

TESIS

**COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PENGENDALIAN
DISTRIK DI DISTRIK NAUKENJERAI KABUPATEN MERAUKE**

Disusun dan diajukan oleh

SECILIA FLORENTIN JUNIVERA TALAUBUN

E012191022



PROGRAM MASGITER ADMINISTRASI PUBLIK

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2022

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

**COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PENGENDALIAN
DISTRIK DI DISTRIK NAUKENJERAI KABUPATEN MERAUKE**

Disusun dan diajukan oleh
SECILIA FLORENTIN JUNIVERA TALAUBUN
E012191022

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Ilmu Komunikasi Fakultas
Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
pada tanggal **15 Juli 2022**
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

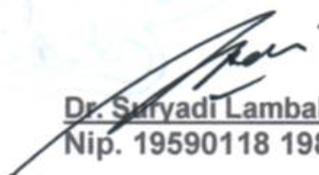
Menyetujui

Pembimbing Utama,



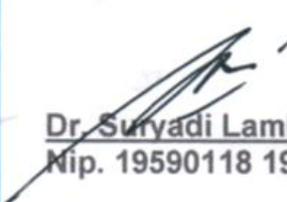
Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.
Nip. 19610108 198702 1 001

Pembimbing Pendamping,



Dr. Suryadi Lambali, MA.
Nip. 19590118 198503 1 006

Ketua Program Studi
Magister Administrasi Publik,



Dr. Suryadi Lambali, MA.
Nip. 19590118 198503 1 006

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. Armin, M.Si.
Nip. 196511091991031008

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : SECILIA FLORENTIN JUNIVERA TALAUBUN
NIM : E012191022
Jurusan/Program Studi : Magister Administrasi Publik

Dengan ini menyatakan bahwa tesis dengan judul : "**Collaborative Governance dalam Pengendalian Distrik di Distrik Naukenjerai Kabupaten Merauke**" adalah karya ilmiah saya sendiri dan sepanjang pengetahuan saya didalam naskah tesis ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik disuatu perguruan tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari ternyata dalam naskah usulan penelitian tesis ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut dan diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 2 Tahun 2003, pasal 25 ayat 2 dan pasal 70)

Makassar, Agustus 2022,

Yang membuat pernyataan



Secilia Florentin Junivera Talaubun

PRAKATA

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Kuasa, atas segala berkat dan rahmat-Nya, penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul “*Collaborative Governance* dalam Pengendalian Distrik di Distrik Naukenjerai Kabupaten Merauke”. Tesis ini penulis susun sebagai syarat untuk dapat memperoleh gelas Magister dalam bidang Ilmu Administrasi Publik pada program studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin.

Oleh karena itu, penulis menyampaikan rasa hormat dan menghaturkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Prof. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA, selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Rektor Universitas Hasanuddin dan staf.
2. Prof. Dr. Armin, M.Si., selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin dan staf.
3. Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si., selaku Pembimbing 1, yang senantiasa memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis, dengan penuh kesabaran dan kepercayaan akan kemampuan penulis. Tidak pernah menyerah membantu penulis untuk terus berusaha melanjutkan studi hingga berhasil menyelesaikan penulisan tesis ini.
4. Dr. Suryadi Lambali, MA., Pembimbing 2 dan Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik, yang senantiasa memberikan semangat, bimbingan dan arahan kepada penulis. Yang bersedia membantu penulis dalam menentukan arah tulisan tesis ini.

3. Dr. Muhammad Yunus, MA., Dr. Syahribulan, M.Si., dan Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos., M.AP., yang memberikan masukan dan saran pada sidang pengajuan proposal, sidang hasil hingga sidang tutup.
4. Seluruh Dosen Pasca Sarja Administrasi Publik, yang telah memberikan ilmu, bimbingan dan arahan selama penulis menempuh pendidikan di Universitas Hasanuddin.
5. Dr. Phil. Sukri, M.Si., yang telah meluangkan waktu dan tenaga membantu penulis sehingga penulis dapat menyusun dan menyelesaikan tesis ini.
6. Bapak Irman, Bapak Mail, Ibu Ira dan Ibu Dian, yang selalu berusaha membantu penulis dan rekan-rekan penulis baik dalam studi dan dalam persiapan menempuh ujian proposal dan hasil.
7. Mama tercinta, yang senantiasa berusaha kuat menjadi ayah sekaligus ibu bagi penulis. Terima kasih atas cinta dan kasih sayang yang tidak pernah habis bagi penulis.
8. Suami dan Anak tercinta. Terima kasih atas cinta dan kesabaran yang mereka berikan kepada penulis, menemani penulis hingga akhir.
9. Saudara-saudara yang penulis kasihi, terima kasih atas dukungan yang terus diberikan, atas kepercayaan, dan atas bantuan yang selalu diberikan kepada penulis.
10. Bapak Romanus Mbaraka, ST, Bupati Kabupaten Merauke, yang telah memberikan izin kepada penulis untuk dapat menempuh pendidikan di Universitas Hasanuddin.

11. Bapak Leon Adrian Gebze, S.IP., M.Si., yang telah memberikan dukungan kepada peneliti untuk dapat menempuh pendidikan di Universitas Hasanuddin.
12. Seluruh rekan-rekan kelas Merauke, Program Pascasarjana Administrasi Publik, Universitas Hasanuddin, terima kasih atas bantuan, dukungan dan kasih sayang, selama perkuliahan dan selama berjuang bersama-sama menyelesaikan tesis di tanah rantau.
13. Rektor dan seluruh Civitas akademika Universitas Hasanuddin Makassar, atas segala dukungan dan bantuan yang diberikan.
14. Kepada setiap tangan kasih yang telah membantu penulis, yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu. Penulis berdoa kepada Tuhan Yang Maha Esa, semoga segala bantuan, kebaikan, kasih sayang dan cinta yang kalian berikan, dibalas dengan hal yang sama beribu kali lipat.

Dengan keterbatasan pengalaman, ilmu maupun pustaka yang ditinjau, penulis menyadari bahwa tesis ini masih banyak kekurangan dan pengembangan lanjut agar benar benar bermanfaat. Oleh sebab itu, penulis sangat mengharapkan kritik dan saran agar tesis ini lebih sempurna serta sebagai masukan bagi penulis untuk penelitian dan penulisan karya ilmiah di masa yang akan datang.

Akhir kata, penulis berharap tesis ini memberikan manfaat bagi kita semua terutama untuk pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan Ilmu Administrasi Publik pada khususnya.

Makassar, 12 Juli 2022

Penulis

Secilia Florentin Junivera Talaubun

ABSTRAK

SECILIA FLORENTIN JUNIVERA TALAUBUN. **Collaborative Governance dalam Pengendalian Distrik di Distrik Naukenjerai Kabupaten Merauke** (dibimbing oleh Muh. Akmal Ibrahim dan Suryadi Lambali).

Pengendalian pengelolaan keuangan pada Distrik Naukenjerai merupakan upaya yang dilakukan pemerintah guna mengontrol penggunaan anggaran dana desa yang diterima kampung agar penggunaannya sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku dan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat kampung. Tim Pengendalian Distrik merupakan tim yang dibentuk oleh Pemerintah Kabupaten Merauke agar menjadi perpanjangan tangan pemerintah dalam mengendalikan kegiatan pengelolaan keuangan kampung. Pembentukan Tim Pengendali Distrik merupakan bentuk *collaborative Governance* karena melibatkan pihak lain di luar pemerintahan, baik sebagai anggota tim maupun sebagai mitra pemerintahan yang memahami pengelolaan keuangan kampung. Tim Pengendalian Distrik di Distrik Naukenjerai Kabupaten Merauke beranggotakan: aparatur distrik, yang terdiri atas kepala distrik dan 3 orang aparat distrik; Kepala Polisi Sektor Onggaya; dan Komandan Pos Ramil Distrik Naukenjerai. Penelitian ini menggunakan analisis deskriptif kualitatif dengan penyajian data menggunakan *interactive model analysis* dari Miles dan Huberman. Model *collaborative governance* yang digunakan adalah model yang dikemukakan oleh Ansell dan Gash, yang menekankan pada empat tahap *collaborative governance* yaitu: kondisi awal, proses kolaboratif, desain kelembagaan, dan kepemimpinan yang fasilitatif. Kami menemukan, adanya kesamaan pandangan pada kondisi awal proses kolaborasi pada setiap pemangku kepentingan. Proses kolaborasi yang dijalankan merupakan kepentingan masyarakat. Namun, dalam pelaksanaannya komunikasi tidak berjalan dengan baik karena kepemimpinan kepala distrik selaku ketua tim tidak mampu memfasilitasi jalannya kolaborasi di Distrik Naukenjerai. Hal tersebut mengakibatkan proses yang dijalankan tidak berjalan dengan maksimal.

Kata kunci: *collaborative governance*, pengendalian distrik, keuangan kampung



ABSTRACT

SECILIA FLORENTIN JUNIVERA TALAUBUN. **Collaborative Governance in the District Control of Naukenjerai District, Merauke Regency** (supervised by Muh. Akmal Ibrahim and Idris Lambali)

Control of financial management in Naukenjerai District is an effort made by the government to control the use of village funds received by the village so that its use is in accordance with applicable laws and regulations and can meet the needs of the village community. The District Control Team is a team formed by Merauke Regency government to become an extension of the government in controlling village financial management activities. The formation of the District Control Team is a form of collaborative governance, because it involves other parties outside the government, both as the team members and as the government partners who understand village financial management. The District Control Team in Naukenjerai District, Merauke Regency consists of district apparatus, involving the district head and three District officials, Onggaya Sector Police Chief, and the Commander of the Naukenjerai District Ramil Post. This study uses a qualitative descriptive analysis technique with data presentation using interactive model analysis from Miles and Huberman. The collaborative governance model used in this study is the model proposed by Ansell and Gash, which emphasizes the four stages of collaborative governance, namely initial conditions, collaborative process institutional design, and facilitative leadership. The results of the study reveal that there is a common view on the initial conditions of the collaboration process for each stakeholder indicates that the collaboration process carried out is intended for the benefit of the community. However, in practice, communication does not go well due to the leadership of the district head who as the head of the District Head Team is unable to facilitate the collaboration in Naukenjerai District, so the process that is performed does not run optimally.

Keywords: collaborative governance, district control, village finance



DAFTAR ISI

HALAMAN SAMBUT.....	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iii
PRAKATA	iv
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR GAMBAR.....	xii
DAFTAR TABEL	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Kegunaan Penelitian	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
A. Perkembangan Administrasi Publik	11
B. Collaborative Governance dalam Perspektif Administrasi Publik	27
C. Konsep Pengendalian Distrik	77
D. Penelitian Terdahulu	87
E. Kerangka Pemikiran	89
BAB III METODE PENELITIAN	93
A. Pendekatan dan Jenis Penelitian.....	93
B. Lokasi Penelitian	94
C. Sumber Data	95
D. Informan.....	96
E. Teknik Analisis Data	101

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	105
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	105
B. Hasil Penelitian dan Pembahasan	109
BAB V PENUTUP.....	156
A. Kesimpulan	156
B. Saran	160
DAFTAR PUSTAKA.....	162
LAMPIRAN	

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	<i>Collaborative Governance Model</i>	49
Gambar 2.2	<i>Model Integratif Framework For Collaborative Governance</i>	65
Gambar 2.3	<i>Model Cross-Sector Collaboration</i>	76
Gambar 2.4	Kerangka Pemikiran.....	92
Gambar 3.1	Trianggulasi Data.....	101
Gambar 3.2	Model Analisis Miles dan Huberman	102
Gambar 4.1	Bagan Organisasi Distrik Naukenjerai.....	107

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Perbandingan Paradigma 1-5	19
Tabel 2.2	<i>Logic Model Approach to Collaborative Governance</i>	71
Tabel 2.3	Penelitian Terdahulu	87
Tabel 3.1	Data Informan	97
Tabel 4.1	Data Pegawai Kantor Distrik Naukenjerai	107
Tabel 4.2	Ketidakseimbangan Kekuatan Dan Sumber Daya	110
Tabel 4.3	Insentif Pemangku Kepentingan	117
Tabel 4.4	Dana Operasional Tim Pengendali Distrik Naukenjerai....	118
Tabel 4.5	Data Pertemuan Tim Pengendali	145

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak diberlakukannya undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, desa atau dalam penyebutan di Papua sebagai kampung, dihadapkan pada akses yang lebih luas dan mandiri dalam menentukan arah pembangunan kampung. Arah pembangunan yang dahulu dimulai dan terpusat pada daerah perkotaan, kini beralih arah dimulai dan terpusat di daerah perkampungan. Pandangan ini mulai muncul dan berkembang sejak peralihan arah pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi dengan diberlakukannya undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah pusat perlahan menyadari bahwa kebijakan-kebijakan yang diambil tidak sepenuhnya mampu menjangkau dan memenuhi kebutuhan masyarakat, terutama masyarakat di daerah pedesaan atau perkampungan. Beberapa kewenangan pemerintahan kemudian didelegasikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dengan tujuan pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat dapat ditingkatkan dan menyentuh segala aspek kehidupan masyarakat, sehingga tujuan dari dibentuknya suatu negara yaitu kesejahteraan masyarakat dapat tercapai.

Pandangan mengenai perkembangan dimulai dari kampung tentu bukan hal yang mudah untuk begitu saja dilakukan. Pemerintah menyadari harus ada sistem yang disusun dengan penuh perencanaan yang matang,

mengingat Indonesia adalah negara majemuk dengan berbagai latarbelakang budaya, adat istiadat dan keadaan alam yang berbeda pada satu daerah dengan daerah lainnya. Banyak faktor yang menjadi perhatian dari Pemerintah sebelum akhirnya memberikan kepercayaan kepada desa atau kampung untuk menjalankan pemerintahannya sendiri.

Salah satu faktor penting dalam menjalankan tugas pemerintahan di kampung adalah pendanaan. Dalam buku Pintar Dana Desa yang diterbitkan oleh Kementrian Keuangan Republik Indonesia, dikatakan bahwa guna mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi desa dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa dalam segala aspeknya sesuai dengan kewenangan yang dimiliki, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 memberikan mandat kepada Pemerintah untuk mengalokasikan Dana Desa. Dana Desa yang dialokasikan dengan memperhatikan hal-hal berikut: (1) Jumlah penduduk; (2) Angka kemiskinan; (3) Luas wilayah; dan (4) Tingkat Kesulitan Geografis.

Tujuan dana desa, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa adalah:

1. Meningkatkan pelayanan publik di Desa;
2. Mengentaskan kemiskinan;
3. Memajukan perekonomian Desa;
4. Mengatasi kesejangan pembangunan antardesa;
5. Memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek dari pembangunan.

Tujuan tersebut diamanatkan guna menjadi patokan atau arahan bahwa Dana Desa diberikan kepada Desa agar Desa dapat memenuhi setiap kebutuhan masyarakat kampung secara mandiri.

Kebutuhan tiap-tiap daerah berbeda satu dengan yang lainnya. Kampung yang selama ini dipenuhi kebutuhan-kebutuhannya oleh Pemerintah Daerah harus mampu mengelola dananya sendiri guna memenuhi kebutuhan-kebutuhan tersebut. Oleh karena itu, pengelolaan dana desa, harus memperhatikan prinsip-prinsip penggunaan dana Desa, sebagai mana yang dijelaskan dalam buku pintar dana desa, yang dikeluarkan oleh Kementerian Keuangan Republik Indonesia (2017: 54), sebagai berikut:

1. Keadilan, mengutamakan hak dan kepentingan seluruh warga desa tanpa menbeda-bedakan.
2. Kebutuhan prioritas, mendahulukan kepentingan desa yang lebih mendesak, lebih dibutuhkan dan berhubungan langsung dengan kepentingan Sebagian besar masyarakat desa.
3. Kewenangan desa, mengutamakan kewenangan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa.
4. Partisipatif, mengutamakan prakarsa dan kreatifitas masyarakat.
5. Swakelola dan berbasis sumber daya desa, mengutamakan pelaksanaan secara mandiri dengan pendayagunaan sumberdaya alam desa, mengutamakan tenaga, pikiran dan ketrampilan warga desa dan kearifan lokal.

6. Tipologi desa, mempertimbangan keadaan dan kenyataan karakteristik geografis, sosiologis, antropologis, ekonomi, dan ekologi desa yang khas, serta perubahan dan perkembangan dan kemajuan desa.

Untuk beberapa daerah, pengelolaan keuangan yang cukup besar tidak terlalu menjadi suatu hambatan. Akses informasi melalui sosial media yang begitu cepat perkembangannya cukup membantu pemerintah desa untuk belajar mandiri. Serta didukung dengan SDM yang secara kualitas dan kuantitas lebih baik, jika dibandingkan dengan daerah Indonesia timur. Untuk beberapa daerah di Papua, pengelolaan keuangan yang begitu besar menjadi hal yang cukup dikhawatirkan. Mengingat akses informasi yang belum begitu cepat, letak geografis yang masih sulit ditempuh, dan kurangnya sumber daya manusia yang memadai pada saat Undang-undang Desa disahkan, yang kemudian diikuti dengan Permendagri 113 tahun 2013 tentang Pengelolaan Keuangan Desa, yang kemudian direvisi menjadi undang-undang nomor 20 tahun 2018 tentang pengelolaan keuangan desa, membuat kampung yang ada di Papua dipaksakan untuk mampu mengelola keuangan dengan kemampuan yang sangat terbatas.

Tentu saja Pemerintah Pusat dan Daerah tidak serta merta melepas kampung tanpa pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, termasuk di dalamnya pembinaan dan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan kampung. Disinilah Pemerintah Daerah dituntut bekerja semaksimal mungkin membantu Pemerintah Kampung untuk belajar menata dan mengelola pemerintahannya sendiri.

Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Walikota di Papua harus senantiasa mendampingi serta mengawasi jalannya pemerintahan di daerah perkampungan. Terutama mengenai pengelolaan keuangannya. Pemerintah Kampung harus memahami bahwa keuangan yang dikelola tidak sekedar mengeluarkan dan mencatat saja. Pengelolaan keuangan kampung memiliki prosedur pengelolaan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan sampai pada pelaporan kekurangan, dan kegiatan pengelolaan keuangan ini diawasi secara berjenjang.

Penggunaan dana kampung harus mengutamakan kebutuhan masyarakat kampung dan bukan menguntungkan salah satu kelompok. Pengelolaan ini diharapkan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan memperhatikan prioritas penggunaan dana desa, sebagaimana yang dijabarkan dalam Permendes Nomor 19 Tahun 2019, yakni pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa.

Riant Nugroho dan Fierre Suprpto (2021: 68) mengatakan bahwa desa saat ini diberikan mandat dalam mengelola keuangan desa yang nilainya cukup besar dimana sumber pendapatannya berasal dari Pendapatan Asli Daerah, Pendapatan Transfer dan Lain-lain Pendapatan, sehingga banyak pemangku kepentingan yang diberikan amanat untuk melakukan pengawasan keuangan desa baik secara langsung maupun tidak langsung.

