integritas dalam administrasi publik.

Dari hasil kajian berbagai literatur dapat dipahami bahwa pada dasarnya disetiap level pemerintahan ada inovasi yang terjadi, hanya saja mungkin inovasi itu bersifat inkramental yang sifatnya hanya melakukan perubahan yang sedikit saja atau secara bertahap serta kontribusinya tidak menonjol sehingga tidak dirasakan sebagai sebuah inovasi. Dengan demikian, inovasi sebenarnya telah ada dan terus berlangsung di sebuah pemerintahan daerah. Inovasi juga tidak lahir secara tiba-tiba atau muncul dari hasil *trial and error* melainkan lahir melalui perencanaan.

Terkait sumber-sumber inovasi, Eggers dan singh (2009:9) mengemukakan sumber-sumber inovasi dalam pemerintahan, dapat dilihat pada gambar sebagai berikut :



Gambar 2.6. Sumber-Sumber Inovasi di Pemerintahan

Sumber : *Eggers dan Singh (2009:9)*

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik di daerah biasanya ada daerah yang menghasilkan inovasi tinggi, daerah yang berinovasi sedang dan ada daerah yang berinovasi rendah. Untuk menentukan tingkat inovasi yang dimaksud maka perlu diketahui sumber dari masing-masing inovasi. Dengan mengutip tulisan Thomas R. Hutaeruk (2010:11) tingkatan inovasi dikaji dari sisi sumbernya terdiri dari tiga tingkatan, yakni: Inovasi adoptif yaitu Inovasi yang bersumber pada program-program yang sebelumnya telah ada dan dinilai cukup berhasil oleh pemerintah daerah. Inovasi itu kemudian ditiru sepenuhnya atau sebagian saja dari program tersebut dengan nama program yang sama atau dengan nama baru. Perbedaannya setelah diterapkan di tempat lain adalah dari segi sumber daya manusianya dan alokasi pembiayaannya serta penanggung jawab kegiatan. Bagi program-program sebelumnya yang dianggap berhasil akan diikuti oleh masyarakat secara partisipasi.

a. Inovasi Instruktif

Inovasi Instruktif yaitu inovasi yang dilakukan pemerintah daerah yang bersumber dari Instruksi Presiden (Inpres), Keputusan Presiden (Kepres, Keputusan Menteri (Kepmen), dan sebagainya. Dalam hal ini pada prinsipnya berasal dari kebijakan pemerintah pusat. Program-program tersebut biasanya dilaksanakan berdasarkan pada juknis atau juklak yang dibuat Pemerintah Pusat untuk dilaksanakan di daerah-daerah. Klaim-klaim atas keberhasilan yang di raih dari program yang bersifat instruktif tidak salah untuk disampaikan kepada publik.

b. Inovasi Mandiri

Inovasi mandiri adalah terobosan-terobosan inovatif pemerintah daerah yang dilakukan atas dasar kebutuhan, yaitu kebutuhan untuk menyelesaikan masalah yang ada di masyarakat. Inovasi yang dihasilkan disesuaikan dengan kondisi lingkungan yang ada dan kemampuan yang dimiliki. Contohnya adalah ketika masyarakat di kawasan-kawasan terpencil mengalami kesulitan untuk berobat yang disebabkan aksesibilitas dan sarana transportasi yang masih minim, maka pemerintah daerah berupaya melakukan terobosan dengan jalan mengirim petugas medis untuk masuk ke kawasan-kawasan tersebut.

Dengan mencermati tipe-tipe inovasi yang dikemukakan oleh para pakar sebagaimana telah dipaparkan, kemudian dikaitkan dengan inovasi atau program-program yang dianggap baru yang akhir-akhir ini banyak dilakukan oleh pemerintah daerah nampaknya kebanyakan yang ada

adalah meniru inovasi yang sukses diterapkan di daerah lain. Indikasi ini terlihat dari banyaknya Pemerintah Daerah yang melakukan studi banding ke beberapa daerah yang dianggap sukses melakukan inovasi.