Pengawasan pengelolaan keuangan kampung itu sendiri dimulai dari tingkat kampung, tingkat Distrik atau Kecamatan, tingkat Kabupaten/Kota,

Provinsi hingga Pusat. Untuk tingkat Distrik/Kecamatan, pengawasan telah dilakukan mulai dari tahapan perencanaan, pendampingan pembuatan dokumen anggaran kampung, pelaksanaan kegiatan pembangunan kampung hingga pelaporan keuangan dalam bentuk dokumen laporan pertanggungjawaban. Pengawasan yang dilakukan oleh kecamatan lebih mengarah kepada pengawasan yang bersifat monitoring dan evaluasi terhadap pengelolaan keuangan kampung. Sedangkan bentuk pengawasan pengelolaan keuangan secara mendalam hingga pada proses audit keuangan dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten.

Salah satu bentuk pengawasan terhadap pengelolaan dana kampung adalah kegiatan pengendalian yang melibatkan bukan hanya unsur pemerintahan tetapi juga masyarakat dan non pemerintahan. Pengendalian yang dilakukan pada tingkat distrik diharapkan mampu mengawasi pengelolaan dana dari perencanaan hingga pada pelaporan.

Untuk melakukan pengendalian dengan melibatkan banyak pihak dalam pengelolaan keuangan kampung, *collaborative governance* menjadi salah satu bentuk atau model dari tata kelola pemerintahan yang dapat menemukan bentuk kerjasama atau kolaboratif yang efektif dan efisien dalam pengendalian pengelolaan keuangan kampung.

Emerson, et al. (2015) dalam studi yang dilakukan menemukan bahwa *collaborative governance* merupakan salah satu strategi yang efektif dalam menyelesaikan permasalahan yang kompleks (*wicked problem*) atau penyelesaian masalah yang belum ditemukan solusi yang tepat.

Pengelolaan keuangan pada 5 kampung di Distrik Naukenjerai, Kabupaten Merauke, dari pengamatan awal peneliti di lapangan, memiliki satu permasalahan sama yang menarik perhatian peneliti yakni jumlah sisa anggaran tahun sebelumnya (SILPA) yang cukup besar. Silpa ini terutama banyak terdapat pada kegiatan pembangunan fisik dengan jumlah dana yang cukup besar. Terdapat berbagai permasalahan dan kendala yang melatarbelakangi terjadinya hal tersebut.

Salah satu kendalanya adalah kurangnya pengendalian atas pengelolaan dana yang dijalankan oleh aparat kampung. Pemerintah kabupaten Merauke membentuk tim pengendali distrik, agar pengendalian yang dilakukan pemerintah dapat lebih intens. Mengingat luas wilayah Kabupaten Merauke yang cukup luas, yang terdiri 20 Distrik dan 179 Kampung, serta kondisi geografis yang sangat sulit untuk ditempuh terutama dalam musim penghujan. Selain itu, keterbatasan tenaga guna melaksanakan pengendalian terhadap penggunaan dana desa yang diberikan kepada kampung. Kewenangan diberikan kepada Pemerintah Distrik oleh Pemerintah Kabupaten untuk melakukan fungsi kontrolnya kepada Pemerintah Kampung, agar penggunaan dana Desa yang diberikan kepada kampung, baik dana alokasi yang diberikan melalui APBD Pemerintah Kabupaten maupun dana desa yang berikan melalui APBN Pemerintah Pusat, dilaksanakan dengan benar sesuai koridor peraturan perundangan yang berlaku dan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.

Tim Pengendali, yang diketuai oleh Kepala Distrik, beranggotakan bukan hanya aparat Distrik yang memahami tentang pengelolaan dana

kampung (anggota aparat distrik dipilih oleh Kepala Distrik), juga beranggotakan Kepala Polisi Sektor Distrik, Danpos Ramil dan Babinsa Kampung. Tim Pengendali Distrik dalam melaksanakan tugasnya juga melibatkan Satgas TNI dan pendamping Distrik dan Kampung yang bertugas mendampingi kampung mulai dari perencanaan hingga pelaporan.

Tim Pengendali Distrik yang dibentuk, dengan melibatkan berbagai pihak diluar pemerintahan merupakan ciri dari *Collaborative Governance*. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Ansell dan Gash (2017) bahwa dalam *Collaborative Governance* terdapat 6 kriteria utama, diantaranya:

1. Adanya forum yang diinisiasi oleh lembaga publik atau institusi.
2. Para partisipan dalam forum melibatkan aktor di luar organisasi non pemerintah.
3. Para partisipan terlibat secara langsung dalam membuat keputusan dan tidak hanya “berkonsultasi dengan lembaga pemerintah.
4. Forum secara formal diorganisasikan dan melakukan pertemuan secara kolektif.
5. Forum bertujuan untuk membuat keputusan melalui konsensus (dilakukan jika konsensus tidak mencapai hasil yang ditetapkan).
6. Fokus kolaborasi dalam formulasi kebijakan publik atau manajemen publik.

Penelitian ini mencoba menganalisis dan mendeskripsikan *collaborative governance* yang dilaksanakan dalam pengendalian pengelolaan keuangan kampung di Distrik Naukenjerai Kabupaten

Merauke, dengan memperhatikan kondisi awal, proses kolaborasi, desain kelembagaan dan kepemimpinan yang fasilitatif, sebagaimana model *collaborative governance* yang diutarakan oleh Ansell dan Gash (2017).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka rumusan masalah penelitian ini disusun sebagai berikut:

1. Bagaimana kondisi awal (*starting condition*) pengendalian distrik pada Distrik Naukenjerai Kabupaten Merauke?
2. Bagaimana kepemimpinan yang fasilitatif (*facilitative leadership*) dalam pengendalian distrik di Distrik Naukenjerai Kabupaten Merauke?
3. Bagaimana desain kelembagaan (*institutional design*) collaborative governance dalam kegiatan pengendalian distrik di Distrik Naukenjerai Kabupaten Merauke?
4. Bagaimana proses kolaboratif (*collaborative process*) dalam kegiatan pengendalian distrik di Distrik Naukenjerai Kabupaten Merauke?

C. Tujuan Penelitian

Pelaksanaan penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mendeskripsikan dan menganalisis kondisi awal pengendalian distrik pada Distrik Naukenjerai Kabupaten Merauke.
2. Mendeskripsikan dan menganalisis kepentingan yang fasilitatis (*facilitative leadership*) dalam pengendalian distrik di Distrik Naukenjerai Kabupaten Merauke.

3. Mendeskripsikan dan menganalisis desain kelembagaan (*institutional design*) collaborative governance dalam kegiatan pengendalian distrik di Distrik Naukenjerai Kabupaten Merauke.
4. Mendeskripsikan dan menganalisis proses kolaboratif (*collaborative process*) dalam kegiatan pengendalian distrik di Distrik Naukenjerai Kabupaten Merauke.

D. Kegunaan Penelitian

Secara akademis, penelitian ini merupakan salah satu persyaratan akademik yang harus dipenuhi oleh penulis guna mendapatkan gelar Sarjana Strata 2 (S2) di Bidang Ilmu Sosial. Selain itu, penulis berharap penelitian ini dapat menambah referensi Pustaka dalam perkembangan Ilmu Sosial.

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang konstruktif bagi tempat penelitian ini dilakukan, yakni Distrik Naukenjerai, Kabupaten Merauke, Provinsi Papua.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Perkembangan Administrasi Publik

Administrasi itu sendiri didefinisikan oleh Ermaya Suradinata (2003: 163), sebagai suatu proses daya upaya yang dilakukan oleh dua orang atau lebih bekerjasama, secara rasional untuk mencapai tujuan yang direncanakan.

Kemudian oleh Harbani Pasalong (2019: 1) mendefinisikan bahwa Administrasi publik dimaksudkan untuk lebih memahami hubungan pemerintah dengan publik serta meningkatkan responsibilitas kebijakan terhadap berbagai kebutuhan publik, dan juga melembagakan praktik-praktik manajerial agar terbiasa melaksanakan suatu kegiatan dengan efektif, efisien dan rasional. Lebih lanjut dijelaskan bahwa terdapat dimensi unsur-unsur administrasi, yaitu:

1. Adanya tujuan atau sasaran yang ditentukan sebelum melaksanakan suatu pekerjaan.
2. Adanya kerja sama baik sekelompok orang atau lembaga pemerintahan maupun lembaga swasta.
3. Adanya sarana yang digunakan oleh sekelompok atau lembaga dalam melaksanakan tujuan yang hendak dicapai.

Perspektif administrasi publik terus mengalami perkembangan dari waktu ke waktu. Hal tersebut dipengaruhi oleh adanya berbagai perubahan

dalam lingkungan administrasi publik, kebijakan publik, dan penyelenggaraan pemerintahan atau governance. Perkembangan tersebut ditandai dengan adanya pergeseran paradigma tentang administrasi publik dari waktu ke waktu.

Kuhn (dalam Johannes Basuki, 2018: 25) mengemukakan bahwa paradigma adalah suatu cara pandang, nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar, atau cara menyelesaikan suatu masalah, yang dianut oleh suatu masyarakat ilmiah pada suatu masa tertentu.

Beddy Iriawan Maksud (2017: 253-254) memberi kesimpulan bahwa istilah paradigma memiliki pengertian dasar, yakni cara yang digunakan untuk menilai dunia dan alam sekitarnya yang merupakan gambaran ataupun perspektif umum berupa cara-cara untuk menjabarkan berbagai macam permasalahan dunia nyata yang sangat kompleks. Jadi, secara umum paradigma diartikan sebagai:

1. Cara kita memandang sesuatu (*point of view*), sudut pandang atau keyakinan (*belief*) yang menjadi dasar keyakinan atau pijakan suatu teori;
2. Cara kita memahami dan menafsirkan atau menguraikan kompleksitas dunia nyata.

Nicolas Henry (dalam Beddy Iriawan, 2017: 256) melihat perkembangan administrasi publik sebagai pergantian paradigma dalam lima tahap (*sees the development of public administration as a succession of paradigm in five stages*). Tahapan paradigmanya sebagai berikut:

1. Paradigma 1: Dikotomi Politik dan Administrasi (1900-1926)

Frank J. Goodnow dan Leonard D. White Goodnow (dalam Sedarmayanti, 2009: 18) mengungkapkan bahwa politik harus memusatkan perhatian kepada kebijakan atau ekspresi kehendak rakyat, administrasi berkenaan dengan pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan atau kehendak tersebut.

Namun, penggambaran dikotomi antara politik dan administrasi ini, perlu diinterpretasikan dalam artian politisi memiliki peranan hanya pada soal-soal pembuatan kebijakan (*policy making*) atau pernyataan apa yang menjadi keinginan negara (*has to do with policies or expressions of the state will*). Sedangkan eksekutif (administrator) memiliki peranan hanya pada soal-soal pelaksanaan administrasi (*policy executing*) atau pelaksanaan kebijakan tersebut (*has to do the execution of these policies*). Kemudian, pemisahan antara badan legislatif dan dibantu badan yudikatif yang bertugas mengekspresikan kehendak rakyat, serta badan eksekutif yang bertugas melaksanakan kehendak rakyat tersebut secara apolitis dan tidak memihak atau netral (Beddy Iriawan Maksudi, 2017: 257)

Leonard D. White secara lengkap menyatakan sebagai berikut: (1) Politik seharusnya tidak usah mengganggu lagi administrasi; (2) Manajemen memberikan sumbangan analisis ilmiahnya terhadap administrasi; (3) Administrasi negara adalah mampu menjadikan dirinya sebagai ilmu pengetahuan yang “*value-free*”; (4) Misi dari ilmu administrasi adalah ekonomis dan efisien (Beddy Iriawan Maksudi, 2017: 258).

Pada paradigma 1 ini hanya menekankan pada “lokus” administrasi negara, yaitu dipusatkan pada birokrasi pemerintahan (*the government bureaucracy*) dan tidak mempersoalkan “fokus”-nya. (Beddy Iriawan Maksudi, 2017: 259).

Dalam paradigma 1, tidak ada penjelasan mengenai *collaborative governance*. Kajian-kajian diatas lebih terfokus kepada perbedaan antara politik dan administrasi, yang mana dalam penyelenggaraan negara tidak di campur adukkan.

2. Paradigma 2: Prinsip-prinsip Administrasi Negara (1927-1937)

Lokus dari administrasi negara tidak merupakan masalah dalam paradigma ini, yang dipentingkan fokusnya yaitu: “prinsip-prinsip administrasi” dipandang dapat berlaku universal pada setiap bentuk organisasi dan setiap lingkungan sosial budaya. Pada masa ini, administrasi memiliki prinsip-prinsip yang jelas. Prinsipnya adalah administrasi negara dapat diterapkan di negara mana saja walaupun berbeda kebudayaan, lingkungan, visi dan lainnya (Harbani Pasalong, 2017: 32).

Pada fase paradigma kedua ini, administrasi negara benar-benar mencapai puncak reputasinya. Bersamaan dengan paradigma ini, muncuk tulisan Luther Gulick dan Lyndall Urwick “*Paper on the Science of Administration*”. Menurut Gulick dan Urwick, bahwa prinsip amat penting bagi administrasi sebagai suatu ilmu. Adapun letak dimana prinsip itu dipakai tidak begitu penting. Fokus memegang peranan penting dibandingkan atas lokus. Prinsip administrasi yang terkenal

dari Gulick dan Urwick ialah POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*) (dalam Beddy Iriawan Maksudi, 2017: 259).

Dampak yang muncul dari paradigma 2 ini adalah lokus dari ilmu administrasi tidak dianggap penting dibandingkan dengan fokus dari ilmu administrasi itu sendiri. Hal ini dikarenakan adanya pembatasan terhadap penggunaan atau pengertian publik yang menjadi sangat luas, oleh fokus ilmu administrasi yaitu prinsip-prinsip manajemen seperti POSDCORB yang diperkenalkan oleh Gulick dan Urwick.

Keterkaitan paradigma 2 ini dengan *collaborative governance* masih kurang disebut dengan jelas, masih terbatas pada internal organisasi. Namun jika diperhatikan, dalam paradigma 2 ini kondisi internal organisasi dapat dikatakan sudah terorganisir dengan baik. Hal ini ditandai dengan pelaksanaan prinsip POSDCORB walaupun belum melibatkan pihak-pihak lain yang berkepentingan.

3. Paradigma 3: Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

Fase paradigma ini merupakan suatu usaha untuk menetapkan kembali hubungan konseptual antar administrasi negara dan ilmu politik. Konsensus dari usaha ini adalah keharusan untuk merumuskan bidang ini paling sedikit dalam hubungannya dengan fokus keahlian yang esensial (Harbani Pasalong, 2017: 33).

Umar (2004:5) menyebutkan bahwa pada fase ini administrasi negara telah berkembang sebagai bagian dari ilmu politik. Dalam masa ini, ada dua perkembangan baru yang patut dicatat: (1) Tumbuhnya

penggunaan studi kasus sebagai suatu sarana yang bersifat epistemologis, (2) Timbulnya studi perbandingan dan pembangunan administrasi sebagai salah satu bagian dari ilmu administrasi.

Morstein Marx edior buku "*Elements of Public Administration*" (1946) mempertanyakan pemisahan politik dan administrasi sebagai sesuatu yang tidak mungkin atau tidak realistis, sementara Hebert Simon mengarahkan kritik kepada ketidakkonsistenan prinsip administrasi, dan menilai prinsip tersebut tidak berlaku universal. Administrasi publik bukan bebas nilai atau berlaku dimana saja, tetapi selalu dipengaruhi nilai spesifik (Sedarmayanti, 2009: 19).

Pada paradigma ke 3 ini, keterkaitan dengan *collaborative governance* sudah mulai terlihat. Dimana organisasi publik membutuhkan kolaborasi untuk dapat menjalin kerja sama dengan organisasi lainnya.

4. Paradigma 4: Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970)

Administrasi publik sebagai ilmu administrasi, prinsip manajemen yang pernah populer dikembangkan, berfokus pada antara lain: perilaku organisasi, analisis manajemen, penerapan teknologi modern (seperti: metode kuantitatif, analisis sistem, *operation research*, *econometrics*). Dua arah perkembangan mulai terjadi yaitu perkembangan ilmu administrasi murni yang didukung oleh psikologi sosial, dan perkembangan kebijakan publik (Sedarmayanti, 2009: 19).

Selain itu, sebagaimana pada paradigma 2, ilmu administrasi lebih banyak menengahkan fokus daripada lokusnya, dan administrasi tetap administrasi dimana pun berada, begitu pula prinsip-prinsipnya. Masalah lain yang muncul sebagai masalah baru, yaitu tentang garis yang memisahkan antara “*public administration*” dan “*private administration*”, yang menjadi perdebatan di kalangan para sarjana administrasi negara (Beddy Iriawan Maksudi: 2017:262).

Istilah ilmu adminitrasi digunakan sebagai penangkap semua frasa bagi kajian di dalam teori organisasi dan ilmu manajemen. Teori organisasi terutama menggambarkan berbagai pekerjaan para ahli psikologi sosial, administrasi niaga, sosiologi, serta ahli administrasi negara untuk lebih memahami perilaku organisasi. Sedangkan ilmu manajemen terutama menekankan pada penggambaran pekerjaan para ahli riset statistik, analisis sistem, ilmu komputer, ekonomi, serta ahli administrasi negara untuk mengukur efektivitas program supaya lebih cermat, dan meningkatkan efisiensi manajemen. Sebagai paradigma, menyajikan suatu fokus bukan lokus. Ia menawarkan teknik, seringkali tekniknya sangat canggih yang menuntut keahlian dan spesialisasi tapi untuk apa bidang keahlian tersebut harus diterapkan dan tidak dijelaskan (Beddy Iriawan Maksudi, 2017: 262).

Keterkaitan antara paragidma 4 dan *collaborative governance* sudah terlihat dengan adanya pengaruh teknologi modern yang mengharuskan organisasi publik untuk berkolaborasi dengan organisasi lain.

5. Paradigma 5: Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik (1970-sekarang)

Pada masa ini administrasi negara telah berkembang menjadi ilmu administrasi publik yang mandiri, yaitu teori organisasi. Fokus administrasi negara dalam bentuk “ilmu administrasi negara yang murni” ternyata belum ditemukan, tetapi setidaknya-tidaknya pengembangan teori organisasi sudah mulai mantap dan ditambah lagi adanya perkembangan baru dalam teknik-teknik terapan pada ilmu manajemen (Beddy Iriawan Maksudi, 2017: 262-263).