2.6. Hasil Penelitian Terdahulu

Penelitian-penelitian terdahulu merupakan rekomendasi temuan penelitian yang telah dilakukan khususnya yang berkaitan dengan kolaborasi pemerintah. di antara adalah (1) Nurvina Rahmawati tentang *Collaborative Governance* dalam penanganan kasus eksploitasi seksual komersial anak (ESKA) di kota Surakarta, pada tahun 2013; (2) Nasrul Hag dengan judul penelitian *Collaborative Governance* dalam Program Makassar *Green and Clean* (MGC) 2008-2013, penelitian dilakukan pada tahun 2014; (3) Penelitian Lihua Yang tentang *Types and Institutional Design Principles of Collaborative Governance in a Strong-government Society: The Case Study of Desertification Control in Northern China* pada tahun 2012; (4) Theresa A. Pardo, J. Ramon Gil-Garcia, dan Luis F. Luna-Reyes, tentang *Collaborative Governance and Cross-Boundary Information Sharing: Envisioning a Networked and IT-Enabled Public Administration* pada tahun 2008 (5) Janet Newman, Marian Barnes, Helen Sullivan and Andrew Knops tentang *Public Participation and Collaborative Governance*, penelitian pada tahun 2004 (6) Abdul Sabaruddin tentang Model manajemen kolaborasi dalam pembangunan infrastruktur bandar udara di Kabupaten Kolaka Provinsi Sulawesi Tenggara. Pada tahun 2014.

1. Penelitian pertama oleh Nurvinas Rahmawati (2013), dengan judul penelitian *collaborative governance* dalam penanganan kasus eksploitasi seksual komersial anak (ESKA) di kota Surakarta hasil penelitian menemukan bahwa kolaborasi yang dilakukan dalam penanganan ESKA masih belum efektif dikarenakan terdapat item keberhasilan kolaborasi yang belum terpenuhi yaitu dalam pelaksanaan komitmen, kurangnya kepercayaan antar anggota, belum terpenuhinya faktor *governance*, serta ketersediaan sumber daya yang kurang memadai. Hambatan yang ditemui dalam kolaborasi ini yaitu faktor institusi-institusi dan politik.
2. Penelitian selanjutnya oleh Nasrulhaq (2014), dengan judul *Collaborative Governance* dalam program Makassar *Green and Clean* (MGC) 2008-2013 Adapun hasil dari praktek *collaborative governance* terhadap lingkungan hidup sangat baik untuk jangka pendek. Namun, Untuk jangka panjang belum memberikan hasil yang signifikan di semua wilayah MGC. Hal tersebut dipengaruhi oleh beberapa hal diantaranya kapasitas fasilitator atau kader lingkungan dan komitmen lurah. Pada prinsipnya, praktek yang dilakukan sudah baik tetapi masih pada tahap eksplorasi.
3. Penelitian Lihua Yang (2012) dengan judul *Types and Institutional Design Principles of Collaborative Governance in a Strong-government Society: The Case Study of Desertification Control in Northern China*. Penelitian ini mengusulkan delapan prinsip

kolaborasi yang efektif diantaranya (1) partisipasi efektif dari beberapa aktor sosial dengan sumber dukungan yang cukup; (2) forum terbuka dan demokratis untuk kolaborasi multi-aktor; (3) mempunyai target, terorganisir, sistematis, dan gigih dalam berkolaborasi; (4) adanya mekanisme yang efektif untuk berdiskusi, komunikasi, dan pembelajaran bersama; (5) Membangun mekanisme kepercayaan yang efektif; (6) mekanisme yang efektif dalam terwujudnya peningkatan keuntungan potensial adil dan manfaat; (7) mekanisme resolusi konflik yang efektif; dan (8) metode pemerintahan percobaan-ekstensi. Temuan ini memberikan garis besar untuk mereformasi kolaborasi beberapa aktor sosial dalam pengendalian penggurunan dan jenis lain ekologi dan lingkungan pemerintahan. Penelitian ini juga menyediakan teoritis dan landasan empiris untuk penelitian lebih lanjut mengenai *collaborative governance*.