Perhatian terhadap teori organisasi ditujukan terutama pada bagaimana dan mengapa organisasi-organisasi itu bekerja, bagaimana dan mengapa orang-orang berperilaku dalam organisasi, demikian pula bagaimana dan mengapa keputusan-keputusan itu diambil. Perhatian itu lebih pada bagaimana seharusnya hal-hal tersebut terjadi. Selain itu, pertimbangan-pertimbangan untuk menggunakan teknik ilmu manajemen ke dalam lingkungan pemerintahan menjadi perhatian pula dalam fase paradigma kelima ini. Oleh karena itu, ilmu manajemen dirasakan sangat besar perannya dalam memperkokoh ilmu administrasi negara (Beddy Iriawan Maksudi, 2017: 263).

Singkatnya diuraikan oleh Sedamayanti (2009: 19) paradigma terakhir: administrasi publik sebagai “administrasi publik”, memiliki fokus dan lokus jelas, berfokus pada teori organisasi, manajemen dan kebijakan publik, dan lokusnya masalah dan kebijakan publik.

Jika dikaitkan dengan *collaborative governance*, dalam paradigma ke 5 ini fokusnya tidak hanya tertuju pada internal organisasi tetapi fokusnya juga mulai tertuju kepada organisasi lain di luar dari organisasi publik. Bagaimana kebijakan itu terbentuk, bagaimana masalah publik di selesaikan dengan melibatkan tidak hanya iteren organisasi publik tetapi juga organisasi lain diluar organisasi publik.

Secara ringkas, Henry (2017), menyajikan perbandingan antara paradigma administrasi pada table di bawah ini:

Tabel 2.1
Perbandingan Paradigma 1-5

No	Paradigma	Lokus	Fokus	Keterangan
1	Dikotomi anta politik dan administrasi	Birokrasi Pemerintahan	Administrasi secara umum (teori organisasi, kepegawaian, penyusunan anggaran, dll)	Administrasi dan politik dua hal yang saling berkaitan dan tidak bisa dipisahkan
2	Prinsip-prinsip administrasi	Tidak mempermasalahkan, berlaku secara universal	Bagaimana menjalankan prinsip-prinsip administrasi negara	Dipengaruhi oleh ilmu manajemen yaitu POSDCORB
3	Administrasi sebagai ilmu politik	Birokrasi pemerintah	Politik birokrasi	Politik tidak mengakui
4	Administrasi publik sebagai ilmu administrasi	Berlaku universal	Administrasi secara umum	Alternatif dari sebelumnya
5	Administrasi publik sebagai administrasi public	Birokrasi pemerintahan dan public affair	Teori organisasi, praktik-praktik dalam analisis publik policy serta teknik-teknik administrasi dan manajemen	Paradigma yang berlaku sampai saat ini

Sumber: Henry N. *Public Administration and Public Affair*. 2017

Pada sekitar tahun 1992 berkembang paradigma baru, antara lain pandangan yang mengarah pada administrasi publik yang difokuskan untuk menghasilkan “*high quality public goods and services*”. Untuk itu diperlukan

birokrasi yang memiliki semangat kewirausahaan (Sedarmayanti, 2009: 20).

Menurut David Osborne dan Ted Gaebler (dalam Sedarmayanti, 2009: 20-21) dalam bukunya "*Reinventing Government*" terdapat 10 prinsip yang merupakan komponen paradigma baru yang mengandung perubahan visi, misi, dan strategi administrasi publik untuk disesuaikan dengan perkembangan lingkungan strategis, yaitu:

1. *Steering rather than rowing*

Pemerintah berperan sebagai katalisator, yang melaksanakan sendiri pembangunan tapi cukup mengendalikan sumber yang ada di masyarakat. Dengan demikian pemerintah mengoptimalkan penggunaan dana dan daya sesuai kepentingan publik.

2. *Empower communities to solve their own problem, rather than merely deliver services*

Pemerintah harus memberdayakan masyarakat dalam pemberian pelayanannya. Organisasi-organisasi kemasyarakatan seperti: Koperasi, LSM, dan sebagainya, perlu diajak untuk memecahkan permasalahannya sendiri antara lain masalah: keamanan, kebersihan, kebutuhan sekolah, pemukiman mural dan lain-lain.

3. *Promote and encourage competition rather than monopolies*

Pemerintah harus menciptakan persaingan dalam setiap pelayanan. Dengan adanya persaingan maka sektor usaha swasta dan pemerintah bersaing, dan terpaksa bekerja secara lebih profesional dan efisien.

4. *Be driven by missions rather than rules*

Pemerintah harus melakukan aktivitas yang menekan kepada pencapaian apa yang merupakan “misinya” daripada menekankan pada peraturan-peraturan. Setiap organisasi diberi kelonggaran untuk melakukan sesuatu sesuai misinya.

5. *Result oriented by funding outcomes rather than outputs*

Pemerintah hendaknya berorientasi kepada kinerja yang baik. Instansi yang demikian harus diberi kesempatan lebih besar dibandingkan instansi yang kinerjanya kurang.

6. *Meet the needs of the customer rather those of bureaucracy*

Pemerintah harus mengutamakan pemenuhan kebutuhan masyarakat, bukan kebutuhan birokrat.

7. *Concentrate on earning money rather than just spending it.*

Pemerintah memiliki aparat yang tahu cara yang tepat dengan menghasilkan yang untuk organisasinya, disamping pandai menghemat biaya. Dengan demikian para pegawai akan terbiasa hidup hemat.

8. *Invest in preventing problems rather than curing crises*

Pemerintah yang antisipatif, lebih baik mencegah daripada mengulangi. Lebih baik mencegah epidem daripada mengobati penyakit. Dengan demikian akan terjadi “mental switch” dalam aparat pemerintah.

9. *Decentralize authority rather than build hierarchy*

Diperlukan desentralisasi pemerintah, dan berorientasi hierarki menjadi partisipasi dengan pengembangan Kerjasama tim. Dengan demikian organisasi bawahan akan leluasa untuk berkreasi dan mengambil inisiatif yang diperlukan.

10. *Solve problem by influencing market forces rather than by treating public programs*

Pemerintah harus memperhatikan kekuatan pasar. Pasokan didasarkan kepada kebutuhan atau permintaan pasar dan bukan sebaliknya. Untuk itu kebijakan harus berdasarkan kepada kebutuhan pasar.

Paradigma tersebut dikenal dengan *New Public Management* yang melihat bahwa paradigma manajemen terdahulu kurang efektif dalam memecahkan masalah dan memberikan pelayanan publik, termasuk membangun masyarakat. Paradigma ini dikenal dengan *Banishing Bureaucracy* (memangkas birokrasi), sebagai operasionalisasi dari *Reinventing Government* diutarakan oleh Osborne dan Plastrik yang mengemukakan makna mewirausahakan/reinventing, sebagai transformasi fundamental terhadap sistem dan organisasi publik untuk menciptakan peningkatan secara menakjubkan dalam efektivitas, efisiensi, adaptabilitas dan kapasitasnya untuk berinovasi (Sedarmayanti, 2009: 21).

Perbedaan antara *Reinventing Government* (RG) dengan *Banishinh Bureaucracy* adalah: RG memainkan reinvensi dengan karakteristik manajemen pemerintah yang berorientasi wirausaha secara deskriptif,

sedangkan BB bersifat preskriptif membahas cara penciptaan strategi untuk mentransformasikan sistem organisasi birokrasi ke organisasi wirausaha, dengan memberikan bagaimana aplikasinya (Sedarmayanti, 2009: 22).

Selanjutnya Hood Vigoda (dalam Sedamayanti, 2009: 23), mengutarakan tujuh komponen doktrin dalam New Public Management, yaitu: (1) Pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik, (2) Penggunaan indikator kinerja, (3) Penekanan yang lebih besar pada kontrol keluaran, (4) Pergeseran perhatian ke unit yang lebih kecil, (5) Pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi, (6) Penekanan gaya sektor swasta pada praktek manajemen, (7) Penekanan disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumberdaya.

Sedamayanti (2009: 23) menjelaskan bahwa *New Public Management* dipandang sebagai pendekatan dalam administrasi publik menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh di dunia manajemen bisnis dan disiplin lain untuk memperbaiki efektivitas, efisiensi, dan kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern.

Ferlie, Ashburner, Fitzgerald dan Pettigrew (dalam Sedamayanti, 2009: 23) mengemukakan berbagai perubahan orientasi yang dialami *New Public Management* sebagai berikut:

1. Orientasi pertama: *the efficiency driver*, mengutamakan nilai efisiensi dalam pengukuran kinerja.
2. Orientasi kedua: *downsizing and decentralization*, mengutamakan penyederhanaan struktur, memperkaya fungsi dan mendelegasikan

otoritas kepada unit yang lebih kecil agar dapat berfungsi cepat dan tepat.

3. Orientasi ketiga: *in search of excellence*, mengutamakan kinerja optimal dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi.
4. Orientasi keempat: *public service orientation*, menekankan pada kualitas, misi dan nilai yang hendak dicapai organisasi publik, memberikan perhatian lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan, dan partisipasi “*user*” dan warga masyarakat, memberi otoritas lebih tinggi kepada pejabat yang dipilih masyarakat, termasuk wakil mereka, menekankan societal learning dalam pemberian pelayanan publik, dan penekanan pada evaluasi kinerja secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat dan akuntabilitas.

Terdapat sejumlah hal yang dianggap sebagai kelemahan dari NPM, seperti yang dinyatakan oleh Oluwu, ketika Administrasi Publik berusaha memahami pesan yang ditawarkan oleh pendekatan pasar maka permasalahan yang muncul adalah terkait dengan pernyataan bahwa tidak ada perbedaan antara manajemen sektor publik dengan sektor privat dalam mengimplementasikan NPM. Drechster mengingatkan bahwa menganggap masyarakat hanya sebagai konsumen semata menyebabkan masyarakat dijauhkan dari haknya untuk berpartisipasi (dalam Harbani Pasalong, 2019: 41-42).

Kemudian pada tahun 2003, muncul sebuah paradigma baru dalam administrasi publik yang menyarankan untuk meninggalkan prinsip

administrasi klasik dan NPW atau *New Publik Management* untuk kemudian beralih kepada prinsip baru yakni *New Public Service*.

Dalam bukunya yang berjudul *The New Public Service: Serving, not Steering*, Denhart menyatakan bahwa NPS (*New Public Serving*) lebih diarahkan pada *democracy, pride and citizen* daripada *market, competition and customers* seperti sektor privat, *public servants do not deliver customers service, they deliver democracy*. Oleh sebab itu, nilai-nilai demokrasi, kewarganegaraan dan pelayanan untuk kepentingan publik sebagai norma mendasar lapangan administrasi, yang memuat ide-ide pokok sebagai berikut:

1. *Serve Citizen, Not Customers*: Kepentingan publik adalah hasil dari sebuah dialog tentang pembagian nilai dari pada kumpulan dari kepentingan individu. Oleh karena itu, aparatur pelayanan publik tidak hanya merespon keinginan pelanggan (customer), tetapi lebih fokus pada pembangunan kepercayaan dan kolaborasi dengan dan antara warga Negara (citizen).
2. *Seek the Public Interest*: Administrasi publik harus memberi kontribusi untuk membangun sebuah kebersamaan, membagi gagasan dari kepentingan publik, tujuannya adalah tidak untuk menemukan pemecahan yang cepat yang dikendalikan oleh pilihan-pilihan individu. Lebih dari itu, adalah kreasi dari pembagian kepentingan dan tanggungjawab.
3. *Value Citizenship Over Entrepreneurship*: Kepentingan publik adalah lebih dimajukan oleh komitmen aparatur pelayanan publik dan warga

negara untuk membuat kontribusi lebih berarti daripada oleh Gerakan para manajer swasta sebagai bagian dari keuntungan publik yang menjadi milik mereka.

4. *Think Strategically, Act Democratically*: Pertemuan antara kebijakan dan program agar bisa dicapai secara efektif dan berhasil secara bertanggungjawab mengikuti upaya bersama dan proses-proses kebersamaan.
5. *Recognized that Accountability Is Not Simple*: Aparatur pelayanan publik seharusnya penuh perhatian lebih baik daripada pasar. Mereka juga harus mengikuti peraturan perundangan dan konstitusi, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar-standar profesional dan kepentingan warga negara.
6. *Serve Rather than Steer*: Semakin bertambah penting bagi pelayanan publik untuk menggunakan andil, nilai kepemimpinan mendasar dan membantu warga mengartikulasikan dan mempertemukan kepentingan yang menjadi bagian mereka lebih daripada berusaha untuk mengontrol atau mengendalikan masyarakat pada petunjuk baru.
7. *Value People, not Just Productivity*: Organisasi publik dan kerangka kerjanya dimana mereka berpartisipasi dan lebih sukses dalam kegiatannya kalau mereka mengoperasikan sesuai proses kebersamaan dan mendasarkan diri pada kepemimpinan yang hormat pada semua orang (Harbani Pasalong, 2019: 42-43).

Administrasi publik tidak akan pernah dapat melepaskan diri dari dampak yang ditimbulkan oleh perkembangan-perkembangan lingkungan

yang ada, khususnya yang diakibatkan oleh kemajuan teknologi dan informasi. Untuk itu, administrasi publik dituntut untuk senantiasa dapat menyesuaikan diri dan juga paradigma yang dianutnya sehingga tetap berkesesuaian dan sejalan dengan perubahan lingkungan yang ada di sekelilingnya, serta tentu saja dengan tuntutan masyarakatnya yang dipengaruhi oleh perkembangan lingkungan tersebut. Dalam konteks perubahan yang begitu cepat di Indonesia, maka tuntutan yang ada adalah bagaimana Administrasi Publik kita mampu mereformasi dirinya sehingga sejalan dengan paradigma good governance yang saat ini menjadi tuntutan masyarakat banyak.

B. Collaborative Governance dalam Perspektif Administrasi Publik

1. Konsep Good Governance

Chotray dan Stoker (dalam Beddy Iriawan Maksudi, 2017: 330)

mendefinisikan governance sebagai berikut:

“the rules of collective decision-making in settings where there are a plurality of actors or organizations and where no formal control system can dictate the terms of relationship between these actors dan organizations” (aturan kolektif pengambilan keputusan dalam pengaturan di mana terdapat pluralitas aktor atau organisasi dan di mana tidak ada sistem kontrol resmi dapat mendikte hubungan antara para pelaku ini dan organisasi).

Sementara itu, World Bank dan UNDP (dalam Beddy Iriawan

Maksudi, 2017: 330) memberikan definisi governance sebagai berikut:

- a. Menurut *World Bank*, *governance* adalah *“the way state power is used in managing economic and social resources for development of society”*. Dengan demikian, kata *governance* oleh *World Bank* lebih ditekankan pada cara bagaimanapun kekuasaan negara/pemerintah digunakan untuk mengelola sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat.

Jadi, definisi *governance* ini bersifat teknis (karena tekanannya pada “cara”).

- b. Definisi *governance* menurut *The United Nations Development Programme (UNDP)* sebagai berikut:

“Governance is the system of values, policies and institutions by which a society manages its economic, political and social affairs through interactions within and among state, civil society and private sector. It is the way a society organizes itself to make and implement decisions achieving mutual understanding, agreement and action. It comprises the mechanisms and processes for citizens and groups to articulate their interest, mediate their differences and exercise their legal rights and obligations. It is the rules, institutions and practices that set limits and provide incentives for individual, organizations and firms. Governance, including its social, political and economic dimensions, operates at every level of human enterprise, be it the household, village, municipality, nation, region or globe.”

(*Governance* adalah sistem nilai, kebijakan dan lembaga dimana masyarakat dilibatkan dalam mengelola urusan ekonomi, politik dan sosial melalui interaksi antar negara, masyarakat sipil, dan sektor swasta. Adalah cara masyarakat mengorganisasi dirinya sendiri untuk membuat dan melaksanakan keputusan mencapai saling pengertian, kesepakatan dan tindakan. Ini terdiri dari mekanisme dan proses untuk warga negara dan kelompok untuk mengartikulasikan kepentingan mereka, menengahi perbedaan mereka dan latihan hak-hak hukum dan kewajiban mereka. Ini adalah aturan, lembaga dan praktik yang menetapkan batas dan memberikan insentif bagi individu, organisasi dan perusahaan. Pemerintah, termasuk dimensi sosial, politik dan ekonomi, beroperasi di setiap tingkat usaha manusia, baik itu rumah tangga, kota, bangsa, daerah atau dunia.)

Pengertian *governance* yang dijelaskan UNDP mengandung aspek politik, ekonomi, dan administratif. Dalam Bahasa UNDP disebut dengan *three legs* (tiga kaki). Pertama, *politic governance*, yaitu tata pemerintahan di bidang politik sebagai proses-proses pembuatan kebijakan (*policy strategy formulation*). Kedua, tata pemerintahan di bidang *economic governance* meliputi proses-proses pembuatan

keputusan untuk memfasilitasi aktivitas ekonomi yang berimplikasi pada masalah pemerataan, penurunan kemiskinan dan peningkatan kualitas hidup. Ketiga, *administrative governance* yang mengacu pada sistem implementasi kebijakan. Tata pemerintahan di bidang administratif berisi implementasi proses kebijakan yang telah diputuskan oleh institusi politik. (Beddy Iriawan Maksudi, 2017: 331-332).

Dengan demikian, disimpulkan oleh Beddy Iriawan Maksudi (2017: 332), *governance* dalam operasionalisasinya didukung oleh tiga pilar, yaitu *state* (negara/pemerintah) yang mempunyai fungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif. *Private sector* (sektor swasta atau dunia usaha), yang berfungsi menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan. Dan *society* (masyarakat) yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsi masing-masing dalam kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik.

Sejalan dengan kesimpulan yang diungkapkan oleh Beddy Iriawan Maksudi, Harbani Pasalong (2019: 251) mengungkapkan bahwa pada dasarnya unsur-unsur dalam pemerintahan (*governance stakeholders*) dapat dikelompokkan menjadi 3 kategori, sebagai berikut:

- a. Negara/Pemerintah. Konsepsi pemerintah pada dasarnya adalah kegiatan kenegaraan, tetapi lebih jauh dari itu melibatkan pula sektor swasta dan kelembagaan mandani.

- b. Sektor swasta. Pelaku sektor swasta mencakup perusahaan swasta yang aktif dalam interaksi sistem pasar, seperti: industri pengelolaan perdagangan, perbankan dan koperasi, termasuk kegiatan sektor informal.
- c. Masyarakat. Kelompok masyarakat dalam konteks kenegaraan pada dasarnya berada di antara atau di tengah-tengah antara pemerintahan dan perseorangan, yang mencakup baik perseorangan maupun kelompok masyarakat yang berinteraksi secara sosial, politik dan ekonomi.

Yang kemudian memberikan kesimpulan bahwa pengertian *governance* disamping berarti pemerintahan, juga mengandung arti pengurusan, pengelolaan, pengarahan, pembinaan, penyelenggaraan dan bisa juga diartikan pemerintahan. Sedangkan dalam praktik terbaik disebut *Good Governance* (pemerintahan yang baik).