4. Penelitian oleh Chris Ansell dan Alison Gash (2007) dalam journal JPART dengan judul *collaborative governance In theory and practice*, Melakukan studi meta analisis literature *collaborative governance* dengan tujuan untuk mengelaborasi sebuah model kolaborasi pada tatakelola pemerintahan. Hasil analisis dari 137 kasus *collaborative governance* diberbagai sektor kebijakan, diidentifikasi beberapa variabel penting yang mempengaruhi apakah sebuah model kolaborasi dapat menciptakan *collaborative*

governance yang berhasil atau tidak. Variabel-variabel ini mencakup sejarah konflik atau kerjasama yang ada sebelumnya, insentif kepada para *stakeholders* untuk menjamin partisipasinya, ketidakseimbangan kekuatan dan sumber daya, kepemimpinan, dan desain kelembagaan. Hasil temuan penelitian ini menunjukkan bahwa suatu siklus kolaborasi yang baik cenderung terbangun manakala forum-forum kolaborasi yang ada fokus terhadap “*small wins*” atau kemenangan-kemenangan kecil yang dapat memperdalam kepercayaan, komitmen, dan kesamaan pandangan antar pihak yang terlibat dalam kolaborasi tersebut.

5. Penelitian Theresa A. Pardo, J. Ramon Gil-Garcia, dan Luis F. Luna-Reyes (2008) dengan judul *Collaborative Governance and Cross-Boundary Information Sharing: Envisioning a Networked and IT-Enabled Public Administration*) bertujuan untuk mengetahui masa depan administrasi publik dengan menampilkan sebuah gambaran yang memuat tren-tren penting pada ruang lingkup manajemen publik dan pelayanan publik di berbagai belahan dunia. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa generasi baru yang berada pada ruang kerja/lingkup administrasi publik harus memahami pentingnya *collaborative governance*, teknologi-informasi, dan kompleksitas problem sosial administrasi publik pada unit analisis level internasional di abad 21.

6. Penelitian dari Janet Newman, Marian Barnes, Helen Sullivan and Andrew Knops (2004) *Public Participation and Collaborative Governance* Temuan kami membuka sejumlah isu tentang kendala pada pengembangan “*collaborative governance*”. Untuk memahami kendala ini, kami sarankan, perlu mencari inisiatif partisipasi dalam konteks kebijakan pemerintah, untuk mengeksplorasi cara-cara di mana kebijakan tersebut ditafsirkan dan diundangkan oleh aktor strategis dalam organisasi lokal dan menguji persepsi anggota forum deliberatif sendiri. Temuan kami menyoroti kendala pada 'kesempatan struktur politik' yang diciptakan oleh fokus kebijakan ditingkatkan pada partisipasi publik, dan batas-batas konsekuensi untuk “*colaborative governance*”. Kami membahas bagaimana teori pemerintahan dan teori gerakan sosial dapat menyumbangkan analisis, tetapi juga menyarankan poin produktif keterlibatan melalui masing-masing badan-badan ini dimana teori ini mungkin memperkaya lainnya.
7. Penelitian yang dilakukan oleh Abdul Sabaruddin (2014) Model manajemen kolaborasi dalam pembangunan infrastruktur Bandar udara di Kabupaten Kolaka Provinsi Sulawesi Tenggara. Hasil penelitiannya ditemukan bahwa kolaborasi pemerintah, swasta dan masyarakat dalam pembangunan infrastruktur Bandar udara sebagai alternatif penyelesaian masalah dalam mengatasi keterbatasan anggaran pemerintah dan bentuk tanggung jawab

serta komitmen terhadap daerah. Kolaborasi berdasarkan kesepakatan bersama dengan mekanisme musyawarah mufakat dan kolaborasi tersebut tidak didasarkan pada regulasi berupa kontrak kerjasama secara formal, kemudian komunikasi dalam proses kolaborasi dilakukan secara timbal balik. Hubungan kolaborasi dibangun dalam prinsip demokrasi yang menekankan nilai persamaan kedudukan, kebebasan mengemukakan ide dan pikiran serta kekuasaan pemerintah diarahkan untuk membangun interaksi dengan swasta dan masyarakat. Komitmen adalah menjadi kunci keberhasilan penyelenggaraan layanan transportasi udara, komitmen pemerintah dengan menciptakan iklim investasi juga dalam komitmen dunia usaha dan masyarakat berupa dukungan sumber daya berupa bantuan non-materi. Sedangkan model dalam manajemen kolaborasi dalam pembangunan infrastruktur Bandar udara adalah model manajemen *collective action* melalui prinsip partisipasi sinergitas.

Berdasarkan hasil beberapa penelitian tersebut di atas, maka peneliti memberikan batasan yang berbeda dalam penelitian yang akan dilakukan. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu yaitu terletak pada aspek kajian kolaborasi yang berfokus pada pendekatan proses, kesuksesan, dan model manajemen kolaborasi dalam program inovasi *delivery passport service* di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar.

Untuk lebih jelasnya perbedaan penelitian yang sudah dilakukan dan akan dilakukan, peneliti memetakan melalui matriks berikut ini :

Tabel 2.1. Perbandingan Hasil Penelitian Terdahulu dengan Penelitian yang dilakukan.

NO.	Nama dan Judul Penelitian	Hasil Penelitian Sebelumnya	Perbedaan dengan Penelitian Sebelumnya
1	Nurvina Rahmawati (2013) <i>Collaborative Governance</i> dalam penanganan kasus eksploitasi seksual komersial anak (ESKA) dikota Surakarta	Penelitian ini menemukan bahwa kolaborasi yang dilakukan dalam penanganan ESKA masih belum efektif dikarenakan terdapat item keberhasilan kolaborasi yang belum terpenuhi yaitu dalam pelaksanaan komitmen, kurangnya kepercayaan antar anggota, belum terpenuhinya faktor <i>governance</i> , seta ketersediaan sumber daya yang kurang memadai. Hambatan yang ditemui dalam kolaborasi ini yaitu faktor institusi-institusi dan politik.	Penelitian ini lebih menekankan pada proses dan keberhasilan dalam kolaborasi yang melihat komponennya adalah proses dalam pencapaian tujuan, yang disertai dengan komitmen dan motivasi antar pihak yang bekerjasama dalam pelayanan publik yang berupa pelayanan <i>delivery passport</i> kepada masyarakat.
2	Nasrul Hag 2014 <i>Collaborative Governance</i> dalam Program Makassar <i>Green and Clean</i> (MGC) 2008-2013	Adapun hasil dari praktek <i>collaborative governance</i> terhadap lingkungan hidup sangat baik untuk jangka pendek. Namun, untuk jangka panjang belum memberikan hasil yang signifikan di semua wilayah MGC. Hal tersebut dipengaruhi oleh beberapa hal diantaranya kapasitas fasilitator atau kader lingkungan dan komitmen lurah. Pada prinsipnya, praktek yang dilakukan sudah baik tetapi masih pada tahap eksplorasi	Penelitian sebelumnya lebih melihat keberhasilan kolaborasi dalam peran aktor. Sedangkan penelentian ini melihat kolaborasi dibangun atas dasar kesepakatan antar pihak untuk memberikan hasil yang dapat memuaskan pihak yang berkolaborasi, tentunya proses kolaborasi di perlukan adanya kepercayaan dan komitmen para pihak untuk kesuksesan kolaborasi.
3	Penelitian Lihua Yang (2012) <i>Types and Institutional Design Principles of Collaborative Governance in a Strong-government Society: The Case Study of Desertification</i>	Dalam penelitian ini memberikan garis besar untuk mereformasi kolaborasi beberapa aktor sosial dalam pengendalian penggurunan/desertifikasi dan jenis lain ekologi dan lingkungan pemerintahan. Penelitian ini juga menyediakan teoritis dan landasan empiris untuk penelitian lebih lanjut mengenai <i>collaborative governance</i>	Penelitian ini melihat pada pendekatan kolaborasi yang efektif dengan tinjauan pada pendekatan proses dan pencapaian tujuan (<i>achieving outcome</i>) dari kolaborasi itu. Peran dan komitmen aktor sangat berpengaruh terhadap keberhasilan dalam pelaksanaan kolaborasi.