Secara konseptual pengertian kata *good* (baik) dalam istilah pemerintahan yang baik (*good governance*) mengandung dua pemahaan, Sedarmayanti (2009: 274) menjelaskannya sebagai berikut:

- a. Nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial.
- b. Aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan.

Hakikat *good governance* sebagaimana dimaksud, adalah suatu manajemen pembangunan yang diharapkan mampu sebagai prasyarat penting bagi kokohnya bangunan negara dan bangsa yang berorientasi pada tercapainya tujuan dan cita-cita ideal yakni kesejahteraan masyarakat. *Good governance* merupakan gabungan dua istilah “*good*” dan “*governance*”. *Good* bermakna sebagai nilai-nilai dasar (*universal*) yang menjunjung tinggi kehendak rakyat yang mampu mendorong kemandirian dan keadilan untuk sesama. Sedangkan “*governance*”, sebagai cara yang digunakan oleh kekuasaan negara dalam mengelola sumber daya ekonomi dan sosial untuk perkembangan masyarakat (*the way state power is used in managing economic and social resources for development of society*). Dengan demikian, “*good governance*”, harus dimaknai sebagai upaya kolektif dan sinergis di antara negara, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) yang menjunjung tinggi nilai-nilai universalnya untuk menyelenggarakan pemerintahan yang efektif, efisien, solid, bertanggungjawab, dan berkeadilan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat (Johanes Basuki 2018: 142-143).

Lebih lanjut Harbani Pasalong (2019: 254) menjelaskan bahwa untuk mencapai *Good Governance* yang baik maka perlu:

- a. Partisipasi masyarakat. Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh dibangun

berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif.

- b. Tegaknya suspense hukum. Kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk di dalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia.
- c. Transparasi. Transparasi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.
- d. Peduli pada Stakeholder. Lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan.
- e. Berorientasi pada konsensus. Tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dan yang terbaik bagi kelompok masyarakat, dan terutama dalam kebijakan dan prosedur.
- f. Kesetaraan. Semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka.
- g. Efektifitas dan efisiensi. Proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahakan hasil sesuai dengan kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.

- h. Akuntabilitas. Para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggungjawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggungjawaban tersebut tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan.
- i. Visi strategis. Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan untuk mewujudkannya, harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejahrahan, budaya dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.

Sejalan dengan Harbani, UNDP (dalam Beddy Iriawan Maksudi, 2017: 338-343) turut mengajukan 9 (Sembilan) prinsip yang menjadi karakteristik *good governance* yang saling memperkuat sehingga tidak dapat berdiri sendiri, sebagai berikut:

a. Partisipasi (*Participation*)

Partisipasi adalah suatu proses dimana pembuatan kebijakan, isu-isu prioritas, aksesibilitas untuk barang publik dan jasa dan juga mengalokasikan sumber daya dipengaruhi oleh pemangku kepentingan. Ini bervariasi dari suatu konteks ke lainnya dan tunduk berbeda proyek dan visi. Umumnya, keterlibatan publik mencakup tiga elemen atau pilar:

- 1) Akses publik terhadap informasi;
- 2) Partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan;

3) Akses publik terhadap ganti rugi peradilan dan administrasi sering disebut 'akses keadilan'.

b. Penegakan Hukum (*Rule of Law*)

Penegakan hukum adalah penting, karena partisipasi masyarakat dalam proses politik maupun perumusan-perumusan kebijakan publik memerlukan sistem dan aturan-aturan hukum. Tanpa ditopang oleh sebuah aturan hukum dan penegakannya secara konsekuen, maka partisipasi publik dapat berubah menjadi tindakan publik yang anarkis. Karena itu, cita-cita *good governance* menegaskan bahwa proses mewujudkannya harus diimbangi dengan komitmen untuk menegakkan *rule of law*.

c. Transparansi (*Transparency*)

Transparansi dibangun atas arus informasi yang bebas. Proses, lembaga, dan informasi secara langsung dapat diakses oleh mereka yang peduli dan informasi yang cukup disediakan untuk memahami serta memantau mereka. Ini mendorong keterbukaan tindakan pemerintah, proses pengambilan keputusan, dan proses konsultatif antara sektor publik dengan seluruh pemangku kepentingan. Proses ini tunduk pada pengawasan oleh lembaga pemerintah lainnya, masyarakat sipil, dan lembaga-lembaga eksternal.

d. Daya Tanggap (*Responsiveness*)

Responsivitas adalah kemampuan organisasi sektor publik untuk mengenali kebutuhan masyarakat, Menyusun agenda dan

prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara langsung menggambarkan kemampuan suatu organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang buruk.

e. Orientasi Konsensus (*Consensus Orientation*)

Konsensus memiliki dua arti umum, salah satunya kesepakatan umum di antara anggota kelompok atau komunitas tertentu, dan yang lain sebagai teori dan praktik untuk mendapatkan perjanjian tersebut. Proses pencapaian konsensus melibatkan pertimbangan serius dari pendapat setiap anggota kelompok atau pemangku kepentingan dipertimbangkan. Konsensus biasanya melibatkan kolaborasi bukan kompromi. Alih-ahli suatu pendapat yang diadopsi pluralitas, *stakeholder* dibawa bersama-sama sampai keputusan konvergen dikembangkan. Konsensus pengambilan keputusan adalah proses pengambilan keputusan yang tidak hanya mencari kesepakatan yang paling peserta, tetapi juga mengatasi atau mengurangi keberatan dari minoritas demi mencapai keputusan yang paling menyenangkan.

f. Keadilan (*Equitas*)

Semua orang (pria dan Wanita) memiliki kesempatan yang sama untuk meningkatkan atau mempertahankan kesejahteraan

mereka. Namun, karena setiap masing-masing warga negara berbeda-beda dalam kapasitasnya, maka pemerintah memiliki peran penting agar keadilan dan kesejahteraan dapat diimplementasikan dengan sebaik-baiknya.

g. Efektivitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*)

Efektivitas adalah kemampuan menghasilkan *output*/hasil atau target yang diinginkan dalam batas waktu yang telah ditetapkan. Sedangkan efisiensi adalah ukuran tingkat penggunaan sumber daya dalam suatu proses. Semakin hemat/sedikit penggunaan sumber daya, maka prosesnya dikatakan semakin efisien. Proses yang efisiensi ditandai dengan perbaikan proses menjadi lebih murah dan lebih cepat.

h. Tanggungjawab (*Accountability*)

Istilah akuntabilitas yang berarti pertanggungjawaban atau keadaan untuk dipertanggungjawabkan. Akuntabilitas publik berarti pertanggungjawaban pejabat publik terhadap publik atau masyarakat yang memberikan amanah atau kewenangan untuk mengurus kepentingan mereka.

i. Visi Strategis (*Strategic Vision*)

Visi strategis adalah pandangan-pandangan strategis dari pemimpin dan masyarakat yang memiliki persepektif jangka panjang untuk menghadapi masa yang akan datang. Hal ini menjadi penting dalam kerangka perwujudan *governance*, karena perubahan dunia dengan kemajuan teknologi begitu cepat.

Untuk dapat menciptakan administrasi publik yang mengandung unsur sistem koperasi dan pendekatan pelayanan publik yang relevan bagi masyarakat, maka Institute of Governance, dalam Sedarmayanti (2009) dapat ditempuh dengan menciptakan beberapa hal, sebagai berikut:

- 1) Kerangka kerja tim (*team works*) antar organisasi, departemen dan antar wilayah.
- 2) Hubungan kemitraan (*partnership*) antara pemerintah dengan setiap unsur dalam masyarakat negara yang bersangkutan tadi tidak sekedar kemitraan internal diantara jajaran instansi pemerintah saja.
- 3) Pemahaman dan komitmen akan manfaat dan arti pentingnya tanggungjawab bersama dan Kerjasama (*cooperation*) dalam suatu keterpaduan serta sinergisme dalam pencapaian tujuan.
- 4) Adanya dukungan dan system kemampuan dan keberanian menanggung resiko (*risk taking*) dan berinisiatif, sepanjang hal ini secara realistik dapat dikembangkan.
- 5) Adanya kepatuhan dan ketaatan terhadap nilai-nilai internal (kode etik) administrasi publik, juga terhadap nilai-nilai etika dan moralitas yang diakui dan dijunjung tinggi secara bersama-sama dengan masyarakat yang dilayani.
- 6) Adanya pelayanan administrasi publik yang berorientasi kepada masyarakat yang dilayani, inklusif (mencerminkan layanan yang mencakup secara merata terhadap seluruh masyarakat bangsa

yang bersangkutan tanpa adanya pengecualian), administrasi publik yang mudah dijangkau oleh masyarakat, dan bersifat bersahabat, berasaskan pemerataan yang berkeadilan dalam setiap tindakan dan layanan yang diberikan kepada masyarakat, mencerminkan wajah pemerintah yang sebenarnya atau tidak menerapkan standar ganda dalam menentukan kebijakan dan kepentingan masyarakat dan bukannya kepentingan internal organisasi pemerintah, bersikap profesional dan bersikap tidak memihak.

Good Governance dipandang sebagai paradigma baru dan menjadi ciri yang perlu ada dalam system administrasi publik. Lebih lanjut dijelaskan bahwa secara umum, *Governance* diartikan sebagai kualitas hubungan antara pemerintah dan masyarakat yang dilayani dan dilindunginya, *Governance* mencakup 3 (tiga) domain yaitu *state* (negara/pemerintahan), *private sectors* (sektor swasta/dunia usaha), dan *society* (masyarakat). Oleh sebab itu, *Good Governance* sektor publik diartikan sebagai suatu proses tata Kelola pemerintahan yang baik, dengan melibatkan *stakeholders*, terhadap berbagai kegiatan perekonomian, sosial politik dan pemanfaatan beragam sumber daya seperti sumber daya alam, keuangan, dan manusia bagi kepentingan rakyat yang dilaksanakan dengan menganut asas: keadilan, pemerataan, persamaan, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas (*World Corefence on Governance*, dalam Sedarmayanti, 2009: 270).

Johanes Basuki (2018: 118) memberi pandangan bahwa secara umum ada beberapa karakteristik dan nilai yang melekat dalam praktik good governance. Pertama, praktik good governance harus memberi ruang kepada aktor lembaga nonpemerintah untuk berperan serta secara optimal dalam kegiatan pemerintahan untuk berperan serta secara optimal dalam kegiatan pemerintahan sehingga memungkinkan adanya sinergi masyarakat sipil dan mekanisme pasar. Kedua, dalam praktik *good governance* terkandung nilai-nilai yang membuat pemerintah dapat lebih efektif, efisien, berkeadilan, dan daya tanggap menjadi nilai yang penting. Ketiga, praktik *good governance* adalah praktik pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktik KKN serta berorientasi pada kepentingan publik. Karena itu, praktik pemerintahan dinilai baik jika mampu mewujudkan transparansi, penegakan hukum, dan akuntabilitas publik.

2. Collaborative Governance

Ansell dan Gash (2007) mengemukakan bahwa selama dua dekade, telah dikembangkan sebuah strategi pemeritahan baru yang disebut dengan *collaborative governance*. Model *governance* ini menyatukan banyak pemangku kebijakan dalam forum umum bersama lembaga publik untuk terlibat dalam pembuatan kebijakan yang berorientasi konsensus.

Menurut Kurniadi (2020) munculnya collaborative governance dikarenakan pemerintah tidak dapat mengandalkan pada kapasitas internal yang dimiliki dalam menjalankan sebuah kebijakan dan

program. Keterbatasan sumber daya maupun jaringan yang dimiliki mendorong pemerintah melakukan Kerjasama dengan berbagai pihak. *Collaborative governance* dalam hal ini muncul sebagai respon terhadap kegagalan atas implementasi, biaya mahal, dan politisasi regulasi sektor public.

Ansell dan Gash (dalam Islamy, 2018: 1-2) mendefinisikan *collaborative governance* sebagai:

“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 policy programs or assets” (sebuah model pengendalian dimana satu atau lebih lembaga publik secara langsung melibatkan para pemangku kepentingan stakeholders non-state dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bersifat formal, berorientasi consensus, deliberatif dan bertujuan untuk membuat atau menerapkan kebijakan publik, mengelola program publik atau asset publik).

Definisi ini menekankan 6 (enam) kriteria penting: (1) forumnya diinisiasi oleh lembaga-lembaga publik atau institusi-institusi publik; (2) peserta dalam forum ini termasuk aktor-aktor non-pemerintah; (3) peserta terlibat dalam pengambilan keputusan dan tidak hanya “berkonsultasi” dengan lembaga-lembaga publik; (4) forumnya terorganisir secara formal dan dengan rutin mengadakan pertemuan; (5) forum ini bertujuan untuk membuat kebijakan berdasarkan konsensus (sekalipun jika konsensus pada praktiknya tidak tercapai); (6) fokus kolaborasinya adalah pada kebijakan publik atau manajemen publik. (Ansell dan Gash, 2007: 544-545).

Collaborative governance merupakan instrument yang tepat untuk mengatasi dan berkonfrontasi dengan masalah dikarenakan menciptakan kepemilikan bersama melalui konsensus terhadap masalah. Keterlibatan berbagai aktor yang berbeda dalam melihat permasalahan dari berbagai perspektif tentunya bukanlah sesuatu yang mudah. Oleh karena itu dibutuhkan kesepakatan antar para aktor melalui forum yang memfasilitasi mereka. *Collaborative governance* dalam hal tersebut berperan sebagai penengah agar para aktor dapat merumuskan kesepakatan terhadap suatu masalah secara bersama-sama (Ansell & Gash, 2007: 546-547).

Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012: 27), mendefinikan *collaborative governance* sebagai berikut:

“Define collaborative governance broadly as the processes and structures of public policy decision making and management that engage people constructively across the boundaries of public agencies level of government, and/or the public, private and civil spheres in order to carry out public purpose that could not otherwise be accomplished,”

“Collaborative governance merupakan sebuah proses dan struktur dalam manajemen dan perumusan keputusan kebijakan publik yang melibatkan aktor-aktor secara konstruktif berasal dari berbagai level, baik dalam tataran pemerintahan dan/atau instansi publik, instansi swasta dan masyarakat sipil dalam rangka mencapai tujuan publik yang dapat dicapai apabila dilaksanakan oleh satu pihak saja, substansi dari *collaborative governance* tidak hanya sebuah peraturan yang beberapa lembaga dalam sebuah kepentingan, tetapi lebih kepada proses yang bersifat transformatif dan berlaku dalam jangka panjang.

Robertson dan Choi (2010: 10) menjelaskan definisi *collaborative governance* sebagai berikut:

“Collaborative governance is a collective and egalitarian process in that participants are endowed with substantive authority to make collective decisions, and each stakeholder processes an equal opportunity for its preferences to be reflected in the collective decision”

Collaborative governance adalah suatu proses kolektif dan egalitarian dimana setiap partisipan di dalamnya memiliki otoritas substansi dalam pengambilan keputusan dan setiap stakeholder memiliki kesempatan yang sama untuk merefleksikan aspirasinya dalam proses tersebut

Dari beberapa definisi diatas diperoleh bahwa *collaborative governance* dianggap sebagai proses pembentukan, mengemudikan, memfasilitasi, mengoperasionalisasikan dan memonitor pengaturan organisasi lintas sectoral dalam penyelesaian masalah kebijakan publik yang tidak dapat diselesaikan hanya dengan satu organisasi atau publik sendiri.

Collaborative governance, menurut pengamatan Anseel dan Gash, digunakan sebagai konstruksi dalam melakukan analisis yang lebih luas dalam bidang administrasi publik dan memungkinkan munculnya perbedaan dalam pengaplikasian pada skala yang berbeda, sehingga dikatakan bahwa para ahli lebih menfokuskan “pada spesies daripada genus” dari *collaborative governance*. *Collaborative governance* merupakan sebuah paradigma baru dalam memahami eksistensi multi-stakeholder dalam urusan-urusan publik. Ada karakteristik tertentu dalam hubungan aktor sehingga penting melakukan studi kolaborasi (Kurniadi, 2020).

Kolaborasi harus dimaknai berbeda dari jaringan (*network*) dan kemitraan (*partnership*). Menurut Ansell dan Gash (2007: 547-548), terkadang, istilah “jaringan kebijakan” digunakan untuk menggambarkan bentuk yang lebih pluralistik dari kerjasama antar negara dan masyarakat. Jaringan kebijakan dapat mencakup lembaga publik dan pemangku kepentingan. Selain itu, jaringan kebijakan biasanya menyiratkan mode musyawarah yang kooperatif atau pengambilan keputusan diantara aktor-aktor dalam jaringan. Jadi, istilah jaringan kebijakan dan *collaborative governance* dapat menurujuk pada fenomena yang serupa. Namun, *collaborative governance* mengacu pada strategi eksplisit dan formal untuk dimasukkan pemangku kepentingan ke dalam proses pengambilan keputusan multilateral dan berorientasi konsensus. Sebaliknya kerjasama yang melekat dalam jaringan kebijakan mungkin bersifat informal dan sebagian besar tetap implisit (misalnya, tidak diakui, tidak dinyatakan, tidak dirancang). *Collaborative governance* dan *public-private partnership* terkadang juga dapat merujuk pada fenomena yang sama. *Public-private partnership* biasanya membutuhkan kolaborasi untuk dapat berfungsi. Tetapi tujuannya seringkali untuk mencapai koordinasi daripada mencapai pengambilan kesimpulan konsensus. *Public-private partnership* mungkin hanya mewakili kesepakatan antara aktor publik dan swasta untuk memberikan layanan tertentu atau melakukan tugas tertentu. Pengambilan keputusan secara kolektif adalah definisi sekunder dari *public-private partnership*. Sebaliknya,

proses pengambilan keputusan secara kolektif oleh lembaga publik adalah pusat dari definisi *collaborative governance*.

Collaborative governance merupakan sebuah pendekatan yang penting, sebagai bagian dari *governance*, yang dijalankan untuk mencapai tujuan dari *governance* dan pembangunan. Dalam proses pengambilan keputusan melalui konsensus dan partisipasi, *Collaborative governance* harus dipahami sebagai bersatunya institusi publik dan stakeholders non-pemerintah, yang dicirikan dengan kesetaraan stakeholders, sifat partisipatif dan menghindari tekanan politis dan administratif. Konsensus sebagai ciri dari *collaborative governance* melandasi lahirnya sebuah kebijakan yang didasarkan pada kepentingan bersama. Konsensus menjadi penting karena *governance* menggambarkan interaksi minimal dua pihak. Semakin banyak pihak yang terlibat maka semakin dinamis konsensus yang terjadi. Tidak ada keputusan yang diambil oleh satu atau sebagian pihak saja. Konsensus harus dilandasi dengan komitmen. Muatan komitmen terkait dengan pengawalan janji atau kesepakatan. Tanpa komitmen yang tinggi, sulit mewujudkan kesatuan janji. Di samping itu, hal yang menentukan sebuah konsensus tergantung pada kondisi yang menguntungkan. Apabila ada pihak yang dirugikan, peluang tidak tercapainya konsensus sangat besar. Jadi, saling komitmen dan saling menguntungkan penting dikedepankan agar orientasi dapat tercapai dengan baik. Memang tidak mudah mencapai pemufakatan bersama karena banyak kepentingan dalam sebuah *collaborative governance*.