	<i>Control in Northern China</i>		
4	Chris Ansell dan Alison Gash (2007) <i>collaborative governance In theory and practice</i>	Hasil temuan penelitian ini menunjukkan bahwa suatu siklus kolaborasi yang baik cenderung terbangun manakala forum-forum kolaborasi yang ada fokus terhadap “small wins” atau kemenangan-kemenangan kecil yang dapat memperdalam kepercayaan, komitmen, dan kesamaan pandangan antar pihak yang terlibat dalam kolaborasi tersebut.	Penelitian ini lebih melihat kolaborasi sebagai forum untuk melahirkan inovasi-inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan utamanya dalam melayani masyarakat. Dengan adanya kolaborasi dapat merespon kebutuhan masyarakat akan layanan publik yang lebih efektif.
5	Theresa A. Pardo, J. Ramon Gil-Garcia, dan Luis F. Luna-Reyes (2008) <i>Collaborative Governance and Cross-Boundary Information Sharing: Envisioning a Networked and IT-Enabled Public Administration</i>	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa generasi baru yang berada pada ruang kerja/lingkup administrasi publik harus memahami pentingnya <i>collaborative governance</i> , teknologi-informasi, dan kompleksitas problem sosial administrasi publik pada unit analisis level internasional di abad 21 ini.	Penelitian ini melihat konsep kolaborasi sebagai wadah yang efektif dalam menyelenggarakan pemerintahan. Dengan adanya kolaborasi, kompleksitas dan tuntutan kebutuhan masyarakat akan layanan publik dapat lebih merespon dalam kebutuhan masyarakat yang lebih baik.
6	Janet Newman, Marian Barnes, Helen Sullivan and Andrew Knops (2004) <i>Public Participation and Collaborative Governance</i>	Temuan kami membuka sejumlah isu tentang kendala pada pengembangan “ <i>collaborative governance</i> ”. Untuk memahami kendala ini, kami sarankan, perlu mencari inisiatif partisipasi dalam konteks kebijakan pemerintah, untuk tersebut mengeksplorasi cara-cara di mana kebijakan ditafsirkan dan diundangkan oleh aktor strategis dalam organisasi lokal dan menguji persepsi anggota forum deliberatif sendiri. Temuan kami menyoroti kendala pada “kesempatan struktur politik” yang diciptakan oleh fokus kebijakan ditingkatkan pada partisipasi publik, dan batas-batas konsekuen untuk “ <i>collaborative governance</i> ”. Kami membahas bagaimana teori pemerintahan dan teori gerakan sosial dapat menyumbangkan analisis, tetapi juga menyarankan poin produktif keterlibatan melalui masing-masing badan-badan ini dimana teori ini mungkin memperkaya lainnya.	Penelitian ini memberikan penjelasan tentang keberhasilan kolaborasi dalam pelayanan publik, dengan mengeksplorasi proses keberhasilan dengan pendekatan kompromi, komunikasi, dan membangun komitmen bersama antar pihak yang berkolaborasi.

7	Abdul Sabaruddin (2014) Model manajemen kolaborasi dalam pembangunan infrastruktur bandar udara di Kabupaten Kolaka Provinsi Sulawesi Tenggara.	Hasil penelitiannya ditemukan bahwa kolaborasi pemerintah, swasta dan masyarakat dalam pembangunan infrastruktur Bandar udara sebagai alternatif penyelesaian masalah dalam mengatasi keterbatasan anggaran pemerintah dan bentuk tanggung jawab serta komitmen terhadap daerah. Kolaborasi tidak didasarkan pada regulasi berupa kontrak kerjasama secara formal, kemudian komunikasi dalam proses kolaborasi dilakukan secara timbal balik. Hubungan kolaborasi dibangun dalam prinsip demokrasi yang menekankan nilai persamaan kedudukan, kebebasan mengemukakan ide dan pikiran serta kekuasaan pemerintah diarahkan untuk membangun interaksi dengan swasta dan masyarakat. Sedangkan model dalam manajemen kolaborasi dalam pembangunan infrastruktur Bandar udara adalah model manajemen <i>collective action</i> melalui prinsip partisipasi sinergitas	Penelitian ini lebih bersifat kolaborasi yang saling menguntungkan antar pihak yang didasarkan pada regulasi yang formal dan mengikat secara timbal balik, dengan prinsip yang komitmen dan kepercayaan masing-masing pihak yang bekerjasama dalam pelayanan publik.
---	---	--	--