Berbeda organisasi terkadang berbeda kepentingan. *Collaborative governance* akan berhasil jika terjadi dialog murni (authentic dialogue) yang memungkinkan semua pihak memiliki suara, berdiskusi atas kepentingan bersama, memiliki pemikiran terbuka, menyadari posisi masing-masing dan memiliki keinginan untuk mencari solusi yang terbaik bagi semua pihak.

Provan dan Kenis (2007: 239-240) menjelaskan bahwa penyelesaian masalah berbasis konsensus lebih baik dilakukan untuk menghindari adanya konflik. Hubungan yang didasarkan pada kolaborasi rentan terhadap menuai konflik, sehingga konsensus menjadi hal yang harus dikedepankan, walaupun konflik terkadang bisa menjadi stimulan yang dapat menciptakan suatu inovasi. Baik atau buruknya kolaborasi bisa dilihat dari sejauh mana kesepakatan bersama dilakukan. Jika putusan yang diambil didominasi oleh kelompok tertentu tanpa musyawarah mufakat, itu menandakan adanya masalah dengan kolaborasi.

Menurut O'Leary (Islamy, 2018, pp. 34-40), ada enam alasan mengapa *collaborative governance* dikatakan sebagai pilihan terbaik dalam penyelenggaraan pemerintahan, diantaranya:

- a. Tantangan masalah publik yang makin kompleks dan sulit ditangani secara monopoli oleh suatu organisasi pemerintah, sehingga membutuhkan multi-pendekatan;
- b. Beberapa organisasi pemerintah telah melakukan mekanisme *outsourcing* untuk meningkatkan kapasitas organisasinya.

Mekanisme ini tentu membutuhkan tambahan anggaran yang membebani anggaran pemerintah. Mekanisme *outsourcing* pada dasarnya menggunakan prinsip *collaborative* antara organisasi pemerintah dan organisasi non-pemerintah atas dasar kontrak kerja;

- c. Terjadi perubahan signifikan mengenai hubungan antara pemerintah pada tingkat berbeda. Hubungan pemerintah pusat-daerah yang memungkinkan terciptanya mekanisme kerja atas dasar prinsip kerja sama, *collaborative* dan pertukaran informasi;
- d. Meningkatkan efektivitas program/kegiatan yang dibiayai oleh pemerintah dapat mendorong pegawai pemerintah untuk melakukan identifikasi cara-cara baru untuk menyediakan pelayanan terbaik bagi masyarakat;
- e. Perkembangan teknologi yang mempermudah pertukaran informasi untuk pengambilan keputusan yang integratif melalui prinsip interoperabilitas;
- f. Masyarakat mencari arena baru untuk mengambil dan berperan atau masuk dalam tata kelola *governance*, yang memungkinkan terciptanya *collaborative* dalam pemecahan masalah, serta dalam pengambilan keputusan.

Dalam konsep yang dikembangkan oleh Ansell dan Gash (2007), tidak perlu lagi menggunakan kata “konsultif”, dikarenakan kolaboratif yang dimaksudkan telah berimplikasi pada komunikasi dua arah, serta berpengaruh bagi lembaga dan stakeholders, serta juga berpeluang

bagi stakeholders untuk berkomunikasi secara luas dengan yang lain, dimana kelembagaan dan stakeholders perlu mencari persamaan melalui proses deliberative yang multilateral. Hal tersebut diperkuat dengan dilakukan review terhadap 137 studi collaborative governance yang telah dipraktikkan khususnya dalam bidang kebijakan (*policy sector*) untuk menentukan karakteristik organisasi yang dapat mendukung pencapaian efektivitas kolaboratif. Yang kemudian sampai pada kesimpulan bahwa *collaborative governance* dalam sektor publik melibatkan kerjasama sektor privat dalam formulasi dan implementasi kebijakan serta evaluasi. *Collaborative Governance* merupakan proses yang berkaitan antara satu dimensi dengan dimensi lainnya (*cycling process*) dimana para stakeholders terlibat sepenuhnya dalam proses formulasi dan penetapan kebijakan sehingga proses kolaboratif hendaknya diawali dengan menetapkan masalah yang perlu dipecahkan bersama-sama, kemudian menetapkan tujuan yang hendak dicapai untuk menghasilkan implementasi kebijakan publik yang efektif. Memerlukan pula waktu, kepercayaan (*trust*), dan interpedensi aktor untuk mencapai keberhasilan dalam kolaboratif. Salah satu isu utama yang paling banyak menjadi perhatian dalam kajian collaborative governance adalah isu-isu mengenai sumber daya lokal (*local resources*) yang memerlukan perumusan kebijakan kolektif dari pemerintah daerah dan privat atau stakeholder.

3. Model Collaborative Governance

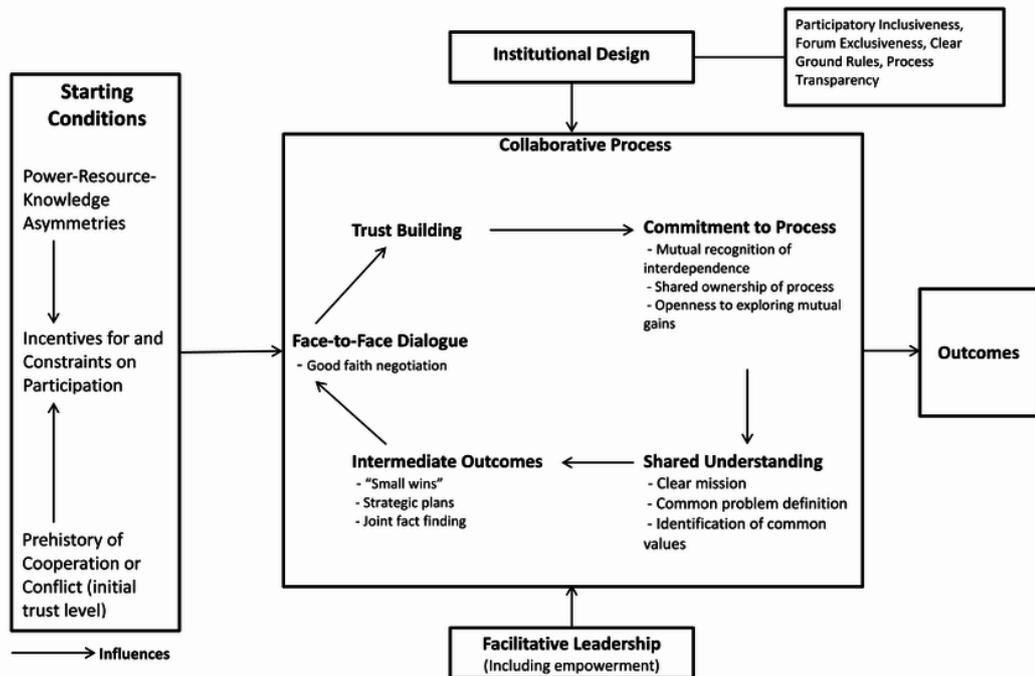
Collaborative governance memiliki beberapa model sebagai kerangka kerja yang digunakan untuk menganalisis terjadinya kolaborasi antar stakeholders. Model secara ilmiah digambarkan sebagai proses abstraksi dunia nyata, substitusi, atau representasi realita dalam bentuk peta, diagram organisasi, persamaan matematika dan lain-lain, yang digunakan untuk membantu memudahkan dalam menghadapi fenomena nyata yang kompleks dan sukar jika dikaji secara langsung. Model merupakan cara ilmiah untuk memperoleh gambaran dunia nyata dengan mempelajari replika yang mencerminkan fenomena (Quade, 1998).

Beberapa model *collaborative governance* yang berkembang diantaranya:

a. Model Ansell dan Gash

Model *collaborative governance* Ansell dan Gash dapat dijelaskan pada gambar di bawah ini:

Gambar 2.1
Collaborative Governance Model
(Ansell & Gash, 2007)



Ansell dan Gash menjelaskan bahwa dalam *collaborative governance* memerlukan enam kriteria utama, di antaranya: 1) adanya forum yang diinisiasi oleh lembaga publik atau institusi; 2) para partisipan dalam forum melibatkan aktor di luar organisasi non pemerintah; 3) para partisipan terlibat secara langsung dalam membuat keputusan dan tidak hanya “berkonsultasi” dengan lembaga pemerintah; 4) forum secara formal diorganisasikan dan melakukan pertemuan secara kolektif; 5) forum bertujuan untuk membuat keputusan melalui konsensus (dilakukan jika konsensus tidak mencapai hasil yang ditetapkan); 6) focus kolaborasi dalam formulasi kebijakan publik atau manajemen publik. Penekanannya adalah bahwa forum tersebut secara resmi terorganisasi dan

melakukan pertemuan secara teratur, yang terdiri atas lembaga publik, swasta, non-state, termasuk di dalamnya masyarakat umum yang secara langsung terlibat dalam pengambilan keputusan (bukan hanya berkonsultasi) (Islamy, 2018: 15).

Model Ansell dan Gash ini memiliki empat variabel dalam menyelenggarakan *collaborative governance*, antara lain *starting condition* (kondisi awal), *institutional design* (desain kelembagaan), *facilitative leadership* (kepemimpinan), dan *collaborative process* (proses kolaborasi) (Ansell dan Gash, 2007).

1) *Starting Conditions* (Kondisi Awal)

Merupakan proses untuk melakukan analisis apakah terdapat *power, resoucer, knowledge asyimetric* (kesenjangan yang sangat tinggi dalam kekuasaan dan kekuatan, sumber daya ataupun pengetahuan) di antara pihak yang akan melakukan kolaborasi. Termasuk juga apakah terdapat sejarah masa lalu, baik dalam konteks yang mendukung atau menghambat untuk melakukan kolaborasi. Ini dikarenakan apabila terdapat kesenjangan yang terlalu lebar maka kondisi awal (*starting condition*) untuk melakukan kolaboratif tidak akan berjalan dengan maksimal (Islamy, 2018).

Literatur menjelaskan bahwa kondisi yang ada pada awal kolaborasi dapat memfasilitasi atau menghambat kerjasama antar pemangku kepentingan dan antara lembaga dan pemangku kepentingan. Bayangkan dua titik awal kolaborasi

yang sangat berbeda. Pertama, para pemangku kepentingan memiliki sejarah perpecahan pahit atas beberapa isu lokal yang bermuatan emosional dan telah menganggap satu sama lain sebagai musuh yang tidak bermoral. Di sisi lain, para pemangku kepentingan memiliki visi bersama tentang apa yang ingin mereka capai melalui kolaborasi dan sejarah kerjasama masa lalu dan saling menghormati. Pada kedua kasus tersebut, kolaborasi mungkin sulit dilakukan, tetapi kasus pertama harus dapat mengatasi masalah ketidakpercayaan, ketidakhormatan, dan antagonisme langsung. Ansell dan Gash mempersempit kondisi awal yang kritis menjadi tiga variabel besar: ketidakseimbangan antara sumber daya atau kekuatan pemangku kepentingan yang berbeda, insentif yang dimiliki pemangku kepentingan untuk berkolaborasi, dan sejarah konflik atau kerja sama di antara pemangku kepentingan di masa lalu (Ansell dan Gash, 2007: 550-551).

a) *Power/Resource Imbalance*

Ketidakseimbangan kekuatan antara pemangku kepentingan adalah masalah yang umum terjadi dalam *collaborative governance*. Jika beberapa pemangku kepentingan tidak memiliki kapasitas, organisasi, status, atau sumber daya untuk berpartisipasi, atau berpartisipasi secara setara dengan pemangku kepentingan lainnya,

proses *collaborative governance* akan rentan dimanipulasi oleh aktor yang lebih kuat. Ada tiga aspek yang dapat digunakan untuk menganalisis adanya ketidakseimbangan kekuatan/sumber daya. (1) Organisasi yang representative, (2) kemampuan untuk bernegosiasi, (3) waktu dan tenaga untuk ikut dalam kolaborasi. Ketiga aspek tersebut dioperasionalkan ke dalam bentuk konsensus dan implementasi, karena jika tidak dilakukan, sumber daya yang tidak seimbang akan mengakibatkan dominasi antar stakeholder.

b) *Incentives to Participates*

Perlu adanya insentif yang jelas dalam berkolaborasi. Pada tahapan ini perlu ada pengorbanan dari stakeholder untuk menurunkan hasrat pribadi. Karena itu pada tahap ini merupakan kesediaan stakeholder untuk mengikuti kolaborasi. Indikator ini berkaitan dengan *power imbalance*, terutama yang terjadi karena perbedaan kekuatan. Ansell dan Gash (2007) mengemukakan, insentif berpartisipasi tergantung pada harapan stakeholder apakah proses kolaborasi menghasilkan hasil yang berarti. Insentif untuk berpartisipasi rendah Ketika stakeholder dapat mencapai tujuan mereka secara sepihak atau melalui cara alternatif. Sebaliknya, insentif untuk berpartisipasi cenderung meningkat Ketika forum eksklusif

untuk mengambil keputusan. Kecenderungan pihak yang memiliki kuantitas dan kualitas sumber daya yang tinggi akan sulit untuk berkolaborasi sehingga lebih memilih alternatif lain. Insentif untuk berpartisipasi pada *collaborative governance* akan meningkat jika para pemangku kepentingan mempersilahkan pencapaian tujuan mereka menjadi tergantung pada kerja sama dari kepentingan lain. Pada umumnya hal ini berlaku pada sektor swasta dengan tingginya dominasi kepentingan sosialnya.

c) *Prehistory of Antagonism and Cooperation*

Adanya ketakutan akan terjadinya konflik jika kolaboratif dilaksanakan. Ansell dan Gash (2007) menjelaskan, Ketika para stakeholder sangat ingin tergantung, tingkat konflik yang tinggi sebenarnya dapat menciptakan insentif yang kuat untuk *collaborative governance*. Latarbelakang konflik biasanya sangat mempengaruhi dalam menjalankan proses kolaborasi, hal ini karena adanya perbedaan yang mendasar dari karakter dan kepemimpinan masing-masing stakeholder, hanya saja kesadaran saling membutuhkan akan menimbulkan interaksi yang dapat mengenyampingkan konflik yang terjadi.

2) *Facilitative Leadership*

Kepemimpinan yang fasilitatif dan demokratis juga dibutuhkan dalam proses kolaboratif. Kepemimpinan fasilitasi secara luas dapat dilihat sebagai unsur yang penting yang dapat mengarahkan semua pihak untuk menyelesaikan masalah secara perundingan dan untuk mengarahkan mereka melakukan kompromi dan negosiasi guna mencegah masalah konflik yang mungkin akan timbul dalam proses kolaboratif. Konsensus dan partisipasi menjadi syarat mutlak governance, namun tanpa adanya kepemimpinan yang memfasilitasi unsur-unsur lain untuk bersedia berpartisipasi dan bermusyawarah akan sulit bergerak. Kepemimpinan memiliki peran yang penting untuk membawa stakeholder bersama-sama ke dalam forum dan membuat mereka untuk terlibat satu sama lain dalam semangat kolaboratif dengan para pemimpin untuk menghasilkan konsensus. Kepemimpinan yang fasilitatif berkaitan erat dengan: a) Fasilitator yang berperan untuk memastikan integritas dalam membangun konsensus. Mediasi meningkatkan peran dari pihak ketiga dalam merinci substansi dari negosiasi tersebut. Ketika terjadi ketidak efektifan pemangku kepentingan dalam menjalankan kolaborasi; b) Kesuksesan kolaborasi dapat menggunakan para pemimpin yang tidak berfungsi secara formal atau informal, karena tidak

hanya mengandalkan kapasitas satu pemimpin (Ansell dan Gash, 2007: 554)

3) *Institutional Design* (Desain Kelembagaan)

Institutional design yang mendukung proses kolaboratif merupakan hal yang penting dibutuhkan untuk mendorong partisipasi dan transparansi dalam proses kolaboratif. Desain kelembagaan berkaitan erat dengan aturan dasar untuk berkolaborasi. Aturan yang disepakati untuk dijalankan adalah berdasarkan kesepakatan atau konsensus antar stakeholder. Namun yang menjadi masalah adalah akses kepada proses kolaborasi itu sendiri, proses kolaborasi menekankan bahwa proses harus terbuka dan inklusif. Sementara aturan dasar yang dibuat oleh pemerintah selaku mediator dan penggerak perlu dipahami substansinya oleh stakeholder, karena pada akhirnya desain kelembagaan harus memperhatikan adanya tengat waktu dan ruang untuk berkolaborasi.

Untuk menjelaskan hal tersebut di atas, maka Ansell dan Gash (2007) menyatakan bahwa dapat dilihat dari tiga aspek, diantaranya:

a) *Participatory inclusiveness*

Kondisi pertama dalam *collaborative governance* dapat dikatakan berhasil jika semua stakeholder yang terlibat terkena dampak, dan yang peduli terhadap permasalahan ikut berpartisipasi. Para stakeholder mampu memahami

masalah dengan perspektif yang berbeda dengan kelompok lainnya. Kriteria inklusif adalah adanya peluang stakeholder untuk sengaja memesan hasil kebijakan, dan klaim bahwa hasil kebijakan mewakili kesepakatan dari konsensus secara luas (Kurniadi, 2020).

b) *Forum exclusiveness*

Sebagai tempat yang disediakan bagi para stakeholder untuk berinteraksi di mana adanya kategori-kategori pembahasan tiap forum. Proses kolaboratif dalam forum tersebut ada pada sebuah keterkaitan yang bersifat formal, yang berarti forum tersebut berkisar pada kerja sama antar lembaga publik, aktor publik, dan aktor non-publik.

c) *Clear ground rule and process transparency*

Yaitu lebih kepada pengaturan dasar yang jelas dan konsisten untuk diterapkan, sehingga meyakinkan para stakeholder bahwa prosesnya akan berjalan secara adil, merata, dan terbuka. Kemudian berkaitan dengan transparansi stakeholders benar-benar bahwa proses negosiasi terwujud dalam proses, dan tidak hanya menunjukkan kesepakatan satu pihak.

4) *Colaborative Process* (Proses Kolaboratif)

Dialog tatap muka sangat penting untuk dilakukan dalam awal tahapan ini, sehingga terbangun kepercayaan dan pemahaman yang sama diantara seluruh stakeholder yang

terlibat dalam proses kolaborasi. Karena proses kolaboratif adalah sebuah proses yang bersifat adaptif untuk menyatupadukan konsep-konsep dari berbagai pemikiran yang berbeda-beda untuk menemukan sebuah konsensus (keepakatan umum) dalam penyelesaian masalah yang kompleks (Ansell dan Gash, 2007).

Dimensi ini menggambarkan proses kolaborasi sebagai pengembangan secara bertahap. Umpan balik dalam proses kolaborasi akan menentukan langkah selanjutnya dalam proses kolaboratif. Untuk melakukan proses kolaboratif perlu memerhatikan beberapa aspek sebagai berikut (Ansell dan Gash, 2007: 558-561): (a) Bagaimana melakukan dialog tatap muka dengan semua pemangku kepentingan yang beragam untuk menemukan sebuah pemahaman yang sama dalam penyelesaian masalah yang dihadapi; (b) Bagaimana membangun kepercayaan antar peserta kolaboratif; (c) Bagaimana membangun komitmen dalam proses kolaboratif; (d) Berbagai pemahaman tentang misi dan permasalahan yang dihadapi, serta mengidentifikasi nilai-nilai umum dalam kolaboratif; (e) Hasil sementara, dengan melihat bagaimana meraih sukses awal, melakukan perencanaan strategik, dan penemuan fakta-fakta secara bersamaan; (f) *Face to face dialogue* dalam hal ini melakukan negosiasi dengan itikat yang baik.

Namun, karena komunikasi merupakan inti dari kolaborasi, maka Ansell dan Gash memulainya dari tahapan *face to face dialogue*, yang dijabarkan sebagai berikut:

a) *Face to face Dialogue*

Semua proses *collaborative governance* dibangun di atas dialog tatap muka antara para pemangku kepentingan. Sebagai proses yang berorientasi pada konsensus, "komunikasi yang kental" yang diperbolehkan melalui dialog secara langsung diperlukan bagi para pemangku kepentingan untuk mengidentifikasi peluang bagi keuntungan bersama. Namun, dialog tatap muka lebih dari sekadar media negosiasi. Ini adalah inti dari proses menghilangkan stereotip dan hambatan lain dalam komunikasi yang dapat mencegah eksplorasi keuntungan bersama pada kesempatan pertama. *Face-to-face dialogue* adalah inti dari proses membangun kepercayaan, saling menghormati, pemahaman bersama, dan komitmen terhadap proses tersebut. Ansell dan Gash berpendapat bahwa dialog tatap muka adalah kondisi yang diperlukan tetapi tidak cukup untuk kolaborasi. Misalnya, dialog tatap muka dimungkinkan untuk memperkuat stereotip atau perbedaan status atau untuk meningkatkan antagonisme dan sikap saling tidak menghormati. Namun sulit untuk

membayangkan kolaborasi yang efektif tanpa dialog tatap muka.

b) *Trust Building*

Kurangnya kepercayaan di antara para pemangku kepentingan adalah titik awal yang umum untuk *collaborative governance*. Literatur sangat menyarankan bahwa proses kolaboratif bukan hanya tentang negosiasi tetapi juga tentang membangun kepercayaan di antara para pemangku kepentingan. Faktanya, ketika ada sejarah antagonisme di antara para pemangku kepentingan, membangun kepercayaan sering kali menjadi aspek yang paling menonjol dari proses awal kolaborasi dan bisa sangat sulit untuk dikembangkan. Ini tidak berarti bahwa membangun kepercayaan adalah fase yang terpisah dari dialog dan negosiasi tentang hal-hal yang substantif. Tetapi para pemimpin kolaboratif yang baik menyadari bahwa mereka harus membangun kepercayaan di antara mereka yang bertentangan dengan mereka sebelum mereka mengambil resiko untuk memanipulasi. Dari studi kasus yang pernah dilakukan ditemukan bahwa membangun kepercayaan adalah proses yang memakan waktu yang membutuhkan komitmen jangka panjang untuk mencapai hasil kolaboratif. Oleh karena itu, jika sejarah masa lalu sangat antagonis, maka pembuat kebijakan atau

pemangku kepentingan harus meluangkan waktu untuk membangun kepercayaan perbaikan yang efektif. Jika mereka tidak dapat menyediakan waktu dan biaya yang diperlukan, maka mereka tidak boleh memulai strategi kolaboratif.

c) *Commitment to the Process*

Meskipun terminologi yang digunakan agak bervariasi dalam literatur, studi kasus menunjukkan bahwa tingkat komitmen pemangku kepentingan terhadap kolaborasi merupakan variabel penting dalam menjelaskan keberhasilan atau kegagalan. Namun komitmen untuk berkolaborasi masih memerlukan perubahan psikologis yang sangat signifikan, terutama di antara mereka yang menganggap posisi mereka secara mutlak. Komitmen terhadap proses kolaboratif membutuhkan kesediaan di muka untuk mematuhi hasil musyawarah, bahkan jika mereka harus pergi ke arah yang tidak sepenuhnya didukung oleh pemangku kepentingan. Tentu saja, dasar yang berorientasi pada konsensus dari *collaborative governance* sangat mengurangi risiko bagi para pemangku kepentingan. Namun dinamika tawar-menawar dapat mengarah ke arah yang tidak terduga, dan pemangku kepentingan dapat mengalami tekanan untuk menyesuaikan diri dengan posisi yang tidak sepenuhnya

mereka pegang. Sangat mudah untuk melihat mengapa kepercayaan merupakan elemen penting dari kolaborasi. Komitmen bergantung pada kepercayaan bahwa pemangku kepentingan lain akan menghormati perspektif dan kepentingan Anda. Juga mudah untuk melihat bagaimana prosedur yang jelas, adil, dan transparan sangat penting untuk komitmen. Sebelum berkomitmen pada proses yang bisa berjalan ke arah yang tidak terduga, pemangku kepentingan harus merasa yakin bahwa prosedur musyawarah dan negosiasi memiliki integritas. Rasa komitmen dan kepemilikan dapat ditingkatkan seiring dengan meningkatnya keterlibatan. Bentuk-bentuk kolaborasi yang dimandatkan mungkin penting ketika insentif untuk berpartisipasi lemah, tetapi kerjasama yang diamanatkan juga dapat menyamarkan kurangnya komitmen nyata dari para pemangku kepentingan. Oleh karena itu, bahkan ketika *collaborative governance* diamanatkan, mencapai "kesepakatan" masih merupakan aspek penting dari proses kolaboratif. Saling ketergantungan yang tinggi di antara para pemangku kepentingan kemungkinan akan meningkatkan komitmen terhadap kolaborasi, tetapi juga dapat meningkatkan insentif untuk bertindak secara manipulatif dan kooptif. Godaan ini mungkin diperiksa di mana kolaborasi bukanlah

keepakatan satu kali tetapi tergantung pada kerjasama yang berkelanjutan. Literatur tentang tindakan kolektif, tentu saja, menunjukkan bahwa cakrawala masa depan ini dapat menjadi kondisi penting untuk timbal balik. Oleh karena itu, strategi tata kelola kolaboratif sangat cocok untuk situasi yang membutuhkan kerja sama berkelanjutan.

d) *Share Understanding*

Share understanding atau saling berbagi pengalaman yang dimiliki, memerlukan pemahaman bersama untuk menyatukan persepsi terhadap substansi dan tujuan kolaborasi. Ansell dan Gash (2007) menjelaskan istilah mengenai pemahaman bersama yaitu misi bersama, tujuan bersama, tujuan yang jelas atau arah yang jelas, artinya pemahaman bersama menyiratkan kesepakatan definisi masalah atau kesepakatan tentang pengetahuan yang relevan diperlukan untuk mengatasi masalah. Definisi masalah umum merupakan kesepakatan pada definisi masalah saat ini. Berbagai indentifikasi kondisi tersebut memerlukan persetujuan dari berbagai pihak. Dalam mengidentifikasi tujuan dan masalah yang ada diperlukan identifikasi nilai-nilai umum yaitu nilai yang sama atau pemahaman yang sama. Jika stakeholder tidak bisa

mengidentifikasi masalah bersama, maka sulit untuk mencari solusi abadi.

e) *Intermediate Outcomes*

Indikator ini merupakan output sebagai hasil dari proses. Dalam tahapan ini diperlukan capaian minimal sebagai hasil dari proses kolaboratif. *Intermediate outcome* dapat Kembali ke dalam siklus proses kolaboratif, mendorong siklus yang baik untuk membangun kepercayaan dan komitmen. Capaian minimal dapat menjadi modal untuk kembali membangun proses kolaborasi sebagai acuan perbaikan.

b. Model Emerson, Nabatchi, dan Balogh

Model collaborative governance yang dibuat oleh Emerson, Nabatchi dan Balogh (Emerson, et al., 2012) di sebut dengan model kerangka integrative collaborative governance. Model ini memusatkan perhatian pada konsep *collaborative governance regime* (CGR). Regime pada model ini diartikan sebagai upaya untuk mengarahkan pola tertentu, sistem, atau pembuatan kebijakan publik melalui kolaboratif lintas sektor yang diwujudkan dalam bentuk perilaku dan aktivitas. Model ini juga pernah digunakan Crosby dan Bryson (2005) dan Krasner (1993) yang juga telah menguji model ini. Menurut mereka *collaborative governance regime* (CGR) adalah serangkaian prinsip yang bersifat implisit dan eksplisit, peraturan dan norma, dan prosedur

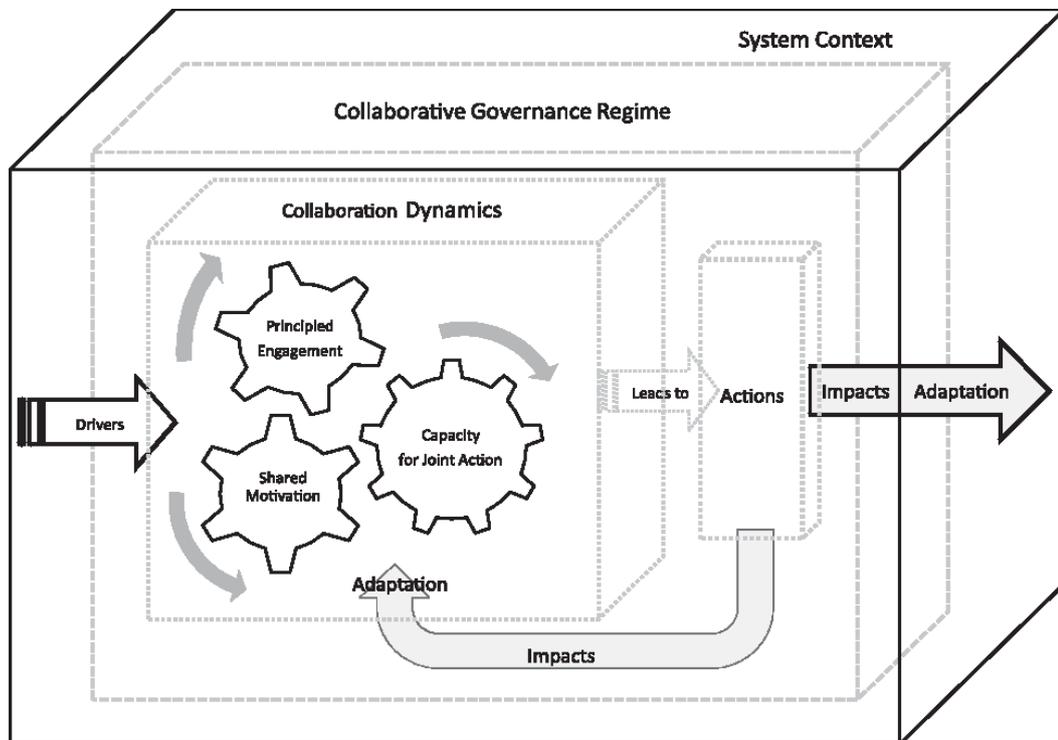
pengambilan keputusan di antar para aktor dimana semua kepentingan para aktor dapat diakomodir dalam satu area kebijakan. Dimensi CGR mencakup beberapa aspek sebagai berikut:

- 1) Dinamika kolaboratif yang mempresentasikan tiga komponen yang saling berinteraksi yaitu penerapan prinsip-prinsip, motivasi, dan kemampuan untuk melakukan tindakan bersama;
- 2) Tindakan kolaboratif adalah tahapan tindakan yang dilakukan untuk mengimplementasikan tujuan yang ingin dicapai dalam CGR. Tindakan ini ditujukan untuk mendapatkan hasil yang baik dari dalam maupun dari luar pemerintahan;
- 3) Dampak yaitu akibat atau hasil (*result*) yang dicapai dari tindakan yang bersifat potensial melalui adaptasi (*adaption*);
- 4) Adapsi yaitu transformasi yang dilakukan dalam menyelesaikan masalah yang kompleks atau isu-isu yang muncul baik dalam konteks sistem maupun dalam organisasi CGR itu sendiri.

Secara ringkas model ini menggambarkan kerangka struktur integrative yang saling terhubung (*incorporated*) dalam dimensi yang saling terkait dan memiliki komponen yang sangat menentukan yaitu konteks sistem, pendorong (*drivers*), dinamika kolaboratif yang meliputi aspek penerapan prinsip, saling memotivasi dan kemampuan bertindak bersama, output yang dicapai dari tindakan bersama, dan hasil

kolaboratif atau dampak, dan adaptasi. Model CGR tersebut dapat dilihat dari gambar di bawah ini

Gambar 2.2
Model *Integratif Framework for Collaborative Governance*
Emerson, Nbatchi dan Balogh (2012)



Model yang dikembangkan Emerson, Nabatchi dan Balogh dianggap sebagai model yang cukup komprehensif melihat proses kolaborasi, karena melihat mulai dari input (*drives*), sampai pada impacts kolaborasi. Jika memperhatikan model di atas maka ada tiga dimensi yakni *system context*, *drivers* dan *collaborative dynamic*.

a) *System context*

Dimensi pertama digambarkan dengan kotak terluar yang merupakan ruang lingkup (*system context*) yang menaungi secara keseluruhan. Sebuah *system context* dalam collaborative governance akan berjalan Ketika terdapat komponen-komponen

yang menjawab mengapa perlu adanya collaborative governance dalam sebuah kebijakan publik atau program. Komponen-komponen tersebut yang akan mendorong proses dan perkembangan collaborative governance. Elemen *system context* yang dapat membedakan atau mempengaruhi collaborative governance antar lain (Kurniadi, 2020):

- (1) *Resource condition* (sumber daya yang dimiliki), menjelaskan sumberdaya yang dimiliki apakah perlu diperbaiki, ditingkatkan atau bahkan dibatasi;
- (2) *Policy and legal framework* (kebijakan dan kerangka hukum), kebijakan dan kerangka hukum termasuk administrasi, peraturan atau yudikatif;
- (3) *Level of conflict/trust* (konflik antar kepentingan dan tingkat kepercayaan), tingkat sejarah dan terjadinya konflik antara kepentingan masing-masing pihak yang bekerjasama dan bagaimana konflik tersebut mempengaruhi tingkat kepercayaan sehingga berdampak pada hubungan kerja;
- (4) Sosio-ekonomi, Kesehatan, budaya, dan keberagaman, yaitu potret kondisi sosial, ekonomi, Kesehatan, budaya dan keragaman yang terbentuk dalam lingkungan yang menaungi;
- (5) *Prior failure to address issue*, kegagalan yang ditemui di awal, maka dapat dijadikan acuan dalam menentukan strategi kebijakan dalam kerja sama kolaboratif;

(6) *Political dynamics/power relations* (dinamika politik), yaitu dinamika politik di dalam tata Kelola kolaboratif mempengaruhi masing-masing pihak dan menentukan arah kebijakan yang akan dilaksanakan bersama; dan

(7) *Network connectedness* (jaringan yang terkait), yaitu jaringan yang ada dan terikat dengan kerja sama kolaboratif.

b) *Drivers*

Sebuah kondisi pada awal terjadinya kolaborasi dapat memfasilitasi atau mencegah kerja sama antara pemangku kepentingan dengan pemangku kepentingan lain. Kerangka kolaborasi cenderung menggabungkan dimensi *system context* dengan driver tertentu. Namun dalam *framework* tersebut di atas, variabel *system context* dipisahkan dengan *driver*. Tanpa dimensi *drivers* maka dorongan untuk berkolaborasi menjadi terhambat dan tidak berkembang sama sekali. Komponen-komponen yang termasuk dalam *drivers* antara lain:

(1) *Leadership*, mengacu pada sosok pemimpin yang dapat berinisiatif untuk memulai dan membantu mempersiapkan sumber daya untuk mendukung pelaksanaan collaborative governance dengan segala kapasitas yang dimilikinya;

(2) *Consequential incentives*, mengarah pada bagian baik internal (masalah sumber daya, kepentingan, atau kesempatan), maupun eksternal (krisis, ancaman, kesempatan situasional/institusional) dimensi drivers. Insentif

konsekuensial tidak selalu bersifat negative. Dengan adanya insentif makan akan mendorong para pemimpin dan anggota dalam kerja sama terlibat bersama-sama;

(3) *Interdependence*, kondisi Ketika individu dan organisasi tidak dapat mencapai sesuatu dengan usaha dan kapasitas satu pihak. Untuk itu mengapa tindakan kolaboratif dapat berkembang untuk dilaksanakan; dan

(4) *Uncertainty*, ketidakpastian menjadi tantangan utama dalam mengelola permasalahan publik. Ketidakpastian kolektif tentang bagaimana kelompok-kelompok berkolaborasi untuk mengelola masalah sosial juga berkaitan dengan driver lain yaitu interdependence / ketergantungan.

c) *Collaborative dynamics*

Dimensi ketiga merupakan dinamika kolaborasi yang terdiri atas tiga komponen, yaitu: *principled engagement*, *shared motivation*, dan *capacity for join action*.