2.7. Kerangka Konseptual

Kolaborasi dibangun atas dasar pada kebersamaan yang berakar pada saling ketergantungan sumberdaya. Ketergantungan sumberdaya sehingga organisasi melakukan kerjasama pada hubungan yang saling menguntungkan atas dasar kepentingan bersama. Dengan demikian, manajer publik kolaboratif harus bekerjasama dengan mitra kolaboratif mereka untuk membuat keputusan bersama tentang pembentukan visi bersama, penetapan tujuan, menentukan sasaran yang ingin dicapai dan menentukan keberhasilan jaringan.

Model konseptual penelitian ini, diawali dengan merujuk pada dasar kesepakatan perjanjian kerjasama Imigrasi Kelas I Kota Makassar dengan

PT. Pos Indonesia Cabang Makassar dalam program inovasi *delivery passport service* di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar, kebijakan tersebut yang melibatkan PT. Pos Indonesia Cabang Makassar bersinergi dan berkolaborasi untuk menentukan kebijakan yang strategis dalam melayani masyarakat. Kolaborasi dibangun atas dasar adanya motivasi pemerintah untuk melayani masyarakat untuk mendapatkan paspor yang lebih mudah, tidak berbelit-belit, dan efektif. motivasi dalam kolaborasi merupakan komponen dalam proses penyamaan tujuan dan visi bersama melalui pertemuan dan diskusi secara langsung antar tiap partisipan atau *stakeholder*. Dalam proses ini *stakeholder* yang terlibat harus saling membangun kepercayaan, saling pengertian dan pemahaman satu dengan yang lain, dan komitmen bersama. Ketiga komponen tersebut saling berkaitan satu dengan yang lainnya. Dengan kata lain kolaborasi yang dilakukan harus dilakukan dengan saling membangun kepercayaan antar *stakeholder*. Ketika tiap *stakeholder* saling memiliki *trust* maka akan terbentuk situasi dimana adanya saling kesepahaman antar *stakeholder*. Selain itu, komitmen pada proses kolaborasi sangatlah penting dalam proses ini. *Stakeholder* yang berkolaborasi haruslah memiliki komitmen yang tinggi dan *responsible* dalam melaksanakan kolaborasi.

Kolaborasi adalah proses dimana para aktor otonom berinteraksi melalui negoisasi formal maupun informal, secara bersama menciptakan aturan dan struktur yang mengatur hubungan mereka dan cara-cara untuk bertindak atau memutuskan masalah yang membuat mereka bersama-

sama. Ini berarti satu proses yang melibatkan norma-norma bersama dan interaksi yang saling menguntungkan. Dalam konteks penelitian ini, peneliti menggunakan konsep proses kolaborasi yang dikembangkan oleh Chris Huxham and Siv Vagen (1996:5-17) mengatakan beberapa komponen dalam proses kolaborasi yaitu: Pertama *managing Aims*, artinya tujuan yang ingin dicapai merupakan alasan utama suatu Ada tiga level tujuan yang diusulkan oleh Huxham dan Vargen, yaitu pertama “*meta goals*” pada top level, suatu pernyataan eksplisit tentang tujuan yang ingin dicapai, kedua penjabaran kepentingan yang ingin dicapai tiap organisasi yang terlibat, ketiga penjabaran tujuan individu dari setiap organisasi; artinya bahwa kolaborasi adalah usaha untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan melalui pembagian tugas/pekerjaan untuk melayani kebutuhan masyarakat.