(1) *Principled engagement*, merupakan hal yang muncul seiring dengan berjalannya waktu di antar para stakeholder yang berbeda-beda dan pihak dalam setting yang berbeda pula. Dengan principled engagement, pihak-pihak yang tergabung dalam konten, relasi dan tujuan yang berbeda dapat berkerjasama untuk mengatasi permasalahan, meredam konflik, dan menciptakan nilai. Principled engagement muncul melalui interaksi berulang-ulang dari keempat elemen berikut:

- (a) *discovery*, berfokus pada identifikasi nilai, persoalan dan kepentingan bersama;
 - (b) *definision*, proses ini dicirikan dengan adanya keberlanjutan usaha untuk memperjelas maksud dan tujuan, penyetujuan konsep yang akan digunakan untuk mencapai tujuan tersebut, serta mengklarifikasi kembali hak dan kewajiban masing-masing partisipan;
 - (c) *deliberation*, dalam memaknasi dan menindaklanjuti sebuah isu maka perlu dilakukan pengkajian secara bijaksana, mempertimbangkan perspektif pihak lain dan berorientasi kepada kepentingan publik, sehingga tidak berujung pada penyatuan kepentingan dari pihak yang terlibat; dan
 - (d) *determination*, keputusan procedural dan ketentuan substantif merupakan gabungan dua proses dalam setiap pembuatan kebijakan dalam principled engagement.
- (2) *Shared motivation*, menekankan pada elemen-elemen yang ada pada aspek yang tidak tampak dalam setiap personal, atau sering disebut modal sosial, terdiri dari empat elemen:
- (a) *Mutual trust*, rasa saling percaya akan muncul, seiring pihak-pihak yang saling bekerja sama, memahami satu sama lain, dan saling menunjukkan bahwa mereka layak, dapat diprediksi, dan dapat diandalkan;

- (b) *Mutual understanding*, secara spesifik merujuk kepada kemampuan untuk memahami dan menghormati posisi dan kepentingan satu sama lain, meskipun salah satu pihak ada yang tidak setuju. Dengan kata lain, bagaimana setiap personal memiliki rasa simpati terhadap suatu hal yang dihadapkan pada pihak lain;
 - (c) *Internal legitimacy*, dengan adanya rasa saling memahami dan menghormati peranan dan kondisi setiap personal maka akan menghasilkan rasa percaya (*interpersonal validation and cognitive legitimacy*). Masing-masing individu merasa bahwa partisipasi dapat dipercaya dan kredibel sebagai rekan kerja; dan
 - (d) *Shared commitment*, memungkinkan partisipan untuk mengaburkan batasan-batasan sectoral, organisasional, dan/atau yuridiksional dari masing-masing personal atau kelompok, serta berkomitmen untuk saling berbagi.
- (3) *Capacity for joint action*, dengan adanya kolaborasi dalam melaksanakan suatu kebijakan atau program maka dapat meningkatkan kapasitas kedua belah pihak untuk mencapai tujuan bersama *capacity for joint action*, meliputi:
- (a) *Procedural/institutional arrangements*, mencakup panduan proses dan struktur organisasi yang diperlukan untuk mengatur hubungan di dalam sistem;

- (b) *Leadership, collaborative governance* memerlukan dan memperkuat peran kepemimpinan sehingga sistem dan proses berjalan sesuai dengan kerangka kebijakan atau kesepakatan;
- (c) *Knowledge*, modal sosial, pengetahuan, etos kerja yang diintegrasikan dengan nilai-nilai dari seluruh pihak yang terlibat; dan
- (d) *Resources*, dengan adanya kolaborasi maka akan menguntungkan semua pihak dalam hal sumber daya, karena memunculkan potensi saling berbagi dan memanfaatkan sumber daya terbatas yang dimiliki. Dengan adanya intergrasi sumber daya baik manusi, fisik maupun finansial maka kolaborasi dapat berjalan dengan sendirinya.

Tabel 2.2
Logic Model Approach to Collaborative Governance
Sumber : Emerson, et., al. 2012

Dimension and Components	The Collaborative Governance Regime					Outputs Collaborative Actions	Collaborative Outcomes	
	System Context	Drivers	Collaborative Dynamics				Impacts	Adaptation
			Principled Engagement	Shared Motivation	Capacity for Joint Action			
Elements within Component	- Resource Conditions - Policy - Legal Frameworks - Prior Failure to Address Issues - Political Dynamics/ Power Relations - Network Connectedness - Levels of Conflict/Trust - Socio-economic/ Cultural Health & Diversity	- Leadership - Consequential Incentives - Interdependence - Uncertainty	- Discovery - Definition - Deliberation - Determination	- Mutual Trust - Mutual Understanding - Internal Legitimacy - Shared Commitment	- Procedural/ Institutional Arrangements - Leadership - Knowledge - Resources	Will depend on context and charge, but might include: - Securing Endorsements - Enacting Policy, Law, or Rule - Marshalling Resources - Deploying Staff - Siting/ Permitting - Building/ Cleaning Up - Enacting New Management Practice - Monitoring Implementation - Enforcing Compliance	Will depend on context and charge, but aim is to alter pre-existing or projected conditions in System Context	- Change in System Context - Change in the CGR - Change in Collaboration Dynamics

c. Model Bryson, Crosby, dan Stone

Model *collaborative governance* oleh Bryson, et. al. (2006) disebut juga dengan *cross-sector collaboration* (CSC). Model ini dalam penelitiannya bahwa kolaboratif merupakan dimensi yang penting dan menarik, namun beberapa penelitian yang telah dilakukan menunjukkan bukti bahwa pelaksanaan kolaboratif bukanlah sesuatu yang mudah. Tidak mudahnya disebabkan oleh banyaknya aktor lintas sektor yang harus dilibatkan dalam kolaborasi.

Model CSC ini menarik untuk dikaji karena diasumsikan bahwa dalam masyarakat ditemukan berbagai tantangan publik yang kompleks dan perlu diselesaikan. Berdasarkan hasil penelitian literatur, mereka menemukan bahwa perlu kolaboratif lintas sektor dan mengajukan desain model dan implementasinya untuk menyelesaikan berbagai permasalahan akibat kondisi masalah publik yang kompleks. Mereka berasumsi bahwa bagaimana organisasi bekerja sama lintas sektor untuk mengatasi masalah publik yang dihadapi. Lintas sektor yang dimaksud pada model ini adalah melibatkan pemerintah pembisnis, organisasi nirlaba dan filantropi, masyarakat dan/atau publik pada umumnya (Bryson, et. al. 2006).

Ada dua alasan penting mengapa kolaboratif lintas sektor ini penting yaitu: 1) bahwa efektivitas para partisipan yang terlibat dalam kolaboratif lintas sektor umumnya gagal dalam memainkan

peran mereka dalam kolaboratif. Dengan kata lain, organisasi hanya akan berkolaborasi Ketika organisasi tersebut tidak mampu mencapai apa yang mereka inginkan tanpa adanya kolaborasi; 2) respon terhadap kolaborasi dianggap hanya sebagai “holy grail” (piring antik) ketika mengatasi masalah yang dihadapi dan selalu berhasil. Dalam hal ini, pemerintah akan melakukan kolaborasi dengan pihak ke tiga (*third party*) ketika memperoleh saran dari departemen keuangan untuk berkolaborasi, meskipun pemerintah sendiri masih ragu dan memiliki sedikit bukti bahwa kondisi tersebut akan berhasil mengatasi masalah keuangan.

Model kolaboratif lintas sektor ini mencakup beberapa dimensi sebagai berikut:

1) Kondisi yang dihadapi

Pada dimensi ini fokus pada tema yang luas bahwa lingkungan umum menghendaki perlunya kolaboratif, adanya kegagalan dari beberapa sektor yang diidentifikasi menyebabkan perlunya kolaboratif, dan adanya kondisi spesifik yang mempengaruhi sehingga perlu melakukan kolaboratif.

2) Faktor lingkungan

Bekerja dalam hubungan antar-organisasi secara langsung berkaitan erat dengan kondisi lingkungan tertentu yang menghendaki agar organisasi yang berjalan sendiri memerlukan dukungan dari organisasi lain.

3) Ada kegagalan dari sektor atau organisasi lain

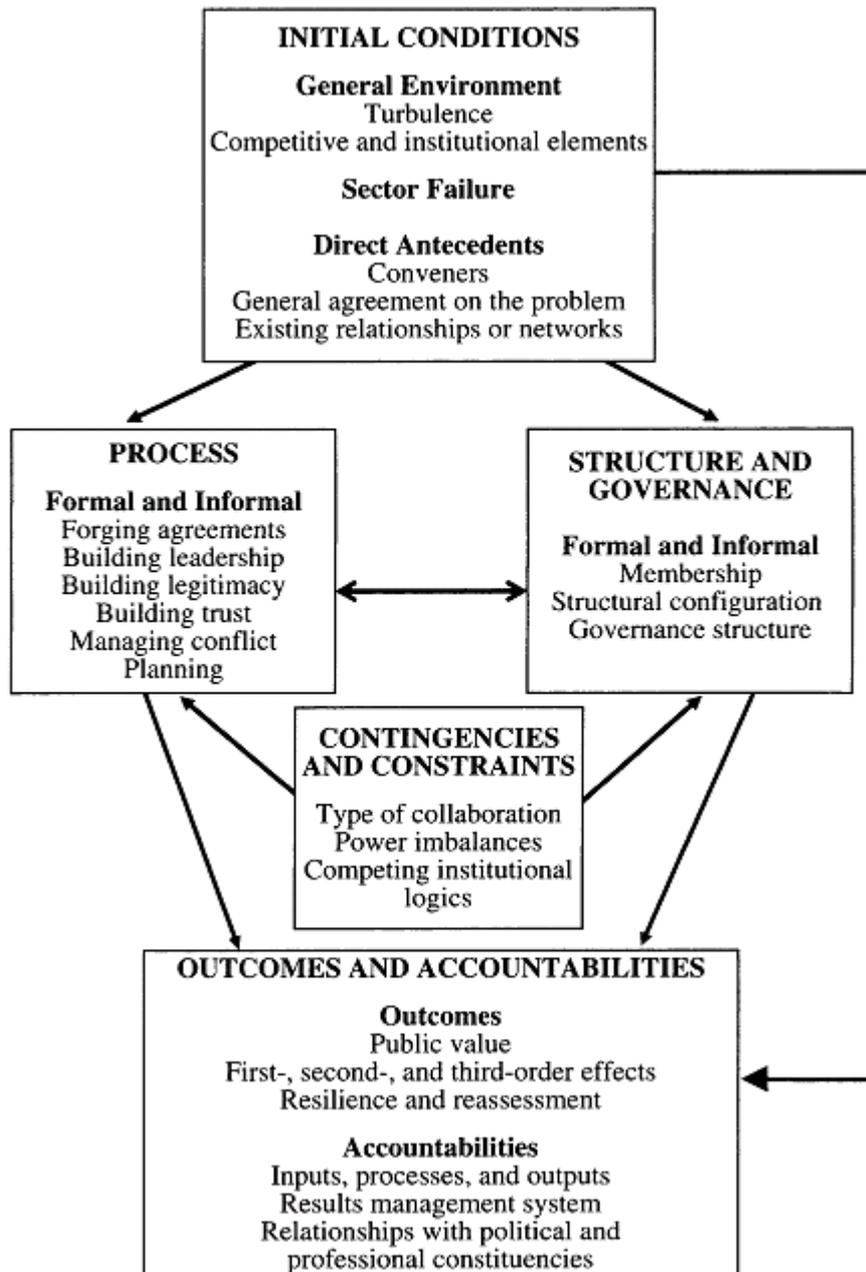
Melalui faktor lingkungan dapat berpengaruh besar bentuk hubungan antar-organisasi secara keseluruhan dimana *cross-sector collaboration* secara khusus muncul untuk mempengaruhi tingkat upaya yang telah dilakukan organisasi yang gagal menyelesaikan masalah secara sendiri. Ini yang disebut dengan kegagalan sektor (*sector failure*), tanpa melakukan observasi awal dan organisasi dijalankan secara tunggal dalam mengatasi masalah publik mencoba untuk melakukan kerja sama lintas sektor dengan organisasi lainnya. Bryson et al. (2006) mengasumsikan bahwa para pembuat kebijakan pada umumnya lebih senang untuk melakukan kolaborasi lintas sektor ketika mereka percaya bahwa usaha yang dilakukan secara terpisah dengan lingkungan yang berbeda-beda dalam mengatasi masalah publik cenderung gagal atau gagal sama sekali dan secara aktual atau berpotensi gagal karena tidak dapat bekerja sama mengatasi masalah publik karena berjalan sendiri-sendiri.

Model *cross-sector collaboration* menekankan pada upaya untuk menghadapi kondisi yang terjadi berpeluang dapat mempengaruhi pencapaian tujuan organisasi sektor publik yang dapat diselesaikan dengan kolaboratif. Mempertimbangkan aspek peluang dan ancaman lingkungan, serta kekuatan dan kelemahan yang dimiliki organisasi sektor publik diperlukan dalam

implementasi kebijakan dalam jaringan. Pertimbangan atas kegagalan dan juga keberhasilan organisasi lain menjadi dasar pemikiran dan evaluasi untuk melakukan penetapan strategi yang tepat agar tujuan yang tercapai secara efektif dan efisien. Kegagalan organisasi lain menjadi titik evaluasi untuk mempertimbangkan kelemahan-kelemahan yang mungkin terjadi sehingga berpeluang menjadi penghambat dalam mencapai efektivitas dan efisiensi hasil yang diharapkan.

Kemudian aspek-aspek penentu keberhasilan kolaboratif diperhitungkan untuk mendukung upaya pencapaian tujuan organisasi sektor publik. Model ini menitikberatkan pada kolaboratif lintas sektor organisasi publik dengan mempertimbangkan bahwa dalam menyelesaikan masalah publik yang kompleks dan tidak mampu diselesaikan oleh satu organisasi saja. Model *cross-sector collaboration* tersebut digambarkan Bryson et. al (2006) sebagai berikut:

Gambar 2.3
Model Cross-Sector Collaboration
 Bryson et. al. (2006)



C. Konsep Pengendalian Distrik

1. Konsep Pengendalian

Pengendalian (*control*) didefinisikan sebagai proses yang mengarahkan aktivitas individu ke arah pencapaian tujuan organisasi. Konsep ini berkaitan dengan seberapa efektif manajer memastikan bahwa kegiatan berjalan sesuai rencana. Beberapa manajer tidak mau mengakuinya, namun masalah pengendalian – kurangnya pengendalian atau sejenis pengendalian – sering menyebabkan kerusakan permanen pada sebuah organisasi (Thomas S. Bateman dan Scott A. Snell, 2013: 256-257).

Sejalan dengan Bateman dan Snell, Muhammad Sigit (dalam Indra Bastian, 2014: 2), mengemukakan bahwa pengendalian adalah segala kegiatan yang dilakukan oleh seorang pimpinan untuk meningkatkan kemungkinan tercapainya maksud dan tujuan yang telah ditetapkan.

Pengendalian juga disebut sebagai salah satu manajemen kembar siam. Kembaran lainnya adalah perencanaan. Beberapa alat pengendalian diperlukan karena manajer membentuk rencana dan strategis bersamaan, mereka harus memastikan bahwa rencana dilaksanakan. Mereka harus memastikan bahwa orang lain melakukan apa yang perlu dilakukan dan tidak melakukan hal-hal yang tidak pantas. Jika rencana dilakukan dengan benar, manajemen harus mengambil langkah-langkah untuk memperbaiki masalah. Proses ini adalah fungsi pengendalian utama manajemen. Tidak mengherankan,

perencanaan yang efektif dapat memfasilitasi pengendalian, dan pengendalian memfasilitasi perencanaan. Perencanaan menjabarkan kerangka kerja untuk masa depan, dan dalam pengertian ini, perencanaan menyediakan patokan (*blue print*) bagi pengendalian. Sistem pengendalian, pada gilirannya bertugas mengatur alokasi dan penggunaan sumber daya, dan tentu saja, memfasilitasi proses tahap berikutnya dalam perencanaan. Dalam lingkungan organisasi yang kompleks saat ini, kedua fungsi tersebut mejadi lebih sukar untuk dilaksanakan, sementara fungsi tersebut telah menjadi bagian yang lebih penting disetiap departemen organisasi (Thomas S. Bateman dan Scott A. Snell, 2013 257).

Indra Bastian (2014: 8) memberi pendapat bahwa pengendalian manajemen terletak diantara proses pemutusan tujuan dan strategi organisasi (*strategy formulation*), dan proses memastikan berjalannya oprasional organisasi secara efektif dan efisien (*task control*). Pengendalian manajemen ini bersifat regular dengan tahapan-tahapan proses yang sistematis dan berurutan melalui proses, perencanaan, penganggaran, pengadaan barang dan jasa, realisasi anggaran, pelaporan, audit dan pertanggungjawaban Indra Bastian, 2014: 8).

Jika dikaitkan dengan tujuan pemerintah atau organisasi publik, sebagai penyedia kebutuhan dalam kehidupan masyarakat, maka pengendalian manajemen tidak hanya untuk pengelolaan anggaran tetapi juga berfokus kepada seluruh aktivitas penyediaan kebutuhan masyarakat. Seperti yang dijabarkan oleh Indra Bastian (2014, 9)

dimana pengendalian manajemen sektor publik disini dimaksudkan tidak hanya ditujukan terhadap pengelolaan anggaran, tetapi fokus pada seluruh aktivitas pencapaian kesejahteraan masyarakat, yang dimulai dari tahapan perumusan strategi, perencanaan strategi, penyusunan program, penyusunan anggaran, pengukuran dan penilaian kinerja, dan sistem pemantauan.

Jika dikaitkan antara pengendalian manajemen dengan Good Governance, CPA 2004, diadaptasi dari IFAC 2001 (dalam Indra Bastian, 2014: 168-169) memberi penjelasan bahwa sebuah model good governance tidak hanya meliputi prinsip-prinsip teoretis abstrak dan proses. Model mengacu pada instrument tertentu, seperti pengendalian internal dan sistem audit, agar prinsip-prinsip dan proses dapat berjalan. Pada tingkat umum, instrument untuk tata pemerintah yang baik dapat dikelompokkan dalam empat kelompok, yaitu standar individu pelaku; struktur organisasi dan proses; instrumen untuk manajemen resiko dan pengendalian; serta akuntabilitas, pelaporan dan pengungkapan.

2. Distrik dan Kampung dalam Konsep Pengendalian Dana Kampung

a. Definisi Distrik

Distrik merupakan penyebutan khusus di Papua untuk kecamatan. Sejak diberlakukan undang-undang Otsus tahun 2001, penyebutan wilayah pemerintahan Kecamatan berubah menjadi Distrik. Yang perubahan penyebutannya ditegaskan dalam Permendagri nomor 158 tahun 2004 tentang Pedoman Organisasi

Kecamatan, dimana pada Pasal 1 Poin 5 disebutkan bahwa kecamatan di Provinsi Papua adalah Distrik yang dipimpin oleh Kepala Distrik.

Kata “kecamatan” (township, subdistrict) digunakan untuk merujuk pada berbagai jenis pemukiman di berbagai negara. Township umumnya dikaitkan dengan wilayah perkecamatan. Namun ada banyak pengecualian untuk aturan ini (Indra Bastian, 2015: 4).

Dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus, pada pasal 1 poin 13, disebutkan bahwa Distrik, yang dahulu dikenal dengan kecamatan adalah wilayah kerja kepala Distrik sebagai perangkat daerah kabupaten/kota.

Hubungan kerja antara pemerintah Distrik dan Desa atau dalam penyebutkan di Papua sebagai Kampung, bersifat koordinasi dan fasilitasi (Permendagri Nomor 158 Tahun 2004 tentang Pedoman Organisasi Kecamatan).

Menurut Indra Bastian (2015: 9) Tata hubungan kerja antarsatuan pemerintahan tergantung pada sumber kewenangannya. Prinsipnya, pola pertanggungjawaban mengikuti pola pendelegasian kewenangan. Tata hubungan kerja antarsatuan pemerintahan yang tidak bersifat hierarkis bentuknya adalah sebagai berikut: dari sistem yang lebih kecil wujudnya

berupa laporan, sedangkan sistem yang lebih besar wujudnya berupa pembinaan, pengawasan dan fasilitasi.

Kemudian Camat sebagaimana diatur pada pasal 154 PP Nomor 43 tahun 2014 melakukan tugas pembinaan dan pengawasan desa (dalam Herry Kamaroesid, 2017: 270), melalui:

1. Fasilitasi penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa;
2. Fasilitasi administrasi tata pemerintahan desa;
3. Fasilitasi pengelolaan keuangan desa dan pendayagunaan asset desa;
4. Fasilitasi penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
5. Fasilitasi pelaksanaan tugas kepada desa dan perangkat desa;
6. Fasilitasi pelaksanaan pemilihan kepala desa;
7. Fasilitasi pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa;
8. Rekomendasi pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa;
9. Fasilitasi sinkronisasi perencanaan pembangunan daerah dengan pembangunan desa;
10. Fasilitasi penetapan lokasi pembangunan Kawasan perdesaan;
11. Fasilitasi penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;

12. Fasilitasi pelaksanaan tugas, fungsi, dan kewajiban lembaga kemasyarakatan;
13. Fasilitasi penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;
14. Fasilitasi kerja sama antar-desa dan kerja sama desa dengan pihak ketiga;
15. Fasilitasi penataan, pemanfaatan, dan pendayagunaan ruang desa serta penetapan dan penegasan batas desa;
16. Fasilitasi penyusunan program dan pelaksanaan pemberdayaan masyarakat desa;
17. Koordinasi pendampingan desa di wilayahnya;
18. Koordinasi pelaksanaan pembangunan Kawasan perdesaan di wilayahnya.

b. Definisi Kampung

Pada pasal 1 ayat 1 undang -undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa disebutkan bahwa Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan, masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam tata pemerintahan di Papua, penyebut desa berubah menjadi kampung, sebagaimana yang disebutkan dalam undang-

undang Otsus tahun 2021. Memiliki pengertian yang serupa dengan yang tercantum dalam undang-undang nomor 6 tahun 2004 tentang desa.

Hanif Nurcholis (2011:73) menjelaskan bahwa penyelenggaraan Pemerintah Desa dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Organisasi pemerintah desa terdiri atas:

- 1) Unsur pimpinan, yaitu Kepala Desa;
- 2) Unsur pembantu Kepala Desa, yang terdiri atas:
 - a) Sekretaris Desa, yaitu unsur staf atau pelayanan yang diketuai oleh Sekretaris Desa;
 - b) Unsur pelaksana teknis, yaitu unsur pembantu Kepala Desa yang melaksanakan urusan teknis di lapangan seperti urusan pengairan, keagamaan, dan lain- lain.
 - c) Unsur kewilayahan, yaitu pembantu Kepala Desa di wilayah kerjanya seperti kepala Dusun.

kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, pembangunan Desa, dan Kemasyarakatan. Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala Desa mempunyai wewenang:

- 1) Memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- 2) Mengangkat dan memberhentikan Perangkat Desa;
- 3) memegang Kekuasaan pengelolaan keuangan dan aset Desa;
- 4) Menetapkan Peraturan Desa;

- 5) Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
- 6) Membina kehidupan masyarakat Desa;
- 7) Membina ketentraman dan ketertiban masyarakat Desa;
- 8) Membina dan meningkatkan perekonomian Desa;
- 9) Mengembangkan sumber pendapatan Desa;
- 10) Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
- 11) Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;
- 12) Memanfaatkan teknologi tepat guna;
- 13) Mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif;
- 14) Mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan Ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- 15) Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penyebutan desa menjadi kampung

c. Tim Pengendali Distrik

Tim Pengendali Distrik adalah Tim yang dibentuk oleh Bupati Kabupaten Merauke, yang terdiri atas Kepala Distrik beserta aparat distrik, Kapolsek Distrik, dan Danpos Ramil Wilayah Distrik. Aparat yang masuk dalam Tim Pengendali Distrik adalah aparat yang ditunjuk langsung oleh Kepala Distrik, memiliki kapasitas yang memadai mengenai pengelolaan keuangan kampung, memahami penyelenggaraan pemerintah kampung, memahami

karakteristik kampung dan dipercaya oleh Kepala Distrik dapat membantu Tim dalam melaksanakan tugas pengendalian Distrik.

Tim Pengendali Distrik bertugas melakukan pengendalian terhadap pengelolaan keuangan kampung. Mulai dari perencanaan yang dimulai dari Musyawarah Kampung (Muskam), pembuatan dan verifikasi dokumen keuangan, pelaksanaan kegiatan, hingga pada pelaporan keuangan. Jika terjadi penyimpangan atau kendala dalam pelaksanaannya, Tim Pengendali Distrik melakukan survei langsung ke lapangan (monitoring dan evaluasi).

Tim Pengendali Distrik di ketuai oleh Kepala Distrik dan pendanaannya diperoleh dari dana Pemerintah Kabupaten Merauke, dalam hal ini melalui Dinas Pemberdayaan Masyarakat Kampung Kabupaten Merauke. Oleh karena itu, jika terjadi penyimpangan atau kendala, Kepala Distrik senantiasa melakukan koordinasi bersama Dinas Pemberdayaan Masyarakat Kampung Kabupaten Merauke. Tidak hanya berkoordinasi, Kepala Distrik memiliki kewenangan untuk memberikan rekomendasi, telaahan, teguran jika dianggap perlu.

Tim Pengendali Distrik dalam pelaksanaan tugas dan tanggungjawabnya selalu mengikutsertakan pihak lain yang terlibat dalam pengelolaan keuangan kampung dan memahami mengenai pengelolaan keuangan kampung, yakni Pendamping Kampung yang terdiri dari Pendamping Kabupaten untuk wilayah Distrik (2 orang) dan Pendamping yang menangani beberapa kampung

dalam wilayah distrik tersebut (1 pendamping untuk 2 kampung atau 3 kampung, sesuai dengan kebutuhan kampung, jarak dan geografis kampung, dan ketersediaan sumber daya manusia). Pendamping Kampung, merupakan tenaga profesional non pemerintahan, yang diangkat Bupati untuk membantu kampung dalam pengelolaan keuangan kampung. Pendamping kampung selalu berkoordinasi dengan Distrik menyangkut pengelolaan keuangan kampung. Kepala Distrik diberi kewenangan dari Pemerintah Kabupaten, untuk mengawasi kinerja dari pendamping Kampung.

d. Pengelolaan Dana Kampung

Dalam Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2014, pasal 71 Bab VIII disebutkan bahwa keuangan desa adalah seluruh hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan satuan moneter/uang dan dapat berupa barang yang berkaitan dengan pelaksanaan dari hak dan kewajiban desa.

Merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005, pengelolaan keuangan desa merupakan keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan sehingga desa semakin terbuka dan bertanggungjawab terhadap pencatatan akuntansi dan manajemen keuangannya.

Perencanaan pengelolaan keuangan desa merupakan perencanaan penerimaan dan pengeluaran pemerintah desa pada

tahun anggaran berkenaan yang dianggarkan dalam APB Desa. Sekretaris desa mengoordinasikan penyusunan rancangan APB Desa berdasarkan RKP Desa tahun berkenaan dan penyusunan APB Desa yang diatur dengan peraturan bupati/kota setiap tahun (Muhammad M. Raharjo, 2021: 269).

D. Penelitian Terdahulu

Penelitian tentang *Collaborative Governance* telah banyak ditulis oleh banyak peneliti, baik dari dalam maupun luar negeri. Berikut peneliti merangkup beberapa penelitian terdahulu mengenai *collaborative governance* dalam tabel 2.3 dibawah ini:

Tabel 2.3
Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti & Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Perbedaan dengan Penelitian Saat Ini
1.	Titin Lestari, Slamet Rosyadi dan Tobiri (2022)	Collaborative Governance Dalam Pelayanan Publik (Studi Gerbang Penyandang Disabilitas Sukses di Kabupaten Banyumas)	Kolaborasi Program Gerbang Penyandang Disabilitas Sukses sebagai upaya mewujudkan kemandirian penyandang disabilitas belum berjalan optimal. Hal ini berdasarkan hasil penelitian penulis terkait poin-poin kolaborasi melalui tahap-tahap yang sudah dilakukan bahwa kolaborasi yang belum optimal disebabkan karena sinergi dari koordinasi dan komunikasi antar stakeholder belum terbangun dengan arah yang jelas mengakibatkan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) belum memiliki kesamaan dari sikap dan persepsi. Permasalahan koordinasi dan komunikasi menjadi hambatan utama di dalam pelaksanaan kolaborasi Program Gendis yang berdampak ke tahap-tahap selanjutnya. Hal ini karena untuk membangun kepercayaan stakeholder diperlukan koordinasi dan komunikasi yang jelas dan terarah, mengingat antar stakeholder memiliki kebudayaan serta tradisi berbeda yang disatukan melalui kolaborasi.	Penelitian yang dilakukan Slamet Rosyadi dan Tobiri ini lebih berfokus pada peningkatan kemandirian kelompok tertentu dalam masyarakat. Sedangkan penelitian ini berfokus pada pengelolaan keuangan kampung yang jika pengelolaannya tidak dikontrol dengan baik akan berdampak pada pemenuhan kebutuhan masyarakat kampung. Salah satu permasamaan dari hasil kedua penelitian ini adalah ditemukannya komunikasi yang menghambat terlaksananya kolaborasi tersebut.
2.	Adji Suradji Muhammad, Tulus Warsito, Ulung	Collaborative Governance Model in Managing International Borders in Riau	Collaborative among stakeholders in the management of International borders at central and local government level in Riau Islands province is still weak. This is reflected in the performance of five principles of Collaborative Governance, which were	Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Adji Suradji dkk, lebih fokus pada kolaborasi yang dilakukan oleh para stakeholders pada tingkat manajemen di level pemerintah pusat dan daerah mengenai

No	Nama Peneliti & Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Perbedaan dengan Penelitian Saat Ini
	Pribadi, Achmad Nurmandi (2017)	Islands Province Using Partial Least Squares Method	<p>postulated by Djumara (2008) inter alia, Collaborative Culture, Collaborative Leadership, Strategic Vision, Collaborative, Team Process, and Collaborative Structur that is still suboptimal. Of the five principles, only Collaborative Team Process (CTP) showed the highest influence on the collaborative government. The CTP variable registered the largest contribution to the formation og collaborative governance, following by structure, culture, leadership and strategic vision, in that order.</p> <p>Supporting factors for the Collaborative Governance process in the management of international borders in Riau Islands province include availability of sufficient government personal and sufficient natural resources. Meanwhile, factors that are still obstacles to the Collaborative Governance process include lack of commitment from all parties, absence of trust among staholders, and limited access to informatio, and insufficient coordination.</p>	batas wilayah internasional, dengan menganalisis menggunakan teori kolaborasi dan dianalisis menggunakan alat analisis Partial Least Squares (PLS). Sedangkan penelitian ini menganalisis menggunakan terori kolaborasi tanpa menggunakan alat analisis.
3.	Adrian Prabowo, M. R. Khairul Muluk, Ainul Hayat (2021)	Model Collaborative Governance Dalam Pembangunan Desa pada Masa Covid -19 Studi di Kabupaten Lampung Selatan	<p>Penelitian ini membahas peran kebijakan pemerintah dalam konteks ekonomi dan Kesehatan di masa pandemi, untuk mencapai inovasi yang bertanggungjawab. Sehingga peneliti menyarankan model Collaborative Governance 'egg' dengan memaksimalkan peran pemerintah desa dalam menyediakan platform dan memfasilitasi aliansi antara swasta dan masyarakat yang bertujuan untuk mencapai inovasi yang bertanggungjawab melalui tata kelola pemerintah yang kolaboratif. Hal tersebut terjadi karena masih lemahaya Kerjasama antar aktor yang terlibat sehingga menyebabkan implementasi program tidak berjalan sesuai kebutuhan masyarakat atau stakeholder non-pemerintah lainnya seperti masyarakat dan bisnis. Proses perencanaan tidak dilakukan dengan pelibatan masyarakat secara optimal. Selain itu, model ini sebagai model yang dapat dilakukan oleh setiap pemerintah desa dalam memaksimalkan Kerjasama pada setiap program pembangunan desa.</p>	<p>Penelitian terdahulu ini lebih fokus kepada kerjasama yang dilakukan desa agar program pembangunan di desa lebih dimaksimalkan terumata dalam masa pademi covid 19. Sedangkan penelitian ini tidak hanya berfokus kepada pembangunan di kampung, tetapi juga berfokus pada pengelolaan keuangannya agar pemenuhan kebutuhan masyarakat, termasuk pembangunan segala bidang, dapat terpenuhi.</p>
4	Nasrulhaq (2020)	Nilai Dasar Collaborative Governance Dalam Studi Kebijakan Publik	<p>Kompleksnya hubungan antara aktor dalam kebijakan publik melahirkan konsep baru yang dinamakan collaborative governance. Ringkasnya, collaborative governance adalah proses dan struktur yang melibatkan berbagai pihak melintasi batas-batas organisasinya. Kolaborasi digunakan untuk menggambarkan Kerjasama yang formal, aktif, eksplisit dan berorientasi kolektif dalam manajemen dan kebijakan public. Adapun nilai dasarnya yakni orientasi konsensus</p>	<p>Penelitian terdahulu ini menjelaskan bagaimana <i>collaborative governance</i> diterapkan dalam pada setiap kebijakan publik. Sedangkan penelitian saat ini menggunakan nilai dasar <i>collaborative governance</i> dalam pengendalian terhadap pengelolaan keuangan kampung.</p>

No	Nama Peneliti & Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Perbedaan dengan Penelitian Saat Ini
			dalam pengambilan putusan (tujuan), kepemimpinan yang kolektif dalam kelembagaan (struktur), komunikasi multiarah dalam hubungan kemanusiaan (interaksi) dan berbagai sumber daya dalam aksi (proses). Nilai dasar tersebut menjadi satu kesatuan yang terintegrasi pada setiap tahapan kebijakan publik.	
5	Ardhia Mafaza dan Kristina Setyowati (2020)	Collaborative Governance dalam Pengembangan Desa Wisata	Efektivitas kolaborasi dalam Program Balai Ekonomi Desa (Balkondes) di Desa Borobudur atau Balkondes Warung Kopi Borobudur adalah dari semua indikator keberhasilan kolaborasi menurut DeSave yang meliputi: (1) Networked structure, (2) Commitment to a common purpose, (3) Trust among the participants, (4) Governance, (5) Access to authority, (6) Distributive accountability/responsibility, (7) Information sharing, dan (8) Access to resources, sudah berjalan dengan baik. Hanya saja terkait entitas administratif dalam perjanjian Kerjasama hanya mengatur antara PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko (PT. TWC) selaku BUMN pendamping dan sponsor, dan Pemerintah Desa Borobudur melalui BUMDes, belum menjelaskan terkait keterlibatan PT. Manajemen CBT Nusantara (PT. MCN) yang sekarang selaku pengelola Program Balkondes. Sehingga boundary dan exclusivity dalam governance belum menyebut semua pihak yang terlibat dalam kolaborasi	Penelitian terdahulu ini berfokus pada pengembangan satu bidang pada desa yakni bidang ekonomi untuk meningkatkan pendapatan masyarakat melalui pengembangan desa wisata. Sedangkan penelitian ini tujuan akhirnya adalah pengelolaan keuangan yang baik dan mampu meningkatkan pelaksanaan semua bidang dalam sistem pemerintahan kampung.

E. Kerangka Pemikiran

Bedasarkan latar belakang, teori dan konsep dari penelitian terdahulu, maka disusun kerangka pemikiran dari penelitian ini. Diawali dengan kondisi saat ini (*kondisi existing*) pada Distrik Naukenjerai terkait dengan pengendalian terhadap penggunaan dana kampung yang dikelola oleh aparat kampung yang ada pada Distrik Naukenjerai.

Pengelolaan dana kampung, merupakan proses yang harus dijalankan oleh aparat kampung selaku penyelenggaraan pemerintahan kampung guna memenuhi berbagai kebutuhan masyarakat kampung. Pengelolaan dana kampung, selalu menjadi titik konsentrasi berbagai

pihak, karena jika pengelolaan keuangan berjalan dengan baik, maka proses pelayanan dan pemenuhan kebutuhan masyarakat akan berjalan dengan baik. Hal ini tentu berdampak kemudian pada peningkatan kesejahteraan masyarakat di berbagai bidang kehidupan.

Dalam proses pengelolaan dana kampung sering terjadi kendala yang datang dari dalam maupun luar pemerintah kampung. Kendala-kendala yang dihadapi ini mempengaruhi tidak saja proses pengelolaan yang berlangsung saat ini, tetapi juga berpengaruh terhadap perencanaan pengelolaan keuangan untuk tahun berikutnya.

Oleh karena itu, pengendalian terhadap proses pengelolaan dana kampung, menjadi salah satu kegiatan yang patut dilakukan agar tidak terjadi penyimpangan-penyimpang dan berjalan sesuai dengan perencanaan awal. Pengendalian yang paling dini atau paling awal, dilakukan oleh pemerintah Distrik.

Dari berbagai literatur yang membahas tentang administrasi publik dan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), *collaborative governance* menjadi salah satu tipe dalam konsep penyelenggaraan pemerintahan yang tepat untuk mengatasi permasalahan dan berkonfrontasi dengan masalah tersebut melalui konsensus yang melibatkan berbagai aktor yang berbeda dan juga memiliki perspektif yang berbeda pula. Terdapat beberapa model *collaborative governance* yang kemukakan beberapa ahli. Salah satu model *collaborative governance* yang sesuai dengan kondisi permasalahan di atas adalah model yang dikemukakan oleh Ansell dan Gash.

Ansell dan Gash (2007) mengemukakan 4 (empat) variabel yang digunakan untuk menyelenggarakan collaborative governance yakni: (1) *starting condition* (kondisi awal) yang akan menganalisis terkait dengan kesenjangan dalam power, resources, dan knowledge asymmetric dalam proses kolaborasi terhadap pengendalian Distrik terhadap pengelolaan dana kampung di Distrik Naukenjerai; (2) *facilitative leadership* (kepemimpinan yang fasilitatif) yang melihat keterlibatan semua pihak dalam penyelesaian masalah atau pembuatan kerangka kebijakan untuk mencegah muncul konflik pada saat kolaborasi terjadi atau sesudahnya; (3) *Institutional design* (desain kelembagaan) sebagai unsur pendukung kolaborasi yang berkaitan erat dengan aturan dasar kolaborasi berdasarkan konsensus yang terjadi antar stakeholder, dalam pengertian perlu dipahami substansi yang dibuat pemerintah dalam bentuk peraturan daerah untuk kemudian disesuaikan dengan mekanisme, ruang dan waktu dalam pelaksanaan kolaborasi; (4) *collaborative process* (proses kolaborasi) yang menjadi tahap dimana proses kolaborasi akan dimulai dari tahap face to face dialogue, trust building, commitment to the process, shared understanding, dan intermediate outcome.

Adapun kerangka pemikiran dapat peneliti gambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.4
Kerangka Pemikiran