Dimensi yang kedua adalah *Compromise*, kompromi dibutuhkan untuk mengatasi perbedaan cara kerja dan upaya untuk memperoleh kesepakatan antar pihak-pihak yang berkolaborasi, kesepakatan yang dimaksud melalui komunikasi untuk mencari formulasi yang baik untuk menyelesaikan persoalan dalam pelayanan publik. Dimensi ketiga yaitu *Communication*, komunikasi dalam kolaborasi yang harus disesuaikan dengan konteks terhadap pesan yang disampaikan kepada semua pihak, artinya semua pihak berkolaborasi mensosialisasikan program-program terhadap masyarakat, komunikasi yang efektif dapat dapat memberikan kejelasan terhadap tujuan yang ingin dicapai.

Dimensi keempat adalah *democracy and equality* dalam kolaborasi ada tiga aspek yang harus diperhatikan; pertama, siapa yang harus dilibatkan dalam kolaborasi. Kedua, proses kolaborasi yaitu kesejajaran dan penghargaan atas setiap orang. Ketiga, akuntabilitas dan keterwakilan dalam bentuk pertanggungjawaban terhadap organisasi. Artinya bahwa adanya unsur partisipasi dengan hak yang sama dalam perumusan kebijakan yang terkait dalam pelayanan publik.

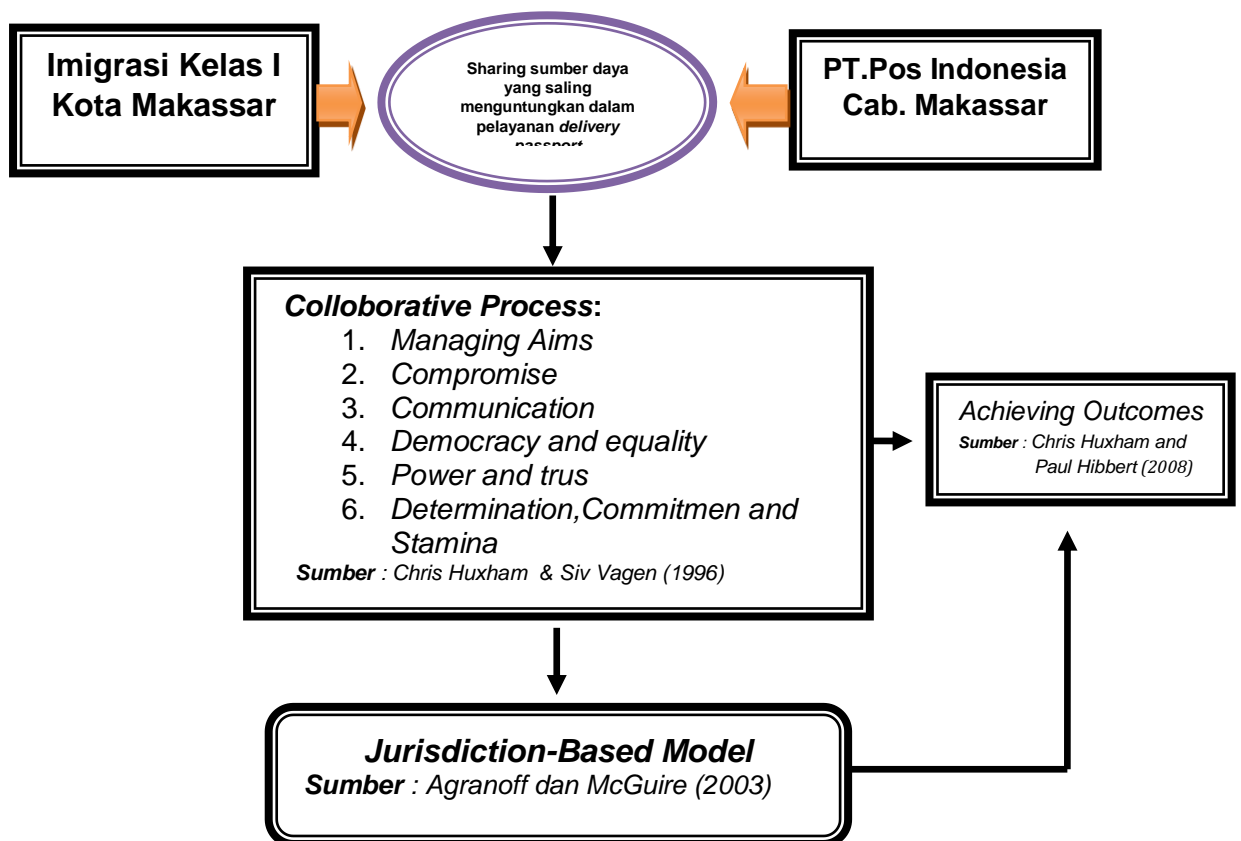
Dimensi kelima *power and trust* artinya bahwa power dan trust diilustrasikan sebuah organisasi pemerintah menjadi penyandang dan tenaga ahli dalam kolaborasi. Artinya bahwa adanya kemampuan untuk menggerakkan potensi semua pihak-pihak yang berkolaborasi dan segala sumber daya yang dimiliki serta dapat dipercaya untuk memenuhi kebutuhan layanan terhadap masyarakat. Selanjutnya dimensi keenam yaitu *determination, commitment and stamina* adalah dalam kolaborasi sering terjadi *collaborative inertia* yaitu suatu situasi kolaborasi yang tak seimbang (satu pihak yang berpengalaman, pihak yang lainnya kurang berpengalaman) sehingga tujuan kolaborasi menjadi sulit dicapai. Situasi ini diatasi dengan komitmen. Komitmen sendiri tergantung kepada seberapa dekat agenda mereka *matching* dalam program kolaborasi, determinasi (manfaat keberlanjutan kerjasama) dan ketangguhan hati (stamina) untuk tetap berkolaborasi.

Kesuksesan kolaborasi tidak hanya dilihat dari hasil akhir akan tetapi bagaimana proses kolaborasi itu yang dilakukan. Dalam penelitian

ini, kolaborasi dilihat secara utuh baik dari pendekatan proses maupun pada pendekatan kesuksesan dalam sebuah kolaborasi. Salah satu dimensi tipe kesuksesan yang dikemukakan Chris Huxham and Paul Hibbert (2008:45) yakni *achieving outcomes* (mencapai hasil) artinya bahwa hasil merupakan salah satu hal yang paling penting bagi semua pihak dalam berkolaborasi, dimana keberhasilan dalam kolaborasi ini dilihat dari sudut pandang administrasi publik adalah tercapai suatu tujuan yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kesuksesan kolaborasi berada pada semua tingkatan dalam bekerja, baik aktor organisasi maupun antarotoritas dalam melayani masyarakat. Selanjutnya dalam kerangka konseptual penelitian ini juga menampilkan model manajemen kolaborasi yang dinilai sebagai rujukan rekomendasi model dalam kolaborasi program inovasi *delivery passport service* di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar. Dengan merujuk pada model manajemen kolaborasi yang dikembangkan oleh Agronof and McGuire (2003: 45) yang dianggap relevan dalam penelitian ini, yakni *Jurisdiction Based Model*. Model ini menggambarkan bahwa pemerintah dalam mencapai tujuan dari sebuah program yang sangat kompleks, maka mereka mencari dan menghubungi para aktor yang memiliki sumber daya dan kemampuan atau keahlian, kemudian secara bersama-sama berinteraksi memberikan bantuan dalam penyelesaian program tersebut. Oleh karena itu tawar-menawar dan negosiasi merupakan instrument penting dalam model ini. Tawar-menawar menghasilkan konsesi *mutually beneficial solution*. Model

tersebut sebagai acuan model manajemen kolaborasi yang diterapkan dalam program inovasi *delivery passport service* di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar

Berdasarkan komponen-komponen tersebut di atas, dari penjelasan tentang dimensi proses, kesuksesan dan model manajemen kolaborasi yang telah dielaborasi dalam kolaborasi dalam program inovasi *delivery passport service* di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar, maka dirumuskan dalam kerangka konseptual sebagai berikut :



Gambar 2.7. Kerangka Konseptual

Sumber : Diadopsi dari Berbagai Teori Kolaborasi